



جمهوری اسلامی ایران
هیأت ویژه
گزارش ملی سیلاب

گزارش نهایی

کارکرده حقوق

اسفند ۹۸



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



جمهوری اسلامی ایران

هیأت ویژه

گزارش ملی سیلاب‌ها

گزارش نهایی

کارگروه حقوقی

۱۴ اسفند ۱۳۹۸

تذکر

با توجه به حکم ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران در خصوص انتصاب ریاست محترم دانشگاه تهران به ریاست هیئت ویژه گزارش ملی سیلاب ها در تاریخ ۲۷ فروردین ماه ۱۳۹۸ این گزارش (مشمول بر شش فصل ؛ ۱) کلیات ۲) روایت سیل ۳) پیامدهای سیل ۴) تحلیل، ارزیابی و آسیب شناسی ۵) درس آموخته ها ۶) پیشنهاد ها و راهکارها و اصلاحات) و نیز تمامی پیوست ها، دیدگاه ها، نظرات و نقل قول ها، گزارش های کارگروه های پانزده گانه و سایر مسایل مرتبط با آن ، صرفاً در اجرای حکم فوق الاشعار بوده که در راستای آن تحقیقات و پژوهش های گسترده علمی کارشناسانه صورت گرفته است. بدون تردید این گزارش مانند هر اقدام بشری متضمن محدودیت ها و کاستی هایی است که علیرغم تلاش های کم نظیر علمی پژوهشی در زمینه سیلاب ها در نهایت دقت فراهم شده تا پاسخ مناسبی به دستور ارجاعی از سوی ریاست محترم جمهور باشد. از این رو، این گزارش در اجرای ماموریت محوله در محورهای مذکور در حکم انتصاب و در عرصه های چهارده گانه مندرج در پیوست آن، با بهره گیری از شخصیت های علمی مستقل و خبره در تخصص های مرتبط انجام شده است .

بدیهی است هدف از این گزارش بهره برداری حقوقی، اجرایی، قضایی و غیره نبوده و صرفاً در چارچوب حکم ریاست محترم جمهوری اسلامی می تواند مورد استفاده قرار گیرد. در ضمن هرگونه انتشار ناقص یا گزینشی آن و یا تاکید بر مسئولیت یا قصور و تقصیر یک یا چند سازمان یا موسسه یا شخص خاص حقیقی یا حقوقی لزوماً منطبق بر دیدگاه های این هیئت مندرج در این گزارش نخواهد بود.

در نهایت اعلام می شود این گزارش و موارد مرتبط با آن علیرغم تلاش های دقیق، عالمانه، موشکافانه و عمیق علمی با استفاده حداکثری از ظرفیت های ملی و بعضاً بین المللی، صرفاً یک تحقیق علمی کارشناسی بوده و لزوماً نافی سایر دیدگاه های نبوده و همواره قابل تعدیل، بازنگری و اصلاح می باشد و سبب ایجاد حق و تکلیف و مسئولیت برای و علیه هیچ شخصی نخواهد بود .

فهرست مطالب

فصل اول مقدمه.....	۱
۱-۱-فهرست سازمان هایی که به پرسش های کارگروه حقوقی پاسخ دادند.....	۲
۲-۱-فهرست سازمان هایی که به پرسش های کارگروه حقوقی پاسخ ندادند.....	۲
۳-۱-مقدمه.....	۳
۱-۳-۱-چکیده.....	۳
۴-۱- سیل گسترده ۹۸-۱۳۹۷.....	۹
۵-۱-حکمرانی بلایای طبیعی: از پیش بینی تا پیشگیری از سیل.....	۱۰
۶-۱-دولت درمان گر: از توانمند سازی تا رنج زدایی.....	۱۰
۷-۱-حاکمیت قانون در توسعه ی پایدار: از تهدید زدایی تا فرصت سازی.....	۱۱
۸-۱-حکمرانی خوب: از اعتماد سازی تا امنیت بخشی.....	۱۱
۹-۱-مسیر پیش رو: از مدیریت حقوقی بر بلایای طبیعی تا حقوق حاکم در زمان بحران.....	۱۲
فصل دوم سازمانها.....	۱۳
۱-۲-بررسی و ارزیابی حقوقی و ساختاری وزارت نیرو و دستگاه های تابعه.....	۱۵
۱-۱-۲-چکیده.....	۱۵
۲-۱-۲-مقدمه.....	۱۷
۳-۱-۲-هدف، قلمرو و روش تحقیق.....	۱۸
۴-۱-۲-جایگاه حقوقی وزارت نیرو بر اساس قانون تاسیس.....	۱۸
۲-۲-وظایف و اختیارات وزارت نیرو و سازمان های تابعه در زمینه سیلاب.....	۱۹
۱-۲-۲-مسئولیت وزارت نیرو بر اساس قوانین و اسناد مرتبط با مدیریت ریسک و بحران سیل.....	۱۹
۲-۲-۲-تکالیف وزارت نیرو بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، سیاست ها و راهبردهای کلی.....	۲۴
۳-۲-۲-وظایف و اختیارات وزارت نیرو بر اساس نظامنامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو(سند ۹۵/۰۰۲/۷۴۰ ن مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۰۱).....	۲۹
۴-۲-۲-پیوست بخش اول: مقررات و دستورالعمل های مرتبط با سیلاب.....	۳۴
۳-۲-چگونگی انجام وظایف و اختیارات وزارت نیرو و سازمان های تابعه در زمینه سیلاب.....	۳۹
۱-۳-۲-بررسی مسئولیت وزارت نیرو بر اساس قوانین و اسناد مرتبط با مدیریت ریسک و بحران سیل.....	۴۰
۲-۳-۲-بررسی چگونگی انجام تکالیف وزارت نیرو بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، سیاست ها و راهبردهای کلی.....	۴۴
۳-۳-۲-پیوست بخش دوم.....	۵۱
۴-۲-قوت ها و کاستی های نظام حقوقی مدیریت سیلاب.....	۵۴
۵-۲-ارائه راهکارها و اصلاحات پیشنهادی.....	۶۱
۶-۲-شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران.....	۷۲
۱-۶-۲-چکیده.....	۷۲
۲-۶-۲-مقدمه.....	۷۳
۳-۶-۲-وظایف قانونی و عملکرد شرکت در قبل، حین و بعد از بروز سیلابهای ۹۷-۹۸.....	۷۴

گزارش ملی سیلاب‌ها

۴-۶-۲- وظایف قانونی و عملکرد شرکت در قبل از بروز سیلابهای ۹۷-۹۸.....	۷۷
۷-۲- تبیین وظایف، صلاحیت ها و تحلیل عملکرد «شورای عالی مدیریت بحران کشور» و «سازمان مدیریت بحران کشور».....	۱۰۱
۱-۷-۲- چکیده.....	۱۰۱
۲-۷-۲- متن اصلی گزارش کارگروه حقوقی.....	۱۰۶
۸-۲- بررسی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در بحران سیل ۱۳۹۸.....	۱۴۳
۱-۸-۲- خلاصه اجرایی.....	۱۴۳
۲-۸-۲- مقدمه.....	۱۴۴
۳-۸-۲- معرفی سازمان هواشناسی کشور.....	۱۴۴
۴-۸-۲- ماهیت وظایف سازمان هواشناسی کشور.....	۱۴۵
۵-۸-۲- وظایف سازمان هواشناسی در ارتباط با بحران سیل.....	۱۴۶
۶-۸-۲- مطالعه موردی «نهاد متولی پیش بینی سیل» در کشورهای دیگر.....	۱۴۸
۷-۸-۲- ماهیت و دامنه وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با حادثه سیلاب.....	۱۵۲
۸-۸-۲- نقش اطلاعیه های سازمان هواشناسی در پیش بینی و هشدار سیل.....	۱۵۶
۹-۸-۲- صحت پیش بینی ها.....	۱۵۹
۱۰-۸-۲- نتیجه گیری.....	۱۶۰
۱۱-۸-۲- ضمائم.....	۱۶۰
۹-۲- سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور.....	۱۶۵
۱-۹-۲- چکیده.....	۱۶۵
۲-۹-۲- مقدمه.....	۱۶۵
۳-۹-۲- تکالیف و اختیارات قانونی سازمان و ارزیابی عملکرد سازمان در نیل به اهداف قانونی.....	۱۶۶
۴-۹-۲- آسیبهای موجود.....	۱۸۹
۵-۹-۲- پیشنهادات.....	۱۹۰
۱۱- ارتقای حاکمیت قانون، شفافیت و قلع فساد.....	۱۹۰
۱۰-۲- بررسی نقش شهرداری ها در سیلاب.....	۱۹۰
۱-۱۰-۲- چکیده.....	۱۹۰
۲-۱۰-۲- مجموعه وظایف شهرداری در خصوص سیلاب.....	۱۹۲
۳-۱۰-۲- اقدامات انجام شده از سوی شهرداری.....	۲۰۶
۴-۱۰-۲- خلاصه های قانونی.....	۲۱۶
۵-۱۰-۲- پیشنهادات.....	۲۲۳
۱۱-۲- بررسی ابعاد سیلاب شیراز (فروردین ۱۳۹۸).....	۲۲۷
۱-۱۱-۲- چکیده.....	۲۲۷
۲-۱۱-۲- مقدمه.....	۲۲۸
۳-۱۱-۲- تشریح سیل شیراز و علل وقوع آن.....	۲۳۰
۴-۱۱-۲- وظایف و اختیارات نهادهای مسئول.....	۲۴۱
۵-۱۱-۲- چگونگی انجام وظیفه نهادهای مسئول و تخلفات قانونی نهادها در سیلاب اخیر.....	۲۵۳
۶-۱۱-۲- بیان کاستیهای نظام حقوقی.....	۲۶۵

۲۶۶	۷-۱۱-۲-نتیجه‌گیری.....
۲۶۹	۱۲-۲-استانداران و فرمانداران و شورای تامین متناظر.....
۲۷۰	۲-۱۲-۲-وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و شوراهای تامین متناظر.....
۲۷۹	۳-۱۲-۲-عملکرد استانداری و فرمانداری در سیلاب اخیر.....
۲۸۲	۴-۱۲-۲-درس آموخته‌های سیلاب اخیر.....
۲۸۳	۵-۱۲-۲-پیشنهادهای راهکارها.....
۲۸۴	۱۳-۲-کمیسیون تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری.....
۲۸۴	۱-۱۳-۲-مقدمه.....
۲۸۷	۲-۱۳-۲-آیین دادرسی کمیسیون ماده ۹۹.....
۲۸۸	۳-۱۳-۲-موضوع کار کمیسیون ماده ۹۹.....
۲۹۰	۴-۱۳-۲-آرای کمیسیون.....
۲۹۰	۵-۱۳-۲-درس آموخته‌ها و پیشنهادات.....
	۱۴-۲-تبیین وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور؛ برخی سازمان‌ها و معاونت‌های درگیر در حادثه سیلاب.....
۲۹۲	۱-۱۴-۲-چکیده مدیریتی.....
۲۹۳	۲-۱۴-۲-مقدمه.....
۲۹۵	۳-۱۴-۲-تکالیف و شرح عملکرد وزارت بهداشت و سازمان اورژانس.....
۳۱۸	۴-۱۴-۲-کاستی‌ها و پیشرفت‌های نظام حقوقی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.....
۳۱۹	۵-۱۴-۲-ارائه پیشنهادهای پژوهشگران.....
۳۲۲	۱۵-۲-بررسی نقش وزارت راه و شهرسازی در حادثه سیل ۱۳۹۸.....
۳۲۲	۱-۱۵-۲-چکیده.....
۳۲۶	۲-۱۵-۲-وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی پیش از وقوع حادثه.....
۳۳۴	۳-۱۵-۲-وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی حین و پس از وقوع حادثه.....
۳۳۵	۴-۱۵-۲-راهکارها و پیشنهادات.....
۳۴۲	۱۶-۲-بررسی نقش سازمان نظام مهندسی ساختمان در حادثه سیل ۱۳۹۸.....
۳۴۲	۱-۱۶-۲-چکیده.....
۳۴۲	۲-۱۶-۲-وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان پیش از وقوع سیلاب.....
۳۴۳	۳-۱۶-۲-وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان در حین وقوع سیلاب.....
۳۴۳	۴-۱۶-۲-وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان پس از وقوع سیلاب.....
۳۴۵	۵-۱۶-۲-تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پیش از وقوع سیلاب.....
۳۴۷	۶-۱۶-۲-وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور حین وقوع سیلاب.....
۳۴۷	۷-۱۶-۲-وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پس از وقوع حادثه.....
۳۴۸	۸-۱۶-۲-راهکارها و پیشنهادات.....
۳۵۱	۱۷-۲-سازمان ثبت اسناد و املاک.....
۳۵۱	۱-۱۷-۲-چکیده.....
۳۵۱	۲-۱۷-۲-وظایف و اختیارات قانونی سازمان اسناد و املاک در زمینه حادثه سیلاب.....

گزارش ملی سیلاب‌ها

- ۱۷-۳- پرسش‌های مربوط به سازمان ثبت (که به آنها پاسخی داده نشده است)..... ۳۵۴
- ۱۷-۴- سوالات مربوط به تبصره ذیل ماده ۱ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰..... ۳۵۵
- ۱۷-۵- سوالات مربوط به ماده ۲ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰..... ۳۵۷
- ۱۷-۶- سوالات مربوط به ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰..... ۳۵۹
- ۱۷-۷- سوالات مربوط به ماده ۲ آئین نامه اجرایی قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰..... ۳۶۰
- ۱۷-۸- سوالات مربوط به ماده ۴۱ آئین نامه قانون ثبت..... ۳۶۲
- ۱۷-۹- سوالات مربوط به تبصره ۳ ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۹..... ۳۶۳
- ۱۷-۱۰- جمع بندی واصله تا پایان مرداد ۹۸ کمیته ملی سیلاب کارگروه حقوقی..... ۳۶۵
- ۱۸-۲- سازمان برنامه و بودجه..... ۳۶۸
- ۱۸-۱- چکیده..... ۳۶۸
- ۱۸-۲- مقدمه..... ۳۶۸
- ۱۸-۳- تکالیف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران‌های طبیعی در مرحله پیش، حین و پس از وقوع بحران..... ۳۷۰
- ۱۸-۴- آسیب شناسی..... ۳۹۱
- ۱۸-۵- نتیجه گیری و پیشنهادات..... ۳۹۲
- ۱۸-۶- نتیجه گیری..... ۳۹۹
- ۱۹-۲- بررسی علل ساختاری، نهادی و حقوقی رخداد سیلاب از منظر وظایف دستگاه قضایی..... ۴۰۱
- ۱۹-۱- چکیده..... ۴۰۱
- ۱۹-۲- شرح موضوع..... ۴۰۱
- ۱۹-۳- ارکان موثر قضایی در رابطه با قبل، حین و بعد رخداد سیلاب:..... ۴۰۲
- ۱۹-۴- ارزیابی و تحلیل اقدامات قضایی..... ۴۰۶
- ۲۰-۲- دیوان محاسبات کشور..... ۴۱۲
- تدوین و نگارش: مصطفی سلطانی..... ۴۱۲
- ۲۰-۱- چکیده..... ۴۱۲
- ۲۰-۲- وظایف و اختیارات..... ۴۱۳
- ۲۰-۳- پرسش‌های مربوط به دیوان محاسبات که پاسخی برای آنها واصل نگردیده است:..... ۴۱۴
- ۲۰-۴- جمع بندی و نتیجه گیری..... ۴۱۵
- ۲۱-۲- شورای عالی استان ها..... ۴۱۶
- ۲۱-۱- چکیده..... ۴۱۶
- ۲۱-۲- وظایف و اختیارات شورای عالی استان ها..... ۴۱۶
- ۲۱-۳- پرسش‌های مربوط به شورای عالی استان ها که پاسخی برای آنها واصل نگردیده است:..... ۴۱۷
- ۲۱-۴- جمع بندی و نتیجه گیری کارگروه..... ۴۱۹
- ۲۲-۲- وظایف و اختیارات مطبوعات و رسانه ها با تأکید بر سیلاب..... ۴۲۰

۴۲۰	چکیده-۱-۲۲-۲
۴۲۲	مقدمه-۲-۲۲-۲
۴۲۳	وظایف و اختیارات قانونی مطبوعات-۳-۲۲-۲
۴۲۵	وظایف و اختیارات قانونی رسانه ملی-۴-۲۲-۲
۴۲۷	وظایف و اختیارات قانونی سایر رسانه ها و مرتبطین-۵-۲۲-۲
۴۳۱	۲۳-۲-ابعاد حقوقی بین المللی حمایت از اشخاص در مقابل سیلاب
۴۳۱	چکیده-۱-۲۳-۲
۴۳۴	مقدمه-۲-۲۳-۲
۴۳۶	۳-۲۳-۲-چارچوب حقوقی بین المللی امداد بلایا
۴۳۷	۴-۲۳-۲-طبقه بندی اسناد مرتبط در حیطه امدادرسانی بلایا :
۴۴۱	۵-۲۳-۲-دستورالعمل مرتبط با حقوق واکنش بین المللی به بلایا:
۴۴۱	۶-۲۳-۲-چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا:
۴۴۲	۷-۲۳-۲-طرح کمیسیون حقوق بین الملل در خصوص حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا
۴۴۶	۸-۲۳-۲-تکالیف دولت آسیب دیده
۴۴۹	۹-۲۳-۲-محدودیت ها:
۴۵۵	۱۰-۲۳-۲-نقش سازکارهای قضایی در شرایط وقوع بلایای طبیعی و قاعده مندی استفاده از آنها در چارچوب اسناد فضای ماوراء جو
۴۵۸	۱۱-۲۳-۲-کاربرد تصاویر ماهواره ای در بلایای طبیعی:
۴۶۱	۱۲-۲۳-۲-برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری:
۴۶۳	۱۳-۲۳-۲-سامانه ماهواره ای ناوبری جهانی:
۴۶۶	۱۴-۲۳-۲-منشور بین المللی فضا و بلایای بزرگ:
۴۷۰	۱۴-۲۳-۲-نتیجه گیری
۴۷۳	۲۴-۲-بررسی و ارزیابی حقوقی و ساختاری امداد و نجات (هلال احمر)
۴۷۳	۱-۲۴-۲-چکیده مدیریتی
۴۷۴	۲-۲۴-۲-مقدمه
۴۷۵	۳-۲۴-۲-وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر
۴۸۰	۴-۲۴-۲-کاستی و خلأهای امداد و نجات
۴۸۴	۱-۲-اعزام تیم های ارزیاب
۴۸۵	۲-۲-عملیات جست و جو و نجات
۴۸۶	۳-۲-همکاری در تخلیه آب در حوادث سیل:
۴۸۹	۵-۲۴-۲-پیشنهادهای پژوهشگران
۴۹۱	۲۵-۲-کمیته امداد امام خمینی (ره)
۴۹۱	۱-۲۵-۲-چکیده مدیریتی
۴۹۲	۲-۲۵-۲-مقدمه
۴۹۴	۳-۲۵-۲-شرح وظایف کمیته امداد خمینی
۵۰۹	۴-۲۵-۲-برآمد

۵۱۱	فصل سوم موضوعات حقوقی و سیلاب
۵۱۲	۱-۳- محیط زیست و سیلاب
۵۱۳	۱-۱-۳- چکیده
۵۱۴	۲-۱-۳- مقدمه
۵۱۷	۳-۱-۳- سازکارهای حقوقی ایران در زمینه مدیریت سیلاب
۵۲۰	۱-۲- جنگلها
۵۲۱	۲-۲- حفاظت از خاک
۵۲۱	۲-۳- حفاظت از آبگیرهای طبیعی
۵۲۱	۴-۲- حفاظت از بستر و حریم رودها و سواحل
۵۳۰	۱-۲- شورای عالی مدیریت بحران کشور و سازمان مدیریت بحران
۵۳۱	۲-۲- وزارت کشور
۵۳۲	۳-۲- وزارت نیرو
۵۳۲	۴-۲- وزارت جهاد کشاورزی
۵۳۳	۵-۲- سازمان حفاظت محیط زیست
۵۳۳	۷-۲- شورای عالی آب
۵۳۴	۸-۲- نظام مهندسی
۵۳۴	۴-۱-۳- کاستیهای حقوقی در مدیریت سیلاب
۵۴۸	۵-۱-۳- ارتباط میان تخطی از ضوابط حقوقی و آسیبهای ناشی از سیلاب
۵۵۵	۶-۱-۳- عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست
۵۶۶	۷-۱-۳- درسهای حقوقی از سیلاب
۵۷۶	۸-۱-۳- اصلاحات ضروری
۵۸۰	۹-۱-۳- جمع‌بندی
۵۸۲	منابع
۵۸۲	۲-۳- نگاهی بر کاستیهای نظام حقوق محیط زیست در پیشگیری و مقابله با بحران سیل
۵۸۲	۱-۲-۳- مقدمه
۵۸۴	۲-۲-۳- حقوق محیط زیست پیش از بروز سیل
۵۸۷	۳-۲-۳- حقوق محیط زیست حین و پس از وقوع سیل
۵۹۰	۴-۲-۳- نتیجه
۵۹۰	۳-۳- تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهر
۵۹۰	۱-۳-۳- مقدمه
۵۹۱	۲-۳-۳- مفاهیم و صلاحیتها
۵۹۸	۳-۳-۳- آسیب شناسی
۶۰۰	۴-۳-۳- پیشنهادات
۶۰۱	۴-۳- حقوق خاک و سیلاب
۶۰۱	۱-۴-۳- چکیده
۶۰۲	۲-۴-۳- خاک و فرسایش آن

۶۰۴	۳-۴-۳- نقش خاک در پدیده سیل.....
۶۰۵	۳-۴-۴- نظام حقوق خاک ایران؛ قوانین مرتبط، تکالیف مقرر، نهادهای مسئول.....
۶۱۰	۳-۴-۵- سیلاب‌های ایران و تخطی از ضوابط حقوقی؛ توصیف، تبیین.....
۶۱۵	۳-۴-۶- کاستی‌های نظام حقوقی خاک از منظر حکمرانی مطلوب خاک.....
۶۱۹	۳-۴-۷- نتیجه‌گیری.....
۶۱۹	۳-۴-۸- پیشنهادها.....
۶۲۰	۳-۵-۵- رعایت حقوق بشر در بلایای طبیعی.....
۶۲۰	۳-۵-۱- چکیده.....
۶۲۲	۳-۵-۲- مقدمه.....
۶۲۳	۳-۵-۳- تکلیف حفاظت از قربانیان بلایای طبیعی در پرتو معاهدات حقوق بشری.....
۶۲۹	۳-۵-۴- راهنمای عملی برای حفاظت از اشخاص متأثر از بلایای طبیعی.....
۶۴۱	۳-۵-۵- حاشیه‌مانور و برخی معافیت‌ها در رعایت حقوق بشر و شرایط آن.....
۶۴۴	۳-۵-۶- گروه‌های آسیب‌پذیر در جریان وقوع بلایای طبیعی.....
۶۴۹	۳-۵-۷- نقش حمایتی دول خارجی در زمان وقوع بلایای طبیعی در یک کشور.....
۶۵۱	۳-۵-۸- نتیجه‌گیری.....
۶۵۴	۳-۶-۶- مسئولیت مدنی و کیفری ناشی از سیلاب.....
۶۵۴	۳-۶-۱- چکیده.....
۶۵۵	۳-۶-۲- مقدمه.....
۶۵۶	۳-۶-۳- مسئولیت مدنی.....
۶۶۶	۳-۶-۴- عوامل رافع مسئولیت در برابر خسارات ناشی از سیل.....
۶۶۸	۳-۶-۵- سنجش کارآیی مسئولیت مدنی در جبران خسارت ناشی از سیل.....
۶۶۹	۳-۶-۶- مسئولیت مدنی دولت.....
۶۷۴	۳-۶-۷- مسئولیت کیفری.....
۷۲۲	۳-۷-۷- مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل.....
۷۲۳	۳-۷-۱- اشاره.....
۷۲۳	۳-۷-۲- مقدمه.....
۷۲۵	۳-۷-۳- پیوند سیل و مسئولیت کیفری.....
۷۴۲	۳-۷-۴- گونه‌شناسی مسئولیت کیفری در قبال سیل.....
۷۴۸	۳-۷-۵- مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی.....
۷۵۴	۳-۷-۶- الگوسازی مدیریت سیل بر مبنای مسئولیت کیفری.....
۷۵۸	۳-۷-۷- دستاورد.....
۷۶۰	۳-۸-۸- مدیریت بحران و پیشگیری از بحران در ایران - وضعیت کنونی و پیشنهاد برای مدیریت بحران‌های آتی (داود کاظمی).....
۷۶۰	۳-۸-۲- بیان مسئله.....
۷۶۵	۳-۸-۳- ضرورت «مدیریت» بحران.....
۷۶۶	۳-۸-۴- ضرورت «پیش‌بینی» و «پیشگیری» از بحران.....

فصل چهارم تحلیل نهایی.....	۷۷۳
۱-۴- تحلیل حادثه سیلاب از منظر اصول بنیادین حقوق عمومی.....	۷۷۵
۱-۱-۴- مقدمه.....	۷۷۵
۲-۱-۴- درنگ و تأملی تاریخی.....	۷۷۷
۳-۱-۴- از حکومت قانون به حکمرانی مطلوب.....	۷۸۵
۴-۱-۴- از حکمرانی مطلوب به اداره خوب.....	۷۹۴
۲-۴- سیلاب و نظام حقوقی.....	۷۹۹
۱-۲-۴- دیباچه.....	۷۹۹
۳-۴- نحوه جبران خسارت ناشی از فجایع طبیعی با مطالعه تطبیقی نظام های حقوقی فرانسه ، آلمان ، بلژیک و هلند بر اساس گزارش تهیه شده در شورای علمی سیاست گذاری دولت هلند 2017.....	۸۰۹
۱-۳-۴- فرانسه.....	۸۰۹
۲-۳-۴- آلمان.....	۸۱۷
۳-۳-۴- بلژیک.....	۸۲۴
۴-۳-۴- هلند.....	۸۴۰
۴-۴- پرسش ها و شرح قصورها و تقصیرهای نهادها ،موسسات و ارگان های عمومی و حاکمیتی در حوادث سیلاب (موضوع سوال سوم در حکم ریاست جمهوری).....	۸۵۷
۱-۴-۴- چکیده.....	۸۵۷
۲-۴-۴- شرح قصورها و تقصیرها ی نهادها ،موسسات و ارگان های عمومی و حاکمیتی در حوادث سیلاب.....	۸۶۰
۳-۴-۴- سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و سیلاب.....	۸۶۳
۴-۴-۴- قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران و سیلاب.....	۸۶۷
۵-۴-۴- شورای تامین و سیلاب.....	۸۸۲
۶-۴-۴- وزارت راه، مسکن و شهرسازی و سیلاب.....	۸۸۷
۷-۴-۴- وزارت کشور و سیلاب.....	۸۹۶
۸-۴-۴- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سیلاب.....	۹۰۰
۹-۴-۴- سازمان هواشناسی و سیلاب.....	۹۰۳
۱۰-۴-۴- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت مخابرات ایران و سیلاب.....	۹۱۷
۱۱-۴-۴- وزارت جهاد کشاورزی و سیلاب.....	۹۲۴
۵-۴- مهمترین سؤالات از نهادهای عمومی و دولتی در خصوص قصورها و تقصیرهای حقوقی در جریان بروز حادثه سیلاب (سؤال سوم پیوستی در حکم ریاست جمهوری).....	۹۲۸
۱-۵-۴- سؤالات مربوط به دادستانی کل کشور.....	۹۲۸
۲-۵-۴- سؤالات مربوط به سازمان بازرسی کل کشور.....	۹۳۱
۳-۵-۴- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.....	۹۳۴
۴-۵-۴- سؤالات مربوط به مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان.....	۹۳۹
۵-۵-۴- سؤالات پیرامون سمن ها و خیریه ها.....	۹۴۱
۶-۵-۴- شهرداری ها.....	۹۴۴
۷-۵-۴- شورای تأمین استان.....	۹۵۲

۹۵۸	۴-۵-۸-مطبوعات و رسانه‌ها.....
۹۶۱	۴-۵-۹-رئیس جمهور و دولت.....
۹۷۰	۴-۵-۱۰-وزارت کشور.....
۹۷۲	۴-۵-۱۱-وزارت راه و شهرسازی.....
۹۸۳	۴-۵-۱۲-سازمان هواشناسی.....
۹۸۶	۴-۵-۱۳-وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات.....
۹۸۸	۴-۵-۱۴-مدیر عامل محترم شرکت مخابرات ایران.....
۹۹۰	۴-۵-۱۵-وزارت جهاد کشاورزی.....
۹۹۱	۴-۵-۱۶-وزارت نیرو.....
۹۹۱	۴-۵-۱۷-فرمانداری.....
۹۹۴	۴-۵-۱۸-سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور.....
۹۹۷	۴-۶-۶-گزارش مطالعه تطبیقی حقوق سیلاب.....
۹۹۷	۴-۶-۱-چکیده.....
۹۹۷	۴-۶-۲-مقدمه.....
۹۹۸	۴-۶-۳-مطالعه تطبیقی تعهدات دولت ها و موضوع سیل (۹ کشور).....

فهرست جداول

جدول ۱-۱	مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با سیلاب	۳۴
جدول ۲-۲	هشدارهای سازمان هواشناسی در ارتباط با احتمال وقوع سیلاب	۹۵
جدول ۳-۲	برآورد خسارت به تاسیسات وزارت نیرو	۹۸
جدول ۴-۲	وضعیت اعتبارات مدیریت رودخانه‌ها با رویکرد احیاء در سال‌های ۹۶ و ۹۷	۱۳۱
جدول ۵-۲	تعداد و زمان صدور اطلاعیه‌ها و اخطاریه‌ها در رخداد سیل اخیر	۱۶۳
جدول ۶-۲	تعداد اطلاعیه‌ها و اخطاریه‌های صادر شده در سطح استانی	۱۶۴
جدول ۷-۲	خلاصه قوانین و مقررات مرتبط	۱۶۷
جدول ۸-۲	مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه ۱ و ۲ و ۳ طرح‌های جنگلداری کشور در سال ۱۳۷۵	۱۷۲
جدول ۹-۲	مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه ۱ و ۲ و ۳ در استان گیلان: ۱۳۷۵	۱۷۲
جدول ۱۰-۲	مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه ۱ در استان مازندران: ۱۳۷۵	۱۷۲
جدول ۱۱-۲	مساحت و تعداد درختان قطع شده برای سایر مقاصد: ۱۳۷۵	۱۷۳
جدول ۱۲-۲	موارد و مساحت آتش سوزی در جنگل‌ها و مراتع کشور بین سالهای ۱۳۶۵ - ۱۳۹۱	۱۷۳
جدول ۱۳-۲	طرح‌های مرتعداری به تفکیک استان	۱۷۷
جدول ۱۴-۲	نام طرح‌های مرتعداری	۱۷۸
جدول ۱۵-۲	مساحت مراتع واگذار شده به نهادها و دستگاه‌های دولتی	۱۷۹
جدول ۱۶-۲	فعالیت‌های اجرایی برنامه آبخیزداری (هکتار)	۱۸۵
جدول ۱۷-۲	مساحت و شیب میانگین زیرحوضه‌ها (گزارش سازمان زمین‌شناسی و اکتشافات معدنی کشور)	۲۳۴
جدول ۱۸-۲	میزان تعرضات و ساخت و سازهای بستر رودخانه خشک و مسیله‌های سعدی و دروازه قرآن	۲۳۷
جدول ۱۹-۲	گزارش فعالیت‌های مداخلات سلامت روان دانشگاه‌های متأثر از سیل تا تاریخ ۹۸/۰۴/۲۵	۳۱۲
جدول ۲۰-۲	گزارش فعالیت تا تاریخ ۹۸/۰۴/۲۵	۳۱۲
جدول ۲۱-۲	آمار رسمی متوفیات سیلاب ۹۸ اعلام شده توسط پزشکی قانونی	۳۱۶
جدول ۲۲-۲	مصدومین و فوتی‌های سوانح جوی از ۲۶ اسفند لغایت ۹ اردیبهشت	۳۱۷
جدول ۲۳-۲	آمار رسمی متوفیات سیلاب ۹۸ اعلام شده توسط وزارت بهداشت	۳۱۸
جدول ۲۴-۲	مقایسه کشورهای مورد مطالعه از نظر سابقه برنامه ریزی و سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بلا	۴۸۲
جدول ۲۵-۲	قوانین و مقررات مربوط به وظایف کمیته امداد در مدیریت سیلاب‌های سال ۹۷-۹۸	۴۹۳
جدول ۱-۳	قوانین مرتبط با حقوق خاک	۶۰۵
جدول ۲-۳	فهرست حق‌های بشری که در زمان وقوع بلایای طبیعی از جمله سیل تحت تأثیر قرار می‌گیرند	۶۳۹
جدول ۴-۳	فهرست برخی از آتش سوزی‌های خسارت بار ۲۰ سال اخیر ایران (مواردی که رسانه‌ای شده‌اند)	۷۶۱
جدول ۵-۳	فهرست برخی از سیل‌های ۳۰ سال اخیر که رسانه‌ای شده‌اند	۷۶۲
جدول ۶-۳	فهرست برخی از زلزله‌های خسارت بار ۱۰۰ سال اخیر ایران	۷۶۳
جدول ۷-۳	شاخص آلودگی هوا در ۸ کلانشهر کشور در فاصله سال‌های (۱۳۹۳-۹۴)	۷۶۴
جدول ۸-۳	آمار تلفات تصادفات نوروزی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۶	۷۶۵

جدول ۳-۹ آمار خسارت های مالی سیل های اتفاق افتاده در استان گلستان در فاصله سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۶).....	۷۶۷
جدول ۳-۱۰ نمودار برخی تشکیلات موازی در ساختار سازمانی وزارتخانه ها در ارتباط با مدیریت بحران.....	۷۶۸
جدول ۳-۱۱ جدول چارت پیشنهادی کلی برای وزارت پیش بینی، پیشگیری و مدیریت بحران (فقط عنوان معاونت ها).....	۷۷۲
جدول ۴-۲ منابع مالی موجود برای پرداخت خسارت تحت کنوانسیون بینالمللی مسئولیت هستهای.....	۸۳۴
جدول ۴-۳ جمع بندی راههای جبران خسارت.....	۸۵۳

فهرست شکل‌ها

- شکل ۱-۱ برنامه‌ها و عملکرد وزارت نیرو در انجام مطالعات حد بستر و حریم رودخانه‌ها..... ۸۴
- شکل ۲-۱ تخریب ریل راه آهن در غرب آق قلا برای تخلیه سیل ۸۷
- شکل ۳-۱ برش عرضی و تخریب جاده آق قلا-اینچه برون برای تخلیه سیل آق قلا..... ۸۷
- شکل ۴-۱ کاهش عرض موثر رودخانه در محل پل آخوندآباد..... ۸۹
- شکل ۱-۲ پیش بینی فصلی بارش..... ۱۶۲
- شکل ۶-۲ جنگل زدایی یا تخریب کیفیت جنگل در سرشاخه های اصلی سیل خیز حوضه رودخانه گرگانرود..... ۱۷۵
- شکل ۷-۲ نمایی از محل گذر رودخانه‌های اصلی و زیرحوضه‌های آبریز شیراز بر روی تصویر ماهواره‌ای گوگل ارت..... ۲۳۰
- شکل ۸-۲ تصویر حوضه آبخیز دروازه قرآن-تصویر برگرفته از گوگل ارت ۲۳۱
- شکل ۹-۲ تصویر حوضه تنگ الله اکبر ۲۳۲
- شکل ۱۰-۲ تصویر حوضه مسیل سعدی ۲۳۲
- شکل ۱۱-۲ تصویر دروازه قرآن پیش از احداث خیابان ۲۳۵
- شکل ۱۲-۲ تصویر دروازه قرآن کنونی ۲۳۶
- شکل ۱۳-۲ نقشه بستر و حریم رودخانه خشک و مسیلهای سعدی و دروازه قرآن ۲۳۸
- شکل ۱۴-۲ تصویر حوضچه آرامش و کانال تعبیه شده در آن به منظور انتقال سیلاب..... ۲۴۰
- شکل ۱۵-۲ تصویر کانال طراحی شده با قطر یک متر جهت خروج سیلاب دروازه قرآن..... ۲۴۰
- شکل ۱۶-۲ تصویر پل آبنگی در بالادست دروازه قرآن ۲۴۱
- شکل ۱-۳ تصویری از زمین‌های زراعی استان گلستان در سال‌های اخیر ۶۱۱
- شکل ۲-۳ توجه ناکافی به منشأ رسوب و تمرکز بر راه‌حل‌های مکانیکی به جای اعمال راه‌حل‌های مبتنی بر طبیعت و پایدار..... ۶۱۲
- شکل ۳-۳ فرآیند جنگل‌زدایی را در عرض ۳۷ سال و در یکی از زیر حوزه‌های استان گلستان نشان می‌دهد..... ۶۱۲
- شکل ۳-۳ جنگل‌زدایی و یا تخریب کیفیت جنگل در سرشاخه‌های اصلی سیل خیز حوضه رودخانه گرگان رود..... ۶۱۳
- شکل ۱-۴ جمع کل خسارت به تفکیک استان ۸۸۸

فصل اول: مقدمه

۱-۱- فهرست سازمان‌هایی که به پرسش‌های کارگروه حقوقی پاسخ دادند

انجمن هیدرولیک ایران، پژوهشگاه ملی اقیانوس‌شناسی و علوم جوی، دادستانی استان خراسان رضوی، دادستانی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، سازمان برنامه و بودجه، سازمان ثبت اسناد، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان مدیریت بحران، سازمان هواشناسی کل کشور، شرکت آب منطقه ای فارس، شهرداری دزفول، شهرداری شوش، شورای اسلامی شهر شیراز، فرمانداری شیراز، مؤسسه تحقیقات خاک و آب، وزارت ارتباطات و فناوری، وزارت نفت، وزارت نیرو، پژوهشکده حفاظت خاک و آبخیزداری، استانداری مازندران، دادگستری کل استان فارس، شورای تامین استان فارس، انجمن علمی مدیریت بحران ایران، هلال احمر خوزستان، شرکت آب منطقه‌ای مازندران، جمعیت هلال احمر ج.ا.ا، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور، شرکت آب منطقه ای ایلام، وزارت جهاد کشاورزی-دفتر مدیریت بحران و مخاطرات، پژوهشگاه حفاظت خاک و آبخیزداری، سازمان آب و برق خوزستان، وزارت جهاد کشاورزی، سازمان ملی استاندارد ایران، وزارت راه، مسکن و شهرسازی، وزارت کشور.

۱-۲- فهرست سازمان‌هایی که به پرسش‌های کارگروه حقوقی پاسخ ندادند

اداره راه استان فارس، اداره کل جهاد کشاورزی استان ایلام، اداره کل جهاد کشاورزی استان خراسان رضوی، اداره کل جهاد کشاورزی استان خوزستان، اداره کل جهاد کشاورزی استان سیستان و بلوچستان، اداره کل جهاد کشاورزی استان فارس، اداره کل جهاد کشاورزی استان کرمان، اداره کل جهاد کشاورزی استان گلستان، اداره کل جهاد کشاورزی استان لرستان، اداره کل جهاد کشاورزی استان مازندران، استانداری خراسان رضوی، استانداری سیستان و بلوچستان، استانداری فارس، استانداری کرمان، استانداری‌های خوزستان، لرستان، گلستان و ایلام، سازمان صدا و سیما، سازمان نظام پزشکی، ستاد مدیریت بحران فارس، شهرداری اهواز، شهرداری بروایه، شهرداری پل دختر، شهرداری حمیدیه، شهرداری خرم آباد، شهرداری درود، شهرداری دشت آزادگان، شهرداری شوشتر، شهرداری شیراز، شهرداری معمولان، شهرداری میانرود، شهرداری هفت تپه، شورای شهر آق‌قلا، شورای شهر اهواز، شورای شهر پلدختر، شورای شهر ساری، شورای شهر شیراز، شورای شهر کلات نادر، شورای شهر گمیشان، شورای شهر معمولان، شورای شهر، شورای عالی استان‌ها، شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت، مرکز پژوهش‌های مجلس، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مجلس شورای اسلامی، کمیسیون اصل صد، انجمن تخصصی مهندسی علوم آب، انجمن جنگل‌بانی ایران، انجمن علوم و مهندسی منابع آب، انجمن عمران و ساختمان ایمن، انجمن مهندسان راه و ساختمان ایران، انجمن مهندسی آبیاری و آب ایران، انجمن مهندسی سازه ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، خانه کشاورز استان ایلام، خانه کشاورز استان خوزستان، خانه کشاورز استان کرمانشاه، خانه کشاورز استان گلستان، خانه کشاورز استان لرستان، خانه کشاورز استان مازندران، خانه کشاورز، دادستانی استان ایلام، دادستانی استان خوزستان، دادستانی استان فارس، دادستانی استان کرمان، دادستانی استان گلستان، دادستانی استان لرستان، دادستانی استان مازندران، معاونت حقوق عامه دادستانی کل کشور، دبیرخانه شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، کمیسیون انرژی مجلس، سازمان اورژانس کشور، سازمان بهزیستی، سازمان نظام مهندسی استان خوزستان، سازمان نظام مهندسی استان فارس، سازمان نظام مهندسی استان گلستان، سازمان نظام مهندسی ساختمان استان ایلام، سازمان نظام مهندسی ساختمان استان خراسان رضوی، سازمان نظام مهندسی ساختمان استان کرمان، سازمان نظام مهندسی ساختمان استان

مازندران، سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی، سازمان نظام مهندسی لرستان، شورای تامین استان ایلام، شورای تامین استان خراسان رضوی، شورای تامین استان خوزستان، شورای تامین استان سیستان و بلوچستان، شورای تامین استان کرمان، شورای تامین استان گلستان، شورای تامین استان لرستان، شورای تامین استان مازندران، شورای تامین استان ها، سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، سازمان جغرافیایی ارتش، سازمان میراث فرهنگی، سازمان نقشه‌برداری کشور، سیاست های کلی نظام، شرکت آب منطقه ای خراسان رضوی، شرکت آب منطقه ای سیستان و بلوچستان، شرکت آب منطقه ای کرمان، شرکت آب منطقه‌ای استان لرستان، شرکت آب منطقه‌ای گلستان، شرکت مخابرات ایران، شرکت مدیریت منابع آب ایران، شرکت مهندسین مشاور آبسار، شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی، شورای عالی شهرسازی و معماری، شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، قوه قضائیه، کمیته امداد، مجمع نمایندگان خوزستان، مجمع نمایندگان گلستان، مرکز تحقیقات راه، نهاد ریاست جمهوری و دبیر هیأت دولت، هلال احمر استان فارس، هلال احمر استان گلستان، وزارت آموزش و پرورش، وزارت دادگستری، وزارت صنعت، شرکت مدیریت منابع آب ایران.

۱-۳-۳- مقدمه

۱-۳-۱- چکیده

غلبه انسان بر طبیعت و منقاد کردن تمام عیار آن، یکی از انگاره‌های محتوم و شکست‌ناپذیر مدرنیسم بود. حداقل از ۳ قرن پیش در عرصه نظریه و همزمان با فراگیری اندیشه‌های رنه دکارت، فیلسوف مشهور فرانسوی، و دست کم از ۲ قرن پیش در عرصه عمل و با استحکام صنعتی شدن در جهان غرب و به تبع آن در اقصا نقاط جهان، چنین پنداشته می‌شد که انسان، واجد آن چنان ظرفیت‌های شگرفی است که می‌تواند به مدد عقل و فن‌آوری‌های هر دم فزاینده، طبیعت را آن‌طور که می‌خواهد به انقیاد خود درآورده و تسخیر کند.

به این ترتیب، رابطه انسان و طبیعت بر اساس یک دوگانه‌ی خلل‌ناپذیر بنا شد: انسان به عنوان سوژه یا مولفه‌ی عمل‌کننده و طبیعت به عنوان اُبژه یا موضوع عمل. این رابطه، فقط یک ارتباط فرضی، نظری و روی کاغذ نبود. پیشرفت‌های شگرف و حیرت‌انگیز بشر در عرصه‌های مختلف دقیقاً محصول عملی همین رابطه بود و است. اتکای بر عقل نامحدود بشری، آدمیزاد را به سوی فتح قله‌هایی سوق می‌داد که در گذشته، حتی معرفتی بر آن‌ها نداشت. پس بی‌دلیل نبود که در آن دوران، پرسش‌گری را از یک سو و زاینده‌گی و سازندگی را از سوی دیگر دو ویژگی بنیادی عقل بشری و به تبع آن دوران مدرنیسم می‌خواندند. انسان دوره مدرن، همه انگاره‌ها و پیش‌انگاره‌های سنتی را به پرسش گرفته و خواستار تحقق جهانی مملو از معرفت‌های نو بود. بسیاری از علوم شناختی و غیر شناختی جدید در همین عصر پا به وجود گذاشتند. شاخه شاخه شدن علم در اثر اشتیاق بشر به پیشرفت و پاسخگویی به سوالاتی بود که بشریت هیچ گاه خود را نتوانمند در حل آن‌ها نمی‌دید. اما اکنون روزگار دیگری در راه بود. همگام و هم‌راستا با جهانی آکنده از معرفت‌های نو، پدیداری دنیایی مزین به وجوه و سیمای جدید، دیگر خواسته بشری تحت الهامات و تاثیرات دوره جدید به شمار می‌آمد. ما به‌ازای این علاقه، پا گرفتن فنون جدیدی بود که بشر را قادر می‌ساخت به ورای جایی برود که تاکنون در آن سکنا داشت چرا که این خواسته دوم رخ نمی‌داد مگر آن که سیما و ریخت طبیعت، مطابق با خواسته آدمیزاد، تغییر می‌کرد.

به این ترتیب دخل و تصرف‌های خرد و کلان انسان در طبیعت آغاز شد و دهه‌ها ادامه پیدا کرد. شهرها بزرگ و بزرگ‌تر شدند، راه‌ها و جاده‌ها از دل کوه و کوهستان و جنگل‌ها گذر کردند، فرودگاه‌های غول آسا پدید آمدند، کارگاه‌ها و کارخانه‌ها عریض و عریض‌تر شدند، عروج برج‌ها و ساختمان‌ها چشم‌گیرتر شده و آسمان‌خراش‌ها در دل شهرها رخ نمودند، سدها و آب بندها ساخته شدند، تنه‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

درختان افتادند و تیرهای چراغ برق پا گرفتند، و خلاصه در یک کلام، طبیعت مقهور بشر شده و آدمی بدون توقف، در جای جای کره خاکی و آسمان بالای سر آن پیش می‌رفت. بشریت برای نخستین‌بار در طول تاریخ در جایگاهی قرار گرفته بود که نه تنها می‌توانست از طبیعت رمز زدایی کند و معرفت مبتنی بر اوهام نسبت به آن را ارتقا بخشد، بلکه حالا تصویر خود را بزرگتر از هر تصویری می‌دید که تا پیش از آن می‌توانست متصور بود. جان کلام آن که، رابطه بشریت و طبیعت مغلوبه شده و طرف قوی‌تر به جانب انسان لغزیده بود. داستان‌ها، فیلم‌ها و قطعات هنری دیگری که قرن گذشته از سوی ادبا و هنرمندان جهان – البته آغشته به اغراق – در توصیف پیشرفت‌های فن‌آورانه بشری پدید آمدند، صرفاً مخلوق ذهن و تصنع فرضی نبودند بلکه به واقع آن‌ها را باید انعکاسی از جهان واقعاً موجود در عرصه هنر دانست.

با وجود این، یک پارادوکس تلخ اما واقعی و گریز ناپذیر در دل این پیشرفت وجود داشت: هر چه انسان بر اثرگذاری خود بر طبیعت می‌افزود بیشتر در برابر آن بی‌دفاع به نظر می‌رسید. طبیعت بی آن که واقعا جان و روحی برای خود داشته باشد، دردِ جان و روحش را در قالب بلایا و رویدادهای عظیم به همگان نشان می‌دهد. بلایای طبیعی و حوادث ناگوار همراه با آن، یک رویداد مشترک در اعصار مختلف و در جغرافیای متفاوت کره زمین به شمار می‌رود. حقیقتاً در حالی که تصور می‌شد، انسان به کمک پیشرفت‌های فن‌آورانه که به دست آورده است، نه تنها می‌تواند جلوی قهر طبیعت ایستادگی کند بلکه آن را مسخر و منقاد خویش سازد اما حالا بر همگان آشکار شده است که دقیقاً و دست بر قضا دخالت در ریخت‌شناسی طبیعت، موجب رویدادهای ناگواری شده است که هیچ سازه، عقل، فن و فن‌آوری بشری توان ایستادگی در برابر آن را ندارد. دستیابی به نفت و گسترش کنکاش زمین برای حصول هر چه بیشتر به انرژی‌های فسیلی، گشایشی کم‌نظیر در زندگی جوامع انسانی پدید آورد اما آلودگی هوا جزئی لاینکف از این اکتشاف به شمار می‌آید؛ جنگل‌زدایی و ساخت جاده‌ها اگر چه حمل و نقل را برای جامعه انسانی تسهیل کرده است اما به همان اندازه وقوع سیلاب را محتمل‌تر از قبل می‌کند؛ پیشرفت در صنایع مربوط به کشاورزی سبب توسعه منابع غذایی و تسهیل در برداشت فراورده‌های موجود شد اما در همان حال به افزایش غیر قابل کنترل گازهای گل‌خانه‌ای منجر شد؛ خشک کردن تالاب‌ها بشر را قادر ساخت تا زمین‌های همواری برای بنا کردن صنایع جدید بیابد اما در عین حال، بلای ریزگردها را تسریع کرد؛ ساخت سدهای عظیم‌الجثه، بهره‌برداری از انرژی برق را ممکن ساخت ولی تغییر در اکوسیستم زمین و خشکسالی‌های پی در پی نتیجه گریزناپذیر این صناعت بشری بود... فهرست بلند بالای این کنش‌های انسانی و واکنش‌های طبیعی را می‌توان ادامه داد اما نتیجه یکسان است. نتیجه‌ای که شاید روزگاری برای بشر عجیب می‌نمود.

سونامی در شرق آسیا، رانش زمین در آمریکای لاتین و آمریکای جنوبی، توفان‌های سهمیگن در سواحل جنوبی و شرقی ایالات متحده آمریکا، باران‌های سیل‌آسای آسیای شبه‌قاره و همین اواخر در همین جا، یعنی سیلاب‌های شمال و غرب ایران همگی نشان می‌دهد که طبیعت جسورتر، چابک‌تر و چالاک‌تر از آن است که تماماً اسیر دست‌های کوچک ما شود. همه این رویدادها با ما سخن می‌گویند. طبیعت بی آن که جان و روحی برای خود داشته باشد، بی آن که زبان و دهانی داشته باشد می‌خواهد یک حرف ساده و یک پیام واضح به ما مخابره کند. ما باید این پیام را بشنویم. مدرنیسم با تمام کارکردهای مثبتی که برای جامعه انسانی به همراه داشته، واجد ابعاد مخرب‌تری بوده که باید درباره آن تأمل جدی کرد. حالا هم از حیث نظری و هم از جهت عملی لازم است در انگاره مدرنیسم از رابطه انسان و طبیعت تجدیدنظر کنیم. حقیقت آن است که این رابطه را نمی‌توان یک‌طرفه پنداشت. طبیعت به همان اندازه که موضوع عمل انسان است، مولفه‌ای قادر و عمل‌کننده به شمار می‌آید؛ تا آن اندازه که می‌تواند خسارت‌های هنگفتی بر تمامی دست‌آوردهای بشری از گذشته تا به حال وارد کند. اساساً بشر و طبیعت در دل تاریخ از رهگذر فعل و انفعال‌های متقابل به پیش

رفته‌اند. تو گویی، این دو عنصری غیر قابل تفکیکند که با وجود هم‌آوردی‌های مختلف، محکوم به هماهنگی هستند؛ عقل یکی، در برابر قهر دیگری نایی برای ایستادن ندارد و قهر یکی در برابر ذکاوت دیگری، مجالی برای بقا پیدا نمی‌کند.

سیلاب اخیر در ایران که چند روز پیش از نوروز ۹۸ آغاز و تا روزها و حتی هفته‌ها پس از آن ادامه پیدا کرد، یک نمونه بومی از طغیان طبیعت است که برخی از دلایل آن شناخته شده و برخی دیگر نیاز به مذاقه بیشتری دارد. نمی‌توان انکار کرد که در این رویداد ناگوار، پس زدن مداخلات افراطی انسان ایرانی از سوی طبیعت نقش بازی کرده است. قطعاً دلایل دیگری نیز در میان بوده است که در جا و مکان خود باید مورد بررسی و تحلیل کارشناسانه قرار گیرند. با وجود این، سیلاب، نوعاً به عنوان یک بلیه طبیعی قابل پیش‌بینی شناخته می‌شود اما برخی از زمینه‌های بروز و اوضاع و احوال مربوط به آن، در اینجا و آنجا، باعث می‌شود تا این رویداد قابل کنترل، ابعادی سهمیگن، به شدت خسارت‌بار و غیر قابل پیش‌بینی پیدا کند و به تعبیر رئیس‌جمهوری محترم در دستورشان درباره تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب» مسبب آن شود تا «احساسات و عواطف» عمومی برانگیخته شود.

این وضعیت، فرضیه‌ها و البته سوالات بی‌شمار مشخصی را پیش می‌گذارد که عمدتاً می‌توانند ماهیت حقوقی داشته باشند. از جمله این که دلایل بروز سیلاب اخیر در استان‌های شمالی و غربی ایران چه بوده است؟ آیا دلایل انسانی در وقوع آن پر رنگ‌تر بوده است یا تغییرات غیر انسانی و موسمی؟ چه عواملی دست‌اندرکار آن بود تا این سیلاب به وضعیتی غیر قابل کنترل و خسارت‌بار برسد؟ آیا اساساً با توجه به امکانات موجود، این سیلاب قابل پیش‌بینی بود؟ آیا دستگاه‌های دولتی و ذی‌ربط اقدامات لازم را در راستای پیشگیری از این رویداد تلخ را انجام داده بودند؟ آیا اصولاً این دستگاه‌ها و نهادهای موظف بوده‌اند که امکانات مربوط به پیش‌بینی و کنترل سیلاب را ارتقا بخشند؟ و در صورت پاسخ مثبت، آیا این اقدام انجام شده بود؟ آیا عوامل انسانی و غیر انسانی قابل شناسایی که سیلاب نوروز ۹۸ را شدت بخشیدند، قابل شناسایی هستند یا خیر؟ آیا دستورالعمل‌ها، قوانین، آیین‌نامه‌ها و در یک کلام موازین قانونی در این زمینه رعایت شده بودند یا خیر؟ آیا سازمان‌ها و اشخاصی که قانون برای آن‌ها وظایف و تکالیفی را در راستای پیشگیری، نظارت، بازرسی، رفع خطر، مقررات‌گذاری و غیره مقرر داشته بود، به موقع و به درستی به وظایف خود عمل کردند؟ الگو و مقررات مورد استفاده برای کاهش آثار خسارت‌بار سیلاب چه بوده و علت ناموفق بودن آن چه بود؟ مدیریت بحران قبل از حادثه و در زمان وقوع حادثه و روزهای بعد از حادثه، از نظر حقوقی، چه تکالیف و اختیاراتی داشت و نقایص و نقاط احتمالی قوت آن چه بوده است؟

پاسخ به این پرسش‌ها مشخصاً از طریق کنکاشی حقوقی شدنی است. پر واضح است، وقتی از حقوق و ابعاد آن سخن گفته می‌شود، منظور وضعیت یا رابطه‌ای است که یک سر آن «حق» و سر دیگر آن «تکلیف» قرار دارد. به گواهی بسیاری از دکترین‌های شناخته شده، قوام هر رابطه حقوقی به وجود این دو عنصر بستگی دارد و بنابراین بی‌دلیل نیست که زوال حق یا تکلیف، اساس یک رابطه حقوقی را از میان می‌برد. هر پژوهش و کنکاش حقوقی ناگزیر است که حق یا تکلیف منبعث از یک رابطه حقوقی را شناسایی کرده و در پی تحلیل و ارزیابی آن بر مصادیق خارجی و عینی باشد. بنابراین، تحلیل حقوقی یک مانور مبتکرانه از عالم فرضی حقوق به دنیای واقعی پدیدارهای خارجی است. برای انجام چنین مانوری و ارائه یک تحلیل کارآمد و قابل اتکای حقوقی، مهمترین، شفاف‌ترین و در دست‌ترین منبع، موازین قانونی حاکم بر کشور است. این موازین که شامل قوانین مصوب، آیین‌نامه‌ها و مقررات مختلف می‌شود، ضمن ترسیم روابط حقوقی مربوط، صاحبان حق و تکلیف را شناسایی و به طور صریح یا ضمنی معرفی می‌کند. البته موازین قانونی، نقطه عزیمت هر پژوهش حقوقی به شمار می‌آید و نمی‌تواند یگانه منبع تحلیل باشد. بدون شک، این موازین به دلایل مختلف، از ابهام و خلأ دور نیستند و در نتیجه هر تحلیل حقوقی ناگزیر است ضمن بر شمردن این نواقص، زمینه‌های تدوین عرف‌های مناسب و توسعه نظام حقوقی در آینده را پیشنهاد دهد. به همه این دلایل، در وجه دیگری از تحقیق، کمیته حقوقی لازم بود تا به مسائل بنیادی‌تر مثل

گزارش ملی سیلاب‌ها

کاستی‌ها، نواقص و ضعف‌های احتمالی ساختاری در نظام اداری و حقوقی کشور پیردازد. به عبارت دیگر به جا بود مشخص شود که آیا در کنار خطاها و تخلف‌های احتمالی قابل انتساب به این یا آن مقام یا نهاد دولتی و عمومی، دلایل ساختاری‌تر دیگری نیز وجود داشته است که به وقوع، تشدید و زیان‌بار شدن هر چه بیشتر سیلاب اخیر در کشور منجر شود یا خیر. این وجه مسائل کلان‌تر و عمده‌تری همچون نواقص در نظام نظارت‌گری و پاسخ‌گویی عمومی و دولتی در کشور، ضعف در شفافیت و گردش آزاد اطلاعات، کاستی‌ها و خلاءها در داشتن رسانه‌های آزاد به منظور بازتاب نواقص پیش گفته، نارسایی‌های خرد و کلان در نظام کارکردی اداری در کشور و از همه مهم‌تر ابعاد حاکمیت قانون در کشور را پیش می‌کشد.

کمیته حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، با همین پیش‌فرض‌ها کار پاسخ‌گویی به سوالات حقوقی که در دستور رئیس‌محترم جمهور وجود دارد و بخشی از آن‌ها فوقاً ذکر شدند، آغاز کرد. کمیته در این خصوص تلاش کرد تا بهترین رویکرد و پاسخ را به مسائل و مطالباتی که در این دستور منعکس شده بود، ارائه کند. به همین دلیل ابتدا و پس از بررسی‌های مقتضی و تبادل نظرهای علمی و حقوقی محورهای اصلی گزارش کمیته مطابق با دستور ریاست محترم جمهوری احصاء شد. در این دستور بر دو موضوع درباره کار هیأت تاکید شده است: ۱) چگونگی افزایش تاب‌آوری ایران در مواجهه با حوادث طبیعی از طریق الف) جلوگیری از تکرار اشتباهات و کاستی‌های کنونی؛ ب) به حداکثر رساندن ظرفیت مدیریت سیلاب و ۲) ارائه گزارش معتبر، دقیق و علمی به مردم تاکید شده است. شایسته بود تا ارائه گزارش به مردم، میزان آمادگی کشور در مقابل سیلاب براساس موازین قانونی موجود، شیوه مدیریت بحران، شیوه برآورد خسارات، شیوه جبران خسارات و اصلاحات ضروری قوانین موجود را در برگیرد. به عبارت دیگر، موارد اخیر، رئوس گزارش‌دهی کمیته حقوقی هیأت را تشکیل می‌داد. منطبق با همین مبانی کلی، محورهایی که به جا بود تا گزارش کمیته بر اساس آن تدوین شود، مشخص شدند.

پیش از اشاره به محورهای گزارش ذکر این نکته ضروری است -همان طور که در ادامه به تفصیل خواهد آمد- از آنجا که این نگرانی وجود داشت که به دلیل برخی نارسایی‌های اداری، امکان جمع‌آوری اطلاعات و گزارش‌های لازم از دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی به طور کامل ممکن نباشد، ترجیح داده شد تا کار کمیته تلفیقی از موضوع -محوری و نهاد- محوری باشد. به این ترتیب، به موازات آن که کار پایش، رصد و نظارت بر وظایف قانونی هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط بسته به مورد در میان اعضای کمیته حقوقی توزیع شد، به صورت موضوعی نیز پیگیری‌ها، جمع‌آوری اطلاعات، دسته‌بندی قوانین موجود، تحلیل حقوقی عملکردها و... صورت پذیرفت. این تلاش‌ها بر اساس محورهای کلی گزارش که به شرح زیر است، انجام شد:

۱- عواملی که سبب افزایش تاب‌آوری در برابر سیلاب می‌شود در دو محور:

۱-۱- کسب آمادگی در برابر سیلاب؛

۱-۲- مدیریت سیلاب، منابع آب و سازه‌های آبی؛

۲- بررسی عملکرد در سیلاب اخیر در سه محور:

۱-۲- مدیریت بحران؛

۲-۲- امداد و نجات؛

۲-۳- ارتباطات؛

۳- اصلاحات لازم برای افزایش تاب‌آوری.

گسترده‌گی کار از یک سو و مجموعه قوانین و مقررات مختلف و پراکنده از سوی دیگر باعث شد تا بررسی تعهدات حقوقی موجود در هر یک از محورهای فوق یا هر یک از دستگاه‌های مرتبط به صورت جداگانه و مفصل در دستور کار هر یک از اعضای کمیته حقوقی قرار گیرد. برای انجام این کار پیش فرض‌ها، موانع، محدودیت‌ها و اقتضائات خاصی وجود داشت که لازم بود مورد توجه قرار گیرند:

اول: طبیعی است که اصولی‌ترین و مبنایی‌ترین منبع در یک گزارش حقوقی، مجموعه قوانین موجود باشد. متأسفانه، هیچ‌گونه دسته‌بندی رسمی و مطمئن از مجموعه قوانین و مقررات حاکم بر کشور در زمینه‌های مربوط به کار این گزارش وجود ندارد و در نتیجه هر پژوهشگر در ابتدای پژوهش با کار طاقت‌فرسای جست‌وجو، یافتن، دسته‌بندی و تنسيق موازین قانونی روبه‌رو است تا به واسطه آن مشخص کند که مخاطب هر یک از قوانین کدام یک از دستگاه‌های دولتی است. این کار زمانی دشوارتر می‌شود که به یاد آوریم برخی از مفاد قوانین کشور با یکدیگر تعارض‌های ظاهری و حتی باطنی داشته و البته به جهت آن که هر یک از آن‌ها حوزه‌هایی خاص را پوشش می‌دهند در نتیجه نمی‌توان به راحتی با استفاده از قواعد عادی مربوط به حل تعارض قوانین، میان آن‌ها نظم و سلسله مراتبی برقرار کرد. این موضوعی است که باید به طور خاص و در جایگاه خود مورد ملاحظه و توجه نهادها و اشخاص مسئول قرار گیرد. علاوه بر این، برخی ابهام‌ها و نارسایی‌ها در متن و زبان قانون وجود داشت که کار تشخیص تعهدات حقوقی را با دشواری مواجه می‌کرد. همه این‌ها می‌طلبید تا جایی که ممکن است با احتیاط و تامل پیش رفت.

دوم؛ شماری از مقررات و آیین‌نامه‌های مورد نیاز از سوی برخی دستگاه‌های ذیربط در حوزه‌هایی خاص که مربوط به کار این کمیته می‌شدند در طول سالیان صادر شده که عملاً امکان دسترسی به آنها با دشواری‌های بسیاری روبه‌رو بود. در خود این مجموعه‌های حقوقی خاص نیز، نارسایی‌های قابل تذکری دیده می‌شد از جمله و مهمترین آن‌ها این که در حالی که برخی از وظایف و تکالیف قانونی احصا شده بودند که نهاد مجری آن‌ها تعیین نشده و برخی از تداخل حیطه‌ی کارکردها و وظایف سبب شده بود تا عملاً هیچ نهادی در آن دستگاه خاص، متولی اجرای برخی از این تعهدات نباشد. از این دست نارسایی‌ها در برخی دیگر از حوزه‌ها قابل ره‌گیری بود.

سوم؛ نباید فراموش کرد که بررسی کمیته صرفاً شامل نظام حقوقی داخلی نمی‌شد و باید مقررات موجود در نظم حقوقی بین‌المللی را نیز در برمی‌گرفت. دولت جمهوری اسلامی ایران و سایر دولت‌ها به عنوان اعضای جامعه بین‌المللی موظف به رعایت موازین حقوقی بین‌المللی هستند. ضمن این که ماده ۹ قانون مدنی نیز، تعهدات بین‌المللی را در زمره قوانین داخلی برشمرده و به این طریق، اجرای آن‌ها را الزامی کرده است. علی‌رغم آن که بلایای طبیعی همچون سیل و سیلاب به اندازه خود طبیعت قدمت داشته و دیرپا هستند، اما نظام حقوق بین‌الملل درباره آن‌ها نوظا است و بیشتر حول حقوق کنوانسیون‌ی شکل گرفته است تا این که مشتمل بر حقوق بین‌الملل عرفی باشد. البته در این راستا، برخی اصول کلی حقوقی که در میان همه نظام‌های حقوقی اصلی مشترک هستند و جزئی از منابع کلاسیک حقوق بین‌الملل به شمار می‌آیند، قابل شناسایی هستند که در کار پژوهش کمیته مورد توجه قرار داشته‌اند.

چهارم؛ پس از تنویر نظام‌های قانونی داخلی و بین‌المللی موجود، تلاش شد تا پرسش‌هایی درباره اقدام‌هایی که هر یک از دستگاه‌های مسئول، مطابق با قوانین و مقررات مربوط موظف به اجرای آن بوده‌اند، تهیه شود. تلاش بر این بود که این پرسش‌ها تا سر حد امکان واضح و شفاف طراحی شده و پاسخ‌دهنده را دچار تردید نکنند. این پرسش‌ها برای هر یک از دستگاه‌های مربوط ارسال شد اما متأسفانه نهادها و دستگاه‌های مخاطب در ارائه پاسخ به کمیته بسیار با تعلل و تاخیر عمل کردند و برخی از پاسخ‌ها نیز به دلیل خروج موضوعی، اساساً قابل بهره‌برداری نبودند. البته این قسم تعامل نهادهای مخاطب با کمیته، قابل تحلیل در چارچوب کلی‌تری است و این موضوع اصولاً به رفتار عام‌تر نهادهای عمومی و دولتی در کشور که مبتنی بر گریز از پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی است مرتبط

گزارش ملی سیلاب‌ها

است. همچنین از آنجا که اساساً کمیته برخلاف نهادهای اجرایی و قضایی، فاقد اختیار قانونی لازم برای درخواست پاسخ از نهادها و دستگاه‌های ذیربط بود، در نتیجه این نحو عمل و برخورد طبیعتاً تأثیر خود را بر کار کارگروه گذاشت. بررسی حقوقی هر واقعه نیاز قابل توجهی به داده‌های قابل اتکا دارد. در حوزه کار کمیته، این داده‌ها تا اندازه زیادی به طور انحصاری در اختیار نهادهای مخاطب بودند و بنابراین کمبود و نقصان در این خصوص قادر بود نتیجه نهایی را نتیز متاثر سازد. این موضوعی است که به نظر می‌رسد باید در کارگروه‌های مشابه آینده برطرف شود. به هر تقدیر، پس از دریافت پاسخ‌ها، کمیته حقوقی تلاش کرد تا میان اقدامات اعلام شده و تعهدات حقوقی موجود بسامد و تناسبی را مشخص کند و معلوم دارد که هر یک از دستگاه‌های قانونی تا چه اندازه وظایف خود را جامه عمل پوشانده‌اند. نتایج کار مفصلاً در ادامه این گزارش قابل مشاهده است.

پنجم؛ متأسفانه وسعت سیلاب اخیر در کشور گسترده و قابل توجه بود. تقریباً بیش از ۹ استان کشور در طیف‌های مختلف جغرافیایی (از جنوب تا شمال) از این بلیه طبیعی متاثر شده بودند. طبیعی است که این وسعت حادثه، مستندسازی واقعه را که اساس تحلیل حقوقی است با دشواری‌های متعددی مواجه می‌سازد. بعد از تدقیق موازین قانونی، نیاز است تا این موازین بر واقعیت موجود تطبیق داده شود تا کژی‌ها و راستی‌های محتمل باز نمود شوند. پیچیدگی مربوط به تعیین حدود و مرزهای رخداد سیلاب، به تحلیل حقوقی مرتبط با آن سرایت و از این جهت دشواری کار را دو چندان کرد.

ششم؛ یک یافته مشترک در خصوص همه موضوعات و نهادهایی که مورد مطالعه کمیته قرار گرفته‌اند این بود که با وجود همه ضعف‌ها، نواقص و ابهام‌هایی که در نظام حقوقی کشور درباره پیشگیری یا تعدیل آثار سیلاب و بلایای طبیعی وجود دارد اما خروجی نهایی اقداماتی که از سوی نهادهای اجرایی و نظارتی ذی‌ربط انجام شده بود پایین‌تر از استانداردهایی بوده است که در قوانین موجود مورد تعریف قرار گرفته‌اند. ناگفته پیداست اگر این نهادها به تکالیف خود مطابق با قوانین موجود و در وضعیت کنونی آن عمل می‌کردند، میزان خسارات مادی و معنوی ناشی از سیلاب کمتر از آن چیزی می‌شد که در فرودین ۹۸ اتفاق افتاد.

هفتم؛ سیلاب از آن دسته بلایای طبیعی است که کار پیش‌بینی، پیشگیری، تعدیل آثار و در یک کلام مدیریت پیش و پس از آن به اقدامات نهادهای مختلفی گره خورده است. اگر چه این موضوع علی‌الظاهر به علت ایجاد زمینه‌ای برای هم افزایی نیروها و دستگاه‌ها مثبت تلقی شود اما در عین حال پیچیدگی‌ها، دشواری‌ها، ارجاع مسئولیت‌ها به دیگری، تداخل دستورالعمل‌ها و مواردی از این دست را به همراه دارد. همه این مسائل، کار تحلیل حقوقی یک رویداد را مشکل‌تر از رویدادهای دیگری می‌کند که در آن با این نوع از تورم سازمانی روبه‌رو نیستیم. این موضوع به خودی خود بر جمع‌آوری اطلاعات، انتساب خطاها و نواقص که ذات یک ارزیابی حقوقی را تشکیل می‌دهند، اثر گذار بوده است.

هشتم؛ نباید از این نکته غافل شد که حقوق به علت مبانی بنیادی آن می‌تواند محل تبادل نظرهای استدلالی و کارشناسی مختلفی باشد. این موضوع نشان می‌دهد که چرا تحلیل‌های حقوقی از رویدادی واحد می‌تواند متفاوت از آب درآید. تحلیل حقوقی از قطعیتی همانند تحلیل در حوزه‌های فنی برخوردار نیست و باب گفت‌وگو و تحلیل‌های بیشتر همواره باز است. تحلیل حاضر نمی‌تواند آخرین و بی‌نقص‌ترین ارزیابی حقوقی از رویداد سیلاب سال ۹۸ باشد. با وجود این، در طول این گزارش تلاش شده است، تا کمترین فاصله از مبانی تثبیت شده حقوقی حفظ شود تا نتیجه نهایی کار قابل اتکا باشد. به هر حال، این ارزیابی به جهت موازین حقوقی موجود، برای هیچ طرفی الزام‌آور، مسئولیت‌زا یا موجد حق و تکلیف نخواهد بود.

نهم؛ بررسی تناسب میان اقدامات انجام شده و موازین حقوقی موجود تنها کارکرد کمیته حقوقی نبود. این کمیته با اشراف بر این که برخی از نارسایی‌های موجود بر سر راه ممانعت و کنترل سیلاب می‌تواند ناشی از ضعف در نظام قانونی باشد، تلاش کرد تا از هگذر

گزارش ملی سیلاب‌ها

برخی پیشنهادها، راهنمایی برای قانون‌گذاری‌های بعدی به دست دهد. این راهنما قطعاً در ادامه و در مسیر قانون‌گذاری از سوی متولیان امر می‌تواند در اشکال بهتری اصلاح شود. با وجود این، نباید فراموش کرد که با توجه به وضعیت اقلیمی و جغرافیایی کشور که این بیم را بیش از پیش جدی می‌کند که باید منتظر وقایع مشابهی در آینده بود، قانون‌گذاری برای برطرف کردن ضعف‌های کنونی ضرورتی دوچندان است.

دهم؛ در تهیه این گزارش، از ... از حقوقدانان کشور که همگی دارایی توانایی لازم و سوابق درخور اجرایی و نظری هستند، استفاده شده است. از آنجا که بررسی دقیق سیلاب، نیازمند تحلیل‌های گوناگونی بود، در نتیجه تلاش شد که در میان اعضای کمیته، حقوقدانانی با تخصص در گرایش‌های مختلف (عمومی، خصوصی، کیفری، بین‌الملل، بشر، ثبت و...) حضور داشته باشند.

یازدهم، به طور خلاصه، این کمیته در بررسی ابعاد حقوقی سیلاب اخیر در کشور باید موضوع را از سه زاویه کلان می‌نگریست: نخست، آن که نظام قانونی موجود را رصد کرده و آن‌ها را مطابق با دستگاه‌های مخاطب نظم و نسق می‌داد؛ دوم، مبتنی بر دستاوردهای موجود در بند قبل، تناسب اقدامات اعلام شده و تعهدات موجود را مورد تحلیل و ارزیابی حقوقی قرار می‌داد و سوم، با احراز ضعف‌های موجود در نظام حقوقی کشور، پیشنهادهایی برای تعالی در آینده به دست می‌داد.

آنچه که در ادامه قابل مشاهده است، مبتنی بر همین تحقیقات، تتبعات، پیش‌فرض‌ها، ملاحظات، موانع و محدودیت‌هاست که تلاش شد به طور خلاصه فوقاً به آن‌ها پرداخته شود.

۱-۴- سیل گسترده ۹۸-۱۳۹۷

سیل گسترده و فراگیر در اواخر سال نود و هفت و بهار نود و هشت در مناطق مختلف کشورمان، ایران، در نوع خود بحران بی‌سابقه‌ای بود که پرسش‌ها، دغدغه‌ها و نیاز به جستجو در مسیرهای نو را با خود به همراه آورد. کمیته ملی سیل به دستور ریاست محترم جمهور به منظور واکاوی و بررسی جامع و دقیق تمامی ابعاد بحران روی داده تشکیل شد. اینکه یک فاجعه طبیعی سبب توجه افکار عمومی به یک پدیده شد و در کنار آن اراده‌ی سیاسی لازم برای ارزیابی و تحلیل شرایط شکل گرفت، امری میمون خواهد بود اگر چنین تجربه‌ای و درس‌های برگرفته از آن راهی برای اصلاح امور باشد.

در این میان مأموریت کارگروه حقوق کمیته ملی سیل نقشی متمایز داشت. این کارگروه در کنار ارزیابی ابعاد مختلف بحران روی داده به منظور شناسایی قصور و تقصیر احتمالی که سبب شد یک «بلای طبیعی» تبدیل به یک «فاجعه و بحران انسانی» با خسارات مادی و معنوی گسترده شود، وظیفه داشت به ترسیم چارچوب‌های قانونی، نهادی و نظارتی که در آینده از چنین شرایطی پیشگیری کند نیز بیندیشد. این مأموریت بی‌بدیل کارگروه حقوقی به دلیل جایگاه ویژه‌ی نظام حقوقی در پیشگیری از بحران یا به عبارت بهتر «بحران زدایی» از رخدادها قابل پیش‌بینی و غیرقابل پیش‌بینی در جوامع و در رابطه شهروندان و دولت است. می‌توان گفت: **قانون و حقوق است که اساس تاب‌آوری انسان در برابر بلایای طبیعی را مهیا می‌کند.** یک نظام حقوقی مطلوب بر محورهای «عادی ساز و پیشگیرنده»، «مدیریت پایدار و بهینه»، «تقسیم عادلانه‌ی امکانات و فرصت‌ها» و «غیر امنیتی شدن» روابط شهروندان و دولت تعریف می‌شود. بلای طبیعی سیل در برابر این چهار محور و البته آرمان یک نظام حقوقی، می‌تواند چالش‌ها و پرسش‌هایی بیافریند.

۱-۵- حکمرانی بلایای طبیعی^۱: از پیش بینی تا پیشگیری از سیل.

تعامل انسان‌ها با طبیعت و آنچه که بلای طبیعی خوانده می‌شود، قدمتی طولانی دارد. با رشد تکنولوژی و افزایش قدرت انسان در مهار محیط پیرامونش، انتظارات انسان در کاستن و یا حتی به هیچ رساندن آثار مخرب این بلایا نیز افزون شده است. در دنیای مدرن امروز، مخاطب این انتظارات، دولت است. «واقع گرایانه» بودن این انتظارات مبنایی است برای «مشروع ساختن» آنها و در نتیجه تبدیل «انتظارات مشروع» شهروندان در قالب نظام حقوقی به «مطالبات قانونی و حقوقی». از این رو شناخت سیل به عنوان یک پدیده ی طبیعی و میزان پیش بینی پذیری آن، برای هر نظام حقوقی یک ضرورت است. همچنین پرسش مهم تر این خواهد بود که آیا سیل قابل پیشگیری است؟ در کلام دیگر کدام افعال و کنش‌های انسانی می‌تواند در برابر سیل پیشگیرنده باشد و کدام ترک فعل‌ها می‌تواند «ریسک سیل» را افزایش دهد. این پرسش‌ها می‌تواند دو شاخه ی مجزا در حکمرانی فاجعه شکل دهد: «مدیریت حقوقی در برابر بلایا» و «مدیریت حقوقی ریسک بلایا». مدیریت حقوقی در برابر بلایا، شامل مجموعه ای از اقدامات واکنشی در برابر طبیعت است، در حالیکه مدیریت حقوقی ریسک بلایا، سلسله تلاش‌ها و افعال کنش گرایانه ای است که در این خصوص، صورت می‌گیرد. این شیوه ی دوگانه اما مکمل مدیریت حقوقی اگر با یک سلسله استانداردهای مطلوب همراه باشد می‌تواند «مدیریت بحران سیل» را به «مدیریت سیل» تبدیل نماید، آنجا که سیل گریز ناپذیر است اما بحران ساز نیست. این شیوه ی حکمرانی هر آنچه که قابل پیشگیری نیست را پیش بینی می‌کند و با یک سلسله اقدامات پیش دستانه، آثار فاجعه را چنان محدود می‌کند تا شهروندان جامعه بتوانند با وجود وقوع بلایا، زندگی عادی خود را تا حد امکان، ادامه دهند. نظام حقوقی حاکم بر بلایای طبیعی، زمینه ساز این خواهد بود که تا حد امکان، زندگی شهروندان از حالت عادی خارج نشود و اگر هم چنین شد به سرعت و با کیفیت مطلوبی به حالت عادی بازگردد. اما این نظام حقوقی باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد؟

۱-۶- دولت درمان گر^۲: از توانمند سازی تا رنج زدایی.

مواجهه با بلایای طبیعی می‌تواند به شکل گسترده ای ایجاد درد و رنج نماید. میزان مسؤولیت دولت و تعهدات حکومت در این خصوص نیاز به تبیین و شناسایی روشن و شفاف از طریق نظام حقوقی دارد. شناسایی حدود مأموریت حکومت متأثر از درک این مهم خواهد بود که در خصوص بلایای طبیعی، حجم رخدادها و نیروی مخرب احتمالی آنها این نیاز را می‌طلبد که تمامی بازیگران، شرکا و اعضای جامعه در کنار دولت به ایفای مسؤولیت بپردازند. نظام حقوقی در این خصوص می‌تواند نقش آفرین باشد. در کنار شرح دقیق و جامع مسؤولیت‌های حاکمیت، بایستی از طریق ترتیبات حقوقی، نهادی و سیاستی به روشنی به تعهدات جامعه ی مدنی، بخش خصوصی و شهروندان در مواجهه با سیل پرداخته شود.

شایسته است در کنار تأکید بر نقش منحصر به فرد حکومت در برنامه ریزی، اجرا، نظارت و راهبری در مواجهه با بلایای طبیعی مانند سیل، با چشم اندازی واقعیت محور بر نهائیکه یک «دولت درمانگر»^۳ و نه یک «دولت کیمیاگر» در این خصوص تأکید

^۱ Disaster governance

^۲ Therapeutic state

^۳ اصطلاحی که ابتدا جیمز نولان در سال ۱۹۹۸ در کتابی با همین نام به آن پرداخت و بعدها مورد استفاده ی نظریه پردازانی چون فرانسیس فوکویاما نیز قرار گرفت.

نمود. در این میان بی تردید نقش محوری دولت این خواهد بود که یک حادثه ی طبیعی مانند سیل را از یک «معضل» به یک «آسیب» تبدیل نماید. در مواجهه با آسیب های منجر به سیل، ناشی از سیل و البته آسیب های پس از سیل، همکاری و مشارکت گروه های مختلف در جامعه ضروری خواهد بود.

این «مدیریت فرادولتی» سیل همراه با «غیرمتمرکز کردن» آن، ضرورتی دیگر برای بهینه سازی مدیریت سیل است که بایستی از طریق نظام حقوقی صورت بگیرد. مواجهه با بلایای طبیعی نیاز به سرعت در واکنش، اطلاعات و شناختی دقیق دارد. کارگزاران محلی و نیروهای بومی بایستی چنان توانمند شوند که بتوانند در کوتاه مدت بهترین تصمیمات را اتخاذ نمایند. همچنین در جایگاه پیشگیری، باز مقامات محلی هستند که پیش از سایرین، از سیر برنامه های توسعه ای و آثار آن بر محیط زیست آگاه شده و بنابراین بایستی به عنوان بازوی اصلی نظارتی شناخته شوند. این مدیریت «در برگیرنده و فراگیر» همچنین شرط لازم برای توزیع برابر امکانات به منظور توانمند نمودن شهروندان در مواجهه با سیل است.

۱-۷- حاکمیت قانون در توسعه ی پایدار: از تهدید زدایی تا فرصت سازی.

سیل مانند دیگر بلایای طبیعی، تهدیدی جدی برای امنیت انسانی است. همچنین تردیدی نیست که توسعه ی نامتوازن می تواند احتمال وقوع سیل را افزایش داده و البته آثار منفی آن را بر جوامع، افزایش دهد. اهتمام به حقوق شهروندی در مسیر توسعه و توزیع برابر امکانات، «فرصت تاب آوری» در برابر سیل را در اختیار حکومت و شهروندان قرار می دهد. تاب آوری در برابر سیل بدون حاکمیت قانون و برخورد جدی با متخلفان در طرح های توسعه ای امکان پذیر نخواهد بود. اینکه قوانین در تمامی بخش هایی که به اشکال مختلف با مقوله ی سیل در ارتباط هستند با اهتمام به واقعی بودن و ممکن الوقوع بودن سیل تنظیم شوند، یک گام جدی برای کاستن از تهدیدات ناشی از سیل است. ارزیابی پروژه های توسعه ای با معیار تأثیر آن ها در افزایش ریسک سیل و آسیب های آن با ابزار قانون می تواند به توزیع برابر فرصت تاب آوری در میان شهروندان یاری برساند. به حداقل رساندن خطای عوامل انسانی در مواجهه با سیل از این رو، می تواند از تبدیل خطر سیل به یک تهدید امنیتی پیشگیری نماید.

۱-۸- حکمرانی خوب: از اعتماد سازی تا امنیت بخشی.

شیوه ی امرار معاش گروه هایی از جامعه ایجاب می کند که در جوار رودخانه ها و یا مناطق سیل خیز سکونت کنند. روستانشینان و عشایر از همین رو بیش از دیگر گروه های جامعه در معرض آسیب سیل هستند. به شکل کلی، منابع طبیعی چون رودخانه ها، دریاچه ها، مرداب ها و تالاب های واقع در زیست بوم هایی جماعت های مختلف، یکی از شاخصه های فرهنگی و هویتی این گروه ها نیز هست به ویژه که زندگی و معاش بسیاری از آنها نیز به این منابع طبیعی تأمین کننده آب وابسته است. از این رو هرگونه تغییر آگاهانه (برنامه ها و سیاست گذاری های دولت به عنوان متولی مدیریت آب) و غیر آن (سیل، کم شدن سطح آب رودخانه ها و یا خشک شدن تالاب ها ناشی از واقعیت های محیط زیستی چون گرمایش زمین) در این منابع، بیش از گذشته به عنوان تهدیدی بر زندگی و بقای این گروه های همجوار نگریسته می شود. این ترکیب وابستگی معاشی و فرهنگی به منابع آبی و خاکی (که در هنگام سیل مورد تهدید قرار می گیرد) می تواند نوع ویژه ای از حساسیت را در بین گروه های بومی و محلی ایجاد کند. اهتمام ویژه به حقوق و مطالبات این گروه ها، بهره مندی از تجارب بومی در مهار طبیعت، مشارکت آنان در روند سیاست گذاری های مرتبط با سیل مناسب ترین شیوه

گزارش ملی سیلاب‌ها

برای کم کردن تنش‌ها و اعتماد سازی است. نظام حقوقی در این میان اصلی ترین محمل برای اعتماد سازی و ایجاد حس ایمنی و امنیت در بین این گروه‌ها و در ارتباط آنها با حکومت است. اعتماد بین بازیگران فعال (به ویژه گروه‌های پیش رو) در مواجهه با سیل، تسهیل گر اداره ی مطلوب شرایط خواهد بود، در غیر این صورت هرگونه اقدام حقوقی، نهادی و سیاستی برای مهار و یا کاهش ریسک سیل می تواند تبدیل به اشکال دیگری از تنش مابین گروه‌های بومی و حکومت گردد.

۹-۱- مسیر پیش رو: از مدیریت حقوقی بر بلایای طبیعی^۴ تا حقوق حاکم در زمان بحران.

همانگونه که بیان شد با تفکیک بین مدیریت بحران و مدیریت خطر بحران، نظام حقوقی سمت و سویی متفاوت می گیرد. نظام حقوقی با شناسایی صریح و شفاف مسئولیت‌ها، متعهدان و تقسیم روشن وظایف بین گروه‌های ذی ربط، زمینه ی پاسخگویی کارگزاران حکومتی را مهیا می نماید. همچنین نظم حقوقی اصلی ترین محمل برای غیرمتمرکز نمودن مدیریت سیل، فرا دولتی نمودن آن، دربرگیرندگی و اجرای مطلوب قوانین و سیاست‌ها خواهد بود. در این مسیر، اصلاح و تقویت قوانین ضروری است. اولویت اصلاح قوانین می تواند با محوریت تسهیل مشارکت شرکا، شفاف کردن مسئولیت بخش‌های مختلف حکومت، تبیین ساز و کار ویژه ی حل اختلاف و همچنین نظارت ویژه بر برنامه‌های توسعه ای باشد.

شناسایی نقش و اهمیت نظام حقوقی در کم تر کردن تهدیدات سیل از سوی سایر بخش‌ها و گروه‌ها می تواند از گفتمان حاکم بر مواجهه با سیل، بحران زدایی نماید. در این میان مشارکت متخصصین حقوقی، قانون گذاران و مجریان قانون در مذاکرات تخصصی میان حوزه ای و آگاهی از ابعاد اجتماعی، اقتصادی، زیست محیطی و سیاسی امری ضروری خواهد بود. در چنین چشم اندازی، راه حل‌های بلند مدت و پایدار به منظور اداره ی مطلوب و پیشگیرنده از تهدیدات سیل و مدیریت شایسته در زمان بحران‌های احتمالی ناشی از آن شدنی و قابل دستیابی خواهد شد.

^۴ Disaster management law

فصل دوم: سازمان‌ها

۱-۲- بررسی و ارزیابی حقوقی و ساختاری وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه

۱-۱-۲- چکیده

پژوهش حاضر در راستای پاسخگویی به سوالات ۵ گانه کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها در ۴ بخش اصلی با تمرکز بر وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه تنظیم شده است. در بخش اول به منظور ایجاد زیربنای مناسب برای تحقیق به بررسی قوانین، اسناد بالادستی و مقررات حاکم بر نظام مدیریت سیلاب کشور اشاره خواهد شد. این بخش در سه فصل اصلی؛ ابتدا، جایگاه وزارت نیرو را بر اساس اسناد سه‌گانه مرتبط با مدیریت ریسک و بحران سیل (قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۱۳۷۰، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران ۱۳۸۷) مورد بررسی قرار داده، سپس به تحلیل و ارزیابی قوانین، سیاست‌ها و راهبردهای مربوطه می‌پردازد. در فصل سوم به مسوولیت‌های وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه بر اساس نظامنامه مدیریت سیلاب مصوب ۱۳۹۵ اشاره خواهد شد.

در بخش دوم متناظر با سه فصل ارائه شده در بخش اول به ارزیابی چگونگی انجام تکالیف وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه پرداخته خواهد شد. این بخش عملاً با هدف پاسخگویی به دو سوال پیوست حکم ریاست جمهوری؛ «چگونه تخطی از ضوابط حقوقی در عرصه‌های مختلف (از جمله مدیریت منابع آب و ...) سبب افزایش آسیب‌پذیری کشور در مقابل سیلاب شده است؟ و قصور و تقصیرهای محقق شده در جریان بروز سیلاب و پیامدهای ناشی از آن در استان‌های مختلف چیست؟» تنظیم گردیده است. در بخش سوم نیز بر اساس نتایج حاصله از دو بخش قبل؛ سوال دیگر پیوست حکم ریاست جمهوری، یعنی «قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب» معرفی شده است. نهایتاً و در فصل چهارم دو سوال دیگر پیوست حکم؛ «درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب و اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب» پاسخ داده شده است.

بررسی جامع اسناد و قوانین مرتبط با مدیریت بحران و ریسک سیلاب نشان می‌دهد که نظام حقوقی کشور، پتانسیل بالایی در ارتقای شاخص‌های لازم برای مواجهه مناسب در زمان بروز سیلاب دارد. لیکن آن‌چه باعث شده تا در زمان بروز بحران، ناهماهنگی‌های گسترده، ناکارآمدی و خسارات شدید بر اموال عمومی مشاهده شود، عدم توجه به قوانین و یا کوتاهی در انجام وظایف محوله به ویژه در پیش از بروز سیلاب بوده است. در این رابطه می‌توان به اسناد سه‌گانه مربوطه (قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۱۳۷۰، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران ۱۳۸۷) اشاره کرد که علیرغم این‌که در دوره‌ای نزدیک به سه‌دهه، وزارت نیرو را در جایگاه اول در مواجهه با سیلاب به عنوان مسوول کارگروه سیل قرار داده و حدود یکصد تکلیف را بر عهده این وزارتخانه، نهاده است، لیکن عملاً اقدام مناسبی برای عملیاتی‌سازی این تکالیف از سوی مجموعه مذکور صورت نگرفته است. از اسناد مهم دیگر می‌توان به «سند سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۴، سند سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز مصوب ۱۳۸۲، سند راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور مصوب ۱۳۸۲ و سند راهبردهای توسعه بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۱» اشاره کرد که به موضوعات مهم استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، توسعه پایدار، سازگاری با اقلیم، اصلاح ساختار مدیریت منابع آب و تدوین برنامه جامع به‌منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری و آبخوان‌داری پرداخته که عملاً در این راستا هم، اقدام بایسته‌ای در نظام مدیریت منابع آب کشور صورت نگرفته است. به عبارت دیگر، آن‌چه باعث تشدید آثار سیلاب اخیر گردید؛ ضعف‌های آشکار ساختاری و عدم توجه به نظامات و تکالیف قانونی از سوی وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی سیل (به مدت

گزارش ملی سیلاب‌ها

نزدیک به سی سال) بوده است تا فقدان قوانین مناسب. هرچند قوانین و مقررات نامناسبی هم وجود دارند که امکان مواجهه موثر، هماهنگ، جامع و یکپارچه در زمان سیلاب را با چالش‌های جدی مواجه می‌سازند که مهم‌ترین آن‌ها قانون استانی‌شدن ادارات آب منطقه‌ای مصوب ۱۳۸۳ می‌باشد که در تعارض کامل با دو سند بالادستی مصوب ۱۳۸۲ - که بر مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه آبریز تاکید داشته‌اند- تصویب و اجرایی شده است.

گزارشات، مصاحبه‌ها و پاسخ‌های دریافتی و دیگر بررسی‌های کمیته حقوقی حاکی از آن است که وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه این مجموعه، حتی از آگاهی لازم نسبت به تکالیف خود بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، دستورالعمل‌ها و ... برخوردار نبوده و بدون توجه به رویکردها و تجارب جدید جهانی، رویه یکسان و یکنواختی را دنبال کرده‌اند که از بدو تاسیس این نهاد در دهه چهل شمسی یعنی بیش از نیم قرن پیش (در شرایط مختلف سیل و خشکسالی و حوضه‌های متفاوت آبریز کشور) پی گرفته شده است. به علاوه، بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که نگاه وزارت نیرو به قوانین، به شکل گزینشی، بر اساس سود و هزینه اجرای قانون مربوطه ضمن توجه به منافع محدود سازمانی و متمرکز بر بهره‌برداری حداکثری از منابع آبی استوار گردیده و در این بین آن‌چه مغفول مانده و به حاشیه رانده شده، مساله حفاظت از منابع آبی، تامین رفاه و توجه به منافع عمومی، توسعه پایدار و آمادگی برای مواجهه با حادثه طبیعی سیلاب بوده است. تمرکز این مجموعه بر ماده ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب -به عنوان یک ماده قانونی پر ایراد- با هدف افزایش بهره‌برداری از منابع آبی، در کنار عدم توجه به قوانین سه‌گانه جامع مدیریت بحران شاهدهی بر این مدعا است.

بنابراین، به نظر می‌رسد، با توجه به سیاست‌های کنونی حاکم بر مجموعه وزارت نیرو و فقدان حاکمیت قانون که نمونه بارز آن، عدم توجه به جایگاه این مجموعه به عنوان مسوول کارگروه سیل در طول نزدیک به سه دهه بوده است، راه بسیار طولانی برای رسیدن به وضعیت مطلوب در مواجهه با حوادثی مانند سیل وجود داشته و در صورت عدم کنترل کامل و نظارت دقیق بر این مجموعه -که بخش عمده‌ای از بودجه عمرانی کشور را در طول سه دهه اخیر به خود اختصاص داده است- نمی‌توان آمیدی به اخذ نتایج مناسب در مواجهه با حوادث مشابه داشت.

در مجموع، موارد متعددی در خصوص قوت‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی مدیریت سیلاب طی تحقیق حاضر، احصاء شده است که از میان آن‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

اسناد بالادستی و قوانین مناسب، فقدان حاکمیت قانون و کوتاهی نسبت به انجام تکالیف مصرح، عدم توجه به رویکردهای جامع اسناد بالادستی و قوانین موضوعه (مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه آبریز، توسعه پایدار، سازگاری با اقلیم، اصلاح ساختار مدیریت منابع آب، ارزیابی‌های زیست‌محیطی، عدم توجه به روش‌های غیرسازه‌ای؛ پهنه‌بندی سیلاب، ایجاد سیستم پیش‌بینی و هشدار سیل و ...)، قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذیربط مصوب ۱۳۸۳، آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت ۳۷۰۵۵ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷)، قوانین و مجوزهای اجاره یا واگذاری بستر و حریم رودخانه‌ها و برداشت مصالح رودخانه‌ای، قصور در تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها (۵ درصد نشانه‌گذاری، ۳۶ درصد انجام مطالعات در طول ۴۵ سال)، کاستی‌های قانون توزیع عادلانه آب (ماده ۲۴)، و عدم ساماندهی و بهره‌گیری از مشارکت مردمی.

بر همین اساس پیشنهاد اقدامات ذیل به عنوان درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب و اصلاحات ضروری با هدف افزایش کارآمدی و کاهش خسارات جانی و مالی در مواجهه با سیلاب پیشنهاد می‌گردد:

استقرار سازوکار نظارتی برای حصول اطمینان از انجام تکالیف قانونی محوله از سوی وزارت نیرو، الغای قانون استانی‌شدن مدیریت آب ضمن استقرار مدیریت یکپارچه آب بر اساس حوضه‌های آبریز، الغای آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت ۳۷۰۵۵ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷)، تدوین سند جامع مدیریت سیلاب (ضمن بهره‌گیری از اسناد سه‌گانه مدیریت بحران بالاخص مفاد طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲)، تدوین قانون جدید به جای قانون توزیع عادلانه آب، بازنگری در کلیه مجوزهای صادره برداشت از مصالح رودخانه‌ای و ایجاد مقررات سخت‌گیرانه‌تر، افزایش آگاهی و آموزش عمومی، لزوم اتخاذ مقررات سخت‌گیرانه در ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و توجه به مفهوم توسعه پایدار در طرح‌های توسعه منابع آب، و بازنگری در دستورالعمل‌ها و ضوابط مرتبط با سیل (ضمن توجه بر وجوه غیر فنی مرتبط با سیلاب از جمله؛ مسائل حقوقی، اجتماعی و زیست‌محیطی و ...).

۲-۱-۲- مقدمه

اهمیت آب در تمامی فعالیت‌های بشری کاملاً شناخته شده است و یکی از شروط پایداری حیات انسان، حیوان و گیاه است. آب، عنصری مهم در ثبات اقتصادی و نظم اجتماعی است و در صورت استقرار حکمرانی موثر بر ساختار مدیریت یکپارچه حوضه آبریز، می‌تواند به توسعه پایدار کشور منجر شود. لیکن، در صورتی که مدیریت این عامل مهم ثبات اجتماعی، بدون توجه به منافع مشترک و رعایت تکالیف قانونی از سوی نهادهای عمومی، با تکیه بر اقدامات مقطعی و رویکرد کوتاه‌نگرانه سازمانی برای حل مساله‌ای چندبعدی و پیچیده همراه شود، می‌تواند ضمن اتلاف منابع عمومی، به عامل تهدید و بحران در عرصه‌های مختلف منجر شده، اعتماد عمومی را کاهش داده و تصویر اغراق‌آمیزی از ناکارآمدی دولت را در نگاه شهروندان متبادر سازد.

از جمله مسایل مرتبط با آب که در صورت مدیریت نادرست و دست‌کاری‌های متعدد در طبیعت می‌تواند منجر به خسارات گسترده‌ای شوند، سیلاب‌ها هستند. سیلاب‌ها، وقایع طبیعی نسبتاً پیچیده‌ای در چرخه آب هستند که ممکن است بر اثر ریزش باران‌های سیلابی، ذوب سریع برف، ویا دیگر پدیده‌های طبیعی رخ دهند. کشورهای مختلف، در دهه‌های اخیر، ضمن اذعان به اهمیت قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری در مواجهه با سیلاب، با توسعه قوانین و تقویت ساختارها و ایجاد سازوکارهای مختلف، گام‌های موثری در مدیریت ریسک و بحران سیل با هدف کاهش خسارات وارده برداشته‌اند.

بر همین اساس و با توجه به اهمیت نقش قوانین و ساختارها و سازوکارهای موثر در کارآمدی مدیریت ریسک و بحران سیل؛ این پژوهش تنظیم گردیده است. در ۲ بخش اول پژوهش حاضر، تلاش شده تا ابتدا از طریق بررسی قوانین، اسناد بالادستی، مقررات و دستورالعمل‌های حاکم بر نظام مدیریت سیلاب کشور، قوت‌ها و ضعف‌های حقوقی در مدیریت ریسک و بحران سیل بررسی شده و سپس با بهره‌گیری از آن‌ها، چگونگی افزایش آسیب‌پذیری کشور به دلیل تخطی‌ها و نیز قصور و تقصیرهای محقق‌شده وزارت نیرو که منجر به تشدید آثار خسارت‌بار سیل روزهای آخرین سال ۱۳۹۷ و فروردین سال ۱۳۹۸ گردید، احصاء گردد. در دو بخش بعدی تحقیق نیز با استفاده از نتایج به دست آمده در مباحث قبلی به درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب و اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب پرداخته خواهد شد. مطالب مطرح‌شده در این تحقیق- در صورت استفاده- می‌تواند به عنوان زیربنایی مفید، تاب‌آوری کشور در برابر سیلاب را ارتقاء و کاهش خسارات جانی و مالی را به دنبال داشته باشد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در یک نگاه کلی؛ نتایج تحقیق پیش رو مبین آن است که آن چه باعث تشدید آثار سیلاب اخیر گردید؛ عدم توجه به نظامات و تکالیف قانونی از سوی وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی سیل (به مدت نزدیک به سی سال) بر اساس اسناد سه‌گانه مربوطه یعنی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ بوده است، هرچند مدیریت استانی منابع آب متأثر از قانون استانی‌شدن آب‌های مصوب سال ۱۳۸۳ عملاً هرگونه اقدام هماهنگ، جامع و یکپارچه‌ای در مواجهه با سیلاب را با مانعی جدی روبرو ساخته است.

۱-۳-۲- هدف، قلمرو و روش تحقیق

هدف از این تحقیق، پاسخ تحلیلی به پرسش‌های مطروحه عرصه حقوقی پیوست نامه شماره ۶۸۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۷ ریاست جمهوری در قلمرو مکانی وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه می‌باشد.

تحقیق حاضر از نظر هدف، کاربردی توسعه‌ای و از نوع توسعه‌ای استراتژیک^۵ و از لحاظ ماهیت و روش، توصیفی کاربردی^۶ است.

۱-۴-۲- جایگاه حقوقی وزارت نیرو بر اساس قانون تاسیس

اصولاً برای اعمال قوانین و مقررات مورد نظر حاکمیت، اولین اقدام عملی تاسیس نهادهای دولتی یا شبه‌دولتی برای پیاده‌سازی این قوانین است. در ساختار اداری دولت پس از مشروطه تا سال ۱۳۲۲ که بنگاه مستقل آبیاری تأسیس می‌شود، عملاً قوانین و تشکیلات مرتبطی در زمینه مدیریت آب‌ها دیده نمی‌شود. در بین سال‌های ۱۳۲۲ تا ۱۳۴۲ فعالیت بنگاه آبیاری به عنوان نهادی حاکمیتی و زیرمجموعه وزارت کشاورزی ادامه می‌یابد و در نهایت با گسترش نفوذ و فعالیت آن، طی قانون تاسیس وزارت آب و برق، وزارتخانه‌ای به همین عنوان در سال ۱۳۴۲ با ادغام بنگاه مستقل آبیاری و تعدادی دیگر از سازمان‌ها و بنگاه‌های مرتبط، تشکیل می‌شود.^۷ در ادامه رویکرد ایجاد یک سیستم متمرکز آبی توسط حاکمیت، وزارت نیرو در سال ۱۳۵۳ طی قانون تاسیس وزارت نیرو، جایگزین وزارت آب و برق می‌شود.

در قانون تاسیس وزارت نیرو، عملاً عبارات و مفاهیم جدیدی نسبت به قانون تاسیس وزارت آب و برق دیده نمی‌شود. محوریت این سند، بر بهره‌برداری حداکثری از منابع آب‌های سطحی و زیرزمینی که در ماده ۱ آن اشاره شده، استوار است. ضمن اینکه وزارت نیرو مجاز شده است برای انجام وظایف مقرر در این قانون مبادرت به ایجاد و اداره سازمان‌های تحقیقاتی و آموزشی بنماید و همچنین

^۵ تحقیق کاربردی توسعه‌ای استراتژیک، تحقیقی است که با هدف طراحی و ابداع سیستمی کارآمدتر و جدید برای جایگزینی سیستم‌های سنتی و موجود و به منظور افزایش قابلیت‌ها برای انجام واکنش مناسب و مورد انتظار در برابر نیازهای فزاینده و تقاضای ذینفعان با نگاه بلندمدت و با توجه به تحول در فناوری‌ها و نیز الگوی زیست و سبک زندگی صورت می‌گیرد.

^۶ اصولاً تحقیق توصیفی کاربردی، گونه‌ای از تحقیق می‌باشد که از نتایج آن در تصمیم‌گیری‌ها، سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها استفاده می‌شود.

^۷ ماده ۲ قانون تاسیس وزارت آب و برق مصوب ۱۳۴۲ تصریح می‌دارد: "سازمان آب تهران و بنگاه برق تهران و بنگاه مستقل آبیاری و سازمان برق ایران و سایر سازمان‌های دولتی که برای احداث و بهره‌برداری از سدها و منابع آب و برق کشور به وجود آمده‌اند طبق اساسنامه و مقررات خاص خود اداره و بهره‌برداری خواهند شد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شهرداری تهران و سازمان برنامه در مؤسسات مذکور تدریجاً طبق تصویب‌نامه هیأت وزیران به وزارت آب و برق واگذار خواهد شد".

در سال ۱۳۰۶ عملیات احداث مجرای رودخانه کرج به تهران آغاز گردید و در سال ۱۳۳۰ طرح لوله‌کشی آب تهران بر اساس قانون انجام لوله‌کشی آب و فاضلاب شهر تهران، با توجه به جمعیت آن زمان به اجرا درآمد. اما جهت اداره تأسیسات آبرسانی شهر تهران در سال ۱۳۳۱ به استناد لایحه قانونی اصلاح قانون آب و فاضلاب شهر تهران مسئولیت اداره سازمان مستقل آب متعلق به شهرداری به عهده مدیر عامل سازمان آب تهران محول شد و در سال ۱۳۴۲ نیز تهیه و اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مربوط به تأمین آب و انتقال فاضلاب شهرها به وزارت آب و برق واگذار گردید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

شرکت‌هایی را که طبق اصول بازرگانی و یا غیر بازرگانی اداره خواهد شد به عنوان شرکت یا سازمان بوجود آورد. در تاریخ ۱۳۵۷/۳/۴ طی قانون اصلاح قانون تأسیس وزارت نیرو، ماده ۳ قانون تأسیس اصلاح شد و مقرر گردید که وزارت نیرو در خصوص تأسیس شرکت‌ها و سازمان‌های تحقیقاتی و آموزشی مورد نیاز با تصویب هیأت وزیران اقدام کند و نیز به منظور ادغام و تفکیک وظایف و تشکیلات شرکت‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات فعلی تابع خود سیاست‌های آن‌ها را مورد تجدیدنظر قرار داده و به تصویب کمیسیون‌های مجلس برساند. در بند «ک» ماده ۱ بر انجام مطالعات تفصیلی برای توسعه بهره‌برداری از منابع آب‌های زیرزمینی و مهار آب‌های سطحی اشاره شده است. در بند «ن» نیز بر انجام تحقیقات لازم درباره مسایل آب و به کار بردن روش‌های جدید علمی و فنی برای بهره‌وری بیشتر و بهتر منابع آب تأکید شده است. در مجموع در قانون تأسیس وزارت نیرو اشاره مستقیمی درباره مدیریت سیلاب‌ها دیده نمی‌شود جز این‌که در بند «م» ماده ۱ به اجرای قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷ تأکید شده است. قانونی که در آن تنها در بند «الف» ماده ۱۹؛ مهار کردن سیلاب‌ها و ذخیره نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی و زیر زمینی به عنوان یکی از طرق تامین منابع آب کشور آمده است.

لازم به ذکر است که از میان شرکت‌ها و مؤسسات متعدد وزارت نیرو، شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران در جایگاه کارگزار وزارت نیرو بر اساس بند ۱ ماده ۷ اساسنامه خود، دارای مهم‌ترین و بیشترین تکالیف در زمینه مدیریت سیلاب می‌باشد. به علاوه تمامی شرکت‌های آب منطقه‌ای در استان‌های کشور زیر نظر شرکت مدیریت منابع آب فعالیت می‌کنند. وفق بند ۵ ماده ۷ اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران؛ مهندسی رودخانه و سواحل و نیز کنترل سیلاب از وظایف شرکت مذکور عنوان شده است. همچنین برابر با بند ۲ ماده ۷ اساسنامه شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی؛ مهار سیلاب و مهندسی رودخانه از وظایف شرکت‌های مذکور ذکر گردیده است.

۲-۲- وظایف و اختیارات وزارت نیرو و سازمان‌های تابعه در زمینه سیلاب

در این بخش با هدف شناسایی وظایف و اختیارات مجموعه وزارت نیرو؛ اسناد سه‌گانه مرتبط با بحران، راهبردها و قوانین بالادستی و نیز نظامنامه مدیریت سیلاب بررسی می‌شود. مبنای طبقه‌بندی اسناد سه‌گانه و قوانین بالادستی با توجه به مدیریت ریسک حاکم بر این اسناد عموماً مربوط به اقدامات پیش از بحران است و مبنای طبقه‌بندی وظایف و اختیارات بر اساس نظامنامه مذکور در سه مرحله؛ الف) قبل از صدور پیش‌آگاهی، ب) از صدور پیش‌آگاهی تا از صدور پیش‌آگاهی تا پایان رخداد سیل و ج) پس از فروکش نمودن سیلاب می‌باشد. بنابراین و بر اساس توضیحات پیش‌گفته، وظایف و اختیارات وزارت نیرو طی سه فصل؛ ابتدا در فصل اول بر اساس قوانین و اسناد مرتبط با مدیریت بحران، در فصل دوم بر اساس راهبردها، اسناد و قوانین بالادستی، در فصل سوم بر اساس نظامنامه مدیریت سیلاب بررسی شده است. به منظور تکمیل مطالب مطروحه، ضوابط و دستورالعمل‌های مرتبط با سیل در پیوست این بخش اضافه شده است.

۲-۲-۱- مسوولیت وزارت نیرو بر اساس قوانین و اسناد مرتبط با مدیریت ریسک و بحران سیل

مرور اسناد مختلف حوزه مدیریت بحران سیلاب نشان می‌دهد که مسوولیت وزارت نیرو در مواجهه با سیلاب تا سال ۱۳۷۰ محدود به ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب -با اشاره کلی به مهار سیلاب- و ماده ۷ اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران(به عنوان کارگزار وزارت نیرو) که بر کنترل سیلاب اشاره دارد، بوده است. از سال ۱۳۷۰ تا سال ۱۳۸۷، سه سند مهم در حوزه مدیریت

گزارش ملی سیلاب‌ها

بحران تدوین می‌شود که بر اساس اسناد مذکور؛ ۱. ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰، ۲. طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و ۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷، مسوولیت اصلی‌ترین و کلیدی‌ترین کارگروه فرعی تخصصی و عملیاتی مربوط به مدیریت سیلاب بر وزارت نیرو نهاده می‌شود. در ادامه به شرح وظایف وزارت نیرو بر اساس سه سند اشاره‌شده پرداخته خواهد شد.

گفتار اول: قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹

ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) اولین سند مرتبط با مدیریت بحران است که در آن به صراحت بر مسوولیت وزارت نیرو در زمینه سیلاب اشاره دارد و این وزارتخانه را در جایگاه اول در مدیریت سیلاب منصوب می‌کند. بر اساس تبصره ۵ ماده واحده؛ آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط وزارت کشور با نظرخواهی سایر اعضا کمیته تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

مطابق بند «د» ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور (مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۱۲)، کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی، به منظور پیشگیری و کاهش اثرات ناشی از بلایای طبیعی، مبادله اطلاعات، مطالعه و تحقیقات علمی با ۹ کارگروه فرعی تشکیل می‌گردد. به موجب این بند، وزارت نیرو مسوولیت «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه» را - که در آن دستگاه‌های: وزارت کشور، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواشناسی کشور، سازمان زمین‌شناسی کشور، وزارت کشاورزی و وزارت پست و تلگراف و تلفن عضویت دارند- بر عهده دارد. مطابق ماده ۷ آیین‌نامه مذکور، کمیته‌های فرعی ملزم به تشکیل جلسات منظم ماهیانه هستند. بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه نیز که به تبیین وظایف کلی و عمومی کمیته‌های فرعی پرداخته است؛ «انجام مطالعات و کارهای تحقیقاتی با هدف ارائه راه‌حل‌هایی که منجر به جلوگیری از بروز حادثه طبیعی یا کاهش اثرات آن شود»، از تکالیف دستگاه‌های مربوطه عنوان شده است. مطابق همین ماده اعضای کمیته موظف به ارائه شرح وظایف تفصیلی ظرف یک ماه از تاریخ تشکیل می‌باشند. این قانون، حدود دوازده سال بعد، در سال ۱۳۸۲ کامل شده و تبدیل به طرح جامع امداد و نجات کشور می‌گردد که به تحقیق می‌توان گفت، در بین قوانین موجود مربوط به سیلاب، قانون جامعی می‌باشد. بر اساس ماده ۱۴ آیین‌نامه، به منظور تسهیل هماهنگی در مبادله اطلاعات و تحقیقات و انجام پشتیبانی کارشناسی در موارد مزبور و نیز تأمین خدمات لازم، به عنوان دبیرخانه کمیته هماهنگی، تشکیلات مناسبی در وزارت کشور تشکیل می‌شود.

گفتار دوم: طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷

طرح جامع امداد و نجات کشور به منظور رفع کاستی‌های قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی در تاریخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۷ به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. بر اساس ماده ۳ سند، هدف از تصویب طرح جامع امداد و نجات عبارت است از: سازماندهی و هم‌پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی به منظور پیش‌گیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ارایه حداکثر خدمات امداد و نجات سازمان یافته، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی، جبران و بازسازی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت اولیه قبل از بحران، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با بحران. بر اساس تبصره ماده ۵ طرح جامع، از زمان تصویب این طرح، کلیه مسوولیت‌ها و اختیارات ستاد حوادث غیرمترقبه کشور و دیگر نهادها و مجامع موازی به ستاد منتقل می‌شود.

در این طرح با بسط تکالیف «کمیته فرعی سیلاب» قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰؛ دو کارگروه تخصصی اصلی در رابطه با مدیریت سیل مطابق مواد ۳۴ و ۳۵ تشکیل می‌گردد که مسوولیت هر دو کارگروه بر عهده وزارت نیرو نهاده می‌شود. وظایف کارگروه تخصصی عملیاتی «مدیریت برق، آب و فاضلاب» که بر اساس ماده ۳۴ شکل می‌گیرد، متمرکز بر تکالیف در حین وقوع سیل (مرحله آمادگی امور تخصصی مدیریت بحران) و کارگروه تخصصی «سیل و طغیان رودخانه» که بر اساس ماده ۳۵ تشکیل می‌گردد متمرکز بر تکالیف پیش از وقوع سیل (برنامه‌ریزی‌ها و هماهنگی‌های لازم برای فعالیتهای پیشگیری و مدیریت ریسک یا مخاطرات)^۸ است.

متعاقب طرح مذکور، ستاد حوادث غیرمترقبه کشور در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۲، شرح وظایف کارگروه تخصصی سیل و طغیان رودخانه را در ۴ عنوان: ۱. ایجاد بانک اطلاعاتی، ۲. مطالعات و پژوهش، ۳. آموزش، و ۴. فعالیتهای اجرایی و ستادی تدوین و ابلاغ می‌کند. در عنوان اول (بانک اطلاعاتی) بر سه موضوع ایجاد بانک اطلاعاتی تخصصی سیل و خسارات ناشی از آن، جمع‌آوری مجموعه اطلاعات پایه و تخصصی در ارتباط با رودخانه‌ها و سیلاب‌ها و نوسانات آب دریا، و مستندسازی اطلاعات سیلاب در کشور اشاره می‌شود. در عنوان دوم (مطالعات و پژوهش) بر هفت موضوع برنامه‌ریزی، پیشنهاد و اجرای طرح‌های مطالعاتی و تحقیقاتی مورد نیاز برای کاهش خسارات سیل و نوسانات آب دریا و تعیین دستگاه اجرایی ذیربط، تهیه نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب رودخانه‌های کشور، انجام تحقیقات و تهیه دستورالعمل‌ها و تدوین ضوابط فنی و حقوقی مرتبط، برنامه‌ریزی و مطالعه ایجاد سیستم پیش‌بینی و هشدار سیل، طراحی ساختارهای مدیریتی و تدوین نظامنامه مدیریت سیلاب در مناطق مختلف کشور، طراحی نرم‌افزارهای لازم در زمینه پیشگیری و کنترل سیلاب، و مطالعه و بررسی روش‌های مختلف کاهش خسارات سیل تصریح شده است.

در عنوان سوم (آموزش) به پنج موضوع: ارتقاء سطح دانش فنی کارشناسان و مدیران و مسئولین سازمان‌های ذیربط و برگزاری سمینارها، دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی، نشر کتب و جزوات آموزشی، بازدیدهای علمی، تهیه برنامه‌های تبلیغاتی و فرهنگی به منظور آموزش همگانی و بالابردن سطح آگاهی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی شامل صداوسیما، مطبوعات، برگزاری سخنرانی، نشر کتب، چاپ بروشور، پوستر آموزشی و آموزش مفاهیم پایه در کتب درسی، ترویج استفاده از دستاوردهای نوین علمی و فنی در مسائل مربوط به پیشگیری و کاهش خسارات سیل و نوسانات آب دریا، توسعه شبکه‌های اطلاع‌رسانی در زمینه سیلاب و راهکارهای مقابله با آن، و همکاری و هماهنگی لازم با مؤسسات تحقیقاتی و مراکز علمی داخلی و خارجی به منظور تبادل و انتقال تجربیات و برگزاری سمینارها و نشست‌های علمی و تحقیقاتی در این زمینه تاکید شده است.

در عنوان چهارم (فعالیت‌های اجرایی و ستادی) بر مسوولیت وزارت نیرو در چهار موضوع: ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف در رابطه با مطالعه و اجرای طرح‌های پیشگیری و کنترل سیلاب در کشور، ایجاد هماهنگی بین کارگروه‌های فرعی سیل در استان‌ها و اعمال نظارت عالیه بر آن‌ها، پیشنهاد بودجه سالانه مورد نیاز کارگروه و تنظیم و مبادله موافقتنامه مربوطه، و انعقاد توافقنامه، قرارداد و یا پیگیری تصویب آئین‌نامه و یا قانون مناسب به منظور اجرایی‌شدن روابط بین سازمانی و مشارکت داخلی و خارجی و نیز مشارکت مردمی در پیشگیری و مدیریت مخاطرات سیلاب اشاره شده است.

گفتار سوم: قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱

^۸ ماده ۲۹ طرح جامع امداد و نجات کشور

گزارش ملی سیلاب‌ها

آخرین سند مرتبط با مدیریت بحران که به مسوولیت وزارت نیرو در مواجهه با سیلاب اشاره دارد، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ بوده است. بر اساس ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی سند مذکور، وزارت نیرو در جایگاه مسوولیت کارگروه تخصصی و عملیاتی «امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب»، عملاً اصلی‌ترین تکالیف را در مواجهه با سیلاب بر عهده دارد. بر اساس تبصره ۱ ماده ۱ آیین‌نامه؛ «وظایف ابلاغی در طرح جامع امداد و نجات کشور، موضوع تصویب نامه شماره ۲۲۸۲/ت/۲۴۴۱۲ هـ مورخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۳ و اصلاحات آن تا تصویب و ابلاغ تشکیلات و وظایف جدید دستگاه‌ها به قوت خود باقی است». بنابراین و با توجه به ابلاغ شرح وظایف کارگروه تخصصی «امور سیل و مخاطرات دریایی، برق آب و فاضلاب» به شماره ۱۲۰۴۲/۳۱ تاریخ ۱۳۹۱/۰۲/۰۴، عملاً تکالیف وزارت نیرو به عنوان مسوول اصلی سیل در مراحل مختلف مواجهه با سیل در دو کارگروه تخصصی عملیاتی «مدیریت برق، آب و فاضلاب» و کارگروه تخصصی «سیل و طغیان رودخانه» طرح جامع امداد و نجات کشور تا تاریخ اخیر، حاکم بوده است. در اینجا لازم است این نکته اضافه شود که بررسی و مقایسه شرح وظایف مربوط به «دو کارگروه تخصصی سیل طرح جامع امداد و نجات کشور» نسبت به تکالیف «کارگروه تخصصی امور سیل قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران» در بیان جزئیات از جامعیت بالاتری برخوردار است.

اهداف تشکیل کارگروه مذکور بر اساس شرح وظایف ابلاغی بر ۶ محور استوار است:

۱. سیاستگذاری، راهبری و برنامه‌ریزی برای استفاده از کلیه امکانات و ظرفیتهای موجود در سایر دستگاه‌ها در مراحل مختلف مدیریت بحران
 ۲. تعدیل پیامدهای ناشی از بروز حوادث طبیعی در راستای استمرار خدمات صنعت آب و برق.
 ۳. نهادینه‌سازی و اجرای اصول و ضوابط مدیریت بحران در صنعت آب و برق به منظور تداوم ارائه خدمات در شرایط اضطراری.
 ۴. تدوین، بازنگری و اجرای استانداردها و ضوابط مدیریتی و فنی در سیستم‌ها، فرآیندها، تأسیسات موجود و طرحهای توسعه.
 ۵. تدوین، آموزش، فرهنگسازی و تمرین دستورالعمل‌ها و شرح وظایف کلیه واحدها، مدیران و کارکنان برای شرایط اضطراری و اطلاع‌رسانی مؤثر به مردم.
 ۶. انجام پژوهش‌های موردنیاز در جهت دستیابی به راهکارهای جدید کم‌هزینه، مؤثر و عملیاتی در عرصه مدیریت بحران.
- در ماده ۴ آیین‌نامه ذیل عنوان شرح وظایف عمومی مجموعاً ۲۲ وظیفه بر شمرده شده است که هریک واجد اهمیت بسیار و تاثیر چشم‌گیر در ایجاد هماهنگی‌های بین سازمانی و مدیریت مؤثر و آگاهانه در مراحل مختلف مدیریت سیلاب است که تعدادی از موارد مهم‌تر در ادامه ذکر خواهد شد؛ «سیاستگذاری و برنامه‌ریزی جهت انجام مطالعات جامع و شناسایی نیازها و استفاده از ظرفیت موجود به منظور لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین»، «برنامه‌ریزی به‌منظور ایجاد سامانه جامع مدیریت بحران و برنامه‌ریزی و بسترسازی به‌منظور پیاده‌سازی طرح جامع خطرپذیری در زمینه بحران‌های مرتبط با بخش‌های سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب و استقرار سیستم مدیریت تداوم حیات سازمانی»، «پیشنهاد برنامه‌های سالیانه و میان‌مدت کارگروه و اعلام آن به سازمان بر اساس ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و ماده (۲۳) آیین‌نامه اجرایی آن جهت تصویب و تخصیص اعتبارات لازم و تبادل موافقت‌نامه‌های مربوط»، «پشتیبانی، هماهنگی، نظارت، مستندسازی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های ذیربط در خصوص مراحل مختلف مدیریت بحران مرتبط با امور کارگروه (به ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به وزیر نیرو و سازمان»، «برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی لازم به‌منظور جلوگیری از تداخل مسوولیت‌ها و انجام کارهای موازی و تکراری در مراحل مختلف مدیریت بحران در بخشهای مختلف کارگروه»، «حصول اطمینان از ایجاد بانک اطلاعات در قالب سیستم GIS و اتصال

به شبکه ملی پورتال سازمان، «تدوین برنامه‌های سالانه و میان‌مدت کارگروه تخصصی مربوطه و بررسی و تصویب برنامه‌های کارگروه‌های فرعی در مرکز و استان‌ها و ارائه آن به مراجع ذیربط جهت تصویب و تخصیص اعتبارات لازم و تبادل موافقتنامه‌ها»، «تشکیل کارگروه ارزیابی عملکرد مدیران در مراحل مختلف مدیریت بحران»، «بررسی استفاده از امکانات ماهواره‌ای جهت اطلاع از وقوع حوادث احتمالی از طریق کارگروه»، «ارتقاء ساماندهی استانداردها در حوزه‌های مدیریت بحران و امداد و نجات مطابق با استانداردهای بین‌المللی معتبر و مرتبط توسط زیرکارگروه‌های تخصصی سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب»، «توسعه مبادلات و همکاری‌های دو یا چندجانبه با وزارت کشور، سازمان و سایر دستگاه‌های ذیربط در چارچوب قوانین و مقررات به‌منظور حمایت عملی و اثربخش در حوزه‌های تخصصی سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب کشور»، «بررسی و پیشنهاد طرح‌های مطالعاتی و اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران در حوزه‌های تخصصی سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب جهت بهبود روش‌ها، دستورالعمل‌ها، قوانین و مقررات»، «بررسی عملکرد مجریان و ناظرین در مراحل چهارگانه مدیریت بحران و ارائه گزارش عملکرد، پیشنهادها و راهکارهای مناسب به مسئولین دستگاه‌های ذیربط»، «شناسایی و استفاده توانایی‌های تشکلهای مردم‌نهاد در مراحل چهارگانه چرخه مدیریت بحران ناشی از رخدادهای طبیعی مرتبط با امور تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب»، «بررسی و پیگیری تشکیل دفاتر مدیریت بحران در شرکت‌های تابعه وزارت نیرو مطابق سطوح تعیین‌شده»، «پیگیری تشکیل جلسات زیرکارگروه‌های تخصصی و بررسی و جمع‌بندی گزارش‌های جلسات مذکور»، «ارائه گزارش‌های شش‌ماهه در خصوص اقدامات انجام‌شده کارگروه به وزیر نیرو و سازمان».

ماده ۵ نیز در چهار بخش الف- پیش‌بینی و پیش‌گیری (۹ وظیفه)، ب- آمادگی (۲۰ وظیفه)، ج- مقابله (۱۰ وظیفه) و د- بازسازی و بازتوانی (۱۰ وظیفه) در مجموع به شرح ۴۹ وظیفه کلیدی تخصصی کارگروه سیل با مسوولیت وزارت نیرو پرداخته است. تهیه و تدوین دستورالعمل‌های پژوهشی، مطالعاتی و کاربردی در کنار اولویت‌بندی آن‌ها، بررسی تاسیسات، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری، جمع‌آوری و ایجاد بانک اطلاعاتی، تهیه و تدوین طرح خطرپذیری بخشهای مختلف کارگروه با همکاری زیرکارگروه‌های تخصصی و دستگاههای ذیربط، و بررسی و مطالعه تجربیات و اقدامات سایر کشورهای دنیا اهم مواردی است که در مرحله پیش‌گیری و پیش‌بینی بدان اشاره شده است.

در مرحله آمادگی نیز بر تهیه طرح جامع مدیریت حوادث طبیعی و انسان‌ساز مرتبط با سیل و شناسایی ریسک حوادث مرتبط با کارگروه، تعیین سازمان‌های مرتبط با کارگروه و تعیین ساختار مدیریت بحران همراه با آموزش‌های لازم زیرکارگروه‌های تخصصی و مردم، استفاده از تجارب سایر کشورها و بومی‌سازی آن‌ها، ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به‌منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی آنی و دقیق، تعیین نوع و میزان امکانات و تجهیزات مورد نیاز در هنگام بروز سطوح مختلف بحران‌های مرتبط با سیل، برنامه‌ریزی جهت برگزاری مانورهای عملیاتی و فصلی، تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی، هماهنگی در جهت ایجاد فرماندهی واحد در بخش‌های مرتبط برای آمادگی دائم و اقدام موثر در هنگام مقابله با بحران و طراحی ساختارهای مدیریتی در مراحل مقابله، بازسازی و پیش‌گیری امور سیل تاکید شده است.

تهیه دستورالعمل‌های رعایت کلیه نکات ایمنی، هماهنگی و برنامه‌ریزی به‌منظور رعایت کلیه نکات ایمنی در هنگام مقابله به‌نحوی که عملیات مقابله با بحران در امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب خطر جدیدی بر ساکنان منطقه آسیب‌دیده وارد ننماید، برنامه‌ریزی به‌منظور تامین آب و برق در شرایط بحرانی، ثبت و مستندسازی تجربیات، اطلاع‌رسانی سریع و به موقع از وقوع هرنوع حادثه به مدیران مسوول در زیربخش‌های مربوطه، برآورد اولیه خسارات ریالی واردشده بر تاسیسات آب، فاضلاب و برق، و

گزارش ملی سیلاب‌ها

تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب‌دیده نیز از موارد برجسته مورد اشاره در مرحله مقابله می‌باشد.

در مرحله بازسازی و بازتوانی نیز، اخذ گزارش گروه‌های مستندساز تخصصی و تجزیه و تحلیل دلایل تخریب و آسیب تاسیسات موجود، بررسی نقاط قوت قابل بهبود در عملیات مقابله با حوادث و برنامه‌ریزی جهت اقدامات اصلاحی و ارائه پیشنهادهای لازم از اهم وظایف تخصصی کارگروه سیل است.

۲-۲-۲- تکالیف وزارت نیرو بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، سیاست‌ها و راهبردهای کلی

در این قسمت به اسناد بالادستی، سیاست‌های و راهبردهای کلی و نیز قوانین مرتبط با موضوع سیلاب پرداخته خواهد شد تا با بررسی آن‌ها، سیاست‌های مجموعه وزارت نیرو در این رابطه ارزیابی شود. به نظر می‌رسد؛ عدم آشنایی و توجه کافی به این اسناد مهم از سوی مجموعه وزارت نیرو، باعث اقدامات انفعالی و عدم مدیریت نظام‌مند از سوی این مجموعه شده است. لذا لازم است مدیران مربوطه با مطالعه و بررسی دقیق این اسناد و تبیین دقیق آن در میان کارشناسان، ضمن استفاده از پتانسیل و ظرفیت‌های موجود قوانین، به بازنگری در اهداف و ساختارهای مجموعه بپردازند و ضمن جلوگیری از ائتلاف منابع مالی (از طریق تشکیل کارگروه‌ها و کمیته‌های مختلف)، بهره‌وری از منابع مشترک را ارتقاء داده و با هدف حفاظت از جان و مال مردم، سطح مدیریتی خود را افزایش دهند.

گفتار اول: استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، توسعه پایدار، سازگاری با اقلیم و اصلاح ساختار مدیریت منابع آب

در سند سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ابلاغیه رهبری مورخ ۱۳۸۴/۰۶/۲۵ بر افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی^۹ و گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به منظور شناسایی و کاستن از خطرات این‌گونه حوادث^{۱۰} تاکید شده است. در بند ۳-۱؛ ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی-پژوهشی و سازمان‌های اجرایی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه و در بند ۳-۳، در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران مورد توجه قرار گرفته است. بند ۶-۵ نیز به تهیه و تصویب قوانین و مقررات لازم برای جرم و تخلف شناختن ساخت‌وسازهای غیرفنی اشاره کرده است. در بند ۸ نیز به شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدارشدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آن‌ها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به‌هم‌پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فن‌آوری‌های پیشرفته تصریح شده است. در بند ۹ بر لزوم «تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به گونه‌ای که در همه فعالیتهای آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود، ضمن انجام سه اقدام مهم؛ ۱. شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی

^۹ بند ۱
^{۱۰} بند ۲

آمایش سرزمین، ۲. تهیه، تدوین و ساماندهی نظامهای جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی، ۳. شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب تاکید شده است.

موضوع مهم مدیریت یکپارچه منابع آب با نگرش حوضه‌های آبریز که زیربنای استقرار مدیریت یکپارچه سیلاب بوده و امروزه به عنوان رویکرد برتر در این حوزه شناخته می‌شود؛ در بخش ۳ سند «سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز ۱۴۰۴ مصوب ۱۳۸۲ ابلاغیه مقام رهبری» اشاره شده است.

راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور مصوبه هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۱ از دیگر اسناد بالادستی است که در بند ۱ آن بر تقویت جامع‌نگری در کل چرخه آب و اصول توسعه پایدار در حوضه‌های آبریز کشور و اصلاح ساختار مدیریت منابع آب بر محور مدیریت یکپارچه منابع آب تاکید شده است.^{۱۱} در بند ۱۰ با هدف تمرکززدایی در اجرا و بهره‌برداری به افزایش نقش مشارکت مردم و سازمان‌های محلی و جامع‌نگری در چرخه آب بر مبنای مدیریت حوضه‌ای پرداخته است.

موضوع مدیریت یکپارچه منابع آب بر اساس اصول توسعه پایدار و آمایش سرزمین در بند ۱۱ سند «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوبه شماره ۱۰۰/۶۸۳۱۸ تاریخ ۱۳۹۱/۰۸/۲۱ شورای آمایش سرزمین» نیز بار دیگر مورد تاکید قرار گرفته است. در بند ۱۲ این سند بر مهار سیلاب‌ها با تاکید بر مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم‌جمعیت مرکزی اشاره شده است.

گفتار دوم: توجه به بهره‌گیری از پتانسیل مخازن زیرزمینی در مدیریت و مهار سیلاب

بر اساس ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب، مهار سیلاب‌ها و ذخیره آن ضمن بهره‌گیری از پتانسیل مخازن سطحی و زیرزمینی از تکالیف وزارت نیرو عنوان شده است. همچنین در بند ۱ ماده ۱ قانون تاسیس وزارت نیرو؛ «احداث تاسیسات آب و بهره‌بردای از آنها» از تکالیف وزارت نیرو برشمرده شده است.

به طور کلی؛ مهار سیلاب بر مبنای دو هدف اساسی استوار می‌باشد؛ نخست پیشگیری از بروز خسارات مالی و جانی ناشی از آن و کاهش خسارات وارده و هدف دیگر، استفاده و مدیریت آبی است که در صورت عدم مدیریت صحیح و اصولی، بخش عمده‌ای از آن که می‌تواند برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و احیای محیط زیست مورد استفاده قرار گیرد -ضمن ایراد خسارت- از دسترس خارج می‌گردد. لذا با هدف دستیابی به اهداف فوق، در برخی مقررات، قوانین و اسناد مرتبط، رویکردهای متعددی مورد تاکید قرار گرفته است.

در بند ۸ سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف ابلاغی ۱۳۸۹/۰۴/۱۴ مقام رهبری بر تدوین و اجرای برنامه‌های عملیاتی مناسب برای ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب به ویژه در سفره‌های زیرزمینی دارای تراز منفی و اعمال مدیریت خشکسالی و سیل در سازگاری با شرایط اقلیمی تاکید شده است. اهمیت این بند از این جهت است که بر خلاف رویکرد حاکم بر مدیریت آب از سوی وزارت نیرو که بر رواناب‌های سطحی متمرکز است بر آبخوان‌ها تاکید دارد. موضوع اخیر در ماده ۴ سند ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب مصوب ۱۳۸۷/۰۵/۲۰ به شکل دیگری مورد توجه قرار گرفته که بر اساس آن، وزارت نیرو موظف به ایجاد راهکارهای تعادل بخشی از طریق افزایش تغذیه سفره‌های زیرزمینی با عملیات تغذیه مصنوعی و کنترل و پخش سیلاب شده است. طرح‌های تغذیه مصنوعی با هدف کنترل سیلاب یکی از مواردی است که در ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از

^{۱۱} در سال ۱۳۸۴ یعنی حدود دو سال پس از تدوین این مصوبه‌ی راهبردی، طی اقدامی قابل تامل، با استانی شدن شرکت‌های آب‌های منطقه‌ای، عملاً در جهت عکس اهداف این سند، اقدام شد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

درآمدهای دولت و مصرف آن درموارد معین مصوب ۱۳۸۴ و ماده (۵۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۰۱ وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست نیز مورد توجه قرار گرفته است. همچنین تقویت آبخوان از طریق طرح‌های تغذیه مصنوعی و پخش سیلاب در بند ۲ سند مبانی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت نیرو در خصوص «برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی» مصوب ۱۳۹۳/۴/۹ شورای اقتصاد به عنوان یکی از سیاست‌های «اصلاح ساختار تأمین منابع آب» مجدداً تاکید شده است.

لازم است به این نکته مهم توجه داشت که رویکرد بهره‌گیری از توان آبخوان‌ها در نگهداشت سیلاب - که از موارد مغفول در مدیریت آب کشور در طول نیم‌قرن اخیر بوده است- از جمله راهکارهایی است که می‌تواند ضمن کاهش خسارات جانی و مالی سیل؛ با تغذیه آبخوان، توان تاب‌آوری کشور را در ابعاد مختلف شرب، کشاورزی و صنعت در شرایط خشکسالی هم ارتقا دهد. از جمله مزایای دیگر این راهکار نسبت به مخازن سطحی؛ هزینه پایین مطالعه و اجرا، آثار تخریبی اندک محیط زیست و جلوگیری از هدررفت آب به دلیل تبخیر است که معمولاً در مخازن عظیم، درصد قابل توجهی از هدررفت حجم مفید مخزن را به خود اختصاص می‌دهد. کاهش شدت فرونشست زمین از مزایای دیگر این روش نسبت به مخازن سطحی است.

گفتار سوم: تعیین حدود حریم و بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها و انهار طبیعی

بر اساس تبصره ۱ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ تعیین پهنای حریم و بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها و انهار طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها، انهار و داغاب در بستر طبیعی آن‌ها، بدون رعایت اثر ساختمان تاسیسات آبی از تکالیف وزارت نیرو عنوان شده است. تبصره ۳ ماده ۲ نیز ایجاد هرنوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها را ممنوع دانسته مگر با اجازه وزارت نیرو. ضمانت اجرای تبصره ۳ در تبصره ۴ دیده شده که بر اساس آن؛ به وزارت نیرو این صلاحیت تفویض شده تا هرگونه بنای معارضی را که در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها را برای امور آب و برق مزاحم تشخیص دهد با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده ایشان، تخلیه و قلع نماید. بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، تقاضای رفع تجاوز نسبت به حریم و بستر رودخانه‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای محول گردیده است. به لحاظ این‌که بستر و حریم رودخانه‌ها در اختیار وزارت نیرو -به نمایندگی از دولت- است، مسوولیت حفظ و مراقبت از هرگونه تعدی و تجاوز به رودخانه‌ها نیز علی‌الاصول برعهده وزارت نیرو قرار داده شده است. تکلیف مهم دیگر وزارت نیرو در رابطه بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها در مواد ۲ و ۵ آیین‌نامه مربوطه دیده شده که مطابق آن شرکت‌های آب منطقه‌ای (به عنوان کارگزار وزارت نیرو) موظف به تعیین حریم و بستر بر اساس برنامه‌ریزی مشخص و نیز علامت‌گذاری آن و اطلاع‌رسانی لازم شده‌اند.

البته موضوع حریم و بستر در داخل شهرها مورد اختلاف وزارت نیرو و شهرداری‌های مربوطه بوده و در آراء دیوانعالی کشور و دیوان عدالت اداری و اسناد دیگر قضایی، مکرراً مطرح شده است. بنا بر نظریه مشورتی شماره ۲۱۴ تاریخ ۸۸/۴/۲۵ اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه، بر مسوولیت وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای در حفظ و نگهداری بستر رودخانه‌ها، نهرها و مسیل‌ها حتی در داخل محدوده شهرها و تعیین حدود آن با توجه به تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب و بند ح ماده ۱ و ماده ۸ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ تصریح شده است. از نکات مهم که در بررسی اسناد قضایی در رابطه با حریم و بستر به چشم می‌خورد، موضوع صدور اسناد مالکیت اراضی مجاور رودخانه‌ها است. بر اساس بخشنامه معاون رییس قوه قضائیه و رییس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به شماره ۸۴/۱/۶-۱/۴/۱۱-۱۴۱/۱۱ به اداره کل ثبت استان تهران، به منظور ایجاد وحدت رویه مقرر شده است برای صدور اسناد مالکیت املاک مجاور رودخانه‌ها یا انهار طبیعی بدواً میزان حریم را طبق آیین‌نامه مربوط به تعیین بستر و حریم رودخانه-

ها، انه‌ار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۷۹/۸/۱۱ هیأت وزیران از مرجع ذیربط استعلام نمایند و سپس مقدار حریم تعیین شده، از محدوده ثبتی، کسر و نسبت به باقیمانده ملک با رعایت مقررات، سند مالکیت با قید مجاورت حریم صادر گردد. بر اساس نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضاییه به شماره ۴۴۵۷ تاریخ ۱۳۷۰/۹/۱۴، حتی زمین‌های موقوفه‌ای که در بستر و حریم قرار گرفته‌اند بر اساس قانون ملی‌شدن آب ۱۳۴۷ و قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ جزء مشترکات و ثروت ملی محسوب و در اختیار وزارت نیرو بوده و دولتی محسوب می‌شوند. بند خ ماده ۱ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انه‌ار و مسیل‌ها مصوب ۱۳۷۹ نیز بر تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها از سوی وزارت نیرو تاکید دارد. مطابق ماده ۱۱ آیین‌نامه مذکور اتخاذ تصمیم لازم در خصوص شناسایی متروک‌بودن مسیل‌ها در داخل شهرها، منوط به تایید وزارت نیرو ضمن همکاری با شهرداری‌ها می‌باشد و در صورت اختلاف، تشخیص وزارت نیرو معتبر دانسته است. بر اساس ماده ۱۳ آیین‌نامه نیز، وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و همچنین سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوطه، بستر و حریم رودخانه‌ها، انه‌ار، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی را استعلام نمایند، هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است و متخلفان از این ماده (اعم از حقیقی و حقوقی) طبق مقررات موضوعه، تعقیب و مجازات خواهند شد. همچنین بنا بر ماده ۸ آن قسمت از بستر رودخانه‌ها، انه‌ار طبیعی و مسیل‌هایی که به صورت طبیعی تغییر نموده و باقیمانده بستر که بستر مرده نامیده می‌شود، برای اجرای طرح‌های آب و برق قابل استفاده باشد، با حدود مشخصی از طریق وزارت نیرو به دستگاه متقاضی به صورت اجاره قابل واگذاری است. البته نحوه آماده‌سازی، کناره‌بندی و سایر شرایط مربوط در سند واگذاری قید می‌گردد. بر اساس ماده ۴۱ اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۰۸ آیین‌نامه قانون ثبت اسناد و املاک سال مصوب ۱۳۱۷ نسبت به املاکی که مالک خاص ندارد از جمله بستر مسیل‌ها و آب رودخانه‌ها و نه‌ارهای منشعب از آنها و انه‌ار طبیعی و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و چشمه‌سارها از افراد، درخواست ثبت پذیرفته نخواهد شد. از نکات مهمی که در این قسمت لازم است اشاره شود بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ می‌باشد که تا کنون، مستمسکی برای عدم پاسخگویی وزارت نیرو در خصوص انجام اقدامات لازم در مواجهه با سیل در بخشی از رودخانه‌ها که از داخل شهرها می‌گذرد، بوده است.^{۱۲} بر اساس این بند؛ «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انه‌ار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسایل ممکنه» از وظایف شهرداری‌ها عنوان شده است. مطابق این بند، قانونگذار با دقت و ظرافت از واژه رودخانه استفاده نکرده و تنها به مجاری آب‌ها و انه‌ار عمومی اشاره کرده است که از نظر تعریف کاملاً با رودخانه متمایز بوده و بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که مسوولیت حریم و بستر رودخانه‌ها در داخل شهرها نیز بر عهده وزارت نیرو است.^{۱۳}

بر اساس ماده ۱ قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی مصوب ۱۳۶۲/۵/۱۸ نیز وظیفه حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌های مرزی و احیاناً اصلاح مسیر آنها با رعایت کامل اصل ۷۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با وزارت نیرو است که لازم است ضمن همکاری مداوم و مستمر با وزارتخانه‌های کشور، کشاورزی، امور خارجه، دفاع (اداره جغرافیائی ارتش) و ژاندارمری

^{۱۲} ماده ۵۵ - وظایف شهرداری به شرح ذیل است:

۱. ایجاد خیابانها و کوچه‌ها و میدانها و باغهای عمومی و مجاری آب و توسعه معابر در حدود قوانین موضوعه.
۲. تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انه‌ار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسایل ممکنه
^{۱۳} در قوانین مختلف از جمله ماده ۱۰ قانون اجازه تاسیس بنگاه آبیاری مصوب ۱۳۲۲، ماده ۳ قانون اصلاح قانون تاسیس بنگاه آبیاری مصوب ۱۳۳۴، ماده ۱ قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن مصوب ۱۳۴۷، و ماده ۱ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ قانون‌گذار به صراحت میان رودخانه و دیگر منابع آبی از جمله انه‌ار تفکیک قائل شده است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

جمهوری اسلامی ایران (اداره مرزبانی) و با رعایت مفاد معاهدات و موافقتنامه‌ها و پروتکل‌های مرزی بین ایران و دول همجوار نسبت به انجام امور فنی و اجرایی اقدام نماید. بر اساس مواد ۱۵، ۱۶ و ۱۷ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۱۸ نیز کلیه امور مطالعاتی، برنامه‌ریزی و اجرایی مربوط به رودخانه‌های مرزی و حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌ها و همچنین تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌های مرزی بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است.

گفتار چهارم: صدور اجازه بهره‌برداری از حریم و بستر رودخانه‌ها و حقوق ارتفاقی در بستر و حریم رودخانه‌ها

مبحث اول: بهره‌برداری از شن و ماسه در حریم و بستر رودخانه‌ها

تعدی نسبت به رودخانه نه تنها تجاوز به بستر و حریم رودخانه را شامل می‌گردد بلکه هر نوع سوء برداشت و بهره‌برداری غیرمجاز از منابع رودخانه از جمله آب و شن و ماسه و نیز هرگونه عبور و ارتفاق از رودخانه را نیز شامل می‌گردد. لذا در قوانین مختلف برای جلوگیری از تعدی نسبت به موارد مذکور، تکالیفی بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است. بر اساس ماده ۴۸ قانون توزیع عادلانه آب؛ صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است. این موضوع به تفصیل در بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵ و ۷ ضوابط نظارت فنی بر بهره‌برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس ۱۳۸۲/۰۸/۰۴ هیأت وزیران نیز به تفصیل مورد تاکید قرار گرفته است. بر اساس بند ۸ این مصوبه کارگروهی متشکل از معاونان وزارت نیرو، وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط زیست موظف است عملکرد سالانه میزان برداشت شن، ماسه و خاک رس در محدوده‌های مذکور و تغییرات حاصل‌شده در محدوده‌های مذکور را تدوین و منتشر نماید. طبق بند ۹ نیز استمرار مجوزهای بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس واقع در بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها منوط به حصول اطمینان وزارت نیرو درخصوص امکان عبور جریان‌ها و سیلاب‌های احتمالی از رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها با حداقل خسارات قابل پیش‌بینی می‌باشد. بر اساس تبصره ۲ بند ۴ ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی مصوب ۱۳۸۴/۰۱/۲۱ هیأت وزیران نیز بهره‌برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس در محدوده بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها پس از دریافت موافقت وزارت نیرو (سازمانهای تابعه) عنوان شده است.

مبحث دوم: صدور مجوز احداث/عیانی و حفاری و یا هرگونه تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها

قانونگذار برابر با تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها را ممنوع دانسته مگر با اجازه وزارت نیرو. همچنین ماده ۱۳ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها و ... مصوب سال ۱۳۷۹ هیأت محترم وزیران مقرر می‌دارد: «وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداریها و ... مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم، بستر و حریم رودخانه‌ها ... را استعلام نمایند. هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است و متخلفان از این ماده طبق مقررات موضوعه تحت تعقیب و مجازات خواهند شد.» لذا می‌توان اشاره داشت هرگونه تغییر و احداث هرگونه اعیانی و استفاده از حریم و بستر رودخانه می‌بایست با مجوز وزارت نیرو باشد.

گفتار پنجم: جایگاه مدیریت ریسک سیلاب در اسناد بالادستی

بر اساس بند ۳-۹ سند راهبرد ملی بهبود کیفیت آب شرب مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۳ هیأت وزیران، وزارت نیرو مکلف به «تدوین راهکارهای تامین آب آشامیدنی سالم در شرایط اضطراری برای مناطق مختلف کشور» شده است. نیز بر اساس «تصویب‌نامه در خصوص اجرای اقدامات مربوط به مدیریت بحران در کلانشهرهای کشور مصوب ۱۳۹۶/۵/۸ هیأت وزیران»، وزارت نیرو، موظف به «تهیه

طرح جامع ایمن‌سازی شبکه و تامین برق و آب اضطراری کلانشهرها در زمان بحران» در مدت ۱ سال و نیز تدوین برنامه جامع پاسخ سریع حین زلزله و سیل (شامل قطع اتوماتیک و سریع جریان گاز، برق و آب) در مدت ۶ ماه و اجرای برنامه در مدت ۵ سال شده است.

۲-۲-۳- وظایف و اختیارات وزارت نیرو بر اساس نظامنامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو (سند ۹۵/۰۰۲/۷۴۰ ن مصوب

۱۳۹۵/۰۸/۰۱)

«نظامنامه مدیریت سیلاب» که وظیفه تدوین آن - همان‌گونه که در شرح موضوعات عنوان دوم فوق اشاره شد - بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است از جمله اسنادی است که به شرح وظایف مجموعه وزارت نیرو در مراحل مختلف مواجهه با سیل پرداخته است. در این نظامنامه که پس از مدت طولانی نزدیک به سیزده سال پس از ابلاغ مصوبه ستاد حوادث غیرمترقبه کشور (دی‌ماه ۱۳۸۲) توسط وزیر نیروی وقت آقای حمید چیت‌چیان در بیست‌وسوم آبان‌ماه ۱۳۹۵ به کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته وزارت نیرو (شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران، شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت مادر تخصصی مدیریت تولید، انتقال و توزیع نیروی برق ایران-توانیر، شرکت‌های آب منطقه‌ای و سازمان آب و برق خوزستان، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران، موسسه تحقیقات آب) ابلاغ شده است، به تفصیل، تکالیف و وظایف نهادهای مربوطه در یکصد بند آمده است. گفتنی است در طول مدت سیزده سالی که تدوین این تکلیف مهم وزارت نیرو (از سال ۱۳۸۲ تا سال ۱۳۹۵) به طول انجامیده است، بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مجموع ۱۵ سیل مهم در کشور رخ داده که منجر به کشته‌شدن ۷۵ نفر و خسارت مالی هزاران میلیاردی به مردم و اموال عمومی شده است.^{۱۴}

در ادامه و با توجه به مستندات قانونی فوق‌الذکر، طی دو قسمت اصلی ابتدا مسوولیت نهادهای مربوطه وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه تخصصی سیل و رودخانه کشور مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در بخش بعدی شرح تکالیف مربوطه خواهد آمد. مسوولیت اجرای این نظامنامه در شرکت‌های مادر تخصصی (مدیریت منابع آب و مهندسی آب و فاضلاب) و شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو، بر عهده مدیرعامل بوده و مسوولیت نظارت عالیه بر حسن اجرای آن بر عهده دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا وزارت نیرو می‌باشد (در مراحل اجرایی نظامنامه، برای مدیریت سیلاب مسوولیتی متوجه دفتر نظام‌های بهره‌برداری و حفاظت آب و آبفا نمی‌باشد). نظارت بر عملکرد دفاتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت‌های مادر تخصصی در مراحل مختلف مدیریت سیلاب بر عهده دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل وزارت نیرو می‌باشد.

نظامنامه، شامل ۵ رکن؛ ۱. ستاد ملی فرماندهی و پشتیبانی مدیریت سیلاب، ۲. سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب، ۳. سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب، ۴. سامانه‌های منطقه‌ای پایش و مدل‌سازی داده‌های آب و هواشناسی زمان واقعی، و ۵. اتاق مدیریت بحران می‌باشد.

مسوولیت ستاد ملی فرماندهی و پشتیبانی مدیریت سیلاب بر عهده مدیرعامل شرکت مدیریت منابع آب ایران (بعنوان رییس ستاد) است.

مسوولیت سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب ضمن اخذ اطلاعات از سازمان هواشناسی بر عهده موسسه تحقیقات آب است. پیاده‌سازی سامانه فوق و تقویت همکاری و عقد قرارداد با سازمان هواشناسی و دریافت اطلاعات ۱۶ روزه و اجرای مدل‌های بارش-

^{۱۴} گزارش جامع سیل، سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری، اردیبهشت ۱۳۹۶

گزارش ملی سیلاب‌ها

رواناب با هدف شبیه‌سازی سیلاب در نقاط مختلف از وظایف موسسه تحقیقات آب می‌باشد. شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران موظف به انتقال اطلاعات سامانه فوق حدکثر پس از دو ساعت به معاون آب و آبفای وزیر نیرو، مدیرعامل شرکت مدیریت منابع آب ایران و دفتر مطالعات پایه شرکت اخیر می‌باشد.

مسئولیت توسعه و بهره‌برداری سامانه‌های منطقه‌ای پایش و مدل‌سازی داده‌های آب و هواشناسی زمان واقعی با نگاه به مدیریت یکپارچه سیلاب در حوضه آبریز، بر عهده دفاتر مطالعات پایه شرکت‌های آب منطقه‌ای هر استان و تحت نظارت دفتر مطالعات پایه منابع آب شرکت‌های آب منطقه‌ای است.

مسئولیت مدیریت و نظارت سامانه ملی پایش داده‌های آب و هواشناسی زمان واقعی بر عهده دفتر مطالعات پایه منابع آب شرکت مدیریت منابع آب ایران است. این دفتر مسئولیت هماهنگی و صدور هشدار و پایش اطلاعات در سطح کشور را دارد.

مسئولیت اتاق مدیریت بحران در زمان سیل بر عهده دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب است. مطابق نظامنامه سیلاب وزارت نیرو، مسئولیت‌های این مجموعه در ۵ عنوان کلی تعریف شده است:

۱. ایجاد سامانه‌های هشدار سیل در خارج از محدوده شهرها و ایجاد ارتباط با سامانه‌های هشدار سیل محدوده شهرها

۲. انجام مطالعات جامع مدیریت سیلاب خارج از محدوده شهرها

۳. تهیه نقشه‌های خطرپذیری سیلاب خارج از مناطق شهری

۴. تعیین بستر و حریم رودخانه و آزادسازی تصرفات

۵. ساماندهی رودخانه‌های آسیب‌پذیر خارج از مناطق شهری

مدیریت سیلاب در مجموعه وزارت نیرو، به سه مقطع زمانی «قبل از صدور پیش‌آگاهی»، «از پیش‌آگاهی تا پایان رخداد سیل» و «پس از فروکش نمودن سیل» طبقه‌بندی شده است. مجموعه اقدامات لازم و متصور برای مدیریت سیلاب، در مقاطع زمانی سه‌گانه فوق، در پنج گروه به شرح زیر طبقه‌بندی شده است:

۱. پیش‌بینی، پایش و هشدار

۲. مهندسی رودخانه

۳. تأسیسات آب و آبفا

۴. مدیریت مخازن

۵. هماهنگی و مدیریت بحران

در ادامه و بر اساس نظامنامه سیلاب، مسئولیت نهادهای مربوطه وزارت نیرو در سه مرحله قبل از صدور پیش‌آگاهی، از پیش‌آگاهی تا پایان رخداد سیل، پس از فروکش نمودن سیل بر اساس تقسیم‌بندی نظامنامه سیلاب بررسی خواهد شد.

الف) قبل از صدور پیش‌آگاهی

این مرحله در زمان شرایط عادی قبل از صدور هرگونه هشدار یا پیش‌بینی بارش یا رواناب و سیلاب است که کلیه واحدها در حال انجام فعالیت‌های مستمر خود در مورد پیش‌بینی، هشدار سیل و طرح‌ریزی اقدامات آمادگی و پیشگیری در مدیریت سیلاب می‌باشند. در این مرحله چندین دستگاه از مجموعه وزارت نیرو دارای وظایف و مسئولیت‌های متعددی هستند که در بین آن‌ها نقش شرکت مدیریت منابع آب ایران در مدیریت و کاهش اثرات خسارت سیل، بسیار کلیدی و موثر است. علاوه بر شرکت مدیریت منابع آب

گزارش ملی سیلاب‌ها

ایران (شامل دفتر مطالعات پایه، دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل، دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، دفتر بهره‌برداری از تاسیسات تامین آب)، شرکت‌های آب منطقه‌ای (شامل دفتر مطالعات پایه) که تحت نظارت شرکت مدیریت منابع آب فعالیت می‌کنند، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران و موسسه تحقیقات آب، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، مرکز مدیریت نیروگاه‌های برق‌آبی و کمیته مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت توانیر دستگاه‌هایی هستند که دارای مسئولیت‌های مختلفی در این مرحله هستند.

بر اساس گردش کار مدیریت سیلاب؛ در مرحله قبل از صدور پیش‌آگاهی، مسئولیت پیاده‌سازی «سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب» ضمن تقویت همکاری و عقد قرارداد با سازمان هواشناسی کشور و دریافت اطلاعات ۱۶ روزه بر عهده موسسه تحقیقات آب است. این موسسه مکلف به شبیه‌سازی سیلاب به طور مستمر برای نقاط مختلف با مدل‌سازی بارش-رواناب در نقاط هدف و استخراج حجم و دبی پیک سیلاب و اطلاع‌رسانی داده‌های مذکور به عنوان داده‌های آب و هواشناسی به معاون آب و آبفای وزیر نیرو، مدیرعامل شرکت مدیریت منابع آب و دفتر مطالعات پایه شرکت است. در مرحله بعد شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران با استفاده از داده‌های سامانه‌های پیش‌بینی و هشدار سیل به فاصله حداکثر دو ساعت پس از دریافت اطلاعات، موارد را به صورت مکتوب به معاون آب و آبفای وزیر نیرو، مدیرعامل شرکت مدیریت منابع آب و دفتر مطالعات پایه این شرکت ارسال می‌کند. مطالعه، استقرار و بهره‌برداری از سامانه منطقه‌ای پایش زمان واقعی داده‌های آب و هواشناسی بر عهده دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب ایران نهاده شده است.

شرکت‌های آب منطقه‌ای تحت نظارت شرکت مدیریت منابع آب مبتنی بر مدیریت یکپارچه سیلاب در سطح حوضه آبریز، مکلف به استقرار و بهره‌برداری سامانه منطقه‌ای پایش و مدل‌سازی واقعی داده‌های آب و هواشناسی هستند.

«اعلام هشدار کمی و زمانی رخداد سیلاب دفتر مدیریت بحران و سایر شرکت‌های آب منطقه‌ای واقع در حوضه آبریز» از تکالیف شرکت مدیریت منابع آب (دفتر مطالعات پایه) و اعلام هشدار کمی و زمانی رخداد سیلاب به بخش تاسیسات آبی، بخش رودخانه‌ها، مدیریت بحران و دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب از تکالیف شرکت‌های آب منطقه‌ای (دفتر مطالعات پایه) آخرین وظیفه این دوره از مجموعه وزارت نیرو می‌باشد.

ب) از صدور پیش‌آگاهی تا پایان رخداد سیل

این مرحله از صدور پیش‌آگاهی احتمال رخداد بارش یا سیلاب توسط سازمان هواشناسی یا سایر سامانه‌های پیش‌بینی، پایش و هشدار تا زمان اعلام پایان رخداد سیل توسط دفاتر مطالعات پایه و مدیریت بحران و پدافند غیرعامل می‌باشد فارغ از اینکه سیلابی به وقوع بپیوندد یا خیر.^{۱۵} بر اساس گردش کار مدیریت سیل، این مرحله به دو بازه زمانی «از صدور پیش‌آگاهی تا شروع رخداد سیل» و «از رخداد سیل تا فروکش نمودن آن» تقسیم شده است.

^{۱۵} نظامنامه مدیریت سیلاب. ص ۹

گزارش ملی سیلاب‌ها

پس از اعلام هشدار کمی و زمانی رخداد سیلاب توسط دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب، در مرحله اول این بخش، دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب، وظیفه «اطلاع‌رسانی و پایش مدیریت سیلاب» را بر عهده دارد.

مشابه دوره قبل، در این مرحله از بین مجموعه وزارت نیرو، نقش شرکت مدیریت منابع آب ایران در مدیریت و کاهش اثرات خسارت سیل، بسیار حیاتی است. در کنار شرکت مدیریت منابع آب ایران (شامل دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل، ستاد ملی فرماندهی و مدیریت سیلاب، دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، دفتر بهره‌برداری از تاسیسات تامین آب)، شرکت‌های آب منطقه‌ای (شامل دفتر مطالعات پایه) که تحت نظارت شرکت مدیریت منابع آب فعالیت می‌کنند، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران و موسسه تحقیقات آب، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل) و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، مرکز مدیریت نیروگاه‌های برق آبی و کمیته مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت توانیر می‌باشد.

از مجموعه شرکت مدیریت منابع آب ایران؛ اطلاع‌رسانی و هماهنگی (دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل)، تشکیل جلسه و انتخاب سناریوی برتر و ابلاغ تصمیمات (ستاد ملی فرماندهی و مدیریت سیلاب)، اخذ و بررسی حداکثر ظرفیت آبگذری و تعیین نقاط امن و نقاط تسکین سیلاب و گلوگاه‌های آبگذری (دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل شرکت مدیریت منابع آب)، پشتیبانی و مشاوره در ارائه / بهنگام‌سازی سناریوهای آبگیری و خروجی سد (دفتر بهره‌برداری از تاسیسات تامین آب) از تکالیف مهم مجموعه شرکت مدیریت منابع آب در این مرحله می‌باشد.

گردآوری و تحلیل داده‌های بارش و سیلاب و بروزرسانی پیش‌بینی‌ها و هشدارها (دفتر مطالعات پایه)، ارائه / بهنگام‌سازی سناریوهای آبگیری و خروجی سد، اجرای طرح‌های ضربتی کنترل جریان سیل و لایروبی رودخانه، پایش دیواره‌های سیل‌بند و گلوگاه‌های آبگذری و نیز اجرای اقدامات تسکین سیلاب مصوب، از جمله وظایف مهم شرکت‌های آب منطقه‌ای در این مرحله است. نظارت بر رعایت مسائل مرتبط با سلامت و بهداشت و کیفیت آب شرب از سوی دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و بررسی تاسیسات در معرض تهدید سیل و تهیه برنامه اقدام در مواجهه با سیل از سوی شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی از تکالیف شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی در این مرحله است.

بر اساس گردش کار مدیریت سیلاب؛ مسوولیت «صدور پیش‌آگاهی مبنی بر احتمال رخداد سیل» ضمن تقویت ارتباط با سازمان هواشناسی همچنین ارزیابی، تجهیز و تقویت شبکه پایش، پیش‌بینی و هشدار و اعلام پیش‌آگاهی لازم در مورد موقعیت و زمان رخداد بارش و سیلاب با حداکثر دقت ممکن به واحدهای استانی و دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب به فاصله حداکثر ۶ ساعت از زمان دریافت اطلاعات اولیه تا زمان صدور هشدار تکلیف دفاتر مطالعات پایه شرکت‌های آب منطقه‌ای در این مرحله است. این دفاتر مکلفند به محض دریافت اختاریه یا هشدار از سازمان هواشناسی، هشدار لازم را به واحدهای استانی و دفاتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب ارسال نمایند. پس از این هشدار، دفاتر تخصصی و واحدهای عملیاتی شرکت‌های آب منطقه‌ای، ملزم به اقداماتی هستند که از موارد مهم آن‌ها «ارائه و بهنگام‌سازی سناریوهای آبگیری و خروجی سد» و «تعیین نقاط تسکین سیلاب و نقاط امن و محدوده‌های جمعیتی در معرض خطر» با استفاده از نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب و «اطلاع‌رسانی و پایش مدیریت سیلاب در سطح استان» می‌باشد.

دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب نیز ضمن حفظ و تقویت ارتباط با سازمان هواشناسی، بر عملکرد دفاتر مطالعات پایه شرکت‌های آب منطقه‌ای با هدف اقدام به موقع و واکنش صحیح آن‌ها در تحلیل و ارزیابی هشدارهای هواشناسی نظارت دارد.

دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب، حداکثر تا ۲ ساعت پس از دریافت پیش‌آگاهی صادره توسط شرکت‌های آب منطقه‌ای، هشدار لازم را به همراه اطلاعات تکمیلی به دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب صادر می‌نماید. در عین حال، دفتر مذکور، حداکثر ۴ ساعت پس از دریافت پیش‌آگاهی فرصت دارد تا با بررسی سایر اطلاعات دریافتی، سامانه کشوری هشدار سیل موسسه تحقیقات آب و سامانه ملی پایش در اختیار خود، دیگر شرکت‌های واقع در محدوده سیلاب را مطلع نموده و آغاز فرآیند مواجهه با سیلاب را به ایشان تکلیف نماید. دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل پس از دریافت هشدار، بدون فوت وقت، لازم است تا به دفاتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، بهره‌برداری از تاسیسات تامین آب، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت توانیر، مدیریت نیروگاه‌های برق‌آبی اطلاع‌رسانی نماید.

ستاد ملی فرماندهی و پشتیبانی مدیریت سیلاب، پس از درخواست دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل (دبیرخانه ستاد)، سناریوهای محتمل و پیامدهای آن‌ها را بررسی و تصمیمات لازم را اتخاذ و پس از تنظیم صورتجلسه، مراتب توسط ریاست ستاد به اعضای ستاد ابلاغ می‌شود. دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع، ضمن ابلاغ تصمیمات ستاد ملی فرماندهی و پشتیبانی سیلاب، به واحدهای ذیربط، مکلف به اقداماتی از جمله اطلاع‌رسانی و هماهنگی با سایر نهادهای متولی مدیریت سیلاب خارج از مجموعه وزارت نیرو را بر عهده دارد.

ج) پس از فروکش نمودن سیلاب

مقطع زمانی مربوط به پس از پایان یافتن سیلاب است که بیانگر عدم احتمال رخداد بارش در کوتاه‌مدت می‌باشد و کلیه واحدهای مربوط، مکلف به اجرای تکالیف مربوط به بازسازی و بازتوانی پس از رخداد سیل هستند.

بر اساس گردش کار نظامنامه مدیریت سیلاب، در این مرحله ابتدا از طریق سامانه منطقه‌ای پایش، بصورت مستمر وضعیت سیلاب پایش شده و در صورت تشخیص پایان وضعیت سیلاب، اطلاع‌رسانی لازم را به واحدهای عملیاتی استانی (داخل و خارج سازمان) و دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب می‌نماید. سپس دفاتر تخصصی و واحدهای عملیاتی شرکت‌های آب منطقه‌ای، ملزم به اقداماتی از جمله: لایروبی و پاکسازی رودخانه، شناسایی نقاط حادثه‌دیده و گلوگاه‌های آبگذری و اعلام به مراجع ذیربط و نیز ارزیابی و برآورد میزان خسارت می‌باشند. پس از آن، دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب با دریافت اطلاعات از سامانه‌های منطقه‌ای و بررسی سایر اطلاعات، پایان شرایط سیلابی در سطح حوضه آبریز و پایان رخداد سیلاب را به دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب اعلام می‌نماید. سپس مستندسازی و ارائه گزارش تحلیلی ظرف ۱۵ روز پس از اطلاع‌رسانی دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل به شرکت مدیریت منابع آب ایران (شامل مدیریت بحران و پدافند غیرعامل، دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، دفتر بهره‌برداری از تاسیسات تامین آب)، مرکز مدیریت نیروگاه‌های برق‌آبی، شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور (دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل) و کمیته مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت توانیر با استفاده از اطلاعات دریافتی از شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی صورت می‌گیرد. تهیه و ارائه گزارش تلفیقی سیلاب، پیشنهاد اقدامات اصلاحی و بررسی میزان عمل به نظامنامه توسط کلیه واحدها و گزارش خلاصه مدیریتی (سنتر) توسط دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب در مهلت یک هفته، از سوی معاونت آب و آبفا به وزیر نیرو ارائه می‌شود. پس از آن دفتر مدیریت بحران و پدافند

گزارش ملی سیلاب‌ها

غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب موظف به بروزرسانی بانک اطلاعات سیلاب کشور به فاصله حداکثر ۳ روز پس از دریافت گزارشات مستندسازی می‌باشد.

بر اساس تصریح نظامنامه؛ کلیه اقدامات و فرآیندها از سوی دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب به اطلاع دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل حوزه ستادی وزارت نیرو رسانده می‌شود.

۲-۲-۴- پیوست بخش اول: مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با سیلاب^{۱۶}

در رابطه با موضوع سیل و مواردی که به نحوی با آن مرتبط می‌باشند، ضوابط، دستورالعمل‌ها و نشریاتی توسط امور نظام فنی و اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری دستگاه‌های ذیربط از جمله وزارت نیرو تنظیم و ابلاغ گردیده است. نشریات دیگری هم به صورت داخلی توسط وزارت نیرو تدوین شده است. در جدول ۱-۲ ابتدا این ضوابط و نشریات فهرست‌وار آمده و در ادامه به اختصار توضیحاتی در رابطه با برخی از آن‌ها خواهد آمد.

جدول ۱-۱۰ مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با سیلاب

فهرست ضوابط ابلاغ شده توسط سازمان برنامه و بودجه کشور مرتبط با موضوع مدیریت سیلاب			
ردیف	عنوان ضابطه	شماره سازمان برنامه و بودجه	سال انتشار
۱	راهنمای مهار سیلاب رودخانه (روش سازه ای)	۲۴۲	۱۳۸۰
۲	راهنمای تعیین دوره بازگشت سیلاب طراحی برای کارهای مهندسی رودخانه	۳۱۶	۱۳۸۴
۳	راهنمای پهنه بندی سیل و تعیین حد بستر و حریم رودخانه	۳۰۷	۱۳۸۴
۴	راهنمای طراحی، ساخت و نگهداری دیوارهای سیل بند	۵۱۸	۱۳۸۸
۵	راهنمای طراحی، ساخت و بهره برداری سامانه های انحراف سیلاب	۵۲۷	۱۳۹۱
۶	فهرست خدمات کارهای مهار سیلاب	۴۸۰	۱۳۹۰
۷	راهنمای جامع مطالعات طرح بهره برداری و نگهداری سامانه پیش بینی و هشدار سیل	۵۸۳	۱۳۹۱
۸	راهنمای مطالعات رودخانه های مخروط افکنه ای	۵۹۳	۱۳۹۱
۹	دستورالعمل روش های محاسبه حداکثر سیل محتمل PMF	۶۴۷	۱۳۹۲
۱۰	دستورالعمل تهیه گزارش فنی سیلاب	۶۶۸	۱۳۹۳

^{۱۶} از گزارش جلسه هم‌اندیشی « بررسی کارکرد و اثربخشی ضوابط ابلاغی در ارتباط با سیلاب و بررسی الزامات اجرا و پیاده‌سازی آن‌ها با هدف بهبود مدیریت و مهار سیل » فروردین ۱۳۹۸

۱۱	شرح خدمات مطالعات تعیین حدبستر و حریم و مرحله اول ساماندهی رودخانه	۶۷۹	۱۳۹۴
۱۲	راهنمای پادسیل سازی	۶۸۱	۱۳۹۴
۱۳	راهنمای مدیریت سیلابدشت	۷۰۵	۱۳۹۵
۱۴	دستورالعمل روش‌های محاسبه حداکثر بارش محتمل(PMP) و منحنی‌های عمق،سطح،تداوم بارش(DAD)	۷۱۶	۱۳۹۵
فهرست ضوابط ابلاغ شده توسط وزیر نیرو مرتبط با موضوع مدیریت سیلاب			
ردیف	عنوان ضابطه	شماره ابلاغیه	تاریخ ابلاغیه
۱	ضوابط انتخاب سیلاب طراحی سد های بزرگ ایران	۹۳/۱۳۶۴۱/۳۱/۱۰۰	۱۳۹۳/۲/۱۳
۲	نظام نامه مدیریت سیلاب در وزارت نیرو	۹۵/۶۳۵۸۳/۳۱/۱۰۰	۱۳۹۵/۸/۲۳
فهرست پیش نویس های در مرحله نظرخواهی و یا در دست تهیه مرتبط با موضوع سیل			
ردیف	عنوان ضابطه	شماره پیش‌نویس	تاریخ ابلاغیه
۱	راهنمای تعیین کاربری های مجاز در بستر و حریم رودخانه	۴۵۰	---
۲	راهنمای تعیین حد بستر و حریم، ساماندهی و زیباسازی رودخانه ها و مسیل های شهری	۴۵۶	---
فهرست ضوابط در دست تهیه مرتبط با موضوع سیل			
ردیف	عنوان ضابطه	شماره پیش‌نویس	تاریخ ابلاغیه
۱	دستورالعمل تهیه نقشه های خطرپذیری سیلاب رودخانه ای	---	---
۲	راهنمای لایروبی رودخانه	---	---
فهرست نشریات داخلی وزارت نیرو مرتبط با موضوع سیل			
ردیف	موضوع	شماره نشریه داخلی	سال انتشار
۱	مقدمه ای بر تدوین برنامه عملیاتی مدیریت بحران سیل	۱۶۰	۱۳۹۵
۲	راهنمای ارزیابی خسارت سیلاب	۱۶۴	۱۳۹۵
۳	مروری بر ضوابط و استانداردهای انتخاب سیلاب های طراحی سدها	۱۶۷	۱۳۹۵
۴	راهنمای مدیریت سیلاب شهری	۱۸۹	۱۳۹۷

راهنمای مهار سیلاب رودخانه (روش سازه‌ای) (ضابطه ۲۴۲)

گزارش ملی سیلاب‌ها

در دو فصل اول این نشریه که مجموعاً در ۷ فصل در سال ۱۳۸۲ تنظیم شده است، به بیان کلیاتی در خصوص مفاهیم کلی، خسارات سیل، و مفاهیم پایه هیدرولوژی پرداخته شده است. در فصل سوم به شکل مختصر، روش‌های سازه‌ای (شامل گورها و دیواره‌های سیل‌بند، بهسازی آبراه، انحراف سیلاب، حوضچه‌های تاخیری و اراضی ویژه ذخیره سیلاب، مخازن تسکین سیلاب) و غیرسازه‌ای (مدیریت کاربری اراضی، ساماندهی اسکان و پاکسازی سیلابدشت، بهسازی شرایط حوضه آبریز و ذخیره آب در محل، پیش‌بینی و هشدار سیل، اطلاع‌رسانی و آموزش مردم، ایمن‌سازی انفرادی ساختمان‌ها، تخلیه مناطق در خطر، سیل‌ستیزی، امدادرسانی بعد از سیلاب، بیمه سیل، سازگاری با سیلاب و مهار سیلاب معرفی گردیده است. در چهار فصل بعدی، با تمرکز بر روش‌های مختلف سازه‌ای مهار سیلاب اعم از مخازن، گورها، دیواره‌های سیل‌بند، انحراف سیلاب، و ساماندهی رودخانه‌ها و آبراه‌ها، به بررسی و شناسایی محدودیت‌های این روش‌ها اشاره شده است. این نشریه که از نوع گروه سوم بوده و اولین دستورالعمل ابلاغی است که مستقیماً به موضوع سیل پرداخته، حاوی مطالب مناسبی است که روش‌های کلی سازه‌ای مهار سیلاب و میزان کارآمدی آن‌ها را ارزیابی کرده است.

در این نشریه تصریح شده است؛ «فرمول‌بندی یک برنامه کاهش خسارت سیلاب که دارای چارچوب تعریف شده باشد، شامل ترکیب بهینه‌ای از روش‌های مختلف خواهد بود، بدیهی است که این اقدامات به طور معمول ترکیبی از اقدامات مربوط به هر دو گروه سازه‌ای و غیرسازه‌ای است». در رابطه با محدودیت‌های روش‌های مهار سیلاب از طریق مخازن نیز آمده است؛ «در طرح‌های مهار سیلاب عموماً مطلوب‌ترین وضعیت آن است که محل مخزن درست در بالادست محل یا بازه موردنظر برای حفاظت باشد و شرایط توپوگرافی منطقه نیز برای احداث سد با حجم کافی مناسب باشد. با وجود این، در عمل چنین شرایطی به ندرت پیش می‌آید. از این گذشته در چنین وضعیتی غالباً هزینه احداث سد زیاد و ارزش اراضی نیز که در داخل مخزن قرار می‌گیرند، بالا می‌باشد. در صورتی که محل مخزن در بالادست رودخانه و به فاصله نسبتاً زیاد از بازه مورد نظر برای حفاظت در نظر گرفته شود باید جریان‌های میان‌حوضه‌ای (حوضه آبریز حد فاصل محل سد و بازه موردنظر) نیز مورد توجه قرار گیرد. در این صورت جریان‌های ناشی از حوضه آبریز پایین‌دست سد ممکن است به میزانی زیاد باشد که اثر تسکین مخزن را بر روی سیلاب بالادست از بین ببرد. به عبارت دیگر مجموع دو آبدهی ره‌اشده از سد و حوضه میانی از ظرفیت آبدهی ایمن رودخانه بیشتر شود. [...] در هر صورت درجه حفاظت و قابلیت اعتمادی که می‌تواند به وسیله یک مخزن مهار سیلاب حاصل شود، با توجه به جریان‌های میان‌حوضه‌ای به نسبت افزایش فاصله محل مورد حفاظت با محل سد، به شدت کاهش پیدا می‌کند. لذا در یک حوضه آبریز بزرگ برای حفاظت کافی و موثر عموماً استفاده از سیستم مخازن به همراه اقدامات تکمیلی [...] ضرورت پیدا می‌کند».^{۱۷}

راهنمای طراحی، ساخت و بهره‌برداری سامانه‌های انحراف سیلاب (ضابطه ۵۲۷)

یکی از روش‌های موثر سازه‌ای مهار سیلاب، انحراف سیل می‌باشد که به وسیله یک کانال مصنوعی تمام یا بخشی از جریان آب رودخانه مورد نظر منحرف می‌گردد. انحراف جریان رودخانه برای طیف وسیعی از پروژه‌های عمرانی شامل طرح‌های مهار سیلاب، احداث سدها، تعریض بزرگراه‌ها و یا احداث راه‌های جدید کاربرد دارد. انحراف رودخانه‌ها بعضاً موقتی بوده و به منظور اجرای سازه در مسیر

^{۱۷} نشریه شماره ۲۴۲، ص ۴۵.

رودخانه صورت می‌پذیرد و در برخی موارد دایمی هستند. انحراف رودخانه که به منظور اجرای طرح‌های مهار سیلاب صورت می‌گیرد معمولاً دایمی هستند. انحراف سیلاب رودخانه‌ها یکی از قدیمی‌ترین روش‌های مهار سیلاب می‌باشد و در صورت امکان استفاده از این روش معمولاً یکی از روش‌های مطرح در مهار سیلاب نیز می‌باشد. زیرا با این روش جریان سیلاب و در نتیجه خطرات آن از رودخانه دور شده و امنیت کافی در بازه مورد نظر به وجود می‌آید. تفاوت این روش با سایر روش‌های مهار سیلاب مانند احداث گوره‌ها و دیوارهای سیل‌بند در این است که با احداث سازه‌های فوق خطرات بالقوه ناشی از وقوع سیل در سرتاسر طول سازه باقی می‌ماند، در حالی‌که با انحراف سیلاب این خطرات در طول بازه مورد نظر از رودخانه برطرف شده و سیلاب به پایین‌دست محل بازه انتقال می‌یابد. راهنمای طراحی، ساخت و بهره‌برداری سامانه‌های انحراف سیلاب نیز با هدف معرفی این روش در ۸ فصل تنظیم گردیده است.

در فصول اول و دوم روش‌های کلی مهار سیلاب و روش‌های مختلف انحراف سیلاب اشاره شده است. در فصل اول ابتدا روش‌هایی مانند مدیریت بهره‌برداری از مخازن، مهار سیلاب با استفاده از گوره‌ها، ساماندهی رودخانه (شامل اصلاح و بهسازی مسیر با هدف افزایش توان آب‌گذری)، کاهش اوج سیلاب از طریق احداث سیل‌بندها و مخازن تأخیری، روش‌های غیرسازه‌ای شامل تمهیدات برنامه‌ریزی و مقابله‌ای معرفی گردیده است. سپس در فصل دوم با تمرکز بر روش‌های مختلف انحراف سیلاب، انواع آن‌ها شامل انحراف دائمی و موقت جریان رودخانه‌ها، کنارگذر، انحراف به اراضی و مخازن تأخیری مورد بررسی قرار گرفته است. در فصل سوم، اهداف و کاربردهای سامانه‌های انحراف سیلاب و برخی ملاحظات اقتصادی و کاهش خسارات جانی و مالی مورد توجه قرار گرفته است. فصول چهارم تا هفتم نیز عملاً بر موضوعات فنی و طراحی این سامانه‌ها متمرکز شده است. در فصل هشتم نیز، عملیات بهره‌برداری و نگهداری سامانه‌های انحراف سیلاب تشریح گردیده است.

راهنمای مدیریت سیلاب‌دشت (ضابطه ۳۱۸)

مدیریت سیلاب‌دشت، یکی از رویکردهای جامع کاهش خسارت سیل بوده و با روش‌های مختلف مهار و مدیریت سیلاب ارتباط چند جانبه دارد. هدف این راهنما، ارائه روش‌های موجود در مدیریت سیلاب‌دشت و تبیین ارتباط آن با روش‌های مختلف مدیریت سیلاب می‌باشد. از آنجا که مدیریت سیلاب‌دشت یک راهکار مدیریتی برای کاهش خسارت سیلاب می‌باشد، با مسایل اجتماعی و حقوقی ارتباط تنگاتنگ داشته و قوانین و راهکارهای آیین‌نامه‌های اجرایی، یکی از ابزارهای اعمال مدیریت سیلاب دشت تلقی می‌شود. از این رو در راهنمای مذکور، قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی موجود تا تاریخ تنظیم راهنما مورد بررسی قرار گرفته و در مورد نحوه کارکرد آنها در مدیریت سیلاب دشت موارد لازم‌ارایه گردیده است.

راهنمای پادسیل‌سازی (ضابطه ۳۸۱)

پادسیل‌سازی یا مقاوم‌سازی در برابر سیل به عنوان بخشی از روش‌های غیرسازه‌ای مهار سیلاب برای حفاظت در برابر سیل و کاهش خسارت به تاسیسات واقع در خطر سیلاب مورد استفاده قرار می‌گیرد. استفاده از این روش در کشور کم‌تر مورد توجه قرار گرفته است، درحالی‌که با استفاده از روش‌های متداول در این دیدگاه، امکان کاهش خسارت سیل با صرف هزینه‌های کمتری امکان‌پذیر می‌باشد. همچنین با استفاده از این روش‌ها می‌توان مشارکت مردم و صاحبان املاک و مستحدثات را در کاهش خسارت سیل جلب نمود. هدف از تهیه راهنمای مذکور، معرفی و آشنایی با روش‌های پادسیل‌سازی، مطالعات مورد نیاز در راستای پیاده‌سازی این روش‌ها، نحوه اجرای این روش‌ها و نحوه جلب مشارکت برای این اقدامات می‌باشد.

دستورالعمل تهیه گزارش فنی سیلاب (ضابطه ۳۳۸)

جمع‌آوری به موقع و صحیح اطلاعات سیل، ابزار موثری در تجزیه و تحلیل سیل، شناسایی عوامل ایجاد و تشدید آن، بررسی خسارات وارده و پیشگیری و کاهش خسارات می‌باشد. چگونگی انجام این مراحل در قالب دستورالعمل تهیه گزارش فنی سیل می‌تواند مسوولان و همچنین کارشناسان مرتبط با این پدیده را به طور مناسبی به سمت و سوی این هدف سوق دهد. هدف از تهیه این دستورالعمل، همسان‌سازی گزارش‌های فنی سیلاب چه از نظر محتوا و چه از نظر شکل ارائه اطلاعات می‌باشد که پس از وقوع سیل در سطح کشور تهیه می‌شود.

راهنمای جامع مطالعات طرح، بهره‌برداری و نگهداری سامانه پیش‌بینی و هشدار سیل (ضابطه ۸۸۳)

در دو دهه اخیر، کاربرد روش‌های غیرسازه‌ای مدیریت سیلاب و به خصوص پیش‌بینی و هشدار سیل برای کاهش ریسک سیلاب‌ها به خصوص در کشورهای توسعه یافته، روندی افزایشی داشته است. هدف از تهیه راهنمای مذکور، ارائه رهنمودها و دستورالعمل‌های لازم برای تسهیل طراحی و بهره‌برداری سامانه‌های پیش‌بینی و هشدار سیلاب می‌باشد.

ضوابط انتخاب سیلاب طراحی سدهای بزرگ ایران (ابلاغیه شماره ۱۳۶۴۱/۳۱/۱۰۰ تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۱۳)

با عنایت به هزینه‌های کلان اجرایی طرح‌های سدسازی که بخش قابل توجهی از اعتبارات را در برنامه‌های توسعه‌ای کشور در طول پنج دهه گذشته به خود اختصاص داده است و با توجه به این‌که در این طرح‌ها، سهم و وزن هزینه‌های سازه سرریز به طور متوسط ۹۱ درصد هزینه‌های اجرایی سدها را شامل می‌شود، انتخاب صحیح سیلاب‌های طراحی، می‌تواند ضمن تأمین ایمنی سدها، در صرفه‌جویی منطقی هزینه‌ها و اعتبارات مؤثر باشد.

مروری بر ضوابط و استانداردهای انتخاب سیلاب‌های طراحی سدها (نشریه داخلی ۱۳۳ ن)

این نشریه با هدف معرفی ضوابط و استانداردهای انتخاب سیلاب طراحی سدها، به روش‌های محاسبه سیلاب‌ها، بررسی سیلاب‌های تاریخی (برخی از سیلاب‌های تاریخی ایران طی سال‌های ۳۲۵ تا ۱۳۲۹ خورشیدی)، شکست سد و مروری بر ضوابط و استانداردهای انتخاب سیلاب‌های طراحی سدها در کشورهای مختلف، می‌پردازد.

پیشنویس راهنمای تعیین کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌ها

تعیین و احصای کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌ها را می‌توان کلیدی‌ترین محور در مدیریت بهینه رودخانه‌ها دانست. موضوعی که تلاش می‌کند با برنامه‌ریزی مناسب ضمن انتفاع از این رودخانه، خسارات وارده بر رودخانه، ساکنین و مجاورین آن را به حداقل برساند. هدف اصلی این ضابطه، ارائه راهنمای تعیین کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌ها می‌باشد.

چگونگی تعیین کاربری‌های مجاز و نحوه تشخیص آن‌ها از کاربری‌های غیرمجاز، تبیین ضوابط و ایجاد ملاحظات و چارچوب‌های مشخص جهت صدور مجوز کاربری‌ها در بستر و حریم رودخانه‌ها در این ضابطه ارائه شده است. بدیهی است که نهایتاً این راهنما سبب ایجاد رویه واحد در شرکت‌های آب منطقه‌ای در تعیین دقیق کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌های کشور خواهد گردید. این اقدام باعث ایجاد زمینه مناسب برای حفاظت از اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها اعم از جلوگیری از ایجاد کاربری‌های نامناسب و خطرناک، تجاوز به بستر رودخانه‌ها و نیز تصمیم‌گیری درباره اعیانی‌های مزاحم فعلی خواهد شد.

پیشنویس راهنمای تعیین حد بستر و حریم، ساماندهی و زیباسازی رودخانه‌ها و مسیل‌های شهری

با نگاهی به نشریات، کتب، قوانین و آیین‌نامه‌های مرتبط با رودخانه‌ها مشاهده می‌شود که در بیان مباحث، خود تفکیکی بین رودخانه‌های شهری و غیرشهری انجام نگرفته و روش‌های مطالعاتی و اجرایی برای رودخانه به طور عام مطرح شده است و در موارد مختصری برخی تفاوت‌های مربوط به بازه شهری و غیرشهری مورد اشاره قرار گرفته است. در حالی که به دلایل متعددی موقعیت مکانی بازه رودخانه و قرار گرفتن آن در محیط شهری و یا غیرشهری، تاثیر اجتناب‌ناپذیری بر رفتار و زیست بوم رودخانه خواهد گذاشت و لازم است در ارائه طرح‌های رودخانه‌ای به این موضوع توجه شود. هدف از تدوین این راهنما، برجسته نمودن تفاوت‌های مربوط به رودخانه‌های شهری در فرایند مطالعات و طراحی، اجرا و بهره‌برداری و نگهداری از پروژه‌های رودخانه‌ای مرتبط با طرح‌های تعیین حد بستر و حریم، ساماندهی و بهسازی و زیباسازی بوده و نکات لازم در تفکیک شهری و غیرشهری بودن رودخانه در مسیر مطالعات، طراحی، اجرا و بهره‌برداری تعیین گردد.

دستورالعمل تهیه نقشه‌های خطرپذیری سیلاب رودخانه‌ای (در دست تهیه)

این دستورالعمل که به منظور شناخت مفهوم نقشه‌های خطرپذیری سیل و روش یا روش‌های تهیه آن ارائه می‌شود، با توجه به کاربرد این نقشه‌ها، می‌تواند کاربرد گسترده و موثری در زمینه‌های مختلف از جمله؛ مدیریت و مهار سیل، مدیریت کاربری اراضی، مدیریت بحران و بیمه سیل داشته باشد.

۲-۳- چگونگی انجام وظایف و اختیارات وزارت نیرو و سازمان‌های تابعه در زمینه سیلاب

هدف از این بخش، پاسخ به سوال‌های دوم و سوم کمیته حقوقی کارگروه سیلاب است. اینکه؛ چگونه تخطی از ضوابط حقوقی در عرصه‌های مختلف (از جمله مدیریت منابع آب و ...) سبب افزایش آسیب‌پذیری کشور در مقابل سیلاب شده است و دیگر، قصور و تقصیرهای محقق‌شده در جریان بروز سیلاب و پیامدهای ناشی از آن در استان‌های مختلف چیست؟. بنابراین در این بخش تمرکز بر نحوه انجام وظایف و اختیارات مجموعه وزارت نیرو در سیلاب‌ها بر اساس قوانین موضوعه است. شیوه ارزیابی کیفیت اقدامات وزارت در این بخش نیز بر اساس تقسیم‌بندی سه‌گانه بخش اول خواهد بود. البته برای تبیین بهتر موضوع، طی فصل جداگانه‌ای، چکیده‌ای از گزارش کارگروه هیدرولوژی، سازه‌های آبی و مدیریت منابع آب بیان می‌گردد. در انتهای بخش هم، به شکل مختصر، گزارش‌های مربوط به حادثه سیلاب از جمله گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش کانون کارشناسان رسمی دادگستری استان فارس، پاسخ‌های دریافتی از مجموعه وزارت نیرو و ... طی یک پیوست خواهد آمد.

۲-۳-۱- بررسی مسوولیت وزارت نیرو بر اساس قوانین و اسناد مرتبط با مدیریت ریسک و بحران سیل

در این فصل، چگونگی انجام تکالیف مجموعه وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه فرعی سیل کشور بر اساس سه سند مهم در حوزه مدیریت بحران کشور؛ ۱. ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰، ۲. طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و ۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷، بررسی خواهد شد.

گفتار اول: قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹

بررسی‌های مربوطه و پاسخ‌های ارسالی از سوی وزارت نیرو مبین آن است که علیرغم این که دستگاه مذکور، مسوول «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه» کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹ بوده و مطابق ماده ۱۰ آیین‌نامه اجرایی مربوطه (مصوب ۱۳۷۲/۰۲/۱۲)؛ «انجام مطالعات و کارهای تحقیقاتی با هدف ارائه راه‌حل‌هایی است که منجر به جلوگیری از بروز حادثه طبیعی یا کاهش اثرات آن شود، از تکالیف دستگاه مربوطه بوده و مطابق همین ماده تکلیف ارائه «شرح وظایف تفصیلی» ظرف یک ماه از تاریخ تشکیل را داشته است، لیکن وزارت مذکور، اقدام موثری در فاصله تصویب قانون فوق تا زمان قانون مرتبط بعدی در تاریخ ۱۳۸۲/۰۱/۱۷ که طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب می‌شود، یعنی به مدت ۱۲ سال انجام نداده است. اهمیت این موضوع آن‌جا خود را نشان می‌دهد که بر اساس گزارش شماره ۱۵۵۵۴ مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان بررسی وضعیت سیل در کشور تنها در دهه ۷۰ شمسی تعداد ۳۱۰۱ سیل در کشور حادث شده که ضمن خسارات گسترده و قابل توجه به اموال عمومی، منجر به کشته شدن ۵۵۱ نفر شده است.

گفتار دوم: طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷

از مصوبات مهمی که به طور خاص به موضوع سیلاب و مسوولیت‌های وزارت نیرو در خصوص موضوع سیلاب پرداخته است «طرح جامع امداد و نجات کشور» مصوب هفدهم فروردین ماه ۱۳۸۲ هیئت وزیران می‌باشد. مطابق این مصوبه، وزارت نیرو در جایگاه مسوولیت «کارگروه تخصصی سیل و طغیان رودخانه» قرار گرفته است. ستاد حوادث غیرمترقبه کشور نیز در تاریخ دوازدهم دی‌ماه ۱۳۸۲، شرح وظایف کارگروه تخصصی سیل و طغیان رودخانه را در ۴ عنوان: ۱. ایجاد بانک اطلاعاتی، ۲. مطالعات و پژوهش، ۳. آموزش و ۴. فعالیت‌های اجرایی و ستادی تدوین و ابلاغ کرده است. ذیل عناوین چهارگانه فوق، مجموعاً ۱۹ تکلیف اصلی بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است که ذکر آن در بخش اول آمد. بررسی‌های انجام‌شده کارگروه بر اساس پاسخ‌های وزارت نیرو و نتایج حاصله از تحقیقات کارگروه‌های دیگر هیأت ویژه نشان از آن دارد که از این مجموعه ۱۹ گانه تنها تدوین «نظامنامه مدیریت سیلاب» به طور کامل صورت گرفته و اقدامات دیگر یا بطور کامل انجام نشده یا بصورت پراکنده، با همان سرعت و شیوه قبل از مصوبه ستاد حوادث غیرمترقبه و بدون تدوین برنامه‌ای مدون بوده است. در ادامه اقدامات انجام‌شده از سوی مجموعه وزارت نیرو بر اساس این تکالیف ۱۹ گانه ذیل عناوین اصلی در ادامه بررسی می‌شود:

ایجاد بانک اطلاعاتی (شامل ۳ تکلیف)

- ایجاد بانک اطلاعاتی تخصصی سیل و خسارات ناشی از آن؛ در این راستا وزارت نیرو اقدام خاصی در راستای جمع‌آوری اطلاعات واصله از مجموعه‌های ذیربط از جمله شرکت‌های مادر تخصصی مدیریت منابع آب و شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و

شرکت‌های آب منطقه‌ای و آب و فاضلاب استانی صورت نداده است. در حال حاضر پس از گذشت ۱۶ سال از این تکلیف قانونی هنوز اطلاعات بصورت پراکنده از شرکت‌های مذکور جمع‌آوری شده و بنابراین بانک اطلاعاتی متمرکزی وجود ندارد.

- جمع‌آوری مجموعه اطلاعات پایه و تخصصی در ارتباط با رودخانه‌ها و سیلاب‌ها و نوسانات آب دریا؛ روش وزارت نیرو در این رابطه از طریق دریافت اطلاعات از شرکت‌های آب منطقه‌ای است و به دلیل عدم وجود ساختار مدیریت حوضه‌ای در این مجموعه، اطلاعات در زمان‌های مختلف و با فرمت‌های مختلف از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای هر استان به وزارت نیرو ارسال می‌گردد که همین امر باعث کاهش سرعت و در نتیجه تاخیر در اقدامات مدیریتی در مواجهه با سیل می‌گردد.
- مستندسازی اطلاعات سیلاب در کشور؛ در حال حاضر مستندسازی سیلاب بدون فرمت و ضابطه‌ای یکسان از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای هر استان و محدود به مرزهای استانی صورت می‌گیرد و اقدامی در راستای تجمیع اطلاعات سیلاب در سطح حوضه رودخانه وجود ندارد. بنابراین عملاً هیچ‌گونه گزارش مشخص و مدونی در رابطه با سیلاب مثلاً حوضه رودخانه کرخه یا رودخانه کارون و یا رودخانه دز از سوی مجموعه وزارت نیرو تنظیم نشده و گزارشات مربوطه با عناوین استانی مثلاً سیل خوزستان یا استان‌های دیگر تنظیم گردیده که روشی صحیح و علمی و متناسب با رویکردهای امروز جهانی در مدیریت سیلاب نیست. البته باید اضافه کرد که در این رابطه، دستورالعملی با عنوان «دستورالعمل تهیه گزارش فنی سیلاب» به شماره ۶۶۸ در سال ۱۳۹۳ با همکاری مشترک دفتر مهندسی و معیارهای فنی وزارت نیرو و معاونت نظارت راهبردی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور تدوین گردیده، که حداقل می‌تواند در جهت یکسان‌سازی گزارشات فنی مربوطه استفاده گردد.

مطالعات و پژوهش (شامل ۷ تکلیف)

- پیشنهاد و اجرای طرح‌های مطالعاتی و تحقیقاتی مورد نیاز برای کاهش خسارات سیل و نوسانات آب دریا و تعیین دستگاه اجرایی ذیربط؛ در خصوص این وظیفه، تغییر رویکردی از سوی مجموعه وزارت نیرو نسبت به قبل از ابلاغ مصوبه دیده نشد. هیچ پژوهش مرتبط و کارآمدی در این رابطه از سوی این مجموعه صورت نگرفته است.
- تهیه نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب رودخانه‌های کشور؛ تهیه نقشه‌های پهنه‌بندی سیل یکی از ملزومات و پیش‌نیازهای کلیه طرح‌های پیشگیری و کنترل سیلاب از جمله سیستم‌های هشدار سیل، بیمه سیل، نحوه تعیین کاربری اراضی حاشیه رودخانه، آزادسازی محل عبور ایمن جریان رودخانه و تعیین و ارزیابی خسارات وارده می‌باشد. از طرف دیگر، حتی اقدامات دستگاه‌های دیگر در مدیریت ریسک و مدیریت بحران سیلاب، منوط به وجود نقشه‌های پهنه‌بندی است که تا کنون و به شکل کامل از طرف وزارت نیرو انجام نشده است. علیرغم تصریح شفاف قانون مبنی بر مسوولیت انجام این تکلیف بر وزارت نیرو، اساساً وزارت مذکور، اقدام توأم با برنامه‌ریزی در این رابطه انجام نداده و بر اساس پاسخ‌های دریافتی کارگروه حقوقی، حتی مسوولیت آن را متوجه خود ندانسته و بر اساس نامه شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ اعلام نموده است که «در خصوص نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب، باید اعلام داشت که تهیه نقشه‌ها جز تکالیف و وظایف حاکمیتی وزارت نیرو نمی‌باشد. لیکن در مناطقی که به دلیل همجواری با مراکز جمعیتی و خطرپذیری سیلاب موضوع از درجه حساسیت بالاتری نسبت به سایر مناطق قرار داشته باشد و اعتبارات مورد نیاز نیز برای توسعه عملیات نقشه‌برداری در پهنه سیلابدشت تامین شده باشد، این نقشه‌ها تهیه می‌گردد (نظیر رودخانه‌های استان خوزستان)». این در حالی است که بر اساس شرح تکالیف

گزارش ملی سیلاب‌ها

کارگروه سیل و طغیان رودخانه که مسوولیت آن بر اساس طرح جامع امداد و نجات کشور بر عهده وزارت نیرو (طی سال‌های ۱۳۸۲-۱۳۹۱) نهاده شده است، پهنه‌بندی سیلاب رودخانه‌های سراسر کشور به عنوان یکی از وظایف این وزارتخانه، مصرح گردیده است.

- ضرورت احیا و ساماندهی رودخانه‌ها؛ در خصوص موضوع عملیات مهندسی رودخانه‌ها (شامل لایروبی، حفظ حرائم، برداشت شن و ماسه و ...)، همانطور که گفته شد این موضوع در اساسنامه شرکت مدیریت منابع آب ایران و قوانین متعدد مختلف اشاره شده است که در قسمت‌های دیگر این گزارش تحت عناوین مربوطه به تفصیل مورد تحلیل قرار گرفت.
- برنامه‌ریزی و مطالعه ایجاد سیستم پیش‌بینی و هشدار سیل؛ در رابطه با برنامه‌ریزی و مطالعه سیستم پیش‌بینی و هشدار سیل، توضیحات لازم در بخش بررسی نظامنامه مدیریت سیلاب خواهد آمد.
- طراحی ساختارهای مدیریتی و تدوین نظامنامه مدیریت سیلاب در مناطق مختلف کشور؛ در خصوص تغییر و تحول در ساختارهای مدیریتی متناسب با شرایط سیلاب، عملاً اقدام درخوری در این وزارتخانه در جهت اهداف این سند صورت نگرفته است.

نظامنامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو به شماره ۹۵/۰۰۲/۷۴۰ ن در تاریخ ۱۳۹۵/۰۸/۰۱ تدوین و از سوی وزیر نیروی وقت آقای حمید چیت‌چیان در ۱۳۹۵/۰۸/۲۳ به دستگاه‌های ذیربط ابلاغ شده است. بررسی این سند مهم که به تکالیف دستگاه‌های مربوطه وزارت نیرو - و البته بدون توجه به جایگاه این وزارتخانه به عنوان مسوول کارگروه سیل و لزوم توجه به ایجاد هماهنگی و استقرار مدیریت واحد در زمان پیش و زمان بحران تنظیم شده است - را در رابطه با سیلاب مشخص کرده است، در بخش مربوط به نظامنامه مذکور در فصل سوم همین بخش خواهد آمد.

- طراحی نرم‌افزارهای لازم در زمینه پیشگیری و کنترل سیلاب؛ بر اساس بررسی‌ها و پاسخ‌های بدست آمده، وزارت نیرو تا کنون نرم‌افزار مشخصی در زمینه پیشگیری و کنترل سیلاب طراحی و بومی‌سازی نکرده و از نرم‌افزارهای موجود و رایج بازاری که در این زمینه در دسترس همگانی است، بهره می‌برد.
- مطالعه و بررسی روش‌های مختلف کاهش خسارات سیل؛ در این زمینه نیز تاکنون تحقیق جامعی از سوی وزارت نیرو انجام نشده است. علیرغم پیشرفت چشم‌گیر جوامع جهانی در ارتقای سطح مقابله با سیل و بهره‌گیری از ابتکارات مختلف (چه در بعد سازه‌ای و چه در بعد غیر سازه‌ای)، و علیرغم تصریح مصوبه بر «ترویج استفاده از دستاوردهای نوین علمی و فنی در مسائل مربوط به پیشگیری و کاهش خسارات سیل و نوسانات آب دریا»، کماکان رویکرد غالب وزارت نیرو در مواجهه با مسائل مختلف آبی از سیل گرفته تا خشکسالی و تغییر اقلیم، به چند اقدام متداول سازه‌ای (از جمله سد سازی) محدود می‌شود که از آغاز تاسیس آن در دهه چهل شمسی در این مجموعه تعریف و دنبال شده است.

آموزش (شامل ۵ تکلیف)

به طور کامل در حوزه آموزش می‌توان گفت رویکرد مجموعه وزارت نیرو نسبت به قبل از مصوبه تغییری نکرده و اقدامات این مجموعه در راستای ارتقاء سطح دانش فنی کارشناسان و مدیران و مسئولین سازمانهای ذیربط و برگزاری سمینارها، دوره‌ها و

کارگاه‌های آموزشی از برنامه مدونی پیروی نمی‌کند. کتب و جزوات آموزشی از سوی این مجموعه و یا برنامه‌های تبلیغاتی و فرهنگی در جهت آموزش همگانی صورت نگرفته و این مجموعه از پتانسیل رسانه‌های عمومی از جمله صدا و سیما و مطبوعات برای بالابردن سطح آگاهی شهروندان بهره لازم را نبرده و در مجموع اقدامات آن، محدود به زمان وقوع سیل و ارائه گزارشات کوتاه در سطوح ملی یا محلی بوده است. در رابطه با آموزش مفاهیم پایه در کتب درسی نیز نه اقدام خاصی از مجموعه مذکور صورت گرفته و نه برنامه مشخصی دنبال شده است.

فعالیت‌های اجرایی و ستادی (شامل ۴ موضوع)

ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی مختلف در رابطه با مطالعه و اجرای طرح‌های پیشگیری و کنترل سیلاب در کشور؛ در این رابطه مستندی از سوی وزارت نیرو در خصوص انجام کارهای مطالعاتی ارائه نشد. در بعد اجرایی هم، آن‌چه به طور کلی در مواجهه با حوادث طبیعی و به در سیل اخیر به طور خاص مشهود بود، مبین ناهماهنگی فاحش بین دستگاه‌های مسوول در زمان سیل است. از دلایل مهم این ناهماهنگی را می‌توان مربوط به مواردی مانند ساختار مدیریت استانی آب و موضوع پهنه‌بندی سیل و تدوین نقشه‌های مربوطه دانست که عملاً مانع مهمی در جهت انجام هماهنگی‌های لازم بین دستگاهی است.

پیشنهاد بودجه سالانه مورد نیاز کارگروه و تنظیم و مبادله موافقتنامه، قرارداد و یا پیگیری تصویب آیین‌نامه و یا قانون مناسب به منظور اجرایی شدن روابط بین سازمانی و مشارکت داخلی و خارجی از جمله مسوولیت‌های وزارت نیرو بوده است که در این راستا هیچ اقدامی از سوی مجموعه مذکور صورت نگرفته است. در این رابطه، لازم است تصریح شود پاسخ‌های شفاهی یا مکتوب از سوی وزارت نیرو در خصوص کمبود بودجه، را نمی‌توان دلیلی بر کوتاهی از سوی آن مجموعه دانست، زیرا وزارت مذکور به عنوان مسوول کارگروه سیل و طغیان رودخانه صلاحیت انجام بررسی‌های کارشناسی و ارائه پیشنهاد بودجه و پیگیری‌های لازم در این خصوص را داشته است. استفاده از پتانسیل بی‌نظیر مشارکت مردمی در پیشگیری و مدیریت مخاطرات سیلاب را از جمله کوتاهی‌های مهم وزارت نیرو در مدیریت سیل اخیر می‌توان دانست که علیرغم تصریح قانونی در این رابطه، اقدامی از سوی مجموعه مذکور صورت نگرفته است. اقدامات متعددی هم که به صورت پراکنده در مناطق مختلف سیلابی در حادثه سیل اخیر مشاهده شد نه به صورت برنامه‌ریزی شده بلکه صرفاً به صورت پراکنده و خودجوش بوده که وزارت نیرو در هدایت آن‌ها نقشی نداشته است.

گفتار سوم: قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱

همان‌گونه که در بخش اول، بیان گردید در مجموع ۲۲ وظیفه ذیل عنوان عنوان شرح وظایف عمومی به عهده وزارت نیرو نهاده شده که غالب آن‌ها در راستای مدیریت ریسک بوده و جنبه پیشگیری داشته و بنابراین از اهمیت بالایی برخوردار هستند. در رابطه با این قانون نیز عملاً مشابه رویه منفعلانه وزارت نیرو در قبال طرح جامع امداد و نجات کشور دیده می‌شود. عدم توجه به تکالیف قانونی، استفاده از صلاحیت‌های اعطایی و پیگیری لازم جهت اخذ بودجه، عدم برنامه‌ریزی برای انجام مطالعات جامع و پژوهش‌های کاربردی، عدم تغییر در رویکردها و سیاستگذاری‌های موجود با هدف آماده‌سازی جهت مواجهه با سیل، عدم پیشنهاد برنامه جهت تخصیص بودجه، عدم برنامه‌ریزی و هماهنگی‌های لازم جهت جلوگیری از تداخل مسوولیت‌ها و انجام کارهای موازی و تکراری، عدم بررسی و پیشنهاد طرح‌های کاربردی و بهره‌گیری از فن‌آوری‌های روزآمد با هدف بهبود روش‌ها و ارتقای قوانین و مقررات، و در نهایت عدم توجه و برنامه‌ریزی جهت ایجاد زمینه لازم برای بهره‌گیری از مشارکت عمومی در زمان بحران، از جمله نکاتی است که بر اساس پاسخ‌های دریافتی از سوی وزارت نیرو و بررسی کارگروه حقوقی و سایر کارگروه‌ها قابل استنتاج است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در خصوص تکالیف تخصصی محوله وزارت نیرو نیز که بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه نیز شامل ۴۹ وظیفه است، همین روند دیده می‌شود. به عبارت دقیق‌تر؛ در راستای عمل به این تکالیف که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به «تهیه و تدوین دستورالعمل‌های پژوهشی، مطالعاتی و کاربردی»، «بررسی و مطالعه تجربیات و اقدامات سایر کشورهای دنیا»، «تهیه طرح جامع مدیریت حوادث طبیعی و انسان‌ساز مرتبط با سیل و شناسایی ریسک حوادث مرتبط با کارگروه»، «تعیین سازمان‌های مرتبط با کارگروه و تعیین ساختار مدیریت بحران همراه با آموزش‌های لازم» «استفاده از تجارب سایر کشورها و بومی‌سازی آن‌ها»، «ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی آنی و دقیق»، «برنامه‌ریزی جهت برگزاری مانورهای عملیاتی و فصلی»، «هماهنگی در جهت ایجاد فرماندهی واحد در بخش‌های مرتبط برای آمادگی دائم و اقدام موثر در هنگام مقابله با بحران و طراحی ساختارهای مدیریتی در مراحل مقابله، بازسازی و پیش‌گیری امور سیل»، «تهیه دستورالعمل‌های رعایت کلیه نکات ایمنی، هماهنگی و برنامه‌ریزی به منظور رعایت کلیه نکات ایمنی در هنگام مقابله به نحوی که عملیات مقابله با بحران در امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب خطر جدیدی بر ساکنان منطقه آسیب‌دیده وارد ننماید» نام برد، عملاً اقدامی از سوی وزارت نیرو صورت نگرفته است.

۲-۳-۲- بررسی چگونگی انجام تکالیف وزارت نیرو بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، سیاست‌ها و راهبردهای کلی

در این فصل به کیفیت اقدامات صورت گرفته مجموعه وزارت نیرو با تمرکز بر اسناد بالادستی، سیاست‌ها و راهبردهای کلی و قوانین مرتبط با موضوع سیلاب پرداخته خواهد شد. اهمیت این بخش از آن جهت است که عملاً بررسی نحوه اقدام وزارت نیرو در مراحل سه‌گانه پیش، حین و پس از سیلاب می‌تواند زمینه‌ای را برای شناسایی نقاط ضعف و قوت نظام حقوقی مدیریت منابع آب در حوزه سیلاب که موضوع بخش سوم این تحقیق است را فراهم کند.

گفتار اول: استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، توسعه پایدار، سازگاری با اقلیم و اصلاح ساختار مدیریت منابع آب

علیرغم تصریح استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب که زیربنای پیاده‌سازی مدیریت یکپارچه سیلاب است و همان‌طور که ذکر شد، امروزه به عنوان رویکرد برتر در مدیریت بحران سیلاب شناخته می‌شود و در سه سند مهم بالادستی «سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز ۱۴۰۴ مصوب ۱۳۸۲ ابلاغیه مقام رهبری»، «راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور مصوبه هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۸۲/۸/۱۱» و نیز «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوبه شماره ۱۰/۶۸۳۱۸ تاریخ ۱۳۹۱/۰۸/۲۱ شورای آمایش سرزمین» بر آن تاکید شده است، لیکن بدون توجه به این موضوع اساسی در اسناد بالادستی مذکور، به دلیل استانی‌شدن ساختار مدیریت آب کشور در سال ۱۳۸۴ بر اساس «قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذیربط»^{۱۸} مصوب

^{۱۸} ماده واحده - به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود نسبت به تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت آب منطقه‌ای استان ذیربط و در استان‌هایی که شرکت آب منطقه‌ای تشکیل نشده است، نسبت به تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذیربط با مأموریت انجام وظایف عملیاتی مدیریت منابع آب در محدوده هر استان با وظایف و اختیارات یکسان و بهره‌برداری و حفاظت از منابع آب و تأسیسات آبی استان از طریق واگذاری وظایف غیرحاکمیتی مربوط طبق قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶ و رعایت اصول چهل و چهارم (۴۴) و چهل و پنجم (۴۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و تحویل امکانات و منابع انسانی ادارات کل امور آب استان‌ها به این شرکت‌ها به گونه‌ای که موجب گسترش تشکیلات نشده و ایجاد بار مالی اضافی برای دولت ننماید، اقدام کند.

امور حاکمیتی از قبیل مدیریت حوضه‌های آبریز، مطالعات جامع منابع آب، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه منابع آب، تعیین تخصیص و سهم بخش‌های مختلف مصرف آب، انتقال بین حوضه‌ای و تعیین ارزش اقتصادی آب کماکان به عهده وزارت نیرو خواهد بود.

در هر حال حبابه‌های اشخاص باید محفوظ بماند. اساسنامه شرکت‌های مذکور بنا به پیشنهاد مشترک وزارت نیرو و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۳۸۳/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی که به موجب لایحه‌ای با همین عنوان از سوی دولت وقت، در تاریخ ۱۳۸۳/۰۸/۰۹ به مجلس تقدیم شده است، عملاً در جهت عکس این اسناد و راهبردهای مهم بالادستی اقدام شده که این موضوع مشکلات مختلفی را در حوزه‌های مختلف نظام مدیریت آب کشور به ویژه برای اقدامات یکپارچه در زمان سیلاب به وجود آورده است. ضمن این‌که مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش شماره ۱۲۶۵۰؛ استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب را به عنوان یک ضرورت در اصلاح ساختار مدیریت آب کشور معرفی کرده است. باید اضافه شود؛ از نکات مهم مورد تاکید در سند سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۱۲ بخش سیاست‌های کلی منابع آب، بند ۴؛ موضوع تدوین یک برنامه جامع با هدف رعایت تناسب در سدسازی مورد تاکید قرار گرفته است، که البته از سال ۱۳۸۲ تاکنون اقدامی در این خصوص صورت نگرفته است.^{۱۹} باید اضافه شود که بر اساس قانون استانی شدن ادارات آب منطقه‌ای؛ «امور حاکمیتی از قبیل مدیریت حوضه‌های آبریز» بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است. لیکن بر اساس بررسی‌های به عمل آمده، در این راستا وزارت نیرو به جز ایجاد دفاتر حوضه‌های آبریز که آن را صرفاً یک اقدام محدود تشکیلاتی می‌توان دانست، اقدام درخوری برای استقرار مدیریت حوضه‌ای صورت نگرفته است.

گفتار دوم: بهره‌گیری از پتانسیل مخازن زیرزمینی در مدیریت و مهار سیلاب

علیرغم تصریح بر بهره‌گیری از شیوه‌های تغذیه مصنوعی با هدف کنترل سیلاب و تقویت آبخوان، که در ماده ۱ «آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» مصوب ۱۳۸۴ و ماده (۵۷) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۰۱ وزیران عضو کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست و نیز در بند ۲ سند مبنایی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت نیرو در خصوص «برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی» مصوب ۱۳۹۳/۴/۹ شورای اقتصاد مورد تاکید قرار گرفته است، لیکن بررسی‌های کمیته حقوقی نشان می‌دهد در این رابطه تغییر مشهودی از سوی وزارت نیرو نسبت به قبل از این اسناد صورت نگرفته است و وزارت نیرو رویه قبل از ابلاغ این مصوبات راهبردی را دنبال کرده است.

گفتار سوم: حریم و بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها و انهار طبیعی

تذکر: این گفتار بر اساس گزارش نهایی کارگروه‌های مرتبط (که تا زمان تحویل این گزارش، تنظیم و ارائه نگردیده است) احتمال تغییر یا تکمیل دارد.

از جمله مواردی که در سیل اخیر منجر به تشدید اثرات سیل گردید، تعرض به حریم و در مواردی حتی به بستر رودخانه‌ها بود که به طور خاص در این رابطه می‌توان به تغییر کاربری تنگ الله اکبر مسیل مجاور دروازه قرآن شیراز به جاده از طرف شهرداری شیراز اشاره کرد که بر اساس سوابق مکاتبات ارائه شده از سوی شرکت مدیریت منابع آب و شرکت آب منطقه‌ای فارس، مستندی دال بر ممانعت از دخل و تصرف شهرداری شیراز در تغییر کاربری مجاور دروازه قرآن - محدوده‌ای که در فروردین ماه ۱۳۹۸ منجر به کشته و زخمی شدن حدود یکصد نفر گردید - ارائه نشده است. بر اساس نامه شماره ۲۱۰/۱۹۸۳۷ به تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۴ که از سوی آب منطقه‌ای فارس خطاب به استاندار فارس با عنوان «اعلام نقاط پرخطر و حادثه خیز شیراز در اثر وقوع سیل احتمالی» تنظیم شده، سه

کشور حداکثر دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره - این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است.

^{۱۹} علیرغم عدم توجه وزارت نیرو به بند ۴ این سند، موضوع مهار آب‌های مرزی که در بند ۵ آن اشاره شده است، مورد توجه خاص وزارت نیرو قرار گرفته است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

مورد نقاط پرخطر به استنادار معرفی گردیده است، که هر سه مورد آن مربوط به رودخانه خشک شیراز می‌باشد و در این رابطه به مسیل مجاور دروازه‌قرآن اشاره‌ای نگردیده است. به طور خاص در رابطه با تغییر کاربری مسیل مجاور دروازه‌قرآن به جاده در قسمت ورودی شهر، ذکر این نکته ضروری است که با توجه به مکاتبات ارائه‌شده و پاسخ‌های دریافتی از سوی شرکت مدیریت منابع آب ایران و شرکت آب منطقه‌ای فارس - که متمرکز بر نواقص سازه آبگذر زیر جاده است - به نظر می‌رسد که در زمان مطالعه و اجرای جاده مذکور، شرکت آب منطقه‌ای فارس بر اساس صلاحیت اعطایی تبصره‌های ۳ و ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب و مواد ۶، ۱۱ و ۱۳ آیین‌نامه تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها مصوب ۱۳۷۹، ممانعت لازم را به عمل نیاورده و از صلاحیت‌های قانونی خود استفاده نکرده است.^{۲۰}

البته به غیر از مورد خاص مسیل مجاور دروازه‌قرآن، مکاتبات متعددی از سوی آب منطقه‌ای فارس صورت گرفته و در مواردی نیز شکایات قضایی تنظیم شده است. به طور نمونه در این رابطه می‌توان به احداث پارکینگ طبقاتی نشاط در بستر رودخانه خشک شیراز اشاره کرد که پس از طرح شکایت آب منطقه‌ای، با استناد به «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه (موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۱۲۷۶۷/ت/۳۷۰۵۵ ک مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷)» قرار عدم صلاحیت از سوی شعبه دوم بازپرسی دادسرای عمومی و انقلاب شیراز، صادر و موضوع جهت حل و فصل اختلاف به استانداری محول می‌گردد. استانداری نیز با این توجیه که هزینه‌های کلانی برای عملیات اجرایی توسط شهرداری صرف شده است، شهرداری را «موظف به تکمیل و بهره‌برداری از پارکینگ طبقاتی نشاط» می‌نماید و عملاً با این حکم که از سوی استاندار وقت فارس طی نامه شماره ص ۵۶/۱۰/۳۳۴۶۶/۹۳ به تاریخ ۱۳۹۳/۰۸/۲۸ صادر گردیده، این تعرض شهرداری شیراز به بستر رودخانه، تبدیل به وظیفه قانونی می‌گردد و پیگیری‌های متعدد شرکت آب منطقه‌ای فارس عملاً بی‌نتیجه می‌ماند. در مجموع بررسی‌های کارگروه حقوقی نشان می‌دهد که تعرضات شهرداری شیراز به حریم و بستر رودخانه‌های این شهر، شکلی گسترده و بدون حد و مرز دارد. لذا لازم است در جهت ممانعت از ادامه این رویه مخرب و تهدیدآمیز شهرداری شیراز که می‌تواند تبعات جانی و مالی شدیدی در مواقع سیلابی داشته باشد، اقدامات سخت‌گیرانه، جدی و عاجل به عمل آید. در غیر این صورت، احتمال شدت و گستردگی خسارات، در صورت بروز بارندگی‌های شدید، کاملاً وجود دارد.

در خصوص تعرضات صورت گرفته به حریم و بستر رودخانه‌ها از طریق احداث سازه‌های متعدد در استان‌های سیل‌زده خوزستان، گلستان و لرستان، نیز وزارت نیرو بر اساس پاسخ‌های دریافتی، با اظهارات کلی، بیان نموده است که در استان‌های مذکور به ترتیب ۳۰، ۳۶۵ و ۴۹ سازه تقاطعی غیر اصولی و فاقد آبگذری مناسب (شامل پل‌ها، آبگذرهای زیر جاده و ...) شناسایی و به مبادی ذیربط اعلام شده است.^{۲۱} بر همین اساس به نظر می‌رسد وزارت نیرو از ظرفیت قانونی خود که مطابق تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب

^{۲۰} بر اساس ماده ۱۳ آیین‌نامه حریم و بستر؛ «وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، شهرداریها و همچنین سازمانها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرحهای مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مردابها و برکه‌های طبیعی را استعلام نمایند. هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است. متخلفان از این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.» بنابراین و به دلیل این که استعلامات لازم از سوی شهرداری صورت نگرفته، وزارت نیرو (آب منطقه‌ای فارس) صلاحیت اقدام قضایی با هدف ممانعت از تعرضات را داشته است.

^{۲۱} در این رابطه وزارت نیرو بر اساس پاسخ‌های دریافتی بیان نموده است: «تاکنون بالغ بر ۲۴۰۰ مورد سازه تقاطعی غیراصولی و فاقد آبگذری مناسب در رودخانه‌های کشور شناسایی و برای رفع انسداد به دستگاه‌های ذی ربط اعلام شده است، لکن تاکنون حدود ۱ درصد آنها رفع انسداد شده است.»

گزارش ملی سیلاب‌ها

و ماده ۱۳ آیین‌نامه تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و ... مصوب ۱۳۷۹ داشته است، اقدامات کافی قضایی در این استان‌ها با هدف جلوگیری یا تخریب این تعرضات به عمل نیاورده است، زیرا سوابقی در این راستا به کارگروه حقوقی ارائه ننموده است.

بر اساس پاسخ‌های دریافتی، وزارت نیرو موارد ذیل را به عنوان نواقص نظام حقوقی در ارتباط با انجام تکالیف خود در ارتباط با تعیین بستر و حریم رودخانه و نیز رفع تصرف متجاوزین از بستر و حریم رودخانه اعلام داشته است:

«۱- لحاظ نکردن حد بستر و حریم رودخانه‌ها و نحوه ایمن‌سازی مراکز جمعیتی در برابر سیلاب در مصوبات شورای عالی معماری و شهرسازی و طرح‌های جامع، تفصیلی و هادی شهری و روستایی.

۲- متوقف نمودن اجرای برخی از احکام و دستورات قضایی آزادسازی تصرفات بستر و حریم توسط مقامات سیاسی.

۳- طولانی بودن فرایندهای قانونی رسیدگی به پرونده‌های مربوط به تجاوزات اشخاص به بستر منابع آبی در محاکم قضایی.»

آنچه در ارتباط با این موضوع می‌توان اشاره داشت پاسخ‌های ارسالی وزارت نیرو، نافی مسوولیت وزارت نیرو در انجام تکالیف مذکور نبوده و به نظر می‌رسد؛ بیشتر نشان‌دهنده اقدامات منفعلانه و توجیه ناکارآمدی وزارت مذکور و دستگاه‌های تابعه در انجام تکالیف مربوط به تعیین بستر و حریم رودخانه و رفع تصرف متجاوزین است.

باید اضافه شود که در خصوص رودخانه‌های داخلی، علیرغم این‌که شرکت‌های آب منطقه‌ای (به عنوان کارگزار وزارت نیرو) بر اساس آیین‌نامه تعیین حد حریم و بستر مصوب ۱۳۵۳ و آیین‌نامه اجرایی حد حریم و بستر مصوب ۱۳۷۹، مکلف به تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها و علامت‌گذاری لازم بوده‌اند، لیکن پس از گذشت قریب به نیم‌قرن از آیین‌نامه اول و دوده از آیین‌نامه اخیر، اقدامات کافی صورت نگرفته و بر اساس پاسخ‌های دریافتی تا پایان سال ۱۳۹۷، حریم و بستر ۵۳۰۰۰ کیلومتر از مجموع ۱۴۶۰۰۰ کیلومتر (۳۶ درصد) از رودخانه‌های کشور (در حد مطالعات و نه اجرا و علامت‌گذاری) صورت گرفته و فقط ۷۷۰۰ کیلومتر (۵ درصد) علامت‌گذاری شده‌اند که بسیار ناچیز می‌باشد. به عبارت دیگر، اگر موضوع علامت‌گذاری حریم و بستر رودخانه‌ها، با روند فعلی (پیشرفت ۵ درصدی در طول ۴۵ سال) ادامه یابد، اتمام نشانه‌گذاری رودخانه‌های کشور، قرن‌ها به طول خواهد انجامید. باید توجه داشت که وجود نشانه‌های حریم و بستر رودخانه‌ها بر روی زمین، ضمن امکان نظارت عمومی گسترده، می‌تواند زمینه‌ساز مشارکت گسترده شهروندان در حفاظت از حریم و بستر و دخالت به موقع دستگاه قضایی را در جهت پیش‌گیری از جرم فراهم آورد. از طرف دیگر، عدم مشخص بودن حریم و بستر رودخانه‌ها از طریق علامت بر روی زمین، زمینه‌ساز تعرض بیشتر اشخاص حقیقی و حقوقی به حریم و بستر رودخانه‌ها را سبب‌ساز می‌شود. بنابراین لازم است ضمن سرعت‌بخشیدن به انجام مطالعات باقیمانده حد حریم و بستر رودخانه‌ها (۶۶ درصد باقیمانده)، اقدامات لازم برای انجام عملیات علامت‌گذاری حریم و بستر رودخانه‌ها (۹۵ درصد باقیمانده) صورت گیرد.

البته با توجه به پاسخ‌های دریافتی از وزارت نیرو، این وزارتخانه در اجرای مقررات تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب در مورد ساخت و سازها و تصرفات مزاحم واقع در بستر و حریم رودخانه‌ها، تاکنون ۲۲۲۰۰ هکتار از تصرفات مزاحم اراضی بستر و حریم با تعامل بسیار مناسب قوه قضاییه بعد از طی مراحل قانونی آزاد کرده است و آزادسازی سالانه ۲۰۰۰ هکتار از اراضی دارای اولویت در برنامه کاری این وزارت قرار دارد. با توجه به اینکه وزارت نیرو پاسخی در خصوص میزان کل تعرضات صورت گرفته به کارگروه حقوقی، اعلام ننموده است، ارزیابی اقدامات این وزارتخانه قابل تحلیل نیست. هرچند بر اساس مجموعه پاسخ‌های دریافتی، از سال ۱۳۹۴، رویکرد اجرای برنامه آزادسازی از موردی به سراسری و یکپارچه تغییر یافته است که در صورت صحت موضوع می‌توان گفت اقدام درخوری است. باید اضافه شود که در راستای اجرای عملیات آزادسازی رودخانه‌ها به صورت سراسری، در برخی از استان‌ها با مشارکت مسئولین استانی و تعامل مناسب بخش قضایی، اقدامات مناسبی صورت پذیرفته است که از آن جمله می‌توان به اقدامات استان‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

اصفهان و چهارمحال و بختیاری (آزادسازی سراسری زاینده‌رود)، خراسان رضوی (آزادسازی سراسری کشف‌رود) و تهران (آزادسازی سراسری رودخانه کن) اشاره نمود. به هر حال موفقیت برنامه‌های وزارت نیرو در این راستا، مستلزم تامین بودجه لازم و هماهنگی‌های سایر دستگاه‌ها بالاخص قوه قضاییه است و لازم است در این راستا همکاری‌های لازم صورت گیرد. هرچند لازم است وزارت نیرو، پیگیری‌های موثر لازم را - به مانند دیگر اقدامات خود در دریافت بودجه برای مهار آب‌های سطحی - در این رابطه به عمل آورد.

همچنین با توجه به اهمیت رفع تعرضات و جلوگیری از تغییر کاربری‌های گسترده در نقاط شهری، شهرک‌ها و مناطق روستایی، تمرکز بر این مناطق، از اولویت بالاتری نسبت به مناطق دیگر برخوردار بوده و در این راستا لازم است شهرداری‌ها، بخشداری‌ها، دهیاری‌ها و بنیاد مسکن استان‌ها در اقدامات خود به جایگاه قانونی وزارت نیرو به عنوان متولی حریم و بستر رودخانه‌ها توجه لازم را مبذول داشته و قبل از هرگونه اقدامی در حریم و بستر رودخانه‌ها، استعلامات لازم را از وزارت نیرو اخذ نمایند.

در خصوص تعیین حریم و بستر رودخانه‌های مرزی نیز که از تکالیف دفتر رودخانه‌های مرزی وزارت نیرو می‌باشد، علیرغم پیگیری‌های انجام‌شده، گزارشی از سوی وزارت مذکور، برای ارزیابی کیفیت اقدامات صورت‌گرفته به کارگروه حقوقی ارائه نشد.

گفتار چهارم: بهره‌برداری از حریم و بستر رودخانه‌ها و حقوق ارتفاقی در حریم و بستر رودخانه‌ها

از موارد دیگری که به طور کلی در حادثه سیل منجر به تخریب بستر رودخانه، ناپایداری اراضی حاشیه رودخانه، تغییر مورفولوژی و رژیم جریان رودخانه، کاهش شدید پوشش گیاهی، افزایش ضریب رواناب و در نتیجه پیش‌بینی ناپذیری سیلاب و پیچیدگی اقدامات در برابر سیل و تشدید اثرات تخریبی سیلاب می‌گردد، می‌توان به برداشت‌های بی‌رویه و بیش از حد مصالح رودخانه‌ای اشاره کرد.

به طور کلی اثرات برداشت مصالح رودخانه‌ای به سرعت، محسوس و ملموس نمی‌باشد. با برداشت بی‌رویه شن و ماسه و حتی برداشت در احجام کم ولی غیراصولی، موضوع موقعی نمایان خواهد شد که جریان سیلابی از مسیر برداشت‌ها عبور نماید. حتی دامنه تاثیر این پدیده محدود به بازه مشخصی از محل برداشت نمی‌باشد و می‌تواند کیلومترها بالادست یا پایین‌دست بازه برداشت را متاثر نماید. سیل مهر ماه ۹۷ در استان‌های گیلان و مازندران با اثرات مخرب متعددی از جمله تخریب پل‌ها، ایجاد دراپ در پایین‌دست پل‌ها، منهدم شدن بندهای انحرافی، جابجایی مسیر رودخانه‌ها، از بین بردن جاده‌ها و تاسیسات کناره رودخانه، ریزش کناره‌ها و ... که همگی از اثرات مخرب ناشی از عدم توازن بار رسوب و بار جریان رودخانه می‌باشد، همراه بود. به‌نحوی که اثرات تخریبی سیلابی معادل دوره بازگشت ۲۵ سال و یا کمتر، در عمل اثرات تخریبی سیلابی با دوره بازگشت در حد ۱۰۰ سال یا بیشتر را با خود به همراه داشته است.

در این رابطه، به طور خاص می‌توان به سیل منطقه گلستان اشاره کرد که وجود معادن متعدد و پرتعدادی که با مجوز و بدون مجوز در مسیر رودخانه گزرانرود و اقدام به برداشت بی‌رویه و غیر اصولی شن و ماسه بستر رودخانه می‌کردند، باعث تشدید آثار مخرب سیل گردید. لازم به ذکر است که مطابق ماده ۴۸ قانون توزیع عادلانه آب، برداشت از مصالح رودخانه‌ای منوط به کسب موافقت قبلی و صدور اجازه بهره‌برداری از طرف وزارت نیرو می‌باشد. اجازه برداشت از مصالح رودخانه‌ای و استمرار مجوزهای بهره‌برداری با موافقت وزارت نیرو در ضوابط زیست‌محیطی فعالیت‌های معدنی مصوب ۱۳۸۴/۰۱/۲۱ هیأت وزیران و نیز در ضوابط نظارت فنی بر بهره‌برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس ۱۳۸۲/۰۸/۰۴ هیأت وزیران مورد تاکید قرار گرفته است. همچنین وزارت نیرو مکلف است تا بر اساس بند ۹ ضابطه اخیر، در خصوص امکان عبور جریان‌ها و سیلاب‌های احتمالی از رودخانه‌ها، آنها را با حداقل خسارات قابل پیش‌بینی، بررسی‌های لازم را انجام داده و اطمینان لازم را حاصل کند. بر اساس بند ۲ ضوابط مذکور، این موضوع منوط به رعایت ضوابط و محاسبات فنی بر اساس مطالعات شناسایی محدوده‌های مجاز جهت برداشت مصالح رودخانه‌ای است که وزارت نیرو موظف

بوده است که مطالعات لازم را در دوره‌های ۵ ساله به انجام رساند تا در خصوص ادامه امکان برداشت، پیش‌بینی‌های لازم صورت گیرد. این در حالی است که مستندات انجام چنین مطالعاتی از سوی وزارت نیرو به کارگروه حقوقی ارسال نشده است و به نظر نمی‌رسد که چنین اقدامی، به شکل مستمر و نظام‌مند از سوی این مجموعه صورت گرفته باشد.

گفتار پنجم: مدیریت ریسک سیلاب در اسناد بالادستی

علیرغم تکلیف وزارت نیرو بر اساس بند ۳-۹ سند راهبرد ملی بهبود کیفیت آب شرب مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۲۳ به «تدوین راهکارهای تامین آب آشامیدنی سالم در شرایط اضطراری برای مناطق مختلف کشور» اقدام خاصی از سوی مجموعه مذکور در این رابطه صورت نگرفته است. ضمن اینکه با توجه به پایان مهلت یک ساله تکلیف وزارت نیرو بر اساس «تصویب‌نامه در خصوص اجرای اقدامات مربوط به مدیریت بحران در کلانشهرهای کشور مصوب ۱۳۹۶/۵/۸ هیأت وزیران»، نسبت به «تهیه طرح جامع ایمن‌سازی شبکه و تامین برق و آب اضطراری کلانشهرها در زمان بحران» و همچنین پایان مهلت شش‌ماهه مبنی بر تدوین برنامه جامع پاسخ سریع حین زلزله و سیل (شامل قطع اتوماتیک و سریع جریان گاز، برق و آب) و برنامه اجرایی آن در مدت ۵ سال، اقدام لازم در این رابطه از سوی مجموعه مذکور انجام نشده است.

فصل سوم: چگونگی انجام وظایف و اختیارات وزارت نیرو بر اساس نظامنامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو (سند ۹۵/۰۰۲/۷۴۰ مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۰۱)

از جمله تکالیف وزارت نیرو در موضوع سیلاب، تدوین «نظامنامه مدیریت سیلاب» بوده که وظیفه تدوین آن بر اساس مصوبه ستاد حوادث غیر مترقبه کشور در دی‌ماه سال ۱۳۸۲ بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است. تدوین نظامنامه مذکور در سال ۱۳۹۵ -که با وجود کاستی‌های متعدد- می‌توان از آن به عنوان یکی از نقاط قوت -البته در صورت عملیاتی‌سازی- در مدیریت سیلاب ذکر کرد، در مدت‌زمان قابل توجه ۱۳ سال، مبین آن است که وزارت مذکور اولویت لازم را در برنامه‌ریزی‌های خود برای تدوین این سند کلیدی قائل نشده است.

لازم است متذکر گردد که با توجه به ساختار استانی مدیریت آب در وزارت نیرو و اینکه مدیریت موثر در مواجهه با سیلاب، منوط به نگاه یکپارچه در سطح حوضه آبریز می‌باشد، اساساً مانع مهم ساختاری در مدیریت ریسک و بحران سیلاب وجود داشته و حتی بر فرض استقرار کامل نظامنامه سیلاب، اخذ نتایج مطلوب در مواجهه با سیلاب، محل تردید است. همان‌طور که در بخش اول، فصل مربوط به نظامنامه سیلاب، اشاره شد. تکالیف مجموعه وزارت نیرو در ۵ عنوان تعریف شده است. در ادامه بر اساس عناوین ۵ گانه مذکور، اقدامات وزارت نیرو مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱. ایجاد سامانه‌های هشدار سیل در خارج از محدوده شهرها و ایجاد ارتباط با سامانه‌های هشدار سیل محدوده شهرها

این تکلیف که بر اساس نظامنامه سیلاب بر عهده موسسه تحقیقات آب نهاده شده و تاکنون نیز اقدام جامع و منسجمی در رابطه با استقرار آن صورت نگرفته است را مهم‌ترین و اولین گام در راستای مدیریت ریسک و بحران سیل می‌توان دانست. در این رابطه، مستنداتی که نشان دهد موسسه مذکور، برنامه مدونی را برای عملیاتی‌سازی آن در دست اقدام دارد به کارگروه حقوقی ارائه نشد. در خصوص شبیه‌سازی مدل بارش-رواناب آن‌چه به نظر می‌رسد، اقدامات انجام‌شده در سطح شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی، به صورت پراکنده و بدون وحدت رویه خاصی انجام شده است. وظیفه استقرار سامانه‌های پیش‌بینی و هشدار سیل از جمله وظایف محوله کارگروه‌های سیل طرح جامع امداد و نجات کشور و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران نیز بوده است که بر اساس بررسی‌های انجام‌شده و پاسخ‌های دریافتی، انجام این تکلیف فقط در تعدادی از سدهای مربوط به سازمان آب و برق خوزستان و شرکت توسعه

گزارش ملی سیلاب‌ها

منابع آب و نیروی ایران در خوزستان به عنوان بخشی از فرایند مدیریتی سدهای واقع در این استان صورت گرفته و در این راستا اقدام هدفمندی در سطح کشور با هدف مدیریت موثر سیلاب صورت نگرفته است. در استان گلستان نیز علیرغم اینکه مطالعات مربوطه در حوضه گرگانرود انجام گرفته، لیکن به دلیل عدم پیگیری‌های لازم و تخصیص بودجه، عملیات اجرایی این سامانه، اجرا و پیاده‌سازی نشده است.

در حال حاضر، روش پیش‌بینی شرایط محتمل سیلاب بر اساس روش‌های سنتی و بدون بهره‌گیری از دستاوردهای نوین مربوطه است. البته باید توجه داشت که نحوه مدیریت مخازن عظیم آب در زمان سیلاب، در کنار شبکه‌های انحراف و انتقال آب و آبیاری و نیز تغییرات مداوم ریخت‌شناسی رودخانه‌ها به دلیل اثرات ناشی از احداث مخازن بزرگ، به طور چشمگیری بر پیچیدگی و پیش‌بینی‌پذیری شرایط محتمل سیلابی افزوده و می‌تواند کارآمدی سامانه‌های هشدار سیل را متاثر سازد.

۲. انجام مطالعات جامع مدیریت سیلاب خارج از محدوده شهرها

در این راستا اقدامی از سوی وزارت نیرو صورت نگرفته است. به علاوه اقدام قبلی در جهت انجام مطالعات جامع مدیریت سیلاب، وجود نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب است که از وظایف وزارت نیرو طی طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ بوده و در نظامنامه سیلاب نیز مصرح گردیده است - و همانطور که در فصول قبلی بیان گردید، اقدام لازم در این راستا از سوی وزارت نیرو صورت نگرفته و اساساً وزارت نیرو انجام این مطالعات را از جمله تکالیف خود نمی‌داند.

۳. تهیه نقشه‌های خطرپذیری سیلاب خارج از مناطق شهری

در خصوص تهیه نقشه‌های خطرپذیری سیل که از جمله تکالیف وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه سیل قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بوده است، تا کنون اقدامی صورت نگرفته است. البته به طور خاص در این رابطه در فصل مربوط به ارزیابی اقدامات صورت گرفته توسط وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه فرعی سیل قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، توضیحاتی آمده است.

۴. تعیین بستر و حریم رودخانه و آزادسازی تصرفات

تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها که از جمله تکالیف مصرح وزارت نیرو بر اساس قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن مصوب ۱۳۴۷، آیین نامه اجرایی تعیین حد حریم و بستر مصوب ۱۳۵۳، قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ و آیین‌نامه اجرایی حریم بستر مصوب ۱۳۷۹ بوده تا کنون تنها ۳۶ درصد در سطح مطالعات و ۵ درصد در حد نشانه‌گذاری صورت گرفته است. دراین رابطه در بخش‌های مربوط به بررسی قوانین و آیین‌نامه‌های مذکور مفصلاً بحث شده است.

۵. ساماندهی رودخانه‌های آسیب‌پذیر خارج از مناطق شهری

در خصوص ساماندهی رودخانه‌های آسیب‌پذیر تا کنون برنامه مدونی در سطح ستادی وزارت نیرو تدوین و دنبال نشده و اقدامات محدود انجام شده، فاقد انسجام لازم و به صورت پراکنده در سطح شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی و بدون توجه به رویکرد حوضه آبریز صورت گرفته است. موضوع مهم لایروبی رودخانه‌ها ذیل این عنوان قابل بررسی است. نظر به تغییرات شدید ایجاد شده در بستر رودخانه‌ها به دلیل رسوب‌گذاری ناشی از کاهش دبی و سرعت متاثر از ابرسازه‌های احداث شده در مسیر رودخانه‌ها شامل سدها، خطوط انتقال و ایستگاه‌های پمپاژ، نیاز به توجه و تمرکز فزاینده در این حوزه، مشهود بوده و لازم است وزارت نیرو طی برنامه‌ای جامع نسبت به انجام مطالعات لازم، ایجاد بانک اطلاعاتی در سطح حوضه‌ای و ملی و با برنامه‌ریزی مناسب توأم با اولویت‌بندی، اقدامات جدی و عاجل به عمل آورد.

فصل چهارم: خلاصه گزارش کارگروه هیدرولوژی، سازه‌های آبی و مدیریت منابع آب هیأت ویژه گزارش سیلاب‌ها
تذکر: این فصل پس از ارائه گزارش نهایی کارگروه هیدرولوژی هیأت و بر اساس فکتهای حقوقی آن، تکمیل خواهد شد.

۲-۳-۳- پیوست بخش دوم

گزارشات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

در این بخش از گزارش خلاصه‌ای از گزارشات مرکز پژوهش‌های کارشناسی مجلس شورای اسلامی به عنوان بازوی علمی مجلس و نهادهای بی طرف که دارای سابقه و پشتوانه معتبر کارشناسی در سالیان اخیر بوده است ارائه خواهد شد. موارد استفاده‌شده در گزارش حاضر، بیشتر معطوف به عناوینی است که در ارتباط با وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه بوده است.

بررسی حادثه سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸ (بخش مسکن و شهرسازی) (شناسه ۱۶۴۳۶، تاریخ انتشار ۱۳۹۸/۰۲/۲۸)

این گزارش که در ۴ قسمت تنظیم گردیده؛ با مروری بر رخداد سیل ۱۳۹۸ به آسیب‌های ایجادشده در بخش مسکن پرداخته و ضمن بیان علل گستردگی آسیب‌های وارده در این بخش مسکن، راهکارهایی را برای کاهش آسیب‌پذیری و افزایش تاب‌آوری در حوادث مشابه ارائه می‌دهد.

در این گزارش ضمن بیان سیل‌های مشابه و مخرب دهه‌های گذشته در مناطق مختلف ایران و عدم عبرت‌آموزی و درس‌گرفتن مدیران مربوطه و ادامه رویه‌های ناکارآمد پیشین و نیز تمایل گسترده مدیران و مسوولان برای بزرگنمایی و بی‌سابقه نشان دادن سیل برای فرار از بار مسوولیت و عدم پاسخگویی ایشان در برابر قصورهای احتمالی اشاره داشته و در این رابطه به ادعای دوره بازگشت ۱۰۰۰ ساله سیل کرخه که از سوی تعدادی از اساتید دانشگاه چمران اهواز- که برخی از ایشان از مشاوران عالی سازمان آب و برق خوزستان و یا استانداری مربوطه می‌باشند- با وجود سیل‌های مهیب ۱۳۱۲، ۱۳۲۵، ۱۳۴۷، ۱۳۵۸ در این استان اشاره می‌کند. به علاوه با اشاره به تاثیر چشم‌گیر ملاحظات کوچک و کم‌هزینه نظیر سکو و کرسی چینی در کاهش قابل ملاحظه خسارات سیل در تمامی مناطق درگیر، بر لزوم نگاه همه‌جانبه، چند بعدی و میان‌رشته‌ای (جغرافیا، اقلیم، جامعه‌شناسی، کشاورزی، شهرسازی و معماری) و فراگیر در مدیریت و توسعه کلان حوضه‌های آبریز به جای اقدامات سازه‌ای صرف و لزوم توجه به کارکرد مجموعه اعضای طبیعت به عنوان یک سیستم تاکید می‌کند.

در این گزارش ضمن اشاره مشخص به برخی از دلایل وقوع سیل در استان‌های درگیر، مواردی را مورد تاکید قرار می‌دهد. از جمله در استان‌های گلستان و مازندران؛ توسعه ناپایدار بالادست، لایروبی نشدن رودخانه‌ها و انهار، مدیریت نامناسب منابع آب و به خصوص مخزن سدها و نیز خطوط ارتباطی، کمربندی شمالی آق‌قلا و خط آهن و تاثیر آنها بر تشدید آبگرفتگی، در استان لرستان؛ توسعه در حریم رودخانه در خرم آباد، پلدختر، معمولان، آبخیزداری ناکافی و لایروبی نشدن انهار و رودخانه‌ها و نامناسب بودن طراحی راه و ابنیه و توسعه شهری و روستایی نسبت به رودخانه (پل‌ها و ...)، و توسعه‌های ناپایدار بالادست، در استان خوزستان؛ مدیریت نامناسب مخازن سدها و رها نکردن بموقع آب جهت افزایش ظرفیت پذیرش آب، جانمایی و توسعه سکونتگاههای شهری و روستایی و نادیده و یا خفیف گرفتن عملی مخاطرات سیل (احتمالاً با اتکا به سدهای بالادست)، اتکای بیش از اندازه به ظرفیت سدها و عدم پندآموزی از سیل دو سال قبل (ناشی از رهاسازی نامناسب آب مخزن سد دز) و تعدی به حریم رودخانه و انهار و توسعه سطح زیرکشت در این مناطق و دشتهای سیلابی شناخته شده مجاور رودخانه، لایروبی نشدن انهار و رودخانه‌ها و شبکه‌های زهکشی و لایروبی نشدن سدهای بزرگ و برخی ملاحظات فنی و امنیتی در عدم امکان آبرگیری حداکثری این سدها، و نیز دست‌اندازی و دخالت‌های ناپایدار در

گزارش ملی سیلاب‌ها

هورالعظیم و تالاب شادگان و سایر تالابها و آبگیرهای کوچک دائمی و فصلی برای طرحهای اکتشاف، حمل‌ونقل و سایر توسعه‌ها، و نهایتاً در شیراز نیز به طور خاص به تعدی به مسیل و پوشاندن مسیل برای احداث بزرگراه و نادیده انگاشتن دانش موجود در رخداد سیل در دوره‌های بازگشت مختلف با شدتهای تصاعدی و نیز اقدامات عمرانی در بالادست مسیل دروازه قرآن که تشدید خسارات را در پی داشته، اشاره شده است.

در مجموع، گزارش مذکور بیان می‌دارد، بر اساس ارزیابی مبتنی بر برخی گزارشهای تخصصی ارائه شده در خصوص سیل اخیر و تحلیل‌های کارشناسی، عواملی که به طور کلی در رخداد و شدت حادثه مهم و مؤثر بوده‌اند شامل: عدم پایبندی و التزام عملی به توسعه پایدار، تغییر اکوسیستم رودخانه‌ها از طریق تغییر مسیر، [برداشت و انحراف آب]، کانالیزه کردن مسیر رودخانه، لایروبی نکردن رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها، دست‌اندازی به حریم کمی و کیفی رودخانه‌ها از جمله ایجاد ابنیه، معابر ترافیکی، فضای سبز، پارک و مستحذات دیگر در حریم رودخانه، نبود کانال‌های مناسب تخلیه آب و ماندآبی در مناطق مسکونی برخی شهرها، مدیریت نامناسب مخازن سدها (شامل پر بودن مخزن برخی از سدها پیش از آغاز بارشها و عدم ایجاد ظرفیت برای کنترل سیلاب، لایروبی نکردن مخازن سدها و کاهش ظرفیت مفید آنها، وقت‌کشی در رهاسازی آب برای کاهش خطر سیل، نبود دیوارهای حائل و سازه‌های کنترل سیلاب مناسب در حریم رودخانه‌های مجاور مناطق مسکونی، اقدامات آبخیزداری ناکافی، فرسایش بیش از حد خاک بر اثر استفاده بی‌رویه از محیط زیست، عدم رعایت اصول مهندسی در راه، راه‌آهن، فرودگاه و ابنیه مربوطه، نبود وحدت رویه در اقدامات پس از وقوع حادثه، نبود فرماندهی واحد در اقدامات صورت گرفته، و مشخص نبودن برنامه اقدام، موازی‌کاری، ناهماهنگی و مواجهه انفعالی می‌باشند.

نویسندگان در نهایت اقداماتی را برای مواجهه مؤثر و کارآمد در برابر سیل برمی‌شمارند که موارد: تجدیدنظر در ساختار مدیریت منابع آب کشور در جهت ایجاد یکپارچگی و نفع ملی، تهیه نقشه پهنه‌بندی خطر سیل، ساماندهی سیستم‌های پیش‌بینی سیل و هشدار به افراد و سازمان‌ها بر اساس وضعیت زمانی بر مبنای داده‌های هواشناسی و رصد رودخانه‌ها در بازه‌های زمانی مناسب، جرم‌انگاری عدم رعایت حریم رودخانه در ساخت‌وساز و برخورد با متخلفان، توجه به سابقه تاریخی، استفاده از دانش و تجربه بومی و جلب مشارکت متخصصین و ساکنان محلی در اقدامات پیشگیرانه و پس از بحران، الزام به تهیه گزارش‌های آئین‌نامه محیطی در پروژه‌های کلان‌مقیاس برون یا درون شهری، آسیب‌شناسی معضل توسعه سکونت‌گاههای غیررسمی و بافت فرسوده، استقرار و یا توسعه سکونت‌گاهها در نواحی پرخطر، ارزیابی و مستندسازی اقدامات کنترل بحران و تثبیت اقدامات مؤثر جهت بهره‌برداری در حوادث آینده و حفاظت از فعالیتهای صورت گرفته در جهت کنترل سیلاب، و الزام به رعایت ملاحظات فنی در طراحی و اجرا با نظارت دستگاههای مربوطه از جمله آنها است.

بررسی علل وقوع سیل‌های اخیر کشور از دیدگاه زیست‌محیطی (شناسه ۱۶۴۳۵، تاریخ انتشار ۱۳۹۸/۰۲/۲۸)

این گزارش در ۴ قسمت به بیان دلایل اصلی وقوع سیل در استانهای کشور، موارد مصداقی ناشی از دستکاری در طبیعت بدون رعایت ملاحظات زیست‌محیطی و ایجاد خسارت، آسیب‌شناسی بحران سیل در استان‌های درگیر اعم از لرستان و خوزستان و آق‌قلا و شیراز، و تصمیم‌گیریهای غلط و رعایت نکردن ارزیابی‌های زیست‌محیطی پرداخته و نهایتاً پیشنهاداتی را در این رابطه ارائه کرده است. در این گزارش؛ توجه نکردن به ظرفیت مهمترین تالاب‌های کشور به عنوان کاهنده شدت سیلاب و پذیرنده سرریز آب رودخانه‌ها و روانابهای سطحی در کشور، تغییر کاربری بستر و حریم منابع مهم آبی (بستر و حریم منابع آبی ساکن و جاری)، انجام ندادن عملیات آبخوان‌داری و توجه تک‌محوری به سدسازی و نیز توجه نکردن کافی به روش‌های منطبق با توان طبیعی از قبیل تغذیه مصنوعی و ... از دلایل اصلی در سیل اخیر عنوان شده است.

در قسمت بعدی گزارش، مصادیقی از موارد مربوط به دستکاری در طبیعت بدون رعایت ملاحظات زیست‌محیطی که منجر به ایراد خسارت شده است از جمله؛ تغییرات زیاد در ورودی رودخانه کرخه به تالاب هورالعظیم که باعث مسدود شدن این ورودی‌ها و پس‌زدن به شهرها و مزارع کشاورزی شده، احداث رستوران و سازه‌های متعدد تفریحی به همراه ویلاسازی در حاشیه کارون و دز در شهرهای دزفول و اهواز و ساحل‌سازی بدون مطالعه موجب عرض کم رودخانه و دست‌اندازی گسترده به بستر و حریم این رودخانه‌ها، احداث پرورش ماهی و کشاورزی در بستر رودخانه‌ها یا حریم مستقیم آن‌ها اشاره شده است.

در خصوص آسیب‌شناسی بحران سیل در استان‌های درگیر اعم از لرستان و خوزستان و آق‌قلا و شیراز نیز در گزارش مذکور به موارد مهمی اشاره است که از بین آن‌ها می‌توان به طور کلی به عدم تهیه نقشه آسیب‌پذیری و خطرپذیری با توجه به سناریوهای مختلف وقوع سیلاب، عدم استقرار سامانه هشدار سیل در مخازن سدها و رودخانه‌های پایین‌دست، پیش‌بینی ورودی به سد و بعد نحوه رهاسازی بر اساس ورودی و ظرفیت پایین‌دست، تهیه منحنی فرمان در رابطه با مهار سیلاب در مخازن سدها، بهره‌برداری از سدها و خالی نگه‌داشتن حجم کنترل سیلاب سدها و همچنین داشتن برنامه رهاسازی و مدیریت سیلاب و در نتیجه عدم آمادگی لازم در زمان پیش از بحران از سوی مجموعه اجرایی از جمله وزارت نیرو در این رابطه اشاره شده است. در این گزارش رهانکردن بموقع آب از مخازن سدها به ویژه مخزن سد کرخه یکی از مهم‌ترین آسیب‌ها و سوءمدیریت‌ها در مدیریت سیلاب اخیر عنوان شده است. از موارد دیگر به تغییر ریخت‌شناسی و شرایط پوشش گیاهی با تغییر کاربری اراضی به ویژه در خاک‌های سبک ناپایدار و اراضی شیب‌دار، انجام ندادن عملیات آبخیزداری در حوضه‌های بالادست سدهای کشور، و عدم تعیین محل‌های طبیعی برای انحراف و تسکین سیلاب (pounds) بیان گردیده است.

در خصوص تصمیم‌گیری‌های غلط و رعایت‌نکردن ارزیابی‌های زیست‌محیطی نیز به؛ خشک‌کردن تالاب هورالعظیم و استقرار سکوهای نفتی در داخل تالاب هورالعظیم بدون توجه به اینکه محدوده تالاب باید به صورت طبیعی حاوی آب باشد و نیز تذکرات و مکاتبات مکرر سازمان حفاظت محیط زیست با وزارت نفت و وزارت نیرو در این رابطه و عدم توجه نهادهای مذکور بیان شده است. ضمن این‌که موضوع عدم توجه وزارت نیرو به هشدارهای سازمان محیط زیست در خصوص لایروبی مصب رودخانه‌های ورودی به تالاب میانکاله، خلیج گرگان و دریای خزر از نکات دیگر گزارش قابل ذکر است و تصریح گردیده که یکی از دلایل افزایش خسارت سیل در استان گلستان، لایروبی نکردن مصب ورودی رودخانه به دریا بوده است. در مجموع در این گزارش تاکید گردیده که وزارت نیرو نسبت به عملیات مهندسی رودخانه (شامل تعیین و حفاظت حریم و بستر رودخانه‌ها، لایروبی، تثبیت دیواره‌ها و ...) در دهه‌های اخیر کوتاهی داشته، موضوعی که به تشدید خسارات سیل در سطح کشور انجامیده است. به علاوه الزام به اصلاح سامانه جمع‌آوری تصفیه و انتقال فاضلاب‌های خام و تصفیه شده شهرهای موجود در کنار رودخانه‌های مهم از قبیل اهواز و آبادان و ... به منظور جلوگیری از پس‌زنی فاضلاب در زمان افزایش رقوم آب رودخانه‌ها مورد مهم دیگری است که در این گزارش، به آن اشاره گردیده است.

در نهایت این گزارش ضمن اشاره به محدودیت‌های اقدامات تک‌بعدی سازه‌ای در کنترل سیلاب بیان می‌دارد؛ «در نگاه اول اینچنین به نظر می‌رسد که برای کاهش ریسک سیلاب و خطرات آن، می‌توان با انجام اقدامات سازه‌ای در شهرها این پدیده طبیعی را کنترل کرد، اما از نظر مهندسی سیلاب این راهکار مطرود و صرفاً می‌تواند به عنوان راهکار مکمل استفاده شود، زیرا مهندسی و کنترل سیلاب باید در منشأ تولید رواناب و سرشاخه‌ها که قدرت تخریب پایین است، صورت پذیرد. در سرشاخه‌ها کنترل و تثبیت آب و خاک، با هزینه بسیار کمتر و ریسک بسیار پایین‌تر امکان‌پذیر بوده و هیچگونه خطر جانی و اقتصادی نخواهد داشت. لذا اهمیت حفظ اکوسیستم و فعالیت‌های همسو با طبیعت در مقابله با خطر وقوع سیل اهمیت جدی خواهد داشت.»

بررسی و تحلیل وقایع سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸ (شناسه ۱۶۴۳۸، تاریخ انتشار اردیبهشت ۱۳۹۸)

این گزارش در شش فصل به بررسی سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸ در نقاط شاخص گلستان، خوزستان، لرستان و علل وقوع سیل‌ها و تحلیل کارشناسی پرداخته است.

در استان گلستان؛ مدیریت غلط مخازن سدها و اقدامات ضعیف سازه‌ای و غیرسازه‌ای، در استان خوزستان؛ اقدامات ضعیف سازه‌ای در پایین‌دست (از جمله دیواره‌های حفاظتی و سیل‌بندها) و تعرضات به نهرهای بحر و مالح که عملکرد این انهار را در آبگذری کاهش داده و در استان لرستان؛ رعایت نکردن ملاحظات فنی در طراحی زیرساخت‌های شهری و بین‌شهری (از جمله پل‌ها)، تجاوز به بستر و حریم رودخانه‌ها و اقدامات ضعیف سازه‌ای و غیرسازه‌ای از عوامل تشدید سیل بیان گردیده است.

بقیه: نمونه قضایا و حوادث (مرور گزارش‌های خارج از هیأت ویژه گزارش سیلاب؛ شامل گزارش کارشناسان دادگستری استان فارس، مرکز پژوهش‌های مجلس، و ...)

۲-۴- قوت‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی مدیریت سیلاب

سیل اخیر نشان داد که نظام مدیریت آب کشور دارای کاستی‌های بسیاری در حوزه‌های مختلف است. فقدان یکپارچگی، هماهنگی و مدیریت انفعالی به دلیل فقدان یک برنامه‌ی از پیش مشخص، بیش از هرچیز مبین ضعف‌های حقوقی و ساختاری حاکم بر نظام مدیریت آب کشور در اجرای صحیح و به موقع تکالیف قانونی محوله است. بنابراین بررسی دقیق این کاستی‌ها می‌تواند ضمن شناسایی بهتر با هدف اصلاح حقوقی و ساختاری این حوزه بسیار موثر باشد. در این بخش و با هدف شناسایی پتانسیل‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی کشور در حوزه مدیریت سیلاب به این سوال پاسخ داده خواهد شد که قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب چیست؟ لازم به ذکر است، برای پاسخ به این سوال، از مطالب ارائه‌شده در دو بخش قبلی استفاده شده است. بنابراین بخش حاضر در ارتباط کامل با دو بخش قبلی است. در مجموع قوت‌ها و کاستی‌های نظام حقوقی مربوط به سیلاب در عناوین ذیل به تفصیل آمده است:

۱ اسناد بالادستی و قوانین مناسب

بررسی جامع اسناد و قوانین مرتبط با مدیریت بحران و ریسک سیلاب نشان می‌دهد که نظام حقوقی کشور، پتانسیل بالایی در ارتقای شاخص‌های لازم برای مواجهه مناسب در زمان بروز سیلاب دارد. لیکن آن‌چه باعث شده تا در زمان بروز بحران، ناهماهنگی‌های گسترده و خسارات شدید بر اموال عمومی و ناکارآمدی مشاهده شود، عدم توجه به قوانین و یا کوتاهی در انجام وظایف محوله به ویژه در پیش از بروز سیلاب می‌باشد. در این رابطه می‌توان به اسناد سه‌گانه مربوطه یعنی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد که علیرغم این‌که در دوره‌ای نزدیک به سه‌دهه تدوین و وزارت نیرو را در جایگاه اول در مواجهه با سیلاب به عنوان مسوول کارگروه سیل قرار داده و حدود یکصد تکلیف را بر عهده این وزارتخانه، نهاده است، لیکن عملاً اقدام مناسبی برای عملیاتی‌سازی این تکالیف صورت نگرفته است. از اسناد مهم دیگر می‌توان به «سند سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۴، سند سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز مصوب ۱۳۸۲، سند راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور مصوب ۱۳۸۲ و سند راهبردهای توسعه بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۱» اشاره کرد

که به موضوعات مهم استقرار مدیریت یکپارچه منابع آب، توسعه پایدار، سازگاری با تغییر اقلیم، اصلاح ساختار مدیریت منابع آب و تدوین برنامه جامع به‌منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری و آبخوان‌داری پرداخته که عملاً در این راستا هم، اقدام بایسته‌ای در نظام مدیریت منابع آب کشور صورت نگرفته است. بنابراین آنچه می‌توان نتیجه گرفت؛ عدم توجه و کوتاهی و اهمال نسبت به تکالیف قانونی بوده است تا فقدان قوانین مناسب.

۲ فقدان حاکمیت قانون و اهمال نسبت به تکالیف مصرح

همان‌طور که متذکر گردید، آنچه بیش و پیش از هرچیز در بررسی‌های عملکرد مجموعه وزارت نیرو از منظر حقوقی مشهود است، عدم حاکمیت قانون و قصور نسبت به تکالیف قانونی خود به ویژه در رابطه با اسناد سه‌گانه بحران - که قبلاً اسامی آن‌ها آمد- و تکالیف مصرح این وزارت‌خانه به عنوان مسوول کارگروه سیل در حدود سه‌دهه اخیر بوده است. به طور خلاصه می‌توان گفت رویکرد این وزارتخانه نسبت به قوانین، به شکل گزینشی بر اساس سود و هزینه و نه بر اساس رعایت مصالح و منافع عمومی استوار شده است. در بین ده‌ها و صدها قانون و تکالیف قانونی موجود، وزارت نیرو تمرکز خود را معطوف به ماده ۱ قانون تشکیل وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳ که هدف تشکیل این وزارتخانه را «حداکثر استفاده از منابع آب کشور و تهیه و تأمین آب برای انواع مصارف» بیان کرده محدود شده است و علیرغم این‌که بخش عمده‌ای از بودجه عمرانی کشور و در سالیان اخیر صندوق توسعه ملی، به عملیاتی‌کردن پروژه‌های این مجموعه با تمرکز بر منابع آب‌های سطحی، اختصاص یافته است، تنها بخش ناچیزی از بودجه مربوط به این دستگاه (به طور متوسط ۴ درصد بودجه عمرانی این مجموعه) برای بهره‌گیری از پتانسیل مخازن زیرزمینی در مدیریت آب و مهار سیلاب، صرف شده است. به علاوه بررسی‌های کارگروه حقوقی نشان می‌دهد که وزارت نیرو در مواردی حتی به وظایف کلیدی و مهم خود در قبال حادثه سیل واقف نبوده است که این موضوع، برای مجموعه‌ای که در طول سه‌دهه اخیر، محل مصرف بخش عمده‌ای از منابع عمومی کشور بوده، محل نگرانی است. در این رابطه می‌توان به طور نمونه به عدم شناخت کارشناسان این مجموعه نسبت به طح جامع امداد و نجات کشور (۱۳۸۲-۱۳۹۱) و یا پهنه‌بندی سیلاب به عنوان اولین گام در مدیریت ریسک و بحران سیلاب اشاره کرد که به مورد اخیر در ادامه پرداخته خواهد شد.

۳ عدم توجه به رویکردهای جامع اسناد بالادستی و قوانین موضوعه

نتایج حاصل از بررسی‌های کارگروه حقوقی مبین آن است که نظام حقوقی کشور دارای اسناد بالادستی متعدد و مترقی در حوزه آب می‌باشد. اما آنچه که مشخص است؛ چالش اجرا یا به عبارت دیگر، عدم توجه به این اسناد یا گزینش سلیقه‌ای آن‌ها بر اساس هزینه-درآمد بوده و به نظر می‌رسد که در این بین آنچه کمتر از هرچیز مورد توجه قرار گرفته، حفاظت و حراست از مصالح و منافع عمومی بوده است. ارزیابی مجموعه پاسخ‌های دریافتی از طرف وزارت نیرو در خصوص اسناد بالادستی مبین آن است که علیرغم این که تاریخ ابلاغ برخی از آن‌ها به سال ۱۳۸۲ باز می‌گردد، برنامه مدونی در جهت تغییر رویکرد و سیاست‌گذاری وزارت نیرو بر اساس این اسناد تنظیم نشده و یا حتی در مواردی در جهت عکس آن‌ها اقدام شده که نمونه بارز آن، استانی‌شدن مدیریت شرکت‌های آب منطقه‌ای بر اساس لایحه پیشنهادی دولت در سال ۱۳۸۳ بوده که همان‌طور که شرح آن آمد، در تعارض کامل با مفاد صریح اسناد بالادستی بوده است که در حال حاضر هم، مشکلات مختلفی را برای نظام مدیریت آب کشور در عرصه‌های مختلف ایجاد کرده است. در ادامه به نمونه‌های دیگری اشاره خواهد شد:

۱. روش‌های غیرسازهای: همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد، در میان اسناد بالادستی داخلی نیز به طور خاص از ۳ سند

«سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف» در سال ۱۳۸۹ و سند «ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب» مصوب ۱۳۸۷

گزارش ملی سیلاب‌ها

و مبانی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت نیرو در خصوص «برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی» مصوب ۱۳۹۳ می‌توان نام برد که - بر خلاف رویه حاکم بر مدیریت سیلاب از سوی وزارت نیرو که محدود و متمرکز به مهار آب‌های سطحی از طریق ساخت ابرسازه‌های چندمنظوره و پرهزینه در مسیر رودخانه‌ها می‌باشد- توجه خود را معطوف به روش‌های موثر دیگر معطوف داشته است. هرچند در این راستا نمی‌توان اسناد مذکور را کامل دانست ولی بر اساس بررسی‌های انجام‌شده، پاسخ‌های دریافتی به سوالات دریافتی، مصاحبه‌ها و نتایج کارگروه‌های دیگر به نظر می‌رسد که بندهای مربوطه این اسناد، مورد توجه وزارت نیرو قرار نگرفته است.

۲. پهنه‌بندی سیلاب: پهنه‌بندی سیلاب به عنوان یکی از اقدامات اولیه در راستای مدیریت ریسک و بحران سیل است. در رابطه با اهمیت نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب، همین بس که کمیت و کیفیت عملکرد دستگاه‌های دیگر (سازمان مدیریت بحران، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و ...) در سه مرحله پیش، حین و پس از سیلاب، همچنین انجام برنامه‌ریزی‌های لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی، کاملاً منوط به وجود چنین نقشه‌هایی است.^{۲۲} بر اساس شرح تکالیف مصرح وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه سیل و طغیان رودخانه در طرح جامع امداد و نجات کشور (۱۳۸۲-۱۳۹۱) این وزارتخانه به مدت ده سال ملزم به تهیه نقشه‌های مربوطه بوده است که به نظر، این مدت، زمان کافی برای انجام این تکلیف قانونی از سوی وزارت نیرو بوده است که عملاً اقدام موثر توأم با برنامه‌ریزی برای انجام این تکلیف قانونی در این دوره صورت نگرفته و عملاً این فرصت طلایی به واسطه قصور این مجموعه، از بین رفته است. البته در این رابطه، فقدان یک سازوکار نظارتی و یک کمیته پیگیری بی‌تأثیر نبوده است.

۳. پادسیل‌سازی: پادسیل‌سازی مجموعه اقداماتی است که باید در پیش از بحران صورت می‌گیرد تا در زمان بحران شدت خسارات تا حد ممکن کاهش یابد. در این راستا لازم است اقدامات مقتضی صورت گیرد تا تاسیسات و خطوط آب و فاضلاب، خطوط انتقال آب و برق، کانال‌های آب و ... کمترین خسارات ممکن را دیده و کارکرد خود را در زمان بحران حفظ نمایند. مساله پادسیل‌سازی حوزه گسترده‌ای دارد که بر اساس اسناد موجود، بخشی از آن در حیطه تکالیف وزارت نیرو نهاده شده و گفتنی است که کاملاً به سلامتی و بهداشت عمومی مردم در شرایط بحران وابسته و در صورتی که توجه لازم در این خصوص صورت نگیرد می‌تواند شدت آسیب‌های ایجاد شده را به صورت گسترده‌ای افزایش دهد. در این رابطه دو تکلیف مهم بر اساس دو سند بالادستی بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است؛ ۱. «تهیه طرح جامع ایمن‌سازی شبکه و تامین برق و آب اضطراری کلانشهرها در زمان بحران»، و ۲. «تدوین راهکارهای تامین آب آشامیدنی سالم در شرایط اضطراری برای مناطق مختلف کشور» که بسیار حیاتی و مهم بوده و همان‌طور که در فصل قبلی بیان گردید در این رابطه تا کنون اقدامی از سوی وزارت نیرو انجام نشده است.

۴. طرح جامع خطرپذیری سیل: «برنامه‌ریزی به‌منظور ایجاد سامانه جامع مدیریت بحران و برنامه‌ریزی و بسترسازی به‌منظور پیاده‌سازی طرح جامع خطرپذیری در زمینه بحران‌های مرتبط با بخش‌های سیل و استقرار سیستم مدیریت تداوم حیات سازمانی» بر اساس ماده ۴ و «تهیه و تدوین طرح خطرپذیری بخش‌های مختلف کارگروه با همکاری زیرکارگروه‌های

^{۲۲} لازم است متذکر گردد که تدوین نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب در بند ۲-۵ زیر عنوان مهندسی رودخانه نظامنامه مدیریت سیلاب، از فعالیت‌های مصرح وزارت نیرو عنوان شده است.

تخصصی و دستگاههای ذیربط» بر اساس ماده ۵ آیین‌نامه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ از تکالیف مهم محوله وزارت نیرو در جایگاه مسوولیت کارگروه سیل عنوان شده است. در این راستا اقدامات وزارت نیرو محدود به تدوین «خدمات طرح خطرپذیری سیلاب» بوده که در سال ۱۳۹۲ صورت گرفته است.

در این رابطه لازم است اضافه گردد که موضوع طرح جامع خطرپذیری (به طور کلی برای سیل و زلزله و ...) طی ۶ مکاتبه (نامه‌های شماره ۸۱۷۱۴/۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۰۴، ۱۳۸۰۵۶/۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۳، ۱۵۶۷۹۸/۳۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳، ۱۰۰۶۵۵/۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۰۲، ۱۳۶۳۶۵/۳۱ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۴، ۱۴۶۶۵۲/۳۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۶) از سوی وزارت کشور به سازمان برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت اخذ بودجه (از تاریخ ۱۳۹۱/۰۷/۰۴ تا ۱۳۹۴/۰۲/۳۰، به مدت دو سال و نیم از مکاتبه اولیه) پیگیری می‌شود. نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۲۰ طی نامه‌ای از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، مراتب مستقیماً به دفتر ریاست جمهوری اعلام می‌شود که در پاسخ آن طی نامه شماره ۱۹۳۷۶ به تاریخ ۱۳۹۴/۰۲/۳۰، رئیس دفتر ریاست جمهوری عنوان می‌نمایند، مراتب به استحضار ریاست محترم جمهوری رسیده که ایشان پی‌نوشت فرمودند؛ «پس سازمان مدیریت و آن همه سازمان‌های تحقیقاتی کشور چه می‌کنند؟/ برای طرح خطرپذیری ۵۰ میلیارد تومان هزینه می‌شود؟». پس از این پاسخ که آن را می‌توان نتیجه عدم ارائه دلایل توجیحی متقن نهاد ذیربط بر اهمیت چنین اقدامی و ارائه مفصل دلایل نیاز به این مبلغ دانست، مجدداً موضوع طی نامه شماره ۶۶۷۵۷ تاریخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۵ از طریق وزیر کشور (به عنوان رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور) مستقیماً خطاب به ریاست محترم جمهوری (به دلیل اینکه اجرای مصوبات شورا منوط به تایید رئیس جمهور است) دنبال می‌شود. سپس در نامه‌ای از وزیر کشور (به عنوان رئیس شورای عالی مدیریت بحران) به دفتر ریاست جمهوری به تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۳۰ به شماره ۱۱۴۶۲۸ دلایل توجیحی مبلغ مورد نیاز (در غالب یک بند نامه) بیان می‌گردد. مطابق تصویر مکاتبات صورت گرفته که در تاریخ ۱۳۹۵/۰۵/۰۴ از سوی وزیر کشور (به عنوان قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور) به وزیر نیروی وقت آقای چیت‌چیان در جهت ارائه سوابق اقدامات انجام شده در راستای طرح جامع خطرپذیری سیلاب اعلام شده، بودجه‌ای برای اقدام لازم در این راستا (تا تاریخ مذکور) تعیین نگردیده است. با توجه به سوابق در دسترس کارگروه حقوقی، تا تاریخ تنظیم این گزارش (سال ۱۳۹۸؛ هفت سال پس از تصمیم به انجام این تکلیف قانونی) این موضوع مهم به دلیل عدم اختصاص بودجه لازم، هنوز عملیاتی نشده است. البته باید متذکر گردید که عملاً پس از این تاریخ و در دوره وزارت نیرو در دولت دوازدهم هیچ مکاتبه‌ای جهت پیگیری این موضوع صورت نگرفته است.

۵. ایجاد سیستم پیش‌بینی و هشدار سیل: موضوع سامانه هشدار سیلاب موضوعی کلیدی در مدیریت سیلاب بوده و در تحقیقی هم که تحت عنوان EuroFlood توسط کمیسیون اروپا انجام شده، به کارگیری سامانه هشدار سیلاب به عنوان مهم‌ترین راهکار در تطبیق با تغییر اقلیم و افزایش تراز آب اقیانوس‌ها در قرن ۲۱ و مدیریت موثر سیلاب توصیه شده است.^{۲۳} بر اساس طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ استقرار سامانه پیش‌بینی و هشدار سیل از تکالیف وزارت نیرو (طی سال‌های ۱۳۸۲ تا ۱۳۹۱) بوده و در نظامنامه سیلاب وزارت نیرو نیز به عنوان تکلیف موسسه تحقیقات آب این مجموعه عنوان شده است. بر اساس پاسخ‌های دریافتی از مجموعه وزارت نیرو، در این راستا اقدامات این وزارتخانه محدود به دو پروژه بوده است؛

^{۲۳} European Commission. 2000, First Report on the Harmonization of Risk Assessment Procedures, DG Health & Consumer Protection.

گزارش ملی سیلاب‌ها

یکی در استان گلستان تحت عنوان «توسعه سیستم هشدار سیل گرگانرود» که بر اساس پاسخ‌های دریافتی وزارت نیرو، تنها مطالعات این طرح پایان یافته و هم‌اکنون به دلیل به عدم تخصیص منابع مالی لازم، مناقصه عملیات اجرایی سیستم هشدار سیل گرگانرود از دستور کار خارج گردیده است.» مورد دوم نیز مربوط به سازمان آب و برق خوزستان و شرکت توسعه منابع آب و نیروی ایران می‌باشد که به منظور مدیریت سدهای استان خوزستان در حوضه های آبریز کارون بزرگ، دز، کرخه و بخشی از مرزی غرب مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. در مجموع باید اشاره کرد به جز در استان خوزستان و برقراری مدل-های بارش-رواناب در حوضه های آبریز منتهی به سدهای مهم این استان، سامانه‌های هشدار سیلاب و مدل‌های بارش-رواناب در سایر استانها، وجود ندارد.

۴ قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذیربط مصوب ۱۳۸۳

نتایج تحقیقات مختلف و معتبر جهانی و سازمان‌های معتبر بین‌المللی بیان گر آن است که مدیریت یکپارچه منابع آب به عنوان زیربنای استقرار مدیریت یکپارچه سیلاب، از موضوعات با اهمیت برای موفقیت در مدیریت سیلاب است. سابقه مدیریت یکپارچه منابع آب به کنفرانس معروف سازمان ملل در سال ۱۹۹۲ در شهر ریودوژانیرو برزیل معروف به کنفرانس RIO باز می‌گردد. در فصل ۱۸ دستورکار این نشست، معروف به دستور کار ۲۱ از مدیریت یکپارچه به عنوان توصیه اصلی یاد شده است.^{۲۴} این مفهوم در کنفرانس‌های دیگر مانند دوبلین ۲۰۰۲، بن ۲۰۰۱، ژوهانسبورگ ۲۰۰۲، کیوتو ۲۰۰۳ و استانبول ۲۰۰۹ مورد تاکید چندباره قرار گرفته است. از سوی دیگر تعیین حوضه آبریز به عنوان قلمرو مدیریت و برنامه‌ریزی منابع آب از ارکان توصیه‌های «حکمرانی در آب» است. در مدیریت یکپارچه منابع آب که مبتنی بر حوضه آبریز است، هرگونه اقدامی در تمامی سطح یک حوضه آبریز(که می‌تواند مساحتی به وسعت ده‌ها هزار کیلومتر مربع را شامل شود) صورت می‌گیرد و اقدامات انجام‌شده، محدود به مرزهای استانی و اقدامات مشابه سازه‌ای در طول مسیر یک رودخانه نیست. آب‌های سطحی و زیرزمینی به عنوان یک پیکره شناخته شده و هر برنامه‌ای با نگاه جامع در سطح یک حوضه و بدون مرزبندی بین آب‌های سطحی و زیرزمینی دیده می‌شود. مدیریت یکپارچه سیلاب هم کاملاً مبتنی بر نگاه حوضه‌ای دنبال شده و با توجه به این‌که سیل حاصل بارش در سطح یک حوضه آبریز است، هرگونه راهکاری برای مواجهه با آن با نگاه به کل سطح حوضه، اعمال و پیاده‌سازی می‌شود. اساساً فقدان نگاه جامع حوضه‌ای در مدیریت سیلاب، از عوامل اصلی ۱. از دست دادن زمان (به عنوان عامل کلیدی در کاهش خسارات جانی و مالی) و تاخیر در پاسخ، ۲. ناهماهنگی‌های سازمانی، ۳. عدم امکان برنامه‌ریزی یکپارچه، جامع و مدون، ۴. هدررفت منابع مالی (به دلیل تعدد شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی در سطح یک حوضه آبریز ناشی از انجام اقدامات موازی در مواجهه با یک وظیفه مشخص)، ۵. بهره‌گیری از نیروی انسانی بیشتر، ۶. افزایش عامل خطای انسانی و سازمانی (به دلیل افزایش نهادهای استانی و اشخاص تصمیم‌گیر در یک حوضه)، و در نتیجه ۷. ناکارآمدی در مدیریت موثر در کنترل سیلاب و افزایش خسارات مالی و جانی می‌باشد. این در حالی است که با استانی‌شدن آب طی «قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذیربط» مصوب ۱۳۸۳ - بر اساس لایحه تقدیمی دولت در آبان‌ماه همان سال به مجلس شورای اسلامی - کاملاً در

^{۲۴} United Nations, Agenda 21, "Programme of Action for Sustainable Development", official outcomes of the united nations conference on Environment and Development, 3-14 June 1992, Rio de Janeiro.

جهت مخالف دو سند مهم بالادستی مربوط به سال ۱۳۸۲ («سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز ۱۴۰۴ ابلاغیه مقام رهبری»، «راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور مصوبه هیأت وزیران») اقدام شده و به همین دلیل هرگونه اقدام جامع و موثر در مدیریت سیلاب در سطح حوضه آبریز، غیر ممکن شده است. به تحقیق، مشکلات ایجادشده به واسطه قانون مذکور، محدود به زمان سیلاب نیست، بلکه بخش عمده‌ای از مشکلات حوزه مدیریتی آب کشور که در سالیان اخیر، حتی منتج به مشکلات شدید امنیتی و بروز اختلافات قومی و منطقه‌ای شده، ناشی از همین قانون ناکارآمد بوده است.

۵. قصور در تعیین حریم و بستر رودخانه‌ها

موضوع مهم دیگر که در سیل اخیر باعث تشدید آثار و خسارات سیل شد، عدم مشخص بودن حریم و بستر رودخانه‌ها بود که از تکالیف وزارت نیرو در این رابطه بوده است. وزارت مذکور از سال ۱۳۴۷ بر اساس قانون ملی‌شدن آب متولی حریم و بستر رودخانه‌ها بوده که این مهم در قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ نیز مصرح شده است. متعاقب این دو قانون، آیین‌نامه‌های مربوط به تعیین حریم و بستر یکی در سال ۱۳۵۳ و دیگری در سال ۱۳۷۹ تدوین می‌گردد که بر اساس آن‌ها وزارت نیرو موظف به تعیین حریم و بستر، نشانه‌گذاری و ابلاغ آن به ذینفعان می‌گردد. بررسی‌های کارگروه حقوقی حاکی از آن است که این تکلیف مصرح قانونی تنها در ۵ درصد طول رودخانه‌های کشور (همراه نشانه‌گذاری) صورت گرفته است که با این روند، اتمام این فرآیند، قرن‌ها به طول خواهد انجامید. هرچند توجیه وزارت نیرو در خصوص عدم انجام کامل این تکلیف قانونی، بر مسائل مالی متمرکز است ولی این نهاد، مستندات لازم در خصوص پیگیری‌ها و مکاتبات لازم مربوط به درخواست بودجه به مبادی ذیربط را جهت صحت‌سنجی ادعای خود ارائه نداده است.

از موارد دیگری که لازم است در این‌جا بدان اشاره شود دخالت مقامات سیاسی در فرآیند رفع تجاوز به حریم و بستر رودخانه‌ها و ممانعت از اقدامات قانونی وزارت نیرو بوده است که البته خود این نهاد هم در پاسخ‌های واصله به کارگروه حقوقی به این موضوع اشاره داشته است.

در مجموع، بر اساس بررسی‌های کارگروه حقوقی موارد دیگری را نیز در خصوص موضوع حریم و بستر رودخانه‌ها می‌توان بیان داشت:

۱. بخش عمده‌ای از تعرضات گسترده به حریم و بستر رودخانه‌ها، مربوط به نهادهای عمومی است که وزارت نیرو در برابر چنین تعرضاتی، معمولاً اقدام قضایی مناسبی صورت نداده و رویکرد منفعلانه داشته است و صرفاً به ارائه فهرست موارد به مبادی ذیربط اقدام کرده است.

۲. تعیین حد حریم و بستر و موضوع مهم نشانه‌گذاری از اولویت‌های کاری برنامه وزارت نیرو نبوده و این مجموعه، برنامه مدونی برای انجام تکلیف تعیین حریم و بستر نداشته و فعالیت‌های مربوطه در این حوزه، از سوی شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی، به صورت پراکنده دنبال می‌گردد.

۳. عدم انجام تکلیف قانونی تعیین حریم و بستر و علامت‌گذاری حد حریم و بستر و تدوین نقشه‌های مربوطه و ابلاغ آن‌ها به نهادهای دیگر از جمله شهرداری‌ها، بخشداری‌ها، دهیاری‌ها، ادارات ثبت و ... به طور غیرمستقیم باعث افزایش میزان تعرض به حریم و بستر رودخانه‌ها شده است. بر اساس پاسخ‌های وزارت نیرو، تا کنون ۳۰۰۰۰ کیلومتر (۲۰ درصد) از رودخانه‌های کشور در سامانه کاداستر کل کشور وفق تفاهم نامه همکاری مبادله شده با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، تثبیت شده

گزارش ملی سیلاب‌ها

است. بنابراین و با توجه به فقدان نقشه‌های حد حریم و بستر رودخانه‌ها، عملاً ۸۰ درصد از اراضی مجاور حریم و بستر رودخانه‌ها، فاقد اطلاعات لازم در سامانه کاداستر است.

۶ قوانین و مجوزهای اجاره یا واگذاری بستر و حریم رودخانه‌ها

سیلاب اخیر نشان داد که هیچ رودخانه، مسیل یا آبراهه‌ای مصون از سیل نیست. احتمال بروز سیلاب، هرچند کم، هیچ‌گاه منتفی نیست. بنابراین نمی‌توان با استفاده از عبارات یا استدلال‌های مختلف، قوانین و مقرراتی تصویب نمود که اجازه واگذاری یا حریم را به وزارت نیرو تفویض نماید. در همین راستا پیشنهاد می‌گردد، مراتب قانونی جهت الغای آن بخش از تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب که ممنوعیت دخل و تصرف در حریم و بستر را منوط به مجوز وزارت نیرو دانسته صورت پذیرد.

۷ کاستی‌های قانون توزیع عادلانه آب

با وجود اسناد بالادستی جامع و جدیدی که می‌توان از آن‌ها در پاسخ به بسیاری از چالش‌های آبی بهره جست لیکن قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ به عنوان قانون جاری و حاکم بر صنعت آب کشور فاقد حداقل‌های ممکن برای حصول به اهداف اسناد بالادستی بوده و پتانسیل قوانین و اسناد بالادستی برای ارتقای تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب، عملاً بلا استفاده باقی مانده است. به عبارت دیگر در حالیکه اسناد بالادستی، پتانسیل بالایی در حصول به اهداف توسعه پایدار، مدیریت یکپارچه منابع آب و ارتقای شاخص‌های حکمرانی مطلوب و مدیریت جامع، هماهنگ و کارآمدتر دارند، لیکن قانون توزیع، از ظرفیت‌های لازم برای نیل به این مقاصد برخوردار نیستند. ضمن این که صلاحیت اعطایی ناشی از ماده ۲۴ این قانون که به طور خلاصه بیان می‌دارد که وزارت نیرو با هرنوع اقدامی بر روی منابع آبی، مالکیت منابع آبی را بدست آورده و می‌تواند منابع آبی حاصله را بهره‌برداری و به فروش برساند عملاً باعث شده تا رویکرد اصلی وزارت نیرو بر تامین و بارگذاری بر منابع آبی متمرکز شده و بسیاری از وظایف و تکالیف مربوط به این وزارتخانه در خصوص سیلاب و حفاظت از منابع آبی و توجه به منافع عمومی به حاشیه رود و این به حاشیه‌رفتن تکالیف کلیدی در نهایت منجر به خسارات جانی و مالی و اتلاف منابع عمومی برای جبران خسارات حاصله گردد.

۸ عدم ساماندهی و بهره‌گیری از مشارکت مردمی

اقدامات خودجوش مردم در برخی از مناطق سیل‌زده و احداث سیل‌بند و ... که در پاره‌ای از موارد نیز مانع ورود سیلاب به مناطق مسکونی شد این موضوع را ثابت کرد که مشارکت مردمی در صورتی که به شکل سازماندهی بوده و همراه با آموزش‌های لازم باشد تا چه حد می‌تواند خسارات سیل را کاهش دهد. این موضوع نیز البته از تکالیف وزارت نیرو به عنوان مسوول کارگروه تخصصی سیل و طغیان رودخانه از سال ۱۳۸۲ (بر اساس طرح جامع امداد و نجات کشور) بوده که بر اساس بررسی‌های انجام شده، عملاً این وزارتخانه اقدامی در این راستا انجام نداده و برنامه خاصی را نیز پس از آن در دست اقدام نداشته است.

۹ وجود نهادهای موازی

یکی از مواردی که باعث عدم یکپارچگی و هماهنگی و در نتیجه کاهش سرعت عمل و کارآیی در مدیریت بحران می‌گردد، وجود تشکیلات موازی در مراحل مختلف مواجهه با بحران می‌باشد. زیرا این تشکیلات عملاً وظایفی را انجام می‌دهند که از جمله شرح وظایف نهادهای ذیربط دیگر بوده و ضمن افزایش هزینه‌ها از سرعت عمل در زمان بحران می‌کاهند. به همین دلیل هم لازم است ضمن بررسی دقیق دستگاه‌های دخیل در مدیریت بحران و زیرمجموعه‌های آن‌ها، نسبت به شناسایی تشکیلات موازی اقدام و نسبت به حذف آن‌ها تصمیمات لازم به عمل آید.

همان‌طور که قبلاً گفته شد یکی از این موارد راه‌اندازی مرکزی تحت عنوان «مرکز مانیتورینگ ایستگاه‌های آب و هواشناسی سازمان آب‌وبرق خوزستان» است که در تاریخ ۲۹ فروردین ۱۳۹۷ توسط وزیر نیرو افتتاح شده است. از شرح وظایف این مرکز، نصب و راه‌اندازی ایستگاه‌های هواشناسی با مأموریت «سنجش پارامترهای مهمی چون سنجش میزان باران، برف و تبخیر» در نقاط مختلفی از حوضه‌های آبریز عنوان شده که این وظیفه عملاً در راستای وظایف سازمان هواشناسی است. لازم است اضافه شود که بر اساس تصریح نظامنامه مدیریت سیلاب، سازمان مذکور موظف به حفظ و تقویت همکاری از طریق انعقاد قرارداد با سازمان هواشناسی - و نه تشکیل نهادهای موازی - بوده است.

۱۰ عدم انجام پژوهش‌ها و مطالعات کاربردی وجوه مختلف سیلاب

انجام پژوهش‌ها و مطالعات کاربردی در حوزه سیلاب از جمله وظایف وزارت نیرو به عنوان مسوول کمیته فرعی سیل آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی^{۲۵} مصوب ۱۳۷۲، دو کارگروه تخصصی سیل مربوط به طرح جامع امداد و نجات کشور^{۲۶} مصوب ۱۳۸۲، و کارگروه تخصصی سیل مربوط به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران^{۲۷} سال ۱۳۹۱ بوده است که در این خصوص به جز تدوین چند ضابطه فنی، اقدام کاربردی در خوری در خصوص حوزه‌های مرتبط با مساله سیلاب به ویژه مسائل حقوقی و اجتماعی صورت نگرفته است. در این راستا لازم است با بهره‌گیری از توان پژوهشکده‌های متعددی (خارج از مجموعه وزارت نیرو) که در حال مطالعه بر روی پدیده‌های طبیعی نظیر سیل هستند و نحوه عملکرد، نیروها، آسیب‌های محتمل و روش‌های پیش‌بینی، پیشگیری و آمادگی برای مواجهه با پدیده‌های طبیعی از جمله مباحث مورد مطالعه در مراکز مذکور می‌باشد، و نیز همکاری نزدیک با این مراکز، نسبت به روزآمد شدن دانش مدیریت سیل، اقدامات هدفمند و توأم با برنامه صورت گیرد.

در این راستا توصیه می‌گردد سازمان‌های متولی مدیریت بحران سیل در سطح کشور با همکاری این مراکز، زمینه تحقیق منطقه‌ای در زمینه مدیریت بحران را فراهم آورند. البته با توجه به اینکه عمده تحقیقات مراکز مذکور، ناظر بر ابعاد فنی موضوع سیلاب هستند. لذا با هدف ارتقای دانش مواجهه با سیل در حوزه‌های مختلف از جمله ابعاد حقوقی، سیاسی، اجتماعی و دیگر ابعاد می‌توان از پتانسیل جامعه دانشگاهی کشور در این رابطه استفاده کرد.

۲-۵- ارائه راهکارها و اصلاحات پیشنهادی

نتایج بخش‌های قبلی مشخص گردید که آنچه ضعف اصلی در حوزه مدیریت سیلاب مربوط به وزارت نیرو است بیش از آن که معطوف به ضعف‌های قانونی باشد متأثر از ضعف‌های ساختاری و عدم توجه به قوانین و اسناد مربوطه است. در این بخش با استفاده از نتایج بخش‌های قبلی به دو سوال پاسخ داده خواهد شد. اول این که درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب چیست؟ و دیگر اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب چیست؟

^{۲۵} ماده ۱۰

^{۲۶} ماد ۳۰

^{۲۷} مواد ۲ و ۵

گزارش ملی سیلاب‌ها

گزارشات، مصاحبه‌ها و پاسخ‌های دریافتی و بررسی‌های کمیته حقوقی نشان از آن دارد که وزارت نیرو فاقد پیش‌آگاهی و شناخت کافی از گستردگی و بزرگی این رخداد کم‌سابقه بوده و بر همین اساس، مواجهه مناسب و متناسبی در برابر این حادثه نداشته است. این موضوع که تا زمان وقوع حادثه، پیش‌بینی مشخصی از دوره بازگشت سیلاب در حوضه‌های مختلف آبریز از سوی وزارت نیرو صورت نگرفته و پس از وقوع سیلاب نیز دوره بازگشت آن از ۱۰۰ سال تا ۱۰۰۰ سال از سوی این مدیران این مجموعه اعلام شده را می‌توان دلیلی بر این موضوع دانست. مدیران و تصمیم‌گیران این مجموعه از آگاهی لازم نسبت به تکالیف خود بر اساس اسناد بالادستی، قوانین، دستورالعمل‌ها و ... برخوردار نبوده و بدون توجه به رویکردها و تجارب جدید در سطوح جهانی، رویه یکسان و یکنواختی را دنبال کرده‌اند که از بدو تاسیس این نهاد در دهه چهل شمسی یعنی بیش از نیم قرن پیش (در شرایط مختلف سیل و خشکسالی و حوضه‌های متفاوت آبریز کشور) پی گرفته شده است. نتیجه بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که نگاه وزارت نیرو به قوانین، به شکل‌گزینی، بر اساس سود و هزینه اجرای قانون مربوطه ضمن توجه به منافع محدود سازمانی و متمرکز بر بهره‌برداری حداکثری از منابع آبی بوده و در این بین آن‌چه مغفول مانده و به حاشیه رانده شده، مساله حفاظت از منابع آبی، تامین رفاه و منافع عمومی، توجه به توسعه پایدار و آمادگی برای مواجهه با حادثه طبیعی سیلاب بوده است. تمرکز بر ماده ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب، در کنار عدم توجه به قوانین سه‌گانه جامع مدیریت بحران شاهدای بر این مدعا است.

به نظر می‌رسد، با توجه به سیاست‌های کنونی حاکم بر مجموعه وزارت نیرو و فقدان حاکمیت قانون که نمونه بارز آن، عدم توجه به جایگاه این مجموعه به عنوان مسوول کارگروه سیل در طول نزدیک به سه دهه اخیر بوده است (جایگاه مذکور در بخش اول این تحقیق به تفصیل مورد بررسی قرار گرفت)، راه بسیار طولانی برای رسیدن به وضعیت مطلوب در مواجهه با حوادثی مانند سیل وجود داشته و در صورت عدم کنترل کامل و نظارت دقیق، نمی‌توان آمیدی به اخذ نتایج مناسب در مواجهه با حوادث مشابه داشت. پیگیری و اطمینان از اجرای موارد ذیل از جمله موضوعات مهمی هستند که در صورتی که مورد توجه قرار گیرند، می‌تواند شرایط مواجهه با حادثه طبیعی سیل را ارتقا داده و با توجه به نقش مهم وزارت نیرو باعث ارتقای کلی مواجهه با چنین حوادثی و ارتقای کارآمدی دستگاه‌های مرتبط دیگر گردد. البته تعدادی از این پیشنهادات جنبه فراسازمانی داشته و محدود به وزارت نیرو نیست.

۱ استقرار سازوکار نظارتی برای حصول اطمینان از انجام تکالیف قانونی محوله

همانطور که به تفصیل در این تحقیق، مورد بررسی قرار گرفت، چالش اصلی در حوضه وظایف وزارت نیرو از منظر حقوقی بیش از آن‌که ناظر بر فقدان یا ضعف قوانین باشد معطوف به عدم اجرا و اهمال نسبت به تکالیف قانونی بوده است. فقدان سازوکار نظارتی موثری که بتواند اجرای قوانین و مقررات را در یک مجموعه رصد کند از عوامل موثر در موفقیت و دسترسی به اهداف از پیش تعیین‌شده است. بدون وجود یک سازوکار نظارتی مستقل و کارآمد، تضمین لازم برای انجام تکالیف مصرح در اسناد بالادستی، قوانین و دستورالعمل‌ها حتی اگر این‌گونه اسناد، بسیار کامل و مترقی باشند، وجود ندارد. سازوکار نظارتی همراه با گزارش‌گیری شفاف، دوره‌ای و منظم است که می‌تواند از انحراف از قوانین توسط دستگاه‌های مسوول جلوگیری کرده و از صحت اقدامات انجام‌شده اطمینان حاصل کند. لذا قبل از هر اقدامی باید این مساله مهم مورد توجه قرار گرفته و جهت حصول اطمینان از اجرای قانون و حاکمیت آن لازم است سازوکار نظارتی جامعی برای حصول اطمینان از انجام تکالیف قانونی محوله تعریف گردد. البته باید اضافه شود این موضوع که چنین سازوکاری ذیل نهاد ریاست جمهوری، سازمان مدیریت بحران، وزارت کشور، شورای عالی آب یا هر دستگاه دیگری تعریف شود نیاز به پژوهش‌های تکمیلی دارد.

۲ تدوین سند جامع مدیریت ریسک و بحران سیلاب (ضمن بهره‌گیری از اسناد سه‌گانه مدیریت بحران بالاخص مفاد طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲)

با وجود برخی از اسناد بالادستی مناسب که به طور پراکنده نکات مهمی را در راستای مدیریت سیلاب بیان داشته‌اند و در بخش‌های قبلی مورد بررسی قرار گرفتند، لازم است طی یک سند جامع و با بهره‌گیری از تجارب مختلف جهانی و داخلی، ضمن استفاده از دانش بومی و تاریخی؛ رویکردهای مختلف در جهت مواجهه با حادثه سیلاب، با محوریت مدیریت ریسک و مدیریت یکپارچه در تمامی مساحت یک حوضه و نه محدود به طول یک رودخانه تنظیم گردد. تذکر این نکته ضروری است که در بین قوانین، راهبردها و اسناد بالادستی بررسی شده، طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲- در بیان جزئیات- نسبت به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷، از جامعیت بالاتری برخوردار است. به علاوه همان‌طور که قبلاً هم متذکر گردید، تضمین پیاده‌سازی چنین سندی نیاز به بهره‌گیری از ضمانت‌های حقوقی مناسب، سازوکار قوی و نیز بازنگری در ترکیب نیروی انسانی متخصص وزارت نیرو و دستگاه‌های تابعه دارد. استقرار کامل سامانه سراسری پیش‌بینی و هشدار سیل، برنامه‌ریزی برای انجام مطالعات پهنه‌بندی سیلاب و طرح جامع خطرپذیری سیل و پادسیل‌سازی تاسیسات از موارد کلیدی است که لازم است در سند مذکور گنجانده شود.

۳ تغییر در ترکیب نیروی انسانی متخصص

همان‌طور که ذکر گردید برای موفقیت در خصوص سند پیشنهادی فوق‌الذکر، نیاز به تغییر در ترکیب نیروی انسانی مجموعه وزارت نیرو می‌باشد. باید به این نکته مهم توجه داشت که آب عاملی پیچیده و چندوجهی است که به امنیت داخلی و بین‌المللی، امنیت غذایی، موضوعات اجتماعی، عوامل حقوقی، مسائل زیست‌محیطی، اجتماعی و بسیاری از عوامل دیگر وابسته بوده و عدم توجه توأمان به مجموعه این عوامل در هر طرح و برنامه‌ای می‌تواند به چالش‌های متعددی در ابعاد مختلف داخلی و بین‌المللی منجر شود. به همین دلیل هم امروزه در سیستم‌های مدیریتی آب در کشورهای مختلف برای پاسخ به مسائل آبی، مجموعه‌ای از تخصص‌های مختلف استفاده می‌شود و در نظام آموزش دانشگاهی آن‌ها به ویژه در دهه‌های اخیر، تخصص‌ها و گرایش‌های جدید دانشگاهی تعریف شده که از جمله آن می‌توان به اقلیم‌شناسی، حقوق آب، حقوق محیط زیست، اقتصاد آب، محیط زیست و برنامه‌ریزی محیطی اشاره کرد. این در حالی است که غالب بدنه کارشناسی و تصمیم‌گیر وزارت نیرو را از بدو تاسیس آن در دهه ۴۰ شمسی، چند گرایش مشخص مهندسی آب تشکیل می‌دهند که صرفاً در دانشگاه‌ها برای مطالعات و طراحی سازه‌های آبی و روش‌های مختلف تامین و برداشت آب تربیت می‌شوند و نتیجه راهکارهای این مجموعه نیز به دلیل عدم اشراف با ابعاد مختلف موضوع آب، محدود به چند روش از پیش مشخص است. بنابراین لازم است طی برنامه مدون و جامعی، بازنگری کاملی در بدنه کارشناسی این مجموعه صورت گرفته و در طی یک زمان‌بندی مشخص، گروهی از متخصصین حوزه‌های دیگر مرتبط از جمله؛ اقلیم‌شناسی، محیط زیست (گرایش‌های غیر عمران)، دیپلماسی آب، حقوق در گرایش‌های (بین‌الملل، عمومی، محیط زیست)، جامعه‌شناسی، جغرافیا، برنامه‌ریزی محیطی و اقتصاد در جایگاه‌های تصمیم‌گیری و کارشناسی این مجموعه جایگزین نیروی انسانی فعلی شوند. به علاوه با توجه به این‌که قاطبه مشاورین این مجموعه نیز، محدود به شرکت‌های مهندسی مشاور هستند که پیشنهادات آن‌ها در قالب مطالعاتی که انجام می‌دهند، عمدتاً معطوف به روش‌های سازه‌ای از پیش تعریف‌شده است، لذا لازم است در نحوه رتبه‌بندی و اخذ صلاحیت‌های این‌گونه شرکت‌ها از سوی نظام فنی‌اجرایی سازمان برنامه و بودجه کشور بازبینی لازم صورت گیرد تا بتوان به پاسخ‌های کامل‌تر برای مساله پیچیده آب دست یافت. در کنار این تغییرات و با هدف تنوع‌بخشی در رویکردها و رویه‌های موجود می‌توان از تجارب سازمان‌های بین‌المللی (به منظور انتقال دانش)، پتانسیل جامعه دانشگاهی (بالاخص در رشته‌هایی غیر از علوم مهندسی) و نیز انجمن‌های علمی داخلی بهره‌برداری بیشتری

گزارش ملی سیلاب‌ها

کرد و از ظرفیت ایشان به جای شرکت‌های مهندسی مشاور استفاده نمود. در مجموع، تغییرات اساسی در ترکیب نیروی متخصص وزارت نیرو و نحوه اخذ صلاحیت شرکت‌های مهندسی مشاور، از مهم‌ترین اقدامات و دارای اولویت بالا و لازمه تحول برای دستگاہی است که پاسخ‌ها و رویکرد آن در مواجهه با مسائل مختلف آبی، از بدو تاسیس آن - از بیش از نیم قرن پیش - تاکنون، تغییری نکرده است.

۴ الغای قانون استانی شدن مدیریت آب ضمن استقرار مدیریت یکپارچه آب بر اساس حوضه‌های آبریز

وقوع سیلاب فروردین ۱۳۹۸ بیش از پیش ضرورت اصلاحات فراگیر و بنیادین در ساختار وزارت نیرو بر اساس مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه‌های آبریز را نشان داد. در مدیریت سیلاب، مهم‌ترین و نخستین گام، رویکرد مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه آبریز است. در حال حاضر، با توجه به ساختار استانی مدیریت آب در مجموعه وزارت نیرو که نتیجه «قانون تبدیل ادارات کل امور آب استان‌ها به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان و تبدیل شرکت‌های آب منطقه‌ای که بیش از یک استان را در بر می‌گیرد به شرکت‌های آب منطقه‌ای استان ذریبط» مصوب ۱۳۸۳/۱۲/۲۶ مجلس شورای اسلامی است، امکان مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه آبریز با مانع قانونی روبرو است. همان‌طور که در بخش‌های قبلی اشاره شد، تصویب این قانون پرابهام و فاقد مبانی اولیه علمی، بدون توجه و در تعارض کامل با دو سند بالادستی «سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز ۱۴۰۴ ابلاغیه مقام رهبری» و «راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور مصوبه هیأت وزیران» که قبل از این مصوبه در سال ۱۳۸۲ ابلاغ شده بودند و همچنین سند بالادستی مهم دیگری مربوط به سال ۱۳۹۱ با عنوان «راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوب شورای آمایش سرزمین» می‌باشد که استقرار و رویکرد مدیریت یکپارچه منابع آب، از توصیه‌های موکد آن‌ها است. به صراحت می‌توان گفت، بدون توجه به رویکرد حوضه‌ای در مدیریت سیلاب، نمی‌توان نتیجه کامل و موفق در مواجهه با سیل کسب کرد. بنابراین یکی از مهم‌ترین موانع موجود در برابر رویکرد حوضه‌ای را ساختار استانی مدیریت آب در مجموعه وزارت نیرو می‌توان دانست. لذا الغای قانون مربوطه و اصلاح ساختار وزارت نیرو بر اساس مدیریت یکپارچه مبتنی بر حوضه‌های آبریز، اولین پیشنهاد اصلاحی کارگروه حقوقی در جهت کارآمدی مجموعه وزارت نیرو به عنوان عضو کلیدی در مواجهه با سیل می‌باشد. بدون شک، عدم توجه به این موضوع می‌تواند چهره زودگذر ناکارآمدی مدیریت سیلاب اخیر را به تصویری ماندگار و دائمی تبدیل کند.

باید اضافه شود فقدان رویکرد حوضه‌ای حتی در ضمن تحقیقات کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، کاملاً مشخص بود. به گونه‌ای که، حتی وزارت نیرو یا شرکت مدیریت منابع آب، اطلاعات کامل و یکپارچه‌ای از حادثه سیلاب، در سطح حوضه آبریز در اختیار نداشت و این اطلاعات به صورت پراکنده و با فرمت‌های مختلف در اختیار شرکت‌های آب استانی وجود داشت که خود این موضوع باعث اتلاف وقت بسیاری در حین تدوین گزارش پیش‌رو گردید.

البته نباید این نکته از نظر پنهان بماند که خلاء سازوکاری مستقل که با استناد به قوانین و مقررات موجود و جدید، این قدرت را داشته باشد که حتی نسبت به تعطیلی اقدامات این مجموعه یا انجام و تسریع در فعالیت‌های مناسب با هدف حفاظت از منافع عمومی تصمیمات لازم را اتخاذ نماید، وجود دارد.

۵ ایجاد ستاد و پژوهشکده مدیریت ریسک و بحران حوادث طبیعی

در سالیان گذشته، رویکردهای جلوگیری از تلفات جانی و محدود کردن اختلال و خسارت ناشی از وقوع سیل تغییرات قابل ملاحظه‌ای داشته‌اند و تغییر رویکرد از راهبرد مقابله با سیل به راهبرد مدیریت ریسک سیلاب وجود داشته است. مدیریت ریسک سیلاب با هدف کاهش احتمال وقوع سیل و یا اثرات آن به منزله بخشی جدایی‌ناپذیر از مدیریت جامع حوضه آبریز رودخانه، تاکید دارد

گزارش ملی سیلاب‌ها

که یک رویکرد پایدار باید شامل اقدامات جامعی ضمن بهره‌گیری از منابع مناسب انسانی، مالی، علم‌وفناوری و طبیعی باشد که نه تنها احتمال وقوع سیل بلکه پیامدهای آن را کاهش دهد. برای اطمینان از پیاده‌سازی چنین راهبردی، ایجاد ستاد مدیریت ریسک سیلاب لازم به نظر می‌رسد. نظر به اهمیت روزآمد بودن این ستاد، لازم است تا ذیل آن، پژوهشکده‌ای با هدف انجام تحقیقات، مدیریت دانش و بهره‌گیری از جدیدترین تجربیات و دانش روز جهانی تاسیس گردد. ضمانت کارکرد موثر این ستاد، امکان پیگیری طرح‌های پیشنهادی در نهادهای مربوطه است. ایجاد سازوکار نظارتی که قبلاً بدان اشاره شد ذیل این ستاد تعریف شود و گزارشات پیشرفت کار خود را به صورت دوره‌ای به اطلاع مقامات عالی جهت پیگیری‌های لازم برساند. لازم است این نکته اضافه گردد که کارآیی ستاد مدیریت ریسک مستلزم بهره‌گیری از پتانسیل متخصصین مختلف و عدم وابستگی ساختاری، در عین ارتباط با نهادهای مرتبط است. از جمله موضوعات مهمی که در این ستاد و پژوهشکده مدیریت ریسک لازم است مورد توجه قرار گیرد، بررسی و ارزیابی روش‌ها و دانش تاریخی برای در برابر مواجهه با حوادث طبیعی از جمله سیل و بهره‌گیری از آن‌ها در جهت مدیریت هرچه بهتر لازم است در دستور کار این ستاد قرار گیرد.

۶ توجه ویژه به رویکرد غیرسازه‌ای در مدیریت سیلاب

با وجود آن که برخی روش‌های غیرسازه‌ای مدیریت سیلاب مانند پیش‌بینی سیلاب، مقاوم‌سازی سیل‌بندها در جریان سیلاب، پهنه‌بندی و مقاوم‌سازی در مناطق مسکونی و اراضی کشاورزی از ۲۰۰۰ سال پیش در برخی کشورهای جنوب شرقی آسیا مانند چین، ویتنام و بنگلادش به کار گرفته می‌شده است، روش‌های غیرسازه‌ای تا اواخر دهه ۱۹۸۰، در بسیاری از کشورها یا ناشناخته بودند و یا مورد توجه قرار نمی‌گرفتند. از آن زمان بسیاری از کشورهایی که تصور داشتند با روش‌های سازه‌ای موفق به مهار سیلاب شده‌اند، مجدداً خسارت‌های عمده‌ای را در اثر سیلاب‌ها متحمل شدند و اکنون به طور جدی در حال بازبینی مجدد رویکرد خود ضمن استفاده از روش‌های غیرسازه‌ای و تجارب بومی هستند. در بسیاری از این کشورها این تصور وجود داشت که روش‌های غیرسازه‌ای برای کشورهای فقیر مناسب است و با احداث سدها، سیل‌بندها و کانال‌های سیل‌بر می‌توان به طور کامل سیلاب‌ها را مهار نمود و از آبرفتگی جلوگیری کرد. تجربیات جهانی نشان داده است که این راهبرد غیرعقلانی و غیرعملی است. اکنون در بسیاری از کشورهای ثروتمند غربی و ژاپن، کارشناسان سیلاب اعتقاد دارند که ترکیب و هم‌افزایی روش‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای، راه‌حل بهینه برای حداقل نمودن خسارات سیلاب است. در عین حال ترکیب روش‌های سازه‌ای و غیرسازه‌ای کم‌هزینه‌تر از روش‌های سازه‌ای به تنهایی است.^{۲۸} لازم است که با توجه به اقدامات گسترده و پرهزینه سازه‌ای وزارت نیرو بر روی رودخانه‌ها، اولویت مدیریت سیلاب بر روش‌های غیرسازه‌ای یا سازه‌های کوچک و کم‌هزینه در تمامی سطح یک حوضه متمرکز شده و پس از طی دوره‌ای مشخص و رسیدن به یک تعادل نسبی، مقایسه و ارزیابی لازم صورت گرفته و سپس تصمیمات جدید اتخاذ گردد.

۷ تدوین قانون جدید به جای قانون توزیع عادلانه آب

با توجه به پراکندگی و ناقص بودن مواد قانونی موجود و همچنین بازدارندگی پایین مجازات‌های مقرر در خصوص جرایم مرتبط و نیاز به بازنگری در مقررات کیفری مربوط، تصویب قانونی جامع پیشنهاد می‌شود. بررسی قانون توزیع عادلانه آب نشان از آن دارد که موضوع سیلاب دغدغه تدوین‌گران آن نبوده است. در این قانون فقط در ماده ۲۹ بر ذخیره سیلاب‌ها به شکل توامان در مخازن سطحی

^{۲۸} دفتر مهندسی و معیارهای فنی آب و آبفای وزارت نیرو. (۱۳۹۰). «راهنمای جامع مطالعات طرح، بهره‌برداری و نگهداری سامانه پیش‌بینی و هشدار سیل». صص ۸-۹.

گزارش ملی سیلاب‌ها

و زیرزمینی اشاره شده است. ظرفیت این قانون در حفاظت از منابع آبی و مواجهه با حوادثی مثل سیلاب بسیار پایین بوده، ضمن این که صلاحیت اعطایی ناشی از ماده ۲۴ این قانون که مجوز دخل و تصرف گسترده در منابع آبی را به وزارت نیرو اعطا کرده، عملاً باعث شده تا رویکرد اصلی وزارت مذکور بر تامین و بارگذاری بی‌اندازه بر منابع آبی تا حفاظت، مدیریت تقاضا و یا مدیریت سیلاب متمرکز گردد. بنابراین تدوین یک قانون جامع جدید به جای قانون توزیع عادلانه آب بر اساس قوانین و اسناد بالادستی با محوریت مدیریت یکپارچه منابع آب و کاهش حوزه تصدی‌گری وزارت نیرو، ضمن توجه به مدیریت ریسک سیلاب و خشکسالی، که در آن سازوکارهای اجرایی و ضمانت‌های حقوقی لازم و امکان نظارت بهتر و بیشتر بر عملکرد نهاد وزارت نیرو میسر باشد، لازم به نظر می‌رسد. در این قوانین لازم است سازوکارهای هماهنگی بین نهادهای مختلف مرتبط با موضوع آب به روشنی مشخص شود تا از هرگونه تعارض منافع، جلوگیری به عمل آید. بهره‌گیری از توان بالقوه سازمان‌های غیردولتی در جهت ایجاد بستری مناسب برای مشارکت عموم در امر حفاظت از منابع آبی، موضوع مهمی است که باید در تدوین قانون جدید مورد توجه قرار گیرد. به علاوه با توجه به اینکه حوضه آبریز، واحد اصلی در مدیریت یکپارچه منابع آب بوده و شرایط حاکم بر حوضه‌های شش‌گانه آبریز کشور، کاملاً متفاوت است، لازم است تا قوانین جدید با در نظر گرفتن جمیع شرایط مختلف حوضه‌های آبریز کشور تنظیم گردد.

۸ اتخاذ رویکرد فعالانه در خصوص رودخانه‌های فرامرزی و مشترک

در خصوص رودخانه‌های فرامرزی و مشترک، موافقتنامه‌هایی بین ایران و تعدادی از کشورهای همسایه از جمله آذربایجان و ارمنستان و پاکستان، وجود دارد. در این موافقتنامه‌ها بندهایی راجع به کنترل سیلاب و تبادل اطلاعات وجود دارد. لیکن فاقد سازوکار مشخص و تعریف‌شده‌ای هستند. بر اساس پاسخ‌های دریافتی از وزارت نیرو، پس از سیلاب اخیر، این موضوع در دستور کار این دفتر قرار گرفته و در اجلاس‌ها و ملاقات‌های انجام شده با کشورهای همسایه از جمله در بیستمین اجلاس کمیساران آب هیرمند در خردادماه سال جاری و نیز در چهل و هشتمین اجلاس کمیسیون دائمی بهره‌برداری از منابع آب و انرژی رودخانه ارس در خردادماه سال جاری، موضوع ایجاد ساز و کار برای تقویت همکاری‌ها در قبل و حین وقوع سیل مطرح شده است.

این موضوع نشان از رویکرد منفعلانه وزارت نیرو در حوزه رودخانه‌های مرزی است. بنابراین لازم است تا با اتخاذ رویکرد فعالانه، اقدامات سریع و توأم با برنامه با هدف تنظیم سازوکار اجرایی لازم در جهت حفاظت از منافع ملی صورت گیرد.

در این رابطه لازم است با بهره‌گیری از متخصصین ذیربط در حوزه حقوق بین‌الملل، حقوق محیط زیست و دیپلماسی آب؛ ابتدا نسبت به ارزیابی جامع موافقتنامه‌ها و معاهدات موجود اقدام شده و سپس، امکان اصلاح قراردادهای موجود برای بهبود انعطاف‌پذیری و سازگاری با شرایط اقلیمی و ایجاد سازوکار اجرایی مورد توجه قرار گیرد.

۹ بازنگری در کلیه مجوزهای صادره برداشت از مصالح رودخانه‌ای و ایجاد مقررات سخت‌گیرانه‌تر

به‌طورکلی اثرات برداشت مصالح رودخانه‌ای به سرعت قابل حس شدن نمی‌باشد و این یکی از چالش‌های مدیریتی این امر است. با برداشت بی‌رویه و غیرمجاز شن و ماسه و حتی برداشت غیراصولی و در احجام کم، موضوع موقعی نمایان خواهد شد که جریان سیلابی از مسیر برداشت‌ها عبور نماید. حتی دامنه تاثیر این پدیده محدود به بازه مشخصی از محل برداشت نمی‌باشد و می‌تواند کیلومترها بالادست یا پایین‌دست بازه برداشت را متاثر نماید. در این رابطه لازم است تا ابتدا مطالعه جامعی از سوی وزارت نیرو بر اساس تکالیف قانونی مربوطه انجام شود تا آثار این برداشت‌ها بر سیل مشخص گردد و سپس با برنامه‌ریزی مدون و در یک زمان‌بندی، اقدامات مقتضی برای بازنگری در مجوزهای معادن توأم با اولویت‌بندی صورت گیرد.

۱۰ افزایش آگاهی و آموزش عمومی

تجربه بسیاری از کشورهای حادثه‌خیز نشان داده است که آموزش عمومی، سهم به سزایی در کاهش خسارات سیلاب‌ها دارد. در ایران نیز که در زمره ده کشور نخست حادثه خیز دنیا قرار دارد آموزش‌های همگانی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در مجموعه سیاست‌های کلان مدیریت سیلاب‌ها است. در سیل اخیر، بخش معناداری از دلایل تشدید خسارت‌ها، ساخت و ساز غیر مجاز در مسیر رودخانه‌ها و نیز از بین رفتن پوشش گیاهی و جنگلی در نتیجه چرای غیر مجاز دام‌ها و قطع درختان بوده است. ایجاد آگاهی در اذهان عمومی برای درک خطر سیل و تجهیز به منظور مدیریت بحران به خصوص در حین وقوع سیل‌های غیرمنتظره، در مناطق تحت حفاظت، که در چنین جوامعی چند نسل متوالی خطر سیل مهم و بزرگی را تجربه نکرده‌اند، لازم و ضروری است. آموزش لازم است در دو سطح عمومی و تخصصی (حرفه‌ای) برای گروه‌های مختلف دنبال شود.

۱۱ بهره‌گیری از دانش بومی و مشارکت مردمی

توجه به سوابق تاریخی و دانش بومی هر منطقه در مواجهه با سیلاب از نکات مغفول‌مانده مدیریت سیل در کشور می‌باشد. استفاده از دانش و تجربه بومی و جلب مشارکت متخصصین و ساکنان محلی در اقدامات قبل و حین بحران بسیار موثر است. بهره‌گیری از توان سازمان‌ها و ارگان‌های غیردولتی همچون موسسات تحقیقاتی، انجمن‌های علمی، سمن‌های فعال در زمینه علوم فنی و اجتماعی و سایر سازمانهای مشابه در برنامه‌ریزی و انجام فعالیتهای پیش از وقوع بحران امری اجتناب‌ناپذیر است. به‌منظور بهره‌گیری از توان سازمان‌های غیردولتی، لازم است این سازمان‌ها را از مرحله برنامه‌ریزی تا اجرا، در سلسله فعالیت‌های مدیریت بحران دخالت داد. این امر امکان استفاده بهینه از امکانات و پتانسیل‌های این سازمان‌ها و استفاده از تجربیات و نظرات کارشناسی آنها را میسر می‌نماید. در این راستا لازم است فعالیت‌های مورد نیاز در زمینه مدیریت بحران سیل به‌طور کلی دسته‌بندی و سازمان‌های فعال یا دارای امکان فعالیت در هر زمینه شناسایی و فهرست آنها تهیه گردد. به‌منظور بهره‌گیری از توان و نظرات این سازمان‌ها، لازم است تا کارگروه‌های تخصصی به طور مشخص، مسوولیت مذاکره و هم‌اندیشی با هر گروه را بر عهده گرفته و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری در هر زمینه با تعامل و همفکری بین کارگروه و سازمان‌های غیردولتی مدعو صورت پذیرد. البته لازم است مسوولیت‌های این‌گونه سازمان‌های غیردولتی مشخص و متناسب با آن، پاسخ‌گویی ایشان در برابر اقداماتی که انجام می‌دهند مطالبه گردد.

۱۲ لزوم اتخاذ مقررات سخت‌گیرانه در ارزیابی اثرات زیست‌محیطی و توجه به مفهوم توسعه پایدار در طرح‌های توسعه منابع

آب

نظام ارزیابی اثرات زیست محیطی در پیشگیری از سیل اهمیت بسیار زیادی دارد. مطابق قوانین و مقررات فعلی پروژه‌های بزرگ - که می‌تواند با وقوع سیل ارتباط داشته باشد- مشمول نظام ارزیابی اثرات زیست‌محیطی هستند. از جمله آنها می‌توان به طرح‌های توسعه منابع آب که مطالعات و اجرای آنها توسط مجموعه وزارت نیرو صورت می‌گیرد اشاره کرد. نتایج حدود نیم‌قرن از اجرای طرح‌های کلان منابع آب در سطح کشور، نه تنها مبین خسارات و اثرات گسترده بر زیست‌بوم و افزایش آسیب‌پذیری کشور و تهدیدات مختلف اجتماعی و امنیت داخلی کشور می‌باشد بلکه نشان داده است که این‌گونه طرح‌ها در مواردی می‌تواند خسارات سیل را تشدید نماید. لذا در این راستا اتخاذ مقررات سخت‌گیرانه زیست‌محیطی ضمن توجه به مفهوم توسعه پایدار و بهره‌گیری از دانش و تجارب جهانی، روشن به نظر می‌رسد. تجربه چهاردهه اخیر در توسعه طرح‌های مختلف آبی، مبین خسارات گسترده و بازگشت‌ناپذیر ناشی از بی‌توجهی به پیچیدگی‌های اکوسیستم و بروز تبعات گسترده اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی می‌باشد که لزوم توجه و دقت بیشتر در اجرای طرح‌های مذکور را مورد تاکید قرار می‌دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در حال حاضر ارزیابی اثرات زیست‌محیطی توسط شرکت‌های مهندسی مشاور- که مطالعات طرح‌های توسعه منابع آب را انجام می‌دهند- به عنوان بخشی از مطالعات جامع یا مرحله اول، عمدتاً با بهره‌گیری از کارشناسان غیر مرتبط از جمله کارشناسان کشاورزی یا عمران و با هدف اثبات و توجیه پروژه صورت می‌گیرد که روشی غیرعلمی و کارشناسی است. به همین جهت لازم است با تغییر رویکرد کنونی، ارزیابی اثرات زیست‌محیطی توسط متخصصین محیط زیست و با اولویتی بالاتر از بخش‌های دیگر در مرحله انجام مطالعات طرح‌های توسعه منابع آب انجام شود تا با کسب نتایج دقیق‌تر، امکان ادامه پروژه با دقت بیشتری مد نظر قرار گرفته و از اتلاف منابع عمومی نیز جلوگیری گردد. به علاوه، رویه کنونی در ارزیابی اثرات زیست‌محیطی بدون توجه به ارزش‌گذاری و کارکرد عناصر زیست‌بوم صورت می‌گیرد، که عملاً امکان مقایسه منطقی و اخذ تصمیمات دقیق را سلب می‌کند. در کنار تمامی مطالب ذکرشده، فقدان داده‌های صحیح و قابل استناد در ارزیابی‌های زیست‌محیطی، منجر به عدم دقت در نتایج مطالعات طرح‌های توسعه منابع آب می‌گردد. بنابراین، لازم است تا سازوکاری اتخاذ شود، تا سازمان حفاظت محیط زیست، در مرحله انجام مطالعات ارزیابی اثرات زیست‌محیطی توسط شرکت‌های مهندسی مشاور، حضور و دخالت بیشتری با هدف صحت‌سنجی داده‌های ورودی و نتایج خروجی داشته باشد. اطلاع‌رسانی عمومی آثار و نتایج زیست‌محیطی طرح‌های توسعه منابع آب توسط نهادهای متولی، الزام دیگری است که لازم است به عنوان یک حق شهروندی مورد توجه دولت قرار گیرد.

۱۳ بازنگری در دستورالعمل‌ها و ضوابط مرتبط با سیل

آنچه بررسی دستورالعمل‌ها و ضوابط سیل نشان می‌دهد فقدان یکپارچگی و نظم و هدفمندی در این دستورالعمل‌ها است که به نظر می‌رسد به دلیل فقدان یک طرح و برنامه کلی و از پیش مشخص بوده است. بنابراین ایجاد یک نقشه راه با هدف تدوین ضوابط جدید و بازنگری در ضوابط موجود لازم به نظر می‌رسد. ضعف مشهود دیگر در خصوص دستورالعمل‌ها و ضوابط، عدم توجه به ابعاد مختلف و گسترده سیلاب است که حوزه‌های مختلف حقوقی، اجتماعی، زیست‌محیطی، اقتصادی و ... را در بر می‌گیرد. لذا لازم است با هدف رفع این نقیصه مهم، در نقشه راه پیشنهادی، جوانب مختلف موضوع مورد توجه قرار گرفته و با استفاده از متخصصین مربوطه در حوزه حقوق، علوم اجتماعی، علوم اقتصادی، محیط زیست و برنامه‌ریزی محیطی اقدامات لازم صورت گیرد.

از سوی دیگر دستورالعمل‌های متعدد دیگری در رابطه با طرح‌های توسعه منابع آب (از جمله طراحی تاسیسات، شبکه‌ها و کانال‌های اصلی آبیاری و انتقال آب) وجود دارد که هرچند ظاهراً ارتباطی با موضوع سیل ندارند ولی باید به این نکته توجه داشت این احتمال وجود دارد که در صورت فقدان پیش‌بینی‌های لازم در مراحل مطالعات و طراحی، این تاسیسات به شبکه گسترده و پراکنده‌ای در سطح یک دشت تبدیل شده و باعث پخش وسیع و غیرقابل پیش‌بینی سیلاب گردند و مدیریت سیلاب را بسیار سخت و در نتیجه خسارات را تشدید نمایند. لذا لازم است تا تدابیری اتخاذ شود تا ضمن بازنگری در دستورالعمل‌های طراحی این‌گونه سازه‌ها، معیارهای لازم در خصوص اطمینان از کارکرد صحیح آن‌ها صورت گیرد تا این تاسیسات به ویژه سازه‌های خطی نظیر کانال‌ها، سیلاب را به سمت نقاط پرخطر مانند مراکز جمعیتی و تاسیسات زیربنایی مهم هدایت نکنند.

توجه به مباحث مرتبط مدیریتی و تدوین ضوابط مرتبط با استقرار نظام مدیریتی جامع برای مواجهه با سیل ضمن بهره‌گیری از کارشناسان و متخصصین حوزه‌های مختلف که قبلاً ذکر آن آمد، از اولویت‌های مهمی است که لازم است طی برنامه‌ریزی مشخص مورد توجه قرار گیرد.

نظر به وسعت خسارات و تخریب پل‌ها در سیلاب‌های اخیر که از اهم دلایل آن عدم رعایت مسائل هیدرولیکی و اصول و ضوابط مهندسی رودخانه در طراحی پل‌ها بوده است، ضروری است ضابطه‌ای در خصوص معیارهای طراحی هیدرولیکی پل‌ها و جانمایی

مناسب آنها، با توجه به مسایل ریخت‌شناسی و هیدرولیک رودخانه و با در نظر گرفتن اولویت و اهمیت پل‌ها و لحاظ موقعیت منطقه، ضمن شناسایی دستگاه‌های ذیربط در دستور کار قرار گیرد.

دستورالعمل‌های بهره‌برداری مخازن سدها، دوره بازگشت سیلاب طراحی در تاسیسات زیربنایی پایاب سدها و ضوابط طراحی سازه‌های تقاطعی (از جمله راهنمای تعیین عمق فرسایش و روش‌های مقابله با آن در محدوده پایه‌های پل) و ضوابط ساخت‌وساز در بستر رودخانه‌ها نیز لازم است از اولویت‌های بازنگری باشند.

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

- ۱) جمالی، صادق. (۱۳۹۶). «اصول حقوقی حاکم بر حکمرانی آب و خلاءهای آن در نظام حقوقی ایران». پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته حقوق، گرایش حقوق محیط زیست. دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۲) جمالی، صادق. (زیر چاپ). «حکمرانی آب در ایران؛ بررسی حقوقی و ساختاری».
- ۳) حسینی، محمدمهدی. (۱۳۹۰). «مبانی حقوق بین‌الملل محیط زیست». انتشارات بنیاد حقوقی میزان، تهران.
- ۴) داوی، هان. (۱۳۹۶). «ارزیابی و مدیریت ریسک سیلاب». ترجمه مقدم‌نیا، علیرضا و جمیله سلیمی کوچی. چاپ اول، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ایران.
- ۵) ذوالفقاری، یوسف. (۱۳۹۰). «حقوق آب». انتشارات مجد، تهران.
- ۶) رشیدی، حمید. (۱۳۸۷). «قانون توزیع عادلانه آب در آیین حقوق ایران»، ج ۲. نشر دادگستر، تهران.
- ۷) زارعی، محمدحسین. (۱۳۷۶). «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون». مجله مدیریت دولتی: شماره ۳۸.
- ۸) زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران». تحقیقات حقوقی: شماره ۴۰.
- ۹) طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۹۳). «حقوق اداری». انتشارات سمت: تهران.
- ۱۰) کاپونترا، دانتیه آگوستو و نانی، مارسل. (۱۳۹۲). «اصول حقوق و مدیریت آب». ترجمه عبدالهی، محسن و اصلی عباسی. چاپ اول، انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، تهران، ایران.
- ۱۱) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۱). «بررسی تطبیقی و آسیب‌شناسی ساختار حاکمیتی مدیریت آب در ایران و آرایه ساختار مطلوب».
- ۱۲) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). «بررسی حادثه سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸ (بخش مسکن و شهرسازی)».
- ۱۳) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). «بررسی علل وقوع سیل‌های اخیر کشور از دیدگاه زیست‌محیطی».
- ۱۴) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). «بررسی و تحلیل وقایع سیل فروردین‌ماه ۱۳۹۸».

(۱۵) مشارکت جهانی آب و شبکه بین‌المللی حوضه‌های آبریز. (۱۳۹۲). «مدیریت به هم پیوسته منابع آب در حوضه‌های

آبریز». حسینی، محمدحسین و میرکاظم رضوی‌عرب، مترجم. انتشارات کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران: تهران.

(۱۶) هداوند، مهدی. (۱۳۸۴). «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر». فصلنامه حقوق اساسی: شماره ۴.

اسناد و قوانین

- (۱) اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران ۱۳۸۱
- (۲) سند اصلاحی راهبردهای توسعه بلندمدت منابع آب کشور ۱۳۸۲
- (۳) سند راهبردهای بلندمدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین ۱۳۹۱
- (۴) سند سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲
- (۵) سند سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ۱۳۸۴
- (۶) سند سیاست‌های کلی نظام اداری ۱۳۸۹
- (۷) سند سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی ۱۳۹۱
- (۸) سند سیاست‌های کلی نظام در بخش مشارکت اجتماعی ۱۳۷۹
- (۹) سند سیاست‌های کلی نظام در مورد منابع طبیعی ۱۳۷۷
- (۱۰) سند سیاست‌های کلی نظام در دوره چشم‌انداز ۱۳۸۲
- (۱۱) سند ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب ۱۳۸۷
- (۱۲) طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و آیین‌نامه‌های مربوطه
- (۱۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸ و اصلاحات بعدی
- (۱۴) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ۱۳۸۸
- (۱۵) قانون تاسیس وزارت نیرو ۱۳۵۳
- (۱۶) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷ و آیین‌نامه‌های مربوطه
- (۱۷) قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰ و آیین‌نامه‌های مربوطه
- (۱۸) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی سال ۱۳۷۹
- (۱۹) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۲
- (۲۰) قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب ۱۳۷۱
- (۲۱) قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱ و آیین‌نامه‌های مربوطه
- (۲۲) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳
- (۲۳) قانون مسوولیت مدنی ۱۳۳۹

منابع لاتین

- Anne Mette Kjar, "Governance", key concepts, 2004. (١)
- Barrow C. J., "A Review of the Global Experience of Integrated River Basin Development Planning and Management", Integrated River Basin Management, Biswas, A.K., C. Tortajada (eds.), 2001, Oxford University Press. (٢)
- Biswas, A., "World Water Forum: in Retrospect", Water Policy, vol. 3, 2001, pp. 351-356, Elsevier. (٣)
- Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, June, 25, 1998. (٤)
- D Carlton and J Perloff, *Modern Industrial Organization*, Third ed. (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 2000). (٥)
- Daniel Fiorino, "Citizen Participation and Environmental Risk: A Survey of Institutional Mechanisms," *Science, Technology and Human Values* 15 (1990). (٦)
- A Framework for Action," (Stockholm and Global Water Partnership, "Towards Water Security: London: Global Water Partnership, 2000). (٧)
- Global Water Partnership, "Integrated Water Resources Management Toolbox", (٨ <http://www.gwp.ihe.nl/>. Accessed: 16 July 2003.
- GWP (Global Water Partnership), "Integrated Water Resources Management", TAC Background paper, no. 4, 2000. (٩)
- J Innes and D Booher, "Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century," *Planning Theory & Practice* 5, no. 4 (2004). (١٠)
- Keenan, S. M., "From Stockholm to Johannesburg", 2002, Vatican City. (١١)
- Loucks, D. P., "Sustainable Water Resources Management", Water International, vol. 25, no. 1, 2000, pp. 3-10, International Water Resources Association. (١٢)
- M Solanes and A Jouravlev, "Water Governance for Development and Sustainability," United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/26200/lcl2556e.pdf>. (١٣)
- Matando, J. I. "A Comparison Between Conventional and Integrated Water Resources Planning and Management", Physics and Chemistry of the Earth, vol. 27, 2002, p. 831-838, Elsevier Science. (١٤)
- Richard Baldwin, *Rules and Government* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 44. (١٥)
- The 3rd World Water Forum, "Final Report", 16-23 March 2003, Kyoto, Japan. (١٦)
- Transparency International, "Building Integrity to Ensure Effective Water Governance," in *Policy Position 3* (Belin: Transparency International, 2008). (١٧)
- UNDP, "Governance for Sustainable Human Development," <http://www.undp-pogar.org/publications/governance/aa/goodgov.pdf>, (١٨)
- UNDP, "Governance Indicators: A Users' Guide," http://www.undp.org/oslocentre/docs07/undp_users_guide_online_version.pdf. (١٩)
- UNESCO World Water Assessment Programme, "The Millennium Development Goals and Water," (٢٠ http://www.UNESCO.org/water/wwap/facts_figures/mdgs.shtml.
- United Nations Development Programme, "United Nations Development Programme Strategy Note on Governance for Human Development," (2004). (٢١)

گزارش ملی سیلابها

World Bank (2007). Making the Most of Scarcity: Accountability for Better Water Management (۲۲ Results in the Middle East and North Africa. MENA DEVELOPMENT REPORT, Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank

World Water Assessment Programme, *Water: A Shared Responsibility (the United Nations World Water Development Report 2)* (Paris: UNESCO - Berghahn Books, 2006).

سایت‌های اینترنتی

(۱) http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=316145

(۲) <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/122934>

(۳) <http://www.iwrm-isfahan.com/fa/home/home.php>

(۴) <http://www.moe.gov.ir/Sites-of-Water-Electricity/Specialized-holding-companies>

(۵) <http://www.nww.ir/index.aspx?lang=1&sub=20>

۲-۶- شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران

۲-۶-۱- چکیده

از آنجایی که مسئولیت حفظ و بهره‌برداری از آبهای جاری در رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و ... و همچنین سیلابها و فاضلابها و زه‌آبها و دریاچه‌ها و مردابها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب طبق قانون به وزارت نیرو محول شده است و شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران وفق بند ۱ ماده ۷ اساسنامه خود، کارگزار وزارت نیرو در اجرای قوانین و مقررات مربوط به آب می باشد، لذا این شرکت مسئولیت مستقیم و خطیری در ارتباط با موضوع سیلاب دارد.

مسئولیت مذکور ایجاب می‌کند که وظایف قانونی شرکت مذکور در ارتباط با پیشگیری و مقابله با سیلاب و نحوه انجام وظایف قانونی شرکت در سیلابهای اخیر مورد بررسی قرار گیرد. در راستای ضرورت مذکور این گزارش تهیه شد که شامل چهار بخش است:

۱- ابتدا تکالیف قانونی شرکت در ارتباط با موضوع احصا گردید؛

۲- نحوه عملکرد شرکت در جهت ایفای تکالیف قانونی به منظور پیشگیری و مقابله با سیلاب مورد مطالعه قرار گرفت و اطلاعات از رسانه‌ها، مراجع رسمی و با طرح سوال از خود شرکت و وزارت نیرو گردآوری و بررسی شد و مشخص گردید که شرکت تا چه حد به تکالیف خود عمل کرده است و در چه مواردی به تکالیف قانونی خود در حد کفایت عمل نکرده است؛

۳- ضمن آسیب شناسی، نواقص و خلاهای قانونی مورد بررسی قرار گرفت؛

۴- و نهایتاً پیشنهادات لازم ارایه شد.

در ارتباط با بخش ۱، بررسیها نشان داد که عمده تکالیف قانونی شرکت در ارتباط با موضوع مربوط است به: تعیین حدود بستر و حریم رودخانه‌ها و حفاظت از آن و جلوگیری از تصرف بستر، خلع ید متصرفین و قلع اعیانی‌های غیر مجاز، لایروبی بستر رودخانه‌ها، پایش مستمر و ایجاد سامانه هشدار سیل، مدیریت ورودی و خروجی سدها، صدور مجوز هرگونه دخل و تصرف و ایجاد تاسیسات در بستر رودخانه‌ها و تالابها و ... ، ممانعت از مسدودی مسیرها، انجام مطالعات و پژوهش، جمع آوری اطلاعات پایه و مستند سازی اطلاعات سیلاب کشور و تامین آب و برق مناطق سیل زده در زمان سیلاب.

در ارتباط با بخش ۲، مشخص شد که شرکت نتوانسته است از ظرفیتهای قانونی خود در عمل به نحو احسن استفاده نماید و نتوانسته است از دخل و تصرفهای برخی نهادهای دولتی در بستر رودخانه‌ها و تالابها ممانعت کند. شرکت به برخی از تکالیف خود نظیر لایروبی، تعیین حدود بستر رودخانه‌ها، خلع ید و قلع اعیانی‌ها، جمع آوری اطلاعات پایه و مستندسازی اطلاعات سیلاب کشور و تامین آب و برق مناطق سیل زده تا حدودی عمل کرده است.

در ارتباط با بخش ۳ و آسیب شناسی معلوم شد: رویکرد قوانین نسبت به موضوع بیشتر متوجه بهره‌برداری بوده و موضوع سیلاب در مرکز توجه نبوده است؛ حاکمیت قانون متزلزل است و قانون نسبت افراد عادی اجرا نسبت به افراد ذی نفوذ یا ارگانهای دولتی اجرا نمی شود؛ تعارض نسبی مقررات قانونی در امر مالکیت بستر و مالکیت و حقوق حریم وجود دارد؛ نظارت جدی بر اجرای قوانین وجود ندارد؛ لایروبی رودخانه‌ها که اهمیت اساسی در ارتباط با موضوع سیلاب دارد، تابع مقررات خاص و دقیقی نیست و مطالعات انجام شده نتیجه عملی چندانی نداشته است.

پیشنهادهای شامل: تقویت حاکمیت قانون؛ رفع تناقضات مربوط به مالکیت بستر و مالکیت و حقوق حریم؛ با توجه به پراکندگی، تناقضات و ناقص بودن مواد قانونی، تصویب قانونی جامع جهت پیشگیری و مقابله با سیلاب و ترمیم خسارات ناشی از آن؛ مدیریت یکپارچه رودخانه‌ها و مسیرها در داخل و خارج از شهرها و ایجاد انسجام در مدیریت موضوع در سطح کلان؛ انجام مطالعات و کاربرد نتیجه مطالعات در ارتباط با مدیریت سیلاب و تقویت نظارت بر اجرای قانون است.

۲-۶-۲- مقدمه

نظر به اینکه کلیه آبهای جاری در رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلابها و فاضلابها و زه‌آبها و دریاچه‌ها و مردابها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی ثروت ملی محسوب و متعلق به عموم است و مسئولیت حفظ و بهره‌برداری این ثروت ملی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب طبق قانون به وزارت نیرو محول شده است و شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران وفق بند ۱ ماده ۷ اساسنامه خود، کارگزار وزارت نیرو در اجرای قوانین و مقررات مربوط به آب می باشد، لذا این شرکت مسئولیت مستقیم و خطیری در ارتباط با موضوع سیلاب دارد.

این گزارش درصدد احصاء وظایف قانون شرکت در ارتباط با سیلاب در قبل، حین و بعد از بروز آن و همچنین بررسی عملکرد شرکت در ایفای وظایف قانونی خود در سیلابهای اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ است. به همین منظور ابتدا وظایف قانونی شرکت ذکر و سپس اقدامات شرکت در ایفای وظایف قانونی بررسی می‌شود. در این راستا، کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب جهت

گزارش ملی سیلابها

بررسی ظرفیتهای حقوقی موجود و نهایتاً آشکار ساختن نواقص و خلاهای قانونی در ارتباط با موضوع، تکالیف قانونی شرکت را احصا و سوالاتی در رابطه با عملکرد شرکت در ایفای تکالیف قانونی مطرح و به شرکت ارسال نمود.

توضیح ۱: منظور از شرکت در این گزارش «شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب» و منظور از هیأت، «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب» است.

توضیح ۲: وظایف قانونی شرکت در داخل کادر قید شده است.

۲-۶-۳ وظایف قانونی و عملکرد شرکت در قبل، حین و بعد از بروز سیلابهای ۹۷-۹۸

یکم- مواد قانونی کلی در حفظ و بهره برداری

۱- «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مصوب ۱۳۴۷/۴/۷:

ماده ۱ - کلیه آبهای جاری در رودخانهها و انهار طبیعی و درهها و جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلابها و فاضلابها و زهآبها و دریاچهها و مردابها و برکههای طبیعی و چشمهسارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی ثروت ملی محسوب و متعلق به عموم است و مسئولیت حفظ و بهرهبرداری این ثروت ملی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب به وزارت آب و برق محول می‌شود.

ماده ۲- بستر انهار طبیعی و رودخانهها اعم از این که آب دائم یا فصلی داشته باشند متعلق به دولت است و پهنای آن تا حدی است که مسیر رودخانه یا نهر را در حداکثر طغیان معمولی نشان دهد و همچنین است ساحل دریاها و دریاچهها طبق قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶، ۵، ۲۵ ایجاد هر نوع اعیانی در بستر انهار و رودخانهها و در سواحل دریا و دریاچهها اعم از طبیعی و یا مخزنی با توجه به حریم قانونی ممنوع است مگر با اجازه وزارت آب و برق.

۲- «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶:

ماده ۱- بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آبهای دریاها و آبهای جاری در رودها و انهار طبیعی و درهها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیر زمینی و سیلابها و فاضلابها و زهآبها و دریاچهها و مردابها و برکههای طبیعی و چشمهسارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی از مشترکات بوده و در اختیار حکومت اسلامی است و طبق مصالح عامه از آنها بهره‌برداری می‌شود. مسئولیت حفظ و اجازه و نظارت به بهره‌برداری از آنها به دولت محول می‌شود.

ماده ۲ - بستر انهار طبیعی و کانالهای عمومی و رودخانهها اعم از این که آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیلهای و بستر مردابها و برکههای طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه که در اثر پائین رفتن سطح آب دریاها و دریاچهها و یا خشک شدن مردابها و باتلاقها پدید آمده باشد در صورت عدم احیاء قبل از تصویب قانون نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.

تبصره ۳ - ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانهها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیلهای و مرداب و برکههای طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچهها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.

۳- اساسنامه شرکت مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷ هیئت وزیران:

بند ۱ ماده ۷- کارگزاری وزارت نیرو در اجرای قانون توزیع عادلانه آب و سایر قوانین و مقررات مربوط به آب، از جمله مدیریت و کنترل بهره برداری از منابع آب و انجام امور مطالعات پایه و حفاظت کمی و کیفی منابع آب.

فارغ از اینکه قید «متعلق دولت» در قانون آب و نحوه ملی شدن آن و قید «در اختیار حکومت» در قانون توزیع عادلانه آب، تفسیرهای متفاوتی در ارتباط با مالکیت بستر و حریم انهار موجب می‌شود، لیکن مشخص است که مواد قانونی فوق‌الذکر با هدف مالکیت دولت بر منابع آبی و بهره‌برداری از آنها تصویب شده‌اند و مسئله مقابله با سیلاب مطرح نبوده است.

در سوال از شرکت مبنی بر اینکه برداشت شرکت از عبارت «مسئولیت حفظ آنها» (حفظ رودخانه‌ها و انهار طبیعی و دره‌ها و جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و همچنین سیلابها و فاضلابها و زه‌آبها و دریاچه‌ها و مردابها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آبهای معدنی و منابع آبهای زیرزمینی) چیست؟ شرکت پاسخ داده است: «وزارت نیرو مسئولیت حفظ شرایط طبیعی رودخانه‌ها را برعهده دارد و این حفاظت ضمن تامین شرایط پایدار برای تامین آب، موجب ایمن شدن اراضی رودخانه‌ها در طغیانهای معمولی خواهد شد.»^{۲۹}

در پاسخ به این سوال که در راستای حفظ رودخانه‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر آیا شرکت باید از انسداد بدون مجوز مسیرها جلوگیری نماید؟ شرکت پاسخ داده است: «بله، ... این وظیفه خطیر را وزارت نیرو به نیابت از دولت بر عهده دارد.»^{۳۰} این پاسخها با تکالیف قانونی شرکت به موجب مقررات فوق مطابقت دارد. لیکن باید دید آیا شرکت در حفظ منابع مذکور موفق عمل کرده است؟ پاسخ شرکت به سایر سوالات این امر را روشن می‌کند.

از شرکت سوال شده است: در ارتباط با عبور راه آهن گرگان - اینکه برون از ناحیه غربی شهر آق‌قلا که مسیرهای طبیعی عبور آب را بطور عمودی قطع می‌کند، گفته می‌شود مسیرهای طبیعی عبور آب مسدود و مجاری عبور آب به تعداد کافی تعبیه نشده است، آیا شرکت در منطقه به تکالیف خود اقدام کرده است؟ چگونه؟ با ارایه مستندات. پاسخ واصله چنین است: «در زمان احداث راه آهن گرگان - اینکه برون استعمال مورد نظر انجام شده و ... ابعاد مورد نظر سازه‌های عبور آب دقیقاً مشخص گردیده، ولی در زمان اجرا توسط دستگاههای مجری طرح ابعاد اعلام شده دقیقاً رعایت نشده است که در این راستا مکاتبات لازم با مراجع ذیربط انجام گردیده ...» ادامه می‌دهد: «پایش مستمر تمام آبراهه‌های کشور توسط شرکتهای آب منطقه‌ای ... عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود.»^{۳۱}

سوال شده است: با توجه به اینکه هرگونه تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مردابها و برکه‌های طبیعی منوط به اخذ موافقت قبلی وزارت نیرو است، آیا به منظور ایجاد تاسیسات نفتی در تالاب هورالعظیم موافقت شرکت اخذ شده است؟ پاسخ واصله

^{۲۹} . معاون آب و آفقا، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، صفحات ۵ و ۶.

^{۳۰} . همان، ص ۷.

^{۳۱} . همان، ص ۸.

گزارش ملی سیلاب‌ها

چنین است: « با استعلام انجام شده از سازمان آب و برق خوزستان، مجوزی از سوی آن سازمان برای احداث تاسیسات نفتی در تالاب هورالعظیم اخذ نگردیده است.»^{۳۲}

شرکت تایید می‌نماید که شرکتهای نفتی اقدام به ساخت جاده‌ها و دخل و تصرفهایی در تالاب هورالعظیم کرده‌اند که مجوزی برای آنها صادر نشده است» پس از شروع فعالیتهای نفتی در هورالعظیم، ... مقرر شد شرکت مهندسی و توسعه نفت میدان نفتی ازادگان، ... نسبت به ارایه گزارشات و نقشه‌های طرح و نیز برنامه زمان بندی اقدام نموده و در این رابطه تعامل لازم را با وزارت نیرو و سازمان حفاظت محیط زیست به عمل آورد. در ادامه جلسه مزبور، در تاریخ ۸۸/۹/۱ جلسه دیگری برای بررسی مندرجات بند فوق برگزار گردید و براساس مصوبات جلسه مذکور مقرر گردید:

(۱) شرکت مهندسی و توسعه نفت، دستورالعملهای ایمنی و Emergency Action Plan چاههای نفت و لوله‌های انتقال را در اختیار وزارت نیرو قرار بدهد.

(۲) باتوجه به اینکه ایجاد هرگونه مستحدثاتی در هورالعظیم بدون بررسی هیدرولیک مخزن و اثرات سیل، باعث ایجاد خسارت به مناطق مسکونی حاشیه تالاب هورالعظیم و همچنین دایک مرزی هورالعظیم و پاسگاههای موجود بر روی دایک و سازه‌های آن می‌گردد، لذا شرکت متن نقشه‌های مربوط به جانمایی و ابعاد جاده‌ها، لوله‌ها و کالورت‌های مربوطه در تالاب هورالعظیم را در اختیار وزارت نیرو قرار بدهد تا جریان داخل هور با این مستحدثات مجدداً مورد بررسی قرار گیرد و تغییرات آتی در هیدرولیک مخزن و سطح آب و حد بستر و حریم تالاب تعیین شود.

... شرکت متن همکاری و هماهنگی لازم را برای اجرای مصوبات بندهای ۱ و ۲ فوق‌الذکر را انجام نداد. ...»^{۳۳}

همچنین شرکت اظهار میدارد: « در اطراف تاسیسات نفتی، خاکریزهایی تحت عنوان جاده‌های دسترسی به تاسیسات نفتی و نیز در راستای حفاظت از تاسیسات نفتی در مقابل ورود آب، با هدف ایجاد امکان برای انجام فعالیتهای نفتی در محیط تر، احداث شده است.» «این خاکریزها و جاده‌ها در جاهایی که باعث عدم پخش سیلاب در تالاب شده‌اند (به دلیل این که دارای کالورت نبوده‌اند)، باعث شده‌اند تا امکان استفاده از ظرفیت تالاب به عنوان یک مخزن مهار کننده سیلاب، در حد مطلوب فراهم نشود.»

در سوال از شرکت مبنی بر اینکه: چنانچه ارگان یا نهاد دولتی درصدد اقدامی در بستر رودخانه یا تالاب و اخذ موافقت وزارت نیرو یا شرکت باشد و وزارت نیرو یا شرکت مخالف چنین اقدامی باشد، معمولاً موضوع نهایتاً چگونه حل و فصل می‌شود؟ شرکت پاسخ داده است :

« - مطابق تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب و ماده ۱۳ آیین‌نامه مربوطه ... چنانچه ارگان یا نهاد مربوطه زیرمجموعه قوه مجریه باشند، موضوع اختلاف از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مطابق با آیین‌نامه رفع اختلاف بین دستگاههای اجرایی مصوب سال ۱۳۸۶، ریاست جمهوری مورد بررسی و حل و فصل قرار می‌گیرد.

- خارج از شمول آیین‌نامه فوق‌الذکر از طریق مراجع قضایی

^{۳۲} . همان، ص ۲۴.

^{۳۳} . همان ص ۲۴.

... که متأسفانه در اکثر موارد استانداران با ساخت و سازهای صورت گرفته در بستر رودخانهها موافق می‌کنند. احداث اعیانی در بستر رودخانه کارون در محدوده شهری اهواز و احداث پارکینگ طبقاتی در بستر رودخانه خشک شیراز مثالهایی از این دست است.^{۳۴}

حسب اطلاعات واصله، شرکت در ۱۰ سال گذشته اقدامات زیر را در راستای حفظ رودخانهها انجام داده است:^{۳۵}

- انجام مطالعات تعیین حد بستر و حریم در طول ۵۳ هزار کیلومتر و تثبیت ۳۰ هزار کیلومتر آن در سامانه کاداستر کل کشور؛
- نشانه‌گذاری ۷۷۰۰ کیلومتر از رودخانههای کشور؛
- ساماندهی ۱۶۶۵ کیلومتر از رودخانههای کشور؛
- لایروبی سالانه حدود ۳۵۰ کیلومتر از رودخانههای کشور؛
- آزاد سازی ۲۲۲۰۰ هکتار از تصرفات واقع در بستر و حریم رودخانهها؛
- تهیه اطلس گلوگاههای آبگذری و نقاط حادثه دیده ... جهت رفع انسداد بالغ بر ۲۴۰۰ نقطه گلوگاهی شناسایی شده که تنها ۱٪ آن رفع انسداد شده است.

مجموعه پاسخهای فوق‌الذکر نشان میدهند که از شمال تا جنوب کشور، شرکت در ایفای تکلیف قانونی «حفظ شرایط طبیعی» قادر به استفاده از ظرفیتهای قانونی خود نبوده یا از آنها استفاده نکرده است. مشخص نیست که آیا شرکت در ارتباط با راه‌آهن اینکه برون و تالاب هورالعظیم به راهکارهای مربوطه (حل اختلاف از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه، یا مراجعه به مراجع قضایی) متوسل شده است یا خیر؟ و اگر متوسل نشده است چرا؟

حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که قانون همانگونه که نسبت به یک نفر روستایی که در مجموعه دولت یا استانداری حامی ندارد، اجرا می‌شود، نسبت به شرکتهای معظم نفت و هر شخص حقیقی یا حقوقی دیگر اعم از دولتی و غیر دولتی نیز اجرا شود. وگرنه، در فقدان حاکمیت قانون، قانون معنایی نخواهد داشت.

شرکتهای نفتی فعال در هورالعظیم مکلف به اخذ مجوز بوده‌اند که به این وظیفه قانونی خود اقدام نکرده‌اند و وزارت نیرو نیز می‌باید از اقدامات بدون مجوز آنها ممانعت می‌کرده که نکرده است. لذا توامان به سبب همین تقصیرات **مسئول خسارات وارده در منطقه هستند** و در مورد راه آهن اینکه برون نیز همین امر صادق است.

۲-۶-۴- وظایف قانونی و عملکرد شرکت در قبل از بروز سیلابهای ۹۷-۹۸

۱- انجام مطالعات و پژوهش

الف) ماده ۱ قانون تشکیل وزارت نیرو ۱۳۵۳/۱۱/۲۸:

- انجام مطالعات به منظور شناخت مشخصات منابع آب کشور اعم از سطحی زیر زمینی برای تهیه برنامه‌های چگونگی

^{۳۴} . معاون آب و آفقا، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۷.

^{۳۵} . همان، ص ۹.

بهره‌برداری از آنها و تهیه طرح‌های جامع با توجه به سیاست‌ها و برنامه‌های استفاده از سرزمین

- انجام مطالعات تفصیلی برای توسعه بهره‌برداری از منابع آب زیرزمینی و مهار کردن آب‌های سطحی به منظور احداث تأسیسات مورد نیاز و تهیه طرح‌های اجرایی.
- انجام تحقیقات لازم درباره مسایل آب و به کار بردن روش‌های جدید علمی و فنی برای بهره‌وری بیشتر و بهتر منابع آب

ب) آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۷۲/۲/۱۲

بند د ماده ۱: کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه به مسئولیت وزارت نیرو تشکیل می‌شود.

ماده ۱۰ - وظایف کمیته‌های فرعی: وظایف کلی و عمومی کمیته‌های فرعی، انجام مطالعات و کارهای تحقیقاتی در زمینه ارائه راه‌حلهایی است که منجر به جلوگیری از بروز حادثه طبیعی یا کاهش اثرات آن خواهد شد. شرح وظایف تفصیلی کمیته‌ها ظرف یک ماه از تاریخ تشکیل، توسط اعضای کمیته مربوط تهیه و به تصویب کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی خواهد رسید.

ج- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ۱۳۸۸/۱/۲۳

ماده ۱۵ بند ۸: شرح وظایف کارگروه امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب

د- اساسنامه شرکت ۸۱/۱۲/۷

بند ۵ ماده ۷- راهبری و انجام نظارت در شناخت، مطالعه و اجرای طرح‌های تامین و انتقال آب، شبکه‌های آبیاری و زهکشی، پایداری و ایمنی سدها، مهندسی رودخانه‌ها و سواحل، کنترل سیلاب و تغذیه مصنوعی، و تولید انرژی برق آبی و همچنین راهبری و انجام نظارت در بهره‌برداری از تأسیسات و سازه‌های مربوط.

به موجب این مقررات شرکت وظیفه دارد همواره مطالعات و پژوهش‌های مربوط به امور آب را در کشور به عمل آورد. بدیهی است که موضوع سیلاب نیز بخشی از امور آب کشور است و پیشگیری و ممانعت از بروز سیل‌های ویرانگر نیاز به مطالعات و پژوهش دارد که شرکت باید به عنوان کارگزار وزارت نیرو در امور آب به این امر مبادرت نماید. باتوجه به پاسخ واصله از وزارت نیرو در این ارتباط، مشخص می‌شود که چنین مطالعاتی به قدر ضرورت انجام نشده است.

براساس پاسخ واصله از وزارت نیرو: « ضرورت انجام مطالعات جامع سیل در سطح حوضه آبریز: از آنجا که علیرغم صرف هزینه‌های بسیار در طرح‌های مقابله با سیلاب، اثرات آن در حد انتظار نبوده و همچنان ریسک بروز سیل و خسارت در سیلاب‌های آتی وجود خواهد داشت، ضروری است برای هر حوضه یا استان، مطالعات طرح جامع سیل با در نظر گرفتن تمامی جوانب آن صورت پذیرد و مجموعه کاملی از طرح‌ها و برنامه‌ها در همه مراحل و در گستره سطح حوضه آبریز بالادست تا انتهای حوضه و رودخانه و با پیش‌بینی

گزارش ملی سیلاب‌ها

روشهای سازه‌ای و غیرسازه‌ای و مدیریتی و نهایتاً برنامه نظام مدیریت بحران سیل به صورت قوی و منسجم تدوین گردد تا هر گونه اقدامی که برای مهار و مدیریت سیل و کاهش خسارات آن انجام می‌گیرد، در چارچوب طرح جامع و هماهنگ با آن باشد.»
با این حال مشخص نیست که «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه» تا کنون چه اقداماتی در این راستا انجام داده است و اقدامات انجام شده چه تاثیری داشته است.

در این خصوص از شرکت سوال شده است:

وفق بند د ماده ۱- آیین‌نامه اجرایی ماده واحد قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۲، کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه به مسئولیت وزارت نیرو تشکیل می‌شود:

- کمیته فرعی مذکور چه تعداد جلسات در سال برگزار می‌کند؟ هر جلسه چند ساعت طول می‌کشد؟
- در کمیته فرعی مذکور چه مطالعات و کارهای تحقیقاتی در زمینه ارائه راه‌حلهایی است که منجر به جلوگیری از بروز سیل یا کاهش اثرات آن شود، انجام شده است؟
- کدام راه حلها از سوی کمیته فرعی مذکور جهت جلوگیری از بروز سیل یا کاهش اثرات آن ارایه شده است؟ ارایه مستندات و متون.
- راه‌حلهای فوق الذکر به چه نهادهایی ارایه شده است؟
- آیا راه‌حلهای مذکور مورد استفاده قرار گرفته‌اند؟ کجا؟ چگونه؟

شرکت پاسخ داده است: «... قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۵/۹ و آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون آن مصوب ۱۳۷۲/۳/۲۶ پس از ابلاغ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۹ ... و مطابق ماده ۱۴ این قانون لازم‌الاجرا بوده و کلیه قوانین و مقررات مغایر این قانون از جمله قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ملغی‌الثر اعلام گردید. کلیه سوالات مربوط به بندهای ۱۳ و ۱۴ مربوط به قوانین قبلی بوده و اقدامی را متصور نمی‌باشد.»^{۳۶}
پاسخ مذکور به جهاتی نارسا است.

اولا - معلوم نیست که تشخیص مصادیق «ملغی‌الثر شدن کلیه قوانین مغایر» برعهده چه کسی است چرا که قانونگذار خود این مصادیق را مشخص نکرده و هیچ کس نمی‌تواند قانونی را ملغی‌الثر تشخیص دهد مگر خود قانونگذار. این ایراد بر قانونگذار وارد است که در وضع قانون مصادیق قوانین مغایر را احصاء و اعلام نمی‌کند و باید برای همیشه به این نقیصه پایان داده شود و حتی در مورد قوانین قبلی نیز که این عبارت استفاده شده، مصادیق از سوی مجلس مشخص و به موجب اصلاحیه به قانون اضافه شود.

لذا مشخص نیست که برچه اساس و صلاحیتی وزارت نیرو قانون مذکور را مغایر تشخیص داده و ملغی‌الثر میدانند.

ثانیا- برپرس ملغی‌الثر بودن از تاریخ ۱۳۷۰/۵/۹ لغایت ۱۳۸۷/۳/۲۹ به مدت ۱۷ سال قانون معتبر بوده و کمیته وظایف قانونی در جهت انجام پژوهش و مطالعات داشته است که شرکت از پاسخ به آن طفره رفته است و به نظر می‌رسد کمیته در این خصوص هیچ اقدامی نکرده باشد. لذا باید دید آیا کمیته در مدت اعتبار قانون، تشکیل شده و بودجه‌ای داشته یاخیر و بودجه صرف چه شده است و اگر تشکیل نشده و کاری انجام نداده است، علت چه بوده؟

^{۳۶}. معاون آب و آبفا، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۲۱.

گزارش ملی سیلاب‌ها

انجام مطالعات در سال ۱۳۵۳ برعهده وزارت نیرو گذاشته شده است و در سال ۱۳۷۲ قانون مقرر میدارد: کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه به مسئولیت وزارت نیرو تشکیل می‌شود که از وظایف اصلی آن تحقیق و پژوهش است و جای تعجب است که امروز وزارت نیرو از «ضرورت انجام مطالعات جامع» سخن می‌گوید! باید یکبار برای همیشه به این موضوع توجه شود که چرا قوانین اجرا نمی‌شوند؟

به موجب بند ۸ ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ۱۳۸۸/۱/۲۳ نیز «کارگروه امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب» تشکیل شده است که از جمله وظایف آن پژوهش و مطالعه در امور آب است که طبق اطلاعات واصله از شرکت از سال ۱۳۹۵/۴/۱۴ تا ۱۳۹۶/۴/۱۹ به تعداد ۷ نشست جلسه تشکیل داده که در یک مورد به موضوع آبگذری و «عبور ایمن سیلاب از سازه‌های تقاطعی برون شهری» مورد بحث بوده است. و اطلاعات دیگری از فعالیت کارگروه از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۸ در دست نیست و انجام مطالعات در موضوع سیلاب گزارش نشده است.

نتیجه اینکه مطالعه و پژوهش در خصوص پیشگیری از سیلاب و مقابله با آن آنچنان که باید انجام نشده و اصولاً هیچگونه اولییتی در مجموعه وزارت نیرو ندارد. چرا که وزارت نیرو وظیفه ذاتی خود را تامین آب دانسته و چنین می‌پندارد که ساخت سد به مهار سیلاب کمک می‌کند و همین کفایت است.^{۳۷}

بنابراین معلوم می‌شود که نظیر سایر منابع طبیعی در این مورد نیز اصل بر بهره‌برداری است و پیشگیری از خطر سیلاب در هیچ کجای معادلات جایگاهی ندارد.

۲- تعیین پهنای بستر و حریم رودخانه‌ها

الف) قانون قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۷:

ماده ۲ - بستر انهار طبیعی و رودخانه‌ها اعم از این که آب دائم یا فصلی داشته باشند متعلق به دولت است و پهنای آن تا حدی است که مسیر رودخانه یا نهر را در حداکثر طغیان معمولی نشان دهد و همچنین است ساحل دریاها و دریاچه‌ها طبق قانون اراضی ساحلی مصوب ۱۳۴۶، ۵، ۲۵ ایجاد هر نوع اعیانی در بستر انهار و رودخانه‌ها و در سواحل دریا و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی با توجه به حریم قانونی ممنوع است مگر با اجازه وزارت آب و برق.

تبصره ۱ - حداکثر طغیان در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغ آب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی از طرف وزارت آب و برق تعیین خواهد شد.

تبصره ۲ - وزارت آب و برق در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر انهار و رودخانه‌ها را برای بهره‌برداری آب و برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت آب و برق با نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. در صورتی که تا تاریخ تصویب این قانون ایجاد اعیانی با کسب اجازه از مقامات ذیصلاحیت شده باشد فقط خسارت اعیانی به ترتیب مقرر در ماده ۵۰ تعیین و

^{۳۷} همان، ص ۳۱، شماره ۳۵-۱۳.



پرداخت می‌شود.

(ب) «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱

ماده ۲ - بستر انهار طبیعی و کانالهای عمومی و رودخانه‌ها اعم از این که آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیله‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه که در اثر پائین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیاء قبل از تصویب قانون نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.

تبصره ۱ - تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است.

تبصره ۲ - حریم مخازن و تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری و زهکشی اعم از سطحی و زیر زمینی به وسیله وزارت نیرو تعیین و پس از تصویب هیأت وزیران قطعیت پیدا خواهد کرد.

تبصره ۳ - ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.

تبصره ۴ - وزارت نیرو در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد. خسارات به ترتیب مقرر در مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون تعیین و پرداخت می‌شود.

(ج) آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی ۱۳۷۹/۸/۱۱

ماده ۲ - شرکت‌های آب منطقه‌ای مکلفند با توجه به امکانات، حد بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی موجود در حوزه فعالیت خود را با برنامه‌ریزی مشخصی و با اعزام کارشناس یا کارشناسان ذی‌صلاح طبق مقررات این آیین‌نامه تعیین نمایند.

ماده ۳ - شرکت آب منطقه‌ای در هر مورد که بستر و حریم رودخانه، نهر طبیعی، مسیل، مرداب و برکه طبیعی را تعیین می‌نماید، مراتب را به طرق مقتضی به طور کتبی به متقاضی اعلام و در مورد تعیین بستر و حریم سرتاسری، موضوع از طریق پخش اطلاعیه‌های محلی (برای یک نوبت) به اطلاع اشخاص ذینفع می‌رسد که بستر و حریم رودخانه، نهر (طبیعی - سنتی)، مسیل، مرداب و برکه طبیعی مورد نظر تعیین گردیده

ماده ۶ - پس از تعیین و تشخیص میزان بستر و حریم رودخانه، نهر، مسیل، مرداب و برکه طبیعی در صورتی که شرکت

آب منطقه‌ای قلع و قمع اعیانی اعم از اشجار و غیر آن واقع در بستر و حریم را برای استفاده از امور مربوط به آب و برق لازم بداند، براساس مقررات مربوط اقدام خواهد نمود.

ماده ۸ - چنانچه بستر رودخانه، نهر طبیعی و مسیل به صورت طبیعی تغییر نماید و باقیمانده بستر که بستر مرده نامیده می‌شود و کماکان در اختیار دولت است، برای اجرای طرحهای آب و برق قابل استفاده باشد، با حدود مشخصی از طریق وزارت نیرو به دستگاه متقاضی به صورت اجاره واگذار ونحوه آماده‌سازی، کناره‌بندی و سایر شرایط مربوط در سند واگذاری قید خواهد گردید.

ماده ۲ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، در این مورد «بستر» را مورد تصریح قرار داده است و با اعلام تعلق آنها به دولت، به صورت نهایی تعیین تکلیف کرده و هر نوع ابهامی را در خصوص مالکیت بستر رفع کرده است. همچنین هر گونه تعرض به بستر منابع آبی را مغایر با نظم عمومی قلمداد کرده و وزارت آب و برق را مکلف کرده است تا در صورت عدم قلع و قمع بناهای احداثی در بستر رأساً اقدام به قلع و قمع مستحذات مستقر در بستر نماید. قانون مذکور، سخنی از «حریم» به میان نیاورده است. قانون در ماده ۲ در خصوص پهنای بستر مقرر می‌دارد: «... پهنای آن تا حدی است که مسیر رودخانه یا نهر را در حداکثر طغیان معمولی نشان دهد.» وفق قانون توزیع عادلانه آب و آیین نامه مربوطه:

بستر : آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل است که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکتهای آب منطقه‌ای تعیین می‌شود.

بند خ ماده ۱ «آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه ها...» (اصلاحی ۸۲/۱۲/۱۸) (به موجب دادنامه شماره ۸۵/۵۳۷، ۵۳۸، ۵۳۹، ۵۴۰ مورخ ۳۰ مهر ۱۳۸۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری جزئاً ابطال شده است). در تعریف حریم مقرر میدارد: حریم: آن قسمت از اراضی اطراف رودخانه، مسیل، نهر طبیعی یا سنتی، مرداب و برکه های طبیعی است که بلافاصله پس از بستر قرار دارد و به عنوان حق ارتفاق برای کمال انتفاع و حفاظت کمی و کیفی آنها لازم است و طبق مقررات این آیین‌نامه توسط وزارت نیرو یا شرکتهای آب منطقه‌ای تعیین می‌گردد. حریم انهار طبیعی، رودخانه‌ها و مسیله‌ها (اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند) و مردابها و برکه‌های طبیعی برای عملیات لایروبی و بهره‌برداری، از یک تا بیست متر و برای حفاظت کیفی آب رودخانه‌ها، انهار طبیعی و برکه‌ها تا یکصد و پنجاه متر (تراز افقی) از منتهی‌الیه بستر خواهد بود که بنا به مورد و نوع مصرف و وضع رودخانه، نهر طبیعی و برکه به وسیله وزارت نیرو یا شرکتهای آب منطقه‌ای تعیین می‌گردد.

وفق مقررات موجود، بستر در مالکیت دولت یا حکومت است لیکن حریم در مالکیت صاحب ملک. به عبارت دیگر، حریمی که وزارت نیرو باتوجه به پهنای بستر تعیین می‌کند، وارد ملک خصوصی مجاورین رودخانه می‌گردد و حقی در ملک اشخاص خصوصی با عنوان حق حریم از نوع حق ارتفاق برای دولت ایجاد میکند. صاحب حق حریم (وزارت نیرو به نمایندگی از حکومت جمهوری اسلامی ایران) نمی‌تواند در حریم، به غیر آنچه مقصود از حریم است عمل و تصرف دیگری انجام دهد و از سوی دیگر صاحب ملک نیز نمی‌تواند در اراضی حریم، اقدام و عملی انجام دهد که باعث تضرر صاحب حریم گردد.

از طرف دیگر پهنای بستر که باتوجه به دوره بازگشت ۲۵ ساله تعیین میشود، ممکن است در دوره‌های بعدی تغییر یافته و کم یا زیاد شود که در صورت افزایش آن با مالکیت خصوصی اشخاص تداخل می‌نماید و حریم نیز جابجا خواهد شد.

قانون توزیع عادلانه آب، در ماده ۲ ضمن اعلام اینکه بستر و حریم «در اختیار حکومت» است، قید مهمی نیز وارد کرده است و مقرر می‌دارد: «در صورت عدم احیاء قبل از تصویب قانون نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی». در بندهای «ح» و «ط» از ماده ۱ و ماده ۱۹ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۵ این قبیل حیات را محترم دانسته است.

البته به نظر می‌رسد اولاً این قید متوجه «اراضی ساحلی و اراضی مستحده که در اثر پائین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مردابها و باتلاق‌ها» است نه بستر و حریم رودخانه‌ها و در ثانی حتی با فرض اینکه قید مذکور متوجه بستر و حریم رودخانه‌ها نیز هست، همچنان اختیار وزارت نیرو در تشخیص آنها به عنوان مزاحم و تملک یا قلع اعیانیها با جبران خسارات پابرجا خواهد بود.

در این ارتباط باید توجه نمود که با تثبیت مالکیت دولت بر بستر و حریم در سال ۱۳۴۷ به موجب «قانون آب و نحوه ملی شدن آن» مادام که این مالکیت به موجب قانون یا رای دادگاه سلب نشده باشد، معتبر خواهد بود و قید «در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران» در قانون توزیع عادلانه آب آن را از مالکیت دولت خارج نمی‌کند. لذا حیات قبل از سال ۱۳۵۸ زمانی معتبر است که بر روی بستر یا حریمی که به موجب قانون معتبر متعلق به دولت بوده است، بدون مجوز قانونی صورت نگرفته باشد و گرنه چنین حیاتی معتبر نخواهد بود.

در ادامه سوابقاتی که از شرکت در این زمینه به عمل آمده است و پاسخهای واصله بررسی می‌شوند:

در پاسخ به این سوال که: آیا شرکت در ارتباط با تمامی رودخانه‌ها و نه‌رهای طبیعی و مسیله‌ها، قید شده در تبصره ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، اقدام به تعیین پهنای بستر و حریم آنها نموده و به اطلاع ساکنین محلی رسانده است؟ شرکت پاسخ داده است: «... از مجموع ۱۴۶۰۰۰ کیلومتر رودخانه اصلی و فرعی شناسایی شده در کشور حدود ۷۵۰۰۰ کیلومتر از این رودخانه‌ها از مراکز جمعیتی، شهری، روستایی و اراضی کشاورزی عبور می‌نماید که این رودخانه‌ها به عنوان اولویت اول مطالعاتی وزارت نیرو در انجام مطالعات حد بستر و حریم تشخیص داده شده‌اند. از مجموع ۷۵۰۰۰ کیلومتر رودخانه دارای اولویت، تاکنون مطالعات ۷۰ درصد آنها به طول ۵۳۰۰۰ کیلومتر انجام شده است و براساس اهداف برنامه ششم توسعه، مانده تعهدات باید تا پایان برنامه محقق گردد.

بر اساس پاسخ واصله از وزارت نیرو، «در اکثر رودخانه‌های واقع در مناطق سیل‌زده شامل رودخانه‌های کرخه، دز، کارون، گرگانرود، کشکان و سرشاخه‌ها، سیمره و سایر رودخانه‌های دیگر، مطالعات سراسری تعیین حد بستر و حریم رودخانه انجام شده و حدود مربوطه، بعد از اعلام عمومی و طی فرایند قانونی جهت جانمایی در سامانه کاداستر ملی به منظور جلوگیری از صدور سند و هرگونه اقدام ناهماهنگ به ادارات ثبت استانی نیز اعلام گردیده است. در خصوص نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب، باید اعلام داشت تهیه این نقشه‌ها جزو تکالیف وزارت نیرو نمی‌باشد. ولی در مناطقی که به دلیل همجواری رودخانه‌ها با مراکز جمعیتی و خطرپذیری سیلاب، موضوع از درجه حساسیت بالاتری نسبت به سایر مناطق قرار دارد و اعتبارات مورد نیاز نیز برای توسعه عملیات نقشه‌برداری در پهنه سیلابدشت تامین شده باشد، این نقشه‌ها تهیه می‌شوند (نظیر رودخانه‌های استان خوزستان).»

همچنین: «برنامه‌ها و عملکرد وزارت نیرو در این بخش، در شکل ۲-۱ نمایش داده شده است. در اکثر رودخانه‌های واقع در مناطق سیل‌زده شامل رودخانه‌های کرخه، دز، کارون، گرگانرود، کشکان و سرشاخه‌ها، سیمره و سایر رودخانه‌های دیگر، مطالعات تعیین حد بستر و حریم رودخانه انجام شده و حدود مربوطه، بعد از اعلام عمومی و طی فرایند قانونی جهت جانمایی در سامانه کاداستر ملی به

گزارش ملی سیلاب‌ها

منظور جلوگیری از صدور سند و هرگونه اقدام ناهماهنگ به ادارات ثبت استانی اعلام گردیده است. از این رو، نقشه حدود تعیین شده در استان‌ها موجود و در صورت نیاز قابل وصول می‌باشد.»



شکل ۱-۱ برنامه‌ها و عملکرد وزارت نیرو در انجام مطالعات حد بستر و حریم رودخانه‌ها

در این ارتباط ضابطه شماره ۶۷۹ تحت عنوان: «شرح خدمات مطالعات تعیین حد بستر و حریم و مرحله اول ساماندهی رودخانه» از سوی سازمان برنامه و بودجه تنظیم شده است.

این پاسخها دقیق نیستند. چرا که انجام مطالعات، به معنای تعیین حد بستر و حریم رودخانه نیست. باتوجه به اینکه، این تکلیف از سال ۱۳۶۱ با تصویب قانون توزیع عادلانه آب بر عهده وزارت نیرو و بعداً برعهده شرکت گذاشته شده است، مشخص نیست که وزارت نیرو در طول مدت ۳۷ سال در این ارتباط چرا کاری نکرده است؟

۳- تخلیه و قلع اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و مسیلها

الف) تبصره ۳ ماده ۲ «قانون توزیع عادلانه آب» ۱۳۶۱

ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.

ب) تبصره ۴ ماده ۲ «قانون توزیع عادلانه آب» ۱۳۶۱

وزارت نیرو در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد.

ج) ماده ۶ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیلها، مردابها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های

آبرسانی، آبیاری و زهکشی ۱۳۷۹/۸/۱۱

پس از تعیین و تشخیص میزان بستر و حریم رودخانه، نهر، مسیل، مرداب و برکه طبیعی در صورتی که شرکت آب منطقه‌ای قلع و قمع اعیانی اعم از اشجار و غیر آن واقع در بستر و حریم را برای استفاده از امور مربوط به آب و برق لازم بداند، براساس مقررات مربوط اقدام خواهد نمود.

د) آیین‌نامه حریم مخازن، تأسیسات آبی، کانالهای عمومی آبرسانی، آبیاری و زهکشی ۷۱/۴/۲۴

ماده ۶- وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداریها، سازمانها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به وظایف خود یا صدور پروانه ساختمان یا نظایر آن، بحد بست، حریم رودخانه‌ها، مسیلها، مردابها و برکه‌های طبیعی را در داخل محدوده استحقاقی از شهرداریها و در خارج از این محدوده، از شرکت‌های آب منطقه‌ای و در استان خوزستان از سازمان آب و برق خوزستان استعلام نمایند. دستگاه‌های یاد شده موظفند حداکثر ظرف بیست روز پس از تاریخ دریافت پاسخ، استعلام را بدهند. اعلام نکردن پاسخ در مدت تعیین شده، به مفهوم بلامانع بودن اجرای طرح است.

در مورد قلع اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانالهای عمومی و مسیلها و مرداب برکه‌های طبیعی که وزارت نیرو آنها را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد، باید در مورد بستر و حریم قایل به تفکیک شد چرا که بستر در مالکیت یا اختیار دولت است در حالی که حریم در مالکیت صاحب آن است.

در این خصوص به مجوز مورد تصریح در تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب باید توجه داشت:

شخصی که بدون مجوز، در بستر تصرف و مستحذات ایجاد نماید، متصرف غیر قانونی است لذا بعد از اعلام وفق تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، قابل تخلیه و قلع از طرف وزارت نیرو با نظارت دادستان خواهد بود.

لیکن شخصی که به موجب مجوز صادره از وزارت نیرو وفق تبصره ۳ ماده ۲ همان قانون، تصرف و احداث کرده باشد، در این صورت هم امر تشخیص مزاحمت توسط وزارت نیرو قابل اعتراض در دیوان خواهد بود و هم در صورت حکم نهایی به رفع تصرف و قلع، باید جبران خسارت گردد.

لیکن در مورد آنچه که در حریم احداث شده است در صورت تشخیص مزاحمت آن اولاً این تشخیص یک عمل اداری و قبل اعتراض در دیوان عدالت اداری خواهد بود و در ثانی در صورت احراز صحت تشخیص باید ضمن جبران خسارات به عمل آید.

قابل ذکر است که تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها را منوط به اجازه وزارت نیرو دانسته است نه دخل و تصرف در حریم رودخانه‌ها را.

در ادامه به سوالات مطروحه از شرکت در این خصوص و پاسخهای واصله از شرکت می‌پردازیم:

گزارش ملی سیلابها

در پاسخ به این سوال که: در ۱۰ سال گذشته شرکت چه تعداد از اعیانیهای موجود در بستر انهار و رودخانهها را مزاحم تشخیص داده و تخلیه یا قلع کرده است؟ شرکت پاسخ داده است: به دلیل عدم وجود آرشیو حقوقی مستند، پاسخگویی به این سوال امکانپذیر نمیباشد. البته ابراز امیدواری کرده است که با راهاندازی سامانه (سامیر) این امر ممکن گردد.^{۳۸}

در پاسخ به این سوال که: از سال ۱۳۹۰ تا پایان ۱۳۹۷ شرکت اقدام به رفع تصرف از بستر رودخانهها، انهار یا مسیلهها نموده است؟ چند مورد؟ کجا؟ شرکت پاسخ داده است: «... تاکنون علیرغم تمامی مشکلات و موانع ناشی از حفاظت اراضی ملی و انفال در کشور، ۲۲۲۰۰ هکتار از تصرفات مزاحم اراضی بستر و حریم با تعامل بسیار مناسب قوه قضائیه بعد از طی مراحل قانونی آزاد شده است و ازاد سازی سالانه ۲۰۰۰ هکتار از اراضی دارای اولویت در برنامه کاری این وزارت قرار دارد. ... در برخی از استانها با مشارکت مسئولین استانی و تعامل بخش قضایی، اقدامات ارزندهای صورت پذیرفته است که از جمله آن، می توان به اقدامات استانهای اصفهان و چهارمحال و بختیاری (آزادسازی سراسری زاینده رود)، خراسان رضوی (آزادسازی سراسری کشف رود) و تهران (آزاد سازی سراسری رودخانه کن) اشاره نمود. ...»^{۳۹}

وفق پاسخ واصله از وزارت نیرو: «تنگشدهای مجرای رودخانه ناشی از ساخت و ساز بدون هماهنگی با وزارت نیرو، عدم رعایت نقشههای حد بستر و حریم در طرحهای هادی و تفصیلی به عنوان مبنای صدور مجوز استقرار کاربری، احداث تاسیسات زیر بنایی همچون پل، جاده و غیره بدون تامین آبگذری مناسب، ساماندهی غیر اصولی در مناطق شهری و روستایی توسط متولیان امر و سایر موارد می توانند در زمره عوامل تشدید کننده خسارت سیل محسوب گردند. در این راستا لازم به توضیح است که تاکنون بالغ بر ۲۴۰۰ مورد سازه تقاطعی غیر اصولی و فاقد آبگذری مناسب در رودخانههای کشور شناسایی شده است. به طور مشخص در سه استان سیل زده خوزستان، گلستان و لرستان تاکنون به ترتیب ۳۰، ۳۶۵ و ۴۹ (در مجموع ۴۴۴) سازه تقاطعی غیراصولی و فاقد آبگذری مناسب شناسایی و به مبادی ذیربط اعلام شده است که از این تعداد، صرفاً یک سازه در استان خوزستان اصلاح گردیده است.»

وفق گزارش مرکز پژوهشهای مجلس از علل وقوع سیلهاى اخیر: «تغییر کاربری بستر و حریم منابع مهم آبی (بستر و حریم منابع آبی ساکن و جاری) هم موجب شکنندگی بافت خاک و ناپایداری بافت خاک شده و هم موجب کاهش قدرت و توان پذیرندگی مازاد آبهای ناشی از بارش به دلیل وجود موانع فیزیکی و مستحذات سر راهی شده است»^{۴۰} همچنین: «دست اندازی به تالابهای فصلی و دائمی در حاشیه رودخانههای دز، کارون و کرخه و مسدود کردن مسیلههای طبیعی باعث پخش سیلاب در اراضی کشاورزی و یا خانههای روستایی شده است.»^{۴۱}

لذا، به نظر نمی رسد که پاسخ ارایه شده از سوی وزارت نیرو در ارتباط با ایفای وظایف قانونی شرکت قانع کننده باشد. چراکه: اولاً، شرکت موظف است بستر و حریم رودخانه ها را تعیین نماید. بعداً از تعیین بستر و حریم رودخانه، هرگونه دخل و تصرف از طرف هر شخص باید با مجوز وزارت نیرو به عمل آید. لذا، وزارت نیرو نباید مجوزی صادر نماید که موجب دخل تصرف در بستر یا حریم رودخانه به نحوی شود که مانع آبگذری در شرایط بروز سیل گردد. مشخص نیست که وزارت نیرو چه تعداد و در چه مواردی

^{۳۸} . معاون آب و آفای، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۱۰، شماره ۳.

^{۳۹} . معاون آب و آفای، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۱۸، شماره ۹.

^{۴۰} . دفتر مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست) مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، «بررسی علل وقوع سیلهاى اخیر کشور از دیدگاه زیست محیطی»، شماره مسلسل: ۱۶۴۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۸، ص ۴.

^{۴۱} . همان، ص ۸.

مجوز مورد اشاره در این ماده قانونی را صادر کرده است و همچنین مشخص نیست مجوزهای صادره و دخل و تصرفها چه تاثیری در تشدید خسارات سیلابها داشته است.

ثانیا. وزارت نیرو در صورتی که اعیانیهای موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانالهای عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب مزاحم تشخیص دهد باید نسبت به تخلیه و قلع با اجازه و نظارت دادستان اقدام نماید. لذا هر گونه دخل و تصرف بدون مجوز که مانع آگذری کافی در زمان سیل گردد، باید از سوی شرکت مزاحم تشخیص و قلع گردد. وزارت نیرو اعتراف دارد که تنگ‌شدگی مجرای رودخانه ناشی از ساخت و ساز بدون هماهنگی با وزارت نیرو موجب تشدید خسارات سیل شده است. لذا مشخص می‌شود که شرکت نسبت به ایفای تکالیف قانونی خود در این ارتباط بقدر کفایت اقدام نکرده است.



شکل ۱-۲ تخریب ریل راه آهن در غرب آق قلا برای تخلیه سیل

برای نمونه، در سیل واقعه در شهر آق قلا، یکی از عوامل تشدید خسارت سیل، برخورد جریان آب با موانعی نظیر راه ارتباطی روستای آقدکش، راه آهن آق قلا به اینچه برون و مسیر کمربندی شمالی شهر ذکر شده است که بصورت عمود مسیر رودخانه گرگانرود را قطع می‌کنند و زیرآگذر کافی در آن تعبیه نشده است. به گزارش کارگروه مهندسی رودخانه و سازه‌های هیدرولیکی، یکی از عوامل تشدید خسارت سیل در استان گلستان، عدم پیش‌بینی ظرفیت مناسب برای زیرآب‌گذرهای ریل راه آهن و عدم طراحی مناسب پلها بوده است.



شکل ۱-۳ برش عرضی و تخریب جاده آق قلا-اینچه برون برای تخلیه سیل آق قلا

گزارش ملی سیلاب‌ها

بدیهی است که هم در ارتباط با مسیر رودخانه و هم در ارتباط با سایر مسیلهای موجود باید مجوزهای لازم از شرکت اخذ می‌شده است و مشخص نیست که آیا شرکت مجوزی در این ارتباط صادر کرده است یا خیر. چنانچه مجوزهای لازم از شرکت اخذ نشده است، مشخص نیست که چرا شرکت سکوت کرده است؟

همین موضوع در سیل واقعه در شیراز و خوزستان و منطقه هورالعظیم نیز صادق است. اظهار شده است که:

- « متأسفانه با تغییر دولت (دولت‌های نهم و دهم) تالاب «دایک بندی» (ایجاد خاکریز) شد و مانع ورود آب شدند.»^{۴۲}
- « جاده های اصلی نظامی که در زمان جنگ و بعد از آن ساخته شدند هورالعظیم را به پنج حوضچه (مخزن) تقسیم کرده اند.»^{۴۳}

- « شرکت های نفتی برای جلوگیری از آبگیری اطراف تاسیسات نفتی اقدام به خاکریزی یا مسدود کردن دهانه‌های کالورت‌ها (زیرآبگذرها) می‌کنند.»^{۴۴}

باتوجه به اینکه دخل و تصرف در برکه و تالاب طبیعی نیاز به مجوز وزارت نیرو دارد، مشخص نیست دخل و تصرفهای فوق‌الذکر آیا با مجوز وزارت نیرو بوده است یا خیر و اگر جواب مثبت باشد دلایل صدور چنین مجوزهایی چه بوده و اگر مجوزی صادر نشده است دلیل سکوت و عدم پیگیری موضوع از سوی وزارت نیرو باید اعلام گردد.

البته در ارتباط با این تکالیف و اختیارات تداخل بین وزارت نیرو و شهرداری وجود دارد. به نحوی که وفق تبصره ۳ ماده ۲ «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱ ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو. درحالی که وفق ماده ۶ «آیین‌نامه حریم مخازن، تأسیسات آبی، کانالهای عمومی آبرسانی، آبیاری و زهکشی» مصوب ۷۱/۴/۲۴ وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها، شرکتهای دولتی، شهرداریها، سازمانها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به وظایف خود یا صدور پروانه ساختمان یا نظایر آن، بحد بست، حریم رودخانه‌ها، مسیله‌ها، مردابها و برکه‌های طبیعی را در داخل محدوده استحقاقی از شهرداریها و در خارج از این محدوده، از شرکتهای آب منطقه‌ای استعلام نمایند. در هر حال به نظر می‌رسد اجازه وزارت نیرو لازمه هرگونه دخل و تصرفی چه در محدوده شهر و چه خارج از آن می‌باشد.

۴- لایروبی مسیر رودخانه‌ها

متن قانونی صریحی که وزارت نیرو یا شرکت را مکلف به لایروبی رودخانه‌ها نماید، وجود ندارد. لیکن از تکالیف کلی شرکت که مدیریت و کنترل بهره‌برداری از منابع آب و مسئولیت حفظ و بهره‌برداری این ثروت ملی (منابع آب) و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع که برعهده وزارت نیرو است می‌توان این تکلیف را استنباط نمود. در نظامنامه مدیریت سیلاب نیز به این تکلیف اشاره شده است.

نظامنامه مدیریت سیلاب ۱۳۹۵/۸/۱

دفاتر تخصصی و واحدهای عملیاتی شرکتهای آب منطقه‌ای پس از دریافت اطلاعاتیه پایان وضعیت سیلابی، فعالیتهای الزامی

^{۴۲} . ۹۸/۲/۱۹ <https://salameno.ir/detail/12409006>

^{۴۳} . ۹۸/۲/۲۰ <http://www.irna.ir/khuzestan/fa/News/83265379>

^{۴۴} . همان.

خود را پس از فروکش نمودن سیلاب از قبیل: لایروبی و پاکسازی رودخانه، شناسایی نقاط حادثه دیده و گلوگاه‌های آبگذری و اعلام به مراجع ذیربط، ارزیابی و برآورد میزان خسارات سیل، مرمت، بازسازی و جایگزینی تأسیسات و تجهیزات آسیب دیده، بازرسی جامع بدنه سد و تکیه‌گاه‌ها، به روز رسانی دستورالعمل‌ها و ... آغاز می‌نماید.

اگرچه در نظامنامه مدیریت سیلاب این تکلیف برای بعد از خاتمه سیلاب پیش‌بینی شده است لیکن نمیتواند منحصر به مقطع مذکور باشد. وزارت نیرو و شرکت به عنوان کارگزار وزارت نیرو در امور آب بایستی پیوسته وضعیت رودخانه‌ها را از حیث لزوم لایروبی مورد پایش قرار داده و در صورت ضرورت نسبت به لایروبی اقدام نمایند. یکی از علل تشدید خسارت سیل در استان گلستان عدم لایروبی بستر گرگانرود در محل ورود رودخانه به دریا ذکر شده است.

معمولاً بعد از احداث سد بر روی رودخانه، در پایین دست سد جریان آب کاهش یافته و موجب انباشتگی در بستر پایین دست می‌شود. این امر موجب میشود در شرایط بروز سیل، آب نتواند در مسیر بستر به جریان خود ادامه دهد و از مسیر خارج و وارد شهرها و روستاها می‌شود. لذا بازرسی مداوم بستر و در صورت لزوم لایروبی آن به منظور پیشگیری از خسارات سیل ضروری است. در واقعه سیل آق‌قلا و گمیشان یکی از علل ورود آب به این شهرها عدم لایروبی بستر رودخانه ذکر شده است که رئیس جمهور محترم نیز در بازدید از منطقه گمیشان به آن اشاره کرد. گزارش شده است: «عدم لایروبی رودخانه‌های گرگان، اترک و قره‌سو نیز جریان آب را در این رودخانه‌ها کند کرده است. مسئولان استانی و کشوری می‌توانستند با هزینه‌ای اندک این رودها را لایروبی کنند اما عدم توجه به این موضوع باعث خسارتی چند صد برابر شده است.»^{۴۵}

وفق گزارش کارگروه مهندسی رودخانه و سازه‌های هیدرولیکی، یکی از عوامل تشدید خسارت سیل در استان گلستان، عدم لایروبی رودخانه‌ها بوده است.



شکل ۱-۴ کاهش عرض موثر رودخانه در محل پل آخوندآباد

گزارش ملی سیلابها

در سوال از شرکت مبنی بر اینکه: آیا مسئولیت حفظ رودخانه‌ها و انهار شامل لایروبی آنها نیز می‌شود؟ پاسخ داده است: «وزارت نیرو مسئولیت حفظ شرایط طبیعی رودخانه‌ها را بر عهده دارد و این حفاظت ضمن تامین شرایط پایدار برای تامین آب، موجب ایمن شدن اراضی مجاور رودخانه‌ها در طغیان‌های معمولی خواهد شد. ولیکن چنانچه هدف از ساماندهی و لایروبی ایمن سازی مراکز جمعیتی برای سیلابهای فراتر از طغیانهای معمولی باشد به استناد بندهای ۲ و ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۳۴ و ماده ۱ قانون پیشگیری از خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸ اقدامات ساماندهی و لایروبی رودخانه در قالب طرحهای مورد تایید وزارت نیرو باید توسط دستگاههای متولی (وزارت کشور و شهرداریها) اجرایی گردد.»^{۴۶}

علیرغم اینکه شرکت تکلیف لایروبی را متوجه شهرداری و وزارت کشور می‌نماید، لیکن در پاسخ به این سوال که: چرا لایروبی در پایین دست سد و شمشیر انجام نشده است؟ پاسخ داده است: ... لایروبی بدون سایر اقدامات چندان اثر بخش نیست. ... انجام عملیات لایروبی در رودخانه گرگانرود از محل ردیف اعتباری «کنترل سیل در حوضه گرگانرود» به شماره طبقه بندی ۱۳۰۷۰۰۵۰۰ صورت می‌پذیرد. براساس موافقتنامه این طرح، اعتباری معادل ۶۷۳ میلیارد ریال تا پایان سال ۱۴۰۰ برای اجرای برنامه‌های کنترل سیلاب (شامل مطالعات کنترل سیلاب، اجرای عملیات ساماندهی و لایروبی) در این رودخانه مصوب شده است که تا پایان سال ۳۹۹/۹۷ میلیارد ریال آن تخصیص یافته است. شرکت آب منطقه‌ای گلستان متناسب با اعتبار تخصیصی ظرف ۵ سال اخیر نسبت به اجرای ۲۳ کیلومتر عملیات لایروبی در این رودخانه اقدام نموده است.»^{۴۷}

ماده (۱) قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸ در این ارتباط مقرر می‌دارد:

«به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی وزارت کشور مکلف است بلافاصله پس از تصویب این قانون کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورده ...» البته این قانون به لایروبی اشاره نکرده است لیکن «کلیه اقدامات لازم» شامل لایروبی نیز می‌شود. همچنین وفق ماده ۴ همان قانون: «وزارت کشور مجاز است اجرای ماده یک را در خارج از محدوده شهرها و همچنین در روستاهای کشور در نقاطی که ضروری تشخیص دهد به مورد اجرا بگذارد.»

همچنین بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداریها تکلیف نظیف و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب را بر عهده شهرداری گذاشته‌اند و بند ۱۴ همان ماده، اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل را به عنوان تکلیف شهرداری مقرر کرده است.

درست است که قوانین مذکور نقش مهمی برای شهرداری و وزارت کشور در مقابله با سیل قایل شده‌اند، لیکن، چنانچه قانون‌گذار لایروبی را تکلیف قانونی وزارت نیرو نداند اصولاً نباید بودجه‌ای برای این امر اختصاص داده و در اختیار وزارت نیرو قرار دهد. بنا به اظهار رییس سازمان مدیریت بحران، در کشور ۱۴۷ هزار کیلومتر رودخانه‌های بزرگ داریم که تنها حدود ۱۰ کیلومتر از این رودخانه‌ها ساماندهی شده‌اند.^{۴۸}

^{۴۶} . معاون آب و آفای پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۸ بند ۱-۸.

^{۴۷} . همان ص ۹ بند ب.

^{۴۸} . ۹۸/۰۴/۳۰ <https://www.isna.ir/news/97111106028>

گزارش وزارت نیرو حاکی از آن است که در مواردی اقدام به لایروبی مسیر رودخانه‌ها نموده است لیکن با کمبود اعتبار در این ارتباط روبرو است. به گزارش خبرگزاری خانه ملت، بنا به گفته نایب رئیس کمیسیون انرژی مجلس منابعی در بودجه سال ۹۸ برای لایروبی رودخانه‌ها پیش‌بینی نشده است.^{۴۹}

در هر حال تکالیف قانونی هریک از شهرداری، وزارت کشور و وزارت نیرو در این ارتباط باید صریح و شفاف بیان شود و به نظر می‌رسد بهتر است قانون وزارت نیرو را به عنوان یک ارگان تخصصی مسئول تمامی امور مربوط به رودخانه چه در داخل شهرها و چه در خارج از آن بشناسد.

۵- ارتباط مستمر با هواشناسی و ایجاد سامانه های هشدار سیل در خارج از محدوده ی شهرها و ایجاد ارتباط با

سامانه های هشدار سیل محدوده ی شهرها

نظامنامه مدیریت سیلاب ۱۳۹۵/۸/۱

صدور پیش هشدار وقایع سیلاب در سطح کشور (برای استفاده شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو) بر عهده موسسه تحقیقات آب قرار گرفته است و صدور هشدارهای سیلاب در سطح استانی و محلی نیز بر عهده شرکت‌های آب منطقه‌ای قرار دارد.

پاسخ واصله از وزارت نیرو در این ارتباط حاکی است:

« در پیگیری‌های انجام شده، مشخص گردید که اطلاعات مناسبی از پیش‌بینی بارش کوتاه‌مدت از طرف سازمان هواشناسی در دسترس قرار نمی‌گیرد، از این رو، موضوع پیش‌بینی کوتاه‌مدت بارش با هدف پیش‌بینی میزان حجم و دبی سیلاب مربوطه به عنوان فاز اول سامانه هشدار سیلاب در دستور موسسه قرار گرفت.

فاز اول توسعه سامانه هشدار سیلاب موسسه به دریافت اطلاعات مدل‌های پیش‌بینی هواشناسی جهانی و تولید مدل‌های منطقه‌ای با قدرت تفکیک مکانی بالا اختصاص داده شد. هم اکنون این سامانه که در بستر اینترنت به نشانی <http://fws.wri.ac.ir> قابل دسترسی می‌باشد، خدمات زیر را به کاربران معرفی شده از طرف دستگاه‌های مختلف زیرمجموعه وزارت نیرو ارائه می‌نماید:

- مشاهده بارش و باران پیش‌بینی شده توسط مدل جهانی GFS تا ۱۰ روز آینده در بازه‌های زمانی ۳ ساعته و مجموع بارش روزهای آینده با به‌روزرسانی ۴ مرتبه در روز (هر ۶ ساعت)

- اجرای مدل منطقه‌ای WRF با قدرت تفکیک مکانی ۸ کیلومتر برای کل سطح کشور در ۳ پیکربندی مختلف و ارائه خروجی بارش و باران پیش‌بینی شده تا ۴ روز آینده در بازه‌های زمانی ۳ ساعته و مجموع بارش روزهای آینده با به‌روزرسانی ۴ مرتبه در روز (هر ۶ ساعت)

- امکان مشاهده و دریافت گزارش و نمودار مقادیر متوسط و حداکثر نقطه‌ای پیش‌بینی بارش و باران مدل‌های جهانی و منطقه‌ای در سطح استان‌ها، حوضه‌های آبریز درجه ۳ و بیش از ۴۰۰۰ ایستگاه باران‌سنجی در سطح کشور

^{۴۹} . <https://www.icana.ir/Fa/News/426864> ۹۸/۰۴/۳۰

گزارش ملی سیلاب‌ها

- امکان مشاهده لایه‌های اطلاعاتی متنوع، از قبیل حوضه‌های آبریز درجه ۲، سدها و حوضه‌های آبریز آن‌ها، رودخانه‌ها و ایستگاه‌های هیدرومتری در سطح کشور».

همچنین وزارت نیرو در این ارتباط اظهار می‌دارد:

« در شرایط اخیر، دریافت داده از ایستگاه‌های آب و هواشناسی در اغلب استان‌های تحت تاثیر سیلاب بر اساس فرایند دریافت مستقیم داده از متصدیان ایستگاه‌های آب و هواشناسی صورت گرفته است. متصدیان ایستگاه‌های آب و هواشناسی در استان‌های لرستان، کرمانشاه، ایلام، گلستان، مازندران، چهارمحال بختیاری، کهگیلویه و بویر احمد و خوزستان به صورت مستمر داده‌های منجر به سیلاب شامل بارندگی و تراز سطح آب ایستگاه‌های هیدرومتری را ثبت و گزارش نموده‌اند. از طرفی، در استان خوزستان، به دلیل توجه ویژه به ایجاد سامانه‌های یکپارچه دریافت برخط داده (مانیتورینگ) طی سال‌های اخیر، دریافت خودکار داده‌ها به صورت ساعتی از ایستگاه‌های هیدرومتری و باران‌سنجی برخط صورت گرفته و در اختیار تصمیم‌گیران و مدیران سیلاب قرار می‌گرفت که نقش بسیار چشمگیری در تصمیم‌سازی مدیریت مخازن و سیلاب داشت. می‌توان اذعان نمود دریافت و گزارش داده‌های آب و هواشناسی از مجموعه ایستگاه‌های سنجش به صورت حداکثری و متناسب با پتانسیل موجود، به خوبی انجام شد. با این حال ایجاد زیرساخت‌های مربوط به برخط‌سازی ایستگاه‌های آب و هواشناسی و سامانه مانیتورینگ مشابه با آنچه در استان خوزستان برقرار است، یک ضرورت در سایر استان‌ها محسوب گردیده و دریافت داده صرفاً بر مبنای قرائت مستقیم متصدیان، کافی به نظر نمی‌رسد.»

« دامنه همکاری وزارت نیرو با سازمان هواشناسی بسیار گسترده بوده به طوری که تفاهم‌نامه مشترکی بین سازمان هواشناسی و معاونت آب و آبفای وزارت نیرو در سال ۱۳۹۳ و به مدت پنج سال منعقد گردید که بر اساس آن همکاری‌های مشترک بین دو سازمان تعریف گردیده است.»

علیرغم پاسخهای مذکور، مشخص نیست در قبل از بروز سیل‌های موضوع گزارش چه تعداد هشدار پیش‌آگهی صادر شده و تاثیر آنها چه بوده است.

۶- جمع آوری اطلاعات پایه و مستند سازی اطلاعات سیلاب کشور:

شرکت تهیه اطلاعات پایه و تخصصی رودخانه‌ها را جزو وظایف وزارت نیرو می‌داند و اظهار میدارد: پارامترهای اقلیمی در شرایط عادی و سیلاب تولید و ثبت می‌شوند و بعد از تایید شرکت در بانک اطلاعاتی جامع ذخیره می‌شوند. دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل این شرکت نیز به منظور ثبت اطلاعات کلی سیلابهای مخرب سالهای ۸۸ لغایت ۹۷ در قالب فرمتی مشخص نسبت به ذخیره سازی گزارشهای واصله از شرکتهای آب منطقه‌ای اقدام نموده است.

سوم- وظایف قانونی و عملکرد شرکت در حین بروز سیلابهای ۹۷-۹۸

مقرره قانونی صریحی که تکالیف شرکت را در حین وقوع سیلاب مقرر نماید، وجود ندارد. لیکن در اساسنامه شرکت و «نظامنامه مدیریت سیلاب» و «شرح وظایف کارگروه تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب» نکاتی وجود دارند که بیشتر متوجه حفظ تأسیسات شرکت می‌باشد.

الف) قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۷:

ماده ۱۹ - وزارت آب و برق موظف است به منظور تأمین آب مورد نیاز کشور از طرق زیر اقدام مقتضی به عمل آورد: الف - مهار کردن سیلابها و ذخیره نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی و زیر زمینی

ب) اساسنامه شرکت مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷ هیأت وزیران

ماده ۷ - موضوع فعالیت شرکت عبارت است از: ...

۵- - راهبری و انجام نظارت در شناخت، مطالعه و اجرای طرحهای ... مهندسی رودخانه ها و سواحل، کنترل سیلاب

ج) نظامنامه مدیریت سیلاب ۱۳۹۵/۸/۱:

- اجرای سناریوهای آگیری و خروجی سدها
- اجرای طرح های مواجهه با سیلاب، اعلام نیازهای تأسیسات حادثه دیده به شرکتهای معین، انجام تعمیرات اضطراری تأسیسات آسیب دیده و تأمین آب شرب.

د) شرح وظایف کارگروه تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب

- هماهنگی و برنامه ریزی به منظور رعایت کلیه نکات ایمنی در هنگام مقابله به نحوی که عملیات مقابله با بحران در امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب خطر جدیدی بر ساکنان منطقه آسیب دیده وارد ننماید.
- برنامه ریزی به منظور تأمین آب و برق در شرایط بحرانی برای مراکز اسکان موقت.
- برآورد اولیه خسارات ریالی وارد شده به تأسیسات برق ، آب و فاضلاب
- تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب دیده در بخش سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب.

۱- راهبری و انجام نظارت در شناخت، مطالعه و اجرای طرحهای کنترل سیلاب

تکلیف کنترل سیلاب البته به منظور تأمین آب تکلیفی است که به موجب بند الف ماده ۱۹ قانون آب و نحوه ملی شدن آن مصوب ۱۳۴۷/۴/۷ برعهده وزارت نیرو و شرکت گذاشته شده است. همچنین این تکلیف در اساسنامه شرکت نیز پیش‌بینی شده است. به موجب این مقرره شرکت باید طرحهای کنترل سیلاب را اجرا و بر آن نظارت نماید. این مقرره نیاز به تدوین دستورالعمل و شرح اقدامات جهت کنترل سیلاب در حین وقوع دارد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در هر حال شرکت وظیفه کنترل سیلاب را برعهده دارد و باید در راستای کنترل سیلاب تمامی اقدامات ممکن را به عمل آورد. در پاسخ به این سوال که: شرکت با استفاده از چه روشهایی سیلابها را مهار می‌کند؟ شرکت پاسخ داده است: « به طور کلی چهار راهکار عمومی برای مهار سیلابها وجود دارد:

۱- کاهش شدت جریانی سیلاب و خطرات سیلاب (کاربرد روشهای سازه‌ای و طبیعی - سازه‌ای) مانند آبخیزداری (وزارت جهاد کشاورزی)، ساماندهی رودخانه، حفاظت کناره‌های رودخانه و سیلابدشت‌ها، احداث سدهای مخزنی (از اهداف اصلی کلیه سدهای مخزنی و مهار سیلاب براساس شرایط و دستورالعمل‌های بهره‌برداری می‌باشد).

۲- کاهش آسیب پذیری در مقابل سیلاب (کاربرد روشهای غیر سازه‌ای) مانند: رعایت بستر و حریم رودخانه، تشخیص مناطق با درجه بندی خطر سیلاب (وزارت کشور)

۳- کاهش خسارات ناشی از سیلاب (کاربرد روشهای غیر سازه‌ای) مانند: ایجاد مناطق ایمن برای مواقع سیلابی، سامانه هشدار سیلاب (وزارت کشور).

۴- ایجاد آمادگی برای تحمل سیلاب (کاربرد روشهای غیر سازه‌ای) مانند: قوانین حمایتی و بیمه سیلاب (وزارت کشور).

... در راستای تحقق موارد مذکور، یکی از راه حل‌های اساسی برای مهار سیلاب‌ها و ذخیره نمودن آب رودخانه، ایجاد سد و تاسیسات آبی مربوطه است. ... در این راستا تاکنون ۱۷۸ سد ملی با حجم مخزن بالغ بر ۵۲ میلیارد مکعب از طریق مهار سیلاب ... احداث گردیده است. همچنین ۱۰۳ سد ملی با حجم مخزن ۱۹ میلیارد مکعب در دست ساخت و ۹۴ سد ملی با مخزن ۲۹ میلیارد مکعب در دست مطالعه می‌باشد. ...»^{۵۰}

در پاسخ به این سوال که: در حوادث سیل اخیر چرا شرکت در مهار سیلابها در استانهای گلستان، لرستان و خوزستان موفق نبود؟ شرکت پاسخ داده است که در سال آبی جاری بخش عمده‌ای از ورودی‌ها که با جریانات سیلابی با دوره‌های بازگشت بزرگ و با دبی‌های بالا همراه بودند، با برنامه ریزی و کنترهای مستمر در سدها تسکین و بخشی از آن نیز ذخیره سازی گردید. جالب است که شرکت موفقیت خود در مهار سیل در سه استان گلستان، لرستان و خوزستان را مشهود دانسته و تامین آب پایدار و پر شدگی مخازن سدهای در دست بهره برداری در این استانها و رهاسازی برنامه‌ریزی شده و مطمئن را نشانه این موفقیت مشهود اعلام می‌کند! در حالی که غافلگیری در مقابل سیلاب و اینکه برخی از شهرها چندین روز زیر آب بودند و خسارات وارده حاکی از چنین موفقیتی نیستند.

اگرچه برخی اقدامات از قبیل حفر کانالهای پخش سیلاب و ایجاد خاکریز انجام شده است، لیکن باتوجه به ابعاد سیلابهای اخیر و مدت زمان تداوم آب گرفتگی شهرها و خسارات وارده نمیتوان پذیرفت که شرکت موفق به کنترل سیلاب شده است.

۲- مدیریت ورودی و خروجی سدها

وفق گزارش سازمان هواشناسی، این سازمان هشدارهای مستقیمی در ارتباط با احتمال وقوع آبگرفتگی و سیلاب قبل از وقوع آن به وزارت نیرو ارسال کرده است.

^{۵۰} . معاون آب و آبفا، پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلابها، شماره ۹۸/۲۴۳۷۵/۷۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷، ص ۱۰ بند ۴-۱.

جدول ۲-۰۰ هشدارهای سازمان هواشناسی در ارتباط با احتمال وقوع سیلاب

تاریخ صدور	زمان پیش‌بینی رخداد	استانهای تحت تاثیر	نوع پدیده	شماره اخطار
۹۷/۱۲/۱۵	۹۷/۱۲/۱۷	جنوب ایلام، شمال و شرق خوزستان	آبگرفتگی و سیلاب	۱۰۹
۹۷/۱۲/۲۲	۲۴ و ۱۲/۲۴/۹۷	لرستان، ایلام، خوزستان، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، غرب فارس	بارش باران، ذوب برف، احتمال سیلاب	۱۱۳
۹۷/۱۲/۲۴	۹۷/۱۲/۲۴	گلستان	بارش و آبگرفتگی	۱۱۴
۹۷/۱۲/۲۴	۹۷/۱۲/۲۶	چهارمحال و بختیاری، کهگیلویه و بویراحمد، ایلام، خوزستان، لرستان، کرمانشاه	آبگرفتگی و طغیان رودخانه‌ها	۱۱۵
	۹۷/۱۲/۲۷	گلستان		
۹۷/۱۲/۲۵	۹۷/۱۲/۲۶	کهگیلویه و بویراحمد، شمال و شرق خوزستان، غرب کرمانشاه، غرب و جنوب فارس	طغیان رودخانه‌ها و احتمال سیلاب	۱۱۶
	۹۷/۱۲/۲۷	گلستان		
۹۷/۱۲/۲۶	۹۷/۱۲/۲۸	گلستان	آبگرفتگی و سیلاب	۱۱۷

جدول فوق نشان می‌دهد که سازمان هواشناسی از روز ۹۷/۱۲/۲۴ تا ۹۷/۱۲/۲۶ ۴ فقره اخطار در ارتباط با وقوع سیلاب و طغیان رودخانه‌ها در استان گلستان به وزارت نیرو ارسال کرده است و تاریخ وقوع آن را ۹۷/۱۲/۲۷ پیش‌بینی کرده است. اخطار طغیان رودخانه‌ها باید هشدار لازم به وزارت نیرو جهت اتخاذ تدابیر لازم برای مدیریت آب ورودی و خروجی سدها داده باشد.

حسب گزارشها، بارندگی شدید در شرق استان گلستان از ۲۶ اسفند ۱۳۹۷ آغاز شد و ۵ روز ادامه داشت که میزان آن تا ۳۰۰ میلی‌متر رسید، این بارندگی‌ها موجب شد سدهای بوستان و گلستان در شرق استان گلستان سرریز کنند. با توجه به زمان اخطارها و زمان پیش‌بینی شده برای وقوع سیلاب به نظر می‌رسد شرکت زمان کافی برای مدیریت ورودی و خروجی آب سدهای استان گلستان را داشته است لیکن به این امر اقدام نکرده است.

بنا به گزارشها: «پس از وقوع سیلاب در شهرستان گنبدکاووس یکی از مهم‌ترین مسائلی که در اذهان عمومی و رسانه‌ها مورد مباحثه قرار گرفته و اعتراض بسیاری از مردم و به ویژه آسیب‌دیدگان در این حادثه را برانگیخته است انتقاد به عملکرد اداره کل آب منطقه‌ای است که البته درباره میزان به حق بودن این انتقادات باید بررسی‌های لازم صورت بگیرد.»^{۵۱}

^{۵۱} . <http://yon.ir/i3fsD> . ۹۸/۴/۳۰

گزارش ملی سیلاب‌ها

«آنچه محور این انتقادات است تعلل مدیران این حوزه در تخلیه آب پشت سدهای شرق استان به ویژه بوستان و گلستان بوده و به نظر می‌رسد با توجه به تأیید این نظرات از سوی برخی کارشناسان شاید این اقدام می‌توانست از شدت حادثه بکاهد.»

«معاون هماهنگی امور عمرانی استاندار گلستان نیز در روز نخست حادثه در جلسه ستاد مدیریت بحران استان گلستان که در گنبدکاووس برگزار شده بود با انتقاد از تعلل اداره کل آب منطقه‌ای استان گلستان برای خالی کردن حجم سد گلستان، اظهار کرد: ما از چند روز قبل پیش‌بینی بارش باران با حجم زیاد را کرده بودیم و این موضوع را بارها به اطلاع مسئولان مربوطه رساندیم. میرمحمد غراوی با بیان اینکه شب قبل از وقوع سیل و سرریز سد نیز به مسئولان آب منطقه‌ای برای تخلیه آب سد اطلاع دادیم، افزود: در ساعت حدوداً سه و نیم بامداد نیز با اصرار فرماندار گنبدکاووس بار دیگر این درخواست را تکرار کردیم اما تا ساعت هشت صبح عملاً اتفاقی رخ نداد.»^{۵۲}

حسب گزارش شرکت آب منطقه‌ای گلستان رها سازی آب از سد گلستان قبل از ورود سیلاب صورت گرفته است. همچنین اظهار شده است که حجم آب ناشی از سیلاب در حوزه گرگانود ۲/۷ برابر ظرفیت سدها بوده است که عملاً مدیریت ورودی و خروجی را بلا اثر می‌نمود. با این حال این نتیجه بعد از پایان بارشها حاصل شده است و قبل از وقوع بارش نمی‌توان به استناد آن تکلیف شرکت در مدیریت ورودی و خروجی آب سدها را منتفی دانست.

نظر به جمیع جهات به نظر می‌رسد شرکت در استان گلستان به این تکلیف قانونی خود عمل نکرده است لیکن با توجه به تجربه گلستان، ایفای این تکلیف در استان خوزستان به نحو قابل قبول تری انجام شده است.

۳- تامین آب و برق مناطق سیل زده

وظیفه اصلی وزارت نیرو و شرکت تامین آب آشامیدنی برای مردم است و این ضرورت در حین وقوع سیل نیز که تاسیسات آب رسانی صدمه می‌بینند، همچنان وجود دارد و شرکت باید برای تامین آب آشامیدنی مناطق سیل زده اقدام نماید.

الف) قانون تاسیس وزارت نیرو ۱۳۵۳/۱۱/۲۸:

ماده ۱- به منظور حداکثر استفاده از منابع انرژی و آب کشور و همچنین تهیه و تامین انرژی و آب برای انواع مصارف اعم از صنعتی- کشاورزی و روستایی و شهری و حمل و نقل، وزارت نیرو برای انجام وظایف اساسی زیر تشکیل می‌شود:

ب) نظامنامه مدیریت سیلاب ۱۳۹۵/۸/۱:

دفتر مدیریت بحران و پدافند غیر عامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور، بلافاصله پس از دریافت پیش آگاهی، فعالیت‌های ستادی و عملیاتی مرتبط با حوزه تأمین آب شرب را با تمرکز بر تأمین کمیت و کیفیت آب شرب مورد پیگیری قرار می‌دهد.

بنا به پاسخهای واصله از وزارت نیرو به سوالات مربوطه، این وزارتخانه در استان لرستان اقدام به تهیه و توزیع ۴۰۰۰۰ بطری آب معدنی بزرگ و ۷۰۰۰ بطری آب معدنی کوچک نموده است. همچنین آب شرب روستایی و شهری و برق کلیه شهرها روستاها توسط همکاران شرکتهای آبفا و آبفار و شرکت توزیع برق در اسرع وقت وصل گردیده است.

همچنین اظهار شده است: مشکلات آبرسانی مناطق تحت تاثیر با ارسال تجهیزات و ماشین آلات از جمله ۵۱ کیلومتر لوله ۵۴ دستگاه تانکر و بیش از ۲۸۷۰۰۰ آب بسته بندی مرتفع گردیده است.

علیرغم اظهارات فوق، مواردی از مشکلات مربوط به فقدان آب شرب بهداشتی گزارش شده است. به گزارش سایت خبری تابناک به نقل از مهر آمده است: « یکی از مشکلات بهداشتی در مناطق سیل زده کشور، وجود آب‌های روان آلوده و بالا آمدن فاضلابهاست. این وضعیت به خصوص در استان خوزستان که در منطقه‌ای گرمسیری قرار دارد، جدی‌تر است و می‌بایست به فکر رسیدن روزهای گرم باشیم، روزهایی که می‌تواند در سایه مشکلات بهداشتی، از جمله کمبود آب شرب سالم و عدم مدیریت آب‌های روان، به مراتب سخت‌تر از روزهای وقوع سیل باشد.»^{۵۳} همچنین از ضروری ترین نیازهای مردم استان گلستان در زمان وقوع سیل، آب آشامیدنی ذکر شده است.^{۵۴}

۴- سایر اقدامات:

حسب اظهار شرکت برخی اقدامات قبل از وقوع سیلاب از سوی شرکت به عمل آمده که عبارتند از :

- رها سازی آب سد کبودوال و گلستان و شبکه وشمگیر
- برگزاری جلسات مدیریت بحران
- پیش بینی سطح و ارتفاع ابگرفتگی شهرستان گنبد و پیش بینی زمانهای وقوع سیلاب و اطلاع رسانی مستمر
- ایجاد سیستم انحراف سیلاب از انتهای گرگانرود
- اجرای سیستمهای انحراف سیلاب در پایاب زهکش‌های محدوده شهر گمیشان
- بازگشایی انحراف سیلاب بصیر آباد در انتهای گرگانرود
- احداث دایک حفاظتی و شکافتن کمربندی و بازگشایی زیر ریل راه‌آهن در آق‌قلا
- لایروبی انتهای رودخانه قره سو و گرگان با مشارکت سایر دستگاهها
- لایروبی زهکشهای حوزه شهرستان گمیشان و ایجاد کانال و دایک انحراف سیلاب یلمه خندان
- احداث خاک ریز
- در مدیریت سیلاب استان گلستان حدود ۱۵۵ دستگاه تجهیزات و ماشین‌آلات سنگین و سبک و حدود ۸۵۰۰۰ نفر ساعت نیروی انسانی و ۹۲۵۰۰ ساعت ماشین آلات و تجهیزات مرتبط با شرکت فعال بوده‌اند.

چهارم - وظایف قانونی و عملکرد شرکت بعد از بروز سیلابهای ۹۷-۹۸

^{۵۳} . <https://www.tabnak.ir/fa/news/891560/> . رویت شده در ۹۸/۴/۳۰

^{۵۴} . <https://b2n.ir/72108> . رویت شده در ۹۸/۴/۳۰

گزارش ملی سیلاب‌ها

در ارتباط با تکالیف قانونی شرکت در مقطع بعد از فروکش کردن سیل مقررات صریحی وجود ندارد لیکن باتوجه به تکالیف قانونی کلی شرکت در راستای ایجاد و حفاظت از تاسیسات بهره برداری از آب به نظر می‌رسد شرکت مکلف به ارزیابی خسارات وارده به تاسیسات مربوطه و تعمیر و ترمیم آن است. در نظامنامه مدیریت سیلاب به نکاتی در این خصوص اشاره شده است.

- دفاتر تخصصی و واحدهای عملیاتی شرکتهای آب منطقه‌ای پس از دریافت اطلاعاتیه پایان وضعیت سیلابی، فعالیت‌های الزامی خود را پس از فروکش نمودن سیلاب از قبیل: لایروبی و پاکسازی رودخانه، شناسایی نقاط حادثه دیده و گلوگاههای آبگذری و اعلام به مراجع ذیربط، ارزیابی و برآورد میزان خسارات سیل، مرمت، بازسازی و جایگزینی تاسیسات و تجهیزات آسیب دیده، بازرسی جامع بدنه سد و تکیه‌گاهها، به روز رسانی دستور العمل‌ها و ... آغاز می‌نماید.
- مستندسازی و ارائه گزارش تحلیلی مواجهه با سیلاب.

۱- لایروبی:

از اهم این وظایف لایروبی و پاکسازی رودخانه و مرمت و بازسازی و جایگزینی تاسیسات و تجهیزات است. در خصوص لایروبی قبلاً توضیحات ارائه شده است اضافه می‌شود که وزارت نیرو اظهار داشته است: برنامه لایروبی حدود 3000 - کیلومتر از رودخانه‌های دارای اولویت و آزاد سازی 2000 هکتار از اراضی بستر رودخانه‌های دارای گلوگاه آبگذری تدوین شده است.

۲- برآورد خسارات:

برآورد خسارات وارده به تاسیسات وزارت نیرو وفق جدول ذیل به عمل آمده است:

جدول ۳-۰۰ برآورد خسارت به تاسیسات وزارت نیرو

ردیف	استان	برآورد خسارت وارده به تاسیسات سد، شبکه آبیاری و آب زیرزمینی (میلیون ریال)	اعتبار مصوب بازسازی تاسیسات آسیب دیده تاکنون (میلیون ریال)
۱	گلستان	۵۷۲۰۰۰	۳۸۰۰۰۰
۲	لرستان	۱۰۵۰۰۰۰	۴۴۰۰۰۰
۳	خوزستان	۱۰۱۸۰۰۰	۶۵۵۰۰۰

بخش سوم- آسیب‌ها و خلاهای موجود:

- ۱) حاکمیت قانون متزلزل است. قانون نسبت افراد عادی اجرا نسبت به افراد ذی نفوذ یا ارگانهای دولتی اجرا نمی‌شود.
- ۲) موضوع مدیریت سیلاب بطور جدی مد نظر قانونگذار نبوده است.

- (۳) عدم انسجام در مدیریت سیلاب در سطح کلان به نحوی که: تصویب قانون مستلزم مطالعات جامع است. مرکزی که قانونا موظف باشد صرفا در مورد سیل مطالعه نموده و روشهای مقابله نوین را ارایه نماید، وجود ندارد و کمیته‌های مختلف پیش بینی شده در برخی قوانین نیز اهمیتی به این موضوع نداده و به تکالیف خود عمل نکرده اند.
- (۴) تعارض نسبی مقررات قانونی در امر مالکیت بستر و مالکیت و حقوق حریم
- (۵) مقررات با رویکرد بهره برداری از منابع آب وضع شده‌اند و در ارتباط با موضوع سیلاب مقررات دقیقی پیش‌بینی نشده است و نواقص زیادی وجود دارد به نحوی که بسیاری از اقدامات انجام شده از سوی وزارت نیرو و شرکت به موجب نظامنامه مدیریت سیلاب صورت می‌گیرند و مبنای صریح قانونی ندارند.
- (۶) مقررات حاضر در ارتباط با وظایف قانونی شرکت در قبل، حین و بعد از فروکش کردن سیل، پراکنده بوده و از انسجام و صراحت کافی برخوردار نیست.
- (۷) قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۳/۵ نیز تکالیف را متوجه استانداریها و شهرداریها نموده و با توجه به زمان تصویب (قبل از تشکیل وزارت نیرو) نقشی برای وزارت نیرو یا شرکت در آن دیده نشده است. این درحالی است که سیلاب در جایی خارج از شهر تشکیل و جاری میشود و مقابله با آن باید در تمام حوزه آبریز رودخانه صورت گیرد و نقش وزارت نیرو و شرکت در این زمینه باید روشن و شفاف بیان شود.
- (۸) مدیریت و مهندسی رودخانه به عنوان یک عارضه طبیعی واحد نمیتواند در قسمتی در اختیار شهرداری (داخل شهر) و در قسمتی در اختیار وزارت نیرو (خارج شهر) باشد. این موضوع موجب تداخل وظایف و اختیارات شهرداری‌ها با وزارت نیرو و نهایتا تداخل و ناکارآمدی در مواجهه با سیلاب و مدیریت امور رودخانه‌ها شده است.
- (۹) اهداف قانون بویژه در امر تعیین بستر و حریم رودخانه و رفع تصرف و قلع مستحذات غیر قانونی محقق نمی‌شود. نظارت جدی بر اجرای قوانین وجود ندارد. نظارت مجلس، سازمان بازرسی و دیوان محاسبات در این ارتباط کافی نبوده است.
- (۱۰) مواد و بندهایی از آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انه‌ار، مسیله‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۶ هیأت وزیران توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده و جایگزینی به تصویب نرسیده و آیین‌نامه کارایی خود را از دست داده است. (بند خ ماده ۱ و مواد ۳ و ۱۵).
- (۱۱) آمار و اطلاعات دقیقی از نحوه اجرای تکالیف قانونی وجود ندارد.
- (۱۲) وزارت نیرو و شرکت از اختیارات قانونی خود در منع دخل و تصرف سایر نهادها در بستر و حریم رودخانه‌ها و تالابها به نحو مطلوب استفاده نکرده یا قادر به اعمال اختیارات قانونی خود نیستند.
- (۱۳) سیستم پایش و هشدار بطور کامل و دقیق وجود ندارد.
- (۱۴) لایروبی رودخانه‌ها که اهمیت اساسی در ارتباط با موضوع سیلاب دارد، تابع مقررات خاص و دقیقی نیست.
- (۱۵) عدم دقت در تعیین دوره بازگشت سیل جهت تعیین حدود بستر و حریم رودخانه‌ها. مبنای دوره بازگشت ۲۵ ساله مقرر در آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، ... مشخص نیست. و جای سوال است که آیا تعیین یک شاخص برای کلیه مناطق کشور با توجه به تنوع جغرافیایی و اقلیمی صحیح است یا خیر؟

- (۱) تقویت حاکمیت قانون.
- (۲) رفع تناقضات مربوط به مالکیت بستر و مالکیت و حقوق حریم
- (۳) با توجه به پراکندگی، تناقضات و ناقص بودن مواد قانونی، نیاز به تصویب قانونی جهت پیشگیری و مقابله با سیلاب و ترمیم خسارات ناشی از آن احساس می‌شود. تصویب چنین قانونی نیاز به مطالعات جامع قبلی و شناسایی توانمندی‌های موجود نهادهای دولتی و سایر امکانات قابل استفاده دارد تا از تصویب قانونی که قابلیت اجرا نداشته باشد، خودداری گردد. تصویب یک ماده قانونی با توجه به امکانات موجود که اجرایی شود، بهتر از تصویب قانون مفصلی خواهد بود که اجرا نشود. شناسایی اولویتها- دخالت در حد توان دولت - ارتقای توان دولت.
- (۴) با بازنگری در قوانین موجود تمامی امور مربوط به مدیریت رودخانه‌ها و سیلها در داخل و خارج از شهرها باید صراحتاً به وزارت نیرو واگذار گردد.
- (۵) تدابیری اتخاذ گردد که وزارت نیرو در ارتباط با ممانعت از دخل و تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها از اختیارات قاطعی برخوردار باشد و همکاری مقامات قضایی بدون فوت وقت صورت گیرد.
- (۶) مدیریت پیشگیری و مقابله با سیل مستلزم مدیریت کل حوزه آبریز رودخانه‌ها از سرچشمه تا پایان مسیر توسط وزارت نیرو یا شرکت است اگرچه برخی مسائل دیگر میتواند بصورت منطقه‌ای مدیریت شود.
- (۷) وزارت نیرو باید قانوناً و به صراحت مکلف به پایش دائمی مسیر رودخانه‌ها بوده و در مناطق خطر مکلف به ایجاد سیستم هشدار شود.
- (۸) وزارت نیرو یا شرکت باید قانوناً مکلف به پایش مستمر میزان آبگذری بستر رودخانه‌ها بوده و لایروبی رودخانه‌ها تکلیف قانونی وزارتخانه یا شرکت شناخته شود.
- (۹) عدم ایفای تکالیف قانونی باید موجب مسئولیت و جبران خسارت باشد.
- (۱۰) باید سیستم نظارتی مستقل که ناظر بر اجرای قانون باشد، ایجاد و کارآمدی و اثربخشی طرحهای اجرا شده ارزیابی و آمار و اطلاعات مربوطه در اختیار عموم قرار گیرد.
- (۱۱) در سیل‌های اخیر با توجه به شدت آنها، مستحدمات شخصی اشخاص که حتی در بستر و حریم تعیین شده رودخانه قرار داشتند، تخریب شده‌اند و حال بعد از فروکش کردن سیلاب احداث مجدد در همان موقعیت عاقلانه به نظر نمی‌رسد از طرفی تعیین حدود بستر و حریم با دوره بازگشت ۵۰۰ ساله نیز (ذکر میشود که سیل‌های اخیر با دوره بازگشت ۵۰۰ ساله بوده‌اند) توجیه چندانی ندارد. لذا ضروری است در مورد کاربری اراضی مذکور تعیین تکلف گردد.
- (۱۲) ایجاد انسجام در مدیریت موضوع در سطح کلان به نحوی که:
 - الف- مرکزی کوچک اما کارآمد تشکیل شود تا ضمن مطالعه و پژوهش مستمر درخصوص موضوع نسبت به ارائه راهکارهای مفید، موثر و روزآمد با توجه به جغرافیا و اقلیم کشور به قانونگذاران و مجریان رایه دهد.
 - توجه: اگر چنین مرکزی خاصیتی جز این نداشته باشد که صرفاً به ترجمه ناشیانه متون انگلیسی و غیره پرداخته و اسم آن را مطالعه و پژوهش بگذارد و به هرحال مبالغی نصیب کسانی شود، تشکیل نشود بهتر است.
 - ب- با فرض تشکیل مرکز پژوهشی کارآمد، این مرکز باید نتیجه مطالعات خود را ارتباط با مدیریت سیلاب و مقابله با آن در اختیار مجریان و قانونگذاران و جامعه بگذارد.

ج- کارشناسان در قوه مجریه باید راهکارهای عملی از مطالعات مذکور که برای مدیریت سیلاب ضرورت دارند، استخراج و شیوه عملیاتی کردن آن را تدوین نمایند.

د- بررسی شود کدام یک از ضرورت‌های مذکور در حال حاضر در قوانین پیش بینی شده اند و کدام نشده اند.

ه - با توجه به توان و قابلیت‌های نهادهای قوه مجریه باید بررسی شود که کدام یک از نهادها به نحو بهتری میتوانند کدام یک از ضرورت‌ها را عملیاتی کنند.

و - با بازنگری در قوانین، قانونی جدید در مورد مدیریت سیل تصویب و مسئولیت‌های هر یک از نهادها تعیین شود.

ز - قانون باید با توجه به توانایی‌های دولت به نحوی تدوین گردد که اجرا شود و صرفاً برای آرشیو تدوین نشود.

ح- نظارت دقیق بر اجرای تک تک وظایف قانونی با رویکر حصول نتیجه نهایی بر روی زمین نه کاغذ.

ط- مجدداً حاکمیت قانون

۲-۷- تبیین وظایف، صلاحیت‌ها و تحلیل عملکرد «شورای عالی مدیریت بحران کشور» و «سازمان مدیریت بحران کشور»

محمدحسین صادقی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

گزارش نهایی شهریور ماه ۱۳۹۸

۲-۷-۱- چکیده

گزارش پژوهشی حاضر درصدد پاسخ به سوالات مطروحه پیوست حکم ریاست جمهوری از جمله پرسش تحلیل مزایا و معایب نظام حقوقی مدیریت سیلاب است و به دو مبحث عمده تقسیم می‌شود؛ نخست وظایف و صلاحیت‌های شورای عالی و سازمان مدیریت بحران کشور بدون توجه به عملکرد آن‌ها و مسائل روز، تبیین و تحلیل خواهد شد. از آنجا که به موجب ماده ۲۶ قانون جدیدالتصویب «تصمیمات سازمان و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط مبتنی بر احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ در طول سال‌های ۱۳۹۴ تا زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون تنفیذ می‌شود» و عملکرد شورای عالی و سازمان در حوادث سیل اخیر قاعداً با توجه به مقطع زمانی، ناظر بر قانون مصوب سال ۱۳۸۷ است و این قانون حاکم بر تصمیمات و اقدامات سازمان بوده است؛ با این اقدام قانونی مجلس در ماده ۲۶ قانون جدید تصمیمات سازمان در بازه زمانی (از ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸) که مع الاسف قانون معتبر نبود، تنفیذ گردیده، لذا در ادامه گزارش کلیه تحلیل‌های عملکرد سازمان معطوف به قانون سال ۱۳۸۷ خواهد بود. زیرا قانون جدید اخیراً در شهریورماه ابلاغ شده و تحلیل عملکرد بر مبنای آن فاقد وجاهت و منطق حقوقی خواهد بود.

سلسله مراتب نهادی و ساختارهای مدیریت بحران به موجب قانون پیش گفته بدین ترتیب است که به موجب بند ۳ «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» ابلاغی ۱۳۸۴ مبنی بر ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران، بالاترین ساختار و رکن مدیریتی مدیریت بحران می‌باید با تعیین رئیس‌جمهور باشد. به نظر می‌رسد تفسیر قانونگذار از این سیاست کلی منجر به تعیین رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورای

گزارش ملی سیلاب‌ها

عالی مدیریت بحران شده است. مدیریت بحران و ارائه خدمات عمومی در وضعیت بحرانی، دارای سلسله مراتبی میان نهادهای مختلف است و در راس آن شورای عالی مدیریت بحران قرار دارد. در رابطه با ضرورت یا عدم ضرورت این شورا دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. برخی فعالان عرصه مدیریت بحران معتقدند از اساس پیش بینی شورای عالی مدیریت بحران ضرورتی ندارد. عمده دلایل این گروه بر محور عدم اجرای قانون استوار است و این موضوع را ناشی از عدم تشکیل جلسات شورا می‌دانند و آورده‌اند: «اجرای قانون به طور عمده منوط به تشکیل شورای عالی و اخذ تصمیمات لازم و نیز بررسی و تصویب پیشنهادهای آیین نامه‌ها و مصوبات مختلف است. یک نگاه کارشناسانه و واقع‌گرایانه به ترکیب شورای عالی نشان می‌دهد که تشکیل چنین شورایی اگر نگوییم عملاً ناشدنی است، بسیار مشکل است کما اینکه یک جلسه رسمی با ریاست رئیس جمهور طی پنج سال اجرای آزمایشی قانون صورت نگرفته است». در مقابل برخی دیگر بر ضرورت وجود این شورا تاکید می‌کنند و معتقدند: تجربه پیشین فقدان یک رکن عالی در سطح فراسازمانی در مدیریت بحران که به تشکیل ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه منجر شده بود، در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران کشور را جایگزین ساخت. سازمان نیز در این باره آورده: «یکی از نقاط قوت شورای عالی حضور مدیران ارشد کشوری در قوای سه گانه است». حکمرانی خوب بر مشارکت پذیری و مشورت در اتخاذ تصمیمات و غیرفردی بودن آن تاکید دارد. مشورت میان مسئولان یک امر عمومی برای اتخاذ تصمیم نهایی مورد تاکید حکمرانی خوب خواهد بود. مدیریت بحران یک امر عمومی است و برای تضمین مشارکت پذیری، تصمیم گیری در رابطه با آن می‌بایست جمعی و شورایی صورت گیرد. در نسبت سنجی ماده ۵ قانون با حکمرانی خوب به نظر می‌رسد ترکیب شورای عالی مدیریت بحران با حضور مقامات عالی رتبه (ریاست رئیس جمهور و عضویت ۱۳ وزیر) و عدم تشکیل به موقع و سریع این شورا خود به خود اثربخشی را از بین می‌برد. هم‌چنین، موکول نمودن اجرای قانون به آیین‌نامه‌ها و مصوبات این شورا احتمال مغایرت آیین نامه‌ها با اهداف قانون را موجب می‌شود. دولت نیز با درک این ضرورت «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» را در سال ۱۳۹۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم نموده است که در مردادماه ۱۳۹۸ تبدیل به قانون شد. ترکیب شورای عالی تاحدودی تعدیل شده و تعداد وزرای عضو کاهش یافته است. تشکیل شورا در شرایط عادی هر سه ماه یکبار خواهد بود. قانون جدید به مراتب مفصل‌تر و دقیق‌تر از قانون مصوب ۱۳۸۷ است.

سازمان مدیریت بحران، «به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز... تشکیل می‌گردد» (ماده ۶). ماهیت حقوقی سازمان موسسه دولتی وابسته به وزارت کشور می‌باشد که در قانون جدید نیز این ماهیت حفظ شده است. از موضوعات چالش برانگیز مدیریت بحران جایگاه و ماهیت حقوقی نهاد مدیریت بحران است.

تاسیس سازمان مدیریت بحران کشور عموماً توسط صاحب نظران مثبت ارزیابی شده است و برخی معتقدند «یکی از نقاط قوت مدیریت بحران در کشور تدوین قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران است» در مقابل انجمن علمی مدیریت بحران ایران در کتاب «تاب آوری بحران: الزام ملی» منتشره از سوی این انجمن پیشنهاد تشکیل وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران را ارائه نموده است. پس از تشکیل جلسه استماع کارگروه حقوقی هیأت گزارش ملی سیلاب‌ها با انجمن مدیریت بحران ایران اعضای انجمن معتقد به ضرورت تشکیل وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران بودند و پس از تشکیل جلسه استماع در نامه شماره ۹۲۷ ب/م مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۳ خطاب به قائم مقام هیأت ملی گزارش سیلاب‌ها آورده‌اند: «قالب کلی قانون قبلی در قانون جدید حفظ گردیده از جمله حفظ جایگاه سازمان به عنوان زیرمجموعه وزارت کشور و نیز حفظ شورای عالی که عدم تشکیل جلسات آن در اجرای قانون قبلی یکی

از آسیب‌ها و ضعف‌ها ذکر شده بوده است». بنابراین، انجمن مذکور از منتقدان ماهیت فعلی سازمان و به عنوان پیشنهاد جایگزین تشکیل یک وزارتخانه را ضروری می‌داند. کارگروه حقوقی با تأکید بر بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری و اقتضائات نظام حقوق اداری کشور در قوانین موضوعه از جمله قوانین برنامه توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری (کوچک سازی و چابک سازی دولت) و ممنوعیت بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی قطعاً با پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه جدید مخالف است و معتقد است سیاست‌های کلی حوادث غیرمترقبه مبنی بر ایجاد مدیریت واحد تحت نظر رئیس جمهور نیز اقتضاء می‌کند اصل شورای عالی و جایگاه فعلی سازمان حفظ گردد و معایب آن در گذر زمان و با بهره‌گیری از تجارب پیشین اصلاح حقوقی و رویه‌ای گردد. کما اینکه به لحاظ تجارب و مطالعات تطبیقی نیز در نظام حقوق اداری فرانسه مدیریت بحران تحت نظر و وابسته به وزارت کشور فرانسه اداره می‌گردد و لذا وضعیت موجود دارای پشتوانه تطبیقی در سایر کشورها و از طرفی با منطق اداره امور داخلی و وظایف وزارت کشور در اداره این امور سازگاری بیشتری دارد.

کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها با ارسال ۴۱ پرسش به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور (اوایل خردادماه) درصدد دست‌یابی به اطلاعاتی مستند و کاربردی برای تحلیل عملکرد این سازمان در سیلاب‌های فروردین ماه ۱۳۹۸ بوده که عناوین موضوعات مورد پرسش عبارتند از: دریافت آمار، مستندسازی حوادث و اطلاعات، ترکیب شورای عالی و صلاحیت‌های آن، نظام تقسیم کار، فرماندهی بحران، تکالیف دستگاه‌های ذیربط و نظارت عالی‌ه سازمان، جایگاه حقوقی سازمان و صلاحیت‌های آن، اجرای بودجه و مالیه عمومی بحران، معایب قانون و آیین‌نامه اجرایی در پرتو رویه عملی و اجرایی. اکنون با استفاده از پاسخ سازمان طی نامه شماره ۸۴۲۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۳۰ گزارش‌های منتشره از سوی این سازمان راجع به سیلاب اخیر و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سایر منابع دانشگاهی و کاربردی سعی می‌شود رویه سازمان با صلاحیت‌های قانونی و حکمرانی خوب نسبت سنجی شود.

بنا بر نظر کارشناسان برخی از ناکارآمدی‌ها ناشی از تشکیل نشدن ادواری و منظم این شورا می‌باشد، لذا در تحلیل عملکرد شورا تعداد جلسات تشکیل شده از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۲۰ با حضور رئیس جمهور یا بدون حضور ایشان و با ریاست وزیر کشور به عنوان کفیل وی را اهمیت می‌یابد. لازم به ذکر است مطابق تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین‌نامه و تشکیل دو بار در سال جلسات تاکنون حداقل می‌بایست ۲۲ جلسه برگزار می‌شده است. این تعداد به غیر از مواقع ضروری و بحرانی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین‌نامه است. انجمن علمی مدیریت بحران ایران تعداد جلسات تشکیل شده شورا را در مدت زمان ۵ سال اجرای آزمایشی قانون دو بار آن هم به صورت ناقص اعلام داشته است

بسیاری از مصوبات تهیه شده توسط سازمان به دلیل عدم تمدید اعتبار قانون تشکیل سازمان و فقدان مستند قانونی به تأیید و تصویب نهایی نرسیده است. عدم نهایی شدن مصوبان نشانگر یکی از معایب قانون در موکول نمودن تصویب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها به شورای عالی و دیگری غفلت دولت و مجلس در تمدید اعتبار قانون و فقدان قانون معتبر به مدت ۵ سال (از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸) می‌باشد.

در رابطه با تکالیف سازمان، این سازمان مستنداً به تکلیف قانونی نظارت عالی بر وزارت نیرو و واحدهای مهندسی رودخانه این وزارتخانه می‌باید اجرای برنامه تدوین شده را در اولویت و دستور کار جدی نظارتی قرار دهد. مدیریت مطلوب آمادگی در مقابله با سیلاب مستلزم انعطاف‌پذیری و بهره‌گیری از تمامی راه‌های علمی و کارشناسی است که باید قبل از وقوع بحران و در مرحله آمادگی تعیین و در پاسخ به بحران به کار گرفته شود، عدم رهاسازی مخازن که مسئولیت آن متوجه وزارت نیرو است و فقدان نظارت

گزارش ملی سیلاب‌ها

عالیه و اکتفاء به ابلاغ شرح وظایف از سوی سازمان مدیریت بحران همگی منجر به سوء مدیریت در مقابله با بحران در استان گلستان شده است، چنانچه وزارت نیرو با نظارت سازمان مدیریت بحران آمادگی کافی برای مقابله داشتند، آسیب های انسانی و مالی سیلاب این استان به مراتب کاهش می یافت.

به لحاظ رویه عملی سازمان مدیریت بحران مسئولیت وزارت نیرو را چنین تعریف کرده است: «وزارت نیرو براساس تبصره (۱) ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب صرفاً مسئول تعیین حریم و بستر است و در تبصره (۳) این ماده صرفاً مسئولیت اجازه از نوع Passive را [یعنی صرفاً اخذ اجازه است و مسئولیتی در جلوگیری از دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه ها نخواهد داشت] دارد و در تبصره (۴) ماده مزبور تصرفات در حریم و بستر در مواردی که مزاحم امور آب و برق است مسئولیت آن وزارتخانه هم از نوع Passive و هم Active [یعنی هم اجازه و هم جلوگیری از دخل و تصرف] می باشد». توصیه های کلی فوق در پاسخ به سوالات کارگروه حقوقی هیات پس از وقوع حوادث سیلاب گسترده اخیر با خسارات وسیع، نافی مسئولیت قانونی سازمان مدیریت بحران در نظارت عالیه بر وزارت نیرو نمی باشد و عمل نکردن وزارت نیرو به تکالیف قانون توزیع عادلانه آب نشان دهنده عملکرد نظارتی ضعیف و ناکارآمد سازمان مدیریت بحران در این زمینه است.

به موجب ماده ۱ قانون مصوب ۱۳۴۸ وزارت کشور مکلف است کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورد. ملاحظه می شود تکلیف «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان» مفهومی کلی تر از تکلیف رفع تصرفات از بستر و حریم رودخانه دارد و نمی توان به کلی حکم قانونی مصوب ۱۳۴۸ را منسوخ دانست. بنابراین، وزارت کشور نیز در رابطه با تکلیف مذکور دارای صلاحیت قانونی است و از آنجا که در قوانین متاخر موجد صلاحیت سازمان مدیریت بحران وظیفه پیشگیری و آمادگی در قانون سازمان مدیریت بحران تعریف شده و این سازمان یکی از سازمان های تابعه وزارت کشور است، به نظر می رسد مسئولیت قانونی ناشی از قانون مصوب ۱۳۴۸ در اعمال تکلیف «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان» برعهده این سازمان باشد. در نهایت، پیشنهاد می شود وزارت نیرو یا وزارت کشور از طریق لایحه تنقیحی نسبت به این احکام از مجلس استفساریه تقاضا نماید.

«تهیه شرح خدمات طرح جامع خطری پذیری کشور با هدف تهیه نقشه های ریز پهنه بندی خطر سیلاب در سیلاب های با دوره های بازگشت مختلف و نیز تعیین کاربری اراضی واقع در پهنه های سیل گیر و نیز تهیه برنامه کاهش خطرپذیری سیلاب رودخانه ها و مسیل ها در دستور کار سازمان مدیریت بحران کشور است که پیگیری های متعددی جهت تامین منابع مالی صورت گرفته و به محض تامین اعتبار اقدام لازم صورت می گیرد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۲). با توجه به تکلیف موضوع ماده ۵ آیین نامه اجرایی قانون سال ۱۳۸۷ سازمان مکلف به تهیه طرح جامع خطرپذیری کل کشور و اختصاص بودجه ویژه و ارائه گزارش های سه ماهه به شورای عالی و نظارت بر دستگاه ها در تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق می باشد که پاسخ ارائه شده و در دست اقدام بودن تهیه نقشه نشان دهنده عدم انجام وظایف قانونی از سوی سازمان است.

ناکارآمدی وسیعی در سیستم هشدار سیلاب وجود دارد. هشدارها و اطلاعاتی ها و اختطاریه های سازمان هواشناسی با حوادثی که اتفاق افتاده کاملاً منطبق نبوده و دامنه احتمالات در مناطق تا حدی زیاد است که تقویت تجهیزات و امکانات سازمان هواشناسی در راستای پیش بینی local مورد انتظار است.

پس از وقوع سیلاب های اخیر «قرارگاه بازسازی و نوسازی» در وزارت کشور تشکیل شده است. مستند قانونی (قانون مصوب پارلمان) تشکیل این قرارگاه مشخص نیست و در شرایطی که شوراها و مراجع متعددی در قانون و آیین نامه اجرایی تعریف و تشکیل

گزارش ملی سیلاب‌ها

شده است هدف اصلی از تشکیل این قرارگاه و مسئولیت های قانونی آن چندان روشن نمی باشد. پاسخ مقام رهبری به نامه ریاست جمهور با موضوع درخواست استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در امر بازسازی مناطق سیل زده یکی از مستندات تشکیل قرارگاه ذکر شده است. در نامه مقام رهبری آمده است: «فرماندهی واحد برای مدیریت یکپارچه، هماهنگی، انسجام، پیگیری، نظارت و پاسخگویی نسبت به اقدامات پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ایجاد شود». از این بند نامه نمی توان استنباط تشکیل قرارگاه نمود و فرماندهی واحد یک ضرورت است که پیشتر در سیاست های کلی ابلاغی از سوی رهبری و قوانین موجد صلاحیت سازمان که الهام گرفته از سیاست های کلی می باشد، پیش بینی شده است. اما رئیس سازمان مدیریت بحران در راستای این بند از نامه رهبری و هم چنین مستند به دستور رئیس جمهور در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیأت وزیران درخصوص واگذاری مسئولیت امور سیل های اخیر به وزارت کشور، ساختار و تشکیلات قرارگاه را ابلاغ نموده است. ترکیب اعضای قرارگاه موضوع ماده ۳ چارت ابلاغی بسیار مشابه ترکیب شورای عالی است. از طرفی ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور پیش تر در بند ۳ سیاست های کلی نظام در پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه پیش بینی شده و قانون مدیریت بحران با الهام از این سیاست کلی، نهادهای شورای عالی و سازمان را تشکیل و تاسیس نموده است. مرحله بازسازی و نوسازی نیز مرحله چهارم از مراحل چهارگانه مدیریت جامع بحران است که شورای عالی، سازمان و شورای هماهنگی موضوع آیین نامه اجرایی نیز ناظر بر این مرحله به مانند سایر مراحل پیشین می باشد و تشکیل قرارگاه با وجود نهادهای دارای مستند قانون مصوب مجلس، نه تنها مغایر اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب به معنای پیروی از قواعد حقوقی از قبل موجود و دستورگرایی است، بلکه اذعان مجریان به ناکارآمدی نهادهای از قبل موجود می باشد.

توضیح بیشتر آنکه مقایسه نظرات شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ قانون اساسی درباره عملکرد قانونگذار در تشکیل یک شخص حقوقی حقوق عمومی یا سازمان اداری و عملکردی که وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران در تشکیل قرارگاه مذکور داشته اند به روشنی نشان می دهد عملکرد وزارت کشور خلاف اصل حاکمیت قانون است. شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس، چنانچه در قانون بودجه یک شخص حقوقی حقوق عمومی تاسیس شود، آن را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام می کند. حتی با تصویب در ضمن قانون بودجه نمی توان یک شخصیت حقوق عمومی که تصمیمات و اقدامات آن بار مالی و مسئولیت اداری خواهد داشت، ایجاد نمود؛ بنابراین، به طریق اولی قطعاً با دستور رئیس جمهور در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیأت وزیران درخصوص واگذاری مسئولیت امور سیل های اخیر به وزارت کشور، نمی توان ساختار و تشکیلات قرارگاه بازسازی و نوسازی را صادر و ابلاغ نمود. مجریان بر ضرورت و گستردگی سیل اخیر به عنوان علل توجیه کننده تشکیل قرارگاه تاکید دارند. حال آنکه سیل اخیر یک بحران ملی است که سازوکار بازسازی و نوسازی به عنوان یکی از مراحل مدیریت جامع بحران در قانون و آیین نامه اجرایی پیش بینی شده و شورای هماهنگی یا نهاد بالاتر (شورای عالی) می توانستند مصوباتی در جهت تسریع عملیات بازسازی را تصویب و ابلاغ نمایند تا آثار تصمیمات و اقدامات مالی و اداری صورت گرفته جنبه قانونی به خود می گرفت. هم چنین، با توجه به صلاحیت های قانونی شورای عالی، علی الاصول دستور رئیس جمهور در خصوص واگذاری مسئولیت به وزارت کشور می بایست در جلسه شورای عالی مدیریت بحران اتخاذ می گردید، در حالی که جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیأت وزیران مستند تشکیل قرارگاه تلقی شده است. در نهایت آنکه وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران می باید در قالبی حقوقی و در چهارچوب قانون موجود دستور رئیس جمهور را تفسیر می کردند که مع الاسف از دستوری کلی در واگذاری مسئولیت به وزارت کشور، تشکیل قرارگاه را استنباط نموده و چنانچه به مذاکرات و دستورات شفاهی رئیس جمهور در تشکیل قرارگاه استناد کنند این امر نافی مغایرت تشکیل چنین قرارگاهی که مسلماً تصمیمات و

گزارش ملی سیلاب‌ها

اقدامات آن آثار مالی و اداری گسترده ای دارد با اصل لزوم قانونی بودن صلاحیت سازمان ها و شخصیت های حقوقی حقوق عمومی ندارد. تشکیل چنین نهادهایی با اختیارات مالی گسترده در امر بازسازی و نوسازی باید با مجوز قانونگذار و در قالبی حقوقی و مستند به قوانین موضوعه صورت می گرفت.

۲-۷-۲- متن اصلی گزارش کارگروه حقوقی

گزارش پژوهشی حاضر درصدد پاسخ به سوالات مطروحه پیوست حکم ریاست جمهوری از جمله پرسش تحلیل مزایا و معایب نظام حقوقی مدیریت سیلاب است و به دو مبحث عمده تقسیم می شود؛ نخست وظایف و صلاحیت های شورای عالی و سازمان مدیریت بحران کشور بدون توجه به عملکرد آن‌ها و مسائل روز، تبیین و تحلیل خواهد شد. تبیین وظایف به دو اعتبار تقسیم بندی و تحلیل می شود؛ اقسام وظایف به اعتبار موضوع و ماهیت تکالیف و اعتبار دیگر تبیین وظایف در سه مقطع زمانی قبل از بحران، حین بحران و پس از آن. این تقسیم بندی اخیر ریشه در مراحل ۴ گانه مدیریت بحران موضوع ماده ۲ قانون دارد؛ مرحله پیشگیری و آمادگی ناظر بر مقطع زمانی قبل از بحران است، مرحله مقابله و پاسخ شامل اطلاع رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد می باشد که ماهیتی کاملاً عملیاتی دارد. مرحله بازسازی و بازتوانی ناظر بر وظایف سازمان و سایر دستگاه های ذی ربط پس از بحران است. لازم به ذکر است در تمامی مراحل سازمان نقش انحصاری ندارد، بلکه با هماهنگی و تعامل سازمانی، کارکرد فرماندهی بحران برعهده این سازمان می باشد. در مبحث بعدی، با تکیه بر پاسخ سازمان به سوالات کمیته حقوقی، عملکرد شورا و سازمان با وظایف و تکالیف قانونی نسبت سنجی می شود.

لازم به ذکر است در حین تهیه گزارش کارگروه حقوقی هیأت، قانون موجد صلاحیت سازمان مدیریت بحران تغییر یافت. لایحه تحت عنوان «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» در سال ۱۳۹۵ تهیه و به مجلس تقدیم شد و با اصلاحاتی در کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس تصویب و پس از بحث و بررسی و تصویب در صحن علنی تقدیم شورای نگهبان گردید و در پایان در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ (حین تهیه گزارش) به تصویب نهایی رسید و سپس توسط رئیس جمهور ابلاغ گردید. از آنجا که به موجب ماده ۲۶ قانون جدیدالتصویب «تصمیمات سازمان و سایر دستگاه های ذی ربط مبتنی بر احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ در طول سال‌های ۱۳۹۴ تا زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون تنفیذ می‌شود» و عملکرد شورای عالی و سازمان در حوادث سیل اخیر قاعدتاً با توجه به مقطع زمانی، ناظر بر قانون مصوب سال ۱۳۸۷ است و این قانون حاکم بر تصمیمات و اقدامات سازمان بوده و با این اقدام قانونی مجلس در ماده ۲۶ قانون جدید تصمیمات سازمان در بازه زمانی (از ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸) که مع الاسف قانون معتبر نبود، تنفیذ گردیده است، لذا در ادامه گزارش کلیه تحلیل های عملکرد سازمان معطوف به قانون سال ۱۳۸۷ خواهد بود. زیرا قانون جدید اخیراً در شهریورماه ابلاغ شده و تحلیل عملکرد بر مبنای آن فاقد وجهت و منطق حقوقی خواهد بود. بنا بر منطق مذکور ملاک تحلیل عملکرد و نسبت سنجی عملکرد سازمان با صلاحیت های قانونی، قانون مصوب ۱۳۸۷ می باشد؛ هرچند در مواردی اصلاحات صورت گرفته در قانون جدید ذکر شده است.

مبحث نخست: تبیین وظایف و صلاحیت های قانونی شورای عالی و سازمان مدیریت بحران کشور

از تقسیم بندی های متداول امور عمومی، تقسیم این امور به امور سیاسی و اداری است. هرچند تفکیک و تعیین حدود و مرزهای امر اداری از امر سیاسی کاملاً و دقیقاً ممکن نیست، اما چنانچه امور سیاسی را به خط مشی گذاری توسط مقامات سیاسی

گزارش ملی سیلاب‌ها

تعبیر کنیم، امور اداری به معنای اجرای خط مشی‌های سیاسی خواهد بود و دنبال و در امتداد آن تعریف می‌شود. مدیریت بحران‌های طبیعی و انسانی بیش از آنکه موضوعی با ماهیت حقوقی باشد، امری مدیریتی محسوب و با دو معیار تکلیف دولت به تامین خدمات عمومی و برقراری نظم عمومی در حوزه مطالعات حقوق اداری و در تقسیم بندی امور عمومی به سیاسی و اداری از جمله امور عمومی اداری محسوب می‌گردد.

با تاکید بر دو معیار خدمات عمومی و نظم عمومی، تعریف اجمالی مدیریت بحران در حقوق اداری «فرماندهی و هماهنگی در نجات جان انسان‌ها، تامین نیازهای اولیه و حداقلی و حفظ نظم عمومی در مواقع بروز بحران» است. اصل حاکمیت قانون در حکمرانی مطلوب اقتضاء می‌کند این امر مدیریتی در بستری حقوقی و نهادی ساماندهی و تعریف گردد. نهادها به معنای قواعد بازی مدیریت بحران می‌باید به گونه‌ای تعریف شوند تا کارآمدی و کارایی حداکثری حکمرانی خوب تضمین شود.

در نظام حقوقی ایران مهم‌ترین قواعد حقوقی ناظر بر مدیریت بحران به سه دوره زمانی تقسیم می‌شود: قبل از تصویب «قانون پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل» در سال ۱۳۴۸، احکامی مشخص و مدون ناظر بر وقوع بحران تدوین نشده بود و به موجب قانون مذکور وزارت کشور مکلف به کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان است. در مرحله دوم «قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی» در سال ۱۳۷۰ تصویب می‌شود؛ مطابق تبصره ۱ ماده واحده این کمیته جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامنه‌دار بر روی بلایای طبیعی کشور، پیش‌آگاهی و برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها، تشکیل شده است.^{۵۵} در مرحله سوم به دنبال خلاها و معایب «طرح جامع امداد و نجات کشور» مصوب ۱۳۸۳ هیأت وزیران، ابتدا «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» در سال ۱۳۸۴ ابلاغ و متعاقب آن «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» در سال ۱۳۸۷ وضع می‌گردد.

گفتار نخست: دلایل و اهداف تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

از دلایل تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ناکارآمدی دستگاه‌های مختلف در ارائه خدمات عمومی اضطراری به آسیب دیدگان حوادث طبیعی یا انسانی در حوادث غیرمترقبه و بحران‌های پیشین هم چون زلزله بم و ... بوده است. تضمین کارآمدی به عنوان یکی از مهمترین مولفه‌های حکمرانی خوب، علت تاسیس سازمان مدیریت بحران کشور بوده است و مهم‌ترین وظایف این سازمان فرماندهی تامین خدمات عمومی در وضعیت اضطراری و حفظ نظم عمومی می‌باشد.

اهداف قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را باید در دوره زمانی تصویب این قانون جستجو کرد. زلزله بم از چالش برانگیزترین بحران‌های بود که دولت با آن مواجه شد. «با وقوع زلزله بم در پنجم دی ماه ۱۳۸۲ بار دیگر نواقص موجود در قوانین و تشکیلات مدیریت بحران کشور باعث شد تا اقدامات لازم برای واکنش اضطراری به موقع اجرا درنیاید. در این زلزله نیاز به هماهنگی

^{۵۵} مطابق بند (د) آیین نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلای طبیعی، «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه به مسئولیت وزارت نیرو و عضویت دستگاه‌های مشروحه زیر: وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت جهادسازندگی، وزارت راه و ترابری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواشناسی کشور، سازمان زمین شناسی کشور، وزارت کشاورزی، وزارت پست و تلگراف و تلفن» تشکیل می‌شود. وظایف کلی و عمومی کمیته‌های فرعی، انجام مطالعات و کارهای تحقیقاتی در زمینه ارائه راه حل‌هایی است که منجر به جلوگیری از بروز حادثه طبیعی یا کاهش اثرات آن خواهد شد (ماده ۱۰ آیین نامه). بنابراین، تکلیف کمیته مذکور معطوف به امور پژوهشی و مطالعاتی بوده که جزء مرحله پیشگیری از بحران محسوب می‌شود و وظیفه پاسخ و مقابله با بحران از این مقرر استنباط نمی‌گردد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

بیش تر بین کلیه دستگاه های اجرایی و مردمی به ویژه نیروهای لشگری و کشوری به عنوان چالش اساسی مورد توجه مسئولان قرار گرفت و با توجه به اهمیت موضوع تدوین سیاست های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در سال ۱۳۸۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و تصویب قرار گرفت. در همین راستا در سال ۱۳۸۵ وزارت کشور به منظور هماهنگی بیش تر کلیه دستگاه های اجرایی در زمینه مدیریت بحران و اصلاح ساختار مدیریت سوانح، پیشنهادی را در خصوص تشکیل سازمان مدیریت بحران به هیأت دولت ارائه نمود» (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۱) و در سال ۱۳۸۷ «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی از طریق کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به صورت آزمایشی برای مدت ۵ سال تصویب شد. مهلت اجرای آزمایشی به موجب قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید گردیده است، اما از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸ به لحاظ حقوقی اعتبار نداشت. در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ پیش بینی شده که اقدامات سازمان و سایر دستگاه ها از سال ۱۳۹۴ تا زمان لازم الاجرا شدن قانون جدید معتبر تلقی و تنفیذ می گردد^{۵۶}.

با تحلیل این دوره ی زمانی، هماهنگی و مدیریت یکپارچه و جامع را می توان از دیگر اهداف تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور دانست. در بند ۳-۲۵ سیاست های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۲۵)، بر ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران، تاکید شده است و قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ در ماده ۵ خود، رئیس جمهور را رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور قرار داده است و در صورت عدم حضور وی، وزیر کشور به عنوان قائم مقام یا کفیل رئیس جمهور عمل می کند.

دو مولفه ی کارآمدی و هماهنگی و مدیریت یکپارچه از دلایل دولت و وزارت کشور در تهیه لایحه و مجلس شورای اسلامی در تصویب قانون تشکیل مدیریت بحران بوده است و شناسایی این دلایل در تحلیل این قانون و شناسایی نقاط قوت و ضعف آن حائز اهمیت است. تصویب قانون در سال ۱۳۸۷ خلاء حقوقی ایجاد نهادی یکپارچه و هماهنگ کننده مدیریت بحران را حل کرد، اما در برخی موارد این قانون نه تنها اهداف خود را دنبال نکرد بلکه به ضد خود تبدیل شد.

سلسله مراتب نهادی و ساختارهای مدیریت بحران به موجب قانون پیش گفته بدین ترتیب است که به موجب بند ۳ «سیاست های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» ابلاغی ۱۳۸۴، ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران، بالاترین ساختار و رکن مدیریتی مدیریت بحران می باید با تعیین رئیس جمهور باشد. به نظر می رسد تفسیر قانونگذار از این بند منجر به تعیین رئیس جمهور به عنوان رئیس شورای عالی مدیریت بحران شده است. «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور» عبارتی مبهم است، مشخص نیست آیا مدیر بحران مستقیماً با تعیین رئیس جمهور منصوب می شود که در این صورت می بایست سازمانی به مانند سازمان حفاظت محیط زیست و... که ریاست آن مستقیماً منصوب رئیس جمهور است، تشکیل شود، اما در شرایط فعلی رئیس سازمان مدیریت بحران، معاون وزیر کشور است هرچند قبل از انتصاب صلاحیت وی در شورای عالی به ریاست رئیس جمهور تایید می شود.

^{۵۶} «ماده ۲۶- تصمیمات سازمان و سایر دستگاه های ذی ربط مبتنی بر احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ در طول سال های ۱۳۹۴ تا زمان لازم الاجراء شدن این قانون تنفیذ می شود».

گفتار دوم: ماهیت و صلاحیت های شورای عالی مدیریت بحران

شورای عالی مدیریت بحران یک نهاد تصمیم‌گیر جمعی است که به موجب ماده ۳ قانون تشکیل می‌شود. اعضای شورا در ماده ۵ پیش‌بینی شده^{۵۷} و وظایف آن در ماده ۴ قانون مقرر شده است. شورای عالی به مثابه نهادی مقررات‌گذار در مدیریت بحران تلقی می‌شود که البته اختیارات آن صرفاً در چهارچوب مقررات ارزیابی نمی‌شود. توضیح آنکه برخی دستورالعمل‌ها و ضوابط می‌باید توسط سازمان تهیه و به تصویب شورا برسد و از طرفی با توجه به اصل سلسله مراتب منابع حقوقی ناشی از صلاحیت هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی، پس از بررسی و تهیه قواعد حقوقی، هیأت وزیران و مجلس پیشنهادات شورا را رسیدگی و تصویب نهایی می‌نمایند. هر چند لزوم رعایت اصل سلسله مراتب حاکمیت قانون بدیهی است، اما موکول نمودن افراط‌گونه تصویب نهایی احکام قانونی و مقررات مورد نیاز مدیریت بحران منجر به فاصله گرفتن از اهداف اولیه از وضع قانون در کارآمدی و کارایی می‌شود. در ادامه، با توجه به مناقشه برانگیز بودن اصل تشکیل شورا در ادبیات علمی مدیریت بحران ماهیت حقوقی اصل تشکیل شورا بررسی می‌شود و سپس وظایف شورا تبیین خواهد شد.

الف - ماهیت حقوقی شورای عالی مدیریت بحران کشور

مدیریت بحران و ارائه خدمات عمومی در وضعیت بحرانی، دارای سلسله مراتبی میان نهادهای مختلف است و در راس آن شورای عالی مدیریت بحران قرار دارد. در رابطه با ضرورت یا عدم ضرورت این شورا دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. برخی فعالان عرصه مدیریت بحران معتقدند از اساس پیش‌بینی شورای عالی مدیریت بحران ضرورتی ندارد. عمده دلایل این گروه بر محور عدم اجرای قانون استوار است و این موضوع را ناشی از عدم تشکیل جلسات شورا می‌دانند و آورده‌اند: «اجرای قانون به طور عمده منوط به تشکیل شورای عالی و اخذ تصمیمات لازم و نیز بررسی و تصویب پیشنهادهای آیین نامه‌ها و مصوبات مختلف است. یک نگاه کارشناسانه و واقع‌گرایانه به ترکیب شورای عالی نشان می‌دهد که تشکیل چنین شورایی اگر نگوئیم عملاً ناشدنی است، بسیار مشکل است کما اینکه یک جلسه رسمی با ریاست رئیس جمهور طی پنج سال اجرای آزمایشی قانون صورت نگرفته است» (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۸). در مقابل برخی دیگر بر ضرورت وجود این شورا تاکید می‌کنند و معتقدند: «تجربه پیشین فقدان یک رکن عالی در سطح فراسازمانی در مدیریت بحران که به تشکیل ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه منجر شده بود، در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران کشور را جایگزین ساخت» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۴۶۶). سازمان نیز در این باره آورده: «یکی از نقاط قوت شورای عالی حضور مدیران ارشد کشوری در قوای سه گانه است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۹۸: ۶۷). جدا از این دو رویکرد کلی، به نظر می‌رسد انتقاد به ترکیب شورای عالی مدیریت بحران وارد است، اما حضور ۱۳ وزیر در این هیأت، نباید ما را رهنمون به حذف اصل شورا نماید و ساده انگاری خواهد بود که حذف شورای عالی مدیریت بحران را موجب کارآمدی مدیریت بحران در کشور بدانیم.

^{۵۷} «شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزراء اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمانهای مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد»

گزارش ملی سیلاب‌ها

باید بررسی شود که به لحاظ حقوق اداری تشکیل شوراهای اداری عالی چه ضرورتی داشته و در رابطه با مدیریت بحران آیا این ضرورت وجود دارد؟ «شوراهای اداری نهادهای تصمیم‌گیری جمعی تلقی می‌شوند و تصمیم‌گیری جمعی الگوی تعاطی افکار در یک جمع یا گروه برای دستیابی به یک تصمیم مناسب است. این امر ناشی از ضرورت اجتناب ناپذیر اتخاذ تصمیمات غیرفردی در دستگاه‌های اداری است» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۲۰ و ۲۱). حکمرانی خوب بر مشارکت‌پذیری و مشورت در اتخاذ تصمیمات و غیرفردی بودن آن تأکید دارد. مشورت میان مسئولان یک امر عمومی برای اتخاذ تصمیم نهایی مورد تأکید حکمرانی خوب خواهد بود. مدیریت بحران یک امر عمومی است و برای تضمین مشارکت‌پذیری، تصمیم‌گیری در رابطه با آن می‌بایست جمعی و شورایی صورت گیرد. در نسبت سنجی ماده ۵ قانون با حکمرانی خوب به نظر می‌رسد ترکیب شورای عالی مدیریت بحران با حضور مقامات عالی رتبه (ریاست رئیس‌جمهور و عضویت ۱۳ وزیر) و عدم تشکیل به موقع و سریع این شورا خود به خود اثربخشی را از بین می‌برد. همچنین، موکول نمودن اجرای قانون به آیین‌نامه‌ها و مصوبات این شورا احتمال مغایرت آیین‌نامه‌ها با اهداف قانون را موجب می‌شود. دولت نیز با درک این ضرورت «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» را در سال ۱۳۹۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم نموده است که در مردادماه ۱۳۹۸ تبدیل به قانون شد. ترکیب شورای عالی تاحدودی تعدیل شده و تعداد وزرای عضو کاهش یافته است. تشکیل شورا در شرایط عادی هر سه ماه یکبار خواهد بود. قانون جدید به مراتب مفصل‌تر و دقیق‌تر از قانون مصوب ۱۳۸۷ است.

تحلیل صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم نمود: صلاحیت‌هایی کلی که ناظر بر تکالیف هماهنگ‌کنندگی و سیاستگذاری این نهاد تصمیم‌گیر جمعی است و صلاحیت‌هایی که در ارتباط مستقیم با سازمان مدیریت بحران کشور می‌باشد.

ب- صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران کشور

۱- صلاحیت‌های هماهنگی و سیاستگذاری شورای عالی مدیریت بحران کشور

در راستای تضمین کارآمدی، هماهنگی اولویت اصلی مدیریت بحران است. از سوی دیگر، سیاست‌گذاری راهنمای عمل ارائه خدمات عمومی در سطحی پایین‌تر خواهد بود. «شوراهای سیاستگذاری نقش راهبری یک سازمان و یا یک امر عمومی را برعهده دارند» (مشهدی و فریادی، ۱۳۸۹: ۸۰). در این چهارچوب برخی از مهم‌ترین صلاحیت‌های شورای عالی مدیریت بحران به شرح زیر است:

تدوین دقیق وظایف و نقش‌های دولتی و عمومی و نیروهای نظامی و انتظامی و نهادهای جامعه مدنی در مدیریت

بحران: تأکید قانون‌گذار بر تدوین دقیق وظایف دستگاه‌های مختلف، ناشی از تداخل وظایف و ناکارآمدی دستگاه‌ها در بحران‌های گذشته بوده است. تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا زمان تصویب وظایف دقیق دستگاه‌ها، وظایف ابلاغی در طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ هیأت وزیران را لازم‌الاجرا دانسته است. از منظر حقوقی، مطابق ماده ۱۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، قوانین و مقررات مغایر قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ملغی‌الآثر است و استناد آیین‌نامه اجرایی به مقررات که توسط قانون لغو شده است، به معنای خارج شدن آیین‌نامه از حدود قانون می‌باشد و مغایر سلسله‌مراتب قواعد حقوقی حاکمیت قانون خواهد بود. از سوی دیگر، هدف از ارائه لایحه برای وضع قانون جدید کنار گذاشتن

معایب موازین پیشین است، لذا قانون مدیریت بحران، علی‌الاصول می‌بایست پاسخی به نقایص قواعد گذشته از جمله طرح جامع امداد و نجات باشد، حال آنکه وظایف دستگاه‌ها در طرح امداد و نجات را معتبر دانسته است که نقض غرض ارزیابی می‌شود. برخی معتقدند «پیش‌تر نقایص طرح مذکور مورد توجه دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گرفته بود و ضرورت تحول در این حوزه منجر به تهیه و تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور شده بود. بر این اساس، ارجاع مجدد به طرح جامع امداد و نجات، نوعی بازگشت به عقب محسوب می‌شود» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۶)؛

تصویب دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش

بینی نشده: منظور از دستورالعمل، «چهارچوب حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای قانون یا آیین‌نامه به طور دقیق و روشن بیان می‌شود. دستورالعمل معمولاً توسط کمیسیون‌های تخصصی تهیه و وضع می‌شود و چنین مقرراتی در هیأت وزیران مطرح نمی‌گردد» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۶۳). ترکیب شورای عالی مدیریت بحران نشان‌دهنده‌ی یک هیأت تخصصی که دستورالعمل‌های فنی وضع و تصویب کند نمی‌باشد و تا حدودی شبیه هیأت وزیران است. در این شورا، ۱۳ وزیر حضور دارند (ماده ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران). از این جهت، واگذاری این صلاحیت به این شورا، منطبق با تعریف دستورالعمل نمی‌باشد. سلسله مراتب اصل حاکمیت قانون، بر صلاحیت مقامات و سازمان‌های وضع‌کننده قاعده نیز دلالت دارد. شان تصویب دستورالعمل بر عهده شورایی با حضور وزیران نیست. برخی در رابطه با ترکیب این شورا معتقدند «ترکیب این مجموعه و مشغله‌های فراوان هر یک از ایشان سبب شده است که امکان برگزاری جلسات این شورا با حضور کلیه اعضای آن به سختی میسر شود. ترکیب شورا ترکیبی سیاسی-امنیتی می‌باشد که ضرورتاً با تغییر اعضای هیأت دولت یا روسای سازمان‌های ذی‌ربط تغییر می‌کند و افراد جدید تا با شرح وظایف خود آشنا شوند، زمان زیادی از دست خواهد رفت» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱: ۱۲ و ۱۳).

۲- صلاحیت‌های مرتبط با سازمان مدیریت بحران کشور

تصویب ساختار و تشکیلات تفصیلی سازمان مدیریت بحران: هرچند ظاهراً به موجب بند ۸ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان،

حکم عام مندرج در ماده ۳۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر ضرورت تصویب تشکیلات تفصیلی توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تخصیص خورده و این وظیفه بر عهده شورای عالی است، اما منطق مدیریتی اقتضاء می‌کند جهت هماهنگی در ساختار نظام اداری کشور به نحوی نظارت سازمان مدیریت و برنامه ریزی بر تشکیلات سازمان رعایت شود. به لحاظ حقوقی نیز صلاحیت سازمان مدیریت ناشی از اختیارات رئیس‌جمهور حاصل از اصل ۱۲۶ قانون اساسی است و شایسته خواهد بود قبل از تصویب نهایی ساختار توسط شورا، تایید سازمان مدیریت اخذ شود. با درک این ضرورت آیین‌نامه اجرایی قانون لزوم تایید سازمان مدیریت و برنامه ریزی را پیش‌بینی نموده و ماده ۱۷ آن مقرر داشته: «نمودار سازمانی و تشکیلات تفصیلی سازمان و واحدهای استانی و شهرستانی آن به پیشنهاد سازمان و شورای عالی به تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور می‌رسد. سقف پست‌های سازمانی بر اساس ماده (۲۹) قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید». لذا علی‌رغم ظاهر حکم بند ۸ ماده ۴ قانون، سازمان مدیریت بحران از الزامات عمومی نظام اداری کشور مستثنی نیست.

گزارش ملی سیلابها

اختیار تایید پیشنهاد وزیر کشور در رابطه با انتصاب رئیس سازمان مدیریت بحران کشور: برخی ضرورت تایید

صلاحیت رئیس پیشنهادی سازمان مدیریت بحران را غیرضروری می‌دانند و معتقدند: «تایید صلاحیت یک معاون وزیر حتی در هیات دولت که صرفاً قوه مجریه را تشکیل می‌دهد، ضرورت ندارد و معمول نیست» (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۸ و ۱۴۹). معمول ندانستن تایید صلاحیت معاون وزیر خلاف ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در همتراز دانستن استانداران و معاونین وزراء است. مهم‌ترین مقامات عمومی در ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری فهرست شده است و استانداران و معاونان وزراء از جمله این مقامات‌اند. همچنان که تایید استانداران توسط هیات دولت صورت می‌گیرد، چراکه استانداران نماینده دولت در استان‌ها هستند، معاونان وزراء از جمله رئیس سازمان مدیریت بحران هم می‌تواند توسط شورای عالی تایید صلاحیت شود. این تایید صلاحیت ناشی از سلسله مراتب نهادی میان شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران است. به یک معنا می‌توان ریاست سازمان را نماینده و رکن اجرایی شورای عالی دانست که در عین حال در ساختار وزارت کشور تعریف می‌شود. به تعبیر دیگر، ریاست سازمان از یک سو نماینده شورای عالی و از سوی دیگر با توجه به وظایف وزارت کشور در برقراری نظم عمومی و امور داخلی، معاون این وزارتخانه نیز خواهد بود.

۳- دسته بندی وظایف شورا مبتنی بر تدوینی یا نهایی بودن مصوبات

به غیر از دو وظیفه شورای عالی مدیریت بحران که جنبه‌ی نهایی از سوی این شورا دارد، دیگر وظایف این شورا عمدتاً جنبه تدوین مقررات و قوانین دارند با این توضیح که وظایف شورای عالی در این باره به سه دسته تقسیم می‌شود. یک دسته مربوط به وظیفه این شورا در اقدام قانونی لازم برای تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی است که به معنای تهیه لایحه و ارائه آن به هیات دولت برای تصویب و تقدیم به مجلس خواهد بود. این دسته از وظایف شورا که تصویب نهایی آن موکول به قانون گذاری پارلمان است عبارتند از:

۱- تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه کشور جهت تصویب: در اجرای این تکلیف شورای عالی، مطابق ماده ۲۳ قانون دستگاه‌های اجرایی ذیربط مدیریت بحران موظفند برای تنظیم بودجه تفصیلی نظام جامع مدیریت بحران کشور شامل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، برنامه‌ها و اعتبار مورد نیاز خود را به سازمان پیشنهاد داده تا پس از بررسی و تأیید شورای هماهنگی و تصویب آن در شورای عالی برای درج در لایحه بودجه سالیانه به صورت ردیف‌های جداگانه مشخص به هیئت وزیران ارائه نماید. اما به نظر می‌رسد نقش شورای عالی و سازمان در تدوین بودجه به غایت کم اثر است. توضیح آنکه سازمان در خصوص اعتبارات مندرج در قوانین بودجه آورده است: «منابع ذکر شده بدون مشورت و نظر سازمان از طریق مجلس شورای اسلامی راساً در اختیار دستگاه‌های مذکور [جمعیت هلال احمر، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صندوق بیمه محصولات کشاورزی] قرار می‌گیرد. سازمان برنامه و بودجه کشور بدون اخذ نظر سازمان نسبت به مبادله موافقت نامه واگذاری اعتبارات به دستگاه‌های مذکور اقدام می‌نماید و در ابلاغیه اعتبارات نقشی برای سازمان مدیریت بحران کشور (نظارت) لحاظ نمی‌نماید (در ابلاغیه اعتبارات سازمان برنامه و بودجه نقش نظارتی را برای خود لحاظ می‌نماید)» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۹۸: ۸۶)

۲- اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری، سازمان صدا و سیما و رسانه‌های گروهی، تشکلهای مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی؛

۳- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی؛

۴- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.

دسته دیگر از وظایف شورا ابتدا توسط سازمان یا شورا تهیه و سپس به عنوان مقرر به تصویب هیأت وزیران می‌رسد:

۱- تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب: از جمع مفاد این بند مندرج در ماده ۴ و بندهای ۱ و ۱۰ ماده ۸ استنباط می‌شود وظایف سازمان در «تهیه خط مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه» و «تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقاء فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه...» به شورای عالی ارائه و سپس به هیأت وزیران جهت تصویب به عنوان مقرر تقدیم خواهد شد.

۲- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان: این تشکیلات تفصیلی می‌باید به تصویب شورای عالی برسد و در نهایت تایید سازمان مدیریت و برنامه ریزی اخذ شود.

۳- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون: این بند از وظایف شورا دو پهلوی مبهم است هم می‌تواند ناظر به آن دسته از مقرراتی باشد که باید به تصویب هیأت وزیران برسد و هم آن دسته از مقرراتی که در شورای عالی نهایی می‌گردد، لذا در مواردی مانند بندهای ۱۴، ۱۵ و ۱۶ ماده ۸^{۵۸} (در وظایف سازمان) که صراحتاً به تصویب توسط هیأت وزیران اشاره شده، جمع تکلیف شورا مبنی بر اقدام قانونی لازم جهت تصویب مقررات این قانون و بندهای مذکور در وظایف سازمان، به معنای لزوم عبور از مرحله تصویب شورا و سپس تقدیم به هیأت دولت است.

دسته دیگر وظایف شورا مقررات و مصوباتی است که با عمدتاً با پیشنهاد سازمان، رأساً و نهایتاً توسط شورای عالی به تصویب می‌رسد و نیازی به ارائه به مراجع دیگر نخواهد داشت. این وظایف عبارتند از:

^{۵۸} وظایف سازمان در ماده ۸ که همسو با تکلیف شورا در اقدام قانونی لازم جهت تصویب مقررات می‌باشد، بدین شرح است: «۱۴ - تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاههای ذی ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آن‌ها؛

۱۵ - تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آن‌ها؛

۱۶ - تدوین دستورالعملها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمکهای مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاههای ذی ربط و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری آن‌ها».

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱- اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و مواد شیمیایی خطرناک: از آنجا که در بند ۳ ماده ۸ «بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های پژوهشی و ... در مراحل چهارگانه از جمله مرحله پیشگیری (کاهش خطرپذیری) از وظایف سازمان است که می‌باید به شورای عالی ارائه شود؛ لذا این بند از وظایف شورا تحت عنوان «اتخاذ تدابیر راهبردی» همسو با وظایف سازمان در بند ۳ ماده ۸ است و در نهایت این برنامه‌ها و سیاست‌ها راساً توسط شورا نهایی خواهد شد.

۲- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور: در بند ۱۲ ماده ۸ از جمله وظایف سازمان «بلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذی ربط جهت اجراء» است. از آن جهت که ذکر از لزوم تصویب توسط هیأت وزیران نیامده، لذا به نظر می‌رسد دستورالعمل‌های اقدامات اضطراری و احتیاطی راساً توسط شورا به تصویب نهایی می‌رسد و سازمان مکلف به ابلاغ خواهد بود.

۳- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون: چنانچه در قانون و آیین‌نامه اجرایی تصویب مقررات در هیأت وزیران تصریح نشده باشد، شناسایی شورای عالی به عنوان نهاد مقررات‌گذار مدیریت بحران اقتضاء می‌کند دستورالعمل‌ها و ضوابط نام‌برده شده در قانون توسط شورا وضع و نهایی شود.

گفتار سوم: صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران کشور

الف- جایگاه و ماهیت حقوقی سازمان مدیریت بحران؛ موسسه دولتی وابسته به وزارت کشور

سازمان مدیریت بحران، «به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز... تشکیل می‌گردد» (ماده ۶). ماهیت حقوقی سازمان موسسه دولتی وابسته به وزارت کشور می‌باشد که در قانون جدید نیز این ماهیت حفظ شده است. از موضوعات چالش‌برانگیز مدیریت بحران جایگاه و ماهیت حقوقی نهاد مدیریت بحران است.

تاسیس سازمان مدیریت بحران کشور عموماً توسط صاحب‌نظران مثبت‌ارزیابی شده است و برخی معتقدند «یکی از نقاط قوت مدیریت بحران در کشور تدوین قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران است» (ربیعی و سادات حسینی، ۱۳۹۳: ۲۱۸)، اما از سوی دیگر برخی با دیده تردید به تشکیل این سازمان نگرسته و معتقدند در وزارت کشور ماموریت‌های متعددی تعریف شده که ماموریت مدیریت بحران‌ها در انتهای فهرست ماموریت‌ها قرار گرفته و امکان توجه کافی به آن به دست نمی‌آید و در نهایت پیشنهاد داده‌اند وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران با تجميع سازمان‌های حفاظت از جنگل‌ها، آتش‌نشانی، امداد و نجات و مدیریت بحران تشکیل شود (پورحیدری و ولدبیگی، ۱۳۹۳: ۱۴۹ و ۱۸۵ و ۱۸۹).

۱- پیشنهاد تشکیل «وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران»

انجمن علمی مدیریت بحران ایران در کتاب «تاب آوری بحران: الزام ملی» منتشره از سوی این انجمن پیشنهاد تشکیل وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران را ارائه نموده است. پس از تشکیل جلسه استماع کارگروه حقوقی هیأت گزارش ملی سیلاب‌ها با انجمن مدیریت بحران ایران اعضای انجمن معتقد به ضرورت تشکیل وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران بودند و پس از تشکیل جلسه استماع در نامه شماره ۹۲۷ ب/م مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۳ خطاب به قائم مقام هیأت ملی گزارش سیلاب‌ها آورده اند: «قالب کلی قانون قبلی در قانون جدید حفظ گردیده از جمله حفظ جایگاه سازمان به عنوان زیرمجموعه وزارت کشور و نیز حفظ شورای عالی که عدم تشکیل جلسات آن در اجرای قانون قبلی یکی از آسیب‌ها و ضعف‌ها ذکر شده بوده است». بنابراین، انجمن مذکور از منتقدان ماهیت فعلی سازمان و به عنوان پیشنهاد جایگزین تشکیل یک وزارتخانه را ضروری می‌داند.

اما پیشنهاد مزبور با بدیهیات نظام حقوق اداری کشور مغایرت جدی دارد. زیرا بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری بر کوچک سازی و چابک سازی دولت تاکید دارد و در ادامه این سیاست قوانین مانند بند (الف) ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه کاهش حجم دولت را مقرر داشته است. در ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه نیز دولت مکلف شده بود تعداد وزارتخانه‌ها را کاهش دهد. قوانین برنامه از قوانین بالادستی هستند و قوانین تشکیل وزارتخانه‌ها باید در راستای و منطبق با آن باشند. در وظایف شورای عالی اداری موضوع بند ۵ ماده ۱۱۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان یک قانون عام حاکم بر نظام اداری کشور اتخاذ سیاست‌های مناسب برای کوچک سازی دولت یک وظیفه و ضرورت است، لذا قطعاً پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه با مخالفت شورای عالی اداری و دولت روبه رو خواهد شد. هم چنین، تشکیل یک وزارتخانه جدید مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی مبنی بر منع تحمیل بار مالی بر بودجه دولت می‌باشد که در شرایط اقتصادی فعلی کشور ممنوعیت مقرر در این اصل تشدید شده است. سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر و سازمان آتش نشانی در شهرداری‌ها وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی هستند و پیشنهاد تجمیع آن‌ها در یک وزارتخانه زیرمجموعه دولت مغایر استقلال این نهادهای غیردولتی از دولت می‌باشد. توضیح بیشتر آنکه این پیشنهاد به دلایل متعدد قابلیت اجرایی شدن در نظام حقوق اداری ایران را ندارد. نخست این که در سیاست‌های کلی نظام اداری بر چابک سازی تشکیلات اداری تاکید شده است (بند ۱۰) و این موضوع در راستای هدف کوچک سازی دولت است. به موجب ماده ۵۳ قانون برنامه پنجم توسعه دولت مکلف است تعداد وزارتخانه‌ها را تقلیل دهد و تشکیل یک وزارتخانه جدید مغایر این هدف است. از سوی دیگر روح حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری، کوچک سازی دولت بوده است که این هدف خود ناشی از الزامات حکمرانی خوب است. لذا تاسیس وزارتخانه مدیریت بحران، مغایر قانون مدیریت خدمات کشوری و حکمرانی خوب خواهد بود. آنچه در مدیریت بحران اهمیت دارد هماهنگی سازمان‌های مختلف است و نه تجمیع و تشکیل یک وزارتخانه جدید. نفس تشکیل وزارتخانه مدیریت بحران نمی‌تواند کارآمدی آن را تضمین کند. هم چنین، ماهیت حقوقی «سازمان امداد و نجات» و «سازمان آتش نشانی و خدمات ایمنی» موسسه وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی به ترتیب «جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران» و «شهرداری» است. پیشنهاد تجمیع این سازمان‌ها در یک وزارتخانه منطبق با استقلال این نهادها از دولت نمی‌باشد.

۲- پیشنهاد تشکیل سازمان در زیرمجموعه ریاست جمهوری

پیشنهاد متصور دیگر تشکیل سازمان در زیرمجموعه ریاست جمهوری به مانند سازمان حفاظت محیط زیست است. از یک سو در سیاست‌های کلی نظام در حوادث غیرمترقبه ایجاد مدیریت واحد تحت نظر رئیس جمهور مقرر شده است، شاید بتوان این سیاست کلی را مستند قانونی سازمان تحت نظر رئیس جمهور دانست و به لحاظ مطالعات تطبیقی نیز در ترکیه نهاد مدیریت بحران زیر نظر

گزارش ملی سیلاب‌ها

نخست وزیر است، اما این پیشنهاد چندان نمی تواند قابلیت اجرایی یابد. نخست اینکه به لحاظ کارآمدی و اثربخشی سازمان های مانند سازمان حفاظت محیط زیست چندان مثبت ارزیابی نمی شوند و دیگر اینکه تشکیل این سازمان نظارت پارلمان بر عملکرد سازمان را دشوار می کند. زیرا در زیرمجموعه هیچ کدام از وزارتخانه ها نخواهد بود و امکان سوال و استیضاح از رئیس جمهور در این رابطه به غایت دشوار و تاکنون نیز سوال از این مقام به دلیل عملکرد یک سازمان زیرمجموعه عملاً در رویه و عرف نظام سیاسی و اداری کشور سابقه نداشته است و لذا نظارت مجلس مخدوش می شود. در رابطه با مستند قانونی سیاست کلی نظام مبنی بر ایجاد مدیریت واحد تحت نظر رئیس جمهور نیز باید اشاره کرد در شرایط قانونی فعلی نیز با ریاست این مقام بر شورای عالی مدیریت واحد بر مدیریت بحران ها ثبوتاً ممکن است.

۳- حفظ وضعیت و ماهیت حقوقی فعلی سازمان

رویکرد سوم که عملاً نیز حاکم است تشکیل سازمانی با ماهیت موسسه دولتی وابسته به وزارت کشور می باشد. اداره امور داخلی به عنوان یک عمل حاکمیتی موضوع ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ماهیتاً برعهده وزارت کشور یا همان وزارت داخله سابق است. با توجه به نظارت و ارتباط مستقیم وزیر کشور با استانداران و از طرفی ریاست استانداران بر شورای هماهنگی مدیریت بحران استان ها و مسئولیت آنان بر حسن اداره امور استان به عنوان بالاترین مقام و نماینده دولت در استان، به نظر می رسد با رد گزینه های مطروحه، مناسب ترین گزینه در شرایط فعلی حفظ ماهیت سازمان مدیریت بحران کشور به عنوان موسسه وابسته به وزارت کشور باشد. سازمان نیز در پاسخ به پرسش راجع به جایگاه مطلوب برای نهاد مدیریت بحران آورده: «چند نظر در زمان تدوین لایحه دائمی مطرح و مورد بررسی قرار گرفت: ۱- جایگاه فعلی سازمان؛ ۲- تشکیل یک وزارت تحت عنوان شرایط اضطراری؛ ۳- ایجاد یک معاونت تحت عنوان شرایط اضطراری زیر نظر ریاست محترم جمهور. با جمیع جهات جایگاه فعلی علی رغم اینکه ممکن است نقاط ضعفی داشته باشد ولی به دلیل ساختار اداری فعلی کشور بهترین و مناسب ترین گزینه شناخته شد. زیرا شخص اول اجرایی نظام در راس آن قرار داشته و وزیر کشور به عنوان جانشین وی انجام وظیفه می کند که رئیس شورای امنیت کشور نیز می باشد و استانداران عملاً با پیشنهاد وزیر کشور نصب و عزل می گردند و بیش ترین ارتباط کاری را با وزیر کشور دارند و هم چنین فرمانداران با انتصاب وزیر کشور و زیر نظر استانداران انجام وظیفه می نمایند. قطعاً نسبت به یک مدیرکل و یا مدیر شهرستان در جایگاه بالاتری قرار دارد و با اختیارات شورای تامین و دیگر ملزومات اداری قطعاً می تواند تمام عوامل اجرایی در منطقه را در زمینه مقابله به کار گیرد. با تشکیل وزارتخانه اولاً وزیر در تراز وزیر دیگر قرار دارد و هر وزیر می تواند دستور وزیر دیگر را اجرا نکند و عمل ننماید و دیگر اینکه مسئولیت در استان ها با چه کسی خواهد بود. اگر یک مدیرکل منتسب وزیر شرایط اضطراری مسئولیت امور را به دست بگیرد جایگاه او در استان نسبت به استاندار کجاست و اگر بخواهیم کار را به استاندار محول کنیم استانداری که ۹۰ درصد به صورت مستقیم با وزیر کشور کار می کند چرا با دستور یک وزیر دیگر انجام وظیفه نماید؟ و قطعاً نظر اول [جایگاه فعلی] می تواند بهتر و صائب تر باشد و اگر جایگاه یک معاونت مورد توجه قرار گیرد همین مسائل باید مدنظر باشد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۹۰ و ۹۱).

کارگروه حقوقی نیز با تاکید بر بند ۱۰ سیاست های کلی نظام اداری و اقتضائات نظام حقوق اداری کشور در قوانین موضوعه از جمله قوانین برنامه توسعه و قانون مدیریت خدمات کشوری و ممنوعیت بار مالی موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی قطعاً با پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه جدید مخالف است و معتقد است سیاست های کلی حوادث غیرمترقبه مبنی بر ایجاد مدیریت واحد تحت نظر

گزارش ملی سیلاب‌ها

رئیس جمهور نیز اقتضاء می‌کند اصل شورای عالی و جایگاه فعلی سازمان حفظ گردد و معایب آن در گذر زمان و با بهره‌گیری از تجارب پیشین اصلاح حقوقی و رویه‌ای گردد. کما اینکه به لحاظ تجارب و مطالعات تطبیقی نیز در نظام حقوق اداری فرانسه مدیریت بحران تحت نظر و وابسته به وزارت کشور فرانسه اداره می‌گردد و لذا وضعیت موجود دارای پشتوانه تطبیقی در سایر کشورها و از طرفی با منطق اداره امور داخلی و وظایف وزارت کشور در اداره این امور سازگاری بیشتری دارد.

مناسب‌ترین گزینه برای جایگاه این سازمان وابستگی آن به وزارت کشور است. ماهیت وزارتخانه‌ای مانند وزارت کشور، فرابخشی است و دارای صلاحیت‌های متعدد در اداره امور داخلی کشور می‌باشد. هم‌چنانکه «در برخی کشورها مانند فرانسه مدیریت بحران‌ها بر عهده یک اداره دولتی زیرمجموعه وزارت داخلی این کشور است. در بند ۱۲ فرمان‌های سند استراتژی امنیت ملی فرانسه، وزارت داخلی این کشور مکلف است مرکز مدیریت بین وزارتخانه‌های بحران را برای هدایت و کنترل عملیات‌های واکنش به بحران‌ها در داخل کشور تاسیس کند» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۲۸۸ و ۳۰۰). مدیریت بحران در بخشی از وزارت کشور در ایران می‌تواند کارآمدتر هم باشد، چراکه سازمان مدیریت بحران صرفاً به بحران‌های طبیعی و انسانی رسیدگی می‌کند، در حالی که در برخی کشورها بحران‌ها تقسیم بندی نشده‌اند و یک نهاد مجموعاً به آن‌ها رسیدگی می‌کند.

ب- صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران در پرتو مولفه کارآمدی حکمرانی خوب

مهم‌ترین صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران به عنوان یک نهاد هماهنگ کننده مدیریت بحران در پرتو تطبیق آن با مولفه کارآمدی حکمرانی خوب به شرح زیر است:

۱- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌ها و نظارت عالیه بر دستگاه‌های ذیربط: «با توجه به آنچه در حقوق داخلی برخی کشورها آمده است می‌توان دریافت که به طور کلی نهادها و سازمان‌های دولتی را می‌توان از نظر نوع مأموریت و وظایف مدیریت بحران به سه دسته کلی تقسیم کرد: ۱- سازمان سیاستگذار و برنامه ریز؛ ۲- سازمان عملیاتی؛ ۳- سازمان پشتیبانی» (محمد رفیعی، ۱۳۸۹: ۳۰۱). شورای عالی و سازمان مدیریت بحران نهادهای سیاستگذار و برنامه ریز محسوب می‌شوند و عمده وظایف هماهنگی بر این عهده این نهادها است و سازمان‌های عملیاتی مانند سازمان امداد و نجات هلال احمر وظایف عملیاتی بر عهده دارند. مناسب‌تر است که قانونگذار در یک قانون مفصل وظایف این سه قسم سازمان را به طور تفصیلی پیش بینی کند (اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب) قانون در تعیین وظایف دستگاه‌های اجرایی عملیاتی و ستادی، باید مفصل‌تر تدوین و تصویب گردد و موکول به مصوبات بعدی شورای عالی و مجلس شورای اسلامی نباشد. مقنن در راستای اصل حاکمیت قانون و تفکیک صلاحیت‌ها، می‌بایست تکالیف و مسئولیت‌های سازمان‌های مختلف سیاستگذار، عملیاتی و پشتیبانی را در قانون مشخص سازد؛ در مواد ۱۳ و ۱۴ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، وظایف دستگاه‌های مشمول قانون به دو دسته تقسیم می‌شود: قسم نخست ناظر بر وظایف عمومی کلیه دستگاه‌های مشمول موضوع ماده ۲ است که شامل تعیین واحد سازمانی مناسب، آموزش کارکنان و مدیران، همکاری در تهیه و تدوین برنامه‌های ملی مدیریت بحران، تهیه پیوست کاهش خطر برای طرح‌های توسعه‌ای و در اختیار قراردادن کلیه امکانات و تجهیزات می‌شود (ماده ۱۳ قانون). اما وظایف اختصاصی وزارتخانه‌های علوم و آموزش و پرورش در آموزش آمادگی در مقابل حوادث، جمعیت هلال احمر در آموزش آحاد جامعه، نجات آسیب دیدگان، اسکان اضطراری، وزارت نیرو در کنترل آب‌های سطحی (سیلاب)، ایجاد یا تقویت مراکز پایش و هشدار سیلاب و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، جهاد کشاورزی، بهداشت، امور اقتصادی و دارایی در

گزارش ملی سیلاب‌ها

بندهای ماده ۱۴ قانون پیش بینی شده است. هم‌چنین، مطابق تبصره ذیل این ماده وظایف تفصیلی در سند راهبرد ملی مدیریت بحران و برنامه‌های ملی تعیین می‌شود.

سازمان مدیریت بحران علاوه بر وظیفه ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌ها، تکلیف به اعمال نظارت عالیه و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرائی ذیربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی را برعهده دارد. به نظر می‌رسد وظیفه نظارتی سازمان به دنبال تکلیف ایجاد هماهنگی و انسجام تعریف می‌شود و ایجاد هماهنگی منجر به اطلاع از نواقص و سوء مدیریت‌های دستگاه‌ها خواهد شد. در مواد ۱۲ و ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون برای وظیفه هماهنگی، شورایی متشکل از رئیس سازمان و معاونین وزارتخانه‌ها و سایر دستگاه‌ها پیش‌بینی شده، اما برای اعمال نظارت عالیه سازوکاری به غیر از تکلیف دستگاه‌ها به ارائه گزارش در قالب برگه‌های ارزیابی و نظارت سازمان مقرر نشده است. به نظر می‌رسد احکام مندرج در مواد ۲۴ و ۲۵ قانون مصوب ۱۳۹۸ شامل تعیین شاخص‌های عملکرد، گزارش سازمان از عملکرد دستگاه‌ها به رئیس جمهور و دو کمیسیون مجلس هنگام تقدیم لایحه بودجه سالیانه به نسبت اثربخشی بیش‌تر در اعمال وظیفه نظارت عالیه سازمان داشته باشد.

۲- اختیار سازمان مدیریت بحران به پیشنهاد اعمال انعطاف‌پذیری بودجه مدیریت بحران به دولت: منابع مالی برای مقابله با سوانح پیش‌بینی نشده و جبران خسارت از مواردی است که عدم پیش‌بینی آن می‌تواند به ناکارآمدی سازمان مدیریت بحران منجر شود، لذا در ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، عملیات خزانه پیش‌بینی شده است و به دولت اجازه داده شده است تا معادل ۲٪ از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تامین کند. با توجه به ماهیت غیرمترقبه بلایای طبیعی این نوع انعطاف‌پذیری منطبق با الزامات کارآمدی اداره در حل بحران تلقی می‌شود. هزینه این اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولتی است و با پیشنهاد شورای عالی و تایید رئیس جمهور صورت می‌گیرد. بر این نوع اعتبارات، قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون نحوه ی هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی هستند (مصوب ۱۳۶۴)، حاکم است، لذا اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب در هزینه این اعتبارات رعایت می‌گردد. هم‌چنین، می‌توان پیشنهاد داد درصدی از بودجه عمومی کشور در مرحله تخصیص به سازمان مدیریت بحران اختصاص داده شود.

ج- نسبت سنجی صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران با مولفه اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب

اصل حاکمیت قانون در نظریه‌ی حکمرانی خوب معنایی موسع دارد؛ بنابراین از یک سو، حداقلی‌ترین معنای این اصل یعنی لزوم تعیین صلاحیت‌های ماموران مدیریت بحران توسط قانون و از سوی دیگر رعایت شئون اصل حاکمیت قانون و تناسب منابع حقوقی با مقامات واضع آن، مجموعاً به اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب منجر می‌شود. صلاحیت‌های سازمان مدیریت بحران در پرتو این اصل به شرح زیر است:

۱- پیگیری اجرای مصوبات شورای عالی مدیریت بحران: مجری بخشی از مصوبات این شورا، سازمان مدیریت بحران است و اگر منظور از پیگیری، نظارت است، مقام مجری و ناظر نمی‌تواند یکی باشد، لذا این نوع پیگیری را باید اجرای مستمر و مداوم دانست، اما

گزارش ملی سیلاب‌ها

در مواردی که مجری مصوبات شورای عالی بحران، سازمان‌های دیگر باشند، با توجه به وظیفه دیگر سازمان مدیریت بحران در بند ۱۸ ماده ۸ و ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مبنی بر نظارت عالیه و دریافت گزارش از قوای عمومی و دولتی و تشکل‌های مدنی فعال، پیگیری به معنای نظارت قانونی (نه سلسله مراتبی) خواهد بود که با استناد به وظایف دقیق تصویب شده به وسیله مجلس شورای اسلامی (بند ۳ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) صورت می‌گیرد؛

۲- تدوین ضوابط تعیین سطوح حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌ها: بخشی از پیش‌بینی سطوح حالت اضطرار در واقع قانون نحوه اجرای اصل ۷۹ قانون اساسی است. در قانونی که برای اجرایی نمودن اصل مذکور می‌بایست تصویب شود باید سطوح مختلف اضطرار شناسایی شود و اضطرار مذکور در این اصل از سایر موارد اضطراری سطح پایین‌تر تمییز داده شود، چرا که اگر تمامی این سطوح موکول به رعایت تشریفات اصل ۷۹ باشد در آن صورت چابکی و کارآمدی مدیریت بحران با مشکل مواجه خواهد شد. سازمان در رابطه با مقررات حاکم بر تعیین سطوح حالت اضطرار و بحران منطقه ای و ملی آورده است: «بر مبنای دستور العمل تعیین سطوح حادثه مصوب شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور و ابلاغی وزیر کشور عمل می‌گردد. ضمناً محدودیت‌های احتمالی ایجاد شده عمدتاً ابعاد اجتماعی دارد و نظامی نیست» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۱). از پاسخ سازمان دریافت می‌شود که این سازمان اصل ۷۹ قانون اساسی را ناظر بر شرایط نظامی می‌داند، حال آنکه در اصل ۷۹ شرایط اضطراری نظیر جنگ نیز مشمول این اصل بوده و در نتیجه بحران‌های ملی ناشی از حوادث طبیعی و انسانی نیز مستلزم رعایت تشریفات اصل ۷۹ قانون اساسی است. در اصل ۷۹ محدودیت‌های ضروری بحران باید توسط دولت پیشنهاد گردد و مجلس آن را تصویب نماید؛ مع الاسف در قانون سال ۱۳۸۷ و هم چنین قانون مصوب ۱۳۹۸ نسبت میان وظایف سازمان و دستگاه‌ها با مسائل حقوق بشری به معنای تعلیق برخی از حقوق افراد در شرایط اضطراری مشخص نشده است. دست کم از منظر حقوق داخلی شایسته است قانونگذار قواعدی ناظر بر رعایت اصل ۷۹ قانون اساسی در بحران‌های طبیعی و انسانی پیش‌بینی نماید.

۳- انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات قوای دولتی و عمومی: مطابق اصل حاکمیت قانون، در اختیار گرفتن امکانات باید متناسب با وظایف تصویب شده سازمان‌ها توسط مجلس شورای اسلامی باشد که این وظایف تاکنون تصویب نشده و در نتیجه عدم شفافیت و انسجام نظام تقسیم کار میان دستگاه‌های ذی ربط می‌تواند منجر به ناکارآمدی شود. ممکن است به تبصره ۱ ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون مبنی بر معتبر دانستن طرح جامع امداد و نجات تا زمان تصویب وظایف دستگاه‌ها استناد شود، اما باید اشاره این استناد و رجوع مجدد به طرحی که ناکارآمدی آن موجب تصویب قانون تشکیل سازمان بوده است، خلاف هدف قانونگذار و به لحاظ منطق حقوقی نیز محل ایراد و اشکال جدی می‌باشد، زیرا با تصویب قانون در سال ۱۳۸۷، کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو شده و استناد آیین‌نامه به طرح منسوخ، به معنای خروج آیین‌نامه از حدود قانون و به موجب قاعده Ultra Vires قابل ابطال توسط مقام نظارت تقنینی یعنی رئیس مجلس (ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی) و مرجع بازنگری قضایی (دیوان عدالت اداری مطابق اصل ۱۷۰) خواهد بود.

۴- تدوین ضوابط برخورد با آشوبگران در زمان بروز حوادث و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب: آنچه آشوبگری نامیده شده، مترادف با عناوین مجرمانه‌ی نیز محاربه، تخریب و احراق اموال و ... است که در قانون مجازات اسلامی تصویب شده است و شان مصوبه‌ی هیأت وزیران ندارد؛ تدوین ضوابط برخورد با آشوبگران در زمان بحران (بند ۱۵ ماده ۸) مستلزم جرم‌انگاری است که از اختیارات مسلم مقنن بوده و مصوبه هیأت وزیران برای چنین موضوعی مغایر اصل حاکمیت قانون و سلسله مراتب آن می‌باشد. برخی از ناکارآمدی‌های سازمان مدیریت بحران ناشی از عدم همکاری آسیب‌دیدگان با امدادگران است، حاکمیت قانون اقتضاء می‌کند

گزارش ملی سیلاب‌ها

مداخله امدادگران در چهارچوب قواعد از قبل تعریف شده باشد، لذا تدوین فهرست برخی از حقوق و آزادی های افراد که در شرایط غیرمترعارف بحران قابل تعلیق می باشد، ضروری است. مع الاسف قانونگذار بدین موضوع نپرداخته، حال آنکه تعلیق برخی از حقوق در شرایط بحرانی و استفاده از اختیارات فوق العاده امری پذیرفته شده محسوب می شود. با توجه به تصویب قانون مصوب ۱۳۹۸ «ضوابط برخورد با آشوبگران» در قانون سال ۱۳۸۷ منتهی خواهد شد.

گفتار چهارم: تقسیم بندی وظایف شورای عالی و سازمان مدیریت بحران به لحاظ مقاطع زمانی قبل، حین و پس از

بحران

الف- وظایف شورای عالی به لحاظ مقاطع زمانی قبل، حین و پس از بحران

۱- وظایف شورای عالی قبل از بحران

مقطع زمانی قبل از بحران مطابق تعاریف قانونی مندرج در بندهای (الف) و (ب) ماده ۲ قانون شامل مرحله پیشگیری و آمادگی می باشد، در تعریف قانونی این دو مرحله عبارتند از: «الف - پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می دهد. ب - آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می دهد که شامل جمع آوری اطلاعات، برنامه ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است». بنابراین، آن دسته از وظایف شورا که ناظر بر این دو مرحله از مراحل ۴گانه باشد، در مقطع زمانی قبل از بحران دسته بندی می شود.

۱- وظایف شورا به عنوان مرجع سیاستگذار و مقررات گذار: تدوین سیاست ها و برنامه های ملی مدیریت جامع بحران کشور؛ تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه ها و سازمان های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری ها، سازمان ها و شرکت هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه های تحت نظر مقام رهبری، صدا و سیما، تشکل های مدنی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی؛ اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت های پژوهشی و اجرائی در راستای کاهش خطر پذیری ناشی مخاطرات آب و هوایی؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع رسانی از طریق سازمان صدا و سیما و سایر رسانه ها در مجلس شورای اسلامی؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش بینی نشده در کشور؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده های سازمانی متناسب در استان ها و شهرستان ها به پیشنهاد سازمان؛ اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل های قانون؛

۲- تشکیل جلسات شورای عالی و تصویب دستورالعمل اداره جلسات شورا به موجب ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی: هرچند به موجب تبصره ۲ ماده ۵ قانون صراحتاً هیأت وزیران مرجع صالح به تصویب «آیین نامه نحوه اداره، اتخاذ تصمیمات و ابلاغ مصوبات شورای عالی» است، اما آیین نامه در ماده ۱۱ خارج از حدود قانون عمل نموده و تصویب دستورالعمل اداره جلسات شورا را برعهده همین شورا مقرر می دارد.

۲- وظایف شورای عالی در حین بحران

مقطع زمانی حین بحران مطابق تعاریف قانونی مندرج در بند (ج) ماده ۲ قانون شامل مرحله مقابله می باشد، مرحله مقابله مطابق تعریف قانونگذار یعنی «انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی ربط است». بنابراین، آن دسته از وظایف شورا که ناظر بر این مرحله از مراحل ۴گانه باشد، در مقطع زمانی حین بحران دسته بندی می‌شود.

۱- وظیفه ریاست جمهور به عنوان رئیس شورا در اعلام بحران: مطابق تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون در هنگام بروز بحران، تمامی دستگاه‌های ذی‌ربط موظفند بنا به اعلام ریاست شورای عالی طبق برنامه های از پیش تعیین شده در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را از طرق معمول به اطلاع سازمان برسانند. توقف و خاتمه عملیات مقابله، با اعلام ریاست شورای عالی صورت می‌گیرد. ماده ۲ آیین نامه اجرایی در حکمی کاملاً مغایر، تشخیص وقوع بحران (حادثه) ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط را بر عهده وزیر کشور (قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران) مقرر نموده و تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار می‌باشد. به نظر می رسد حکم آیین نامه در اعطای صلاحیت تشخیص و اعلام بحران‌های استانی و محلی به مقامات دولت مرکزی در محل، صحیح و مطابق نظام عدم تراکم در اعطای اختیارات محلی به استانداران و فرمانداران باشد، اما در رابطه با تشخیص و اعلام بحران ملی علی‌رغم تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون که اعلام رئیس جمهور را معتبر دانسته، آیین نامه اجرایی از حدود قانون خارج شده و وزیر کشور را صالح به اعلام بحران ملی مقرر داشته است. در این صورت مشخص نیست چنانچه میان رئیس جمهور و وزیر کشور در تشخیص و اعلام بحران اختلاف نظر پیش آید، دستگاه ها مکلف به پیروی از کدام دستور هستند. بنا بر سلسله مراتب و ریاست و برتری رئیس جمهور بر وزیر تحت امر وی مستند به ساختار حقوقی و اداری کشور و منطوق حکم تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون، دستگاه‌ها مکلف به تبعیت از دستور عملیات مقابله رئیس جمهور بوده، اما در هر حال مغایرت آیین نامه با قانون مشهود است. هرچند ممکن است در پاسخ بر تمایز میان عملیات مقابله به عنوان مرحله سوم مدیریت جامع بحران از کلیت اعلام بحران استدلال شود، اما این پاسخ چندان قانع کننده و سازگار با مدیریت جامع و هماهنگ بحران موضوع بند (ب) ماده ۱ قانون نخواهد بود و نمی توان تشخیص یک مرحله از بحران را منتزع از اعلام بحران ملی دانست؛ بدین ترتیب که عملیات مقابله با اعلام رئیس جمهور باشد و اعلام بحران بر عهده وزیر کشور قرار گیرد. البته، سازمان مدیریت بحران ابهامات مذکور را اینگونه پاسخ داده است: «در بحران‌های ملی رئیس جمهور و یا وزیر کشور مدیریت بحران حادثه را برعهده دارند. در حوادث منطقه، استانی و شهرستانی برعهده رئیس سازمان، استاندار و فرماندار می باشد. فرماندهی هر حادثه بستگی به سطح حادثه دارد. اگر حادثه ملی باشد شخص رئیس جمهور مسئولیت مستقیم کار را برابر قانون آزمایشی مدیریت بحران عهده دار می باشد و وزیر کشور به عنوان قائم مقام مدیریت عالی بحران انجام وظیفه خواهد نمود و کلیه عوامل اجرایی و نیروهای مسلح با بکارگیری تجهیزات و امکانات لازم زیر نظر مدیران حادثه باید انجام وظیفه نمایند» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۷۰ و ۷۱).

گزارش ملی سیلاب‌ها

۲- وظیفه شورا بر تشکیل جلسه فوق العاده در مواقع ضروری و بحرانی: وزیر کشور به عنوان قائم مقام شورا موظف است پس از اعلام بحران ملی اعضای شورا را به جلسه فوق العاده دعوت نماید (تبصره ۲ ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی).

۳- اختیار استفاده از انعطاف پذیری بودجه: به موجب ماده ۱۲ قانون «به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد». در ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰^{۵۹} در صورت وقوع سیل و مانند آن تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین و هزینه نماید. ابتدا به نظر می‌رسد ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان و ماده ۱۰ قانون تنظیم، در واقع یک حکم قانونی است و با توجه به تصویب قانون تشکیل سازمان در سال ۱۳۸۷، حکم مندرج در قانون تنظیم از یک درصد بودجه عمومی به دو درصد (۲٪) افزایش یافته و به لحاظ حقوقی نسخ ضمنی شده است، اما دقت در مفاد بند (ش) ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه و تکرار آن در بند (م) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳ نشان می‌دهد به موجب احکام موخر دولت مجاز است «تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ به دو درصد (۲٪) افزایش دهد». بنابراین دو تنخواه‌گردان پیش‌بینی شده و مهم‌تر آنکه اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است و در این میان پیشنهاد شورای عالی در تأمین و هزینه سه درصد (۳٪) از بودجه عمومی، نسخ ضمنی شده و با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و تصویب هیأت وزیران درصدهای مذکور قابل هزینه خواهد بود. این حکم موخر از این جهت که موجب تسریع در تصمیم‌گیری و پاسخ و مقابله با بحران می‌شود، مثبت ارزیابی می‌شود و از این جهت که اکثر اعضای شورای عالی در هیأت وزیران حضور دارند، نظرات اعضا در مرجعی دیگر (هیأت وزیران) منعکس و اعمال می‌گردد، اما از جهتی برخی از اعضای شورای عالی شامل رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رئیس جمعیت هلال احمر، سرپرست کمیته امداد امام‌خمينی(ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور و رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و رئیس سازمان مدیریت بحران عضو هیأت وزیران نیستند، لذا ممکن است نظرات و پیشنهادات اصلاحی این مقامات در تصویب نهایی تنخواه‌گردان‌های مذکور مغفول بماند.

۳- وظایف شورای عالی پس از بحران

^{۵۹} «ماده ۱۰ - به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل ...، اعتبار مورد نیاز را در لویج بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یاد شده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه‌گردان مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آئین نامه اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید».

مقطع زمانی پس از بحران مطابق تعاریف قانونی مندرج در بند (د) ماده ۲ قانون شامل مرحله بازسازی و بازتوانی می باشد، مطابق بند مذکور از ماده ۲ «بازسازی» شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل ... اجتماعی منطقه آسیب دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد». بنابراین آن دسته از وظایف شورا که ناظر بر این مرحله از مراحل ۴گانه باشد، در مقطع زمانی پس از بحران دسته بندی می‌شود.

تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون شورای عالی آیین نامه برای تصویب توسط هیأت وزیران پیشنهاد می‌کند که به موجب این آیین نامه دولت تسهیلات بانکی مورد نیاز مقاوم سازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی را از طریق بانک مرکزی و سیستم بانکی با شرایط مناسب در اختیار متقاضیان قرار دهد.

ب- وظایف سازمان مدیریت بحران کشور به لحاظ مقاطع زمانی قبل، حین و پس از بحران

بدون تکرار تعاریف قانونی مراحل چهارگانه مدیریت بحران منطبق بر مقاطع زمانی قبل، حین و پس از بحران، صرفاً با تاکید بر اینکه پیش از بحران شامل مراحل پیشگیری و آمادگی مدیریت بحران و مقطع حین بحران منطبق بر مرحله مقابله یا به تعبیر قانون جدید مدیریت بحران «پاسخ» است و در نهایت اینکه مقطع پس از بحران منطبق بر مرحله بازسازی و بازتوانی می باشد، به وظایف سازمان مدیریت بحران در این سه مقطع زمانی می‌پردازیم:

۱- وظایف سازمان پیش از بحران

۱- تکلیف سازمان به پیشنهاد ساختار، تشکیلات تفصیلی و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به شورای عالی (بند ۸ ماده ۴)؛

۲- عمده تکالیف سازمان در ماده ۸ قانون مقرر شده است که عبارتند از: تهیه خط مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیأت وزیران؛ بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی، تقویت زمینه همکاریهای منطقه ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی؛ برنامه ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛ پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی؛ کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاریهای آنها به منظور استاندارد سازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمانها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب؛ تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقاء فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمانها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب؛

گزارش ملی سیلاب‌ها

تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحرانهای ناشی از حوادث غیر مترقبه؛ ابلاغ دستورالعملهای نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاههای ذی ربط جهت اجراء؛ تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و خطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاههای ذی ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آنها؛ تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب؛ پیگیری و نظارت بر اجراء آنها؛ تدوین دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی ربط و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری آنها؛ ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی- تحقیقاتی ذیربط و سازمان‌های اجرائی مسؤول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی.

۳- اختیار سازمان به هزینه درصدی از اعتبارات موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به منظور مطالعات، تمهیدات و اقدامات مؤثر پیشگیرانه و افزایش آمادگی و ارتقاء توان مقابله با حوادث (ماده ۱۱): در همین راستا ماده ۳۱ آیین‌نامه اجرایی پیش‌بینی نموده سازمان نسبت به در اختیار قراردادن اعتبارات ماده ۱۰ قانون تنظیم به دستگاه‌ها و شورای هماهنگی استان‌ها به منظور اجرای پروژه‌های مشخص و اولویت‌دار پیشگیری و آمادگی پیشنهادت لازم را ارائه نماید. مع الاسف «نگرش سازمان برنامه و بودجه به مدیریت بحران صرفاً خسارت محور (پاسخ محور) است یکی از مشکلات پیش روی مدیریت بحران در کشور می باشد. قانونگذار با هدف تامین اعتبار جهت اجرای بخشی از اقدامات پیشگیرانه که در ماده ۶ قانون آورده شده، ماده ۱۱ قانون یاد شده را مصوب نموده است؛ متأسفانه اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور در ماده ۱۱ از ابتدای سال ۱۳۹۰ در قالب برنامه توسعه به سازمان برنامه و بودجه واگذار شده و عملاً هیچ گونه منابع مالی به سازمان متولی مدیریت بحران کشور واگذار نشده است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۸ و ۹۳).

۴- وظیفه سازمان به تهیه طرح جامع خطرپذیری کل کشور و اختصاص بودجه ویژه و ارائه گزارش‌های سه ماه به شورای عالی و نظارت بر دستگاه‌ها در تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق (ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی): لازم به ذکر است تکلیف دستگاه‌ها به تهیه طرح خطرپذیری در چهارچوب وظایف آنها (مصوب شورای عالی) خواهد بود. بدین معنا که ابتدا باید تقسیم کار و صلاحیت دستگاه‌ها توسط شورا و سپس مجلس شورای اسلامی مصوب شود و به دنبال تعیین وظایف، هر سازمان متناسب با تکالیف معین شده طرح‌های خطرپذیری را تهیه خواهد کرد. هم‌چنین، مطابق ماده ۳۳ آیین‌نامه سازمان مکلف است گزارش از اقدامات دستگاه‌ها راجع به رعایت ضوابط و مقررات ناظر بر کنترل حوادث و کاهش اثرات حوادث طبیعی را درخواست و دریافت نماید. با توجه به تعریف پیشگیری در قانون، این مقررات و در نتیجه تکلیف سازمان ناظر بر مرحله پیشگیری و قبل از بحران است.

۵- مسئولیت دبیرخانه شورای عالی و تشکیل جلسات ۲ بار در سال (ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی).

۲- وظایف سازمان در حین بحران

۱- مستند سازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها (بند ۵ ماده ۸).

۲- انجام هماهنگی های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی های مورد نیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران (بند ۱ ماده ۸): در ماده ۶ آیین نامه اجرایی سازمان می تواند از خدمات کارکنان دستگاه ها حین بحران و در مرحله مقابله استفاده کند. به نظر می رسد عبارت «کلیه امکانات و توانمندی ها» عبارتی موسع و کلی است که «خدمات کارکنان» بخشی از آن تلقی می شود. در هر حال این خدمات به تشخیص و مطالبه سازمان مدیریت بحران است و سایر دستگاه ها مکلف به تامین خدمات می باشند.

۳- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه های اطلاعاتی مراکز علمی- تحقیقاتی ذی ربط و سازمانهای اجرائی مسؤول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار و اطلاع رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسؤولان و مردم (بند ۱۷ ماده ۸).

۴- دریافت گزارش اقدامات و اطلاعات از تمامی دستگاههای مذکور در ماده ۱۰ در هنگام بروز بحران (تبصره ۱ ماده ۱۰).

۵- اختیار رئیس سازمان به تشخیص تقصیر یا قصور هر یک از مسئولان و کارکنان در مرحله مقابله (ماده ۷ آیین نامه اجرایی).

۶- مطابق ماده ۲۶ آیین نامه اجرایی، «در اجرای ماده (۱۱) و (۱۲) قانون، به منظور تسریع در ساماندهی مناطق آسیب دیده و فراهم نمودن زمینه برنامه ریزی سالانه در اجرای اقدامات پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، اعتبارات مصوب هیئت وزیران موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مستقیماً از طریق خزانه داری کل در اختیار سازمان ها و دستگاه های ذیربط و استان ها قرار گیرد تا برابر مقررات مربوط هزینه نمایند». به موجب نظارت عالی سازمان بر کارکرد دستگاه ها، سازمان موظف به اعمال نظارت بر هزینه کرد این اعتبارات خواهد بود.

۷- اختیار سازمان به هزینه معادل بیست درصد اعتبار موضوع ماده (۱۲) قانون به منظور به حداقل رساندن زمان رسیدگی به امور آسیب دیدگان ناشی از حوادث غیر مترقبه (ماده ۲۹ آیین نامه اجرایی).

۸- تکلیف سازمان به اعلام مشکلات تخصیص اعتبار و اختلال در رسیدگی به آسیب دیدگان (ماده ۳۰ آیین نامه): خدمات عمومی هنگام وقوع بحران می باید با سرعت در اختیار آسیب دیدگان قرار گیرد و از طرفی تخصیص اعتبار و عملیات مالی و محاسباتی دولتی با تشریفات قانونی متعدد و طی مراحل مختلفی روبه رو است، لذا چنانچه مشکلات و موانعی ناشی از عملیات مالی و محاسباتی منجر به اختلال در رسیدگی به امور مردم آسیب دیده شود، سازمان مکلف است مراتب را به هیأت وزیران اعلام کند.

۳- وظایف سازمان پس از بحران

۱- هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستمهای مؤثر پیشگیری، مقاوم سازی و بهسازی لرزه ای ساختمان ها، زیرساخت ها و ابنیه و شریانهای حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت های فرسوده، روش های اتکائی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه ها، حمایت های مالی و ساز و کارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق های حمایتی با همکاری دستگاه های ذیربط (بند ۸ ماده ۸)؛

۲- دریافت گزارش فصلی از معاونین هماهنگی امور عمرانی استانداری ها راجع به نظارت عالی آن ها بر روند عملیات مقاوم سازی و حسن انجام امور در مرحله بازسازی (تبصره ۲ ماده ۱۳)؛

۳- پیشنهاد سازمان به بانک مرکزی مبنی بر اعطای تسهیلات بانکی ارزان قیمت به منظور بازسازی و جبران خسارت (ماده ۲۷ آیین نامه).

۴- وظایف سازمان مشترک در مقاطع زمانی سه گانه قبل، حین و بعد از بحران

- ۱- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (بند ۲ ماده ۸): در این راستا قانون و آیین نامه اجرایی تشکیل شورای هماهنگی را پیش بینی نموده و از آنجا در بند ۱ ماده ۱۳ آیین نامه هماهنگی در اجرای وظایف ناظر بر کلیه مراحل ۴ گانه بحران از وظایف شورا مقرر شده، لذا تشکیل شورای هماهنگی صرفاً ناظر بر مقطع مقابله و پاسخ به بحران نیست، بلکه این شورا در تمامی مراحل باید اعمال صلاحیت قانونی نماید. ریاست شورای هماهنگی^{۶۰} متشکل از معاونین وزارتخانه‌های ذیربط با رئیس سازمان مدیریت بحران است و به همین جهت جزء وظایف سازمان دسته بندی می شود.
- ۲- تشکیل کارگروه‌های تخصصی ۱۴ گانه در سازمان از جمله کارگروه امور سیل و مخاطرات آب با مسئولیت وزارت نیرو (بند ۸ ماده ۱۵ آیین نامه).

- ۳- نظارت عالیه و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرائی ذی ربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی (بند ۱۸ ماده ۸): در این راستا سازمان مکلف است برگه‌های ارزیابی و نظارت به منظور اعمال نظارت عالیه موضوع بند ۱۸ ماده ۸ قانون تهیه نماید و نتایج حاصله را به شورای عالی منعکس و گزارش کند.
- ۴- دریافت گزارش از عملکرد اعتبار دستگاه‌ها در بودجه سالیانه هر سه ماه یکبار (ماده ۲۳ آیین نامه). این اختیار سازمان در دریافت گزارش نوعی نظارت عملیاتی تضعیف شده سازمان (مشابه نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه^{۶۱}) بر اجرای بودجه توسط سایر دستگاه‌ها می باشد، اما در عمل «سازمان برنامه و بودجه کشور بدون اخذ نظر سازمان نسبت به مبادله موافقت نامه واگذاری اعتبارات به دستگاه‌های مذکور اقدام می نماید و در ابلاغیه اعتبارات نقشی برای سازمان مدیریت بحران کشور (نظارت) لحاظ نمی نماید (در ابلاغیه اعتبارات سازمان برنامه و بودجه نقش نظارتی را برای خود لحاظ می نماید) دستگاه‌های اجرایی در اولویت بندی و هزینه کرد اعتبارات منظور در قوانین بودجه خود را موظف به پاسخگویی مطلوب و موثر به سازمان مدیریت بحران نمی دانند. اعتبارات با توجه به حادثه خیزی کشور تکاپوی نیازهای دستگاه‌های ذیربط را نمی نماید و بخش کوچکی از اولویت‌ها را پوشش می دهد. در طول سال تخصیص ۱۰۰٪ منابع یاد شده به دستگاه‌ها صورت نمی پذیرد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۶).

^{۶۰} ماده ۱۲ - اعضای شورای هماهنگی به شرح زیر تعیین می شود:

۱- رئیس سازمان (رئیس) ۲- معاون وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۳- معاون وزیر بازرگانی ۴- معاون وزیر راه و ترابری

۵- معاون وزیر جهاد کشاورزی ۶- معاون وزیر علوم، تحقیقات و فناوری

۷- معاون وزیر نیرو ۸- معاون وزیر نفت

۹- رئیس سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور ۱۰- معاون معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور

۱۱- معاون ستاد کل نیروهای مسلح ۱۲- رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۱۳- رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ۱۴- معاون سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ۱۵- معاون شهردار تهران.

^{۶۱} نظارت عملیاتی سازمان برنامه و بودجه به موجب تبصره ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور، به شرح ذیل، اعمال می شود: «تبصره - نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی، که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات جاری، و عمرانی، منظور در قانون بودجه کل کشور، تأمین می‌شود، به منظور اطمینان، و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور، و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمان‌بندی به ترتیبی که در قانون برنامه و بودجه کشور مقرر شده و یا خواهد شد کماکان به عهده وزارت برنامه و بودجه می‌باشد».

۵- مسئولیت جذب، هدایت و توزیع کمک‌های دولتی داخلی و خارجی (ماده ۲۴ آیین‌نامه): این مسئولیت می‌تواند بر کلیه مقاطع زمانی حاکم باشد، آینده‌نگری در مدیریت جامع اقتضاء می‌کند جذب کمک‌ها فقط حین و بعد از وقوع سیلاب نبوده، بلکه با دوراندیشی زمینه‌های عملی برای جذب کمک‌های دولتی توسط سازمان فراهم گردد تا در حین و پس از بحران مورد استفاده قرار گیرد. هرچند توزیع کمک‌ها ناظر بر مقطع زمانی حین و پس از بحران است.

۶- معرفی مدیران یا کارکنان مرتکب سهل‌انگاری و کم‌کاری در هر مرحله از بحران به مراجع ذی‌صلاح (تبصره ماده ۷ آیین‌نامه اجرایی): با توجه به عملکرد استانداران خصوصاً استاندار گلستان، وظیفه نظارتی سازمان در این رابطه در مبحث بعدی تحلیل خواهد شد.

مبحث دوم: نسبت سنجی عملکرد و رویه شورای عالی و سازمان مدیریت بحران کشور با تکالیف قانونی

کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها با ارسال ۴۱ پرسش به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور (اوایل خردادماه) درصدد دست‌یابی به اطلاعاتی مستند و کاربردی برای تحلیل عملکرد این سازمان در سیلاب‌های فروردین ماه ۱۳۹۸ بوده که عناوین موضوعات مورد پرسش عبارتند از: دریافت آمار، مستندسازی حوادث و اطلاعات، ترکیب شورای عالی و صلاحیت‌های آن، نظام تقسیم کار، فرماندهی بحران، تکالیف دستگاه‌های ذیربط و نظارت عالیه سازمان، جایگاه حقوقی سازمان و صلاحیت‌های آن، اجرای بودجه و مالیه عمومی بحران، معایب قانون و آیین‌نامه اجرایی در پرتو رویه عملی و اجرایی. اکنون با استفاده از پاسخ سازمان طی نامه شماره ۸۴۲۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۳۰ گزارش‌های منتشره از سوی این سازمان راجع به سیلاب اخیر و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و سایر منابع دانشگاهی و کاربردی سعی می‌شود رویه سازمان با صلاحیت‌های قانونی و حکمرانی خوب نسبت سنجی شود.

گفتار نخست: تحلیل عملکرد در مقطع زمانی قبل از بحران (مرحله پیشگیری و آمادگی)

الف- تحلیل عملکرد شورای عالی

۱- عدم تشکیل منظم، ادواری و موثر جلسات شورای عالی و عدم اعتبار قانون به مدت ۵ سال

از اقدامات شورای عالی قبل از وقوع بحران اطلاعاتی در دست نیست. دبیر شورای عالی مدیریت بحران، رئیس سازمان می‌باشد و دبیرخانه شورا مستقر در سازمان است (تبصره ۳ ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی سابق) و طبیعتاً اطلاعات قابل اعتماد و صحیح راجع به مصوبات و عملکرد شورا می‌بایست از سازمان اخذ شود و از طرفی بنا بر نظر کارشناسان برخی از ناکارآمدی‌ها ناشی از تشکیل نشدن ادواری و منظم این شورا می‌باشد، لذا در تحلیل عملکرد شورا تعداد جلسات تشکیل شده از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۲۰ با حضور رئیس‌جمهور یا بدون حضور ایشان و با ریاست وزیر کشور به عنوان کفیل وی اهمیت می‌یابد. لازم به ذکر است مطابق تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین‌نامه و تشکیل دو بار در سال جلسات تاکنون حداقل می‌بایست ۲۲ جلسه برگزار می‌شده است. این تعداد به غیر از مواقع ضروری و بحرانی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین‌نامه است. سازمان در پاسخ به پرسش فوق اعلام می‌دارد: «جلسات عادی شورا سالانه به طور متوسط دوبار به ریاست وزیر کشور و قائم مقام تشکیل شده، لیکن برای قانونی شدن مصوبات نیاز به تایید رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورای داشت. چالش اصلی عدم حضور رئیس‌جمهور در جلسات است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۷). انجمن علمی مدیریت بحران ایران تعداد جلسات تشکیل شده شورا را در مدت زمان ۵

گزارش ملی سیلاب‌ها

سال اجرای آزمایشی قانون دو بار آن هم به صورت ناقص اعلام داشته است (پورحیدری و ولدبیگی، پیشین: ۱۴۸). در پاسخ به پرسش تعداد کل مصوبات شورای عالی موضوع ماده ۴ قانون سابق اعم از ضوابط، آیین نامه ها و دستورالعمل ها، سازمان اعلام می دارد «تایید نهایی مصوبات شورای عالی از وظایف رئیس شورا می باشد و از طرفی ظرف چهار سال اخیر به دلیل اتمام دوره آزمایشی قانون مدیریت بحران و عدم تمدید آن توسط مجلس امکان طرح موضوع میسر نشده است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۹). هم چنین، راجع به تکلیف تهیه و تصویب خط مشی ها و سیاست های اجرایی در گزارش ملی حادثه ساختمان پلاسکو پاسخ ارائه شده این بوده که پیش نویس آیین نامه خط مشی ها، سیاست ها و برنامه های اجرایی در شورای عالی به تصویب رسیده و در سیر مراحل تصویب در هیأت وزیران است، اکنون نیز پاسخ سازمان به پرسش مشابه درباره سیلاب اخیر این است که «پیش نویس خط مشی ها و سیاست های اجرایی تدوین و به دولت ارسال شد، لیکن به دلیل اتمام دوره آزمایشی قانون تشکیل سازمان مستندات قانونی برای طرح موضوع در دولت وجود نداشته و بلا تکلیف مانده است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۰).

بنابراین، بسیاری از مصوبات تهیه شده توسط سازمان به دلیل عدم تمدید اعتبار قانون تشکیل سازمان و فقدان مستند قانونی به تایید و تصویب نهایی نرسیده است. عدم نهایی شدن مصوبان نشانگر یکی از معایب قانون در موکول نمودن تصویب آیین نامه ها و دستورالعمل ها به شورای عالی و دیگری غفلت دولت و مجلس در تمدید اعتبار قانون به مدت ۵ سال (از سال ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۸) می باشد.

۲- نقش شورای عالی در تصویب سیاست ها و برنامه های ملی مندرج در قوانین برنامه توسعه، دستورالعمل های احتیاطی و وظایف دقیق دستگاه ها

در بند ۱ ماده ۴ قانون سابق از وظایف شورا تدوین «سیاست ها و برنامه ها ملی» است که عمده‌تاً در قالب تقنینی قوانین برنامه توسعه تصویب می شود. سازمان در پاسخ به این پرسش که اقدامات تدوینی شورا در پیشنهاد به دولت هنگام تهیه لایحه قانون برنامه پنجساله ششم توسعه چه بوده و مصوبه دولت در لایحه تقدیمی و مصوبه مجلس شورای اسلامی در تصویب نهایی قانون برنامه ششم چه تغییرات مثبت یا منفی نسبت به پیشنهادهای تدوین شده از سوی شورای عالی داشته است؟ اعلام می دارد «ایجاد کارگروه مدیریت بحران در ساختار تدوین برنامه ششم توسعه مورد انتظار بوده که عملاً محقق نشده است، اما سازمان و نه شورای عالی در تدوین ماده ۶۰ قانون برنامه ششم توسعه^{۶۲} و بند (م) ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

^{۶۲} ماده ۶۰- به منظور مقاوم سازی ساختمان ها و اصلاح الگوی مصرف به ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن اقدامات زیر انجام گردد:
الف- شهرداری ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است.

ب- کلیه مجریان دولتی موظفند مسؤولیت فنی (حرفه ای) خود و در صورت نیاز، مسؤولیت سایر عوامل مرتبط با طراحی، محاسبه و نظارت بر ساختمان های تحت پوشش خود اعم از شهری و روستایی را نزد یکی از شرکتهای دارای صلاحیت، بیمه نمایند.

پ- به منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری در برابر زلزله:

۱- شبکه ایستگاههای شتاب نگاری و زلزله نگاری و پیش نشانگرهای زلزله توسعه یابد.

۲- در طی اجرای قانون برنامه استاندارد سازی مصالح و روشهای مقاوم سازی ساختمانی، به صورت کامل محقق و از تولید کنندگان و ارائه کنندگان مصالح و روشهای مذکور حمایت شود.

(۲) ۶۳ نقش داشته است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۸). در نتیجه به نظر می‌رسد نقش شورای عالی عالی و سازمان در تدوین برنامه‌های توسعه به غایت کم رنگ و بی‌اثر می‌باشد.

تصویب «ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی» متناسب با ترکیب شورای عالی شامل رئیس جمهور و ۱۳ وزیر نمی‌باشد. علی‌الاصول تصویب دستورالعمل و ضوابط فنی- اجرایی در صلاحیت شورای عالی نباید قرار گیرد (صادقی و عباسی، ۱۳۹۷: ص ۱۱۵)، سازمان در پاسخ به پرسش پیشنهادات اصلاحی راجع به واگذاری این صلاحیت به سازمان، کارگروه‌های زیرمجموعه و تابعه سازمان یا سایر نهادها آورده: «جهت برون رفت از این مشکل، در قانون جدید تصویب دستورالعمل‌ها و ضوابط به هیأت وزیران واگذار شده است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۹)، اما به نظر می‌رسد با توجه به ماهیت فنی و تخصصی دستورالعمل اصولاً تهیه آن باید به نهادهایی با اعضای کارشناسی و متخصص سپرده شود.

سازمان در رابطه با تکلیف سازمان و شورای عالی در تعیین «نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های ذیربط» و مهلت ۳ ماه پیش بینی شده در ماده ۳ آیین نامه اجرایی سابق و اینکه با توجه به تاریخ تصویب آیین نامه سابق (۱۳۸۸/۰۹/۱۸) وظایف دستگاه‌ها می‌بایست تا پایان سال ۱۳۸۸ تعیین می‌شده است؛ اعلام داشته: «شرح وظایف دستگاهی در قالب شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی ۱۴ گانه تصویب و ابلاغ شده است». حال آنکه منظور پرسش وظیفه مندرج در ماده ۴ است که می‌بایست به تصویب نهایی مجلس برسد و موضوعاً متفاوت از وظایف کارگروه‌های موضوع آیین نامه اجرایی قانون سابق است. در ماده ۱۴ قانون جدید قانونگذار به تفصیل وظایف دستگاه‌ها را مقرر نموده است که با توجه به جدیدالتصویب بودن آن، تحلیل عملکرد ممکن نیست.

ب- تحلیل عملکرد سازمان

۱- وظایف سازمان در نظارت عالیه بر وزارت نیرو

بنا بر «گزارش میزان بارش‌ها، تشریح حادثه، اقدامات دستگاه‌های ذی ربط، علل، نقاط قوت و پیشنهادات» (فروردین ماه ۱۳۹۸) برنامه لایروبی ۳۰۰۰ کیلومتر رودخانه از رودخانه‌های دارای اولویت و آزادسازی ۲۰۰۰ هکتار از اراضی بستر رودخانه دارای گلوگاه آبگذری تدوین شده است و از علل عمده سیل ظرفیت پایین آبگذری رودخانه‌ها و عدم لایروبی سدها بوده است. قبل از آغاز فصل (پاییز) با توجه به ابلاغیه سازمان، استانداری‌ها مسیل‌ها و دهانه پل‌ها و ... را تعمیر و لایروبی نموده اند (معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۹۸: ۲۴). اما برنامه مذکور و اقدامات استانداری‌ها چندان با واقعیات حوادث سازگاری ندارد؛ چراکه «لایروبی نکردن رودخانه‌ها یکی از علل تشدید خسارت سیل شهر آق قلا در استان گلستان بوده است که در اثر آن ظرفیت دبی عبوری از رودخانه کاهش پیدا کرده و در نهایت به افزایش رقوم سطح آب و افزایش پهنه سیلابی منجر شده است. لایروبی منظم و

^{۶۳} «ماده ۲۸- م- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۰/۳) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۰/۲) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (طرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به‌صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد».

گزارش ملی سیلاب‌ها

اصولی رودخانه‌ها در این شهر می‌توانست به کاهش چشمگیر خسارت سیل کمک کند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۲۹). سازمان مستنداً به تکلیف قانونی نظارت عالیه بر وزارت نیرو و واحدهای مهندسی رودخانه این وزارتخانه می‌باید اجرای برنامه تدوین شده را در اولویت و دستور کار جدی نظارتی قرار دهد.

عدم آمادگی در مدیریت مخازن سدهای استان گلستان

عدم آمادگی در مدیریت مخازن سدهای گلستان، وشمگیر و بوستان در استان گلستان در مرحله قبل از بحران مشهود است؛ توضیح آنکه «از اول اسفندماه ۹۷ مخازن سدهای گلستان و وشمگیر کاملاً و سد بوستان تا ۷۰ درصد از آب پر بوده است. این امر به معنای عدم آمادگی متولیان در کنترل سیلاب‌هایی با حجم کمتر از سیلاب اخیر است. تا تاریخ شروع وقوع سیل آخر اسفندماه هیچ‌گونه رهاسازی از سدها صورت نگرفته است. مسئولان امر با توجه به پرآب بودن سال آبی جاری باید تمهیدات ایجاد فضای خالی را در مخازن سدهای موضوعه اجرایی می‌کردند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۱۲). به نظر می‌رسد در این رابطه سوء مدیریت و عدم انجام تکالیف موضوع بند ۱۳ مرحله آمادگی شرح وظایف کارگروه تخصصی سیل و مخاطرات آبی مستند به تبصره ۳ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل رخ داده است. در بند ۱۳ مرحله آمادگی شرح وظایف مذکور که به تصویب شورای هماهنگی مدیریت بحران رسیده است، از وظایف کارگروه «مطالعه و تعیین راه حل‌های جایگزین در هنگام مقابله با بحران سیل» است. مدیریت مطلوب آمادگی در مقابله با سیلاب مستلزم انعطاف‌پذیری و بهره‌گیری از تمامی راه‌های علمی و کارشناسی است که باید قبل از وقوع بحران و در مرحله آمادگی تعیین و در پاسخ به بحران به کار گرفته شود، عدم رهاسازی مخازن که مسئولیت آن متوجه وزارت نیرو است و فقدان نظارت عالیه و اکتفاء به ابلاغ شرح وظایف از سوی سازمان مدیریت بحران همگی منجر به سوء مدیریت در مقابله با بحران در استان گلستان شده است، چنانچه وزارت نیرو با نظارت سازمان مدیریت بحران آمادگی کافی برای مقابله داشتند، آسیب‌های انسانی و مالی سیلاب این استان به مراتب کاهش می‌یافت.

تصرف در بستر و حریم رودخانه و تعارض صلاحیت‌های وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) و وزارت نیرو

کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس از عمده‌ترین دلایل خسارات جانی و مالی ناشی از سیلاب را ناشی از ساخت و سازهای غیرمجاز در حریم و بستر رودخانه‌ها دانسته^{۶۴} و آورده‌اند: «به موجب تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب قانونگذار هرگونه ساخت و ساز در مجاورت رودخانه‌ها را منوط به اخذ مجوز از وزارت نیرو نموده است و در ماده ۱۳ آیین نامه اجرایی قانون مذکور آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها و مجاری آبی مصوب ۱۳۷۹ هیأت وزیران تمامی ارگان‌های صادرکننده پروانه ساخت و ساز قبل از هرگونه اقدامی باید حد بستر و حریم را از وزارت نیرو استعلام کنند» (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۲۵). بنابراین، تصرفات انسانی غیرقانونی در طبیعت رودخانه موجب اختلال در نظم طبیعی رود و مسیل شده و از مهم‌ترین دلایل تشدید خسارات

^{۶۴} مرکز پژوهش‌های مجلس جدول زیر را با استفاده از گزارش منتشره توسط شرکت مدیریت منابع آب ایران و دفتری تحت عنوان مهندسی رودخانه‌ها و سواحل در این سازمان تهیه کرده است. تخصیص اعتبار صورت گرفته نشان‌دهنده مغفول ماندن احیاء رودخانه اعم از رفع تصرفات در بستر و حریم دارد.

ناشی از سیل است. حال باید بررسی شود که قانونگذار چه تکلیفی و ناظر به کدام دستگاه اجرایی مقرر داشته است تا بستر و حریم رودخانه از تجاوز مصون بماند.

از چالش‌های حقوقی مدیریت سیلاب تعارض و اختلاف در صلاحیت وزارت نیرو و وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور یا معاونت امور عمرانی وزارت کشور) در موضوع تکلیف به رفع تصرفات در بستر و حریم رودخانه است که در واقع ناشی از عدم نسبت سنجی دقیق تنقیحی و عدم توجه معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی به تکالیف تنقیحی قانونگذار است. به طور مشخص نسبت تنقیحی میان دو حکم قانونی مشخص نیست و در نتیجه منجر به تعارض و اختلاف در صلاحیت دو وزارتخانه می‌شود.

تفسیری که توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری ارائه شده حاکی از نسخ ضمنی قانون مصوب ۱۳۴۸ است. این معاونت ضمن اشاره به قوانین و مقررات پراکنده و سردرگمی ماموران اجرایی و شکل نگرفتن یک نظم حقوقی واحد، مهم‌ترین قانون در زمینه مدیریت سیلاب را قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۳/۵ دانسته که وزارت کشور را مکلف می‌کند کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احاث مسیل و سیل برگردان به عمل آورد. البته، این قانون با توجه به قانون توزیع عادلانه آب نسخ ضمنی شده است» (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۸: ۱۰).

مرکز پژوهش‌های مجلس در تفسیری مبهم هر دو وزارتخانه کشور و نیرو را مسئول می‌داند؛ از نظر این مرکز تعیین حد بستر و حریم پهنه‌های آبی موضوع قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه مربوطه و پیگیری تصرفات تا رفع تصرف در مراجع مربوطه از وظایف و اقدامات مطلوب موردانتظار وزارت نیرو است و تاکید بر رعایت ضوابط تعیین حد بستر و حریم در جلوگیری از ساخت و ساز در اراضی بستر و حریم از اقدامات مطلوب وزارت کشور است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۳۹).

جدول ۴-۰ وضعیت اعتبارات مدیریت رودخانه‌ها با رویکرد احیاء در سال‌های ۹۶ و ۹۷

جدول ۱۲. وضعیت اعتبارات مدیریت رودخانه‌ها با رویکرد احیاء

در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ (میلیارد ریال)

سال	تخصیص	عملکرد	درصد عملکرد
۱۳۹۶	۳۶۹۱	۶۴۳	۱۷
۱۳۹۷	۱۷۷۰	۱۰۷۳	۶۱
جمع	۵۴۶۱	۱۷۱۶	۳۱

مأخذ: شرکت مدیریت منابع آب ایران، ۱۳۹۸.

تبصره ۱ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ مبنی بر تکلیف وزارت نیرو به تعیین پهنای بستر و حریم مسیل‌ها، ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل را نسخ ضمنی نموده است. توضیح آنکه در قانون توزیع عادلانه آب مقرر شده: «تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است».

یک تفسیر از نسبت میان این دو حکم این است که تعیین پهنای بستر و حریم که اصولاً امری فنی و تخصصی در حوزه مهندسی رودخانه تلقی می‌شود، با وزارت نیرو است و این به معنای نسخ تکلیف وزارت کشور در «حفظ، اصلاح و احداث مسیل» مقرر در قانون مصوب ۱۳۴۸ نخواهد بود. اما تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مقرر می‌دارد: «وزارت نیرو در صورتی که اعیانی‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

موجود در بستر و حریم آنها و رودخانه‌ها و کانالهای عمومی و مسیله‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد».

به لحاظ رویه عملی سازمان مدیریت بحران مسئولیت وزارت نیرو را چنین تعریف کرده است: «وزارت نیرو براساس تبصره (۱) ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب صرفاً مسئول تعیین حریم و بستر است و در تبصره (۳) این ماده صرفاً مسئولیت اجازه از نوع Passive [یعنی صرفاً اخذ اجازه است و مسئولیتی در جلوگیری از دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها ندارد] را دارد و در تبصره (۴) ماده مزبور تصرفات در حریم و بستر در مواردی که مزاحم امور آب و برق است مسئولیت آن وزارتخانه هم از نوع Passive و هم Active [یعنی هم اجازه و هم جلوگیری از دخل و تصرف] می باشد. هم چنین، براساس ماده ۱۳ قانون توزیع عادلانه آب کلیه متصرفان در حریم و بستر رودخانه موظفند از وزارت نیرو مجوز دریافت نمایند و در صورت نداشتن مجوز لازم امکان برخورد قانونی وجود دارد. بنابراین، هر یک از دستگاه‌ها بدون نظر وزارت نیرو اقدام به صدور پروانه در این حرایم نمایند مقصر خواهند بود. هم چنین، کسانی که به طور غیرقانونی این حرایم را تصرف نموده اند از امتیاز برق و آب از طرف وزارت نیرو نیز برخوردار شده اند. درخصوص اجرای تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، ضرورت دارد وزارت نیرو علاوه بر تسریع در اجرای تبصره ۱ قانون مزبور، محافظت‌های فیزیکی لازم با هدف جلوگیری از ایجاد اعیانی در این حرایم را انجام دهد تا منجر به سرمایه گذاری و در نتیجه هدر رفت منابع در نتیجه قلع نگردد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۹۴).

توصیه‌های کلی فوق در پاسخ به سوالات کارگروه حقوقی هیأت پس از وقوع حوادث سیلاب گسترده اخیر با خسارات وسیع، نافی مسئولیت قانونی سازمان مدیریت بحران در نظارت عالیه بر وزارت نیرو نمی باشد و عمل نکردن وزارت نیرو به تکالیف قانون توزیع عادلانه آب نشان دهنده عملکرد نظارتی ضعیف و ناکارآمد سازمان مدیریت بحران در این زمینه است.

به موجب ماده ۱ قانون مصوب ۱۳۴۸ وزارت کشور مکلف است کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورد. ملاحظه می شود تکلیف «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان» مفهومی کلی تر از تکلیف رفع تصرفات از بستر و حریم رودخانه دارد و نمی توان به کلی حکم قانونی مصوب (۱۳۴۸) را منسوخ دانست. بنابراین، وزارت کشور نیز در رابطه با تکلیف مذکور دارای صلاحیت قانونی است و از آنجا که در قوانین متاخر موجد صلاحیت سازمان مدیریت بحران وظیفه پیشگیری و آمادگی در قانون سازمان مدیریت بحران تعریف شده و این سازمان یکی از سازمان‌های تابعه وزارت کشور است، به نظر می رسد مسئولیت قانونی ناشی از قانون مصوب ۱۳۴۸ در اعمال تکلیف «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان» برعهده این سازمان باشد. هرچند با توجه به اینکه سازمان مدیریت بحران یک سازمان سیاستگذار و برنامه ریز است، نمی توان مسئولیت مستقیم اجرایی موضوع این حکم قانونی را متوجه آن دانست، بلکه با توجه به ماهیت فنی این وظیفه معاونت عمرانی و توسعه امور شهری و روستایی وزارت کشور مسئول خواهد بود. در نهایت، پیشنهاد می شود وزارت نیرو یا وزارت کشور از طریق لایحه تنقیحی نسبت به این احکام از مجلس استفسار به تقاضا نماید.

با توجه به تعریف مرحله پیشگیری از مهم‌ترین اقداماتی که مع الاسف مغفول مانده عدم تهیه و تدوین نقشه خطرپذیری مناطق و کل کشور است؛ با توجه به وظیفه مقرر ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان مکلف به تهیه طرح جامع خطرپذیری کل کشور و اختصاص بودجه ویژه و ارائه گزارش‌های سه ماه به شورای عالی و نظارت بر دستگاه‌ها در تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق می‌باشد. لازم به ذکر است تکلیف دستگاه‌ها به تهیه طرح خطرپذیری در چهارچوب وظایف آن‌ها خواهد بود. بدین معنا که ابتدا باید تقسیم کار و صلاحیت دستگاه‌ها توسط شورا و سپس مجلس شورای اسلامی مصوب شود و به دنبال تعیین وظایف، هر سازمان متناسب با تکالیف معین شده طرح‌های خطرپذیری را تهیه خواهد کرد. مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد «ژاپن اقدام به تهیه نقشه‌های خطر سیل نموده است. هم‌چنین، پیشرفت‌هایی در زمینه ایجاد نقشه‌های خطر دینامیکی سیل به دست آورده است. این نقشه‌ها چگونگی گسترش سیل در زمان را پیش‌بینی می‌کنند. مقیاس این نقشه‌ها بسته به کاربرد مورد نظر آن‌ها تغییر می‌کند» (حسینی، ۱۳۸۷: ۵۴).

در پاسخ به این پرسش کارگروه حقوقی که تدابیر راهبردی و اجرایی سازمان در تهیه نقشه خطرپذیری با تأکید بر پیشگیری از وقوع سیلاب چه بوده است؛ سازمان پاسخ داده: «تهیه شرح خدمات طرح جامع خطرپذیری کشور با هدف تهیه نقشه‌های ریزپهنه بندی خطر سیلاب در سیلاب‌های با دوره‌های بازگشت مختلف و نیز تعیین کاربری اراضی واقع در پهنه‌های سیل‌گیر و نیز تهیه برنامه کاهش خطرپذیری سیلاب رودخانه‌ها و مسیل‌ها در دستور کار سازمان مدیریت بحران کشور است که پیگیری‌های متعددی جهت تأمین منابع مالی صورت گرفته و به محض تأمین اعتبار اقدام لازم صورت می‌گیرد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۲). با توجه به تکلیف موضوع ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سال ۱۳۸۷ سازمان مکلف به تهیه طرح جامع خطرپذیری کل کشور و اختصاص بودجه ویژه و ارائه گزارش‌های سه ماه به شورای عالی و نظارت بر دستگاه‌ها در تهیه طرح جامع خطرپذیری مناطق می‌باشد که پاسخ ارائه شده و در دست اقدام بودن تهیه نقشه نشان دهنده عدم انجام وظایف قانونی از سوی سازمان است.

اقدامات سازمان بنابر گزارش منتشره قبل از وقوع سیل عبارتند از: «صدور ۱۸ اطلاعیه و ۲۰ اخطاریه به استان‌های تحت تأثیر، انجام مکاتبات با استانداران و فرمانداران مبنی بر اقدامات پیشگیرانه و مقابله‌ای شامل استقرار ماشین‌آلات در مناطق پرخطر، مسدود نمودن مبادی ورودی رودخانه‌های خروشان، افزایش ارتفاع دیواره رودخانه‌ها و سیل‌بندها، دپوی اقلام در پایگاه‌های امدادی، تقسیم کار بین دستگاه‌های اجرایی» (سازمان مدیریت بحران، ۱۳۹۸: ۴۰).

اقدامات صورت گرفته عمدتاً ناظر بر مرحله آمادگی و تا حدی مرحله مقابله است و گزارش حاکی از تفکیک دقیقی میان مراحل آمادگی و مقابله در عملکرد سازمان نیست. علی‌رغم گزارش سازمان، مکاتبات مدیرکل بحران استان کهگیلویه و بویراحمد مبنی بر کمبود امکانات و ماشین‌آلات سنگین (بند ۷ نامه شماره ۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۵)، مدیرکل مدیریت بحران استان محروم ایلام دال بر کمبود امکانات اولیه چادر، آذوقه وسایل گرم‌کننده و پتو (نامه شماره ۴۴/۲۸۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۰) و متعاقب آن نامه شماره ۲۳/۱/۴۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۲ استاندار ایلام مبنی بر نیازهای اولیه به آب معدنی، بسته‌های غذایی، ماشین‌آلات سنگین و بالگرد همگی نشان دهنده ضعف و ناکارآمدی سازمان در توزیع امکانات میان استان‌های محروم و آسیب دیده است.^{۶۵}

^{۶۵} - در نامه شماره ۴۴/۱/۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۵ استاندار خوزستان خطاب به وزیر کشور، به موضوع کمبود سرویس بهداشتی و حمام سیار و در نتیجه احتمال بروز بیماری‌های عفونی و واگیردار اشاره شده و درخواست تأمین موارد مذکور شده است؛ اما متأسفانه اطلاعی از اقدام یا عدم

گفتار دوم: اقدامات و تصمیمات مدیریت بحران در مقطع حین بحران (مرحله مقابله و پاسخ)

الف- تشکیل جلسات شورای عالی

اقدام سازمان مدیریت بحران در این زمینه وجود ندارد.

۲- در نامه شماره ۹۸/۷۴/۴۴/۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۸/۱/۵ اداره کل مدیریت بحران کهگیلویه و بویر احمد خطاب به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور آمده است که یکی از معضلات جدی، کمبود ماشین‌آلات سنگین است و در ادامه نیز بیان شده است که ادامه بارش‌ها به رانش و ریزش کوه و آب گرفتگی منازل و معابر و ... منتهی خواهد شد. با این حال، مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران، چه تدبیری برای رفع این مشکلات اندیشیده است.

۳- در نامه مورخ ۱۳۹۸/۱/۶ اداره کل مدیریت بحران کهگیلویه و بویر احمد خطاب به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور نیز، به تخریب و مسدود شدن راه‌های ارتباطی روستاهای زیادی اشاره شده است، اما باز هم اطلاعی از تلاش سازمان مدیریت بحران کشور و همچنین وزارت کشور برای بهبود اوضاع در دسترس نیست.

۴- در نامه شماره ۳۸/۴۴/۱۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۳ مدیر کل مدیریت بحران استان خراسان رضوی آمده است که: «با توجه به ضرورت تسریع در کمک‌رسانی به عشایر استان و درخواست‌های محلی و رسانه‌ای، خواهشمند است دستور فرمایید پیگیری و اقدام مناسب در این زمینه مبذول و نتیجه را به این اداره کل منعکس نمایند.» با این همه، اطلاعی از اینکه آیا اقدام یا اقداماتی توسط سازمان مدیریت بحران کشور انجام شده است یا خیر، در دست نیست.

۵- در نامه شماره ۴۴/۴۴/۲۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۸ مدیر کل مدیریت بحران استان خوزستان خطاب به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، به موضوع افزایش میزان خروجی سد دز اشاره شده و به نتیجه آن که وارد شدن خسارت زیاد به روستاهای پایین سد است نیز، تصریح شده، اما اطلاعی از تمهید راهکارهای لازم از سوی سازمان مدیریت بحران کشور، در دست نبوده و مشخص نیست این سازمان چه اقدامی برای حل این مشکل انجام داده است. در پیوست این نامه، آمده است که عدم لایروبی رودخانه‌ها، تجاوز به حریم و بستر رودخانه‌ها از مشکلات اصلی بوده است. این حال، باز هم مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران کشور، چه اقدامی در جهت رفع این مشکلات انجام داده است.

۶- در نامه استاندار استان سمنان به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۵۰/۱/۵۷۸۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ موارد متعددی از خسارات بارندگی‌های اواخر سال ۱۳۹۷ گزارش شده است و در انتها، درخواست تأمین ماشین‌آلات و امکانات متناسب با شرایط اقلیمی زمستانه، رفع نقاط کور ارتباطات مخابراتی مطرح شده است، اما مشخص نیست سازمان مدیریت بحران کشور در پاسخ به درخواست‌های مذکور، چه اقدامی انجام داده است.

۷- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استانداری مازندران به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۸۶/۴۴/۱۳۲۳۲۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷، موارد عدیده‌ای از بروز خسارات به نقاط مختلف استان، گزارش شده است؛ اما اطلاعی از واکنش یا عدم واکنش سازمان مدیریت بحران به این نامه در دست نمی‌باشد.

۸- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استانداری مازندران به شماره ۸۶/۴۴/۱۸۶۸ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۳ به موارد متعددی از خسارات و مشکلات به وجود آمده اشاره شده است، اما متأسفانه باز هم اطلاعی از اقدامات سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به ارائه راهکارهایی جهت حل مشکلات مذکور و کاهش آسیب‌ها و خسارات، در دست نیست.

۹- در نامه‌ای فاقد تاریخ و شماره از جانب مدیری کل مدیریت بحران استانداری قزوین به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، موارد عدیده‌ای از خسارات و آسیب‌های وارده به استان ذکر شده است، اما مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران کشور چه تمهیدی برای کاهش خسارات احتمالی و رفع خسارات به وجود آمده، اندیشیده است.

۱۰- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استان سیستان و بلوچستان به شماره ۳۲۹۵ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۶ به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، موارد متعددی از خسارت‌های وارده به استان در اثر بارندگی‌های ابتدای سال گزارش شده است، اما اطلاعی از اقدام یا عدم اقدام سازمان مدیریت بحران در زمینه رفع خسارت‌های مذکور و جلوگیری از بروز خطرات آتی در دسترس نمی‌باشد.

۱۱- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استان ایلام به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۴۴/۳۸۲ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۰، به موضوع نیاز شهروندان به اقلامی نظیر چادر، آذوقه، وسایل گرم‌کننده، پتو و ... تصریح شده است، اما متأسفانه اطلاعی از اقدام سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به تأمین یا عدم تأمین اقلام مزبور، در دست نیست.

۱۲- در نامه استاندار استان ایلام به وزیر کشور به شماره ۲۳/۱/۴۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۲، ضمن اشاره به ورود خسارات عدیده به استان، نیازهایی همانند دو فروند بالگرد، تأمین آب معدنی، بسته‌های غذایی، ماشین‌آلات سنگین راهداری و ژنراتور برق اضطراری تصریح شده است؛ اما متأسفانه اطلاعی از اقدام یا عدم اقدام وزارت کشور نسبت به تأمین این اقلام، در دست نمی‌باشد.

مطابق گزارش منتشره اقدامات و تصمیمات مدیریت بحران در مقطع مقابله و پاسخ به بحران بدین شرح است: تعداد ۶ جلسه شورای عالی به منظور بررسی آخرین وضعیت مناطق و اتخاذ تصمیمات لازم تشکیل و مصوبات به طور مستمر جهت اجرایی شدن در حال پیگیری می باشد، تعیین استان فارس به عنوان استان معین استان خوزستان، تشکیل ستاد ملی فرماندهی سیلاب، مدیریت رهاسازی دریچه های سدهای استان خوزستان، هشدار و اطلاعیه های ادارات کل هواشناسی و ارائه به مدیریت بحران و استانداری ها و صدور ۵۰ اطلاعیه و اخطاریه در ستاد مرکزی هواشناسی کشور (معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۱۶، ۱۷، ۲۲، ۲۷). جلسات فوق العاده شورای عالی در مرحله آمادگی و مقابله با حوادث بنا بر تشخیص وزیر کشور تشکیل می گردد. در این جلسات تقسیم کار به همراه برنامه زمان بندی اجرای کارها توسط دستگاه های اجرایی ذیربط متناسب با شرح وظایف آن ها انجام و برای اجرای تصمیمات در زمان مقرر پیگیری لازم به عمل می آید و طی سال های اخیر به دنبال وقوع حوادث خسارت بار جلسات متعددی برگزار شده که مستند به تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین نامه و نیز آیین نامه داخلی شورا برگزار می شود» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۶۷).

در نسبت سنجی اقدامات فوق با تکالیف قانونی و مدیریت مطلوب باید اشاره کرد از دلایل ناکارآمدی مدیریت بحران در کشور تشکیل نشدن ادواری و منظم شورای عالی است، تعداد جلسات تشکیل شده از زمان لازم الاجرا شدن قانون مورخ ۱۳۸۷/۰۴/۲۰ با حضور رئیس جمهور یا بدون حضور ایشان و با ریاست وزیر کشور با تکالیف قانونی تناسبی ندارد؛ لازم به ذکر است مطابق تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون مبنی بر تشکیل دو بار در سال جلسات تاکنون حداقل می بایست ۲۲ جلسه برگزار می شده است. این تعداد به غیر از مواقع ضروری و بحرانی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۱ آیین نامه است و تشکیل ۶ جلسه اخیر امری بدیهی تلقی می شود.

ب- تعیین استان های معین

درحالی که استان فارس خود استانی سیل زده محسوب می شود^{۶۶} تعیین این استان به عنوان استان معین خوزستان محل تامل جدی است.

^{۶۶} «بارندگی شدید به همراه تگرگ که از حدود ساعت ۸ صبح دوشنبه ۵ فروردین ۱۳۹۸ در شیراز آغاز شد، جاری شدن سیل در این شهر را در پی داشت. در کمتر از ۱۰ دقیقه بیش از ۱۷ میلیمتر بارندگی رخ داد. طبق آمار رسمی و اعلام پزشکی قانونی استان فارس، تاکنون ۱۸ تن بر اثر سیل شیراز جان خود را از دست داده اند. شب گذشته وزیر بهداشت این آمار را ۱۹ تن اعلام کرده بود. تعداد مصدومان این حادثه از سوی رئیس اورژانس، ۱۰۵ نفر عنوان شده است. طبق اعلام رئیس مرکز اطلاعات و کنترل ترافیک پلیس راهور ناجا، سیل ۲۰۰ خودرو را در دروازه قرآن شیراز با خود برد. استاندار فارس اعلام کرد در حادثه سیل شیراز بالغ بر ۱۵۰ خودرو دچار آسیب شد ۱۳۰ نفر از کشته شده های سیل شیراز احراز هویت شدند که از بین این ۱۳ نفر، هفت نفر ساکن شیراز بودند. دو نفر از کشته شده ها ساکن مرودشت، دو نفر ساکن کرج، یک نفر ساکن آمل و یک نفر ساکن کرج بودند. حدود ۲۰۰ مسافری که در اطراف دروازه قرآن کمپ زده بودند، پس از این حادثه در یکی از نزدیک ترین هتل ها پناه داده شده اند تا شرایط برای اسکان آن ها فراهم شود. محمد باقر نوبخت به عنوان نماینده رییس جمهوری ایران به شیراز سفر کرد تا با بررسی راه های جبران خسارت سیل، در جلسه چهارشنبه هیات دولت طرح های پیشنهادی در این زمینه ارائه و تصویب شوند. حسن روحانی رئیس جمهوری ایران طبق دستوری اعلام کرد که ضروری است وزیر کشور و استاندار فارس سریعاً علل حادثه شیراز را بررسی و گزارش آن را به همراه علل و هرگونه کوتاهی یا مقصرین احتمالی سریعاً ارائه دهند. ساعت ۱۹:۲۰ ۵ فروردین ۱۳۹۸ به وقت محلی، محور کمربندی شیراز (ورودی دروازه قرآن) در استان فارس باز شد».

<https://fa.euronews.com/2019/03/26/what-we-know-about-the-flood-of-fars-province-and-shiraz>

ج- نحوه تعامل با مردم آسیب دیده و محدودیت های حقوق و آزادی ها

در رابطه با مقاومت ساکنین و آسیب دیدگان و تخلیه روستاهای در معرض خطر (معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۱۸) باید اشاره کرد تعلیق برخی از حقوق و آزادی ها از جمله آزادی رفت و آمد و اقامت، در شرایط بحرانی و فوق العاده امری پذیرفته شده در مدیریت بحران است؛ پاسخ سازمان به کمیته حقوقی هیأت بررسی حادثه پلاسکو در زمینه «مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث» حاکی از تصویب این مقررات در شورای امنیت کشور است، در حالی که می بایست به تصویب هیأت وزیران برسد و چنانچه جرم تلقی شود نیازمند مصوبه مجلس شورای اسلامی است. در هر حال ضمن پذیرش تعلیق برخی از حقوق و آزادی های افراد جهت حفظ جان آسیب دیدگان مشخص نیست آیا سازمان و نیروهای عملیاتی و انتظامی از سازوکارهای مقررات مذکور و اعمال قوه قهریه استفاده کرده اند. در پاسخ سازمان به پرسش از عملکرد راجع به چگونگی تعلیق برخی از حقوق و آزادی ها سازمان اعلام نمود: «در حادثه سیل اخیر سازمان مدیریت بحران و نیروی انتظامی در حادثه اخیر در این زمینه محدودیتی ایجاد ننموده اند آنچه عمل شده است به عنوان نمونه تخلیه جمعیت از مناطق تحت تاثیر حادثه و اعمال محدودیت تردد با هدف حفظ جان و اموال مردم بوده است (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۸۱). به نظر می رسد در حادثه سیل شهر شیراز در منطقه دروازه قرآن و حوادث مشابه در سیل اخیر چنانچه نیروی انتظامی با هدایت سازمان مدیریت بحران و استاندار با اعمال محدودیت بر حق آزادی رفت و آمد و تردد خودروها مقررات منع رفت و آمد را اعمال می نمود، تلفات و خسارات مالی به مراتب کاهش می یافت. استاندار به عنوان مدیر بحران در استان از اختیارات ناشی از صلاحیت های شورای تامین استان نیز برخوردار است و می تواند با استفاده از دستورالعمل امنیت و انتظامات مدیریت بحران مصوب شورای امنیت کشور و ابلاغی از سوی وزیر کشور عمل کند، با وجود مقررات و دستورالعمل مذکور آمار تلفات انسانی و خسارات مالی به مردم و اداره شوندگان با اعمال محدودیت های رفت و آمد می باید به مراتب کمتر می گشت.

د- نظام هشدار و اطلاع رسانی

در رابطه با هشدارهای واصله به مدیریت بحران، ماده ۲۶ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ «وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند». سازمان مدیریت بحران وظیفه دریافت گزارش از سازمان هواشناسی و نظارت عالیه راجع به اجرای این تکلیف قانونی را داشته در پاسخ به چگونگی نسبت میان سامانه مدیریت بحران کشور با شبکه ملی هشدار موضوع ماده ۲۶ قانون هوای پاک اعلام می دارد: «شبکه ملی هشدار جز وظایف سازمان هواشناسی کشور می باشد که به صورت مستمر نسبت به صدور اخطاریه ها اقدام می نماید و به دنبال آن سازمان مدیریت بحران نیز هشدارهای لازم را به استان ها و دستگاه های ذیربط ابلاغ می نماید. سامانه مدیریت اطلاعات حوادث (سما) در سازمان ایجاد و دستگاه های مسئول پایش و هشدار مخاطرات از جمله سازمان هواشناسی و موسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران به صورت برخط با این سامانه در ارتباط می باشند» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۷۱).

علی رغم ادعای هشدار و اطلاعیه های ادارات کل هواشناسی و ارائه به مدیریت بحران و استانداری ها و صدور ۵۰ اطلاعیه و اختاریه در ستاد مرکزی هواشناسی کشور، به نظر می رسد ناکارآمدی وسیعی در سیستم هشدار سیلاب وجود دارد. سازمان در پاسخ به این پرسش که آیا در خصوص سیلاب های اخیر اخطار یا هشدار از طرف سازمان های متولی (سازمان هواشناسی کشور و...) به سازمان یا واحد های زیر مجموعه آن واصل گردیده است؟ پاسخ می دهد «هشدارها و اطلاعیه ها و اختاریه ها با حوادثی که اتفاق افتاده کاملاً منطبق نبوده و دامنه احتمالات در مناطق تا حدی زیاد است که تقویت تجهیزات و امکانات سازمان هواشناسی در راستای پیش بینی local مورد انتظار است» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۷۵).

توضیح آنکه «یکی از دلایل اصلی عدم گسترش سیستم های هشدار سیل در کشور نبود امکانات و تجهیزات لازم و هزینه های بالای ایجاد و راه اندازی ابزارهای اندازه گیری است. در حال حاضر ایجاد سیستم های پیش بینی ساده و عموماً نادقیق و با حداقل امکانات و بازخور گرفتن از حوضه های آبریز مهم ترین چالش موجود در این زمینه است. با توجه به وجود پتانسیل سیل خیزی و وجود رودخانه های بزرگ، لزوم به کارگیری سیستم های پیش بینی و هشدار سریع سیل به خوبی احساس می گردد. در حال حاضر دو سامانه هشدار سریع سیل در کشور (کارون بزرگ و دیگری استان گلستان، گیلان و قمرود) راه اندازی و عملیاتی شده است. هدف اصلی و نهایی از اجرای سامانه های هشدار سیل ارائه داده ها و محصولات آنلاین به سازمان مدیری بحران به عنوان متولی اصلی مدیریت سیلاب و سایر دستگاه ها و کاربران است» (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۱۳).

نکته قابل اینکه علی رغم تعریف مرحله مقابله در بند (ج) ماده ۲ قانون و صراحت این تعریف بر شمول اقدامات هشداردهی در این مرحله، در شرح وظایف کارگروه تخصصی سیل و مخاطرات آبی مستند به تبصره ۳ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون، وظیفه «ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به منظور هشدار به موقع و اطلاع رسانی آنی و به موقع در هنگام وقوع حادثه» در مرحله آمادگی این کارگروه دسته بندی شده است. به نظر می رسد هدف مرجع مقررات گذار در تعریف این وظیفه ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات بوده و نه اقدامات و عملیات هشدار. لذا این وظیفه با تعریف قانونگذار مغایرتی ندارد و مدیریت جامع بحران اقتضاء می کند در عین تمییز قائل شدن میان مراحل، نوعی به هم پیوستگی میان مراحل ایجاد و این مراحل در یک زنجیره مدیریتی به هم متصل شوند.

نتایج مطالعات تطبیقی نشان می دهد «سیستم هشدار سیل اروپا یکی از تجربیات موفق در زمینه راهکارهای غیرسازه ای کاهش خسارت در جهان می باشد [اما] انطباق این سیستم ها با امکانات و تجهیزات موجود در حوضه های آبریز کشور کمتر فراهم بوده و الگو قرار دادن این سیستم ها عملاً غیرممکن خواهد بود. در مقابل امکانات موجود در کشورهای در حال توسعه مشابه ایران بوده، اما سیستم های پیش بینی سیل در آن ها به طور قابل ملاحظه ای توسعه یافته است. در هند سیستم هشدار سریع حدود ۲ تا ۳ دهه پیش تکامل یافته است. سازمان هواشناسی اطلاعات عمومی وضعیت هوا، مقدار بارش در ۲۴ ساعت گذشته و هشدار احتمال وقوع بارش شدید برای ۲۴ ساعت آتی در حوضه های مختلف و هم چنین محدوده تغییرات کمیت بارش پیش بینی شده را تعیین می کند» (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶: ۱۶ - ۱۸). در پاسخ به ناکارآمدی و ناتوانی و غفلت از تکلیف قانونی مندرج در ماده ۲۶ قانون هوای پاک تجدیدنظر جدی در عملکرد فعلی سازمان در بازخواست و نظارت بر ایجاد شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی ضروری است. سازمان نیز در پیشنهاد های اصلاحی آورده است: ایجاد سامانه هشدار سریع سیل در مراکز جمعیتی از ضروریات کشور بوده و با توجه به تکلیف قانونی وزارت راه و شهرسازی می بایست در تمامی رودخانه های بزرگ و مهم کشور راه اندازی گردد» (معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۳۹).

ه- توزیع ناعادلانه اقلام و کمک‌ها به مردم آسیب دیده

توزیع ناعادلانه اقلام و کمک‌ها به مردم آسیب دیده از چالش‌ها و معایب جدی و قابل توجه نظام مدیریت بحران سیلاب در کشور است و رئیس سازمان مدیریت بحران این چالش مدیریتی را پذیرفته ضمن اشاره به تجربه زلزله و امدادرسانی در سرپل ذهاب کرمانشاه آورده: «در نبود سیستم متمرکز و یکپارچه نظارتی هم فرآیند توزیع و هم نحوه توزیع عادلانه دچار مشکل می‌شود و غالباً در برخی نقاط توزیع بیش از حد و در برخی نقاط دیگر کمترین خدمات رسانی انجام می‌شود. با آغاز به کار سامانه سجاد، خدمات و امکانات و تسهیلات به صورت یکسان و متوازن به همه مردم داده خواهد شد. ضمن اینکه هم مردم و هم دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی در جریان روند کمک رسانی، پرداخت تسهیلات و توزیع اقلام قرار خواهند گرفت» (پایگاه اطلاع رسانی دولت، ۱۳۹۸: <http://dolat.ir/detail/321495>). اما علی‌رغم اعلام راه اندازی سامانه sajad.moi.ir تاکنون (شهریور ۱۳۹۸) این وب سایت در دسترس عموم مردم و آسیب دیدگان نمی‌باشد که مغایر شفافیت حکمرانی خوب، دسترس پذیری آسان به خدمات عمومی، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و بند ۴ مصوبه شماره ۸۱۵۹/ت/۵۶۴۳۸ ه مورخ ۱۳۹۸/۱/۳۱ هیأت وزیران و در نتیجه اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب می‌باشد.

گفتار سوم: اقدامات سازمان مدیریت بحران بعد از بحران (بازسازی)

الف- تشکیل فاقد مستند قانونی «قرارگاه بازسازی و نوسازی مناطق سیل زده»

پس از وقوع سیلاب‌های اخیر «قرارگاه بازسازی و نوسازی» در وزارت کشور تشکیل شده است. مستند قانونی (قانون مصوب پارلمان) تشکیل این قرارگاه مشخص نیست و در شرایطی که شوراها و مراجع متعددی در قانون و آیین نامه اجرایی تعریف و تشکیل شده است هدف اصلی از تشکیل این قرارگاه و مسئولیت‌های قانونی آن چندان روشن نمی‌باشد.

ابهامات و سوالات راجع به تشکیل «قرارگاه بازسازی و نوسازی مناطق سیل زده» در وزارت کشور بدین شرح است: این قرارگاه چه ارتباط ارگانیک و سازمانی با سازمان مدیریت بحران کشور دارد؟ آیا تشکیل این قرارگاه مستند به قانون یا مقرر ی خاص می‌باشد یا صرفاً در شرایط بحرانی توسط وزیر کشور تشکیل شده است؟ وظایف قرارگاه بازسازی در طول وظایف سازمان مدیریت بحران است؟ آیا این قرارگاه نهادی بالاسری و برتر نسبت به سازمان مدیریت بحران می‌باشد؟ نوع و ماهیت همکاری‌ها و هماهنگی‌ها سازمان با قرارگاه چه بوده و تاکنون چه اثرات مثبت یا منفی در مدیریت بحران داشته است؟ قرارگاه مذکور چه نسبتی با «ستاد راهبری بازسازی» موضوع «ماده واحده قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه» مصوب ۱۳۹۲ دارد؟ آیا ستاد راهبری بازسازی مرکب از وزرای مرتبط در دولت تاکنون تشکیل شده و در غیر این صورت، عدم تشکیل این ستاد در مقایسه با تشکیل «قرارگاه بازسازی مناطق سیل زده» در وزارت کشور چه تفاوت شکلی و ماهوی دارد؟

سازمان در پاسخ به ابهامات حقوقی فوق اعلام می‌دارد: «این قرارگاه با مسئولیت وزیر کشور به عنوان فرمانده قرارگاه و جانشینی ریاست سازمان مدیریت بحران تشکیل گردید که براساس چارت ابلاغی طی نامه شماره ۲۹۷۷۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۷ جانشین قرارگاه مسئولیت نظارت بر حسن انجام امور و هم چنین دبیرخانه قرارگاه را عهده دار می‌باشد و کلیه فعالیت‌های در چهارچوب وظایف سازمان انجام شده است». در پاسخ به مستند قانونی تشکیل قرارگاه اعلام شده: «تدبیر مقام رهبری و دستور ریاست جمهور به عنوان رئیس شورای عالی مدیریت بحران به وزیر کشور با توجه به ضرورت و گستردگی ابعاد سیل در کشور قرارگاه به

گزارش ملی سیلاب‌ها

صورت موقت تشکیل گردیده و هیچ مغایرتی با وظایف سازمان ندارد و سازمان در چهارچوب وظایف خود هماهنگ با قرارگاه انجام وظیفه می نماید. وظایف، فعالیت ها و ساختار قرارگاه مستند به ابلاغیه رئیس سازمان مدیریت است. این سازمان از سازمان های تابعه وزارت کشور می باشد و جانشینی قرارگاه به عهده این سازمان بوده که ارتباط ارگانیکی و سازمانی سازمان مدیریت بحران را ثابت می کند. این قرارگاه در راستای دستور ریاست محترم جمهور به تشخیص وزیر کشور تشکیل گردیده است و عملاً در طول وظایف سازمان می باشد و نهادی موقت بوده و با توجه به گستردگی حادثه جهت تسریع در روند رسیدگی و اجرای عملیات بازسازی مناطق سیل زده تشکیل گردیده است. نوع و ماهیت همکاری سازمان به صورت پیگیری و رسیدگی موارد مربوط به سیل در کمیته های تخصصی قرارگاه می باشد که روند تسریع عملیات بازسازی و نوسازی را رصد نموده و گزارش آن به ریاست قرارگاه منعکس می گردد» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۷۸-۸۰). در پیوست نامه به نامه شماره ۲۹۷۷۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۷ جانشین قرارگاه (رئیس سازمان) خطاب به استانداران اشاره شده که می توان برخی مستندات تشکیل قرارگاه را یافت. پاسخ مقام رهبری به نامه ریاست جمهور با موضوع درخواست استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در امر بازسازی مناطق سیل زده یکی از مستندات تشکیل قرارگاه ذکر شده است. در نامه مقام رهبری آمده است: «فرماندهی واحد برای مدیریت یکپارچه، هماهنگی، انسجام، پیگیری، نظارت و پاسخگویی نسبت به اقدامات پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ایجاد شود»^{۶۷}. از این بند نامه نمی توان استنباط

^{۶۷} «جناب حجت الاسلام والمسلمین آقای دکتر حسن روحانی

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

با سلام و تحیت،

در پاسخ به مرقوم شماره ۶۳۶ - ۹۸/م مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۸ آن جناب اشعار می دارد:

خسارت‌های مالی ناشی از سیل ویرانگر بویژه در چند استان بسیار سنگین و مصیبت‌بار است و لازم است به‌طور جدی از سوی دستگاههای مسئول پیگیری و جبران شود. البته کمک‌های مردم و نهادهای انقلابی و دستگاههای متعدد دولتی و نظامی در این ایام حقاً چشمگیر و موجب سپاس و قدردانی است ولی این کمک‌ها نمی‌تواند خسارت‌های وارده به آحاد مردم بویژه کشاورزان و صاحبان کشتزارهای سیل‌زده را جبران کند و ورود دولت لازم است. مطلعید که استفاده از صندوق توسعه ملی صرفاً در صورت مسدود بودن راههای دیگر ممکن است لذا تأکید میشود که دولت سریعاً از محل‌هایی همچون:

- پنج درصد مقرر در بودجه‌ی عمومی کشور برای جبران خسارت حوادث غیرمترقبه

- جابجایی در ردیف‌های بودجه‌های عمرانی

- بیمه‌ها و تسهیلات بانکی

اقدامات لازم را آغاز کند و در ادامه پس از جمع‌بندی وضعیت، در صورت نیاز، برداشت از صندوق مزبور مورد تأیید این‌جانب خواهد بود. لازم می‌دانم توصیه‌های زیر را برای جریان بهتر کارها مطرح نمایم:

۱- فرماندهی واحد برای مدیریت یکپارچه، هماهنگی، انسجام، پیگیری، نظارت و پاسخگویی نسبت به اقدامات پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی ایجاد شود.

۲- پایگاه اطلاعات جامع و قابل اتکاء از کلیه عناصر حقیقی و حقوقی متأثر از سیلاب اخیر با قابلیت برآورد دقیق خسارات و نیازها و رصد کلیه خدمات و کمک‌های دریافتی از مبادی مختلف در اسرع وقت ایجاد شود.

۳- برنامه اقدامات با اولویت‌بندی و زمان‌بندی مشخص تهیه و تقسیم کار بین دستگاههای اجرایی و نهادهای عمومی و انقلابی و مردمی با تعیین مسئولیت‌ها تهیه و به اجرا گذاشته شود.

۴- اقدامات لازم برای تأمین نیازها و مایحتاج عمومی و فوری افراد متأثر از سیلاب خصوصاً تأمین خسارات کشاورزان در حداقل زمان ممکن صورت پذیرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تشکیل قرارگاه نمود و فرماندهی واحد یک ضرورت است که پیش تر در سیاست های کلی ابلاغی از سوی رهبری و قوانین موجد صلاحیت سازمان که الهام گرفته از سیاست های کلی می باشد، پیش بینی شده است. اما رئیس سازمان مدیریت بحران در راستای این بند از نامه رهبری و هم چنین مستند به دستور رئیس جمهور در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیات وزیران درخصوص واگذاری مسئولیت امور سیل های اخیر به وزارت کشور، ساختار و تشکیلات قرارگاه را ابلاغ نموده است. ترکیب اعضای قرارگاه موضوع ماده ۳ چارت ابلاغی بسیار مشابه ترکیب شورای عالی است. از طرفی ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور پیش تر در بند ۳ سیاست های کلی نظام در پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه پیش بینی شده و قانون مدیریت بحران با الهام از این سیاست کلی، نهادهای شورای عالی و سازمان را تشکیل و تاسیس نموده است. مرحله بازسازی و نوسازی نیز مرحله چهارم از مراحل چهارگانه مدیریت جامع بحران است که شورای عالی، سازمان و شورای هماهنگی موضوع آیین نامه اجرایی نیز ناظر بر این مرحله به مانند سایر مراحل پیشین می باشد و تشکیل قرارگاه با وجود نهادهای دارای مستند قانون مصوب مجلس، نه تنها مغایر اصل حاکمیت قانون حکمرانی خوب به معنای پیروی از قواعد حقوقی از قبل موجود و دستورگرایی است، بلکه اذعان مجریان به ناکارآمدی نهادهای از قبل موجود می باشد.

توضیح بیشتر آنکه مقایسه نظرات شورای نگهبان راجع به اصل ۵۲ قانون اساسی درباره عملکرد قانونگذار در تشکیل یک شخص حقوقی حقوق عمومی یا سازمان اداری و عملکردی که وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران در تشکیل قرارگاه مذکور داشته اند به روشنی نشان می دهد عملکرد وزارت کشور خلاف اصل حاکمیت قانون است. شورای نگهبان در مقام نظارت بر مصوبات مجلس، چنانچه در قانون بودجه یک شخص حقوقی حقوق عمومی تاسیس شود، آن را مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی اعلام می کند. «در حال حاضر با توجه به نظریه شورای نگهبان در سال ۱۳۶۵ درج احکام دائمی در قانون بودجه خلاف قانون اساسی است مثل تاسیس یک شخص حقوقی حقوق عمومی به موجب یکی از بندهای قانون بودجه. با توجه به اصل سالانه بودن بودجه درج احکام دارای ماهیت غیربودجه ای در قانون بودجه خلاف اصل مذکور است مثل حکم به تاسیس یک سازمان اداری» (رستمی، ۱۳۹۲: ۲۵۳). همان طور که ملاحظه می شود حتی به با تصویب در ضمن قانون بودجه نمی توان یک شخصیت حقوق عمومی که تصمیمات و اقدامات آن بار مالی و مسئولیت اداری خواهد داشت، ایجاد نمود؛ بنابراین، به طریق اولی قطعاً با دستور رئیس جمهور در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیات وزیران درخصوص واگذاری مسئولیت امور سیل های اخیر به وزارت کشور، نمی توان ساختار و تشکیلات قرارگاه بازسازی و نوسازی را صادر و ابلاغ نمود.

مجریان بر ضرورت و گستردگی سیل اخیر به عنوان علل توجیه کننده تشکیل قرارگاه تاکید دارند. حال آنکه سیل اخیر یک بحران ملی است که سازوکار بازسازی و نوسازی به عنوان یکی از مراحل مدیریت جامع بحران در قانون و آیین نامه اجرایی پیش بینی شده و شورای هماهنگی یا نهاد بالاتر (شورای عالی) می توانستند مصوباتی در جهت تسریع عملیات بازسازی را تصویب و ابلاغ نمایند تا آثار تصمیمات و اقدامات مالی و اداری صورت گرفته جنبه قانونی به خود می گرفت. هم چنین، با توجه به صلاحیت های قانونی شورای

۵- به منظور رونق کسب و کار در مناطق سیل زده حداکثر استفاده از ظرفیت های مناطق مذکور برای بازسازی صورت پذیرد. ضمن اینکه تدابیر لازم و فوری برای بازسازی و تعمیر سریع و ایمن واحدهای آسیب دیده مسکونی و تجاری و تولیدی به اجرا گذاشته شود. توفیقات همه ی دست اندکاران را مسألت می نمایم».

گزارش ملی سیلاب‌ها

عالی، علی الاصول دستور رئیس جمهور در خصوص واگذار مسئولیت به وزارت کشور می بایست در جلسه شورای عالی مدیریت بحران اتخاذ می گردید، در حالی که جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۸ هیأت وزیران مستند تشکیل قرارگاه تلقی شده است. در نهایت آنکه وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران می باید در قالبی حقوقی و در چهارچوب قانون موجود دستور رئیس جمهور را تفسیر می کردند که مع الاسف از دستوری کلی در واگذاری مسئولیت به وزارت کشور، تشکیل قرارگاه را استنباط نموده و چنانچه به مذاکرات و دستورات شفاهی رئیس جمهور در تشکیل قرارگاه استناد کنند این امر نافی مغایرت تشکیل چنین قرارگاهی که مسلماً تصمیمات و اقدامات آن آثار مالی و اداری گسترده ای دارد با اصل لزوم قانونی بودن صلاحیت سازمان ها و شخصیت های حقوقی حقوق عمومی ندارد. تشکیل چنین نهادهایی با اختیارات مالی گسترده در امر بازسازی و نوسازی باید با مجوز قانونگذار و در قالبی حقوقی و مستند به قوانین موضوعه صورت می گرفت.

تعدد نهادها، سازمان ها و مراجع خود می تواند به تشریفات اداری زائد و ناکارآمدی منجر شود. «با وجود تاسیس سازمان مدیریت بحران همچنان در امر مدیریت بحران در کشور موازی کاری میان سازمان های مختلفی مانند هلال احمر، نیروهای مسلح، بنیادها، وزارتخانه ها، شهرداری ها، فرمانداری ها و شوراهای شیوع دارد و زمینه برای اتلاف وقت، مسئولیت گریزی، اتلاف منابع و امکانات مالی و اداری فراهم می شود» (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، پیشین: ۱۱). در این میان تشکیل یک قرارگاه بدون پشتوانه و مستند مشخص قانونی چندان با منطق قانون اساسی در ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور موضوع بند ۱۰ اصل سوم سازگاری ندارد، بلکه می توان ادعا نمود مغایر بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی است.

ب- تخلفات و قصورهای احتمالی

«در وقایع سیل اخیر باید خسارات مالی و جانی ناشی از تخلفات مرتبط با بستر و حریم رودخانه ها به طور دقیق مورد شناسایی و بررسی قرار گیرد و هم چنین قصورهای احتمالی مدیریتی و اجرایی ناشی از عملکرد دستگاه های ذیربط مورد تحقیق و تفحص قرار گیرد و مستندسازی های مربوطه توسط دستگاه های بازرسی و نظارتی کشور انجام شود» (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸: ۳۲). تبصره ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون مقرر داشته چنانچه مدیران دستگاه ها مرتکب کم کاری یا سهل انگاری شوند رئیس سازمان می بایست آنان به مراجع ذی صلاح برای برخورد قانونی معرفی کند.

کارگروه حقوقی با توجه به مراتب قانونی مذکور و تکلیف قانونی نظارت عالی و ابعاد اجتماعی سوء و گسترده عدم حضور استاندار در استان گلستان بر افکار عمومی و تاثیر مستقیم این بی کفایتی و سوء مدیریت بر مردم محروم آن استان، از سازمان مدیریت بحران پرسش ذیل را مطرح نموده است: «آیا رئیس سازمان کم کاری و سهل انگاری استاندار گلستان و عدم حضور وی در استان را به وزیر کشور جهت عزل ایشان اعلام نموده است؟ در این صورت تاریخ تصمیم گیری و اعلام مراتب به وزیر کشور را بیان نمایید؟ به غیر از عزل صورت گرفته، آیا رئیس سازمان معتقد به ارتکاب تخلفات دیگر استاندار در پیشگیری، مدیریت حین وقوع سیل و پس از آن می باشد؟ در صورتی که پاسخ مثبت است اقدامات حقوقی برای پیگیری تخلفات از طریق مراجع قانونی تاکنون یا در آینده نزدیک چه بوده است؟

سازمان در پاسخی ناامید کننده و متناقض آورده است: «صرفاً عدم حضور مقامات در ایام تعطیلات قصور تلقی نمی شود. زیرا با هماهنگی با مقام مافوق و تعیین جانشین می تواند به مرخصی اعزام شود و یا از منطقه خارج شود، در خصوص استاندار گلستان نیز از نگاه سازمان مدیریت بحران قصوری نبوده است که قابلیت برخورد قانونی داشته باشد و عزل ایشان صرفاً در راستای احترام به افکار

گزارش ملی سیلاب‌ها

عمومی بوده است. زیرا در نبود ایشان وفق مقررات معاون امور عمرانی به عنوان جانشین ایشان انجام وظیفه می نماید. با عنایت به حضور معاون اول رئیس جمهور و وزیر کشور در مناطق تحت تاثیر، عدم حضور استاندار در منطقه مورد بررسی قرار گرفت که در نهایت منجر به برکناری ایشان و تعیین معاون عمرانی به عنوان سرپرست استانداری گردید. با عنایت به بارندگی از تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ و عدم تثبیت اوضاع و پیش بینی های آتی، استاندار نمی بایست به هر دلیل محل مأموریت خود را ترک نماید» (نامه شماره ۸۴۲۱۰ سازمان مدیریت بحران کشور، پیشین: ۷۵).

مطابق بند ۲۵ شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب سال ۱۳۷۷ شورای عالی اداری یکی از وظایف استانداران عبارت است: «اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل، زلزله و...». مسلماً با توجه به وسعت و شروع بارندگی ها از ۱۳۹۷/۱۲/۲۷ عدم حضور استاندار نه تنها قصور، بلکه یک تقصیر بوده و موجب مسئولیت اداری و انتظامی وی شده است. از طرفی در پاسخ سازمان به امکان اخذ مرخصی اشاره شده، حال آنکه سخنان وزیر کشور منتشره در رسانه ها^{۶۸} حاکی از عدم شفافیت و روشن نبودن اجازه وزیر کشور به استاندار می باشد. در سخنان وزیر کشور در نهایت مشخص نیست که آیا اجازه استفاده از مرخصی به استاندار داده شده است یا خیر؟

بدیهی است استاندار وقت گلستان یکی از مقامات و مدیران مسئول در مدیریت حوادث سیل آق قلا و گمیشان بوده، با توجه به مراتب قانونی مذکور و بند ۲۵ شرح وظایف استانداران و فرمانداران و نظارت عالی سازمان، رئیس سازمان مکلف بوده است کم کاری و سهل انگاری استاندار و عدم حضور وی در استان را به وزیر کشور جهت عزل ایشان اعلام نماید. به غیر از عزل صورت گرفته، رئیس سازمان می باید تخلفات دیگر استاندار در پیشگیری، مدیریت حین وقوع سیل و پس از آن را در مراجع تخلفات اداری و حتی قضایی پیگیری نماید.

منابع

۱. انجمن علمی مدیریت بحران ایران (۱۳۹۸)؛ «نامه شماره ۹۲۷ ب/م مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۱۳ خطاب به قائم مقام هیات ویژه گزارش ملی سیلاب ها».

^{۶۸} «وزیر کشور در گفت وگویی ویژه خبری در خصوص علت غیبت چند روزه استاندار گلستان اظهار کرد: آقای هاشمی یک ماه قبل از عید نوروز در تدارک یک سفر بودند و همان موقع به بنده اشاره کردند که قبلاً تدارک این سفر را دیده ام و به دلیل مسائل خانوادگی و مشکلاتی که با آن روبه رو هستم حتماً باید به این سفر بروم. عبدالرضا رحمانی فضلی ادامه داد: بنده به ایشان عرض کردم که با توجه به شرایط منطقه بررسی دقیق داشته باشید و اگر شرایط منطقه به گونه ای است که حضور شما در منطقه احساس می شود حتماً بمانید کارها را انجام دهید و اگر تشخیص می دهید کارها مدیریت شده است به این سفر بروید. وی اضافه کرد: استاندار سابق گلستان به بنده توضیح دادند که کار در استان تقسیم شده است و معاون بنده حضور دارد و نگرانی خاصی ندارم و با توجه به ضرورتی که وجود داشت ایشان تصمیم گرفتند به این سفر بروند. وزیر کشور تأکید کرد: ایشان امشب به استان بازگشتند و به طور قطع حضور ایشان به عنوان استاندار در استان می توانست در هماهنگی ها و پیگیری ها بسیار موثرتر باشد و البته ایشان در آن زمان تشخیص دادند که به این سفر بروند و امیدوارم ایشان هم توضیحات لازم را به مردم بدهند».

۲. پورحیدری، غلامرضا و برهان الدین ولدبیگی (۱۳۹۳)؛ تاب آوری بحران: الزامی ملی به انضمام بازنگری و ارتقاء قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور؛ تهران: نشر آرویح ایرانیان.
۳. حسینی، مازیار و همکاران (۱۳۸۷)؛ «مدیریت بحران»، تهران: موسسه نشر شهر، چاپ نخست.
۴. صادقی، محمدحسین و بیژن عباسی (۱۳۹۷)؛ «نسب سنجی صلاحیت های شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران کشور با مولفه های حکمرانی خوب»، فصلنامه علمی - پژوهشی حقوق اداری، شماره ۱۵، ص ۱۰۳-۱۲۴.
۵. رستمی، ولی (۱۳۹۲)؛ مالیه عمومی؛ تهران: نشر میزان، چاپ نخست.
۶. محمد رفیعی، سید کمال الدین (۱۳۸۹)؛ درآمدی بر نظام حقوقی مدیریت بحران؛ تهران: نشر گپ.
۷. سازمان مدیریت بحران (۱۳۹۸)؛ «گزارش سیلاب».
۸. سازمان مدیریت بحران (۱۳۹۸)؛ «نامه شماره ۸۴۲۱۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۳۰ ریاست سازمان مدیریت بحران کشور خطاب به قائم مقام هیات ویژه گزارش ملی سیلاب ها».
۹. مشهدی، علی و مسعود فریادی (۱۳۸۹)؛ حقوق شوراها ی اداری؛ تهران: نشر معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چاپ نخست.
۱۰. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱)؛ «ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور»، تهران، نشر مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، صفحه ۳۷-۱.
۱۱. معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)؛ «گزارش میزان بارش ها، تشریح حادثه، اقدامات دستگاه های ذی ربط، علل، نقاط قوت و پیشنهادات».
۱۲. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)؛ «بررسی و تحلیل وقایع سیل فروردین ماه سال ۱۳۹۸».
۱۳. مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)؛ «بررسی وضعیت سیل در کشور؛ اقدامات انجام شده و تجربیات سایر کشورها».
۱۴. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۸)؛ «بلایای طبیعی، نگاهی به مسائل حقوقی سیلاب».

۲-۸- بررسی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در بحران سیل ۱۳۹۸

زهرا اژئر، صبا آقاجانی، علی اکبر سیاپوش

۲-۸-۱- خلاصه اجرایی

نوشتار حاضر به عنوان بخشی از گزارش هیات ویژه گزارش ملی سیلاب در پی آن است که به بررسی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در بحران سیل سال ۹۸ بپردازد. در این راستا، پس از بررسی وظایف این سازمان در نظام حقوقی ایران و بررسی نهادهای مشابه

گزارش ملی سیلاب‌ها

و موفق در جهان، گزارش به بررسی ماهیت و دامنه‌ی وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با سیلاب خواهد پرداخت و در نهایت با توجه به وقایع و گزارشات به این سوال پاسخ خواهد داد که آیا سازمان هواشناسی عملکردی موفق داشته یا خیر. به نظر می‌رسد با توجه به پیشینه و حوزه‌ی فعالیت‌های سازمان هواشناسی تا کنون، می‌توان گفت تقریباً تمام کارکردهای این سازمان به پیش از وقوع بحران سیل مربوط می‌شود. در واقع، «پیش‌بینی» مهمترین مأموریتی است که به واسطه‌ی تخصص و امکانات تمرکز یافته در این سازمان، به آن سپرده شده است. این مأموریت را می‌توان در قالب دو مفهوم برنامه بلند مدت (راهبردی) و کوتاه مدت (عملیاتی) تعریف نمود. همچنین، از آنجا که مأموریت این سازمان واکنش محور است، در این معنی که اساساً گزارش‌ها و تحلیل‌های منتشر شده توسط سازمان در پاسخ به درخواست‌های ارائه شده و حسب نیازهای مورد نظر تدوین می‌گردد، بی‌شک درک ماهیت وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی در رابطه با سیلاب بدون ارائه‌ی تعریفی از خود «سیل» و مولفه‌های اساسی آن غیرممکن است. براساس یافته‌های این گزارش، می‌توان در مورد ارزیابی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با سیلاب‌های بهار ۱۳۹۸ عنوان داشت که کارکردها و وظایف تعریف شده برای این سازمان به صورت مستقیم در مساله‌ی پیش‌بینی و هشدار سیل دخیل نیستند. مهمترین نکته آن است که نهاد دارای اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مشخص جهت، پایش، پیش‌بینی، تصمیم‌گیری و صدور هشدار عمومی سیلاب در کشور وجود ندارد و سامانه‌ی هشدار سیلاب کنونی قادر نیست نیازهای عمومی را برطرف سازد.

۲-۸-۲-مقدمه

سیلی که در ابتدای سال ۹۸ رخ داد، در بیش از ۲۰ استان باعث آبگرفتگی و سیلاب و آسیب‌های جزیی و سنگین شده است. یکی از سازمان‌هایی که در میان سازمان‌های دیگر در مدیریت این بحران مورد انتقاد قرار گرفت سازمان هواشناسی کشور به عنوان یک سازمان تخصصی در پیش‌بینی آب و هوا بود. نوشتار حاضر به عنوان بخشی از گزارش هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب در پی آن است که به بررسی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در بحران سیل سال ۹۸ بپردازد. این گزارش با بررسی ماهیت سازمان هواشناسی و وظایف این سازمان بر اساس قانون به این سوال پاسخ خواهد داد که آیا عملکرد سازمان هواشناسی، به عنوان یک سازمان تخصصی در مواجهه با این بحران، عملکردی مناسب بوده است یا خیر. در راستای پاسخ به این سوال، پس از بررسی وظایف این سازمان در نظام حقوقی ایران و بررسی نهادهای مشابه و موفق در جهان، گزارش به بررسی ماهیت و دامنه‌ی وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با سیلاب خواهد پرداخت و در نهایت با توجه به وقایع و گزارشات به این سوال پاسخ خواهد داد که آیا سازمان هواشناسی عملکردی موفق داشته یا خیر و پیشنهاداتی را در راستای رفع نقایص و جلوگیری از بروز مجدد حوادث پیشین مطرح خواهد کرد.

۲-۸-۳- معرفی سازمان هواشناسی کشور

در سال ۱۳۳۴ شمسی اداره کل هواشناسی کشور وابسته به وزارت راه تاسیس شد. در سال ۱۳۳۸ هواشناسی ایران به عنوان یکصد و سومین عضو سازمان هواشناسی جهانی به عضویت این سازمان جهانی درآمد. سازمان هواشناسی کشور قبل از انقلاب بیشتر در خدمت حمل و نقل هوایی و صنعت هواپیمایی بود و به مسائل هواشناسی کاربردی کمتر توجه می‌شد ولی پس از انقلاب اسلامی در کنار مأموریت اصلی خود یعنی ارتقاء ایمنی حمل و نقل کشور و خدمات به بخشهای دفاعی و امنیتی در دوران جنگ تحمیلی و مدیریت بحران و ریسک در کشور به دیگر عرصه‌های خدمت‌رسانی از جمله فعالیت‌های هواشناسی کشاورزی و آبشناسی پرداخته

است. سازمان هواشناسی کشور در ۳۱ خرداد سال ۱۳۹۰ با رای مجلس دهم و تأیید شورای نگهبان با ادغام وزارت راه و ترابری و وزارت مسکن و شهرسازی زیر نظر وزارت راه و شهرسازی در آمد.

۲-۸-۴- ماهیت وظایف سازمان هواشناسی کشور

بر اساس ماده واحده قانون اجازه تأسیس اداره کل هواشناسی مصوب ۱۰ اسفندماه ۱۳۳۷ «نظر به احتیاجات کشور و لزوم توسعه و تمرکز فعالیتهای هواشناسی اداره‌ای به نام اداره کل هواشناسی در وزارت راه تأسیس و کلیه سازمانهای مختلف هواشناسی که در دوائر دولتی وجود دارد (به استثناء عده‌ای کارمند که از نیروی هوایی سازمان هواشناسی ارتش شاهنشاهی موقتاً به اداره کل هواشناسی مأمور خواهند بود) با سازمان و بودجه‌های خود به وزارت راه منتقل و در اداره مزبور متمرکز می‌گردد». این قانون اولین قانونی ست که به موجب آن اداره هواشناسی کشور تأسیس می‌گردد. پس از آن **قانون تغییر نام "وزارت راه" به "وزارت راه و ترابری" و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن در ماده ۵ خود بیان می‌دارد:**

«به منظور گسترش فعالیت هواشناسی در سطح مملکت و امکان رفع نیازهای هواشناسی کشاورزی و بهسازی محیط زیست و آبیاری و ارتباطات دریایی و هوایی و تربیت نیروی انسانی مورد احتیاج در سطوح مختلف همچنین رفع احتیاجات بخش خصوصی در مورد فوق به استثنای نیروی هوایی شاهنشاهی که به طور مستقل عمل خواهد کرد اداره کل هواشناسی به سازمان هواشناسی کشور تبدیل و با کلیه کارکنان و تشکیلات، بودجه، اعتبارات، دارایی و تعهدات و وظایف از وزارت راه منتزع و به وزارت جنگ منتقل می‌شود. رییس سازمان هواشناسی کشور سمت معاونت وزارت جنگ را خواهد داشت.»

در قانون سال ۵۴ دو تغییر عمده در مورد این اداره ایجاد می‌شود. تغییر اول تغییر نام این اداره از اداره هواشناسی به سازمان هواشناسی کشور است و تغییر بعدی یک تغییر ارگانیک است که این سازمان را از وزرات راه به وزارت جنگ منتقل می‌کند که نشان از هدف اصلی تأسیس این سازمان در آن زمان و پیش از آن دارد که بیش از آنکه کارویژه‌ای مدنی برای آن تعریف شود یک کارویژه نظامی برای این سازمان در نظر گرفته شده بود.

پس از آن مجدداً این سازمان از وزارت دفاع ملی خارج و به وزارت راه و ترابری پیوست. ماده واحده قانون انتزاع سازمان هواشناسی از وزارت دفاع ملی و تبدیل آن به اداره کل و ادغام آن با سازمان هواپیمایی کشوری وابسته به وزارت راه و ترابری بیان می‌کند: از تاریخ تصویب این قانون امور مربوط به هواپیمایی کشوری و هواشناسی از وزارت دفاع ملی منتزع و به صورت سازمان واحد در وزارت راه و ترابری اداره خواهد شد. نتیجتاً مواد ۵ و ۶ و ۴ و ۳ از قانون تغییر نام وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن مصوب تیر ماه ۱۳۵۳ در مورد تأسیس سازمان هواشناسی کشور و سازمان هواپیمایی کشوری ملغی می‌گردد؛ ضمناً از این تاریخ نام وزارت جنگ به وزارت دفاع ملی تغییر می‌یابد. همچنین بر اساس لایحه قانونی راجع به تبدیل عنوان "اداره کل هواشناسی" به "سازمان هواشناسی کشور" سال و از تاریخ تصویب این قانون دستگاه هواشناسی کشور که به موجب مصوبه مورخ ۵۸،۲،۲۷ شورای انتقال جمهوری اسلامی ایران از وزارت دفاع ملی منتزع و به وزارت راه و ترابری منتقل گردیده است و تحت عنوان "سازمان هواشناسی کشور مستقلاً" و به صورت یکی از سازمانهای وابسته به وزارت راه و ترابری اداره خواهد شد. با این ترتیب کلیه مقررات و قوانین مغایر با اجرای این امر ملغی خواهد بود.

یکی از مهمترین قوانینی که به خوبی تفاوت رویکرد قانون گذار به کارویژه سازمان هواشناسی را مشخص می‌کند و برای آن کارویژه‌ای مدنی در نظر می‌گیرد ماده واحده لایحه قانونی اصلاح مواد ۵ و ۶ قانون تغییر نام "وزارت راه" به "راه و ترابری" و تجدید

گزارش ملی سیلاب‌ها

تشکیلات و تعیین وظایف آن است که به موجب آن ماده ۵ اینگونه اصلاح می‌گردد: به منظور گسترش فعالیت هواشناسی در سطح کشور و امکان رفع نیازهای هواشناسی کشاورزی و بهسازی محیط زیست و آبیاری و ارتباطات‌داری و هوایی و تربیت نیروی انسانی مورد احتیاج در سطوح مختلف و همچنین رفع احتیاجات بخش خصوصی در مورد فوق به استثنای نیروی‌هوائی جمهوری اسلامی ایران که به طور مستقل عمل خواهد کرد اداره کل هواشناسی به سازمان هواشناسی کشور تبدیل و به صورت سازمان وابسته به وزارت راه و ترابری اداره خواهد شد. رییس سازمان هواشناسی کشور سمت معاونت وزارت راه و ترابری را خواهد داشت.

بنابراین نیازهایی که سازمان هواشناسی کشور در راستای آن ایجاد شده است در این قانون به این صورت نام برده می‌شود:

- گسترش فعالیت هواشناسی در سطح کشور
- رفع نیازهای هواشناسی کشاورزی
- بهسازی محیط زیست
- بهسازی آبیاری
- بهسازی ارتباطات راداری و هوایی
- تربیت نیروی انسانی

بر اساس دومین طرح راهبردی سازمان هواشناسی کشور (۱۳۹۳-۱۳۹۹) این سازمان تلاش بسیاری در راستای تغییر رویکرد سازمان از صرف ارائه اطلاعات هوانوردی و تامین امنیت پرواز و بخش‌های نظامی به اطلاعاتی داشته که موجب حفاظت از جان و مال مردم در برابر بلایای طبیعی، حفاظت از محیط زیست و کمک به بهبود شرایط اقتصادی (همه بخشهای جامعه در زمینه‌هایی از جمله: امنیت غذایی، انرژی، منابع آب، ترابری، گردشگری، تفریحی و ورزشی است) داشته است تا جایی که در پرتابل رسمی سازمان در قسمت شرح وظایف «وظیفه اصلی سازمان هواشناسی کشور در راستای تامین اهداف ملی و بین‌المللی، حفاظت از جان و مال مردم در مقابل مخاطرات مرتبط با آب، هوا و اقلیم» بر شمرده شده است. البته مشخص نیست چنین افزایش صلاحیتی و تعریف وظایف بر مبنای چه قانونی است اما قدر متیقن آن است که سازمان هواشناسی حفاظت از جان و مال مردم در برابر مخاطرات مرتبط با آب و هوا و اقلیم را از وظایف خود می‌داند و از این روست که رئیس سازمان هواشناسی کشور بر اساس ماده ۵ قانون مدیریت بحران عضو شورای عالی مدیریت بحران است که به منظور هماهنگی فعالیتهای دستگاهها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام معظم رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن تشکیل شده است.

۲-۸-۵- وظایف سازمان هواشناسی در ارتباط با بحران سیل

به نظر می‌رسد با توجه به پیشینه و حوزه‌ی فعالیت‌های سازمان هواشناسی تا کنون، می‌توان گفت تقریباً تمام کارکردهای این سازمان به پیش از وقوع بحران سیل مربوط می‌شود. در واقع، «پیش‌بینی» مهمترین ماموریتی است که به واسطه‌ی تخصص و امکانات تمرکز یافته در این سازمان، به آن سپرده شده است. این ماموریت را می‌توان در قالب دو مفهوم برنامه بلند مدت (راهبردی) و کوتاه مدت (عملیاتی) تعریف نمود.

ماموریت سازمان هواشناسی در طرح راهبردی سازمان هواشناسی کشور راهبری و هدایت کارشناسان، امور و همکاریهای درون و برون سازمانی مرتبط با هوا، اقلیم، آب و سایر بلایای طبیعی و حفاظت از جان و مال مردم در سراسر کشور است. در ایران به گواه

شواهد موجود و آمارهای ارائه شده پس از حدود ده سال خشکسالی، احتمال وقوع سیل در سالهای آتی شدت گرفته است. سیل اگرچه در زمره سوانح طبیعی دسته‌بندی می‌شود اما در ایران بیشتر سیل‌های رخ داده بیش از آن که منشأ آن طبیعی باشد، حاصل دخالت‌های ناصواب انسانی است که سیل ۱۳۸۸ در شهر قم تنها نمونه کوچکی از آن بوده، چرا که بستر رودخانه خشکیده قمرود توسط شهرداری به پارکینگ تبدیل شد و نهایتاً وقتی بعد از چند سال کاهش بارندگی، باران کمی بیش از حد تصور مسئولان بارید و در رودخانه جاری شد، به جای بستر شن و ماسه‌ای به صدها نفر از مردم و خودروهای پارک شده برخورد کرد و همه را با خود برد.

همچنین تخریب جنگل‌ها و مراتع، چرای بی‌رویه دام در بالادست سدها و مسدود کردن غالب رودخانه‌های کشور با دیواره‌های بتونی نیز از دیگر دلایل تشدید سیل در کشور است. بر اساس اعلام سازمان حفاظت محیط زیست، از ۴۲۱ مورد سیل اتفاق افتاده از سال ۱۳۳۰ تا ۱۳۸۰ نزدیک به ۷۴ درصد آن تنها مربوط به سال‌های ۱۳۶۰ تا ۱۳۸۰ می‌شود. یعنی در فاصله سال‌های ۶۰ تا ۸۰ میزان سیل ۲۰ برابر شده در حالی که تغییرات زیادی در بارندگی‌های منطقه جز چند مورد استثنایی وجود نداشته است.

بر اساس طرح راهبردی سازمان هواشناسی کشور مهمترین بخش از خدمات سازمان هواشناسی در توسعه زیرساختهای کشور است. داده، اطلاعات و محصولات جوی و اقلیمی، پایه کار بسیاری از فعالیتهای عمرانی از جمله شهرسازی، سدسازی، راه سازی، فعالیت های کشاورزی، ساخت بنادر، اسکله های نفتی و بطور کلی پروژه های زیربنایی کشور است. استفاده از این محصولات باعث پایداری توسعه، کاهش هزینه و افزایش بهره وری خواهد شد. به عنوان مثال بسیاری از شهرها که بدون توجه به اطلاعات اقلیمی ساخته شده یا گسترش یافته اند دارای مشکلات متعددی نظیر آلودگی هوا و تامین آب موردنیاز بوده و یا در معرض سیل و بلایای طبیعی مخصوصاً خشکسالی قرار گرفته اند که همه این مسائل جزء عوامل جوی و اقلیمی هستند. ساخت و ساز اماکن و ساختمانها و میزان گرمایش و سرمایش مورد نیاز آنها با اطلاعات هواشناسی رابطه مستقیم دارد. استفاده از اطلاعات و داده های هواشناسی در طراحی بناها اعم از صنعتی و مسکونی به مقدار بسیار زیادی میتواند در حفظ انرژی و در نتیجه منافع ملی کمک کند. مکان یابی طرح ها و پروژه های زیربنایی و عمرانی یا آمایش سرزمین از جمله مواردی است که نقش مطالعات هواشناسی در آن بنیادی است. تهیه اطلاعات هواشناختی مورد نیاز برای زیر بخشهای وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهادکشاورزی، وزارت نیرو، انرژی اتمی، و سایر وزارت خانه ها و دستگاه ها و شرکت های ذیربط دولتی و خصوصی به منظور استفاده در طرح های زیر بنایی کشور از دیگر اقدامات سازمان هواشناسی است. بنابراین نقش سازمان هواشناسی در این زمینه بنیادی است.

در حوزه ی ماموریت عملیاتی سازمان هواشناسی می توان عنوان داشت همچنین اطلاع رسانی های مربوط به بارش ها نیز از جمله مواردی است که سازمان هواشناسی می توانسته در یک فاصله زمانی کوتاه پیش از وقوع بحران انجام دهد. امری که سازمان خود نیز بدان اذعان کرده است. سازمان هواشناسی کشور به عنوان یک سازمان تخصصی، متولی امور مربوط به هوا، اقلیم، هواشناسی آب و سایر امور زیست محیطی مرتبط با موارد یاد شده بوده و نسبت به آن پاسخ گو است. این مسئولیت به سازمان تکلیف می‌کند که در کنار پایش مستمر جو، در مورد حالت و رفتار آن، برهمکنش آن با اقیانوس، تغییرات اقلیمی و موارد مرتبط مطالعه و تحقیق صورت پذیرد. علاوه بر این لازم است که در راستای ظرفیت سازی در داخل و خارج سازمان برنامه ریزی و اقدام نماید تا بتواند نقش کلیدی خود را در جامعه ایفا نماید.

همچنین باید افزود از آنجا که هر بحران ممکن است از ترکیب «خرده بحران»های متعدد و مختلف تشکیل شده باشد، بنابراین در بازه ی زمانی آغاز و پایان یک بحران سیل، می توان به وظیفه ی سازمان هواشناسی در ارائه پیش بینی های موثر بر عملیات امداد و

گزارش ملی سیلاب‌ها

نجات که در منطقه ی سیل زده در جریان است، اشاره نمود. اما نباید از نظر دور داشت که ماهیت و محتوای این پیش بینی ها با اطلاعاتی ها و اختاریه‌های متداول این سازمان متمایز خواهند بود.

۲-۸-۶- مطالعه‌ی موردی «نهاد متولی پیش بینی سیل» در کشورهای دیگر

با توجه به دامنه و ماهیت وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی کشور، برای درک بهتر عملکرد قابل انتظار از این سازمان در وضعیت بحران سیل، معرفی نهادهای متولی پیش بینی و انتشار هشدار سیل در کشورهای دیگر می تواند راهگشا باشد. در ادامه به برخی از مهمترین و تا حدودی پیش رفته ترین سامانه ها در جهان اشاره می گردد.

الف. آمریکا

تعریف سیلاب^{۶۹} و انواع آن در کنار دیگر اصطلاحات مربوط به وضعیت بروز سیل در دستورالعمل دفتر خدمات هواشناسی آمریکا ارائه شده است.^{۷۰} در این دستورالعمل همچنین اطلاعات مربوط به سطح آب در رودخانه ها، سدها، و دیگر تاسیسات مربوط به آبشناسی، و نیز آستانه های مربوط به اقدام، سرریز منابع، آستانه ی سیل، و سیل های برق آسا، تعریف شده است. همچنین انواع سیلاب ها براساس شدت فرسایش، سطح بالا بودن آب، و خسارتی که به طور معمول مشاهده می شود، به چهار دسته مختلف سیل های خفیف، متوسط، شدید، و سیل های بسیار شدید تقسیم می شود.^{۷۱}

درخصوص هرکدام از انواع سیلاب ها باتوجه به سطح آب (از ۸ اینچ تا ۳۰ اینچ)، خسارت های قابل انتظاری که به تاسیسات، راه ها و اموال خصوصی یا عمومی وارد می شود، به لزوم تخلیه مناطقی که در خطر هستند اشاره می گردد. مضافا آنکه، نقشه ی جامع طغیان سیلابها^{۷۲} باید با توجه به حوزه ی آبی تهیه و در دسترس عموم قرار گیرد.

اعلامیه های دفتر پیش بینی هواشناسی به اعلامیه های عمومی، خلاصه هواشناسی، و حداکثر/حداقل دما تقسیم می شود که شکل و محتوای آن باید بر اساس دستورالعمل های مرکز ملی هواشناسی باشد.^{۷۳} نکته مهم آنکه اعلامیه ی سطح پیش بینی سیلاب^{۷۴} به عنوان اعلامیه ای خارج از فرآیند اعلامیه های متداول، که تنها برای وقوع سیل^{۷۵} منتشر می شود، تعیین شده است که باید با همکاری دفتر پیش بینی هواشناسی ((Weather Forecast Office (WFO)) و مرکز پیش بینی رودخانه ((River Forecast Center (RFC))

^{۶۹} Flood - any high flow, overflow, or inundation by water which causes or threatens damage to property or threatens lives.

^{۷۰} NATIONAL WEATHER SERVICE MANUAL 10-950 AUGUST 25, 2017, Hydrologic Services Program, NWSPD 10-9 DEFINITIONS AND GENERAL TERMINOLOGY, available at: <http://www.nws.noaa.gov/directives/>

^{۷۱} NATIONAL WEATHER SERVICE EASTERN REGION SUPPLEMENT 01-2018 APPLICABLE TO NWSI 10-320, June 8, 2018, Surf Zone Forecast and Coastal/Lakeshore Hazard Services, NWSI 10-320, COASTAL FLOOD CATEGORIES, available at: <http://www.nws.noaa.gov/directives>

^{۷۲} Flood Forecast Inundation Map

^{۷۳} NATIONAL WEATHER SERVICE INSTRUCTION 10-501 October 11, 2017, WFO STATEMENTS, SUMMARIES, TABLES PRODUCTS SPECIFICATION, available at: <http://www.nws.noaa.gov/directives>

^{۷۴} Forecast Issuance Stage

^{۷۵} flood-only forecast

گزارش ملی سیلاب‌ها

منتشر گردد.^{۷۶} گزارش های تدوین شده در این رابطه باید بر اساس چارچوبی ارائه شوند که توسط دستورالعمل های مرکز ملی هواشناسی تعیین شده است.^{۷۷}

ب. اسکاتلند

سرویس پیش بینی سیل اسکاتلند (Scottish Flood Forecasting Service) توسط نهاد محافظت از محیط زیست اسکاتلند^{۷۸} با همکاری دفتر هواشناسی (Met Office) ارائه می شود که اطلاعات هیدرولوژیکی و هواشناسی را در اختیار یکدیگر می گذارند تا صحت پیش بینی پذیری سیل را افزایش می دهند.

صلاحیت های این نهاد براساس *قانون مدیریت خطرات سیل* (۲۰۰۹) ایجاد شده است.^{۷۹} در این قانون برای «وزرای اسکاتلند، SEPA و مراجع مسئول»، به صورت مشخص «کارکردهای مرتبط با خطر سیل» تعریف و تبیین شده است. با استناد به دستور العمل پارلمان و شورای اروپا در خصوص خطرات ریسک،^{۸۰} دستورالعمل هایی برای اجرا و نظارت بر اجرای این قانون تدوین می گردد. همچنین برای اجرای این قانون، مسئولیت ها و راهبردهای مختلفی برای SEPA و نهادهای محلی تدوین گردیده است. راهبردهای مختلفی برای ۱۴ منطقه طرح تعریف شده است که شامل برنامه ای اجرایی برای بازه زمانی ۲۰۱۸-۲۰۱۶ است. در این راهبرد در هر منطقه «مناطق احتمالاً درخطر» (Potentially Vulnerable Areas)، همچنین علل، و عواقب بروز سیل شناسایی و تعریف شده اند.^{۸۱} با توجه به مفاد این قانون تلاشهایی در جهت ارتقاء آگاهی،^{۸۲} انتشار راهنما برای مدیریت خطر سیل،^{۸۳} و انجام پروژه های تحقیقاتی صورت می گیرد. همچنین گزارش سالیانه ای از روند اجرای قانون مدیریت خطر سیل به پارلمان ارایه می شود.^{۸۴}

^{۷۶} NATIONAL WEATHER SERVICE EASTERN REGION SUPPLEMENT 03-2006 APPLICABLE TO NWSI 10-911 and 10-921, February 24, 2006, WFO/RFC/HPC HYDROMETEOROLOGY COORDINATION, available at: http://www.werh.noaa.gov/supplements/supp_main.htm

^{۷۷} NWS Standard Hydrometeorological Exchange Format (SHEF) Code Manual. At: https://www.nws.noaa.gov/om/water/resources/SHEF_CodeManual_5July2012.pdf

^{۷۸} (SEPA) Scottish Environment Protection Agency

^{۷۹} Flood Risk Management (Scotland) Act 200, at: http://www.legislation.gov.uk/asp/2009/6/pdfs/asp_20090006_en.pdf
http://www.legislation.gov.uk/asp/2009/6/pdfs/asp_20090006_en.pdf

^{۸۰} Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0060&from=EN>

^{۸۱} <http://apps.sepa.org.uk/FRMStrategies/>

^{۸۲} ارتقاء آگاهی شامل انتشار گزارش پیس بینی های هواشناسی به احتساب بازه ۵ روزه برای احتمال بروز سیل؛ سامانه ای جامع برای انتشار اخطارهای سیل (<https://floodline.sepa.org.uk/floodupdates/>)؛ مجمع سیل (<https://scottishfloodforum.org/>) که وظیفه ی آن تدارک تسهیلات و اطلاعات برای مردم جهت توانمند ساختن آنها در مقابله با آثار سیل می شود.

^{۸۳} این راهنما ها شامل این موارد می گردد:

۱) راهنمای اجرای تعهدات SEPA، مراجع محلی و نهاد متولی آب در اسکاتلند (Scottish Water) بر اساس قانون مدیریت خطر سیل و گامهای مشخصی که باید برداشته شود:

Delivering sustainable flood risk management: guidance (2019),

گزارش ملی سیلابها

براساس ماده ۷۴ قانون مدیریت خطر سیل مسئولیت انتشار «اخطار سیل» برعهده ی SEPA قرار دارد. بر این اساس، در صورت وقوع سیل یا وجود احتمال آن در آینده ی نزدیک، اخطارهای لازم با محتوای تعیین شده توسط این ماده منتشر می گردد. انتشار اخطار باید «به محض قابل انجام بودن» آن، یا در صورت وجود احتمال سیل، «به محض مناسب تشخیص دادن» منتشر گردد؛ اخطار همچنین باید از طرقی که مناسب هستند منتشر شود.

در اسکاتلند بررسی انواع سیل جهت انتشار اخطار با توجه به دو معیار «اثر» سیل و «احتمال» وقوع آن انجام می شود. در نتیجه از ضرب چهار گزینه در رابطه با «احتمال» (بسیار کم (کمتر از ۲۰ درصد احتمال)؛ کم (بین ۲۹ و ۴۰ درصد)، متوسط (بین ۴۰ و ۶۰ درصد)، بالا (بیشتر از ۶۰ درصد)) و چهار گزینه در رابطه با «اثر» (جزئی، کم، قابل ملاحظه، شدید)، جدولی با شانزده وضعیت متفاوت ایجاد می گردد که بر اساس آن مناطق مختلف بر روی نقشه تعیین می شوند. علاوه بر اخطارهای تعریف شده، یک «بیانیه ی راهنمای سیل» (The Flood Guidance Statement) نیز به صورت روزانه منتشر می گردد که در آن کلیه ی اطلاعات لازم بر روی نقشه تعیین شده است. این اعلامیه بجز برای مراجع تعیین شده،^{۸۵} برای همه افرادی که خواستار آن باشند نیز ارسال می گردد. اخطارها و اعلامیه ها با تحلیل داده های هواشناسی، اطلاعات مربوط به رودخانه ها و حاشه ی آن و با مشورت SEPA و هواشناسی انجام می شود. SEPA اطلاعات ۲۵۰ الگوی بارش و رودخانه را جمع آوری کرده که با اطلاعات هواشناسی دفتر هواشناسی ترکیب می شود که به SEPA این امکان را می دهد که احتمال وقوع و زمان بندی های مربوط به سیل را پیش بینی کند.

<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2019/02/flood-risk-management-scotland-act-2009-delivering-sustainable-flood-risk-management/documents/flood-risk-management-scotland-act-2009-delivering-sustainable-flood-risk-management/govscot%3Adocument/flood-risk-management-scotland-act-2009-delivering-sustainable-flood-risk-management.pdf?forceDownload=true>

(۲) راهنمای اجرای کارکردهای مراجع محلی طبق بخش ۴ قانون مدیریت خطر سیل:

Flood Risk Management (Scotland) Act 2009: local authority functions under part 4 guidance, <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2015/07/flood-risk-management-scotland-act-2009-local-authority-functions-under/documents/00481430-pdf/00481430-pdf/govscot%3Adocument/00481430.pdf?forceDownload=true>

(۳) راهنمای اجرای برنامه های مدیریت آبهای سطحی، (Surface Water Management Plans (SWMPs):

Surface water management planning: guidance (2018), <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/advice-and-guidance/2018/09/flood-risk-management-scotland-act-2009-surface-water-management-planning/documents/00540939-pdf/00540939-pdf/govscot%3Adocument/00540939.pdf?forceDownload=true>

^{۸۴} Implementation of the Flood Risk Management (Scotland) Act 2009: report to the Scottish Parliament, 11 Feb 2019,

<https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/publication/2019/02/implementation-flood-risk-management-scotland-act-2009-report-scottish-parliament/documents/00546042-pdf/00546042-pdf/govscot%3Adocument/00546042.pdf?forceDownload=true>

^{۸۵} منظور از مراجع تعیین شده مقولات (۱) و (۲) از نیروهای واکنشی طبق تعریف ارائه شده در قانون حوادث غیرمترقبه غیرنظامی (۲۰۰۴) (The Civil

Contingencies Act 2004, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/pdfs/ukpga_20040036_en.pdf و مقررات ۲۰۰۵

The Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) (Scotland) Regulations) قانون این کردن مورد اجرایی در اسکاتلند در

اسکاتلند در مورد اجرایی کردن این قانون (The Civil Contingencies Act 2004 (Contingency Planning) (Scotland) Regulations)، است. مقوله (۱) از نیروهای واکنشی که مقوله هسته ای نیز تلقی می

شود، شامل خدمات فوریتی (اورژانس پزشکی، آتش نشانی، پلیس، پلیس راهور)، مقامات محلی، خدمات سلامت و همچنین آژانس محیط زیست می شود. مقوله

(۲) از نیروهای واکنشی که مقوله همکاری محسوب می گردد، شامل تاسیسات (برق، گاز، آب و فاضلاب، مخابرات)، حمل و نقل، و مقامات بهداشت و سلامت می

شود.

آلمان یک جمهوری فدرال است که هر ایالت الزامی قانونی به پیش‌بینی سیل در منطقه خود دارد و همچنین مراکز فرا-منطقه‌ای نیز در این کشور وجود دارند. سرویس هواشناسی آلمان: The German Weather Service (DWD) به سرویس‌های کنترل آب ایالت‌ها کمک می‌کند که به وظیفه خود در این مورد عمل نمایند. DWD همچنین الزام قانونی دارد که در رابطه با شرایط جوی جدی به خصوص آنجا که مسئله ایمنی و نظم عمومی به طور خاص در رابطه با سیل مطرح است، اخطار رسمی دهد. تقریباً تمامی ایالت‌ها دارای مراکز پیش‌بینی طوفان یا اخطار هستند که توسط مراکز محلی حمایت می‌شوند.^{۸۶}

د. هند

در هند کمیسیون مرکزی آب وضعیت سیل را در دوره زمانی که احتمال سیل می‌رود توسط مشاهده سطوح آب در رودخانه‌های بزرگ کشور تحت نظر قرار می‌دهد و گزارش سیل را به ادارات محلی، مقامات پروژه‌ها، فرمان‌داران محلی و وزارتخانه‌هایی چون وزارت مسکن، مقام مقابله با فجایع طبیعی و ملی تحویل می‌دهد. شبکه‌های پیش‌بینی سیل شامل ۳۲۵ کانال می‌باشد که علاوه بر ۱۲۸ مخزن آب در سراسر کشور، ۱۹۷ منطقه/شهر مجاور آب را پوشش می‌دهند. چنین اقداماتی به مراجع مختلف این امکان را می‌دهد که افراد را تخلیه کنند و به آن‌ها امکان جابه‌جایی اموال شان به مکان امن را می‌دهد. اطلاع‌رسانی پیش‌بینی‌ها توسط ابزارهای مختلف ارتباطی از جمله فکس، بی‌سیم، تلفن ثابت و همراه، رسانه الکترونیکی، رسانه چاپی، وبسایت و غیره انجام می‌گیرد. سالانه قریب به ۷۰۰۰ پیش‌بینی سیل و اخطار توسط دفاتر منطقه‌ای کمیسیون مرکزی آب به نهادهای مخاطب ابلاغ می‌شود. صحت پیش‌بینی‌های کمیسیون مرکزی آب بیش از ۹۰٪ می‌باشد.^{۸۷}

سیستم هشدار سریع، حدود ۲ تا ۳ دهه پیش در هند تکامل یافته است. اولین سیستم پیش‌بینی سیل در کشور هند به وسیله کمیسیون مرکزی آب در سال ۱۹۵۸ بر روی رودخانه یامونا تأسیس شد. از آن به بعد برنامه پیش‌بینی سیل تقریباً به همه رودخانه‌ها و انشعابات آنها گسترش یافته است. در این کشور ۱۵۱ ایستگاه پیش‌بینی سیل نصب شده که ۱۳۲ ایستگاه آن برای پیش‌بینی تراز آب در مناطق سیل‌گیر و ۲۵ ایستگاه برای پیش‌بینی جریان ورودی به مخازن می‌باشد. ۱۳۲ ایستگاه پیش‌بینی تراز رودخانه، ۶۲ حوضه و زیرحوضه را پوشش می‌دهد. همچنین سازمان هواشناسی، اطلاعات عمومی وضعیت هوا، مقدار بارش در ۲۴ ساعت گذشته و هشدار احتمال وقوع بارش شدید برای ۲۴ ساعت آتی در حوضه‌های مختلف و همچنین محدوده تغییرات کمیت بارش پیش‌بینی شده را تعیین می‌کند. نحوه انتقال اطلاعات در زمان واقعی توسط شبکه ارتباطی مجهز بیسیم انجام می‌شود. یکی از مهمترین سیستم‌های هشدار سیل در هند، برای ایالت آسام که وقوع سیل پدیده‌های قدیمی در سواحل رودخانه این منطقه بوده است، راه اندازی و عملیاتی شده است. سیل یک رویداد سالیانه در این ایالت است و بیش از ۴۱ درصد زمین‌های آسام در معرض آسیب سیل است. در این منطقه دو سیستم رودخانه‌ای براهماپوترا و باراک وجود دارد. در سال ۲۰۰۹ سامانه هشدار سریع سیل به صورت آزمایشی برای این منطقه اجرا و پس از مطلوب بودن نتایج و صحت پیش‌بینی‌های ارائه شده توسط این سامانه، در سال ۲۰۱۰ به صورت کامل عملیاتی شد. به

N. Demuth, S. ^{۸۶} Flood Forecasting in Germany, Challenges of a Federal Structure and Transboundary Cooperation Rademacher

^{۸۷} <http://cwc.gov.in/flood-forecasting-hydrological>

گزارش ملی سیلاب‌ها

تدریج وسعت مناطقی که تحت پوشش این سامانه قرار داشتند افزایش یافته و علیرغم افزایش مساحت، صحت پیش بینیهای ارائه شده، افزایش یافته است. بدین ترتیب حجم خسارات مالی و جانی در این مناطق به صورت معناداری کاهش یافته است. با افزایش میزان موفقیت سیستمهای هشدار سیل، دولت هند این پروژه را به رسمیت شناخت و برای تمام مناطق مستعد سیل بودجه ویژه ای را اختصاص داد. پس از اجرای این پروژه، مناطق آسیب دیده، جمعیت تحت تأثیر و افراد جان باخته با قبل از آن مقایسه و تجزیه و تحلیل شد. نتایج نشان داد که پس از اجرای این پروژه و انجام اقدامات بعدی، خسارت و تلفات ناشی از سیل به طور قابل توجهی پایین آمده است.^{۸۸}

۵. چین

پیش بینی آب و هوا توسط دفتر هیدرولوژیکی یا دفتر کنترل سیل که بخشی از مرکز کنترل سیلاب و مقابله با خشکسالی^{۸۹} می باشد، انجام می شود که در سطوح مختلف شهری تا کشوری وجود دارد. FCDRH سالانه پیش از آغاز فصل سیل، در سطوح مختلف جلساتی برگزار می کند تا از انجام کارهای آمادگی اطمینان حاصل گردد. هم چنین در سطح ملی ۱۰۰۰ ایستگاه هیدرولوژی وجود دارد.^{۹۰}

و. استرالیا

در استرالیا دفتر هواشناسی مسئول انجام پیش بینی سیل و سرویس های اخطار است که این کار را باید در هر ایالت انجام دهد. این سرویس با همکاری با سایر سازمان ها چون دولت های فدرال و ایالتی، نهادهای مدیریت اورژانسی، مقامات آب (Catchment Authorities) و شوراهای محلی انجام می شود. این دفتر سرویس خود را توسط مراکز اخطار سیل و مراکز منطقه‌ای پیش بینی آب و هوا که در شعب منطقه‌ای دفتر وجود دارند انجام می‌دهد.^{۹۱}

۲-۸-۷- ماهیت و دامنه‌ی وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با حادثه‌ی سیلاب

برای ارائه ی تحلیل از عملکرد سازمان هواشناسی کشور در بحران سیل رخ داده در ابتدای سال ۱۳۹۸ در استانهای مختلف کشور، ضروری است عملکرد این سازمان را در پرتو ماهیت وظایف و کارکردهای سازمانی آن بررسی نمود. از آنجا که مأموریت این سازمان واکنش محور است، در این معنی که اساساً گزارش ها و تحلیل های منتشر شده توسط سازمان در پاسخ به درخواست های ارائه شده و

^{۸۸} گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، بررسی وضعیت سیل در کشور؛ اقدامات انجام شده و تجربیات سایر کشورها. سند شماره ۱۵۵۵۴، آبان

۱۳۹۶

^{۸۹} Flood Control and Drought Relief Headquarters (FCDRH)

Qian Mingkai and Wang Kai ^{۹۰} Flood Management in China: The Huaihe River Basin as a Case Study

^{۹۱} <http://www.bom.gov.au/water/floods/>

حسب نیازهای مورد نظر تدوین می‌گردد، بی‌شک درک ماهیت وظایف و کارکردهای سازمان هواشناسی در رابطه با سیلاب بدون ارائه‌ی تعریفی از خود «سیل» و مولفه‌های اساسی آن غیرممکن است. همچنین، با توجه به مأموریت اطلاع‌رسانی سازمان هواشناسی، وظایف این سازمان با در نظر گرفتن دیگر نهادهای دخیل و نوع ارتباط آنها با سازمان هواشناسی قابل بررسی است.

الف. تعریف سیل و عناصر آن

اگرچه «سیل» همواره یکی از مهمترین حوادث طبیعی در برابر انسان بوده است اما با توجه به آثار و جنبه‌های متنوع آن ارائه‌ی تعریفی کامل از سیل بسیار دشوار است.^{۹۲} **نظام نامه مدیریت سیلاب** وزارت نیرو^{۹۳} نیز با آنکه مستقیماً به تعیین تکالیف و کارکردهای نهادهای متولی در کنترل سیلاب می‌پردازد، اما از خود سیلاب تعریفی ارائه نمی‌دهد. با توجه به اهداف نوشتار حاضر و با الهام از تعاریف مختلفی که در قوانین داخلی کشورهای مختلف تدوین گشته است، می‌توان سیل را به عنوان «فیضان موقت آب از بسترهای شناخته شده‌ی آن» تعریف کرد. براساس این تعریف می‌توان گفت واقعه‌ی سیل از به هم خوردن «توازن» موجود میان «آب» و «بستر» ایجاد می‌شود. لذا شناخت این سه مولفه، یعنی آب، بستر و توازن، می‌تواند ضمن کمک به مقوله بندی سیل‌ها در دسته‌های مختلف، در تعیین وظایف و کارکردهای نهادهای متولی پیش‌بینی، مقابله با سیل یا کاهش آثار آن، موثر باشد.

ب. نقش سازمان هواشناسی در ارتباط با عناصر تعریف سیل

با در نظر گرفتن عناصر پیش‌گفته در تعریف سیلاب می‌توان در پرتو وظایف و کارکردهای قانونی محول شده به سازمان هواشناسی، مشارکت و مداخله‌ی این سازمان در پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش آثار سیلاب را بررسی نمود.

۱) آب:

بررسی عناصر موثر بر مولفه‌ی «آب» می‌تواند به شناسایی «منبع سیل» کمک نماید. از این رو سیلاب‌ها براساس منشأ بروز سیلاب به دسته‌های مختلف تقسیم می‌شوند. همچون سیلابهای ناشی از بارندگی‌های فصلی، سیلاب ناشی از شکستن سدها، تخریب کانال‌ها و ... همچنین تلاشهایی نیز در جهت تقسیم هر یک از این انواع سیل صورت گرفته است. برای نمونه تلاش شده است با توجه

^{۹۲} براساس داده‌های ناشی از تحلیل و آنالیز مقالات علمی و دانشگاهی کشور، حدود ۴۰۳ مقاله در رابطه با سیلاب تهیه و منتشر شده است که شامل ۳۹۰۰ مقاله کنفرانسی و ۱۰۳ مقاله ژورنالی شامل ۳۹،۸۰۷ صفحه می‌باشد (<https://civilprotection.ir/keyword/90>). دستورالعمل اتحادیه‌ی اروپا (۲۰۰۷) در ماده ۲ ماده سیل را این‌گونه تعریف می‌کند: پوشش موقت سطح زمین توسط آب که به طور معمول تحت پوشش آب قرار نمی‌گیرد و شامل سیلاب رودخانه‌ها، کوهستان‌ها، دوره‌های کوتاه مدت مدیترانه‌ای و سیلاب‌های دریایی است که در مناطق ساحلی رخ می‌دهند و سیلاب‌های ناشی از سیستم‌های فاضلاب را شامل نمی‌شود. اما یافتن تعریفی واحد از واقعه‌ی سیل در میان این پژوهش‌ها غیرممکن است چراکه بسیاری از پژوهش‌گران سیل را تنها بر اساس یکی از آثار یا مولفه‌های آن که موضوع مطالعه‌ی آنها بوده است، تعریف می‌کنند.

^{۹۳} راهبرد ۲۶ از برنامه راهبردی وزارت نیرو ۱۴۰۴. ۹۵/۰۰۲/۷۴۰. متن سند از طریق لینک زیر قابل دسترسی است

http://cmpd.wrm.ir/uploaded_files/DCMS/wysiwyg/files/Flood%20Management%20-%20MOE_%5B9-23-22-337%5D.pdf

گزارش ملی سیلاب‌ها

به الگوی بارش، میان انواع سیل ناشی از بارش‌های مختلف (باران یا برف) تمایز قائل شود.^{۹۴} پژوهشگران همچنین تلاش نموده‌اند تا با توجه به منشاء متفاوت سیلاب‌ها وقوع سیلاب‌های آتی را پیش‌بینی کنند.^{۹۵}

در خصوص مولفه‌ی «آب» همچنین به «حجم» آب جاری شده در سیلاب می‌توان اشاره نمود. این مساله در مورد محاسبه‌ی خسارت‌های احتمالی که از جاری شدن یک حجم مشخص از سیلاب حادث خواهند شد، می‌تواند موثر باشد. در نتیجه با محاسبه‌ی حجم آب قابل انتظار می‌توان اقدامات لازم برای مقابله با خسارت احتمالی یا کاهش آن را اتخاذ نمود.

نکته‌ی قابل ملاحظه در این خصوص آن است که سازمان هواشناسی در ارتباط با مولفه‌ی «آب» در تعریف سیل، نهاد متولی در ایران شناخته نمی‌شود. به نظر می‌رسد براساس وظایفی که برای این سازمان تعریف گردیده، تنها مساله‌ی «پیش‌بینی انواع بارندگی» در حوزه‌ی اختیارات این سازمان قرار دارد. اطلاعات مربوط به دیگر «منابع آب» در کشور در اختیار وزارت نیرو و بخش‌های مختلف مدیریت منابع آبی کشور هستند. از این رو، مشارکت سازمان هواشناسی تنها به صورت غیرمستقیم و در ارتباط با منابع تامین آب در «منبع سیل» خواهد بود.

النهایه، در ارتباط با مولفه‌ی «آب» در تعریف سیل می‌تواند گفت این مساله باید روشن گردد که مشارکت منبع سیل در بروز سیل و خسارت‌های ناشی از آن چقدر بوده است و آیا سازمان هواشناسی وظایف خود را در این رابطه به درستی انجام داده است. درواقع سوال اساسی آن است که صرف نظر از اقدامات و تدابیر اندیشیده شده در رابطه‌ی وقایع سیلاب ۱۳۹۸ آیا «حجم بارش» در بازه زمانی مورد نظر تنها عامل یا حداقل موثرترین عامل در بروز سیلاب بوده است؟! در این صورت است که می‌توان به بررسی نقش «پیش‌بینی» بارندگی توسط سازمان هواشناسی پرداخت.

ذکر این نکته ضروری است که شناسایی «منبع سیل» به تنهایی برای پاسخ دادن به این پرسش‌ها کافی نیست چراکه تاجایی که به پیش‌بینی هواشناسی مربوط می‌شود، اطلاعاتی‌های این سازمان به صورت منظم و از طرق مختلف منتشر شده است. در نتیجه، اگرچه این سازمان وظایف محوله را به درستی انجام داده است اما این مساله به پیش‌بینی وقوع سیل و جلوگیری از خسارت ختم نشده است.

(۲) بستر:

دومین مولفه‌ی اساسی در تعریف سیل «بستر»‌های شناخته شده‌ی جریان آب است. اهمیت این مولفه در آن است که تا زمانی که خروج جریان آب از بستر رخ نداده باشد، صرف نظر از حجم بارندگی یا جریان آب جاری در بستر، با واقعه‌ی «سیل» مواجه نیستیم. سیلاب‌ها را می‌توان براساس بستر جریان آب نیز تقسیم بندی نمود. به همین دلیل میان سیلاب‌های رودخانه‌ای و سیلاب‌های ناشی از طغیان دریا تمایز قائل می‌شوند. این مساله به دلیل رفتار متفاوت جریان آب در این دو بستر است که همچنین از عناصر زمین

^{۹۴} Hirschboeck K.K. (1987) Hydroclimatically-Defined Mixed Distributions in Partial Duration Flood Series. In: Singh V.P. (eds) Hydrologic Frequency Modeling. Springer, Dordrecht

^{۹۵} Browzin, B.S., Baumbusch, C.A., and Pavlides, M.G. 1973. 'Singnificance of the genesis of floods on probability analysis,' in: Schulz, E.F., Koelzer, V.A., and Mahmood, Khalid, (eds.), Floods and Droughts, proceedings of the Second International Symposium in Hydrology, September 11-13, 1972, Fort Collins. Water Resources Publications, pp. 450-461.

گزارش ملی سیلاب‌ها

شناختی تاثیر می‌پذیرد. درخصوص بستر جریان آب توجه به چند نکته ضروری است. نخست آنکه وقوع سیل می‌تواند به دلیل عدم شناخت بستر باشد. در واقع ناشناخته ماندن بستر آب موجب می‌گردد اقدامات و تدابیر لازم برای مقابله با سیل مغفول بماند. دوم آنکه، مداخله‌ی انسانی در تغییر و دستکاری بسترهای آب در طبیعت می‌تواند زمینه بروز سیلاب یا تشدید خسارت‌های آن باشد. لذا، این فرض را می‌توان مطرح ساخت که باتوجه به عناصر دخیل در «بستر شناخته شده» حتی در وضعیتی که با یک بارندگی غیرمعمول مواجه نیستیم، می‌توان انتظار وقوع سیلاب را داشت.

با توجه به مأموریت‌های قانونی سازمان هواشناسی می‌توان گفت کارکردهای این سازمان با دومین رکن تعریف سیل نیز فاقد رابطه است. براساس تبصره ۱ ماده ۲ «قانون توزیع عادلانه آب» مصوب ۱۳۶۱،^{۹۶} و آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی ۱۳۷۹/۸/۱۱،^{۹۷} تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان تأسیسات آبی با وزارت نیرو است. بنابراین از آنجا که داده‌های مربوط به بسترهای شناخته شده‌ی جریان آب در کشور در اختیار سازمان هواشناسی نیست، نمی‌توان انتظار داشت این سازمان قادر باشد وقوع یک سیلاب را پیش‌بینی نماید.

۳ توازن میان آب و بستر:

سومین مولفه از تعریف سیلاب «توازن» میان آب و بستر است. ارائه‌ی هرگونه تحلیلی در راستای پیش‌بینی وقوع سیل، نیازمند محاسبه‌ی این توازن و پایش مستمر آن است. تنها در صورت وجود اطلاعات کافی در مورد عناصری که ممکن است در برهم خوردن این توازن دخیل باشند، می‌توان انتظار داشت پیش‌بینی نسبتاً موثقی از وقوع سیلاب ارائه شود. تجربه‌ی دیگر کشورها نیز نشان می‌دهد صرف دسترسی به اطلاعات هواشناسی و رودخانه‌ها یا انتشار عمومی آنها برای پیش‌بینی وقوع یک سیل کافی نیست.

چنین مسأله‌ای خارج از حوزه‌ی وظایف سازمان هواشناسی قرار دارد و به یک نهاد مستقل با صلاحیت‌ها و امکانات کافی سپرده شده است. براساس **نظام نامه مدیریت سیلاب** وزارت نیرو، **موسسه تحقیقات آب** مسئولیت پیاده‌سازی «سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب» را برعهده دارد. این موسسه باید با تقویت همکاری و عقد قرارداد با سازمان هواشناسی کشور و دریافت اطلاعات پیش‌بینی ۱۶ روزه در محدوده‌های موجود و تکمیل اطلاعات با سایر سامانه‌ها، مدل‌های بارشی رواناب را به صورت مستمر اجرا و خروجی آن را برای نقاط هدف در قالب اطلاعات حداکثر دبی سیلاب و حجم رواناب استخراج نماید. این اطلاعات به عنوان داده‌های آب و هواشناسی در اختیار معاون آب و آبفای وزیر نیرو، مدیرعامل شرکت مدیریت منابع آب و دفتر مطالعات پایه منابع شرکت مدیریت منابع آب ایران قرار می‌گیرد. با آنکه پایگاه اینترنتی سامانه پیش‌بینی و هشدار سیل کشور راه اندازی شده است بر اساس

^{۹۶} <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>

^{۹۷} <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/120845>

گزارش ملی سیلاب‌ها

اطلاعات مندرج در صفحه ی ورود ، این سامانه «جهت بهره برداری دستگاه های زیرمجموعه وزارت نیرو، مطابق با نظام نامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو» ایجاد شده است و در دسترس عموم قرار ندارد؛^{۹۸} مضافاً آنکه «سیستم هشدار دهنده سیل در رودخانه‌های کشور» به صورت محدود راه اندازی شده اما «هنوز به مرحله شکوفایی و توسعه کافی نرسیده و مرحله آزمایش را سپری می‌نماید.»^{۹۹}

۸-۸-۲- نقش اطلاعیه های سازمان هواشناسی در پیش بینی و هشدار سیل

با درنظر گرفتن مشارکت سازمان هواشناسی در مولفه های «سیل»، می توان گفت اعلامیه ها و اختاریه های این سازمان باید از چند جنبه مورد دقت نظر قرار گیرند. این جنبه های می تواند شامل زمان انتشار اعلامیه، محتوای اعلامیه منتشر شده، روش انتشار، مخاطب اعلامیه ها و اختاریه ها و صحت پیش بینی ها باشد.

۱. زمان انتشار اعلامیه ها

اطلاعیه ها و اختاریه های سازمان هواشناسی در زمان رخداد حوادث جوی مانند سیل، طوفان، یخبندان و غیره اطلاعات لازم را در اختیار عموم مردم و نهادهای مربوطه قرار می دهد. بازه زمانی صدور اطلاعیه ها و اختاریه ها بسته به ماهیت پدیده های جوی، متفاوت است. اطلاعیه های صادر شده، پیش بینی های انجام شده برای بازه زمانی ۷۲ ساعت و گاه تا ۹۶ ساعت آینده را شامل می شود. اختاریه ها نیز بسته به نوع پدیده هواشناسی، شامل پیش بینی های جوی از چند ساعت تا ۴۸ ساعت قبل از وقوع پدیده است که در مواقع بحرانی، مانند آنچه در مورد سیل فروردین ماه ۱۳۹۸ انجام شد، این اختاریه ها ممکن است از ۷۲ ساعت قبل نیز صادر شوند. براساس شواهد موجود سازمان هواشناسی از روز ۹۷/۱۲/۲۴ تا ۹۷/۱۲/۲۶ ، ۴ فقره اختار در ارتباط با وقوع سیلاب و طغیان رودخانه‌ها در استان گلستان به وزارت نیرو ارسال کرده است و تاریخ وقوع آن را ۹۷/۱۲/۲۷ پیش‌بینی کرده است. مقایسه انواع اعلامیه های هواشناسی پیشنهاد شده توسط سازمان هواشناسی جهانی و اعلامیه های صادر شده توسط سازمان هواشناسی کشور مشخص می شود که از نقطه نظر مقیاس زمانی صدور اعلامیه ها، عملکرد سازمان هواشناسی غالباً منطبق با استانداردهای موجود است و اطلاعیه ها و اختاریه های لازم بر اساس نوع پدیده جوی، عموماً در زمانهای مناسب صادر می شوند.

۲. محتوای اعلامیه منتشر شده

اعلامیه ها و اختاریه های منتشر شده توسط سازمان هواشناسی کشور باید در چارچوب اختیارات و ضوابط این سازمان مورد بررسی قرار گیرد. پاسخ واصله از وزارت نیرو ادعا شده است در پیگیری‌های انجام شده، مشخص گردید که اطلاعات مناسبی از پیش‌بینی بارش کوتاه‌مدت از طرف سازمان هواشناسی در دسترس قرار نمی‌گیرد، از این رو، موضوع پیش‌بینی کوتاه‌مدت بارش با هدف پیش‌بینی میزان حجم و دبی سیلاب مربوطه به عنوان فاز اول سامانه هشدار سیلاب در دستور کار قرار گرفت. فاز اول توسعه

^{۹۸} <http://fws.wri.ac.ir/FWS/Home/login>

^{۹۹} پیش‌بینی وقوع سیل (به معنی پیش بینی بارش، پایش متغیرهای متئورولوژیکی و هیدرولوژیکی و شبیه سازی جریان در نقاط هدف) به عنوان بخشی از اجزای سیستم هشدار تلقی می شود که توسط موسسه تحقیقات آب انجام می شود.

(<http://www.wri.ac.ir/HomePage.aspx?TabID=5129&Site=DouranPortal&Lang=fa-IR>)

گزارش ملی سیلاب‌ها

سامانه هشدار سیلاب موسسه به دریافت اطلاعات مدل‌های پیش‌بینی هواشناسی جهانی و تولید مدل‌های منطقه‌ای با قدرت تفکیک مکانی بالا اختصاص داده شد و خدمات زیر را تنها به کاربران معرفی شده از طرف دستگاه‌های مختلف زیرمجموعه وزارت نیرو ارائه می‌نماید:

- مشاهده بارش و باران پیش‌بینی شده توسط مدل جهانی GFS تا ۱۰ روز آینده در بازه‌های زمانی ۳ ساعته و مجموع بارش روزهای آینده با به‌روزرسانی ۴ مرتبه در روز (هر ۶ ساعت)
- اجرای مدل منطقه‌ای WRF با قدرت تفکیک مکانی ۸ کیلومتر برای کل سطح کشور در ۳ پیکربندی مختلف و ارائه خروجی بارش و باران پیش‌بینی شده تا ۴ روز آینده در بازه‌های زمانی ۳ ساعته و مجموع بارش روزهای آینده با به‌روزرسانی ۴ مرتبه در روز (هر ۶ ساعت)
- امکان مشاهده و دریافت گزارش و نمودار مقادیر متوسط و حداکثر نقطه‌ای پیش‌بینی بارش و باران مدل‌های جهانی و منطقه‌ای در سطح استان‌ها، حوضه‌های آبریز درجه ۳ و بیش از ۴۰۰۰ ایستگاه باران‌سنجی در سطح کشور
- امکان مشاهده لایه‌های اطلاعاتی متنوع، از قبیل حوضه‌های آبریز درجه ۲، سدها و حوضه‌های آبریز آن‌ها، رودخانه‌ها و ایستگاه‌های هیدرومتری در سطح کشور.

همچنین عنوان گشته است که در بحران سیل بهار ۱۳۹۸، دریافت داده از ایستگاه‌های آب و هواشناسی در اغلب استان‌های تحت تاثیر سیلاب بر اساس فرایند دریافت مستقیم داده از متصدیان ایستگاه‌های آب و هواشناسی صورت گرفته است. متصدیان ایستگاه‌های آب و هواشناسی در استان‌های لرستان، کرمانشاه، ایلام، گلستان، مازندران، چهارمحال بختیاری، کهگیلویه و بویر احمد و خوزستان به صورت مستمر داده‌های منجر به سیلاب شامل بارندگی و تراز سطح آب ایستگاه‌های هیدرومتری را ثبت و گزارش نموده‌اند. از طرفی، در استان خوزستان، به دلیل توجه ویژه به ایجاد سامانه‌های یکپارچه دریافت برخط داده (مانیتورینگ) طی سال‌های اخیر، دریافت خودکار داده‌ها به صورت ساعتی از ایستگاه‌های هیدرومتری و باران‌سنجی برخط صورت گرفته و در اختیار تصمیم‌گیران و مدیران سیلاب قرار می‌گرفت که نقش بسیار چشمگیری در تصمیم‌سازی مدیریت مخازن و سیلاب داشت. می‌توان اذعان نمود دریافت و گزارش داده‌های آب و هواشناسی از مجموعه ایستگاه‌های سنجش به صورت حداکثری و متناسب با پتانسیل موجود، به خوبی انجام شد. با این حال ایجاد زیرساخت‌های مربوط به برخط‌سازی ایستگاه‌های آب و هواشناسی و سامانه مانیتورینگ مشابه با آنچه در استان خوزستان برقرار است، یک ضرورت در سایر استان‌ها محسوب گردیده و دریافت داده صرفاً بر مبنای قرائت مستقیم متصدیان، کافی به نظر نمی‌رسد.

در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مقایسه ای بین اجزای خطاریه‌های صادر شده در ایران و آنچه توسط سازمان هواشناسی جهانی پیشنهاد شده، صورت گرفته است. شایان ذکر است این نتایج از بررسی خطاریه‌های صادر شده توسط سازمان هواشناسی کشور در ماه‌های اسفند تا اردیبهشت سالهای ۱۳۹۶ - ۱۳۹۵، ۱۳۹۶-۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ - ۱۳۹۷ (شامل حدود ۱۰۰ خطاریه) صورت گرفته است که متن این خطاریه‌ها در سایت رسمی سازمان هواشناسی کشور در دسترس است. این گزارش معتقد است از نظر طبقه‌بندی اعلامیه‌ها در کشور با آنچه توسط سازمان هواشناسی جهانی پیشنهاد شده است، تفاوت‌هایی وجود دارد که سطوح این اعلامیه‌ها می‌تواند در کشورهای مختلف، متفاوت باشد. اما در محتوا و متن اطلاعیه‌ها و خطاریه‌های سازمان هواشناسی کشور، مشابهت‌هایی وجود دارد که این امر باعث می‌شود میزان مخرب بودن یک پدیده، از نوع اعلامیه‌های صادر شده چندان قابل درک نباشد. به بیان دیگر نزدیک بودن سطح هشدار در اطلاعیه‌ها و خطاریه‌ها و مشابه بودن محتوای متن و ادبیات به کار رفته در

گزارش ملی سیلاب‌ها

آنها، باعث کاهش حساسیت کاربران به وقوع حوادث میشود. بنابراین با تفکیک بهتر اطلاع رسانی پیش بینی های انجام شده و با استفاده از ادبیات متفاوت در سطوح مختلف اعلامیه ها، درک عمومی از مقیاس وقوع پدیده های زیانبخش جوی، بهبود خواهد یافت.^{۱۰۰}

نکته‌ی حائز اهمیت آن است که خطاریه های سازمان هواشناسی کشور با هدف و مأموریت هشدار سیل تنظیم نشده اند؛ لذا نمی توان انتظار داشت محتوای این اطلاعیه ها همان داده هایی را در بر داشته باشد که از یک خطاریه ی هشدار سیل انتظار می رود. تجربه ی کشورهای دیگر نشان می دهد یک خطار سیل موثر باید حاوی اطلاعاتی درخصوص سطح قابل انتظار از جریان سیلاب، و تعیین خسارت های احتمالی باشد. اما به نظر می رسد نهاد متولی این مساله در کشور وجود ندارد و چنین مأموریتی به سازمان هواشناسی سپرده نشده است.

۳. مخاطب اعلامیه ها

به نظر می رسد با آنکه محتوای گزارش ها، اعلامیه ها و خطاریه های سازمان هواشناسی تا حد زیادی با استانداردهای لازم همخوان بوده است اما عدم توجه به مخاطب و کاربرد قابل انتظار از این اعلامیه ها و خطاریه ها باعث شده است تا آنها فاقد اثرگذاری لازم باشند. این مساله از دو جنبه قابل توجه است. نخست آنکه **سامانه ملی پیش بینی و هشدار سیلاب** فارغ از اعلامیه های سازمان هواشناسی به صورت مستقل داده های مورد نیاز خود را استخراج و تحلیل می نماید. در واقع رابطه ی سازمانی مستقیمی میان این دو نهاد به صورت موثر وجود ندارد اما کارکردهای سامانه تنها به وظایف درون سازمانی آن در ساختار وزارت نیرو محدود می شود. دوم آنکه همین مساله باعث شده است که سازمان هواشناسی در انجام مأموریت واکنش-محور خود در پاسخ به نیازهای دستگاه های مختلف، اساسا کارکردهای این سامانه را مد نظر قرار ندهد بلکه محتوای غالب اعلامیه های این سازمان به نیازهای مشتری های متداول سازمان، یعنی حمل و نقل جاده‌ای، هواپیمایی، کشاورزی و بنادر محدود می شود. اگرچه در متن برخی از اعلامیه های سازمان در حوادث بهار ۱۳۹۸ به صورت مشخص به «احتمال بالا آمدن آب رودخانه ها و شیب شدید در برخی از مسیل‌ها» نیز به صراحت اشاره شده است.

از این رو به نظر می رسد میان مأموریت های محول شده به سازمان هواشناسی و آنچه برای پیش بینی و انتشار هشدار سیلاب «عمومی» نیاز هست، همپوشانی کاملی دیده نمی شود. در نتیجه حتی موفقیت صد درصدی دستگاه های مشارکت کننده، نمی تواند الزاما به نتیجه مطلوب ختم گردد. مضافا آنکه استفاده از منابع مختلف در داده های هواشناسی در پیش بینی سیلاب احتمال تفاوت و تعارض در تحلیل ها را افزایش می دهد در نتیجه این امکان وجود دارد که خطار هواشناسی با داده های سامانه هشدار سیل متفاوت باشد اما در این وضعیت مشخص نیست چه نهادی باید تصمیم گیری نهایی را انجام دهد. اگرچه ستاد مدیریت بحران در کشور و استانها باید تکلیف این مساله را روشن نموده باشد.

^{۱۰۰} «بررسی مقایسه ای پیش بینی ها و اعلامیه های سازمان هواشناسی ایران با استانداردهای جهانی، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۶۴۴۱؛ اردیبهشت ماه ۱۳۹۸»

۲-۸-۹- صحت پیش بینی‌ها

این نکته را نیز نباید از نظر دور داشت که به صورت متداول روش تحلیل به کار رفته در پیش بینی سیل‌ها که به عنوان «احتمال افزایش سالانه» (Annual Exceedance Probability (AEP)) شناخته می‌شود،^{۱۰۱} بر اساس «تحلیل بسامد سیل» (Flood Frequency Analysis) صورت می‌گیرد که با بررسی داده‌های بلند مدت احتمال وقوع سیل در یک ناحیه را محاسبه می‌نماید.^{۱۰۲} در کنار این روش یا در صورت فقدان داده‌های سیل به علت نادر یا کم سابقه بودن سیلاب در یک منطقه، از داده‌های بلند مدت بارش استفاده می‌شود. بروز خطا در پیش بینی‌های فصلی بارش که براساس داده‌های پیشین و مقایسه‌ی آن با الگوهای هواشناسی جدید انجام می‌شود، می‌تواند نتایج نامطلوبی در پی داشته باشد. این را نیز باید افزود که با سامانه هشدار سیل داده‌های هواشناسی کوتاه مدت را در اختیار کاربران خود قرار می‌دهد اما ادعا شده است حوادث بهار ۹۸ تا حد زیادی ناشی از خطا در پیش بینی‌های فصلی بارش بوده است.

مطالعه و بررسی هفت پیش بینی فصلی انجام شده در سال آبی ۱۳۹۸ - ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که در برخی موارد این پیش بینی‌ها با خطا همراه بوده است. به عنوان مثال در پیش بینی انجام شده در تاریخ ۳۰ دی ۱۳۹۷ عنوان شده که بارش فروردین ماه ۱۳۹۸ در محدوده نرمال خواهد بود در صورتی که بارندگی‌های اتفاق افتاده در برخی حوزه‌ها نشان می‌دهد که بارشهای بسیار بیشتر از نرمال اتفاق افتاده است یا علیرغم پیش بینی ارائه شده برای اسفندماه که میزان بارش برای همه نقاط کشور کمتر از نرمال پیش بینی شده است، حوضه قره سو و گرگان به عنوان یکی از حوضه‌ها واقع در شمال کشور، بارندگی ۱۷۷ درصد بیشتر از نرمال داشته است. البته این پیش بینی برای برخی مناطق جنوب غرب به صورت صحیح انجام شده و بارش در اسفندماه کمتر از نرمال بوده است. در مجموع می‌توان گفت که اگرچه پیش بینی‌های فصلی با عدم قطعیت همراه است، و صحت ۷۰ درصدی مورد ادعای سازمان هواشناسی کشور نیز برای برخی از مقاصد می‌تواند کاربردی باشد، اما عموماً مشاهده می‌شود که صحت آنها کمتر از مقدار ذکر شده است.^{۱۰۳} با این حال صرف استفاده از پیش بینی‌های فصلی نمی‌تواند منبع مناسبی برای پیش بینی و هشدار سیل باشد چراکه کاربرد این پیش بینی‌ها با هدف جلوگیری و هشدار سیل تفاوت دارد. مضافاً آنکه، پیش بینی بارندگی در هر بازه زمانی، تنها یکی از زیرمجموعه‌های تعریف سیلاب است. لذا «پیش بینی فصلی بارندگی» و داده‌های مربوط به رودخانه‌ها و مسیل‌ها در کنار هم می‌تواند یک «پیش بینی فصلی سیلاب» را تشکیل دهد. اما چنین مساله‌ای خارج از وظایف قانونی سازمان هواشناسی قرار دارد.

^{۱۰۱} <https://www.chiefscientist.qld.gov.au/publications/understanding-floods/chances-of-a-flood>

^{۱۰۲} Lam, D., C. Thompson, J. Croke, A. Sharma, and M. Macklin "Reducing uncertainty with flood frequency analysis: The contribution of paleoflood and historical flood information", *Water Resour. Res.*, 53, (2017), doi:10.1002/2016WR019959 ; A. Díez-Herrero L., Laín-Huerta M. Llorente-Isidro, *A Handbook on Flood Hazard Mapping Methodologies*, GEOLOGICAL SURVEY OF SPAIN , Madrid 2009, at: <http://www.igme.es/Publicaciones/publiFree/HandbookFoodHazard/Pdf%20para%20descargar/A%20handbook%20on%20food%20hazard%20mapping%20tecnologias.pdf>

^{۱۰۳} بررسی مقایسه‌های پیش بینی‌ها و اعلامیه‌های سازمان هواشناسی ایران، پیشین، ص. ۳۳

۲-۸-۱۰- نتیجه گیری

با توجه به مطالب پیش گفته، می‌توان در مورد ارزیابی عملکرد سازمان هواشناسی کشور در ارتباط با سیلابهای بهار ۱۳۹۸ عنوان داشت که کارکردها و وظایف تعریف شده برای این سازمان به صورت مستقیم در مساله ی پیش بینی و هشدار سیل دخیل نیستند. این امر بر دو دلیل استوار است؛ نخست آنکه، نهاد مسئول برای تصمیم گیری در این خصوص وزارت نیرو است. در واقع از آنجا که سازمان هواشناسی زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی قرار دارد، و با توجه به سوابق تاسیس این سازمان، گزارشها، اعلامیه ها و اخطاریه های سازمان هواشناسی برای استفاده ی مخاطبانی محدود منتشر می گردد؛ اما از طرفی نهاد مسئول برای پیش بینی و هشدار سیل نیز راسا به گردآوری داده های لازم پرداخته است و رابطه ی سازمانی موثری میان سازمان هواشناسی و سامانه ملی هشدار سیل وجود ندارد. اگرچه، روشن نیست که آیا سامانه هشدار سیلاب اساسا به پیش بینی های سازمان هواشناسی توجه نموده است یا خیر. دومین دلیل برای غیرمستقیم بودن نقش سازمان هواشناسی آن است که در حوزه هایی که خارج از صلاحیت های سامانه هشدار سیلاب قرار دارد نیز سازمان هواشناسی داده ها و تحلیل های خود را در اختیار ستاد مدیریت بحران (ملی یا محلی) قرار می دهد تا تصمیم گیری لازم در این زمینه اتخاذ گردد. درواقع، این سازمان نهاد تصمیم گیرنده در مورد صدور هشدار سیلاب از این طریق نیز محسوب نمی شود. این درحالی است که اعلامیه های سازمان هواشناسی که به صورت منظم انتشار می یابند برخلاف انتظار عامه مخاطبان، بنابر وظایف و مأموریت های این سازمان فاقد اطلاعاتی روشن در مورد بروز احتمال خطر سیلاب، سطح هشدار یا خطرات احتمالی، یا اطلاعاتی در مورد خسارت های قابل انتظار هستند.

مهمترین نکته آن است که نهاد دارای اختیارات و صلاحیت های قانونی مشخص جهت، پایش، پیش بینی، تصمیم گیری و صدور هشدار عمومی سیلاب در کشور وجود ندارد و سامانه ی هشدار سیلاب کنونی قادر نیست نیازهای عمومی را برطرف سازد.

۲-۸-۱۱- ضامم

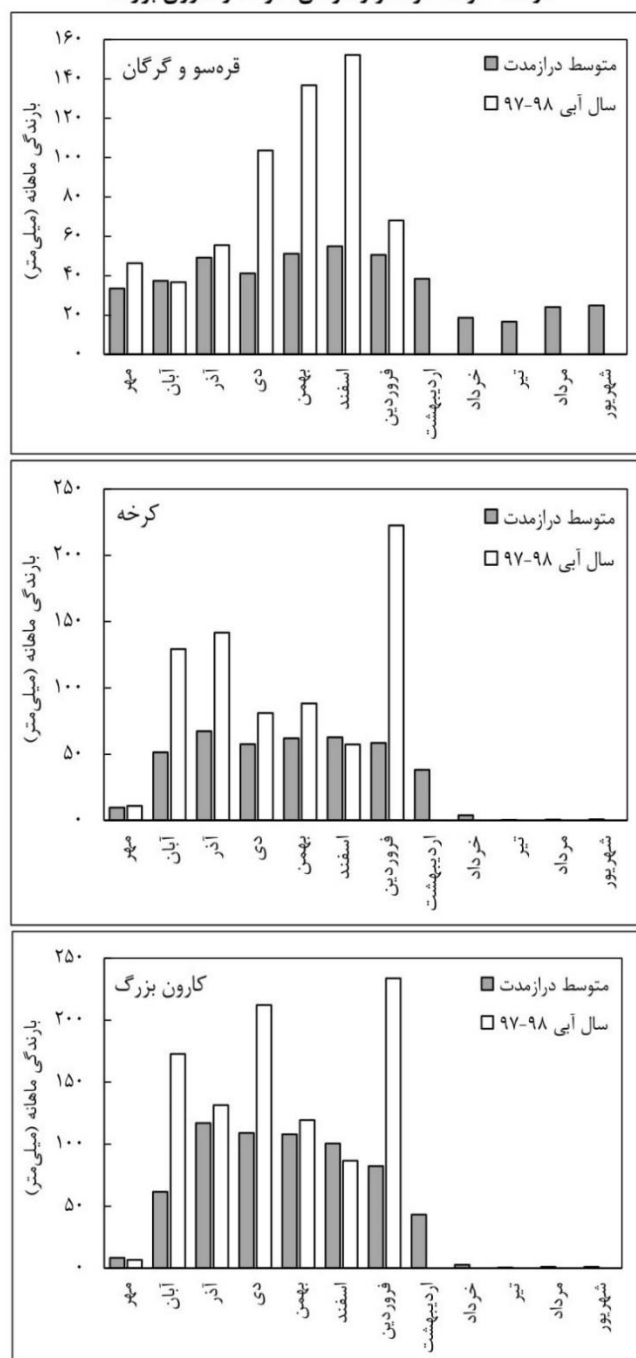
چالش های بیان شده در طرح راهبردی سازمان هواشناسی کشور (سال های ۱۳۹۳ لغایت ۱۳۹۹)^{۱۰۴}

با توجه به افزایش روز افزون درخواستها از سازمان و گسترده تر شدن طیف کاربران محصولات هواشناسی در سطح کشور از یک سو و توسعه همکاری های بین المللی از سوی دیگر، نیاز شدیدی به تامین نیروی کارشناسی متخصص است که متاسفانه به سبب محدودیت استخدام و پرداختهای ضعیف سازمان امکان جذب و نگهداری آن ها فراهم نیست. متاسفانه طی سال های اخیر تعداد زیادی از همکاران یا سازمان را رها کرده و رفته اند و یا خود را به نهاد دیگری منتقل کرده اند. چنانچه این شرایط تداوم یابد چالشی جدی برای سازمان خواهد بود. چالش دیگر سازمان ناشناخته بودن نقش آن بطور بایسته در امور کشور و زندگی مردم است. امروز شاهدیم با تمام تلاشی که سازمان می کند و هشدارهای جوی به هنگام و با صحت بالا صادر کرده و از راههای مختلف اطلاع رسانی میکند اما بازهم برخی از کاربران اعلام بر بی خبری می کنند و یا از هشدارها با خبر می شوند ولی نمی دانند که چه

^{۱۰۴} http://tahavol.irimo.ir/far/services/file_manager/52631/download/1/%D8%B7%D8%B1%D8%AD-%D8%B1%D8%A7%D9%87%D8%A8%D8%B1%D8%AF%DB%8C-93-99.html?t=%D8%B7%D8%B1%D8%AD-%D8%B1%D8%A7%D9%87%D8%A8%D8%B1%D8%AF%DB%8C

اقداماتی باید انجام دهند. در هر دو حالت زحمات سازمان بی ثمر باقی می ماند. باید توجه داشت که تلاشهای سازمان هنگامی به بار می نشیند که کاربر نهایی داده ها و محصولات هواشناسی، از آن ها به نحو احسن در کار خود بهره ببرد. به همین علت در برنامه های سال های آینده سازمان، توجه به کاربر نهایی و برقراری ارتباط دوسویه با آن، محور کارها قرار گرفته است. چالش دیگر، اعتبارات ضعیف سازمان است که مانع از توسعه فراخور سازمان هواشناسی کشور شده است.

مقایسه میانگین بارش ماهانه با میانگین درازمدت
در سه حوضه قره‌سو و گرگان، کرخه و کارون بزرگ



شکل ۱- پیش بینی فصلی بارش ۱۰۵

اعلامیه‌ها و اختاریه‌ها^{۱۰۶}

جدول ۵-۰ تعداد و زمان صدور اطلاعیه‌ها و اختاریه‌ها در رخداد سیل اخیر

تعداد و زمان صدور اطلاعیه‌ها و اختاریه‌ها در رخداد سیل اخیر

نوع اعلامیه صادر شده	شماره اعلامیه	تاریخ صدور	تاریخ رخداد سیل
اطلاعیه	۱۲۴	۱۳۹۷/۱۲/۲۵	سامانه بارشی اول (۲۶ تا ۲۹ اسفندماه ۱۳۹۷)
	۱۲۵	۱۳۹۷/۱۲/۲۷	
	۱۲۶	۱۳۹۷/۱۲/۲۸	
	۱۲۷	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	
	۱ (دریایی)	۱۳۹۸/۱/۱	سامانه بارشی دوم (۳ تا ۶ فروردین‌ماه ۱۳۹۷)
	۱	۱۳۹۸/۱/۱	
	۲	۱۳۹۸/۱/۶	
	۳	۱۳۹۸/۱/۷	
	۴	۱۳۹۸/۱/۸	سامانه بارشی سوم (۱۱ و ۱۲ فروردین‌ماه ۱۳۹۸)
	۵ (ویژه روز طبیعت)	۱۳۹۸/۱/۱۰	
	۶	۱۳۹۸/۱/۱۱	
	۷	۱۳۹۸/۱/۱۴	
	۸	۱۳۹۸/۱/۱۵	
جمع		۱۳	
اختاریه	۱۱۴	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	سامانه بارشی اول (۲۶ تا ۲۹ اسفندماه ۱۳۹۷)
	۱۴ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	
	۱۱۵	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	
	۱۱۶	۱۳۹۷/۱۲/۲۵	
	۱۱۷	۱۳۹۷/۱۲/۲۶	
	۱۵ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۷	
	۱۱۸	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	
	۱۶ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	
	۱	۱۳۹۸/۱/۲	سامانه بارشی دوم (۳ تا ۶ فروردین‌ماه ۱۳۹۷)
	۲	۱۳۹۸/۱/۳	
	۱ (دریایی)	۱۳۹۸/۱/۳	
	۳	۱۳۹۸/۱/۴	
	۴	۱۳۹۸/۱/۵	
	۵	۱۳۹۸/۱/۹	سامانه بارشی سوم (۱۱ و ۱۲ فروردین‌ماه ۱۳۹۸)
	۶	۱۳۹۸/۱/۱۰	
	۷	۱۳۹۸/۱/۱۱	
جمع		۱۶	

مأخذ: سازمان هواشناسی کشور.

^{۱۰۶} بررسی مقایسه‌ای پیش‌بینی‌ها و اعلامیه‌های سازمان هواشناسی ایران



جدول ۶-۰ تعداد اطلاعیه‌ها و اخطاریه‌های صادر شده در سطح استانی

تعداد اطلاعیه‌ها و اخطاریه‌های صادر شده در سطح استانی

استان	تعداد اطلاعیه	تعداد اخطاریه
اصفهان	۲	۵
ایلام	۵	۳
خراسان شمالی	۴	۲
چهارمحال و بختیاری	۵	۵
خوزستان	۵	۳
کهگیلویه و بویراحمد	۳۰	۱
گلستان	۴۰	۲
لرستان	۳	۲
مازندران	۳	۲
تهران	۳	۲
جمع	۳۷	۲۷

مأخذ: همان.

۹-۲- سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور

۹-۲-۱- چکیده

از آنجایی که سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور یکی از سازمانهایی است که در ارتباط با موضوع سیلاب می‌تواند نقش موثری داشته باشد، لذا بررسی تکالیف قانونی این سازمان در ارتباط با پیشگیری از سیلاب و نحوه ایفای این تکالیف در سیلابهای اخیر ضروری می‌نمود. در راستای ضرورت مذکور، این گزارش تهیه شد و شامل چهار قسمت است:

۱- ابتدا تکالیف قانونی سازمان در ارتباط با موضوع احصا گردید؛

۲- نحوه عملکرد سازمان در جهت ایفای تکالیف قانونی به منظور پیشگیری از سیلاب مورد مطالعه قرار گرفت و اطلاعات از رسانه‌ها، مراجع رسمی و با طرح سوال از خود سازمان گردآوری و بررسی شد و مشخص گردید که سازمان تا چه حد به تکالیف خود عمل کرده است و در چه مواردی به تکالیف قانونی خود در حد کفایت عمل نکرده است؛

۳- ضمن آسیب شناسی، نواقص و خلاهای قانونی مورد بررسی قرار گرفت؛

۴- و نهایتاً پیشنهادات لازم ارایه شد.

در ارتباط با بخش ۱، بررسیها نشان داد: سازمان تکالیف مهمی در ارتباط با پیشگیری از سیل بر عهده دارد که عمده این تکالیف عبارت است از حفظ و حراست و احیای مراتع و جنگلها و اجرای طرحهای آبخیزداری.

در ارتباط با بخش ۲، مشخص شد که سازمان در ارتباط حفظ و احیای جنگلها و مراتع به اهداف قانونگذار آنچنان که باید و شاید دست پیدا نکرده است. برخی طرحهای قانونی جهت حفظ و احیای جنگلها و مراتع نظیر طرحهای واگذاری مراتع و جنگلها نه تنها به هدف قانونگذار که احیای جنگلها و مراتع بوده، دست نیافته بلکه بیشتر موجب تخریب جنگلها و مراتع شده است.

در ارتباط با بخش ۳ و آسیب شناسی معلوم شد که رویکرد قوانین نسبت به موضوع بیشتر متوجه بهره‌برداری بوده است تا حفظ، احیا و توسعه. همچنین، قوانین موجود نیز به نحو احسن اجرا نشده یا بر اجرای آنها نظارت نشده است و علت آن فقدان حاکمیت قانون و اعمال نفوذ اشخاص ذی‌نفوذ بعضاً خود مجریان قانون بوده است. مطالعات کافی قبل از تصویب قوانین انجام نمی‌شود و به همین دلیل طرحهای قانونی در عمل با شکست مواجه می‌شوند. سیستم نظارت بر اجرای قانون کارآمد نیست.

پیشنهادهای شامل: انجام مطالعات کافی قبل از وضع قوانین؛ اجتناب از تصویب انبوه قوانین غیرقابل اجرا؛ تقویت نظارت بر اجرای قانون؛ شناسایی توان سازمان و ایجاد تناسب بین تکالیف قانونی و توان سازمان و تخصیص بودجه متناسب؛ تمرکز توان سازمان ابتدا بر حفظ سپس احیاء و بعد توسعه و همزمان ارتقای توان سازمان؛ مطالعه و شناسایی نقاط بحرانی جنگل‌ها و مراتع از حیث تخریب و تمرکز توان دولت و سازمان بر مناطق مذکور؛ ارتقای شفافیت، قلع فساد و حاکمیت قانون است.

۹-۲-۲- مقدمه

یکی از ویژگیهای مهم سیستمهای طبیعی باز، پایداری نسبی آنهاست به نحوی که اجزای سیستم با یکدیگر به‌طور خاصی هماهنگ هستند. در این حالت تعادل، نوعی سیستم خود تنظیم (در مقدار مواد ورودی، جریان داخلی و خروجی) شکل می‌گیرد. دخالتهای نسنجیده انسان در این سیستمها موجب برهم خوردن تعادل طبیعی و پاسخ مهلک از سوی طبیعت خواهد بود.

دنیا بیشتر به خمره سرکه شبیه است که ابتدا شیره شیرین انگور با مقدار آب و دمای مناسب در آن مهیا است. این محیط برای اولین مخمرهایی که وارد آن محیط می‌شوند، بسیار نشاط آور است. لذا شروع به مصرف شیره انگور و تکثیر (زاد و ولد) می‌نمایند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

اندکی نمی‌گذرد که دی‌اکسید کربن و الکل ناشی از مصرف قند که مخمرها تولید می‌کنند، بلای جان مخمرها می‌شود و موجب مرگ و توقف رشد و تکثیر آنها می‌شود.

این موضوع در مورد دارکوبی که در داخل سوراخ درختی کهنسال لانه داشته و جوجه‌هایی درآورده است، نیز صادق است. به نحوی که بعد از مدتی جوجه‌ها که اشتهاهی سیری‌ناپذیری برای خوردن حشرات دارند، لانه را با مدفوع انباشته و زبان اعتراض به مادر می‌گشایند که این لانه بسیار کثیف و بد بو است و بهتر است به فکر لانه دیگری باشیم و مادر پاسخ می‌دهد: این مخرجی که همراه ما است، هرکجا برویم وضع همین خواهد بود. لذا اگر انسان می‌خواهد به سرنوشت آن مخمرها و دارکوب داستان دچار نشود، باید به فکر چاره‌ای اساسی باشد و از دخالت نسنجیده در چرخه‌های طبیعی بپرهیزد.

با عنایت به اهمیت پوشش گیاهی اعم از جنگلی و مرتعی در کمک به جذب آب نزولات آسمانی در خاک و ممانعت از فرسایش خاک و نهایتاً ممانعت از بروز سیلاب، ایفای صحیح وظایف سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و توسعه و ارتقای کیفیت آنها می‌تواند نقش حیاتی در پیش‌گیری از بروز سیل‌های ویرانگر ایفا نماید. دخالت‌های نسنجیده انسان در این منابع موجب تخریب آنها شده و کارکرد طبیعی آنها را مختل می‌نماید و بروز سیل یکی از نتایج ناگوار اینگونه دخالت‌ها و تخریب‌ها است. در این راستا، قانونگذار تکالیفی را بر عهده سازمان قرار داده است که اهم آن حفظ و احیای جنگل‌ها و مراتع است. بدهی‌هاست که بهره‌برداری از منابع جنگلی و مرتعی باید فرع و متعاقب بر حفظ و احیا و توسعه صورت گیرد و گرنه بهره‌برداری معادل امحا خواهد بود.

نظر به بروز سیل‌های کم سابقه در اواخر سال ۱۳۹۷ و اوایل سال ۱۳۹۸ در بسیاری از نقاط کشور و ورود خسارات قابل توجه، هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب درصدد برآمد با بررسی دقیق موضوع روایتی جامع از آنچه رخ داده است فراهم نماید تا در برنامه ریزی‌های آتی منشاء اثر باشد. در این راستا، کارگروه حقوقی هیأت جهت بررسی ظرفیتهای حقوقی موجود و نهایتاً آشکار ساختن نواقص و خلایق قانونی در ارتباط با موضوع، تکالیف قانونی سازمان را احصاء و سولاتی در رابطه با عملکرد سازمان در ایفای تکالیف قانونی مطرح و به سازمان ارسال نمود. متأسفانه سازمان پاسخهای خود را با تاخیر ارسال نمود و مهمتر اینکه تمامی اطلاعات و اعداد و ارقامی که در پاسخنامه سازمان ارایه شده اند نیاز به راستی آزمایی دارند و ذکر آنها در این گزارش به هیچ عنوان به منزله تایید آنها نمی‌باشد.

با مقدمه مذکور، در این گزارش ابتدا وظایف و اختیارات قانونی سازمان ذکر و سپس عملکرد سازمان در ایفای وظایف قانونی و اعمال اختیارات بررسی و آسیبهای موجود ذکر و پیشنهادات ارایه خواهد شد. منظور از سازمان در این گزارش «سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور» است.

لازم به یادآوری است که سازمان تکلیف قانونی مستقیمی در ارتباط با امر سیلاب در حین یا بعد از وقوع آن ندارد لیکن ایفای وظایف و همچنین اعمال صحیح اختیارات قانونی سازمان، در حفظ و احیای جنگل‌ها و مراتع، عاملی مهم در پیشگیری از بروز سیل‌های ویرانگر است.

توضیح: مواد قانونی متضمن تکالیف سازمان در داخل کادر قرار گرفته است.

۲-۹-۳- تکالیف و اختیارات قانونی سازمان و ارزیابی عملکرد سازمان در نیل به اهداف قانونی

جدول ۲-۷ خلاصه قوانین و مقررات مرتبط

ردیف	عنوان	مواد قانونی مربوطه
۱	تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیأت‌وزیران)	مواد: ۱ و ۲
۲	قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی	مواد: ۲، ۳ (اصلاحی ۱۳۴۹)، ۴، ۸، ۱۷، ۲۰، ۲۱، ۲۲، ۲۷ و تبصره (اصلاحی ۱۳۵۴)، ۳۱ (اصلاحی ۱۳۵۴)، ۳۴ (اصلاحی ۱۳۷۲)، ۳۷ (اصلاحی ۱۳۵۴)، ۳۹ (اصلاحی ۱۳۵۴)، ۴۱، ۵۰ و ۵۸
۳	قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب ۱۳۵۰، ۱۱، ۱۲	مواد: ۲، ۳ و ۱۷ و ۲۶ و ۲۷ و ۲۸
۴	قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور مصوب ۱۳۷۱	ماده ۱
۵	آیین‌نامه اجرایی بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور	ماده ۱
۶	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹	مواد: ۸، ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴، ۱۵ و ۲۷
۷	قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)	مواد: ۱۴۰ و ۱۴۸
۸	قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور	مواد: ۳۱ و ۳۸
۹	طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲	بند ۳ ماده ۳۴
۱۰	آیین‌نامه اجرایی ماده واحده قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی	بند ج ماده ۱
۱۱	برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۹۲/۹/۲۷ هیأت‌وزیران	مواد: ۲، ۳، ۴، ۶، ۷، ۸ و ۱۰

اول - تکلیف حفظ، احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع**۱- «تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور» (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیأت وزیران)**

ماده دوم- حفظ و احیا و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آنها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

تبصره ۱- سازمان جنگلبانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را راساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند.

۲- «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی،

ماده ۲: حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت به عهده سازمان جنگلبانی ایران است.

۳- سوم- قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی

مصوب ۱۳۵۰، ۱۱، ۱۲

ماده ۲ - به منظور انجام وظایف و مقررات مربوط به حفظ و حمایت و احیاء و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحده ساحلی و حفاظت آبخیزها سازمانی به نام سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور تشکیل می‌شود.

ماده ۳ - وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است در زمینه حفظ منابع طبیعی و جلوگیری از انهدام آنها و بهبود محیط زیست گیاهان و جانداران و پیشگیری و ممانعت از هر اقدامی که زیان‌بخش و موجب برهم خوردن تناسب و تعادل محیط زیست بشود طبق آیین‌نامه‌های لازم اقدام و بر حسن اجرای مقررات مربوط نظارت نماید.

تبصره - آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده به وسیله وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت اقتصاد تنظیم و پس از تصویب کمیسیونهای مربوط مجلسین به موقع اجرا گذارده خواهد شد.

ماده ۱۷ - بر اساس مواد فوق وظایف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به شرح زیر تعیین می‌گردد:

۱- تنظیم و پیشنهاد سیاست و خط مشی کشاورزی و دامداری و بهره‌وری از سرزمین از نظر کشاورزی و دامداری و حفظ و توسعه و اصلاح و بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور برای بررسی و تصویب هیأت وزیران و منظور کردن در برنامه‌های عمرانی و توسعه اقتصادی کشور.

۲- اتخاذ روشها و تدابیر ضروری در زمینه حفظ منابع طبیعی و جلوگیری از انهدام آنها و بهبود محیط زیست از طریق پیشگیری و ممانعت از هراقدام مضر و نظارت بر حسن اجرای مقررات موضوعه.

۸- حفظ و اصلاح خاکهای کشور و فراهم آوردن موجبات بهره‌برداری از آنها و همچنین حفاظت و اصلاح و توسعه و تکثیر و بهره‌برداری از سایر منابع طبیعی (جنگل‌ها - مراتع - حیوانات وحشی - آبریزان دریاها و آبهای داخلی) و بهسازی محیط زیست از نظر ایجاد فضای سبز.

۴- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹

ماده ۱۴- به منظور حفظ و توسعه پایدار زیست محیطی (اکولوژیکی) عرصه‌های طبیعی و ایجاد تعادل جمعیت دام موجود در مراتع کشور، دولت مکلف است با انجام مطالعه، ارتقاء علمی و تقویت تسهیلات، به گونه‌ای اقدام نماید که با استفاده از نیروی انسانی متخصص، توان

و سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی، ظرف ده سال:

الف - شاخص رشد کیفیت و کمیت علوفه و سایر تولیدات مراتع، ضریب تنوع گیاهی، تثبیت خاک و ترسیب کربن و سایر معیارهای زیست محیطی (اکولوژیکی) سرزمین، به طور متوسط سالانه تا دو درصد (۰/۲٪) افزایش یابد.

ب - با انجام اقداماتی نظیر اصلاح نژاد، بهبود مدیریت و اصلاح الگوهای پرورش دام، ضمن کاهش جمعیت دامی و بسته به مرتع (بز، گوسفند و گاو بومی) به میزان سه میلیون واحد دامی در سال تا حد تعادل، جمعیت دام جایگزین (گاو آمیخته و گاو اصیل، گاو میش و گوسفند پرواری صنعتی و نیمه صنعتی) تا سه و یک دهم (۳/۱) میلیون واحد دامی در سال افزایش یابد.

ج - میزان خوراک تولیدی از منابع زراعی شامل انواع بقولات (لگوم‌ها)، علوفه‌های سیلویی، جو و ذرت به میزان سه و یک دهم (۳/۱) میلیون تن افزایش و برداشت علوفه مجاز از مراتع کشور به میزان نیم (۰/۵) میلیون تن در سال افزایش یابد.

ماده ۱۵- دولت مکلف است ضمن اعمال ممنوعیت بهره‌برداری مازاد بر توان زادآوری طبیعی، احیایی و زیست محیطی (اکولوژیک) جنگل‌های کشور، ترتیبات و تمهیدات لازم را جهت اصلاح الگوی مصرف چوب‌های جنگلی اعم از صنعتی و غیرصنعتی، جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به جای سوخت‌های هیزمی، خروج دام از جنگل و ساماندهی جنگل‌نشینان به عمل آورده و با استفاده از توان و سرمایه‌های بخش‌های غیردولتی نسبت به احیاء و توسعه درختکاری مثمر و غیرمثمر و بوستان‌های جنگلی و زراعت چوب اقدام نماید به گونه‌ای که ظرف ده سال، ضریب حفاظتی جنگل‌ها و مراتع، از چهل درصد (۴۰٪) به نود درصد (۹۰٪) و سرانه جنگل از هفده صدم (۰/۱۷) هکتار به بیست و پنج صدم (۰/۲۵) هکتار برسد.

۵- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور

ماده ۳۸

ر- ارتقای پوشش صددرصد (۱۰۰٪) حفاظت از جنگل‌ها، مراتع و اراضی ملی و دولتی و مناطق چهارگانه زیست‌محیطی با مشارکت جوامع محلی و ارتقای ضریب حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور به منظور پایداری جنگل‌ها و همچنین تعادل بخشی دام و مراتع سالانه حداقل ده‌درصد (۱۰٪)

«تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور» (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیأت‌وزیران) بعد از ملی اعلام کردن جنگل‌ها و مراتع و تثبیت مالکیت دولت بر منابع مذکور، تکلیف حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را برعهده سازمان جنگلبانی می‌گذارد. لیکن، در خصوص جزئیات و نحوه حفظ و احیا و توسعه مقرراتی ندارد و مقصود بیشتر تثبیت مالکیت قانونی دولت بر منابع مذکور بوده است. البته، نحوه اجرای این قانون با مشکلات زیادی مواجه بوده و اختلافات ناشی از آن همچنان در دادگاهها مطرح است و مشکلات بیشتر ناشی از نحوه اطلاع رسانی و آگهی بوده است. چراکه اکثر مردم در روستاها بوده و سواد نداشتند و از مفاد آگهی‌های منتشر شده مطلع نمی‌شدند و دولت شاهنشاهی مالکیت افراد ملت را ملغی و بدون جبران خسارت متناسب، به تصاحب دولت درآورد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

«قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی، نیز تکلیف حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع را برعهده سازمان می‌گذارد. لیکن، بدون ورود به جزئیات و نحوه حفظ، احیا و توسعه یا موکول کردن آن به تصویب آیین نامه، بلافاصله وارد امر بهره‌برداری شده و برداشت چوب و زغال و واگذاری جنگل را مجاز می‌شمارد و اختیارات لازم را در این خصوص در اختیار سازمان قرار می‌دهد و مراتع را نیز بکلی فراموش می‌نماید. لذا رویکرد براساس بهره‌برداری شکل گرفته است نه حفظ و احیاء و توسعه.

حفاظت نیز اغلب از طریق جریمه متخلفین صورت می‌گیرد که بخشی از جرایم ماخوذه به عنوان منبع درآمد سازمان محسوب می‌شوند. چنین حفاظتی منجر به این وضعیت می‌شود که جدیت در پیشگیری از قطع درختان وجود نداشته باشد بلکه بعد از قطع باید مراقب بود که جریمه اخذ شود و نتیجه نابودی جنگل است. چنین رویکردی شاید در زمان تصویب قوانین مذکور چندان قابل مذمت نباشد اما ادامه آن بعد از آشکار شدن اهمیت حفظ محیط زیست قابل توجیه نخواهد بود. این وظایف کلی اکنون متوجه سازمان است و باید ملاحظه نمود آیا سازمان در نیل به اهداف مقرر در قوانین موفق بوده است یا خیر.

الف - جنگل‌ها:

سازمان در پاسخ به این سوال که: مساحت جنگلهای استانهای گلستان و لرستان در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۶۸ چه تغییری کرده است؟ پاسخ می‌دهد: در استان گلستان در سال ۱۳۷۳ معادل ۴۲۱۹۰۵ هکتار و در سال ۱۳۹۵ معادل ۴۳۵۶۴۸/۸ هکتار می‌باشد و از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۷ ۸۶۳۴ هکتار در استان جنگلکاری و احیا صورت گرفته است. در مورد استان لرستان اطلاعات مقایسه ای ارایه نمی‌دهد.^{۱۰۷} نهالکاری در استان خوزستان از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ از منابع مختلف اعتباری در سطح ۸۴۲۳۴ هکتار صورت گرفته است.

صحت پاسخ ارایه شده مبنی بر اینکه سطح جنگلهای استان گلستان از سال ۱۳۷۳ تا سال ۱۳۹۵ افزایش یافته است، به شدت مورد تردید است چرا که سایر اطلاعات از سایر منابع خلاف آن را بیان می‌کنند که در ادامه گزارش به آنها اشاره می‌شود. همچنین صرف اعلام اینکه «از سال ۱۳۸۸ تا سال ۱۳۹۷ حدود ۸۶۳۴ هکتار در استان گلستان جنگل کاری و احیا صورت گرفته است و سایر ...» کفایت نمی‌کند و ضروری است وضعیت فعلی سطح اعلام شده در حال حاضر بر روی زمین ارزیابی شود تا مشخص گردد واقعاً نتیجه ای حاصل شده است یا خیر؟

سازمان از پاسخ در مورد عواید سازمان طفره می‌رود در حالی که این امر از اهمیت اساسی برخوردار است و باید بررسی شود عواید ناشی از اقداماتی نباشد که موجب تخریب جنگلها گردد. از قبیل صدور مجوز قطع درختان و پروانه چرا و غیره. سازمان در پاسخ به این سوال که منظور از بهره‌برداری از جنگل چیست و تاثیر بهره‌برداری بر کمیت و کیفیت جنگل چیست؟ پاسخ می‌دهد: «منظور از بهره‌برداری در طرحهای جنگلداری بهره‌برداری چوب بوده است. براساس روشهای جنگلداری، شیوه‌های جنگل‌شناسی و نوع برش‌های انتخاب شده در کتابچه طرح، نشانه‌گذاری انجام می‌گرفت و با توجه به اهداف مندرج در کتابچه طرح

^{۱۰۷}. پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۱۶.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تولید مستمر، احیاء، توسعه و ارتقاء کمی و کیفی توده های جنگل و ... دخالت در توده ها متناسب با ساختار جنگل انجام میگرفت که تأثیر مثبتی در روند بهبود جنگل داشته و با حفاظت بهینه از عرصه ها موجب تقویت جنگل می گردید.»

واضح است که منظور هیئت از طرح سوال، دریافت پاسخهای کلیشه ای که در کتابها یافت می شوند نبوده است. بلکه آنچه در واقعیت روی داده یا می دهد مورد نظر است. پاسخ مذکور بسیار کلیشه ای و با واقعیتهای موجود که در ادامه اشاره خواهد شد، مطابقت ندارد؟

وفق قانون، سازمان مجاز به واگذاری مناطقی تحت عنوان طرح های جنگلداری بوده است. در این ارتباط سوال شده است: در یک طرح جنگلداری، معمولاً طرف قرارداد چه منافع و چه تکالیفی دارد؟

سازمان پاسخ داده است: « سود مجری براساس بیلان طرح های جنگلداری حاصل از درآمدها و هزینه ها مشخص میگردد. درآمدها از محل درختان نشانه گذاری شده که توسط کارشناسان متخصص و براساس اصول جنگل شناسی انجام میگردد و با فروش درختان و رعایت قوانین و مقررات حاصل میگردد. هزینه ها شامل حصارکشی، نهالکاری، احداث جاده، حصارکشی، نیروهای حفاظتی و ... میباشد. تکالیف مجری نیز حفاظت، جاده سازی، اجرای عملیات پرورش جنگل - احیاء و جنگل کاری و حصارکشی و حقوق پرسنل حفاظتی است. پس از اجرای طرح تنفس از سال ۱۳۹۶ هیچگونه پروانه قطعی صادر نشده است. »^{۱۰۸}

اجرای طرح تنفس نشان میدهد که طرحهای جنگلداری نفس جنگلها را بریده و در جهت غارت و تخریب منابع جنگلی پیش رفته و احیا و پرورشی صورت نگرفته است چرا که در صورت احیا و پرورش شاید نیازی به تنفس نباشد. به عبارتی بهره برداری متعادل و متوازن نبوده و خارج از توان اکولوژیکی جنگل صورت گرفته است.

حسب اعلام سازمان، از سال ۱۳۷۰ تا سال ۱۳۸۹ به حجم ۱۸۱۸۵۴ مترمکعب حجم در خارج از طرح جنگلداری و ۱۵۷۳۱۸۵۳ مترمکعب در داخل طرح جنگلداری منطقه ساری استان مازندران صادر شد. در استان گلستان از ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۸ به حجم ۹۶۶۸۴ مترمکعب در خارج از طرحهای جنگلداری و ۲۰۹۲۴۱۳ مترمکعب در داخل طرح جنگلداری (تا سال - ۱۳۹۶ پایان بهره برداری طرح های جنگلداری) صادر شده است و تهیه زغال در کل منطق جنگلی شما ممنوع است.

اگرچه آمار و اطلاعات دقیق و جامعی در این خصوص قابل دسترس نیست و این امر خود نشانگر عدم توجه به موضوع یا فقدان شفافیت است، به برخی از آمارهای موجود در وبگاه مرکز آمار ایران رجوع میکنیم:

گزارش ملی سیلاب‌ها

جدول ۸-۲ مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه

۱۰۹۱ و ۱۱۰۲ و ۱۱۱۳ طرح‌های جنگلداری کشور در سال ۱۳۷۵

شرح	مساحت برداشت شده (هکتار)	تعداد درختان قطع شده (اصله)	حجم درختان قطع شده (متر مکعب)	مساحت کاشت واکاری شده (هکتار)	تعداد نهال کاشت شده (اصله)
گروه ۱	۳۱۲	۴۳۰۷	۸۱۹۹	۲۴	۳۰۷۵۰
گروه ۲	۱۷۰۱۶	۲۶۸۲۰۷	۷۶۱۱۸۲	۳۱۹۳	۶۹۳۶۷۴۵
گروه ۳	۱۸۵۳۴	۷۲۶۹۱۱	۸۳۰۳۰۴	۱۲۸۱	۱۸۳۶۵۱۰

جدول ۹-۲ مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه ۱

و ۲ و ۳ در استان گیلان: ۱۳۷۵

شر ح	مساحت برداشت شده (هکتار)	تعداد درختان قطع شده (اصله)	حجم درختان قطع شده (متر مکعب)	مساحت کاشت واکاری شده (هکتار)	تعداد نهال کاشت شده (اصله)
گروه ۱	۴۶	۳۲۹	۳۴۹	۱۴	۵۷۵۰
گروه ۲	۳۴۶۵	۵۱۷۴۰	۱۵۴۴۲۴	۹۷۲	۱۹۲۲۵۰۰
گروه ۳	۵۹۶۸	۲۷۲۹۷۵	۱۷۹۰۰۵	۵۲۰	۱۰۵۱۰۸۰

جدول ۱۰-۲ مساحت، تعداد، حجم درختان قطع شده، کاشت و واکاری شده، مساحت نهالستان و تعداد نهال تولید شده درختان گروه ۱

در استان مازندران: ۱۳۷۵

شر ح	مساحت برداشت شده (هکتار)	تعداد درختان قطع شده (اصله)	حجم درختان قطع شده (متر مکعب)	مساحت کاشت واکاری شده (هکتار)	تعداد نهال کاشت شده (اصله)
گروه ۱	۲۶۶	۳۹۷۸	۷۸۵۰	۱۰	۲۵۰۰۰

۱۰۹. درختان گروه یک شامل: زربین، ارس، سرخدار، گردو و آزاد.

۱۱۰. درختان گروه ۲ شامل: راش، بلوط، زبان گنجشگ، ملج، افرا، شیردار، توسکا، الوک و نمدر.

۱۱۱. درختان گروه ۳ شامل: اوجا، سفیدپلت، ممرز و سایر درختان.

۱۱۲. <https://amar.sci.org.ir/PlanList.aspx>. مشاهده در ۱۳۹۸/۰۴/۲۷

۱۵					
گرو	۱۳۵۵۱	۲۱۶۴۶۷	۶۰۶۷۵۸	۲۲۲۱	۵۰۱۴۲۴۵
۲۵					

 جدول ۲-۱۱ مساحت و تعداد درختان قطع شده برای سایر مقاصد: ۱۳۷۵^{۱۱۳}

شرح	جاده سازی	مصارف روستایی	پارک و مراکز آموزشی	بازداشتی
مساحت (هکتار)	۴۶		۳۷۸	
تعداد (اصله)	۵۹۸۲	۳۴۶۱۴۴۹	۳۰۱۶۹	۲۵۸۲۲

جدول ۲-۱۲ موارد و مساحت آتش سوزی در جنگل‌ها و مراتع کشور بین سالهای ۱۳۶۵-۱۳۹۱

سال	موارد (فقره)		مساحت (هکتار)	
	جنگل	مرتع	جنگل	مرتع
۱۳۶۵	۲۶۲	۳۱	۸۵۳۹	۳۰۹۴
۱۳۷۰	۶۷	۲	۲۸۹	۲
۱۳۷۵	۴۳۹	۷۴۲	۵۸۲۹	۲۱۶۴۹
۱۳۸۰	۳۶۹	۴۳۲	۳۱۸۴	۴۵۶۰
۱۳۸۵	۶۱۱	۶۲۶	۲۷۵۲	۸۳۸۰
۱۳۹۰	۴۴۷	۸۷۷	۲۳۶۵۶	۱۳۳۱۶
۱۳۹۱	۵۰۶	۶۷۷	۱۵۴۴	۶۵۸۷

گزارش ملی سیلاب‌ها

آمارهای رسمی مذکور نشان می‌دهد که مساحت بهره برداری و قطع درختان بطور قابل توجهی بیشتر از مساحت کاشت شده است. همچنین باید به این نکته توجه نمود که مساحت کاشته شده تا تبدیل شدن به جنگل راه دارازی در پیش رو خواهد داشت و ممکن است هرگز تبدیل به جنگل نشود. از طرف دیگر باتوجه به افزایش راههای درحال ساخت و سایر طرحهای توسعه، جنگل‌زدایی از این طریق نیز رو به افزایش بوده است. همچنین آمار آتش‌سوزی در جنگل‌ها و مراتع نیز روند افزایشی را نشان می‌دهد. به آمارهای مذکور باید ابراز نگرانی‌های مقامات رسمی و دانشگاهی را اضافه کرد:

بنا به گزارش خبرگزاری فارس (۹۰/۶/۲۲): یک کارشناس محیط زیست (برهان ریاضی) گفت: عکس‌های هوایی سال ۱۳۳۵ نشان داده که مساحت جنگل‌های شمال ایران ۳,۴ میلیون هکتار است و طبق آماربرداری سراسری که سازمان جنگل‌ها در سال ۱۳۶۵ انجام داده، مساحت جنگل‌ها را ۱,۹ میلیون هکتار برآورد کرده که این نشان‌دهنده این است که مساحت جنگل‌های شمال طی مدت ۳۰ سال نصف شد.^{۱۱۴}

سازمان جنگل‌ها و مراتع نظر فوق را غیرکارشناسی دانسته و اعلام کرده است که: اولین دوره عکسبرداری هوایی از جنگل‌های شمال در سال ۱۳۳۴ آغاز شد. در این سال آمار جنگل‌ها بر اساس داده‌ها ۲/۰۸۸/۵۵۹ هکتار برآورد شده است. دومین دوره عکسبرداری از جنگل‌های شمال به سال ۱۳۴۶ برمی‌گردد. در این سال مساحت این جنگل‌ها ۱/۹۸۹/۴۵۸ هکتار محاسبه شده است که ۴/۷ درصد کاهش نشان می‌دهد. در سومین دوره عکس‌های هوایی که در سال ۱۳۷۳ انجام شد، که براساس آن سطح جنگل‌ها به ۷/۱ درصد کاهش نشان می‌دهد و اما در چهارمین دوره عکس‌برداری هوایی که در سال ۱۳۸۶ انجام شده، جنگل‌های شمال ۹۱/۶۰۸ هکتار افزایش سطح داشته است. یعنی از سال‌های ۱۳۷۳ تا ۱۳۸۶ سطح جنگل‌های شمال از رقم ۱/۸۴۷/۸۸۶ هکتار به ۱/۹۳۹/۴۹۴ هکتار رسیده و ۴/۹۵ درصد افزایش نشان می‌دهد.^{۱۱۵} (۱۳۹۰/۰۶/۳)

سازمان در این اظهارات ادعا می‌نماید که سطح جنگل‌های شمال در سال ۱۳۸۶ تقریباً برابر با سطح آنها در سال ۱۳۳۴ است! البته این اظهارات سازمان به شدت مورد تردید و خلاف شواهد و قرائن موجود است و نیاز به اثبات با ادله دارد.

از سوی دیگر، قائم مقام سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در همایش ملی مدیریت جنگل‌های شمال ایران در دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی ساری (۱۳۹۳/۷/۳۰) بیان می‌کند که نگرانی از وضعیت وخیم جنگل‌های هیرکانی جدی است. مهندس مقدسی به طرح خروج دام از جنگل و جنگل نشینان اشاره کرده و اظهار می‌دارد که طرح در حد قابل قبولی اجرایی نشده است همچنین برخی نهادها برداشت چوب از جنگل‌های شمال را بدون انجام تعهدات خود انجام می‌دهند.

در همان همایش، عبدالغفار شجاع^{۱۱۶} اظهار می‌دارد: امروز وضعیت برداشت چوب از جنگل بسیار نگران کننده است و به دلیل عدم مدیریت صحیح و استفاده از غیر متخصصان، عرصه‌های منابع طبیعی و جنگل‌های شمال از نظر مساحت به شدت کاهش یافته است. وی همچنین اضافه می‌کند: خروج جنگل‌نشینان و دام از جنگل از جمله طرح‌هایی است که در گذشته به درستی اجرا نشده است و به همین دلیل متأسفانه تعداد جنگل‌نشینان و ورود دام به این عرصه‌های طبیعی بیشتر شده است.

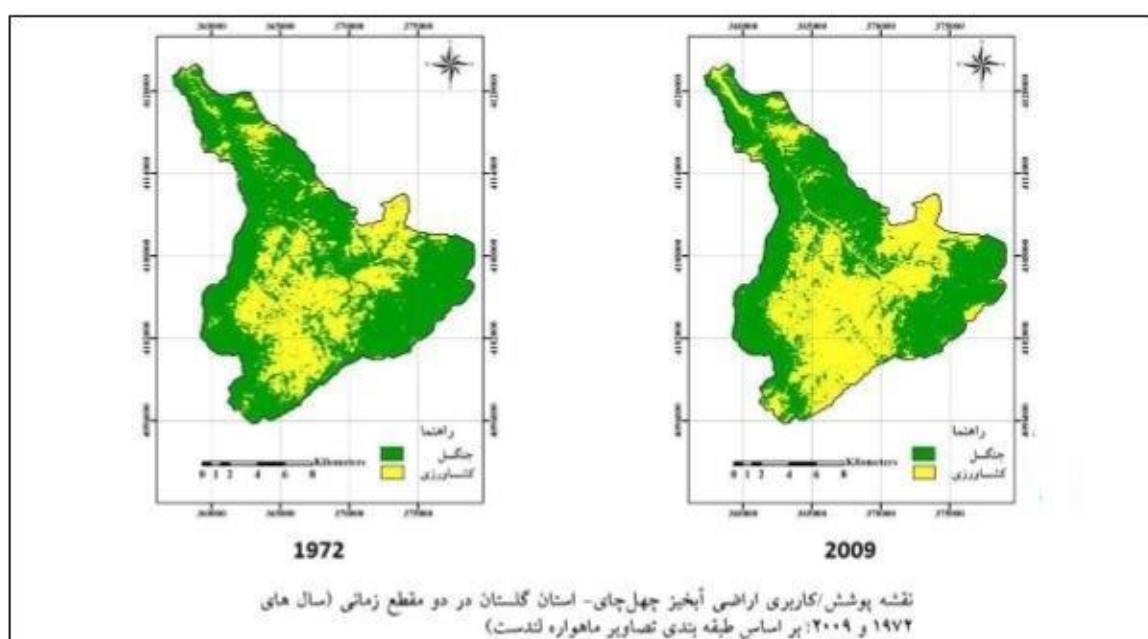
^{۱۱۴} <http://fna.ir/a4z>، رویت شده در ۱۳۸۹/۰۴/۲۷

^{۱۱۵} <http://frw.org.ir/02/Fa/News/News.aspx?nwsId=15085>، رویت شده در ۱۳۸۹/۰۴/۲۷

^{۱۱۶} . نماینده ادوار چهارم و پنجم مردم انزلی در مجلس و مشاور وقت رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در شورای عالی کشاورزی کشور.

محمدرضا مروی مهاجر، استاد جنگل‌شناسی دانشگاه تهران در همایش مذکور اظهار می‌دارد: حدود ۱۰ درصد مساحت جنگل‌های شمال کشور دست نخورده است و باید برای حفظ ذخائر ژنتیکی از آنها حفاظت کنیم.

ناصرمهردادی، مدیرکل حفاظت محیط زیست استان مازندران، در این همایش قاچاق چوب و بهره‌برداری بی‌رویه از سوی بخش خصوصی را مهم‌ترین چالش عرصه‌های جنگلی ذکر می‌کند.^{۱۱۷}



شکل ۵. جنگل‌زدایی و یا تخریب کیفیت جنگل در سرشاخه‌های اصلی سیل خیز حوضه رودخانه گرگانرود

شکل ۶-۲ جنگل‌زدایی یا تخریب کیفیت جنگل در سرشاخه‌های اصلی سیل خیز حوضه رودخانه گرگانرود

سازمان اظهار می‌دارد که در بحث خروج دام و جنگل‌نشینان به تعداد ۴۳۷۰۰۰۰ واحد دامی و ۱۲۸۷۳ خانوار بوده که تا کنون در طول برنامه اول لغایت پنجم ۱۴۲۱۵۵۵ واحد دامی و ۴۷۷۶ خانوار از جنگل خارج گردیده‌اند و بدلیل عدم تخصیص اعتبارات در این بخش خروج دام از جنگل به کندی صورت می‌گیرد.^{۱۱۸}

نظر به مراتب مذکور، با توجه به آمارها و اظهارات مقامات رسمی و صاحب‌نظران، به نظر می‌رسد سازمان نه تنها در نیل به اهداف مورد نظر قانون‌گذار در احیاء و توسعه جنگل‌ها توفیقی بدست نیاورده است بلکه در امر حفاظت از وضع موجود نیز موفق عمل نکرده است و سطح جنگل‌ها و کیفیت آن همواره رو به نقصان بوده است.

سازمان عوامل تخریب جنگل‌ها را موارد زیر ذکر کرده است:

^{۱۱۷} <http://frw.org.ir/02/Fa/News/News.aspx?nwsId=31131> . رویت شده در ۱۳۸۹/۰۴/۲۷

^{۱۱۸} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۳۱.

گزارش ملی سیلاب‌ها

زباله، اجرای عملیات طرح‌های عمومی و عمرانی دولت، معادن، مشکلات اجتماعی و اقتصادی جنگل نشینان، آفات و بیماری دامداران و آبادیهای داخل جنگل، ضعف فرهنگ منابع طبیعی و ...^{۱۱۹}

ب- مراتع:

چنانچه جنگل‌ها که بیشتر در معرض توجه بوده‌اند، چنین وضعیتی دارند، باتوجه به ماده ۳۱ (اصلاحی ۱۳۵۴) «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی که واگذاری مراتع را به عناوین مختلف مجاز می‌دارد، می‌توان حدس زد که وضعیت مراتع به مراتب اسفناکتر باشد. منظور قانون از ملی کردن و حفاظت و احیا و توسعه، ابتدا حفظ این منابع است. یعنی جنگل باید همچنان جنگل و مرتع همچنان مرتع باقی بماند. درحالی که تغییر کاربری و واگذاری این منابع به ارگانهای دولتی و بخش خصوصی نهایتاً منجر به تغییر ماهیت این منابع و تخریب آنها می‌شود.

در این ارتباط، از سازمان سوال شده است: از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ چه تعداد طرحهای درختکاری یا بوته‌کاری به تفکیک در استانهای گلستان، مازندران، خوزستان و لرستان اجرا شده است؟ مکان اجرای طرحها درختکاری یا بوته کاری دقیقاً کجاست؟ آیا طرحهای اجرا شده موفق بوده و منتج به نتیجه شده اند و در حال حاضر موجود هستند؟ سازمان پاسخ داده است:

« مکان اجرای بوته کاریهای استان گلستان در شهرستانهای آق قلا (قره قر بزرگ و اینشه شوره زار)، گنبد (پشه لر، قره رنگ، داشلی برون و ترشکلی)، مراوه تپه (آق توقه جدید) و آزاد شهر (تیل آباد خوش ییلاق) میباشد که در حال حاضر موجود و از موفقیت مناسبی برخوردار می باشد. در استان خوزستان پروژه های اجرای نهالکاری و بوته کاری در سطح استان و در شهرستانهای اهواز (مارون، ابوهاون، جنوب و جنوب شرق اهواز)، هندیجان (دهنو، سجافی غرگانه)، ماهشهر (سه راهی ماهشهر و هور شرایه)، امیدیه (ابودهایس)، شوش (بیت راشد)، هویزه (جفیر)، دشت آزادگان (تنگ چزابه، ام الدبس، جلیعه، بنده، بیت راشد، شنیعه حسین)، باوی (شمال شرق اهداز) اجرا شده است. نتایج اجرای پروژه سبب کاهش فرسایش بادی و تولید گرد و غبار گردیده است ولی خصوصاً با توجه به وقوع سیلاب اخیر و خشکسالیهای گذشته، ارائه آمار دقیق، ذکر میزان زنده مانی و همچنین اثربخشی اجرای پروژه ها نیاز به بررسی دقیق و همه جانبه دارد.»^{۱۲۰}

لازم به ذکر است که نه در این مورد بلکه در تمامی موارد میزان زنده مانی و اثر بخشی پروژه ها نیاز به بررسی دارد.

^{۱۱۹} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۸.

^{۱۲۰} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۱.

جدول ۲-۱۳ طرح های مرتعداری به تفکیک استان
سوال ۹-۴) از سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۸ چه تعداد طرح های مرتعداری به تفکیک در استان های گلستان، مازندران، خوزستان و لرستان اجرا شده است؟

ردیف	اداره کل	طرح های در دست اجرا		
		سطح (هکتار)	تعداد (فقره)	خانوار
۱	خوزستان	۲۴۶۲۲۸	۲۴۳	۲۴۲۶
۲	گلستان	۲۴۴۳۴۲	۹۱	۱۷۶۸
۳	لرستان	۲۸۵۳۰۱	۱۳۱	۴۰۹۳
۴	مازندران (ساری)	۵۶۰۵۱	۸۴	۷۶۳
۵	مازندران (نوشهر)	۱۲۹۸۱۳	۱۲۳	۹۷۰
جمع		۹۶۱۷۳۵	۶۷۲	۱۰۰۲۰

حسب اظهار سازمان: ۱۰ درصد از طرح های مرتعداری اجرا شده در وضعیت عالی، ۴۶ درصد در وضعیت خوب و ۳۸ درصد در حالت متوسط و ۶ درصد در حالت ضعیف قرار دارند. ۱۳/۵ درصد از طرح های مرتعداری انفرادی و ۸۶/۵ درصد مشاعی است. ۶۲/۵ درصد روستایی و ۳۷/۵ درصد عشایری است. در برخی از طرحهای مرتعداری در دست اجرا، ظرفیت چرا (تعادل دام و مرتع) زمان و مدت استفاده، به خوبی رعایت نمی گردد ولی در طرح های در دست اجرا که اصول فنی عنوان شده در کتابچه طرح رعایت گردیده است ظرفیت و توان تولید مرتع به خوبی افزایش یافته است. بطوری که این افزایش در مراتع خوب ۱/۴ برابر، در مراتع متوسط ۲/۱۵ برابر و در مراتع فقیر حدود ۳ برابر می باشد.

در این مطالعه که با هدف مشخص شدن نقاط ضعف و قوت و چالش ها و تنگناهای موجود، انجام شد، عدم هماهنگی بین مجریان طرح جهت عقد قرارداد، مشکلات حقوقی، تعدد مجریان، اختلاف با مراتع همجوار، عدم شناخت اهداف، و عدم هماهنگی با مجریان در زمان تهیه طرح و ضعف مالی، از علل عدم واگذاری طرح های تصویب شده، عدم اجرای طرح های واگذار شده و متوقف شدن اجرای بعضی از طرحهای مرتعداری عنوان شد. تعدادی از طرحهای مرتعداری نمونه در استان های گلستان، مازندران، خوزستان و لرستان عبارتند از:^{۱۲۱}

^{۱۲۱}. پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۲.

جدول ۲-۱۴ نام طرح های مرتعداری

ردیف	استان	شهرستان	نام طرح مرتعداری	توضیح
۱	لرستان	الیگودرز، ازنا، بروجرد	دالانی، دره فراعون، هیراب، عزیزآباد، شاه پهنه، قلعه رستم	افزایش تولید علوفه مراتع از طرق عملیات اصلاح و احیاء و مدیریت چرا
۲	گلستان	مراوه تپه	چپرقویمه	تشکیل تعاونی مرتعداری
۳	مازندران	بابل، بهشهر	کنگستان، سوزدین	علوفه کاری، آب بند، پرورش ماهی، دامداری صنعتی
۴	خوزستان	ایزه، مسجد سلیمان، هفتکل	پنتی، بردمار، گزین ، میرعرب	

اطلاعات حاصل از برخی پژوهشهای علمی مستقل، نتایج دیگری بغیر از آنچه سازمان ذکر می کند، نشان می دهند و تا حدودی با اطلاعات ارایه شده از سوی سازمان مغایرت دارند:

برخی پژوهشهای به عمل آمده نشان می دهند که میانگین تخریب مراتع کل ناحیه ریشی ایران- تورانی ۴/۴۹٪ بوده است. بدین معنی که مراتع این ناحیه ریشی در حدود نصف توان تولیدی خود را در مقایسه با توان بالقوه خود از دست داده اند و طی مدت ۴۰ سال از (۱۳۳۵ تا ۱۳۷۵) حدود ۹/۱٪ سطوح اراضی مرتعی به سایر کاربری ها تبدیل شده است.^{۱۲۲} لذا نمیتوان پذیرفت که سازمان در حفظ و احیای مراتع موفق عمل کرده است.

همچنین برخی پژوهشها نشان می دهند که اجرای طرحهای مرتعداری نیز به دلیل فقدان نظارت بر اجرا موفق نبوده اند. «نتایج این تحقیق، با یافته های Sardari (۱۹۹۹) در استان چهارمحال و بختیاری، Domehri Vosta kalaei و همکاران (۲۰۰۰) در استانهای مازندران و گلستان و Karimian و همکاران (۲۰۰۸) در استان سمنان مبنی بر اینکه اجرای طرحهای مرتعداری کارآیی پیش بینی شده را نداشته و نتوانسته است اهداف مورد نظر را در مراتعی که تعداد دام تغییر نکرده، نظارت جدی انجام نشده و مشارکت مرتعداران رضایتبخش نبوده است، (تامین کند).»^{۱۲۳}

^{۱۲۲} . انصاری ناصر، فیاض محمد و قاسمی محمد حسن، «برآورد میزان تخریب کمی و کیفی مراتع ناحیه ایران-تورانی از طریق سنجش و شاخص پیشنهادی» فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات مرتع و بیابان در ایران، جلد ۱۶، شماره ۳ ص ۲۹۳-۳۰۴ سال ۱۳۸۸.

http://ijrdr.areeo.ac.ir/article_103582_1add13c843710e561e15a6a90f655bb9.pdf

^{۱۲۳} . کامرانی کامبیز، ارزانی حسین، جوادی سید اکبر و عزیزی نژاد رضا، « بررسی اثربخشی روش های مرتعداری (تعدالی، طبیعی و مصنوعی) در مدیریت مراتع ییلاقی (مطالعه موردی مراتع گزنک آمل -حوزه آبخیز رودخانه هراز)»، فصلنامه علمی-پژوهشی تحقیقات مرتع و بیابان در ایران، جلد ۲۵ شماره ۴ صفحه ۷۴۸ -

گزارش ملی سیلاب‌ها

وفق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس از علل وقوع سیل‌های اخیر: تغییر ریخت شناسی و شرایط پوشش گیاهی (درختی و مرتعی) با افزایش غیرمنطقی پهنه‌های تخصصی به کشاورزی و دامداری متمرکز و به ویژه در مناطق دارای خاک‌های سبک ناپایدار و در شیب‌های زیاد، که علاوه بر کاهش ظرفیت خاک‌ها در جذب، به دام‌اندازی و نفوذ طبیعی آب به سفره‌های آب زیرزمینی، از یک سو موجب کاهش زمان آبدوی (حرکت آب در سطح زمین) و در نتیجه کاهش زمان مورد نیاز برای تجمع آب‌ها در پایین‌دست و خط‌العمل‌ها شده و از سوی دیگر با افزایش شکنندگی و بی‌حفاظ کردن بافت خاک و رخنمون سطحی آن، موجب افزایش احتمال فرسایش و گسیل ریزگرد با منشأ داخلی در کانون‌های محلی شده است.^{۱۲۴}

همچنین واگذاری اراضی مرتعی به نهادهای دولتی نیز صورت می‌گیرد و هیچگونه مضایقه‌ای نیز گویا در این ارتباط وجود ندارد. از سازمان در این خصوص سوال شده است: وفق ماده ۳۷ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی: آیا از اراضی جنگلی جلگه‌ای و مراتع غیر مشجر جلگه‌ای و بیشه‌های طبیعی در استان‌های مازندران، گلستان، لرستان و خوزستان به ارگان‌های دولتی واگذار شده است؟ چه مقدار و کجا؟ سازمان پاسخ داده است:^{۱۲۵}

جدول ۲-۱۵ مساحت مراتع واگذار شده به نهادهای و دستگاه‌های دولتی

پاسخ: میزان مراتع واگذار شده به نهادهای و دستگاه‌های دولتی در استان‌های فوق‌الذکر به شرح زیر ارائه

می‌گردد:

ردیف	نام استان	مساحت
۱	گلستان	۲۴۷۵۰
۲	مازندران نوشهر	۴۴۱۹
۳	مازندران ساری	۳۴۲۷۸.۸۴
۴	لرستان	۰
۵	خوزستان	۰

فهرست مراتع موضوع جدول فوق به شرح فایل پیوست می‌باشد.

مشخص نیست که اراضی واگذار شده به چه مصرفی رسیده است و این موضوع از اهمیت اساسی برخوردار است تا زمین‌های واگذار شده صرف ویلا سازی برای ابواب جمعی نگردد و واقعا ضرورتی در واگذاری موجود بوده باشد.

سازمان عوامل تخریب مراتع و سهم هر یک را به شرح زیر ذکر کرده است:

چرای مفروط ۳۵٪، جنگل زدایی ۳۰٪، فعالیتهای کشاورزی ۲۷٪، بهره برداری مفروط ۷٪، صنعتی شدن ۱٪

۱۳۹۷، ۷۶۰.

^{۱۲۴} دفتر مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بررسی علل وقوع سیل‌های اخیر کشور از دیدگاه زیست محیطی»، شماره مسلسل: ۱۶۴۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۸، ص ۵.

^{۱۲۵} پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۴.

دوم- واگذاری اراضی جنگلی و مرتعی به موجب طرح‌های مختلف

۱- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی:

ماده ۳۱ (اصلاحی ۱۳۵۴) - وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مجاز است اراضی جنگلی جلگه‌ای حوزه آستارا تا گیلداغی که حجم درختان سرپای موجود در هر هکتار آن کمتر از ۱۰۰ متر مکعب باشد و نیز مراتع غیر مشجر ملی کشور را بر اساس طرح‌هایی که تصویب خواهد نمود برای تبدیل به مزرعه و باغ و مراتع و جنگل‌های مصنوعی و علوفه‌کاری و مؤسسات دامپروری و صنایع مربوط و ایجاد مراکز و تأسیسات تولید و پرورش انواع ماهی و سایر آبزیان و همچنین استقرار کارخانجات - اکتشاف و بهره‌برداری معادن - و ایجاد شهرک و احداث مسکن و تأسیس مدارس و مجتمع‌های آموزشی و مراکز بهداشتی و درمانی و تأسیسات ورزشی و جهانگردی همچنین سایر مصارف عامی که به مباشرت دولت انجام می‌شود با رعایت مواد این فصل و مفاد آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به اشخاص حقوقی زیر اجازه دهد.

۲- قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمانهای وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی

مصوب ۱۳۵۰، ۱۱، ۱۲

ماده ۱۷ - بر اساس مواد فوق وظایف وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به شرح زیر تعیین می‌گردد:

بندهای:

۲۶- تهیه و اجرای طرح‌های بزرگ جنگل کاری و جنگلداری و احیاء جنگل‌ها و مراتع طبق قوانین و مقررات مربوط.

۲۷- تأسیس پارک‌های بزرگ و مجهز جنگلی.

۳- آیین‌نامه اجرایی بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور

ماده ۱- اهداف طرح‌های مندرج در بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور به شرح زیر تعیین می‌شوند:

الف - طرح طوبی: طرحی است که با هدف حفاظت و بهره‌برداری بهینه از منابع آب و خاک کشور و ایجاد فرصت شغلی از طریق احداث باغ با استفاده از درختان مثمر و غیر مثمر (زراعت چوب) با اولویت مندرج در بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور اجرا می‌گردد. اراضی مشمول این طرح عبارتست از اراضی که حسب قوانین و مقررات مربوط واگذار شده یا می‌شود و مستثنیات که پس از شناسایی و استعدادیابی و تهیه طرح برای کشت گونه‌های چند منظوره مشمول اجرای طرح خواهد شد.

۴- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹

ماده ۱- دولت مکلف می‌شود به منظور توسعه فضای سبز اعم از زراعت چوب، جنگل کاری آبخیزداری، پارک‌های جنگلی، درختکاری مثمر و غیر مثمر و همچنین بهره‌برداری‌های همگن دیگر نظیر فعالیت‌های طبیعت گردی، توسعه کشت گیاهان دارویی و صنعتی و پروژه‌های شیلاتی، با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد مذکور را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد.

دقیقاً مشخص نیست که کاربری چه مقدار از اراضی جنگلی و مرتعی به موجب این طرح‌ها تغییر یافته است و ارزیابی دقیقی از سرانجام اجرای این طرح‌ها در دست نیست. با توجه به اینکه قانونگذار در قانون برنامه ششم توسعه تمدید این گونه طرح‌ها را ممنوع اعلام کرده است، لذا به نظر می‌رسد اجرای این طرح‌ها گام موثر و مفیدی در راستای حفظ و احیای جنگل‌ها نبوده است.

به موجب طرح طوبی نیز مراتع ملی کشور در مناطقی در اختیار اشخاص قرار گرفت لیکن از موفقیت این طرح آمار و اطلاعات جامع و دقیقی در دست نیست. همچنین در اجرای این طرح سو استفاده‌هایی نیز گزارش شده است.

خبرگزاری تسنیم ۹۸/۴/۱۸: «به واسطه اجرای طرح طوبی، تاکنون بیش از ۵ میلیون هکتار از اراضی ملی برای اجرای طرح‌های کشاورزی به متقاضیان واگذار شده است که البته بخش عمده این اراضی به جای آنکه به کشاورزی اختصاص یابند، قربانی تغییر کاربری شده و در برخی موارد به تشکیل پرونده‌های تخلف در محاکم قضایی کشور انجامیده‌اند؛ همین امر سبب شده طرح طوبی همواره به عنوان طرحی مخرب و پوششی برای زمین‌خواری شناخته شود.»

پاسخ اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران:

«به دنبال انتشار مطلبی در تاریخ ۹۸/۴/۹ از سوی آن خبرگزاری محترم با عنوان «سایه طوبی بر امپراطوری کلانتری در لواسانات» به استحضار می‌رساند با توجه به تشابه اسمی و سوء تفاهم پیش آمده و به منظور تنویر افکار عمومی و رفع این سوء تفاهم جوابیه‌ای از سوی روابط عمومی اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران تهیه [شده] که به شرح ذیل تقدیم می‌شود:

در مصاحبه صورت گرفته با «حسن شکری رئیس اداره منابع طبیعی و آبخیزداری شهرستان شمیرانات» در ارتباط با واگذاری اراضی، در قالب طرح طوبی مقصود ایشان «مصطفی کلانتری» بوده که اشتباهاً و به دلیل تشابه اسمی نام «عیسی کلانتری» در مطلب مذکور درج شده است که بدین وسیله تأکید می‌گردد هیچ واگذاری به آقای دکتر عیسی کلانتری وزیر سابق جهاد کشاورزی و رئیس کنونی سازمان حفاظت محیط زیست در منطقه شمیرانات صورت نگرفته است که سوابق موجود در واگذاری‌های اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران صحت این موضوع را تأیید می‌نماید.»

توضیح تسنیم:

«زمینی که به گفته مسئولان محلی در اختیار «عیسی کلانتری است» و جوابیه امروز اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان تهران، حکایت از آن دارد که وزیر اسبق جهاد کشاورزی و مجری طرح طوبی، راهکاری امن و نسبتاً بی‌حاشیه را هم برای واگذاری این ۴ هکتار از اراضی ملی حاجی آباد لواسانات انتخاب کرده است: واگذاری زمین، به برادرش «مصطفی کلانتری!».»^{۱۲۶}

لذا نظر به جمیع جهات، به نظر نمی‌رسد سازمان در حفظ و حراست از مراتع موفق عمل کرده باشد.

سوم - خلع ید از منابع طبیعی تصرف شده

قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی:

ماده ۳۴ (اصلاحی ۱۳۷۲) - از تاریخ تصویب این قانون وزارت جهاد سازندگی موظف است ظرف مدت سه سال اراضی جنگلی جلگه‌ای شمال و مراتع ملی غیر مشجرکشور را که تا پایان سال ۱۳۶۵ بدون اخذ مجوز قانونی تبدیل به باغ زراعت آبی شده و یا برای

طرح‌های تولید دام و آبزیان و سایر طرح‌های غیرکشاورزی مورد استفاده قرار گرفته‌اند بر اساس تشخیص کمیسیون مرکب از نمایندگان جهاد سازندگی، کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور و فرمانداری به مسئولیت جهاد سازندگی و در قبال دریافت اجاره‌بها یا قیمت تعیین شده واگذار و یا به فروش برساند. بدیهی است از زمینهای منابع ملی تصرف شده بعد از تاریخ فوق‌الذکر بدون قید و شرط خلع ید خواهد شد.

از نحوه اجرای این مقررہ اطلاعات دقیقی در دست نیست لیکن نتیجه آن چیزی بغیر از واگذاری جنگل‌ها و مراتع نمی‌تواند باشد. ضروری است آمار و اطلاعات مربوط به این‌گونه واگذاری‌ها و سایر اقدامات نظیر خلع ید تجمیع و ارایه گردد.

چهارم- احیای جنگل‌های سوخته و اعلام قرق و مقابله با حریق

۱- قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات بعدی:

ماده ۵۰ - به منظور احیاء جنگل‌های سوخته و منابع ملی که بی‌رویه بهره‌برداری و مخروبه گردیده و همچنین توده‌های جنگلی مذکور در تبصره ۲ ماده دوم قانون ملی شدن جنگل‌ها سازمان جنگلبانی مکلف است با انتشار آگهی و نصب تابلو حدود آنها را تعیین و قرق اعلام کند و تا مدتی که سازمان جنگلبانی مقتضی بداند هر گونه دخل و تصرف ممنوع است.

۲- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور

ماده ۳۸

ج- تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در عرصه تحت مدیریت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط‌زیست با همکاری دستگاههای اجرایی، نظامی (در زمان صلح) و انتظامی.

اطلاعاتی جامعی از نحوه اجرای این مقررات در دست نمی‌باشد. با توجه به آتش سوزی‌های زیادی که در سالهای اخیر در جنگل‌ها ضروری است اقدامات سازمان در این خصوص بررسی و ارزیابی گردد. لذا نمیتوان قضاوت دقیقی به عمل آورد که آیا سازمان به تکالیف خود در ارتباط با مقررات فوق عمل کرده است یاخیر. لیکن باتوجه به سایر موارد که حاکی از عدم موفقیت سازمان در نیل به اهداف قانونگذار است، در این مورد نیز مادام که سازمان دلایل مثبت مبنی بر ایفای تکالیف خود ارایه ننماید، اصل بر عدم است.

پنجم- حفظ و حمایت از گونه‌های درختان

«قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخائر جنگلی کشور» مصوب ۱۳۷۱

ماده ۱ - از تاریخ تصویب این قانون گونه‌های درختانی از قبیل شمشاد، زربین، سرخدار، سروخمره‌ای، سفیدپلت، حرا و چنندل، ارس، فندق، زیتون طبیعی، بنه (پسته وحشی)، گون، ششم، گردو (جنگلی) و بادام وحشی (بادامک) در سراسر کشور جزء ذخائر جنگلی محسوب و قطع آنها ممنوع می‌باشد.

تبصره ۱ - وزارت جهاد سازندگی موظف است مناطق استقرار گونه‌های یاد شده را مشخص و حفاظت نموده و متخلفین را به مراجع قضایی معرفی کند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

از تاریخ تصویب این قانون گونه‌های درختانی از قبیل شمشاد، زربین، سرخدار، سروخمره‌ای، سفیدپلت، حرا و چنل، ارس، فندق، زیتون طبیعی، بنه (پسته وحشی)، گون، ششم، گردو (جنگلی) و بادام وحشی (بادامک) در سراسر کشور جزء ذخائر جنگلی محسوب و قطع آنها ممنوع می‌باشد.

در این ارتباط از سازمان سوال شده است: در اجرای ماده ۱ فوق‌الذکر حفاظت از گونه‌های مقرر چگونه انجام میشود؟ آیا تاکنون در مواردی بنا به ضرورت مجوز قطع گونه‌های مقرر در ماده ۱ مذکور صادر شده است؟ ضرورت چه بوده و چه مقدار قطع شده؟ سازمان پاسخ داده است:

«حفاظت از طریق انتخاب عرصه، آگهی قرق، حصارکشی، نصب تابلو گماردن قرقبان عملیات احیایی در قالب خراش سطحی و بذریابی صورت می‌گیرد و با توجه به اجرای پروژه‌های عمرانی ملی در عرصه‌های فوق حداکثر تلاش صورت می‌پذیرد که حداقل خسارت به عرصه‌های فوق وارد گردد و در سالهای اخیر مجوز قطعی در این خصوص صادر نشده است.»^{۱۲۷}

علیرغم پاسخ فوق، آمارهای رسمی سال ۱۳۷۵ (جدول شماره ۲) نشان میدهند که ۴ سال بعد از تصویب قانون همچنان درختان مورد حمایت قانون قطع شده‌اند. لذا مشخص نیست که آیا نظارتی بر اجرای قانون یا عدم اجرای آن می‌شود یا خیر؟

ششم- اجرای طرح‌های آبخیزداری و شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی بادی و مقابله

۱- قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹

ماده ۱۱- دولت مکلف است با اتخاذ تمهیدات لازم برای شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابانزایی و جلوگیری از هجوم شن‌های روان و گرد و غبار با منشأ داخلی و خارجی به گونه‌ای عمل نماید که تا پایان برنامه پنجساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، میزان متوسط کاهش سالانه فرسایش خاک کشور یک تن در هکتار و در اراضی به حداقل سه تن در هکتار برسد.

۲- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)

ماده ۱۴۰- به منظور مدیریت جامع (به هم پیوسته) و توسعه پایدار منابع آب در کشور:

الف-

۵- اجرای نظام مدیریتی آب کشور براساس سه سطح ملی، حوضه‌های آبریز و استانی به نحوی اقدام نماید که تا پایان برنامه با توجه به نزولات آسمانی، تراز منفی سفره‌های آب زیرزمینی در این دشتهای نسبت به سال آخر برنامه چهارم حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) (دوازده و نیم درصد (۱۲/۵٪) از محل کنترل آبهای سطحی و (دوازده و نیم درصد (۱۲/۵٪) از طریق آبخیزداری و آبخوانداری) با مشارکت وزارت جهاد کشاورزی بهبود یافته و با استقرار نظام بهره‌برداری مناسب از دشتهای موضوع این بند اهداف پیش‌بینی‌شده را تحقق بخشد.

ب- وزارت جهاد کشاورزی طرحهای تعادل بخشی نظیر آبخیزداری، آبخوانداری، احیاء قنوات، بهبود و اصلاح روشهای آبیاری و استقرار نظام بهره‌برداری مناسب دشتهای موضوع بند «الف» را به نحوی اجراء نماید که اهداف پیش‌بینی شده تحقق یابد.

^{۱۲۷} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۶.

ماده ۱۴۸- دولت مکلف است جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک اقدامات زیر را انجام دهد:
و - اجرای عملیات آبخیزداری تا سطح هشت میلیون هکتار تا پایان برنامه

وفق گزارش مرکز پژوهشهای مجلس از علل وقوع سیل‌های اخیر: «انجام ندادن عملیات آبخیزداری در حوضه‌های بالادست مهمترین سدهای کشور، به‌رغم تأکید تمام مطالعات فنی و مهندسی و منابع طبیعی بر آبخیزداری گسترده و حفاظت منابع آب و خاک در بالادست سدها، عدم توفیق در انجام آبخیزداری در حوضه‌های بالادست موجب افزایش رسوب‌گذاری مسیرهای آب‌گذری شده و علاوه بر کاهش ظرفیت مفید سدهای مهم کشور با انباشت رسوبات در مخازن سدها و نیز کاهش عمق مفید مسیرهای آب‌گذری، ظرفیت منابع و سازه‌های آبی برای انتقال مازاد آب‌های ناشی از روان‌آب‌ها و در نتیجه افزایش شدت سیلاب‌ها شده است همچنین عدم توفیق در عملیات آبخیزداری مورد نظر، در عمل شانس ناپایداری خاک‌ها و احتمال بروز پدیده گرد و غبار را نیز افزایش داده است».^{۱۲۸}

در سوال از سازمان مبنی بر اینکه: وفق ماده ۱۱ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹: دولت مکلف است با اتخاذ تمهیدات لازم برای شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابانزایی و جلوگیری از هجوم شن‌های روان و گرد و غبار با منشأ داخلی و خارجی به گونه‌ای عمل نماید که تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، میزان متوسط کاهش سالانه فرسایش خاک کشور یک تن در هکتار و در اراضی به حداقل سه تن در هکتار برسد. در ارتباط با شناسایی کانونهای بحرانی فرسایش آبی در استانهای گلستان، مازندران و لرستان چه اقداماتی انجام شده است؟ سازمان پاسخ داده است:

بر اساس طبقه‌بندی انجام شده در پروژه سیمای آبخیزهای کشور کانونهای فرسایش به شرح زیر شناسایی شده‌اند:
در استان گلستان:

- ۲۶۱۰۰۰ هکتار با عنوان کانون بحرانی فرسایش با درجه فرسایش بسیار شدید

- ۸۴۰۰۰۰ هکتار با طبقه‌بندی فرسایش شدید

در استان لرستان:

- ۴۶۲۰۰۰ هکتار با عنوان کانون بحرانی فرسایش با درجه فرسایش بسیار شدید

- ۸۴۰۰۰۰ هکتار با طبقه‌بندی فرسایش شدید

در استان مازندران:

- ۶۶۰۰۰ هکتار با عنوان کانون بحرانی فرسایش با درجه فرسایش بسیار شدید

- ۵۴۶۰۰۰ هکتار با طبقه‌بندی فرسایش شدید.^{۱۲۹}

از سازمان سوال شده است: در ارتباط با کنترل کانونهای بحرانی فرسایش آبی در استانهای گلستان، مازندران و لرستان چه اقداماتی انجام شده است؟ سازمان در پاسخ اظهار داشته است:

^{۱۲۸} . دفتر مطالعات زیربنایی (گروه محیط زیست) مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، «بررسی علل وقوع سیل‌های اخیر کشور از دیدگاه زیست محیطی»، شماره مسلسل: ۱۶۴۳۵ مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۸، ص ۵.
^{۱۲۹} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷، ص ۲۷.

گزارش ملی سیلاب‌ها

با عنایت به وقوع سیلاب در سال‌های ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ در محدوده استان گلستان، طرحی با عنوان طرح آبخیزداری سیل گلستان مصوب گردید که در قالب یک طرح ضربتی و یک طرح ده ساله پیش بینی شده است که با توجه به اینکه اعتبارات طبق برنامه ابللاغ نگردیده است تاکنون این طرح ادامه دار شده است.^{۱۳۰}

در همین خصوص در ارتباط با استان خوزستان سوال شده است: در ارتباط با شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابانزایی و جلوگیری از هجوم شن‌های روان و گرد و غبار با منشأ داخلی و خارجی در استان خوزستان چه اقداماتی به عمل آمده است؟ سازمان پاسخ داده است:

در خصوص شناسایی کانون‌های بحرانی فرسایش بادی در استان خوزستان بر اساس مطالعات صورت گرفته در سال‌های ۸۱ و بروز رسانی آن در سال ۱۳۸۹ سطح مناطق تحت تاثیر فرسایش بادی ۷۴۷۵۸۴ هکتار و کانون‌های بحرانی فرسایش بادی ۱۲۹۲۲۰ هکتار می باشد. این طرح در حال به روزرسانی است و نتایج آن تا پایان تیرماه سال جاری نهایی می گردد.

همچنین طرح جامع مطالعاتی - اجرای مقابله با پدیده گرد و غبار در کانون‌های داخلی خوزستان توسط موسسه تحقیقات جنگل‌ها و مراتع کشور در سطحی معادل ۳۵۰۰۰۰ هکتار در حال انجام می باشد.

در عین حال مرتبط با اقدامات کنترلی در برنامه پنجم توسعه و سال بین برنامه ۱۳۹۰-۹۵-۲۴۸۸۲ هکتار پروژه‌های اجرایی نهالکاری (۱۹۳۸۰ هکتار) و مالچپاشی ۵۵۰۲ هکتار و در ۲ سال اول برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۳۹۷) ۸۳۲۴۷ هکتار پروژه‌های نهالکاری (۲۷۲۸۰) ، مالچپاشی (۲۲۷۰۷) ، مدیریت رواناب (۳۸۱۰) ، مدیریت چرا (۱۰۵۰۰) و حفاظت قرق (۱۹۸۶۰) هکتار انجام شده است.^{۱۳۱}

بررسی‌ها نشان می‌دهند که سازمان از سال ۱۳۸۰ لغایت ۱۳۹۴ اقدام به اجرای برخی طرحهای آبخیزداری نموده است لیکن ارزیابی از میزان تاثیر و موفقیت آنها در دست نیست.

جدول ۲-۱۶ فعالیتهای اجرایی برنامه آبخیزداری (هکتار)^{۱۳۲}

سال	ملی	حوزه سدهای موجود	حوزه سدهای در دست ساختمان	حوزه فاقد سد	استانی پیشگیری و مهار سیلاب
۱۳۸۰	۴۱۰۴۲۲	۵۴۱۵۶	۶۶۰۷۱	.	.
۱۳۸۵	۳۱۵۲۱۲۶	۱۷۹۳۲۹	۵۶۸۲۹	۳۵۰۰۰	۴۹۶۲۹۷
۱۳۹۰	۱۲۹۹۹۶۶	۱۰۶۶۸۶	۵۵۷۷۰	۲۸۵۴۹	۱۸۲۶۱۹
۱۳۹۱	۱۷۹۴۳۰	۷۳۳۳	۱۱۵۲۱	۴۰۰۶	۸۴۰۵۴
۱۳۹۲	۴۸۷۳۲۹	۴۴۸۸۹	۶۳۶۲۳	۱۵۹۴۲	۵۹۵۰
۱۳۹۳	۵۷۸۹۵۳	۳۱۴۷۹	۳۰۷۳۶	۴۲۱۸۰	۷۳۵۱۳

^{۱۳۰} . همان.

^{۱۳۱} . پاسخ واصله از سازمان طی شماره ۹۸/۱/۱۵۴۲۷ مورخ ۹۸/۵/۷ ص ۲۸.

^{۱۳۲} . <http://yon.ir/bqs4j> رویت شده در ۱۳۹۸/۰۴/۲۹.

۱۳۹۴	۴۰۵۵۶۶	۱۴۳۴۷	۳۱۲۴۴	۵۵۹۵۸	۵۲۲۴۰

بنا به گزارش سازمان، مساحت مراتع کشور ۸۴۸۱۴۹۹۱ هکتار است.^{۱۳۳} جمع فعالیتهای آبخیزداری فوق‌الذکر ۶۵۱۳۷۹۲ هکتار را تشکیل میدهد که ۷/۷٪ را شامل می‌شود و با در نظر گرفتن اینکه مراتع بخشی از مساحت کشور را تشکیل می‌دهد، رقم مذکور بسیار ناچیز است. از طرف دیگر، کارآمدی و اثربخشی طرحهای اجرا شده نیز مورد ارزیابی قرار نگرفته است و مشخص نیست که اقدامات انجام شده در مساحت‌های اعلام شده کافی بوده یا نیاز به اقدامات دیگری نیز وجود دارد.

هفتم – سایر موارد

۱- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۹۴ – ۱۳۹۰)

ماده ۱۴۸- دولت مکلف است جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک اقدامات زیر را انجام دهد:

الف - جایگزینی سوخت فسیلی و انرژی‌های تجدیدپذیر به جای سوخت هیزمی

ب - توسعه زراعت چوب و تشدید مبارزه با قاچاق چوب و محصولات جنگلی و مرتعی و حذف تعرفه واردات چوب و امکان واردات چوب عمل‌آوری نشده

ج - ساماندهی جنگل‌ها و حمایت از تولید دام به روش صنعتی

د - ساماندهی ساخت و ساز در مناطق جنگلی براساس قوانین و مقررات ذی‌ربط

هـ - توسعه جنگل‌های دست کاشت

ز - اجرای عملیات بیابان‌زدایی و کنترل کانونهای بحران

تبصره - بهره‌برداری از جنگل‌ها فقط در چهارچوب مصوبات هیأت وزیران ممکن است و بهره‌برداری از مراتع و زیستگاههای طبیعی تنها بر مبنای توان بوم‌شناختی (اکولوژیک) و ضرورت حفظ آنها مجاز و مازاد برآن ممنوع است. متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه‌ای معادل، تا دو برابر قیمت جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری یا تلف شده است.

۲- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه کشور

ماده ۳۱-

پ- افزایش تولید محصولات راهبردی و تبدیل پانصد هزار هکتار از اراضی شیبدار به باغات

ماده ۳۸

ژ- احیای رویشگاههای مرتعی و توسعه و فرآوری گیاهان دارویی به میزان حداقل نه میلیون و ششصد هزار هکتار و افزایش حداقل یکصد هزار هکتار به سطح زیر کشت گیاهان دارویی به‌نحوی که در پایان اجرای قانون برنامه به دویست و پنجاه هزار (۲۵۰,۰۰۰) هکتار برسد.

^{۱۳۳} . <http://frw.org.ir/02/fa/staticpages/page.aspx?tid=1501> رویت شده در ۱۳۹۸/۰۴/۲۹.

ف-

- ۱- هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه، ممنوع می‌باشد. دولت در ارتباط با قراردادهای طرحهای جنگلداری مذکور که مدت اجرای آن به اتمام می‌رسد، مجاز به تمدید قرارداد نمی‌باشد.
- تبصره- بهره‌برداری چوبی در طرحهای جنگلداری طی سالهای اول تا سوم اجرای قانون برنامه توسعه صرفاً از درختان شکسته، افتاده و ریشه‌کن در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه خواهد بود.
- ۲- دولت مکلف است نسبت به اصلاح آن دسته از طرحهای جنگلداری که مدت اجرای آن تا پایان سال سوم اجرای قانون برنامه به اتمام نمی‌رسد، تعیین خسارت کارشناسی نموده و خسارت حاصله را در بودجه سنواتی درج نماید.
- تبصره ۱- بهره‌برداری از درختان ریشه‌کن، شکسته، افتاده، خشک سرپا و آفت‌زده غیرقابل احیاء تا پیش از تصویب طرح جایگزین و حداکثر تا پایان سال سوم برنامه صرفاً با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز می‌باشد و پس از تصویب طرح جایگزین صرفاً براساس این طرح و با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور خواهد بود.
- تبصره ۲- برداشت درختان جنگلی برای طرحهای عمرانی در صورت دارابودن ارزیابی زیست محیطی و شناسه (کد) شناسایی با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بلامانع است. همچنین بهره‌برداری از درختکاری و جنگلکاری‌های دست‌کاشت به‌منظور زراعت چوب با تشخیص و مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز است.
- ۳- به‌منظور تحقق بند(۱) دولت مکلف است با اختصاص ردیف اعتباری مستقلی نسبت به پیش‌بینی اعتبارات و امکانات در بودجه‌های سنواتی جهت ارتقاء پوشش کامل و مؤثر حفاظت از جنگل‌های کشور، مهار عوامل ناپایداری، جلوگیری از تغییر کاربری، تجاوز و تصرف، مبارزه با قاچاق چوب، استقرار مدیریت پایدار جنگل و اجرای تعهدات اقدام نماید.

در این ارتباط، اطلاعاتی از میزان نیل به اهداف مقرر در قانون وجود ندارد.

همانگونه که مطالعه قوانین مرتبط از بدو تصویب تا قانون برنامه پنجساله ششم توسعه نشان می‌دهد، واگذاری اراضی مرتعی و جنگلی برای اجرای طرح‌های جنگلداری در موارد متعددی پیش‌بینی شده است. قصد قانونگذار از پیش‌بینی چنین مقرراتی، بهبود وضعیت کمی و کیفی جنگل‌ها و مراتع بوده است. حال در بند ف ماده ۳۱، قانونگذار مقرر داشته است «دولت در ارتباط با قراردادهای طرحهای جنگلداری مذکور که مدت اجرای آن به اتمام می‌رسد، مجاز به تمدید قرارداد نمی‌باشد». این امر نشان می‌دهد که اجرای انواع طرحها در طی سالیان نه تنها کمکی برای حفظ و توسعه جنگل‌ها نکرده است بلکه احتمالاً منجر به تخریب آنها شده است که قانونگذار اکنون تصمیم به توقف آنها گرفته است. چنین تصمیمی از سوی قانونگذار نمی‌تواند تاییدی بر انجام تکالیف قانونی سازمان در راستای حفظ و توسعه جنگل‌ها باشد.

لیکن متأسفانه این بار قانونگذار مجوز واگذاری اراضی شیب‌دار را صادر کرده است که باتوجه به تجربیات، سرنوشت نیکی برای آن متصور نیست و موجبات کوه‌خواری فراهم خواهد شد. لذا به مصلحت نزدیک است که حالیه از صدور مجوز واگذاری جنگل‌ها و مراتع برای اجرای هرگونه طرحی خودداری گردد.

هشتم- موانع حفاظت از جنگل‌ها و مراتع از نظر سازمان:

سازمان موانع حفظ و احیاء جنگل‌ها و مراتع را به شرح زیر می‌داند:

- ۱- عدم ثبات سیاست های کلی در زمینه منابع طبیعی و محیط زیست
 - ۲- عدم وجود ضمانت اجرا مناسب بدلیل رعایت نکردن سایر دستگاه ها در اجرای قوانین منابع طبیعی
 - ۳- عدم امکانات مکفی اعم از نظر تشکیلاتی، پرسنل، تجهیزات، اعتبارات در منابع طبیعی و محیط زیست در راستای حفاظت حداکثری از این بخش با وسعت منابع طبیعی (۸۳ درصد مساحت کشور)
 - ۴- زیر پا گذاشتن و عدم توجه به قوانین منابع طبیعی توسط بعضی از دستگاه های اجرایی
 - ۵- با توجه به ارزش زمین در کشور و روند افزایشی آن تا زمانیکه موضوع مالکیت تثبیت نگردد و قوانین به عناوین مختلف اجازه واگذاری عرصه های تصرفی را در دوره های مختلف تجویز می نماید امکان حفاظت مطلوب وجود نخواهد داشت.
 - ۶- باز گذاشتن باب اعتراض به تشخیص اراضی ملی از مستثنیات زمینه سو استفاده سود جویان را فراهم نموده تا با استفاده از فرصت ایجاد شده مانع حفاظت از عرصه های منابع طبیعی شوند.
- در امور بیابان زدایی اهم موانع و مشکلات شامل:
- بروز خشکسالی های متمادی،
 - بهره برداری نامعقول از سرزمین اعم از اجرای طرحهای توسعه ای مطالعه نشده، بهره برداری از معادن،
 - برداشت بی رویه از منابع آب زیرزمینی و...
 - کاهش شدید نیروی انسانی متخصص و عدم جایگزینی نیروهای جدید
 - کاهش منابع مالی و تخصیص ناکافی بودجه های مصوب سالیانه
 - عدم تناسب اعتبارات مصوب با تعهدات قانونی
 - عدم پیش بینی نرم هزینه متناسب با فهرست بهای سالانه منابع طبیعی و آبخیزداری می باشد.

نهم- نواقص و خلاء های قانونی از نظر سازمان:

- ۱- از آنجائیکه متخلفین عرصه های منابع طبیعی از توامندی مالی و رانت های مختلف برخوردار می باشند، می توانند به انهای مختلف نیروهای خدوم حفاظتی را که از میزان درآمد لازم برخوردار نیستند و حمایت قانونی لازم از ایشان بعمل نمی آید تحت تاثیر خود قرار دهند عملاً نمی توان وضعیت حفاظت را در این شرایط به شکل مطلوب محقق ساخت در این زمینه در جلسات سایر عوامل نیز بازگو خواهد شد.
- ۲- عدم وجود سیایت جنایی پایدار در نظام حقوقی منابع طبیعی (کلیه تدابیر و اقدامهای پیشگیرانه و سرکوبگرانه های که توسط دولت و جامعه مدنی، جداگانه و یا با مشارکت یکدیگر، جهت پیشگیری از جرم، مبارزه با بزهکاری، اصلاح و یا سرکوب مجرم بکار برده میشود).
- ۳- نبود سیاست جنایی پیشگیرانه و مشارکتی

۱۰- مقرراتی که از نظر سازمان لازم است وضع شوند

- ۱- همانگونه که در سوال اصلاح قوانین عنوان شد تصویب هر چه سریعتر قانون جامع منابع طبیعی قطعا در خصوص حفاظت از جنگل‌ها و مراتع تاثیر بسزایی دارد
- ۲- انسجام تشکیلات منابع طبیعی
- ۳- افزایش اعتبارات سازمان جنگل‌ها در بخش جاری و طرح های تملک دارایی در بودجه سالیانه
- ۴- وضع مقررات خاص برای سایر دستگاه‌ها اجرایی نظامی امنیتی در جهت رعایت قوانین و مقررات منابع طبیعی

۲-۹-۴- آسیب‌های موجود

سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور تکلیف قانونی برای حفظ، احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع کشور دارد. همچنین سازمان از اختیارات قانونی برای واگذاری اراضی برای اجرای طرح‌ها و بهره برداری از جنگل‌ها و مراتع برخوردار است. لذا سازمان بایستی هم تکالیف قانونی خود را به نحو احسن انجام دهد و هم اختیارات خود را بطور قانونی و در راستای اهداف قانون اعمال نماید و کاستی در هریک از این موارد می‌تواند منجر به کاهش پوشش جنگلی و مرتعی شده و بستر را برای بروز سیل و افزایش قدرت تخریبی آن فراهم نماید.

مجموع بررسی‌ها در این گزارش نشان می‌دهد که سازمان در نیل به اهداف قانونگذار در حفظ، احیا و توسعه جنگل‌ها و مراتع موفق نبوده است. دلایل این عدم موفقیت باید از سوی خود سازمان بیان گردد.

لیکن در ارتباط با قوانین و مقررات می‌توان به مواردی اشاره کرد:

- ۱- رویکرد قوانین نسبت به موضوع بیشتر متوجه بهره‌برداری بوده است تا حفظ، احیا و توسعه. به نحوی که بعد از اشاره مختصر به موضوع حفظ، احیا و توسعه، بلافاصله وارد امر بهره برداری شده و تدابیری در جهت حفظ، احیا و توسعه ارایه نکرده‌اند.
- ۲- نظارت دقیقی بر نحوه اجرای قوانین و میزان حصول به اهداف صورت نگرفته و آن چه نیز قانون مقرر داشته به نحو کامل اجرایی نشده است.
- ۳- ارزیابی مداوم و مستمر از کارآمدی و اثربخشی طرح‌های حفظ، احیا و توسعه به عمل نیامده و بازخوردها مورد بررسی قرار نگرفته و در جهت اصلاح طرح‌ها بکار گرفته نشده است.

۴- مشخص نیست آیا مطالعات علمی کافی پشتوانه طرح‌های مصوب بوده یا خیر؟

۵- نظارت بر عهده سازمان مجری قرار گرفته و مجری نمی‌تواند ناظر خوبی باشد.

۶- نظارت‌های بیرونی سازمان بازرسی کل کشور، مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات منجر به این امر نشده است که اهداف قانون محقق گردد.

۷- قانون جهت حفظ در آرشيو وضع می‌شود و نیل به اهداف آن اهمیتی نداشته به مرور زمان کمرنگ و به بوته فراموشی سپرده می‌شود.

۸- در اجرای قانون، هدف مقرر در قانون اهمیتی ندارد بلکه باید ملاحظه کرد چه چیزی حاصل کسانی میشود که اجرای قانون به آنها سپرده میشود! (ص ۱۴ را ببینید).

۹ - نظارت بر اجرای قانون کارآمد نیست. فساد مانع از نیل به اهداف قانونی است.

۱۰- تکالیف قانونی متناسب با توان سازمان نیست و بودجه نیز متناسب با تکالیف اختصاص نمی یابد.

۱۱- پایه های حاکمیت قانون متزلزل است.

۲-۹-۵- پیشنهادات

۱- توقف فوری واگذاری اراضی شیبدار.

۲- منع تغییر کاربری اراضی جنگلی و مرتعی بجز در موارد ضروری.

۳- انجام مطالعات علمی در مورد طرحهای قانونی و ارایه آن قبل از تصویب به مراکز علمی و دانشگاهی و اخذ نظرات آنها.

۴- پیش بینی مکانیسم قوی نظارت بر اجرای قانون و ارایه عمومی آمار و اطلاعات مربوط به تحقق اهداف مقرر در قانون.

۵- پیش‌بینی مکانیسم بررسی اثربخشی و کارآمدی طرحهای مصوب قانونی در حال اجرا و انعکاس نتایج جهت اصلاح طرحها.

۶- مطالعه و شناسایی نقاط بحرانی جنگل‌ها و مراتع از حیث تخریب و تمرکز توان دولت بر مناطق مذکور.

۷- ارتقای هدف محوری در ادارات دولتی.

۸- شناسایی توان سازمان و ایجاد تناسب بین تکالیف قانونی و توان سازمان و تخصیص بودجه متناسب.

۹- تمرکز توان سازمان ابتدا بر حفظ سپس احیاء و بعد توسعه و همزمان ارتقای توان سازمان.

۱۰- پیش بینی اهداف قانونی قابل حصول و تخصیص بودجه متناسب و نظارت و خواستن نتیجه نهایی بر روی زمین نه کاغذ.

۱۱- ارتقای حاکمیت قانون، شفافیت و قلع فساد

۲-۱۰- بررسی نقش شهرداری ها در سیلاب

۲-۱۰-۱- چکیده

سیلاب اسفندماه سال ۱۳۹۷ و فروردین ماه سال ۱۳۹۸ سبب ورود خسارات جانی، مالی و روحی بسیاری از هموطنان در استان های مختلف کشور گردید. به موجب دستور ریاست محترم جمهوری مبنی بر تشکیل هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب ها و نیز تشکیل کارگروه حقوقی، ابعاد حقوقی سیلاب اخیر مورد بررسی قرار گرفت. در این مقال شهرداری ها به عنوان مهم ترین نهاد اداره شهرها مورد توجه قرار گرفته و از سویی مجموعه وظایف این نهاد از میان قوانین، آیین نامه ها و بخش نامه ها و از سوی دیگر مجموعه اقدامات صورت گرفته از سوی آنان در سیلاب اخیر براساس پاسخ سازمان ها مورد استناد و استفاده قرار گرفته است.

براساس آمارها در ایران در میان بلایای طبیعی پس از زلزله، سیل بیشترین میزان خسارات جانی و مالی را در بر دارد و گاه اثرات به مراتب بدتری نسبت به زلزله در ایران بر جای گذاشته است. گرچه سیل به عنوان یک بلای طبیعی شناخته شده و سبب اصلی وقوع آن عوامل طبیعی معرفی می گردد لیکن عوامل انسانی و دخالت های بشر نه تنها بر شدت این ویرانگری افزوده است بلکه در مواقعی خود عامل اصلی وقوع سیلاب و خسارات های آن می باشد که در سیلاب اخیر عوامل انسانی نقش گسترده ای هم در وقوع سیلاب و هم در افزایش شدت سیلاب و به تبع خسارات وارده داشته اند. رشد شهرنشینی، افزایش بی رویه جمعیت، ساخت و سازهای نامناسب شهری و گسترش آن تا حاشیه شهرها، نابودی پوشش گیاهی که همگی ناشی از قصور در اجرای قوانین و ضعف مدیریتی است، سیل را تبدیل به یک فاجعه ملی می سازد که زندگی میلیون ها نفر را دست خوش تغییر قرار می دهد. با رجوع به تاریخ کشورمان ایران به این موضوع پی می بریم که ایران در سال های گذشته سیل های ویرانگری را به خود دیده است لیکن متأسفانه اقدامی که نشان

دهنده عبرت از گذشته و سعی در آمادگی در قبال سیل باشد مشاهده نمی‌گردد. در این میان تنها اقدامات محدود امداد و نجات بعد از وقوع حادثه و اقدامات موقتی و موضعی صورت گرفته است و برنامه ریزان شهری کم‌ترین توجه را به تجهیز شهرها در برابر خطرهای سیل داشته‌اند و در مواردی که این موضوع مورد توجه قرار می‌گیرد، بعلت نگاه سطحی گرایانه از قابلیت اجرا برخوردار نمی‌باشد. علی‌رغم پیشرفت تکنولوژی و ایجاد تسهیلات متعدد در رویارویی با بلایای طبیعی از جمله سیل، شهرها به علت جمعیت زیاد و متراکم، سو مدیریت و قصور در اجرای قوانین در برابر سیل بسیار آسیب پذیرند؛ سکونتگاه‌های انسانی که بیشترین میزان خسارت را متحمل می‌گردند، خود از عوامل ایجاد و تشدید سیل می‌باشند به همین دلیل است که سازمان ملل متحد توسعه ناپایدار را عامل اصلی ایجاد سیل و خسارات ناشی از آن می‌داند. توسعه‌های شهری و صنعتی با برهم زدن تعادل و نظم طبیعت موجبات تغییر در رودخانه‌ها و آبگیرها و... را فراهم نموده‌اند. آن‌ها را از حالت پایدار و منظم سابق خارج و حوادث غیر قابل جبران را رقم می‌زنند. این در حالی است که بعلت قرار گیری شهرهای کشورمان در مناطق متعدد حوضه‌های آبخیز، انجام بررسی‌های لازم برای پیش‌گیری از وقوع سیل و در زمان وقوع آن کاهش خسارات بایستی از اولویت‌های کاری شهرسازان و برنامه ریزان شهری و مدیران آن قرار بگیرد. شهرداری به عنوان مهم‌ترین نهاد اداره شهرها سهم بسزایی در مدیریت و جلوگیری از وقوع سیلاب و کاهش اثر تخریب‌گری سیل دارد. در قوانین مختلف وظایفی برای شهرداری‌ها برای زمان پیش از وقوع سیلاب، در زمان وقوع سیلاب و پس از آن پیش‌بینی شده است که متأسفانه شهرداری‌ها آن‌طور که باید از عهده وظایف خود بر نیامده‌اند. تعرضات و تصرفات بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها، تغییر کاربری‌های غیرمجاز، ضعف عملکرد در روش‌های سازه‌ای و غیر سازه‌ای، عدم هماهنگی با سایر سازمان‌های مسئول و عدم کسب مجوز از وزارت نیرو در دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها از جمله قصورات شهرداری‌ها می‌باشد که موجبات آسیب‌پذیری و به تبع آن فروپاشی شهرها را در برابر بحران‌ها رقم زده است. شهرداری‌ها علی‌رغم در اختیار داشتن امکانات به جهت تامین منابع مالی خود، به فروش شهرها روی آورده‌اند که این منبع درآمد ناپایدار راهی آسان برای انبوه‌سازان و متخلفان به جهت کسب سود سرشار در قبال پرداخت عوارض و جریمه‌ها می‌باشد. البته گرفتن انگشت اتهام به سوی شهرداری خلاف انصاف می‌باشد. آن زمان که شهرداری‌ها مجبور به تامین منبع درآمد برای خویش شده و دولت به وعده خود در باب تهیه لایحه درآمدهای پایدار برای شهرداری‌ها جامه عمل نپوشاند، شهرداری‌ها بعلت فقدان منبع کسب درآمد ناگزیر به چوب حراج زدن بر شهرها و کسب درآمدهای قانونی و بعضاً غیرقانونی برای کسب درآمد شدند. علاوه بر عملکرد ضعیف شهرداری‌ها در نقاط سیل زده بویژه قبل از وقوع سیل در زمینه صدور مجوز ساخت و ساز، تغییر کاربری اراضی، نظارت بر اجرای طرح‌های ساخت و ساز دولتی و خصوصی و غیره، اختلافات دامنه دار شهرداری‌ها با سایر نهادهای دولتی و اجرایی نظیر شرکت‌های آب منطقه‌ای و غیره موجبات شدت بخشیدن به سیلاب اخیر را فراهم ساخت. عدم کسب مجوز از وزارت نیرو _ شرکت آب منطقه‌ای _ در رعایت حریم و بستر رودخانه‌ها، عدم رعایت حریم تعیینی آن وزارت، عدم توجه به اخطارهای مکرر وزارت نیرو در کسب مجوز و در مقابل عدم پیگیری موثر وزارت نیرو در جلوگیری از تخلفات شهرداری‌ها و قلع و قمع ساخت و سازهای یاد شده به وضوح در سیلاب اخیر بحران ساز بوده است که مصداق بارز آن تبدیل مسیل دروازه قرآن شیراز به جاده و خسارات مالی و جانی هموطنان در سیلاب اخیر می‌باشد که اگر مسیل در جای خود باقی می‌ماند و تغییر کاربری غیرمجاز صورت نمی‌گرفت، به تعبیر کارشناسان نهایتاً آب گرفتگی معابر در محل‌های پایین دست را شاهد بودیم. مهم‌ترین خلا قانونی در حوزه مدیریت سیلاب را می‌توان عدم وجود قانون جامع و واحد در خصوص مدیریت سیلاب دانست. مجموعه وظایف شهرداری‌ها و تعامل آن‌ها با دیگر سازمان‌ها در زمان پیش از بحران و پس از آن در قوانین مختلف به صورت پراکنده بیان شده است که به علت عدم تجمیع وظایف، موجبات ناهماهنگی میان سازمان‌ها، موازی کاری یا عدم انجام وظایف بعلت صالح دانستن

گزارش ملی سیلاب‌ها

مرجع دیگر، تعارض صلاحیت و عدم شفافیت را رقم زده است. شورای عالی استان‌ها نیز علی‌رغم دارا بودن صلاحیت و وظیفه قانونی در خصوص رفع تعارض بین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از یک سو و دستگاه‌های دولتی در سطح کشور به استناد بند ۲ ماده ۸۸ قانون شهرداری‌ها تاکنون اقدام شایسته‌ای به عمل نیاورده است. تدوین قوانینی با ضمانت اجرای قوی می‌تواند در حوزه تخلفات ساخت و ساز، هماهنگی میان سازمان‌ها و رفع اختلافات بوجود آمده مثمر ثمر واقع شود. تدوین قانون جامع و واحد با تفکیک وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌ها، تامین اعتبارات قانونی لازم برای انجام پروژه‌های مقابله با سیل، پیش‌بینی راه‌های مقابله با سیل در طرح‌های جامع و هادی و به تبع اعمال آن در پروانه‌های ساختمانی از سوی شهرداری‌ها، اصلاح قانون شهرداری به خصوص مواد ۹۹ و ۱۰۰ قانون مازالذکر که موجبات تجری متخلفان ساختمانی را فراهم می‌سازد و به طور کل تغییر مقررات ساخت و ساز و ایجاد فرهنگ ساخت و ساز در میان مردم می‌تواند به خوبی از سیل‌های مخرب جلوگیری نماید. اگرچه حذف کامل آسیب دیدگی و خسارات سیل‌های اخیر غیر قابل اجتناب بوده است اما طراحی استاندارد و اصولی قطعا به کاهش خسارات ناشی از سیل منجر می‌شود. در صورت عدم توجه به قصورات و کاستی‌ها در امر برنامه ریزی و تاریخچه سیلاب در کشور باتوجه به شرایط اقلیمی و چند برابر شدن خطر وقوع سیل می‌توان وقوع رویدادهای مشابه یا حتی با شدت بیشتر را انتظار داشت.

۲-۱۰-۲- مجموعه وظایف شهرداری در خصوص سیلاب

الف- قبل از وقوع سیلاب

شهرداری با دربرداشتن وظایف مهم و بااهمیت در خصوص مدیریت شهری و دارا بودن اختیارات و اقتدارات قانونی در جهت انجام وظیفه خویش، یکی از نهادهای مهم در زمینه مدیریت بحران و بالخصوص وقوع سیل است. انجام صحیح و شایسته وظایف مقرر شده برای شهرداری گاهی به صورت غیرمستقیم و گاهی مستقیما در پیشگیری از وقوع سیلاب یا کنترل سیلاب و کاستن از قدرت آن اثرگذار می‌باشد. در همین راستا نیز می‌توان مواد متعدد از قوانین مختلف را بر شمرد که به این تکالیف و یا اختیارات شهرداری‌ها اشاره دارند.

قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴

توجه به این نکته ضروری است که قانون شهرداری‌ها به دلیل قدیمی بودن آن در مواردی دچار نسخ ضمنی یا صریح شده و یا برخی وظایف و اختیارات این نهاد به نهادهای دیگری واگذار شده است.

بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری

این بند چنین اشعار می‌دارد که: «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تامین آب و روشنایی به وسایل ممکنه» لذا شهرداری مکلف به انجام دو امر «تنظیف» و «نگه داری» انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب شده است. اصطلاح «تنظیف» در لغت به معنای پاکیزه ساختن و پاک کردن می‌باشد؛ لذا بنا بر حکم قانون تنظیف و لایروبی انهار عمومی و رودخانه‌ها برعهده شهرداری است. در خصوص لایروبی رودخانه‌ها مقرره‌های دیگری نیز وجود دارد که گویای این مدعا می‌باشد که تنها شهرداری وظیفه لایروبی را ندارد و بنا به احکام مختلف نهادهای دیگری نیز بایستی به لایروبی رودخانه‌ها بپردازند. به طور مثال، مدیر کل بحران استانداری فارس طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ خطاب به فرمانداران و شهرداران شهرهای تابعه استان، دستورالعمل اجرایی پیگیری و آمادگی مقابله با حوادث طبیعی فصلی را در ۲۹ بند ابلاغ می‌نماید، در بند ۷

گزارش ملی سیلاب‌ها

پایش و نظارت و کنترل مستمر پاکسازی و لایروبی دهانه های پل، مسیل ها و ... واقع در شهر را بر عهده ادارات کل راه و شهرسازی، شرکت آب منطقه ای و شهرداری و دهیاری‌ها قرار داده است. همچنین در نامه مورخ ۱۱/۱۲/۹۷ شماره ص ۵۶/۴۴/۴۷۴۸/۹۷ مدیریت بحران استانداری خطاب به فرمانداران در بند ۸ پیش‌بینی های ضروری از جمله لایروبی مسیل ها و تخلیه رودها را بر عهده شهرداری، اداره کل راهداری و حمل و نقل و اداره کل راه و شهرسازی قرار می دهد.

لازم به ذکر است که وظیفه نظارت بر لایروبی مستمر بر عهده وزارت نیرو قرار گرفته است. با این شرح که وزیر کشور و قائم مقام رییس شورای عالی مدیریت بحران کشور طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۸ خطاب به وزیر نیرو خواستار انجام اقدامات هفت گانه ای می شود که در بند ۲ آن، نظارت بر لایروبی مستمر حریم پل های مواصلاتی بر روی رودخانه‌های دائمی و فصلی و آبراه‌های اصلی را از وظایف آن وزارتخانه می داند.

علاوه بر این‌ها، طبق قانون توزیع عادلانه آب، فاضلاب در صلاحیت وزارت نیرو قرار گرفته است. تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب اشعار می‌دارد که: «تقسیم و توزیع آب شهری و اداره تأسیسات و جمع آوری و دفع فاضلاب در داخل محدوده شهرها به عهده شرکت های مستقلی به نام شرکت آب و فاضلاب شهرها و یا دستگاه مناسب دیگری خواهد بود که در هر صورت تحت نظارت شورای شهر و وابسته به شهرداری‌ها می‌باشند. در صورت نبود شورای شهر نظارت با وزارت کشور است. تا تأسیس شرکت ها و دستگاه های فوق الذکر مسئولیت آب شهرها و جمع آوری و دفع فاضلاب آنها بعهده دستگاه‌هایی است که فعلاً بر عهده دارند. وزارت کشور موظف است با همکاری وزارت نیرو حداکثر تا ۶ ماه پس از تصویب این قانون اساسنامه شرکت های فوق الذکر یا دستگاه های مناسب دیگر را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.» با توجه به این ماده، جمع آوری و دفع فاضلاب بر عهده شرکت آب و فاضلاب بوده و نظارت بر اقدامات شرکت در این خصوص تکلیف شورای اسلامی شهر بوده، لذا از این جهت نسخ بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری می‌باشد. با این حال در عبارات پایانی ماده نقش شهرداری مورد اشاره قانونگذار قرار گرفته شده اما این عبارت خود دارای ابهام است به گونه‌ای که مشخص نمی‌نماید که قانونگذار در پی ترسیم چه جایگاهی برای شهرداری بوده است. مطابق با حکم ماده، جمع آوری و دفع فاضلاب بر عهده شرکت آب و فاضلاب یا دستگاه مناسب دیگری است که در هر صورت تحت نظارت شورای اسلامی شهر و وابسته به شهرداری‌ها می‌باشد؛ لذا از عبارت «وابسته به شهرداری» مقصود قانونگذار روشن نیست و اینکه از چه نظر باید به شهرداری وابسته باشد آیا وابستگی تشکیلاتی، مالی، اداری یا... موردنظر است یا غیر این.

بند ۱۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر می‌دارد که: «ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها» این بند نشان از تکلیف شهرداری در مرحله پیش از وقوع سیلاب و پس از آن دارد. با توجه به آنکه کشور ما در معرض حوادث غیرمترقبه مانند سیل و زلزله قرار دارد لذا نهادهای متولی بایستی از قبل آمادگی حوادثی که ممکن است دارای تلفات جانی باشد را داشته باشند.

بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و ...»

در این بند مقرر شده است که شهرداری بایستی تدابیر موثر و اقدامات لازم را برای حفظ شهر از خطر سیل بیندیشد. چنانکه مشخص است از عبارت صریح ماده در «تدابیر موثر» برمی‌آید که شهرداری باید با علم بر موثر بودن تصمیمات خود در حفظ شهر از

گزارش ملی سیلاب‌ها

خطر سیل تدابیری را اتخاذ نماید؛ در واقع تاکید قانونگذار بر موثر بودن تدابیر شهرداری با آگاهی وی صورت گرفته است. از سوی دیگر در خصوص «اقدام لازم» از قید لازم استفاده شده و نه موثر که حاکی از این امر است که پس از اتخاذ تدابیر موثر شهرداری بر مبنای تدابیر اتخاذ شده اقدام می‌کند لذا با اقدام صورت گرفته بر پایه تدابیر متوقع این امر هستیم که نتیجه موردنظر حاصل خواهد شد. همچنین باید توجه داشت که شهرداری باید هر اقدامی را که برای حفظ شهر از خطر سیل لازم می‌داند انجام دهد بنابراین با این وصف دایره اقدامات صورت گرفته توسط شهرداری بسته به تدابیر اتخاذ شده و خطر پیش بینی شده می‌تواند گسترده یا محدود باشد؛ با این حال قدر متیقن این است که شهرداری نمی‌تواند به ادعای حفظ شهر از خطر سیل هر نوع اقداماتی را انجام دهد و از حدود اختیارات خود فراتر رود. در نتیجه قید «لازم» در این ماده مانع تجاوز شهرداری از اختیارات قانونی مقرر در این ماده می‌شود.

همچنین این پرسش مطرح می‌شود که شهرداری چه زمانی وجود خطر را احراز نموده و مطابق با آن به اتخاذ تدابیر می‌پردازد؟ چندین فرض در این خصوص مطرح می‌شود که مطابق با آن ۱- مقصود زمانی است که خطر قریب الوقوع است که در این فرض اقدامات شهرداری پیش از وقوع سیلاب است. ۲- مقصود از خطر، زمانی است که خطر محقق شده است که در این فرض عمده اقدامات شهرداری در واقع ناظر به حین وقوع سیلاب و پس از آن می‌باشد. با توجه به آنکه در این خصوص قانون صراحتی ندارد و از سوی دیگر هرگاه در لفظ مطلق احتمال تقیید برود اصل اطلاق جاری می‌شود و تقیید نیاز به قرینه دارد. لفظ «خطر» در عبارت رفع خطر از سیل، اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر بالقوه یا بالفعل، خطر فوری یا غیرفوری، خطر آتش سوزی، خطر سیل، خطر تخریب و غیره می‌کند. ضمن آنکه با توجه به اطلاق واژه خطر، هیچ قرینه‌ای مبنی بر تقیید این واژه وجود ندارد.

تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری بیان می‌دارد که: «شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی و فاضلات و نظایر آن‌ها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود...». این ماده از جمله موادی به شمار می‌آید که نقش شهرداری را پیش از وقوع سیل مشخص می‌نماید؛ چرا که پر شدن جوی‌ها و آبراهه‌های شهری یکی از عوامل وقوع سیلاب است. لذا انجام صحیح و شایسته این تکلیف موجب پیشگیری از وقوع سیل و کاستن از خسارات آن می‌شود. بدیهی است که نقش مشارکت مردمی در انجام صحیح این تکلیف را نمی‌توان نادیده گرفت؛ بر این اساس یکی از وظایف شهرداری که باید همواره بر آن تاکید ورزید مشخص نمودن محل مخصوص برای تخلیه زباله و مهم‌تر از آن، ارائه راهکارهایی برای جلب مشارکت مردمی است.

ساخت و ساز در بستر رودخانه‌ها

مطابق با حکم تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری که بیان می‌دارد: «اراضی کوچه‌های عمومی و میدانها و پیاده روها و خیابانها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضل آب شهرها و باغهای عمومی و گورستانهای عمومی و درختهای معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است. ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند.» بستر رودخانه‌ها و انهار در مالکیت شهرداری قرار گرفته که این مورد با وضع ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب نسخ شده است. ماده یاد شده مقرر می‌کند که: «بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و

رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیله‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین است اراضی ساحلی و اراضی مستحذنه که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیاء قبل از تصویب قانون نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.» مطابق با حکم این ماده بستر رودخانه‌ها و نه‌رها در مالکیت دولت است؛ لذا بستر رودخانه‌ها و نه‌رها متعلق به دولت است. اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز این امر را تایید می‌کند. از سوی دیگر باید توجه داشت که تبصره ۶ ماده ۹۶ تنها در این قسمت نسخ ضمنی شده است بنابراین مستند به قانون صدرالذکر در شرایط فعلی و با لحاظ مالکیت دولت بر رودخانه‌ها و مسیل‌ها و آب‌های طبیعی جاری، مسئولیت کنترل، نظارت و نگهداری آنها و پیشگیری و جلوگیری از وقوع سیلاب و طغیان رودخانه‌ها و ایجاد خسارت به هر نحو ممکن و در نهایت مدیریت کارآمد سیلاب‌ها برعهده وزارت نیرو و بالطبع دولت می‌باشد. این موضوع تداخل کاری را به وجود آورده و در ادامه سبب گردید اقداماتی از جانب شهرداری‌ها صورت گیرد تا بازنگری قانون مربوطه در دستور کار قرار گیرد، به هر حال در صورت تغییر مالکیت رودخانه‌ها و مسیله‌ها و واگذاری آن به شهرداری، همان مسئولیت‌هایی که برای دولت وجود داشته در مورد شهرداری‌ها نیز تسری خواهد داشت. اموری از قبیل مدیریت، نگهداری، نظارت، کنترل و پیشگیری و فراهم نمودن تمهیدات لازم برای جلوگیری از وقوع سیلاب و طغیان رودخانه، ممانعت از دخل و تصرف اشخاص در حریم و بستر مسیل و جبران خسارت وارده به اشخاص. قابل ذکر است که آن قسمت از ماده که برای شهرداری‌ها تکلیف به اخذ مجوز از وزارت نیرو برای هرگونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها مقرر کرده به قوت خود باقی است. در نتیجه شهرداری تنها در صورتی می‌تواند اقدام به عملیات عمرانی یا هرگونه ساخت و ساز در بستر رودخانه‌ها نماید که از وزارت نیرو مجوز بگیرد. یکی از نکات حائز اهمیت قانون مذکور در خصوص تبصره ۳ ماده ۴ است که مبتنی بر این فهم است که اجازه وزارت نیرو در موافقت با احداث اعیانی در بستر و حریم رودخانه‌ها اصل نبوده و حالت استثناء دارد. به عبارت دیگر این وزارتخانه نمی‌بایست با هر درخواستی موافقت نماید بلکه پس از بررسی‌های حقوقی و فنی لازم و با توجه به شرایط حاکم بر رودخانه عندالزوم اجازه احداث اعیانی سازگار در بستر را صادر نماید.

بر اساس بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری که مقرر می‌دارد: «برآورد و تنظیم بودجه و متمم، اصلاح و تفریق بودجه شهرداری برعهده شهرداری است.» شهرداری مسئول تهیه و تنظیم بودجه سالیانه خود بود. اما بنا بر حکم بند (ب) ماده ۵۲ قانون بودجه سالیانه کشور سال ۱۳۶۲ «دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند» شهرداری موظف به خودکفایی مالی و کسب درآمدهای مورد نظر خود شد. بنابراین شهرداری موظف است در تنظیم بودجه سالیانه خود مبالغی را برای سیل و سایر حوادث مترقبه و حفظ شهر از خطر سیل و نیز مواردی از قبیل لایروبی رودخانه‌ها و مسیل‌ها قرار دهد.

بر اساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، شهرداری‌ها موظف به جلوگیری از ساخت و ساز خلاف پروانه و ارجاع آن به کمیسیون ماده صد هستند. قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها در ماده ۱ بیان می‌دارد: «شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند.» و ماده ۲ این قانون مقرر می‌دارد: «حریم شهر عبارت است از قسمتی از اراضی بلافاصل پیرامون محدوده شهر که نظارت

گزارش ملی سیلاب‌ها

و کنترل شهرداری در آن ضرورت دارد و از مرز تقسیمات کشوری شهرستان و بخش مربوط تجاوز ننماید. به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکانپذیر خواهد بود. نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به استثنای شهرک‌های صنعتی (که در هر حال از محدوده قانونی و حریم شهرها و قانون شهرداری‌ها مستثنی می‌باشند) به عهده شهرداری مربوط می‌باشد، هرگونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب و با متخلفین طبق مقررات رفتار خواهد شد.» یکی از علل سیلاب‌های سنگین اخیر در کشور عدم رعایت اصول شهرسازی و همچنین رعایت نشدن قوانین و مقررات در ساخت و ساز ساختمان‌ها در مسیر رودخانه‌ها می‌باشد. همانطور که پیش از این گفته شد شهرداری‌ها قبل از صدور پروانه باید از وزارت نیرو در جهت رعایت حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها استعلام به عمل آورند. تجاوز به حریم رودخانه‌ها و بستر طبیعی آن عاملی است که موجب می‌شود در هنگام سیلاب آب به شدت تمامی ساختمان‌ها و تأسیساتی که در بستر رودخانه غیر مجاز احداث شده است از بین ببرد. در حالی که در صورت رعایت بستر رودخانه‌ها و حریم‌ها شدت ویرانگری سیل کاهش پیدا می‌کرد. همچنین بسیاری از ساخت و سازها خلاف اصول فنی، بهداشتی و ایمنی صورت می‌گیرد لذا توجه به ساخت و ساز اصولی از جمله رعایت حریم رودخانه‌ها و همچنین رعایت اصول ایمنی همچون رعایت مقررات استحکام منجر به کاهش اثرات ویرانگر سیل دارد. لذا شهرداری‌ها در صورت مشاهده ساخت و ساز غیر اصولی علاوه بر جلوگیری از ادامه ساخت، پرونده تخلف را به کمیسیون ماده صد جهت تعیین ضمانت اجرای مناسب ارجاع می‌دهند. نکته حائز اهمیت در این خصوص اقدام به موقع شهرداری در جلوگیری از ساخت و ساز غیر مجاز می‌باشد. چرا که علاوه بر آن که با کمترین هزینه، مانع ساخت و ساز غیر اصولی می‌شود بلکه از اتلاف منابع عمومی و خصوصی نیز جلوگیری می‌گردد. متأسفانه به علت ضعف امکانات موجود در برخورد با متخلفان و همچنین نگاه درآمدی شهرداری به جرمه‌های ساخت و ساز، شاهد ایجاد خیل عظیمی از ساختمان‌های غیر اصولی می‌باشیم که جان شهروندان را در خطر می‌اندازد که در نهایت با ارجاع موضوع به کمیسیون ماده صد منجر به تخریب یا جرمه‌های کلان می‌گردد که این مهم خود تشویقی به خصوص برای انبوه‌سازان در جهت ساخت و ساز غیر اصولی می‌باشد و برای سایر افراد علاوه بر هزینه‌های گزاف، منجر به اتلاف حقوق خصوصی مردم می‌گردد. چرا که شهرداری با فقدان برخورد قاطع و به موقع خود، بر ساخت و ساز غیراصولی صحنه می‌گذارد. وظیفه مهم کمیسیون ماده صد احراز ضرورت قلع بنا می‌باشد بدین صورت که صرف عدم مطابقت بنا با اصول سه‌گانه فنی بهداشتی و شهرسازی دلیلی بر تخریب بنا نمی‌باشد بلکه ضرورت این تخریب از طریق نظریه کارشناسان اهل فن احراز می‌گردد. مشکل دیگر آن که شهرداری‌ها از امکانات لازم برای اجرای احکام تخریب نیز برخوردار نیستند و در برخی موارد اجرای آرای کمیسیون ماده صد متوقف می‌ماند. لذا بازنگری و اصلاح این ماده که در ارتباط اساسی با حقوق عمومی است، امری ضروری و قابل اعتنا می‌باشد.

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران

یکی از قوانین مهم در ارتباط با مدیریت بحران و تکالیف نهادها در وقوع حوادث غیرمترقبه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۹ می‌باشد. موادی از این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن وظایفی را برای شهرداری در پیش از وقوع سیلاب برشمرده است. ماده ۶ قانون سازمان مدیریت بحران مقرر می‌دارد که: «سازمان مدیریت بحران کشور در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی

گزارش ملی سیلاب‌ها

متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانکها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیر دولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده تشکیل می‌گردد.» در این ماده بیان شده است که در جهت انجام وظیفه شایسته سازمان مدیریت بحران شهرداری نیز مکلف به در اختیار گذاشتن همه امکانات و لوازم مورد نیاز در اختیار سازمان است و بنا بر حکم انتهای ماده هدف از پیش بینی چنین امری بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی و محله‌ای در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده است.

باید به این امر توجه داشت که قانونگذار از عبارت «استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز» استفاده نموده است که تصریحی در اینکه چه امکانات و لوازمی مشمول این ماده می‌شود و نیز گستره اختیار سازمان مدیریت در بهره‌مندی از این موارد تا چه میزان می‌باشد ندارد. نکته اول آنکه صدر ماده که در مقام بیان اهداف تشکیل سازمان مدیریت بحران است عبارت «استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز» نه در جهت نیل به اهداف سازمان بلکه به عنوان یکی از اهداف تشکیل سازمان مدیریت بحران نام برده شده است؛ لذا به نظر می‌رسد قانونگذار در این ماده با به کار بردن این عبارت، در راستای به تصویر کشیدن اهمیت استفاده از توانمندی‌های ملی و محله‌ای گام برداشته است که نقش اساسی در مدیریت بحران و در مواجهه با حوادث طبیعی مانند سیل دارند که از جمله این نهادها شهرداری می‌باشد که در ارتباط مستقیم با مدیریت شهری در شهر عمل می‌کند. نکته دوم آنکه با توجه به آنچه در فوق بیان شد به نظر می‌رسد مقصود قانونگذار از «همه امکانات و لوازم موردنیاز» کلیه امکاناتی می‌باشد که به سازمان مدیریت بحران در اقدام شایسته در بهره‌مندی از توانمندی شهرداری در حل بحران مساعدت می‌نماید از جمله امکانات مالی، تشکیلاتی و...

ماده ۱۰ قانون سازمان مدیریت بحران: «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و مؤسسات عمومی و غیر دولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح (با اذن فرماندهی معظم کل قوا) شهرداری‌ها و واحدهای سازمانی زیر نظر شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکل‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی، در مراحل مدیریت جامع بحران (به ویژه در مرحله آمادگی) موظفند در چهارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل نموده، گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی ذیربط درمقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه دهند.» مطابق با آنچه ماده مقرر می‌دارد شهرداری‌ها و واحدهای سازمانی زیرنظر شهرداری‌ها در مراحل چهارگانه مدیریت بحران دارای تکلیف هستند. تکلیف قانونی شهرداری که در این ماده مورد اشاره قرار گرفته به انجام وظایف و تکالیف خود در رابطه با مدیریت بحران و ارائه گزارش اقدامات خود به سازمان است. با این حال در این ماده گستره تکالیف شهرداری و حدود آن با توجه به مواردی است که از سوی سازمان مدیریت بحران به شهرداری محول می‌شود؛ در واقع حکم قانونی به تکلیف شهرداری اشاره می‌کند اما حدود تکالیف و میزان ورود شهرداری به مدیریت بحران و نقش این نهاد را به تشخیص سازمان مدیریت بحران واگذار می‌کند. در نتیجه شهرداری در حکم این ماده نه دارای تکالیف مطلق (مطابق با آنچه ابتدائاً از ظاهر ماده برمی‌آید و شهرداری را دارای تکلیف در مراحل جامع بحران می‌داند) بلکه با الحاق قید «در چارچوب وظایف و ضوابط محوله» به حکم ابتدایی، دارای تکالیف محدود به تشخیص سازمان مدیریت بحران می‌باشد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

با اینکه حکم قانونگذار در این رابطه و اعطای تشخیص حدود صلاحیت شهرداری و سایر نهادها به سازمان مدیریت بحران در راستای اقدام صحیح و شایسته در زمینه مدیریت بحران بوده با علم بر اینکه سازمان مدیریت بحران به دلیل نقش مستقیمی که در این زمینه ایفا می‌کند می‌تواند با استفاده از اختیارات قانونی خویش در مدیریت بحران علاوه بر نظارت بر انجام اقدامات سایر نهادها، سبب تمرکز در اجرای این امور می‌شود. نکته‌ای که در شرح ماده در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد این امر است که حدود اختیارات سازمان مدیریت بحران در محول نمودن وظایف به سایر نهادها از جمله شهرداری چیست؟ واضح است که قانونگذار در این ماده برای سازمان محدودیتی قائل نشده است و اطلاق ماده حکایت از وسعت اختیارات سازمان دارد؛ لذا با این اوصاف سازمان بدون آنکه محدودیت قانونی داشته باشد می‌تواند هرگونه تکالیفی را برای شهرداری مشخص نماید. از سوی دیگر در برداشتی دیگر عبارت «وظایف و ضوابط محوله» را می‌توان به وظایف و ضوابط محوله از سوی قانونگذار تعبیر نمود که مطابق با آن شهرداری در چارچوب وظایف قانونی خود اما تحت نظارت سازمان مدیریت (که در این ماده به عنوان یک نهاد فرادستی بر اقدامات شهرداری نظارت می‌کند) اقدام می‌کند. همان گونه که مشخص است ماده از برخی جهات دارای نقص و ابهام است: اول آنکه در برداشت نخست از ماده قانونگذار با اعطای اختیارات به سازمان مدیریت بحران در اعطای وظایف و ضوابط محوله، مشخص نمی‌نماید که سازمان تا چه میزان دارای اختیارات است و این وظایف را بر چه اساسی و با توجه به چه قوانین یا ضوابطی مشخص می‌نماید. دوم آنکه عبارت «ضوابط محوله» گویای این مطلب است که سازمان مدیریت بحران علاوه بر آنکه در تعیین تکالیف دارای اختیارات کامل است بلکه برای شهرداری ضوابطی را نیز مشخص می‌نماید که شهرداری بر آن اساس اقدام کند. با توجه به ماده یاد شده شهرداری دارای تکالیف در مراحل چهارگانه مدیریت بحران است که بر اساس وظایف محوله اقدام می‌نماید و علاوه بر این موظف است گزارش عملکرد خود را به سازمان مدیریت بحران ارائه دهد. البته لازم به ذکر است که در این خصوص دستورالعملی وضع شده است با نام دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری‌ها مصوب جلسه ۱۳۹۳/۱۲/۱۹ شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور که به استناد ماده ۵۵ قانون شهرداری، بندهای ۱۹، ۲۰ و ۲۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مواد ۶، ۹ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و مواد ۱، ۳ و ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، مشتمل بر اهداف، ساختار تشکیلاتی، وظایف و مأموریتها وضع شده است. در ماده ۴، ۶ و ۷ این دستورالعمل مجموعه وظایفی را برای شهرداری در مرحله پیش‌گیری و پیش‌بینی تعیین شده است که عبارت است از:

«ماده ۴ - موضوع فعالیت ستاد در چهار مرحله مدیریت بحران (پیش‌بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی) و در راستای اجرای وظایف شهرداری (مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری) از جمله امور آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، کنترل سیلاب‌های شهری و تدفین اموات تعریف و به شرح ذیل اجرایی می‌گردد:

الف-پیش‌بینی و پیشگیری:

۱. بررسی تأسیسات و امکانات موجود در شهرداری و سازمان‌های تابعه و برنامه ریزی برای تقویت توان عملیاتی شهرداری
۲. مقاوم سازی، نوسازی و ایمن سازی ساختمانها و تأسیسات شهرداری از جمله ایستگاه‌های آتش‌نشانی و تأسیسات خدمات شهری جهت کاهش خطر پذیری در برابر حوادث و سوانح
۳. تجزیه و تحلیل حوادث مربوط به حوزه فعالیت شهرداری به منظور شناسایی مسائل و مشکلات و ارایه برنامه‌های پیشگیری
۴. برنامه ریزی برای نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌های ایمنی در حوزه وظایف شهرداری
۵. انجام پژوهشهای کاربردی مورد نیاز برای ارتقای کیفیت عملکرد شهرداری در مدیریت بحران

۱. تهیه خط مشی و سیاستگذاری در حوزه برنامه اجرایی و نظارت بر فعالیت مجموعه شهرداری (معاونت‌ها و سازمان‌های زیر مجموعه شهرداری) در انجام وظایف مرتبط با چهار مرحله مدیریت بحران
۲. برنامه ریزی لازم برای تأمین اعتبارات مورد نیاز مراحل مختلف مدیریت بحران از طریق منابع داخلی شهرداری‌ها فرمانداری و استانداری و وزارت کشور
۳. برنامه ریزی و هماهنگی برای ارتقای دانش کارکنان، به روز رسانی سیستم مدیریت بحران شهرداری و انجام تحقیقات در حوزه وظایف شهرداری در مدیریت بحران از طریق برقراری ارتباط با مراکز علمی، تحقیقاتی و اجرایی ذی صلاح،
۴. برنامه ریزی و هماهنگی لازم با اعضای ستاد و کمیته‌های تخصصی زیر مجموعه در چهار مرحله مدیریت بحران شامل؛ پیش بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی،
۵. تقویت زمینه‌های همکاری درون بخشی، بین بخشی و میان بخشی در حوزه مدیریت بحران در سطح شهری، منطقه‌ای و ملی؛
۶. ایجاد بانک اطلاعات مکانیزه از توان و امکانات نیروی انسانی، تجهیزات و دانش فنی موجود در مجموعه شهرداری به منظور به کارگیری در شرایط بحرانی
۷. برنامه ریزی و هماهنگی لازم برای تأمین ماشین آلات، وسایل و تجهیزات مورد نیاز مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح مختلف در شهر
۸. ایجاد هماهنگی و اقدام برای انسجام میان مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح و برنامه‌ریزی برای اجرای مانورهای مرتبط
۹. برنامه ریزی لازم در زمینه ارتقای آگاهی شهروندان در زمینه فرهنگ ایمنی و همکاری در مدیریت بحران از طریق مراکز فرهنگی و اجتماعی شهرداری، تابلوهای تبلیغاتی شهرداری و همچنین برپایی نمایشگاه و تأسیس مراکز موزه و سایر مراکز آموزش شهروندی در حوزه وظایف و اختیارات شهرداری
۱۰. برنامه ریزی برای ارتقای سطح آموزشی و دانش فنی مدیران، کارشناسان و نیروهای عملیاتی مرتبط با مدیریت بحران از طریق برگزاری دوره‌ها و کارگاههای آموزشی، همایشها و کنفرانسهای تخصصی، مانور و سایر روشهای متداول.
- ماده ۶- تشکیل کارگروههای تخصصی از جمله کارگروه کنترل سیلاب‌های شهری که به موجب تبصره ۲ همین ماده شهرداری کلانشهرها، مراکز استان و شهرهای بالای ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت موظف به تشکیل هر چهار گروه تعیین شده میباشند. سایر شهرداریها بر حسب ضرورت، کارگروههای مذکور را تشکیل خواهند داد. در غیر این صورت وظایف تعیین شده برای هر کارگروه از طریق سازمان‌ها و واحدهای مربوطه در شهرداری انجام میپذیرد.
- ماده ۷- بررسی و تصویب نهایی بودجه، متمم بودجه، اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری با لحاظ در سر فصل کلان بودجه ای در خصوص موضوع کاری ستاد بر عهده شورای اسلامی شهر خواهد بود.»

علاوه بر این تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون سازمان مدیریت بحران اشعار می‌دارد که: «در هنگام بروز بحران، تمامی دستگاه‌های مذکور در این ماده موظفند بنا به اعلام ریاست شورای عالی طبق برنامه‌های از پیش تعیین شده در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را از طرق معمول به اطلاع سازمان برسانند. توقف و خاتمه عملیات مقابله، با اعلام ریاست شورای عالی صورت می‌گیرد.» در

گزارش ملی سیلاب‌ها

بند (ه) ماده ۱ آیین نامه یاد شده یکی از مصادیق دستگاه‌های ذیربط شهرداری‌ها می‌باشد. و نیز ماده ۴ آیین نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران بیان می‌دارد که: «دستگاه‌های ذیربط موظفند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی موضوع ماده ۳ انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام دهند.» در تایید ماده فوق، برای شهرداری تکلیف اقدام در مراحل چهارگانه مدیریت بحران و ارائه گزارش عملکرد به سازمان مدیریت بحران را مقرر می‌دارد.

قانون احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹، آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب خرداد ۱۳۹۷

به موجب ماده یک قانون نوسازی و عمران شهری، نوسازی و عمران و اصلاحات اساسی و تامین نیازمندی‌های شهری و نوسازی محلات و مراقبت در رشد متناسب و موزون شهرها از وظایف اساسی شهرداری‌ها بوده و شهرداری‌ها در این راستا مکلف به تهیه برنامه اساسی و نقشه‌های جامع هستند. بر این اساس مطابق با بند ب ماده ۲ قانون احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ «نقشه محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، توسط وزارت راه و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده یا می‌رسد.» و نیز ماده ۳ قانون تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت فرسوده را برعهده وزارت مسکن و شهرسازی و یا شهرداری قرار داده است؛ آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب خرداد ۱۳۹۷ نیز در حکمی مشابه، در جهت نوسازی و بهسازی مناطق فرسوده و اجرای مواد ۵۹، ۶۱ و ۶۲ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، در ماده ۱ مقرر داشته است که «نقشه محدوده بافت فرسوده و ناکارآمد شهری براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی و شهرسازی معماری ایران توسط وزارت راه و شهرسازی (شرکت بازآفرینی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و یا ستادهای بازآفرینی شهری پایدار استان و در مورد کلانشهرها به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده و یا می‌رسد.» بنابراین بنا بر حکم قانون شهرداری تحت مدیریت شهردار محترم تکلیف به «تهیه نقشه بافت‌های فرسوده و ناکارآمد» و همچنین «تهیه طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهر» را برعهده دارد. در قوانین دیگر نیز وظایفی برای شهرداری‌ها در جهت احیا و بهسازی بافت فرسوده معین شده است از جمله:

✓ تملک محلات قدیمی و اجرای طرح‌های ساختمانی

ماده ۱۱۱ قانون شهرداری بیان می‌دارد: «به منظور نوسازی شهرها شهرداری‌ها می‌توانند از طریق تأسیس مؤسساتی با سرمایه خود خانه‌ها و مستغلات و اراضی و محلات قدیمی و کهنه شهر را با استفاده از مقررات قانون تملک زمینها مصوب ۱۷ خرداد ۱۳۳۹ خریداری نمایند و در صورت اقتضاء برای تجدید ساختمان طبق طرحهای مصوب شهرداری بفروشند و یا این که راساً اقدام به اجرای طرحهای ساختمانی بنمایند...»

✓ اعمال تخفیف در میزان عوارض ساخت و ساز مناطق فرسوده ویژه گروه‌های کم درآمد

قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷ بیان می‌دارد «ماده ۱۶- کلیه طرحهای تولید مسکن ویژه گروههای کم‌درآمد و طرحهای تولید مسکن در بافتهای فرسوده شهرها مشمول تخفیف حداقل پنجاه درصد (۵۰٪) هزینه‌های عوارض ساخت و تراکم ساخت و تقسیت بدون کارمزد باقیمانده می‌باشد.

دولت موظف است معادل صددرصد (۱۰۰٪) تخفیف اعمال شده از سوی شهرداری‌ها ناشی از اجراء این قانون و سایر قوانین را در لوایح بودجه سنواتی منظور و پرداخت نماید.»

✓ حمایت از بخش غیردولتی مجری احیا و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه
ماده ۱۷۱ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد:
«ماده ۱۷۱- ...

ج - وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از احیاء بافت‌های فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی برای احیاء و بازسازی بافت‌های فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

د- وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها موظفند هر سال در طول برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافت‌های فرسوده شهری را احیاء و بازسازی نمایند تسهیلات و بودجه مورد نیاز همه‌ساله با پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی در بودجه عمومی پیش‌بینی و در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها یا مجریان طرح‌های نوسازی با معرفی شهرداری قرار خواهد گرفت.»

وجود بافت فرسوده و ناکارآمد شهری از جمله دلایل شدت و قوت گرفتن آثار وقوع سیلاب در مناطق مختلف از جمله محله سعدی شیراز می‌باشد که سبب ورود خسارات بسیار بر معابر عمومی و منازل مردم شد. لذا با اینکه در این ماده تکلیفی به طور صریح و مستقیم در ارتباط با سیلاب به شهرداری محول نشده است اما شهرداری با در نظر داشتن این مواد قانونی و اقدام شایسته در جهت انجام این تکلیف، علاوه بر آنکه کمک شایانی به به‌سازی تصویر شهر می‌نماید، گام موثری در جهت کاستن از شدت سیلاب و نیز خسارات و آسیب‌های ناشی از آن برمی‌دارد.

ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۰ مقرر می‌دارد که: «به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابود کردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراه‌ها، پارک‌ها، بوستان‌ها، باغات و نیز محلهایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر باغ شناخته شوند، در محدوده حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است. ضوابط و چگونگی اجراء این ماده در چهارچوب آئین‌نامه مربوطه با رعایت شرایط متنوع مناطق مختلف کشور توسط وزارت کشور با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای عالی استان‌ها می‌رسد.»

شهرداری در کلیه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در زمینه حفاظت از محیط زیست و نیز زیرساخت‌های شهری نقش پررنگی را ایفا می‌کند؛ یکی از موارد اثرگذار در راستای این وظیفه شهرداری نگه داری و گسترش فضای سبز است. از سوی دیگر، یکی از دلایل اصلی وقوع سیلاب و شدت گرفتن قدرت آن، کاهش سطح مراتع و قطع درختان است از این روی حفظ فضای سبز و گسترش آن تاثیر چشم گیری در کاهش خسارات و آسیب‌های سیل خواهد داشت. در نتیجه یکی دیگر از اقدامات شهرداری که به طور غیرمستقیم اما اثرگذار در ارتباط با سیلاب قرار می‌گیرد، اقدام غیرمستقیم شهرداری به «حفظ» و «گسترش» فضای سبز در شهرها است. در ماده ۱ لایحه قانونی یاد شده و با توجه به متن صریح ماده برای شهرداری سه نوع تکلیف پیش‌بینی شده که مطابق با آن شهرداری موظف به ۱- حفظ فضای سبز (که فضای سبز یاد شده ممکن است سابقا توسط شهرداری ایجاد شده یا به صورت طبیعی در شهر موجود باشد) ۲- گسترش فضای سبز و ۳- جلوگیری از قطع درختان است. همان گونه که از متن ماده برمی‌آید اقدام به حفظ فضای سبز امری متفاوت و کل از جلوگیری از قطع درختان است با این شرح که جلوگیری از قطع درختان یکی از مصادیق حفظ

گزارش ملی سیلاب‌ها

فضای سبز است. در آیین نامه اجرایی اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۸۸/۵/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در بند (الف) ماده ۱ در تعاریف واژگان درخت را به «گیاه خشبی (چوبی) دارای ساقه منفرد اعم از درخت دارای میوه ماکول (مثمر) و سایر درختان (غیر مثمر) که محیط بن آنها از پانزده سانتیمتر کمتر نباشد.» و در بند (ه) ماده یاد شده فضای سبز شهری را به «عرصه های مشجر و دارای پوشش گیاهی در محدوده و حریم شهرها که دارای مالکیت عمومی، دولتی و خصوصی باشند.» تعریف می‌کند. ماده ۴ آیین نامه اجرایی این قانون نیز سه مورد کاشت، حفاظت و آبیاری درختان و فضای سبز را برعهده شهرداری گذاشته است: کاشت، حفاظت و آبیاری درختان و فضاهای سبز معابر، میادین، بزرگراه‌ها و بوستان های عمومی واقع در داخل محدوده شهرها به استثنای بوستان های محیط زیست و مناطق چهارگانه موضوع بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست از وظایف شهرداری است.

از طرف دیگر تبصره ۱ ماده ۵ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها اشعار می‌دارد که: «کلیه دستگاه های ارائه دهنده خدمات شهری (از قبیل آب، فاضلاب، گاز، برق، مخابرات، شرکت پخش فرآورده های نفتی و شهرداری و سازمان های وابسته به آن ...) موظفند قبل از انجام هر گونه عملیات عمرانی که مستلزم قطع درختان و یا تخریب فضای سبز باشد، علاوه بر سایر مجوزهای لازم، از شهرداری (کمیسیون موضوع ماده ۷ آیین نامه) مجوز اخذ نمایند.» مطابق با حکم این ماده همه دستگاه‌هایی که خدمات شهری ارائه می‌دهند از جمله شهرداری و سازمان‌های وابسته به شهرداری اگر درصدد انجام هر گونه عملیات عمرانی هستند باید از کمیسیون ماده ۷ که در شهرداری مستقر است مجوز اخذ نمایند. در این ماده نکاتی قابل توجه هستند: ۱- شهرداری و سازمان‌های وابسته به شهرداری نیز مانند سایر دستگاه‌ها باید از کمیسیون ماده ۷ مجوز لازم را اخذ نمایند. ۲- در این ماده حکم فقط در خصوص دستگاه‌های ارائه دهنده خدمات شهری است و نه سایر نهادها و دستگاه‌ها ۳- در این ماده شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۷ مسئولیت حفظ فضای سبز و جلوگیری از قطع درختان را برعهده دارد؛ لذا از این جهت نیز می‌توان بر تکلیف مقرر شده در ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز برای شهرداری تاکید نمود.

همچنین مطابق با حکم ماده ۳ آیین نامه اجرایی: «شهرداری مکلف است قبل از صدور پروانه ساختمانی برای بررسی هر نوع تغییر وضعیت درختان املاک و اراضی موضوع ماده ۱ این آئین نامه و صدور پایان کار آن دسته از املاکی که پس از صدور پروانه ساختمانی وضعیت و تعداد درختان موجود در عرصه آنها دچار تغییر شده است موضوع را از کمیسیونهای ماده ۷ آئین نامه و در مورد باغات واقع در حریم شهرها قبل از صدور پروانه ساختمانی، مراتب را از دبیرخانه کمیسیون تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زارعی و باغ‌ها مستقر در سازمان جهاد کشاورزی استان استعلام نماید؛ لذا شهرداری مکلف شده است که: ۱- قبل از صدور پروانه ساختمانی در خصوص تغییر وضعیت درختان املاک و اراضی و ۲- پس از صدور پروانه ساختمانی و قبل از صدور پایان کار در خصوص املاکی که تعداد درختان موجود در عرصه آن‌ها دچار تغییر شده است باید از کمیسیون ماده ۷ استعلام نماید. ضمانت اجرای این استعلام ملاحظه می‌شود که شهرداری در این ماده نیز در راستای تکلیف خود به جلوگیری از قطع درختان موظف است که در چند مرحله بر قطع درختان نظارت نماید.

کمیسیون ماده ۷ در ماده «به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون و آئین نامه اجرایی آن و تشخیص باغات کمیسیونی مرکب از اعضای زیر در هر شهرداری تشکیل می‌شود. الف- یکی از اعضای شورای اسلامی شهر به انتخاب شورا ب- یک نفر به انتخاب شهردار ترجیحاً معاون شهرسازی و یا معاون خدمات شهری شهرداری ج- مدیرعامل سازمان پارکها و فضای سبز و در صورت عدم وجود سازمان پارکها و فضای سبز در شهرداری، مسئول فضای سبز شهرداری. تبصره ۱: شهرداری موظف است برای صدور پروانه ساختمانی در

گزارش ملی سیلاب‌ها

عرصه های با مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع که در محدوده شهر واقع می باشد نظر کمیسیون فوق را اخذ نموده و مطابق آن عمل نماید. تبصره ۲: شهرداری موظف است در کلان شهرها برای صدور پروانه ساختمانی در عرصه های بین ۵۰۰ تا ۲۰۰۰ مترمربع واقع در محدوده شهر کمیسیونی مرکب از اعضای زیر را در هر یک از مناطق شهرداری تشکیل داده و نظریه کمیسیون را اخذ و مطابق آن اقدام کند. الف- نماینده شورای اسلامی شهر به انتخاب رئیس شورا ب- مدیر منطقه شهرداری و در صورتی که شهرداری منطقه نداشته باشد، شهرداری آن شهر ج- نماینده مدیرعامل سازمان پارکها و فضای سبز شهرداری، در صورت عدم وجود سازمان پارکها و فضای سبز در شهرداری نماینده خدمات شهری شهرداری» پیش بینی شده است. همان گونه که مشخص است ترکیب کمیسیون ماده ۷ در کلانشهرها با ترکیب این کمیسیون در سایر شهرها متفاوت است؛ بدین صورت که در کمیسیون‌های موجود در کلانشهرها مدیر منطقه شهرداری باید عضو این کمیسیون باشد. نکته دیگر آنکه موارد فعالیت کمیسیون ماده ۷ برای عرصه‌های با مساحت ۵۰۰ متر مربع و بیش از آن است؛ لذا در خصوص مساحت کمتر از آن، شهرداری تکلیفی به اخذ این مجوز ندارد. نتیجه آنکه در خصوص قطع درختان در ساختمان‌های با مساحت کمتر شهرداری نمی‌تواند از طریق کمیسیون ماده ۷ اقدامی انجام دهد. با عنایت به مطالب معنونه اهم وظایف شهرداری در راستای جلوگیری از قطع درختان عبارت است از:

- ✓ تهیه شناسنامه برای درختان در محدوده قانونی و حریم شهر و تجدید آن هر پنج سال یک بار
- ✓ اعطای مجوز قطع و جابه جایی درختان پس از تصویب موضوع در کمیسیون موضوع ماده ۷ آیین نامه
- ✓ اعطای مجوز برای عملیات عمرانی که مستلزم تخریب فضای سبز می باشد پس از تصویب در کمیسیون ماده ۷ آیین نامه
- ✓ اخذ عوارض قطع درختان
- ✓ تعقیب جزایی متخلفان از قانون از طریق مراجع قضایی و پیگیری جبران خسارت وارده
- ✓ تعیین و قید میزان قطع درختان در ساختمان سازی در پروانه ساختمانی
- ✓ کاشت حفاظت و آبیاری درختان و فضای سبز در محدوده شهرها
- ✓ اعطای جایزه کاشت و حفظ و مراقبت از درختان به صاحبان املاکی که درخت در باغ و املاک خود کاشته آن یا را قطع نمی نمایند.
- ✓ همکاری شهرداری تهران در تدوین آئین‌نامه جلوگیری از قطع درختان با رعایت شرایط متنوع مناطق مختلف کشور با وزارت کشور

در مناطقی مانند گلستان که در دامنه شمالی رشته کوه البرز قرار دارد یکی از مهمترین عوامل سیلاب ها در کنار خشکسالی به علت قطع درختان و جاری شدن آب های سطحی از دامنه کوه ها است. این آب ها در حالت طبیعی توسط درختان، رودخانه ها و موانع موجود در این مسیر جمع آوری می شوند و با کاهش سرعت خسارت زیادی به اراضی وارد نمی کنند. در حالی که قطع درختان و نابودی فضای سبز به خصوص در مناطق شیب دار سبب فرسایش خاک، کاهش سریع نفوذ آب در خاک و ارتقاء سیلاب های می- گردد. در مازندران نیز قطع درختان و نابودی فضای سبز موجب وقوع سیلاب و شدت گرفتن آن بوده است. در سیلاب شیراز نیز این امر مورد بحث کارشناسان و کمیته حقیقت یاب شورای اسلامی شهر شیراز قرار گرفته و چنین مطرح شده که در احداث جاده خرامه- اکبرآباد طبیعت بالا دست دروازه قرآن آسیب دیده و دست اندازی‌های بالا دست و به صورت خاص عملیات راهسازی جاده خرامه به زیبا شهر باعث ایجاد خاکریزهای دست ریز شده است که حجم سیلاب در بارش اخیر، باعث شسته شدن خاکهای دست ریز و غلظت

گزارش ملی سیلاب‌ها

بالای رسوبات در سیل آب و در نتیجه قدرت بیش از حد تصور سیل آب در تخریب خودروهای در مسیر خود شده است که خود سبب رها شدن ناگهانی آب و افزایش حجم شن، ماسه و گردگوشه‌ها در سیل آب و افزایش قدرت تخریب آن شده است. در نتیجه قدرت مضاعف سیل آب، تخریب خودروهای در مسیر خود را باعث شده است.

ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطر سیل مصوب ۱۳۴۸

مطابق با حکم این ماده: «به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی وزارت کشور مکلف است بلافاصله پس از تصویب این قانون کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورده و از کلیه اراضی و مستحدثات و ساختمانهای متعلق به دولت و مؤسسات یا اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی در هر نقطه که برای تامین منظورهای مذکور ضرورت داشته باشد استفاده نموده و تعرف یا تملک نماید در نقاطی که شهرداری وجود دارد اراضی و مستحدثات و ساختمانهای مورد تصرف یا تملک از طرف وزارت کشور در اختیار شهرداری قرار خواهد گرفت تا شهرداری خسارت مربوط را به ترتیب مقرر در این قانون بپردازد. در هر نقطه که استفاده از اراضی و مستحدثات و ساختمان‌ها طبق این قانون ضروری باشد کلیه مالکین و متصرفین مکلفند از تاریخ اخطار یا آگهی شهرداری بر حسب اقتضاء ظرف مدتی که حداکثر از یک ماه بیشتر نخواهد بود اراضی و مستحدثات و ساختمان را در اختیار شهرداری قرار دهند و در غیر این صورت از طرف شهرداری اقدام به تصرف و یا تملک خواهد شد.» و نیز حکم ماده ۸ این قانون مبنی بر این امر که «وزارت کشور و شهرداری مأمور اجرای این قانون هستند.» وزارت کشور در خصوص حفظ و اصلاح احداث مسیل و سیل برگردان دارای تکلیف است و در راستای انجام وظیفه خویش اختیار استفاده از کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات را دارد؛ لذا از این روی می‌تواند این املاک را تصرف یا تملک نماید. صدر ماده تنها برای وزارت کشور تکلیف مشخص می‌نماید با این حال بنا بر حکم ماده، شهرداری دارای اختیارات مقرر شده در ماده فوق مبنی بر تصرف و تملک اراضی و املاک به منظور انجام صحیح حکم صدر ماده و به جایگزینی از وزارت کشور است. از سوی دیگر مطابق با حکم ماده ۸ فوق شهرداری نیز به مانند وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است لذا می‌تواند در جهت اجرای این ماده الزاماتی را بر وزارت کشور در خصوص تکلیف صدر ماده که بر عهده آن وزارت وضع شده بار نماید.

این قانون به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی تصویب شد. همچنین این قانون اجازه استفاده و تملک اراضی و مستحدثاتی که برای احداث سیل بند و سیل برگردان و فاضلاب ضرورت دارد را حسب مورد به وزارت کشور و شهرداری‌ها داده است تا بدین ترتیب با شناسایی نقاط سیل خیز و اجرای پروژه عمرانی مرتبط، مانع از بروز حوادث ناشی از سیل شود. قانون گذار برای انجام وظایف فوق از سوی شهرداری از قید «اقدامات لازم» استفاده نموده است که به معنای اعطای صلاحیت تشخیصی به شهرداری می‌باشد لذا می‌تواند گستره وسیعی از اقدامات عملیاتی و طراحی از قبیل تهیه نقشه و دستورالعمل و اقدامات عملیاتی همچون ایجاد سیل بند و کانال فاضلاب و... را در برگیرد. همچنین در بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری به «اقدامات موثر و لازم» برای جلوگیری از سیل اشاره شده است که به نظر می‌رسد رعایت مسیل‌های رودخانه احداث سیل بند، احداث کانال فاضلاب و اموری ازین دست می‌باشد. دو قید «موثر» و «لازم» بیانگر اهمیت کار کارشناسانه و تدقیق در مسایل فنی می‌باشد چرا که در صورت انجام کار بیهوده یا غیرتخصصی، علاوه بر اتلاف منابع ملی، گاه موجبات تشدید بحران و سیلاب را فراهم می‌سازد. لازم به ذکر است اثر سیل بندها کاهش سرعت و شدت سیلاب می‌باشد و به جهت جلوگیری کامل از وقوع سیل، باید اقدامات بنیانی صورت

گیرد. این قانون به واسطه فقدان ضمانت اجرای لازم برای دستگاه‌های ذیربط، در عمل تاکنون توفیقی پیدا نکرده و به جرأت می‌توان از آن به عنوان یکی از قوانین متروک یاد کرد.

ب- حین وقوع سیلاب

بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران در شرح مقابله که سومین مرحله از مراحل مدیریت بحران است چنین بیان داشته است: «اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها؛ تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام میشود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدارجست وجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل موارد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.» از سوی دیگر ماده ۴ آیین نامه اجرایی شهرداری‌ها را مکلف نموده است مطابق باوظایف تعیین شده در این ماده و با توجه به وظایف محوله از سوی سازمان مدیریت بحران اقدامات لازم را انجام دهد. با توجه به آنکه موارد پیش بینی شده در این ماده نه تنها برای شهرداری بلکه برای کلیه دستگاه‌هایی است که در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه اجرایی جهت همکاری با سازمان مدیریت بحران تعریف شده است. همچنین دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری در مرحله مقابله با بحران بیان میدارد:»

«ماده ۴-...

ج-مقابله

۱. کسب اطلاعات فوری و اعلام وضعیتهای اضطراری و آماده باش به معاونتها و سازمان‌های مسئول مقابله با حوادث و سوانح در شهرداری

۲. بسیج امکانات و اقدام عملیاتی برای کنترل شرایط بحران، مطابق شرح وظایف و رعایت سلسله مراتب فرماندهی و اجرایی تعیین شده در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین نامه اجرایی قانون»
به نظر می‌رسد شهرداری مکلف به انجام آن دسته از اقداماتی است که در حیطه مدیریت شهری و صلاحیت شهرداری و یا آن دسته از اقداماتی است که بنا بر تشخیص سازمان مدیریت بحران محول می‌شود.

ج- بعد از وقوع سیلاب

بند (د) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مرحله چهارم مدیریت بحران -بازسازی و بازتوانی- را شامل این موارد می‌داند: «کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای باز گرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.» همچنین ماده ۴ دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری در مرحله پس از بحران، در قالب مرحله بازسازی و بازتوانی مقرر می‌دارد:

«ماده ۴-...

د-بازسازی و بازتوانی

۱. همکاری و اقدام در پاکسازی معابر و فضاهای شهری، بازسازی فضاهای عمومی شهری بعد از وقوع حوادث و سوانح
 ۲. تجهیز و نوسازی وسایل نقلیه امدادی آسیب دیده و تأمین سایر تجهیزات مورد نیاز امداد و نجات اختصاصی
 ۳. مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها در سطح حوزه عملکردی مجموعه شهرداری.
- تبصره ۲- در خصوص سایر حوادث و امور مرتبط با مدیریت بحران، شهرداری به عنوان پشتیبان همکاری لازم را با دستگاههای متولی انجام خواهد داد. (مطابق قانون مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور)»
- با توجه به موارد پیش گفته در مبحث پیشین، شهرداری نیز به عنوان دستگاه‌های ذیربط مقرر شده در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران پدر مرحله بازسازی و پس از وقوع سیلاب مطابق با آنچه قانونا و بنا به تصریح ماده ۴ مطابق با مصوبات شورای عالی مدیریت بحران در صلاحیت این نهاد قرار می‌گیرد دارای مسئولیت می‌باشد.
- فرآیند بازسازی و کنترل مرحله به مرحله ساخت وساز
 - پاکسازی با کمک پاکبانان و نیروهای اجرایی
 - اسکان اضطراری
 - مواد غذایی

۲-۱۰-۳- اقدامات انجام شده از سوی شهرداری

در این بخش اقدامات مثبت و منفی صورت گرفته از سوی شهرداری ها مورد بررسی قرار می گیرد.

اول: اقدامات موثر شهرداری در خصوص مدیریت سیلاب

به منظور مشخص شدن اقدامات صورت گرفته در سیلاب اخیر در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب، حین سیلاب و پس از وقوع سیلاب، از شهرداری های شهرهای درگیر سیل تقاضای تعریف عملیات انجام شده گردیده بود که تنها تعداد معدودی از شهرداری ها حاضر به ارسال پاسخ بوده که متاسفانه حتی موارد دریافتی بسیار موجز و خلاصه بوده که نمی توان به طور مشخص اقدامات صورت گرفته را بیان نمود؛ با این حال در ذیل به چند مورد اقدام پس از وقوع سیلاب که توسط شهرداری به صورت جدی و شایسته صورت گرفته و قابل تقدیر است اشاره می گردد:

قبل از وقوع سیلاب:

- * جنگل کاری در حوضه آبخیز دروازه قرآن به ویژه قسمت شرقی آن (شهرداری شیراز)
- * احداث ده مورد بند کنترلی (چک دم) به صورت خشکه چین در یکی از حوزه های شرقی مسیل اصلی دروازه قرآن که منجر به کنترل رواناب شده (شهرداری شیراز)
- * تشکیل جلسات متعدد ستاد مدیریت بحران شهری به جهت آماده باش و فراخوان کلیه نیروهای امدادی و اجرایی شهرداری از ابتدای شروع سیلاب تا عادی شدن اوضاع
- * پایش و رصد مراکز خطرزا و نقاط حساس شهری
- * لایروبی مسیل ها و زهکشی های درون شهری و برون شهری جهت افزایش حداکثری ظرفیت عبور سیلاب

- *جمع‌آوری پل شناور و انسداد مسیرهای شرعی و غربی پل در دزفول (شهرداری دزفول)
- *ساخت سیل بند در طول ساحل کارون. در نقاط مختلف به جهت حفاظت از مناطق مسکونی اطراف خود
- سیل بند کوی ملت، سیل بند پل ششم، سیل بند چنوبیه، سیل بند شهرک پیام در استان خوزستان
- *انسداد مسیرهای ورودی و خروجی به جاده‌های ساحلی و مناطق حادثه‌خیز در دزفول (شهرداری دزفول)
- *نصب داربست در مسیر ساحلی و ایجاد جان پناه
- *تشکیل و فعال‌سازی کارگروه‌های مدیریت بحران شهرداری جهت اجرای تمهیدات لازم برای مقابله با سیل
- *صدور اطلاعیه رادیویی جهت هشدار به شهروندان در خصوص شرایط جوی و اخطار جاری شدن سیلاب
- *اخطار حضوری به پیمانکاران و صاحبان اماکن و دستگاه‌های تفریحی موجود در حاشیه رودخانه و پارک‌های ساحلی
- *احداث دایک‌های حفاظتی و تهیه و نصب پمپ‌های آب به جهت هدایت و تخلیه آنها از سطح شهرها با کمک شهروندان
- *تعیین مسیرهای هدایت آب روان آبها

حین سیلاب:

- *تجهیز و آماده‌سازی کمپ نروزی شهرداری جهت اسکان اضطراری سیل زدگان
- *استقرار اکیپ‌های آتش‌نشانی در سطح شهر
- *حضور پرسنل و ماشین‌آلات شهرداری در محل سیل‌بندها و خدمت‌رسانی در جهت ترمیم آن‌ها
- *امدادرسانی به خودروها و شهروندان گرفتار سیل
- *همکاری با ستاد مدیریت بحران و اعزام ماشین‌آلات به شهرهای سیل‌زده
- *فعال‌سازی اکیپ نجات ساحلی توسط سازمان آتش‌نشانی
- *حضور اعضای ستاد مدیریت بحران شهرداری در جلسات مدیریت بحران
- *تشکیل جلسات مدیریت بحران
- *تعامل با شرکت‌های آب منطقه‌ای
- *اعلام عمومی نسبت به تخلیه شهر و حمل‌وسایل به طبقات بالاتر ساختمان‌ها

پس از سیلاب

- *فراهم ساختن مواد غذایی مورد نیاز سیل زدگان
- *اجرای فوری عملیات پاکسازی نقاط خسارت دیده بر اثر پیشروی آب و جمع‌آوری گل و لای و رسوبات به جای مانده در سطح شهر با کمک سایر نیروها
- *حضور شهرداری در کنار سایر دستگاه‌های اجرایی در محل وقوع سیل در راستای انجام عملیات امداد و نجات
- *فعالیت در کنار نیروهای مردمی در امر ساخت خاک‌ریزها

*رفع آب گرفتگی منازل مسکونی توسط نیروهای خدماتی و امدادی

دوم: اقدامات مخرب شهرداری‌ها در شدت بخشی به سیلاب

تعرضات و تصرفات بسترو حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها

یکی از علل مهم خسارات سنگین مالی و جانی سیل ساخت و ساز در بسترو حریم رودخانه و مسیل‌ها بوده که خشکسالی‌ها و کم‌آبی‌های پی در پی منجر به کم‌اهمیت شدن بسترو حریم رودخانه‌ها و به تبع آن افزایش ساخت و ساز در این مکان‌ها شده که موجبات تشدید سیل را فراهم نموده است. تصرف مجرا و بستر رودخانه در تمامی سیل‌های حادثه ساز جزو عامل اصلی خسارت و تلفات انسانی است. عملکرد نامطلوب دستگاه‌های متولی و ناهماهنگی‌های بین آنها علت اصلی این موضوع می‌باشد. مداخله در بستر رودخانه (عبور تاسیسات در بستر رودخانه، تبدیل بستر رودخانه به پارکینگ عمومی، پارک و...) تغییر و برهم زدن مسیر اصلی رودخانه در شهرها و روستاها این تصرفات باعث کاهش ظرفیت آبگذری رودخانه و کاهش ذخیره کانالی، از بین رفتن پوشش گیاهی، بالارفتن آسیب پذیری و در نهایت به گسترده شدن سیلاب می‌انجامد. مصداق بارز این موضوع احداث شهر شیرین شهر خوزستان در رژیم سیلابی رودخانه کارون است. در شهرهایی چون اهواز ساخت و سازهای درون بستر و حریم نهرهای سیلاب بر اطراف شهر به دلیل عدم رعایت حریم رودخانه‌ها به موجب اجازه ساخت و ساز، احداث اماکن مسکونی و تجاری در مسیل‌ها باعث آلودگی و نشتی و افزایش دبی سیلابی کارون می‌شود. همچنین شهرداری اهواز و گرگان در حاشیه رودخانه کارون و رودخانه گرگان رود بدون توجه به رعایت حریم اقدام به احداث پارک نموده است که این دخل و تصرف غیرمجاز در بستر و حریم کیفی و کمی رودخانه، آبراهه‌ها، نهرها و مناطق پایین دست سدها، حاشیه دریاها و دریاچه‌ها منجر به کاهش عرض بستر آن‌ها و خروج از حالت طبیعی شده است. در استان لرستان همه سگونتگاه‌های شهری که دچار آسیب‌های جدی شده‌اند در مسیر حرکت کشکان رود بوده علی‌الخصوص پس از شهر خرم‌آباد که دو رود گرگانه و خرم رود به یکدیگر می‌رسند و حجم و سرعت آب چند برابر می‌شود. در جریان این سیل فشار بسیار زیاد آب با سرعت بالای عبور از شهرها و روستاهای استان لرستان موجب شسته شدن خاک، تخریب دیوار ساحلی رودخانه‌ها و خسارت بسیار به ساختمان‌ها و زیرساخت‌های واقع در مناطق پایین دست شده است. به طوری که برخی از شهرها همچون پلدختر دچار آسیب‌های جدی گردیده‌اند و دیوارهای حائل و حفاظتی داخل شهر پل دختر آسیب جدی دیده‌اند.

تجاوز به حریم رودخانه‌ها و بستر طبیعی آن عاملی است که موجب می‌شود در هنگام سیلاب آب به شدت تمامی ساختمان‌ها و تاسیساتی که در بستر رودخانه غیر مجاز احداث شده است از بین ببرد. احداث ساختمان‌های مختلف در محل سیل بند‌ها خود مانعی در برابر حرکت طبیعی آب ایجاد می‌کند و نهایتاً سیل به درون شهر جریان می‌یابد در حالی که در صورت رعایت بستر رودخانه‌ها و حریم‌ها شدت ویرانگری سیل کاهش پیدا می‌کند. همچنین بسیاری از ساخت و سازها خلاف اصول فنی، بهداشتی و ایمنی صورت می‌گیرد. توجه به ساخت و ساز اصولی از جمله رعایت حریم رودخانه‌ها و همچنین رعایت اصول ایمنی همچون رعایت مقررات استحکام منجر به کاهش اثرات ویرانگر سیل می‌گردد. لذا شهرداری‌ها می‌بایست در صورت مشاهده ساخت و ساز غیر اصولی علاوه بر جلوگیری از ادامه ساخت، پرونده تخلف را به کمیسیون ماده صد جهت تعیین ضمانت اجرای مناسب ارجاع دهند. نکته حائز اهمیت در این خصوص اقدام به موقع شهرداری در جلوگیری از ساخت و ساز غیر مجاز می‌باشد. چرا که علاوه بر آن که با کمترین هزینه، مانع ساخت و ساز غیر اصولی می‌شود بلکه از اتلاف منابع عمومی و خصوصی نیز جلوگیری می‌گردد. متأسفانه به علت ضعف امکانات موجود در برخورد با متخلفان و همچنین نگاه درآمدی شهرداری به جریمه‌های ساخت و ساز، شاهد ایجاد خیل عظیمی از ساختمان

گزارش ملی سیلاب‌ها

های غیر اصولی می‌باشیم که جان شهروندان را در خطر می‌اندازد که در نهایت با ارجاع موضوع به کمیسیون ماده صد منجر به تخریب یا جرمه‌های کلان می‌گردد که این مهم خود تشویقی به خصوص برای انبوه سازان در جهت ساخت و ساز غیر اصولی می‌باشد و برای سایر شهروندان علاوه بر هزینه‌های گزاف، منجر به اتلاف حقوق خصوصی آن‌ها می‌گردد. چرا که شهرداری با فقدان برخورد قاطع و به موقع خود، بر ساخت و ساز غیراصولی صحنه می‌گذارد. عدم رعایت اصول شهرسازی و مقررات ساخت و ساز ساختمان‌ها (من جمله مقررات ملی ساختمان‌ها) احداث سازه‌های تقاطعی نامناسب (پل‌ها، آبروها) برداشت بی‌رویه مصالح از بستر رودخانه‌ها غفلت از ایمنی زیرساخت‌ها در مقابل حوادث طبیعی که ناشی از استهلاک زیرساخت‌ها، اشتباهات طراحی، اشکالات در اجرا و نحوه نگهداری از قصورات شهرداری در زمینه ساخت و ساز می‌باشد که لزوم برخورد قاطع با متصرفین اراضی بستر و حریم رودخانه و نظارت جدی بر ساخت و ساز به جهت جلوگیری از عدول کارفرمایان و اعمال سلیقه در کاهش کیفیت و عمر ساخت سازه‌ها امری مهم و نیازمند سازو کار قانونی می‌باشد.

عدم کسب مجوز شهرداری از وزارت نیرو در دخل و تصرف در بستر و حریم رودخانه‌ها و..

به موجب قانون توزیع عادلانه آب هر گونه حفاری و دخل و تصرف در بسترو حریم رودخانه‌ها منوط به کسب مجوز از وزارت نیرو- سازمان آب منطقه‌ای- می‌باشد. لیکن بسیاری از سازمان‌ها از جمله شهرداری‌ها بدون اخذ مجوز از سازمان مارالذکر اقدام به دخل و تصرف در مناطق یاد شده بدون رعایت اصول شهرسازی و ایمنی می‌نمایند که در جریان سیلاب اخیر بسیاری از اماکن و ساخت و سازهایی که بدون رعایت حریم در بستر یا مجاورت رودخانه‌ها صورت گرفته است تخریب و با سرعت بخشیدن قدرت تخریب، منجر به خسارات مالی و جانی گردیده است. البته باید خاطر نشان کرد که حریم تعیین شده از سوی وزارت نیرو نیز بعضاً دقیق نبوده و می‌بایست با توجه به نوع رودخانه تعیین گردد. به عنوان مثال در مناطق دشت (گلستان و خوزستان) امکان تعیین حریم دقیق نمی‌باشد لیکن در مناطق کوهستانی به علت طی مسیر مستقیم، تعیین حریم عددی امکان پذیر می‌باشد. متأسفانه همین حریم محدود و کوچکتر از میزان واقعی نیز توسط شهرداری‌ها رعایت نمی‌گردد و آن‌را از حالت طبیعی خارج و با ساخت و ساز (خود راسا به ساخت پارکینگ یا پارک و.. رو آورده یا اجازه ساخت و ساز بدون رعایت حریم را می‌دهند) که موجبات خسارات جبران ناپذیر ناشی از سیل را فراهم می‌آورد.

تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ مقرر داشته است که « شهرداری‌ها مکلفند برای اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند» مطابق با متن سابق ماده حریم و بستررودخانه‌ها متعلق به شهرداری بوده؛ لذا شهرداری راسا دارای جواز تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها بوده است. اما با اصلاح ماده، شهرداری مکلف به اخذ مجوز از وزارت نیرو شده؛ با این قید که در ماده اصلاحی نیز اصل بر امکان تصرف در بستر رودخانه است و تنها اخذ مجوز از وزارت آب و برق (وزارت نیرو) شرط لازم آن به شمار می‌رود. با تصویب قانون توزیع عادلانه آب، ماده ۹۶ منسوخ شده و ملکیت بستر و حریم رودخانه‌ها متعلق به حکومت جمهوری اسلامی ایران و نه شهرداری است. مطابق با ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ « بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از این که آب دائمی یا فصلی داشته باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است.» همچنین «ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو.»

گزارش ملی سیلاب‌ها

در خصوص مصداق بارز نقض این مواد قانونی می‌توان به سیلاب شیراز و تغییر آبراهه اشاره کرد که نه به امروز بلکه از سال‌های دور آغاز شده و اثرات مخرب آن را امروزه نظاره‌گر می‌باشیم. برخلاف قانون توزیع عادلانه آب که هرگونه اعیانی، حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها، آبراهه‌ها و... را منوط به کسب اجازه وزارت نیرو می‌داند، هیچ‌گونه مستندی دال بر اخذ مجوز سازمان آب منطقه‌ای شیراز توسط شهرداری شیراز در خصوص اقدامات صورت گرفته در دهه ۱۳۶۰ ارائه نگردیده است. حتی در مکاتبات موجود میان شهرداری شیراز و شرکت منطقه‌ای فارس مشاهده می‌شود که شرکت آب منطقه‌ای در کلیه تذکرات خود، به منسوخ شدن تبصره ۶ ماده ۹۶ اشاره دارد؛ به نظر می‌رسد شهرداری شیراز منسوخ شدن ماده را نادیده گرفته و براساس آن عمل می‌نماید. رییس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب به شماره ۱۵۰۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۴/۲ اذعان داشته‌اند که طبق استعلام صورت گرفته از قوه قضاییه این تبصره منسوخ شده است: «چون تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با ماده ۲ قانون آب ملی مصوب ۱۳۴۷ در مورد مالکیت بستر انهار طبیعی و رودخانه‌ها مغایر و متضاد است لذا به حکم ماده ۶۵ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، تبصره مذکور در آن قسمت که مغایر با ماده ۲ قانون آب است ملغی بوده و بخشنامه شماره ۹۸۴۰/۳۱۰/۱۰/۵۴ سازمان ثبت اسناد و املاک به خلاصه اینکه (مداخله شهرداری در مورد بستر و حریم رودخانه‌ها مورد ندارد و مقررات تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با تصویب قانون آب در این قسمت منسوخ است). صحیح و موافق موازین قانونی شناخته شد.» لذا این ماده در مقام بیان ممنوعیت ابتدایی تصرف از جمله فعالیت‌های عمرانی در بستر و حریم رودخانه‌ها بوده و تنها با مجوز وزارت نیرو این ممنوعیت رفع می‌شود. لیکن شواهد گویای آن بوده که شهرداری‌ها در دوره‌های مختلف بدون اخذ مجوز از وزارت نیرو- شرکت آب منطقه‌ای- راسا اقدام به دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها می‌نمایند. شهرداری شیراز در دهه ۱۳۶۰ با تغییر مقطع طبیعی گذر سیلاب و محدود نمودن آن همراه با اجرای مجرای زیرسطحی و نصب شبکه فلزی آشغالگیر در مدخل آن، موجب کاهش ظرفیت عبور سیل و سرریز شدن مازاد آن بر ضلع شرقی بلوار هفت تنان در مجاورت دروازه قرآن گردیده است. اگر سیل در مقطع مسیر طبیعی خود جریان می‌یافت، احتمالاً در پایین دست نهایتاً منجر به بروز مشکلاتی همچون آب گرفتگی مجاری در محله سیل آباد می‌گردید. (کانون کارشناسان رسمی دادگستری فارس، ۲۵ خرداد ۱۳۹۸: ۳) هیأت کارشناسی فارس براساس دستور بازپرسی دادسرای شیراز که مسئول بررسی علل و مقصر حادثه اخیر بوده‌اند بیان می‌دارند که انجام عملیات لوله‌گذاری از سوی شهرداری بدون هماهنگی با شرکت آب منطقه‌ای و کسب مجوز از آن مرجع بوده و در خلال ۶۶-۱۳۶۳ که بدون هماهنگی و بدون رعایت اصول فنی طراحی و اقدام نموده. چه بسا در صورت هماهنگی با شرکت آب منطقه‌ای بعثت اشراف بیشتر این شرکت طرح مناسب‌تر اجرا می‌گردید.

شرکت آب منطقه‌ای شیراز نیز اذعان می‌دارد که پیش از سیلاب، اخطار و تذکرات پی در پی به شهرداری شیراز و پیمانکاران آن داده است و عملیات آن‌ها را از طریق گروه‌های گشت و بازرسی متوقف نموده است. بنا بر اعلام این سازمان، شهرداری شیراز بدون هماهنگی و اخذ مجوزات لازم اقدام به دخل و تصرف غیراصولی و فنی در حریم و بستر رودخانه‌ها تحت عنوان ایجاد معابر، دوربرگردان، کنارگذر، احداث پل، توسعه صنعت گردشگری و... نموده است. مکاتبات مستمر با نهادهای بالادستی شامل استانداری، دفتر فنی، مدیریت بحران مبنی بر فعالیت‌های بدون مجوز شهرداری که در نهایت به تصمیم نامه علیه این شرکت منجر شده است. تذکرات متعدد شرکت آب منطقه‌ای به شهرداری شیراز مبنی بر رعایت مقررات مربوط به اصول فنی و حقوقی بستر و حریم رودخانه‌ها که در آخرین مکاتبه طی نامه شماره ۲۴۸۹/۲۱۰ مورخ ۹۷/۱۰/۸ مقرر گردیده بود که قبل از هرگونه فعالیت عمرانی در مجاورت مسیل و پهنه‌های آبی در حریم و محدوده شهری مجوزات لازم را از وزارت نیرو اخذ

و نسبت به اصلاح طرح‌های اجرا شده معیوب قبلی و رفع معایب آن‌ها اقدام نماید که مستندی دال بر اقدامات شهرداری در خصوص مکاتبات یاد شده وجود ندارد و نشان از اصرار شهرداری بر تخطی از قوانین مربوطه دارد.

این شرکت ضمناً ابراز می‌دارد که در پی استعلامات شهرداری در خصوص تعیین حدود بستر و حریم رودخانه پاسخ داده است. ضمناً علاوه بر اعلام برخی نقاط حادثه ساز به شهرداری در سال‌های گذشته، مکاتباتی با مراجع بالا دستی به منظور جلوگیری از هرگونه اقدام بازسازی بدون رعایت ضوابط فنی داشته که بدون نتیجه مانده است. تذکرات متعدد خود موید این امر است که چه در زمان فعالیت شهرداری کنونی و چه در زمان فعالیت شهرداری‌های سابق ساخت و ساز بدون مجوز در بستر رودخانه‌ها به امری معمول بدل شده است و تذکرات شرکت آب منطقه‌ای اثری در کاهش اینگونه اقدامات شهرداری نداشته است.

در مقابل علی‌رغم اینکه به موجب قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ وزارت نیرو متولی رودخانه‌ها و آبراهه‌ها معرفی گردیده است و اقدامات شهرداری شیراز در تصرف و ایجاد ساخت و ساز در آبراهه با مسیل دروازه قرآن در دهه ۱۳۶۰ صورت گرفته و قانون در آن زمان لازم‌الاجرا بوده است، هیچ‌گونه مستندی دال بر ممانعت از دخل و تصرف شهرداری شیراز در آبراهه مذکور وجود نداشته تنها به تذکر اکتفا نموده و اقدامات جدی‌تر از سوی این سازمان صورت نگرفته است. به موجب ماده ۱۳ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی «وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی، شهرداریها و همچنین سازمانها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرحهای مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیله‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی را استعلام نمایند. هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است. متخلفان از این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.»

در ماده فوق شهرداری موظف به اخذ موافقت کتبی وزارت نیرو برای تصرف در بسترو حریم می‌باشد. در بند پایانی قید شده است که متخلفین این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.

همچنین به موجب آیین‌نامه تعیین حد و بستر رودخانه‌ها و مسیل‌ها وزارت نیرو مکلف است که از طریق شرکت آب منطقه‌ای حد بستر و حریم تمام رودخانه‌ها و مسیل‌ها را تعیین و موضوع را تا حصول نتیجه پیگیری کند. اجرا نکردن کامل آیین‌نامه و اختلاف‌ها و ناهماهنگی‌ها بین سایر دستگاه‌ها به خصوص شهرداری‌ها، وزارت کشور، و وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو در این مورد در نهایت منجر به موارد بیشتر تجاوز به بسترو حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها شده است.

تغییرات کاربری در حریم شهر و حریم و بستر رودخانه

یکی از علل مهم خسارت بار بودن سیلاب‌ها تغییرات کاربری غیراصولی و عدم تطابق آن با توانایی اراضی می‌باشد. این مهم اولین بار در ایالات متحده آمریکا به چشم می‌خورد زیرا در برآوردهای انجام شده، میزان خسارت سیل در آن کشور از حدود ۱۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۰۰ به حدود ۳۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۶۰ رسید و سیلابی که در سال ۱۹۷۲ در آن کشور به وقوع پیوست معادل سه میلیارد دلار خسارت ایجاد نمود. بررسی‌های انجام شده علت افزایش خسارات را افزایش تکرار یا بزرگی طغیان‌ها اعلام نکرده است بلکه این افزایش خسارات نتیجه تغییر کاربری دشت‌های سیلابی و اراضی سیل‌گیر مجاور رودخانه‌ها و مسیل‌ها بوده است. لذا مدیریت کاربری زمین نقشی مهم در تعدیل سیلاب و کنترل آن دارد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

دخالت درمسیل ها و دستکاری آب گذرها، عدم توجه به ضوابط و استانداردهای شهرسازی، عدم رعایت حریم مسیل ها و رودخانه ها از جمله مواردی است که به کرات در کشور ما مشاهده شده و موجبات شدت گیری سیل را فراهم ساخته است. در حالی که با منطقه بندی، تنظیم کاربری اراضی و رعایت اصول تفکیک اراضی و تدوین ضوابط و مقررات ویژه در جهت حفظ کاربری های مطابق با مناطق سیل خیز می توان در چارچوب مدیریت جامع سیلاب قدم برداشت. تغییرات کاربری زمین در راستای کاهش زیان ها و خسارات سیلاب می تواند گامی مثبت در جهت مدیریت سیلاب باشد. به عنوان مثال کاربری یک منطقه که در معرض سیل قرار دارد می تواند به کاربری کم اهمیت تر اختصاص یابد.

طراحان شهری با لحاظ ملاک های گوناگون نوع کاربری مناطق مختلف را تعیین می نمایند و تغییرات کاربری که بایستی به موجب قانون از سوی کمیسیون ماده ۵ با اعمال نظر کارشناسانه صورت گیرد گاهی بدون کسب تکلیف از آن مرجع و گاه با کسب مجوز از آن بدون رعایت کاربری مجاز صورت می گیرد. نظام حقوقی تغییر کاربری در داخل و خارج از محدوده شهرها متفاوت بوده و مدیریت آن در حوزه شهرها با شهرداری ها و در خارج از محدوده شهرها با وزارت جهاد کشاورزی می باشد. علی رغم تصویب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها مصوب ۱۳۷۴ وقوانین سخت گیرانه در نظام تغییر کاربری، تخریب خیل عظیمی از زمین های کشاورزی و باغات و ویلاسازی در آن از جمله معضلات نظام شهرسازی کنونی می باشد که از عدم اجرای این قانون حکایت دارد. افزایش کاربری مسکونی، نظامی، تجاری و حمل و نقل در حوضه آبخیز از جمله عوامل موثر در خسارات سیل از جمله در شهر شیراز می باشد. بنا بر گزارش هیات کارشناسان فارس تغییر کاربری های صورت گرفته در حریم قانونی شهر شیراز واقع در حوضه آبخیز دروازه قرآن و همچنین توسعه و احداث راه ها و معابر در محدوده مذکور با موافقت و اطلاع اداره کل راه و شهرسازی به عنوان دبیر کارگروه امور زیربنایی شورای برنامه ریزی و توسعه استان فارس انجام شده یا این اداره کل اقدام موثر و بازدارنده ای در مخالفت با تغییر کاربری ها انجام نداده است. این امر موجب تبدیل سطح قابل توجهی از پوشش طبیعی اراضی حوضه آبخیز به سطوح آسفالت و صیقلی و به تبع آن افزایش ضریب رواناب در حوضه آبخیز شده است.

مداخله در حاشیه و بستر رودخانه ها از طریق تغییر کاربری زمین از حاشیه ای سبز و طبیعی به بخش های ساخته شده، تغییر مسیر رودخانه، کاهش نفوذناپذیری بستر، مسدود کردن و تغییر مسیر از آبراهه ها به آبراهه مجاور سبب اختلال در ارتباط قسمت های مختلف اکوسیستم رودخانه ها و شهری و اراضی پیرامونی شده است. مانند تبدیل آبراهه دروازه شیراز به جاده اصلی تغییر کاربری اراضی بستر و حریم به پارک و رستوران در بازه های شهری. عدم نظارت بر تغییر کاربری اراضی به خصوص در استان های شمالی که در معرض سیل های ناگهانی هستند منجر به شدت گرفتن تلفات و خسارات شده است.

ضعف عملکرد شهرداری ها و دهیاری ها در روش های سازه ای و غیر سازه ای:

شاید بتوان مهم ترین علت تشدید سیل اخیر از جمله در استان های چون گلستان را اقدامات ضعیف سازه ای و غیرسازه ای کنترل سیل در نظر گرفت. طرح ها و راهکارهایی که به منظور پیش گیری و کاهش خسارات سیل برنامه ریزی و اجرا می شود را می توان به دو دسته عمده سازه ای و غیرسازه ای تقسیم کرد. در روش های سازه ای عمدتاً با اجرای طرح هایی نظیر سدسازی، احداث سیل بند و خاکریزها، ساماندهی و لایروبی رودخانه ها و.. سیلاب کنترل می گردد در روش های غیر سازه ای با عملیات نظیر پهنه بندی اعمال مقررات خاص، سیستم هشدار و غیره موجبات کاهش اثرات سیل را فراهم می آورد.

در این خصوص باید خاطر نشان کرد اقدامات مهندسی رودخانه نظیر تهیه نقشه های پهنه بندی سیلاب و مطالعات مرحله دوم ساماندهی تنها در بخشی از رودخانه های گلستان انجام شده است. تجربه نگرفتن از سیل ۱۳۸۰ و ۱۳۸۱ و همچنین انجام ندادن اقدامات موثر سازه ای نظیر احداث سدهای کوچک در سرشاخه ها، دیواره های محافظتی با دوره برگشت مناسب لایروبی و آزادسازی و مقاوم سازی ساختمان ها قطعا به تشدید چشم گیر خسارات انجامیده است. اقدامات غیر سازه ای کنترل سیلاب نظیر سیستم های هشدار، تهیه نقشه های خطر، مدیریت مخازن و بیمه سیل نیز در سیل اخیر عملکرد موثری نداشته اند. در کشورمان عمده راه های مدیریت و مقابله با سیلاب مبتنی بر روش های سازه ای بوده که دچار نقص و ضعف فراوان است. این در حالی است که با برخی اقدامات غیرسازه ای و کم هزینه، میتوان اقدامات موثرتری در پیش گیری سیلاب انجام داد.

ضعف عملکردی شهرداری ها گستره ای از اقدامات سازه ای، غیرسازه ای، تحقیقاتی و عملیاتی را در بر می گیرد که به اختصار عبارت است از:

*عدم توجه به پهنه بندی مخاطره سیل و ضعف در شناسایی

شناسایی پهنه های در معرض خطر سیل در اختیار شرکت آب منطقه ای گذاشته شده که عمدتا مانند شهر پلدختر شامل چنین مطالعاتی در داخل شهرها نمی باشند.

*تاکید صرف بر سازو کارهای سازه ای با هدف مهار کنترل و احتراز از وقوع سیل در تمامی طرح های عمرانی

*عدم به کارگیری ظرفیت های قانونی در مرحله اقدامات پیش گیرانه

*نبود سیستم های هشدار سیل در حوضه های رودخانه ای

*عدم اجرای صحیح جداره و بستر رودخانه و اقدامات سازه ای پیش گیرانه

*عدم وجود سازه های کنترل سیل در مناطق شهری و روستایی حساس (دیواره های سیل بند)

*عدم انجام اقدامات اساسی در اجرای طرح های پیشگیرانه

*عدم وجود اطلاعات کافی در رابطه با رودخانه درون شهری و عدم وجود همکاری بین سازمان ها و نهادها که بتواند به مشاوران تهیه طرح ها در جهت پهنه بندی سیل یاری نماید. به عنوان مثال به صراحت در پاسخ رسمی به استعلام مشاور طرح جامع شهر پلدختر از سوی دستگاه دولتی بیان می گردد که رودخانه ها و مسیل ها حوالی شهر بدلیل در اولویت نبودن مطالعه نگردیده اند و این شرکت در ارتباط با مسایل و مشکلات درون شهری پلدختر اطلاعی در اختیار ندارد.

*ضعف جدی در شناسایی پهنه های در معرض خطر سیل بعلت ضعف وزارت نیرو یا شرکت های آب منطقه ای و عدم همکاری مناسب در زمان تهیه طرح های جامع و تفصیلی بین این نهاد و مشاوران تهیه کننده طرح ها موجب شده است نقشه بندی سیلاب وجود نداشته یا دارای اطلاعات کافی نباشد و یا اینکه بدون توجه به خصوصیات رودخانه و تراز سکونتگاه و توپوگرافی منطقه باشد

*عدم توجه کافی به ظرفیت ها و قابلیت های ابزاری برنامه ریزی طراحی و مقررات ساخت و ساز به مدیریت و کاهش خطر سیل

علی رغم تکرار رویدادهای سیلابی

*عدم توجه کافی به مسئله سیل در طراحی و اجرا

که نمونه این عدم کارایی تخریب پل های درون شهری شهرهای پلدختر و خرم آباد می باشد که با توجه به رویداد سیلابی در نظر گرفته نشده است. که علاوه بر اختلال در امداد رسانی (مانند پلدختر) و اختلال در رفت و آمد (مانند خرم آباد) خود عامل تشدید سیل بوده است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

*عدم استقرار تیم پایش به منظور پاکسازی دهانه ورودی مجرای انتقال سیلاب در دروازه قرآن و هشدار و اطلاع رسانی در وضعیت اضطراری قبل از وقوع سیل (شهرداری شیراز حین وقوع سیل)

*عدم اقدام لازم در تملک اراضی موردنیاز جهت انجام فعالیت ها و طرح های پایش گیرانه در مسیل دروازه قرآن

*عدم اجرای طرح های تکمیلی بعدی از جمله سازه های تاخیری، علی رغم انجام مطالعات و تهیه طرح توسط مشاوران طرف قرارداد با شهرداری در سالهای ۱۳۶۹ تا کنون.

*عدم تهیه طرح خطرپذیری شهر در مواجهه با مخاطره سیل و عدم ایجاد ساختار قانونی ستاد مدیریت بحران در شهرداری (از زمان تصویب آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور)

به عنوان مثال براساس گزارش هیات کارشناسان استان فارس، اجرای طرح لوله گذاری از حوضچه تامله سیل آباد و رودخانه خشک شیراز در خلال ۶۶-۱۳۶۳ که دارای نقص طراحی و اجرا و بدون اخذ مجوز از شرکت آب منطقه ای که براساس تحقیقات صورت گرفته پس از سیلاب سال ۱۳۸۳ و مطالعات انجام شده توسط شرکت مشاور آمایش آب و خاک در سال ۱۳۸۷ طرح اجرا شده براساس مطالعات هیدرولوژی حوضه آبخیز به صورت صحیح طراحی و اجرا نشده است.

*عدم توجه به مطالعات صورت گرفته در خصوص اصلاح سازه ای. در خصوص سیلاب شیراز پس از اجرای طرح لوله گذاری، نقاط بحرانی دروازه قرآن دچار بیرون زدگی آب از حوضچه می گردد که براساس قرارداد شهرداری با شرکت مشاور آمایش آب و خاک در سال ۱۳۸۷ به عنوان مشاور قرارداد، این شرکت وجود حوضچه های تاخیری و رسوب گیر و ایجاد خط لوله جدید را ضروری دانسته که متأسفانه اقدامات لازم در جهت اجرایی ساختن این مطالعات از سوی شهرداری صورت نگرفته است

*عدم شناخت نقاط بحرانی و مدیریت آن

متأسفانه علی رغم صدور اخطاریه های مکرر سازمان هواشناسی و تحقیقات صورت گرفته، شناسایی نقاط بحرانی و مدیریت آن و ایجاد تمهیدات لازم دچار ضعف اساسی در شهرداری ها بوده است به عنوان مثال شهرداری شیراز به علت عدم شناخت نقطه بحرانی و مدیریت آن و عدم شناخت نقایص طرح اجرا شده قبلی و عدم توجه به بازنگری (سال ۱۳۸۷ طرح شرکت مشاور آمایش آب و خاک و سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴ طرح شرکت مشاور آبسار فارس) و همچنین طرح های تکمیلی ارائه شده مشاور آبسار فارس طی نامه شماره ۲۹۹/۱۱۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱ و عدم هماهنگی و پیگیری مکاتبات قبلی شهرداری به شرکت آب منطقه ای و عملیاتی نشدن طرح مذکور و عدم توجه به هشدارهای سازمان هواشناسی قبل از وقوع حادثه قصور نموده است.

*درس نگرفتن از سیل های اخیر

از مهم ترین ضعف های شهرداری ها تاثیر نگرفتن از سابقه تاریخی سیل در کشور و عدم آمادگی برای مقابله با این رویداد می باشد.

*عدم وجود شبکه جمع آوری آب های سطحی یا وجود نواقص آن نیز در بسیاری از شهرها باعث ابگرفتگی معابر یا ورود آب به منازل و تاسیسات شده است.

*عدم انجام طرح های مرتبط با سیل مانند طرح جامع مهار سیلاب و آب باران و طرح های مطالعاتی و بازنگری و متعاقب آن

*احداث اعیانی های غیرمجاز در بستر و حریم رودخانه

*برداشت غیرقانونی و بی رویه شن و ماسه تخلیه هرگونه نخاله و زباله و حفرچاه

*عدم استقرار اکپ‌های مجرب در کنار حوضچه و هماهنگی با سایر دستگاه‌های ذیربط از جمله نیرو انتظامی و ستاد حوادث غیرمترقبه

*عدم استقرار تیم پایش و ماشین آلات موردنیاز برای جمع‌آوری آشغال از روی شبکه آشغالگیر دهانه ورودی مجرای زیرسطحی انتقال سیلاب، می‌توانست ظرفیت تخلیه حداکثری مجرای زیرسطحی را محقق نماید که درکی دال بر استقرار تیم پایش و ماشین آلات مورد نیاز مشاهده نگردید. گزارش هیات ک شیراز

*عدم کنترل و ممانعت از تخلیه زباله و ضایعات ساختمانی در بالادست مجرای زیرسطحی انتقال سیلاب، سبب کاهش حجم مفید حوضچه تنظیمی بالادست و بروز اختلال در عملکرد مجرای زیرسطحی شده است. گزارش هیات ک شیراز

*عدم رسیدگی منظم به مسیل‌های خشک و لایروبی مسیل‌ها

*نبود استانداردهای مشخص برای ارتقا و ترمیم و نگهداری دیواره‌های سیل در برخی شهرها همچون پلدختر و خرم‌آباد این دیواره‌ها تخریب که منجر به افزایش خسارت به ساختمان‌ها و زیرساخت‌های پشت آن‌ها شده است

*عدم احداث دو بندتاخیری پیش‌بینی شده در طرح‌های مطالعاتی از سوی شهرداری شیراز

*مشکلات کانال‌ها از جمله عدم توانایی انتقال سیلاب از طریق کانال‌ها به دلیل قطر کم آن‌ها، وجود ضایعات و آشغال و خروجی‌های نامناسب آن‌ها

*عدم رعایت اصول آمایش سرزمین و تخصیص کاربری ناصحیح

*توجه ناکافی بر مدیریت اصولی آبخیزهای بالادست و استفاده ناکافی از راهکارهای زیستی و سازه‌ای

*عدم مدیریت صحیح مسیرهای انحراف آب به تالابها و گودالهای طبیعی مجاور مسیر رودخانه

*نبود فرماندهی متمرکز و واحد

*ضعف زیرساخت‌ها

رعایت نکردن ملاحظات فنی در طراحی زیرساخت شهری و بین‌شهری یکی از علل اصلی رخداد سیل اخیر شهر شیراز در مسیر ورودی به این شهر، تغییر کاربری مسیل مجاور این مسیر و همچنین عدم وجود سازه آبگذر موثر جایگزین در شرایط دبی سیلابی بوده است.

*ضعف تاب‌آوری زیرساخت‌های شهر اهواز در خصوص زیر آب رفتن گذرها در محل عبور بلوارهای ساحلی از زیر پل‌های سوم،

سیاه، نادری، سفید و پنجم

*ضعف تاب‌آوری زیرساخت‌های تخلیه آب سطحی به رودخانه کارون در هنگام سیلابی شدن

*ضعف سیستم برداشت آب خام جهت آبیاری فضای شهری

علی‌رغم ضعف زیرساخت‌ها و ضعف کیفیت اجرا و نظارت بر آن در نظام ساخت و ساز کشور، شهرداری اهواز در پاسخ به سوالات کارگروه زیرساخت‌ها کیفیت اجرا و نظارت بر اجرای زیرساخت‌ها را بدون مشکل توصیف نموده و مشکل را در جانمایی غیر دقیق و عدم وجود تمهیدات لازم برای جلوگیری از ورود یا دبی سیلاب بالاتر از ۲۵۰۰ متر مکعب بر ثانیه دانسته است.

شهرداری شیراز علت بالا آمدن سطح آب رودخانه و تخریب زیرساخت‌ها را بعثت افزایش دبی به بیش از ۲۵۰۰ متر مکعب بر ثانیه عنوان نموده که باعث زیرآب رفتن پارک‌های ساحلی و بسته شدن دیوارهای ساحلی و پس زدن آب‌های سطحی و فاضلاب به سطح شهر اهواز شده است و بودجه ریزی، اجرا و نظارت زیرساخت را بی‌ارتباط با موضوع سیل اخیر می‌دانند.

لایروبی نکردن رودخانه ها

بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری اشعار می دارد که «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تامین آب و روشنایی به وسایل ممکنه.» لذا بنا بر حکم قانون تنظیف و لایروبی نهادهای عمومی بر عهده شهرداری ها است. علی رغم آن که به موجب قانون توزیع عادلانه آب، لایروبی رودخانه ها بر عهده وزارت نیرو قرار گرفته است لیکن در خصوص لایروبی رودخانه ها مقررهای دیگری نیز وجود دارد که گویای این مدعا می باشند که شهرداری در کنار وزارت نیرو وظیفه می بایست به لایروبی رودخانه ها بپردازند. به طور مثال مدیر کل بحران استانداری فارس طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ خطاب به فرمانداران و شهرداران شهرهای تابعه استان، دستورالعمل اجرایی پیگیری و آمادگی مقابله با حوادث طبیعی فصلی را در ۲۹ بند ابلاغ می نماید، در بند ۷ پایش و نظارت و وکنترل مستمر و پاکسازی و لایروبی دهانه های پل، مسیل ها و ... واقع در شهر را بر عهده ادارات کل راه و شهرسازی، شرکت آب منطقه ای و شهرداری و دهیاری ها قرار داده است. همچنین در نامه مورخ ۹۷/۱۲/۱۱ شماره ص ۵۶/۴۴/۴۷۴۸/۹۷ مدیریت بحران استانداری خطاب به فرمانداران در بند ۸ پیش بینی های ضروری از جمله لایروبی مسیل ها و تخلیه رودها را بر عهده شهرداری، اداره کل راهداری و حمل و نقل و اداره کل راه و شهرسازی قرار می دهد. یکی از علل تشدید خسارت سیلاب اخیر به خصوص در شهر آق قلا استان گلستان، عدم لایروبی به موقع بستر رودخانه بوده است که در اثر آن ظرفیت دبی عبوری از رودخانه های کاهش پیدا کرده و در نهایت به افزایش رقوم سطح آب و به تبع آن افزایش پهنه ی سیلابی منجر شده است. همچنین رودخانه منتهی به دروازه قرآن حسب اطلاعات واصله لایروبی نشده و مجرای عبور آب به طور کامل باز نبوده که منجر به راه افتادن سیلاب مرگبار حاصله از بارندگی در کوه های اطراف شده است که علیرغم هشدار های لازم در خصوص بارش شدید باران از سوی هواشناسی، تدابیر لازم در جهت پیش بینی و اقدامات پیش گیرانه در خصوص لایروبی رودخانه ها مجاور دروازه قرآن و مهار سیلاب ناشی از بارندگی صورت نگرفته است.

لایروبی منظم و اصولی رودخانه ها در شهرهای سیل زده می توانست به کاهش چشم گیر خسارات سیل کمک کند. در سال های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ سالانه به طور متوسط حدود ۳۵۰ کیلومتر عملیات لایروبی رودخانه ها در کشور انجام شده که در مقایسه با طول کل رودخانه ها بسیار ناچیز است. در استان گلستان از ۲۹۰۰ کیلومتر رودخانه استان تنها یک دوم آن لایروبی شده بود و این میزان لایروبی در طی ده سال انجام شد درحالی که حجم رسوب زیاد است. به عنوان مثال در صورت انجام لایروبی رودخانه گرگان رود در استان گلستان افزایش ظرفیت آبگذری رودخانه بین ۳۰ تا ۵۰ درصد امکان پذیر بود که می توانست حجم آب ورودی به مناطق گنبد و آق قلا را به نحو چشم گیری کاهش داد و همچنین سرعت تخلیه آب را از مناطق سیل گرفته نیز افزایش دهد. البته مشخصا به دلیل حجم بالای سیلاب، وارد شدن خسارت اجتناب ناپذیر بود ولی اقدامات بیان شده می توانست اثرات جبران ناپذیر آن را کاهش دهد.

۲-۱۰-۴- خلاهای قانونی

یک:عدم وجود قانون جامع و واحد در خصوص سیل

تشت و پراکندگی قوانین و مقررات و موازی کاری دستگاه های متولی را می توان مهم ترین دلیل ناکارآمدی نظام حقوقی ایران در مدیریت مسائل مربوط به سیل دانست. این پسرفت نظام حقوقی حاکم بر مدیریت سیلاب منجر به این امر گردیده که هر سیلاب، بحرانی غیرقابل جبران برای کشور به همراه داشته باشد

شهرداری به عنوان یک نهاد اصلی در رابطه با مدیریت شهری، نقش پررنگ و ویژه‌ای در ارتباط با سیلاب چه پیش از آن، چه حین وقوع سیلاب و چه پس از آن ایفا می‌کند. به ویژه پیش از وقوع سیلاب، مواد قانونی بسیاری در حوزه اختیارات و تکالیف آن قرار گرفته است که مهم‌ترین آن، حفظ شهر از خطر سیل به موجب قانون شهرداری‌ها می‌باشد. بایستی موردتوجه قرار بگیرد که در خصوص تعیین وظایف و نقش شهرداری در رابطه با مدیریت سیلاب پراکندگی قانونی بسیار وجود دارد به گونه‌ای که برای جست و جو نمودن وظایف شهرداری پیش از وقوع سیلاب در قوانین مختلف مانند قانون شهرداری‌ها، قانون توزیع عادلانه آب، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، قانون نوسازی و بهسازی بافت فرسوده شهر، قانون پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل در کشور و... باید مورد بررسی قرار بگیرند؛ که البته پراکندگی قوانین سبب ابهامات در تعیین وظایف این نهاد و سایر نهادها می‌شود لذا پراکندگی قوانین یکی از مهم‌ترین کاستی‌های نظام حقوقی کنونی در رابطه با سیلاب می‌باشد.

در خصوص تعیین وظایف شهرداری و حدود اقدامات آن نهاد، در حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب، با خلا قانونی بسیاری مواجه می‌شویم؛ چرا که هیچ کدام از قوانین مورد اشاره در فوق- جز قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران- آن هم در یک یا دو مورد- به‌طور صریح و حتی ضمنی به نقش شهرداری اشاره‌ای نداشتند.

اصلی‌ترین قوانین مربوط به کنترل و مدیریت سیل و بستر و حریم رودخانه‌ها قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه مربوط به بستر حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب رسانی، آبیاری و زهکشی است. با مرور مواد قانون توزیع عادلانه آب مشخص می‌شود راهکار موثری برای کنترل و مدیریت سیل پیشنهاد نمی‌کند. این قانون وظایف و اختیارات شهرداری را در خصوص موارد مربوط به حریم رودخانه، نهرها و مجاری فاضلاب شهرها را که وفق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری در مالکیت شهرداری بود سلب و با مداخله وزارت نیرو به امری دست زده که مشکلات بعدی آن را مشاهده نموده ایم.

علاوه بر آن قانون پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸ به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی تصویب شده و تکالیفی و اختیاراتی برای شهرداری‌ها برشمرده است. این قانون تکمیل‌کننده قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ بوده که چگونگی حفظ شهر از خطر سیل را لحاظ نموده است و ناظر بر کنترل و مدیریت سیل و نحوه برخورد با مستحذات در بستر و حریم رودخانه‌هاست. این قانون که به‌طور مشخص در رابطه با سیلاب و مدیریت مطلوب آن به تصویب رسیده است، هیچ‌گاه اجرا نشده و از ظرفیت‌های آن استفاده نشده است؛ لذا این قانون به عنوان اصلی‌ترین قانون در رابطه با سیل در عمل قانون متروکه به شمار می‌آید. اگرچه این قانون جامعیت لازم را برای راهکارهای کنترل و مدیریت سیل ندارد، اما مختص بودن یک قانون جداگانه برای کنترل و مدیریت سیل نشان از اهمیت این پدیده طبیعی دارد.

اولین سند انسجام‌دهنده به مدیریت سیل، نظامنامه تدوین شده از سوی وزارت نیرو می‌باشد که باتوجه به دامنه گسترده موضوعاتی که در آن آمده است مهم‌ترین سند کشور در این زمینه است و گامی اولیه ولی موثر در ارتقا مدیریت سیل به حساب می‌آید. از اقدامات قابل تقدیر در این نظام‌نامه، ضرورت مستندسازی و بازخوانی هر سیلاب پس از وقوع آن و تولید گزارش تحلیل سیلاب است. چنین رویکردی موجبات شناسایی رویه‌های بومی می‌گردد که به تدریج منجر به رشد مدیریت سیلاب در کشور خواهد بود. لیکن این نظام‌نامه صرفاً داخلی وزارت نیرو بوده و در آن وظایف و ارتباطات این وزارت با سایر دستگاه‌های مرتبط با سیل مشخص نشده است و به دلیل برخوردار نبودن از جزییات لازم و شفاف نبودن مسئولیت دیگر سازمان‌ها در سطح ملی (غیر از وزارت نیرو) و نداشتن زمان بندی اقدامات در عمل فاقد جامعیت است. یک سند بالادستی است و برای عملیاتی شدن نیازمند دستورالعمل جزئی‌تر است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

عدم وجود قانون جامع و واحد در خصوص سیل از جمله مهم‌ترین ایرادات نظام حقوقی بوده که منجر به سردرگمی و موازی‌کاری در سیلاب اخیر گردیده است. در جریان سیل اخیر شهرداری‌ها و سازمان‌های زیر مجموعه وزارت نیرو به استناد با تشتت قوانین و مشخص نبودن وظایف آن‌ها در رابطه با سیلاب، از انجام وظایف خود سر باز زده‌اند. پاسخ‌های شهرداری خرم‌آباد به خوبی بیانگر واقعیت امر است. این پراکندگی گوشه‌ای از ایرادات وارد بر نظام حقوقی است. مدیریت واحد شهری خواهد توانست نظام مشتت اداری را سامان بخشد. تدوین قانون جامع در حوزه مدیریت شهری شامل تعیین تکلیف، شفاف‌سازی، هماهنگ‌سازی و نظام‌مند کردن مسئولیت‌ها و روابط دستگاه‌های مختلف در مورد سیلاب بایسته‌ای حیاتی است چرا که وجود قانون جداگانه یا حداقل مواد قانونی صریح و محکم با هدف پیش‌گیری از تشدید تبعات سیل می‌تواند از ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌های موجود جلوگیری نماید. در صورت تعیین وظایف و اختیارات هر ارگان و سازمان اختلاف وظیفه و نظر ایجاد نشده و وظایف محوله بهتر انجام می‌گردد. لذا مدیریت بحران سیل شامل ساماندهی، تصمیم‌سازی و هماهنگی در سطح ملی تهیه طرح‌های محلی اضطراری برای مدیریت سیل نیازمند توجه قانون‌گذار می‌باشد.

دو: تعیین دوره برگشت ۲۵ ساله برای سیل

در آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه انهار، مسیل‌ها مرداب‌ها برکه‌های طبیعی و شیکه‌های آبرسانی، ابیاری و زهکشی بستر اینگونه تعریف شده است آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین می‌شود. در مناطقی که ضرورت ایجاب می‌کند تا سیلاب با دوره برگشت کمتر یا بیشتر از ۲۵ ساله ملاک محاسبه قرار گیرد، شرکت‌های آب منطقه‌ای حسب مورد با ارایه نقشه‌های مربوط و توجیهات فنی از حوزه ستادی وزارت نیرو مجوز لازم را اخذ خواهند کرد.

در حالی که دوره بازگشت سیل در سیل‌های اخیر بیش از ۲۵ سال بوده و این موضوع سبب شده که سیل‌های به وقوع پیوسته پهنه‌ای بسیار بیشتر از حد تعیین شده در آیین‌نامه را تحت تاثیر قرار بدهند. اگر چه رعایت حد بسترو عدم سخت و ساز در آن‌ها در سیل‌های اخیر باعث از بین رفتن کامل خسارات مترتبه نمی‌شده است اما این امر می‌توانست به کاهش خسارات بینجامد.

سه: عدم هماهنگی میان سازمان‌ها

یکی از علل مهم خسارات شدید سیل و عدم انجام اقدامات محوله، فقدان مدیریت جامع سیلاب و عدم هماهنگی میان سازمان‌های متولی امر می‌باشد. مسئله سیل به عنوان یک مسئله صرفاً هیدرولوژیکی در تدوین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها مورد توجه قرار گرفته است در حالی که ابعاد شهرسازانه مسائل مربوط به رودخانه و حرایم آن نیازمند مطالعات بین‌رشته‌ای مانند علم اکولوژی، هیدرولوژی، مورفولوژی، مدیریت بحران و شهرسازی دارد که با نگاهی جامع می‌توان اثرات مخرب سیل را کاهش داد. به عنوان مثال در طرح جامع حمیدیه و اهواز علی‌رغم محتمل دانستن سیل، تنها به مسائل مهندسی رودخانه در مقابله با کاهش خسارات ناشی از سیل می‌پردازد که این باعث عدم هماهنگی میان سازمان‌های متولی از جمله شرکت آب منطقه‌ای، شهرداری‌ها در استان‌های مختلف می‌گردد. همچنین علی‌رغم آنکه به موجب ماده ۴ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو متولی رودخانه‌ها و آبراهه‌ها می‌باشد

گزارش ملی سیلاب‌ها

هر گونه اقدام عمرانی و حفاری در حریم وبستر مسیل و آبراه و رودخانه منوط به کسب اجازه از وزارت نیرو می باشد، در خصوص تبدیل آبراهه دروازه قرآن شیراز نه تنها هیچ گونه مجوزی از سوی شهرداری از وزارت نیرو درخواست نشده بود، بلکه هیچ گونه مستندی دال بر ممانعت وزارت نیرو از این اقدام و حتی تذکر و اختطاری نیز وجود ندارد. همچنین درخواست های مکرر وزارت نیرو و شرکت آب منطقه ای شیراز از شهرداری مربوطه مبنی بر رعایت الزامات فنی و حقوقی بستر و حریم رودخانه و لزوم اخذ مجوز های لازم برای تملیک و تخصیص حرایم رودخانه بدون پاسخ مانده است.

علاوه بر این قوانین مربوط به مدیریت بحران و وظایف تعیین شده در آن به گونه ای تنظیم شده است که در عمل نهادهای بسیاری متولی سیلاب هستند؛ در حالی که همکاری، تعامل و هماهنگی لازم و شایسته میان این دستگاه ها وجود ندارد. نقص مهم در متولی و مسئول دانستن نهادهای متعدد در مدیریت سیلاب، عدم انسجام در اقدامات صورت گرفته پیش از وقوع سیلاب است که این مساله نشان دهنده فقدان مدیریت جامع سیلاب می باشد. مدیریت جامع سیلاب فرآیندی است شامل برنامه ریزی، سازماندهی، هدایت و کنترل در جهت هماهنگی و همسو نمودن فعالیت های افراد، گروه ها، سازمان هایی که برای تحقق مهارو کنترل سیلاب تلاش می کنند. هماهنگی به معنای ایجاد تسهیلات اعضا برای یکدیگر و نه ایجاد مانع برای یکدیگر می باشد. مدیریت جامع سیلاب به یک گروه یا نهاد خاص مانند شهرداری محدود نمی باشد بلکه لازم است در جهت هماهنگی نهادهای مختلف مسئول در حوزه مدیریت شهری، ساختار سازمانی و ارتباطی لازم میان آن ها ایجاد شود که متأسفانه این خلا مهم در نظام حقوقی و مدیریتی کشور وجود دارد.

نکته دیگر عدم تفکیک صریح وظایف نهادهای مختلف در مدیریت سیلاب می باشد که با ملاحظه قوانین پراکنده مشخص می گردد که مرز روشن و دقیقی میان وظایف نهاد های مختلف وجود ندارد که این منجر به موازی کاری و یا عدم انجام وظایف به تصور عدم صلاحیت خویش و صلاحیت سازمان دیگر می باشد. به عنوان مثال یکی از وظایف شهرداری ها، ایجاد مجاری آب در محدوده شهرها می باشد. احداث شبکه فاضلاب شهری که وظیفه دفع میزان قابل توجهی از آب و فاضلاب مناطق شهری را بر عهده دارد، به اداره آب و فاضلاب محول شده است در پاسخ شهرداری دزفول در پاسخ به چگونگی ایجاد مجاری آب مصرح در بند یک ماده ۵۵ قانون شهرداری ها به اختلاف نظر و تداخل مسئولیت میان این سازمان و اداره آب و فاضلاب اشاره می نمایند که به عنوان مثال تفسیر اداره آب و فاضلاب از دفع فاضلاب صرفاً آب هایی است که از طریق لوله های فاضلاب منازل خارج می شود، در صورتی که آب های ناشی از بارندگی و یا شستشوی حیاط منزل که به طور مستقیم وارد جویها و کانال خیابان ها می شود را مشمول طرح دفع فاضلاب ندانسته و طرحی برای جمع آوری و دفع روان آب ها نداشته و آن را جزو وظایف شهرداری می داند. همچنین آن بخش از دفع آب های سطحی که از جوی ها و کانال های شهری به خارج از هدایت می شوند از طریق زهکش های کشاورزی حاشیه شهر دفع می گردند که این امر به طور مستمر محل اختلاف بین دو سازمان (سازمان شهرداری و شبکه بهره برداری آب وزارت نیرو) می باشد. (لایروبی مستمر عبور آب و رفع موانع احتمالی بر روی زهکش ها مانند پل های غیر مجاز و غیره از جمله موارد اختلاف است).

گاه قانون و دستورالعمل های تصویب شده به دلیل تقسیم نادرست وظایف و عدم تناسب با امکانات سازمان یا اداره مسئول و عدم تعیین مرجع صالح منجر به اختلاف میان دستگاه ها می گردد. به عنوان مثال در دستورالعمل ستاد مدیریت بحران در خصوص مسئولیت آواربرداری و خروج اجساد از زیر آوارها در حوزه شهرها بر عهده سازمان آتش نشانی شهرداری گذاشته شده است در حالی که توان نیرو ها و تجهیزات آتش نشانی جوابگوی حجم زیاد آوار برداری امداد و نجات نمی باشد و می بایست برای سازمان هایی همچون هلال احمر به جهت مشارکت با سازمان آتش نشانی در زمان بحران تعیین تکلیف می گردید. (در دستورالعمل قانون خدمات و امداد و نجات کشور مسئولیت امداد و نجات در داخل شهرها با سازمان آتش نشانی و در خارج شهرها با هلال احمر می باشد).

گزارش ملی سیلاب‌ها

به طور کلی به موجب قوانین مختلف در مدیریت جامع سیل وزارت مسکن راه و شهرسازی از طریق مقاوم سازی ساختمان های در معرض خطر و بهبود وضعیت جاده ها و راه های مواصلاتی و وزارت کشور از طریق مدیریت بحران به هنگام رخداد سیلاب های بزرگ و مخرب و همچنین از طریق تقویت نهادهای امدادی و ایجاد هماهنگی میان تمامی ارگان های دخیل در مدیریت جامع سیل وظیفه حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان به انجام وظیفه می پردازند. ساماندهی و مهندسی رودخانه ها از مهم ترین مسائل جلوگیری از سیلاب بوده و اقدامات موثر در این حوزه می تواند اثرات نامطلوب سیل را کاهش دهد. ساماندهی رودخانه ها به منظور اصلاح و حفاظت مسیر رودخانه، تثبیت بستر و کنترل فرسایش و رسوب و طراحی سازه های کنترل سیل صورت می گیرد. تهیه طرح ها و سامانه های کنترل و هدایت سیلاب در مناطق شهری با شهرداری ها، در محدوده روستایی به عهده بنیاد مسکن است و وزارت نیرو ساماندهی رودخانه های واقع در خارج از محدوده های شهری و روستایی و نظارت بر اجرای ساماندهی رودخانه های شهری و روستایی را برعهده دارد. همچنین تعیین تکلیف بستر و حریم مسیل ها و رودخانه ها برعهده وزارت نیرو می باشد که اجرای این طرح ها و وظایف می توانست منجر به افزایش ایمنی رودخانه ها در برابر سیلاب گردد. به موجب گزارش هیات کارشناسان استان فارس بعلت عدم مدیریت واحد و نیز هماهنگی کافی میان دستگاه ها قبل و حین وقوع سیل موجبات تداخل مسئولیت ها و انجام ناقص وظایف در مراحل چهارگانه مدیریت بحران گردیده است که اگر هر سازمان به وظایف محوله به درستی عمل می نمود، چنین تلفات مالی و جانی را شاهد نبودیم.

ابتدائاً با توجه به آنکه به موجب قانون حفاظت از رودخانه ها بر عهده وزارت نیرو می باشد بایستی اقدامات حفاظتی سازه ای و غیرسازه ای مرتبط با رودخانه ها به خصوص در مناطق سیل خیز به درستی صورت گیرد.

به عنوان مثال وزارت نیرو و شرکت آب منطقه ای تعیین حد بستر و حریم تمام پهنه های آبی موضوع قانون توزیع عادلانه آب و آیین نامه مربوطه را به درستی و با جلب نظر کارشناسان مربوطه اعلام نماید و در صورت مشاهده هر گونه تصرف و تعرض به بستر و حریم رودخانه ها و مسیل، علاوه بر ارجاع موضوع به مراجع بالادستی جهت حل اختلاف به صورت اداری، و در صورت عدم حل موضوع طرح دعوی در مراجع قضایی و موضوع را تا زمان رفع تعرض پیگیری نمایند.

شهرداری ها هم در هر مورد ساخت و ساز در بستر و حریم رودخانه ها و مسیل ها، بایستی در هماهنگی لازم با وزارت نیرو بوده و حریم رودخانه ها و مسیل ها را از این شرکت استعلام نمایند. تا با توجه به حدود تعیینی، به جانمایی نقشه های حد بستر و حریم در طرح های هادی و تفصیلی در زمان مطالعه و تثبیت توسط کمیسیون ماده ۵ اقدام نمایند.

به جهت و لزوم ضمانت اجرا بجهت حل اختلاف میان وزارت نیرو و شهرداری ها و الزام سازمان های مذکور به رعایت وظایف، می بایست مرجع بالادستی تعیین گردد. در این راستا تاکید وزارت کشور در قالب نظارت قیمومتی بر شهرداری ها بر رعایت ضوابط تعیین حد بستر و حریم در جلوگیری از ساخت و ساز در اراضی بستر و حریم می تواند بسیار راهگشا باشد.

وزارت راه و شهرسازی باید جانمایی و تثبیت نقشه های حد بستر و حریم در طرح های جامع در زمان مطالعه را انجام داده و ضوابط تعیین حد بستر و حریم را در جلوگیری از ساخت و ساز و تغییر کاربری در اراضی بستر حریم به کمیسیون ماده ۵ ابلاغ نماید.

و وزارت مسکن بعنوان طراح طرح های هادی روستایی باید جانمایی و تثبیت نقشه های حد بستر و حریم در طرح های هادی روستایی انجام دهد.

در این راستا به جهت جلوگیری از ثبت املاک بدون رعایت حریم در دفترخانه های اسناد رسمی، اخذ استعلام از وزارت نیرو در زمان هرگونه اقدام ثبتی برای اراضی مجاور رودخانه ها و تالاب ها به عنوان ضمانت اجرایی مناسب به جهت جلوگیری از ساخت املاک بدون رعایت اصول شهرسازی می باشد.

در مقابل دستگاه قضا نیز می بایست در تعیین تکلیف نحوه به رسمیت شناختن اسناد صادره برای اراضی بستر و حریم رودخانه در قالب بخشنامه قضایی، اتخاذ رویه های واحد ما بین قضات در صدور احکام مرتبط با تصرفات بستر و حریم و صدور دستور قضایی رفع تصرفات و رعایت محدوده بستر و حریم رودخانه به دستگاه دولتی همت گمارد.

وظایف محوله به سازمان های مختلف فراسازمانی و ملی بودن مدیریت سیلاب را نشان می دهد. چرا که علاوه بر مرگ و میر بسیاری از هموطنان مبالغ زیادی اعتبارات باید جهت بازسازی راه ها، شبکه های آب رسانی زیرساخت های شهری در نظر گرفته شود. لذا مدیریت سیلاب بحثی فراسازمانی و ملی بوده که مسئولیت آن متوجه سازمان ها مختلف است.

چهار: ناکارآمدی طرح های جامع و هادی در خصوص مقابله با سیل

یکی از مهم ترین مولفه های مدیریت سیلاب شهری، برنامه ریزی راهبردی در جهت ایجاد استانداردهایی در راستای آمادگی هر چه بیشتر شهرها در مقابله با سیلاب های ویرانگر و کاهش خسارات ناشی از آن می باشد. از مهم ترین علت خسارت بار بودن سیل و مشکلات ناشی از آن عدم برنامه ریزی درست شهری، منطقه ای و ملی و عدم رعایت اصول مدیریت بحران و ریسک می باشد. طرح های شهری که به عنوان اساس برنامه ریزی و مدیریت شهری می باشند، سهم بسزایی در مقابله با سیل ایفا می کنند و برنامه های کاهش آسیب پذیری می بایست در طرح های شهری گنجانده شود. متأسفانه در این طرح ها راهکارهایی مناسبی در خصوص مقابله با سیل مشاهده نمی شود.

علل ناکارآمدی طرح های مارالذکر عبارت است از

* فقدان طرح جامع در برخی شهرها یا عدم انطباق این طرح ها با شرایط موجود از نظر دفع سیلاب، عدم اختصاص کاربری مناسب زمین در مناطق سیل گیر.

* انقضای مدت طرح و عدم تهیه طرح جدید

* عدم توجه به تجارب گذشته و اصول برنامه ریزی و عدم انعکاس آن در طرح های جامع شهری

* نبود نگاه میان رشته ای و چند رشته ای در مقابله با سیل و اتکا صرف نظام شهرسازی به اصول سازه ای و مهندسی رودخانه به عنوان مثال در طرح های جامع، تفصیلی شیراز تنها اشاره ای مختصر به سیل شده و ضعف جدی در همکاری مناسب میان مشاوران تهیه کننده طرح ها و سازمان آب منطقه ای و شهرداری بوده است. پهنه بندی خطر سیل در طرح جامع شهر اهواز نیز تنها به صورت احداث بلوارهای ساحلی و سیل بندها بوده است.

* عدم پیش بینی شبکه فاضلاب شهری و کانال هدایت آب های سطحی شهر به خارج از محدوده شهری در طرح های جامع

شهرها

به عنوان مثال مسئله فاضلاب شهر اهواز که با هر بار بارندگی و بالا آمدن آب رودخانه کارون، آب به داخل شهر باز می گردد که متأسفانه نشان دهنده عدم توجه به مساله سیل در طرح های مربوطه می باشد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

*در دسترس نبودن اطلاعات مکفی در رابطه با رودخانه های درون شهری و ظرفیت آگذری آن ها و تغییرات نظام و سطوح زهکش اطراف رودخانه ها و منابع آبی
به عنوان مثال شهر جدید شیرین شهر در منطقه ای سیل خیز ایجاد می گردد

پنج: ایرادات ماده صد شهرداری ها

*تکیه شهرداری به درآمدهای ناپایدار همچون عوارض ساختمانی و جریمه‌های کمیسیون ماده صد، منجر به وابستگی شهرداری به این درآمدها شده که اثر سوء آن متوجه خود اداره شهرداری می‌گردد که در صورت کاهش این عوارض و جریمه‌ها نمی‌تواند از عهده هزینه‌های خود برآید.

*عدم نظارت درست و اصولی مهندسین و ماموران شهرداری

*عدم اجرای بسیاری از احکام تخریب صادره از کمیسیون بعثت ضعف امکانات و قدرت شهرداری و اعمال نفوذ غیرحق.

*خودداری شهرداری از جلوگیری به موقع تخلفات ساختمانی و عدم ارجاع به کمیسیون در زمان مناسب، موجب تجری احداث کنندگان و افزایش تخلفات شهرسازی شده است که در برخی موارد به این علت که تخریب بنای مسقف، موجب هدر رفتن سرمایه ملی و نقص در استحکام بنا می‌گردد، حکم تخریب به صورت جریمه در می‌آید

*اشاره مختصر و گذرای ماده ۱۰۰ قانون شهرداری به آیین دادرسی این کمیسیون و عدم رعایت اصول دادرسی منصفانه در این مرجع، نمایانگر ضرورت وجود قانون آیین دادرسی کمیسیون همچون قانون آیین دادرسی کار می‌باشد. یکی از مشکلات کمیسیون ماده صد شهرداری ها عدم اجرای آرا قطعی مبنی بر تخریب بعثت عدم وجود امکانات لازم می باشد که بسیاری از این آرا اجرا نمی گردد که می بایست کمیسیون ماده صد شهرداری و شهرداری ها دارای اختیارات لازم در این خصوص باشند.

*عدم استقلال کمیسیون ماده صد از شهرداری.

*تفسیر پذیری ماده صد. با توجه به آنکه تخریب بنای خلاف پروانه و اصول سه گانه شهرسازی معماری و فنی منوط به احراز ضرورت قلع می باشد، این تفسیر پذیری تخلف و تخریب، منجر به استفاده به مطلوب شهرداری ها در جهت تامین منافع اداره و نقض منافع عمومی گردیده است

*عدم وجود ضمانت اجرای کیفری برای متخلفان و شهرداری به جهت نقض قوانین

با نگاهی تطبیقی می توان دریافت در کشورهای توسعه یافته ای هم چون فرانسه، با جرم شناختن استنکاف و تمرد از اجرای دستور توقف و همچنین استنکاف از اجرای آرای صادره و اعمال مجازات‌هایی همچون حبس، جزای نقدی و سایر مجازات‌های تکمیلی (همانند درج در جراید) در جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیر مجاز موفق بوده‌اند. از جمله می‌توان از بند ۴ مواد ۲-۱۵۲ L و ۴-۱۵۲ L قانون ساخت‌وساز فرانسه نام برد که صدور رأی تخریب را موکول به رأی مقامات قضایی نموده و در صورت قصور هر یک از متخلفین اعم از مالک زمین، شخص ذینفع، مهندسین معمار، کارفرما و تمامی اشخاص مسئول در حوزه عملیات ساختمانی از اجرای حکم تخریب، مجازات جریمه به میزان ۴۵۰۰۰ یورو و در صورت تکرار جرم شش ماه حبس و مجازات مالی به میزان ۷۵۰۰۰ یورو نموده است. البته می توان جرم زایی برای مسئولان شهرداری را در قانون مجازات استفاده کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز مصوب ۹۶/۳/۱۰ مشاهده نمود. تبصره یک ماده ۴ قانون موصوف مقرر می دارد که در صورت عدم جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز

گزارش ملی سیلاب‌ها

و یا عدم تکلیف قانونی مستحداثا غیرمجاز طی سه سال از تاریخ ابلاغ این قانون، حسب مورد با دستگاه مسئول در امر ساخت و ساز غیرمجاز مطابق با ماده ۳ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و اصلاحات بعدی آن رفتار می شود.

به موجب ماده ۱۰۰ قانون شهرداری ماموران شهرداری موظفند ضمن جلوگیری از تخلفات ساختمانی، ظرف یک هفته موضوع را به کمیسیون ماده صد ارجاع دهند به موجب قانون فوق الذکر خودداری از انجام این وظیفه جرم تلقی می گردد. متاسفانه این ماده مغفل مانده است. این ماده نشان دهنده توجه قانون گذار به اهمیت پیش گیری از تخلفات در عوض اعمال جرمه سنگین و تخریب می باشد. لیکن به نظر می رسد اصلاح ماده صد و جرم انگاری نقض اصول شهرسازی چه از سوی شهرداری ها و چه از سوی شهروندان در قانون شهرداری ها اثر بازدارنده تری نسبت به جرم انگاری در قانون دیگر دارد.

شش: نداشتن سند جامع راهبردی مخاطرات محیطی و برنامه اقدام جامع

هفت: نداشتن ابزار تصمیم گیری (سامانه پشتیبان تصمیم) برای سناریو سازی و شبیه سازی شرایط پیشگویی شده

۲-۱۰-۵- پیشنهادات

- * لزوم تکلیف قانون گذار بر اجبار شهرداری بر تامین منابع مالی از منابع پایدار به جای تکیه بر منابع ناپایدار درآمدی.
- * ضرورت برخورد جدی قانون گذار و دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع قضایی با زمینه های فساد و جلوگیری از روند قانونی کردن آن در سیستم شهرداری.
- مهم ترین علت تشدید سیل اخیر تعرضات و تصرفات به بستر و حریم رودخانه ها و آبراهه ها بوده است که با از بین بردن مسیل ها موجبات تشدید سیل و تخریب گری آن را فراهم نموده است. اعطای مجوزات فروش تراکم و تغییر کاربری های غیرمجاز توسط شهرداری، توافق با صاحبان مستغلات شهری در انجام تخلفات و اعطای تخفیف های کلان به آن ها، زمینه های فساد سیستمی در شهرداری بوده که منجر به تخریب شهر و بی اعتمادی مردم به مدیریت شهری می گردد.
- * ضرورت اتخاذ تدابیر در جهت کارآمدی نظارت مهندسين ناظر ساختمانی و مامورین شهرداری.
- * تعیین ضمانت اجرای سنگین قانونی برای قصور شهرداری در جلوگیری از تخلفات ساختمانی.
- * ضرورت تدوین قانون آیین دادرسی اختصاصی کمیسیون ماده صد.
- * ضرورت سخت گیری قانون گذار در تخلفات ساختمانی و مقابله با آن.
- بعلت تفسیرپذیری ماده صد امکان تفاسیر متعدد خلاف نفع عمومی وجود دارد که بسیاری از تخلفات به این دلیل تبدیل به جرمه می گردد.

- * تعیین ضمانت اجرای کیفری برای ساخت وسازهای غیر مجاز برای متخلفین اعم از مردم و ماموران شهرداری و سایر مسئولان
- * ایجاد تغییرات در ساختار کمیسیون شامل تغییر اعضا کمیسیون و پیش بینی چند عضو فارغ التحصیل حقوق و متخصص در حوزه حقوق شهری، ایجاد واحد اجرای احکام اختصاصی کمیسیون ماده صد به جای واحد اجرای احکام شهرداری. هدف از این موارد استقلال نسبی کمیسیون نسبت به شهرداری می باشد.
- * ارتقا فرهنگ ساخت وساز از طریق فرهنگ سازی در این زمینه.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در صورتی که مردم نسبت به حقوق و تکالیف خود در حوزه ساخت‌وساز و اثرات نادیده انگاشتن آن‌ها واقف شوند و فرهنگ رعایت مقررات شهرسازی نهادینه گردد، تخلفات ساختمانی و تبعات منفی آن کاهش پیدا می‌کند.

* جلب نظرات و دیدگاه‌های مردم در مرحله تدوین و اجرای طرح‌های شهری. از آن‌جا که شهروندان، صاحبان واقعی شهر و منطقه خود هستند و بهتر از سایرین ویژگی‌های منطقه خود را می‌شناسند، بهتر است نهاد مدیریت شهری در تصویب و همچنین اجرای طرح‌ها از آن‌ها یاری بخواهند. در صورتی که به این مهم عمل شود، هم هویت منطقه حفظ می‌گردد و هم شهروندان کمتر به تخلفات ساختمانی روی می‌آورند چرا که به خواسته هایشان، جامه عمل پوشانده‌اند.

* توجه هر چه بیشتر به حقوق شهری و گسترش این رشته

فقد تحقیقاتی و فقد عملی در زمینه حقوق شهری، کم توجهی دانشکده‌های حقوق به حقوق شهری، عدم آشنایی قضات دیوان عدالت اداری با این رشته منجر به عدم پویایی کافی و نگاه حقوق خصوصی به تخلفات صورت گرفته و اعمال قواعد آن از جمله حاکمیت اراده‌ها گشته است در حالی که حقوق شهری جزو قواعد آمره و مرتبط با نظم عمومی می‌باشد که این بی توجهی موجبات تخلفات ساختمانی گسترده و مشکلات پیش رو می‌باشد.

* انتشار پروانه‌های ساختمان و امکان اظهار نظر مردم و سازمان‌های مردم نهاد در خصوص آن. بدین صورت در صورت عدم رعایت اصول سه گانه شهرسازی، فنی و ساختمانی امکان ابطال این پروانه‌ها در دیوان عدالت اداری وجود خواهد داشت.

* افزایش گشت پلیس ساختمان (سازمان نظام مهندسی) که می‌تواند به شکل آشکاری تخلفات ساختمانی را در بدو وقوع، شناسایی جلوگیری و گزارش نمایند.

* ایجاد گشت‌های ویژه اداره امور آب، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی به جهت گزارش به موقع ساخت و ساز غیرمجاز در حریم و بستر رودخانه و مسیل‌ها

بدین ترتیب علاوه بر جلوگیری از ساخت و ساز غیرمجاز در این مناطق، از تصرف غیرقانونی آن‌ها نیز جلوگیری می‌شود.

* لزوم تدوین مقررات دقیق در جهت ساماندهی وضعیت رودخانه‌ها به جهت جلوگیری از سواستفاده‌ها

* اولویت دادن به اجرای برنامه‌های پیش‌گیری به جای بازسازی مناطق تخریب شده

* آگاه‌سازی مردم در خصوص خطرات موجود در مناطق خطرپذیر سیل

* تدوین قوانین مدون و جامع در خصوص چگونگی مدیریت بحران بخصوص سیل و جلوگیری از موازی کاری سازمان‌های مرتبط

* تدوین یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر بلایای طبیعی علی‌الخصوص سیل.

مقررات مربوط به ایمنی ساختمان‌ها در قانون نظام مهندسی، نظام صنفی، شهرداری‌ها و تملک آپارتمان‌ها وجود دارد لیکن به جهت ساماندهی اوضاع موجود و تدقیق وظایف و مسئولیت‌های هر نهاد نیاز به قانون جامع وجود دارد.

* ایجاد رویه واحد در شرکت‌های آب منطقه‌ای در تعیین دقیق کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌های کشور

* تعیین کاربری‌های مجاز در بستر و حریم رودخانه‌ها و نحوه تشخیص آن‌ها از کاربری غیرمجاز

* تعیین ضوابط و ایجاد ملاحظات و چارچوب‌های مشخص جهت صدور مجوز کاربری‌ها در بستر و حریم رودخانه

* ایجاد ساختار مناسب برای همگرا نمودن نهادهای ذی‌نفع و ذی‌مدخل بیرونی و درونی در تهیه و تدوین و عمل به ضوابط و

معیارهای فنی

* ایجاد نهاد تنظیم‌گر بالادستی برای همگرایی بین نهادهای ذینفع مذکور

شناسایی وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی و عوامل ذیربط و دینفع و نیز تعیین و شفاف‌سازی جایگاه هر یک در موضوع مدیریت بحران سیل در راستای اثربخشی هماهنگی‌های لازم بین سازمان‌های متولی و تفهیم وظایف آن‌ها و یکپارچه کردن مباحث مرتبط با سیلاب

*آموزش و فرهنگ‌سازی ضوابط و معیارهای فنی برای همه ذی‌نفعان

*تدوین ضوابط و معیارها و دستورالعمل‌های مرتبط با ساختاری مبتنی بر پنج سطح که شامل

-ضوابط مربوط به پیش‌بینی سیلاب

-ضوابط مربوط به تدوین و استقرار سیستم‌های هشدار سیل

-ضوابط مربوط به محافظت از بسترو حریم رودخانه

-ضوابط مربوط به حین وقوع سیل

-ضوابط مربوط به پس از وقوع سیل

*رعایت مسائل هیدرولیکی و اصول و ضوابط مهندسی رودخانه در طراحی پل‌ها

*گردآوری ضوابط و استاندارد‌های به‌روز با توجه به اقدامات دیگر کشورها در خصوص ممانعت از هرگونه ساخت و ساز در بسترو

حریم رودخانه‌ها و بازنگری قوانین ساخت و ساز با نگاه سخت‌گیرانه به تخلفات صورت گرفته

*لایروبی رودخانه‌ها در چارچوب مطالعات هیدرولوژیکی و با هدف احیا و ساماندهی رودخانه‌ها

*لزوم بازنگری در نظامنامه مدیریت سیلاب ابلاغی توسط وزارت نیرو با اخذ نقطه نظرات و مشارکت و همکاری سازمان‌ها و ارگان

های ذیربط و ابلاغ از سوی سازمان برنامه و بودجه به جهت اطمینان از اجرا آن

*لزوم رویکرد میان‌رشته‌ای در برنامه ریزی و طراحی شهری.

*اجرای موادی از قانون نظام مهندسی که می‌تواند بسیاری از نارسایی‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای را رفع نماید. از جمله ماده ۴۰

آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان به تشکیل شورای توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان در وزارت راه و

شهرسازی اشاره داشته که وظیفه آن مطالعه و تحقیق برای اصلاح سیستم کنترل در مهندسی ساختمان و گسترش آن در سطح

کشور از طریق پیشنهاد اصلاح قوانین و تدوین آیین‌نامه می‌باشد که علیرغم تشکیل شورا در چهار کارگروه در تیر ماه ۱۳۸۵، کار

ویژه اصلی آن فراموش شده است

*لزوم تدقیق در تغییر کاربری

بدین صورت که تا قبل از صدور پروانه تغییر کاربری، کاربری جدید از نظر حوادث و بلایای طبیعی خطرات کمتری نسبت به

کاربری کنونی دارد یا تطبیق لازم با الزامات کاربری جدید صورت گیرد

*لزوم ارائه گواهی سلامت و ایمنی ساختمان برای فروش ملک و انتقال سند رسمی در دفاتر اسناد رسمی.

به موجب تصویب نامه ۱۳۹۵/۱۰/۱۸ هیأت وزیران و ماده ۳ مصوبه شورای اسلامی شهر تهران و ماده ۶ اساسنامه سازمان آتش

نشانی شهر تهران صدور گواهی ایمنی برای ساختمان‌ها تکلیف شده است. بر این اساس می‌توان به جهت تکلیف شهروندان به اخذ

گواهی ایمنی ساختمان از شهرداری، علاوه بر اجبار مالکان در انتقال سند رسمی به پرداخت مالیات و عوارض، ارائه گواهی سلامت

ساختمان را نیز امری الزامی در نظر گرفت.

*لزوم تشکیل کمیته بررسی سوانح ساختمانی در پاسخگویی به حوادث ساختمانی در وزارت راه و شهرسازی

گزارش ملی سیلاب‌ها

همانطور که در سوانح جاده ای، ریلی و حوایی کمیته های تخصصی وجود داشته و در صورت وقوع سوانح پاسخگو می باشند، در مورد حوادث ساختمانی نیز باید کمیته ای تخصصی در وزارت راه و شهرسازی تشکیل گردد.

*لزوم توجه هر چه بیشتر به استحکام و ایمنی و پایداری ساختمان ها در برابر حوادث و بلایای طبیعی از جمله سیل

*لزوم توجه به ضوابط معماری و شهرسازی (ضوابط طرح هادی و جامع و تفصیلی) در کنترل طراحی و محاسبات

در مقررات ملی ساختمان، تنها رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط فنی مطرح شده و مقررات شهرسازی و معماری مغفول

مانده است

*واگذاری مراقبت و نگهداری از ساختمان ها به سازمان نظام مهندسی به عنوان یک تشکل فنی تخصصی از سوی وزارت

شهرسازی

*مكلف نمودن مهندسین به بازرسی دوره ای از بناهای بلند ساخته شده برای یک دوره زمانی مشخص

بر این اساس مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان بجای مستاجران و مالکان که فاقد تخصص هستند، در حوزه وظایف

مهندسین قرار گیرد.

*آموزش قوانین و مقررات ساخت و ساز به آحاد جامعه و مهندسین

*تشکیل شرکتهای کنترل طراحی و بازرسی ساخت که توسط وزارت راه و شهرسازی تعیین صلاحیت شوند.

این مهم می تواند زمینه مناسبی برای کنترل مقررات ملی ساختمان توسط سیستم های صلاحیت دار بازرسی ایجاد نماید.

همچنین از این ظرفیت می توان در بازرسی ها و کنترل های ادواری دوره نگهداری استفاده نمود.

*پیش بینی ضمانت اجرا (همچون گزارش به مرجع قضایی) در خصوص عدم توجه به دستورات بازرس در اجرای الزامات مقررات

ملی ساختمان

*تعبیه مکانیزم اجرایی در جهت تخصصی شدن ساخت و ساز و ایجاد محدودیت ها و تضيیقات بیشتر برای سازندگان فاقد

صلاحیت

*تفکیک میان مسئولیت مهندس طراح، محاسب، مجری و ناظر و قرار دادن مسئولیت به میزان سهم مهندسین در ساخت و ساز و

نظارت آنان در طول پروژه

*ایجاد صلاحیت خاصی برای مهندسین با عنوان مراقبت و نگهداری از ساختمان

*لزوم تشکیل کمیته ای برای بررسی و پایش ساختمان های قدیمی مناطق سیل خیز

*تشکیل کارگروه بازرسی و نظارت از مجموع وزارت راه و شهرسازی و نظام مهندسی و شهرداری در تهیه شناسنامه ایمنی

مجموعه های مسکونی و تجاری.

*تعبیه ساز و کار اجرایی برای سیاست های کلی مقام معظم رهبری در خصوص پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح

طبیعی و حوادث غیرمترقبه، استاندارد سازی مصالح پایه و اصلی سازه ای و الزامی کردن استفاده از مصالح استاندارد و باکیفیت و

مقاوم و ترویج و تشویق فناوری های نوین و پایدار و ساخت و سازهای سبک.

*بررسی مجدد و در صورت نیاز مقاوم سازی ساختمان های عمومی با قدمت بالا در برابر بارهای حدی (مقررات ملی ساختمان

:بارهای وارد بر ساختمان)

گزارش ملی سیلاب‌ها

*تدوین استاندارد مشابه ۲۸۰۰، برای سیل به انضمام نقشه پهنه بندی خطر سیلاب به ازای دوره های بازگشت مختلف توسط وزارت راه و شهرسازی

*ارزیابی زیرساخت های تحت مسئولیت وزارت راه و شهرسازی در مقابله با سیل با هدف تعیین وضعیت موجود و سطح آسیب پذیری آن ها و اقدامات لازم در جهت مقاوم سازی، اصلاح آنها و کاهش ریسک سیلاب.

*خودداری از شتاب زدگی در ساخت و ساز ابنیه فنی آسیب دیده

* لزوم ارزیابی دقیق سکونتگاه های شهری و روستایی بر اساس درجه خطر سیل و نوع آسیب پذیری آنان و توجه به تمهیدات مهندسی محافظت از مراکز جمعیتی در برابر سیل از قبیل احداث بندها، دیواره ها، دایک ها و لایروبی رودخانه های عبوری از شهرها ویا مجاورت آن ها

*لزوم مکانیابی کلیه سکونتگاه ها و گسترش آنان و ساخت ساختمان های مهم و دولتی با در نظر گرفتن خطر سیل و احتمال وقوع آن

*مقاوم سازی سازه های موجود به جای اجرای پروژه ای جدید

با توجه به گستردگی زیرساخت ها و ابنیه فنی در کشور و پایین بودن سطح ایمنی در مقابل خطرات مهم نظیر سیل و از سویی با توجه به منابع محدود مالی و بودجه های تخصیصی عمرانی بایستی یک تغییر رویکرد در سیاست گذاری جاری انجام گردد.

*تهیه طرح جامع سیلاب برای حوزه های آبخیز رودخانه ها.

این طرح هم اکنون در استان گلستان و برای حوزه های آبخیز رودخانه گرگان رود تهیه شده است اما لازم است برای سایر حوزه های آبخیز نیز تهیه و تصویب شود.

*مکلف کردن سازمان ها به داشتن برنامه های آموزش عمومی به مردم در ارتباط با سیلاب به منظور آگاه سازی در مورد سیلاب

*تدوین و تصویب قانون طرح جامع سیلاب و کاهش تشریفات اداری برای اقدام سریع و به موقع مدیران.

در برخی موارد تصمیم های دیر هنگام و نامناسب از سوی دستگاه های اجرایی منجر به ورود خسارات و تلفات بسیار گشته است. به عنوان مثال نمونه ای از تصمیم گیری نامناسب در مواجهه با سیلاب های شدید می توان به سیل فروردین ماه سال ۱۳۹۶ رودخانه دز اشاره کرد که زمانبندی نامناسب در تخلیه حجم آب ورودی به سدهای منطقه، منجر به افزایش خسارات وارده در حوضه آبخیز مربوطه شد.

۲-۱۱- بررسی ابعاد سیلاب شیراز (فروردین ۱۳۹۸)

۲-۱۱-۱- چکیده

سیلاب شیراز در پنجم و ششم فروردین ماه سال ۱۳۹۸ به ویژه سیل کم سابقه روز پنجم فروردین در دروازه قرآن سبب ورود خسارات جانی، روانی و مالی بسیار بر مردم شیراز و مسافرین شد. از نخستین لحظات وقوع سیل، شفاف سازی دلایل وقوع سیل به دغدغه افکار عمومی، نهادهای مختلف منطقه ای و ملی تبدیل گردید. پیرو ابلاغ ریاست محترم جمهوری بر تشکیل هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب ها و نیز تشکیل کارگروه حقوقی، بررسی ابعاد حقوقی سیلاب شیراز نیز در دستور کار کارگروه حقوقی قرار گرفت. در مطالعه صورت گرفته، قوانین، آیین نامه ها، دستورالعمل ها و نامه های رسمی و اداری متعددی از نهادهای مختلف و همچنین پاسخ سازمان ها و نهادهای مختلف در پاسخگویی به سوالات هیأت ویژه مورد استفاده و استناد قرار گرفت.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در گزارش حاضر، عوامل به وجود آورنده سیلاب در دو گروه عوامل طبیعی و عوامل انسانی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. عوامل طبیعی شامل میزان و شدت بارندگی و حجم زیاد رواناب؛ شرایط اقلیم و ریخت‌شناسی شیراز، عوامل زمین‌شناسی می‌باشد. عوامل انسانی موثر در وقوع سیلاب موارد تجاوز به بستر رودخانه و احداث خیابان در مسیر دروازه قرآن؛ عدم وجود سازه آبگذر موثر جایگزین در شرایط وجود دبی سیلابی؛ احداث جاده خرامه-زیباشهر در حوضه آبخیز دروازه قرآن و محله سعدی؛ تخلیه پسماندها و عدم لایروبی رودخانه را در برمی‌گیرد.

شهرداری به موجب قوانین متعدد دارای تکالیف و اختیارات مختلفی در رابطه با مدیریت سیلاب است که شامل قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن، قانون احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹، آیین‌نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب خرداد ۱۳۹۷، قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۰، قانون پیشگیری و مبارزه با خطر سیل مصوب ۱۳۴۸ می‌باشد؛ لذا با تحلیل موادی از این قوانین، وظایف و اختیارات این نهاد در مدیریت سیلاب و بحران در پیش از وقوع سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب تا حد بسیاری مشخص می‌گردد. علاوه بر این، در سیلاب شیراز، در برخی موارد میان اختیارات و وظایف شرکت آب منطقه‌ای و شهرداری تداخل و اختلاط ایجاد می‌شود؛ به گونه‌ای که در اطلاعات به دست آمده از نهادهای مختلف اختلافات میان شهرداری شیراز و شرکت آب منطقه‌ای در خصوص نحوه عمل این دو نهاد در احداث خیابان و تخلیات آنان مورد بحث قرار می‌گیرد. از این روی وظایف قانونی شرکت آب منطقه‌ای در رابطه با سیلاب به طور مختصر مورد اشاره قرار می‌گیرد.

در گزارش حاضر، مشاهده می‌گردد که عوامل انسانی نقش گسترده‌تر از عوامل طبیعی و اقلیمی در وقوع سیل داشته‌اند؛ لذا عوامل وقوع سیلاب در شهر شیراز نه تنها قابل پیش‌بینی بلکه قابل کنترل نیز بوده است. شهرداری شیراز با تبدیل مسیر دروازه قرآن به خیابان مسئول وقوع سیلاب شیراز می‌باشد، با در نظر داشتن این مهم که شرکت آب منطقه‌ای به دلیل عدم پیگیری لازم در قلع و قمع ساخت و ساز یاد شده از قانون تعدی و مرتکب تخلف اداری شده است. علاوه بر این ستاد مدیریت بحران فارس و پلیس راهور نهادهایی بوده‌اند که با عدم اقدام شایسته در زمان وقوع سیلاب در افزایش شدت سیلاب و خسارات وارده دارای نقش بوده‌اند. با بررسی عوامل وقوع سیلاب مشاهده می‌گردد که وجود نواقص قانونی در تعیین دقیق و روشن وظایف و مسئولیت‌ها، پراکندگی قوانین و مقررات مربوط به مدیریت سیلاب، عدم هماهنگی و عدم تعامل میان دستگاه‌ها و نیز عدم پیش‌بینی دقیق ضمانت‌اجرای تخطی از وظایف از مهم‌ترین کاستی‌های نظام حقوقی است که در عمل منجر به فراغ خاطر نهادها در عدم رعایت قوانین و ضوابط و در نتیجه در مواردی سبب ورود خسارات بعضاً جبران‌ناپذیر می‌گردند مانند آنچه در سیلاب شیراز رخ داد.

۲-۱۱-۲- مقدمه

طبق آمار تهیه شده از سوی سازمان ملل متحد، در میان بلایای طبیعی سیل و طوفان بیش‌ترین خسارت را به جوامع بشری وارد کرده‌اند به گونه‌ای که تنها در یک دهه میزان خسارات وارده بر اثر سیل و طوفان بالغ بر ۲۱ میلیارد در مقابل ۱۸ میلیارد خسارات ناشی از زلزله است.

در هنگام بارش باران و برف، مقداری از آب جذب خاک و گیاهان می‌شود درصدی تبخیر، باقیمانده جاری شده و رواناب نامیده می‌شود. سیلاب زمانی روی می‌دهد که خاک و گیاهان نتوانند بارش را جذب نموده و در نتیجه کانال طبیعی رودخانه کشش گذردهی رواناب ایجاد شده را نداشته باشد.

با وجود آن‌که سیلاب برخلاف زلزله قابل پیش‌بینی می‌باشد اما در این رابطه نیز میزان آمادگی کشور و دستگاه‌های کشوری مناسب و کافی نبوده؛ لذا بر این اساس سیلاب نیز به مانند زلزله در شمار بلایای طبیعی به شمار می‌آید که خسارات مالی و گاهی جانی را به دنبال دارد. بدیهی است که عوامل طبیعی و اقلیمی مانند بارندگی تاثیر بسیاری بر وقوع سیلاب دارند، اما با بررسی سیلاب‌های رخ داده در کشور و به طور خاص سیلاب شهر شیراز که مورد مطالعه گزارش حاضر بوده است عوامل انسانی نقش گسترده‌ای هم در وقوع سیلاب و هم در افزایش شدت سیلاب و به تبع خسارات وارده داشته‌اند. قوانین پراکنده در خصوص مدیریت سیلاب و پیش‌بینی نشدن یک قانون یک پارچه و منظم که حدود وظایف و اختیارات نهادها را به طور دقیق و شفاف مشخص نماید اساسی‌ترین دلیل بی‌نظمی در اقدامات و تخلفات صورت گرفته در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب است.

حرکت سیلاب شیراز از ضلع جنوب شرقی تنگ الله اکبر که دروازه قرآن در جبهه شمال غرب آن قرار دارد آغاز شد. مردم قدیم شیراز به این نقطه سیل آباد می‌گفتند، به این معنا که دره مسیل موجود که تا اوایل سال شصت به حال خود باقی و پر نشده بود را صرفاً رواناب‌های متأثر از نزولات آسمانی بر اساس قانون توپوگرافی و ریخت زمین شناسی ساخته بودند. بنا بر تعبیر بهمن ایزدی فعال محیط زیست، «در واقع «سیلاب طبیعی» تنگ الله اکبر تا به حال هیچ‌گونه تجاوزی به حریم شهر نکرده و هیچ‌گونه خسارتی به کسی وارد نکرده است. تنها آسیبی که در این ناحیه به مردم و شهر شیراز وارد شد توسط «سیلاب انسان‌ساخت» بود که بر اثر بی‌توجهی مدیریت شهری به قوانین طبیعت و همچنین عدم لحاظ زیر ساخت‌های محیط زیست در چیدمان مبلمان شهری به وجود آمد.»

شناسایی دلایل وقوع سیل، وظایف قانونی نهادها در مدیریت سیلاب، اقدامات یا تخلفات انجام شده از سوی نهادهای متولی و نیز بیان کاستی‌های نظام حقوقی که در نتیجه بیان اقدامات در خصوص سیلاب شیراز مسئولیت نهادهای مختلفی مورد بحث و گفت‌وگو بوده که در این میان شهرداری دارای نقش اصلی و کلیدی بوده؛ لذا در نگارش گزارش حاضر به طور تفصیلی به وظایف و اختیارات شهرداری می‌پردازیم. کما اینکه شهرداری ضمن قوانین متعدد از جمله قانون شهرداری‌ها، قانون توزیع عادلانه آب، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و ... دارای نقش مهم در مدیریت سیلاب است. در یک توضیح کلی، طبق گزارش وزارت نیرو در رابطه با سیلاب و اقدامات صورت گرفته توسط این نهاد، از شهرداری‌ها به موجب ماده ۵۵ و تبصره ۶ اصلاحی ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها مصوب سال ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های آن، متوقع اقدامات ذیل هستیم:

- جانمایی نقشه‌های حد بستر و حریم در طرح‌های هادی و تفصیلی در زمان مطالعه و تثبیت توسط کمیسیون ماده پنج

- استفاده از ظرفیت کمیسیون‌های مرتبط (ماده ۹۹ و ماده ۱۰۰) جهت آزادسازی تصرفات بستر و حریم رودخانه‌ها و خودداری از

هرگونه صدور مجوز ابقا بنا به شرط پرداخت خسارت در محدوده بستر و حریم

- ایمن‌سازی مراکز جمعیتی برای سیلاب‌های با دوره بازگشت بالاتر از ۱۰۰ سال

- هماهنگی با شرکت‌های آب منطقه‌ای در اجرای طرح‌های ساماندهی و کنترل سیلاب داخل شهر

- رفع انسداد نقاط گلوگاه فاقد آبگذر ایمن سیلاب در مسیر رودخانه‌های کشور (اعلامی توسط وزارت نیرو)

از سوی دیگر، یکی از مواردی که در مدیریت شهری، باید از سوی شهرداری و شورای اسلامی شهر مورد توجه قرار گیرد، داشتن برنامه بلندمدت و هدفمند در افزایش تاب‌آوری شهر است، که متأسفانه این مهم طی سالیان به ورطه فراموشی سپرده شده است. به طور مثال، سیل واقع در محله سعدی در ششم فروردین، باعث ورود خسارات بسیاری به منازل مسکونی و خیابان‌ها و معابر شد. یکی از دلایل شدت یافتن خسارات وارده، بافت کهنه و قدیمی این منطقه می‌باشد که از قدیمی‌ترین مناطق شیراز است. بدیهی است اقدام

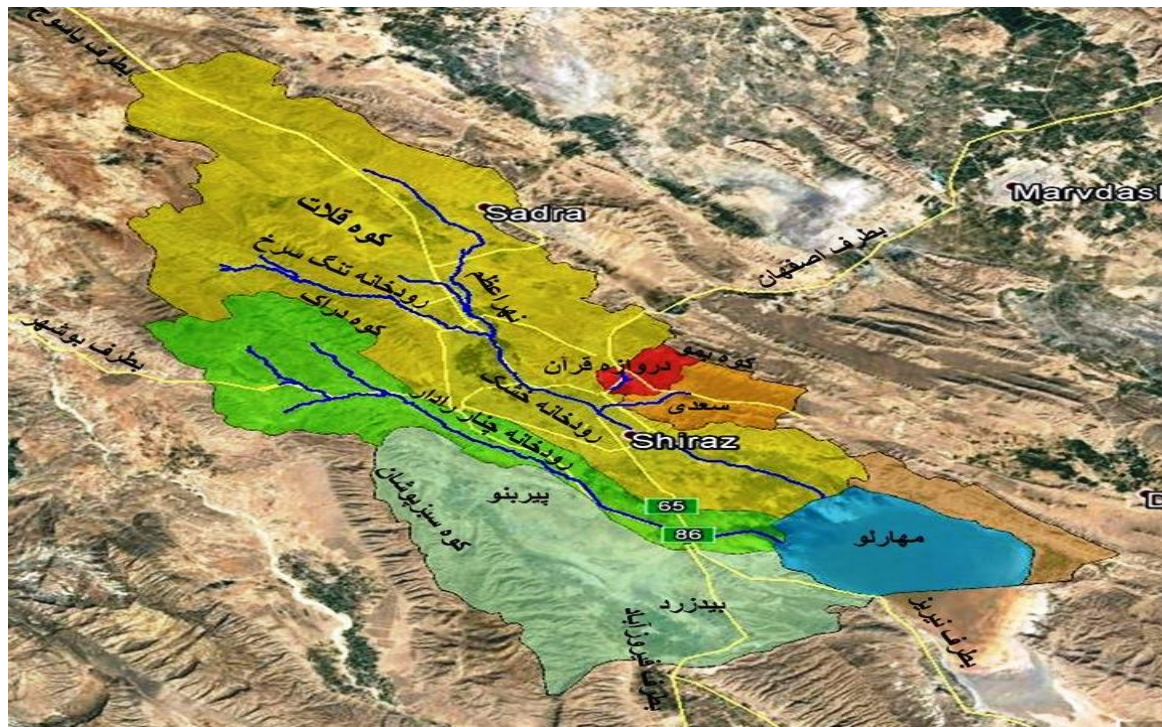
شهرداری در تهیه طرح بهسازی بافت فرسوده شهری و اجرایی ساختن آن در مناطق فرسوده، سبب کاستن از میزان خسارات وارده در زمان سیلاب است.

در سیلاب شیراز اسباب گوناگونی دخیل در وقوع سیل و خسارات وارده بوده‌اند که هر کدام در حدود وظایف و اختیارات نهاد مشخصی قرار گرفته شده که در این گزارش به تفصیل مورد بحث قرار می‌دهیم.

در بخش اول گزارش حاضر، به تشریح سیل و دلایل وقوع آن می‌پردازیم. در این بخش عوامل طبیعی و عوامل انسانی سیلاب شیراز را به تفکیک مشخص و مورد بررسی قرار می‌دهیم. بخش دوم ناظر به تبیین وظایف قانونی و اختیارات نهادهای مسئول، بخش سوم در ارتباط با نحوه اقدام نهادهای یاد شده در سیلاب اخیر و بیان تخلفات و قصور آنان می‌باشد و در نهایت در بخش پایانی به بیان کاستی‌های نظام حقوقی در ارتباط با سیلاب شیراز می‌پردازیم.

۲-۱۱-۳- تشریح سیل شیراز و علل وقوع آن

حوضه آبریز رودخانه زنگی (حوضه دروازه قرآن) بخشی از حوضه آبریز دریاچه مهارلو است. دریاچه مهارلو دو رودخانه فصلی به نام رودخانه خشک و چناراهدار دارد که رودخانه زنگی بخشی از این رودخانه‌هاست. حوضه آبریز به قسمتی از خشکی‌ها گفته می‌شود که با توجه به شیب و شکل زمین آب‌ها در آنجا به پست‌ترین مکان موجود در آن جریان یابد. به بیان دیگر وقتی باران بر پستی‌ها و بلندی‌های زمین می‌بارد، آب در جهت شیب زمین حرکت کرده و پس از پیوستن به هم به صورت یک رود به سمت دریا، دریاچه و ... روان می‌شود. منطقه‌ای که رواناب‌های سطحی آن در یک مسیر مشخص حرکت کرده و در یک نقطه متمرکز شوند حوضه آبریز نام دارد که به وسیله خط فرضی که ارتفاعات را به یکدیگر متصل می‌کند (خط تقسیم آب)، از حوضه‌های آبریز مجاور، مجزا می‌گردد.

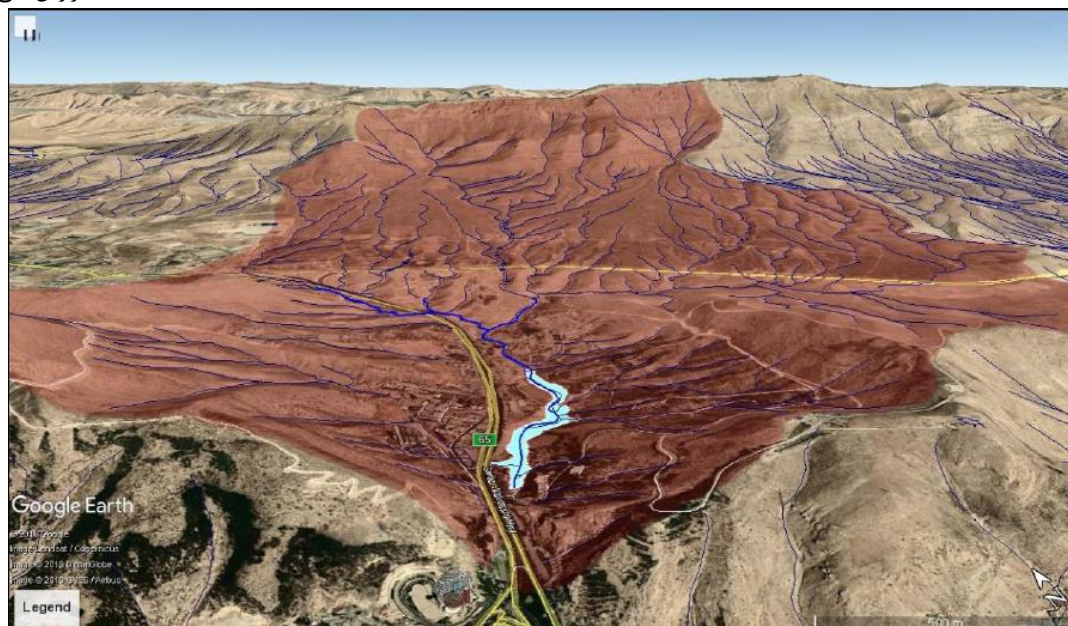


شکل ۲-۷ نمایی از محل گذر رودخانه‌های اصلی و زیرحوضه‌های آبریز شیراز بر روی تصویر ماهواره‌ای گوگل ارت

حوضه آبریز دروازه قرآن (حوضه تنگ الله اکبر) به وسعت ۲۵/۶ کیلومتر مربع و کمتر از ۲ درصد مساحت حوضه آبریز رودخانه خشک و چناراهدار می‌باشد. حدود ده درصد از حوضه آبخیز دروازه قرآن دچار ساخت و ساز شده است.



شکل ۲-۸ تصویر حوضه آبخیز دروازه قرآن-تصویر برگرفته از گوگل ارث



شکل ۲-۹ تصویر حوضه تنگ الله اکبر



شکل ۲-۱۰ تصویر حوضه مسیل سعدی

عوامل به وجود آورنده سیل را به دو گروه عوامل طبیعی و عوامل انسانی می‌توان تقسیم کرد:

۱- عوامل طبیعی

میزان و شدت بارندگی و حجم زیاد رواناب

میزان زیاد بارندگی نیست که می‌تواند سبب سیل باشد بلکه شدت بارندگی موجب وقوع سیلاب می‌شود. درواقع ریزش باران‌های شدید اصلی‌ترین عامل وقوع سیل است. طبق گزارش شرکت آب منطقه‌ای فارس، براساس گراف ثبت شده توسط باران سنج الکترونیکی موجود در آب منطقه‌ای (که محل استقرار آن در بولوار ارم و نزدیک‌ترین منطقه به محل وقوع سیل است) بارش باران از

ساعت ۱۱:۱۵ آغاز شده و تا ساعت ۱۱:۵۳ به میزان ۲۳/۵ میلیمتر بارندگی ادامه یافته است. شدت بارندگی از ساعت ۱۱:۳۳ تا ۱۱:۴۸ و در مدت زمان ۱۵ دقیقه به میزان حدود ۱۹ میلیمتر (۱۸/۹) ارتفاع بارش ثبت شده است که معادل ۷۶ میلیمتر بارندگی بر ساعت می‌باشد. یقیناً مقدار بارندگی در ارتفاعات از میزان ثبت شده در ایستگاه بیش‌تر می‌باشد. اما با توجه به عدم وجود ایستگاه باران سنجی در محدوده حوضه آبریز تنگ الله‌اکبر مستندترین اطلاعات در دسترس، مربوط به ایستگاه باران‌سنج شرکت آب منطقه‌ای فارس می‌باشد. با توجه به گزارشات موجود، سیلاب در ساعت ۱۲:۱۰ به دروازه قرآن رسیده و تا ساعت حدود ۱۲:۳۰ ادامه داشته است. با توجه به گزارش شرکت آب منطقه‌ای که مورد اشاره قرار گرفت، حکم رواناب ایجاد شده در مدت زمان کم بسیار زیاد بوده است. به گونه‌ای که با توجه به آمار ارائه شده از سوی شرکت آب منطقه‌ای فارس، ارتفاع رواناب در محدوده دروازه قرآن (ابتدای بزرگراه شیراز- اصفهان) حدود ۶۰ سانتی‌متر بوده است و در کوچه ۳۴ بولوار هفت تنان (مسیر قبلی مسیل دروازه قرآن) ارتفاع رواناب به حدود یک متر نیز رسیده است. همچنین در محدوده تحت تاثیر مسیل سعدی نیز در بولوار وفایی و کوچه‌های منشعب از آن (در سیل روز ۶ فرودین) ارتفاع رواناب حدود ۸۰ سانتی‌متر بوده است.

همچنین به علت بارندگی در روز و ساعات پیشین، زمین اشباع بوده در نتیجه این امر سبب کاهش نفوذپذیری خاک و ایجاد رواناب بیشتر شده است.

شرایط اقلیم و ریخت‌شناسی شیراز

شیب حوضه رودخانه از عوامل مهم در زمان تمرکز و افزایش سرعت جریان هستند. هر چقدر شیب زمین بیش‌تر باشد قدرت تخریب آب بیش‌تر می‌شود زیرا موجب افزایش سرعت سیل و مانع از نفوذ آن به داخل زمین می‌شود. آبراهه‌ها بعد از عبور سریع از مسیرهای پرشیب خود در کوهستان در محل دشت به یکدیگر می‌پیوندند و اگر آبراهه اصلی قدرت تخلیه آن را نداشته باشد باعث بروز سیلاب می‌گردد. محدوده مورد مطالعه از نظر طبیعی و ریخت‌شناسی در دیدی کلان و کلی در محدوده ی ریختاری زاگرس قرار گرفته است که شامل کوهستان زاگرس چین‌خورده است و پستی و بلندی‌هایی با جهت شمال غربی-جنوب شرقی دارند. ارتفاع شیراز از سطح دریا ۱۵۴۰ متر است. دشت شیراز در میان حصار کوهستانی واقع شده است. ارتفاعات شمالی آن را رشته کوه بمو، کوه پشت مله و کفترک تشکیل می‌دهد که تنگ سعدی و دروازه قرآن در میان رشته کوه‌های پشت مله و کفترک قرار دارد. در شمال غرب کوه دراک و قلات و در جنوب کوه سبزپوشان واقع شده است. شیب ارتفاعات و ناهمواری‌های منطقه تند و از محل دشت به سمت قله سریعاً به میزان شیب افزوده شده به طوری که در ارتفاعات به حدود ۵۰ درصد و بیش‌تر می‌رسد.

جدول ۲-۱۷ مساحت و شیب میانگین زیرحوضه‌ها (گزارش سازمان زمین شناسی و اکتشافات معدنی کشور)

وضعیت زیرحوضه های آبریز شهر شیراز				
نام زیر حوضه آبریز	مساحت زیر حوضه (کیلومتر مربع)	بیشترین ارتفاع (متر)	کمترین ارتفاع (متر)	درصد میانگین شیب حوضه
دروازه قرآن	23	2400	1700	30/43
محله سعدی	56	2400	1600	14/28
رودخانه خشک	904	2900	1700	1/32
رودخانه چناراهدار	286	2700	1700	3/49
پیرینو - بیدزرد	437	2400	1500	2/05
شمال مهارلو	68	2000	1500	7/35

عوامل زمین شناسی

خصوصیات فیزیکی حوزه‌های آبخیز از قبیل شرایط زمین شناسی، نوع استفاده از زمین و پوشش گیاهی، نوع خاک، وضعیت نفوذپذیری سطحی، عمق سفره آب زیرزمینی و زهکشی عوامل مهم در وقوع سیل می‌باشد که بر معادلات حاکم بر حرکت آب در آبراهه تاثیر داشته و تعیین کننده ظرفیت ذخیره آبراهه می‌باشد.

مهم‌ترین عوامل زمین‌شناسی موثر بر سیل‌خیزی عبارتند از: خصوصیات سنگ شناسی حوضه آبخیز، میزان گسل، تراکم آبراهه‌ها و نفوذپذیری واحدهای سنگ شناسی. در صورت ثابت بودن سایر شرایط، در سنگ‌های نفوذ ناپذیر مانند سنگ‌های آهکی بارندگی بیش-تر نفوذ نموده، رواناب کمتری تولید شده و مناطق پوشیده از این سنگ‌ها سیل‌خیزی کمتری را دارا هستند. در مقابل در سنگ‌های نفوذناپذیر مانند مارن‌ها بیش‌تر بارش به رواناب سطحی تبدیل می‌شود و مناطق پوشیده از این سنگ‌ها سیل‌خیزی بیش‌تری را دارا هستند.

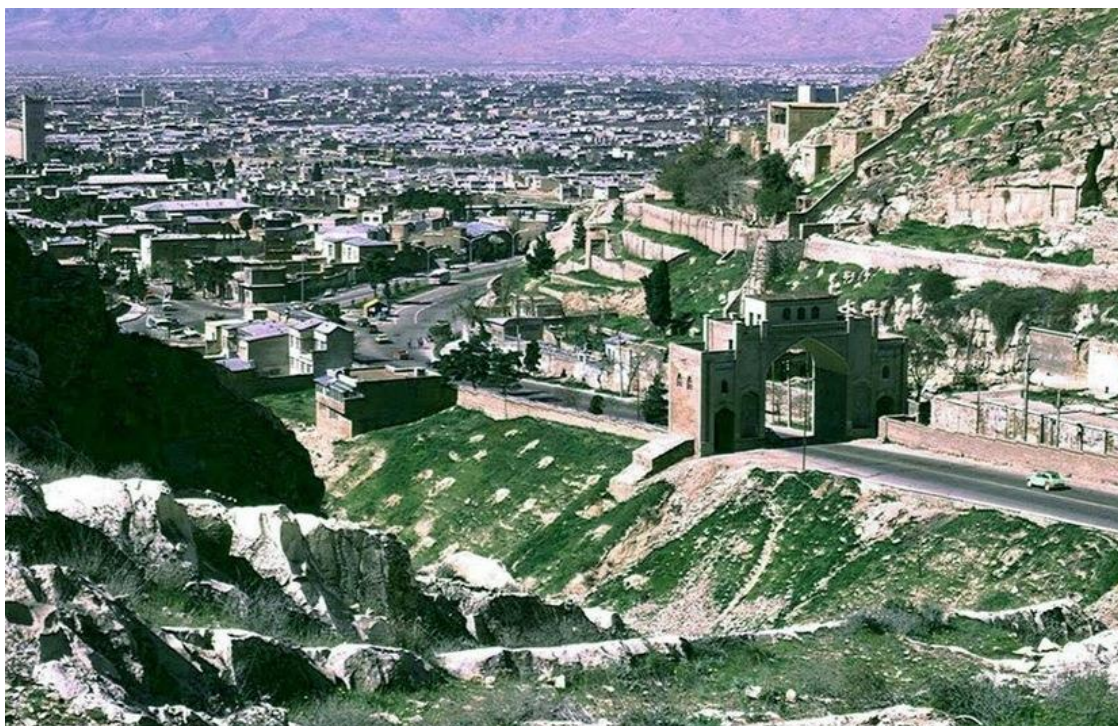
جنس خاک دروازه قرآن از نوع مارن‌ها می‌باشد. لذا نفوذپذیری آن اندک بوده و این عامل یکی از عوامل وقوع سیلاب بوده است. اگر عمق خاک با بافت نفوذ ناپذیری بیش‌تری همراه باشد، خاک مرتب شسته شده، همراه آب حمل شده، چگالی و گل‌آلودی آب بیش‌تر شده و در نتیجه قدرت حمل آب بالاتر رفته و خسارتی که ایجاد می‌کند بسیار بیش‌تر از سیلاب با همان دبی در شرایط معمولی می‌باشد.

۲-عوامل انسانی

همواره دست‌کاری انسان در طبیعت، نقش قابل ملاحظه‌ای در تشدید برخی بلایای طبیعی مانند سیل داشته است. جاده سازی در حوضه آبخیز دروازه قرآن و مسیل سعدی که باعث از بین رفتن پوشش گیاهی و در نتیجه افزایش نفوذ پذیری خاک شده است؛ تجاوز به حریم رودخانه و ساخت و ساز در محل مسیل دروازه قرآن از جمله عوامل انسانی بوده‌اند که نقش اصلی و اثرگذار در وقوع سیل داشته‌اند.

تجاوز به بستر رودخانه و احداث خیابان در مسیل دروازه قرآن

بنا بر اظهارات دادگستری کل استان فارس در پاسخ به کارگروه حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، در سال ۱۳۶۳ با توجه به رشد جمعیت و توسعه شهر شیراز و افزایش ترافیک محورهای مواصلاتی به شهر، لزوم پوشاندن مسیل موجود در تنگ الله اکبر مورد توجه مسئولان وقت شهرداری شیراز قرار می‌گیرد. شهرداری با انتخاب آقای دکتر پرویز منجمی استاد دانشگاه شیراز به عنوان مشاور طرح، طرحی تهیه و در طول سال‌های ۱۳۶۳ تا ۱۳۶۶ توسط شهردار وقت مرحوم آقای محمدجواد رعنائی‌فرد و آقای اسدالله عابدی عملیات اجرایی تا مرحله پوشش شبکه لوله گذاری شده و زیرسازی بولوار موجود انجام می‌شود. با این حال آقای اسدالله عابدی اظهار داشتند که طراحی و عملیات اجرایی مسیل (خاکبرداری و بسترسازی) قبل از تصدی ایشان شروع و تا سال ۱۳۶۵ بسترسازی زیر لوله تکمیل و آماده لوله گذاری می‌شود. قسمتی از بستر اجرا شده در سیلاب سال ۱۳۶۵ دچار آب‌شکستگی و تخریب می‌شود که متعاقباً مرمت می‌گردد.



شکل ۲-۱۱ تصویر دروازه قرآن پیش از احداث خیابان



شکل ۲-۱۲ تصویر دروازه قرآن کنونی

همچنین، با توجه به پاسخ اداره شرکت منطقه‌ای فارس، مسیل دروازه قرآن با عرض متوسط ۳۰ متر و عمق متوسط حدود ۵ متر توسط مجرای زیرزمینی (لوله) به قطر ۱/۶۰ متر و مسیل سعدی با عرض متوسط ۲۰ متر و عمق متوسط ۲ متر به مجاری روبسته به صورت کانال سرپوشیده با ابعاد ۲/۵ در ۳/۵ تبدیل گردیده است که مسلماً این مجاری تحت هیچ شرایطی پاسخگوی سیلاب‌های حوزه‌های آبریز بالادست نمی‌باشد و فقط به منظور استحصال زمین‌شهری، صرفه‌جویی و عدم پرداخت هزینه‌های ساماندهی فنی و استفاده غیرقانونی از بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها صورت پذیرفته است.

در گزارش بازنگری طرح در سال ۱۳۶۹، آقای دکتر منجمی بیان داشته‌اند که بعد از اجرای طرح و در بارندگی‌های سال ۱۳۶۶، ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ و رواناب حاصله در دره دروازه قرآن تا حدودی که ممکن بود مورد بررسی مجدد قرار گرفت و این بررسی‌ها نشان داد که احتمالاً آب این مسیل با بافت موجود حوضه بالادست بیشتر از ۱۲/۵ متر مکعب بر ثانیه نخواهد بود. طراح وضعیت حوضچه موجود که با طول ۵۰۰ متر، ارتفاع در پایین دست برابر ۵ متر و پهنای متوسط ۴۰ متر با حجم ذخیره پنجاه هزار متر مکعب آب عنوان می‌نماید و این حجم حوضچه را جهت کنترل سیلاب کافی می‌داند. در حالی که اکنون با نقشه برداری از حوضچه موجود در محل دروازه قرآن، پشت ورودی تخلیه لوله، مشخص گردید که گنجایش فعلی حوضچه در تراز حداکثر (تا حد لبریز شدن) حدود بیست و شش هزار متر مکعب می‌باشد که تقریباً معادل نصف گنجایش حوضچه‌ای است که طراح ادعا نموده است. بدیهی است که اگر حوضچه با ظرفیت پنجاه هزار متر مکعب موجود بود حجم و دبی پیک سیلاب ورودی به شهر قطعاً کمتر بوده و خسارات کمتری به بار می‌آمد.

میزان تعرضات و ساخت و سازهای بستر رودخانه خشک و مسیل‌های سعدی و دروازه قرآن مطابق با آمار و ارقام ارائه شده از سوی شرکت آب منطقه‌ای فارس به قرار ذیل است:

جدول ۲-۱۸ میزان تعرضات و ساخت و سازهای بستر رودخانه خشک و مسیل‌های سعدی و دروازه قرآن

تصرفات بستر دهه ۴۰		تصرفات حریم		تصرفات بستر (متر مربع)		رودخانه/مسیل
ساخت‌وساز	معبّر	ساخت- وساز	معبّر	ساخت‌وساز	معبّر	
.	.	۶۳۰۰۰	۲۴۰۰۰	۵۵۰۰	۲۰۰۰۰	دروازه قرآن
۱۰۱۰۰۰	۱۷۰۰۰	۵۲۰۰۰	۷۳۰۰۰	۹۰۰۰	۹۰۰۰۰	مسیل سعدی
۳۳۷۰۰۰	۱۹۱۰۰۰	۹۰۰۰۰	۷۷۷۰۰۰	۱۲۰۰۰	۱۹۰۰۰۰	رودخانه خشک

براساس تعریف ارائه شده درآیین‌نامه مربوط به «تعیین بستر و حریم رودخانه‌ها» مصوب ۱۳۵۳ و دستورالعمل «حفاظت و بهره‌برداری و آزادسازی بستر و حریم رودخانه‌ها» وزارت نیرو در سال ۱۳۹۲: «مسیل، مجرای است طبیعی که سیل حاصل از باران، برف و رگبارها موقتاً در آن جریان پیدا می‌کند. می‌توان گفت مسیل نوعی رودخانه است که آب در آن به صورت دائمی جریان ندارد.» همچنین مطابق با دستورالعمل مورد اشاره در فوق بستر عبارت است از «آن قسمت از رودخانه، نهر یا مسیل است که در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژیک و داغاب و حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله به وسیله وزارت نیرو یا شرکت‌های آب منطقه‌ای تعیین شود.»

در خصوص ملاک قرار دادن سیلاب ۲۵ ساله در تعیین بستر باید چنین بیان داشت، به طور مثال، اگر به جای سیل ۲۵ ساله سیل ۱۰۰ ساله در قانون ذکر شود در این صورت قانون‌گذار حدود ۳۹/۵ درصد احتمال وقوع حداقل یک سیلاب را پذیرفته است. هرچند پیش‌بینی این دوره زمانی بدان معنا نیست که تا ۱۰۰ سال آینده سیل رخ نخواهد داد بلکه امکان دارد دبی صدساله در دو سال متوالی اتفاق افتد.

بستر در دستورالعمل به چند نوع تقسیم می‌شود:

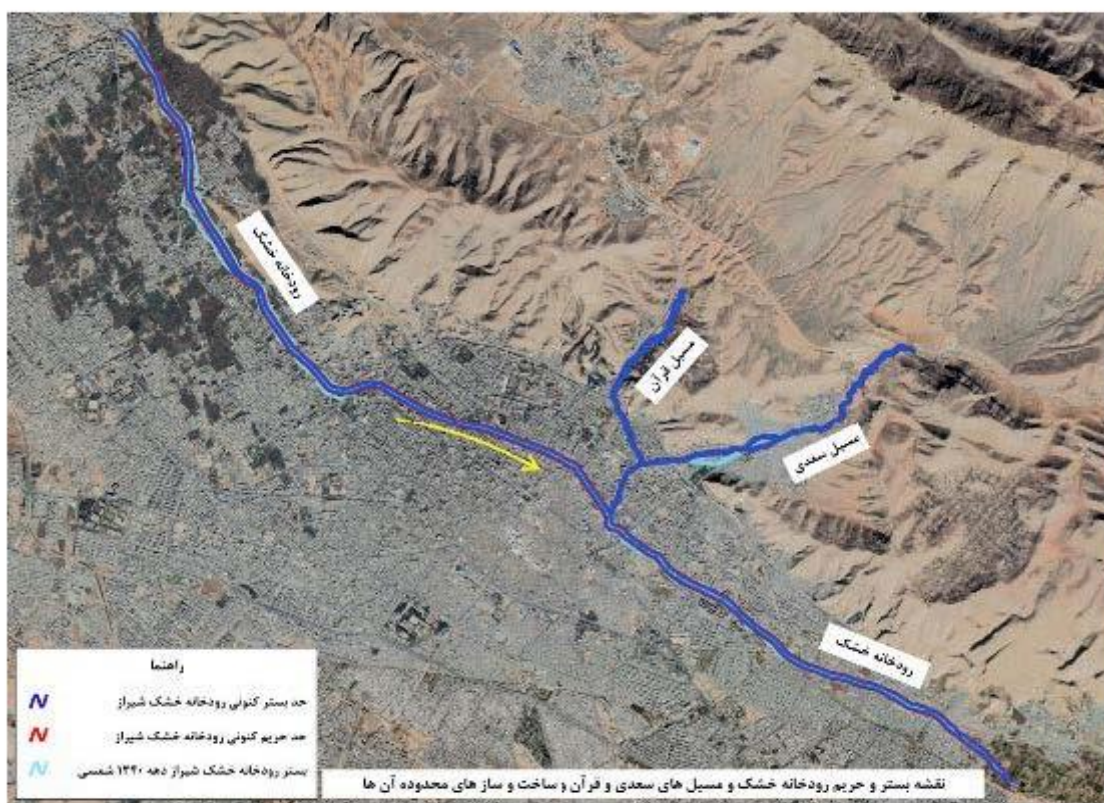
- بستر فعال: آن قسمت از بستر است که عموماً با دبی غالب غرقاب می‌گردد که این دبی دوره بازگشتی بین دو تا پنج سال دارد.
- بستر غیرفعال: آن قسمت از بستر رودخانه که که استفاده از آن منوط به تامین شرایط فنی مزاحمتی برای بهره‌برداری از آن ایجاد نمی‌نماید. این قسمت حدفاصل بستر فعال تا حد بستر طبیعی با دوره بازگشت ۲۵ ساله می‌باشد.
- بستر مرده: چنانچه بستر رودخانه، نهر طبیعی و مسیل به صورت طبیعی تغییر نماید، باقی‌مانده بستر، بستر مرده نامیده می‌شود. (با این فرض که امکان وقوع سیلاب در این بسترها وجود ندارد این بسترها حریم ندارند).

همچنین در دستورالعمل فوق، از مسیل متروک نام برده شده است. مسیل متروک مجرای طبیعی است که تحت تاثیر عوامل طبیعی یا غیرطبیعی امکان حدوث سیلاب در آن وجود نداشته باشد. (به طور کلی هرگاه جریان رودخانه به صورت طبیعی به مجرای جدیدی منتقل گردد و یا در شرایطی در اثر اقدامات و عوامل انسانی از جمله سدهای انحرافی، تغییر کاربری اراضی منطقه از جمله

گزارش ملی سیلاب‌ها

توسعه شهری و ... احتمال وقوع سیلاب در مجرای طبیعی وجد نداشته باشد بنا به تشخیص کارشناسان شرکت‌های آب منطقه‌ای مسیل متروکه اعلام می‌گردد. لازم به ذکر است که مسیل‌های متروکه حریم ندارند.

مسیل دروازه قرآن با ملاحظه آنکه در تمامی مطالعات صورت گرفته پس از احداث جاده، ضرورت اتخاذ تدابیری برای جلوگیری از وقوع سیلاب یادآوری می‌شد، بستر مرده یا غیرمتروک به شمار نمی‌آید بلکه بستر غیرفعال می‌باشد که احتمال وقوع سیلاب در آن وجود دارد؛ کمااینکه بستر این مسیل هیچ‌گاه به عنوان بستر متروک اعلام نشده است.



شکل ۲-۱۳ نقشه بستر و حریم رودخانه خشک و مسیل‌های سعدی و دروازه قرآن

عدم وجود سازه آبگذر موثر جایگزین در شرایط وجود دبی سیلابی

جایگزینی رودخانه بزرگ با یک کالورت کوچک از دلایل وقوع سیلاب شیراز بوده است. دبی لوله تخلیه جایگزین موجود در دروازه قرآن بین ۱۰ تا ۱۵ متر مکعب بر ثانیه می‌باشد در حالی که دبی سلاب از ظرفیت لوله بیش‌تر بوده است؛ درواقع دبی سیلاب که ۴۰ متر مکعب در ثانیه بوده از ظرفیت مخزن متعادل کننده بیش‌تر بوده است و این امر سبب سرریز شدن حکم اضافه آب از مخزن و ورود به خیابان منتهی به دروازه قرآن شده است.

سیل پس از ورود به خیابان وارد شیب تند بلوار هفت تنان (حدود ۷ درصد) شده است. عمق تقریبی سیلاب در باند سمت راست بلوار حدود ۳۰ سانتی متر برآورد گردیده است. براساس فرمول منینگ سرعت آب بین ۶/۶ تا ۸/۵ متر بر ثانیه تخمین زده می‌شود. بر

گزارش ملی سیلاب‌ها

این اساس دبی سیلاب ورودی به خیابان، حدود ۳۲ تا ۴۶ متر مکعب بر ثانیه تخمین زده می‌شود. در واقع جریان فوق بحرانی بوده است به طوری که سرعت بالای سیلاب و عمق ۳۵ سانتی متری سیلاب باعث شناوری وسایل نقلیه و انتقال آن‌ها به پایین دست خیابان شده است. البته در کنار خیابان به علت شیب عرضی خیابان و وجود جوی آب، عمق سیلاب بیشتر بوده است که باعث شناوری وسایل نقلیه در سمت راست خیابان شده است. همچنین به علت ترافیک سنگین خیابان و کم شدن شیب در پایین دست خیابان، پرش هیدرولیکی اتفاق افتاده است و آب از روی بعضی از اتومبیل‌ها عبور کرده است. غلظت بالای رسوب سیلاب نیز عامل تشدید کننده سیلاب بوده است.

احداث جاده خرامه-زیباشهر در حوضه آبخیز دروازه قرآن و محله سعدی

یکی از ساخت و سازهای صورت گرفته در حوضه آبخیز دروازه قرآن که تخلفات قانونی متعدد در احداث آن از جمله عدم ارائه طرح و پروژه پیش از شروع کار به اداره کل محیط زیست استان صورت گرفته، احداث جاده خرامه-زیباشهر است. ساخت و ساز صورت گرفته در مسیل سعدی و دروازه قرآن، سبب از بین رفتن پوشش گیاهی در حوضه آبخیز شده و سبب شدت یافتن نفوذ ناپذیری خاک و در نتیجه شدت واقع سیلاب شده است.

با این شرح که، تغییر کاربری اراضی (بویژه توسعه شهری، قطع جنگل‌ها ...) در حوضه باعث کوتاه شدن زمان پیمایش سیل و در نتیجه تیزی هیدروگراف می‌شود؛ یعنی زمان پیمایش رواناب کوتاه‌تر می‌شود و دبی اوج نیز افزایش می‌یابد.

تخلیه پسماندها و عدم لایروبی رودخانه

تخلیه پسماندها و زباله‌های صنعتی، مسکونی و تجاری در محل حوضچه آرامش یکی دیگر از دلایل موثر در وقوع سیلاب است. با توجه به قطر کم لوله‌های احداثی در حوضچه و آشغالگیر ریز نصب شده در آن، ضرورت لایروبی مداوم این حوضچه همواره مورد تاکید بوده است. در نامه‌نگاری‌های صورت گرفته از ستاد مدیریت بحران استان فارس در تاریخ‌های مختلف در سال ۱۳۹۷ و در روز قبل از حادثه در خطاب به نهادهای مختلف از جمله شهرداری شیراز، شرکت آب منطقه‌ای و اداره کل راه و شهرسازی استان لزوم لایروبی رودخانه‌ها در دستور کار قرار گرفته است. با توجه به گزارش‌های حاصله از شورای اسلامی شهر شیراز پس از وقوع سیلاب، لایروبی به موقع در این مکان صورت نگرفته است.



شکل ۲-۱۴ تصویر حوضچه آرامش و کانال تعبیه شده در آن به منظور انتقال سیلاب



شکل ۲-۱۵ تصویر کانال طراحی شده با قطر یک متر جهت خروج سیلاب دروازه قرآن

همچنین در طراحی کالوت موجود در روستای آبننگی که در اختیار شرکت آبفا و شهرداری بوده است، ضوابط فنی و قانونی رعایت نگردیده، و این امر سبب گشته است که در سیل در برخورد با کالوت در ارتفاع بالاتر از دیواره کالوت عبور کند.



شکل ۲-۱۶ تصویر پل آزننگی در بالادست دروازه قرآن

لذا در مقام نتیجه‌گیری در رابطه با عوامل وقوع سیلاب باید چنین بیان داشت که بنا بر گزارش شرکت آب منطقه‌ای فارس، بر اساس خصوصیات حوضه‌های آبریز تنگ الله اکبر و سعدی، این دو حوضه در دسته حوضه‌های آبریز تولید کننده سیلاب‌های سریع (Flash Flood) با زمان تمرکز کم و دارای پاسخ متناسب با نوع نزولات جوی، قرار می‌گیرند. لذا در انجام هر گونه توسعه و اجرای طرح‌های عمرانی که به نوعی با این موارد مرتبط باشد (ساماندهی رودخانه‌ها، راه سازی، شهر سازی، احداث سازه‌های تقاطعی، تغییر و یا توسعه کاربری‌های اراضی و ...) بایستی این موضوع مد نظر قرار گیرد. متأسفانه طی سنوات گذشته این موضوع به شکل مشهودی، مغفول مانده است.

شایان ذکر است طی سنوات گذشته نه تنها در خصوص ساماندهی مسیل‌های تنگ الله اکبر و سعدی، از سوی ارگان‌های متولی، هیچگونه طرح مهندسی به مجموعه وزارت نیرو ارائه نگردیده است، بلکه در سایر مجاری و آبراهه‌های واقع شده در حوضه شهری نیز موضوع انسداد، لوله گذاری، احداث جزیره، دوربرگردان، کنارگذر، نهال کاری و ... علیرغم تذکرات این شرکت در دستور کار متولیان امر قرار گرفته است که نه تنها به عنوان عملیات ساماندهی محسوب نمی‌گردند بلکه در شرایط مشابه با رخداد پنجم و ششم فروردین ماه ۱۳۹۸، باعث ایجاد آبگرفتگی و مشکلات گسترده خواهد گردید.

۲-۱۱-۴- وظایف و اختیارات نهادهای مسئول

مبحث اول- شهرداری

شهرداری به عنوان یکی از نهادهای کشوری در مدیریت سیلاب است. در ذیل به نقش شهرداری در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب می‌پردازیم.

گفتار اول- قبل از وقوع سیلاب

شهرداری با دربرداشتن وظایف مهم و بااهمیت در خصوص مدیریت شهری و دارا بودن اختیارات و اقتدارات قانونی در جهت انجام وظیفه خویش، یکی از نهادهای مهم در زمینه مدیریت بحران و بالاخص وقوع سیل است. انجام صحیح و شایسته وظایف مقرر شده برای شهرداری گاهی به صورت غیرمستقیم و گاهی مستقیماً در پیشگیری از وقوع سیلاب یا کنترل سیلاب و کاستن از قدرت آن اثرگذار می‌باشد. در همین راستا نیز می‌توان مواد متعدد از قوانین مختلف را بر شمرد که به این تکالیف و یا اختیارات شهرداری‌ها اشاره دارند.

۱- قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴

توجه به این نکته ضروری است که قانون شهرداری‌ها به دلیل قدیمی بودن آن در مواردی دچار نسخ ضمنی یا صریح شده و یا برخی وظایف و اختیارات این نهاد به نهادهای دیگری واگذار شده است.

بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری

این بند چنین اشعار می‌دارد که: «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تامین آب و روشنایی به وسایل ممکنه» لذا شهرداری مکلف به انجام دو امر «تنظیف» و «نگه داری» انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب شده است. اصطلاح «تنظیف» در لغت به معنای پاکیزه ساختن و پاک کردن می‌باشد؛ لذا بنا بر حکم قانون تنظیف و لایروبی انهار عمومی و رودخانه‌ها برعهده شهرداری است.

لازم به ذکر است که وظیفه نظارت بر لایروبی مستمر بر عهده وزارت نیرو قرار گرفته است. در اجرای بند (ج) ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و بند ۸ تبصره ۴ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون مذکور و تصویب نامه شماره ۱۸۵۶۴۵ مورخ ۲۱/۹/۸۸ هیأت وزیران، کارگروه تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق و فاضلاب با مسئولیت شرکت سهامی آب منطقه ای فارس و عضویت دستگاههای اجرایی شیراز تشکیل می‌شود. همچنین وزیر کشور و قائم مقام رییس شورای عالی مدیریت بحران کشور طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۸ خطاب به وزیر نیرو خواستار انجام اقدامات هفت گانه ای می‌شود که در بند ۲ آن، نظارت بر لایروبی مستمر حریم پل های مواصلاتی بر روی رودخانه‌های دائمی و فصلی و آبراه‌های اصلی را از وظایف آن وزارتخانه می‌داند.

علاوه بر این‌ها، طبق قانون توزیع عادلانه آب، فاضلاب در صلاحیت وزارت نیرو قرار گرفته است. تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب اشعار می‌دارد که: «تقسیم و توزیع آب شهری و اداره تأسیسات و جمع آوری و دفع فاضلاب در داخل محدوده شهرها به عهده شرکت های مستقلی به نام شرکت آب و فاضلاب شهرها و یا دستگاه مناسب دیگری خواهد بود که در هر صورت تحت نظارت شورای شهر و وابسته به شهرداری‌ها می‌باشند. در صورت نبود شورای شهر نظارت با وزارت کشور است. تا تأسیس شرکت ها و دستگاه های فوق الذکر مسئولیت آب شهرها و جمع آوری و دفع فاضلاب آنها بعهده دستگاههایی است که فعلاً بر عهده دارند. وزارت کشور موظف است با

گزارش ملی سیلاب‌ها

همکاری وزارت نیرو حداکثر تا ۶ ماه پس از تصویب این قانون اساسنامه شرکت های فوق الذکر یا دستگاه های مناسب دیگر را تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.» با توجه به این ماده، جمع آوری و دفع فاضلاب بر عهده شرکت آب و فاضلاب بوده و نظارت بر اقدامات شرکت در این خصوص تکلیف شورای اسلامی شهر بوده است.

بند ۱۳ ماده ۵۵ قانون شهرداری مقرر می‌دارد که: «ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبت در انتظام امور آنها» این بند نشان از تکلیف شهرداری در مرحله پیش از وقوع سیلاب و پس از آن دارد. با توجه به آنکه کشور ما در معرض حوادث غیرمترقبه مانند سیل و زلزله قرار دارد لذا نهادهای متولی بایستی از قبل آمادگی حوادثی که ممکن است دارای تلفات جانی باشد را داشته باشند.

بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و ...»

در این بند مقرر شده است که شهرداری بایستی تدابیر موثر و اقدامات لازم را برای حفظ شهر از خطر سیل بیندیشد. چنانکه مشخص است از عبارت صریح ماده در «تدابیر موثر» برمی‌آید که شهرداری باید با علم بر موثر بودن تصمیمات خود در حفظ شهر از خطر سیل تدابیری را اتخاذ نماید؛ در واقع تاکید قانونگذار بر موثر بودن تدابیر شهرداری با آگاهی وی صورت گرفته است. از سوی دیگر در خصوص «اقدام لازم» از قید لازم استفاده شده و نه موثر که حاکی از این امر است که پس از اتخاذ تدابیر موثر شهرداری بر مبنای تدابیر اتخاذ شده اقدام می‌کند لذا با اقدام صورت گرفته بر پایه تدابیر متوقع این امر هستیم که نتیجه موردنظر حاصل خواهد شد. همچنین باید توجه داشت که شهرداری باید هر اقدامی را که برای حفظ شهر از خطر سیل لازم می‌داند انجام دهد بنابراین با این وصف دایره اقدامات صورت گرفته توسط شهرداری بسته به تدابیر اتخاذ شده و خطر پیش بینی شده می‌تواند گسترده یا محدود باشد؛ با این حال قدر متیقن این است که شهرداری نمی‌تواند به ادعای حفظ شهر از خطر سیل هر نوع اقداماتی را انجام دهد و از حدود اختیارات خود فراتر رود. در نتیجه قید «لازم» در این ماده مانع تجاوز شهرداری از اختیارات قانونی مقرر در این ماده می‌شود.

همچنین این پرسش مطرح می‌شود که شهرداری چه زمانی وجود خطر را احراز نموده و مطابق با آن به اتخاذ تدابیر می‌پردازد؟ چندین فرض در این خصوص مطرح می‌شود که مطابق با آن ۱- مقصود زمانی است که خطر قریب الوقوع است که در این فرض اقدامات شهرداری پیش از وقوع سیلاب است. ۲- مقصود از خطر، زمانی است که خطر محقق شده است که در این فرض عمده اقدامات شهرداری در واقع ناظر به حین وقوع سیلاب و پس از آن می‌باشد. با توجه به آنکه در این خصوص قانون صراحتی ندارد و از سوی دیگر هرگاه در لفظ مطلق احتمال تقیید برود اصل اطلاق جاری می‌شود و تقیید نیاز به قرینه دارد. لفظ «خطر» در عبارت رفع خطر از سیل، اطلاق دارد بدان معنا که اطلاق لفظ «خطر»، این واژه را شامل هرگونه خطر، از جمله خطر بالقوه یا بالفعل، خطر فوری یا غیرفوری، خطر آتش سوزی، خطر سیل، خطر تخریب و غیره می‌کند. ضمن آنکه با توجه به اطلاق واژه خطر، هیچ قرینه‌ای مبنی بر تقیید این واژه وجود ندارد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تبصره ۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری بیان می‌دارد که: «شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی و فاضلات و نظایر آن‌ها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند. محل‌های تخلیه زباله باید خارج از محدوده شهر تعیین شود...». این ماده از جمله موادی به شمار می‌آید که نقش شهرداری را پیش از وقوع سیل مشخص می‌نماید؛ چرا که پر شدن جوی‌ها و آبراهه‌های شهری یکی از عوامل وقوع سیلاب است. لذا انجام صحیح و شایسته این تکلیف موجب پیشگیری از وقوع سیل و کاستن از خسارات آن می‌شود. بدیهی است که نقش مشارکت مردمی در انجام صحیح این تکلیف را نمی‌توان نادیده گرفت؛ بر این اساس یکی از وظایف شهرداری که باید همواره بر آن تاکید ورزید مشخص نمودن محل مخصوص برای تخلیه زباله و مهم‌تر از آن، ارائه راهکارهایی برای جلب مشارکت مردمی است.

ساخت و ساز در بستر رودخانه‌ها

مطابق با حکم تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری که بیان می‌دارد: «اراضی کوچه‌های عمومی و میدانها و پیاده روها و خیابانها و به طور کلی معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضل آب شهرها و باغهای عمومی و گورستانهای عمومی و درختهای معابر عمومی واقع در محدوده هر شهر که مورد استفاده عموم است ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است. ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند.» بستر رودخانه‌ها و انهار در مالکیت شهرداری قرار گرفته که این مورد با وضع ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب نسخ شده است. ماده یاد شده مقرر می‌کند که: «بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از اینکه آب دائم یا فصلی داشته باشند و مسیله‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است و همچنین اراضی ساحلی و اراضی مستحذنه که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه‌ها و یا خشک شدن مرداب‌ها و باتلاق‌ها پدید آمده باشد در صورت عدم احیاء قبل از تصویب قانون نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی.» مطابق با حکم این ماده بستر رودخانه‌ها و نهرها در مالکیت دولت است؛ لذا بستر رودخانه‌ها و نهرها متعلق به دولت است. اصل چهل و پنجم قانون اساسی نیز با قرار دادن رودخانه در شمار انفال موید این امر است. از سوی دیگر باید توجه داشت که تبصره ۶ ماده ۹۶ تنها در این قسمت نسخ ضمنی شده است اما آن قسمت از ماده که برای شهرداری‌ها تکلیف به اخذ مجوز از وزارت نیرو برای هرگونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها مقرر کرده به قوت خود باقی است. در نتیجه شهرداری تنها در صورتی می‌تواند اقدام به عملیات عمرانی یا هر گونه ساخت و ساز در بستر رودخانه‌ها نماید که از وزارت نیرو مجوز بگیرد. یکی از نکات حائز اهمیت قانون مذکور در خصوص تبصره ۳ ماده ۴ است که مبتنی بر این فهم است که اجازه وزارت نیرو در موافقت با احداث اعیانی در بستر و حریم رودخانه‌ها اصل نبوده و حالت استثناء دارد. به عبارت دیگر این وزارتخانه نمی‌بایست با هر درخواستی موافقت نماید بلکه پس از بررسی‌های حقوقی و فنی لازم و با توجه به شرایط حاکم بر رودخانه عندالزوم اجازه احداث اعیانی سازگار در بستر را صادر نماید.

بر اساس بند ۸ ماده ۵۵ قانون شهرداری که مقرر می‌دارد: «برآورد و تنظیم بودجه و متمم، اصلاح و تفریق بودجه شهرداری برعهده شهرداری است.» شهرداری مسئول تهیه و تنظیم بودجه سالیانه خود بود. اما بنا بر حکم بند (ب) ماده ۵۲ قانون بودجه سالیانه کشور سال ۱۳۶۲ «دولت موظف است حداکثر ظرف ۶ ماه لایحه‌ای به مجلس تقدیم نماید که به موجب آن شهرداری‌های کشور طی

یک برنامه‌ریزی ۳ ساله به خودکفایی کامل برسند» شهرداری موظف به خودکفایی مالی و کسب درآمدهای مورد نظر خود شد. بنابراین شهرداری موظف است در تنظیم بودجه سالیانه خود مبالغی را برای سیل و سایر حوادث مترقبه و حفظ شهر از خطر سیل و نیز مواردی از قبیل لایروبی رودخانه‌ها و مسیل‌ها قرار دهد.

۲- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران

یکی از قوانین مهم در ارتباط با مدیریت بحران و تکالیف نهادها در وقوع حوادث غیرمترقبه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۹ می‌باشد. موادی از این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن وظایفی را برای شهرداری در پیش از وقوع سیلاب برشمرده است. ماده ۶ قانون سازمان مدیریت بحران مقرر می‌دارد که: «سازمان مدیریت بحران کشور در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیر دولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده تشکیل می‌گردد.» در این ماده بیان شده است که در جهت انجام وظیفه شایسته سازمان مدیریت بحران شهرداری نیز مکلف به در اختیار گذاشتن همه امکانات و لوازم مورد نیاز در اختیار سازمان است و بنا بر حکم انتهای ماده هدف از پیش بینی چنین امری بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی و محله‌ای در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده است.

باید به این امر توجه داشت که قانونگذار از عبارت «استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز» استفاده نموده است که تصریحی در اینکه چه امکانات و لوازمی مشمول این ماده می‌شود و نیز گستره اختیار سازمان مدیریت در بهره‌مندی از این موارد تا چه میزان می‌باشد ندارد. نکته اول آنکه صدر ماده که در مقام بیان اهداف تشکیل سازمان مدیریت بحران است عبارت «استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز» نه در جهت نیل به اهداف سازمان بلکه به عنوان یکی از اهداف تشکیل سازمان مدیریت بحران نام برده شده است؛ لذا به نظر می‌رسد قانونگذار در این ماده با به کاربردن این عبارت، در راستای به تصویر کشیدن اهمیت استفاده از توانمندی‌های ملی و محله‌ای گام برداشته است که نقش اساسی در مدیریت بحران و در مواجهه با حوادث طبیعی مانند سیل دارند که از جمله این نهادها شهرداری می‌باشد که در ارتباط مستقیم با مدیریت شهری در شهر عمل می‌کند. نکته دوم آنکه با توجه به آنچه در فوق بیان شد به نظر می‌رسد مقصود قانونگذار از «همه امکانات و لوازم موردنیاز» کلیه امکاناتی می‌باشد که به سازمان مدیریت بحران در اقدام شایسته در بهره‌مندی از توانمندی شهرداری در حل بحران مساعدت می‌نماید از جمله امکانات مالی، تشکیلاتی و...

ماده ۱۰ قانون سازمان مدیریت بحران: «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و مؤسسات عمومی و غیر دولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح (با اذن فرماندهی معظم کل قوا) شهرداری‌ها و واحدهای سازمانی زیر نظر شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکل‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی، در مراحل مدیریت جامع بحران (به ویژه در مرحله آمادگی) موظفند در چهارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل نموده، گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی ذیربط درمقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه

گزارش ملی سیلاب‌ها

دهند. «مطابق با آنچه ماده مقرر می‌دارد شهرداری‌ها و واحدهای سازمانی زیرنظر شهرداری‌ها در مراحل چهارگانه مدیریت بحران دارای تکلیف هستند. تکلیف قانونی شهرداری که در این ماده مورد اشاره قرار گرفته به انجام وظایف و تکالیف خود در رابطه با مدیریت بحران و ارائه گزارش اقدامات خود به سازمان است. با این حال در این ماده گستره تکالیف شهرداری و حدود آن با توجه به مواردی است که از سوی سازمان مدیریت بحران به شهرداری محول می‌شود؛ در واقع حکم قانونی به تکلیف شهرداری اشاره می‌کند اما حدود تکالیف و میزان ورود شهرداری به مدیریت بحران و نقش این نهاد را به تشخیص سازمان مدیریت بحران واگذار می‌کند. در نتیجه شهرداری در حکم این ماده نه دارای تکالیف مطلق (مطابق با آنچه ابتدائاً از ظاهر ماده برمی‌آید و شهرداری را دارای تکلیف در مراحل جامع بحران می‌داند) بلکه با الحاق قید «در چارچوب وظایف و ضوابط محوله» به حکم ابتدایی، دارای تکالیف محدود به تشخیص سازمان مدیریت بحران می‌باشد.

با اینکه حکم قانونگذار در این رابطه و اعطای تشخیص حدود صلاحیت شهرداری و سایر نهادها به سازمان مدیریت بحران در راستای اقدام صحیح و شایسته در زمینه مدیریت بحران بوده با علم بر اینکه سازمان مدیریت بحران به دلیل نقش مستقیمی که در این زمینه ایفا می‌کند می‌تواند با استفاده از اختیارات قانونی خویش در مدیریت بحران علاوه بر نظارت بر انجام صحیح اقدامات سایر نهادها، سبب تمرکز در اجرای این امور می‌شود. نکته‌ای که در شرح ماده در هاله‌ای از ابهام قرار می‌گیرد این امر است که حدود اختیارات سازمان مدیریت بحران در محول نمودن وظایف به سایر نهادها از جمله شهرداری چیست؟ واضح است که قانونگذار در این ماده برای سازمان محدودیتی قائل نشده است و اطلاق ماده حکایت از وسعت اختیارات سازمان دارد؛ لذا با این اوصاف سازمان بدون آنکه محدودیت قانونی داشته باشد می‌تواند هرگونه تکالیفی را برای شهرداری مشخص نماید. از سوی دیگر در برداشتی دیگر عبارت «وظایف و ضوابط محوله» را می‌توان به وظایف و ضوابط محوله از سوی قانونگذار تعبیر نمود که مطابق با آن شهرداری در چارچوب وظایف قانونی خود اما تحت نظارت سازمان مدیریت (که در این ماده به عنوان یک نهاد فرادستی بر اقدامات شهرداری نظارت می‌کند) اقدام می‌کند. همان گونه که مشخص است ماده از برخی جهات دارای نقص و ابهام است: اول آنکه در برداشت نخست از ماده قانونگذار با اعطای اختیارات به سازمان مدیریت بحران در اعطای وظایف و ضوابط محوله، مشخص نمی‌نماید که سازمان تا چه میزان دارای اختیارات است و این وظایف را بر چه اساسی و با توجه به چه قوانین یا ضوابطی مشخص می‌نماید. دوم آنکه عبارت «ضوابط محوله» گویای این مطلب است که سازمان مدیریت بحران علاوه بر آنکه در تعیین تکالیف دارای اختیارات کامل است بلکه برای شهرداری ضوابطی را نیز مشخص می‌نماید که شهرداری بر آن اساس اقدام کند. با توجه به ماده یاد شده شهرداری دارای تکالیف در مراحل چهارگانه مدیریت بحران است که بر اساس وظایف محوله اقدام می‌نماید و علاوه بر این موظف است گزارش عملکرد خود را به سازمان مدیریت بحران ارائه دهد.

علاوه بر این تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون سازمان مدیریت بحران اشعار می‌دارد که: «در هنگام بروز بحران، تمامی دستگاه‌های مذکور در این ماده موظفند بنا به اعلام ریاست شورای عالی طبق برنامه‌های از پیش تعیین شده در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را از طرق معمول به اطلاع سازمان برسانند. توقف و خاتمه عملیات مقابله، با اعلام ریاست شورای عالی صورت می‌گیرد.» در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه یاد شده یکی از مصادیق دستگاه‌های ذیربط شهرداری‌ها می‌باشد. و نیز ماده ۴ آیین نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران بیان می‌دارد که: «دستگاه‌های ذیربط موظفند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی موضوع ماده ۳ انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله مراتب فرماندهی

مدیریت بحران کشور انجام دهند.» در تایید ماده فوق، برای شهرداری تکلیف اقدام در مراحل چهارگانه مدیریت بحران و ارائه گزارش عملکرد به سازمان مدیریت بحران را مقرر می‌دارد.

۳- قانون احیا، بهسازی و نوسازی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹، آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب خرداد ۱۳۹۷

مطابق با بند ب ماده ۲ قانون یاد شده، «نقشه محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، توسط وزارت راه و شهرسازی (سازمان عمران و بهسازی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده یا می‌رسد.» و نیز ماده ۳ قانون تهیه طرح‌های بهسازی و نوسازی بافت فرسوده را برعهده وزارت مسکن و شهرسازی و یا شهرداری قرار داده است؛ آیین نامه اجرایی برنامه ملی بازآفرینی شهری پایدار مصوب خرداد ۱۳۹۷ نیز در حکمی مشابه، در جهت نوسازی و بهسازی مناطق فرسوده و اجرای مواد ۵۹، ۶۱ و ۶۲ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، در ماده ۱ مقرر داشته است که «نقشه محدوده بافت فرسوده و ناکارآمد شهری براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی و شهرسازی معماری ایران توسط وزارت راه و شهرسازی (شرکت بازآفرینی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و یا ستادهای بازآفرینی شهری پایدار استان و در مورد کلانشهرها به تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده و یا می‌رسد.» بنابراین بنا بر حکم قانون شهرداری تحت مدیریت شهردار محترم تکلیف به «تهیه نقشه بافت‌های فرسوده و ناکارآمد» و همچنین «تهیه طرح بهسازی و نوسازی بافت فرسوده شهر» را برعهده دارد.

وجود بافت فرسوده و ناکارآمد شهری از جمله دلایل شدت و قوت گرفتن آثار وقوع سیلاب در مناطق مختلف از جمله محله سعدی شیراز می‌باشد که سبب ورود خسارات بسیار بر معابر عمومی و منازل مردم شد. لذا با اینکه در این ماده تکلیفی به طور صریح و مستقیم در ارتباط با سیلاب به شهرداری محول نشده است اما شهرداری با درنظر داشتن این مواد قانونی و اقدام شایسته در جهت انجام این تکلیف، علاوه بر آنکه کمک شایانی به بهسازی تصویر شهر می‌نماید، گام موثری در جهت کاستن از شدت سیلاب و نیز خسارات و آسیب‌های ناشی از آن برمی‌دارد.

۴- ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹/۳/۳ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۸/۴/۲۰

مقرر می‌دارد که: «به منظور حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی رویه درختان، قطع هر نوع درخت و یا نابود کردن آن به هر طریق در معابر، میادین، بزرگراهها، پارکها، بوستانها، باغات و نیز محلهایی که به تشخیص شورای اسلامی شهر باغ شناخته شوند، در محدوده حریم شهرها بدون اجازه شهرداری و رعایت ضوابط مربوطه ممنوع است. ضوابط و چگونگی اجراء این ماده در چهارچوب آئین‌نامه مربوطه با رعایت شرایط متنوع مناطق مختلف کشور توسط وزارت کشور با هماهنگی وزارت مسکن و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و شهرداری تهران تهیه و به تصویب شورای عالی استانها می‌رسد.»

شهرداری در کلیه کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه در زمینه حفاظت از محیط زیست و نیز زیرساخت‌های شهری نقش پررنگی را ایفا می‌کند؛ یکی از موارد اثرگذار در راستای این وظیفه شهرداری نگه داری و گسترش فضای سبز است. از سوی دیگر، یکی از دلایل اصلی وقوع سیلاب و شدت گرفتن قدرت آن، کاهش سطح مراتع و قطع درختان است از این روی حفظ فضای سبز و گسترش

گزارش ملی سیلاب‌ها

آن تاثیر چشم گیری در کاهش خسارات و آسیب‌های سیل خواهد داشت. در نتیجه یکی دیگر از اقدامات شهرداری که به طور غیرمستقیم اما اثرگذار در ارتباط با سیلاب قرار می‌گیرد، اقدام غیرمستقیم شهرداری به «حفظ» و «گسترش» فضای سبز در شهرها است. در ماده ۱ لایحه قانونی یاد شده و با توجه به متن صریح ماده برای شهرداری سه نوع تکلیف پیش‌بینی شده که مطابق با آن شهرداری موظف به ۱- حفظ فضای سبز (که فضای سبز یاد شده ممکن است سابقا توسط شهرداری ایجاد شده یا به صورت طبیعی در شهر موجود باشد) ۲- گسترش فضای سبز و ۳- جلوگیری از قطع درختان است. همان گونه که از متن ماده برمی‌آید اقدام به حفظ فضای سبز امری متفاوت و کل از جلوگیری از قطع درختان است با این شرح که جلوگیری از قطع درختان یکی از مصادیق حفظ فضای سبز است. در آیین نامه اجرایی اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۸۸/۵/۱۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام در بند (الف) ماده ۱ در تعاریف واژگان درخت را به «گیاه خشبی (چوبی) دارای ساقه منفرد اعم از درخت دارای میوه ماکول (مثمر) و سایر درختان (غیر مثمر) که محیط بن آنها از پانزده سانتیمتر کمتر نباشد.» و در بند (ه) ماده یاد شده فضای سبز شهری را به « عرصه های مشجر و دارای پوشش گیاهی در محدوده و حریم شهرها که دارای مالکیت عمومی، دولتی و خصوصی باشند.» تعریف می‌کند. ماده ۴ آیین نامه اجرایی این قانون نیز سه مورد کاشت، حفاظت و آبیاری درختان و فضای سبز را برعهده شهرداری گذاشته است: کاشت، حفاظت و آبیاری درختان و فضاهای سبز معابر، میادین، بزرگراه‌ها و بوستان های عمومی واقع در داخل محدوده شهرها به استثنای بوستان های محیط زیست و مناطق چهارگانه موضوع بند الف ماده ۳ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست از وظایف شهرداری است.

از طرف دیگر تبصره ۱ ماده ۵ قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها اشعار می‌دارد که: «کلیه دستگاه های ارائه دهنده خدمات شهری (از قبیل آب، فاضلاب، گاز، برق، مخابرات، شرکت پخش فرآورده های نفتی و شهرداری و سازمان های وابسته به آن ...) موظفند قبل از انجام هر گونه عملیات عمرانی که مستلزم قطع درختان و یا تخریب فضای سبز باشد، علاوه بر سایر مجوزهای لازم، از شهرداری (کمیسیون موضوع ماده ۷ آیین نامه) مجوز اخذ نمایند.» مطابق با حکم این ماده همه دستگاه‌هایی که خدمات شهری ارائه می‌دهند از جمله شهرداری و سازمان‌های وابسته به شهرداری اگر درصدد انجام هر گونه عملیات عمرانی هستند باید از کمیسیون ماده ۷ که در شهرداری مستقر است مجوز اخذ نمایند. در این ماده نکاتی قابل توجه هستند: ۱- شهرداری و سازمان‌های وابسته به شهرداری نیز مانند سایر دستگاه‌ها باید از کمیسیون ماده ۷ مجوز لازم را اخذ نمایند. ۲- در این ماده حکم فقط در خصوص دستگاه‌های ارائه دهنده خدمات شهری است و نه سایر نهادها و دستگاه‌ها ۳- در این ماده شهرداری از طریق کمیسیون ماده ۷ مسئولیت حفظ فضای سبز و جلوگیری از قطع درختان را برعهده دارد؛ لذا از این جهت نیز می‌توان بر تکلیف مقرر شده در ماده ۱ قانون حفظ و گسترش فضای سبز برای شهرداری تاکید نمود.

همچنین مطابق با حکم ماده ۳ آیین نامه اجرایی: «شهرداری مکلف است قبل از صدور پروانه ساختمانی برای بررسی هر نوع تغییر وضعیت درختان املاک و اراضی موضوع ماده ۱ این آئین نامه و صدور پایان کار آن دسته از املاکی که پس از صدور پروانه ساختمانی وضعیت و تعداد درختان موجود در عرصه آنها دچار تغییر شده است موضوع را از کمیسیون‌های ماده ۷ آئین نامه و در مورد باغات واقع در حریم شهرها قبل از صدور پروانه ساختمانی، مراتب را از دبیرخانه کمیسیون تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زارعی و باغ‌ها مستقر در سازمان جهاد کشاورزی استان استعلام نماید»؛ لذا شهرداری مکلف شده است که: ۱- قبل از صدور پروانه ساختمانی در خصوص تغییر وضعیت درختان املاک و اراضی و ۲- پس از صدور پروانه ساختمانی و قبل از صدور پایان کار در خصوص املاکی که تعداد درختان موجود در عرصه آن‌ها دچار تغییر شده است باید از کمیسیون ماده ۷ استعلام نماید. ضمانت اجرای این استعلام ملاحظه

می‌شود که شهرداری در این ماده نیز در راستای تکلیف خود به جلوگیری از قطع درختان موظف است که در چند مرحله بر قطع درختان نظارت نماید.

کمیسیون ماده ۷ در ماده «به منظور نظارت بر حسن اجرای قانون و آئین نامه اجرایی آن و تشخیص باغات کمیسیونی مرکب از اعضای زیر در هر شهرداری تشکیل می‌شود. الف- یکی از اعضای شورای اسلامی شهر به انتخاب شورا ب- یک نفر به انتخاب شهردار ترجیحاً معاون شهرسازی و یا معاون خدمات شهری شهرداری ج- مدیرعامل سازمان پارکها و فضای سبز و در صورت عدم وجود سازمان پارکها و فضای سبز در شهرداری، مسئول فضای سبز شهرداری. تبصره ۱: شهرداری موظف است برای صدور پروانه ساختمانی در عرصه‌های با مساحت بیش از ۵۰۰ مترمربع که در محدوده شهر واقع می‌باشد نظر کمیسیون فوق را اخذ نموده و مطابق آن عمل نماید. تبصره ۲: شهرداری موظف است در کلان شهرها برای صدور پروانه ساختمانی در عرصه‌های بین ۵۰۰ تا ۲۰۰۰ مترمربع واقع در محدوده شهر کمیسیونی مرکب از اعضای زیر را در هر یک از مناطق شهرداری تشکیل داده و نظریه کمیسیون را اخذ و مطابق آن اقدام کند. الف- نماینده شورای اسلامی شهر به انتخاب رئیس شورا ب- مدیر منطقه شهرداری و در صورتی که شهرداری منطقه نداشته باشد، شهرداری آن شهر ج- نماینده مدیرعامل سازمان پارکها و فضای سبز شهرداری، در صورت عدم وجود سازمان پارکها و فضای سبز در شهرداری نماینده خدمات شهری شهرداری» پیش بینی شده است. همان گونه که مشخص است ترکیب کمیسیون ماده ۷ در کلانشهرها با ترکیب این کمیسیون در سایر شهرها متفاوت است؛ بدین صورت که در کمیسیون‌های موجود در کلانشهرها مدیر منطقه شهرداری باید عضو این کمیسیون باشد. نکته دیگر آنکه موارد فعالیت کمیسیون ماده ۷ برای عرصه‌های با مساحت ۵۰۰ متر مربع و بیش از آن است؛ لذا در خصوص مساحت کمتر از آن، شهرداری تکلیفی به اخذ این مجوز ندارد. نتیجه آنکه در خصوص قطع درختان در ساختمان‌های با مساحت کمتر شهرداری نمی‌تواند از طریق کمیسیون ماده ۷ اقدامی انجام دهد.

در مناطقی مانند گلستان که در دامنه شمالی رشته کوه البرز قرار دارد یکی از مهمترین عوامل سیلاب‌ها در کنار خشکسالی به علت قطع درختان و جاری شدن آب‌های سطحی از دامنه کوه‌ها است. این آب‌ها در حالت طبیعی توسط درختان، رودخانه‌ها و موانع موجود در این مسیر جمع‌آوری می‌شوند و با کاهش سرعت خسارت زیادی به اراضی وارد نمی‌کنند. در حالی که قطع درختان و نابودی فضای سبز به خصوص در مناطق شیب دار سبب فرسایش خاک، کاهش سریع نفوذ آب در خاک و ارتقاء سیلاب‌های می-گردد. در مازندران نیز قطع درختان و نابودی فضای سبز موجب وقوع سیلاب و شدت گرفتن آن بوده است. در سیلاب شیراز نیز این امر مورد بحث کارشناسان و کمیته حقیقت یاب شورای اسلامی شهر شیراز قرار گرفته و چنین مطرح شده که در احداث جاده خرامه- اکبرآباد طبیعت بالا دست دروازه قرآن آسیب دیده و دست اندازی‌های بالا دست و به صورت خاص عملیات راهسازی جاده خرامه به زیبا شهر باعث ایجاد خاکریزهای دست ریز شده است که حجم سیلاب در بارش اخیر، باعث شسته شدن خاکهای دست ریز و غلظت بالای رسوبات در سیل آب و در نتیجه قدرت بیش از حد تصور سیل آب در تخریب خودروهای در مسیر خود شده است که خود سبب رها شدن ناگهانی آب و افزایش حجم شن، ماسه و گردگوشه‌ها در سیل آب و افزایش قدرت تخریب آن شده است. در نتیجه قدرت مضاعف سیل آب، تخریب خودروهای در مسیر خود را باعث شده است.

۵- ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطر سیل مصوب ۱۳۴۸

مطابق با حکم این ماده: «به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی وزارت کشور مکلف است بلافاصله پس از تصویب این قانون کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به

گزارش ملی سیلاب‌ها

عمل آورده و از کلیه اراضی و مستحدثات و ساختمانهای متعلق به دولت و مؤسسات یا اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی در هر نقطه که برای تامین منظورهای مذکور ضرورت داشته باشد استفاده نموده و تعرف یا تملک نماید در نقاطی که شهرداری وجود دارد اراضی و مستحدثات و ساختمانهای مورد تصرف یا تملک از طرف وزارت کشور در اختیار شهرداری قرار خواهد گرفت تا شهرداری خسارت مربوط را به ترتیب مقرر در این قانون بپردازد. در هر نقطه که استفاده از اراضی و مستحدثات و ساختمان‌ها طبق این قانون ضروری باشد کلیه مالکین و متصرفین مکلفند از تاریخ اخطار یا آگهی شهرداری بر حسب اقتضاء ظرف مدتی که حداکثر از یک ماه بیشتر نخواهد بود اراضی و مستحدثات و ساختمان را در اختیار شهرداری قرار دهند و در غیر این صورت از طرف شهرداری اقدام به تصرف و یا تملک خواهد شد.» و نیز حکم ماده ۸ این قانون مبنی بر این امر که «وزارت کشور و شهرداری مأمور اجرای این قانون هستند.» وزارت کشور در خصوص حفظ و اصلاح احداث مسیل و سیل برگردان دارای تکلیف است و در راستای انجام وظیفه خویش اختیار استفاده از کلیه اراضی و ساختمان‌ها و مستحدثات را دارد؛ لذا از این روی می‌تواند این املاک را تصرف یا تملک نماید. صدر ماده تنها برای وزارت کشور تکلیف مشخص می‌نماید با این حال بنا بر حکم ماده، شهرداری دارای اختیارات مقرر شده در ماده فوق مبنی بر تصرف و تملک اراضی و املاک به منظور انجام صحیح حکم صدر ماده و به جایگزینی از وزارت کشور است. از سوی دیگر مطابق با حکم ماده ۸ فوق شهرداری نیز به مانند وزارت کشور مسئول اجرای این قانون است لذا می‌تواند در جهت اجرای این ماده الزاماتی را بر وزارت کشور در خصوص تکلیف صدر ماده که بر عهده آن وزارت وضع شده بار نماید.

این قانون به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی تصویب شد. همچنین این قانون اجازه استفاده و تملک اراضی و مستحدثاتی که برای احداث سیل بند و سیل برگردان و فاضلاب ضرورت دارد را حسب مورد به وزارت کشور و شهرداری‌ها داده است تا بدین ترتیب با شناسایی نقاط سیل خیز و اجرای پروژه عمرانی مرتبط، مانع از بروز حوادث ناشی از سیل شود. این قانون به واسطه فقدان ضمانت اجراهای لازم برای دستگاه‌های ذیربط، در عمل تاکنون توفیقی پیدا نکرده و به جرأت می‌توان از آن به عنوان یکی از قوانین متروک یاد کرد.

گفتار دوم- حین وقوع سیلاب

بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران در شرح مقابله که سومین مرحله از مراحل مدیریت بحران است چنین بیان داشته است: «اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها؛ تامین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام میشود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدارجست وجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تامین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل موارد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.» از سوی دیگر ماده ۴ آیین نامه اجرایی شهرداری‌ها را مکلف نموده است مطابق باوظایف تعیین شده در این ماده و با توجه به وظایف محوله از سوی سازمان مدیریت بحران اقدامات لازم را انجام دهد. با توجه به آنکه موارد پیش بینی شده در این ماده نه تنها برای شهرداری بلکه برای کلیه دستگاه‌هایی است که در بند (ه) ماده ۱ آیین نامه اجرایی جهت همکاری با سازمان مدیریت بحران تعریف شده است؛ لذا به نظر می‌رسد شهرداری مکلف به انجام آن دسته از اقداماتی است که در حیطه مدیریت شهری و صلاحیت شهرداری و یا آن دسته از اقداماتی است که بنا بر تشخیص سازمان مدیریت بحران محول می‌شود.

-امدادرسانی با خدمات ایمنی شهرداری

گفتار سوم- بعد از وقوع سیلاب

بند (د) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مرحله چهارم مدیریت بحران -بازسازی و بازتوانی- را شامل این موارد می‌داند: «کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.» با توجه به موارد پیش گفته در مبحث پیشین، شهرداری نیز به عنوان دستگاه‌های ذیربط مقرر شده در آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران پدر مرحله بازسازی و پس از وقوع سیلاب مطابق با آنچه قانونا و بنا به تصریح ماده ۴ مطابق با مصوبات شورای عالی مدیریت بحران در صلاحیت این نهاد قرار می‌گیرد دارای مسئولیت می‌باشد.

-فرآیند بازسازی و کنترل مرحله به مرحله ساخت وساز

-پاکسازی با کمک پاکبانان و نیروهای اجرایی

-اسکان اضطراری

-مواد غذایی

مبحث دوم- شرکت آب منطقه‌ای

ماده ۳۲ قانون توزیع عادلانه آب اختیار داده شده است: «وزارت نیرو می‌تواند سازمان‌ها و شرکت‌های آب منطقه‌ای را به صورت شرکت‌های بازرگانی راسا یا با مشارکت سازمانهای دیگر دولتی یا شرکتهایی که با سرمایه دولت تشکیل شده اند ایجاد کند. اساسنامه این شرکتها به پیشنهاد وزارت نیرو به توصیب هیات وزیران خواهد رسید و شرکتهای مذکور از پرداخت حق الثبت و تمبر و هزینه دادرسی معاف خواهند بود. وزارت نیرو می‌تواند از این اختیارات برای تغییر وضع شرکتها و سازمانها و موسسات موجود خود استفاده کند.

تبصره - وزارت نیرو حوزه عمل شرکتها و سازمانهای آب منطقه‌ای را تعیین می‌نماید. «

۱-پیش از وقوع سیلاب

به موجب بند ۲ ماده ۷ اساسنامه آن شرکت، مهندسی رودخانه‌ها و نیز کنترل سیلاب و طراحی و اجرای طرحهایی که برای نیل به وظایف مذکور ضرورت دارد، در زمره موضوع فعالیت آن شرکت قرار گرفته است

برابر با بند ۵ ماده ۷ اساسنامه شرکت، انجام کارگزاری وزارت نیرو در اجرای قانون توزیع عادلانه آب و سایر قوانین و مقررات مربوط به آب حسب، ارجاع وزارت نیرو بر عهده آن شرکت قرار گرفته است؛ برابر با قانون توزیع عادلانه آب وظایف متعددی بر عهده ی وزارت نیرو در خصوص مدیریت، بهره برداری از منابع آب محول گردیده است که موارد ذیل از آن قرار می‌باشد:

گزارش ملی سیلاب‌ها

الف. تبصره ۱ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب: « تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه ها و انهار و داغاب در بستر طبیعی آنها بدون رعایت اثر ساختمان آبی با وزارت نیرو است ».

ب. تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مبنی بر تکلیف رفع تصرف و قلع اعیانی های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه: « وزارت نیرو در صورتیکه اعیانی های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه ها و کانالهای عمومی و مسیلهای و مرداب و برکه های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد، خسارات به ترتیب مقرر در مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون تعیین و پرداخت می شود. »

ج. بند الف ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب و بند ل ماده ۱ قانون تاسیس وزارت نیرو مبنی بر تکلیف مهار سیلاب ها و ذخیره نمودن آب رودخانه ها در مخازن سطحی یا زیر زمینی

ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب مقرر می دارد: « وزارت نیرو موظف است به منظور تامین آب مورد نیاز کشور از طریق زیر اقدام مقتضی به عمل آورد: ۱- مهار کردن سیلابها و ذخیره نمودن آب رودخانه ها در مخازن سطحی یا زیر زمینی » همچنین در بند ل ماده ۱ قانون تاسیس وزارت نیرو « احداث تاسیسات آب و بهره بردای از آنها »

بند ح و خ ماده ۱ و ماده ۲ و ۳ و ۵ آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه ها و ...

برابر با مقررات فوق الذکر تعیین بستر و حریم رودخانه ها و نیز حفظ و حراست و رفع تصرف از متصرفین حریم و بستر رودخانه ها به شرکت های آب منطقه ای واگذار گردیده است.

لایروبی رودخانه‌ها

در اجرای بند (ج) ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و بند ۸ تبصره ۴ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون مذکور و تصویب نامه شماره ۱۸۵۶۴۵ مورخ ۲۱/۹/۸۸ هیأت وزیران، کارگروه تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق و فاضلاب با مسئولیت شرکت سهامی آب منطقه ای فارس و عضویت دستگاههای اجرایی شیراز تشکیل می شود. دستگاه مسئول اندازه گیری و پایش بارش-رواناب، مدیریت سدها و نظام نامه سیلاب وزارت نیروست.

۲-حین وقوع سیلاب

گردآوری و تحلیل داده‌های بارش و سیلاب و بروزرسانی پیش‌بینی‌ها و هشدارها(دفتر مطالعات پایه)، ارائه / بهنگام‌سازی سناریوهای آگیری و خروجی سد، اجرای طرح‌های ضربتی کنترل جریان سیل و لایروبی رودخانه، پایش دیواره‌های سیل‌بند و گلوگاه‌های آگذری و نیز اجرای اقدامات تسکین سیلاب مصوب، از جمله وظایف مهم شرکت‌های آب منطقه‌ای در این مرحله است.

مسئولیت «صدور پیش‌آگاهی مبنی بر احتمال رخداد سیل» ضمن تقویت ارتباط با سازمان هواشناسی همچنین ارزیابی، تجهیز و تقویت شبکه پایش، پیش‌بینی و هشدار و اعلام پیش‌آگاهی لازم در مورد موقعیت و زمان رخداد بارش و سیلاب با حداکثر دقت ممکن به واحدهای استانی و دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب به فاصله حداکثر ۶ ساعت از زمان دریافت اطلاعات اولیه تا زمان صدور هشدار تکلیف دفاتر مطالعات پایه شرکت‌های آب منطقه‌ای در این مرحله است.

۳- پس از وقوع سیلاب

سپس دفاتر تخصصی و واحدهای عملیاتی شرکت‌های آب منطقه‌ای، ملزم به اقداماتی از جمله: لایروبی و پاکسازی رودخانه، شناسایی نقاط حادثه‌دیده و گلوگاه‌های آبگذری و اعلام به مراجع ذیربط و نیز ارزیابی و برآورد میزان خسارت می‌باشند. پس از آن، دفتر مطالعات پایه شرکت مدیریت منابع آب با دریافت اطلاعات از سامانه‌های منطقه‌ای و بررسی سایر اطلاعات، پایان شرایط سیلابی در سطح حوضه آبریز و پایان رخداد سیلاب را به دفتر مدیریت بحران و پدافند غیرعامل شرکت مدیریت منابع آب اعلام می‌نماید.

۲-۱۱-۵- چگونگی انجام وظیفه نهادهای مسئول و تخلفات قانونی نهادها در سیلاب اخیر

در این بخش به بررسی اقدامات نهادهایی می‌پردازیم که در عوامل وقوع سیلاب یا دلایل شدت و یا افزایش خسارات وارده ناشی از سیلاب از نظر قانونی متولی و مسئول بوده‌اند. ذیل این بخش اقدامات نهادهای شهرداری، شرکت آب منطقه‌ای فارس، اداره کل راه و شهرسازی استان فارس، ستاد مدیریت بحران و نیز اقدامات پلیس راهور را کنکاش می‌نماییم.

گفتار اول- شهرداری‌ها

شهرداری شیراز از لحظات آغازین سیلاب در ارتباط با تبدیل مسیل دروازه قرآن به خیابان مورد انتقاد قرار گرفته و به عنوان مسئول سیلاب و خسارات مالی و جانی به وجود آمده شناخته شد. لازمه بررسی دقیق اقدامات شهرداری در سیلاب اخیر و شناسایی نواقص و کاستی‌های موجود در نظام حقوقی و در اقدامات میان نهادهای مختلف و نیز تلاش در جهت ارائه راه حل روشن در رفع نقص در مدیریت سیلاب می‌باشد. با این حال پس از مطالعات ابتدایی و طراحی سوالات حکمی و موضوعی در خصوص سیلاب، شهرداری شیراز با گذشت چندین ماه از آغاز دستور رییس جمهور مبنی بر تشکیل کمیته و ارائه سوالات از سوی کارگروه به نهاد یاد شده هیچ‌گونه پاسخی ارائه نداده و با عدم همکاری با کارگروه، گزارش و اسناد مرتبط با سیلاب را برای بررسی دقیق‌تر و شایسته‌تر گزارش ارسال ننموده است. با اینکه عدم همکاری شهرداری شیراز سبب دشواری در نگارش گزارش شده و از این روی امکان تکمیل برخی از قسمت‌های مربوط به نحوه اقدام شهرداری در قبل از وقوع سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب فراهم نشده؛ با این حال با استفاده از اطلاعات و گزارشات ارائه شده از سوی نهادهای مختلف و نیز مقررات قانونی تلاش کارگروه بر ارائه توضیح و تفسیر روشن از اقدامات شهرداری در سیلاب اخیر بوده است. از سوی دیگر شورای اسلامی شهر شیراز نیز با عدم همکاری با کمیته و عدم پاسخگویی به سوالات کارگروه در رابطه با سیلاب شیراز و اقدامات صورت گرفته از سوی شهرداری بر دشواری کار افزوده است. بدیهی است همکاری نهادها سبب قوت تحلیل‌ها و استنباط دقیق‌تر و روشن‌تر از اقدامات نهادهای مختلف در امر مدیریت سیلاب می‌نماید که با کمال تاسف در تنظیم گزارش حاضر همکاری لازم از سوی نهادها صورت نگرفت.

۱- عدم اخذ مجوز قانونی از نهادهای مربوط در تجاوز به بستر رودخانه و ساخت و ساز در آن

مسئولیت حفاظت از رودخانه‌ها مسئله‌ای است که در بررسی عوامل وقوع سیلاب دارای حائز اهمیت است. وزارت نیرو در پاسخ به سوال کارگروه حقوقی در خصوص برداشت آن وزارت از «مسئولیت حفظ رودخانه و انهار طبیعی» اشعار داشته است که «به لحاظ تکلیف قانونی، وزارت نیرو مسئولیت حفظ شرایط طبیعی رودخانه‌ها را دارد که این حفاظت ضمن تامین شرایط پایدار برای تامین آب، موجب ایمن شدن نسبی اراضی مجاور رودخانه‌ها در طغیان‌های معمولی خواهد گشت. ولیکن چنانچه هدف ایمن سازی مراکز جمعیتی برای سیلاب‌هایی فراتر از طغیان‌های معمولی باشد و با هدف رسوبگذاری یا فرسایش غیرطبیعی به علت انسدادهای غیر اصولی باشد در آن صورت این حفاظت برعهده سایر ارگان‌های متولی (وزارت کشور، شهرداری‌ها و بنیاد مسکن) می‌باشد». یکی از مواردی که وزارت نیرو مورد استناد قرار داده و میان طغیان‌های معمولی و غیرمعمولی قائل به تفکیک شده و در فرض طغیان‌های غیرمعمولی از خود رفع مسئولیت نموده است. در این فرض وزارت نیرو تنها حالت طغیان را مدنظر داشته است و از این جهت وظیفه حفاظت از رودخانه‌ها را در بخشی از تکالیف خود خارج دانسته است، در حالی که به نظر می‌رسد اصطلاح «حفاظت از رودخانه‌ها و انهار طبیعی» عام بوده و شامل بستر رودخانه‌ها نیز می‌باشد. از سوی دیگر، شهرداری را به استناد به بند ۲ و بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مبنی بر «تنظیف و نگاه‌داری مجاری رودخانه‌ها» و «اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم در حفظ شهر از خطر سیل» و نیز با استناد بر ماده ۱ قانون پیشگیری مبنی بر «حفظ جان و مال مردم از خطر سیل با اجرای طرح‌های سیل برگردان، حفظ و اصلاح مسیل و ... بر عهده وزارت کشور و پرداخت خسارت در نقاطی که شهرداری وجود دارد، به عهده شهرداری‌ها می‌باشد» دارای تکلیف در حفاظت از رودخانه‌ها و انهار طبیعی در زمان طغیان‌های غیر معمول دانسته است؛ فارغ از آنکه تفکیک صورت گرفته جامع است یا خیر، بر موارد قانونی مورد استناد وزارت محترم نیرو می‌توان این انتقاد را وارد دانست که: وظایف شهرداری در بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری تنها «لایروبی رودخانه‌ها» است که خود به دلیل نداشتن تفکیک دقیق در حدود صلاحیت شهرداری و وزارت نیرو محل اختلاف است. اما آنچه متقن است این امر است که وزارت نیرو و به طور خاص شرکت‌های منطقه‌ای آب دارای تکلیف در لایروبی و نظارت مستمر بر آن هستند؛ لذا با رد تفکیک میان طغیان معمول یا غیر معمول، وزارت نیرو مطلقاً دارای تکلیف در این رابطه است.

تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها (اصلاحی) مصوب ۱۳۴۵ مقرر داشته است که: «شهرداری‌ها مکلفند برای اجرای هرگونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند» مطابق با متن سابق ماده حریم و بستر رودخانه‌ها متعلق به شهرداری بوده؛ لذا شهرداری رأساً دارای جواز تصرف شهرداری در حریم و بستر رودخانه‌ها بوده است. اما با اصلاح ماده، شهرداری مکلف به اخذ مجوز از وزارت نیرو شده؛ با این قید که در ماده اصلاحی نیز اصل بر امکان تصرف در بستر رودخانه است و تنها اخذ مجوز از وزارت آب و برق (وزارت نیرو کنونی) شرط لازم آن به شمار می‌رود. قاعده‌ای که با تصویب قانون توزیع عادلانه آب دچار تغییر می‌شود. ضمن آنکه با تصویب قانون توزیع عادلانه آب ماده ۹۶ منسوخ شده و ملکیت بستر و حریم رودخانه‌ها متعلق به حکومت جمهوری اسلامی ایران و نه شهرداری است. مطابق با ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ «بستر انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و رودخانه‌ها اعم از این که آب دائمی یا فصلی داشته باشند و مسیل‌ها و بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است». همچنین «ایجاد ایجاد هرنوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها و انهار طبیعی و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو».

در مکاتبات موجود میان شهرداری شیراز و شرکت منطقه‌ای فارس مشاهده می‌شود که شرکت آب منطقه‌ای در کلیه تذکرات خود، به منسوخ شدن تبصره ۶ ماده ۹۶ اشاره دارد؛ به نظر می‌رسد شهرداری شیراز منسوخ شدن ماده را نادیده گرفته و بر اساس آن عمل می‌نماید. رییس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب به شماره ۱۵۰۵۳ مورخ ۱۳۹۸/۴/۲ اذعان داشته‌اند که طبق استعلام صورت گرفته از قوه قضاییه این تبصره منسوخ شده است: «چون تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون اصلاح قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با ماده ۲ قانون آب ملی مصوب ۱۳۴۷ در مورد مالکیت بستر انهار طبیعی و رودخانه‌ها مغایر و متضاد است لذا به حکم ماده ۶۵ قانون آب و نحوه ملی شدن آن، تبصره مذکور در آن قسمت که مغایر با ماده ۲ قانون آب است ملغی است و بخشنامه شماره ۱۳۵۴/۱۰/۳-۱۰/۹۸۴۰ سازمان ثبت اسناد و املاک به خلاصه اینکه (مداخله شهرداری در مورد بستر و حریم رودخانه‌ها مورد ندارد و مقررات تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۵ با تصویب قانون آب در این قسمت منسوخ است) صحیح و موافق موازین قانونی شناخته شد.» کما اینکه تصویب ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب در راستای اصل چهل و پنجم قانون اساسی بوده که به صراحت رودخانه‌ها را از مصادیق انفال و ثروت‌های عمومی به شمار می‌آورد.

ماده یادشده در مقام بیان ممنوعیت ابتدایی تصرف در بستر رودخانه‌هاست نه جواز؛ بدین معنا که حکم اصلی و نخست ماده ممنوعیت است و تنها با مجوز وزارت نیرو این ممنوعیت رفع می‌شود. لذا شهرداری ممنوعیت قانونی در دخل و تصرف از جمله فعالیت‌های عمرانی در بستر و حریم رودخانه‌ها دارد مگر آنکه این مجوز از طرف وزارت نیرو صادر شود. حال آنکه با تدقیق در شواهد موجود از اقدامات شهرداری شیراز مشاهده می‌گردد که شهرداری در دوره‌های مختلف بدون اخذ مجوز از وزارت نیرو - شرکت آب منطقه‌ای فارس - رأساً اقدام به دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها می‌نماید.

در بند دوم نامه شماره ۲۱۰/۱۴۸۲۹ شرکت آب منطقه‌ای فارس قید شده است که با بررسی‌های صورت گرفته، در خصوص طرح ساماندهی رودخانه تنگ الله‌اکبر نه تنها این طرح از سوی شهرداری به شرکت ارائه نشده است بلکه مجوزهای لازم نیز اخذ نشده است.

اداره کل محیط زیست در نامه ۲۱۰/۱۴۸۲۹ بیان داشت است که بررسی تجاوز به حریم رودخانه خشک در حوزه اختیارات این اداره نیست و پروژه‌های احداث شده در حریم رودخانه خشک مشمول ارزیابی زیست محیطی نمی‌باشد.

لازم به ذکر است که شهرداری شیراز در طول دوره‌های متعدد تخلفات بسیاری در رابطه با فعالیت‌های عمرانی در حریم و بستر رودخانه‌ها و رعایت نکات فنی مرتکب شده است. در همین جهت شرکت آب منطقه‌ای در زمان‌های مختلف به دفعات وقوع تخلف و ضرورت اخذ مجوز از وزارت نیرو را به شهرداری متذکر شده است. وجود این تذکرات نشان از اصرار شهرداری بر تخطی از قوانین مربوط است. به طور مثال، در نامه شماره ۰۰۱۳۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۵ خطاب به معاونت فنی و عمرانی شهرداری شیراز در خصوص احداث اعیانی در بستر رودخانه خشک شیراز ضمن دستور متوقف کردن عملیات اجرایی خواستار مراجعه معاونت جهت ارائه توضیحات شده است؛ در انتهای نامه یاد شده ذکر شده که پیش‌تر چندین خطاریه در این خصوص ابلاغ شده اما شهرداری اقدامی انجام نداده است.

شرکت آب منطقه‌ای در نامه شماره ۲۱۰/۱۴۸۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۸ به شهردار کنونی شیراز با موضوع انجام فعالیت‌های عمرانی ضمن برشمردن مواردی از این تخلفات، اقدامات یاد شده را سبب افزایش پتانسیل سیلابی می‌داند. در نامه یادشده عنوان شده است که بخشی از فعالیت‌های عمرانی بدون ارائه طرح مناسب و کسب نظر موافق شرکت منطقه‌ای صورت گرفته است. در بند سوم این نامه قید شده است که بخشی از این فعالیت‌های عمرانی سبب کاهش عرض جریان در مجاری آبی و پایین افتادن کف آن‌ها در گذر زمان می‌-

گزارش ملی سیلاب‌ها

گردد. این موضوع باعث کاهش موضعی شیب مجرا، افزایش رسوب گذاری موضعی، افزایش پتانسیل سیلابی شدن و پس زدگی آب در محل‌های مذکور می‌گردد. لذا شرکت آب منطقه‌ای از شهرداری خواستار اصلاح طرح‌های اجرا شده سابق و اخذ مجوز برای طرح‌های آتی می‌گردد و در انتها تأکید می‌کند که مسئولیت افزایش احتمالی خسارات جانی و مالی در اثر اجرای غیر اصولی طرح‌های عمرانی در محدوده بستر و حریم مجاری و پهنه‌های آبی متوجه شهرداری بوده است. همان گونه که مشاهده می‌گردد هر چند متن نامه یادشده در رابطه با احداث صورت گرفته در بستر رودخانه مجاور دروازه قرآن نبوده و در زمان شهرداری کنونی ارسال شده اما در متن نامه تصریح شده است که در چند سال اخیر احداث مغایر با قانون که از آن جمله عدم اخذ مجوز و تجاوز به بستر و حریم رودخانه-هاست به کرات اتفاق افتاده است. تذکرات متعدد موید این امر است که چه در زمان فعالیت شهرداری کنونی و چه در زمان فعالیت شهرداری‌های سابق ساخت و سازهای بدون مجوز در بستر رودخانه‌ها به امری معمول بدل شده است و تذکرات شرکت آب منطقه‌ای اثری در کاهش اینگونه اقدامات شهرداری نداشته است.

اما به نظر می‌رسد شرکت آب منطقه‌ای نیز تنها به تذکر اکتفا کرده و اقدامات جدی‌تر از سوی این شرکت صورت نگرفته است. ماده ۱۳ آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹ مقرر می‌دارد: «وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و همچنین سازمانها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی را استعلام نمایند، هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است. متخلفان از این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.»

در ماده فوق شهرداری موظف به اخذ موافقت کتبی وزارت نیرو برای تصرف در بستر و حریم می‌باشد. در بند پایانی ماده قید شده است که متخلفین این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.

۲- عدم اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم در حفظ شهر از خطر سیل

از سوی دیگر، بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری: «اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و ...» ناظر بر تکلیف شهرداری در حفظ شهر از خطر سیل است. اینکه شهرداری شیراز چه برداشتی از لفظ «خطر» داشته و چه زمانی را مناسب برای اتخاذ تدابیر و اقدام لازم می‌داند و در این جهت در سیلاب اخیر تا چه میزان این وظیفه قانونی خود را به جای آورده است منوط به ارائه پاسخ از سوی این نهاد به کارگروه بوده است که با توجه به عدم همکاری شهرداری با کارگروه حقوقی امکان تبیین این بند و میزان ورود شهرداری در سیلاب شیراز وجود ندارد. لذا بر عدم همکاری شهرداری شیراز در تکمیل گزارش ملی سیلاب کشور که در جهت روشن ساختن دلایل وقوع سیلاب و تلاش بر ارائه راهکار در جهت ممانعت به عمل آوردن از تکرار چنین حوادث تلخ و نیز شناسایی کاستی‌های مدیریت سیلاب و نظام حقوقی بوده می‌توان انتقاد جدی وارد ساخت. در هر حال، به نظر می‌رسد شهرداری شیراز تکلیف قانونی مقرر در این ماده را به درستی به جای نیاورده است.

از سوی دیگر، ماده «۱» قانون پیشگیری و مبارزه با خطر سیل (مصوب سال ۱۳۴۸) مقرر می‌دارد که: «حفظ جان و مال مردم از خطر سیل با اجرای طرح‌های سیل برگردان، حفظ و اصلاح مسیل و ... بر عهده وزارت کشور و پرداخت خسارت در نقاطی که شهرداری

گزارش ملی سیلاب‌ها

وجود دارد، به عهده شهرداری‌ها می‌باشد.» لذا وظیفه حفظ و اصلاح مسیل بر عهده وزارت کشور قرار گرفته است. با تدقیق در ماده یادشده «حفظ جان و مال مردم از خطر سیل» و نیز «حفظ و اصلاح مسیل» در خصوص سیلاب شیراز توسط وزارت کشور مورد توجه قرار نگرفته است. در عبارت حفظ و اصلاح مسیل وزارت کشور با دو تکلیف مواجه است: حفظ مسیل، اصلاح مسیل. از حکم قانونی حفظ مسیل دروازه قرآن در دوره شهرداری سابق با تخریب مسیل و احداث خیابان تخطی شده است. این در حالی است که مطابق با قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۲ و نیز قانون شهرداری‌ها شهرداری در محدوده شهر با اخذ مجوز از وزارت نیرو دارای اختیار در دخل و تصرف و ساخت و ساز در بستر رودخانه است. لذا به نظر می‌رسد برخلاف آنچه در گزارش کانون کارشناسان رسمی دادگستری در خصوص مسئولیت وزارت کشور در این رابطه عنوان شده است به دلیل وجود حکم قانون موخر مبنی بر اختیار شهرداری در دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها، تکلیفی بر عهده وزارت کشور در خصوص مسیل‌های موجود در محدوده شهرها وجود ندارد و یقیناً وزارت کشور در این خصوص دارای مسئولیت نیست.

۳- عدم لایروبی حوضچه آرامش

عدم لایروبی رودخانه‌ها و به طور خاص حوضچه آرامش، توسط شهرداری و سایر نهادهای متولی از جمله دلایل وقوع سیلاب شیراز بوده است. پس از وقوع سیل در شیراز ادعاهایی از سوی کمیته حقیقت یاب شورای اسلامی شیراز و افراد مختلف از جمله جناب آقای علی القاضی رییس دادگستری کل استان فارس (در مصاحبه مورخ ۱۳۹۸/۱/۵)، آقای خدانشناس شهردار سابق منطقه ۳ شیراز (در مصاحبه مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۸ در خبرگزاری باشگاه خبرنگاران جوان) مبنی بر مسئولیت شهرداری در عدم اقدام پیشگیرانه لازم در لایروبی رودخانه و مسیل، علی رغم هشدارهای هواشناسی مطرح شده است. همچنین آقای بذرافشان شهردار کنونی منطقه ۳ شیراز (در مصاحبه مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۰ در خبرگزاری ایسنا) با رد ادعاهای موجود بیان داشته‌اند که لایروبی به موقع صورت گرفته است که به علت عدم پاسخ شهرداری به کارگروه حقوقی و در دست نداشتن شواهد کافی نمی‌توان ادعای شهرداری در لایروبی را مورد پذیرش یا رد نمود.

بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری اشعار می‌دارد که «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تامین آب و روشنایی به وسایل ممکنه» لذا بنا بر حکم قانون تنظیف و لایروبی انهار عمومی و رودخانه‌ها برعهده شهرداری است. در خصوص لایروبی رودخانه‌ها مقرره‌های دیگری نیز وجود دارد که گویای این مدعا می‌باشد که تنها شهرداری وظیفه لایروبی را ندارد و بنا به احکام قانونی یا دستورات مختلف، نهادهای دیگری نیز بایستی به لایروبی رودخانه‌ها بپردازند. به طور مثال، مدیر کل بحران استانداری فارس طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۶/۳۱ خطاب به فرمانداران و شهرداران شهرهای تابعه استان، دستورالعمل اجرایی پیگیری و آمادگی مقابله با حوادث طبیعی فصلی را در ۲۹ بند ابلاغ می‌نماید، در بند ۷ پایش و نظارت و کنترل مستمر پاکسازی و لایروبی دهانه های پل، مسیل ها و ... واقع در شهر را بر عهده ادارات کل راه و شهرسازی، شرکت آب منطقه ای و شهرداری و دهیاری‌ها قرار داده است. همچنین در نامه مورخ ۱۱/۱۲/۹۷ شماره ص ۵۶/۴۴/۴۷۴۸/۹۷ مدیریت بحران استانداری خطاب به فرمانداران در بند ۸ پیش‌بینی های ضروری از جمله لایروبی مسیل ها و تخلیه رودها را بر عهده شهرداری، اداره کل راهداری و حمل و نقل و اداره کل راه و شهرسازی قرار می‌دهد.

لازم به ذکر است که وظیفه نظارت بر لایروبی مستمر بر عهده وزارت نیرو قرار گرفته است. در اجرای بند (ج) ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و بند ۸ تبصره ۴ ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون مذکور و تصویب نامه شماره ۱۸۵۶۴۵ مورخ ۲۱/۹/۸۸

گزارش ملی سیلاب‌ها

هیأت وزیران، کارگروه تخصصی امور سیل و مخاطرات دریایی، برق و فاضلاب با مسئولیت شرکت سهامی آب منطقه ای فارس و عضویت دستگاههای اجرایی شیراز تشکیل می شود. وزیر کشور و قائم مقام رییس شورای عالی مدیریت بحران کشور طی نامه مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۸ خطاب به وزیر نیرو خواستار انجام اقدامات هفت گانه ای می شود که در بند ۲ آن، نظارت بر لایروبی مستمر حریم پل های مواصلاتی بر روی رودخانه های دائمی و فصلی و آبراه های اصلی را از وظایف آن وزارتخانه می داند. لذا شهرداری و شرکت آب منطقه ای در رابطه با عدم لایروبی رودخانه ها دارای مسئولیت می باشند.

۴- عدم نظارت کافی بر پروژه جاده کمربندی خرامه-زیباشهر و عدم اقدام لازم در منع اداره کل راه و شهرسازی

استان فارس

- سازمان جهاد کشاورزی در خصوص ساخت و سازهای بالای دروازه قرآن بیان داشته است که اراضی حوزه دروازه قرآن تا رکن آباد و شهرک سعدیه در محدوده قانونی شهر شیراز و متولی و مسئولیت ساخت و سازهای بالای دروازه قرآن با شهرداری بوده و این سازمان هیچ گونه دخالت یا نظارتی بر تغییر کاربری اراضی مزبور ندارد. لذا با توجه به این مورد شهرداری شیراز در خصوص احداث جاده کمربندی نیز دارای مسئولیت است.

از شهردار شیراز تقاضای تعریف اقدامات صورت گرفته در سیلاب شیراز در سه مرحله پیش از سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب شده بود که با عدم دریافت پاسخ از سوی این نهاد، اقدامات صورت گرفته مشخص نیست؛ با این حال در ذیل به چند مورد اقدام پس از وقوع سیلاب که توسط شهرداری به صورت جدی و شایسته صورت گرفته و قابل تقدیر است اشاره می شود:

۵- امدادرسانی سریع

۶- انجام فرآیند پاکسازی با کمک سایر نیروها

۷- تعیین محل اسکان اضطراری

۸- فراهم ساختن مواد غذایی موردنیاز سیل زدگان

گفتار دوم- شرکت آب منطقه ای

شرکت آب منطقه ای مطابق با گزارش ارسالی اقداماتی را در پیش از وقوع سیلاب، حین وقوع سیلاب و پس از آن انجام داده که در ذیل برمی شماریم. از سوی دیگر مرتکب تخلفاتی شده است که باید مورد توجه قرار بگیرد.

۱- اقدامات شرکت آب منطقه ای در سیلاب اخیر

الف) اقدامات قبل از سیلاب

۱- گشت و بازرسی مستمر از بستر و حریم رودخانه‌ها.

۲- اولویت بندی رودخانه‌ها و مسیل‌های حساس منتهی به شهر شیراز و انعقاد قرارداد تعیین حد بستر و حریم آن‌ها از طریق شرکت مهندسين مشاور ذیصلاح در رتبه مهندسی رودخانه. این مطالعات با پیشرفت فیزیکی ۴۰ درصد در دست اقدام می‌باشد و هر دو مسیل تنگ الله اکبر و سعدی را شامل می‌گردد.

۳- صدور اخطاریه و انجام مکاتبات متعدد با کلیه ارگان‌ها از جمله شهرداری شیراز به منظور خودداری از دخل و تصرف در حریم و بستر رودخانه‌ها خصوصاً رودخانه خشک. لازم به ذکر است به دفعات به پیمانکاران شهرداری نیز اخطار و تذکرات لازم داده شده و در مواقعی از طریق گروه‌های گشت و بازرسی نسبت به توقف عملیات آن‌ها اقدام گردیده است. علیرغم این موضوع، همچنان شهرداری شیراز بدون هماهنگی و اخذ مجوزهای لازم، نسبت به دخل و تصرف غیر اصولی و فنی در بستر و حریم رودخانه‌ها تحت عناوین ایجاد معبر، دوربرگردان، کنار گذر، احداث پل، توسعه صنعت گردشگری و ... اقدام می‌نماید.

۴- مکاتبات مستمر با نهادهای سیاسی بالادستی شامل استانداری، دفتر فنی، مدیریت بحران مبنی بر انجام فعالیت‌های بدون مجوز شهرداری و عدم توجه به اخطارهای این شرکت. در همین راستا برخی از مواقع موضوع تخلفات شهرداری به مرجع رفع اختلاف ارجاع شده که در نهایت منجر به صدور تصمیم نامه‌هایی علیه این شرکت گردیده است.

۵- مکاتبه با شهرداری شیراز به منظور رعایت اجرای قوانین و مقررات و رفع معایب و یا جمع‌آوری طرح‌های معیوب

۶- تعیین حدود بستر و احاریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها در نقاط مختلف شهری بنا به درخواست ارگان‌های مختلف بویژه ادارات ثبت و شهرداری شیراز و پاسخگویی به بیش از ۳۲۸ مورد استعلام از سال ۱۳۹۵ تا کنون در سطح شهر شیراز.

۷- اعلام ویژه در خصوص حفظ آمادگی به کلیه مدیران و روسای ادارات آب شهرستان‌ها و گروه‌های گشت و بازرسی در زمان‌های افزایش احتمال رخداد بارش، سیل و تصرف حریم و بستر رودخانه‌ها در ایام تعطیلات نوروز و اعلام وقوع بارش‌های شدید طبق اخطاریه سازمان هواشناسی به کلیه مدیران و گروه‌های گشت و مدیران سد‌ها به دلیل احتمال جاری شدن سیلاب به صورت تلفنی و ارسال پیامک در کلیه روزهای قبل از وقوع سیلاب حتی ایام تعطیل.

۸- رصد کامل تاسیسات آبی از جمله سدهای مخزنی و ورود اطلاعات روزانه و ساعتی مربوط به آن‌ها در سامانه‌های شرکت مدیریت

منابع آب از جمله سامانه از جمله سامانه Iran Dams

۹- لغو مرخصی‌های و حضور کلیه عوامل و مدیران در ایام وقوع سیلاب.

۱۰- شناسایی و اعلام برخی نقاط حادثه‌ساز به مراجع بالادستی و شهرداری در سالهای قبل

۱۱- اجرای عملیات نشانه‌گذاری و نصب تابلوهای هشدار دهنده در رودخانه‌های چنارآه‌دار و قلات در محدوده شهر شیراز

۱۲- نصب حدود ۱۱۰۰ تابلو هشدار دهنده و اعلام خطر در محدوده رودخانه‌ها، دریاچه‌های طبیعی و محدوده تاسیسات آبی در سطح استان.

ب) اقدامات حین سیلاب

۱- اعزام چندین دستگاه جرثقیل شرکت به محل حادثه به منظور کمک و همکاری با مجموعه ستاد بحران و شهرداری.

۲- حضور مدیران و عوامل اجرایی شرکت در محل حادثه به منظور همکاری با عوامل اجرایی.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳- بازدیدهای مستمر و تمام وقت کارشناسان و گروه های گشت و بازرسی به منظور رصد سیلاب و همکاری در اعلام خطراتی های آماده باش و تخلیه در صورت نیاز.

۴- خدمات رسانی و کمک به سیل زدگان در روز وقوع حادثه تا ساعت حدود ۹ شب.

ج) اقدامات بعد از سیلاب

۱- تهیه گزارش آنی سیلاب برای وزارت نیرو

۲- اعزام گروه های کارشناسی به منطقه به منظور انجام بررسی های کارشناسی، جمع بندی و همکاری در تهیه گزارشات مورد نیاز مراجع استانی.

۳- تهیه گزارش مقدماتی سیلاب برای کلیه مراجع بالادستی از جمله وزارت نیرو، استانداری فارس، مدیریت بحران و...

۴- تشکیل جلسه کارگروه سیلاب و مخاطرات دریایی.

۵- حضور در مراجع بازرسی و قضایی به منظور ارائه گزارش از سیلاب پنجم و ششم فروردین ماه سال جاری و روشن شدن زوایای قانونی و فنی

۶- بررسی و مستندسازی و جمع آوری اطلاعات میدانی.

۷- تهیه گزارش تحلیلی سیلاب

۸- صدور خطراتی به متصرفین حقیقی و حقوقی بعد از وقوع سیلاب توسط امور آب شیراز

۹- اعلام برخی نقاط در معرض وقوع حادثه به شهرداری شیراز

۱۰- مکاتبات با مراجع بالادستی به منظور جلوگیری از هرگونه اقدام بازسازی بدون رعایت ضوابط فنی

۱۱- تهیه پاسخ و مستندات لازم و ارائه آنها به سازمان بازرسی

۱۲- تهیه و ارسال مستندات لازم به مجموعه وزارت نیرو

۲- تخلفات شرکت آب منطقه‌ای در سیلاب اخیر

علاوه بر آنچه در فوق مورد اشاره قرار گرفت شرکت اب منطقه‌ای مرتکب تخلفاتی در خصوص سیلاب شده است که به طور جداگانه و به صورت تفصیلی در ادامه مورد بحث قرار می‌دهیم.

الف) عدم نظارت کافی بر اقدامات شهرداری در تجاوز به بستر رودخانه

شرکت آب منطقه ای در نامه شماره ۳۵۰/۲۴ مورخ ۱۳۹۸/۱/۷ خطاب به بازپرس شعبه هشتم دادرسی عمومی و انقلاب شیراز اظهاراتی را در خصوص سیلاب شیراز بیان داشته است که قابل تأمل است. در بند سوم این نامه، اشعار داشته است که شرکت منطقه- ای در اجرای پروژه ساماندهی رودخانه تنگ الله اکبر، هیچ گونه نظارتی بر اقدامات شهرداری نداشته است. به نظر می‌رسد شرکت منطقه‌ای در مقام توجیه عدم نظارت خویش با ذکر عدم ارسال طرح و عدم اخذ مجوز از سوی شهرداری در بند ماقبل برآمده است. در بند سوم این نامه شرکت اشعار داشته است که بهره برداری و نگه داری از طرح یادشده به عهده متولی و مجری طرح می‌باشد و شرکت آب منطقه‌ای در خصوص بهره برداری و نگه داری آن هیچ گونه مسئولیتی ندارد.

شرکت آب منطقه‌ای در خصوص تجاوز متعدد شهرداری از حریم رودخانه‌ها به ویژه رودخانه به ارائه تذکرات اکتفا کرده است. مطابق تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب شرکت آب منطقه‌ای مکلف به رفع تصرف و قلع اعیانی‌های موجود در بستر و حریم رودخانه‌ها را دارد: «وزارت نیرو در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه یا قلع خواهد کرد. خسارات به ترتیب مقرر در مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون تعیین و پرداخت می‌شود. مسئولیت شرکت آب منطقه‌ای به تخلیه و قلع اعیانی فقط در صورتی است که اعیانی‌های مستقر در حریم و بستر رودخانه‌ها برای امور مربوط به آب و برق مزاحم تشخیص داده شود.

معیارهای تشخیص مزاحمت در سال ۱۳۹۲ در دستورالعمل «حفاظت، بهره‌برداری و آزادسازی اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها» توسط وزارت نیرو تعیین گردیده است. دستورالعمل، دامنه کاربرد این دستورالعمل را بستر و حریم کلیه رودخانه‌ها و انهار جز رودخانه‌های مرزی می‌داند. همچنین، مسئولیت اجرای این دستورالعمل بر عهده شرکت‌های آب منطقه‌ای و نظارت بر حسن اجرای آن برعهده شرکت مدیریت منابع آب ایران است.

بند ۱۷ دستورالعمل بازرسی و پایش مستمر توسط شرکت منطقه‌ای را مقرر داشته است. و مطابق با بند ۱۹-۱-۶ دستورالعمل فوق، به منظور تداوم و تثبیت مالکیت حکومت اسلامی بر بستر منابع آبی شرکت‌ها موظف هستند با هماهنگی با شهرداری‌های محل و شوراهای اسلامی شهر و روستا از تصرفات شهرداری و اشخاص بر بستر منابع آبی در محدوده‌های شهری و روستایی ممانعت به عمل آورند.

علاوه بر این مطابق با بند ۲۰-۱-۶ دستورالعمل، نظر به اینکه مطابق با ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب هرگونه دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها با کسب مجوز از وزارت نیرو صورت می‌گیرد؛ لذا اقدامات شهرداری‌ها باید با مجوز صورت بگیرد و مسقف کردن رودخانه‌ها و استفاده از فضای فوقانی آن توسط شهرداری‌ها بدون کسب مجوز خلاف ضوابط می‌باشد و شرکت‌های منطقه‌ای موظف هستند از وقوع این امر جلوگیری نمایند.

بنا بر گزارش وزارت نیرو، شهرداری شیراز بدون استعلام از شرکت آب منطقه‌ای فارس، اقدام به ساخت پارکینگ طبقاتی نشاط در بستر رودخانه خشک هرود در محدوده شهری شیراز می‌نماید. شرکت آب منطقه‌ای فارس به طرفیت شهرداری شیراز در خصوص تصرف و ساخت و ساز در بستر و حریم رودخانه در دادسرای ناحیه دو شهرستان شیراز طرح دعوی می‌نماید. لکن دادسرا به استناد آیین نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق ساز و کارهای داخلی قوه مجریه پرونده را به مرجع رفع اختلاف مستقر در استانداری ارجاع می‌دهد و علی‌رغم ارائه دفاعیات توسط شرکت آب منطقه‌ای فارس، این مرجع رأی به برائت شهرداری و با توجه به صرف هزینه‌های میلیاردی برای اجرای طرح مذکور شهرداری را موظف به تکمیل و بهره‌برداری از طرح می‌نماید. لذا با ارائه شکایت مطروحه از سوی شرکت آب منطقه‌ای فارس از شهرداری به دلیل تصرف غیرمجاز در بستر رودخانه، اینگونه به نظر می‌رسد که اقدام صورت گرفته از سوی شهرداری بدون اخذ مجوز از شرکت منطقه‌ای و ارائه طرح به این شرکت بوده و لذا بر این اساس شرکت منطقه‌ای از آغاز آگاهی از فعالیت مزبور نداشته است. بر این اساس شرکت آب منطقه‌ای با طرح شکایت مسئولیت خویش را بر نظارت بر اقدامات شهرداری اعلام می‌نماید. حال آنکه همان‌گونه که پیش‌تر گفته شد، شرکت آب منطقه‌ای در سیلاب اخیر در شیراز، خود را به دلیل عدم ارائه طرح و نیز عدم اخذ مجوز لازم از سوی شهرداری فاقد مسئولیت می‌داند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

از سوی دیگر، با طرح شکایت از سوی شرکت منطقه‌ای در دادسرای عمومی و اعلام رد صلاحیت از سوی دادسرای مربوط ب صلاحیت کمیسیون مقرر در استانداری، ملاحظه می‌گردد سازوکار تقنینی برای تعیین مرجع قضایی صالح و نیز ضمانت اجرای مشخص در فرض احراز و اثبات تخلف پیش‌بینی نشده است.

ب) عدم توجه به طرح شرکت مهندسین مشاور آبسار و در نتیجه عدم احداث دو بند تاخیری

در نامه دادگستری کل استان فارس که به کارگروه حقوقی ارسال شده قید شده است که «شرکت مشاور آمایش آب و خاک در سال ۱۳۸۷ که به عنوان مشاور شهرداری شیراز جهت فاز مطالعاتی حوضه آبریز دروازه قرآن انتخاب می‌شود (در زمان تصدی آقای مهران اعتمادی) لوله گذاری انجام شده را کافی ندانسته و لزوم ایجاد یک خط جدید در کنار خط احداث شده قبلی را ضروری می‌داند. همچنین در سنوات ۱۳۹۱ و ۱۳۹۴ شرکت مشاور آبسار فارس با بررسی که روی طرح شرکت مشاور آمایش آب و خاک انجام می‌دهد طرح را تایید می‌نماید. لذا با توجه به آنکه مسیر آبراهه توسط شهرداری دستخوش تغییراتی شده و اجرای طرح بهینه توسط شهرداری در مرحله پیشگیری از حادثه انجام نگرفته لذا شهرداری مسئول در سیل اخیر می‌باشد.» دادگستری کل استان فارس با تحلیلی که از عدم پیگیری طرح پیشنهادی شرکت مشاور آمایش آب و خاک در سال ۱۳۸۷ توسط شهرداری ارائه می‌دهد، شهرداری را مسئول شناخته و در نتیجه‌گیری سهم بیست و پنج درصدی برای شهردار وقت قائل می‌شود. این در حالی است که در پی پیشنهاد شرکت مهندسین مشاور آبسار فارس مبنی بر احداث دو بند تاخیری در حوضه دروازه قرآن، شهرداری شیراز در نامه شماره ۹۴/۵۸۹۱۴۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ گزارش مربوط به مطالعات فاز اول را برای شرکت آب منطقه‌ای ارسال نموده تا بعد از بررسی شرکت و اعلام نتایج، انجام مطالعات فاز دوم که آزمایشات مورد لازم ژئوتکنیکی آن به انجام رسیده را آغاز نماید. اما با عدم پیگیری از سوی شرکت منطقه‌ای انجام این مطالعات و احداث دو بند تاخیری متوقف می‌شود. لذا شهرداری شیراز در این خصوص دارای مسئولیت نبوده بلکه شرکت آب منطقه‌ای مرتکب تخلف شده است.

در دستورالعمل «حفاظت، بهره‌برداری و آزادسازی اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها»، برای مدیریت مطلوب رودخانه‌ها به دلیل کثرت رودخانه‌ها اولویت بندی صورت گرفته است؛ (لازم به ذکر است که بنا بر صراحت دستورالعمل، لفظ رودخانه شامل مسیل هم می‌شود) در نتیجه‌ی آن، مناطق با قابلیت سیل‌خیزی بالاتر در اولویت نخست قرار گرفته است. به نظر می‌رسد با توجه به اطلاعات و شواهد موجود از قبیل وقوع سیل قبلی در این منطقه، پیش‌بینی شرکت آمایش در سال ۱۳۸۷ و نیز پیش‌بینی شرکت مهندسین مشاور آبسار فارس در سال ۱۳۹۴ بر سیل‌خیز بودن این منطقه و ارائه طرح ساخت دو بند تاخیری در حوضه آبخیز دروازه قرآن، شرکت منطقه‌ای فارس باید اقدامات جدی‌تر در خصوص این مسیل انجام می‌داد.

وزارت نیرو در گزارش خود بیان داشته است که: در سنوات اخیر به منظور جامعیت بخشیدن به برنامه‌های این بخش، جلوگیری از اقدامات موازی و اعمال مدیریت یکپارچه بر رودخانه‌های کشور، مقرر گردید عوامل مزاحمت به شرح ذیل در اولویت بندی بازه‌های نیازمند آزادسازی ملاک عمل شرکت‌های زیرمجموعه قرار گیرد و مدیریت رودخانه‌ها را محدود به مدیریت سیلاب ننمایند که این مهم در قالب بخشنامه داخلی به شرکت‌های زیرمجموعه ابلاغ شده است.

-بازه‌هایی در محدوده بستر ۲۵ ساله که امکان عبور ایمن سیلاب متناسب با ریسک کاربری مجاور را ندارند

-مناطق که کمیت جریان رودخانه بواسطه برداشت‌های سطحی و زیرزمینی مورد تهدید است

-محدوده‌هایی که کیفیت جریان به علت ورود آلاینده‌ها تحت تاثیر قرار می‌گیرد

بر این اساس شرکت‌های آب منطقه‌ای پس از اولویت‌بندی و انتخاب بازه‌ها برای اجرای عملیات آزادسازی نسبت به شناسایی تصرفات مزاحم و صدور اختاریه اقدام می‌نمایند سپس در صورت عدم رفع تصرف با ارجاع پرونده‌ها به محاکم قضایی مراحل آزادسازی و تخریب تصرفات را از مراجع قضایی پیگیری می‌نمایند.

-طبق بند الف ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو موظف است برای تامین آب مورد نیاز اقدام به «مهار کردن سیلاب» نماید.

گفتار دوم-ستاد مدیریت بحران و نیروی انتظامی

سوال این است که آیا ستاد مدیریت بحران در انجام وظایف قانونی خویش کوشش نموده است؟ و آیا اقدامات موثری در کاهش میزان خسارات احتمالی ناشی از بارندگی در قبل از وقوع سیل تدابیری اندیشیده است یا خیر؟ در راستای اعلام سازمان هواشناسی بر افزایش بارندگی‌ها، جلسه اضطراری شورای مدیریت بحران در ۱۳۹۸/۱/۴ و یک روز قبل از وقوع سیلاب دروازه قرآن تشکیل شد. استاندار فارس در نامه شماره ص ۵۶/۱۰/۲۹۳/۹۷ مورخ ۱۳۹۸/۱/۸ در شرح اقدامات خویش به مقام ریاست جمهوری اشعار داشته است که در جلسه یادشده آمادگی و هماهنگی میان دستگاه‌ها ایجاد شده است.

کارگروه حقوقی در جهت تبیین وقایع سیلاب شیراز و شناسایی نهادهای مسئول و اقدامات انجام شده توسط آنان سوالات مطروحه مربوط را به ستاد مدیریت بحران ارسال نموده و از ستاد یاد شده خواستار پاسخگویی ظرف مدت مشخص شده، با این حال ستاد تا زمان تکمیل گزارش، پاسخ یا گزارشی از اقدامات خود ارسال ننموده است. قابل ذکر است که با توجه به اطلاعات به دست آمده، در جلسه فوق هیچ‌گونه مقرر خاصی برای دستگاه‌های مختلف وضع نشده است و در گزارش‌های مربوطه قید شده است که در جلسه یاد شده تمرکز جلسه بر حریم رودخانه خشک بوده است؛ لذا ستاد مدیریت بحران نتوانسته قبل از وقوع سیلاب تدابیر دقیق و موثری بیندیشد. اما در خصوص زمان وقوع سیلاب وجود نقص در مدیریت بحران کاملاً مشهود بوده است. بنا بر آنکه زمان تمرکز سیلاب ۳۰ دقیقه بوده است ستاد مدیریت بحران زمان کافی برای انجام برخی اقدامات در کاهش ورود خسارات داشته است؛ از جمله آنکه تصاویر و فیلم‌های ضبط شده در روز حادثه بیانگر آن است که در ابتدای بزرگراه شیراز به اصفهان که محل وقوع سیلاب می‌باشد اتومبیل‌های بسیاری در حال خروج از شهر بوده و یا در محوطه تفریحی دروازه قرآن توقف نموده‌اند (با توجه به آنکه در حالت معمول اتومبیل‌های بسیاری همواره در حاشیه خیابان و محوطه تفریحی توقف می‌نمایند که یقیناً ستاد مدیریت بحران و نیز پلیس راهور بر این امر واقف بوده‌اند، کما اینکه در زمان وقوع سیلاب به علت تعطیلات تراکم اتومبیل در این محدوده بیش از حد معمول بوده است). با آنکه ستاد مدیریت بحران با توجه به شدت گرفتن بارندگی و اینکه در مدت سی دقیقه تمرکز سیلاب زمان کافی در مسدود نمودن خروجی شیراز-اصفهان و نیز ممنوعیت توقف در این نواحی را داشته است لذا به نظر می‌رسد ستاد مدیریت بحران اقدام موثری در رابطه با کاهش خسارات وارده انجام نداده است. یقیناً ارائه پاسخ از سوی ستاد یاد شده می‌توانست در تحلیل اقدامات آن موثر باشد که علی‌رغم پیگیری حاصل نشده است.

گفتار سوم-اداره کل راه و شهرسازی استان

۱-جاده جدید الاحداث کمربندی خرامه-زیباشهر که از فراز حوضه آبخیز دروازه قرآن و مسیل سعدی می‌گذرد یکی از دلایل وقوع سیلاب و شدت گرفتن آن است. در برخی نقاط حوضه بالادست باعث ایجاد خاکریزهای دست ریز شده است که حجم سیلاب در بارش

گزارش ملی سیلاب‌ها

اخیر، باعث شسته شدن خاکهای دست ریز و غلظت بالای رسوبات در سیل آب و در نتیجه قدرت بیش از حد تصور سیل آب در تخریب خودروهای در مسیر خود شده است که خود سبب رها شدن ناگهانی آب و افزایش حجم شن، ماسه و گردگوشه‌ها در سیل آب و افزایش قدرت تخریب آن شده است. در نتیجه قدرت مضاعف سیل آب، تخریب خودروهای در مسیر خود را باعث شده است.

اداره راه و شهرسازی در تحقق ماده ۱۸۷ برنامه پنجم توسعه تا چه اندازه در تهیه طرح‌های آمایش سرزمین به میزان خطرپذیری سیل و آمادگی در مقابل آن توجه نموده است؟

در برخی نقاط هم برای کاهش هزینه ساخت پل برای کمربندی، دو مسیر عبوری آب به یک مسیر بدل شده (قبل از کالورت) که به تجمع سیلاب منجر شده است. این اقدام سبب از بین بردن مراتع موجود در سطح حوضه آبخیز و به تبع کاهش سطح تماس و کاهش قدرت نفوذ پذیری خاک و در نتیجه شدت گرفتن سیل و کاهش زمان تمرکز سیلاب شده است. در فوق اشاره شد که در ساخت جاده یادشده نظارت کافی صورت نگرفته ضمن آن که اداره کل محیط زیست فارس نیز بیان اشعار داشته است که به دلیل تخلف اداره کل راه و شهرسازی در ارسال طرح پروژه، امکان بررسی اثرات زیست محیطی این جاده برای اداره مقدور نبوده است.

اداره کل حفاظت محیط زیست در نامه شماره ص ۳۷۴۹/۶۰۰/۹۸ که به هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها ارسال نموده و در بند دوم این نامه بیان داشته است که در خصوص ساخت و سازهای انجام شده در حوزه دروازه قرآن و سعدی و کمربندی شمال شرق شیراز، گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی پروژه مذکور پس از شروع اجرای پروژه و با داشتن پیشرفت فیزیکی در سال ۱۳۹۰ از سوی اداره راه استان فارس به اداره کل حفاظت از محیط زیست ارائه گردیده است؛ در حالی که براساس قوانین و ضوابط مربوطه گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی باید در مرحله امکان سنجی و مکان یابی ارائه گردد.

متعاقب این امر، اداره کل حفاظت محیط زیست در نامه‌ای مورخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ خطاب به مدیر کل دفتر فنی و بررسی طرح‌های راه و آزادراه‌ها بیان می‌دارد که بررسی گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی کنارگذر شمال شرق شیراز به دلیل پیشرفت فیزیکی موضوعیت ندارد.

سازمان محیط زیست به استناد بند ۲ ماده قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست وظیفه انجام دادن تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست از جمله «تغییراتی که تأسیسات و مستحدثات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک، آب و هوا ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها، تخریب جنگل‌ها و مراتع، دگرگونی اکولوژی دریاها، بهم خوردن زهکشی طبیعی آبها و دگرگونی و انهدام تالاب‌ها» را دارد. همچنین به موجب بند ج این ماده سازمان محیط زیست را مسئول انجام «هرگونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست» می‌داند؛ لذا به موجب این بند صلاحیت عام و مطلق به سازمان اعطا می‌نماید. این بدین معناست که سازمان امکان ورود به موارد مرتبط را دارد حتی اگر مداخله در امور سازمان‌ها و نهادهای دیگر تلقی شود. لذا در خصوص حوضه آبخیز دروازه قرآن که قسمتی متعلق به اداره کل محیط زیست (پارک ملی بوم) می‌باشد و در سایر قسمت‌ها مالکیت با شهرداری و نهادهای نظامی می‌باشد، اداره کل محیط زیست دارای صلاحیت می‌باشد.

با در نظر داشتن این موارد می‌توان چنین بیان داشت که اداره کل حفاظت محیط زیست بنا بر صلاحیت عام خود، امکان و نیز تکلیف به مداخله در طرح یادشده به منظور جلوگیری، بهسازی و بهبود وضعیت خاک و تغییرات حادث را داشته است.

۲-۱۱-۶- بیان کاستی‌های نظام حقوقی

در حال حاضر اصلی‌ترین قانون مرتبط با کنترل و مدیریت سیل و بستر و حریم رودخانه‌ها، قانون توزیع عادلانه آب و آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی است. با مرور مواد قانون توزیع عادلانه آب مشخص می‌شود که عموماً این قانون راهکارهای مؤثری را برای کنترل و مدیریت سیل پیشنهاد نمی‌کند. این امر در حالی است که قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل (مصوب ۱۳۴۸) نیز وجود دارد که ناظر بر کنترل و مدیریت سیل و نحوه برخورد با مستحذات در بستر و حریم رودخانه‌هاست. اگرچه این قانون نیز جامعیت لازم را در راهکارهای کنترل و مدیریت سیل ندارد، اما مختص بودن یک قانون جداگانه برای کنترل و مدیریت سیل، نشان از اهمیت این پدیده طبیعی دارد.

حقیقت امر آن است که نظام حقوقی ایران فاصله بسیاری تا نیل به یک الگوی یک‌پارچه، هماهنگ، متمرکز و با ثبات در مدیریت سیلاب دارد. در ذیل به این موارد اشاره و تا حد امکان شرح داده می‌شود:

۱- قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل در کشور مصوب ۱۳۴۸ که به طور مشخص در رابطه با سیلاب و مدیریت مطلوب آن به تصویب رسیده است هیچ‌گاه اجرا نشده و از ظرفیت‌های آن استفاده نشده است؛ لذا این قانون به عنوان اصلی‌ترین قانون در رابطه با سیل، در عمل قانون متروکه به شمار می‌آید.

۲- شهرداری به عنوان یک نهاد اصلی در رابطه با مدیریت شهری، نقش پررنگ و ویژه‌ای را در ارتباط با سیلاب چه پیش از آن، چه حین وقوع سیلاب و چه پس از آن ایفا می‌کند. به ویژه پیش از وقوع سیلاب، موارد قانونی بسیاری در حوزه اختیارات و تکالیف آن قرار گرفته است که مهم‌ترین آن، حفظ شهر از خطر سیل به موجب قانون شهرداری‌ها می‌باشد. بایستی مورد توجه قرار بگیرد که در خصوص تعیین وظایف و نقش شهرداری در رابطه با مدیریت سیلاب پراکندگی قانونی بسیار وجود دارد به گونه‌ای که برای جست و جو نمودن وظایف شهرداری پیش از وقوع سیلاب در قوانین مختلف مانند قانون شهرداری‌ها، قانون توزیع عادلانه آب، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، قانون نوسازی و بهسازی بافت فرسوده شهر، قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل در کشور و... باید مورد بررسی قرار بگیرند؛ که البته پراکندگی قوانین سبب ابهامات در تعیین وظایف این نهاد و سایر نهادها می‌شود. لذا پراکندگی قوانین یکی از مهم‌ترین کاستی‌های نظام حقوقی کنونی در رابطه با سیلاب است.

۳- در خصوص تعیین وظایف شهرداری و حدود اقدامات آن نهاد، در حین وقوع سیلاب و پس از وقوع سیلاب، با خلا قانونی بسیاری مواجه می‌شویم؛ چرا که هیچ کدام از قوانین مورد اشاره در فوق -جز قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، آن هم در یک یا دو مورد- به طور صریح و حتی ضمنی به نقش شهرداری اشاره‌ای نداشتند.

۴- در خصوص لایروبی از رودخانه‌ها -که به عنوان یکی از دلایل شدت گرفتن سیلاب شیراز عنوان شده است- ابهام قانونی بسیار در تعیین نهاد متولی و مسئول وجود دارد؛ از جمله ابهام موجود در بند ۲ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها و تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب.

۵- ساخت و ساز غیرمجاز در بستر رودخانه، اصلی‌ترین عامل وقوع سیلاب شیراز به شمار می‌آید. مطابق با آنچه به تفصیل شرح داده شد، عدم جرم انگاری این اقدام در قانون توزیع عادلانه آب، عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا در برابر تخلف یادشده و تخطی از حکم قانون از جمله دلایلی است که در عمل سبب افزایش تخلفات از سوی شهرداری شده است.

۶- عدم رعایت تبصره ۱ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب توسط دادسراها و دادگاه‌های عمومی

۷- نقص قوانین در هماهنگ سازی دستگاه‌های مختلف و در نتیجه عدم وجود تعامل میان نهادهای مختلف

گزارش ملی سیلاب‌ها

۸- عدم تفکیک صریح وظایف نهادهای مختلف در مدیریت سیلاب؛ با ملاحظه قوانین پراکنده ملاحظه می‌شود که مرز روشن و دقیقی میان وظایف نهادهای مختلف وجود ندارد.

۹- علاوه بر این، قوانین مرتبط به مدیریت بحران و وظایف تعیین شده در آن به گونه‌ای تنظیم شده است که در عمل نهادهای بسیاری متولی سیلاب هستند؛ در حالی که همکاری، تعامل و هماهنگی لازم و شایسته میان این دستگاه‌ها وجود ندارد. نقص مهم در متولی و مسئول بودن نهادهای متعدد در مدیریت سیلاب، عدم انسجام در اقدامات صورت گرفته پیش از وقوع سیلاب است؛ حال آن‌که با محدود نمودن نهادهای متولی می‌توان متوقع انجام متمرکز و شایسته امور در مدیریت سیلاب شد.

۱۰- تغییر کاربری‌های در سطح حوضه‌های آبخیز دروازه قرآن و سعدی که باعث افزایش ضریب رواناب و کاهش زمان تمرکز و در نهایت افزایش شدت و حجم سیلاب می‌گردد. این در حالی است که وجود پراگندگی قوانین و عدم پیش‌بینی ضمانت اجرای

۱۱- یکی از موارد مغفول مانده در قوانین مربوط به سیلاب، لزوم به کارگیری نیروهای متخصص در زمینه مدیریت سیلاب می‌باشد

۱۲- عدم نظارت کافی بر اجرای قوانین مربوط و تکالیف مقرر در آن

در مقام نتیجه‌گیری و ارائه درس‌آموخته از سیلاب باید چنین بیان داشت که مدیریت سیلاب و نیز مدیریت بحران باید به صورت متمرکز و یک پارچه انجام گیرد؛ لذا انتظار می‌رود که در تدوین قوانین به این مهم توجه و سازو کارهای مناسب ارائه گردد.

رشد روز افزون مراکز جمعیتی، صدور اسناد مالکیت برای اشخاص حقیقی و حقوقی بدون استعلام از وزارت نیرو، مغایرت‌های قانونی در کشور از جمله مغایرت تبصره ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها با قانون توزیع عادلانه آب در واگذاری مالکیت رودخانه‌ها در محدوده شهرها به شهرداری‌ها و همچنین ثبت اراضی بستر رودخانه‌ها به عنوان منابع طبیعی و ملی توسط وزارت جهاد کشاورزی و ... از جمله دلایل بروز تخلفات گسترده در کشور در واگذاری اراضی بستر و حریم رودخانه‌ها به اشخاص حقیقی و حقوقی محسوب می‌گردد.

۱۳- تعاملات بین دستگاهی ضعیف است.

۲-۱۱-۷- نتیجه‌گیری

دلایل متعدد موجب وقوع سیلاب شیراز و ورود خسارات جانی و مالی بسیار بر شهروندان و مسافران گردید. عوامل موثر در وقوع سیلاب شامل هر دو دسته عوامل طبیعی و عوامل انسانی می‌باشد.

عوامل طبیعی موثر در وقوع سیلاب شیراز، شدت بارندگی که در مدت زمان ۱۵ دقیقه در اوج بارندگی به میزان ۱۹ میلیمتر و معادل ۷۵ میلیمتر در ساعت؛ مدت کم تمرکز بارندگی که حدود ۳۰ دقیقه بوده است؛ جنس خاک دروازه قرآن که از دسته مارن‌ها و از نفوذناپذیری کم برخوردار است و شیب تند حوضه آبخیز دروازه قرآن می‌باشد که هر کدام به یک نوع در وقوع سیلاب و شدت آن ایفای نقش کرده‌اند.

عوامل انسانی موثر در وقوع سیلاب شیراز با توجه به بررسی‌های صورت گرفته و نیز گزارش‌های موجود؛ به چند مورد مهم تقسیم می‌شود که البته تنها یک مورد سبب مقدم در تاثیر به شمار می‌آید؛ لذا از این جهت مسئولیت اصلی سیلاب شیراز برعهده نهاد متولی و مسئول آن است. این عوامل عبارتند از: تبدیل بستر رودخانه به خیابان و در نتیجه جایگزینی مسیل تنگ الله اکبر با یک کانال به ابعاد یک متر برای عبور بارندگی (که ابعاد کم کانال یاد شده یکی از دلایل مهم در وقوع سیلاب بوده است)؛ عدم وجود سازه آبگذر موثر در انتقال دبی بارندگی (ابعاد کانال تعبیه شده برای انتقال بارندگی؛ احداث جاده خرامه-زیباشهر در بالادست حوضه آبخیز دروازه قرآن که باعث از بین رفتن پوشش گیاهی و در نتیجه کاهش قدرت نفوذناپذیری خاک و شدت یافتن سیلاب شده است؛ احداث سازه-

های تقاطعی و کالورت‌ها از سوی اداره راه و شهرسازی کل استان فارس و تغییر مسیر آبراهه‌ها؛ عدم لایروبی کانال تعبیه شده در حوضچه آرامش یکی از دلایلی است که از قدرت انتقال آب کاسته و در نتیجه حجم زیادی از آب به طرف خیابان سرریز شده است. بدیهی است که عوامل طبیعی و عوامل انسانی در عرض همدیگر سبب وقوع سیلاب شده‌اند، اما سهم عوامل انسانی و دخالت در طبیعت به مراتب موثرتر از عوامل طبیعی است؛ به گونه‌ای که به جرأت می‌توان ابراز داشت که عوامل انسانی نقش کلیدی و اصلی را در وقوع سیلاب شیراز دارند.

از سوی دیگر، در جهت معرفی نهادهای متولی و مسئول در سیلاب شیراز باید چنین بیان داشت که شهرداری با تبدیل مسیر دروازه قرآن به رودخانه خشک و نیز جایگزینی آن با سازه آبگذر با طراحی غیر استاندارد و نامناسب برای عبور بارندگی و سیلاب و نیز عدم لایروبی به موقع این سازه نقش ابتدایی و اصلی را در وقوع سیلاب داشته است. علاوه بر این، شرکت آب منطقه‌ای فارس به دلیل عدم پیگیری و عدم نظارت کافی بر اقدام شهرداری آن دوره و نیز عدم اقدام لازم در جهت تکلیف قانونی خود مبنی بر قلع و قمع خیابان احداث شده طبق تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب دارای مسئولیت است. علاوه بر آنکه شرکت مهندسين مشاور آسار با انجام مطالعات در حوضه آبخیز دروازه قرآن، به ضرورت احداث دو بند تاخیری در جهت رفع مشکلات احتمالی اشاره نموده لذا طرح یاد شده برای بررسی جهت ادامه اجرای طرح از سوی شهرداری به شرکت منطقه‌ای ارائه شده اما شرکت هیچ‌گونه اظهار نظری ننموده است لذا مانع اجرای طرح شده است. لازم به ذکر است که در گزارشات مختلف قید شده است که وجود نقض در مطالعات صورت گرفته در حوضه آبخیز و به تبع آن احداث خیابان آشکار بوده و احداث دو بند تاخیری در جهت رفع چنین مشکلاتی پیشنهاد شده است. از این روی، شرکت آب منطقه‌ای از جهت عدم انجام نظارت بر اقدام صورت گرفته از سوی شهرداری دارای مسئولیت است.

از سوی دیگر، اداره کل راه و شهرسازی فارس در احداث جاده کمربندی از آن جهت که طرح مزبور را برای انجام مطالعات زیست محیطی برای اداره کل حفاظت از محیط زیست فارس ارسال ننموده مرتکب تخلف قانونی شده است؛ کما اینکه در نهایت اقدام صورت گرفته و احداث جاده سبب شدت گرفتن جریان سیلاب شده است.

با ذکر نکات یاد شده و به دلیل تعدد عوامل و اسباب در وقوع سیلاب شیراز، جهت شناسایی نهاد یا نهادهای مسئول از جهت مسئولیت کیفری یا مدنی، تشخیص ارتباط میان اسباب و سیلاب حائز اهمیت است. مطابق با ماده ۵۰۶ قانون مجازات اسلامی «تسبیب آن است که کسی سبب تلف شدن یا مصدومیت دیگری را فراهم کند و خود مستقیماً مرتکب جنایت نشود به طوری که در صورت فقدان رفتار او، جنایت حاصل نمی‌شد مانند آنکه چاهی بکند و کسی در آن بیفتد و آسیب ببیند.» تعدد اسباب به این معناست که به طور مثال شخصی به طور غیرمجاز گودالی حفر کند و دیگری سنگی کنار گودال قرار دهد.

در فرض تعدد اسباب به صورت طولی، سبب مقدم در تاثیر، ملاک قرار گرفته و در فرض تعدد اسباب به صورت عرضی حکم به تساوی مسئولیت داده می‌شود. از سوی دیگر، در حقوق کیفری و مسئولیت مدنی، رابطه سببیت میان فعل مرتب و نتیجه حاصله برای تحقق جرم یا ضمان لازم و ضروری است. سبب در اصطلاح فلسفی به امری گفته می‌شود که از وجودش وجود و از عدمش عدم معلول لازم می‌آید. به عبارت دیگر، بین سبب و مسبب ملازمه عرفی از جهت وجودی و عدمی برقرار است. از سوی دیگر، باید به مفهوم شرط نیز توجه داشت. شرط در معنای دقیق امری است که از عدمش عدم لازم می‌آید، اما از وجودش وجود لازم نمی‌آید. به عبارت دیگر بین شرط و مشروط تنها ملازمه عدمی برقرار است، بدون این‌که وجود شرط به تنهایی برای تحقق مشروط کافی باشد. وجود عاملی برای وقوع خسارت بدنی یا مالی جهت احراز رابطه سببیت کفایت نمی‌کند، بلکه لازم است علاوه بر جنبه منفی رابطه، دخالت به صورت مثبت نیز اثبات شود؛ یعنی ثابت شود فعل مرتکب به صورت مثبت نیز در وقوع نتیجه مؤثر بوده و آن را پدید آورده است. در حقیقت، در اثبات

گزارش ملی سیلاب‌ها

رابطه سببیت بیش از آنکه تأکید بر جنبه منفی رابطه بین فعل و نتیجه آن باشد، به جنبه مثبت رابطه میان عمل و خسارت وارد شده تأکید می‌شود، لذا وجود ملازمه عرفی نیز لازم است.

اجتماع اسباب به صورت عرضی در زمانی است که کلیه اسباب به صورت همزمان باعث وقوع جرم گردیده‌اند و رابطه سببیت میان خسارت یا جنایت با نتیجه در خصوص همه آن‌ها موضوعیت دارد. این در حالی است که در صورتی که عوامل متعدد در وقوع نتیجه با تقدم و تاخر همراه باشند به نحوی که یکی علت وجود دیگری است اجتماع طولی می‌باشد؛ با این شرح که نخستین سبب دوم را ایجاد کند، سبب دوم سبب سوم را و به همین صورت منتهی به وقوع زیان گردد. از سوی دیگر در اجتماع طولی اسباب ضمان برعهده عاملی است که زمینه‌های تحقق خسارت از قوه به فعل را به وجود می‌آورد و تنها اسبابی عهده‌دار ضمان حاصل از رویداد زیانبار هستند که اولاً اثر مستقیم در حادثه داشته باشند ثانیاً تناسب ذاتی و عملی میان طبیعت آنان و زیان وارده داشته باشد.

تعدد اسباب به صورت عرضی در خصوص سیلاب شیراز موضوعیت نداشته؛ زیرا مطابق با موارد پیش گفته و نیز مطابق با اطلاق ماده ۵۳۳ قانون مجازات اسلامی «هر گاه دو یا چند نفر به نحو شرکت سبب وقوع جنایت یا خسارتی بر دیگری گردند به طوری که آن جنایت یا خسارت به هر دو یا همگی مستند باشد به طور مساوی ضمان می‌باشند.» در حالی که در خصوص سیلاب شیراز، سیلاب ابتدائاً و در اصل مستند به خیابان احداث شده در مسیر دروازه قرآن می‌باشد و اسباب بعدی در طول سبب یاد شده و در درجه‌های بعد قرار می‌گیرند.

ماده ۵۳۵ قانون مجازات اسلامی در خصوص تعدد اسباب طولی «هر گاه دو یا چند نفر با انجام عمل غیرمجاز در وقوع جنایتی به نحو سبب و به صورت طولی دخالت داشته باشند کسی که تأثیر کار او در وقوع جنایت قبل از تأثیر سبب یا اسباب دیگر باشد، ضامن است مانند آنکه یکی از آنان گودالی حفر کند و دیگری سنگی در کنار آن قرار دهد و عابری به سبب برخورد با سنگ به گودال بیفتد که در این صورت، کسی که سنگ را گذاشته ضامن است مگر آنکه همه قصد ارتکاب جنایت را داشته باشند که در این صورت شرکت در جرم محسوب می‌شود.» ماده ناظر به اجتماع اسباب به صورت طولی (غیرهمزمان) است. اسباب وقوع سیلاب شیراز که عبارتند از: احداث خیابان در مسیر دروازه قرآن؛ جایگزینی مسیر با کانالی به عنوان سازه آبگذر که قطر آن غیر استاندارد می‌باشد؛ عدم لایروبی حوضچه آرامش و سازه آبگذر؛ عدم احداث دو بند تاخیری در حوضه آبخیز دروازه قرآن؛ احداث جاده شیراز-خرامه در حوضه آبخیز دروازه قرآن؛ تعداد بسیار اتومبیل در لحظه وقوع سیلاب در خیابان.

با توجه به شرح تفصیلی در خصوص اجتماع اسباب و برشمردن اسباب وقوع سیلاب در شیراز مشخص می‌شود که تبدیل مسیر دروازه قرآن به خیابان توسط شهرداری شیراز به عنوان سبب مقدم در تأثیر، به عنوان علت اصلی وقوع سیلاب قلمداد می‌شود؛ فلذا سایر اسباب در طول این سبب قرار می‌گیرند. با این شرح که احداث جاده شیراز-خرامه در حوضه آبخیز دروازه قرآن، اولاً به تنهایی عامل وقوع سیلاب نبوده ثانیاً در جمع با اسباب دیگر و مشخصاً احداث خیابان، با در نظر داشتن اسباب طولی موثر در وقوع سیلاب چون سبب مقدم در تأثیر نبوده لذا مسئولیتی متوجه این نهاد نیست.

با تجمیع موارد، نهاد مسئول در سیلاب شیراز شهرداری شیراز می‌باشد؛ و شرکت منطقه‌ای آب به علت عدم نظارت بر اقدام شهرداری و عدم اتخاذ تدابیر جدی در ممنوع ساختن شهرداری و نیز عدم استفاده از تکلیف قانونی خود مبنی بر قلع و قمع ساخت و ساز صورت گرفته در بستر رودخانه مرتکب تخلف شده و دارای مسئولیت انتظامی می‌باشد، کمالین که به عنوان نهاد مسئول در وقوع سیلاب به شمار نمی‌آید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

از سوی دیگر، علاوه بر آنکه تخلفات سابق شهرداری شیراز در احداث خیابان به عنوان دلیل وقوع سیلاب به شمار می‌رود باید این امر را در نظر داشت که بعضی تخلفات صورت گرفته از سوی نهادهایی سبب شدت خسارات وارده گشته است. ستاد مدیریت بحران استان فارس به علت عدم مدیریت صحیح در حین بحران و عدم اتخاذ تدابیر موثر در کاهش وقوع سیلاب مرتکب تخلف قانونی شده و از سوی دیگر پلیس راهور با عدم اقدام به موقع و شایسته در پراکنده ساختن اتومبیل‌های حاضر در خیابان سبب افزایش خسارات وارده شده‌اند.

در نتیجه شهرداری دارای مسئولیت اصلی و مستقیم در وقوع سیلاب است، شرکت آب منطقه‌ای نیز به دلیل عدم نظارت صحیح و عدم انجام اقدامات لازم در قلع و قمع ساخت و ساز، مشمول بند ۱۴ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری تحت عنوان «کم‌کاری یا سهل‌انگاری در انجام وظایف محوله» مرتکب تخلف اداری شده است. ستاد مدیریت بحران فارس و پلیس راهور نقشی در وقوع سیلاب نداشته بلکه به نوعی در شدت یافتن خسارات وارده دارای نقش بوده‌اند.

علاوه بر این ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی (۱۳۳۹) بیان می‌دارد: «کارمندان دولت و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها که به مناسبت انجام وظیفه عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی خسارتی به اشخاص وارد نمایند شخصاً مسئول خسارت وارده می‌باشند ولی هرگاه خسارت وارده مستند به عمل آنان نبوده و مربوط به نقص وسایل ادارات و مؤسسات مزبور باشد در این صورت جبران خسارت بر عهده اداره یا مؤسسات مربوطه است ولی در مورد اعمال حاکمیت دولت هرگاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود». لذا شهرداری شیراز دارای مسئولیت شخصی در جبران خسارات وارده است.

۲-۱۲- استانداران و فرمانداران و شورای تامین متناظر

۲-۱۲-۱- مقدمه

نظر به وقوع سیلاب‌های اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ در مناطقی از کشور و ورود خسارات و تلفات انسانی و با عنایت به ارجاع بررسی امر به علت تشدید خسارات مشخص و برای برنامه ریزی آینده راهگشا باشد و با طراحی درست از تکرار حوادث مشابه جلوگیری به عمل آید. در راستای اجرای هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، بررسی نقش سازمانها و دوایر دولتی در مدیریت و پیشگیری از سیلاب در دستور کار و ابلاغ گردید تا بررسی امر قسمتی از تکلیف مذکور، گزارش حاضر در مورد نقش استانداری، فرمانداری شوراهای تامین متناظر با آنها می باشد.

برای بررسی نقش استانداران و فرمانداران در پیشگیری و مقابله با سیل، عملکرد آنان در زمان وقوع حادثه و شناسایی نقطه ضعفها و قوت‌های آنان و در نهایت ارائه پیشنهادات اصلاحی، ابتدا باید صلاحیت آنان را مورد بررسی دقیق قرار داد و متعاقباً باتوجه به گزارش‌ها و واقعیات موجود به جمع بندی مناسب رسید. بر اساس ماده یک آیین‌نامه^{۱۳۴} شرح وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، استانداران در قلمرو مأموریت خویش به عنوان نماینده عالی دولت، مسئولیت اجرای سیاست‌های عمومی کشور در ارتباط با وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می نمایند، نهادهای انقلاب

^{۱۳۴} - عنوان اصلی مصوبه، شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب شورای عالی اداری است. با توجه به ماهیت مصوبه، آیین عنوانی است که شایسته نامیدن این مصوبه است.

گزارش ملی سیلابها

اسلامی، نیروهای انتظامی، شوراهای اسلامی شهر و شهرداریها و مؤسسات عمومی غیردولتی را عهده‌دار خواهند بود. نقش فعال و پررنگ استاندار در استان را می‌توان از بررسی ماده ۲ این مقرر در یافت که علاوه بر احصای صلاحیت‌های ذاتی آنان، صلاحیت اضافی همچون هماهنگی دستگاه‌های استانی، نظارت و تضمین حسن اجرای قانون نیز در میان صلاحیت‌های استانداران و فرمانداران است. این گزارش می‌بایست بر اساس قوانین و مقررات ناظر بر استانداری و فرمانداری و شورای تامین و گزارش‌های معتبر و پاسخ به سوالات طراحی شده تنظیم گردد. لیکن پاسخ پرسشها تا این زمان که گزارش در حال تنظیم است واصل نگشته است.

۲-۱۲-۲- وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و شوراهای تامین متناظر

بر مبنای ماده ۲ مقرر مذکور، وظایف و صلاحیت‌های استاندار در استان عبارت است از:

۱. استاندار مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت استان است.
- تبصره: وظایف امنیتی استانداران را شورای امنیت کشور تعیین می‌نماید.
۲. هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تامین استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن.
- تبصره ۱: کلیه ارگان‌های عضو شورای تامین و سایر دستگاه‌های اجرائی استان موظفند مصوبات شورای تامین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش نمایند. با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.
- تبصره ۲- هدایت و نظارت بر عملکرد شوراهای تامین شهرستانها و اقدامات امنیتی فرمانداران و سایر دستگاههای اجرائی محلی و هماهنگی در حفظ آمادگی ارگان‌های امنیتی.
۳. پیش بینی و پیشگیری معضلات امنیتی استان، تعیین و تدوین اولویتها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرائی استان در چهارچوب وظایف قانونی آنها.
۴. فراهم آوردن موجبات اجرای طرحها و سیاست‌های عام امنیتی و انتظامی، مصوبات مراجع قانونی، دستورالعملها و ابلاغیه‌های امنیتی.
۵. تأیید تشکیل موقت یا دائم و یا انحلال رده‌های انتظامی در سطح استان در چهارچوب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه.
۶. نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات راهنمایی و رانندگی، گذرنامه و وظیفه عمومی.
۷. پیشگیری و مقابله با مشکلات مرزی و نظارت و مراقبت از مرزهای آبی و خاکی استان و برنامه ریزی به منظور جلوگیری از هرگونه تردد و نقل و انتقالات غیرمجاز در چهارچوب سیاستها و خط مشی‌های مصوب.
۸. بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز.
۹. بررسی و ارائه پیشنهاد ایجاد مرزهای رسمی (زمینی، هوایی، دریائی) استان به وزارت کشور.
۱۰. بررسی زمینه‌های مشترک همکاری با استان‌های کشورهای همجوار و انعقاد یادداشت تفاهم همکاری محلی در چهارچوب سیاستها و خط مشی‌های کلی نظام.
۱۱. برنامه ریزی، هدایت و ایجاد هماهنگی‌های لازم درخصوص مبارزه با مواد مخدر، قاچاق سلاح مواد منفجره، کالا و ارز.
۱۲. نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به تردد، اقامت، تابعیت، استملاک و سایر امور مربوط به اتباع و نمایندگیهای خارجی، پناهندگان، معاودین، مهاجرین و آوارگان.

۱۳. فراهم آوردن موجبات تشکیل و تقویت شوراهای اسلامی به منظور جلب مشارکت همه جانبه مردم استان در امور مشارکت پذیر و سازماندهی مطلوب آن و اعمال نظارت بر شوراهای فوق در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

۱۴. تشکیل و هدایت شوراهایی که مسئولیت آنها برعهده استاندار می باشد و رعایت تصمیمات متخذه شوراهای مذکور طبق قوانین و مقررات مربوطه.

۱۵. درغیاب شورای اسلامی شهر (بجز شهر تهران) استاندار جانشین شورای اسلامی شهر خواهد بود. دراین حالت کلیه وظایف شوراهای اسلامی شهرهای تابعه استان به غیر از وظیفه مربوط به تصویب برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن بر عهده استاندار می باشد.

۱۶. ایجاد زمینه های لازم برای تأسیس و توسعه مجامع و تشکلهای گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و تخصصی و نظارت بر فعالیت های آنها به منظور گسترش مشارکتهای مردمی در همه زمینه ها و نهادینه شدن آزادی های سیاسی و اجتماعی.

۱۷. نظارت بر همه پرسی و کلیه انتخاباتی که به موجب قانون برگزار می گردد.

۱۸. انجام مطالعات و اقدامات اجرایی تقسیمات کشوری.

۱۹. نظارت بر حسن جریان امور مربوط به ثبت احوال.

۲۰. ایجاد زمینه مناسب جهت رشد و ارتقاء فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی بانوان و ایجاد هماهنگی بین دستگاه های ذیربط و نظارت بر فعالیت آنها.

۲۱. فراهم آوردن زمینه های مناسب برای رشد و پیشرفت و گسترش آموزش و پرورش، ورزش همگانی، بهداشت عمومی، آموزش عالی و تحقیقات.

۲۲. حفظ و حراست از ارزش های نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران و گسترش فرهنگ اصیل اسلامی.

۲۳. هدایت و هماهنگی اقدامات مربوط به پیشگیری و جلوگیری از منکرات و مفسدات اجتماعی.

۲۴. فراهم آوردن زمینه های عدالت اجتماعی و فقرزدایی.

۲۵. اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل، زلزله و ..

۲۶. نظارت بر امور ایثارگران و خانواده های معظم شهدا.

۲۷. هماهنگی و نظارت بر مسائل رفاهی کارکنان دولت و هماهنگ نمودن امور رفاهی آنان.

۲۸. مطالعه و بررسی امور اداری و استخدامی در استان و ارائه پیشنهادات لازم به سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سایر مراجع ذیصلاح.

۲۹. نظارت بر حسن اجراء قوانین و مقررات.

۳۰. نظارت و بازرسی از کلیه ارگان های موضوع ماده یک این مصوبه به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه کارکنان ارگان های مذکور.

۳۱. ارزشیابی عملکرد مدیران بر اساس مصوبات و دستورالعمل های مراجع ذیصلاح.

۳۲. فراهم آوردن زمینه همکاری و ایجاد هماهنگی بین فعالیت های دستگاه های دولتی، سازمان های محلی، نهادهای انقلاب اسلامی، شوراهای محلی در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳۳. نظارت و مراقبت در اجرای برنامه های عمرانی (ملی ، استانی) و در صورت لزوم دادن تذکر به مسئولین اجرایی و یا اعلام مراتب به سازمان و وزارتخانه مربوطه در جهت رفع نواقص احتمالی.

۳۴. نظارت بر حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست و استفاده بهینه از منابع و امکانات بالقوه موجود استان.

۳۵. شناسائی استعدادهای منطقه‌ای و تعیین نیازمندی‌های استان و تصمیم گیری، هماهنگی و هدایت برنامه ریزی و بودجه ریزی استان با تأکید بر اولویت های توسعه منطقه ای در چهارچوب سیاست ها و راهبردهای توسعه ملی.

۳۶. پیشنهاد وضع عوارض جدید بر فعالیتهای اقتصادی و خدماتی در محدوده استان و شناسایی منابع جدید درآمدی و پیشنهاد آن به مراجع ذیربط در جهت اجرای برنامه های توسعه منطقه‌ای.

۳۷. تلاش در جهت کسب منابع درآمدی مقرر در قوانین مربوطه در محدوده استان و همکاری با دستگاه‌های ملی ذیربط در این خصوص.

۳۸. هدایت و هماهنگی فعالیت بانک‌ها و تعیین اولویت‌ها در اعطای تسهیلات تکلیفی بانکی در چهارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تشویق سرمایه گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیردولتی و جذب سرمایه‌های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت‌های تولیدی و عمرانی.

۳۹. نظارت، هماهنگی و هدایت امور مربوطه به صادرات غیرنفتی، مبادلات مرزی، ایجاد مناطق آزاد تجاری و صنعتی و مناطق ویژه حراست شده و تأسیس و راه اندازی بازارچه‌های مرزی طبق قوانین و مقررات مربوطه.

۴۰. اجرای سایر وظائفی که در استان‌ها از طریق مراجع ذیصلاح برعهده استاندار محول می‌گردد.

از سوی دیگر بر اساس ماده ۴ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور و بند های یک و دو آیین‌نامه فوق، مسئول امنیتی در استان استاندار است. استاندار موظف است شورای تأمین استان را هر ۱۰ روز یکبار تشکیل دهد. صلاحیت‌های شورای تأمین در این راستا به شرح ماده ۵ قانون مذکور، عبارت است از:

الف- جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان.

ب - گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور.

ج - ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور.

د - تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگانها و نهادها در رابطه با امنیت استان در چهارچوب وظایف قانونی هر یک از آنها.

هـ - برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین شهرستان‌ها و بخش‌های تابعه.

بنابر این استانداران دارای صلاحیت، امنیتی، نظارتی و اجرایی کلانی در سطح استان هستند.

استاندار علاوه بر مسوولیت امنیتی و نظارتی، دارای صلاحیت اجرایی زیادی نیز هست. هماهنگی و اتخاذ تدابیر خاص برای پیشگیری از سیل، حفاظت از منابع طبیعی، هماهنگی ادارات و ایجاد وحدت رویه، اصلاح رویه‌های نادرست اداری و بازخواست مدیران کل و شهرستانی در مورد اعمال صلاحیت‌های اداری مرتبط با اداره آنها از جمله این موارد است.

بر اساس ماده ۲۴ آیین‌نامه شرح وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران، کلیه وظایف و اختیاراتی که برعهده استانداران محول گردیده است فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات (به استثنای اختیار مطرح در بند ۱۵ ماده ۲ این مصوبه) را در شهرستان محل

گزارش ملی سیلاب‌ها

مأموریت خود را دارا هستند. نظام تراکم‌زدایی در اداره کشور از مرکز به به استانداران و فرمانداران اختیارات موسعی را تفویض نموده است. این اختیارات اجرایی اعم از نظارت، اتخاذ تصمیم، ایجاد وحدت رویه و اصلاح رویه موجود در ادارات محلی است.

همانگونه که در سیل اخیر به کرات مورد بررسی و نقد واقع شده است، عدم نظارت بر ساخت و سازهای حریم و بستر رودخانه، از بین رفتن جنگل‌ها و محیط زیست، عامل بسیار مهمی برای تشدید خسارات ناشی از سیل بوده است. بحرانهای ناشی از ایجاد وضعیت های فوق العاده، از کنترل خارج شدن اوضاع شهرها از دست نیروهای امنیتی و امنیت منازل و اماکن خالی از سکنه شهروندان و روستائینان مسائل امنیتی بودند که در سیل اخیر رخ داده است. نظارت بر ساخت و ساز یا منابع طبیعی، حریم رودخانه‌ها، جنگل‌ها و مراتع و حفظ کاربری اراضی همواره این گونه نیست که بر افعال شهروندان متمرکز باشد. در یک ساختار نظام‌مند، نظارت بر ناظر(اگر با اغماض زیاد عملکرد اداراتی که وظیفه حراست و کنترل از موضوعات فوق را بر عهده دارند را نظارت بنامیم) نیز اهمیت بالایی دارد. نظارت بر اینکه دستگاه‌های اداری که مسئولیت حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، کاربری اراضی، حریم رودخانه، ساخت و سازها و مجوزهای ساخت، انجام اقداماتی همچون لایروبی رودخانه‌ها و سدها و ایمنی پلها را بر عهده دارند هم بخش مهمی از اداره کشور است که در سطح محلی بر عهده استاندار و فرماندار است.

گفتار اول: قبل از حادثه و پیشگیری

همواره پیشگیری از حادثه بهتر از مقابله و ترمیم خسارت است. چون با پیشگیری از وقوع حادثه، زیرساختها آسیب نمی‌بینند و زندگی روزمره اشخاص مختل نمی‌گردد. اگر پیشگیری از وقوع یا تشدید حادثه موثر نباشد، بعد از حادثه به سبب خسارت زیاد همه چیز را باید از ابتدا شروع کرد. پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد. بر اساس بند الف ماده ۲ قانون تشکیل مدیریت بحران کشور، پیشگیری عبارت است از مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد. پیشگیری صور مختلفی دارد و همواره به معنای انجام صرف اقدامات مادی از سوی دستگاه اجرایی برای کاهش یا به صفر رساندن خطر سیل نیست. لذا می‌توان شق دیگری از پیشگیری را که انجام نظارت بر عملکرد سازمان متولی اصلی امر پیشگیری از سیل و کنترل منابع آبی و مسیل و رودخانه‌ها است متصور شد. این نوع از نظارت برای تضمین حسن پیشگیری است و در واقع نظارت بر فرایند اعمال صلاحیت پیشگیرانه دیگر سازمان‌ها است. اگرچه مجموعه اقدامات پیشگیرانه توسط ناظر انجام نمی‌شود، لیکن اجرای این اقدامات را به نحو احسن تضمین می‌گردد.

با مطالعه شرح وظایف استانداران و فرمانداران، می‌توان صلاحیت‌های گسترده استانداران و فرمانداران در پیشگیری از سیل بازشناخت. استاندار بر اساس بندهای ۲۵، ۲۹، ۳۰ و ۳۴ ماده ۲ آیین نامه شرح وظایف استانداران و فرمانداران، دارای صلاحیت پیشگیرانه در زمینه سیل است. این صلاحیتها به شرح زیر قابل دسته بندی است.

بند اول: هماهنگی

گزارش ملی سیلاب‌ها

بند ۲۵ ماده ۲: بر اساس بند ۲۵، اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل، از مسولیت‌های استانداران و فرمانداران است. اتخاذ تدابیر و انجام هماهنگی لازم برای پیشگیری از سیل صرفاً به منعی انجام فعالیت مادی عمرانی نیست. این موارد در قالب انجام جلسات مشترک با سازمان‌ها و ادارات در سطح استان و شهرستان بر حسب مورد، شناسایی موارد خطر و حادثه خیز استان و تذکر به متولیان برای انجام تمديدات لازم از قبیل زهکشی، ساختن دیواره‌های حفاظتی، لایروبی رودخانه‌ها، تنقیح و تصریح وظایف هر اداره و سازمان در مورد پیشگیری از سیل، تقسیم کمی و کیفی مسولیت اداره و کنترل کانون‌های خطر بین شهرستان‌ها بر اساس مرز هر شهرستان و مجموعه وظایف و اختیارات قانونی سازمان‌ها، تشکیل جلسات مشترک برای همفکری به منظور یافتن راه حل متناسب با منطقه برای پیشگیری از سیل و بسیج عمومی برای اجرایی نمودن آن از جمله این موارد هستند. این تدابیر و هماهنگی صرفاً با دستورالعمل استانداری به ادارات استانی و شهرستانی حاصل نمی‌گردد. تشکیل جلسات مشترک، تأکید بر مصوبات این جلسات و نظارت بر اجرای این مصوبات باید به عمل آید.

هماهنگی و تدابیر می‌تواند علاوه بر موارد مزبور، در قالب اجرای قانون مربوط به وظایف تخصصی ادارات باشد. مثلاً برای حفاظت بهتر از محیط زیست یا جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی که تأثیر به سزایی در پیشگیری از سیل دارد، هماهنگی لازم فی‌مابین کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری و استانداری و اداره محیط زیست صورت پذیرد. یا در مورد مبتلابه دیگر استاندار با توجه به شان کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری، سیاست‌های برخورد با تخلفات را معین می‌نماید تا کمیسیون در موارد مشابه رویه واحدی از خود نشان دهد. مثال دیگر در مورد کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها است. این کمیسیون در موارد ضروری تغییر کاربری را تجویز می‌نماید. اما ضابطه مناسبی در مورد تشخیص ضرورت وجود ندارد. استانداری می‌تواند از باب هماهنگی بهتر با همفکری دیگر ادارات ضوابط مناسبی را برای تشخیص این امر در نظر بگیرد. چرا که تغییر کاربری در افزایش خطر سیل بسیار موثر است و اداره هرچه بهتر این حوزه در نهایت سبب پیشگیری از وقوع سیل و کاهش خسارات ناشی از آن می‌گردد.

بند دوم: نظارت

بند ۲۹ ماده ۲: نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات

بند ۳۰ ماده ۲: نظارت و بازرسی از کلیه ارگان‌های موضوع ماده یک این مصوبه به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه کارکنان ارگان‌های مذکور.

بند ۳۴ ماده ۲: نظارت بر حفظ و حراست از منابع طبیعی و محیط زیست و استفاده بهینه از منابع و امکانات بالقوه موجود استان

بند ۴۰. نظارت و مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی (ملی، استانی) و در صورت لزوم دادن تذکر به مسولین اجرائی و یا اعلام

مراتب به سازمان و وزارتخانه مربوطه در جهت رفع نواقص احتمالی

بر اساس تبصره ماده ۱ قانون سازمان بازرسی کل کشور، نظارت و بازرسی عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون تجزیه و تحلیل آنها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی، و ارائه پیشنهادها مناسب در جهت حسن جریان امور. اگر این تعریف حداقلی قانونی از نظارت را سرلوحه کار خود قرار دهیم، استانداران و فرمانداران به عنوان عالی‌ترین نمایندگان دولت در محل، مسولیت بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور در محل، تطبیق آن با قانون، تجزیه و تحلیل آنها و حتی ارائه پیشنهاد به ادارات مربوطه را بر عهده دارند. از جمله مباحث مهمی که می‌تواند موضوع نظارت استاندار به عنوان عالی‌ترین مقام اداری و امنیتی استان مورد بررسی و نظارت قرار گیرد و از صحت اجرای قانون و مقررات در آن حوزه راستی آزمایی صورت پذیرد، مباحث مربوط حوادث طبیعی و سیل و اجرای

گزارش ملی سیلاب‌ها

تکالیف سازمان‌ها در مورد پیشگیری از سیل و تمهیدات آن است. علاوه بر این، اجرای قانون برای پیشگیری از سیل صرفاً مقید به اتخاذ تدابیر لازم، لایروبی رودخانه‌ها و ساختن سد و دیواره نخواهد بود. اجرای درست قانون در زمینه ساخت و ساز، تغییر کاربری اراضی و احداث معادن، بهره برداری از جنگل‌ها، حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها، برخورد مناسب با ساخت و ساز غیر قانونی و تغییر کاربری اراضی، ایمنی راه‌ها و پل‌ها و حفاظت از محیط زیست نیز سهم به سزایی در جلوگیری از سیل و تشدید خطر و خسارات آن دارد. این مهم با اجرای درست قانون مربوط به هر حوزه و نظارت بر حسن اجرای آن از سوی دیگر تامین خواهد شد.

بند سوم: تامین امنیت

بر اساس بندهای یک الی سه ماده دو آیین نامه شرح وظایف استانداران و فرمانداران،

۱. استاندار مسئول برقراری و حفظ نظم و امنیت استان است.

تبصره: وظایف امنیتی استانداران را شورای امنیت کشور تعیین می نماید.

۲. هدایت و تشکیل مرتب جلسات شورای تأمین استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات آن.

تبصره ۱: کلیه ارگان‌های عضو شورای تأمین و سایر دستگاه‌های اجرائی استان موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش نمایند. با متخلفین برابر مقررات رفتار خواهد شد.

تبصره ۲- هدایت و نظارت بر عملکرد شوراهای تأمین شهرستان‌ها و اقدامات امنیتی فرمانداران و سایر دستگاه‌های اجرائی محلی و هماهنگی در حفظ آمادگی ارگان‌های امنیتی.

۳. پیش بینی و پیشگیری معضلات امنیتی استان، تعیین و تدوین اولویت‌ها و سیاست‌های امنیتی و تعیین حدود وظایف و اختیارات امنیتی کلیه دستگاه‌های اجرائی استان در چهارچوب وظایف قانونی آنها.

استاندار عالی ترین مقام امنیتی استان است. و مسئول تامین امنیت و مقابله با خطرات را بر عهده دارد. امنیت مفهومی است که بر نبود خطر و تهدیدات استوار از بعد سلبی و در گفتمان ایجابی به تأمین و تضمین آسایش و آسودگی نظر دارد. امنیت انحصاری در امور نظامی و انسان محور ندارد. عدم وجود آرامش و خطر و تهدید می‌تواند ریشه طبیعی و یا دخالت غیر مستقیم انسانی داشته باشد. اینکه شهروندان احساس امنیت در برابر بلایای طبیعی نداشته باشند و با هر بار بارش شدید فصلی از بیم سیل ناگزیر به ترک خانه گردند، یا برای عبور از پل یا جاده کنار رودخانه ترس و اضطراب مخاطرات جانی و مالی داشته باشند، به همان اندازه امنیت فردی و اجتماعی را خدشه دار می‌نماید که راهزنان و سارقان مسبب آن می‌شوند.

بر اساس بندهای مذکور و قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، استاندار مکلف است برای بررسی وضعیت امنیتی استان مرتباً جلسات شورای تأمین را تشکیل و مصوبات آن را پیگیری نماید. موضوع بلایای طبیعی و مخاطراتی که بر زندگی عادی شهروندان می‌گذارد نیز از جمله این موضوعات است. علاوه بر این مخاطرات غیر مستقیمی که در اثر سیل بروز می‌کند هم بسیار مهم است. ایجاد نارضایتی‌ها، از بین رفتن امنیت مناطق سیل زده به سبب تخلیه نیروهای امنیتی و شهروندان، کمبود مواد غذایی و دارویی از جمله این موارد است. شورای تأمین لاجرم در زمینه پیشگیری از بروز سیل باید ورود کند. با توجه به این مراتب، و نقش رییس شورای تأمین به عنوان مقام عالی اداری و سیاسی استان و هماهنگ کننده اقدامات همه ارگان‌ها، شورای تأمین می‌تواند این وظیفه را به نحو احسن به انجام رساند. شورا و استاندار باید برای تامین امنیت مناطق سیل زده، قبل از سیل برنامه ریزی نمایند و باتوجه به اینکه سیل و خطرات آن مستقیماً با حوزه امنیت محل مرتبط است بر لزوم پیشگیری از آن نظارت نمایند و به نهادهای

گزارش ملی سیلاب‌ها

مربوط تذکر لازم امنیتی دهند. شورا باید در این زمینه نیروهای امنیتی را برای تضمین اجرای قانون، در مواردی که ممکن است، برای پیشگیری از سیل مورد استفاده قرار دهد. مثلاً برای حراست از جنگل و مراتع.

گفتار دوم: حین حادثه و مدیریت آن

وظایف و اختیارات استانداری در حین حادثه سیل از جنس قبل از وقوع سیل است. هماهنگی فیمابین سازمان‌ها و ارگان‌های عهده دار مدیریت بحران و نظارت بر عملکرد آنها مهمترین مسولیت استاندار است که به همین ترتیب در شهرستان بر عهده فرمانداران است. تشکیل جلسات هماهنگی، صدور دستورات هماهنگ کننده در اثنای سیل، نظارت ویژه بر عملکرد سازمان‌ها و درخواست گزارشات دقیق و مداوم از جمله موارد اقدامات قابل تصور است. بر اساس بند ۲۵ ماده ۲ آیین نامه مذکور، اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل، زلزله بر عهده استاندار است. بر اساس ماده ۶ قانون تشکیل سازمان مدیریت کشور، سازمان مدیریت بحران کشور که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندیهای ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد. بر اساس ماده ۷، سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد. رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار تشکیل می‌گردد.

ماده ۸ - وظایف سازمان به شرح زیر است:

۱ - تهیه خط مشی‌ها و سیاست‌های اجرائی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیأت وزیران.

۲ - ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.

۳ - بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی.

۴ - تقویت زمینه همکاریهای منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذیربط.

۵ - مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها.

۶ - برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.

۷ - پیگیری اجراء مصوبات و تصمیمات شورای عالی.

۸ - هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اتکائی و جبرانی خسارت‌ناپذیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.

۹ - کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آنها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.

۱۰ - تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقاء فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب.

۱۱ - تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه.

۱۲ - ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذی‌ربط جهت اجراء.

۱۳ - انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.

۱۴ - تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجراء دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجراء آنها.

۱۵ - تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آنها.

۱۶ - تدوین دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب و پیگیری آنها.

۱۷ - ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - تحقیقاتی ذی‌ربط و سازمان‌های اجرائی مسؤول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسؤولان و مردم.

۱۸ - نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی.

همانگونه که ملاحظه می‌گردد سازمان مدیریت بحران قسمت اعظم صلاحیت‌های هماهنگی و مدیریت در زمان بحران را بر عهده دارد که در محل زیر نظر استانداران و فرمانداران تشکیل و اداره می‌گردد. بنابراین نقش استاندار در این زمان بسیار حساس خواهد بود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

چرا که نظارت وی بر حسن انجام کار و انجام هرچه بیشتر هماهنگی سازمان مدیریت بحران می‌تواند بسیار موثر باشد. به عبارت دیگر، سازمان مدیریت بحران به عنوان نهاد تخصصی متولی هماهنگی و مدیریت بحران در زمان حادثه است که وابسته به استانداری یا فرمانداری فعالیت می‌نماید. توضیحات تکمیلی در بحث مدیریت بحران ارائه می‌گردد.

تامین و مدیریت امنیت مناطق سیل زده با استاندار و فرماندار و شورای تامین است. در مواردی به ناچار مناطقی از سکنه تخلیه می‌گردد و ساکنان مجبور به ترک خانه‌های خود می‌گردند. اگر امنیت مناطق به خوبی تامین نگردد اولاً ساکنان حاضر به ترک نمی‌شوند و ثانیاً اموال شهروندان در معرض تضییع و تفریط قرار می‌گیرد. بنابراین تامین امنیت مناطق سیل زده در حین بحران ناشی از سیل مهم‌ترین مأموریت استاندار و شورای تامین است. مواردی مثل دستور به نیروهای مسلح برای کنترل رفت و آمدها، استقرار در محل‌های حادثه دیده، استفاده از امکانات نیروهای مسلح برای احداث پل شناور یا قایق‌ها یا تجهیزات سنگین برای رفت و آمد می‌تواند اقدامات متصور شورای تامین در حین حادثه باشد. بر اساس ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل‌های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان و تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در رابطه با امنیت استان در چهارچوب وظایف قانونی هر یک از آنها چنین اقداماتی کاملاً متوقع است.

از سوی دیگر با توجه به وضعیت مناطق سیل زده و تحت فشار قرار گرفتن شهروندان و احتمال کمبود منابع و امکانات، از یک طرف احتمال ارتکاب جرایم مالی به شدت افزایش می‌یابد و امنیت اموال افراد آسیب دیده به شدت کاهش می‌یابد. از طرف دیگر هرج و مرج‌های محلی، درگیری‌ها و نزاع بر سر تقسیم منابع هم بسیار محتمل است. شورای تامین باید با توجه به رسالت خود در این خصوص تمهیدات لازم را بیندیشد و نظم و امنیت را حفظ نماید. امنیت مناطق حساس و مهمی مثل دادگستری، اداره ثبت، اداره اطلاعات و مراکز نظامی و انتظامی نیز باید در این مرحله مد نظر شورا و استاندار و فرماندار باشد.

گفتار سوم: بعد از حادثه

اگر این ابتدای این مرحله را از زمان فروکش کردن سیل و عادی شدن اوضاع و احوال منطقه تحت بحران در نظر بگیریم، ارزیابی خسارات، جذب سرمایه ساخت و تولید بنا و مستحذات، تامین امنیت، نظارت بر عملکرد سازمانهای ذیربط مهمترین وظیفه استاندار و فرماندار در این مورد است.

بند اول: ترمیم مناطق سیل زده

بر اساس بندهای ذیل از ماده ۲ آیین‌نامه مذکور، استاندار و فرماندار در زمینه مرمت و بازسازی مناطق بحران دیده دارای صلاحیت‌های زیر هستند.

بند ۳۲. فراهم آوردن زمینه همکاری و ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های دستگاههای دولتی، سازمانهای محلی، نهادهای انقلاب اسلامی، شوراهای محلی در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه.

بند ۳۳. نظارت و مراقبت در اجرای برنامه‌های عمرانی (ملی، استانی) و در صورت لزوم دادن تذکر به مسدولین اجرائی و یا اعلام مراتب به سازمان و وزارتخانه مربوطه در جهت رفع نواقص احتمالی.

بند ۳۳. تلاش در جهت کسب منابع درآمدی مقرر در قوانین مربوطه در محدوده استان و همکاری با دستگاه‌های ملی ذیربط در این خصوص.

۳۸. هدایت و هماهنگی فعالیت بانک‌ها و تعیین اولویت‌ها در اعطای تسهیلات تکلیفی بانکی در چهارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و تشویق سرمایه‌گذاران از طریق تشکیل مؤسسات اعتباری غیردولتی و جذب سرمایه‌های محلی و سوق دادن آنها به سمت فعالیت‌های تولیدی و عمرانی.

در بند ۱۶ ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، مقرر شده است که سازمان تدوین دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب را بر عهده دارد.

بند دوم: نظارت

نظارت بر حسن جریان امور و اجرای درست قوانین و مقررات، ارزیابی عملکرد مدیران محلی، بر اساس بندهای ۲۹، ۳۰ و ۳۱ آیین‌نامه مذکور از جمله صلاحیت‌های راهبردی استانداران و فرمانداران است.

بند ۲۹. نظارت بر حسن اجراء قوانین و مقررات.

بند ۳۰. نظارت و بازرسی از کلیه ارگان‌های موضوع ماده یک این مصوبه به جز مواردی که به حکم قانون مستثنی شده باشد و همچنین مراقبت در رفتار و اعمال کلیه کارکنان ارگان‌های مذکور.

بند ۳۱. ارزشیابی عملکرد مدیران براساس مصوبات و دستورالعمل‌های مراجع ذیصلاح.

بند سوم: تامین امنیت

بر اساس بند های یک و دو آیین نامه مذکور، و ماده ۵ قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، تامین امنیت در این مرحله هم در زمره مسوولیت‌های استاندار و شورای تامین است. با توجه به اینکه شهروندان حادثه دیده در این مقطع زمانی بسیار حساس و تحریک پذیر هستند، تدارک تمهیداتی برای جلوگیری از سوء استفاده از موقعیت و ایجاد تنش و تامین امنیت روانی بسیار اهمیت دارد. به علاوه تامین امنیت انبارها هم باید جدی گرفته شود. شورای تامین مکلف است تا در این راستا برای تصمیمات مقتضی را اتخاذ و بر اجرای آن نظارت نماید. بند ۱۵ ماده ۸ قانون تاسیس سازمان مدیریت بحران هم مقرر می‌دارد که تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستادکل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیأت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجراء آنها از وظایف سازمان است. این بند با توجه به جایگاه سازمان و شورا و ارتباط آنها با استانداران و فرمانداران، چندان مطلوب و به جا نمی‌باشد.

۲-۱۲-۳- عملکرد استانداری و فرمانداری در سیلاب اخیر

این بخش علی القاعده باید بر اساس واقعیات و اقداماتی که استانداری و فرمانداری در مورد سیل اخیر انجام داده استو گزارش شده است تنظیم گردد. ولی متأسفانه علیرغم طراحی سوالات متعدد و هدفدار برای بررسی عملکرد این دو نهاد در مراحل سه گانه سیل هیچ پاسخی واصل نگشته است. بنابراین با توجه به این امر که حکم هیات را رییس جمهور صادر نموده و دستگاه‌ها نیز مکلف به همکاری در این خصوص بوده اند به احتمال قوی هیچ اقدام موثری برای پیشگیری و کنترل سیل صورت نپذیرفته است که چنین

گزارش ملی سیلاب‌ها

سکوتی را به ارمغان داشته است. در هر حال با توجه به اخبار واصله و گزارش‌های نهادهای مختلف که در صحت آنها تردیدی وجود ندارد می‌توان تا حدی عملکرد این دو سازمان را در مراحل مختلف بررسی کرد.

گفتار اول: مرحله پیشگیری

در سیل شیراز، علت اصلی سیل در محوطه دروازه قرآن و مناطق حوالی آن، عدم لایروبی مسیر سیل و عدم توجه شهرداری به هشدارهای سیل، دلیل دیگر ایجاد تأسیسات شهری و خیابان در رودخانه خشک شیراز، همچنین تبدیل دره کناری دروازه قرآن به جاده ورودی شیراز بود. تا چند سال پیش در کنار دروازه قرآن، همیشه دره‌ای بوده که مسیر سیلاب‌های فصلی بوده‌است. اما حدود ۱۵ سال پیش شهرداری شیراز این دره را با نخاله پرکرده و آسفالت نمود و عملاً مسیر عبور سیلاب را به یک کانال لوله‌ای کوچک محدود کرد که حتی این کانال هم بسیار کوچک طراحی شد و حفاظت خوبی از آن نشد. بنابر اعلام مدیر کل دفتر فنی استانداری^{۱۳۵} "عدم تناسب حجم سیلاب و ظرفیت کانال‌های را نخستین دلیل اعلام شد. در این اعلامیه بیان شد: ظرفیت آبرگیری کانال‌های احداثی در دروازه قرآن در شرایط ایده آل و بدون مسدود شدن مسیر آن بین ۱۲ تا ۱۹ متر مکعب در ثانیه است که در این بارندگی بین ۴۰ تا ۴۵ متر مکعب در ثانیه آب به دهانه کانال می‌رسید. دومین دلیل، کم شدن مقطع ورودی کانال به دلیل گرفتگی دریاچه زباله گیر نصب شده در ورودی آن بود هرچند حتی اگر هیچ گرفتگی هم ایجاد نمی‌شد به دلیل کوچک بودن دهانه کانال، باز هم سه چهارم آب سرریز می‌شد. وجود نخاله‌های ساختمانی در مقاطع مختلف مسیرهای اصلی و فرعی منتهی به دروازه قرآن دیگر دلیل بروز سیل در دروازه قرآن اعلام شد. تغییر در محیط طبیعی حوضه آبریز (تغییر در پوشش گیاهی، شیب زیاد حوضه آبریز و ساخت و سازهای متعدد در مسیر را دیگر دلیل این اتفاق برشمرده شد. تغییر در مسیر کانال انتقال آب به رودخانه خشک در زمان احداث پل امام علی (ع) و عدم بازنگری طرح جامع دفع آب‌های سطحی نیز با توجه به گذشت ۳۰ سال از زمان تهیه آن را از دیگر دلایل مطرح شده از سوی کارگروه بررسی علت وقوع سیل در شیراز اعلام کرد."

پر واضح است که عوامل انسانی از اول تا آخر سیل شیراز را سبب شده است. احداث جاده در دره، عدم نظارت بر کانال، ساخت ساز در مناطق حریم نهرهای فصلی، زباله‌های شهری و ساختمانی، عدم طراحی درست کانال برای هدایت سیلاب، عدم بازنگری در طرح‌های جامع شهری شیراز و عدم بررسی علمی محیط دلیل اصلی سیل هستند. فارغ از عملکرد دستگاه‌های ذیربط شهرداری و شورای شهر و شهرستانی و استانی، فرماندار و استاندار به عنوان عالی‌ترین مقامات اداری و سیاسی محلی و نمایندگان مرکز در محل و مسئولان عالی نظارتی بر عملکرد دیگر ادارات، هیچ واکنشی به این اقدامات انجان ندادند و تا قبل از سیل هیچ رصدی از جریان‌های منتهی به سیل علیرغم گذشت ۱۵ سال از شروع آن نداشتند. هیچ تذکر و بخشنامه‌نامه در خصوص هوشیاری در مورد سیل داده نشد و صادر نگردید و هیچ گزارشی در این زمینه خواسته نشد. به عبارتی استانداری و فرمانداری با همه تشکیلات طویل خود هیچ اقدامی در راستای بندهای ماده ۲ آیین نامه فوق‌الذکر اعم از نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها، هماهنگی و اتخاذ تدابیر مهم برای پیشگیری از سیل، حفاظت از محیط زیست و سازو سازها ننمود.

در سیل گلستان، پر شدن سدهای گلستان و وشمگیر، لایروبی نکردن مصب رودخانه‌ها و محدود بودن خروجی آب به سمت دریا از جمله علت‌های وقوع سیل در مناطق مسکونی اعلام شد. به غیر از مساله سد، در این جا نیز عدم لایروبی به موقع رودخانه‌ها و عدم

گزارش ملی سیلاب‌ها

تنظیم ورودی آب به دریا عامل مهم سیل بوده است. به نحوی که در اولین روزهای سیل، انفجار خط راه آهن و بازکردن راه آب برای خارج شدن از شهر صورت پذیرفت که نشان می‌داد برای این کار در زمان ساخت راه آهن اقدامی برای خروج آب صورت نپذیرفت و کانالی تعبیه نگردید. اگرچه که استاندار و شورای تامین وظایف و مسولیت مستقیم کنترل نهایی ساخت و سازها را ندارند، لیکن استان گلستان و شرق مازندران در دوران بعد از انقلاب بارها توسط سیل درنوردیده شدند ولی این دستگاه‌ها بر نظارت خود نیفزودند و اقدامی صورت ندادند. جالب است که بسیاری از اقداماتی مثل لایروبی و افزایش ورودی آب به دریا که قبل از سیل بایست انجام می‌شد تا از آن جلوگیری می‌کرد، بعد از سیل به صورت ضربتی و شبانه روزی صورت پذیرفت که نشان از عملی بودن و معمول بودن آن دارد. به هر حال اندک نظارت بر اجرای درست قانون و اندک احساس مسولیت برای پیشگیری از سوی استانداری و فرمانداری‌ها لازم بود تا خطر سیل را بسیار کم یا به صفر برسانند.

در استان خوزستان هم وضع این گونه بود. سیلاب‌های فصلی رودخانه‌ها باعث لایروبی طبیعی بستر رودخانه‌ها می‌شود. این درحالی است که احداث سد‌های بزرگ و بدون اجرای طرح‌های آبخیزداری روی رودخانه‌ها، سبب پر شدن مخازن سد‌ها و بستر رودخانه‌های پایین‌دست شده و زمینه بروز سیل را فراهم کرده است. در مقابل لایروبی توسط شهرداری یا شرکت‌های آب منطقه‌ای انجام نشد. مقامات استانی و شهرستانی موصوف هم هیچ نظارتی بر این اعمال نداشتند امر پیشگیری را کلاً رها نمودند. علیرغم اینکه بارش‌ها در ماه‌های آخر سال افزایش یافته بود هیچ اقدامی برای دیوار سازی رودها یا لایروبی انجام نشد.

ساخت و سازهای بیشمار در حریم و کنار بستر رودهای خوزستان و عدم توجه و منع از این امر، عدم نظارت و صدور مجوزهای غیر قانونی در این مورد خسارات سیل را بسیار افزایش داد و سبب شد که بسیاری از تاسیسات ساحلی به زیر آب برود. در حالی که اگر شهرداری‌ها و وزارت نیرو به درستی عمل می‌نمودند و مجوزهای غیر قانونی صادر نمی‌نمودند، این حجم از خسارات به اموال شهروندان وارد نمی‌شد. اما بدتر از همه عدم نظارت استاندار و فرمانداران هم از باب حسن اجرای قانون، حفاظت از محیط زیست و مدیریت و هماهنگی برای پیشگیری از سیل در این امر دخیل بوده است. نظارت برای تضمین سلامت اجرای قانون است که در این مورد اصلاً صورت نپذیرفته است و عملاً بندهای بسیاری از آیین‌نامه شرح وظایف استانداران و فرمانداران در این خصوص رعایت نشد. بستن راه ورودی به آب‌هور العظیم خوزستان و عدم هدایت آب به آن هم سبب طغیان آب و زیر آب رفتن خوزستان بود. اگرچه که این امر به سبب اقدام وزارت نفت بوده است اما استاندار عالی‌ترین مقام اداری و امنیتی استان است و نسبت به این امر حداقل می‌توانست موضوع را در وزارت کشور و یا هیأت دولت می‌کرد کما اینکه این صلاحیت برای وی در نظر گرفته شده است. اما هیچ اقدامی در این مورد صورت نپذیرفته است. در خصوص اقدامات شورای تامین هم هیچ اطلاعاتی در دست نیست.

گفتار دوم: حین حادثه

با توجه به عدم وصول پاسخ سوالات و عدم وجود اخبار موثق در این مورد، تحلیل خوبی از عملکرد استانداری و فرمانداری و شورای تامین نمی‌توان داشت. کمک رسانی و تامین امنیت با حضور بسیار پررنگ نیروهای مسلح صورت پذیرفت ولی آنکه آیا شورای تامین در این خصوص اقدامی را صورت داد یا نه اطلاعاتی در دست نیست. یا اینکه چه تمهیداتی از سوی آن برای تامین امنیت مناطق خالی از سکنه انجام شده است هم مشخص نیست. از هماهنگیهای امنیتی یا مدیریتی برای مهار بحران اطلاعاتی ارائه نشده است. اما در مورد امدادرسانی در استان لرستان یک امر بسیا محسوس بوده است و این امر مربوط به توزیع امداد و نجات در بین

گزارش ملی سیلاب‌ها

استان‌های درگیر سیل بوده است. در جریان سیل استان لرستان امدادرسانی به خوبی انجام نشد و گویا همه امکانات در گلستان و خوزستان متمرکز شدند. البته این سطح از بی‌نظمی در امدادرسانی، ملی است و به مقامات محلی ارتباط زیادی ندارد.

گفتار سوم: پس از حادثه

ترمیم خسارات و کمک به حادثه دیده‌ها برای رسیدن به وضع نرمال، نظارت بر این امر و تامین امنیت منطقه از اهم وظایف استانداران و فرمانداران است که از عملکرد آنها به سبب عدم پاسخ به سوالات در این زمینه اطلاعاتی در دست نیست.

۲-۱۲-۴- درس آموخته‌های سیلاب اخیر

آنچه که سیل در درجه اول به ما آموخت تذکر این نکته بود که اگر قانون به درستی اجرا می‌شد و نظارت خوبی بر اجرای آن صورت می‌پذیرفت، سیل این چنین گستاخانه شهرها و روستاها را در نمی‌وردید. مهمترین مساله ای که در مورد سیل اخیر در رابطه با استانداری‌ها و فرمانداری‌ها می‌توان به آن اشاره کرد، مساله نظارت و هماهنگی و مدیریت است. همانگونه که در امار و گزارشات موثق اشاره شده است، عمده دلیل سیل‌ها و خسارات زیاد ناشی از آن، عدم لایروبی رودها و کانال‌ها، چک کردن دریچه‌های لوله‌های تخلیه آب، انباشت زباله، ساخت و سازهایی که در بستر و حریم رودها انجام شد، تجاوز به حریم رودخانه‌ها، عدم طراحی سیستم تخلیه آب در زمان ساختن جاده و راه آهن، عدم هماهنگی بین سازمان‌های مختلف که مسئولیت امور فوق را داشتند بوده است. این موارد تقریباً جز مورد اخیر، هیچکدام در صلاحیت مستقیم استاندار یا فرماندار نبوده است. لیکن، فرمانداران و استانداران در این خصوص دو مسئولیت مهم بر عهده داشتند. اول هماهنگی و مدیریت سازمان‌مسول هریک از موضوعات فوق است تا هریک به درستی وظایف خود را بدارند. دوم هم نظارت بر عملکرد آنها است. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه موصوف، استانداران و فرمانداران صلاحیت هماهنگی و نظارت دارند. هماهنگی بین سازمانهای درگیر امر سیل اعم از سازمانهایی که در امر پیشگیری دخیل هستند و سازمانهای تامین کننده امنیت و خدمت رسان، می‌تواند به درستی از سیل جلوگیری نماید یا خطرات و آسیب‌های آن را کاهش دهد. اما این مهم در برنامه کاری این مقامات نیست. از سوی دیگر با وجود اینکه نظام حقوقی ایران از تورم دستگاه‌های نظارتی قوا بر هم برخوردار است اما امر نظارت در عمل، خود دچار بحران شدیدی است. اگر سیلی واقع نمی‌شد هیچ کسی از اعمال غیر قانونی که در تصرف و ساخت و ساز در اراضی ملی و حریم رودخانه رخ داده بود پرده بر نمی‌داشت. استانداران و فرمانداران از چند وجه مسئولیت نظارت بر اموری که با سیل در ارتباط است را بر عهده دارند. حسن اجرای قوانین، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی، پیشگیری از سیل، نظارت بر طرح‌های عمرانی و امور امنیتی استان و شهرستان از جمله این جهات هستند. به عبارتی نظارت درست از هریک از این جهات بر ادارات ذیربط مثل شهرداری، جنگل‌ها و مراتع، محیط زیست، سازمان‌های منطقه‌ای آب، راه و شهرسازی، کمیسیون ماده ۹۹ قانون شهرداری، کمیسیون تبصره یک ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها با کم‌ترین هزینه اجرایی، سیل را تا حد زیادی رام می‌نمود. به علاوه هماهنگی و نظارت بر راه‌های پیشگیری از بلایای طبیعی هم در صلاحیت این مقامات است. لیکن اقدامات موثری صورت نپذیرفت و دست طبیعت خودجوشانه انجام کارها را برای برگرداندن وضع به حالت عادی انجام داد.

نبود هماهنگی محلی بین سازمان‌ها که استاندار مسول آن است سبب سردرگمی ادارات و شهروندان در موقع بحران شد. به جای اینکه تلاش‌ها برای دفع خطر باشد، سازمان‌ها برای تیرئه خود از بار مسئولیت عدم اجرای قانون و عیان شدن آن جهد می‌نمودند. اداره و

مدیریت بحران تا زیادی در سازمان مدیریت بحران متمرکز است که بر اساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران زیر استاندارد و فرماندار در محل تشکیل می‌گردد و بحث‌های تکمیلی تر در آن بخش مطرح خواهد شد.

با توجه به مطالب فوق به جرات می‌توان گفت که مهم‌ترین درسی که سیل اخیر به در این زمینه (صلاحیت استانداران و فرمانداران) به داده است بحث اعمال درست صلاحیت استانداران و فرمانداران در زمینه نظارت بر سازمان‌های محلی ذیربط در امر پیشگیری از سیل، مدیریت بحران و اداره آن است. اگر این نظارت به درستی انجام می‌شد، بسیاری از رویه‌های نادرست سازمانها اصلاح می‌گشت و خسارات سیل بسیار کاهش می‌یافت که در شهری مثل شیراز اصلا سیلی جاری نمی‌شد. به جرات می‌توان نتیجه گرفت که اگر صلاحیت نظارتی استانداران و فرمانداران بر ادارات درگیر با سیل اعم از مستقیم(مثلا شرکت آب منطقه ای و شهرداری برای لایروبی) و غیر مستقیم(مثلا محیط زیست برای حفاظت از جنگلها و مراتع)به درستی انجام می‌شد، نوروز امسال اینگون به مردم تلخ نمی‌گشت.

۲-۱۲-۵-پیشنهادهات و راهکارها

با توجه به اینکه سازمان‌های زیادی در زمینه پیشگیری و مدیریت سیل دخیل هستند و بسیاری از آنها در پیشگیری از سیل نقش دارند، استانداران و فرمانداران باید ابتدا در مقام هماهنگی اقدام به تنقیح وظایف و صلاحیت‌ها نمایند؛ به نحوی که سازمان‌ها به تفصیل وظایف را فهم نمایند و ابهامی در این زمینه باقی نمایند.

استاندار باید از باب نظارت بر حسن جریان امور و اجرای قوانین و مقررات، از صلاحیتهای خود در این زمینه حداکثر استفاده را نماید. اعمال صلاحیت عالی به سبب می‌شود تا مقام نظارت شونده نحوه درست اعمال صلاحیت خود را درک کند و به درسی آن را به اجرا در آورد. نظارت می‌تواند در قالب‌های زیادی صورت پذیرد. خواستن گزارش عملکرد، رصد عملکرد ادارات و الزام به بیان دلیل تصمیمات خاص یا تاثیر گذار به استانداری، استفاده از واحدهای سیار نظارت محلی و گزارشات مردمی می‌تواند از جمله شیوه‌های نظارت باشد. نظارت استاندار باید به نحوی باشد که هم عملکرد ادارات ایجابی را در بر بگیرد و هم امور سلبی و مواردی که اداره می‌بایست ورود کند ولی به سبب اهمال یا فساد ورود ننموده است. استانداران و فرمانداران می‌توانند در جهت نظارت بر حسن اجرای قوانین، با استفاده از کارشناسان و متخصصان عملکرد آنان را داوری نمایند. علاوه بر این، در زمینه محیط زیست، منابع طبیعی و اقدامات ایمن سازی رودخانه و لایروبی و زهکشی آن، با بازرسی‌های میدانی و حضور در محل یا حتی تحقیقات محلی می‌توان به آسانی اجرای درست قانون پی برد. نظارت برای پیشگیری از سیل باید به صورتی باشد که هم کاهش خطر را تضمین نماید و هم کاهش هزینه‌های ناشی از سیل در صورت وقوع را در پی داشته باشد. مثلا نظارت بر ساخت و سازهای مناطق مستعد سیل، بهره برداری از مراتع و جنگل‌ها، زهکشی و لایروبی کانال‌ها و دریچه‌های انتقال آب باران، مدیریت پسماند زباله‌های خانگی و ساختمانی، مجوز های تغییر کاربری و ساخت و ساز در حاشیه شهرها، روستاها و اطراف رودخانه‌ها و بستر های خشک انهار و آب‌های فصلی مهمترین موضوع نظارت استانداران و فرمانداران باید باشد.

به سبب اهمیت زیاد پیشگیری استانداری یا فرمانداری باید به صورت دوره‌ای بر اراضی ملی و حریم رودخانه‌ها بازرسی به عمل آورد تا از نزدیک شاهد تصرفات و تغییر تحولات این مناطق حساس قرار بگیرد. کاری که اگر انجام می‌گرفت اهمال کاری سازمانهای محلی مشخص گشته و از شدت خسارات سیل می‌کاست.

گزارش ملی سیلابها

استاندار می‌تواند در موردی مثل برخورد با ساخت و سازهای غیر مجاز خارج از حریم شهرها که در کمیسیون ماده ۹۹ مورد رسیدگی قرار می‌گیرد یا جواز تغییر کاربری اراضی کشاورزی و باغی که موضوع صلاحیت کمیسیون تبصره یک ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها می‌باشد سیاست‌های کلی اعمال صلاحیت را اعلام نماید و با نظارت بر عملکرد این مبادی حساس، برخورد هوشمندانه‌تری با تخلفات و درخواستها صورت پذیرد.

تفاهم با دادگستری و تبادل اطلاعات در این زمینه (محیط زیست، تغییر کاربری، اراضی ملی و قطع درختان، حریم رودخانه و زباله‌ها) اقدامات ارزشمندی را صورت دهد. سیستم دادگستری برخورد موردی و جزیره‌ای است. اما اطلاعات حاصل از این دست تخلفات می‌تواند در اداره کلی مثل استانداری یا فرمانداری به خوبی مورد تحلیل قرار گیرد و با توجه به شان استاندار و فرماندار، اقدامات مناسبی با همکاری سازمان‌های تخصصی ذیربط در هر زمینه انجام شود. تفاهم با دادگستری در زمینه برخورد با زمینخواری، ساخت و سازهای غیر مجاز، اجرای آرای قلع و قمع ابنیه غیر قانونی و در حریم روخانه‌ها یا کوه‌ها و همکاری در تبادل اطلاعات هم می‌تواند در این زمینه بسیار موثر باشد.

پیشبینی منطقی که معمولاً نسبت دیگر مناطق از ارتفاع مناسبی برخوردار هستند و سلاب به آن نمی‌رسد برای اسکان موقت افراد و تعبیه امکانات حداقلی در آن برای ایام بحرانی باید در دستور کار استانداری قرار بگیرد. برای صرفه جویی باید از همان اولی که مجوز ساخت ورزشگاه‌های بزرگ صادر می‌گردد، این ملاحظات مورد توجه باشد تا بتوان در زمان بحران از این امکان استفاده کرد.

۲-۱۳- کمیسیون تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری

۲-۱۳-۱- مقدمه

نظر به وقوع سیلاب‌های اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ در مناطقی از کشور و ورود خسارات و تلفات انسانی و با عنایت به ارجاع بررسی امر به علت تشدید خسارات مشخص و برای برنامه ریزی آینده راهگشا باشد و با طراحی درست از تکرار حوادث مشابه جلوگیری به عمل آید... در راستای اجرای هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، بررسی نقش سازمانها و دوایر دولتی در مدیریت و پیشگیری از سیلاب در دستور کار و ابلاغ گردید تا بررسی امر قسمتی از تکلیف مذکور، گزارش حاضر در مورد ساخت و سازهای خارج از شهر و کمیسیون تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری می‌باشد. برای این کار سوالات متنوعی طراحی شد تا بتوان با استفاده از پاسخ آنها در باره عملکرد کمیسیون تحلیل خوبی صورت گیرد. لیکن تا کنون پاسخی واصل نگشته است.

همان طور که در اخبار بیان شد بسیاری از خسارات سیل اخیر در زمینه مسکن روستایی و یا خارج از شهر تحمیل شده است. این بناها اکثراً منازل مسکونی دائمی اشخاص محسوب می‌شد و در بقیه موارد هم ویلاها و تفرجگاهی بود. بیشترین خسارتها هم به منازل مسکونی وارد شد که در نزدیکی رودخانه‌ها یا در حریم مسیل‌های خشک واقع شده بودند. ساخت و سازهای یدون ضابطه و نظارت در حریم رودخانه‌ها، مسیله‌ها، ساخت و ساز غیر اصولی و فنی و عدم رعایت اصول ایمنی در تشدید خسارات مالی واقع بر بناها بسیار موثر بوده است. عواملی که سبب رواج هرچه بیشتر این نوع از ساختمان سازی می‌گردد عبارت است از:

۱- امور فرهنگی و عدم اطلاع درست از اصول و قوانین و مقررات

۲- سطح درآمدی پایین اکثر اشخاص در این نوع از مناطق

۳- عدم حمایت سازمانهای متولی امر همچون بنیاد مسکن انقلاب

۴- عدم نظارت صحیح دستگاه‌های ناظر همچون دهیاری و بخشداری

۵- اعطای خدمات شهری و روستایی از قبیل آب و برق و گاز و ... به ساختمان‌های فاقد پروانه یا ناقص یا بر خلاف قانون

۶- عدم وجود عزم جدی برای برخورد با زمین‌خواری و ساخت ویلاهای غیر قانونی

۷- ترجیح جرمه و ابقای بنای غیر قانونی بر تخریب و قلع و قمع بنا

۸- عدم وجود یا اجرای طرح‌های بلند مدت برای کاهش خطرات سیل و زلزله برای ایمن‌سازی مسکن روستایی

در کنار این مسائل مهم، اغماض ادارات ناظر بر تخلفات و عدم وجود زیرساخت‌های حمایتی و ایمن‌سازی و نگاه تجاری به زمین سبب تشدید این مهم می‌گردد. اخذ پروانه، اصول ایمنی و بهداشتی ساختمان‌سازی، حریم رودخانه، جاده، خطوط گاز و برق و رعایت کاربری اراضی و طرح‌های هادی، جملگی باید رعایت گردد و در الزام این موارد تفاوتی بین شهر و خارج از شهر وجود ندارد. تا قبل از تصویب آئین نامه مربوط به استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرهای مصوب ۲۲/۲/۱۳۵۵ هیأت وزیران، ساخت و ساز در روستا و خارج از حریم شهرها فاقد ضابطه و مقررات خاص بود. با تصویب آیین نامه مذکور، استانداران براساس ماده ۶ آیین نامه، مرجع صدور پروانه ساختمان در خارج از حریم شهرها تعیین گردیدند. با اصلاح قانون شوراهای سال ۱۳۸۲ و اضافه شدن بند ۱۰ به ماده ۶۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، تشکیل پرونده برای ایجاد بناها، تاسیسات و تفکیک اراضی در محدوده قانونی روستا به عهده دهیاری و صدور مجوز به بخشداری واگذار گردید. علیرغم اجرای این بند که ناهماهنگی‌هایی نظیر مشخص نبودن مرجع وصول عوارض و چگونگی نظارت فنی و ... روبرو بود، ساخت و ساز به سمت و سوی نظام مند و قانون مند در حال پیشرفت بود که با اصلاح مجدد قانون در سال ۱۳۸۶ بند دیگری تحت عنوان بند ۱۱ به ماده ۶۹ قانون مذکور اضافه و براساس آن مسوولیت تشکیل پرونده و صدور پروانه ساختمان پس از هماهنگی با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و اخذ نظرات فنی نهاد مذکور به عهده دهیاری محول گردید. با این که بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مطابق ماده ۷ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ مجلس شورای اسلامی صرفاً مکلف به «تهیه طرح‌های هادی و اصلاح معابر در روستاها با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط اجرایی آن و با مشارکت مردم از محل اعتبارات مصوب واگذاری دولت شده است ولی این نهاد به ویژه در استان تهران متأسفانه نظارت فنی بر ساخت و ساز در روستاها را نیز از وظایف خود تلقی می‌کند. با این که این اقدام در برخی نقاط روستایی با اعتراض دهیاری‌ها و متقاضیان احداث بنا مواجه می‌باشد، لکن به علت کوتاه نیامدن بنیاد و حمایت برخی از مسوولین محلی این امر نیز موجب فراهم شدن چندگانگی گردیده است.

نهایتاً در خصوص روستاهای دارای دهیاری، فرآیند صدور مجوز احداث بنا برای متقاضیان مطابق با بخشنامه شماره ۸۴۳۷۳ / ۱ / ۱۳ / س مورخ ۱۳۸۷/۷/۲ وزیر کشور در خصوص ابلاغ فرمهای ۱۶ گانه مستند به بند ۱۱ الحاقی به ماده ۶۹ قانون اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۸۶/۸/۲۷، در خصوص تبیین وظایف دهیاری در زمینه تشکیل پرونده و صدور مجوز احداث بنا می‌باشد. آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و روستاها در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ توسط هیأت وزیران وضع شد و آیین نامه سال ۱۳۵۵ را نسخ نمود. همچنین دهیاری‌ها مستند به ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب مسوولیت نظارت بر کلیه ساخت و سازهای روستایی را بر عهده دارند. اما همچنان اشکالات متعددی در این خصوص وجود داشت که موضوع به وزارت کشور جهت حل مشکل ارجاع شد و وزارت کشور اقدام به تصویب بخشنامه تعیین مراجع صدور پروانه ساختمان و رسیدگی به ساخت و ساز غیر مجاز و وضع و وصول عوارض ساختمانی در روستاها با هدف ایجاد شفافیت‌های قانونی و رفع ابهام‌ها و همچنین ایجاد نظام مدیریت واحد و دارای وحدت رویه در این امور از سوی وزیر کشور به استانداران سراسر کشور نمود. در این ابلاغیه که از سوی رحمانی فضلی وزیر کشور به

گزارش ملی سیلابها

استانداران سراسر کشور ابلاغ شد. با ملاحظه مقررات فوق می‌توان به این نتیجه رسید که در خصوص جواز ساخت در روستاها بایستی به شرح زیر قائل به تفکیک شد:

الف) به استناد ماده ۳ آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۰ هیأت وزیران هر گونه ساخت و ساز در شهرکها، تابع ضوابط و طرح مصوب قانونی و طبق دستورالعمل مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۷ ترویج شهرک سازی در کشور مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می باشد.

ب) در روستاهای خارج از حریم شهرها که دارای طرح هادی یا ضوابط توسعه کالبدی، شورای اسلامی روستاها و دهیاری می‌باشند، مستند به قسمت اخیر ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستاها و نحوه تعیین آنها طبق ساز و کار تعیین شده در بند ۱۱ الحاقی به ماده ۶۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورا، مرجع صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت و ساز، دهیاری مربوط می باشد. بر اساس بند مذکور یکی از وظایف دهیار عبارت است از تشکیل پرونده و صدور پروانه ساختمانی برای ایجاد بناها و تأسیسات واقع در محدوده قانونی روستا پس از هماهنگی با بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و اخذ نظرات قانونی نهاد مذکور در چهارچوب ضوابط و مقررات طرح‌های هادی مصوب روستا.

ج) در مورد روستاهایی که خارج از حریم واقع و دارای طرح هادی یا ضوابط توسعه کالبدی و شورای اسلامی روستاها نیستند و یا اینکه طرح‌ها و شورای مذکور را دارا بوده ولی فاقد دهیاری اند، مرجع صدور پروانه، نهاد تعیین شده توسط استانداری می‌باشد که معمولاً بخشداری محل این امر را اجرا می‌کند. همچنین است در مورد اراضی خارج از محدوده روستاها.

د) در مورد روستاهای واقع در حریم شهرداری با توجه به حکم مقرر در تبصره یک ماده ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستاها و نحوه تعیین آنها، روستاهایی که در حریم شهرها واقع می شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد و در این فرض چنانچه روستا دارای شورای اسلامی روستا و دهیاری می‌باشد مرجع صدور پروانه، دهیاری است. اما چنانچه روستا در حریم شهر واقع ولی فاقد دهیاری باشد مرجع صدور پروانه ساختمان و نظارت بر ساخت و ساز، مرجع تعیین شده توسط استاندار است که معمولاً بخشداری می باشد.

برای تضمین هر چه بیشتر رعایت قوانین و مقررات در این زمینه توسط افراد، بر اساس بند ۱۴ دستورالعمل، هرگونه ارائه خدمات آب، برق، گاز و تلفن منوط به داشتن پروانه ساخت یا گواهی پایان کار توسط متقاضی است و بدون ارائه آن دریافت این خدمات ممکن نیست.

قوانین و مقررات زیادی زمینه تمشیت ساخت و ساز و مقابله با سات و سازهای غیر قانونی در خارج از شهر وجود دارد که عبارت است از

۱- قانون شهرداری

۲- قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

۳- قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک

۴- قانون تأسیس دهیاریهای خودکفا در روستاهای کشور

۵- اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاریها

۶- آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و روستاها در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۱۰ هیأت وزیران

۷- دستورالعمل نحوه برخورد با تخلفات ساختمانی در روستاها و اراضی خارج از شهرها ۱۳۹۴/۸/۲۵ وزیر کشور.

این قوانین و مقررات ناظر بر مراحل اخذ پروانه، ساخت و رسیدگی به تخلفات ساخت ساز و اعطای پایان کار است.

۲-۱۳-۲- آیین دادرسی کمیسیون ماده ۹۹

بر اساس تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری، به منظور جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در خارج از حریم مصوب شهرها و نحوه رسیدگی به تخلفات، کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت کشور، قوه قضائیه و وزارت مسکن و شهرسازی در استانداری‌ها تشکیل خواهد شد. کمیسیون حسب مورد و با توجه به طرح جامع (آیین نامه استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب ۱۳۹۱) نسبت به صدور رأی قلع بنا یا جریمه معادل پنجاه تا هفتاد درصد قیمت روز اعیانی تکمیل شده خواهد نمود. مراجع ذیربط موظفند برای ساختمان‌هایی که طبق مقررات این قانون و نظر کمیسیون برای آنها جریمه تعیین و پرداخت گردیده، در صورت درخواست صاحبان آنها، گواهی پایان کار صادر نمایند. آرای کمیسیون ماده ۹۹ قطعی است و در دیوان عدالت اداری بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قابل اعتراض است. بر اساس ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت، اعتراض اول در شعب، چنانچه شعب دیوان در رای اشتباه شکلی موثر یا ماهوی بیابد، با ذکر همه موارد پرونده را به کمیسیون اعاده می نماید و کمیسیون ملکف است که به ایرادات دیوان رسیدگی و آنها را رفع نماید. چنانچه شاکی مجدداً به رای کمیسیون اعتراض نماید پرونده به همان شعبه دیوان اعاده می شود و دیوان با احراز ایراد در رای کمیسیون، با استماع نظر کارشناسان، خود مبادرت به صدور رای ماهوی می نماید. کمیسیون ماده ۹۹ دارای ماهیت قضایی نمی باشد و در زمره مراجع شبه قضایی است. بر اساس ماده ۶۹ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ماده ۳ قانون تعریف حریم و محدوده شهر و شهرک و روستا و نحوه تعیین آن، آیین نامه استفاده از اراضی و احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهر و محدوده روستاها و بخش نامه وزیر کشور در این خصوص، در خارج از حریم شهر، اشخاص برای هرگونه ساخت و ساز باید از نهاد های متولی از جمله دهیاری و بخشداری مجوز اخذ نمایند. در صورتی که روستا دارای طرح هادی و شورای اسلامی و دهیاری باشد، این مجوز از طرف دهیاری و در غیر این صورت از طرف بخشداری صادر می گردد. نهاد اعطا کننده مجوز، مسول اعطای پایان کار هم هست و در صورت ظن به تخلف سازنده بنا، این امر به کمیسیون ماده ۹۹ ارجاع می شود. کمیسیون هم با بررسی امر، حسب نوع تخلف به جریمه یا قلع و قمع حکم خواهد نمود. نظر کمیسیون در مهلت ۳ ماه از ابلاغ، قابل اعتراض در شعب دیوان است. گزارش تخلف در ساخت و ساز به کمیسیون ماده ۹۹ از طرف بخشداری و یا دهیاری انجام می شود. چرا که این مراجع باید مجوز احداث را صادر نمایند و بر این امر نظارت داشته باشند. منظور از تخلفات ساختمانی و ساخت و ساز غیر مجاز نیز در خارج از حریم شهرها، عدم رعایت پروانه، اصول فنی، بهداشتی و طرحهای عمرانی و هادی است. این کمیسیون همانند کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری عمل می کند. منتها با صلاحیت حوزه جغرافیایی متفاوت. بنا بر این می توان با این استدلال که کمیسیون در قامت پلیس اداری انجام وظیفه می نماید و هدف آن مقابله با ساخت و ساز غیر قانونی در خارج از حریم شهر است، حال سوال مهم این خواهد بود که آیا کمیسیون در جریان رسیدگی به تخلف ساختمانی باید به مالکیت سازنده، کاربری زمین، حریم راه یا رودخانه بودن و منابع طبیعی توجه نماید؟ واضح است که کمیسیون مرجع صالح برای تشخیص تغییر کاربری، تجاوز به منابع طبیعی، حریم راهها و آنها نیست. در مورد هریک از موارد مذکور کمیسیون یا مرجع اداری خاص یا محاکم کیفری صلاحیت رسیدگی دارند و اگر چنانچه این موارد در کمیسیون ماده ۹۹ مطرح گردد حسب مورد باید پرونده به مرجع صالحه ارشاد گردد و کمیسیون هم نظر فنی خود را در راستای ماده ۹۹ در قالب رای بیان دارد.

گزارش ملی سیلابها

بر اساس بند یک دستورالعمل دستورالعمل نحوه برخورد با تخلفات ساختمانی در روستاها و اراضی خارج از حریم شهرها، مراجع صدور پروانه که به هر نحوی از ساخت و ساز غیر مجاز مطلعش باشند، ضمن اخطار توقف عملیات، گزارش امر را به دبیرخانه کمیسیون مستقر در استانداری ارسال گردد. دبیرخانه به متخلف اخطار می نماید که ظرف ده روز دفلیات خود را ارسال نماید و متعاقبا کمیسیون تشکیل جلسه می دهد. بر اساس رویه دیوان عدالت اداری در بازبینی قضایی آرای کمیسیون و کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری که دارای کارکرد مشابه است، در مواردی که رای کمیسیون دایر بر قلع و قمع بنا باشد، و موضوع بین مالک یا سازنده و مهندس ناظر از یک سو و از سوی دیگر کمیسیون و مرجع اعطای پروانه یا ناظر مورد اختلاف باشد ارجاع امر به کارشناسی الزامی است.

۲-۱۳-۳- موضوع کار کمیسیون ماده ۹۹

رسیدگی به تخلفات ساختمانی و جلوگیری از احداث یا بقای ساختمانهای غیر مجاز و بدون رعایت قوانین و مقرات موضوع صلاحیت کمیسیون است. تخلفات ساختمانی به جهات مختلفی قابل تصور است. عدم اخذ پروانه، عدم رعایت اصول فنی و بهداشتی ساختمان، حریم و ... از جمله این موارد هستند. بر اساس آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و روستاها، سازندگان بنا مکلف اند برای احداث بنا تشریفات را طی نموده و اصولی را رعایت نمایند و مراجع اعطای پروانه و پایان کار هم مکلف به نظارت بر حسن اجرا و رعایت آن هستند. عدم رعایت این موارد و نتیجتا ساخت بنا موضوع رسیدگی کمیسیون را تشکیل می دهد. این موارد عبارت اند از:

الف: اخذ پروانه

بر اساس ماده ۱۰ آیین نامه، دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر اشخاص حقیقی و حقوقی مکلفند قبل از احداث هر گونه بنا در اراضی موضوع این آیین نامه پروانه ساختمانی دریافت نمایند. مرجع صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت و ساز موضوع این ماده توسط معاون امور عمرانی استانداری تعیین می گردد.

تبصره ۱- مرجع تعیین شده برای صدور پروانه موظف است مطابق کاربری مصوب با رعایت قوانین و مقررات مربوط و استفاده از خدمات مهندسان دارای پروانه اشتغال نسبت به صدور پروانه ساختمانی و نظارت بر ساخت و ساز اقدام نماید.

تبصره ۲- مرجع صدور پروانه مکلف است قبل از هرگونه اقدام نظریه کمیسیون تبصره (۱) ماده (۱) قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴ را اخذ نماید.

تبصره ۳- ایجاد هرگونه حصار از جمله دیوار یا فنس مستلزم اخذ مجوز از مرجع صدور پروانه موضوع این ماده می باشد. وزارت نیرو در خصوص دکل های انتقال برق از شمول این تبصره مستثنی است.

صدور پروانه ساخت و ساز مسلزم رعایت حریم، کاربری، محیط زیست اراضی منابع ملی است. لیکن متغیرهای دیگری مثل رعایت اصول فنی و بهداشتی و ایمنی در حین کار باید بررسی گردد. علاوه بر این، بر اساس ماده ۴ آیین نامه موارد یزر نیز باید رعایت گردد. این موارد در پرونده هایی که بنا بدون پروانه احداث می گردد بسیار حائز اهمیت است.

ب: رعایت حریم

بر اساس بند الف ماده ۴ آیین نامه فوق، در ساخت و سازهای موصوف، "حریم قانونی نسبت به راهها و راه آهن، معادن، دریا، رودخانه، جنگلها، دریاچهها، تالابها، نهادهای عمومی، قنوات و چاهها، مسیلها، خطوط و پایه های انتقال نیروی برق، خطوط ارتباطی

گزارش ملی سیلاب‌ها

و فیبر نوری و پایه‌های تأسیسات مخابراتی، پل‌ها و تونل‌های واقع در مسیر راه‌ها یا تأسیسات عمومی و عمرانی، لوله‌های انتقال نفت و گاز، سدها و کانال‌ها و شبکه‌های آبیاری، خطوط و لوله‌های آبرسانی، تأسیسات نظامی و انتظامی و امنیتی و مرزی، تصفیه خانه‌های آب و فاضلاب، سیل بندها، سیل گیرها، ابنیه و آثار تاریخی و طبیعی و تأسیسات هسته‌ای" باید رعایت گردد. رعایت حریم در درجه نخست برای تامین حسن استفاده از موضوع حریم بوده و در درجه دوم برای امنیت بنا و ساختمان است.

ج: ضوابط بهداشت عمومی و بهسازی و حفاظت محیط زیست.

د: اصول، ضوابط و معیارهای پدافند غیرعامل

پدافند غیرعامل که عبارت است از مجموعه اقدامات غیر مسلحانه که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقاء پایداری ملی و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌گردد.

ه: کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و اراضی منابع طبیعی.

هرگونه ساخت ساز در اراضی زراعی و باغ‌ها بدون تجویز تغییر کاربری و یا در موارد مجاز، بدون طی تشریفات قانونی مقرر در قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و آیین نامه اجرایی آن ممنوع است. در اراضی منابع ملی هم ساخت و ساز غیر قانونی است.

و: اصول فنی و ایمنی ساخت و ساز و استحکام بنا و عرض گذر، نحوه استقرار بنا، سطح اشغال و تراکم ساختمانی مطابق تبصره ۱ ماده ۴ آیین نامه تعیین کاربری و ضوابط ساخت و ساز برای هر یک از انواع کاربریها و فعالیتها اعم از عرض گذر، نحوه استقرار بنا، سطح اشغال و تراکم ساختمانی باید به تصویب شورای برنامه ریزی و توسعه استان برسد.

ز: طرحهای توسعه و عمران (جامع) ناحیه ای و مجموعه شهری (در صورت وجود) و طرحهای هادی روستایی

ح: ضوابط و مقررات سازمان حفاظت محیط زیست در مناطق چهارگانه و ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی موضوع تصویب نامه شماره ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن

ط: آیین نامه نصاب اراضی قابل واگذاری به فعالیت‌های مختلف در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها مصوب هیات

وزیران مورخ ۱۳۹۰/۳/۸

چنانچه هریک از ضوابط مذکور در ساخت و سازها رعایت نگردد، اعطای پایان کار به سازنده امکان نداشته و پرونده باید در کمیسیون مطرح گردد. در بسیاری از موارد همچون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی، ساخت و ساز در اراضی ملی و حریم های ممنوع، موضوع کیفری نیز محسوب گردیده و قابل طرح در محاکم قضایی است و در همه موارد خلع ید و قلع و قمع بنا الزامی است. اگرچه در این زمینه مقرره‌ای وجود ندارد و رویه هم از انسجام کافی برخوردار نیست، اما وصف کیفری داشتن موضوع مانع از کار کمیسیون نخواهد بود. ساخت و سازهای غیر مجاز در حریم خارج از شهر، شامل هر نوع بی انضباطی در ساخت بنا و عدم رعایت قانون است. تفسیر دیوان عدالت اداری از ساخت و ساز غیر مجاز در تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری، هر نوع ساخت و سازی است که خلاف قانون است. اعم از تغییر کاربری اراضی زراعی، تجاوز به حریم، تصرف غیرقانونی اراضی ملی و معابر. بنابر این غیر مجاز بودن ساخت و ساز، منحصر به امور فنی، بهداشتی و اصولی ساخت و ساز نیست. تنها استثنایی که در این زمینه وجود دارد دعاوی مربوط به مالکیت خصوصی و دعاوی ثلاث است که در صلاحیت مراجع دادگستری می باشد.

۲-۱۳-۴- آرای کمیسیون

کمیسیون پس از گزارش تخلف به دبیرخانه و ارجاع دبیرخانه به آن با توجه به دفاعیات سازنده، اقدام به صدور رای می‌نماید. آرای کمیسیون قطعی است. بر اساس تبصره ۲ ماده ۹۹ قانون شهرداری، آرای کمیسیون در فرض ثبوت تخلف اعم از قلع و قمع و تخریب بنا، اصلاح و جریمه است. کمیسیون در برخورد با تخلفات بر اساس نوع تخلف، حسب مورد حکم به تخریب یا جریمه صادر می‌نماید. این امر در دستورالعمل مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۵ وزیر کشور هم مورد اشاره قرار گرفته است.

بر مبنای بند ۷ دستورالعمل فوق، کمیسیون مکلف است در صورت عدم رعایت هریک از موارد مندرج در آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها، عدم رعایت کاربری، ضوابط و مقررات شهرسازی و طرح های تفصیلی، مقررات ملی ساختمان و اصول ملی شهرسازی، فنی، بهداشتی و عدم احراز مالکیت به قلع بنا و تاسیسات رای دهد. بند ۸ دستورالعمل مقرر می‌دارد که در صورتی که در بنای احداث شده، کاربری ملک و کلیه اصول شهرسازی، فنی و بهداشتی و سایر مقررات از جمله آیین نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تاسیسات در خارج از شهرها رعایت شده باشد، کمیسیون پس از اخذ تاییدیه نظام مهندسی ساختمان در خصوص استحکام بنا، می‌تواند نسبت به جریمه معادل ۵۰ تا ۷۰ درصد قیمت روز اعیانی اقدام نماید.

صدور رای به ابقای بنا زمانی میسر است که امکان ساخت در آن مکان وجود داشته باشد و تخلف صرفاً ناظر بر عدم اخذ پروانه و مجوز باشد. در غیر این صورت مواردی مثال عدم رعایت استحکام، کاربری اراضی، منابع ملی، مقررات شهرسازی و بهداشت محیط، لاجرم با حکم تخریب بنا مواجه خواهد شد. بر اساس رویه و اصل برتری صلاحیت قضایی محاکم بر صلاحیت مراجع شبه قضایی، تخطی از محدودیت‌های تصرف در حریم های ممنوعه و اراضی ملی و یا تغییر کاربری اراضی کشاورزی با توجه به وصف کیفری که دارد و از سوی دیگر وسعت سازمانی مراجع کیفری در محل در مقایسه با محدود بودن کمیسیون در مرکز استان، پیش از آنکه در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گیرد در محاکم مورد تعقیب و محاکمه واقع می‌شود و در صورت محکومیت متهم، قلع و قمع هم مورد حکم واقع می‌گردد. مهلت اجرای رای حداکثر دو ماه است. در صورتی که حکم کمیسیون دایر بر قلع بنا باشد، محکوم علیه باید در این مهلت آنرا اجرا نماید. در غیر این صورت مرجع صدور پروانه اعم از دهیاری و بخشداری، با همکاری نیروی انتظامی اقدام به تخریب بنا می‌نمایند. در صورتی که حکم کمیسیون جریمه باشد محکوم علیه باید در این مهلت جریمه را پرداخت نماید. در غیر این صورت بخشداری یا دهیاری پرونده را مجدداً به کمیسیون ارجاع می‌دهد و کمیسیون هم حکم به تخریب صادر می‌نماید. بیشترین مامور کمیسیون در زمینه تخریب بنا بر روی عدم استحکام بنا است.

مهمترین نقش کمیسیون در زمینه کاهش خسارات ناشی از سیل، بررسی همین موضوع است. دقت در استحکام بنا و رعایت امور ایمنی و بهداشتی سبب می‌شود که بناهای غیر اصولی از همان اول ایجاد نشوند و در صورت ایجاد نیز با قلع و قمع مواجه گردند تا دیگر با استقرار افراد و وسایل زندگی سبب خسارت بیشتر فراهم نگردد. رویه کمیسیون هم در القای روانی و پیشگیری از ساخت چنین بناهایی بسیار موثر است. چرا که ریسک حکم قلع و قمع بنای غیر مجاز را بسیار افزایش می‌دهد و سازنده یا مالک را ازین کار باز می‌دارد.

۲-۱۳-۵- درس آموخته‌ها و پیشنهادات

سیل اخیر به خوبی نشان داد که ساخت و سازهای زیادی در مناطق ممنوعه صورت پذیرفته بود و این ساخت و سازها مورد اصلاح واقع نگشت. علت یا عدم ارجاع امر به کمیسیون به سبب عدم کشف بوده یا عدم توجه کافی کمیسیون در برخورد با این پدیده

گزارش ملی سیلاب‌ها

می‌باشد. ساختمانهایی که دارای پروانه نبوده یا تخریب از مقررات داشته باشند، صدور پایان کارشان فقط از طریق رای کمیسیون ممکن است. اخذ پروانه و پایان کار به ساختمان برای دریافت خدماتی مثل برق، گاز، تلفن و آب ضروری است. اما مشاهده می‌شود که همه این ابنیه دارای خدمات مذکور بوده و حتی پایان کار و پروانه هم دارند. از سوی دیگر سیل اخیر اثبات نمود که اصول فنی و ایمنی و بهداشتی ساخت و ساز در خارج از شهر نیز رعایت نگردیده ولی اعمال محدودیتی از سوی مرجع صدور پروانه و پایان کار صورت نمی‌پذیرد. این مشاهدات نشان می‌دهد که کنترل ساخت و ساز در خارج از شهر به درستی انجام نمی‌شود. یکی از علتهای عمده این ناسازگاری قوانین و عمل، به عامل صدور مجوز و پایان کار بر می‌گردد. در اکثر مناطق خارج از شهر، دهیاری‌ها بر این امر نپرات دارند که به سبب عدم آگاهی، فساد و هم محلی بودن با اهل روستا این کنترل به خوبی انجام نمی‌شود.

در مواردی که ساخت بنا در زمین کشاورزی و با تغییر غیر قانونی کاربری انجام می‌شود، موضوع وصف کیفری هم دارد. لیکن این امر منوط به ارجای پرونده از سوی جهاد کشاورزی به دادسرا است. اگر ساختمانی در زمین کشاورزی ساخته شود که مجوزی برای تغییر کاربری نداشته باشد و به سبب نداشتن پروانه یا هر تخلف دیگری به کمیسیون ماده ۹۹ ارجاع داده شود، کمیسیون در صورتی از کاربری زمین سوال می‌نماید که در گزارش به آن اشاره شده باشد. حال آنکه نه دهیار و نه بخشدار به این امر دقت نداشته و آگاهی خوبی نسبت به وضع ندارند. نتیجه آن می‌شود که کاربری زمین بدون طی تشریفات قانونی به راحتی تغییر می‌یابد و برخوردی با آن نمی‌شود. بر اساس تبصره یم ماده ۱۰ آیین نامه مذکور مرجع صدور پروانه باید قبل از صدور پروانه، از اداره جهاد کشاورزی برای کاربری زمین استعلام نماید. اما در آیین دادرسی کمیسیون این الزام وجود ندارد. به عبارتی اگر سازنده بدون پروانه اقدام به ساختن نماید و پرونده در کمیسیون برایش تشکیل گردد، بند ۱۵ دستور العمل در این باره کمیسیون را مکلف به بررسی نموده است. این نوعی نقص در آیین دادرسی کمیسیون است.

به نظر می‌رسد سپردن کنترل ساخت و ساز و اعطای پروانه و پایان کار به شورای اسلامی و دهیاری روستا امری مفسده آور است. شورا به صورت مستقیم و دهیاری به صورت غیر مستقیم انتخاب و انتصاب خود را از آرای به عاریه دارند که در حال کنترل آنها هستند. سختگیری در این مرحله سبب ریزش آرا در انتخابات مرحله بعد می‌شود. بسیار محتمل است که این اشخاص این دست ملاحظات را در ذهن داشته باشند. لذا به نظر می‌رسد که قانون و متعاقباً آیین‌نامه در این زمینه باید اصلاح گردد و جوازها و پایان کارها به نهادهای انتصابی همچون بخشداری و بنیاد مسکن واگذار گردد. بروکراسی اداری که در این ادارات وجود دارد در رعایت قوانین بسیار موثر است.

سیستم خدمات رسانی آب و برق و گاز و... باید به نوعی طراحی گردد که تا زمانی که بخشداری محل تاییده پایان کار را به ساختمان اعطا ننمود، امکان ثبت نام برای دریافت خدمات وجود نداشته باشد. برای این کار لازم است که سیستم اتوماسیون یکپارچه ای برای این کار ترتیب داده شد تا با کاهش هرچه بیشتر دخالت اراده کارمند، باب فساد در زمینه ارائه خدمات به ساختمان‌های غیر مجاز بسته شود.

با توجه به این نکته که کمیسیون در استناداری تشکیل می‌گردد، برای اینکه آمار دقیقی از تعقیب کیفری ساخت و سازهایی(به دلایل مختلف همچون عدم رعایت آیین نامه ساخت و ساز و یا تغییر کاربری) که دارای مجوز ابقا در کمیسیون دارند، یا در کمیسیون می‌بایست مطرح می‌گشت ولی به هر دلیل انجام نشد، استنادار می‌تواند در مقام عالی‌ترین مکان اداری و نظارتی بر ادارات استان با دادگستری استان تفاهم نامه‌ای منعقد نماید که آمار دو طرف در مورد پرونده های مفتوح در این زمینه رد و بدل گردد تا بتواند مورد استفاده و ارزیابی عملکرد دو طرف قرار گیرد. مهم ترین آسیب کمیسیون را در وهله اول باید کم بودن پرونده‌های ورودی کمیسیون

گزارش ملی سیلاب‌ها

است. این تعداد کم پرونده ورودی در مقایسه با کمیسیون ماده ۱۰۰ یا ۷۷ قانون شهرداری، دو علت می‌تواند داشته باشد. کم بودن تخلفات خوزه خارج از شهر یا عدم کنترل درست این دست عملیات. پاسخ به نظر واضح است.

۲-۱۴- تبیین وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور؛ برخی سازمان‌ها و معاونت‌های درگیر در حادثه سیلاب

۲-۱۴-۱- چکیده مدیریتی

پس از تشکیل هیأت ملی بررسی آتش سوزی ساختمان پلاسکو، برای دومین بار در نمونه مشابه، این کمیته در پی تحلیل و ارزیابی حادثه سیلاب که در اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ بوقوع پیوست، به منظور تبیین وظایف و اختیارات سازمان‌های درگیر، تشخیص قصور و ارائه راهکارهایی جهت پیشگیری در آتیه با رویکرد کارکردی و ساختاری که متشکل از متخصصان هر حوزه بود، شروع به کار کرد. در این حادثه جانگداز بسیاری از شهروندان، اموال و دارایی‌های مادی و معنوی خود را از دست دادند و تا حدی نیز از این سانحه جلوگیری به عمل آمد. در این بین، وزارت بهداشت و سازمان اورژانس در این حادثه نقش مهمی را در وضعیت جسمی و روحی شهروندان و آسیب دیدگان ایفا می‌کردند. در این گزارش ما عملکرد وزارت بهداشت و سازمان اورژانس را مورد بررسی قرار دادیم. اما، در این راستا به دلیل تداخل و ارتباط برخی تکالیف نهاد‌های دیگری که در این بین ایفای نقش کرده‌اند و به نوعی به وزارت بهداشت ارتباط پیدا می‌کنند مانند سازمان نظام پزشکی، سازمان پزشکی قانونی، سازمان نظام پرستاری برخی سازمان‌ها و معاونت‌های زیرمجموعه وزارت بهداشت نیز مورد بررسی قرار گرفتند.

اهم امور شکل گرفته برای این گزارش از ابتدای کار، تشکیل زیرگروه سه نفره امداد، نجات و سلامت بود که این گزارش در کنار گزارش جمعیت هلال احمر مجموعه کاملی را شکل خواهد داد. ما پس از جمع‌آوری تمام قوانین و مقررات نهاد‌های مربوطه، پرسشنامه‌ای را برای سازمان‌های ذیربط ارسال کردیم. سپس با برگزاری جلسات داخلی زیرگروه امداد و نجات که مجموعاً به چهار جلسه می‌رسید و سه جلسه داخلی کارگروه حقوقی که تمام نمایندگان حضور داشتند و سپس طرح و ارائه گزارش در دو جلسه هیأت ملی و نقد و بررسی سایر کارگروه‌ها و در نهایت تلفیق با نظرات کارشناسان خارجی اسکاپ به تحلیل جامعی از پژوهش دست یافتیم. پس از آن، بمنظور راستی‌آزمایی پاسخ‌ها و گزارشات واصله از نهاد‌های درگیر به تدوین جلساتی به منظور پرسش و پاسخ و مصاحبه با نمایندگان نهاد‌های مربوطه پرداختیم. با این دست جلسات و مطالعات که به صورت کلی، امکان تحلیل حادثه سیلاب فراهم آمده بود، با مطالعه مجدد قوانین و مقررات و وظایف و اختیارات نهادهای درگیر از سویی، و از طرف دیگر، با شرح عملکرد سازمان‌ها در حادثه سیلاب، به تدوین کاستی‌ها و پیشنهاداتی بمنظور رفع چالش‌ها در آتیه پرداختیم.

عمده وظایف و اختیارات وزارت بهداشت و سازمان اورژانس به شرح زیر می‌باشد: پیش از حادثه، الف) وظایف مرتبط با تنظیم گری و تبیین خط مشی‌ها، ب) توزیع متناسب و عادلانه منابع و نیروی انسانی، پ) سیاست‌های آموزشی و آگاه‌سازی، ت) ارتقای سطح خدمات و امکانات، ث) ایجاد ارتباط و تعامل با سازمان‌های ملی و بین‌المللی است و در حین حادثه دو وظیفه عمده، الف) ارائه خدمات فوریت‌های پیش بیمارستانی، ب) همکاری با نهاد‌های دیگر در امر امدادرسانی می‌باشد. پس از حادثه وظایفی که قانون مقرر دانسته است، الف) توانبخشی و تامین خدمات معلولین، کودکان و افراد کم‌بضاعت، ب) فراهم آوردن بهداشت جسمی و روحی بازماندگان سیل، پ) بهداشت و اجرای مقررات زیستی محیطی، ث) اعلام آمار مصدومان و متوفیات می‌باشد.

در این گزارش پس از تبیین وظایف و اختیارات و شرح عملکرد وزارت بهداشت و سازمان اورژانس و سازمان‌ها و معاونت‌های تابع، ما با بررسی کاستی‌ها و خلاءهای موجود در نظام حقوقی به ارائه برخی پیشنهادها و راهکارها پرداختیم که چکیده این پیشنهادات به شرح زیر است: تدوین برنامه الگوبندی و دستورالعمل‌های استانی متناسب با شرایط اقلیمی و جغرافیایی محل، تدوین، نظارت و اجرای نظام حقوقی حاکم بر آموزش درون دستگاهی و برون دستگاهی، بازبینی و اصلاح مقررات سازمان امورگمرکی به منظور تسهیل در دسترسی کمک‌های جهانی، تدوین مقررات دقیق در خصوص اعلام آمار متوفیات و مصدومان، مشخص نمودن متولی حمل اجساد و اطفاء حریق همچنین متولی دفترچه اسکان اضطراری در حوادث و بلایا، تنظیم توافقنامه‌های داخلی با نیروهای نظامی و انتظامی جهت استفاده از امکانات و تجهیزات، تدوین مقرراتی در الزام به برگزاری برنامه‌های داخلی و خارجی مانورهای درون دستگاهی و برون دستگاهی به صورت سالانه، تدوین مقررات ویژه برای معلولین در حوادث و موضوعات مترقبه و غیر مترقبه، تدوین مقررات و نظام حقوقی حاکم بر پسا سیلاب.

این گزارش، در چهار بخش مختلف این نهادها را مورد بررسی قرار خواهد داد. با این توضیح که ابتدا، بخش اول و دوم در یک بند، با جمع‌آوری و تحلیل قوانین و مقررات مختلف در خصوص وظایف و اختیارات وزارت بهداشت و سازمان اورژانس به توضیح دقیقی از رسالت این نهادها خواهد پرداخت و پس از آن شرح عملکرد نهادهای مزبور در خود حادثه سیلاب مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت. در بند دوم، برخی نقاط ضعف و نقاط قوت نظام حقوقی حاکم بر وزارت بهداشت و سازمان اورژانس مورد کنکاش قرار می‌گردد. در بند سوم و پایانی، ما راهکارهایی جهت تنظیم بهتر قوانین و مقررات به منظور پیشگیری از حوادث مشابه در آینده را پیش رو می‌کشانیم.

۲-۱۴-۲- مقدمه

در راستای تحقق اصول حکمرانی مطلوب و به منظور ایجاد و تقویت شفافیت، پاسخگوئی، مسئولیت‌پذیری و ارتقای کارآمدی و اثربخشی انجام تحقیقات درخصوص حادثه سیلاب که در اواخر سال ۱۳۹۷ و اوایل سال ۱۳۹۸ به وقوع پیوست و حساسیت و نگرانی‌هایی را در سطح افکار عمومی ایجاد کرد و همچنین بررسی و کاهش خطرات و خسارات ناشی از آنها با هدف بررسی علل بروز، تشخیص قصور و ارائه راهکارهایی در پیشگیری از اتفاقات مذکور در آتیه، «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» به حکم مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ ریاست محترم جمهوری شروع بکار کرد و رسالت خود را مبنی بر مسئولیت این هیأت در پیگیری و تهیه گزارش جامع از وقایع و اتفاقات سانحه اخیر سیلاب‌ها در چند بازه زمانی حین، پیش و پس از حادثه، دانست.

ما در این گزارش، دو نهاد "وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی" و "سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور" را در خصوص حادثه اخیر سیلاب‌ها مورد مذاقه قرار می‌دهیم. لازم به ذکر است، پس از آئین نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷، هیأت وزیران در جلسه ۱۳۹۶/۱۱/۴ به پیشنهاد مشترک سازمان‌های برنامه و بودجه کشور، اداری و استخدامی کشور و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و به استناد بند (ب) ماده (۷۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵، اساسنامه سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور را تصویب کرد. در این گزارش به اختصار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، "وزارت بهداشت" و سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور، "سازمان اورژانس" یاد می‌شود. ما در این گزارش بنابر لزوم در هر بخش و یا وظیفه یا اختیار مقرر وزارت بهداشت، اقدامات معاونت یا سازمان‌های درگیر به شرح زیر را وفق مسئولیت و یا تکلیف خاص

گزارش ملی سیلاب‌ها

به برخی از آن‌ها پرداختیم. نهاد های درگیر شامل حوزه غذا و دارو، مرکز سلامت محیط و کار معاونت بهداشتی، معاونت درمان، معاونت پرستاری، سازمان بیمه سلامت، حوزه اطلاع رسانی و روابط عمومی و مرکز بیماری های واگیردار، مرکز هدایت عملیات بحران، دانشگاه های علوم پزشکی استان های درگیر و استان های معین، مرکز مدیریت بلایای طبیعی معاونت بهداشتی، سازمان انتقال خون، مراکز پاسخگویی سامانه ۱۹۰ می باشد و همچنین سازمان نظام پرستاری که به موجب ماده ۲۵ قانون ایجاد آن، انتخاباتش زیر نظر وزارت بهداشت می باشد، تا آنجا که به کارگروه حقوقی ارتباط داشت، پرداخته ایم. شایان ذکر است، ما در این گزارش در سه بند مجزا، ابتدا وظایف و اختیارات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و همچنین سازمان فوریت های پیش بیمارستانی اورژانس کشور را تبیین می کنیم و در ذیل آن به شرح نحوه عملکرد و انجام وظایف و اختیارات نهاد های پیش گفته در خصوص حادثه سیلاب می پردازیم که شامل پنج وظیفه کلی می باشد: (۱) وظایف مرتبط با تنظیم گری و تبیین خط مشی ها. (۲) توزیع متناسب و عادلانه منابع و نیروی انسانی. (۳) سیاست های آموزشی و آگاه سازی. (۴) ارتقای سطح خدمات و امکانات. (۵) ایجاد ارتباط و تعامل با سازمان های ملی و بین المللی. و در بند دوم، نقص ها و کاستی ها از سویی و نقاط قوت نظام حقوقی نهاد های مربوطه متناسب با وظایف و اختیارات و همچنین قوانین و مقررات خاص آن نهاد را مورد کنکاش قرار می دهیم و در پایان در بند سوم، راهکار های موجود در پی حل نقص ها و کمبود های این نهاد ها رو تبیین می کنیم.

قوانین و مقررات استفاده شده در این گزارش به شرح زیر است:

- قانون تشکیلات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۳/۳
- اساسنامه سازمان فوریت های پیش بیمارستانی اورژانس کشور مصوب ۱۳۹۶
- آئین نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷
- آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶
- قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی
- قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۱۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷
- قانون بودجه سال ۱۳۹۷
- قانون اجازه الحاق دولت ایران بسازمان بهداشت جهانی، مصوب ۱۳۲۷/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی
- قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰.
- قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳
- قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور مصوب ۱۳۷۲
- قانون ایجاد سازمان نظام پرستاری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۰
- قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰

۲-۱۴-۳- تکالیف و شرح عملکرد وزارت بهداشت و سازمان اورژانس

الف- پیش از حادثه

وظایف مرتبط با تنظیم گری و تبیین خط مشی ها

از عمده وظایف وزارت بهداشت که ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مصوب ۱۳۶۷/۳/۳ بدان اشاره داشته است، تدوین و ارائه سیاست ها، برنامه ها و خط مشی هایی بمنظور نظام یکپارچه در سطح کشور است. در همین راستا بند ۱ ماده فوق «تدوین و ارائه سیاستها، تعیین خط مشی ها و نیز برنامه ریزی برای فعالیتهای مربوط به تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی پژوهش، خدمات بهداشتی، درمانی، دارویی، بهزیستی و تأمین اجتماعی» از وظایف وزارت بهداشت دانسته است. و همچنین در بند ۳ اضافه کرده است که «ایجاد نظام هماهنگ بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و گسترش شبکه تلفیقی بهداشت و درمان» نیز از دیگر وظایف او است.

دیگر آنکه، مطابق بند ۱۵ تعیین تعرفه ها و مبنای محاسبه هزینه های خدمات تشخیصی و درمانی، دارویی، بهزیستی با وزارت بهداشت می باشد. که نقش بسزایی در تامین و فراهم آوردن دارو ها و اقدامات امدادی با نظر داشت وضعیت معیشتی سیل زدگان دارد. و البته وفق بند ۱۱ ماده مذکور تعیین و اعلام استانداردهای مربوط به موارد زیر، از دیگر وظایف وزارت بهداشت می باشد. الف - خدمات بهداشتی، درمانی، بهزیستی و دارویی. ب - مواد دارویی، خوراکی، آشامیدنی، بهداشتی، آرایشی، آزمایشگاهی، تجهیزات و ملزومات و مواد مصرفی پزشکی و توانبخشی. ج - بهداشت کلیه مؤسسات خدماتی و تولیدی مربوط به خدمات و مواد مذکور در فوق

در خصوص سازمان اورژانس کشور نیز، بند های ۲، ۳ و ۴ ماده ۳ اساسنامه سازمان فوریت های پیش بیمارستانی اورژانس کشور مصوب ۱۳۹۶ «تعیین خط مشی ها و برنامه های خدمات اورژانس پیش بیمارستانی در سطح کشور بر اساس نظام سطح بندی خدمات، آمایش سرزمین و استانداردهای مصوب، برای تثبیت وضعیت و رفع مخاطرات از بیماران و مصدومین و نظارت بر حسن اجرای آنها.» و «برنامه ریزی توسعه کمی و کیفی پایگاه های اورژانس پیش بیمارستانی شهری، جاده ای، ریلی، هوایی، دریایی، نوترکیبی و نوین.» و «تعیین استانداردها و دستورالعمل های مرتبط با اورژانس پیش بیمارستانی به منظور یکپارچگی مدیریت کشوری اورژانس پیش بیمارستانی و نظارت بر حسن اجرای آنها.» را از جمله مسؤولیت های سازمان اورژانس در نظر گرفته است.

شرح عملکرد:

سرپرست روابط عمومی وزارت بهداشت جناب جهانپور، به نقل از خبرگزاری برنا^{۱۳۶}، اعلام داشت، وزارت بهداشت پروتکل مشخصی دارد و شاید تنها کشور در منطقه خاورمیانه و مدیترانه شرقی هستیم که برنامه جامع کشوری برای حوادث پس از بحران به خصوص پس از سیل داریم که مصوب سال ۱۳۹۴ است.

بنابر گزارشی دیگر از خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت بر اساس وظایف ذاتی خویش طی اختاریه های ۱۱۶ تا ۱۱۸ در اسفند ماه سال ۱۳۹۷ و ۱ تا ۶ فروردین

^{۱۳۶} خبرگزاری برنا، مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۳، ساعت ۹:۰۵، کد خبر: ۸۳۲۹۲۶

گزارش ملی سیلاب‌ها

ماه سال ۱۳۹۸ به کلیه دانشگاه های علوم پزشکی سراسر کشور دستورالعمل ها و اقدامات لازم در این زمینه را انجام و اعلام کرده بود و بنابر این گزارش ارسالی، وزارت بهداشت در خصوص اجرای طرح ملی سلامت نرورزی تا حد قابل قبولی، امکانات برای کمک رسانی و مدیریت سوانح از قبل پیش بینی کرده بود. وفق گزارش پیشگفته وزارت بهداشت، کلیه مراکز درمانی بهداشتی پایگاه های اورژانس پیش بیمارستانی، همچنین ۲ پایگاه اورژانس هوایی در خرم آباد و الیگودرز، کلیه دانشگاه های معین استاندار لرستان جهت پشتیبانی احتمالی آسیب دیدگان ناشی از سیل احتمالی، کلیه مراکز بهداشتی درمانی، پایگاه های اورژانس، دانشگاه کرمانشاه، خوزستان و قطب های دانشگاهی غرب و جنوب کشور در خصوص بارش شدید باران و احتمال طغیان رودخانه ها به منظور تسریع در خدمات رسانی به آسیب دیدگان احتمالی سیل، اعلام آماده باش نموده است و در این راستا اطلاعیه ها و بخشنامه های لازم و لغو هرگونه مرخصی را ابلاغ نموده است. وزارت بهداشت در جهت تسریع در امر امداد رسانی و رفع موانع این مسیر، دستورنامه ها و رهنمود های لازم را ابلاغ نموده است.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارت بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، وزارت بهداشت با تصویب و اجرای برنامه جامع سازماندهی بلایا و فوریت ها تحت عنوان (EOP) اقدامای شایسته در راستای مدیریت بحران برداشته است که می تواند در امر امداد رسانی بسیار کمک کننده باشد. برنامه ملی پاسخ بلایا (NFR) که در شرایط غیر مترقبه بسیار حیاتی است و برنامه (TRIAGE) به منظور دسته بندی بیماران و اولویت دادن در شرایط بحرانی، دیگر طرح جامع اورژانس بوده است. اما مطابق جلسه پیش گفته هر چند برنامه های فوق بسیار کمک کننده می توانند باشند، هنوز ناقص و نیازمند کار بیشتر هستند. لذا ادعا می شود این طرح ها بدون یک نظام یکپارچه مدیریتی که سازمان ها و نهاد های دیگر نیز به این مهم بپردازند، اقدامی مهم در شرایط بحران صورت نخواهد گرفت. در حادثه سیل اخیر دو مشکل عمده آن بود که نمی دانستیم رئیس چه کسی است و دوم آنکه هر نهادی چه باید انجام دهد. بدین منظور حداقل راه حل ممکن تشکیل معاونت بحران در هر سازمان است و راه حل بهتر احتمالاً کارآمد کردن سازمان مدیریت بحران است.

سازمان نظام پرستاری نیز در فقدان دستورالعمل های اجرایی واحد، در نامه ای به شماره ۱۶۷۱/۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۳ به هیأت ملی، تأکید داشته اند که نبود دستورالعمل های اجرایی چه در سطح داخلی سازمان و چه در سطح بیرونی و مشارکتی با سازمان های دیگر در امر خدمت رسانی به آسیب دیدگان، از چالش های اصلی در حوزه امداد و نجات بوده است.

توزیع متناسب و عادلانه منابع و نیروی انسانی

همواره یکی از کمبود ها و انتقادات وارده از جانب رسانه ها عدم وجود تعادل و تناسب امکانات و منابع چه انسانی و چه خدماتی در مراکز استانی و محلی در نسبت با مرکز بوده است. این در حالی است که قانون تشکیلات صراحت بر اولویت مناطق محروم داشته است. بند ۶ ماده ۱ قانون تشکیلات بیان می دارد «برنامه ریزی بمنظور توزیع متناسب و عادلانه نیروی انسانی و سایر امکانات (آموزش پزشکی و تسهیلات بهداشتی - درمانی) کشور با تأکید اولویت برنامه های بهداشتی و رفع نیاز مناطق محروم و نیازمند.» بند ۷ ماده ۱ نیز در همین راستا مجدد تاکید بر بهره مندی همگانی از خدمات دارد. «فراهم نمودن تسهیلات لازم برای برخورداری همگان از خدمات درمانی در حدود امکانات از طریق ایجاد و گسترش مراکز درمانی دولتی و بهبود استاندارد آنها»

ماده ۸ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ بین داشته است «وزارت بهداشت ، درمان و آموزش پزشکی مکلف است با استقرار پایگاههای اورژانس در مراکز بهداشتی درمانی روستایی که با پایگاه اورژانس

پیش بیمارستانی حداقل (۴۰) کیلومتر فاصله دارند و در مسیر راههای اصلی کشور قرار ندارند ، به روستاییان و عشایر کل کشور خدمات فوریتهای پزشکی ارائه نماید.»

شرح عملکرد:

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، اقدامات سازمان بیمه سلامت قابل توجه بوده است که شامل، پایش مستمر از وضعیت تجهیزات پزشکی استان های بحران زده صورت می گرفته است و پیگیری و تامین فوری نیازها ، ارزیابی ذخایر ملزومات، فراورده های دارویی و اقلام بهداشتی و تهیه فهرست اقلام دچار کمبود و ضروری (با دسته بندی فوریت) انجام شده است. همچنین به محض وقوع سیل در استان گلستان در اواخر سال ۹۷ به معاون و مدیر دارویی استان هماهنگی لازم جهت تامین داروهای مورد نیاز انجام شد و توسط پخش های سراسری داروهای مورد نیاز تامین شده است. معاونین غذا و دارو لرستان و خوزستان در خصوص اعلام داروهای مورد نیاز هماهنگ شد که گویا خوشبختانه به اندازه کافی دارو در مناطق موجود بوده ولیکن اولین لیست داروهای مورد نیاز ۱۷ فروردین ماه از استان لرستان و ۱۸ فروردین ماه از استان خوزستان به این اداره کل ارسال شد که فوراً با مدیرعامل کلیه شرکت های پخش جهت تامین داروها هماهنگی لازم بعمل آمد.

مطابق همین گزارش، در استان ایلام کمبود های شدیدی گزارش شده است که حاکی از توزیع نامتناسب امکانات بوده است. این کمبود ها شامل: ۱- کمبود شدید نیرو در کلیه حوزه ها بخصوص اورژانس ۱۱۵ بعنوان خط مقدم ۲- کمبود آمبولانس کمک دار با توجه به کوهستانی و صعب العبور بودن اکثر محورهای مواصلاتی شهری و روستایی (تعداد مورد نیاز ۱۵دستگاه) ۳- نبود انبار استراتژیک دارو و تجهیزات پزشکی (حداقل ۲انبار) ۴- کمبود شدید آمبولانس جهت بیمارستان ها و مراکز بهداشتی و درمانی (تعداد مورد نیاز حداقل ۲۰دستگاه) ۵- نبود اعتبار جهت بازسازی و مرمت و کمبود اعتبار جهت تجهیز : ۵ بیمارستان- ۹ پایگاه ۱۱۵- ۴درمانگاه ۵- پایگاه سلامت و ۲۴خانه بهداشت (۲۰۰میلیارد ریال) ۶- کمبود اعتبار جهت ساخت ساختمان مرکز مدیریت حوادث و فوریتهای پزشکی استان (۸۰ میلیارد ریال) ۷- کمبود اعتبار جهت تکمیل پروژه بیسیم دیجیتال استان (۲۰میلیارد ریال) ۸- نبود دستگاه AED و ونتیلاتور پرتابل جهت آمبولانس های اورژانس ۱۱۵ (۲۰دستگاه AED و ۳۰دستگاه ونتیلاتور)

وزیر بهداشت به نقل از پایگاه اطلاع رسانی دولت بیان داشته است^{۱۳۷}، در کشور ما هر استان، الگوی خاص خود را دارد، بنابراین نمی توان برای تمام استان ها یک الگو را در نظر گرفت. در مناطق سیل زده هم مسائل و مشکلات متفاوت است. با در نظر گرفتن این تفاوت ها باید برنامه های مورد نیاز را تهیه کرده و با فرمانداران و استانداران هماهنگی های لازم را انجام داده و وارد عمل شد. با نظر داشت این الگو ها و البته نیاز ها و کمبود ها در هر استان نیازمند تأمین و تجهیز عادلانه امکانت در هر استان به صورت متناسب می باشد.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارت بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، با در نظر گرفتن شاخص های بیمارستانی که هسته اصلی وزارت بهداشت در استان ها بوده اند سعی در توزیع متناسب امکانات شده است و برنامه پنج ساله این وزارتخانه گام هایی در این توزیع عادلانه منابع برداشته است. اما در خصوص حادثه سیل و

^{۱۳۷} خبرگزاری دولت، مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۳۱، ساعت: ۲۰:۰۴، کدخبر: ۳۲۱۱۴۱

گزارش ملی سیلاب‌ها

حوادث مترقیه و غیر مترقیه در استان‌ها با توجه به عدم پیش بینی الگوهای استانی و عدم در نظر گرفتن شرایط هر استان و بحران‌های پیش رو، اورژانس و وزارت بهداشت را با چالش و غافلگیری مواجهه نموده است.

سیاست‌های آموزشی و آگاه‌سازی

از دیگر وظایف قابل امعان نظر، سیاست‌های آموزشی و آگاه‌سازی است که در دو سطح مختلف می‌توان آن را تبیین نمود. سطح آموزش تخصصی پرسنل و نیروها می‌باشد و در سطح دوم آموزش‌های عمومی وزارت بهداشت است که از طریق صدا و سیما و رسانه‌ها صورت می‌گیرد.

وفق بند ۶ از ماده ۴ قانون تشکیل مدیریت بحران، که یکی از اعضای شورای عالی سازمان مدیریت بحران وزیر بهداشت است این شورا وظیفه « اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی » را برعهده دارد.

همچنین وفق ماده ۱۱ آیین‌نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است جهت ارتقاء سطح علمی و مهارت‌های پرسنل فوریت‌های پزشکی، دوره‌های آموزشی لازم را از طریق دانشکده‌ها و دانشگاه علوم پزشکی در دستور کار خود قرار دهد. مسلماً وزارت بهداشت با آموزش‌های حضوری و مجازی می‌تواند در آموزش نحوه عملکرد موقعیت‌ها و اماکنی که احتمال بروز سوانح را دارد، نقش آفرینی کند.

قانون کار نیز مقرراتی در این زمینه پیش بینی نموده است ماده ۱۹۳ (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸) « وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی حسب مورد به منظور تأمین کادر متخصص سرپرستی در صورت لزوم به افرادی که در واحدها بعنوان سرپرست تعیین شده‌اند، آموزش‌های لازم را در زمینه مسائل ناظر به روابط انسانی، روابط کار و ایمنی و بهداشت کار خواهند داد.

سازمان نظام پزشکی نیز در کمک به حوادث، ظرفیت‌های موثری دارد که قابل استفاده است. تبصره ماده ۳ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی. بیان می‌دارد یکی از اهداف سازمان نظام پزشکی عبارت است از « ت - همکاری با مراجع ذی ربط در ارائه خدمات امدادی، بهداشتی و درمانی به هنگام بروز حوادث و سوانح غیرمترقبه از طریق تشویق و بسیج اعضاء سازمان.

نوع دیگر آموزش، که این سازمان می‌تواند وزارت بهداشت را یاری رساند، آموزش جامعه پزشکی به منظور تقویت کادر داخلی است. مطابق قانون آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۱۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی، « ماده ۱ - به منظور ارتقای سطح دانش و مهارت‌های شغلی جامعه پزشکی کشور، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون نسبت به آموزش مداوم جامعه پزشکی کشور (پزشک، دندانپزشک، دکتر داروساز، دکترای حرفه‌ای و متخصصان علوم آزمایشگاهی تشخیص طبی و دکترای علوم بهداشتی) با همکاری سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و برگزاری ارزشیابی آموزش مداوم جامعه پزشکی، در طول هر پنج سال اقدام نماید. » و همچنین بند ۴ ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت بیان می‌دارد، « تعیین رشته‌ها و مقاطع تحقیقی مورد نیاز کشور و اجرای برنامه‌های تربیت نیروی انسانی گروه پزشکی در جهت نیل به خود کفائی» از مسؤولیت‌های وزارت بهداشت می‌باشد.

اساسنامه سازمان اورژانس کشور نیز در بند ۱۱ ماده ۳ با بیان اینکه «توسعه و ارتقای دانش علمی و حرفه ای کارکنان از طریق برگزاری دوره های آموزشی - مهارتی کوتاه مدت با استفاده از ظرفیت های موجود» از وظایف سازمان اورژانس می باشد، بر اهمیت خبرگی و آموزش کارکنان سازمان اورژانس تاکید کرده است. و بند ۱۲ همین ماده با بیان «تدوین و راهبری برنامه ها برای ارتقای سطح آگاهی، مسئولیت پذیری، توانمندی و مشارکت ساختارمند و فعالانه فرد، خانواده و جامعه در تعامل، همکاری و همیاری با اورژانس کشور و برنامه ریزی برای استفاده از نیروهای داوطلب حرفه ای.» بر اهمیت و لزوم سطح اول آگاه سازی، یعنی اطلاع و آگاه سازی همگانی تاکید نموده است.

شرح عملکرد:

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت برنامه آموزش های لازم برای سازگاری با شرایط و اطلاع رسانی با هدف حفظ آرامش و اطمینان بخشی به جامعه را در دستور کار خویش قرار داده است. اقدامات حوزه اطلاع رسانی و روابط عمومی از جمله اقدامات سازنده این وزارتخانه بوده است که وفق گزارش به شرح زیر است:

اطلاع رسانی دقیق، سریع و به موقع، واقع نگر، آگاهی بخش در جهت آرامش و اطمینان مردم از تامین نیاز های سلامتی مردم آسیب دیده و بروز رسانی آن در مقاطع زمانی کوتاه (تدوین و اجرای پروتکل اطلاع رسانی در بحران) تولید محتوا و اخبار از مناطق سیل زده و انتشار آن از طریق پایگاه اطلاع رسانی، هماهنگی انجام مصاحبه های اختصاصی ابتدا به ساکن و حسب درخواست رسانه های جمعی، هماهنگی حضور مسئولین وزارتخانه در شبکه های سیمای ملی و ارائه گزارش از اقدامات و تلاش های انجام یافته، ایجاد آگاهی، آموزه های ضروری در بین مردم سیل زده از مقابله با آسیب های پیدا و پنهان ناشی از سیل، استفاده از ظرفیت رسانه های جمعی در بیان انتظارات و نیز ارائه آموزش های مورد نیاز به مردم، رصد رخدادهای مهم ناشی از سیل در شهرستانها جهت انجام اقدامات مورد لزوم، تولید محتوا و هماهنگی اطلاع رسانی با هدف پیشگیری از فعالیت کانون های تولید شایعه، رصد هرگونه اخبار تولید شده و پاسخگویی به اکاذیب و شائبه های مطرح شده در فضای مجازی و حوزه رسانه

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارن بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، در خصوص آموزش درون دستگاهی هر چند رتبه بندی کارکنان صورت گرفته است اما در پیوست اعضا آموزش تخصصی وجود ندارد و این رتبه بندی و البته آموزش برای مدیران نیز لازم است. در خصوص آموزش همگانی نیز شرایط مساعد نیست چرا که مطابق استاندارد جهانی ۹۰ درصد شهروندان آموزش دیده اند اما در ایران آمار دقیقی در دست نیست که نشانگر ضعف این حوزه می باشد بنظر می رسد برای تقویت این آموزش خلأ قانونی وجود دارد.

ارتقای سطح خدمات و امکانات

از عمده موانع امداد رسانی و بهبود کیفیت و کمیت امداد و نجات فقدان نظام کارآمد امداد رسانی در حوادث و سوانح مختلف به مانند آتش سوزی ساختمان پلاسکو و همچنین در سلاب اخیر بوده است.

از جمله وظایفی که ماده ۱۹۳ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی، بر عهده وزارت بهداشت قرار داده است. تهیه «سیستم تروما» است. استقرار سیستم تروما

گزارش ملی سیلاب‌ها

در کاهش سوانح از جمله سوختگی و آتش سوزی، حوادث ترافیکی، غرق شدگی، افتادن از ارتفاع، مسمومیت‌ها و بسیار موثر است. بدین منظور ماده ۱۹۳ بیان می‌دارد: «به منظور تأمین و توزیع متعادل خدمات درمان بستری مناسب با نیاز در نقاط مختلف کشور، با در نظر گرفتن دو عامل مهم قابل دسترس بودن خدمات برای آحاد مردم و جلوگیری از سرمایه‌گذاری‌های خارج از حد نیاز، سطح بندی خدمات درمان بستری با جبران هزینه نقل و انتقال بیماران و حفظ سهم بستری بیماران اعزامی از سطوح پائین تر توسط دولت، حسب تخصص‌های مختلف و محل‌های استقرار آن، به تفکیک شهرستان صورت خواهد گرفت. هر گونه احداث، ایجاد، توسعه و تجهیز ظرفیتهای درمان بستری کشور و هم چنین اختصاص نیروی انسانی جهت ارائه خدمات درمانی مطابق سطح بندی خدمات درمانی کشور خواهد بود. ضوابط و برنامه اجرائی سطح بندی خدمات درمان بستری کشور حداکثر طی مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون مشترکاً توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان برنامه و بودجه تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

الف - در راستای تحقق اهداف سطح بندی خدمات، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است در طی برنامه پنجساله سوم جهت تطبیق ظرفیتهای موجود درمان بستری و ساماندهی خدمات فوری پزشکی (اورژانس) هماهنگ با سطح بندی خدمات نسبت به رفع کمبودها و تعدیل امکانات درمانی مازاد اعم از نیروی انسانی و تجهیزات، جایگزینی واحدهای درمانی فرسوده و غیر استاندارد اقدامات لازم را انجام دهد.

تبصره - دولت موظف است جهت ساماندهی رسیدگی به بیماران حادثه دیده و اورژانس سیستم رسیدگی به این نوع بیماران (سیستم تروما) را ایجاد کند و بخشهایی را در مراکز درمانی به مرکز حوادث و سوانح (تروما سنتر) تبدیل کرده و یا در صورتی که لازم باشد مراکز حوادث و سوانح جدید احداث کند به طوری که تمام این بیماران بدون پرداخت هزینه در این مراکز بطور اورژانس تحت درمان قرارگیرند.»

بند الف ماده ۱۵ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ بین داشته است: «به منظور انتقال مصدومین نیازمند به خدمات فوریت‌های پزشکی در شرایط بحرانی و همچنین انتقال بیماران و مصدومین از مراکز با امکانات محدود به مراکز تخصصی پزشکی پنج درصد (۵٪) کلیه آمبولانسها اعم از آمبولانسهای فعال و آمبولانسهای پشتیبانی اورژانس ۱۱۵ دانشگاهها و دانشکده های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی را به عنوان واحد مراقبت های ویژه سیار یا (MICU) اختصاص دهد» بند ج ماده ۱۵ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ «به منظور ارایه خدمات فوریت‌های پزشکی در حوادث دسته جمعی و حوادث غیرمترقبه و لزوم انتقال سریعتر بیماران، به ازای هر یک میلیون نفر جمعیت یک اتوبوس آمبولانس اختصاص دهد»

مطابق بند ۹ ماده ۳ اساسنامه اورژانس مصوب ۹۶ «طراحی نظام یکپارچه فناوری اطلاعات فوریت های پیش بیمارستانی اورژانس در کشور و جمع آوری، تجزیه و تحلیل و انتشار داده ها و اطلاعات.» از جمله وظایف سازمان اورژانس می باشد که در حوادثی بمانند سیلاب اخیر نقش مهمی در بهبود امر امداد و نجات ایفا می کند.

دیگر آنکه وفق بند ۵ از ماده و قانون پیش گفته سازمان اورژانس کشور را مکلف به «طراحی، اجرا، پایش، پشتیبانی، نظارت و ارتقای شبکه ارتباطات رادیویی و بی سیم اورژانس پیش بیمارستانی کشور با رعایت ضوابط و مقررات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی کشور» نموده است.

باید دانست که، بند ب تبصره ۱۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۷ «معادل دو هزار و پانصد میلیارد ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به وزارت بهداشت، درمان و

آموزش پزشکی برای هزینه کرد الزامات مندرج در بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اختصاص مییابد.»

وفق بند ۶ ماده ۱ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور پایگاه هوایی در مسیرهای صعب العبور، محورهای حادثه خیز، محورهایی که میزان تردد در آنها بالا باشد و نیز در مناطقی که دسترسی زمینی به محل امکانپذیر نباشد با در نظر گرفتن امکان استفاده از بالگرد در طول روز استقرار می یابد. و در اجرای این بند، ماده ۱۹ بیان می دارد، «به منظور ارایه خدمات اورژانس از طریق بالگرد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مکلف است با هماهنگی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نسبت به تنظیم توافقنامه جهت استفاده از امکانات آن نیروها در شرایط عادی و بحران اقدام نماید».

شرح عملکرد:

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، آمبولانس های سازمان اورژانس به disasterbox مجهز گشته اند که خود در سابق مسکلاتی را در امر امداد رسانی ایجاد کرده بود همچنین این آمبولانس ها به داروهای ضروری نیز مجهز گشته اند. علاوه بر این دستگاه های آمبولانس، با کمک نیرو های ذخیره اورژانس سپاه و نیروی انتظامی و آمبولانس خصوصی نیز در جریان حادثه افزایش پیدا کرده اند.

مطابق همین گزارش، نمایندگان ویژه (آقایان دکتر کولیوند رییس سازمان اورژانس کشور و دکتر جان بابایی معاون درمان) به همراه تیم واکنش سریع جهت ارزیابی خدمات ارایه شده بخش بهداشت و درمان به آسیب دیدگان اعزام شدند. با مرکز هشدارسریع سازمان مدیریت بحران در خصوص ارسال قایق جهت انتقال بیمار و جابجایی تجهیزات پزشکی هماهنگی بعمل آمده است که از نتیجه و عملکرد این هماهنگی گزارشی در دست نیست. و البته در این حادثه از بالگرد ها و نیروی هوایی نیز بمنظور امداد و نجات استفاده شده است که ظرفیت اورژانس هوایی در استان لرستان به استقرار ۴ فروند بالگرد افزایش یافته است و این افزایش بالگرد در استان خوزستان نیز صورت یافته است.

در خصوص استفاده از بالگر ها و اهمیت این خدمات در امر امداد رسانی، خبرگزاری صدا و سیما به نقل از معاون عملیات امداد و نجات کشور بیان داشت، بالغ بر ۱۳۳ پرواز انجام شد که امداد رسانی به ۱۲۵ هزار نفر را بر عهده داشته اند که در نوع خود آن را عملیات بی بدیل خطاب کرد.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارن بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، در حاثه سیلاب کمبود امکانات و شرایط نجات بسیار محسوس بوده است. طبق این مصاحبه اورژانس قایقی جهت رسیدگی و انجام وظایف خود در سیل نداشته است و همچنین در برخی نقاط کوهستانی به علت نبود موتور سیکلت امکان امداد رسانی وجود نداشته است. امکانات این وزارتخانه کفاف شرایط موجود را می دهد باید تدبیری در خصوص شرایط بحران انجام شود. بیمارستان های صحرائی که هر لحظه امکان وقوع حادثه ای را پیش بینی می کنند، حدود ۱۱ عدد است که مطابق با نیاز کشور نمی باشد. همچنین در این جلسه گفته شد، مشکلات مدیریتی باعث بروز مشکلاتی مثل کمبود داروی اعصاب و دیابتی بود و همچنین مشکلاتی ناشی از کمبود غذا در برخی مناطق به علت نداشتن متولی دفترچه اسکان اضطراری بوجود آمده بود. در پایان گفته شد به مانند کشور های اروپایی نیازمند یک صندوق مدیریت بحران هستیم که در شرایط برانی به آن رجوع کنیم. دیگر کمبود محسوس در حادثه سیلاب

گزارش ملی سیلاب‌ها

بالگردهایی بود که می‌توانست در مسیرهای صعب‌العبور بسیار کمک‌کننده باشند، حمل‌مصدومان را تسهیل و افزایش می‌دادند و سرعت انتقال مصدومان را افزایش می‌دادند که این اتفاق نیافتاد. لازم به ذکر است در تهران فقط یک عدد بالگرد وجود دارد که امکان پرواز در شب را ندارد.

طبق گزارش پاسخ‌های واصله در جواب به سؤالات کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ملی از سوی وزارت بهداشت: «چالش اصلی گستردگی و پراکندگی زیاد مراکز بهداشتی، درمانی، کهنه و قدیمی بودن آنها خصوصاً بیمارستان‌های تهران، عدم تعیین ارزش سرمایه‌ها و زیرساخت‌های سلامتی، نبود ابزار استاندارد ارزیابی خسارت Damage and lose assessment در سیل اخیر بطور مداوم سعی شد خسارات از واحد‌های تابعه استخراج و به مراجع ذی‌صلاح گزارش شود از طرفی با ارتباط خوب با سازمان‌های بین‌المللی خصوصاً سازمان بهداشت جهانی از ابتدا لیست نیازهای حوزه سلامت در مناطق آسیب‌دیده استخراج و با تایید مسئولین از این سازمان‌ها درخواست کمک انجام شد. تشکیل جلسات منظم با سازمان‌های بین‌المللی با هدایت معاونت بین‌الملل وزارت و محوریت سازمان اورژانس امکان ارتباط مستقیم و مداوم را فراهم نمود.»

ایجاد ارتباط و تعامل با سازمان‌های ملی و بین‌المللی

ارتباطات و تعاملات بین‌سازمانی و بین‌المللی، همواره از مسایل مورد بحث در سوانح و حوادث مشابه در سیلاب اخیر بوده است. فی‌الواقع نظام امداد رسانی و به صورت کلی، حکمرانی در ایران بخش عمده‌ای از خلل و نقض‌های خویش را در محروم ساختن خود از این قبیل تعاملات دیده است. بند ۸ از ماده ۳ اساسنامه سازمان اورژانس کشور مصوب ۹۶، «ایجاد ارتباط و تبادل اطلاعات، تجربیات و دستاوردها و همکاری با سازمان‌های ملی و بین‌المللی در راستای کارایی و اثربخشی فرآیندها و فعالیت‌های ارایه خدمات در حوزه فوریت‌های پزشکی پیش‌بیمارستانی.» از دیگر مسؤولیت‌های سازمان اورژانس قلمداد نموده است.

یکی دیگر از ظرفیت‌های مورد استفاده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، استفاده از نهاد‌های بین‌المللی است. مطابق قانون اجازه الحاق دولت ایران بسازمان بهداشت جهانی، مصوب ۱۳۲۷/۰۳/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی:

ماده واحده - مجلس شورای ملی قبولی دولت ایران را نسبت به چهار سند ضمیمه تنظیم شده در کنفرانس بین‌المللی بهداشت که در ۲۹ تیر ماه ۱۳۲۵ در نیویورک تشکیل و در تاریخ ۳۱ مرداد ۱۳۲۶ خاتمه یافته و اسناد آن بامضاء نمایندگان دولت شاهنشاهی ایران رسیده بقرار ذیل

۱. سند نهائی کنفرانس بین‌المللی بهداشت .

۱:اساسنامه سازمان بهداشت جهانی .

۲. آئین‌نامه تأسیس کمیسیون موقت سازمان بهداشت جهانی .

۳. پروتکل [پروتکل] مربوط به اداره بین‌المللی بهداشت عمومی . تأیید و تصویب مینماید .

این قانون که مشتمل بر یک ماده و متن اسناد ضمیمه است در جلسه اول خرداد ماه یک هزار و سیصد و بیست و هفت بتصویب

مجلس شورای ملی رسید . رئیس مجلس شورای ملی - رضا حکمت

ب - برقراری و حفظ همکاری عملی با ملل متحد و مؤسسات وابسته و ادارات دولتی بهداشتی و گروه‌های فنی و سایر سازمانهایی

که بنظر لازم بیاید .

ط - اخذ هر تصمیم فوری که هر پیش آمد فوری آنرا ایجاب نماید - در حدود وظائف و در حدود توانائی مالی سازمان و مخصوصاً میتواند مدیر کل را مجاز نماید که اقدامات لازم برای جلوگیری امراض ساریه بعمل آورد و یا دستگیری و کمک صحی به آسیب دیدگان سوانح بنماید و هر تحقیق و مطالعه فوری را که مدیر کل یا یکی از دول عضو تقاضا نماید بعمل آورد .

با تدقیق در قوانین و مقررات حاکم بر سازمان امور گمرکی در خصوص هدایا و کمک های بین المللی باید دانست، جمعیت هلال احمر مستند به ماده ۲۰ اساسنامه (ماده ۲۰- جمعیت و موسسات وابسته به آن و شرکتهایی که حداقل نود و نه در صد (۹۹درصد) سهام آنها متعلق به جمعیت باشد و درآمدهای آن در راستای اهداف و وظایف جمعیت به مصرف برسد از پرداخت مالیات، عوارض، حقوق گمرکی، سود بازرگانی، حق الثبت و هر گونه عوارض دیگر در مورد اموال، املاک، مستغلات، وسائط نقلیه، کالاهای و خودروهای اهدایی و کلیه خریدهای خارجی و واردات تجهیزات ضروری و حیاتی امداد و نجات معاف می باشد. جمعیت از پرداخت کلیه هزینه های دادرسی در تمام مراحل رسیدگی معاف است.) و بند ر ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰ (ر - وسائط نقلیه از جمله آمبولانس، خودروهای فرماندهی امداد و نجات، خودروهای ویژه امداد و نجات به استثناء سواری، دارو، لوازم پزشکی طبی و بیمارستانی، بالگرد و قایق امدادی، موادغذایی، پوشاک، پتو، چادر، خانههای پیش ساخته یا سایر کالاهای امداد و نجات مورد نیاز که به منظور کمک به آسیب دیدگان از بلایای طبیعی یا حوادث غیرمترقبه یا سایر وظایف و مأموریتهای تصریح شده در اساسنامه هلال احمر جمهوری اسلامی ایران که به نام هلال احمر جمهوری اسلامی ایران وارد میشود با تشخیص وزارت امور اقتصادی و دارایی. تبصره - تشریفات گمرکی و ترخیص کالاهای و اقلام وارداتی و اهدائی به هنگام وقوع بحرانها و سوانح و حوادث غیرمترقبه ملی و منطقهای در کمترین زمان ممکن به عمل میآید.) و همچنین تصویب نامه ای از سوی هیات وزیران به تاریخ ۱۳۷۶/۹/۹، معاف از حقوق گمرکی است و براحتی قادر به دریافت اقلام و کمک های بین المللی است.

اما وزارت بهداشت بنا به بند ذ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰، (ذ - دارو و لوازم طبی و بیمارستانی مورد احتیاج درمانی و بهداشتی مؤسسات خیریه و عام المنفعه با گواهی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. تبصره - فهرست این مؤسسات با تأیید وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی با پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیأت وزیران میرسد.) به صورت موردی و با تصویب هیات وزیران قادر به دریافت این اقلام می باشد.

شرح عملکرد:

بنابر گزارش واصله از سوی معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، وزارت بهداشت به منظور دریافت اقلام ضروری که در غالب تحریم قرار گرفته است با سازمان بهداشت جهانی هماهنگی صورت داده است. و همچنین بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت ارتباط با سازمان جهانی بهداشت مکاتبه و تماس داشته است اما هیچ گزارشی مبنی بر کیفیت و نتیجه این مکاتبات در دست نیست. همچنین وفق همین گزارش، وزارت بهداشت با سازمان جهانی بهداشت هماهنگی هایی به منظور دریافت اقلام ضروری که در غالب تحریم قرار گرفته، داشته است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

با تدقیق در قوانین و مقررات حاکم بر سازمان امور گمرکی در خصوص هدایا و کمک های بین المللی باید دانست، جمعیت هلال احمر مستند به ماده ۲۰ اساسنامه و بند ر ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی معاف از حقوق گمرکی است و براحتهی قادر به دریافت اقلام و کمک های بین المللی است. در عملکرد هم کمک های اهدائی کشور جمهوری آذربایجان مشتمل بر لباس کار، جلیقه نجات، لوازم آشپزخانه، غذا و ... با تفویض اختیار وزیر امور اقتصاد و دارائی و به دستور رییس کل گمرک ایران با استفاده از معافیت کامل حقوق ورودی و در حداقل زمان در گمرک آستارا انجام شد.^{۱۳۸}

اما وزارت بهداشت بنا به بند ذ ماده ۱۱۹ قانون امور گمرکی به صورت موردی و با تصویب هیات وزیران قادر به دریافت این اقلام می باشد. که بنا به تصویبنامه هیات وزیران به شماره ۷۳۴۵۹-۵۶۹۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۳ کمک های صادره از سازمان بهداشت جهانی که مشتمل بر سه دستگاه درمانگاه (کلینیک) سیار، سه دستگاه آزمایشگاه سیار و سه دستگاه وانت تویوتای هایلوکس جهت استفاده در ایلام بود را دریافت کرد. اما، پس از دریافت گزارشات، وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارت بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، سازمان جهانی بهداشت مطابق وظایف و تکالیف خود عمده خدمات را ارائه داده است. آنچه طبق گفته نماینده وزارت بهداشت مشکلاتی را ایجاد کرده بود عدم همکاری نهاد های داخلی بویژه گمرک بود که اجازه دریافت اقلام کمکی از سازمان جهانی بهداشت را نمی داد مبنی بر آنکه متولی، هلال احمر است و نه وزارت بهداشت که در این حوزه با توجه به شرایط بحرانی بنظر می رسد لازم به تدبیر مقرراتی برای همکاری نهاد های داخلی در شرایط بحران است. در پاسخ های واصله در جواب به پرسشنامه کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ملی از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نهادهای تابع آن نیز، ذکر شده است یکی از چالش های اصلی هماهنگی جهت معافیت های گمرکی می باشد. که این معافیت ها در حال حاضر فقط مشمول سازمان هلال احمر می باشد در صورتیکه وزارت بهداشت در سیل اخیر با هماهنگی سازمان های بین المللی هدایای امدادی زیادی جذب کرد که با توجه به مشکلات گمرکی زمان زیادی برای ترخیص آنها هدر رفت و در زمان مناسب به دست مردم نرسید. با توجه به شرایط تحریم لازمست زمینه های قانونی به منظور معافیت نظام سلامت از عوارض گمرکی هدایای خارجی فراهم شود.

ب- حین حادثه

ارائه خدمات فوریت های پیش بیمارستانی

عینی ترین و شاید مهمترین رسالت در حادثه سیلاب که می تواند حیات سیل زدگان و حوادث مشابه را تحت تاثیر قرار دهد، فراهم بودن و کارکرد خدمات فوریت های پیش بیمارستانی می باشد. به همین منظور بند ۱ از ماده ۳ اساسنامه اورژانس مصوب ۱۳۹۶، «ارایه خدمات فوریت های پزشکی پیش بیمارستانی اورژانس در سوانح عمدی و غیرعمدی، حوادث غیرمترقبه، بروز بیماری های نوپدید و جدید و بلایای طبیعی و انسان ساخت برای آحاد مردم در سطح کشور با هر ملیت و تابعیت در قالب نظام شبکه فوریت های قبل از رسیدن بیمار یا مصدوم یا حادثه دیده به بیمارستان» را در زمره مسؤولیت های سازمان اورژانس قلمداد نموده است.

^{۱۳۸} سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران، اخبار، تاریخ خبر، ۱۳۹۸/۰۱/۲۷، زمان خبر: ۸:۰۴

لازم به ذکر است وفق بند الف و ب از ماده ۱ آئین نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷ نیز، «انجام خدمات فوری و کمکهای اولیه پزشکی به بیماران اورژانس در محل حادثه» و «انتقال بیماران اورژانس به بیمارستانها و سایر مراکز درمانی» را بر عهده اورژانس گذاشته است. هر چند باید دانست به نظر می رسد آیین نامه مذکور با تصویب اساسنامه مورخ ۱۳۹۶ سازمان اورژانس منسوخ شده است.

لازم به ذکر در این مرحله اولویت بندی بیماران و استفاده از تکنولوژی های جدید امری حیاتی، وفق بند ۶ از ماده ۳ اساسنامه اورژانس، می باشد. چنانکه بیان می شود، «فرماندهی، هدایت و اطلاع رسانی درمانی (MCMC) و عملیات حوادث و بلایا (EOC)، اولویت بندی بیماران برای بهره مندی از درمان (تریاز) و درمان اضطراری بیمار یا مصدوم در محل حادثه و انتقال وی به اولین و مناسبترین مرکز بهداشتی و درمانی». از دیگر وظایف سازمان اورژانس کشور در امر امداد رسانی است.

شرح عملکرد:

بنابر گزارش واصله از سوی معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، هنگام وقوع سیل، کلیه دانشگاه های علوم پزشکی طبق اختاریه های ارسالی توسط سازمان هواشناسی دارای آمادگی کامل بوده اند. همچنین با نظر به طرح سلامت نوروزی، مراکز هدایت بحران و MCMC درپاسخگویی به حوادث ناشی از سیل از آمادگی کامل برخوردار بوده اند. وفق همین گزارش ۱۵۰ مصدوم در کمتر از ۶ ساعت به مراکز درمانی انتقال یافته اند و جهت انتقال مصدومین و نجات افراد گرفتار در محاصره سیلاب در لرستان و ایلام اورژانس هوایی به مدت ۳۳۰ دقیقه پرواز در نظر گرفته شده است. و سازمان اورژانس پیش بیمارستانی اعلام نموده است،

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت، طبق اختاریه سازمان هواشناسی به کلیه دانشگاه های علوم پزشکی اعلام آماده باش نموده است و به قطب دانشگاهی شمال کشور پس از وقوع سیلاب و برف کولاک اعلام وضعیت زردو سطح حادثه E2 نموده است. پس از حالت مذکور، دستور تشکیل ستاد مدیریت بحران و سازماندهی کار، فرآیندها و امکانات صادر شده است، اطلاعات دریافتی از مناطق سیل زده مورد پایش واقع شده است و فعالیت ۲۴ ساعته مرکز هدایت و عملیات بحران وزارت بهداشت (EOC) از زمان آغاز بحران سیل در شمال، مرکز، غرب و جنوب غرب کشور آغاز گشته است. در این راستا آمبولانس و اتوبوس آمبولانس های لازم در مناطق آسیب دیده و ترابری و اعزام بیماران به مراکز درمانی به صورت کامل سعی شده پوشش داده شود و برای برخی مصدومان و بیماران برای تسهیل وصول آن ها به مراکز درمانی از قایق و بالگرد استفاده شده است. دانشگاه پزشکی شیراز به ICS مجهز گشته است. تبادل اطلاعات با EOC (هماهنگی با سازمان های فعال در مدیریت حادثه و مراکز بهداشتی درمانی استان) با دیسپچ ۱۱۵ (ایجاد ارتباطات فرماندهی و هماهنگی آمبولانس ها) و HCC بیمارستان ها و MCMC (هماهنگی بین بیمارستانها در جهت توزیع منطقی و دسترسی به ظرفیت های موجود) صورت می گرفته است که از جمله خدمات سازمان اورژانس در حین حادثه محسوب می گردد. همچنین وفق همین گزارش، رصد لحظه به لحظه وضعیت کلیه مصدومین بستری در مراکز درمان سطح کشور از طریق سامانه MCMC، به ویژه در خصوص مصدومین حواث جوی صورت گرفته است و نیازمندی های دانشگاه های درگیر حادثه مورد ارزیابی قرار گرفته است و تیم های واکنش سریع به محل اعزام شده اند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

وفق گزارش پیش گشته برخی اقدامات مرکز بیماری‌های واگیردار بمنظور پیشگیری از این دست بیماری‌ها به شرح زیر است: ۱- تشکیل جلسه ستاد بحران سیل در مرکز مدیریت بیماری‌های واگیر با حضور کلیه ادارات تخصصی (تاکنون ۴ جلسه) ۲- تشکیل تیم‌های پاسخ سریع بهداشتی در مناطق سیل زده شامل تخصص‌های بیماری‌های عفونی اپیدمیولوژی و مراقبت بیماری‌ها (۵ تیم) ۳- اعزام تیم‌های پایش و ارزیابی پاسخ سریع بهداشتی وضعیت به مناطق درگیر سیل (۱۲ ماموریت) ۴- برآورد و پیگیری و ارسال تجهیزات و امکانات مورد نیاز مراقبت بیماری‌های واگیر (تجهیزات زنجیره سرمای نگهداری واکسن و ایمنسازی-تامین داروهای تخصصی-کیت‌های تشخیص سریع بیماری‌ها-کیت‌های حفاظت فردی و غیره) ۵- برقراری ۲۴ ساعته ارتباط مستمر و پایش وضعیت و ارزیابی خطر بروز بیماری‌های از طریق تیم‌های عملیاتی مستقر در محیط ۶- آموزش عموم مردم در زمینه راه‌های پیشگیری از انتقال و گسترش بیماری‌های واگیر ۷- انجام اقدامات مداخله‌گرانه در راستای پیشگیری از طغیان بیماری‌های واگیر با همکاری مرکز سلامت محیط و کار ۸- انجام واکسیناسیون تکمیلی بیماری‌های هدف (فلج اطفال-سرخک) ۹- اعزام تیم‌های کارشناسی به منطقه به منظور همکاری و هماهنگی فنی و هدایت بهینه عملیات ۱۰- برقراری نظام رصد و مراقبت هشدارسریع وقوع بیماری‌های واگیر و طغیان‌ها (نظام مراقبت سندرمیک)

دکتر مغیثی معاون فنی دفتر مدیریت بیماری‌های غیرواگیردار وزارت بهداشت به نقل از پایگاه خبری و اطلاع‌رسانی وزارت بهداشت^{۱۳۹}، درمان و آموزش پزشکی بیان کرد: تاکنون گزارشی مبنی بر بروز عوارض کشنده بیماری‌های غیر واگیر که نیاز به مراقبت‌های ویژه داشته باشند دریافت نشده و کماکان در صورت نیاز، ارجاع به سطح خدمات تخصصی سرپایی و بستری به صورت هماهنگ در مناطق آسیب دیده انجام می‌شود.

در خصوص سیلاب با اشاره به اینکه فقدان سطح بندی حوادث به E1, E2, E3، از جمله مشکلات مدیریت بحران بود که لزوم قانون VIP Management را نشان می‌دهد.

همکاری با نهاد‌های دیگر در امر امدادرسانی

نظر به آنکه، در امر امداد رسانی و خدمات و کارکرد‌های پیش بیمارستانی برخی نهاد‌ها، کارکرد موازی با وزارت بهداشت اورژانس دارند به مانند جمعیت هلال احمر و برخی نهاد‌ها نیز به مانند نهاد‌های انتظامی و نظامی اختیار همکاری در صورت درخواست کمک را دارا می‌باشند، همکاری و جلب مشارکت سایر دستگاه‌های اجرایی نیز اهمیت پیدا می‌کند. از این رو، بند ۱۰ ماده ۳ اساسنامه سازمان اورژانس مصوب ۹۶ «ایجاد ارتباط و هماهنگی با سازمان‌های همکار و پشتیبان در شرایط عادی و بحران برای ارائه خدمات اورژانس پیش بیمارستانی» را از وظایف سازمان اورژانس قلمداد نموده است. و همچنین در بند ۱۳ همین ماده نیز بیان می‌دارد «جلب مشارکت دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات، نهاد‌ها، سازمان‌های غیردولتی و مراکز علمی، آموزشی و فرهنگی کشور و صدا و سیما و نشریات و جراید در جهت توسعه خدمات فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس و ارتقای سطح فرهنگ جامعه در این رابطه.» از دیگر مسؤولیتهای سازمان اورژانس کشور است.

^{۱۳۹} پایگاه خبری-اطلاع رسانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۲۰، ساعت: ۱۳:۰۵، شماره خبر: ۱۸۸۷۶۶

از سوی دیگر سازمان نظام پزشکی نیز مطابق بند ت ماده ۳ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۸/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی، موظف به «همکاری با مراجع ذی ربط در ارائه خدمات امدادی، بهداشتی و درمانی به هنگام بروز حوادث و سوانح غیرمترقبه از طریق تشویق و بسیج اعضاء سازمان» شده است.

ماده ۱۰ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ بین می دارد «در راستای امدادرسانی فوریت‌های پزشکی به مصدومان ناشی از حوادث اعم از شهری، جاده ای و غیرمترقبه، وزارتخانه های کشور، راه و ترابری، ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و همچنین نیروهای نظامی (پس از اخذ مجوز کلی فرماندهی کل قوا) و غیرنظامی و سایر سازمانهای دولتی و غیردولتی و مؤسسات تابعه، مکلف به همکاری لازم با وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می باشند»

ماده ۱۶ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ بیان می دارد: «سازمان های راهداری و حمل و نقل جاده ای، بنادر و کشتیرانی و شرکت راه آهن جمهوری اسلامی ایران در تأمین مکان فیزیکی مناسب جهت استقرار پایگاههای اورژانس جاده ای، دریایی و ریلی، همکاری لازم را به عمل خواهند آورد»

ماده ۱۹ آیین نامه ساماندهی پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی کشور مصوب ۱۳۸۶ بیان می دراد: «به منظور ارایه خدمات اورژانس از طریق بالگرد، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مکلف است با هماهنگی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح نسبت به تنظیم توافقتنامه جهت استفاده از امکانات آن نیروها در شرایط عادی و بحران اقدام نماید»

شرح عملکرد:

مطابق با گزارشی از خبرگزاری خانه ملت^{۱۴۰}، عبدالرضا عزیزی، رئیس کمیسیون اجتماعی مجلس با مثبت ارزیابی کردن طرحی با مضمون ادغام سازمان اورژانس و هلالاحمر گفت و گو کرد که به منظور جلوگیری از موازی کاری بویژه حوادث جاده ای که در بسیاری موارد، جمعیت هلال احمر کار خود را امدادرسانی و وزارت بهداشت کار خود را نجات می داند و کار امداد و نجات نیز انجام می گیرد که در هنگام چنین حوادث جاده ای، متولی مشخصی مسؤولیت فوت را بر عهده نمی گیرد. از طرفی دیگر رئیس سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر به نقل از باشگاه خبرنگاران جوان^{۱۴۱}، ادعا می کند اجرای این طرح امکان پذیر نیست چرا که هلال احمر یک شأن بین المللی دارد و باید استقلال خود را حفظ کند. معاون اجرایی مرکز مدیریت حوادث و فوریت‌های پزشکی کشور نیز در راستای حمایت از این عدم امکان ادغام دو نهاد، به نقل از خبرگزاری ایسنا^{۱۴۲} و با اشاره به واگذاری خدمات و فعالیت‌های اورژانس به هلال

^{۱۴۰} خبرگزاری خانه ملت، مورخ: ۱۳۹۴/۰۲/۱۵، ساعت: ۱۱:۵۰،

^{۱۴۱} باشگاه خبرنگاران جوان، مورخ: ۱۳۹۷/۰۳/۲۶، ساعت: ۱۱:۲۳، کدخبر: ۶۵۶۴۶۴۱

^{۱۴۲} خبرگزاری ایسنا، مورخ: ۱۳۹۴/۰۲/۱۳، ساعت: ۱۲:۱۲، کدخبر: ۶۴۰۲۱۴۰۷۷۵۵

گزارش ملی سیلاب‌ها

احمر نیز بیان داشت، در قانون، وظایف این دو سازمان پیش بینی شده و وظیفه هلال احمر در نجات فنی مصدومین و حادثه‌دیدگان است و وظیفه اورژانس تریاژبندی مصدومان، درمان و انتقال مصدومین به بیمارستان‌ها است. وی با تاکید بر اینکه این وظایف سازمانی به سازمان دیگر واگذار نمی‌شود، خاطرنشان کرد: جلسات متعددی برگزار شده تا بتوانیم در این حوزه با همراهی هر دو سازمان خدمات بهتری را به مردم ارائه کنیم.

مطابق گزارش هیأت کارشناسان رسمی دادگسترس استان فارس، گسستگی برنامه ریزی و عدم دسترسی به منابع مالی و نیز عدم بکارگیری ظرفیتهای قانونی، دستگاه‌های امداد و نجات از عوامل تشدید حادثه سیلاب و عدم امکان در همکاری مشترک سازمان‌ها بوده است.

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت با سازمان امداد و نجات ارتباط مستمر داشته است و در این راستا تبادل اطلاعات مورد نیاز به خوبی اجرا می‌شده است که از طریق سامانه EOC سازمان امداد و نجات اطلاعات تبادل می‌گشته است. وفق گزارش حوزه سلامت پیش گفته، وزارت بهداشت جهت اطلاع از آخرین وضعیت جوی، با سازمان هواشناسی ارتباط مستمر و سازنده داشته است و با مرکز مدیریت راه‌ها در خصوص انسداد مسیرها و تبادل اطلاعات در خصوص ریزش سنگ و رانش زمین در محورهای مواصلاتی مناطق کوهستانی نیز، این ارتباط مستمر خود را حفظ کرده است. وزارت بهداشت با حوزه‌های برون‌بخشی نیز از جمله تسهیل در ترخیص و دسترسی به فرآورده‌های مورد نیاز مناطق سیل‌زده، ارتباط داشته است. از دیگر همکاری‌های وزارت بهداشت، مشارکت و همکاری مستمر سازمان و معاونت‌های غذا و دارو با ستاد مدیریت بحران استان‌ها، استانداری، هلال احمر و سایر دستگاه‌های ذیربط و هماهنگی لازم با ارگانهای نظامی (ارتش، سپاه، نیروی انتظامی) جهت ارائه خدمات بهداشتی درمانی مورد نیاز مردم سیل‌زده جهت ارائه خدمات مطلوب به آنها بوده است.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه‌ای با حضور نمایندگان وزاران بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، آنچه واقیت عملی در حادثه سیلاب داشت، تداخل فیلدها در حادثه بود و بنظر می‌رسد تداخل قانونی وجود ندارد که با فرماندهی و مدیریت بهتر این مشکل نیز حل خواهد شد. اما در خصوص ادغام هلال احمر و سازمان اورژانس در سایر کشورها کله مراحل امداد و نجات توسط یک نهاد صورت می‌گیرد که این تداخل را به حداقل می‌رساند.

طبق جلسه پیشگفته، بغرنج‌ترین و نگران‌کننده‌ترین مشکل در حوادث مترقبه و غیر مترقبه از جمله در حادثه پلاسکو و سیلاب اخیر، فقدان مانورهای مشترکی بود که می‌توانست بسیار کمک‌کننده باشد. طبق این مصاحبه، مانورهای درون‌دستگاهی نیز در هیچ سطحی در سازمان اورژانس و وزارت بهداشت وجود نداشته است.

این ناهماهنگی و ناکارآمدی همکاری متقابل سازمان‌ها در پاسخ‌های واصله در جواب به پرسشنامه کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ملی از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نهادهای تابع آن در سؤال سوم مشهود است چنانکه بیان شده: چالش اصلی «عدم حمایت سازمان‌ها و مسئولین ملی از نظام کارگروهی، عدم پایبندی به لزوم وحدت فرماندهی و یا فرماندهی ادغام شده بعضی مسئولین و سازمان‌های همکار و پشتیبان، نبود چارچوب پاسخ ملی در سطح سازمان مدیریت بحران (NRF)، نداشتن، نبود برنامه جامع مدیریت خطر ملی NIMS، ضعف و فعالیت کم شورای هماهنگی سازمان مدیریت بحران، نداشتن برنامه هشدار اولیه ملی، نبود نظام سطح بندی ملی حادثه، روشن نبودن وظایف سایر دستگاه‌ها، کم‌فعالیتی یا غیر فعال بودن سایر کارگروه‌ها و...

توانبخشی و تامین خدمات معلولین، کودکان و افراد کم بضاعت

بدیهی است، پس از مخاطرات ناشی از حوادثی به مانند سیلاب اخیر، مصدومان و معلولینی بر جای می گذارد. در پی این گونه پیشامد ها بند ۹ ماده ۱ قانون تشکیلات وزارت بهداشت «تأمین و ارائه خدمات لازم به معلولین جسمی، ذهنی و اجتماعی قابل توانبخشی در حدود امکانات» را از وظایف وزارت بهداشت دانسته است که از اهم حقوق انسانی و به خصوص معلولان به شمار می رود. نکته دیگر آنکه وفق بند های ج و د از ماده ۱ آئین نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵/۰۳/۱۷، «ج - تامین و پرداخت هزینه آمبولانس و درمانهای اورژانس بیماران کم درآمد که تحت پوشش و حمایت بیمه های درمانی نباشند. د - تامین مددکاریهای ضروری برای بیماران اورژانس کم درآمد» از وظایف سازمان اورژانس است. شایان ذکر است، بند د ماده ۲ قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، رسالت صیانت از حقوق بیماران را از وظایف سازمان نظام پزشکی دانسته است.

شرح عملکرد:

بنابر گزارش واصله از سوی معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، در خصوص اطفال و تمامی کودکان زیر ۵ سال در مناطق اسکان داده شده واکسیناسیون فلج اطفال و سرخک صورت گرفته شده است. همچنین طبق گزارش عبدالهی مدیر دفتر بهبود تغذیه جامعه وزارت بهداشت به نقل از ایسنا بیان کرد^{۱۴۳}: مدیر خیرین دانشگاه علوم پزشکی اصفهان نیز برای کودکان استان لرستان ۶۵۰۰ بسته غذای کمکی، ۳۰۰۰ هزار قوطی شیر خشک برای کودکان شیر خوار، ۴۹۷۰ شیشه قطره فروس سولفات برای کودکان زیر ۲ سال، ۳۰۰۰ شیشه قطره A+D برای کودکان زیر ۲ سال و ۶۰۰۰ شیر پاکتی استریل ۲۰۰ سی سی برای کودکان زیر ۵ سال خریداری و ارسال کرده‌اند.

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، اقدامات سازمان بیمه سلامت شایان توجه بوده است که شامل مواردی به شرح زیر است: تخصیص ۳۶ میلیاردتومانی به ارائه دهندگان خدمات سلامت صرفا در استان سیل زده گلستان، بسترسازی و تسهیل امور جهت استفاده سیل زدگان از خدمات درمانی بدون نیاز به ارائه دفترچه کاغذی و فقط باکد ملی، بازدید میدانی بازرسان بیمه سلامت از مراکز ارائه خدمت در تمام کشور و مناطق سیل زده در ایام نوروز جهت رفاه حال بیمه شدگان و جلوگیری از تخلفات احتمالی، حمایت کامل و رایگان نمودن هرگونه هزینه درمانی ارائه شده به سیل زدگان استان های لرستان، ایلام و خوزستان، بوده است.

برخی اقدامات دیگر وفق همین گزارش به شرح زیر است: تهیه دارو بیماران خاص و صعب العلاج و توزیع رایگان آنها، انجام ویزیت رایگان کلیه بیماران و افراد آسیب دیده در اردوگاه های اسکان ضروری، حضور تیم های بهداشت محیط و بهداشت روان در اردوگاه های اسکان ضروری، تعداد ۱۱۵۷۱ کشیک از تخصص های مختلف مقیم در بیمارستان های مجری برنامه مدیریت حادثه سیل پیش بینی شده است، تلاش در جهت تامین کمبود و موارد مورد نیاز داروهای بیماریهای عفونی، التور، انواع سرم های تزریقی، انواع

^{۱۴۳} خبرگزاری ایسنا، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۲۷، ساعت: ۱۲:۱۵، کدخبر: ۹۸۰۱۲۷۱۱۶۴۶

گزارش ملی سیلاب‌ها

محلول‌ها ضد عفونی، گزشهای ناشی از مارها و بندپایان، عفونت‌های پوستی و چشمی و داروهای بیماران خاص و صعب‌العلاج و سوند معده کودکان و بزرگسالان، ست سرم، اسکالپ وین، آنژیوکت آبی-سبز-صورتی-خاکستری، انواع شیر خشک، ژل ضد عفونی کننده دست و مواد گندزدا و مسواک، خمیر دندان، دستمال مربوط بچه و دستمال مرطوب آنتی باکتریال، هماهنگی برای تامین دارو و ملزومات پزشکی و شیر خشک نوزادان در استان‌های سیل زده توسط این سازمان و معاونت‌های غذا و دارو، توزیع انواع اقلام بهداشتی و دارویی اهدا شده از سوی داروسازان داوطلب در مناطق سیل زده، هماهنگی برای تامین دارو و ملزومات پزشکی و شیر خشک نوزادان در استان‌های سیل زده توسط این سازمان و معاونت‌های غذا و دارو، حضور در منطقه سیل زده استان گلستان و پیگیری رفع نیازمندیهای حوزه شیرخشک، بررسی و اطمینان از دریافت فرآورده‌های ویژه متابولیک ارسال شده از طریق پست برای بیماران متابولیک، رایزنی با شرکت‌های وارد کننده فرآورده‌های ویژه متابولیک به منظور رایگان نمودن برخی از فرآورده‌ها و توزیع از طریق شرکت پخش، توزیع استانی فرآورده‌های ویژه متابولیک در شهرستان‌های سیل زده استان‌های خوزستان و لرستان، اعزام بیش از ۸۰ مادران باردار پرخطر به مناطق امن و مراقبت درمانی از ایشان.

اما در خصوص امداد رسانی به افراد دارای معلولیت، در پاسخ به پرسشنامه‌های کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ویژه ملی سلاب، سؤال بیست و شش، وزارت بهداشت بیان داشته است آمار دقیقی از محل زندگی افراد دارای معلولیت در دست نیست. افراد معلول اغلب در شرایط اضطراری و در سیستم‌های ثبت اورژانس دیده نمی‌شوند. فقدان آگاهی یکی از عواملی است که افراد معلول را در این شرایط آسیب پذیر تر می‌نماید به طوری که افراد دارای معلولیت ذهنی معمولاً درک دقیقی از فاجعه و پیامدهای آن ندارند. بنظر می‌رسد تدوین مقرراتی جهت رسیدگی و بهبود شرایط معلولان در شرایط بحرانی و بروز حوادث و بلایا ضروری می‌باشد.

فراهم آوردن بهداشت جسمی و روحی بازماندگان سیل

عموماً پس از حوادثی به مانند سیل که آسیب دیدگان از وضعیت عادی خارج می‌شوند، دو خطر عمده همواره سیل زدگان را تهدید می‌کند. از سویی عدم دسترسی به امکانات بهداشتی و پزشکی شرایط بغرنجی بویژه بیماری‌های مدفوعی و دهانی (A و E) و همچنین انواع اسهال‌های عفونی، هپاتیت و مالاریا را فراهم می‌آورد که نیازمند توجه و رسیدگی می‌باشد^{۱۴۴}. از سویی دیگر، وفق اخبار و گزارشات واصله بسیاری از افراد، خانواده‌های خود را از دست داده‌اند و همچنین برخی خانه و امکانات و دارایی‌های خویش را که محصول رنج سالیانی دراز بوده است را باخته‌اند. از این رو، وزارت بهداشت که مطابق بند ۲ از ماده ۱ قانون تشکیلات فراهم آوردن بهداشت عمومی را بر عهده دارد، نقش مهم و حیاتی را در تسکین درد و آلام این بازماندگان می‌تواند ایفا کند که در تصویر آینده مناطق سیل زده و ادامه حیات روانی و بهداشت ذهنی سیل زدگان شایان توجه است.

^{۱۴۴} کاظمی، سیمین، جنسیت، بحران و بهداشت، ۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ @bashgahezanan - Yon.ir/SmNhv

شرح عملکرد:

بنابر گزارش واصله از سوی معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، جهت جلوگیری در از بین رفتن تجهیزات پزشکی در معرض خطر، اقلام دارویی به مناطق امن انتقال داده شده اند و در خصوص زنان باردار ۷۰۹ مورد به مناطق امن انتقال داده شده اند و مراقبت درمانی از ایشان صورت گرفته است. اما در این گزارش از چگونگی و انتقال این اقلام به آسیب دیدگان گزارشی نشده است.

بنابر خبرگزاری رسمی ایسنا، به نقل از رییس کمیته امداد متمم خانواده های تحت پوشش کمیته امداد خوزستان بیمه هستند و خسارت ها از طریق بیمه و کمک های مردمی به طور کامل جبران می شود.

بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، مجموعه اقدامات و مداخلات **روانی اجتماعی** در حادثه سیل استانهای/دانشگاه های (گلستان، اهواز، شیراز، لرستان، شوشتر، مازندران، آبادان، دزفول) مطابق زیر انجام یافته است:

بازدید میدانی مدیرکل و معاون دفتر سلامت روانی، اجتماعی و اعتیاد در هفته اول و دوم فروردین ماه از شهرستان های آسیب دیده استان گلستان و حضور در اردوگاه ها و پایش برنامه های در حال اجرا و در دست اقدام، تشکیل کمیته مدیریت بحران استان گلستان و حضور مدیرکل و معاون دفتر سلامت روان معاونت بهداشت در جلسه و اعلام برنامه های تخصصی مد نظر در استان، فراخوان کلیه کارشناسان سلامت روان شاغل در مراکز خدمات جامع سلامت جهت حضور در مناطق آسیب دیده، تشکیل تیم سلامت روان به منظور استقرار در کمپ آسیب دیدگان و استخراج لیست افراد و همچنین شناسایی جمعیت هدف، استقرار بیش از ۲۹۴ کارشناس سلامت روان (۱۴۷ تیم سلامت روان) و تعیین سر گروه ها در اردوگاه ها و حضور در چادرهای محل استقرار خانواده های آسیب دیده حادثه، جهت انجام کمک های روانشناختی و همدلی در استان های درگیر حادثه، غربالگری اولیه از افراد تحت تاثیر حادثه ۸۹۵۴ نفر، تعداد افراد غربال مثبت ۷۲۳ نفر، تعداد بیماران روانپزشکی شناسایی شده تحت پوشش در مناطق آسیب دیده تا کنون ۸۹۲ نفر، تعداد بیماران معتاد شناسایی شده تحت پوشش متادون در مناطق آسیب دیده ۱۸۴ نفر، تعداد جلسات مداخلات سلامت روان انجام شده تا کنون ۵۳ جلسه، تعداد کارگاه های آموزش انجام شده تا کنون ۳۴، برگزاری جلسات هماهنگی با بهزیستی، آموزش و پرورش و سایر دستگاه های همکار به منظور هم افزایی در راستای ارائه خدمات روانشناختی، و جلوگیری از موازی کاری احتمالی در استان ها، هماهنگی استقرار و حضور روانپزشک در اردوگاه ها به منظور ویزیت و ارائه خدمات درمانی به بیماران روانپزشکی در صورت نیاز، تهیه تولیدات آموزشی در حوزه تخصصی سلامت روان در قالب تراکت، بنر و توزیع در سطح شهرستان ها و محل اسکان افراد، شناسایی گروه های پرخطر از قبیل کودکان، مادران باردار، سالمندان، معلولین، بیماران روان و آسیب دیدگان اجتماعی جهت پیگیری مراقبت های تخصصی حوزه سلامت روان و سایر خدمات، هماهنگی با معاونت های درمان و غذا و دارو و مرکز کاهش آسیب تحت پوشش به منظور سرویس دهی خدمات درمان MMT در محل اسکان افراد.

جدول ۱۹-۲ گزارش فعالیت های مداخلات سلامت روان دانشگاه های متأثر از سیل

تا تاریخ ۹۸/۰۴/۲۵

دانشگاه	تعداد کارشناسان سلامت روان که در فیلد حضور یافته اند	تعداد افراد غربال شده از کل جمعیت تحت تاثیر حادثه	تعداد افراد غربال مثبت از کل افراد غربال شده	تعداد جلسات مداخلات گروهی روانی اجتماعی	تعداد افراد شناسایی شده نیازمند خدمات اجتماعی / مددکاری
گلستان	۹۸	۱۳۲۸۶	۲۰۸۶	۵۲۱	۴۰۱
لرستان	۵۷	۳۵۷۳۵	۲۹۳۱	۵۹۰	۵۹۴
اهواز	۵۹	۱۲۲۹۷	۱۰۲۴	۲۰۴	۱۴۲
شوشتر	۱۵	۲۳۶۷	۲۵۹	۵۱	۳۷
آبادان	۱۶	۴۹۲۳	۲۳۹	۴۷	۶۴
دزفول	۱۲	۳۲۰۳	۴۸	۱۲	۷۳
مازندران	۴۱	۱۱۸۴۰	۱۸۳۵	۳۶۷	۳۴۸
کل جمع	۲۹۸	۸۳۶۵۱	۸۴۲۷	۱۷۹۲	۱۶۵۹

جدول گزارش آماری اقدامات انجام شده در حوزه سلامت روان، در پاسخ به پرسشنامه های کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت

ویژه ملی سیلاب، سؤال بیست و دو

جدول ۲۰-۲ گزارش فعالیت تا تاریخ ۹۸/۰۴/۲۵

دانشگاه	تعداد بیماران روانپزشکی تحت مراقبت مراکز خدمات جامع سلامت در مناطق سیل زده تا قبل از حادثه	تعداد بیماران روانپزشکی تحت مراقبت مراکز خدمات جامع سلامت یا تیم های سیار در مناطق سیل زده پس از حادثه	تعداد بیماران معتاد شناسایی شده در مناطق سیل زده تا قبل از حادثه	تعداد بیماران معتاد تحت مراقبت تیم های سیار در مناطق سیل زده پس از حادثه

گلستان	۸۹۳	۸۴۳	۳۰۶	۲۴۳
اهواز	۶۸۸	۴۸۳	۴۷	۳۱
شوشتر	۴۸	۳۷	۱۳	۹
دزفول	۴۷۳	۳۷۹	۷	۴
آبادان	۱۰۴	۹۲	۴	۴
لرستان	۳۰۶	۲۸۹	۱۰۶	۹۲
جمع کل	۲۵۱۲	۲۱۲۳	۴۸۳	۳۸۳

گزارش آماری بیماران روانپزشکی و اعتیاد تحت پوشش خدمات درمانی پس از حادثه سیل، در پاسخ به پرسشنامه های کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ویژه ملی سلاب، سؤال بیست و دو

و مجموعه اقدامات و فعالیت های وزارت بهداشت درخصوص سیل و در حوزه **بهداشت جسمی** به شرح زیر است:

بوسیله سامانه ۱۹۰ به شکایات دارویی و همچنین درمانی بهداشتی مناطق سیل زده رسیدگی شده است، اعلام شرایط اضطراری به کلیه واحد های درمانی و بهداشتی مناطق متأثر، همکاری نیروهای بهداشتی و درمانی در خصوص هشدار به مردم و تخلیه اضطراری مناطق آسیب دیده، اعزام تیم های **بهداشت محیط و روان** به مناطق آسیب دیده از سیل، استفاده از کلیه ظرفیت مراکز درمانی و بهداشتی جهت پذیرش **رایگان مصدومین** حوادث مرتبط با سیلاب و برف و کولاک، بازرسی بهداشت محیطی از توزیع مواد غذایی آماده و نظارت بهداشتی مستمر بر مراکز طبخ عمده غذاهای گرم جهت توزیع بین سیل زدگان، هماهنگی و مشارکت در تامین مواد اولیه مراکز طبخ و توزیع کننده غذای گرم جهت سیل، بازرسی بهداشت محیطی از اماکن عمومی و مراکز پناهگاهی و اسکان موقت سیل زندگان در جهت، انطباق وسازگاری با موازین بهداشتی و پیشگیری از ایجاد انواع بیماری های مسری، بازرسی و بررسی مشکلات دفع زباله، بازدید از محل اسکان اضطراری آوارگان، پایش بیماری های عفونی و واگیردار در منطقه (تاکنون بیماری واگیری گزارش نگردیده است)، توزیع سموم (پرمترین، سولفاک، جونده کش) برای سم پاشی مکان های اسکان اقدامات وسیع در جهت امحاء و گند زدائی محیط های سیل زده و دامداری ها و نواحی آلوده (محل دام های تلف شده)، اقدام در زمینه پیشگیری از ابتلاء به بیماری های مشترک دام و انسان (دام های باقیمانده)، معدوم نمودن مواد غذایی غیربهداشتی، بازرسی از منابع آب بهداشتی و انجام موارد کلر سنجیدر مناطقی که کماکان آب شرب برقرار است، مراقبت سندرمیک های اسهالی و تهیه لیست خطی مبتلایان به اسهال،

گزارش ملی سیلاب‌ها

ویزیت و ارائه خدمات دارویی رایگان در مناطق آسیب دیده، **آموزش خانه به خانه**، توزیع بروشور و ... در مناطق آسیب دیده جهت پیشگیری از ابتلا از بیماری های عفونی آب و غذای آلوده، نظارت ویژه بر آب آشامیدنی به دلیل در اولویت بودن آن به عنوان نیاز حیاتی آسیب دیدگان، هماهنگی با آب و فاضلاب روستایی و هلال احمر جهت توزیع آب بسته بندی، نمونه گیری میکروبی از آب مناطق آسیب دیده، کلرسنجی و کلر زنی آب مناطق آسیب دیده، انجام **آموزش های لازم سالم سازی آب روستایی** توسط بهورزان و کارشناسان سلامت محیط، تأمین پودر پرکلرین و توزیع در تمامی مناطق جهت سالم سازی آب و آرایه آموزش، ایجاد آمادگی لازم جهت کنترل ناقلین و جانوران مودی در مناطق آسیب دیده از سیل، نظارت بر ایمنی استقرار چادرها برای پیشگیری از آتش سوزی، مسمومیت با گاز مونواکسید کربن و..... از وظائف کارشناسان بیماریهای غیرواگیراستانهاست که دستورالعمل آن به دانشگاه ها ابلاغ گردید.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزاران بهداشت و سازمان اورژانس مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، تیم های سلامت و روان از تخصص و قدرت بالایی برخوردار هستند که همچنان مشغول اعزام و کمک رسانی هستیم. در پاسخ به بیماری های واگیردار نیز گفته شد هرچند این بیماری ها وجود داشته است اما وضع همه گیر و اپیدمیک پیدا نکرده است.

بهداشت و اجرای مقررات زیستی محیطی

آنچه پس از وقوع سیلاب ها می تواند مغفول واقع شود، محیط زیست و اجرا و تشخیص مقررات پیرو آن است که در صورت عدم پیش گیری می تواند عامل فجایع بلند مدت و کوتاه مدت دیگری شود. ماده ۱۸ قانون مدیریت پسماندها مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۰. بیان می دارد. « در شرایطی که آلودگی ، خطر فوری برای محیط و انسان دارد ، با اخطار سازمان و وزارت بهداشت ، درمان و آموزش پزشکی ، متخلفین و عاملین آلودگی موظفند فوراً اقداماتی را که منجر به بروز آلودگی و تخریب محیط زیست می شود متوقف نموده و بلافاصله مبادرت به رفع آلودگی و پاکسازی محیط نمایند . در صورت استنکاف ، مرجع قضایی خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و متخلفین و عاملین را علاوه بر پرداخت جریمه تعیین شده ملزم به رفع آلودگی و پاکسازی خواهد نمود .»

وفق ماده ۷ قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴/۰۲/۰۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی، وزارت بهداشت مرجع تشخیص آلودگی هوا در مواقع خاص از جمله سوانح آتش سوزی و فروریختن دیوار است.

«در مواقع اضطراری که بعثت کیفیت خاص جوی ، آلودگی هوای شهرها به حدی برسد که به تشخیص وزارت بهداشت ، درمان و آموزش پزشکی سلامت انسان و محیط زیست را شدیداً به مخاطره بیندازد ، سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارت کشور (شهرداری ها و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران) ممنوعیت ها یا محدودیت های موقت زمانی ، مکانی و نوعی را برای منابع آلوده کننده برقرار نموده و بلافاصله مراتب را از طریق رسانه های همگانی به اطلاع عموم خواهد رسانید .

با برطرف شدن وضعیت اضطراری و کاهش آلودگی هوا ، سازمان نسبت به رفع ممنوعیت و محدودیت برقرار شده اقدام و مراتب را به نحو مقتضی به اطلاع عموم خواهد رسانید.»

شرح عملکرد:

در سوانح معمولاً به برخی بحران‌ها مثل آلودگی هوا نگاه حداقلی و ثانوی وجود دارد که بی توجهی به این امر، خود می‌تواند سوانحی از نوع زیستی و محیطی به وجود آورد. وزارت بهداشت به عنوان مرجع تشخیص نقشی راهبردی را در این زمینه می‌تواند ایفا کند.

وزیر بهداشت به نقل از پایگاه اطلاع رسانی دولت بیان داشته است^{۱۴۵}، عدم دفع پسماند و لاشه حیوانات در این مناطق و آلودگی آب آشامیدنی از جمله مواردی هستند که ممکن است به سلامت مردم آسیب رسانند، بنابراین، جلب همکاری‌های بین بخشی، در این حوزه‌ها ضرورت زیادی دارد؛ چراکه بسیاری از این اقدامات در حیطه وظیفه وزارت بهداشت نیست، اما بر سلامت مردم تاثیر مستقیم دارد.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزاران بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، وزارت بهداشت به وسیله سامانه ۱۴۹۰ با نظر به برخی گزارشات و شکایات، شرایط اضطراری اعلام نموده است اما اقدامات صورت گرفته هنوز در دست نیست.

اعلام آمار مصدومان و متوفیات

در خصوص اعلام آمار متوفیان و مصدومان بند ۲ ماده ۱ قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی یکی از وظایف این سازمان را «پاسخ به استعلامات ادارات و سازمانهای وابسته به قوه قضاییه و سایر دستگاه‌های دولتی.» می‌داند و بنا به گفته اداره کل امور حقوقی سازمان پزشکی قانونی طبق مصاحبه شفاهی مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۵، این سازمان وظیفه قانونی مستقل از همین ماده ندارد و اصولاً به صورت موردی گزارش و آمار صورت می‌گیرد. در حادثه سیلاب نیز طبق همین مصاحبه، این مهم بر عهده سازمان پزشکی قانونی محول شده است. و آمار مصدومان نیز بنا به گفته نماینده سازمان اورژانس کشور، توسط وزارت بهداشت و سازمان اورژان اعلام می‌گردد. طبق یک رویه ایجاد شده، آمار متوفیات توسط سازمان پزشکی قانونی و آمار مصدومان توسط اورژانس اعلام می‌گردد.

شرح عملکرد:

بنابر گزارش واصله از سوی معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور، جمعا ۳۲۸۵ مصدوم به مراکز درمانی مراجعه نموده اند که ۱۴۱۱ نفر به مراکز انتقال داده شده اند و ۱۸۷۴ نفر در محل حادثه مورد درمان قرار گرفته اند. و مطابق همین گزارش و طبق اعلام سازمان نظام پزشکی به نقل از سازمان مدیریت بحران، تعداد افراد فوتی ۷۶ نفر بوده است که ۶ نفر به استان مازندران، ۸ نفر به استان گلستان، ۳ نفر خراسان شمالی، ۲۱ نفر استان فارس، ۲ نفر کهگیلویه و بویر احمد، ۱۵ نفر لرستان، ۶ نفر خوزستان، ۱ نفر سمنان، ۱ نفر کرمانشاه، ۸ نفر همدان، ۱ نفر خراسان رضوی، ۲ نفر قزوین، ۱ نفر قم و ۱ نفر به استان ایلام اختصاص دارد.

^{۱۴۵} پایگاه اطلاع رسانی دولت، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۳۱، ساعت: ۱۵:۲۳، کدخبر: ۳۲۱۱۴۱

گزارش ملی سیلاب‌ها

لازم به ذکر است آمار گزارش شده از وزارت بهداشت و جدول مصدومین و فوتی‌ها به تفکیک استان‌ها در این گزارش، مغایر با آمار معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران است که بالاتر بدان اشاره شده است. بنابر گزارش خدمات حوزه سلامت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در خصوص سیل و آبگرفتگی اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸، وزارت بهداشت، کل مصدومین ۱۰۷۶ نفر بوده اند، آمار فوتی‌ها به ۷۷ نفر رسید. ۳۴۲ نفر اعزام زمینی بوده است، ۳۱ نفر بستری شده اند، ۴۸۰ نفر اعزلم هوایی بوده اند و ۲۵۴ نفر نیز در محل مورد درمان واقع شده اند.

وفق مصاحبه صورت گرفته در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارت بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴ به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵، در خصوص پاسخ به تفاوت و مغایرت آمارهای ارائه شده، گفته شد اعلام آمار مصدومان با وزارت بهداشت است و این آمار اعلام شده در گزارش‌ها به دلیل درخواست رسانه‌ها است که رسمی نمی‌باشد و اعلام آمار فوتی‌ها مسئولیت اصلی سازمان پزشکی قانونی است. پس از بررسی آمار و گزارشات ارسالی طی پاسخ سازمان پزشکی قانونی به درخواست دبیرخانه هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۶ در خصوص آمار رسمی متوفیات، جدولی به شرح زیر ارسال گردید که آمار رسمی قلمداد می‌شود.

بنظر می‌رسد با توجه به رویه ایجاد شده و قوانین و مقررات موجود، وزارت بهداشت و سازمان اورژانس مسئولیت ارائه آمار مصدومان را برعهده دارند و سازمان پزشکی قانونی، متولی ارائه آمار متوفیات می‌باشد. نظر به مغایرت‌ها و تفاوت در آمار ارائه شده از سازمان‌های مختلف بنظر می‌رسد، تدوین مقرراتی دقیق در خصوص ارائه آمار و تفکیک دقیق مسئولیت‌ها، نه تنها از تداخل وظایف جلوگیری به عمل می‌آورد بلکه گامی مهم در شفافیت و افزایش اعتماد عمومی در پی خواهد داشت.

جدول ۲-۲۱ آمار رسمی متوفیات سیلاب ۹۸ اعلام شده توسط پزشکی قانونی

ردیف	استان	تعداد
۱	ایلام	۱
۲	خراسان رضوی	۱
۳	خراسان شمالی	۳
۴	خوزستان	۹
۵	زنجان	۱
۶	سمنان	۱
۷	فارس	۲۱
۸	قزوین	۳
۹	قم	۱
۱۰	کرمان	۱
۱۱	کرمانشاه	۱
۱۲	کهگیلویه و بویراحمد	۲

گزارش ملی سیلاب‌ها

13	گلستان	8
14	لرستان	15
15	مازندران	7
16	مرکزی	1
17	همدان	10
جمع		86

پاسخ سازمان پزشکی قانونی به درخواست دبیرخانه هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۶

جدول ۲-۲۲ مصدومین و فوتی‌های سوانح جوی از ۲۶ اسفند لغایت ۹ اردیبهشت

جدول مصدومین و فوتی‌های سوانح جوی از ۲۶ اسفند لغایت ۹ اردیبهشت تا ساعت ۸:۰۰							
ردیف	نام استان	کل مصدوم	اعزامی	درمان در محل	بستری	مفقودی	کل فوتی
۱	فارس	۱۹۰	۱۷۰	۲۰	۱	۰	۲۳
۲	گلستان	۷۷	۵۷	۲۰	۰	۰	۸
۳	مازندران	۴۹	۳۸	۱۱	۰	۰	۶
۴	خراسان رضوی	۲۴	۲۴	۰	۰	۰	۱
۵	کرمان	۲۰	۱۵	۵	۰	۰	۰
۶	خراسان شمالی	۰	۰	۰	۰	۰	۳
۷	یزد	۶	۵	۱	۰	۰	۰
۸	سمنان	۲	۲	۰	۰	۰	۱
۹	سیستان و بلوچستان	۱۷	۱۷	۰	۲	۰	۰
۱۰	تهران	۲	۲	۰	۰	۰	۰
۱۱	کهگیلویه و بویراحمد	۱	۱	۰	۰	۰	۳
۱۲	لرستان	۸۳۲	۷۳۰	۱۰۲	۱	۰	۱۶
۱۳	همدان	۴	۳	۱	۰	۰	۸
۱۴	خوزستان	۱۹۲۷۶	۴۷۵	۱۸۸۰۱	۹	۰	۵
۱۵	کرمانشاه	۳	۲	۱	۰	۰	۴
۱۶	زنجان	۰	۰	۰	۰	۰	۲
۱۷	قزوین	۳	۳	۰	۰	۰	۱
۱۸	اصفهان	۱۱	۶	۵	۰	۰	۱
۱۹	قم	۰	۰	۰	۰	۰	۱
۲۰	البرز	۲	۲	۰	۰	۰	۰
۲۱	ایلام	۵۴	۵۴	۰	۰	۰	۱
جمع کل		۲۰۵۷۳	۱۶۰۶	۱۸۹۶۷	۱۳	۰	۸۴

پاسخ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به پرسشنامه‌های کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ویژه ملی سیلاب، سؤال

یازدهم

جدول ۲-۲۳ آمار رسمی متوفیات سیلاب ۹۸ اعلام شده توسط وزارت بهداشت

نام استان	تعداد (نفر)
مازندران	۶
گلستان	۸
خراسان شمالی	۳
فارس	۲۱
کهگیلویه و بویر احمد	۲
لرستان	۱۵
خوزستان	۶
سمنان	۱
کرمانشاه	۱
همدان	۸
خراسان رضوی	۱
قزوین	۲
قم	۱
ایلام	۱
مجموع ۷۶	

گزارش ارسالی از معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور خطاب به هیأت ملی بررسی سیلاب، صفحه ۲۶

۲-۱۴-۴-کاستی ها و پیشرفت های نظام حقوقی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

کاستی ها

- فقدان طرح الگوی استانی بدون نظر داشت شرایط اقلیمی و بحران های پیش روی هر استان با نظر به اینکه به علت شرایط جغرافیایی ایران، به نظر می رسد الگو ها و برنامه های متفاوتی برای هر استان لازم است.
- ضعف رتبه بندی و سطح بندی نیرو های اورژانس و وزارت بهداشت
- نقص در اجرای مقررات مرتبط با آموزش درون دستگاهی از کارکنان جزء تا مدیران ارشد در خصوص مدیریت بلایا و همچنین عدم اطلاع از وضعیت آموزش همگانی و آگاه سازی عمومی در خصوص حوادث و موضوعات مترقبه و غیر مترقبه
- فقدان قانونی متولی دفترچه اسکان اضطراری در حوادث و بلایا
- خلأ برنامه مشترک در فرماندهی عملیات، امر امداد رسانی را با چالش مواجه ساخته است.
- نقص و ناکارآمدی برنامه ها و دستورالعمل های وزارت بهداشت مانند EOP و NFR و TRIAGE
- کمبود امکانات ارتباطی و تجهیزات هوایی در نجات برخی مصدومان، صدمات زیادی را وارد آورده است.

- تداخل وظایف و عدم تفکیک تکالیف و اختیارات با برخی نهاد های موازی مانند جمعیت هلال احمر موجب نابسامانی در امر امداد و نجات شده است.
- عدم توزیع متناسب و عادلانه امکانات در برخی استان ها گزارش شده است.
- نبود ابزار استاندارد ارزیابی خسارت Damage and lose assessment
- فقدان متولّی قانونی ارزیابی خسارت واحد، در سطح کشور. چنانکه بیان شده است وزارت بهداشت اطلاعات جامعی از زیر ساخت های نظام سلامت و برآورد های ارزشی (قیمت) این زیر ساخت ها در دست ندارد.^{۱۴۶}

پیشرفت ها

- تدوین پایگاه جامع قوانین و مقررات در سایت وزارت بهداشت از جمله اقدامات شایسته و شایان توجه بوده است.
- تصویب اساسنامه سازمان فوریت های پیش بیمارستانی اورژانس کشور مصوب ۱۳۹۶ که پیش از این مطابق آئین نامه اجرائی مرکز اورژانس تهران وابسته به سازمان تامین خدمات درمانی مصوب ۱۳۵۵/۰۳/۱۷، عمل می شد که بسیار ناکارآمد بود.
- گزارش آماری وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که به تفکیک استان ها و مناطق صورت گرفته است، گزارش نسبتا جامع و قابل قبولی را ارائه داده است.
- آسیب شناسی درون دستگاهی و برآورد مجموع خسارت ها و هزینه کرد ها و نحوه عملکرد هر استان به خوبی تدوین گشته است.
- تدوین برنامه های جامع پس از حادثه از وزارت بهداشت مثبت ارزیابی شده است که شامل: نظارت بر توزیع آب آشامیدنی و غذایی، مراقبت سندرمیک بیماری های واگیر، مراقبت از بیماران خاص، اعزام تیم های واکنش سریع از دانشگاه های معین، روستا گردی مورد به مورد جهت پایش سلامت بیماران و مناطق آسیب دیده، تقویت اورژانس هوایی، خدمات تخصصی و فوق تخصصی درمانی، تامین دارو و تجهیزات، بازسازی مراکز بهداشتی درمانی و اورژانس، اعزام تیم های بهداشت روان ، برنامه ریزی جهت آمادگی در خصوص بارش های روز های آتی
- ایجاد و تشکیل معاونتی درون وزارت بهداشت به منظور رسیدگی به حوادث و سوانح غیرمترقبه تحت عنوان معاونت مدیریت بحران از جمله اقدامات شایسته این وزارتخانه بوده است.

۲-۱۴-۵- ارائه پیشنهاد های پژوهشگران

- تدوین برنامه الگوبندی و دستورالعمل های محل، برای هر استان مطابق با شرایط اقلیمی و حوادث بحرانی متفاوت هراستان
- تدوین نظام حقوقی حاکم بر آموزش درون دستگاهی از کارکنان جزء تا مدیران ارشد به صورت تخصصی در مدیریت حوادث و بلایا

^{۱۴۶} - پاسخ های واصله در جواب به پرسشنامه کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ملی از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نهادهای تابع آن، در پاسخ به سؤال سوم

گزارش ملی سیلاب‌ها

- الزام حقوقی آموزش همگانی و افزایش آگاهی جامعه در قبال حوادث و موضوعات مترقبه و غیر مترقبه توسط سازمان اورژانس با همکاری جمعیت هلال احمر برای پیشگیری در شرایط بحران
- در نظر گرفتن ردیف بودجه اختصاصی برای شرایط بحران بمنظور تقویت امکاناتی از قبیل بالگرد، قایق های نجات، موتور سیکلت، بیمارستان صحرایی و انبار لوجستیک.
- بازبینی و اصلاح مقررات سازمان امور گمرکی بمنظور تسریع فراهم آوردن شرایط ارتباط نهاد های داخلی با سازمان های جهانی و دریافت ارقام ضروری در شرایط بحران
- تدوین مقررات دقیق در خصوص اعلام آمار متوفیات و مصدومان و تبیین وظایف سازمان پزشکی قانونی و اورژانس کشور در این خصوص
- تدوین مقررات مرتبط با سطح بندی حوادث (VIP Management)
- مشخص نمودن متولی حمل اجساد و اطفاء حریق در حوادث در نظام حقوقی و همچنین متولی دفترچه اسکان اضطراری در حوادث و بلایا
- تنظیم توافقتنامه های داخلی با نیرو های نظامی و انتظامی جهت استفاده از امکانات و تجهیزات
- تکمیل و بهبود برنامه ها و دستورالعمل های EOP و NFR و TRIAGE
- نظارت و بروزرسانی قوانین و دستورالعمل های بهداشتی و درمانی
- یکپارچه سازی قوانین و مقررات حاکم بر حوادث و سوانح مشابه سیلاب در شرایط بحران
- تدوین و تبیین استانداردها و دستور العمل های هماهنگ با استاندارد های جهانی
- تدوین مقرراتی در الزام به برگزاری برنامه های داخلی و خارجی مانور های درون دستگاهی و برون دستگاهی به صورت سالانه و مطابق با نیازمندی ها و استاندارد های بین المللی که همواره وزارت بهداشت و سازمان اورژانس نسبت به آن بی توجه بوده اند.
- توزیع عادلانه و متناسب امکانات و تجهیزات در همه استان ها (بویژه استان های مستعد آسیب)
- اجرای مقررات مرتبط با تجهیز و بروزرسانی امکانات و خدمات و تقویت نظام اورژانس هوایی و خدمات تسریع امدادرسانی
- گسترش دامنه و پایگاه های جامع اطلاعاتی به مانند «سامانه سیب» و سامانه «سینا سا»
- تدوین مقررات و نظام حقوقی حاکم بر پسا سیلاب در خصوص تجهیز و تعمیر زیرساخت های تخریبی ناشی از حوادث مشابه سیلاب و پیش بینی متوالی قانونی ارزیابی خسارت واحد
- تدوین دقیق طرح اجرایی مدیریت بحران وزارت بهداشت که وفق گزارش این وزارتخانه شامل موارد زیر می باشد: تشکیل ستاد مدیریت بحران، گروه بندی و مدیریت وظایف، سازماندهی امور، تعیین مسئولیت ها، هماهنگی های لازم، صدور ابلاغیه جهت مسئولین تام الاختیار، تعیین اولویت های کاری با هدف انسجام امور و واکنش به موقع با توجه به آگاهی از ابعاد آسیب و هشدار های قبلی (با ترسیم سناریو های مختلف قبل، حین و پس از وقوع بحران)، تلاش در برقراری خدمات سلامت و راه اندازی مراکز درمانی آسیب دیده موجود و مراکز سیار جدید در مناطق یادشده، سالم سازی محیط زندگی واسکان برای تحمل شرایط و پیشگیری از ابتلاء به انواع اهداف و برنامه های پیش بینی شده برای مدیریت آثار بلایای طبیعی در حوزه سلامت بیماری های مسری و مسمومیت ها از جمله تامین آب شرب بهداشتی، استقرار دستشویی و حمام سایر برقراری

فرایند های گند زدائی، سم پاشی، پیشگیری از بروز بیماری ها مشترک انسان و دام ، دفع بهداشتی زباله ها، واکسیناسیون ، پیش بینی ، آماده سازی ، تجهیز و آماده باش ظرفیت قابل بهره برداری ، بسیج مراکز درمانی در سایر مناطق کشور و آماده نگهداشتن بخشی از تخت های درمانی برای نیازهای احتمالی (رزرو-آماده باش) در جهت پاسخگویی به نیاز های گسترده مردم مناطق سیل زده، ارائه آموزش های لازم در جهت آماده سازی مردم با مهارت های مقابله با خطرات مختلف هنگام وقوع و پس از سیل (بطور رودرو یا ازهر طریق ممکن)، اطلاع رسانی گسترده، دقیق و به موقع در جهت عدم غلبه جو ناآرامی، تشویش، و سوء استفاده بدخواهان از حوادث و بحران ها) اجرای پروتکل اطلاع رسانی در بحران، مستند سازی وقایع و تجارب جهت بهره برداری در بلایای طبیعی احتمالی آینده.

- تدوین مقررات ویژه برای معلولین در حوادث و موضوعات مترقبه و غیر مترقبه. چنانکه بنا به پیشنهاد وزارت بهداشت در پاسخ به پرسشنامه های هیأت ملی تأکید شده است: نیاز به استفاده از یک پروتکل مدون در زمینه امداد رسانی به افراد دارای معلولیت ، تدوین پروتکل در ۴ مرحله کاهش آسیب ، آمادگی، پاسخ و بازتوانی وجود دارد. در هنگام وقوع بلایا به منظور کاهش خطرات و خسارات یک سیستم جامع هشدار اولیه برای جامعه ای ضروری می باشد البته این سیستم هشدار تنها زمانی موثر خواهد بود که به همه ی اعضای جامعه برسد. به عنوان مثال برای افراد دارای اختلال شنوایی سیستم نشانه های دیداری برای افراد دارای معلولیت بینایی سیستم نشانه های شنیداری، برای افراد دارای معلولیت ذهنی نشانه های ساده و آموزش آنان در این زمینه. در مورد افراد مبتلا به اختلالات بینایی یا شنوایی از آنجا که احتمال وجود سیستم های هشدار دهنده و مسیرهای تخلیه سریع در زمان بروز بلایا کم است لازم است سیستم های زنگ هشدار و یا پرسنلی جداگانه برای انتقال آنها به مکان امن تر باید وجود داشته باشد.

فهرست منابع:

- مصاحبه صورت گرفته توسط کارگروه حقوقی (زیرگروه امداد، نجات و سلامت) در جلسه ای با حضور نمایندگان وزارت بهداشت و سازمان اورژانس موخ ۱۳۹۸/۴/۱۴، ساعت ۹ الی ۱۱، به شماره نامه ۱۱۵/۷۸۵
- گزارش اقدامات وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی(در خصوص سیل اخیر در نقاط مختلف کشور)، فروردین ماه سال ۱۳۹۸
- گزارش ارسالی از معاونت امور آمادگی و مقابله سازمان مدیریت بحران کشور خطاب به هیأت ملی بررسی سیلاب
- پاسخ های واصله در جواب به پرسشنامه کارگروه امداد، نجات و سلامت هیأت ملی از سوی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نهادهای تابع آن
- پاسخ های سازمان نظام پرستاری به هیأت ملی سیلاب به شماره ۱۶۷۱/۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۳
- پاسخ سازمان پزشکی قانونی به درخواست دبیرخانه هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب ها، با موضوع اعلام آمار متوفیات، مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۶
- کاظمی، سیمین، جنسیت، بحران و بهداشت، ۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ - bashgahezanan Yon.ir/SmNhv@
- خبرگزاری برنا، مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۳، ساعت ۹:۰۵، کد خبر: ۸۳۲۹۲۶
- خبرگزاری دولت، مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۳۱، ساعت: ۲۰:۰۴، کد خبر: ۳۲۱۱۴۱

گزارش ملی سیلابها

- پایگاه خبری-اطلاع رسانی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۲۰، ساعت: ۱۳:۰۵، شماره خبر: ۱۸۸۷۶۶
- خبرگزاری خانه ملت، مورخ: ۱۳۹۴/۰۲/۱۵، ساعت: ۱۱:۵۰
- سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران، اخبار، تاریخ خبر، ۱۳۹۸/۰۱/۲۷، زمان خبر: ۸:۰۴
- باشگاه خبرنگاران جوان، مورخ: ۱۳۹۷/۰۳/۲۶، ساعت: ۱۱:۲۳، کدخبر: ۶۵۶۴۶۴۱
- خبرگزاری ایسنا، مورخ: ۱۳۹۴/۰۲/۱۳، ساعت: ۱۲:۱۲، کدخبر: ۶۴۰۲۱۴۰۷۷۵۵
- خبرگزاری ایسنا، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۲۷، ساعت: ۱۲:۱۵، کدخبر: ۹۸۰۱۲۷۱۱۶۴۶
- پایگاه اطلاع رسانی دولت، مورخ: ۱۳۹۸/۰۱/۳۱، ساعت: ۱۵:۲۳، کدخبر: ۳۲۱۱۴۱

۲-۱۵- بررسی نقش وزارت راه و شهرسازی در حادثه سیل ۱۳۹۸

محمد احمدی و حسین تقی پور

۲-۱۵-۱- چکیده

نظام مندی را شاید بتوان هماهنگی همه نیروها و عناصر تاثیر گذار در جامعه برای توسعه دانست. مقوله ایی که برای وصول به آن می بایست از موانع متعدد گذشت و در مسیر نیل به آن از بررسی کاستی ها و خطاها ابایی نداشت. از همین روست که شاید اساسی ترین رکن یک نظام اجرایی را می بایست رکن ناظر دانست و به آن این حق را داد تا با تمام توان به بررسی فراز و فرودهای ناشناخته و مغفول در روند نظری و اجرایی بپردازد. سیل اواخر اسفند ۹۷ و اوایل فروردین ۹۸ را بایستی معیار و سنگ محکی برای سنجیدن و پایش نظامات اداری - اجرایی و دستگاه های متولی دانست. حادثه مزبور، در دو حیطه اصلی نظر نگارندگان را به خود جلب کرد. نخست مقوله توسعه مندی صنعتی و شهری که به مسایلی از قبیل: بررسی زاویه دید توسعه گرایی منطبق به محیط، ابزار مندی صنعت برای بروز بی رویه و افراطی تسلط آدمی بر منابع، ساختار شکنی سریع ناشی از غلبه بر محیط، تلقی ابزار گونه به شکوفایی صنعتی برای بهره کشی صرف، فقدان نظامندی برای کنترل ظواهر صنعتی می پردازد و دوم ماحصل همه گسیختگی های نظری و عملی فوق که به رویدادی تلخ و آسیب زا و البته قابل پیش بینی ختم شد. بی شک مقوله نخست با توجه به زاویه جامعه شناختی و فلسفی آن در این گفتار جایی ندارد و آنچه که بررسی شده است تنها بخشی مقوله دوم یعنی بررسی قوانین و مقررات دخیل و متاثر و موثر نسبت به آسیب و زیان های وارده بر اثر سیل است.

راه و راه آهن ابزارهای مقدماتی ایجاد تمدن های مدرن است. در ایران این مقوله اما قدمتی بیش از تمدن های مدرن دارد. اما آنچه این مقوله را به تمدن های مدرن مرتبط می کند نظام اداری و حاکمیتی است که در توسعه و احداث، حفظ و نگه داری، مرمت و بهسازی و بازسازی آن نقش دارد. سیل اخیر نیز دقیقا نقاط تاریک این قصه را با آسیب های خود برای آنان که سخت می بینند هویدا کرد. اینکه اساسا، این ابزارهای ارتباطی یعنی جاده، ریل در مسیرهای بایسته ایجاد شده یا می شوند و بر آنان نظارتهای دقیق مهندسی چه قبل از احداث از منظر چرایی و لزوم آن و چه بعد از احداث از نظر مراقب و بهسازی و بهسازی صورت می گیرد یا خیر؟ بررسی این امر قطعاً ما را به سوی نهادهای متولی امر سوق می دهد. نهادهای حاکمیتی که می بایست با تبیین قوانین و مقررات اصول توسعه گرایانه و دقیق صنعتی را در جامعه پیاده کنند. از همین رو با تاکید به نهاد متولی در راستای بررسی نحوه و چگونگی مفاهیم نظری و رویکردهای عملی گزارش پیش رو بر آن شده نگاهی ساختارمند را به این نهاد داشته باشد.

در نظام حقوقی - اداری ایران وزارت راه و شهرسازی، اجرای سیاست‌های تنظیمی مرتبط با "زمین، ساختمان، راه و ترابری (حمل و نقل)" را به منظور رسیدن به اهداف عالیه نظام سیاسی بر عهده دارد. این وزارت خانه به عنوان نهاد حاکمیتی روابط تنگانی با دو نهاد دیگر یعنی شهرداریها به عنوان نهاد محلی و سازمان نظام مهندسی به عنوان نهاد صنفی داراست. بررسی این روابط که خود مبین یک نظام هدفمند است در چرخه حقوقی ایران خود دارای فراز و فرودهای حادی است. تنظیم روابط این نهاد برای موضوعات مشترک به طوری که هر یک در دایره تخصصی خود مکمل فعالیت‌های دیگر نهادها باشند. سیل اخیر شاید بیشترین خسارت را بیش از بخش کشاورزی به ساختمانها و ترابری (زمینی و ریلی) وارد ساخت. بر اساس آمارهای اعلامی وزارت راه و شهرسازی طی نامه شماره ۴۷۴۵۲/۹۵۰ مورخ ۱۳۹۸/۴/۰۹ میزان برآورد اولیه خسارات سیلاب‌های سال ۹۸ بالغ بر ۱/۷۸۷/۰۰۰ ریال بوده است که به ترتیب ساختمان و تاسیسات ۵۵۰۰ متر مربع راه‌های دسترسی ۷۰ کیلومتر زیر سازی و ابنیه فنی ۶۰ کیلومتر و خط ریلی ۵۱ کیلومتر بیشترین درصد تخریب و آسیب را متحمل گردیده‌اند. بروز این حجم از خسارت آن هم در رشته‌های گوناگون از ساختمان گرفته تا جاده و ریل ما را بر آن داشت تا در راستای فهم دقیق‌تر از علل این خسارات‌ها به بررسی دقیق نظام حقوقی مرتبط با آن بپردازیم و ابتدا به ساکن پرسش اساسی این بود که نظام حقوقی مربوطه تا چه میزان توانایی تبیین نقش‌ها، وظایف و تکالیف سازمانها، در چارچوب‌های مهم نظارتی-عملیاتی قبل، حین و بعد از حادثه را داراست. آیا این توانایی نظری توانسته در روند اداری و حقوقی جامه عمل بپوشد و اگر نه دلیل این عدم توانایی چیست و راه برون رفت از آن کدام است. در گزارش پیشرو ابتدا به موضوع شاخه‌های متعدد مرتبط با وزارت راه و شهرسازی پرداخته شده است. تکالیف و وظایف این وزارت خانه در بخشهای مسکن و ترابری به ترتیب در سه مرحله، قبل، حین و بعد از حادثه مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش‌های گوناگون سعی بر آن شده تا با مراجعه و بررسی قوانین و مقررات مربوطه و پاسخهای واصله از نهادهای مرتبط به آسیب شناسی خلاءهای قانونی و کارکردی موجود پرداخته شود. هر چند که تعدد و ابهام مقررات نظری پاسخگویی مجدانه نهادهای مرتبط درگیر را می‌طلبید لکن پاسخ‌های مجمل و البته بسیار دیر هنگام این نهادها خود نه تنها گره‌گشا نشد که گاه باعث تشدید ابهام گردید. پاسخ نهادهای مسئول در برابر پرسش‌های مطرح شده خود به تنهایی گواه این است که این نهادها هیچ‌گونه اطلاع‌جامعی از تکالیف و وظایف خود نداشته‌اند تا جایی که به طنز می‌توان گفت در بروز این خسارات آنچه بیش از همه اثر گذار بوده خود سیل بوده است چرا که بر اساس پاسخ‌های واصله و بحمدالله تمام دستگاه مربوطه به همه وظایف خود به دقت اشراف و اعمال داشته‌اند.

از اهداف اصلی وزارت راه و شهرسازی در حوزه زمین و مسکن راهبری تحقیقات ساختمانی بمنظور ایمن سازی ساختمانها در قبال حوادث طبیعی و استفاده بهتر از منابع و مصالح محلی و افزایش کیفیت مصنوعات ساختمانی است که مبین تکالیفی هم چون: تهیه معیارها، ضوابط و آئین نامه‌های شهرسازی و ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران / نظارت بر فعالیتهای شهرسازی بخش خصوصی از حیث رعایت معیارها و ضوابط شهرسازی / نظارت بر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرحهای تفصیلی و همچنین نظارت بر اجرای مراحل مختلف طرح‌های مذکور / نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمانها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری با هدف ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمانها و شهرها و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور / راهبری تدوین موازین، استاندارد ها و مشخصات فنی و مقررات ملی برای ساختمان ها و مسکن در چارچوب برنامه و راهبری تحقیق و بررسی مسائل مربوط به ساختمان و مصالح ساختمانی و نیز راهبری تهیه استانداردهای لازم برای مصالح ساختمانی / ارائه خط مشی و نظارت بر چگونگی تامین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به ویژه مسکن گروههای کم درآمد و روستائیان / راهبری تدوین اصول و قواعد فنی مقررات ملی ساختمان

گزارش ملی سیلاب‌ها

برای آن شخصیت حقوقی حقوق عمومی می باشد. اهم دیگر اهداف وزارت راه و شهرسازی تامین راه های کشور اعم از زمینی (راه و راه آهن) ، دریائی، هوائی و اداره امور ترابری و پی ریزی سیاست جامع هماهنگ برای آن و ایجاد توسعه، تجهیز، گسترش و نگهداری تاسیسات زیربنائی با توجه به مقتضیات توسعه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و دفاع ملی می باشد که موجد وظایف کارکردی از قبیل: احداث و نگهداری راه ها، راه آهن، بنادر و فرودگاه ها/ تهیه معیارهای لازم برای نگهداری تاسیسات زیربنائی با توجه به مقتضیات و پیشرفت های وسائل ترابری / طبقه بندی کلیه تاسیسات زیربنائی و تعیین مشخصات فنی و مهندسی آنها و تعیین تشکیلات که باید از هر یک از آنها نگهداری نمایند/ تعیین مشخصات مجاز وسائل ترابری در بهره برداری از تاسیسات زیربنائی ترابری/ ایجاد و نگهداری از خطوط پایگاه های مواصلاتی اختصاصی زمینی، دریائی و هوائی با توجه به برنامه ها و نیازمندی های ترابری کشور برای آن وزارتخانه شده است. ماحصل آنچه در پیش می آید در بخش حمل و نقل ریلی را شاید بتوان این گونه تصویر کرد که در بخش نظام حقوقی ایران با سه چالش مهم روبه روست. نخست در زمینه قانونگذاری و تبیین مقررات آن چه مشهود است این که این نظام لااقل بر اساس قوانین و مقررات بررسی شده دارای یک چشم انداز جامع در خصوص ایمنی و حمل و نقل ریلی نیست. دوم این که همین مقررات متعدد خود ساختار منسجم اجرایی را دارا نیست و سوم این که مقررات مذکور از تجربه های اول قانونگذاری تا مصوبات اخیر فاقد یک نظام مندی حرفه ای برای اجرا، نظارت نهایی و قاطع است. در سرتاسر این الزامات قانونی تنها به چند نکته در خصوص ایمنی ریل ها پرداخته شده است. حفظ حریم ریل و مراقبت از بستر رودخانه های بالادست و پایین دست و ... شاید اصول مهمی در خصوص ایمنی ریل ها تلقی گردد اما به تنهای پاسخگوی نیاز مهم تبیین مقررات ایمنی نیست. این ضعف در تبیین اصول ایمنی خود در گزارش واصله از شرکت راه آهن که به بررسی موارد خسارت دیده در سیستم ریلی می پردازد ذکر شده است. عدم کفایت دبی خروجی پل ها، در نظر نگرفتن شرایط توپوگرافی حین احداث دو علت عمده ورود خسارت بود هرچند که بر اساس گزارش واصله همان اصول ایمنی که تبیین شده بود نیز از قبیل کنترل بستر و حریم ها به علت عدم قوه نظارتی باعث خسارت فراوان گردید.

وزارت راه و شهرسازی در نظام حقوقی - اداری ایران اجرای سیاست های تنظیمی مرتبط با "زمین، ساختمان، راه و ترابری(حمل و نقل)" را به منظور رسیدن به اهداف عالیه نظام سیاسی بر عهده دارد. از یک سو، تمشیت و تنظیم اشغال اراضی کشور توسط اشخاص حقوقی و حقیقی از وظایف حاکمیتی دولت قلمداد می شود که از طریق بازوان اجرایی خود که همان وزارتخانه ها و سایر نهادهای ذی صلاح است به منصف ظهور می رسد که متولی امر مزبور وزارت راه و شهرسازی قلمداد گردیده است و از سویی دیگر تدوین، ارزیابی، نظارت و پایش مستمر و کارآمد بر اجرای ضوابط و دستورالعمل های نظام فنی و اجرایی کشور برای احداث، ایمنی، نگهداری و بهره برداری از زیرساخت و تاسیسات حمل و نقل جاده ی و ریلی، از دیگر تکالیف قانونی وزارت خانه اخیر الذکر ملحوظ نظر قرار گرفته است.

از اهداف اصلی وزارت راه و شهرسازی در حوزه زمین و مسکن راهبری تحقیقات ساختمانی بمنظور ایمن سازی ساختمانها در قبال حوادث طبیعی و استفاده بهتر از منابع و مصالح محلی و افزایش کیفیت مصنوعات ساختمانی است که مبین تکالیفی هم چون: تهیه معیارها، ضوابط و آئین نامه های شهرسازی و ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران / نظارت بر فعالیتهای شهرسازی بخش خصوصی از حیث رعایت معیارها و ضوابط شهرسازی/ نظارت بر تهیه طرح های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرحهای تفصیلی و همچنین نظارت بر اجرای مراحل مختلف طرح های مذکور/ نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمانها و طرح های شهرسازی و عمرانی شهری با هدف ایمن سازی و مقاوم سازی ساختمانها و شهرها و در چارچوب نظام فنی و اجرایی کشور / راهبری تدوین موازین، استاندارد ها و

مشخصات فنی و مقررات ملی برای ساختمان‌ها و مسکن در چارچوب برنامه و راهبری تحقیق و بررسی مسائل مربوط به ساختمان و مصالح ساختمانی و نیز راهبری تهیه استانداردهای لازم برای مصالح ساختمانی / ارائه خط مشی و نظارت بر چگونگی تامین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به ویژه مسکن گروههای کم درآمد و روستائیان / راهبری تدوین اصول و قواعد فنی مقررات ملی ساختمان برای آن شخصیت حقوقی حقوق عمومی می باشد. بنابراین اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری ترسیم شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی(نهادی ملی)، شهرداری(نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان(نهادی صنفی) تجسم یافته است، وزارتخانه صدرالتوصیف به عنوان نماینده دولت(حاکمیت) در این بخش، چه از منظر کلان سیاست‌گذاری و چه از بعد نظارت‌عالیه بر اجراء، از نقش حائز اهمیتی بهره مند می باشد.

اهم دیگر اهداف وزارت راه و شهرسازی تامین راه‌های کشور اعم از زمینی (راه و راه آهن) ، دریائی، هوائی و اداره امور ترابری و پی ریزی سیاست جامع هماهنگ برای آن و ایجاد توسعه، تجهیز، گسترش و نگاهداری تاسیسات زیربنائی با توجه به مقتضیات توسعه اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و دفاع ملی می باشد که موجد وظایف کارکردی از قبیل: احداث و نگاهداری راه‌ها، راه آهن، بندر و فرودگاه‌ها/ تهیه معیارهای لازم برای نگاهداری تاسیسات زیربنائی با توجه به مقتضیات و پیشرفت‌های وسائل ترابری / طبقه‌بندی کلیه تاسیسات زیربنائی و تعیین مشخصات فنی و مهندسی آنها و تعیین تشکیلات که باید از هر یک از آنها نگاهداری نمایند/ تعیین مشخصات مجاز وسائل ترابری در بهره‌برداری از تاسیسات زیربنائی ترابری/ ایجاد و نگاهداری از خطوط پایگاه‌های مواصلاتی اختصاصی زمینی، دریائی و هوائی با توجه به برنامه‌ها و نیازمندی‌های ترابری کشور برای آن وزارتخانه شده است.

اواخر اسفندماه ۱۳۹۷ سازمان هواشناسی کشور پیش‌بینی ورود سه سامانه بارشی پرفشار و قوی را از تاریخ ۲۶ اسفند آن سال تا ۱۷ فروردین ۹۸ می‌نماید که منجر به وقوع سیلاب، آب‌گرفتگی و بارش برف در مناطق مرتفع می‌گردد. مبنای سیل ۹۸ از میان انواع سیلاب (سیل ناگهانی، سیل رودخانه‌ای، سیل ناشی از ذوب برف، سیل دریایی) در دسته سیل ناگهانی (Flash Flood) قرار گرفته شد پس پر واضح است که طبق تعاریف این نوع سیلاب‌ها معمولاً در فصل بهار و تابستان ناشی از عکس‌العمل سریع هیدرولیکی حوزه نسبت به بارش شدید است و به دلیل ماهیت غافلگیرکننده این نوع سیلاب، منجر به خسارت‌ها قابل توجهی می‌شود. با این حال براساس آمارهای اعلامی وزارت راه و شهرسازی طی نامه شماره ۴۷۴۵۲/۹۵۰ مورخ ۱۳۹۸/۴۰/۰۹ میزان برآورد اولیه خسارات سیلاب‌های سال ۹۸ بالغ بر ۱/۷۸۷/۰۰۰ ریال بوده است که به ترتیب ساختمان و تاسیسات ۵۵۰۰ متر مربع راه‌های دسترسی ۷۰ کیلومتر زیرساز و ابنیه فنی ۶۰ کیلومتر و خط ریلی ۵۱ کیلومتر بیشترین درصد تخریب و آسیب را متحمل گردیده‌اند. خساراتی از جنس شستن جاده و خط آهن، زیر آب رفتن سطح جاده یا خط آهن، آب‌شستگی، کج شدن و نشست پایه پل، واژگونی پل، تخریب سازه پل، خاکریز، آبرو، دیوار حائل و دیگر اجزای وابسته، تخریب روسازی جاده و بالاست، مدفون شدن سطح جاده و پل توسط رسوبات، قطع جاده توسط رودخانه و زیان‌های وارده بر وسایل نقلیه، آب‌گرفتگی تونل و زمین لغزش‌ها و رانش‌های زمین که تخریب تجهیزات کنترلی و ایمنی راه را به همراه داشت. لازم به ذکر است در این فاجعه نایبستی از عوامل موثری نظیر: دخل و تصرف غیرمجاز در بستر و حریم کیفی و کمی رودخانه‌ها، آبراهه‌ها، نهرها و مناطق پائین دست سدها، حاشیه دریاها و دریاچه‌ها/ احداث اماکن مسکونی و تجاری در مسیرها / عدم رعایت اصول شهرسازی و همچنین رعایت نشدن قوانین و مقررات در ساخت و ساز ساختمان‌ها (من جمله مبحث ششم مقررات ملی ساختمان)/ ایجاد اراضی کشاورزی/ احداث سازه‌های تقاطعی نامناسب (پلها -آبروها) و عدم توجه به دستورالعمل‌ها و ضوابط مربوطه/ برداشت بی‌رویه مصالح از بستر رودخانه/ غفلت از ایمنی زیرساخت‌ها در مقابل حوادث طبیعی که ناشی از استهلاک زیرساخت‌ها، اشتباهات طراحی، اشکالات در اجراء و نحوه نگهداری می‌باشد تغافل ورزید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در بندهای پیش رو وظایف قانونی وزارت راه و شهرسازی در دو حوزه زمین، ساختمان و راه، ترابری (حمل و نقل) در سه مقطع زمانی پیش، حین و پس از وقوع حادثه طبیعی سیل پرداخته شده است و سعی بر آن گردیده که ضمن نگاه توصیفی - تحلیلی به مسائل مستحدثه در قسمت پیشنهادات رویکرد تجویزی این گزارش نیز به منصفه ظهور برسد.

۲-۱۵-۲- وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی پیش از وقوع حادثه

الف. زمین و ساختمان

اساساً همواره سهم عظیمی از سرمایه های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و... صرف پروژه های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می شود که برای بهره برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در حقیقت بیان کننده انتظارات گسترده نظام قانونگذاری کشور به نمایندگی آحاد جامعه، از تک تک افراد و نهادهایی است که به نحوی در این امر خطیر دخالت دارند. این قانون علاوه بر تبیین یک تشکیلات منسجم و دارای مسئولیت برای متخصصان مرتبط با رشته ساختمان و پیش بینی استفاده بهینه از توان کارگران ساختمانی دارای مهارت فنی، در ماده ۳۳ خود، لزوم تدوین، آموزش و کنترل مقررات ملی ساختمان را به عنوان مجموعه اصول و قواعد فنی که با رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره برداری و نگهداری ساختمان ها موجب اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی خواهد شد، یادآور شده و حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آنها و حدود اختیارات و وظایف سازمان های عهده دار کنترل و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث را به موجب آئین نامه هایی دانسته که به وسیله وزارت خانه های مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی) و کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید که مجموعه این اصول و قواعد فنی و آئین نامه کنترل و اجرای آنها مقررات ملی ساختمان را تشکیل می دهند. مسئول اجرای قوانین و مقررات مرتبط با ساخت و ساز، با استناد به ماده ۳۵ قانون وزارت راه و شهرسازی است: "مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان ها و طرح های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود." در راستای اعمال این نظارت است که اولاً، شهرداری ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک ها و شهرستان ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط مقررات شهرسازی موظفند در صورت درخواست، حسب مورد اطلاعات و نقشه های فنی لازم را در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی (راه و شهرسازی) قرار دهند و در صورتی که وزارت یاد شده به تخلفی برخورد نماید با ذکر دلایل و مستندات دستور اصلاح یا جلوگیری از ادامه کار را به مهندس مسئول نظارت و مرجع صدور پروانه ساختمانی ذیربط ابلاغ نماید و تا رفع تخلف، موضوع قابل پیگیری است (ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و ثانیاً، وزارت مذکور با انتشار اعلامیه و اطلاعیه ها، آگاهی های لازم را به افراد جامعه خواهد داد (ماده ۳۳ آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان). به همین جهت مقنن مقرر می دارد: "کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان ها و دستگاه های دولتی و غیر دولتی می توانند در هر موردی که با تخلف مواجه شده یا احتمال تخلف از ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان می دهند، شکایت یا اطلاعات خود را به وزارت مسکن و شهرسازی در تهران و سازمان مسکن و شهرسازی در استان ارسال یا تسلیم

گزارش ملی سیلاب‌ها

نمایند" (ماده ۳۶ آیین نامه اجرایی مزبور) و وزارت مسکن و شهرسازی (وزارت راه و شهرسازی) یا سازمان مسکن و شهرسازی استان، ساختمان‌ها را رأساً به صورت کنترل نمونه‌ای، سرزده و موردی یا پس از دریافت شکایت مورد رسیدگی و بازرسی قرار می‌دهد، که در صورت احراز تخلف از مقررات مذکور در مواد (۳۴) و (۳۵) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و دیگر مواد مرتبط، با ذکر دلایل و مستندات، دستور اصلاحی یا جلوگیری از ادامه کار را به شهرداری‌ها و مراجع صدور پروانه ساختمانی و مهندس مسئول نظارت ذیربط ابلاغ می‌نماید (ماده ۳۷ آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و به دلیل اهمیت و تاثیرگذاری وزارت راه و شهرسازی در برابر تخلفات ساختمانی است که ماده ۸۹ آیین نامه اجرایی بیان می‌دارد: "شورای انتظامی استان مکلف است به شکایات و اعلانات وزارت مسکن و شهرسازی در مورد تخلفاتی که از اجرای مواد (۳۴) و (۳۵) و سایر مواد قانون و آیین نامه اجرایی آن روی داده، خارج از نوبت و حداکثر ظرف یک ماه رسیدگی و اعلام رأی نماید".

از سویی دیگر، مقررات ملی ساختمان مجموعه ضوابطی است که به عنوان یک مبنای حداقل باید در طراحی، اجرا و نگهداری ساختمان توسط طراحان، اجراکنندگان و بهره‌برداران رعایت شود. این ضوابط بر هر گونه عملیات ساختمانی نظیر تخریب، نوسازی، تغییر کاربری، توسعه‌بنا، افزایش یا کاهش طبقات، جابجایی، تعمیر اساسی، بهره‌برداری و نظایر آن حاکم است و دارای اصول مشترک و متحدالشکل در سطح کشور است که به این اعتبار به آن مقررات ملی اطلاق می‌شود. از مهم ترین الزامات موجود در مقررات ملی ساختمان، فصل ششم (بار سیل) مبحث ششم (بارهای وارد بر ساختمان) می‌باشد که تماماً و مستقیماً در بازه زمانی طراحی، ساخت و نظارت بر ساخت و ساز لازم‌الاتباع بوده که در با عنوان "کلیات، تعریف و الزامات و بارهای طراحی" و با توجه به گستردگی و تنوع اقلیم آب و هوایی کشور ایران در ویرایش سوم، مصوب سال ۱۳۹۲، به آن مقررات اضافه گردیده است.

از دیگر وظایف اساسی وزارت راه و شهرسازی "ارائه خط مشی و نظارت بر چگونگی تامین نیازهای اقشار مختلف به مسکن به ویژه مسکن گروه‌های کم درآمد و روستائیان" است که در این راستا به استناد ماده ۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و در اجرای مفاد تفاهم نامه ی بین شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان، وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در خصوص ساماندهی طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و ساز روستایی در تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۳۰ منعقد گردیده است که از تاریخ ابلاغ لازم‌الاجرا می‌باشد و وزارت راه و شهرسازی یکی از ارکان اصلی این شیوه نامه می‌باشد. ماده ۱۰ (کنترل مضاعف، نظارت عالیه) تفاهم نامه فوق اشعار می‌دارد: "کنترل مضاعف نحوه انجام خدمات مهندسی در ساخت و سازهای روستایی بر عهده بنیاد استان می‌باشد و در اجرای ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان ادارات کل راه و شهرسازی نیز بر عملکرد بنیاد استان و سایر تشکلات که ذکر نام گردید همچنین کلیه ساخت و سازها در محدوده روستاها نظارت عالیه داشته و گزارش‌های فصلی از کمیت و کیفیت ساخت و ساز روستایی را تهیه و به وزارت راه و شهرسازی ارسال می‌نمایند".

با عنایت به وظیفه اساسی وزارت راه و شهرسازی در خصوص تعیین حریم ساخت و ساز از طریق مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که شامل: نظارت بر تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح‌های تفصیلی و همچنین نظارت بر اجرای مراحل مختلف طرح‌های مذکور / تهیه معیارها، ضوابط و آئین نامه‌های شهرسازی و ابلاغ مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول و ارشاد و راهنمایی دستگاه‌های مربوط در مورد مسائل ناشی از اجرای طرح‌های جامع شهری و پیشنهاد ایجاد شهر و شهرک غیر روستایی در خارج از محدوده قانونی و حریم شهرها جهت تصویب به شورای عالی شهرسازی می‌باشد بایستی این وزارت خانه را مرجع ذی صلاح دانست که ضمن یکسان سازی برنامه‌های شهرسازی در راستای صیانت از حقوق عامه شهروندان از محیط زیست سالم در پی تنظیم، اجراء و نظارت بر شیوه‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی- جغرافیایی و طرز زندگی و مقتضیات محلی می باشد که در این راستا طی نامه شماره ۹۳۸۴۶/۱۱۰/۰۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۳۱ وزارت راه و شهرسازی اعلام داشته است شورای عالی شهرسازی و معماری ایران هم در مصوباتی عام نظیر: "مصوبه ضوابط و نحوه تعیین عرض بستر و حریم رودخانه ها، انهار طبیعی و مسیل های واقع در شهرها و حریم استحفاظی آنها" مصوب سال ۱۳۷۰ و... به موضوع سیلاب رودخانه ها، انهار طبیعی و مسیل های واقع در محدوده و حریم شهرها و رعایت پهنه سطوح آبی طبیعی و مصنوعی نظیر دریاچه ها، تالاب ها، رودخانه ها مخازن سدها و حرائم کیفی و کمی آنها در طرح های توسعه و عمران شهری پرداخته است و هم در مصوبات موردی هم چون: "ضوابط کاربری و احداث ساختمان در حوزه آبریز سد طالقان" مصوب سال ۱۳۷۱ یا " طرح ویژه آبخیز سد کرج" مصوب سال ۱۳۸۵ و... موضوع سیلاب ها و رعایت حرائم کمی و کیفی اعلام شده از سوی وزارت نیرو و آلودگی های زیست محیطی را ملحوظ نظر قرار داده است مضافا در کلیه جلسات مربوط به فرایندهای بررسی و تصویب طرح های توسعه و عمران شهری (اعم از جامع و تفصیلی) و یا طرح های ناحیه ی و یا سایر طرح های موضعی و یا موضوعی نظیر طرح جامع منطق نمونه گردشگری نماینده حوزه وزارت نیرو حضور داشته و بر رعایت بستر و حریم رودخانه ها و مسیل ها در اسناد و نقشه های طرح های فوق الذکر نظارت دقیق دارند هم چنین توسط دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از دفتر برنامه ریزی کلان آب و آبفا وزارت نیرو جهت تعیین حد بستر و حریم های کمی و کیفی رودخانه ها و مسیل ها استعمال مجدد صورت می گیرد تا حد بستر و حریم رودخانه ها و مسیل ها در نقشه های ابلاغی طرح ها لحاظ گردد بر این اساس مشاورین ذی صلاح تهیه کننده طرح های توسعه و عمران شهری و ناحیه ی در رابطه با جانمایی مناطق مسکونی و تعیین جهت رشد و توسعه شهرها در این طرح ها با استعلامات بعمل آمده از مراجع مذکور برنامه ریزی و اقدام می نمایند.

بنابراین با توجه به این امر که اساسا در محیط های شهری امروزی، یکی از جلوه های صیانت از حق حیات، به عنوان بدیهی ترین و اساسی ترین حق فطری بشری، حمایت از امنیت جسمی و ایمنی و سلامت عمومی است و بناها و ساختمان های موجود بایستی محلی امن در برابر سوانح و بلایای طبیعی از قبیل سیل بوده تا تک تک افراد جامعه با آسایش خاطر و فارغ از هرگونه نگرانی نسبت به حیات جسمانی، بتوانند پیگیر حقوق شهروندی و انجام تکالیف قانونی خود باشند. می توان اظهار داشت، اهم وظیفه و صلاحیت متولیان و مجریان امور عمومی در بخش ساختمان و شهرسازی، در راستای عینی سازی اهداف فوق با کارویژه های مقرر گذاری، اجراء و نظارت های پیشینی و پسینی بر آن معنا می یابد. حال بایستی این موضوع مورد تدقیق و بررسی قرار گیرد که با توجه به احداث اعیانی ها و ابنیه هایی ما قبل سال ۱۳۹۲ و عدم شمول دامنه اجرایی قوانین و مقررات فوق الذکر در زمان ساخت آن، آیا بایستی مسئولیتی برای وزارت راه و شهرسازی برای ایمنی ساختمان های مذکور در برابر سوانح و بلایای طبیعی از جمله سیل در نظر گرفت؟ یا این که، صرفا اشخاص حقیقی و حقوقی متمتع را دارای وظایف و تکالیف دانست؟ آیا نمی توان با عنایت به مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان تعامل و همکاری وزارت راه و شهرسازی با بهره برداران را در ایمنی ساختمان هایی که مواجه با سوانح و بلایای طبیعی از قبیل سیل می باشند لازم و ضروری محسوب نمود؟ هر تحلیل و نگاه نقادانه ی بر روی اصول و پایه های بنیادینی استوار و قوام پیدا می کند. در تحلیل حقوقی نیز اصول اساسی وجود دارد که رعایت آنها پایایی و پویایی نظام حقوقی را در پی خواهد داشت. نظام حقوقی که غایت القواء آن بایستی صیانت از حقوق و آزادی های بنیادین شهروندان، نظیر حق بر داشتن امنیت خاطر از حیاتی ایمن و بی خطر، در راستای حمایت از منفعت و خدمت عمومی و آسایش و سلامت عامه افراد ملت باشد. یکی از بدیهی ترین اصول بنیادی کاربردی در تحلیل حقوقی " اصل عدم تاثیر قوانین و مقررات بر حقوق و تکالیف اشخاص تا پیش از اجرای آن یا عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات " است. اهم اثر این اصل، حفاظت از حقوق مکتسبه افراد و ایجاد مانع و رادع در تضییق و تحدید حقوق و

آزادی‌های بنیادین شهروندان است. داشتن قدمتی به درازای تاریخ بشر، منطبق بر سیره عقلاء و خرد ناب آدمی، ابتناء بر سنن دینی- مذهبی و استنتاج از متون مدرن حقوق بشری از امتیازات این اصل شالوده افکن می باشد. محمل قانونی اصل عطف بماسبق نشدن قوانین و مقررات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را بایستی در قانون اساسی (اصل ۱۶۹)، قانون مدنی (ماده ۴)، قانون مجازات اسلامی (ماده ۱۰) و دیگر قوانین و مقررات دانست. قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین نامه اجرایی آن و مقررات ملی ساختمان و دیگر مقرره‌های مرتبط با آن در پیرایه بند اصل فوق تحلیل می شود. تحلیلی که میرهن این امر است که با توجه به فاصله زمانی چندین ساله یا دهه‌ی بین احداث ابنیه‌های سیل زده با تدوین و تصویب و اجرا قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مقررات ملی ساختمان نمی توان الزامات قانونی مقرر در قانون و مقررات مزبور را بر آنها بار نمود و دامنه اجرایی آنها را با تفسیر موسع به ساختمان‌های پیش از وضع و اجرا سرایت داد و آن مستحذات را شامل مقرره‌های مربوط به ایمنی ساختمان به ویژه در برابر سیل قرار داد. بنابراین قوانین ناظر بر وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی را بایستی مرعی و مجری به ساختمان‌های پس از این قوانین و مقررات دانسته و نوعی نظارت پیشینی و نه پسینی، برای این وزارتخانه در نظر گرفت. از دیگر سو، برخی از سازه‌های استان‌های سیل زده ایران تاریخی چندین ساله دارد که با لحاظ مطالب فوق تنها در ۶ سال اخیر ابنیه‌های احداث شده را می توان در صورت رعایت کامل و بدون خدشه الزامات قوانین و مقررات ساخت و ساز، ایمن و مطمئن در برابر سیل دانست. شاید با اغماض بتوان گفت در مورد ساختمان‌هایی که پس از تصویب مبحث مذکور احداث شده‌اند، دغدغه کمتری وجود دارد و آنچه محل نگرانی است بناها و ساختمان‌های بلندی است که پیش از تصویب مبحث ششم مقررات ملی ساختمان ساخته شده‌اند، چرا که ضوابط ایمنی در آنها کمتر رعایت شده است. برای رفع این خلاء و کاستی و در راستای بند ۳-۱-۲-۲ مبحث سوم مقررات ملی ساختمان که وزارت راه و شهرسازی را مکلف نموده است، برای بناهایی که پیش از ابلاغ این مقررات احداث شده و امکان تطبیق با ضوابط را ندارند مقررات لازم را تدوین نماید، شورای تدوین مقررات ملی ساختمان به تدوین مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان می پردازد. هدف از مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) ارائه حداقل ضوابط و مقرراتی است که با رعایت آنها شرایط ایمنی، قابلیت بهره‌برداری مناسب، بهداشت، آسایش ساکنین، بهره‌دهی مناسب و پایانی ساختمان‌های موضوع این مبحث فراهم می‌شود. در واقع، ساختمان یک سرمایه ملی است و عدم کنترل‌های لازم پس از ساخت آن، خسارت‌های جبران ناپذیری بر اقتصاد هر کشور برجای می‌گذارد. اجزای ساختمان شامل بخش‌های مختلف معماری، سازه، تاسیسات برقی و تاسیسات مکانیکی در طول عمر مفید خود، بر اثر عوامل ناشی از شرایط جوی و خطرات طبیعی مانند زلزله، سیل و طوفان، قصور در نگهداری، بهره‌برداری نامناسب، عدم کنترل و بازرسی‌های ادواری از شرایط بهره‌برداری تاسیسات برقی و مکانیکی و پایداری قطعات نما و سایر اجزای الحاقی ساختمان، عدم کنترل شرایط پی، خاک زیر شالوده و دیوارهای بناهایی که در مجاورت ساختمان‌های در حال ساخت یا تجدید بنا هستند، ممکن است دچار فرسودگی زودرس و از دست دادن عملکرد صحیح خود از نظر ایمنی و بهداشت شوند. از این رو برای نگهداری از ساختمان و اجزای آن نیاز به تدوین و ترویج ضوابط و مقرراتی است تا بر اساس آن، اشخاص ذیصلاحی که در این مبحث تعیین شده‌اند، بتوانند عملکرد صحیح ساختمان را در طول عمر مفید آن کنترل نموده و در صورت نیاز اقدام به تعمیر یا تقویت اجزای آسیب دیده نمایند. اما چرا این امر تحقق نیافت و منجر به فاجعه‌ی ملی در بعد مادی و معنوی شد؟ برای پاسخ به این سوال باید به ۲ نکته اشاره داشت.

۱. ضوابط و الزامات این مقررات برای نگهداری تمامی ساختمان‌های مسکونی، غیر مسکونی و کلیه اجزای تشکیل دهنده آن کاربرد داشته و به تعریفی از مالکان (۱-۳-۱-۲۲)، مستاجران (۲-۳-۱-۲۲)، بهره‌برداران (۳-۳-۱-۲۲)، ساکنان (۴-۳-۱-۲۲) و مسئول نگهداری ساختمان (۵-۳-۱-۲۲) ساختمان‌های موجود و ضوابط اداره کردن (۲-۲۲) و نحوه اجرای مقررات (۳-۲۲ تا ۱۰-۲۲) می

گزارش ملی سیلاب‌ها

پردازد. الزامات این مبحث تا آنجایی که برای تامین سلامت عمومی، ایمنی، رفاه و سکونت مردم و نگهداری ساختمان‌ها لازم است باید اجرا شود. ساختمان‌ها و املاک موجود که مطابق با الزامات این مبحث نیست باید به گونه‌ای تغییر یا اصلاح شوند که حداقل سطح بهداشت و ایمنی مورد نظر این مبحث را تامین کند. حتی در حالت‌های خاص که بخش‌های مختلف این مقررات، الزامات متفاوتی را ایجاد کند، بایستی محدود کننده ترین آن‌ها ملاک عمل قرار گیرد که این امر، مبرهن اهمیت و تاثیر گذاری الزامات فوق می باشد (شماره ۲۲-۲-۱، کلیات). در غالب مواقع افرادی مسئول اجرای مقررهای مزبور شده اند که یا فاقد حداقل تخصص و صلاحیت های فنی - علمی لازم در ساختمان و مراقبت و نگهداری از آن می باشند یا اگر دارای این معلومات هستند سطح آن بسیار کم و قليل است و هم چنین نمی توان از ذی نفع بودن مالکان، مستاجران، بهره برداران و ساکنان ساختمان در حفظ وضعیت موجود و عدم تغییر در سازه ها چشم پوشی کرد. از طرف دیگر، سرپیچی و تخلف از اجرای الزامات مبحث مزبور برای هر شخص حقیقی یا حقوقی غیرقانونی بوده و تخلف محسوب می شود (شماره ۲۲-۲-۱۲) و هر شخصی که ابلاغیه و یا حکم تخلفی که صادر شده است را نادیده بگیرد به عنوان متخلف از قانون شناخته شده و مورد پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت (شماره ۲۲-۲-۱۲-۳). نه تنها مقررهای مزبور فاقد هرگونه تدابیر عملی، ضمانت اجراهای کاربردی و رویه های کارکردی می باشد بلکه نسبت به سطح معلومات فنی افراد جامعه در زمینه مراقبت و نگهداری از ساختمان دارای دید حداکثری می باشد و اصل را بر این قرار داده است که تک تک بهره برداران عالم به الزامات قانونی هستند و این آگاهی، مسئولیت ساز برای آنان می شود. درست است "چهل به قانون رافع مسئولیت نیست" و ماده ۲ قانون مدنی بر همین اساس مقرر می دارد: "قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجرا است مگر آن که در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد." اما حضور پر رنگ ذهنیتی تاریخی که ریشه در سنن (ایرانی - اسلامی) قدمایی این مرز و بوم دارد و دال بر مالکیت مطلق افراد بر عرصه و اعیانی خود است، که البته در سده اخیر تلطیف و واقع گراتر شده، و عدم آموزش و ترویج قوانین و مقررات ساختمانی به عامه شهروندان و صرفا مکلف دانستن مهندسین ساختمان، آن هم تا زمان بهره برداری از ابنیه و مستحدثات، از علل عدم تاثیر و نتیجه بخش نبودن این گونه مقررهای است.

۲. شماره ۲۲-۱-۳-۶ مبحث ۲۲ مقررات ملی ساختمان بازرس را شخص حقیقی و حقوقی دانسته است که دارای پروانه اشتغال به کار و صلاحیت لازم از وزارت راه و شهرسازی بوده و بر مبنای قرارداد منعقد با مسئول نگهداری ساختمان مسئولیت بازرسی از ساختمان مطابق الزامات این مبحث را دارد که براساس نوع کاربری ساختمان در ۷ گروه انتخاب می گردند (جدول ۱-۲۲-۱). تا حال حاضر هیچ گونه ساختار اجرایی برای صلاحیت سنجی بازرسان مربوطه، توسط وزارت راه و شهرسازی تعبیه نشده و هم چنان این الزام بسیار مهم قانونی که اساس این مبحث را تشکیل می دهد، مغفول واقع شده است. اساسا ورود هر شخص صلاحیتداری نظیر سازمان نظام مهندسی ساختمان و کارشناسان آن به پایش های متناوب و ادواری در امر مراقبت و نگهداری از ساختمان ها نیاز به هنجارگذاری قانونی از سوی وزارت راه و شهرسازی دارد که این امر تحقق نیافته است.

ب. حوزه راه و ترابری (حمل و نقل)

راه زمینی یکی از سرمایه های ملی و بهترین عامل توسعه اجتماعی و اقتصادی یک کشور می باشد به شکلی که هر چه نسبت به گسترش شبکه راه های یک کشور اقدام گردد در جهت توسعه آن کشور گام برداشته شده است. بر همین اساس بهبود و توسعه ایمنی

شبکه حمل و نقل جاده‌ای در کلیه کشورها به عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌ها و زیرساخت‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی و حتی فرهنگی محسوب می‌شود. در ایران به علت ظرفیت پذیری فوق‌العاده شبکه راه‌های زمینی که بیش از ۹۰ درصد از کل حمل و نقل ملی را ساماندهی می‌کند نقش و جایگاه سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به عنوان یکی از سازمان‌های زیرمجموعه وزارت راه و شهرسازی از اهمیت بیشتری برخوردار است. سازمان مذکور به عنوان متولی نگهداری، بهسازی و ایمن‌سازی راه‌های کشور جایگاه ویژه‌ای از یک نظر در توسعه ملی و افزایش بهره‌وری اقتصادی کشور و از بعد دیگر نقش مهمی در حفاظت از زیست‌آحاد شهروندان در آمد و شد‌های جاده‌ای دارد که در راستای اهداف کلی و راهبردهای کلان بخش حمل و نقل جاده‌ای از قبیل: ارتقاء سطح ایمنی و برقراری تسهیلات امداد رسانی در شاخه‌های مختلف حمل و نقل و مضافاً حذف گلوگاه‌های محدودکننده سرعت، ظرفیت و ایمنی و بکارگیری فناوری مطلوب با هدف افزایش بهره‌وری و ظرفیت بایستی تکالیفی هم چون:

۱. تهیه و ابلاغ دستورالعمل‌های فنی و اجرایی جهت نگهداری راه‌ها، ابنیه فنی و ساختمان‌های مربوط به راه
 ۲. احداث، بهره‌برداری، توسعه و نگهداری ابنیه و تاسیسات مورد نیاز جهت استفاده بهینه از راه و ارائه خدمات مناسب راهداری
 ۳. تهیه و تدوین ضوابط و استانداردهای راه‌ها و تعیین میزان حریم راه و بررسی طرح‌های تاسیساتی، روشنایی، احداث تونل‌ها و سایر عملیات مورد نیاز و نظارت بر نحوه اجرای طرح‌های مذکور را برای سازمان صدرالاشاره مدنظر قرار داد.
- از سویی دیگر نظر به اهمیت ساخت زیرساخت‌ها شرکت ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل عهده‌دار و متولی ساخت راه در کشور شد که معاونت ساخت و توسعه شبکه راه‌ها به عنوان یکی از ۳ معاونت اجرایی این شرکت متولی مطالعات و احداث راه‌های ملی کشور از جمله احداث شبکه بزرگراهی و راه‌های اصلی در کل کشور قلمداد گردیده است و مأموریت اصلی آن ایجاد بستر مناسب (سریع/ روان/ ایمن و ارزان) حمل و نقل جاده‌ای با ساخت و عرضه زیربنای جدید، توسعه و تعریض محورهای مواصلاتی و رفع تنگناهای حمل و نقل جهت پاسخ‌گویی به افزایش تقاضای رو به رشد کشور می‌باشد.
- از دیگر نهادهای مسئول ایمنی جاده‌ای مرکز تدوین مقررات، ایمنی حمل و نقل، پدافند غیرعامل و مدیریت بحران است که از مراکز زیرمجموعه معاونت حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی بوده و دارای وظایف مهم و اساسی در قبال مسئله ایمنی و صیانت از آن در بازه زمانی پیش از وقوع سوانح طبیعی من جمله سیل را دارا می‌باشد که اهم آن تکالیف عبارتند از:

۱. تدوین ضوابط، مقررات و استانداردهای ایمنی حمل و نقل با توجه به قوانین بالادستی و نظارت عالیه بر نحوه اجرای آنها توسط
۲. دستگاه‌های ذی‌ربط، به‌منظور بهبود ایمنی و پیشگیری از وقوع سوانح تا دستیابی به وضعیت مطلوب و بررسی موارد تخلف برای ارائه به مراجع ذی‌ربط
۳. مطالعه و بررسی وضعیت ایمنی شبکه حمل و نقل زمینی کشور و نقاط حادثه‌خیز و ارائه راهکارهای مناسب به منظور پیشگیری از سوانح و ارتقاء ایمنی
۴. تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل مختلف مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب شورای عالی مدیریت بحران کشور
۵. تهیه و تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی با توجه به تغییر اقلیم و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین

گزارش ملی سیلاب‌ها

۶. تدوین برنامه‌های عملیاتی، دوره‌های آموزشی، نظارت بر انجام رزمایش و طرحهای مطالعاتی و اجرایی و پژوهشهای کاربردی سالیانه و میانمدت کارگروه‌های تخصصی، فرعی و استانی حمل و نقل، شریان‌های حیاتی، بلایای جوی و طوفان و آرایه آن به مراجع ذیربط جهت تصویب و تخصیص اعتبارات لازم و تبادل موافقت‌نامه‌های مربوط

۷. پیشنهاد ضوابط مربوط به تعیین سطوح حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث در بخش‌های حمل‌ونقل/ مسکن و شهرسازی و هواشناسی استان

یکی دیگر از طرق مواصلاتی در حوزه ترابری (حمل و نقل) راه آهن می باشد. راه آهن یا ترابری ریلی یک روش ترابری هدایت شده بر روی زمین است که برای قطارها طراحی شده تا بدین وسیله بتوان مسافر و کالا را جابه‌جا کرد. دلایل زیادی وجود دارد که راه آهن مستعد ابتلا به سیل شود بسیاری از بخش های راه آهن در قلمه ها (کنده کاری ها برای عبور راه آهن) و تونل هایی ساخته شده اند که از منطقه اطراف آن پایین تر است خطوط دیگر در زمین های مسطح و کم عمق با زهکشی محدود قرار می گیرند که نمی تواند باران های سنگین را تحمل کند. از سویی دیگر، ساخت و ساز در اراضی نزدیک راه آهن می تواند خطر وقوع سیل را افزایش دهد زیرا باران که قبلا زمین را خیس کرده و در آن نفوذ کرده است می تواند زمین سخت را به حرکت درآورد به همین دلیل برای کمک به جلوگیری از این امور، برنامه های کاربردی توسعه در نزدیکی خطوط راه آهن اعمال تا اطمینان حاصل شود که سیستم های زهکشی مناسب اجرا گردیده است. وقتی آب سیل بالای ریل بالا می رود، قطار ها باید سرعت خود را برای جلوگیری از آسیب به قطار کاهش دهند در صورتی که مسیر دارای یک مسیر ردیابی مستقیم باشد، سیلاب می تواند باعث ایجاد یک اتصال کوتاه و کاهش قدرت قطار شود. این فقط در طی وقوع یک سیل نیست که سفرها می توانند مختل شوند، بلکه پس از بروز سیل نیز اوضاع چنین است. نقاط مسیریابی و تجهیزات سیگنالینگ که بر روی سیم کشی پیچیده و منبع تغذیه تکیه می کنند، می توانند به راحتی در جریان سیل مختل شوند و باید قبل از اینکه قطارها بتوانند دوباره روی مسیر حرکت کنند جایگزین شوند. برآورد اولیه خسارات سیل بهار ۱۳۹۸، موجد سوالات مهمی گردیده است. سوالاتی از این دست که نظام حقوقی ایران و دستگاه های اجرایی مرتبط با آن به ویژه وزارت راه و شهرسازی و شرکت راه آهن در بخش حمل و نقل ریلی تا چه میزان توان سامان دهی به ایمنی راههای ریلی را دارد؟ آیا اقدامات لازم از قبیل: انتقال مردم و تجهیزات به مناطق امن تر/ ارسال موانع با غشا (پرکردنی) و موانع قابل تورم (بادکردنی) / پاکسازی شاخه ها، برگ ها و باقی مانده های ناشی از سیل در حوضچه ها و سیستم های زهکشی که از حرکت روان آب جلوگیری می کنند/ ساخت ایستگاه های پمپاژ در مکان های مستعد سیل و برقراری مداوم آنها در محل که به توانمند سازی پمپاژ آب سیل منجر می شود/ نصب تجهیزات سیگنالینگ در سطح بالاتر در مناطق مستعد سیل در راستای ممانعت از وقوع خسارتهای صورت گرفته است؟ در باب حفاظت و ایمنی خطوط ریلی چه مواردی را در نظام حقوقی ایران می توان یافت که نوعا اقدامات مراقبتی از خطوط ریلی هستند و تاکید آنها از هنگام تاسیس تا پیش از وقوع حادثه می باشد؟

ماده ۵۶ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۵ به وزارت راه و شهرسازی این اختیار و اجازه را داده است که در محدوده شهرها نسبت به جابه‌جایی خطوط ریلی و کاهش حریم آن اقدام نماید و شهرداری‌ها و واحدهای استانی وزارت مذکور را مجاز به ایجاد و احداث خیابان در حریم خطوط جمع‌آوری شده برابر طرحهای جامع و تفصیلی دانسته است. از سویی دیگر ماده یک قانون بزه های راه آهن مصوب ۳۱ فروردین ماه ۱۳۲۰ عنوان نموده است: "هرکس خاک‌ریز، خاک‌بر، پل، تونل، دیوار، سد، امنیه، بالاست، تراورس، ریل، پیچ و مهره ریل، اتصالی ریل، علایم خطر، تیرهای تلفن و تلگراف و سیم‌های آن و وسایل نقلیه راه‌آهن را خراب‌کند و به طور کلی عملی نماید که موجب خروج قطار از خط یا تصادم یا حادثه مهم دیگری شود به حبس

گزارش ملی سیلاب‌ها

جنایی درجه یک از پنج تا پانزده سال محکوم می‌شود و اگر در نتیجه حادثه یک یا چند نفر کشته شود مرتکب محکوم به اعدام خواهد شد... در ماده ۱۳ همین قانون اشعار می‌دارد: "هرکس در حریم راه‌آهن بدون اجازه کتبی بنگاه راه‌آهن ساختمان یا حفاریات و به طور کلی هر دخل و تصرفی نماید علاوه بر اجبار به اعاده محل به صورت اولیه محکوم به تادیه غرامت از ۵۰۰ ریال تا ۵۰۰۰ ریال محکوم خواهد شد. آنچه پیش از اجرای این قانون داخل در حریم بوده در صورتی که راه‌آهن اجازه ابقا آن را ندهد مالک آن ملزم است که آن را از حریم راه‌آهن بردارد و اگر امتناع نماید راه‌آهن آن را برخواهد داشت و یا در صورت موافقت راه‌آهن به بهای عادلانه به راه‌آهن‌واگذار می‌شود حریم راه‌آهن عبارت از ۱۷ متر فاصله به هر یک از دو طرف محور خط می‌باشد". مضافاً در ماده ۱۴، چراندن و نگه داری دام در حریم راه‌آهن ممنوع اعلام و مالکین دامها مسئول خسارت وارده دانسته شده اند و در ماده ۱۵ نیز مقنن آورده است: "تا مسافت کمتر از ۵۰ متر ساختن بناهای دارای سقف پوشالی و خرمن نمودن کاه و علف و مواد زود احتراق ممنوع است و متخلفین به تادیه غرامت محکوم می‌شوند" با بررسی مواد فوق در قانون مارالاشاره می‌توان به حساسیت قانونگذار وقت برای حفظ و مراقب از خطوط ریلی پی برد. این موضوع در دو مبحث اصلی نمود پیدا می‌کند. نخست حفظ و مراقبت از خطوط ریلی که در مواد ۱۳ و ۱۴ نمود پیدا می‌کند و دوم تبیین مفهوم حریم و بایسته های قابل اعمال در حدود حریم که در مواد ۱۴ و ۱۵ بحث می‌شود. نکته مهم این مواد ضمانت اجرای تخلف از آن برای متصدیان حفظ ساختمان و بناهای مربوط به راه‌آهن و آلات فنی است که در ماده ۱۸ آن قانون تبیین گردیده است ذیل ماده مزبور اشاره شده متصدیان فوق که مسئول نگه داری خط و نظارت ساختمانها و به طور کلی مأمور حفظ اموال راه‌آهن اعم از فنی و غیر فنی می‌باشند اگر وظیفه خود را ترک کنند به مجازات یک تا شش ماه حبس محکوم می‌شوند که در ماده ۲۴ قانون فوق به تدوین آیین نامه ی طرز رسیدگی به تخلفات بعمل آمده و مرجع شایسته اشاره نموده است.

قانون ایمنی راهها و راه‌آهن اصلاحی ۱۱ اردیبهشت ۱۳۷۹ دیگر الزامی است که به موضوع ایمنی ترابری ریلی پرداخته است. در این قانون چندین ماده به ایمنی خطوط ریلی اختصاص یافته است مواردی هرچند ناقص که البته رعایت آن می‌تواند تا حدودی موثری از خطرات احتمالی بکاهد لکن از خلل های بارز این قانون می‌توان به عدم وجود تعریفی از ایمنی خطوط ریلی و تعیین مصادیق دقیق آن نام برد و هم چنین تاکید مقنن مجدداً صرفاً در دو حیطه مراقبت از سازه های فنی و عدم تجاوز به حریم محدود می‌نماید. ماده ۶ قانون صدرالاشاره آمده است: "ایجاد مستحذات یا درختکاری و زارعت و یا اقدام به هرگونه حفاری در حریم خطوط ریلی و راه‌آهن بدون مجوز وزارت راه ممنوع است". در ذیل تبصره ۱ این ماده وزارت راه ملکف است با ارایه گزارش به دادسرا اقدام به قلع و قمع مستحذات نماید مضافاً در تبصره ۲ مراجعه به دادگستری توسط اشخاص ذی نفع و رسیدگی خارج از نوبت به دعوای پیش بینی شده است هم چنین تبصره ۴ آن ماده اشاره به تکلیف مأموران وزارت راه و ترابری، راه‌آهن و نیروی انتظامی در مراقبت از خطوط و حریم ریلی دارد و تبصره ۵ به ممنوعیت برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه حداقل تا شعاع ۵۰۰ متری بالادست و یک کیلومتری پایین دست پلهای اشاره می‌نماید. در ذیل ماده ۱۷ قانون صدرالتوصیف احداث هرگونه ساختمان و دیوار کشی و تاسیسات در شعاع ۱۰۰ متری از انتهای حریم خطوط راه‌آهن و کنارگذرهای احداثی وزارت راه بدون اجازه آن وزارت ممنوع می‌باشد و متخلفین بر اساس تبصره ۱ ماده ۶ همین قانون قابل مجازات می‌باشند. لازم به ذکر است در آیین نامه اجرایی تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون موصوف مصوب ۱۷ مرداد ۱۳۸۱، پس از تعریف حریم خطوط ریلی، ایجاد مستحذات موضوع ماده با نظارت عالی وزارت راه و شهرسازی (تبصره ۲) را با رعایت موارد زیر مجاز می‌شمارد: (۱) در فاصله بالای ۲۵۰ متر باشد. (۲) دارای کاربری کشاورزی نباشد و یا در صورت وجود کاربری کشاورزی مالک مجوز لازم را از مراجع ذیربط اخذ نموده باشد. (۳) اراضی واقع در نوار به عرض ۳۰ متر برای راهها و راه‌آهن های کشور از ابتدای محدوده یکصد متری بعد از حریم قانونی راه‌آهن فقط دارای کاربری زیربنایی باشد. و در ادامه

گزارش ملی سیلاب‌ها

ذیل بند ج این بند موارد زیربنایی را احصاء می نماید. نخست: شبکه های خطوط آب، برق، گاز، فاضلاب، نفت، مخابرات و امثال آن. دوم: به منظور افزایش حریم راهها و ایجاد تاسیسات وابسته به آن نظیر پارکینگ با رعایت حقوق مکتسبه تاسیسات زیربنایی صورت بپذیرد. ماده ۸ آیین نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱۷ قانون ایمنی راهها و راه آهن مصوب ۱۷ مرداد ۱۳۸۱ علاوه بر هماهنگی دستگاه های اجرایی با وزارت راه در مورد اقدامات خود که در مجاورت با مسیر خطوط جاده ای و ریلی است، مرجع صالح علمی و فنی جهت رفع اختلاف را سازمان نظام مهندسی استان تعیین نموده است که در این راستا لازم به ذکر می باشد طی بند اول نامه شماره ۳۲۷۳۸/ش م مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۹ سازمان نظام مهندسی ساختمان اعلام می دارد "چنین به نظر می رسد که در موضوع تبصره ۲ ماده ۸ آیین نامه اجرایی تبصره ۳ ماده ۱۷ اصلاحی قانون ایمنی راهها و راه آهن در طول دو دهه گذشته هیچ مورد اختلافی به سازمان نظام مهندسی ساختمان استان ارجاع نشده است" و ضمن بند دوم نامه مارالذکر معاونت امور عمرانی استانداری را به عنوان مرجع حل و فصل این نوع اختلافات پیشنهاد می دهد.

ماده ۷ آیین نامه اجرایی مذکور دستگاههای اجرائی را مکلف نموده است پیمانکاران خود را ملزم سازند که بر اساس هماهنگی های انجام شده با وزارت راه و ترابری عملیات خویش را انجام داده و گواهی وزارت راه و ترابری (ادارات کل راه و ترابری) را بر صحت عملیات ارائه دهند و در ماده ۸ آن اعلام گردیده است در مواردی که اجرای عملیات موضوع این آئین نامه به ناچار باید در حریم راهها و راه آهن های کشور انجام پذیرد ، دستگاههای اجرائی پس از انجام هماهنگی با وزارت راه و ترابری اقدام خواهند کرد و در تبصره ۲ همان ماده به موارد اختلاف میان دستگاههای اجرائی و ادارات کل راه و ترابری در خصوص برآورد خسارت وارده پرداخته که نظر سازمان نظام مهندسی استان ملاک عمل قرار داده است که البته شاید بتوان در ذیل ماده ۱۰ این آیین نامه کارگروه مورد اشاره مرکب از نمایندگان وزارت راه، نفت، نیرو، وزارت ارتباطات، جهاد کشاورزی و کشور را یک دستگاه نظارتی در باره الزامات فوق دانست.

از سوی دیگر در خصوص صیانت از ایمنی ترابری ریلی بایستی به گروه زیر سازی اداره کل خط و سازه های فنی اشاره داشت. این گروه در راستای ساخت و توسعه زیربنای حمل و نقل ریلی کشور متولی نظارت بر ساخت ، تعمیر و نگهداری زیرسازی خطوط ریلی و ابنیه فنی (تونل، دیوار و ترانشه و ...) با اهدافی از نظیر: افزایش ایمنی، کاهش سوانح ، افزایش سرعت، افزایش ظرفیت حمل بار، و در زمینه های: زیرسازی خطوط، تونل، ترانشه و دیوارهای حفاظتی فعال می باشد. شایان ذکر است فعالیت های گروه مارالذکر با هماهنگی سایر دستگاه ها از جمله سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان نظام مهندسی ساختمان کشور می تواند نتایج مثمر ثمری در برابر صدمات بلایای طبیعی به ویژه سیل داشته باشد مع الاسف این امر با عنایت به فقدان اطلاعات کافی در خصوص سوابق اجرایی - عملیاتی گروه زیر سازی اداره کل خط و سازه های فنی در زمینه احداث و حفظ خطوط ریلی با ابهام گستره و پرسش های فراوانی روبه رو است.

۲-۱۵-۳. وظایف و تکالیف وزارت راه و شهرسازی حین و پس از وقوع حادثه

کارویژه وزارت راه و شهرسازی در حین و پس از حادثه سیل را می توان در بستر بحران ایجاد شده و مدیریت آن توسط نهادهای ذیربط مورد مذاقه قرار داد. در این خصوص قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷) در ماده ۲ خود به تشریح مراحل ۴ گانه مدیریت بحران پرداخته و بند ج را به مقابله (انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها؛ تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می شود. عملیات مقابله شامل اطلاع رسانی، هشدارجست وجو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها،

گزارش ملی سیلاب‌ها

مهار آتش، کنترل موارد خطرناک، سوخت رسانی، برقراری جریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.) و بند د را به بازسازی و بازتوانی (بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد) اختصاص داده است. از سویی دیگر، ماده ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، به احصاء اعضاء شورای عالی مدیریت بحران کشور می‌پردازد که وزارت راه و شهرسازی از جمله آنها می‌باشد که در این راستا، چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور در سازمان مدیریت بحران کشور تشکیل و مسئولیت ۳ کارگروه به استناد ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۸) به وزارت راه و شهرسازی سپرده می‌شود که شامل: "کارگروه حمل و نقل، جریان‌های حیاتی، بلایای جوی و طوفان" (بند ۴)، "کارگروه مخاطرات زلزله، لغزش لایه‌های زمین، ابنیه، ساختمان و شهرسازی" (بند ۱۰) و "کارگروه تأمین مسکن" (بند ۱۱) است. هم چنین از دیگر تکالیف قانونی وزارت راه و شهرسازی، پیشنهاد نقش و وظایف دقیق خود در هر کدام از مراحل مدیریت بحران می‌باشد تا با تایید شورای هماهنگی و تصویب شورای عالی مدیریت بحران کشور توسط وزیر کشور (قائم مقام رئیس شورای عالی) برای سیر مراحل قانونی تصویب ارائه شود (ماده ۳ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور) مضافاً مرکز تدوین مقررات، ایمنی حمل و نقل، پدافند غیرعامل و مدیریت بحران آن وزارت خانه نظارت بر اجرای دقیق وظایف و نقش کارگروه‌های فرعی هوایی، دریایی، جاده‌ای، ریلی و بلایای جوی و طوفان و سایر سازمانها و بخشهای ذیربط حمل و نقل و نیز سازمان‌های همکار در مدیریت بحران و تشکیل کارگروه ارزیابی خسارات در استانها و جمع آوری و جمع بندی اطلاعات مربوط به خسارات وارده در بخش حمل و نقل در اثر وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ و اعلام آن به مراکز ذیربط جهت تأمین اعتبارات مورد نیاز و تشکیل کارگروه ارزیابی عملکرد مدیران در مراحل مختلف مدیریت بحران را عهده دار می‌باشد و از سویی دیگر نظارت و ارزیابی بر اقدامات شرکتها و سازمانهای زیرمجموعه حمل و نقل در خصوص مراحل مختلف مدیریت بحران (بوژه آمادگی و مقابله) در مرکز و استانها و ارایه گزارش به وزیر راه و شهرسازی و

انجام امور مربوط به دبیرخانه کارگروه‌های تخصصی حمل و نقل، شریانهای حیاتی، بلایای جوی و طوفان و تهیه گزارش اقدامات انجام شده در هر شش ماه یکبار جهت ارائه به وزیر و سازمان مدیریت بحران کشور از دیگر تکالیف قانونی احصاء شده برای آن مرکز به عنوان ساختاری از وزارت راه و شهرسازی مد نظر قرار گرفته است.

۲-۱۵-۴- راهکارها و پیشنهادات

مسکن و ساختمان و راه و ترابری و زیر ساخت های مربوط به آنها سهم زیادی از سرمایه‌های ملی و توان اقتصادی جامعه را به خود اختصاص می‌دهد و بی‌توجهی به مباحث ایمنی و عدم کنترل‌های لازم پیش و پس از ساخت، خسارت‌های جبران‌ناپذیر اقتصادی و اجتماعی را دربر خواهد داشت. به همین خاطر، تدقیق و توجه به راهکارها و پیشنهاداتی که در راستای اصلاح و رفع نواقص و کاستی های قانونی و ساختاری ارائه می‌گردد، حائز اهمیت می‌باشد.

۱. در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. قوانینی چون قانون نظام مهندسی، نظام صنفی، شهرداری‌ها و تملک آپارتمان وجود دارد که برای مدیریت بحران در امر تأمین ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در

گزارش ملی سیلاب‌ها

برابر حوادث و بلایای طبیعی (سیل) می‌توان به آنها استناد کرد اما وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر سیل که دستگاه‌های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است.

۲. پس از گذشت سالیان متمادی، هنوز به موادی از قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین‌نامه اجرایی آن به‌طور اثربخش پرداخته نشده است. برای نمونه در ماده ۴۰ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان «شورای توسعه نظام مهندسی و کنترل ساختمان» باید در وزارت راه و شهرسازی تشکیل شود که مطالعه و تحقیق برای اصلاح سیستم کنترل در مهندسی ساختمان و گسترش آن در سطح کشور متناسب با امکانات و مقتضیات محلی و ارتقای کیفیت خدمات مهندسی از طریق پیشنهاد اصلاح قوانین و تدوین آیین‌نامه‌ها و... از وظایف این شورا است و می‌توانست و می‌تواند بسیاری از نارسایی‌های قانونی و آیین‌نامه‌ای را بررسی و رفع نماید. البته شورای مذکور در تیرماه سال ۱۳۸۵ با چهار کارگروه تشکیل شد اما به نظر می‌رسد تا به امروز احیای کارویژه‌های اصلی آن به دست فراموشی سپرده شده است، یا در بند و ماده ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان همکاری با مراکز تحقیقاتی و علمی و آموزشی و ارائه مشورت‌های لازم در زمینه‌ی تهیه مواد درسی و محتوای آموزش علوم و فنون مهندسی در سطوح مختلف به وزارت خانه‌های آموزش و پرورش و علوم، تحقیقات و فن آوری از اهم وظائف شورای مرکزی دیده شده که پیگیری و اجرا نشده است.

۳. در بازار املاک و مستغلات ایران، تفاوت آشکار و واقعی بین سازه‌های با کیفیت گوناگون مشهود نمی‌باشد. در این جهت نیاز به ایجاد فرهنگ مطالبه‌گری نسبت به مقاوم بودن و حفاظت ساختمان در برابر حوادث و بلایای طبیعی (سیل) از سوی عموم شهروندان وجود دارد.

۴. امروزه، از نظر قانون، پایان کار یک امتیاز برای ساختمان‌ها است و نه یک الزام قانونی. امتیازی که از طریق آن مالک می‌تواند اسناد تفکیکی بگیرد و به تعهداتش، به‌طور کامل، نسبت به خریداران عمل کند. حل این ضعف قانونی بر عهده نهاد سیاست‌گذاری در امر ساخت و ساز (وزارت راه و شهرسازی) است که باید لوایح لازم را تهیه و به مجلس ارائه دهد. هم‌چنین در مورد ساختمان‌های موجود، لازم است تا قبل از صدور پروانه تغییر کاربری، تأیید شود که کاربری جدید از نظر حوادث و بلایای طبیعی (سیل)، خطرات کمتری نسبت به کاربری کنونی خواهد داشت و یا تطبیق لازم با الزامات کاربری جدید صورت گیرد.

۵. طبق تصویب نامه ۱۲۳۲۷۲/ت ۵۱۰۲۴ هـ - ۱۳۹۳/۱۰/۱۸ هیأت وزیران، الزاماتی برای دستگاه‌های دخیل در امر ایمنی اماکن مقرر شده است، که در این راستا براساس ماده ۳ مصوبه ۱۵۱۲۹/۲۲۱۹/۱۶۰-۲۰-۶-۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر تهران و بند و ماده ۶ اساس نامه سازمان آتش‌نشانی شهر تهران صدور گواهی و شناسنامه‌های ایمنی برای ساختمان‌ها تکلیف شده است. می‌توان از مقررهای فوق استنتاج کرد که برای فروش ملک و انتقال سند رسمی آن فروشنده باید به مالک نوعی گواهی سلامت و ایمنی ارائه کند. بر این اساس بایستی اذعان داشت که در دفاتر اسناد رسمی برای پرداخت پول، عوارض و مالیات سخت‌گیری می‌شود اما الزامی به ارائه گواهی ایمنی سلامت ساختمان وجود ندارد. دفاتر اسناد رسمی بایستی موظف به دریافت گواهی سلامت ساختمان از فروشندگان گردند.

۵-۱. در ساختمان‌های مسکونی، برای اتحادیه املاک و مستغلات این مقرر باید وجود داشته باشد هنگامی که مستاجر خواستار جا به جایی است تا زمانی که گواهی سلامت ساختمان را ارائه ندهد حق انعقاد قرارداد جدید ندارد.

۵-۲. در ساختمان‌های غیرمسکونی، اشخاصی که خواهان پروانه کسب در هر شغلی می‌باشند باید به اتاق صنف مربوطه گواهی ایمنی محلی که قصد انجام کسب و کار در آنجا را دارد ارائه دهند

۶. با تفکیک حوادث ساختمانی به حین ساخت و پس از آن و نقش مهم سیل به عنوان یکی از مصادیق سوانح طبیعی در این گونه از حوادث، تشکیل کمیته بررسی سوانح ساختمانی در مورد پاسخگویی به حوادث ساختمانی از جمله مواردی است که در وزارت راه و شهرسازی بایستی مورد لحاظ قرار گیرد. همان طوری که در حوادث مربوط به حوزه های راه از جمله هوایی، ریلی و جاده ای کمیته های تخصصی وجود دارد که در این گونه موارد پاسخگو هستند در قبال حوادث ساختمانی نیز یک کمیته پاسخگو در وزارت راه و شهرسازی باید وجود داشته باشد.

۷. حادثه سیل ۱۳۹۸ نشان داد که بازرسی، سرویس و نگهداری ساختمان فقط منحصر به سیستم تاسیساتی مکانیکی و الکتریکی، سیستم های اعلام و اطفاء حریق و آسانسورها نباید محدود شود. بلکه، بررسی پایداری، استحکام سازه ی، نقش مصالح مقاوم در برابر حوادث و بلایای طبیعی (سیل) و... از جمله مواردی است که بایستی در سر فصل تدوینی قوانین و مقررات مرتبط گنجانده شود.

۸. کنترل طراحی و محاسبات، هم از جنبه ی رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط فنی و هم از جنبه ی مقررات و ضوابط معماری و شهرسازی (ضوابط طرح‌های جامع و هادی و تفصیلی)، که در مباحث مقررات ملی مغفول مانده است، باید مورد نظر قرار گیرد.

۹. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالی بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان ها و طرح های شهرسازی و عمرانی شهری و واگذاری آن به سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک تشکل فنی تخصصی و یک نهاد برخاسته از توانمندی مهندسان فرهیخته، از اهمیت برخوردار می باشد.

۹-۱. از دیگر راهکارهای بحث مراقبت‌های بعد از ساخت تکلیف انگاری قانونی برای مهندسین است. به این معنا که در قانون وظایفی برای مهندسان تعریف شود تا آنان طبق قانون مسئولیت نگهداشت و بازرسی های دوره‌ای از بناهای بلند ساخته شده را برای یک دوره زمانی مشخص و معین بر عهده بگیرند و صرفاً مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان بر عهده بهره برداران، مالکان و مستأجران نباشد که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند.

۹-۲. الزام به آموزش و ترویج دقیق و موثرتر انواع قوانین و مقررات مربوط به ساخت و ساز به مهندسین و آحاد شهروندان صورت گیرد. از دیگر سو، از آنجایی که عموم مردم و حتی فرهیختگان جامعه رعایت ضوابط فنی را نوعی هزینه اضافی و تحمیلی می‌انگارند و به انواع دست‌آویزها برای فرار از آن متوسل می‌شوند بایستی برای برخورد با مالکین متخلف از رعایت مقررات ملی ساختمان ضمانت اجراء قانونی وجود داشته باشد.

۹-۳. مبحث دوم تحت عنوان نظامات اداری کنترل مقررات ملی ساختمان، برای موضوع کنترل ساختمان از اهمیت خاصی برخوردار است. در بازنگری این مبحث تشکیل شرکت‌های کنترل طراحی و بازرسی ساخت که توسط وزارت راه و شهرسازی تعیین صلاحیت خواهند شد، پیش بینی شده است. تصویب این مبحث، می‌تواند زمینه مناسبی برای کنترل مقررات ملی ساختمان توسط سیستم‌های صلاحیت‌دار بازرسی ایجاد نماید. به علاوه از آن جایی که شرکت‌ها به صورت تخصصی، بررسی و احراز صلاحیت خواهند شد، از همین ظرفیت می‌توان برای بازرسی‌ها و کنترل‌های ادواری دوره نگهداری (که در مبحث بیست و دوم عنوان شده است)، استفاده نمود.

۹-۴. شایسته است به منظور حسن اجرای الزامات مباحث مختلف مقررات ملی ساختمان، در صورت عدم توجه کافی به دستورات بازرس، پیش بینی شده در مبحث بیست و دوم، ساز و کار تنظیم گزارش برای اقدامات لازمه توسط مقام قضایی مدنظر قرار گیرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۰. وزارت راه و شهرسازی نقش پررنگی در صنعت ساخت و ساز کشور دارد و به نوعی متولی اصلی ساخت و ساز در کشور، وزارت راه و شهرسازی است. گرچه مرجع صدور پروانه ساخت، شهرداری است؛ اما قوانین و ضوابطی که براساس آن مجوز ساخت صادر می‌شود از سوی وزارت راه و شهرسازی تعیین می‌شود. در حال حاضر بسیاری از ساختمان‌های کشور توسط سازنده‌های فاقد صلاحیت بدون رعایت نکات ایمنی ساخته می‌شوند.

۱۰-۱. تعبیه مکانیسم‌های اجرایی در جهت تخصصی سازی ساخت و ساز و ایجاد محدودیت‌ها و تضییقات بیشتر برای سازندگان فاقد صلاحیت بایستی مطمح نظر مخصوص قرار گیرد.

۱۰-۲. در میان متخصصین ساخت و ساز (مهندسين ساختمان) نیز بایستی تفکیک میان مسئولیت مهندسين طراح، محاسب، مجری و ناظر و قراردادان مسؤولیت به میزان سهم مهندسين در ساخت و ساز و میزان نظارت آنها در طول پروژه صورت پذیرد. ایجاد صلاحیت خاصی با عنوان "مراقبت و نگهداری" از ساختمان برای مهندسان (مهندس مراقب یا مهندس نگهدار) نیز بسیار مهم و تاثیر گذار می باشد.

۱۱. سلامت عمومی با پایداری سازی ساختمان های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، ورای منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایداری سازی ساختمان های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می باشد. نمی توان از نظر دور داشت مسئولیت نوسازی بافت های فرسوده بر عهده وزارت راه و شهرسازی می باشد که بر اساس احکام برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور این وزارتخانه موظف بوده است در طی ده سال (سالی ده درصد) تمامی ۷۰ هزار هکتار بافت فرسوده سراسر کشور و زیرساخت هایشان را نوسازی کند.

۱۱-۱. به همین جهت، بایستی کمیته ای برای بررسی و پایش ساختمان های قدیمی مناطق سیل خیز تشکیل شود.

۱۱-۲. در جهت تهیه شناسنامه ایمنی مجموعه‌های مسکونی و تجاری پُرجمعیت تشکیل تیم‌های مشترک بازرسی و نظارت توسط اضلاع مثلث ساخت و ساز شهری، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری، گام مهمی به حساب می آید.

۱۲. باید تعبیه سازوکار اجرایی برای شماره ۴-۶ سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری در خصوص پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، استانداردسازی مصالح پایه و اصلی سازه‌های و الزامی کردن استفاده از مصالح استاندارد، با کیفیت و مقاوم و ترویج و تشویق فناوریهای نوین و پایدار و ساخت سازه‌های سبک، مورد توجه ویژه قرار گیرد.

۱۳. به دلیل عدم وجود دستورالعمل های فنی در زمان ساخت بایستی اقدامات لازم و ضروری در جهت بررسی مجدد و در صورت نیاز، مقاوم سازی ساختمان های عمومی با قدمت بالا در برابر بارهای حدی (مبحث ششم مقررات ملی ساختمان: بارهای وارد بر ساختمان) صورت پذیرد.

۱۴. سامانه‌های تخمین رواناب و هشدار میدانی سیلاب و تکنیک‌های مدیریت سیلاب (روش‌های سازه‌ای و غیر سازه‌ای) و مستندسازی سیل‌ها، با هدف بهره گیری از آنها در حوزه‌های راه و شهرسازی با مدیریت معاونت حمل و نقل و با اولویت مناطق با خطر سیلاب بالا اجرایی شوند.

۱۵. بازنگری و بروزرسانی استانداردها و شیوه‌نامه‌ها و ضوابط طراحی برای مطالعات زمین‌شناسی، هیدرولوژی، هیدرولیک، طراحی مهندسی و تعیین دوره بازگشت سیل خط پروژه و عمق آبستگي مبتنی بر تغییرات اقلیمی لازم است.

۱۶. ضرورت دارد تا با در نظر گرفتن خطر سیل، زیرساخت‌های تحت مسئولیت وزارت راه و شهرسازی، با هدف تعیین وضعیت موجود و سطح آسیب‌پذیری آنها در برابر سیلاب مورد ارزیابی قرار گرفته و پس از اولویت‌بندی در مورد شیوه‌های مقاوم‌سازی و اصلاح آنها و کاهش ریسک سیلاب در این زمینه، اقدام عاجل صورت پذیرد. این مسئولیت با حکم مقام محترم وزارت اجرایی خواهد شد.

۱۷. تدوین استاندارد مشابه استاندارد ۲۸۰۰، برای سیل به انضمام نقشه پهنه‌بندی خطر سیلاب به ازای دوره‌های بازگشت مختلف و با در نظر گرفتن درجه اهمیت مستحدثات در حوزه‌های حمل و نقل، ساختمان، تاسیسات و سکونتگاه‌ها، در دستور کار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد. مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی به عنوان متولی این امر پیشنهاد می‌گردد. این کار با تجمیع کلیه شیوه‌نامه‌ها و مستندات موجود در کشور که پیشتر توسط نهادهای ذیربط تدوین یافته و نیز با توجه به ضوابط بین‌المللی موجود و معتبر انجام خواهد شد.

۱۸. ضرورت دارد تا طراحی و نگهداری عناصری مختلف حمل و نقل با توجه به خطر وقوع سیلاب باشد. نگهداری ابنیه فنی و مودهای مختلف حمل و نقل مستلزم همکاری گسترده بین وزارت نیرو، وزارت کشور و جهاد کشاورزی است که در این رابطه ضرورت دارد در شورای فنی وزارت، مباحث مختلفی مانند لایروبی رودخانه‌ها، تخلیه دهانه‌های آبگذرها و پل‌ها، تجهیز ابنیه فنی و راه در مقابل سیلاب، آزادسازی بستر، جلوگیری از تجاوز به حریم و بستر رودخانه‌ها طی برنامه مدون و زمانبندی شده به عمل آمده و راهکارهای اجرایی آن به صورت بسته‌های الزام‌آور اجرایی ابلاغ گردد.

۱۹. شناسایی و اولویت‌بندی دامنه‌های با احتمال وقوع زمین لغزش در مجاورت راه‌ها و ابنیه فنی و تعیین راهکارهای اجرایی تثبیت آنها در دستور کار وزارت راه و شهرسازی قرار گیرد. راه‌های جایگزین، استفاده از سازه‌های سریع‌الاحداث و موقت و اقداماتی نظیر این در این طرح باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد.

۲۰. در ساخت و ساز و بهسازی ابنیه فنی آسیب‌دیده از شتاب‌زدگی خودداری شود و از تجارب سیل اخیر و موارد ذکر شده استفاده شود.

۲۱. سکونت‌گاه‌های شهری و روستایی باید بر اساس درجه خطر سیل و نوع آسیب‌پذیری آنها تحت ارزیابی دقیق و جدی قرار گیرد. تمهیدات مهندسی محافظت از مراکز جمعیتی در برابر سیل از قبیل احداث بندها، دیواره‌ها و دایک‌ها و لایروبی رودخانه‌های عبوری از شهرها و یا مجاورت آنها به طور جد مورد توجه قرار گیرد. همچنین در ساخت و سازهای جدید و بازسازی واحدهای مسکونی آسیب دیده از سیل باید از تجربیات به دست آمده در سیلاب‌های رخ داده استفاده شود.

۲۲. لازم است مکان‌یابی کلیه سکونتگاه‌ها و گسترش آنها و نیز ساخت ساختمان‌های مهم و دولتی و با درجه اهمیت بالا (که در استاندارد طراحی ساختمان‌ها در برابر سیلاب تعریف خواهند شد) با در نظر گرفتن خطر سیل و احتمال وقوع آن باشد.

۲۳. ضرورت دارد ضوابط طراحی و برنامه‌ریزی در مقیاس‌های مختلف طرح‌های کالبدی (ناحیه، شهر و روستا) براساس پهنه‌بندی و ریزپهنه‌بندی خطر سیل و در شهرهای با ویژگی‌های خاص از این نظر انجام و کنترل و پایش اجرای صحیح آن در طرح‌های توسعه صورت گیرد. در این راستا باید حریم کیفی و کمی رودخانه در طرح‌ها تدقیق شده و به صورت شفاف اعلام شود.

۲۴. نظر به بارندگی‌های قابل ملاحظه اخیر و رخداد سیلاب‌ها و با توجه به اهمیت کلانشهر تهران و وجود چندین دره‌رود طویل و وسیع مشرف بر آن ضرورت دارد تا توجه ویژه‌ای از نظر خطر سیلاب توسط مدیران شهری، وزارت راه و شهرسازی و سایر نهادهای مرتبط به عمل آید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۲۵. با توجه به گستردگی زیرساخت‌ها و ابنیه فنی در کشور و پایین بودن سطح ایمنی در مقابل خطرات مهمی نظیر سیل و زلزله، بهسازی و مقاوم‌سازی این سرمایه‌های ملی ضرورت تام دارد، با توجه به محدودیت منابع مالی و بودجه‌های تخصیصی عمرانی یک تغییر رویکرد در سیاستگذاری‌های جاری باید انجام شود و لازم است منابع محدود مالی به جای اجرای پروژه‌های جدید به مقاوم‌سازی سازه‌های موجود اختصاص یابد.

۲۶. با هدف اجرایی شدن موارد مذکور، کمیته کارشناسی متشکل از متخصصان و نمایندگان سازمان‌های مرتبط با نظر مقام محترم وزارت راه و شهرسازی در مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی شکل گرفته و در اولین فرصت مراحل اجرایی شدن بندهای مذکور را تعیین خواهد نمود. نتایج با پیروی از سازوکار قانونی کشور، به صورت رسمی ابلاغ و اجرا خواهد شد.

۲۷. با توجه به پراکندگی تکالیف و وظایف نهادهای مسئول در جهت ایجاد توسعه هر چه بیشتر اصول ایمنی و مقابله با خطرات طبیعی و انسانی در ترابری ریلی پیشنهاد می‌شود:

۲۷-۱. ایجاد نظام نامه مختص ایمنی در راه آهن: مقررات ایمنی ریلی به صورت پراکنده در مقررات جاری کشور وجود دارد. این پراکندگی دو نتیجه مهم داشته است نخست آن که هیچ گونه تعریف جامعی از مفاهیمی نظیر: خطر / آسیب و اصول ایمنی وجود ندارد. دوم آن که موجد تشویش نسبت به فهم وظایف نهادهای مسئول می‌شود. بر همین اساس تبیین یک نظام نامه ایمنی که در بردارنده مجموع از خطرات/ آسیب‌ها و اصول ایمنی و مشخص کننده وظایف نهادها باشد لازم و ضروری است.

۲۷-۲. تاسیس یک نهاد عالی نظارتی با همکاری نهادهای مرتبط: خطوط ریلی کشور اگرچه دارای نهادهای برای نظارت و تامین مراقبت است اما این نهادها به صورت یک پارچه عمل نکرده و فی الواقع معلوم نیست که اگر در خطوط ریلی کشور آن هم با این فواصل گوناگون خطایی که منجر به کاهش ایمنی گردد رخ دهد کدام نهاد مسئول پیگیری است. اگر آسیب‌های وارده بر خطوط ریلی را بتوان در سه دسته: (۱) آسیب‌های وارده ناشی از اقدامات مردم و اشخاصی که در مجاورت خطوط ریلی زندگی و فعالیت می‌کنند. (۲) آسیب‌های وارده ناشی از اقدامات دستگاه‌های اجرایی در راستای ایجاد و توسعه فعالیت‌های صنعتی و شغلی. (۳) آسیب‌هایی وارده ناشی از حوادث طبیعی از جمله سیل و زلزله. تقسیم نمود در تمامی موارد مذکور نهاد یا نهادهای نظارتی که می‌بایست وقوع آسیب و صدمه به امور ایمنی را در طول خطوط ریلی گزارش دهد، معلوم نیست.

۲۷-۳. تبیین چشم انداز توسعه پایدار خطوط ریلی توأمان با ضمانت‌های لازم الاجراء: از سویی همسانی مراقبت پایدار از خطوط ریلی توأمان با حفظ محیط زیست و رعایت ایمنی در این امر نیازمند بررسی و تجمع تخصص‌های زیست محیطی، فنی - مهندسی و مدیریتی می‌باشد که مع الاسف تاکنون این امر مورد اغفال واقع شده است. از دیگر سو، بنظر می‌رسد نظام حقوقی ایران صرفاً به امر قانون گذاری در زمینه حفظ ایمنی راه‌های ریلی بدون در نظر گرفتن مکانیسم‌های اجرایی لازم‌الاتباع پرداخته است. در صورتی که می‌بایست ضمن برطرف کردن نقاط ضعف قوانین موجود و تصویب قوانینی با ضمانت اجرای متناسب؛ نظارت جدی بر اجرای این قوانین نیز صورت گیرد تا قوانین مصوب، بعد از لازم‌الاجرا شدن، معطل باقی نمانند.

۲۷-۴. تجهیز زیرساخت‌ها و تجهیزات ریلی به سیستم‌های پیشرفته کنترلی و استفاده و الگو پذیری از دیگر سیستم‌های ایمنی مشابه هم چون سیستم ریلی یکپارچه در کل اروپا (SERA) که زیر نظر آژانس راه‌آهن اروپا (ERA) به منظور ایجاد یک چارچوب فنی و حقوقی ایمنی در سال ۲۰۱۴ تاسیس شد. فعالیت‌های اصلی این سازمان ایجاد یک رویکرد هماهنگ برای امنیت سیستم ریلی، از بین بردن موانع فنی و توسعه سیستم کنترل و ارتباطی قطارهای اروپایی (ERTMS) در سراسر اتحادیه می‌باشد.

۲۷-۵. ممانعت از ساخت و ساز و توسعه بناها در حریم راه آهن و ریل‌ها بعمل آید و برای ساخت و ساز در محدود بیرون حریم اصول مهندسی و زیر سازی با توجه به شرایط محیطی از جمله کوهستانی یا جلگه‌ای و ... تطبیق داده شود و در مناطق در معرض سیل، تمهیدات لازم و مصالح مناسب بکار گرفته شده و دیگر زیرسازهای مقابله با سیل در کنار ریل‌ها از جمله زهکشی مناسب صورت پذیرد.

۲۷-۶. تمهیدات لازم در خصوص نصب تجهیزات ارتباطی و پمپاژ آب در مسیر ریلی با توجه به نوع اقلیم در نظر گرفته شود تا با نصب آن تجهیزات در محل‌های حادثه خیز و کنترل مداوم کیفیت این تجهیزات بمحض هشدار حادثه عکس العمل لازم صورت بگیرد. تجهیزات از پیش نصب شده در جهت کنترل جریان سیل در مسیر و و جلوگیری از طغیان سیل می‌تواند شامل موانع با غشا (پرکردنی) و موانع قابل تورم (بادکردنی) باشد مضافاً ساخت ایستگاه‌های پمپاژ در مکان‌های مستعد سیل و برقراری مداوم آنها در محل به توانمند سازی پمپاژ آب سیل منجر می‌شود.

۲۸. با عنایت به ماده ۲۸ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۰ بهمن ماه ۱۳۹۵ وزارت راه و شهرسازی از جمله دستگاه‌هایی است که حسب مورد پس از تأیید بالاترین مقام اجرایی آن (وزیر راه و شهرسازی) در راستای رفع تصرف از اراضی دولتی و ملی از پرداخت هزینه‌های دادرسی معاف می‌باشد این امتیاز موجب انتظار از معاونت حقوقی، امور مجلس و استان‌ها آن وزارتخانه در تمتع از دستگاه قضاء و دادگستری به منظور ممانعت از ساخت و سازهای غیرقانونی و خطر آفرین در قبال حوادث طبیعی به ویژه سیل است.

۲۹. تسریع در تحقق وظیفه قانونی استقرار سامانه (سیستم) یکپارچه اطلاعات مکانی برای وزارت راه و شهرسازی بایستی ملحوظ نظر قرار گیرد. تکلیف فوق مستند به بند ت ماده ۵۹ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۱ اسفند ماه ۱۳۹۵ می‌باشد که وزارت خانه مزبور را موظف نموده است که با رعایت وظایف و اختیارات سایر دستگاهها بدون ایجاد تشکیلات جدید و استفاده از امکانات سایر دستگاهها در راستای تحقق‌پذیری طرحهای توسعه و عمران شهری و روستایی، آمایش و کنترل تخلقات، انضباط شهری و حفظ حقوق شهروندان نسبت به استقرار سامانه (سیستم) یکپارچه اطلاعات مکانی، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز آن و ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط کلیه دستگاههای مرتبط اقدام نماید.

۳۰. تعبیه مکانیسم پیاده سازی و عملیاتی نمودن مفاد ماده ۶۰ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۱ اسفند ماه ۱۳۹۵ و نظارت بر حسن اجراء و پایش مستمر آن توسط وزارت راه و شهرسازی از دیگر طرق به اقل رساندن صدمات و آسیب‌های ناشی از بلایای طبیعی من جمله سیل می‌باشد. مقنن در ماده صدر اشاره به منظور مقاومت‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن اقدامات زیر را برشمرده است: الف. شهرداری‌ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است. ب. کلیه مجریان دولتی موظفند مسئولیت فنی (حرفه‌ای) خود و در صورت نیاز، مسئولیت سایر عوامل مرتبط با طراحی، محاسبه و نظارت بر ساختمان‌های تحت پوشش خود اعم از شهری و روستایی را نزد یکی از شرکتهای دارای صلاحیت، بیمه نمایند.

۳۰-۱. با تفسیر موسع از بند پ ماده مذکور و تعمیم آن به دیگر سوانح طبیعی نظیر سیل می‌توان اقدامات سازنده و موثری در راستای صیانت از جان و مال آحاد شهروندان در برابر خطرات و لطمات حوادث فوق برداشته شده است. بند پ اشعار می‌دارد: " به

گزارش ملی سیلاب‌ها

منظور انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری در برابر زلزله: ۱. شبکه ایستگاههای شتاب‌نگاری و زلزله‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله توسعه یابد / ۲. در طی اجرای قانون برنامه استانداردسازی مصالح و روشهای مقاوم‌سازی ساختمانی، به‌صورت کامل محقق و از تولیدکنندگان و ارائه‌کنندگان مصالح و روشهای مذکور حمایت شود."

۲-۱۶- بررسی نقش سازمان نظام مهندسی ساختمان در حادثه سیل ۱۳۹۸

محمد احمدی و مریم حیدری

۲-۱۶-۱- چکیده

بدون شک سیل به عنوان یک بلای طبیعی شناخته شده است که در عمل هم از نظر تلفات جانی و هم از نظر خسارات مالی از مهیب‌ترین سوانح طبیعی در جهان محسوب می‌شود. از زمان‌های گذشته، شکل‌گیری شهرها در کنار رودخانه‌ها به علت دسترسی به منابع آبی بوده است امروزه نیز با توسعه‌ی شهرنشینی، گسترش جمعیت، تجمع سرمایه‌ها و اسکان جمعیت در مجاورت رودها، آسیب‌پذیری جوامع شهری در برابر سیل افزایش یافته است که ایران نیز از امر مستثنی نمی‌باشد. کشور ما سالانه دستخوش حوادثی از جمله سیل می‌باشد. به همین علت شناخت و آگاهی از دلایل وقوع، راهکارها و روش‌های روز دنیا امری مهم و ضروری محسوب می‌شود. حادثه سیل اخیر ۲۸ استان و حدود ۷۰ درصد وسعت ایران را دربرگرفت. خوزستان، گلستان و لرستان از استان‌هایی هستند که بیشترین آسیب را از سیلاب اخیر دیدند. به استان‌های کرمانشاه، خراسان شمالی، مازندران، سیستان و بلوچستان، فارس، ایلام و کردستان نیز صدمات بسیاری وارد شد. بایستی بیان داشت اگر قوانین و مقررات موجود در زمینه ساخت و ساز، به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر سوانح و بلایای طبیعی همچون سیل رعایت می‌شد نه تنها شاید تخریبی با این ابعاد اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان و همچنین استفاده مفید از حجم وسیع بارش در جهت ذخیره‌سازی و رفع مشکل کم آبی نیز می‌گردید. باید به این مهم توجه کرد که ایمن‌سازی و حفاظت از ساختمان‌ها در برابر سوانح موجود از جمله سیل، فرآیندی مستمر و مداوم است که نقطه شروع آن از مکان‌یابی و طراحی ساختمان آغاز و در ادامه نحوه ساخت و نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی و پس از اتمام ساختمان نیز با بازرسی‌های ادواری تداوم می‌یابد، در ذیل به طور اجمالی به ذکر وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان قبل، در حین و پس از وقوع سیلاب پرداخته می‌شود.

۲-۱۶-۲- وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان پیش از وقوع سیلاب

مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت‌های حوزه‌های مشمول همکاری با دیگر مراجع مسئول در نظارت و کنترل بر حسن اجرای خدمات مهندسی و کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی و معماری و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها/ همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و سایر دستگاه‌هایی اجرایی در زمینه تدوین مقررات ملی ساختمان و ترویج و کنترل اجرای آن و تهیه شناسنامه فنی و ملکی ساختمان‌ها و برگزاری مسابقات حرفه‌ای و تخصصی/ کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی ساختمان و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها/ رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای همه اشخاص در ارائه خدمات مهندسی و به کارگیری افراد حرفه‌ای و متخصص و همچنین صالح و مقید به اصول اخلاق حرفه‌ای/ مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت‌های حوزه‌های مشمول این قانون/ الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و

گزارش ملی سیلاب ها

هادی از سوی تمام دستگاه های دولتی، شهرداری ها، سازندگان، مهندسین، بهره برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت های آن ها و فراهم ساختن زمینه همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری ها و تشکل های مهندسی و حرفه ای و صنوف ساختمان/ کمک به ارتقای کیفیت طرح های ساختمانی، عمرانی و شهرسازی در محدوده استان و ارائه گزارش برحسب درخواست، شرکت در کمیسیون ها و شوراهای تصمیم گیری در مورد اینگونه طرح ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری ها در زمینه کنترل ساختمان و اجرای طرح های یادشده با استفاده از خدمات اعضای سازمان استان.

۲-۱۶-۳- وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان در حین وقوع سیلاب

همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلایای طبیعی/ جمع آوری کمک های داخلی و بین المللی جهت کمک به دستگاه های مسئول در امر امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه.

۲-۱۶-۴- وظایف و اختیارات سازمان نظام مهندسی ساختمان پس از وقوع سیلاب

تعقیب اعضای متخلف از طریق شورای انتظامی و مراجع قانونی ذیصلاح/ اعلام نظر کتبی به مراجع قضایی یا معرفی کارشناس یا هیأت کارشناسی خبره واجد شرایط به محاکم قضایی ظرف مهلت های تعیین شده.

با عنایت به مطالب مذکور و نظر به این که مسکن و ساختمان سهم زیادی از سرمایه های ملی و توان اقتصادی جامعه را به خود اختصاص می دهد و بی توجهی به مباحث ایمنی و عدم کنترل های لازم پیش و پس از ساخت، خسارت های جبران ناپذیر اقتصادی و اجتماعی را دربر خواهد داشت توجه به اهم پیشنهادات و راهکارهایی به شرح ذیل که در راستای اصلاح و رفع نواقص و کاستی های قانونی و ساختاری پیشنهاد می گردد لازم و ضروری است: در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان ها وجود دارد یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان ها در برابر بلایای طبیعی که دستگاه های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند/ به نظر می رسد، در اصلاح و بازنگری پیرامون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین نامه های اجرایی مرتبط با آن و تاثیر آن بر مقررات ملی ساختمان که در مجلس شورای اسلامی در حال انجام است بایستی به طور شفاف، کارآمد و اثربخش صلاحیت و تکالیف سازمان نظام مهندسین ساختمان نسبت به تامین ایمنی ساختمان های شهر در سه مرحله ساخت، بهره برداری و نگهداری در بازه زمانی پیش، حین و پس از وقوع بلایای طبیعی همچون سیلاب مشخص گردد/ واگذاری آموزش مقررات ملی ساختمان در سرتاسر کشور به سازمان های نظام مهندسی ساختمان که از توانایی ها و تجربیات کافی و لازم برخوردار می باشند، در ۳ زمینه شامل: آموزش های مردمی، آموزش های مهندسان و آموزش تکنیسین های فنی و کارگران، پیشنهاد می گردد/ بایستی اجرا و نظارت بر اجراء مباحث ششم (فصل ششم بارهای وارده بر ساختمان: سیلاب) و بیست و دوم (مراقبت و نگهداری از ساختمان ها) مقررات ملی ساختمان به جد پیگیری و هرگونه قصور و تقصیر در عدم رعایت آن بدون هیچ گونه اغماض و چشم پوشی مستوجب مجازات انتظامی شده و هم چنین نظام حقوقی به دلیل اهمیت و تاثیرات فراوان این فعل ها یا ترک فعل ها ی صنفی - حرفه ی به سمت جرم انگاری و مجازات های کیفری آنها حرکت کند/ می توان به دریافت نشان ایمنی برای ساختمان هایی که مقررره های مبحث ششم مقررات ملی ساختمان را رعایت نموده اند اشاره داشت/ در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش بینی ساختار اجرایی

گزارش ملی سیلاب‌ها

مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری و واگذاری آن به سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک تشکل فنی تخصصی و یک نهاد برخاسته از توانمندی مهندسان فرهیخته، از اهمیت برخوردار می‌باشد/ سلامت عمومی با پایداریسازی ساختمان‌های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، ورای منافع سیاسی و اقتصادی کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان و شهرداری در پایداریسازی ساختمان‌های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می‌باشد/ محدود کردن ساخت و سازها در گستره سیلاب دشت‌ها و تدوین ضوابط و آیین‌نامه‌های ساختمانی شهری و روستایی در محدوده سیلاب دشت‌ها برای اجرای ساختمان‌های مسکونی، اداری و بیمارستان‌ها به صورت پیلوتی به طوری که اسکان جمعیت و کارهای اداری به طبقه دوم اختصاص داده شود و مناطق امن در اراضی مرتفع نسبت به تراز سیلاب برای اسکان موقت سیل زدگان با تمهیداتی برای احداث سرویس‌های بهداشتی و محل‌های استقرار مخازن آب و تامین برق و روشنایی شناسایی و آماده سازی شوند. بدون شک سیل به عنوان یک بلای طبیعی شناخته شده است که در عمل هم از نظر تلفات جانی و هم از نظر خسارات مالی از مهیب‌ترین سوانح طبیعی در جهان محسوب می‌شود. از زمان‌های گذشته، شکل‌گیری شهرها در کنار رودخانه‌ها به علت دسترسی به منابع آبی بوده است امروزه نیز با توسعه‌ی شهرنشینی، گسترش جمعیت، تجمع سرمایه‌ها و اسکان جمعیت در مجاورت رودها، آسیب‌پذیری جوامع شهری در برابر سیل افزایش یافته است که ایران نیز از امر مستثنی نمی‌باشد.

کشور ما سالانه دستخوش حوادثی از جمله سیل می‌باشد. به همین علت شناخت و آگاهی از دلایل وقوع، راهکارها و روش‌های روز دنیا امری مهم و ضروری محسوب می‌شود. بروز سیل، یعنی حجم زیاد بارش در محدوده زمانی کم، که نتیجه ورود توده‌های مرطوب از غرب و جنوب غرب است. بروز سیلاب نتیجه افزایش ناگهانی حجم آب رودخانه‌ها در اثر بارش و یا پدیده‌های آبی دیگر همچون ذوب ناگهانی برف و یا شکستن سدها است. شرایط جغرافیایی ایران مانند شیب تند دامنه‌ها، فقر پوشش گیاهی و رگباری بودن بارندگی امکان بروز سیلاب را تشدید می‌کند. حادثه سیل اخیر ۲۸ استان و حدود ۷۰ درصد وسعت ایران را دربرگرفت. خوزستان، گلستان و لرستان از استان‌هایی هستند که بیشترین آسیب را از سیلاب اخیر دیدند. به استان‌های کرمانشاه، خراسان شمالی، مازندران، سیستان و بلوچستان، فارس، ایلام و کردستان نیز صدمات بسیاری وارد شد. عمده بارش‌های ایران در زمستان و در مناطق غربی در این فصل و همچنین بهار است. ورود توده هوای مرطوب در بهار می‌تواند بارش‌های سهمگینی در پی داشته باشد. میزان آن در مواردی برابر با بارندگی یک سال یک منطقه می‌تواند باشد؛ به عنوان مثال بارندگی ۵۰ میلی‌متری طی یک بارش در پلدختر لرستان. این میزان بارش به دنبال دو دهه خشکسالی با خود مشکلات زیادی پدید آورد. بایستی دانست که پدیده‌های اقلیمی نظیر باران‌های سیل‌آسا در نواحی خشک از جدول زمانی مشخصی پیروی نمی‌کند و دوره وقوع سیلاب بین ۳۰ تا ۴۰ سال یکبار ممکن است تکرار شود که این امر غالباً با یک دوره طولانی خشکسالی نیز همراه است باعث به فراموشی سپردن مدیریت سیلاب و غافلگیری می‌شود.

اگر قوانین و مقررات موجود در زمینه ساخت و ساز، به خصوص مقررات ملی ساختمان، به ویژه در برابر سوانح و بلایای طبیعی همچون سیل رعایت می‌شد نه تنها شاید تخریبی با این ابعاد اتفاق نمی‌افتاد بلکه موجب ارتقای کیفیت و افزایش عمر مفید ساختمان و همچنین استفاده مفید از حجم وسیع بارش در جهت ذخیره سازی و رفع مشکل کم آبی نیز می‌گردید. بایستی به این مهم توجه کرد که ایمن سازی و حفاظت از ساختمان‌ها در برابر سوانح موجود از جمله سیل، فرآیندی مستمر و مداوم است که نقطه شروع آن از مکان یابی و طراحی ساختمان آغاز و در ادامه نحوه ساخت و نظارت بر اجرای مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی و پس از اتمام ساختمان نیز با بازرسی‌های ادواری تداوم می‌یابد. اگر مثلی برای ساخت و ساز شهری یا روستایی ترسیم

شود که در ۳ ضلع: وزارت راه و شهرسازی (نهادی ملی)، شهرداری یا دهیاری (نهادی محلی) و سازمان نظام مهندسی ساختمان (نهادی صنفی) تجسم یافته است باید به طور مجزاء دامنه وظایف و اختیارات این مجریان ذی صلاح در ابنیه و مستحذات موجود در شهرها را به غور و بررسی نشست و معین ساخت که صلاحیت و تکالیف این نهادهای ۳ گانه در سوانحی نظیر سیلاب اخیر به چه صورت می باشد. در گزارش پیش رو سازمان نظام مهندسی ساختمان مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۱۶-۵- وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پیش از وقوع سیلاب

همواره سهم عظیمی از سرمایه های ملی کشور در قالب احداث واحدهای مسکونی، تجاری، اداری، آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و... صرف پروژه های ساختمانی و صنایع وابسته به آن می شود که برای بهره برداری مناسب از این حجم زیاد ثروت ملی رعایت اصول فنی و استانداردهای کیفیت در طراحی، اجرا و نظارت بر ساخت و انتخاب مصالح ساختمانی مرغوب و استفاده از نیروی انسانی متخصص و آموزش دیده از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نیل به این مهم، قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۷۴) تدوین و تصویب گردید و طبق ماده ۳ آن، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی برای تامین مشارکت هر چه وسیعتر مهندسان در انتظام امور حرفه ای خود و تحقق اهداف این قانون در سطح کشور و استان، طبق شرایط یاد شده در قانون مذکور و آئین نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۷۵) تاسیس شد. این سازمان از جمله موسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی، موسسه غیر دولتی می باشد که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارد (بند ب ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰).

می توان برای سازمان نظام مهندسی ساختمان در تامین ایمنی ساختمان ها به ویژه در برابر بلایایی چون سیلاب وظایف و تکالیفی در تعیین صلاحیت های لازمه برای مهندسین در امر ساخت و ساز (مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت های حوزه های مشمول این قانون، بند ۶ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) و همکاری با دیگر مراجع مسئول در نظارت و کنترل بر حسن اجرای خدمات مهندسی (کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی و معماری و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها، بند ۹ ماده ۱۵ و بند ز ماده ۲۱ قانون اخیر، همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و سایر دستگاههایی اجرایی در زمینه تدوین مقررات ملی ساختمان و ترویج و کنترل اجرای آن و تهیه شناسنامه فنی و ملکی ساختمان ها و برگزاری مسابقات حرفه ای و تخصصی) برشمرد.

در خصوص وظایف و تکالیف فوق نبایستی از نظر دور داشت که اولاً: مقررات ملی ساختمان مجموعه ضوابطی است که به عنوان یک مبنای حداقلی باید در طراحی، اجرا و نگهداری ساختمان توسط طراحان، اجراکنندگان و بهره برداران رعایت شود. این ضوابط بر هر گونه عملیات ساختمانی نظیر تخریب، نوسازی، تغییر کاربری، توسعه بنا، افزایش یا کاهش طبقات، جابجایی، تعمیر اساسی، بهره برداری و نظایر آن حاکم است و دارای اصول مشترک و متحدالشکل در سطح کشور است که به این اعتبار به آن مقررات ملی اطلاق می شود، که متناسب با تغییر شرایط، هر سه سال یکبار مورد بازنگری قرار می گیرد. به عبارت دیگر، اصول و قواعد فنی است که رعایت آنها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره برداری و نگهداری ساختمان ها، به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی الزامی می باشد و به عنوان تنها مرجع فنی و اصل حاکم در تشخیص صحت طراحی، محاسبه، اجرا، بهره برداری و نگهداری ساختمان ها اعم از مسکونی، اداری، تجاری، عمومی، آموزشی، بهداشتی و نظایر آن است. مقررات ملی ساختمان که با توجه به سطح فناوری کشور تدوین شده است، امروزه میثاق جامعه مهندسی کشور می باشد و توانسته است

گزارش ملی سیلاب‌ها

قابلیت‌های خود را در عرصه‌های مرتبط نشان دهد و با توجه به حجم بالای ساخت و سازها و نیاز روزافزون به روش‌های طرح و اجرای نوین و مصالح و فرآورده‌های ساختمانی، باید بیش از پیش مورد توجه جامعه مهندسی و صنایع مرتبط کشور قرار گیرد، به گونه‌ای که در تمام وجوه و ارکان ساخت و ساز حاکم باشد. از مهم ترین الزامات موجود در مقررات ساختمان، اولاً فصل ششم مبحث ششم مقررات ملی ساختمان به سبیل به عنوان یکی از بارهای وارد بر ساختمان مبحث هفتم آن مقررات به "پی و پی سازی" اختصاص یافته است. دوماً: طبق ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، "شهرداری‌ها و سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی، مجریان ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی، صاحبان حرفه‌های مهندسی ساختمان و شهرسازی و مالکان و کارفرمایان در شهرها، شهرک‌ها و شهرستان‌ها و سایر نقاط واقع در حوزه شمول مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی مکلفند مقررات ملی ساختمان را رعایت نمایند. عدم رعایت مقررات یاد شده و ضوابط و مقررات شهرسازی تخلف از این قانون محسوب می‌شود" منظور از سایر مراجع صدور پروانه و کنترل و نظارت بر اجرای ساختمان و امور شهرسازی در مرحله اول، وزارت راه و شهرسازی و در گام بعدی، سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک سازمان غیر انتفاعی است و طبق ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، "مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آنها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود". بنابراین می‌توان سازمان نظام مهندسی ساختمان را نهادی مشورتی و فاقد مکانیسم‌های الزام آور قانونی دانست که صرفاً به مثابه یک سازمان حرفه‌ای - تخصصی وظیفه "کمک به ترویج اصول صحیح مهندسی ساختمان و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی در زمینه تدوین، اجرا و کنترل مقررات ملی ساختمان و استانداردها و معیارها (وظایف و اختیارات هیأت مدیره، بند ۹ ماده ۷۳ آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان)" را بر عهده دارد. از جمله دیگر تکالیف قانونی سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان کشور پیش از وقوع سوانح طبیعی از جمله سیلاب می‌توان به الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان و ضوابط و مقررات شهرسازی، بند ۹ ماده ۲ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان: "الزام به رعایت مقررات ملی ساختمان، ضوابط و مقررات شهرسازی و مفاد طرح‌های جامع و تفصیلی و هادی از سوی تمام دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها، سازندگان، مهندسین، بهره‌برداران و تمام اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با بخش ساختمان به عنوان اصل حاکم بر کلیه روابط و فعالیت‌های آن‌ها و فراهم ساختن زمینه همکاری کامل میان وزارت مسکن و شهرسازی، شهرداری‌ها و تشکل‌های مهندسی و حرفه‌ای و صنوف ساختمان"، و کمک به ارتقای کیفیت طرح‌های ساختمانی، عمرانی و شهرسازی، بند ۱۰ ماده ۱۵ قانون فوق الذکر: "کمک به ارتقای کیفیت طرح‌های ساختمانی، عمرانی و شهرسازی در محدوده استان و ارائه گزارش برحسب درخواست، شرکت در کمیسیون‌ها و شوراهای تصمیم‌گیری در مورد اینگونه طرح‌ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری‌ها در زمینه کنترل ساختمان و اجرای طرح‌های یادشده با استفاده از خدمات اعضای سازمان استان"، اشاره داشت که اگر این موارد پیش از وقوع بلایای طبیعی از جمله سیلاب به درستی اعمال می‌گردید خسارات ناشی از اینگونه بلایا به حداقل ممکن کاهش می‌یافت.

از وظایف دیگر سازمان نظام مهندسی ساختمان نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات مربوط به ساختمان از جمله مقررات ملی ساختمان و همین‌طور نظارت بر حسن انجام هرگونه خدمات ساختمانی می‌باشد که گواه قانونی این امر ماده ۹ مسئولیت سازمان نظام مهندسی و نظام کاردانی ساختمان: "هیأت مدیره سازمان نظام مهندسی و سازمان نظام کاردانی استان بر حسن خدمات مهندسان و کاردان‌های شاغل در حوزه ساخت و ساز روستایی نظارت خواهد داشت" و بند ب ماده ۲-۷-۱ مبحث مقررات ساختمان:

گزارش ملی سیلاب ها

"نظارت بر حسن انجام خدمات مهندسی و انجام کنترل های لازم و یا موردی برای انجام وظایف قانونی سازمان" است و مضافا بند ۵ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان از وظایف و اختیارات هیأت مدیره به "نظارت بر حسن انجام خدمات مهندسی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی در طرحها و فعالیت های غیردولتی در حوزه استان و تعقیب متخلفان از طریق مراجع قانونی ذیصلاح" اشاره داشته است و ماده ۷۳ آیین نامه اجرایی قانون مذکور به موضوع "کمک به ارتقای کیفیت طرحهای ساختمانی، عمرانی و شهرسازی در محدوده استان و ارائه گزارش بر حسب درخواست، شرکت در کمیسیون ها و شوراهای تصمیم گیری در مورد اینگونه طرح ها و همکاری با وزارت مسکن و شهرسازی و شهرداری ها در زمینه کنترل ساختمان و اجرای طرح های یاد شده با استفاده از خدمات اعضای سازمان استان" پرداخته است که مطابق مبحث دوم مقررات ملی ساختمان (نظامات اداری) و براساس "قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مقررات ملی ساختمان" و "تفاهم نامه طراحی و نظارت بر ساخت و سازهای روستایی" سازمان نظام مهندسی و کنترل ساختمان موظف به تامین ایمنی ساختمان های شهرها و روستاها در سه مرحله ساخت، بهره برداری و نگهداری در بازه زمانی پیش، حین و پس از وقوع بلایای طبیعی بالاخص در برابر سیلاب قلمداد گردیده است. وظیفه قانونی دیگر سازمان اخیر الذکر مطابق بند ۶ ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان: "مشارکت در امر ارزشیابی و تعیین صلاحیت و ظرفیت اشتغال به کار شاغلان در امور فنی مربوط به فعالیت های حوزه های مشمول این قانون" و رعایت اصول اخلاق حرفه ای همه اشخاص در ارائه خدمات مهندسیو به کارگیری افراد حرفه ای و متخصص و همچنین صالح و مقید به اصول اخلاق حرفه ای می باشد (بندهای ۱ و ۲ ماده ۲ مکرر اصلاحیه آیین نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان).

بایستی به این نکته اشاره داشت که ضمانت اجراء الزامات و بایدهای قانونی مارالاشاره طبق مواد ۲۴ و ۱۷ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و قسمت د آیین نامه اجرایی با اصلاحات بعدی آن تعقیب و رسیدگی به تخلفات و اعمال مجازات انتظامی در شورای انتظامی استان و شورای انتظامی نظام مهندسی می باشد.

۲-۱۶-۶- وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور حین وقوع سیلاب

قوانین و مقررات حاکم بر ساخت و ساز مبرهن این نکته است که مقنن برای سازمان نظام مهندسی ساختمان به هنگام وقوع سیلاب هیچ مسئولیت و تکلیفی در ارائه نظرات فنی و تخصصی ارائه نکرده است. صرفا در بند دوازدهم ماده ۱۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و ماده ۷۳ آیین نامه اجرایی همین قانون یکی از مهم ترین وظایف و اختیارات هیأت مدیره سازمان نظام مهندسی ساختمان را "همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلایای طبیعی" بیان کرده است. از دیگر سو، بند ی ماده ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان که اهم وظایف و اختیارات شورای مرکزی سازمان را احصاء می کند، مقرر می دارد: "جمع آوری کمک های داخلی و بین المللی جهت کمک به دستگاه های مسئول در امر امداد و نجات در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه".

۲-۱۶-۷- وظایف و تکالیف سازمان نظام مهندسی کشور پس از وقوع حادثه

پس از حادثه سیلاب اخیر، آیا سازمان نظام مهندسی ساختمان صلاحیت و اختیاراتی در راستای روشن سازی ابعاد پنهانی تخریب ها را از بعد فنی دارا می باشد؟ آیا سازمان موظف به انجام اقداماتی برای راستی آزمایی نظرات دیگر سازمان و نهادهای ذی صلاح در بحران بوجود آمده از جنبه های تخصصی است؟ برای پاسخ به سوالات فوق بایستی به تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری (اصلاحیه

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۳۵۸) و ماده ۲۹ آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان (مصوب ۱۳۸۳) و ماده ۱۵ قانون مذکور و ماده ۷۳ آیین نامه اجرایی آن اشاره داشت.

تبصره ۷ ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، مهندسان ناظر ساختمانی را مکلف می دارد نسبت به عملیات اجرایی ساختمانی که به مسئولیت آنها احداث می گردد از لحاظ انطباق ساختمان با مشخصات مندرج در پروانه و نقشه‌ها و محاسبات فنی ضمیمه آن مستمراً نظارت کرده و در پایان کار مطابقت ساختمان با پروانه و نقشه و محاسبات فنی را گواهی نمایند. هر گاه مهندس ناظر بر خلاف واقع گواهی نماید و یا تخلف را به موقع به شهرداری اعلام نکند و موضوع منتهی به طرح در کمیسیون مندرج در تبصره یک ماده ۱۰۰ قانون مذکور و صدور رأی بر جریمه یا تخریب ساختمان گردد شهرداری مکلف است مراتب را به نظام معماری و ساختمانی، در حال حاضر سازمان نظام مهندسی ساختمان، منعکس نماید. شورای انتظامی نظام مذکور موظف است مهندس ناظر را در صورت تقصیر برابر قانون نظام معماری و ساختمانی (قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان) حسب مورد با توجه به اهمیت موضوع به ۶ ماه تا سه سال محرومیت از کار و در صورتی که مجدداً مرتکب تخلف شود که منجر به صدور رأی تخریب به وسیله کمیسیون ماده صد گردد به حداکثر مجازات محکوم کند. مراتب محکومیت از طرف شورای انتظامی نظام معماری و ساختمانی (سازمان نظام مهندسی ساختمان) در پروانه اشتغال درج و در یک از جرائد کثیرالانتشار اعلام می گردد. شهرداری مکلف است تا صدور رأی محکومیت به محض وقوف از تخلف مهندس ناظر و ارسال پرونده کمیسیون ماده صد به مدت حداکثر ۶ ماه از اخذ گواهی امضاء مهندس ناظر مربوطه برای ساختمان جهت پروانه ساختمان شهرداری خودداری نماید.... و در صورتی که عمل ارتكابی مهندسان ناظر و مأموران شهرداری واجد جنبه جزایی هم باشد از این جهت نیز قابل تعقیب خواهند بود. بند ب ماده ۲۹ آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان نیز که به احصاء وظایف سازمان نظام مهندسی ساختمان استان در زمینه رعایت مقررات ملی ساختمان و حسن اجرای عملیات ساختمانی می پردازد (تعقیب اعضای متخلف از طریق شورای انتظامی و مراجع قانونی ذیصلاح) دومین الزام قانونی موجود، بند ۱۱ ماده ۱۵ قانون مذکور (ارائه خدمات کارشناسی فنی به مراجع قضائی و قبول داوری در اختلافاتی که دارای ماهیت فنی است) و بند ۲۶ ماده ۷۳ آیین نامه اجرایی قانون مزبور است، که مشعر می دارد: "اعلام نظر کتبی به مراجع قضایی یا معرفی کارشناس یا هیأت کارشناسی خبره واجد شرایط به محاکم قضایی ظرف مهلت‌های تعیین شده، موضوع ماده (۱۷) قانون". در این حالت با ورود مراجع قضایی برای بررسی تخریب های ساختمانی ناشی از سیلاب و نیاز به استفاده از نظرات و خدمات فنی و تخصص لازم پیرامون استاندارد و مرغوبیت مصالح و دیگر مسائل مربوط به سازه می توان برای سازمان و اعضاء آن صلاحیت و اختیاراتی تخصیص داد که در چهارچوب آن نظرات مستند و مستدل، در مرحله اول به بازگشایی علل فنی و مهندسی این تخریب ها و در مرحله بعد، به جلوگیری از تخریب های ناشی از بلایای طبیعی مشابه منتج می گردد.

۲-۱۶-۸- راهکارها و پیشنهادات

مسکن و ساختمان سهم زیادی از سرمایه‌های ملی و توان اقتصادی جامعه را به خود اختصاص می‌دهد و بی‌توجهی به مباحث ایمنی و عدم کنترل‌های لازم پیش و پس از ساخت، خسارت‌های جبران‌ناپذیر اقتصادی و اجتماعی را دربر خواهد داشت. از این رو تدقیق و توجه به راهکارهایی که در راستای اصلاح و رفع نواقص و کاستی های قانونی و ساختاری پیشنهاد می گردد، لازم و ضروری می باشد. شایان ذکر است سازمان نظام مهندسی ساختمان در پاسخ به مکاتبات بعمل آمده صرفاً طی بند ۳ نامه شماره ۳۲۷۳۸/ش ق مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۹ آمادگی سازمان را در صورت اعلام نیاز هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب ها برای در اختیار گذاشتن تجربیات خود

در حوزه ایمنی ساختمانها و روش های کنترلی مربوطه به ویژه نسبت به رعایت ضوابط شهرسازی و هم چنین مقررات ملی ساختمان طی نشست تخصصی اعلام داشت.

۱. در نظام حقوقی ایران نیاز به تدوین و تصویب قانون یکپارچه ایمنی برای ساختمان‌ها وجود دارد. قوانینی چون قانون نظام مهندسی، نظام صنفی، شهرداری‌ها و تملک آپارتمان وجود دارد که برای مدیریت بحران در امر تامین ایمنی ساختمان‌ها به ویژه در برابر بلایای طبیعی چون زلزله، سیلاب و می‌توان به آنها استناد کرد اما وجود یک قانون واحد و یکپارچه برای ایمنی ساختمان‌ها در برابر بلایای طبیعی که دستگاه های متولی زیر مجموعه آن با در اختیار داشتن امکانات و منابع مالی وضعیت بهم ریخته فعلی را ساماندهی کند، مفید و موثر است.

۲. به نظر می‌رسد، در اصلاح و بازنگری پیرامون قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و آیین نامه های اجرایی مرتبط با آن و تاثیر آن بر مقررات ملی ساختمان که در مجلس شورای اسلامی در حال انجام است بایستی به طور شفاف، کارآمد و اثربخش صلاحیت و تکالیف سازمان نظام مهندسی ساختمان نسبت به تامین ایمنی ساختمان های شهر در سه مرحله ساخت، بهره برداری و نگهداری در بازه زمانی پیش، حین و پس از وقوع بلایای طبیعی همچون سیلاب مشخص گردد تا به ارتقای کیفیت ساخت و ساز، بهبود جایگاه حقوقی و کارآمد سازی ارکان سازمان نظام مهندسی ساختمان، رعایت حقوق بهره برداران، ارتقای شفافیت در مسؤولیت پذیری ها، رفع ابهامات در تفاسیر سلیقه ای از قانون، پیاده سازی صحیح قانون مجریان ذیصلاح و جلوگیری از ورود اشخاص فاقد صلاحیت حرفه ای در اجرای ساختمان، ایجاد ساز و کارهای قانونی برای التزام نهادها و دستگاه های اجرایی به مفاد این قانون و نهادینه سازی اخلاق حرفه ای و مهندسی منتهی گردد.

۳. واگذاری آموزش مقررات ملی ساختمان در سرتاسر کشور به سازمان های نظام مهندسی ساختمان که از توانایی ها و تجربیات کافی و لازم برخوردار می باشند، در ۳ زمینه شامل: آموزش های مردمی، آموزش های مهندسان و آموزش تکنیسین های فنی و کارگران، پیشنهاد می گردد.

۴. بایستی اجرا و نظارت بر اجراء مباحث ششم (فصل ششم بارهای وارده بر ساختمان: سیلاب) و بیست و دوم (مراقبت و نگهداری از ساختمان‌ها) مقررات مقررات ملی ساختمان به جد پیگیری و هرگونه قصور و تقصیر در عدم رعایت آن بدون هیچ گونه اغماض و چشم پوشی مستوجب مجازات انتظامی شده و هم چنین نظام حقوقی به دلیل اهمیت و تاثیرات فراوان این فعل ها یا ترک فعل ها ی صنفی - حرفه ی به سمت جرم انگاری و مجازات های کیفری آنها حرکت کند. در این خصوص باید به اسناد بالادستی نظیر شماره ۵- ۶ سیاستهای کلی مصوب مقام معظم رهبری در خصوص "پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" اشاره داشت که مقرر می‌دارد: "تهیه و تصویب قوانین و مقررات لازم برای جرم و تخلف شناختن ساخت وسازه های غیرفنی".

۵. می‌توان به دریافت نشان ایمنی برای ساختمان هایی که مقرر ه های مبحث ششم مقررات ملی ساختمان را رعایت نموده اند اشاره داشت. در این راستا، نظام نامه ی از سوی شهرداری و سازمان نظام مهندسی ساختمان به منظور ارائه نشان ایمنی به ساختمان‌هایی که ضوابط فنی و مهندسی ایمنی را رعایت می‌کنند، بایستی ارائه شود که اخذ این نشان توسط مالکین شاخصی برای ایجاد ارزش افزوده ی ساختمان است.

۶. در خصوص مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان (مراقبت و نگهداری از ساختمان) پیش بینی ساختار اجرایی مبحث مذکور توسط وزارت راه و شهرسازی به عنوان مسئول نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در

گزارش ملی سیلاب‌ها

طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری و واگذاری آن به سازمان نظام مهندسی ساختمان به عنوان یک تشکل فنی تخصصی و یک نهاد برخاسته از توانمندی مهندسان فرهیخته، از اهمیت برخوردار می‌باشد.

۱-۶. در مقدمه مبحث بیست و دوم مقررات ملی ساختمان آمده است: "شهرداری‌ها به عنوان دستگاه مسئول عهده دار کنترل ساخت و ساز در شهرها مهم‌ترین وظیفه را در رعایت مقررات ملی ساختمان بر عهده دارند که می‌بایست با همکاری سازمان‌های نظام مهندسی ساختمان و سازمان ملی استاندارد ایران و هم‌چنین با استفاده از کمک تشکل‌های حرفه‌ای نسبت به ترغیب و تشویق استفاده از روش‌های نوین ساخت و حفاظت از طرح‌های بالادستی شهری در این خصوص اقدام کنند". این که شهرداری‌ها با ساختار فعلی بتوانند نقش مجریان تام و تمام قانون را ایفا نمایند امکان‌پذیر نمی‌باشد. بنابراین برون‌سپاری این مسئولیت توسط شهرداری‌ها به سازمان نظام مهندسی با پتانسیل عظیم از حیث کمی و کیفی و به عنوان نزدیک‌ترین سازمان به شهرداری‌ها به نظر بهترین گزینه می‌باشد و برای اجرایی نمودن این مورد تشکیل شرکت‌های بازرسی در مورد نگهداری و ایمنی ساختمان‌ها ضروری است که تهیه و تدوین شیوه‌نامه بازرسی ادواری از ساختمان‌ها نیز بایستی توسط شورای مرکزی سازمان نظام مهندسی ساختمان انجام پذیرد.

۲-۶. از دیگر راهکارهای بحث مراقبت‌های بعد از ساخت تکلیف انگاری قانونی برای مهندسين است. به این معنا که در قانون وظایفی برای مهندسان تعریف شود تا آنان طبق قانون مسئولیت نگهداشت و بازرسی‌های دوره‌ای از بناهای بلند ساخته شده را برای یک دوره زمانی مشخص و معین بر عهده بگیرند و صرفاً مسئولیت نگهداری و مراقبت از ساختمان بر عهده بهره‌برداران، مالکان و مستأجران نباشد که در اکثر مواقع صلاحیت و تخصص لازم در این زمینه را ندارند.

۳-۶. طبق قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان و مبحث دوم مقررات ملی ساختمان، مدت بیمه کیفیت اجرای ساختمان از ابتدای شروع بهره‌برداری و پس از تحویل ساختمان توسط مجری به صاحب کار یا صاحب کاران در بخش‌های مختلف ساختمان به شرح زیر است: سازه‌های ساختمان شامل پی، اسکلت، سقف و سفت کاری حداقل ۱۰ سال/نمای ساختمان حداقل ۵ سال/عایق‌های رطوبتی ساختمان حداقل ۵ سال/تجهیزات و تاسیسات مکانیکی و تاسیسات برقی، آسانسورها حداقل ۳ سال اما با توجه به سکوت قوانین در دیگر مباحث مقررات ملی ساختمان می‌توان این برداشت را نمود که دوره ضمانت و تعهد مهندسين طراح، محاسب و ناظرین سازمان نظام مهندسی در مقابل ساختمانی که تحت نظر ایشان طراحی و اجرا گردیده است بصورت "مادام‌العمر" می‌باشد و دوره تعهد مهندسين در قبال ارائه خدمات فنی مهندسی باز و زمان مشخصی برای آن تعریف نشده و نوعی تعهد مادام‌العمر برای مهندسان در قبال ارائه خدمات و مسئولیت فنی - حرفه‌ای تا پایان دوره بهره‌برداری از ساختمان در نظر گرفته شده است. ناکارآمدی و عدم اثر بخشی موثر برداشت متداول و رایج فوق که ناشی از سکوت مقنن است را باید در نا عادلانه، غیرعقلانی و مغایرت با حقوق و آزادی‌ها افراد بودن آن، دانست. برای رفع این کاستی می‌توان بیان داشت، در قوانین و مقررات مرتبط تعریف محدوده‌ی زمانی برای مسئولیت مهندسان (طراح، مجری یا ناظر) بسته به عمر مفید مصالح کاربردی و استاندارد در ساختمان با بازه‌ی زمانی به مدت پنج تا ده سال و یا مدت طولانی‌تر برای عیوب و خسارات جدی‌تر پس از اتمام کار و هم‌چنین مشارکت شرکت‌های بیمه برای تضمین در دوره پس از ساخت پیش‌بینی گردد.

۱-۳-۶. بایستی تفکیک میان مسئولیت مهندسين طراح، محاسب، مجری و ناظر و قراردادن مسئولیت به میزان سهم مهندسين در ساخت و ساز و میزان نظارت آنها در طول پروژه صورت پذیرد. ایجاد صلاحیت علمی- عملی خاص با عنوان "مراقبت و نگهداری" از ساختمان برای مهندسان (مهندس مراقب یا مهندس نگهدار)

۷. سلامت عمومی با پایداری سازی ساختمان های شهر تضمین خواهد شد که مستلزم همکاری سازنده، وراى منافع سیاسى و اقتصادى کوتاه مدت، وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسى ساختمان و شهرداری در پایداری سازی ساختمان های قدیمی با اولویت بافت فرسوده می باشد.

۲-۱۷- سازمان ثبت اسناد و املاک

گزارش مربوط به سازمان ثبت اسناد و املاک در خصوص حادثه سیلاب

۲-۱۷-۱- چکیده

حادثه سیل نوروز ۹۸ در بخشهای شمالی، میانی و جنوب کشور، از ابعاد مختلف حقوقی از جمله بعد حقوق ثبت اسناد و املاک، قابل مطالعه و بررسی می باشد. در این حادثه، عمده ترین مسائل حقوق ثبتی در دو بعد املاک خصوصی و املاک عمومی قابل بررسی می باشد. در بعد املاک خصوصی، این سوالات مطرح بوده است که اولاً آیا سازمان ثبت اسناد قبل از وقوع حادثه، به تکالیف قانونی خود برای تبدیل کردن سوابق ثبتی ساکنین اطراف رودخانه ها و نقاط سیل زده از روش سنتی به روش کاداستر که ترتیبات تحدید حدود املاک را بدون نیاز به حدود فیزیکی زمینی میسر می سازد را انجام داده بوده است؟ و ثانیاً آیا به محض وقوع سیل، با صدور اعلامیه ها و اطلاع رسانی های خود، به اشخاصی که ملک آنها در اثر رانش زمین جابجا شده و یا اشخاصی که اسناد مالکیت خود را در این حادثه از دست داده اند، اطمینان داده است که با اتکاء به نظام ثبتی نوین، به سرعت املاک جابجاشده آنها، جانمایی شده و به جای اسناد مفقودی آنها نیز سند مالکیت المثنی با بهره گیری از اطلاعات موجود در سامانه صادر خواهد شد. و نهایتاً بعد از وقوع حادثه، تلاش خود را جهت جانمایی املاک جابجا شده و صدور اسناد مالکیت المثنی بر پایه اطلاعات نظام کاداستر با سرعت لازم، کرده است یا خیر؟ همچنین در بعد املاک عمومی این سوالات مطرح می باشد که آیا سازمان ثبت، در صدد برآمده بوده است تا حریم رودخانه ها و مسیل ها را با همکاری دستگاههای ذی ربط، بعنوان املاک عمومی در نظام نوین ثبت وارد و تثبیت نماید و آیا بعد از وقوع سیل نیز موفق شده است تا بر پایه اطلاعات نظام کاداستر، اقدام به تعرفه حدود ثبت شده به دستگاههای ذی ربط بنماید؟ در این خصوص، گروه ثبتی کمیته حقوقی هیأت ملی بررسی حادثه سیل، مطالعاتی را آغاز کرد ولی به دلیل بی پاسخ ماندن سوالات مطروحه، قادر نبوده است تا علل و عوامل عدم موفقیت سازمان ثبت در قضیه سیلاب را بصورت کامل مورد مطالعه قرار دهد و لذا مطالعات خود را بر اساس اخبار و مستندات عمومی منتشر شده تهیه و تقدیم کرده است

فصل یکم: گزارش مقدماتی

۲-۱۷-۲- وظایف و اختیارات قانونی سازمان اسناد و املاک در زمینه حادثه سیلاب:

حادثه سیلاب سال ۱۳۹۸ در برخی مناطق کشور، این سوال را به وجود آورد که آیا واقعا حوادث طبیعی باید موجب ورود خسارات فراوان به کشور شود و یا اینکه در صورت اتخاذ تدابیر لازم و اجرای وظایف قانونی دستگاههای اجرایی، این خسارات قابل کنترل بوده و حتی امکان تبدیل کردن آن به فرصت نیز وجود داشته است؟ در این خصوص دستگاههای متعددی قابل مطالعه بررسی بوده اند و اقدامات آنها را می توان در سه زمان متفاوت یعنی قبل، حین و بعد از وقوع حادثه مورد تحقیق قرار داد. اولین گام در این خصوص نیز

گزارش ملی سیلاب‌ها

بررسی وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی در سه مقطع زمانی یادشده است و از بین دستگاه‌های اجرایی، سازمان ثبت اسناد و املاک نیز اگرچه در تقسیمات سازمانی به قوه قضایی اتصال دارد (و از بدنه قوه مجریه جدا می باشد)، اما بعنوان دستگاهی اجرایی، در خصوص حادثه مزبور دارای وظایف و تکالیفی بوده است بر همین اساس، در این گزارش با استناد به قوانین و مقررات جاری، تکالیف قانونی سازمان ثبت اسناد و املاک در مقاطع سه گانه مورد اشاره، تحت بررسی قرار گرفته است.

الف- قبل از وقوع سیلاب (پیشگیری و آمادگی)

۱-الف. حدنگاری حدود کلیه مسیل ها

ماده ۳ قانون جامع حدنگار مصوب بهمن ۹۳ مقرر میدارد: « سازمان مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل‌های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه ای که هیچ نقطه ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف برعهده سازمان ثبت اسناد و املاک گذاشته است که تمامی مسیل‌ها را تا سال ۹۸ (سال جاری) حدنگاری کرده و نقشه‌های آنرا بر اساس نظام جامع کاداستر تهیه نمایند.

۲-الف. جلوگیری از ثبت شدن بستر رودخانه ها و مسیل ها
طبق ماده ۴۱ آیین نام‌نامه قانون ثبت "نسبت به مراتع، جنگل‌ها، بستر مسیل‌ها، رودخانه‌ها و... از افراد درخواست ثبت پذیرفته نمی شود" . . . از این حیث قاعده مسلم در خصوص پذیرش ثبت املاک مورد نظر "عدم پذیرش ثبت از جانب افراد عادی" است و دولت در معنای عام صلاحیت تکلیفی در خصوص ثبت املاک موصوف دارد . بدیهی است که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بعنوان بخشی از ساختار دولت، در فرآیند ارائه خدمات ثبتی به افراد جامعه از دو جهت تکلیف دارد؛ اولاً نسبت به اراضی ملی و دولتی از جانب افراد، تقاضای پذیرش ثبت را نپذیرد و ثانیاً در فرآیند ارائه خدمات و ثبت املاک توسط افراد، موضوع را از حیث غیر دولتی و غیر ملی بودن احراز نماید

بدیهی است با اجرای این وظیفه، بخش قابل توجهی از مشکلات مربوط به حوادثی مانند سیلاب، سالب به انتفای موضوع خواهد بود زیرا اصولاً املاک و تاسیساتی در کنار مسیل وجود نخواهند داشت تا از وقوع سیل آسیب ببینند.

۳-الف. جلوگیری از ثبت اعیانی‌های واقع در حریم

براساس تبصره ۳ ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۹ عرصه و اراضی واقع در رقبات مشمول قوانین و مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور از شمول ظرفیت‌های این قانون خارج بوده و ادارت ثبت نمی توانند با استناد به ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت، برای اعیانی‌های ساخته شده بر روی عرصه‌های ملی و منابع طبیعی سند مالکیت صادر کنند. بدیهی است پایش این موضوع توسط سازمان ثبت، می تواند کمک شایانی به پیشگیری از وقوع خسارات ناشی از سیل باشد.

ب- در جریان وقوع سیلاب

اطلاع رسانی و اطمینان بخشی به مالکینی که اسناد خود را در اثر سیل از دست داده اند

تبصره ذیل ماده ۱ قانون قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر می‌دارد: « سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق رسانه های گروهی به اطلاع عموم می‌رساند تا ذوی الحقوق اسناد و مدارک و مستندات و دلائل خود را حداکثر ظرف شش ماه به ثبت محل ارائه نمایند، کسانیکه بعد از مدت مذکور مراجعه کنند می‌بایست اصالت اسناد و مدارک و مستندات آنها به تأیید دادگاه محل رسیده باشد » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف بر عهده سازمان ثبت گذاشته است که مسئله امکان اخذ سند المثنی براساس سوابق موجود در اداره ثبت (خصوصاً با اطلاعات کاداستر) را به اطلاع مالکینی که اسناد خود را در اثر سیل از دست داده اند ، برساند.

بهاین ترتیب با اطمینان بخشی در حین وقوع سیلاب، بخشی از آلام آسیب دیدگانی که درگیر سیل بوده و نگرانی فراوانی برای از دست رفته داشته های خود دارند، تکسین داده می شود و علاوه بر آن، مقدماتی جهت رفع مشکل پس از خاتمه سیل، فراهم می گردد.

پ-پس از وقوع سیلاب

۱-پ.جمع آوری مدارک و مستندات مربوط به وضعیت مالکیت املاکی که در اثر سیل ازبین رفته اند

ماده ۲ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۷۰ مقرر می‌دارد: « سازمان ثبت و ادارات تابعه باید نسبت به جمع آوری مدارک و اطلاعاتی که به رفع مشکل کمک می‌کند اقدام نمایند و وزارتخانه ها، سازمانها و مؤسسات دولتی و عمومی و شهرداریها نیز مکلفند اسناد و مدارک و نقشه های مورد نیاز را در اختیار ادارات ثبت قرار دهند. » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که اسناد و مدارک و اطلاعاتی که به رفع مشکل صدور سند المثنی برای مالکینی که سند خود را در اثر سیل از دست داده اند، جمع آوری نماید

۲-پ. صدور سند مالکیت المثنی برای اشخاصی که در اثر سیل سند آنها مفقود یا معدوم شده است.

تبصره ذیل ماده ۱ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر می‌دارد: « سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق رسانه های گروهی به اطلاع عموم می‌رساند تا ذوی الحقوق اسناد و مدارک و مستندات و دلائل خود را حداکثر ظرف شش ماه به ثبت محل ارائه نمایند، کسانیکه بعد از مدت مذکور مراجعه کنند می‌بایست اصالت اسناد و مدارک و مستندات آنها به تأیید دادگاه محل رسیده باشد » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف بر عهده سازمان ثبت گذاشته است که برای مالکینی که سند خود را از دست داده اند، تشکیل پرونده داده و نسبت به صدور سند برای آنها اقدام کند. البته با توجه به اجرایی شدن قانون جامع حدنگار، سازمان ثبت باید در مدت کوتاهی نسبت به اجرای وظیفه یادشده اقدام خود را صورت دهد.

۳-پ.تشکیل هیات رسیدگی کننده به موضوع اسناد مالکیت

ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر می‌دارد: « در هر حوزه ثبتی هیأت حل اختلافی مرکب از مسوول بازسازی، رئیس ثبت، دو نفر معتمد با معرفی نماینده یا نمایندگان محل در مجلس شورای اسلامی و شهردار محل در خصوص شهرها و بخشدار محل

گزارش ملی سیلاب‌ها

در مورد خارج شهر تشکیل می شود وظیفه این هیأت بررسی شکایات و اعتراضات و ارجاعات ثبت و انجام تحقیقات بمنظور تشخیص مالکیت متقاضی و میزان آن و حدود و مشخصات ملک یا رد تقاضا می باشد « و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف بر عهده سازمان ثبت اسناد و املاک کشور گذاشته شده است که هیأت موضوع ماده ۵ قانون یادشده را تشکیل دهد.

۲-۱۷-۳- پرسش های مربوط به سازمان ثبت (که به آنها پاسخی داده نشده است) بخش اول: سوالات مربوط به ماده ۳ قانون جامع حد نگار (کاداستر) مصوب ۹۳/۱۱/۱۲

تکلیف: حدنگاری موقعیت و حدود مسیل های دایر و متروکه ظرف پنج سال (تا سال ۹۸) ریاست محترم ثبت اسناد و املاک

مستحضر هستند که ماده ۳ قانون جامع حدنگار مصوب بهمن ۹۳ مقرر میدارد: « سازمان مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه ها، تالاب ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه ای که هیچ نقطه ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد. « و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که تمامی مسیل ها را تا سال ۹۸ (سال جاری) حدنگاری کرده و نقشه های آنرا بر اساس نظام جامع کاداستر تهیه نمایند. لهذا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از

سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است) لطفا با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحا توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب های قبلی که در کشور واقع شده اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ...لطفاً شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلا و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۴- سوالات مربوط به تبصره ذیل ماده ۱ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته اند مصوب سال ۱۳۷۰

تکلیف: اطلاع رسانی به مالکین مبنی بر امکان اخذ سند المثنی برای کسانی که سند آنها در اثر سیل از بین رفته باشد

گزارش ملی سیلاب‌ها

مستحضر هستند که تبصره ذیل ماده ۱ قانون قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر می‌دارد: « سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق رسانه های گروهی به اطلاع عموم می‌رساند تا ذوی الحقوق اسناد و مدارک و مستندات و دلائل خود را حداکثر ظرف شش ماه به ثبت محل ارائه نمایند، کسانیکه بعد از مدت مذکور مراجعه کنند می‌بایست اصالت اسناد و مدارک و مستندات آنها به تأیید دادگاه محل رسیده باشد » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که مسئله امکان اخذ سند المثنی براساس سوابق موجود در اداره ثبت (خصوصاً با اطلاعات کاداستر) را به اطلاع مالکینی که اسناد خود را در اثر سیل از دست داده اند، برسانید. لهذا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب های قبلی که در کشور واقع شده اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ... لطف شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی ها و خلاءهایی در قوانین ومقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین ومقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۵- سوالات مربوط به ماده ۲ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰

تکلیف: جمع آوری مدارک و اطلاعات ملکی مالکینی که اسناد مالکیت خود را در اثر سیل از دست داده اند

مستحضر هستند که ماده ۲ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۷۰ مقرر میدارد: « سازمان ثبت و ادارات تابعه باید نسبت به جمع آوری مدارک و اطلاعاتی که به رفع مشکل کمک می کند اقدام نمایند و وزارتخانه ها، سازمانها و مؤسسات دولتی و عمومی و شهرداریها نیز مکلفند اسناد و مدارک و نقشه های مورد نیاز را در اختیار ادارات ثبت قرار دهند. » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که اسناد و مدارک و اطلاعاتی که به رفع مشکل صدور سند المثنی برای مالکینی که سند خود را در اثر سیل از دست داده ان، جمع آوری نمائید. لهذا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقررره هستید، دلایل و مستندات خود را ارائه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارائه فرمایید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش‌نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش‌نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکلیف یا تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ...لطفاً شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک می‌کنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۶- سوالات مربوط به ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰

تکلیف: تشکیل هیات حل اختلاف ماده ۵ برای رسیدگی به شکایات و اعتراضات مالکین متقاضی سند المثنی

مستحضر هستند که ماده ۵ قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر می‌دارد: « در هر حوزه ثبتی هیأت حل اختلافی مرکب از مسوول بازسازی، رئیس ثبت، دو نفر معتمد با معرفی نماینده یا نمایندگان محل در مجلس شورای اسلامی و شهردار محل در خصوص شهرها و بخشدار محل در مورد خارج شهر تشکیل می شود وظیفه این هیأت بررسی شکایات و اعتراضات و ارجاعات ثبت و انجام تحقیقات بمنظور تشخیص مالکیت متقاضی و میزان آن و حدود و مشخصات ملک یا رد تقاضا می باشد » و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که هیات موضوع ماده ۵ قانون یادشده را تشکیل دهد. لهذا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرماید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحا توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که

گزارش ملی سیلاب‌ها

موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ... لطف شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۷- سوالات مربوط به ماده ۲ آئین نامه اجرایی قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰

تکلیف: تهیه آمار از اسناد مالکیتی که در اثر سیل از بین رفته‌اند

مستحضر هستند که ماده ۲ آئین نامه اجرایی قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته‌اند مصوب سال ۱۳۷۰ مقرر میدارد: «اگر اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته و تهیه المثنی برای آنها مقدور نباشد، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور امکانات و تسهیلات لازم را جهت اجرای قانون در حوزه ثبتی مربوط فراهم می‌نماید» و بر اساس مستند قانونی یادشده این تکلیف را بر عهده اداره تحت مسئولیت شما گذاشته است که اسناد و مدارکی را که در اثر سیل از بین رفته‌اند را شناسایی نموده و امکان صدور المثنی برای آنها را بررسی نماید. لهذا، در

خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید، دلایل و مستندات خود را ارائه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارائه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب های قبلی که در کشور واقع شده اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ... لطف شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارایه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به ماموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۸- سوالات مربوط ماده ۴۱ آئین نامه قانون ثبت

تکلیف: جلوگیری از ثبت شدن بستر رودخانه ها و مسیل ها

مستحضرید که وفق ماده ۴۱ آئین نامن نامه قانون ثبت "نسبت به مراتع، جنگلها، بستر مسیل ها، رودخانه ها هاو ... از افراد درخواست ثبت پذیرفته نمی شومی شود". . . از این حیث قاعده مسلم در خصوص پذیرش ثبت املاک مورد نظر "عدم پذیرش ثبت از جانب افراد عادی" است و دولت در معنای عام صلاحیت تکلیفی در خصوص ثبت املاک موصوف دارد . . بدیهی است که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بعنوان بخشی از ساختار دولت، در فرآیند ارائه خدمات ثبتی به افراد جامعه از دو جهت تکلیف دارد؛ اولاً نسبت به اراضی ملی و دولتی از جانب افراد، تقاضای پذیرش ثبت را نپذیرد و ثانیاً در فرایند ارائه خدمات و ثبت املاک توسط افراد، موضوع را از حیث غیر دولتی و غیر ملی بودن احراز نماید . لهدا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقررره هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکلیف یا تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ... لطف شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۹- سوالات مربوط تبصره ۳ ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۹

تکلیف: عدم ثبت اعیانی‌های واقع در بستر رودخانه‌ها و مسیل‌ها

گزارش ملی سیلاب‌ها

مستحضرید وفق تبصره ۳ ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۹ عرصه و اراضی واقع در رقبات مشمول قوانین و مقررات ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور از شمول ظرفیت‌های این قانون خارج بوده و ادارت ثبت نمی‌توانند با استناد به ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت، برای اعیانی‌های ساخته شده بر روی عرصه‌های ملی و منابع طبیعی سند مالکیت صادر کنند. لهذا، در خصوص تکلیف مزبور با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، به موارد مشروحه ذیل پاسخ فرمائید:

۱- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان/ اداره از این تکلیف یا اقدام مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکلیف یا اقداماتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان/ اداره مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرر هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکلیف برعهده سازمان یا سازمانهای دیگری گذاشته شده است نیز، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش‌نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش‌نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکلیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن سازمان/ اداره از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکلیف یا تکالیف انجام داده است؟

۴- در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکلیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان/ اداره تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمانهای دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای آمادگی و کاهش مشکلات ثبتی مردم در واقعه سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد برای رفع مشکلات ثبتی مردم آسیب دیده از سیل موثرتر بود.

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات ثبتی واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارایه کنید.

۸- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارایه گزارش به سازمانهای دیگر داده اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید.

۹- گفته شده است سازمان ثبت آمادگی پاسخگویی به تمامی تقاضاهای ثبتی آسیب دیدگان بر مبنای نظام کاداستر را ندارد آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه...؟ ... لطف شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارایه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی ها و خلاءهایی در قوانین ومقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تسهیلات بهتری در موضوع ثبتی به سیل زدگان ارائه گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۱۱- چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین ومقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی در خصوص موضوع یادشده دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

۲-۱۷-۱۰- جمع بندی واصله تا پایان مرداد ۹۸

کمیته ملی سیلاب کارگروه حقوقی

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سیلاب تابستان ۱۳۹۸

تصرفات غیر قانونی افراد در اراضی ملی، دولتی و همچنین در حریم بستر رودخانه ها، مسیل ها، تالاب ها و دریاچه های کشور را می توان مصداق "غصب" قلمداد کرد. خاصه اینکه "غصب" در حوزه حقوق عمومی آثاری به مراتب بدتر از حوزه حقوق خصوصی دارد. از این منظر یکی از دلایل متقن جاری شدن سیل های ویرانگر در اوایل سال ۱۳۹۸ در سطح کشور را نیز جنگل تراشی، دست اندازی به منابع طبیعی، تغییر مسیر رودخانه ها و مسیل ها و همچنین ساخت و ساز در بستر و حریم رودخانه ها، مسیل ها، تالاب ها و دریاچه های کشور و در یک کلام غصب اراضی ملی و دولتی دانسته اند. با این وصف متصرفین اراضی مورد بحث (که به تعبیری زمین خوار نیز نامیده می شوند) که احیاناً به هر نحو با اهمال دستگاه های متولی و سازمان های نظارتی بر روی اراضی ملی و دولتی اعمال ید نموده اند سعی در تثبیت تصرفات غاصبانه خود بر روی این اراضی دارند. در این مرحله با تغییر وضعیت و کاربری ملک اقدام به ایجاد مستحذات بر روی اراضی می نمایند و به منظور مشروعیت بخشی به تصرفات خود به سمت تثبیت رسمی مالکیت گام برمی دارند. ازاین حیث سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان رکن مهمی از دستگاه حاکمیتی، مخاطب این افراد در تثبیت رسمی مالکیت و صدور اسناد برای ایشان می باشد. پر واضح است که عملکرد سازمان ثبت در مواجهه با چنین تقاضاهایی؛ نقش و تأثیر قابل ملاحظه ای در کنترل " نظام جامع اراضی و املاک " در ساختار حاکمیتی کشور دارد. باین وصف اولاً چنانچه توان و قابلیت این سازمان در سطحی باشد که مقدماً و پیش از دست اندازی زمین خواران، اراضی مورد بحث را به نام دولت تثبیت نماید، اساساً موضوع دست اندازی و تصرفات غیر قانونی افراد بر روی اراضی ملی و دولتی، حداقل فاقد رسمیت و پشتوانه سند مالکیت بوده وابراین اساس

گزارش ملی سیلاب‌ها

خلع ید از اراضی مورد بحث و بازپس گیری آنها به نام دولت بسی سهل تر خواهد بود. ثانیاً و در فرضی که به علت اهمال دستگاه های ذی سمت (همچون سازمان جنگل ها و مراتع کشور، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری ها، سازمان اوقاف و ...) موضوع تثبیت اراضی مزبور مغفول گذارده شده باشد، سازمان ثبت به عنوان بخشی از دولت، نقش و وظیفه ی صیانت از این اراضی را در مواجهه با تقاضاهای پذیرش ثبت از جانب افراد دارد (موضوعی که در قوانین مربوط به ثبت اسناد و املاک، زمین شهری، جنگل و مراتع و همین طور شهرداری به صراحت بخ آن پرداخته شده است).

با این اوصاف و با عنایت به اینکه تثبیت تصرفات غیر قانونی افراد بر روی اراضی ملی و دولتی و همینطور اراضی واقع در بستر و حریم رودها، مسیل ها، تالاب ها و دریاچه ها به عنوان بخشی از علل جاری شدن سیلاب در سطح کشور و بالاخص سیلاب ویرانگر اوایل سال ۱۳۹۸ قلمداد گردیده بود، لذا اصل استماع منصفانه اقتضاء می داشت تا موضوع با ذکر مصادیق صدور سند در اراضی مورد بحث برای اشخاص غیر اصیل و همچنین احکام متعدد قانونی که حکایت از تکلیف سازمان ثبت در صیانت از اراضی ملی و دولتی دارد، نزد مسئولین محترم سازمان ثبت اسناد و املاک مطرح و پاسخ و استدلال این سازمان استماع گردد.

بر همین اساس موضوع طی شرح مفصلی، مشتمل بر احکام قانونی، شرح وظایف، تکالیف و تعهدات قانونی سازمان ثبت در این حوزه و همچنین موارد نقض و صدور سند بر روی اراضی مورد بحث، به مسئولین محترم سازمان مزبور ارائه گردید تا پاسخ و دفاعیات ایشان در یک بازه ی زمانی معقول ارائه و مورد بررسی قرار گیرد.

مع الوصف مشاهده میگردد که واکنش سازمان محترم ثبت اسناد و املاک کشور به موضوع، تناسبی با اهمیت امر و فاجعه ی پیش آمده ندارد. چرا که با توجه به عمق فجایع پیش آمده و احتمال بسیار بالای تکرار آن در کشور بلاخیز ایران، حداقل انتظار از دستگاه های ذی سمت و مسئول، تدقیق درمسائل پیش آمده و موضوعات مبتلی به و اهتمام جدی در کنترل فرآیند ها، تغییر روندها و نهایتاً بهبود عملکرد ها در حوزه های مرتبط است.

بنابراین اولاً سازمان مرکزی ثبت اسناد و املاک کشور که اساساً نقش سیاست گذاری و نظارت بر فرآیند ها را بر عهده دارد پاسخی به پرسش های متعدد هیأت ملی گزارش سیلاب ارائه ننمود. ثانیاً پاسخ دریافتی از تنها یکی از ادارات کل استانی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (اداره کل ثبت اسناد و املاک فارس) نیز در نهایت ایجاز و اختصار و بدون پرداختن به ابهامات، سوالات و مسائل متعدد مطرح شده و در یک کلام بدون تحلیل و بررسی و تنها در چهار عبارت تقدیم هیأت گردیده است.

تدقیق در پاسخ مختصر و موجز اداره کل ثبت اسناد و املاک استان فارس حکایت از این موضوع دارد که اولاً سازمان ثبت قائل به این موضوع است که نظارت بر ساخت و ساز ها بر عهده ی شهرداری هاست و اداره ی ثبت کنترلی بر این موضوع ندارد و ثانیاً اینکه در حوزه تعهدات کاداستری سازمان ثبت کنش گر نبوده و دستگاه ها ی همچون وزارت نیرو، سازمان جنگل ها و ... می بایست که ضرورتاً با ارائه ی نقش های مربوط به اراضی تحت تولید خود، مقدمات تثبیت این اراضی در سامانه های الکترونیک سازمان ثبت را مهیا نمایند.

لذا علی رغم عدم دریافت پاسخ جامع و تحلیلی از جانب سازمان ثبت، موارد ذیل در خصوص نقش این سازمان در بروز وضعیت فعلی و جاری شدن سیلاب های مکرر در سطح کشور تشریح می گردد:

۱- همانطور که اشاره شد سازمان ثبت به سوالات عدیده هیأت، مبنی بر چرایی صدور سند مالکیت در اراضی ملی، دولتی و همچنین بستر و حریم بستر رودخانه ها و مسیل ها پاسخ مشخصی نداده است. با تدقیق مجدد در پاسخ اداره کل ثبت فارس نیز چندان از ابهام موضوع کاسته نمی شود! توضیح اینکه اداره کل ثبت فارس اعلام نموده که اسناد صادره برای ساختمانها و مستحدثات،

گزارش ملی سیلاب‌ها

موخر بر صدور پروانه توسط شهرداری و ایجاد ساخت و ساز توسط افراد است. در صورتی که سوال اصلی هیأت، چرایی صدور سند برای مستحدثات واقع در حریم و بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها و همچنین مستحدثات واقع در اراضی جنگلی و دولتی خارج از حریم قانونی شهر هاست؟ حوزه ای که اولاً شهرداری‌ها کنترلی بر روی آن ندارند ثانیاً همانطوری که در مقدمه ی گزارش ارسالی به سازمان محترم ثبت اعلام گردیده، دستگاه‌های متولی همچون سازمان جنگل‌ها، زمین شهری، وزارت نیرو و ... اظهار می‌دارند که در مرحله ی خلع ید از متصرفین غیر قانونی، با سند مالکیت رسمی در دست ایشان مواجه هستند!

۲- سازمان ثبت (در این بخش اداره کل ثبت اسناد و املاک استان فارس) در پاسخ ارسالی به طور غیر مستقیم دستگاه‌های متولی را مسئول اصلی عدم کادستر و تثبیت اراضی ملی، دولتی و همچنین اراضی واقع در حریم و بستر رودخانه‌ها و مسیل دانسته است. شاید بتوان این استدلال سازمان ثبت را منطبق با قانون حدنگار مصوب ۱۳۹۳ دانست. قانونی که به موجب ماده ۹ آن ((کلیه ی دستگاه‌ها مکلفند تمامی مستندات و اطلاعات توصیفی املاک خود را جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهند)). در این صورت و به درستی نقش سازمان ثبت در کادستر نمودن اراضی مورد بحث را می‌توان یک نقش واکنشی قلمداد نمود و قائل به این بود که تا اقدام کافی از جانب دستگاه‌های متولی در ارائه نقشه‌ها و اطلاعات حقوقی صورت نپذیرد اداره ثبت قادر به کادستر نمودن اراضی نخواهد بود.

اما در عین حال این موضوع را نمی‌توان دلیلی برای صدور سند مالکیت توسط اداره ثبت بر روی اراضی مورد بحث دانست. توضیح این که علی‌رغم حکم قانونی مقرر در ماده ۹ قانون حدنگار و پذیرفتن این موضوع که عدم کادستر اراضی در برهه زمانی ۵ ساله از تاریخ تصویب قانون (ماده ۳ قانون حدنگار) به دلیل اهمال دستگاه‌های متولی همچون سازمان جنگل‌ها، وزارت نیرو، شهرداری‌ها، وزارت مسکن و شهرسازی و ... بوده است (چنانکه در پاسخ اداره کل ثبت فارس اشاره شده است که، شرکت آب منطقه ای فارس به عنوان زیر مجموعه وزارت نیرو اخیراً و در مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ نقشه تقریبی بخشی از رودخانه‌ها و مسیل‌های شیراز را به اداره ثبت ارائه نموده حال اینکه قانون حدنگار مصوب ۱۳۹۳ بوده و وزارت نیرو از تاریخ تصویب قانون تکلیف به ارائه نقشه و مستندات وفق ماده ۹ قانون حدنگار داشته است).

اما در عین حال نمی‌توان این قصور و اهمال دستگاه‌های متولی را مجوزی برای صدور سند توسط اداره ثبت بر روی اراضی مورد بحث دانست. از این جهت سازمان ثبت به عنوان بخشی از دستگاه حاکمیتی کشور رأساً تکلیف صیانت از این اراضی را دارد. حداقل اینکه با عدم پذیرش ثبت از جانب غاصبین، اراضی فرآیند ثبت اراضی به نام هر شخصی جز دولت را متوقف نماید. امری که اولاً نیاز به بررسی، کنترل و نظارت حداکثری سازمان مرکزی بر روند ارائه خدمات در واحد‌های ثبتی مستقر در سطح کشور دارد و در این بین باز تعریف برخی فرآیندها الزام و ضروری می‌نماید ثانیاً در نحوه ی آموزش کارکنان ثبتی موضوع صیانت از اراضی ملی و دولتی و همچنین اراضی واقع در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها به عنوان بخشی از شرح وظایف ایشان مد نظر قرار گیرد و ثالثاً این که در تحقق تکالیف و تعهدات ناشی از قانون حدنگار، سازمان ثبت (به عنوان متولی اجرای قانون) چنانچه با اهمال و عدم همکاری دستگاه‌های ذیربط مواجه بوده می‌بایست که موضوع را از طریق مبادی ذی ربط به دستگاه‌های نظارتی اعلام و پیگیری می‌نمود. موضوعی که به علت عدم دریافت پاسخ از جانب سازمان مرکزی، اظهار نظر در خصوص آن میسر نیست.

۲-۱۸- سازمان برنامه و بودجه

۲-۱۸-۱- چکیده

یکی از نهادهای رسمی که در کشور به منظور برنامه‌ریزی تشکیل شده است و از بدو تأسیس، برنامه‌های مختلفی با عناوین مختلف از قبیل برنامه‌های عمرانی، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷ و ۵ ساله)، برنامه آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه استانی را تدوین و اجرا کرده است سازمان برنامه و بودجه است. سازمان برنامه و بودجه از مهمترین رکن‌های اقتصادی کشور است که حسب مصوبه ۱۷۶ شورای عالی اداری مورخ ۹۵/۵/۲ وظایف رئیس جمهور در امور برنامه‌ریزی و بودجه در قالب سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود که این سازمان توسط معاون رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور اداره می‌گردد.

در این قسمت از گزارش کارگروه حقوقی، سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان سازمانی که بر اساس اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی در راستای مسئولیت مستقیم رییس جمهور در امور برنامه و بودجه تشکیل شد مورد بررسی و کنکاش قرار می‌گیرد. با توجه به اهمیت امر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در مدیریت بحران، تلاش شده است با بررسی جامع قوانین و مقررات مرتبط با وظایف سازمان، ابتدا وظایف و تکالیف سازمان استخراج و مورد شناسایی قرار گیرد و سپس این تکالیف در سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع سیلاب دسته‌بندی و مورد تحلیل قرار گیرد و در آخر ضمن بررسی موضوعی مقررات و تحلیل قوت و ضعف آنها در مدیریت بحران عملکرد سازمان در راستای انجام وظایف قانونی تحلیل، نقد و بررسی گردد. سرانجام کارگروه حقوقی پیشنهادات خود را در راستای بهبود عملکرد سازمان در حوزه مدیریت بحران سیلاب و به حداقل رساندن آسیب‌های ناشی از وقوع سیل ارائه می‌دهد.

۲-۱۸-۲- مقدمه

در دهه ۹۰ میلادی با اهمیت یافتن اقتصاد جهانی مفهوم توسعه صنعتی پدیدار گردید. اما مفهوم توسعه در ابعاد اجتماعی آن طی دهه‌های اخیر مورد بحث واقع شده است و اندیشمندان اجتماعی به این باور رسیده‌اند که توسعه اجتماعی از توسعه اقتصادی و صنعتی جدا نیست و چه بسا توسعه اجتماعی خود توسعه اقتصادی و صنعتی را به همراه دارد. در طی این تحولات آنچه در درجه‌ی اصلی اهمیت قرار گرفت این بود که بسیاری از مشکلات و مسائل اقتصادی و اجتماعی خود تحت تأثیر مشکلات زیست‌محیطی است. گستردگی و شدت بهره‌برداری انسان از منابع طبیعی کره‌ی زمین طی قرن ۲۰ در جهت رشد اقتصادی صدمات قابل توجهی را به جو زمین، پوشش گیاهی، تنوع زیستی، اراضی و جنگل‌ها و... وارد آورده است. این اقدامات غیر اصولی خطرات جدی و بالقوه‌ای را برای بقای نسل انسان و دیگر گونه‌های زیستی کره‌ی زمین ایجاد کرده است و تمامی این موارد بویژه طی دو دهه‌ی اخیر سبب شکل‌گیری گونه‌ای جدید از توسعه تحت عنوان توسعه‌ی پایدار شده است. مفهوم توسعه‌ی پایدار ناظر بر این واقعیت انکارناپذیر است که ملاحظات مربوط به اکولوژی باید در برنامه‌ریزیها برای توسعه و فعالیت‌های اقتصادی به کار گرفته شود. طبق تعریفی که اسکوبار ارائه می‌دهد:^{۱۴۷} "توسعه‌ی پایدار به معنای تلفیق اهداف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی جهت به حداکثر رساندن رفاه انسان کنونی است بدون آنکه به توانایی نسل‌های بعدی جهت برآوردن

^{۱۴۷} Escobar Arturo (2005) The Anthropology of Development and Globalization, Edited by Edelman. Marc and Haugerud. Angeliue, Published by Blackwell.

گزارش ملی سیلاب‌ها

نیازهایشان آسیبی وارد آید.^{۱۴۸} ضمناً در توسعه پایدار مباحثی همچون جلوگیری از آلودگی‌های محیطی، کاهش ظرفیت‌های تولید، حمایت از بازیافت‌ها، عدم حمایت از توسعه‌ی زیان‌آور و از بین بردن شکاف میان فقیر و غنی مطرح می‌شود. بنابراین توسعه‌ی پایدار با هدف رشد و گسترش همه‌ی شرایط مادی و معنوی زندگی اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی انسان‌ها بویژه در مناطق شهری ایجاد شده است.

استنفورد توسعه را چنین تعریف می‌کند: "برنامه‌ریزی برای اهداف مشخص با رویکرد افزایش رفاه" و گاردنر عنوان می‌دارد: "توسعه نیازمند تغییر اجتماعی است و برای دستیابی به آن برنامه‌ریزی‌های آگاهانه و فعالیت‌های ارادی ضروری می‌نماید". فرایند توسعه در هر کدام از عرصه‌های زندگی اجتماعی از جمله اقتصاد، آموزش، سلامت عمومی، تغذیه و ... می‌تواند رخ دهد. در حالیکه توسعه بطور ضمنی مطلوب است، اما دربردارنده جنبه‌های منفی نیز می‌باشد. برای نمونه توسعه اقتصادی در پاره‌ای موارد نابرابری‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد و یا پیامدهای زیست محیطی آن پایداری محیط زیست را تهدید می‌کند. یکی از نهادهای رسمی که در کشور به منظور برنامه‌ریزی تشکیل شده است و از بدو تأسیس، برنامه‌های مختلفی با عناوین مختلف از قبیل برنامه‌های عمرانی، برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۷ و ۵ ساله)، برنامه آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه استانی را تدوین و اجرا کرده است سازمان برنامه و بودجه است.

سازمان برنامه و بودجه از مهمترین رکن‌های اقتصادی کشور است که حسب مصوبه ۱۷۶ شورای عالی اداری مورخ ۹۵/۵/۲ وظایف رئیس‌جمهور در امور برنامه‌ریزی و بودجه در قالب سازمان برنامه و بودجه انجام می‌شود که این سازمان توسط معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور اداره می‌گردد.

وظایف سازمان برنامه و بودجه کشور برگرفته از وبسایت رسمی سازمان عبارتند از:^{۱۴۹}

راهبری و رصد توسعه کشور

انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور

انجام مطالعات و بررسی‌های علمی برای بهبود نظام‌های برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی

تهیه و تنظیم راهبردهای توسعه و برنامه‌های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت.

ارائه پیشنهاد خط مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به مراجع ذیربط

تهیه و تنظیم بودجه سنواتی و ارائه آن به مراجع ذیربط

نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها بودجه و پیشرفت دوره‌ای سالانه آنها و ارائه گزارش‌های لازم.

تهیه و تدوین طرح آمایش سرزمینی

ارزیابی عملکرد مدیریت

مدیریت، هدایت و راهبری نظام فنی و اجرایی کشور و تشخیص صلاحیت، رتبه‌بندی و ارزشیابی مهندسين مشاور و پیمانکاران

سطح کشور

همه‌انگي و راهبري روش‌ها و برنامه‌های آماری در چارچوب نظام آماری کشور

^{۱۴۹} <https://www.mpporg.ir/home>

تهیه نقشه و ارائه اطلاعات مکانی کشور

ضرورت بررسی و تحلیل نقش این سازمان در بحران‌های سیلاب‌های اخیر در کشور در مقاطع زمانی قبل، حین و پس از بحران همانا وظایف، اختیارات و مأموریت‌هایی است که این سازمان در زمینه‌های برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، توزیع منابع انسانی، آموزش و پژوهش، تولید آمار و اطلاعات، برنامه‌های آمایش سرزمین، نظام فنی و اجرایی و رصد روند توسعه کشور دارد. برای بررسی نقش و عملکرد این سازمان در قالب عملکرد حقوقی و نقشی که سازمان مذکور بر اساس قوانین موضوعه و مقررات جاری می‌بایست در بحران سیلاب ایفا می‌کرد و یا ایفا کرده است و همچنین تشخیص‌ی تحلیل نقاط قوت و ضعف عملکرد سازمان و ارائه پیشنهاد‌های حاصل از تجزیه و تحلیل عملکرد سازمان چه در زمینه چگونگی انجام وظایف قانونی آن و چه در راستای تشخیص و شناسایی نقاط ضعف و نقصان قوانین، کارگروه حقوقی هیأت گزارش ملی نسبت به تهیه پرسش‌نامه‌ای به طرفیت ریاست محترم سازمان برنامه و بودجه اقدام نمود.

پرسش‌ها با محور لحاظ دادن قوانین برنامه پنج‌ساله ششم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و بهره‌برداری از سایر قوانین موضوعه و مقررات مربوطه حسب محورهای تعریف شده قانونی در راستای وظایف آن سازمان در خصوص حوادث ناشی از سیلاب‌های اخیر کشور در هر سه مرحله قبل از وقوع بحران، حین بحران و پس از بحران، به طور تفصیلی در دو بخش اختصاصی و عمومی در قالب سی و پنج صفحه به تفکیک مطرح شد. متأسفانه علی‌رغم پیگیری‌های متعدد توسط کارگروه و دبیر محترم هیأت، سازمان مذکور از ارائه پاسخ امتناع نمود فلذا با عنایت به محدودیت زمانی در ارائه گزارش کتابت بخش مربوط به سازمان برنامه و بودجه بدون ارائه اطلاعات از سازمان و عدم هرگونه همکاری با کارگروه حقوقی در راستای آگاهی‌رسانی به مردم و رعایت اصل شفافیت صورت پذیرفت.

در این قسمت از گزارش کارگروه حقوقی، سازمان برنامه و بودجه کشور به عنوان سازمانی که بر اساس اصل یکصد و ششم قانون اساسی در راستای مسئولیت مستقیم رییس‌جمهور در امور برنامه و بودجه تشکیل شد مورد بررسی و کنکاش قرار می‌گیرد. با توجه به اهمیت امر برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در مدیریت بحران، تلاش شده است با بررسی جامع قوانین و مقررات مرتبط با وظایف سازمان، ابتدا وظایف و تکالیف سازمان استخراج و مورد شناسایی قرار گیرد و سپس این تکالیف در سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع سیلاب دسته‌بندی و مورد تحلیل قرار گیرد و در آخر ضمن بررسی موضوعی مقررات و تحلیل قوت و ضعف آنها در مدیریت بحران عملکرد سازمان در راستای انجام وظایف قانونی تحلیل، نقد و بررسی گردد. سرانجام کارگروه حقوقی پیشنهادات خود را در راستای بهبود عملکرد سازمان در حوزه مدیریت بحران سیلاب و به حداقل رساندن آسیب‌های ناشی از وقوع سیل ارائه می‌دهد.

۲-۱۸-۳- تکالیف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران‌های طبیعی در مرحله پیش، حین و پس از وقوع

بحران

بر اساس اصل یکصد و ششم قانون اساسی: رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد. شورایعالی اداری در یکصد و هفتاد و ششمین جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۸ با توجه به اختیارات اصل ۱۲۶ قانون اساسی، به منظور سازماندهی و انسجام بخشی به مأموریت‌ها و وظایف مربوط به حوزه‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه تصویب نمود: وظایف رییس‌جمهور در امور برنامه و بودجه، در قالب سازمان برنامه و بودجه کشور توسط «معاون رییس‌جمهور و رییس سازمان برنامه و بودجه کشور» اداره گردد. لذا با عنایت به نقش سازمان مذکور به ویژه در

گزارش ملی سیلاب‌ها

زمینه برنامه ریزی و بودجه ریزی و نقش هایی که در راستای مطالعه، طراحی و برنامه ریزی، اجرا و نظارت بر فعالیت و شرح وظایف دستگاه های اجرایی دارد لذا در این بخش تکالیف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران سیلاب در قالب سه فصل شامل؛ قبل از وقوع بحران سیلاب، حین بحران سیلاب و پس از وقوع بحران سیلاب بررسی می شود.

فصل اول: وظایف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران های طبیعی در مرحله پیش از وقوع بحران

در این بخش تکالیف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مرحله پیش از وقوع بحران سیلاب منبث از قوانین موضوعه و مقررات مربوطه، شناسایی و استخراج و به تفکیک به شرح ذیل ارائه می گردد:

قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱

مستند به ماده ۵ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ وظایف و اختیارات سازمان برنامه و بودجه در زمینه برنامه ریزی و تنظیم بودجه و نظارت به قرار زیر است:

۱- انجام مطالعات و بررسی های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش های اقتصادی و اجتماعی.

۲- تهیه برنامه درازمدت با تبادل نظر با دستگاه های اجرایی.

۳- تهیه برنامه عمرانی ۵ ساله.

۴- پیشنهاد خط مشی ها و سیاست های مربوط به بودجه کل کشور.

۵- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

۶- نظارت مستمر بر اجرای برنامه ها و پیشرفت سالانه آنها.

۷- هماهنگ نمودن روش ها و برنامه های آماری کشور.

۸- ارزشیابی دارایی و عملکرد دستگاه های اجرایی کشور.

ماده (۲۲) تشخیص صلاحیت و طبقه بندی مهندسين مشاور و پيمانکاران توسط سازمان برنامه صورت می گیرد و ارجاع کار از طرف دستگاه اجرایی به موسسات علمی و یا تخصصی جهت اجرای طرح های مطالعاتی و همچنین انعقاد قرارداد مربوط با تأیید سازمان خواهد بود.

ماده ۲۴- منابع مالی دولت جهت اجرای عملیات هر برنامه عمرانی و برنامه های سالانه از محل درآمد نفت و مشتقات آن، مالیات های مستقیم و غیرمستقیم و سایر درآمدهای دولت و نیز وام ها و اعتبارات داخلی و خارجی می باشد و وجوه مربوط در خزانه متمرکز خواهد شد. میزان و نحوه تأمین اعتبار هر برنامه عمرانی از منابع مالی مذکور ضمن قانون همان برنامه تعیین و به تصویب خواهد رسید.

ماده (۳۰) کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می رسد براساس گزارش های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره های معین شده توسط کمیته ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ماده ۳۴- سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تعیین می‌شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور دستورالعمل‌ها و مشخصات طرح‌ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمانی فعالیت‌های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به طور مستمر از عملیات طرح‌ها و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.

ماده ۳۵- دستگاه‌های اجرایی موظف هستند در پیشرفت فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی مراقبت دائم به عمل آورده و منظم‌اً به ترتیبی که از طرف سازمان تعیین می‌شود اطلاعات لازم را به سازمان تسلیم نمایند و کلیه تسهیلات و همکاری لازم را برای نظارت و ارزشیابی سازمان بر نتایج اجرای فعالیت‌ها و طرح‌ها از هر حیث فراهم سازند.

ماده ۳۷- سازمان موظف است گزارش‌های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح ذیل تنظیم نماید:

- ۱- گزارش ۶ ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح‌ها و فعالیت‌ها با توجه به پرداخت‌های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات.
 - ۲- گزارش اقتصادی سالانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش‌بینی وضع سال جاری و سال بعد.
 - ۳- گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه‌ای از هزینه‌های عمرانی پرداخته شده حداکثر تا ۶ ماه پس از پایان هر دوره برنامه.
- گزارش مربوط به هر دوره برنامه باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف‌های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه به مجلس تقدیم شود.

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

ماده (۱۱) فعالیت‌های مرتبط با نقشه برداری و اطلاعات مکانی، عکسبرداری هوایی، تهیه و تولید نقشه‌های پوششی و شهری در مقیاس‌های مختلف و نظارت بر آن در بخش غیرنظامی، بر عهده سازمان نقشه برداری کشور است. استانداردها و دستورالعمل‌های مربوط توسط سازمان برنامه و بودجه کشور با رعایت جهت‌گیری‌های کشور از جمله آمایش سرزمین تهیه و ابلاغ می‌شود.

تبصره: وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان برنامه و بودجه کشور مکلفند دستورالعمل اجرایی این ماده را به منظور نحوه اعمال ملاحظات دفاعی و امنیتی در تولید و انتشار نقشه‌ها و داده‌های مکانی تهیه و ابلاغ نمایند.

ماده ۱۶: صندوق توسعه ملی با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار و مولد در راستای توسعه پایدار ایجاد شده است رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور از اعضاء هیأت امناء صندوق و دبیر هیأت امناء است که دستور جلسه، تاریخ و محل جلسات هیأت امناء توسط دبیر هیأت امناء تعیین و ارسال می‌گردد.

ماده (۲۷) به منظور مدیریت جامع و توسعه پایدار منابع آب در کشور، وزارت نیرو مکلف است:

الف) تشکیلات ستاد آب کشور را بر مبنای حوضه‌های آبریز اصلی تجدید سازمان نماید.

تبصره ۱- شرکت‌های آب منطقه‌ای استانی با هدف حفاظت و بهره‌برداری منابع آب کماکان به قوت خود باقی می‌مانند.

تبصره ۲) آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک به وزارت خانه‌های نیرو، جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست تهیه می‌شود و پس از تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ب- درآمد ناشی از فروش حقایق به داران متعلق به حقایق داران است و پس از کسر هزینه‌ها بین آنها توزیع می‌شود.

ماده (۲۹)

الف- بهره برداری از جنگل‌ها به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط در چارچوب مصوبات هیأت وزیران ممکن است و بهره برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها براساس توان بوم‌شناختی (اکولوژیک) و ضرورت حفظ آنها مجاز و مازاد بر آن ممنوع است. متخلف از احکام این ماده علاوه بر جبران خسارت ملزم به پرداخت جریمه‌ای تا ۵ برابر خسارت وارد شده به جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری یا تلف شده است.

مبالغ دریافتی به حساب خزانه داری کل کشور واریز و پس از درج در بودجه سنواتی صددرصد آن برای احیاء جنگل، مرتع و زیستگاه‌های خسارت دیده هزینه می‌شود.

ب- به منظور مردمی‌شدن اقتصاد دو ارتقاء مشارکت جوامع محلی و توانمندسازی آنان در امر حفظ و احیاء منابع طبیعی و محیط زیست کشور به دستگاه‌های اجرایی مربوط سازمان جنگل‌ها و مراتع و آب‌خیزداری کشور و سازمان حفاظت از محیط زیست اجازه داده می‌شود با نظارت و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط با رعایت قانون برگزاری مناقصات و براساس بالاترین فهرست‌های بهاء پایه ابلغی، در هر سال قرارداد اجرای عملیات و پروژه‌های پیش‌بینی شده در موافقت‌نامه‌های طرح‌های تملک‌داری سرمایه‌ای ملی و استانی خود را با تشکل‌های روستایی و عشایری و تعاونی‌های تخصصی مربوط منعقد کنند.

آیین‌نامه اجرایی این بند شامل نحوه واگذاری کار، تعیین صلاحیت تشکل‌ها و تعاونی‌های تخصصی، تضامین لازم، متن قرارداد و سایر الزامات لازم به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت از محیط زیست تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده (۳۱) شورای برنامه ریزی و توسعه استان در اجرای وظایف محوله که در قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص می‌شود و همچنین اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و در جهت هماهنگی و نظارت به مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه جانبه و پایدار استان، پیگیری عدالت سرزمینی، تقویت تمرکززدایی، افزایش اختیارات استان‌ها و تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون و برون‌گذاری منطقه‌ای و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، تشکیل می‌شود آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره ۱: شورای برنامه ریزی و توسعه استان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان می‌باشد.

پ- وظایف و اختیارات شورا:

بررسی تأیید و تصویب اسناد توسعه‌ای و برنامه‌های توسعه استان که شامل جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان در چارچوب نظام برنامه ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و برنامه‌های میان‌مدت توسعه استان و تصویب اسناد توسعه‌ای و طرح‌ها و پروژه‌های بخشی و شهرستانی در چارچوب سیاست‌های کلان، آمایش سرزمینی و بخشی و سازگار با برنامه‌های بلندمدت و میان‌مدت استانی و ملی است.

بررسی و نظارت بر توسعه اقتصادی و اجتماعی متعادل استان و نیز سیاست‌گذاری، هماهنگی و پایش اقدامات موثر برای کاهش عدم تعادل درون استانی در چارچوب نظام برنامه ریزی کشور و در راستای جهت‌گیری‌های آمایش سرزمین و برنامه‌های توسعه استانی

گزارش ملی سیلاب‌ها

تصویب طرح‌های توسعه و عمران شهرستان و روستا در قالب برنامه‌های توسعه انسانی در چارچوب سیاست‌های مصوب شورای عالی آمایش سرزمین و شورای عالی شهرسازی و معماری.

شناخت و اولویت‌بندی قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی استان و ایجاد زمینه‌های لازم و تشویق و توسعه مشارکت و سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی از طریق بخش خصوصی، تعاونی و مردم نهاد.

اتخاذ سیاست‌های مناسب جذب و رفع مشکل سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات توسعه‌ای بخش‌های دولتی و غیردولتی در سطح استان در راستای انطباق آنها با سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و اولویت‌ها، نیازها و برنامه‌های توسعه‌ای استان.

تصویب طرح‌های جامع شهرهای تا ۵۰ هزار نفر جمعیت در قالب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی شهرسازی و معماری.

بررسی گزارش عملکرد برنامه و بودجه استانی و شهرستانی و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه کشور.

اتخاذ سیاست‌ها و ارتقاء صادرات غیرنفتی استان در چارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور و توسعه همکاری‌های تجاری، اقتصادی، علمی و فرهنگی با کشورهای همسایه در چارچوب سیاست‌های دولت.

بررسی راه‌های تجهیز و جذب منابع و پس‌اندازهای بخش غیردولتی در استان.

تبصره ۳) شورای برنامه ریزی استان مجاز است پس از ابلاغ اعتبارات استان حداکثر تا ۵ درصد از اعتبارات تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای استان را با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه استان و تصویب شورایی برنامه ریزی در قالب کمک‌های فنی و اعتباری برای افزایش اعتبار صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی همان استان یا شهرستان اختصاص دهد.

ماده ۳۲- به منظور استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن «شورای عالی آمایش سرزمین» با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل می‌شود. که از جمله وظایف آن عبارت است از:

بررسی و نظارت بر اجرای نظام راهبردی توسعه سرزمین و تنظیم روابط ارکان و اجزای آن

بررسی، تصویب، هماهنگی و نظارت مستمر بر تهیه برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی

بررسی برنامه‌های اجرایی آمایش سرزمین و اسناد آمایش ملی، منطقه‌ای، استانی

نظارت بر اجرای اصول و ضوابط ملی آمایش سرزمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط.

آیین‌نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده ۳۴- به موجب این ماده سازمان برنامه و بودجه موظف است ظرف مهلت یک سال از تاریخ ابلاغ این قانون «سند نظام فنی و اجرایی کشور» را تهیه و اجرا کند.

قانون برنامه پنجساله ششم توسعه:

ماده ۲) موضوعات زیر مسائل محوری برنامه است. دولت موظف است طرح‌های مرتبط با آنها و همچنین مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی صرفاً در حوزه‌های ذیل‌الذکر را در بودجه سالانه اعمال نماید.

الف- موضوعات خاص راهبردی در مورد آب و محیط زیست

بند ۱، ۲ و ۳ از جزء ب ماده ۶)

۱- عوارض وصولی بند(الف) ماده(۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده، با رعایت ترتیبات قانونی و پس از کسر وجوه مقرر در قانون مذکور و واریز به حساب تمرکز وجوه آن استان نزد خزانه‌داری کل کشور از طریق حساب رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد، به نسبت هفتاد درصد (۷۰٪) شهرها و سی درصد (۳۰٪) روستاها و مناطق عشایری و براساس شاخص جمعیت به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری به حساب فرمانداری‌های شهرستان مربوط واریز می‌گردد تا با مشارکت بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در همان روستاها و مناطق عشایری هزینه شود.

تبصره - عوارض وصولی موضوع این جزء نیاز به طی مراحل تخصیص نداشته و حداکثر تا پانزدهم ماه بعد با تخصیص صد درصد (۱۰۰٪) به حساب شهرداری‌ها و دهیاری‌ها واریز می‌گردد.

۲- عوارض موضوع بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده و همچنین عوارض ارزش افزوده گاز طبیعی موضوع قانون مذکور و عوارض شماره‌گذاری خودروهای موضوع بند (ج) ماده (۴۳) قانون مذکور به حساب تمرکز وجوه به نام سازمان امور مالیاتی کشور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. وجوه مذکور حداکثر تا پانزدهم ماه بعد به نسبت دوازده درصد (۱۲٪) سهم کلانشهرها، پنجاه و سه درصد (۵۳٪) سایر شهرها و سی و پنج درصد (۳۵٪) روستاها و مناطق عشایری براساس شاخصهایی که به موجب دستورالعملی که توسط سازمان و وزارت کشور ابلاغ می‌شود، محاسبه و بین تمام شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مناطق عشایری توزیع می‌گردد. سهم روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری، به حساب فرمانداری شهرستان مربوطه واریز خواهد شد تا حسب مقررات و مصوبات کمیته‌های برنامه‌ریزی شهرستان صرف امور عمران و آبادانی همان روستاها و مناطق عشایری شود. همچنین سی درصد (۳۰٪) عوارض ارزش افزوده موضوع این جزء دریافتی از واحدهای تولیدی مستقر در شهرکها و نواحی صنعتی شهرستان‌ها برای تأمین زیرساخت‌ها و ارائه خدمات در آنها و تکمیل طرحهای (پروژه‌های) نیمه تمام شهرکها و نواحی صنعتی استان، در اختیار شرکت شهرکهای صنعتی استان قرار می‌گیرد. این سهم از مبلغ مربوط به شهرهای استان به نسبت کسر می‌گردد.

تبصره - پنج درصد (۵٪) از مبلغ موضوع سهم سی درصد (۳۰٪) شهرکهای استان جهت ارائه خدمات مربوطه در همان شهرکها در اختیار شرکت‌های خدماتی موضوع قانون نحوه واگذاری، مالکیت و اداره امور شهرکهای صنعتی مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ قرار می‌گیرد. شرکت شهرکهای صنعتی و نواحی صنعتی غیردولتی نیز مشمول این حکم هستند.

در طول برنامه ششم جزء (۲) بند (ب) این ماده در بخش مغایرت بر تبصره‌های (۱) و (۲) ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده حاکم است.

۳- عوارض آلاینده‌های تولیدی موضوع تبصره (۱) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده در هر شهرستان به نسبت جمعیت بین شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و فرمانداری‌ها (برای روستاهای فاقد دهیاری و مناطق عشایری) همان شهرستان توزیع می‌گردد. در صورتی که آلودگی واحدهای بزرگ تولیدی (پنجاه نفر و بیشتر) به بیش از یک شهرستان در یک استان سرایت کند، عوارض آلودگی براساس سیاست‌های اعلامی سازمان به نسبت تأثیرگذاری، در کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان استان و فرمانداران شهرستان‌های ذی‌ربط، مدیرکل محیط زیست و مدیرکل امور مالیاتی استان بین شهرستان‌های متأثر توزیع می‌شود.

تبصره - در صورتی که شهرستان‌های متأثر از آلودگی در دو یا چند استان واقع شده باشند، اعضای کمیته توزیع کننده عوارض آلودگی واحدهای بزرگ (پنجاه نفر و بیشتر) متشکل از نماینده سازمان، رؤسای سازمان استان‌های ذی‌ربط، نماینده سازمان حفاظت

گزارش ملی سیلاب‌ها

محیط زیست و نماینده ادارات کل امور مالیاتی استان‌های مربوطه براساس سیاست‌های اعلامی سازمان اقدام به توزیع عوارض آلودگی خواهند کرد.

ماده (۲۶)

به‌منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:
الف - دولت موظف است:

۱- در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجراء در آورد .

۲- درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دوسال اول اجرای قانون برنامه در چهارچوب نظام درآمد - هزینه استانی به‌صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (برمبنای وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور) در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سنواتی، در مقاطع سه‌ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد .

۳- سه‌درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به‌ترتیب یک‌سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دوسوم به مناطق و شهرستان‌های کم‌ترتوسعه‌یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر درمورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ حاکم است .

۴- در سال اول اجرای قانون برنامه کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاههای اجرائی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها را واگذار کند.

۵ - طرحهای هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به‌عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به‌عنوان ناظر، تهیه کند .

ب - شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظفند پنج تا هشت درصد (۵٪ تا ۸٪) از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون بودجه سالانه را صرف تهیه و اجرای طرحهای هادی و بهسازی روستاهای شهرستان، توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نمایند.

ماده (۲۷) دولت موظف است به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها اقدامات زیر را مطابق قوانین و در قالب بودجه‌های سنواتی انجام دهد :

۲- تنظیم و ارائه هدفمند و شفاف اعتبارات مربوط به عمران و توسعه روستایی و عشایری در بودجه سنواتی، تحت پیوستی با عنوان «عمران و توسعه روستایی» و اختصاص بودجه عمرانی مربوط به این فصل انجام پذیرد .

۵ - تأمین منابع مورد نیاز برای رشد سالانه حداقل پنج درصد (۵٪) شاخص‌های برخورداری تعیین‌شده در ساماندهی عشایر

۶ - تهیه طرح‌های هادی و طرح‌های توسعه و بازنگری آنها برای همه روستاها و آبادی‌های بالای بیست خانوار و مناطق عشایری در طول اجرای قانون برنامه با اولویت مناطق کمتر برخوردار

۷- آموزش صدهزار نفر از روستاییان و عشایر به‌عنوان عناصر پیشرو و تسهیل‌گر در زمینه برنامه‌ریزی محلی، توسعه فعالیت‌های اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات‌رسانی، جلب مشارکت‌های مردمی و نظارت بر اثربخشی طرح‌های دستگاه‌های اجرائی.

۸ - شناسایی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی جهت اجرای طرح‌های ایمن‌سازی این سکونتگاه‌ها با همکاری دستگاه‌های مسؤول و مشارکت مردم و نهادهای محلی، به‌نوعی که حداقل سی درصد (۳۰٪) روستاهای در معرض خطر تا پایان اجرای قانون برنامه ایمن‌سازی شوند .

۹ - تعیین شاخص‌های بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرح‌های بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای دارای اولویت

ب - اقدامات عمرانی زیربنایی :

۳- یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرح‌های روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی
بند چهارم از ماده (۳۲)

اختصاص معادل ریالی ده درصد (۱۰٪) ورودی سالانه صندوق توسعه ملی نزد بانک عامل مطابق ضوابط صندوق جهت پرداخت تسهیلات به متقاضیان غیردولتی سرمایه‌گذار بخش کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی این بخش، محیط زیست مرتبط با بخش کشاورزی و منابع طبیعی و احداث بندهای انحرافی و سدهای کوچک مطابق بند (۴- ۱۰) سیاست‌های کلی برنامه ششم و در چهارچوب اساسنامه صندوق توسعه ملی.

بند دال از ماده (۳۳) تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فرآوری تولیدات، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی کشور، بهره‌وری و انتقال یافته‌های علمی به بهره‌برداران، به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی توسط سازمان صدا و سیما.

ماده (۳۵) دولت مکلف است به‌منظور مقابله با بحران کم‌آبی، رهاسازی حقایق‌های زیست‌محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل‌بخشی به سفره‌های زیرزمینی و ارتقای بهره‌وری و جبران تراز آب، به‌میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه یازده میلیارد مترمکعب شود، اقدامات زیر را به‌عمل آورد :

الف - افزایش عملکرد در واحد سطح و افزایش بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ب - توسعه روشهای آبیاری نوین، اجرای عملیات آب و خاک (سازه‌ای و غیرسازه‌ای)، توسعه آب‌بندها و سامانه (سیستم)های سطوح آبیگیر حداقل به میزان ششصد هزار هکتار در سال.

تبصره - برای توسعه روشهای آبیاری نوین حداقل هشتاد و پنج درصد (۸۵٪) هزینه‌ها به‌عنوان کمک بلاعوض توسط دولت در قالب بودجه سالانه تأمین و پرداخت می‌شود.

پ - حمایت از توسعه گلخانه‌ها و انتقال کشت از فضای باز به فضای کنترل‌شده و بازچرخانی پسابها، مدیریت آبهای نامتعارف و مدیریت آب مجازی.

ت - طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی و ارتقای بهره‌وری آب در چهارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تأمین منابع و الزامات مورد نیاز در قالب بودجه سالانه و اعمال حمایت و مشوق‌های مناسب فقط در چهارچوب الگوی کشت.

ث - احیاء، مرمت و لایروبی قنوات به میزان سالانه پنج درصد (۵٪) وضع موجود در طول اجرای قانون برنامه با تأکید بر فعالیت‌های آبخیزداری و آبخیزداری برای احیای قنوات.

ج - ایجاد زیرساخت مورد نیاز برای پرورش دویست هزار تن ماهی در قفس تا پایان اجرای قانون برنامه و توسعه فعالیت‌های شیلاتی و ایجاد تأسیسات زیربنایی در سواحل کشور.

چ - برق‌دار کردن چاههای کشاورزی دارای پروانه بهره‌برداری.

تبصره - منابع مورد نیاز اجرای این بند از محل صرفه‌جویی در مصرف سوخت‌های فسیلی موضوع ماده (۱۲) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ تأمین می‌گردد.

ح - نصب کنتور هوشمند و حجمی آب با اعطای تسهیلات از وجوه اداره‌شده بر روی چاههای دارای پروانه بهره‌برداری تا پایان اجرای قانون برنامه.

خ - استفاده از آب استحصالی سدها، با اولویت تأمین آب شرب مورد نیاز در حوضه آبریز محل استقرار سد.

د - تأمین حقابه کشاورزان از رودخانه‌ها، چشمه‌ها و قنات‌ها از آب سدهای احداثی بر روی این رودخانه‌ها، قنات‌ها و چشمه‌ها.

ذ - تغییر ساختار مصرف آب شرکتهای فولادی، آلیاژی و معدنی و اصلاح سامانه (سیستم) خنک‌کنندگی و شست‌وشوی مواد خام تا پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه.

ر - دولت موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح الگوی کشت را برای تمامی نقاط کشور تعریف نموده و در طی سالهای اجرای این قانون به مورد اجراء گذارد.

وزارت نیرو موظف است تخصیص آب را مطابق طرح الگوی کشت در اختیار کشاورزان قرار دهد.

ماده (۳۶)

الف - دولت مکلف است اقدامات لازم را با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در جهت اصلاح نظام بهره‌برداری آب آشامیدنی، بهره‌وری استحصال و بهره‌وری مصرف آن را حداقل معادل سی درصد (۳۰٪) ارتقاء دهد و نیز حداقل سی درصد (۳۰٪) آب آشامیدنی مناطق جنوبی کشور را از طریق شیرین کردن آب دریا تا پایان اجرای قانون برنامه تأمین نماید.

تبصره - وزارت نیرو موظف است تا پایان اجرای قانون برنامه تمهیدات لازم را جهت تأمین، طراحی و ساخت حداقل معادل هفتاد درصد (۷۰٪) آب شیرین‌کن‌های مورد نیاز در شهرهای حوزه خلیج فارس و دریای عمان را از جمله از طریق خرید تضمینی آب

شیرین شده و نیز مدیریت هوشمند و تجمیع خرید آب شیرین کن از طریق انتقال فناوری به داخل انجام دهد. مدیریت انتقال فناوری از طریق جهاد دانشگاهی، دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی و شرکتهای دانش بنیان انجام می‌شود.

ماده ۳۸) دولت موظف است اقدامات زیر را جهت حفاظت از محیط زیست به عمل آورد:

الف - نظارت بر ارزیابی راهبردی محیط زیست (SEA) در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و ارزیابی اثرات زیست محیطی (EIA) طرحهای بزرگ کلیه دستگاههای اجرائی و بخشهای خصوصی و تعاونی، نهادهای عمومی غیردولتی در پهنه سرزمینی از جمله مناطق آزاد تجاری و صنعتی براساس شاخصها، ضوابط و معیارهای پایداری محیط زیست.

ب - اجرای برنامه عمل حفاظت، احیاء، مدیریت و بهره‌برداری مناسب از تالابهای کشور با مشارکت سایر دستگاههای اجرائی و جوامع محلی به‌ویژه در ارتباط با تالابهای ثبت شده در کنوانسیون رامسر به‌طوری که تا پایان اجرای قانون برنامه، حداقل بیست درصد (۲۰٪) تالابهای بحرانی و در معرض تهدید کشور احیاء شوند و ضمن حفاظت و تثبیت، در روند بهبود قرار گیرند .

پ - تأمین اعتبارات ارزی و ریالی مورد نیاز جهت اجرای تعهدات بین‌المللی دولت جمهوری اسلامی ایران در حوزه محیط زیست در قالب بودجه‌های سنواتی . اجرای این بند منوط به رعایت اصول هفتاد و هفتم (۷۷) و یکصد و بیست و پنجم (۱۲۵) قانون اساسی می‌باشد .

ح - احیاء، توسعه و غنی‌سازی جنگلها در سطح هشتصد و پانزده هزار هکتار

خ - اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان حداقل در سطح ده میلیون هکتار

د - بیابان‌زدایی و کنترل کانون‌های بحرانی آن حداقل در سطح یک میلیون و یکصد و چهل هزار هکتار

ر - ارتقای پوشش صدد درصد (۱۰۰٪) حفاظت از جنگلها، مراتع و اراضی ملی و دولتی و مناطق چهارگانه زیست محیطی با مشارکت جوامع محلی و ارتقای ضریب حفاظت از جنگلها و مراتع کشور به‌منظور پایداری جنگلها و همچنین تعادل بخشی دام و مراتع سالانه حداقل ده درصد)

ض - اقدامات سیاسی، اقتصادی و عمرانی لازم برای تثبیت، استمرار و افزایش حقایقه به رودخانه‌های مشترک و مرزی مانند هیرمند و تأمین حقایقه زیست محیطی آنها

غ - سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است نسبت به پاسخ استعلام‌های مربوط به طرحهای عمرانی دولتی و طرحهای اقتصادی سرمایه‌گذاران حداکثر ظرف مدت دوماه اقدام نماید و در صورت رد گزارشها و درخواست‌های مذکور دلایل را کتباً به صورت شفاف مطابق قوانین و ضوابط فنی مربوطه به ذی‌نفعان اعلام کند. عدم پاسخ سازمان حفاظت محیط زیست در مهلت مقرر، به منزله تأیید می‌باشد .

ف -

۱- هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگلهای کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه، ممنوع می‌باشد. دولت در ارتباط با قراردادهای طرحهای جنگلداری مذکور که مدت اجرای آن به اتمام می‌رسد، مجاز به تمدید قرارداد نمی‌باشد.

۳- به‌منظور تحقق بند (۱) دولت مکلف است با اختصاص ردیف اعتباری مستقلی نسبت به پیش‌بینی اعتبارات و امکانات در بودجه‌های سنواتی جهت ارتقاء پوشش کامل و مؤثر حفاظت از جنگلهای کشور، مهار عوامل ناپایداری، جلوگیری از تغییر کاربری، تجاوز و تصرف، مبارزه با قاچاق چوب، استقرار مدیریت پایدار جنگل و اجرای تعهدات اقدام نماید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تبصره - دولت مکلف است تسهیلات لازم را جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع مرتبط با چوب (سلولزی) در اختیار صاحبان صنایع و کشاورزان طرف قرارداد آنان قرار دهد.

ماده ۵۹) در چهارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵:

الف - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد - تاریخی - سکونتگاههای غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاههای اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاههای عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت.

تبصره - در تهیه برنامه عملیاتی محدوده‌های تاریخی شهرها، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به دستگاههای موصوف اضافه می‌شود.

ب - دولت موظف است به منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاههای روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عمل آورد:

۱- بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.

این حکم درطول اجرای قانون برنامه بر ماده (۶) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ حاکم است.

ت - وزارت راه و شهرسازی با رعایت وظایف و اختیارات سایر دستگاهها بدون ایجاد تشکیلات جدید و استفاده از امکانات سایر دستگاهها مکلف است در راستای تحقق‌پذیری طرحهای توسعه و عمران شهری و روستایی، آمایش و کنترل تخلقات، انضباط شهری و حفظ حقوق شهروندان نسبت به استقرار سامانه (سیستم) یکپارچه اطلاعات مکانی، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز آن و ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط کلیه دستگاههای مرتبط اقدام نماید. این حکم ناقض و ناسخ هیچ‌یک از قوانین نیست.

ماده ۶۰) به‌منظور مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و اصلاح الگوی مصرف به ویژه مصرف انرژی در بخش ساختمان و مسکن اقدامات زیر انجام گردد:

الف - شهرداری‌ها مکلفند نسبت به درج الزام رعایت مقررات ملی ساختمان در پروانه‌های ساختمانی اقدام نمایند. صدور پایان کار برای واحدهای احداث شده بر مبنای این پروانه‌ها، منوط به رعایت کامل این مقررات است.

ب - کلیه مجریان دولتی موظفند مسئولیت فنی (حرفه‌ای) خود و در صورت نیاز، مسئولیت سایر عوامل مرتبط با طراحی، محاسبه و نظارت بر ساختمان‌های تحت پوشش خود اعم از شهری و روستایی را نزد یکی از شرکتهای دارای صلاحیت، بیمه نمایند.
(ماده ۶۱)

الف - شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مکلف است نسبت به احصاء مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی در بافتهای فرسوده و دسته‌بندی طرحهای واقع در این مناطق، با اولویتهای زیر اقدام نماید:

- ۱- طرحهایی که به دلیل وجود منافع عمومی، اجرای به موقع آنها ضروری است.
- ۲- طرحهایی که از طریق تدوین ضوابط و مقررات و مشارکت مردم و حمایت دولت، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مرور زمان قابل انجام است.

تبصره - طرحهای گروه (۱) مشمول برنامه‌های عمومی و عمرانی دولت موضوع «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷ شورای انقلاب با اصلاحات و الحاقات بعدی» می‌باشد که تمام یا بخشی از منابع مورد نیاز آن می‌تواند از طریق بخشهای غیردولتی تأمین شود.

ب - دستگاههای اجرایی ذی‌ربط موظفند به‌منظور افزایش بهره‌وری و استحصال زمین نسبت به احیای بافتهای فرسوده و نامناسب روستایی اقدام نمایند.

پ - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها موظفند با اعمال سیاست‌های تشویقی و در چهارچوب قانون حمایت از احیای بافتهای فرسوده از اقدامات بخش غیردولتی برای احیاء و بازسازی بافتهای فرسوده در قالب بودجه مصوب حمایت نمایند.

ت - دولت مکلف است از طریق اعمال سیاستهای حمایتی، حقوقی، تشویقی و اعطای تسهیلات یارانه ای نسبت به احیاء و بهسازی حداقل ده درصد (۱۰٪) از بافتهای فرسوده شهری با رعایت سرانه‌های روبنائی و زیربنائی توسط بخش غیردولتی و شهرداریها اقدام و مابه التفاوت سود تسهیلات یارانه‌ای مورد نیاز را همه ساله در قوانین بودجه سنواتی پیش بینی نماید.

بند (ت) ماده (۶۱) قانون برنامه ششم توسعه در بخش مغایرت بر مواد (۱) و (۴) قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱ حاکم است.

ث - وزارت راه و شهرسازی موظف است ساماندهی و احیاء شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده داخل شهرهای مورد نظر را در اولویت قرار دهد.

ماده ۶۲ دولت موظف است به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه‌نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش‌نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاههای غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد:

الف - برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، با ساماندهی مناطق حاشیه‌نشین و کاهش جمعیت آن به میزان سالانه ده درصد.

ب - سامان‌بخشی مناطق حاشیه‌نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی ساکنان بافتهای واقع در داخل محدوده‌های شهری با مشارکت آنها، در چهارچوب «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیرمجاز» و ایجاد شهرکهای اقماری برای اسکان جمعیت مهاجر.

پ - تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ت - طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداری‌ها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنواتی.

ماده (۷۷) جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش ضریب ایمنی و تاب‌آوری جامعه، پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از حوادث و سوانح، ارائه خدمات بشردوستانه در قالب قوانین بودجه سنواتی اقدامات ذیل را انجام دهد :

الف - کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم.

ب - توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور با هدف اقدامات پیشگیرانه و آمادگی برای پاسخگویی سریع و به موقع به حوادث و سوانح کشور.

پ - افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث و سوانح.

ت - در راستای تأمین منابع پایدار در زمینه مقابله با حوادث و سوانح، نیم‌درصد (۵/۰٪) مندرج در ماده (۱۶۳) قانون امور گمرکی به یک‌درصد (۱٪) افزایش پیدا نموده و منابع حاصله پس از واریز به خزانه در قالب بودجه سنواتی در اختیار جمعیت هلال احمر قرار می‌گیرد.

ماده (۱۲۰)

الف - دولت موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه اسناد ذیل را با رعایت قوانین و مقررات مربوطه تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند:

۱- سند ملی کار شایسته

۲- سند ملی راهبرد انرژی کشور

۳- سند ملی توانمندسازی و ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاههای غیررسمی

ب - قوه قضائیه موظف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه سند امنیت قضائی را با رعایت قوانین و مقررات مربوطه تهیه و به تصویب رئیس قوه قضائیه برساند.

قانون بودجه ۱۳۹۸ کل کشور

بند ه تبصره (۴) به دولت اجازه داده می شود مبلغ دو میلیارد و سیصد و هفتاد و پنج میلیون یورو از منابع ورودی سال ۱۳۹۸ صندوق توسعه ملی را به صورت تسهیلات ارزی با تضمین دولت به شرح جدول شماره (۱) این تبصره برداشت کرده و منابع مذکور را با رعایت شرایط ذیل به مصرف برساند:

- طرح های آبیاری تحت فشار و نوین تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو

- آبخیزداری و آبخوانداری

- طرح های آبرسانی روستایی و عشایری و توسعه شبکه های آن تا سقف ۱۵۰ میلیون یورو

- پایداری و ارتقاء کیفی آب شرب شهرهای پرتنش تا سقف ۵۰ میلیون یورو

جزء ۱ از بند ه تبصره (۴) برنامه عملیاتی و جریان وجوه (با رویکرد بودجه ریزی عملیاتی) با تأکید بر ایجاد سازو کارهای لازم برای سنجش، کنترل و تخمین تعهدات دستگاه متولی برای تحقق اهداف راهبردی طرح ها به شرح جداول پیوست، باید تأیید سازمان برنامه بودجه برسد.

۲- تخصیص مرحله ای منابع به صورت ریالی و ارزی (حساب نیاز) پس از تأیید کمیته نظارت متشکل از خزانه داری کل، سازمان برنامه و بودجه و صندوق توسعه ملی مبنی بر انجام تعهدات دستگاه متولی انجام پذیرد.

۵- گزارش عملکردشش ماهه این بند توسط سازمان برنامه و بودجه و هیأت نظارت صندوق توسعه ملی به طور مستقل تهیه و ارسال شود.

بند ب تبصره ۶) وزارت نیرو از طریق شرکت های آبفای شهری سراسر کشور مکلف است علاوه بر دریافت نرخ آب بهای شهری به ازاء هر متر مکعب فروش آب شرب به مبلغ دویست ریال از مشترکان آب دریافت و به خزانه داری کل کشور واریز کند. صدرد و جوه دریافتی تا سقف نهصد و شصت و پنج میلیارد ریال از محل حساب مذکور در ردیف معین در بودجه شرکت مذکور صرفاً جهت آبرسانی شرب روستایی و عشایری و هشتاد درصد برای آبرسانی شرب روستایی براساس شخص جمعیت و کمبود آب شرب سالم بین استان های کشور در مقاطع سه ماهه از طریق شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور توزیع می شود و تا پس از مبادله موافقت نامه بین سازمان مدیریت و برنامه ریزی استان ها و شرکت های آب و فاضلاب روستایی استان ها و یا سازمان امور عشایر ایران هزینه شود. وجوه فوق مشمول مالیات به نرخ صفر است.

تبصره ۸

الف- در راستای اجرای بند ب- ماده ۳۵۱ قانون برنامه ششم توسعه و اصلاحات بعدی آن، دولت مکلف است اعتبارات مورد نیاز را از محل طرح های ذیل برنامه های ۱۳۰۰۶۰۱۲۰۰۰ و ۱۳۰۷۰۰۲۰۰۰ به عنوان سهم کمک بلاعوض دولت هزینه کند. سهم باقی مانده به عنوان سهم بهره برداران به صورت نقدی یا تامین کارگر و تامین مصالح یا کارکرد وسایل راهسازی و نقلیه یا نصاب کنتورهای هوشمند بر روی چاه های دارای پروانه بهره برداری قابل پذیرش است.

(بند ب ماده ۳۵ قانون برنامه ششم: توسعه روش های آبیاری نوین، اجرای عملیات آب و خاک (سازه ای و غیرسازه ای)، توسعه آب بندها و سامانه های سطوح آب گیر حداقل، میزان ششصد هزار هکتار در سال.)

بند (و) تبصره ۸) شرکت های آب منطقه ای و سازمان آب و برق خوزستان مجازند از محل منابع داخلی خود و بخشی از اعتبارات طرح های تعادل بخشی و تغذیه مصنوعی در قالب وجوه اداره شده نسبت به تأمین هزینه های خرید و نصب کنتورهای جمعی و هوشمند چاه های آب کشاورزی مجاز اقدام کرده و به صورت اقساطی با روش که توسط دستگاه اجرای مربوطه تعیین می شود اصل و کارمزد این تسهیلات را از صاحبان این چاه ها دریافت کنند. صدرد اقساط وصولی برای اجرای طرح های احیاء و تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی در اختیار شرکت های آب منطقه ای استان ها و سازمان آب و برق خوزستان قرار می گیرند.

تبصره ۱۳

الف- ۱- در اجرای بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقدمات مالی دولت، معادل هفت هزار میلیارد ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی و از محل منابع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ برای خرید و تأمین حداقل سه فروند بالگرد و تجهیزات امداد هوایی نوسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه های امداد و نجات و سایر تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ و اصلاحات بعدی آن به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران ها در اختیار جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند. سازمان برنامه

گزارش ملی سیلاب‌ها

و بودجه کشور و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلفند گزارش اجرای این جزء را در مقاطع سه ماهه به کمیسیون های برنامه و بودجه و محاسبات، بهداشت و درمان، امور داخلی کشور و شوراها و عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کنند.

در بند م ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛ به دولت اجازه داده میشود به منظور پیش آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت های فراگیر تسهیلات کشاورزی و بیماری های همه گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به ۳ درصد و اعتبارات موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به ۲ درصد افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (ظرف مهلت ۱۰ روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در بودجه سنواتی تعیین می شود به صورت هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

بند ۲ تبصره (۱۳) در اجرای بند (۱) ماده ۱۷ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران چهل و دو درصد از درآمد ردیف ۱۶۰۱۵۷ به جز درآمد حاصل از تعویض سندهای مالکیت (تک برگی) موضوع ردیف درآمدی ۱۴۰۱۴۱ و ماده ۱۵ قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۹۳/۱۱/۱۲ به عنوان درآمد اختصاصی جمعیت هلال احمر ذیل ردیف ۱۳۱۰۰۰ منظور می گردد.

ب- معادل دو هزار و پانصد میلیارد ریال از محل منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای هزینه کرد الزامات مندرج در بند «م» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اختصاص می یابد.

ج- در اجرای جزء یک بند ب ماده ۳۲ قانون برنامه ششم توسعه، مبلغ پانزده هزار میلیارد ریال جهت پرداخت سهم دولت و تقویت صندوق بیمه محصولات کشاورزی از محل منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور اختصاص می یابد. مبلغ مذکور صد درصد تخصیص می یابد.

د- به منظور نظارت به اجرای بند «م» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه دستگاه های اجرایی استفاده کننده از منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور موظفند گزارش عملکرد خود را به صورت سه ماهه به سازمان مدیریت بحران کشور ارائه کنند.

اساسنامه صندوق ملی محیط زیست

ماده (۱) در جهت کمک به تقلیل آلاینده های زیست محیطی و جلوگیری از تخریب محیط زیست و حفظ و حمایت از محیط زیست و به منظور حفاظت احیاء و بهره برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی و صندوق ملی محیط زیست که در این اساسنامه به اختصار صندوق نامیده می شود، تأسیس می شود.

ماده (۴) تأمین اعتبار اولیه صندوق با تخصیص مبلغ ده میلیارد ریال و پس نهایتاً تا مبلغ پنجاه میلیارد ریال از محل ردیف ۳۷- ۵۵۰۰۰۰ جدول شماره ۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور صورت می گیرد. سایر منابع اعتبار صندوق جهت انجام فعالیت ها به قرار ذیل است:

کمک های دولتی در چارچوب قوانین و مقررات.

کمک ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داخلی.

کمک ها و هدایای خارجی و بین المللی

درآمد ناشی از گردش مالی و فعالیت های صندوق و واحدهای تابع بعد از وضوح هزینه های قانونی.

سایر درآمدها و منابع مالی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط.

تبصره ۱- سرمایه صندوق با رعایت قوانین و مقررات مربوط قابل افزایش است.

تبصره ۲- به منظور تأمین و تحقق اهداف قانونی از تشکیل صندوق، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور هرساله

نسبت به تأمین اعتبارات لازم برای کمک به صندوق از محل بودجه عمومی کشور با رعایت ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری اقدام خواهد نمود.

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

ماده ۶۳-

متن ذیل به عنوان یک تبصره ماده ۲۴ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۶۱/۱۲/۱۶ الحاق می گردد.

تبصره: شرکت های آب منطقه ای و آب و برق خوزستان مکلفند در قبال واگذاری حق برداشت جدید آب تحت پوشش طرح های تأمین و انتقال آب، متناسب با سهم آب تخصیصی، حق اشتراک دریافت و درآمد حاصله را براساس موافقت نامه متبادله با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برای اجرای طرح های عمرانی مربوط با اولویت نگهداری و مدت سازه های آب در دست بهره برداری در همان منطقه به مصرف برسانند.

آیین نامه اجرایی این قانون شامل تعرفه حق اشتراک با پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت نیرو به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۷۵- با توجه به وجود دوره های آب و هوایی خشک در کشور، دولت مکلف است در سرمایه گذاری های جدید فصل های کشاورزی، منابع طبیعی، منابع آب و عمران شهری و روستائی (برنامه های آب شهری و روستائی)، مهار آب ها، اصلاح، روش های آبیاری (با همکاری بخش های غیردولتی) و تقویت نظام بیمه محصولات کشاورزی، کشور را برای مقابله با عوارض خشکسالی مجهز نماید.

فصل دوم: وظایف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران های طبیعی در مرحله حین بحران

در این خصوص برای سازمان برنامه و بودجه تکالیف قانونی لحاظ نشده است اما به نظر می رسد این سازمان می تواند در زمینه بودجه ریزی به صورت ضروری و فوری و همچنین جذب کمک های مالی و خدماتی بسیار موثر باشد.

فصل سوم: وظایف قانونی سازمان برنامه و بودجه در مدیریت بحران های طبیعی در مرحله پس از بحران

گزارش ملی سیلاب‌ها

با عنایت به اینکه تکالیف سازمان برنامه و بودجه کشور کمتر دارای سمت و سوی اجرایی و بیشتر از جنس مطالعاتی، طراحی و برنامه ریزی و نظارت است لذا در مرحله پس از وقوع بحران سیلاب عمده تکالیف این سازمان در خصوص آسیب شناسی، مطالعه و برنامه ریزی و بودجه ریزی برای جبران آسیب های وارده می باشد. لذا در این راستا تکالیف قانونی سازمان به تفکیک قوانین به شرح ذیل می باشد:

قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱

(ماده ۵)

بند ۱- انجام مطالعات و بررسی های اقتصادی و اجتماعی به منظور برنامه ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش های اقتصادی و اجتماعی.

بند ۴- پیشنهاد خط مشی ها و سیاست های مربوط به بودجه کل کشور.

بند ۵- تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

ماده ۳۰) کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می رسد براساس گزارش های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره های معین شده توسط کمیته ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می شود.

ماده ۳۴- سازمان موظف است در مورد اجرای فعالیت ها و طرح های عمرانی که هزینه آن از محل اعتبارات جاری و عمرانی دولت تعیین می شود به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف ها و سیاست های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور دستورالعمل ها و مشخصات طرح ها و مقایسه پیشرفت کار با جدول های زمانی فعالیت های عمرانی مربوط نظارت کند و برای انجام این منظور به طور مستمر از عملیات طرح ها و فعالیت های دستگاه های اجرایی بازدید و بازرسی کند و دستگاه اجرایی را مرتباً در جریان نظارت و نتایج حاصل از آن بگذارد.

ماده ۳۷- سازمان موظف است گزارش های مربوط به پیشرفت عملیات عمرانی و بودجه کل کشور را به شرح ذیل تنظیم نماید:

۴- گزارش ۶ ماهه حاوی پیشرفت عملیات و مشکلات اجرای طرح ها و فعالیت ها با توجه به پرداخت های انجام شده و همچنین پیشنهادهای مشخص جهت رفع این مشکلات.

۵- گزارش اقتصادی سالانه شامل تجزیه و تحلیل وضع اقتصادی کشور در سال گذشته و پیش بینی وضع سال جاری و سال بعد.

۶- گزارش جامع درباره عملیات انجام شده و کارهای ناتمام در هر دوره برنامه به انضمام خلاصه ای از هزینه های عمرانی پرداخته شده حداکثر تا ۶ ماه پس از پایان هر دوره برنامه.

گزارش مربوط به هر دوره برنامه باید حاوی اظهارنظر صریح نسبت به ارزشیابی عملیات و تحقق هدف های برنامه بوده و پیوست گزارش جامع عملکرد هر دوره برنامه به مجلس تقدیم شود.

قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور

(ماده ۲۹)

گزارش ملی سیلاب‌ها

الف- بهره برداری از جنگل‌ها به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط در چارچوب مصوبات هیأت وزیران ممکن است و بهره برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها براساس توان بوم شناختی (اکولوژیک) و ضرورت حفظ آنها مجاز و مازاد بر آن ممنوع است. متخلف از احکام این ماده علاوه بر جبران خسارت ملزم به پرداخت جریمه ای تا ۵ برابر خسارت وارد شده به جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره برداری یا تلف شده است.

مبالغ دریافتی به حساب خزانه داری کل کشور واریز و پس از درج در بودجه سنواتی صددرصد آن برای احیاء جنگل، مرتع و زیستگاه‌های خسارت دیده هزینه می شود.

ب- به منظور مردمی شدن اقتصاد دو ارتقاء مشارکت جوامع محلی و توانمندسازی آنان در امر حفظ و احیاء منابع طبیعی و محیط زیست کشور به دستگاه‌های اجرایی مربوط سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و سازمان حفاظت از محیط زیست اجازه داده می شود با نظارت و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط با رعایت قانون برگزاری مناقصات و براساس بالاترین فهرست‌های بهاء پایه ابلاغی، در هر سال قرارداد اجرای عملیات و پروژه‌های پیش بینی شده در موافقت نامه‌های طرح‌های تملک دارایی سرمایه ای ملی و استانی خود را با تشکل‌های روستایی و عشایری و تعاونی‌های تخصصی مربوط منعقد کنند.

آیین نامه اجرایی این بند شامل نحوه واگذاری کار، تعیین صلاحیت تشکل‌ها و تعاونی‌های تخصصی، تضامین لازم، متن قرارداد و سایر الزامات لازم به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت از محیط زیست تهیه می شود و به تصویب هیأت وزیران می رسد.

ماده ۳۴- به موجب این ماده سازمان برنامه و بودجه موظف است ظرف مهلت یک سال از تاریخ ابلاغ این قانون «سند نظام فنی و اجرایی کشور را تهیه و اجرا کند.

جزء ۷ از بند پ ماده ۵۷) وزارت تعاون و کار و رفاه اجتماعی مکلف است متناسب با شرایط و مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی روز کشور، نسبت به طراحی و پیاده سازی (برنامه چتر ایمنی اجتماعی) ضمن شناسایی، موقع انتشار و گروه‌های هدف و در معرض آسیب‌های اجتماعی و نیازمند دریافت خدمات، حمایت‌ها و مساعدت‌های اجتماعی با رویکرد توانمندسازی، کارگستری و ایجاد زمینه بازگشت مجدد آنها به جامعه خانواده و بازار کار اقدام کند و الزامات قانونی، مقدماتی و منابع مالی و اعتباری مورد نیاز آن را حسب مصوبات شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور در قالب بودجه سنواتی لحاظ کند.

قانون برنامه پنجساله ششم توسعه

ماده ۲۶) به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:

الف - دولت موظف است:

۵ - طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن تأیید بخشداری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخشدار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به عنوان ناظر، تهیه کند .

گزارش ملی سیلاب‌ها

ب - شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظفند پنج تا هشت درصد (۵٪ تا ۸٪) از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون بودجه سالانه را صرف تهیه و اجرای طرحهای هادی و بهسازی روستاهای شهرستان، توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نمایند.

ماده ۲۷) دولت موظف است به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت‌محور روستاها اقدامات زیر را مطابق قوانین و در قالب بودجه‌های سنواتی انجام دهد :

الف - اقدامات اقتصادی و بخشی :

۸ - شناسایی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی جهت اجرای طرحهای ایمن‌سازی این سکونتگاهها با همکاری دستگاههای مسئول و مشارکت مردم و نهادهای محلی، به‌نوعی که حداقل سی درصد (۳۰٪) روستاهای در معرض خطر تا پایان اجرای قانون برنامه ایمن‌سازی شوند .

۹ - تعیین شاخصهای بافت‌های فرسوده و نابسامان روستایی و تهیه و اجرای طرحهای بهسازی بافت‌های فرسوده در روستاهای دارای اولویت

ب - اقدامات عمرانی زیربنایی :

۳- یکپارچه‌سازی حداکثری فعالیت‌ها و برنامه‌های عمران و توسعه روستایی، عشایری و کشاورزی کشور و مدیریت آنها با رویکرد جهادی و نظارت‌پذیر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه ششم و ایجاد یکپارچگی برنامه‌ریزی و ارائه خدمات و طرحهای روستایی و عشایری در قالب برنامه‌های جامع، براساس نیازها و مشارکت واقعی مردم و شرایط انسانی، طبیعی، اقتصادی و اجتماعی

ماده ۵۹) در چهارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ :

الف - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداری‌ها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست و هفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونه‌های مختلف (شامل ناکارآمد - تاریخی - سکونتگاههای غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساخت‌ها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذی‌ربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همه‌ساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداری‌ها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار می‌رسد و در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود و در اختیار دستگاههای اجرایی ذی‌ربط و شهرداری‌ها قرار می‌گیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استان‌ها و کلیه دستگاههای عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت .

تبصره - در تهیه برنامه عملیاتی محدوده‌های تاریخی شهرها، سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به دستگاههای موصوف اضافه می‌شود.

ب - دولت موظف است به منظور کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌های روستایی (با هدف بهسازی و نوسازی مسکن روستایی) و همچنین تأمین مسکن برای اقشار کم‌درآمد شهری (در شهرهای کوچک) منابع مالی و تسهیلات ارزان‌قیمت و زمین مورد نیاز را در قالب بودجه سنواتی در طول اجرای قانون برنامه تأمین و اقدامات ذیل را از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به‌عمل آورد:

۱- بهسازی و نوسازی سالانه حداقل دویست هزار واحد مسکونی روستایی با پرداخت تسهیلات ارزان‌قیمت با کارمزد پنج درصد (۵٪) و تأمین مابه‌التفاوت سود تسهیلات برای دوران مشارکت مدنی و فروش اقساطی.

این حکم در طول اجرای قانون برنامه بر ماده (۶) قانون اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۹/۱۷ حاکم است.

ت - وزارت راه و شهرسازی با رعایت وظایف و اختیارات سایر دستگاه‌ها بدون ایجاد تشکیلات جدید و استفاده از امکانات سایر دستگاه‌ها مکلف است در راستای تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه و عمران شهری و روستایی، آمایش و کنترل تخلفات، انضباط شهری و حفظ حقوق شهروندان نسبت به استقرار سامانه (سیستم) یکپارچه اطلاعات مکانی، تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز آن و ایجاد ساختار مناسب برای اشتراک‌گذاری داده‌های مکانی توسط کلیه دستگاه‌های مرتبط اقدام نماید. این حکم ناقض و ناسخ هیچ‌یک از قوانین نیست.

قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

بند ب تبصره ۸) به دولت اجازه داده می‌شود برای عملیات آماده‌سازی، محوطه‌سازی، تأمین خدمات روستایی و زیربنایی و تکمیل واحدهای مسکن مهر، طرح‌های بازآفرینی شهری و احیاء بافت‌های فرسوده و همچنین احداث واحدهای مسکن اجتماعی و حمایتی، اقداماتی را به شرح ذیل به‌عمل آورد:

بدهی بانک مسکن به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بابت اصل و سود خطوط اعتباری طرح مسکن مهر تا سقف پنجاه هزار میلیارد ریال به حساب بدهی دولت به بانک مرکزی منتقل و مبلغ مذکور به عنوان افزایش سرمایه دولت در بانک مسکن منظور می‌شود. بدهی دولت به بانک مرکزی در اجرای این حکم مشمول تبصره بند الف ماده ۱۰ قانون برنامه ششم توسعه نمی‌شود. بانک مسکن متعهد به اعطاء تسهیلات برای موارد فوق‌الذکر است.

وزارت راه و شهرسازی (از طریق شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن) مجاز است تا سقف پانزده هزار میلیارد ریال از محل منابع داخلی و یا تهاتر اراضی و املاک متعلق به شرکت‌های فوق‌الذکر را به قیمت کارشناسی یا فروش از طریق مزایده مشروط به حفظ کاربری و با سازوکار گردش خزانه صرف اجرای طرح‌های فوق‌الذکر کند.

در اجرای ماده ۶۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات ملی دولت در صورت درخواست مالکان اعیانی واحدهای مسکن مهر، شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن مکلف به واگذاری قطعی زمین‌های اجاره‌ای نود و نه ساله متعلق به خود می‌باشند. منابع حاصله پس از واریز به حساب این شرکت‌ها نزد خزانه داری کل کشور، صرف اجرای طرح‌های فوق‌الذکر خواهد شد.

وزارت راه و شهرسازی مجاز است زمین‌های متعلق به شرکت مادر تخصصی عمران شهرهای جدید و سازمان ملی زمین و مسکن را تا سقف سی هزار میلیارد ریال طی قراردادهایی با بانک‌های عامل در رهن آنان قرار داده و متناسب با آن تسهیلات لازم برای اجرای طرح‌های جامع، تفضیلی و آماده‌سازی مصوب را اخذ کند و صرف تکمیل این طرح‌ها کند. از محل فروش عرصه و اعیان طرح‌های تکمیل

گزارش ملی سیلاب‌ها

شده با رعایت قوانین و مقررات و گردش خزانه، با بانک‌های عامل تسویه کند و باقی مانده را به اجرای طرح های صدرالذکر این بند اختصاص دهد.

آیین نامه اجرایی این بند به پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی، بانک مرکزی ج.ا. و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه می شود و به تصویب هیات وزیران می رسد.

تبصره ۱۳)

الف - ۱- در اجرای بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقدمات مالی دولت، معادل هفت هزار میلیارد ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی و از محل منابع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ برای خرید و تأمین حداقل سه فروند بالگرد و تجهیزات امداد هوایی نوسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه های امداد و نجات و سایر تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ و اصلاحات بعدی آن به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران ها در اختیار جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند. سازمان برنامه و بودجه کشور و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلفند گزارش اجرای این جزء را در مقاطع سه ماهه به کمیسیون های برنامه و بودجه و محاسبات، بهداشت و درمان، امور داخلی کشور و شوراها و عمران مجلس شورای اسلامی ارائه کنند.

در بند م ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت؛ به دولت اجازه داده میشود به منظور پیش آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت های فراگیر تسهیلات کشاورزی و بیماری های همه گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان موضوع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به ۳ درصد و اعتبارات موضوع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به ۲ درصد افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (ظرف مهلت ۱۰ روز) و تصویب هیات وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در بودجه سنواتی تعیین می شود به صورت هزینه ای و تملک دارایی های سرمایه ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

بند ۲ تبصره ۱۳) در اجرای بند (۱) ماده ۱۷ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران چهل و دو درصد از درآمد ردیف ۱۶۰۱۵۷ به جز درآمد حاصل از تعویض سندهای مالکیت (تک برگی) موضوع ردیف درآمدی ۱۴۰۱۴۱ و ماده ۱۵ قانون جامع حدنگار (کاداستر) کشور مصوب ۹۳/۱۱/۱۲ به عنوان درآمد اختصاصی جمعیت هلال احمر ذیل ردیف ۱۳۱۰۰۰ منظور می گردد.

ب- معادل دو هزار و پانصد میلیارد ریال از محل منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای هزینه کرد الزامات مندرج در بند «م» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اختصاص می یابد.

ج- در اجرای جزء یک بند ب ماده ۳۲ قانون برنامه ششم توسعه، مبلغ پانزده هزار میلیارد ریال جهت پرداخت سهم دولت و تقویت صندوق بیمه محصولات کشاورزی از محل منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور اختصاص می یابد. مبلغ مذکور صدصد تخصیص می یابد.

د- به منظور نظارت به اجرای بند «م» ماده ۲۸ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، کلیه دستگاه‌های اجرایی استفاده‌کننده از منابع ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و منابع ماده ۱۲ قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور موظفند گزارش عملکرد خود را به صورت سه ماهه به سازمان مدیریت بحران کشور ارائه کنند.

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

ماده ۱۰- به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی، آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوائح بودجه سالانه منظور نماید.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جریان خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یاد شده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند.

به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تن‌خواه‌گردان خزانه موضوع ماده ۱ این قانون تأمین و هزینه نماید. تن‌خواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد.

۲-۱۸-۴- آسیب‌شناسی

تفکر برنامه‌ریزی در ایران افت و خیزهای متعددی را تجربه کرده است از برنامه‌ریزی تخصیص بودجه برای دوره‌های کوتاه مدت گرفته تا تدوین برنامه‌های یک‌ساله، پنج‌ساله و آمایش سرزمین برای افق بیست‌ساله. موفقیت برنامه‌های توسعه در ایران با شک و تردیدهای جدی روبروست. این تردید شامل زمینه‌های مختلفی اعم از محتوا، مراحل تهیه، اجرا و نظارت می‌شود و لازم است آسیب‌شناسی جدی در این زمینه صورت گرفته و ایرادات حاکم بر فرایندها برای تقویت تحقق‌پذیری برنامه‌ها، اصلاح گردد.

با توجه به سابقه نسبتاً طولانی کشور در زمینه برنامه‌ریزی اما شاهد کندی روند توسعه متوازن و پایدار در کشور هستیم. برنامه‌های توسعه پنج‌ساله کشور با تبیین سیاست‌ها و اهداف کلان، به دلیل نگاه اجرایی نهایتاً منجر به انجام پروژه‌هایی خاص می‌شوند که بدون ارتباط با اهداف و سیاست‌گذاری‌های کلان صرفاً اهداف کمی خاصی را دنبال می‌کنند و این موضوع به گرایش پروژه‌محوری در دستگاه‌های اجرایی بی‌ارتباط نیست. عدم شناخت هوشمندانه آینده تحت تأثیر مدل‌ها، روش‌ها و ابزارهای برنامه‌ریزی و نحوه به‌کارگیری آنها در برنامه‌ریزی به ویژه در زمینه مدیریت بحران، همانگونه که در بحران سیلاب‌های بهار ۱۳۹۸ شاهد آن بوده ایم موجبات ضعف و ناکارآمدی برنامه‌های توسعه کشور و عدم تحقق توسعه پایدار و نتیجتاً توسعه انسانی را فراهم آورده است.

از دیگرسو مساله‌ای که در ناکارآمدی برنامه‌های توسعه بسیار هویدا است رویکرد برنامه‌ریزی نهادی و مبتنی بر سازمان‌های رسمی کشور و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری حکومتی و از بالا به پایین مبتنی بر سلسله‌مراتب است. بدون آنکه شاخص‌های حکمرانی مطلوب که لازمه توسعه انسانی است مد نظر قرار گرفته و لحاظ گردد. همانگونه که در ماده ۷ قانون برنامه و بودجه سال ۱۳۵۱ نیز قید گردیده؛ در خصوص تهیه برنامه‌های عمرانی پنج‌ساله سازمان برنامه و بودجه این برنامه را براساس پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی و مطالعات خود و تلفیق آنها با در نظر گرفتن اولویت‌ها تهیه می‌نماید. اما آیا تبادل نظر دستگاه‌های اجرایی پاسخ‌گوی برنامه‌ریزی

گزارش ملی سیلاب‌ها

برای درازمدت شهروندان است؟ نکته ای که در ماده ۷ و عملکرد سازمان برنامه و بودجه برجسته است. این است که نگاه سازمان برای برنامه ریزی و بودجه ریزی کاملاً از بالا به پایین و سلسله مراتبی است و با شاخص های حکمرانی مطلوب فاصله بسیار عمیقی دارد. همگی می دانیم که وقتی کشور دچار بحران سیلاب می شود یا وقتی پدیده سیلاب تبدیل به بحران می شود زیان حاصله بیشتر از اینکه دامنگیر حکومت شود زندگی مردم را دچار آسیب می کند از مردم شهرنشین گرفته تا روستا نشینان و عشایر. همانگونه که در اصل ۵۰ قانون اساسی قید گردیده است. در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می گردد. حال اینکه تا چه حدی سازمان برنامه و بودجه در انجام وظایف قانونی خود در این حوزه از مشارکت و مشورت عمومی بهره برداری می کند و تا چه میزان شفافیت و پاسخگویی در برابر عموم دارد و تا چه حد به مطالبه گری مردم پرداخته است پرسش هایی است که سازمان مذکور از ارائه پاسخ به آنها امتناع نموده است و عملکرد سازمان فرایند مشخصی از این چرخه را نشان نمی دهد.

التهایه با توجه به اینکه سازمان برنامه و بودجه از ارائه پاسخ به پرسش های حقوقی امتناع نموده است لذا آسیب شناسی متناظر با وظایف قانونی سازمان که فوقا شناسایی و تدوین گردید برای کارگروه حقوقی در زمینه مدیریت بحران سیلاب ۱۳۹۸ و اقدامات سازمان در خصوص آن امکان پذیر نمی باشد.

۲-۱۸-۵- نتیجه گیری و پیشنهادات

در این بخش ابتدا پیشنهادات در خصوص بهبود عملکرد سازمان برنامه و بودجه در حوزه مدیریت بحران سیلاب مطرح و سپس به بیان نتیجه گیری ها در خصوص این موضوع می پردازیم.

پیشنهادهای:

امروزه سکونتگاه ها از ارائه شرایط و فرصت های برابر و عادلانه برای ساکنان خود دور هستند. اکثریت جمعیت آنها به خاطر ویژگی های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، نژادی، قومی یا سنی از داشتن رضایت در زمینه تأمین نیازها و حقوق اساسی محروم یا محدود هستند. سیاست های عمومی که به این حوزه مربوط می شود، با نادیده گرفتن مشارکت فرآیندهای ساکنان عمومی بر ساختن شهر، روستا و سایر سکونتگاه ها و امور شهروندی، تنها به زندگی جاری در آنها آسیب وارد می کنند. عواقب شدید این شرایط شامل اخراج گسترده، جدایی و وخیم تر شدن شرایط همزیستی اجتماعی می شود.

با وجود اهمیت سیاسی و اجتماعی، این شرایط باعث ظهور منازعات و در نتیجه موجب تقسیم جامعه و ناتوانی در ایجاد تغییرات بزرگ در مدل توسعه کنونی می شود. انجام یک دستور کار توسعه فراگیرمبتنی بر توسعه پایدار، نیازمند مشارکت فعال کنشگرهای مهم می باشد، نظیر حاکمیت های مرکزی و محلی؛ دانشگاهیان؛ سازمان های جامعه مدنی؛ بخش خصوصی؛ بنگاه های اقتصادی بسیار کوچک، کوچک و متوسط؛ بخش غیررسمی؛ جنبش های اجتماعی و ... تا سیاست گذاری ها به اقدامات پایدار و ملموس تبدیل شود. سکونتگاه ها به صورت بالقوه سرزمین هایی با ثروت و تنوع اقتصادی، زیست محیطی، سیاسی و فرهنگی گسترده هستند.

اگرچه برخلاف این پتانسیل ها، مدل های توسعه اجرا شده در اکثریت کشورهای در حال توسعه بر اساس تمایل برای تمرکز بر درآمد و قدرت، تولید فقر و محرومیت مشخص شده اند که باعث تخریب محیط زیست و تسریع مهاجرت و روند شهرنشینی، تفکیک اجتماعی

و فضایی و خصوصی سازی کالاهای معمولی و فضاهای عمومی شده‌اند. این فرآیندها باعث افزایش مناطق مسکونی وسیع می‌شود که مشخصه آنها فقر، شرایط نامساعد و آسیب‌پذیری در برابر بلایای طبیعی است.

از طرف دیگر در خصوص تغییرات اقلیمی، مدیریت و حفاظت از مناطق پرریسک باید عنوان نمود؛ معیارهایی را که به تغییرات اقلیمی مربوط می‌شوند، می‌توان به‌عنوان معیارهای پیش‌گویانه و پیش‌بینی‌شده، منبعث از رویداد و پس از رویداد، توصیف کرد. در هر شرایطی، این شاخص‌ها برون دادهای مختلفی را در اختیارمان می‌گذارند که بر بخش‌هایی که اغلب منحصر به هر سکونتگاه هستند، تأثیر می‌گذارند. معیارهایی آسیب‌پذیری را مشخص می‌کنند، عبارتند از: جمعیت در معرض ریسک، قلمروهایی که به لحاظ زیست‌محیطی خطرناک هستند و مناطق تهدیدشده‌ی مشابه. شاخص‌های مرتبط و رایج، عبارتند از تعیین ایمنی مناطق، منطقه‌های تخلیه و مقررات و موافقت‌نامه‌های مربوطه.

پیشنهادهای در زمینه مدیریت بحران‌های طبیعی و کاهش ریسک به شرح ذیل است:

- ❖ انعطاف‌پذیری محیط زیست، تغییر اقلیم، فاجعه و مدیریت ریسک اهمیت بسیاری در مدیریت بحران‌های طبیعی و جلوگیری از آسیب‌ها دارند. انعطاف‌پذیری ساختمان در شهرها و نواحی شهری و روستایی که می‌تواند بر شوک‌های ناگهانی غلبه کند (سیلاب، توفان‌های گرمسیری یا زمین‌لرزه یا روندهای بلندمدت‌تری که در تغییرات اقلیمی نهفته‌اند) و خلق محیط زندگی مطمئن‌تری که عاری از آلودگی باشد، عنصر مهمی در مدیریت بحران است. سازگاری با تهدیدهای ناشی از تغییرات اقلیمی و سایر فرایندهای طبیعی باید اولویت‌کسانی باشد که در مناطق آسیب‌پذیر زندگی می‌کنند.
- ❖ کاهش مصرف انرژی مسالهای مهم است، که به واسطه‌ی ساخت مسکن و ساختمان‌های کم‌مصرف و توسعه‌ی تولید و مدل‌های مصرفی حاصل می‌شود که جایگزینی برای اقتصاد مبتنی بر سوخت‌های فسیلی کربنی فراهم می‌سازند. چالش‌ها شامل شناختن تأثیر جزایر گرمایی سکونتگاه‌ها؛ حفظ و بازیافت آب؛ حفظ انعطاف طبیعی مناظر، مثلاً آبگیرها و آبره‌ها برای نگهداری سیلاب و عدم ساخت و ساز در مناطق سیل‌خیز است. دولتهای محلی نقشی اساسی در احیای پسافاجعه، آموزش جهت کاهش ریسک فاجعه دارند و مهم است که دولت‌ها و ساکنان مناطق در معرض ریسک، با تغییرات اقلیمی سازگاری پیدا کنند.
- ❖ سرمایه‌گذاری در «زیرساخت‌های سبز» (مثلاً پارک‌ها، سبز سازی کریدورهای پیاده‌روی و کاشت آگاهانه‌ی درخت) به‌عنوان یکی از روش‌های پذیرفتن یک رویکرد اکوسیستم در مدیریت سکونتگاه‌ها..
- ❖ ارتقای توسعه که در اصل کم‌مصرفی نهفته است تا بتوان بهره‌وری بیشتر و نوآوری را با هزینه‌های کمتر و تأثیرات زیست‌محیطی پایین‌تر ادغام کرد. شهرها از طریق صرفه‌جویی در مصرف منابع می‌توانند بصورت پایدار منابع را در طی چرخه‌ی زندگی‌شان مدیریت و استفاده کنند، یعنی از استخراج، ترابری، تبدیل، مصرف تا دفع ضایعات؛ و به این ترتیب از کمبود منابع و تأثیرات مخرب زیست‌محیطی اجتناب کنند.
- ❖ به رسمیت شناختن این موضوع که سکونتگاه‌ها به جریان خدمات اکوسیستم و نگهداری زیست‌بوم‌ها در خارج از مرزهایشان و زیست‌بوم‌هایی که داخل مرزهایشان قرار دارند وابستگی دارند. بنابراین باید با مدیران «بالادست» منابع

گزارش ملی سیلاب‌ها

طبیعی شریک شوند و به این ترتیب به حفظ و احیای زیست‌بوم‌ها بعنوان گزینه‌هایی مقرون به صرفه برای سازگاری با تغییرات اقلیمی و کاهش ریسک فاجعه کمک کنند.

❖ اصلاح جامع سیاست‌های مرتبط با زیرساخت‌های شهری و روستایی به منظور فراهم‌تر کردن زمینه برای سرمایه‌گذاری در محیط زیست؛ اجتناب از خصوصی‌سازی خدمات عمومی؛ ایجاد مشوق‌های مؤثرتر برای دستیابی به کارایی بیشتر در عرضه و مصرف و پرداخت هزینه‌ی خدمات؛ وضع روش‌های مؤثرتر جهت برنامه‌ریزی برای زیرساخت و ارائه خدمات توسط حاکمیت کشوری، منطقه‌ای و شهری و امکانات رفاهی عمومی؛ ایجاد مدلی قوی‌تر از چارچوب قانون گذاری بر اساس اصول منفعت عمومی و پایداری در ارائه خدمات و سرمایه‌گذاری در زیرساخت؛ رفع عدم انعطاف نهادی و خلق فضا جهت جذب بخش خصوصی، NGOها، جمعیت‌ها و خانوارها و توانمند ساختن آنها جهت ایفای نقشی پررنگ‌تر در تأمین بودجه برای ارائه خدمات.

❖ پیاده‌سازی یک سیستم هماهنگ و یکپارچه‌ی برنامه‌ریزی برای زیرساخت‌ها با به رسمیت شناختن این موضوع که رویکردهای جدید در زمینه‌ی برنامه‌ریزی و فناوری، در کاهش هزینه‌های ارائه‌ی زیرساخت‌ها موثر بوده و اطمینان می‌دهند که خدمات با طرح‌های زیست محیطی همسو باشند. پذیرش این موضوع که سازوکارهای جدید هماهنگی، در حال ظهورند: همکاری میان سکونتگاه‌ها، مشوق‌های قانونی برای سازمان‌های برنامه‌ریزی و توسعه و تعاون، برنامه‌های تسهیم هزینه برای ارائه‌ی گسترده‌ی خدمات متروبی، صندوق‌های توسعه‌ی کلانشهر، موافقت‌نامه‌های هماهنگ در زمینه مالیات، بهبود روابط بین برنامه‌ها و سیاست‌های حاکمیت ملی و محلی جهت اطمینان از کارآمدی و کاهش عدم توازن.

❖ تهیه‌ی مدل‌های جدید کسب و کار، نوآوری‌های فناورانه و مشارکت راهبردی. شهری‌گری پرشتاب باعث افزایش دامنه و پیچیدگی ارائه‌ی خدمات شده است. اکنون مدل‌های کسب و کار جدیدی مورد نیازند تا نقاط قوت و ظرفیت‌های بخش عمومی، شرکت‌های خصوصی، NGOها و سازمان‌های اجتماعی را تلفیق کنند.

❖ تمرکز بر برنامه‌ریزی و طراحی سکونتگاه‌ها جهت خلق فضاهای فراگیر، متصل به هم، یکپارچه‌ای که باعث ارتقای کارایی خدمات و سیستم‌ها، محیط مصنوع و کاربری منابع می‌شوند که متعاقباً منتج به دستیابی به مسیرهای توسعه و ساخت مناطق قابل تغییر، تولیدکننده‌ی کربن کم، کم‌مصرف در زمینه‌ی انرژی، باخبر از ریسک‌ها و انعطاف پذیر می‌شوند.

❖ نهادینه کردن یک چارچوب قانون گذاری و سیاست گذاری مناسب که در افزایش انعطاف، کاهش تأثیر تغییرات اقلیمی، بهره‌وری در زمینه انرژی و پایداری، حائز اهمیت است.

❖ تهیه‌ی چارچوبی که باعث کاهش تولید کربن و توسعه‌ی مبتنی بر انعطاف سکونتگاه‌ها شود.

❖ به رسمیت شناختن به هم پیوستگی منافع اقتصادی و انعطاف پذیری/اقلیم که از زیرساخت‌ها حاصل می‌شود (یعنی فاضلاب، بهداشت، برق و سیستم حمل و نقل و خدماتی که در سازگاری سهیم‌اند)، و متعاقباً تقویت یک رویکرد جامع و یکپارچه در قبال توسعه‌ی سکونتگاه‌ها. بنابراین، این مناطق باید سازوکارها/ابزارهای خود را توسعه دهند تا انسجام سیستم‌ها، بخش‌ها و سازمان‌های مرتبط را با سیاست‌ها، طرح‌ها، برنامه‌ها، فرایندها و سرمایه‌گذاری‌هایی تقویت کنند که در انعطاف پذیری فضاهای زیستی انجام می‌گیرد.

❖ تصدیق نیاز به تقویت ابزارهای برنامه‌ریزی جهت کاهش ریسک موجود و اجتناب از خلق ریسک‌های جدید، در عین حال آماده شدن برای ریسک‌های اقلیمی و مرتبط با فجایع طبیعی. برخی از این اقدامات عبارتند از: تقویت ظرفیت فنی و علمی جهت بهره‌برداری از دانش و معلومات فعلی و تقویت آن؛ افزایش دانش مقامات حاکمیتی یا دولتی در تمامی سطوح، جامعه مدنی، جمعیت‌ها و داوطلبان و بخش خصوصی، از طریق تسهیم تجارب، درس‌های آموخته‌شده، شیوه‌های خوب، آموزش و پرورش؛ تهیه‌ی سازوکارهایی جهت ممکن ساختن نظارت، ارزیابی و گزارش‌دهی در خصوص پیشرفت درزمینه‌ی انعطاف‌پذیری مناطق.

پیشنهادهای حوزه تامین مالی و بودجه‌های مربوطه:

این مبحث سازوکارهای پیشنهادی برای تأمین مالی طرح‌های سیاستگذاری مناطق و سکونتگاه‌ها را پوشش می‌دهد. این سازوکارها جامع و کامل نیستند. هدفشان این است که نوعی از پشتیبانی مالی را نشان دهند که به دستیابی به اهداف مطلوب کمک می‌کند. این سازوکارها با مطالعه تطبیقی در اسناد بین‌المللی و تجربه کشورهای توسعه یافته استخراج شده‌اند و سازوکارهای مالی شناخته‌شده، آنچه را که امروز امکان‌پذیر است منعکس می‌سازند. به سازوکارهای مالی، ابزارها و فرصت‌های واقعی نیاز است که از واقعیت‌های سیستم‌های حاکمیتی و سیاسی‌شان سرچشمه گرفته باشند.

پیاده‌سازی موثر مدیریت بحران و به حداقل رساندن ریسک‌های موجود نیازمند حاکمیت‌های محلی توانمند به همراه ظرفیت مالی کافیست. در این خصوص، مهم است که فرایندهای تمرکززدایی تقویت شوند که همانا آنها تضمین می‌دهند تا قابلیت‌های سیاسی و منابع مالی به سطح محلی انتقال یابند. سازوکارهای مالی درون‌زاد نیز شامل توزیع مالی از طریق مالیت‌های مربوطه می‌باشند. شهرها و سایر مناطق مسکونی، نیازمند راه‌هایی برای جمع‌آوری عادلانه‌ی مالیات به‌منظور انجام خدمات هستند. مالیات‌ها نباید نزولی باشند (یعنی بار زیادی بر دوش فقرا و افراد ضعیف بگذارند). مالیات باید راهکارهای قیمت‌گذاری منصفانه‌ای را برای بیشینه‌سازی خانه‌سازی تهیه کند تا قابلیت استطاعت و دسترسی را در مناطقی فراهم سازد که این خانه‌سازی در آنجا کاملاً با سایر خدمات تلفیق و یکپارچه شده است.

از منظر چشم‌انداز مسئولیت اجتماعی شرکتی، بخش خصوصی باید در این تلاش نیز مشارکت کند. مثلاً مشارکت بخش خصوصی و بخش عمومی، ابزار مالی موثری می‌تواند باشد، مشروط بر اینکه مدیریت و نظارت بصورت عمومی انجام گیرد و امکان کنترل اجتماعی فراهم آید. حوزه‌های متعددی از بودجه‌بندی و تأمین مالی وجود دارند.

❖ تأمین بودجه‌ی ملی

مالیات‌بندی ملی موثر برای افراد و کسب و کارهایی که نسبت بالایی از جمعیت را تشکیل می‌دهند، فرمی کلیدی از بودجه‌بندی باقی خواهد ماند.

❖ مدیریت بودجه‌های مناطق

درآمد محلی دولت، از طریق نرخ زمین و املاک؛ بر دستمزد کاربران و مالیات‌های محلی تأمین می‌شوند و می‌توانند بهترین منابع باشند. اصول متعددی در اینجا مهم هستند: ترانسفرهای به موقع مرکزی-محلی بر مبنای فرمول‌های شفاف درزمینه‌ی تأمین بودجه؛ بودجه‌بندی شفاف و مشارکتی؛ تجزیه و تحلیل‌های حساس به نوع بودجه؛ آنالیزهای غیررسمی و هدف قرار دادن ابزارهای مالی بر

گزارش ملی سیلاب‌ها

مبنای تحلیل نیازها، مالیات کارآمد بر زمین و املاک، یک منابع اصلی کسب درآمدهای مالیاتی می‌باشد. حساب معین یک سازوکار مهم برای حفظ درآمدهایی است که در مناطق مسکونی به ویژه مراکز شهرها تولید می‌شوند.

❖ خدمات پایه

تأمین بودجه‌ی خدمات پایه نیازمند پرداخت مالی قابل اتکا می‌باشد. منابع تأمین بودجه نیازمند منابع مالی زیاد و توافق بلندمدت جهت تضمین استمرار و انسجام در سراسر دوره‌ی سرمایه‌گذاری است. پرداخت بدهی‌ها نیز برای چنین تأمین بودجه‌ای، باید متناسب با ظرفیت ذینفعانی باشند که مشارکت می‌کنند.

چندین ابزار مالی ممکن است مدنظر باشند: تأمین بودجه‌ی هدفمند و مختص به موقعیت (اوراق قرضه)، صندوق مستمری، بانک‌های توسعه‌ی ملی و اقتصادی، هزینه‌های جدید یا مکمل توسعه، مشوق‌های سرمایه‌گذاری تنزیلی و TIF^{۱۵۰} (اتخاذشده برای پرداختن به سرمایه‌گذاری‌های زیرساختاری معمول و جدید). روش‌های معمول جهت تأمین سرمایه‌ی بزرگ مورد نیاز است. بسته به نوع زیرساختی که بهبود می‌یابد، سایر منابع سرمایه‌گذاری در زیرساخت را می‌توان بصورت مشارکت راهبردی با بنیادها، وام‌های نهادی، طرح‌های تأمین بودجه‌ی محلی، منطقه‌ای و ملی تأمین کرد. این منابع را می‌توان با توافقاتی که با تعاونی‌ها و شرکاء خصوصی-دولتی انجام می‌گیرد و سازوکارهای سرمایه‌گذاری اجتماعی، تأمین بودجه‌ی اجتماعی و میکروفاینانس برای طرح‌های محلی، تکمیل کرد. تمام این سرمایه‌گذاری‌ها برای اینکه موفق باشند، نیازمند مدیریت و بینش عمومی، مخصوصاً ابزار تأمین مالی نوآورانه، هستند.

❖ سرمایه‌گذاری اجتماعی، و تأمین بودجه‌ی نوآورانه

اشکال مختلفی از سرمایه‌گذاری اجتماعی تثبیت شده و نوظهور وجود دارند، که بازده اجتماعی را بر درآمد سرمایه‌گذاری اولویت می‌دهد. سازوکارهای مقرر عبارتند از: تعاونی‌ها؛ میکروفاینانس از جمله میکرو وام برای بهبود مسکن‌سازی و توسعه‌ی شرکتهای تجاری؛ تأمین بودجه‌ی اولیه برای شروع به کار شرکتهای برنامه‌های خاص و وام‌های دولتی برای اقشار آسیب‌پذیر؛ وام‌های کوتاه‌مدت برای ارتقاء جمعیت‌ها؛ جمع‌سپاری و بنیادها، وام‌های نهادی و خیریه‌ای (با توجه به اینکه تأمین بودجه از طریق وام، منبع بلندمدت و پایداری نیست).

❖ سرمایه‌گذاری زیست محیطی و انعطاف‌پذیر

استفاده از سازوکارهای قیمت‌گذاری برای تشویق فرایندهای اجتماعی مسئولانه، مثلاً مالیات‌بندی بر فعالیتهای آلاینده و تشویق سازوکارهای توسعه جهت حفاظت از دارایی‌های طبیعی، سواحل و غیره. صندوق‌های سبز که در مذاکرات COP21 طراحی شده‌اند و باید برای حاکمیت‌های محلی و منطقه‌ای نیز در دسترس باشند، روشی برای تأمین بودجه‌ی پیاده‌سازی این مسائل هستند. تأمین بودجه به شیوه‌ی خصوصی: نوآوری‌ها و طرح‌ها در این زمینه عبارتند از: مشارکت خصوص-دولتی؛ تأمین بودجه از جانب بانک؛ مشوق‌های سرمایه‌گذاری معاف از مالیات یا تنزیلی؛ TIF (اتخاذشده جهت پرداختن به سرمایه‌گذاری‌های معمول و جدید در زیرساخت‌ها).

پیشنهادهای در حوزه مقررات گذاری و اصلاح قوانین موجود

❖ بر اساس تحلیل کلی می‌توان گفت فعالیت‌های سازمان برنامه و بودجه در زمینه مدیریت بحران‌های طبیعی بیشتر مبتنی بر عملکرد پیش از وقوع بحران است این در حالی است که تکالیف قانونی سازمان برنامه مبنای عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور را تشکیل می‌دهد و بحث برنامه ریزی و بودجه ریزی متعاقب آن باید طی فرایند کامل و جامع و مانع صورت پذیرد. بنابراین در خصوص بحران سیلاب پیشنهاد می‌گردد؛ این سازمان سازو کارهای شفاف و مشخصی را در هر سه مرحله قبل، حین و پس از وقوع بحران در برنامه‌های کوتاه مدت و طولانی مدت لحاظ نماید.

❖ ماده ۳۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مقرر داشته است به منظور استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن شورای عالی آمایش سرزمین با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور با وظایف تعریف شده در بندهای ماده قانونی مذکور تشکیل میشود و بر اساس تبصره این قانون آیین نامه اجرایی این ماده به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه می‌بایست به تصویب هیأت وزیران برسد لذا در این راستا تصویب آیین نامه اجرایی فوق پیشنهاد می‌گردد.

❖ با عنایت به اینکه در بند الف ماده ۳۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مقرر شده است که دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای با رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ظرف مهلت یک سال سند نظام فنی و اجرایی کشور را توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و اجرا کند لذا سند مذکور در ۱۵ ماده در مهرماه ۹۶ منتشر شد. همچنین در تبصره این ماده مقرر گردیده آیین نامه اجرایی این ماده می‌بایست ظرف مهلت شش ماه توسط سازمان برنامه و بودجه تهیه و ابلاغ شود لذا پیشنهاد می‌شود:

الف: سند نظام فنی و اجرایی کشور مبتنی بر سیستم عدم تمرکز اداری، دانش بومی و حکمرانی مطلوب و در نظر گرفتن توان اکولوژیک و همچنین با محور قراردادن مباحث مدیریت بحران‌های طبیعی بازبینی و اصلاح گردد.

ب: آیین نامه اجرایی موضوع تبصره این ماده تعیین تکلیف و تصویب گردد.

❖ لحاظ نمودن مدیریت بحران در ماده ۲۶ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه در خصوص تهیه طرح‌های هادی و همچنین بازنگری طرح‌های هادی با محور قرار دادن مدیریت بحران سیلاب

❖ بند هفتم ماده ۲۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مقرر داشته است که دولت موظف است به منظور تحقق سیاست‌های کلی برنامه و اقتصاد مقاومتی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیتهای موجود در نواحی روستایی و ارتقای منزلت اجتماعی روستاییان و جایگاه روستاها در اقتصاد ملی و ایجاد بستر لازم برای شکوفایی و پیشرفت عدالت محور روستاها اقدامات زیر را مطابق قوانین و در قالب بودجه‌های سنواتی انجام دهد:

بند هفتم- آموزش صدهزار نفر از روستاییان و عشایر به عنوان عناصر پیشرو و تسهیلگر در زمینه برنامه ریزی محلی، توسعه فعالیتهای اقتصادی و برنامه‌های فرهنگی، بهبود خدمات رسانی، جلب مشارکتهای مردمی و نظارت بر اثربخشی طرحهای دستگاههای اجرائی.

همچنین بند دال ماده ۳۳ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه در زمینه آموزش مقرر داشته است:

ماده ۳۳ (دولت مکلف است در اجرای بندهای سوم و ششم سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و به منظور متنوع سازی ابزارهای حمایت از بخش کشاورزی، تأمین و تجهیز منابع، توسعه و امنیت سرمایه گذاری، افزایش صادرات محصولات کشاورزی و ارزش افزایی و تکمیل زنجیره ارزش محصولات کشاورزی اقدامات ذیل را به انجام برساند:

گزارش ملی سیلاب‌ها

بند د) تولید و پخش برنامه های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فرآوری تولیدات، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور، بهره وری و انتقال یافته های علمی به بهره برداران، به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی توسط سازمان صدا و سیما.

با عنایت به اهمیت نقش آموزش در حفظ و احیاء محیط زیست و اهمیت نقش بومیان در این حوزه و همچنین اهمیت وافر که تقویت اقتصاد بومی و ایجاد چرخه های اقتصادی اصولمند و ساز و کار حفظ و تداوم آنها در جلوگیری از بحران های طبیعی و به ویژه سیلاب در این خصوص دارد بنابراین تقویت برنامه ریزی و بودجه ریزی و اهمیت دادن، تقویت و برجسته کردن تخصیص بودجه در حوزه آموزش از پیشنهادات کارگروه می باشد. در این خصوص می توان به ترمیم و تقویت منابع مالی ماده ۳۵ قانون برنامه توسعه پنجساله ششم نیز اشاره داشت.

❖ ماده ۳۵ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مقرر داشته: دولت مکلف است به منظور مقابله با بحران کم آبی، رهاسازی حق آبه های زیست محیطی برای پایداری سرزمین، پایداری و افزایش تولید در بخش کشاورزی، تعادل بخشی به سفره های زیرزمینی و ارتقای بهره وری و جبران تراز آب، به میزانی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه یازده میلیارد مترمکعب شود، اقدامات زیر را به عمل آورد:

بندت) طراحی و اجرای الگوی کشت با تأکید بر محصولات راهبردی و ارتقای بهره وری آب در چهارچوب سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی و تأمین منابع و الزامات مورد نیاز در قالب بودجه سالانه و اعمال حمایت و مشوقهای مناسب فقط در چهارچوب الگوی کشت.

بند ر) دولت موظف است تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طرح الگوی کشت را برای تمامی نقاط کشور تعریف نموده و در طی سالهای اجرای این قانون به مورد اجراء گذارد.

وزارت نیرو موظف است تخصیص آب را مطابق طرح الگوی کشت در اختیار کشاورزان قرار دهد.

مستند به گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۶ (انتشارات سازمان برنامه و بودجه، جلد دوم، حوزه بخشی، ۱۳۹۷) برای طراحی و اجرای الگوی کشت، نقشه تناسب اراضی کشور تهیه گردیده است. مطالعات اقتصادی برخی شاخص های اقتصادی محصولات کشاورزی در محدوده تناسب اراضی در حال تکمیل است. همچنین با شرکت مشاور برای انجام شناخت و نیازسنجی مستندات شاخص های تولید محصولات کشاورزی عقد قرارداد شده است.

فلذا با مد نظر قراردادن کارهای صورت پذیرفته به شرح فوق الذکر، پیشنهاد تهیه و ارائه هر چه سریع تر طرح الگوی کشت مبتنی بر تجربیات کسب شده تا کنون کارهای کارشناسی و مطالعات تطبیقی لازم مطرح می شود.

دولت موظف است به منظور ارتقای شرایط محیطی پایدار و فراگیر ساکنان مناطق حاشیه نشین و برخورداری آنها از مزایای شهرنشینی و پیش نگری و پیشگیری از ایجاد سکونتگاههای غیرمجاز اقدامات زیر را انجام دهد:

ب : سامان بخشی مناطق حاشیه نشین تعیین شده توسط شورای عالی شهرسازی و

معماری ایران از طریق تدوین و اجرای سازوکارهای حقوقی، مالی و فرهنگی و توانمندسازی

سند « ساکنان بافتهای واقع در داخل محدوده های شهری با مشارکت آنها، در چهارچوب

و ایجاد شهرک های اقماری برای « ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیرمجاز

اسکان جمعیت مهاجر.

پ: تهیه و اجرای طرح هادی برای روستاهای واقع در حریم شهرها با رویکرد کنترل محدوده روستاهای مذکور در حد رشد طبیعی آنها.

ت: طراحی و ایجاد کمربند سبز در اطراف مراکز جمعیتی توسط شهرداریها با مشارکت دولت در قالب بودجه سنوایی. لذا تهیه و تدوین سند ملی موضوع بند ب و همچنین طراحی و ایجاد کمربند سبز با مشارکت شهرداری ها موضوع بند ت ماده مذکور پیشنهاد می گردد.

۲-۱۸-۶- نتیجه گیری

به منظور ایجاد یک چارچوب قانونی و حقوقی موثر در توسعه پایدار کنفرانس ملل متحد در مورد محیط زیست و توسعه در شهر ریودوژانیرو و برزیل در سال ۱۹۹۲ برگزار شد. در فصل ۸ از بند ۱۳ دستور کار ۲۱ آن اعلام شد: قوانین و مقررات که براساس شرایط ویژه یک کشور وضع شده است در عمل جزء مهم ترین اسناد جهت متحول کردن سیاست های محیط زیستی و توسعه هستند که نه فقط از طریق روش های "فرمان و کنترل بلکه به عنوان یک چارچوب هنجاری برای برنامه ریزی اقتصادی و ابزارهای بازار اعمال می شوند."

بنابراین در کنفرانس ملل متحد در مورد محیط زیست و توسعه، مشاهده شد که هرچند میزان متون حقوقی در این رشته به صورت مداوم در حال رشد است، اما بیشتر قانون گذاری ها در بسیاری از کشورها به صورت موقتی و جزئی باقی مانده است یا از یک نظام نهادین لازم و قدرتمند برای اجرا و تطبیق به هنگام بهره‌مند نیستند. کنفرانس ۱۹۹۲ نتیجه گیری کرد که به منظور ادغام موثر محیط زیست و توسعه در سیاست ها و عملکردهای هر کشوری، توسعه و اجرای جامع و موثر و یکپارچه قوانین و مقررات امری اساسی است و باید مبتنی بر اصول علمی، اقتصادی اکولوژیکی و وضعیت اجتماعی باشد.^{۱۵۱}

طرح اجرایی نشست جهانی ۲۰۰۲ در مورد توسعه پایدار، کشورها را از ترویج و گسترش توسعه پایدار در سطح ملی، از طریق تصویب و اجرای قوانین موثر و روشن را که حمایت کننده توسعه پایدار است، فرا خواند. در ارتباط با تأسیس نوع نهادهای مرتبط برای وضع و تقویت قوانین محیط زیستی داخلی، طرح اجرایی نشست جهانی در مورد توسعه پایدار بر اهمیت نقش دولت ها در تقویت چارچوب های نهادین برای توسعه پایدار در سطح ملی تأکید دارد.^{۱۵۲}

در ماده ۱۶۲ طرح اجرایی نشست جهانی در مورد توسعه پایدار آمده است که دولت ها برای گسترش رویکردهای یکپارچه به چارچوب های بنیادین مناسب توسعه پایدار، در همه سطوح ملی می بایست از طریق تأسیس یا تقویت مراجع موجود و مکانیسم‌های لازم جهت سیاست‌گذاری، هماهنگی و اقدام و اجرای قوانین لازم عمل نمایند.

همچنین ماده ۱۶۳ مقرر می دارد که کشورها مسئولیت دارند نسبت به تقویت نهادهای دولتی از طریق ایجاد زیرساخت های لازم، گسترش شفافیت، پاسخگویی و ایجاد نهادهای قضایی و اداری مناسب اقدام کنند ماده ۱۶۴ نشست جهانی در مورد توسعه پایدار

¹⁵¹ United nations conference on Environment and Development (UNCED)

¹⁵² Word sumit on sustainable Development (wssD) Implementation plan

گزارش ملی سیلاب‌ها

همچنین همه کشورها را به گسترش مشارکت عمومی از طریق اتخاذ تدابیر تامین کننده و دسترسی عموم به اطلاعات مربوطه به قوانین، مقررات، فعالیت ها، سیاست ها و برنامه ها فرا می خواند.

جامعه بین المللی، توسعه پایدار را به عنوان یک الگوی غالب به منظور بهبود کیفیت زندگی در سال ۱۹۹۲ در کنفرانس سازمان ملل در مورد محیط زیست و توسعه مورد شناسایی قرار داد.

یکی از تعاریف پذیرفته شده در مورد توسعه پایدار تعریفی است که کمیسیون بدولتند Brundtland commission ارائه داده است. در گزارش ۱۹۸۷ که عنوان «آینده مشترک ما» نام گرفته است توسعه پایدار را توسعه ای تعریف می کند که احتیاجات مربوط به نسل های حاضر و آینده را تامین نماید.

مولفه های توسعه پایدار که در اعلامیه ریو مشخص شده اند در اصل چهارم اعلامیه مشخص گردیده است؛ که در آن عنوان گردیده برای دستیابی به توسعه پایدار، فرایند توسعه باید متضمن حفاظت از محیط زیست باشد و نمی تواند مجزا از آن باشد. اصل ۲۵ مقرر می دارد که «صلح، توسعه و محیط زیست وابستگی متقابل به یکدیگر داشته و غیرقابل تجزیه هستند»

مفاهیم یکپارچگی و وابستگی متقابل کاملاً با ماهیت زیست کره یعنی لایه های متحد المرکز هوا، آب و خاک و آنچه که حیات روی زمین به آن وابسته است، سازگار می باشد. وابستگی متقابل بنیادین بین عناصر گوناگون زیست کره وجود دارد و اینکه چگونه تغییر در یک جنبه می تواند به جنبه های دیگر و نقش های اسامی که طبیعت با توجه به حضور فعالیت های بشری باز می کند اثر بگذارد. بنابراین کنترل آثار مخرب سیلاب و سایر پدیده های طبیعی وابسته به درک ما در راستای کارسازی و اجرای مفاهیم یکپارچگی وابستگی متقابل مستتر در توسعه پایدار است.

از دیگر مباحث مهم و مفاهیم اثرگذار در تحقق توسعه پایدار که بی تردید عدم رعایت آن مانع تحقق این نوع توسعه می شود، همانا رعایت عدالت دورن نسلی و فرانسلی است.

همانگونه که در گزارش کمیسیون بروتلند اشاره شد، توسعه پایدار توسعه ای است که نیازهای مربوط به توسعه و محیط زیست نسل های حاضر و آینده را بدون به خطر انداختن توانایی نسل های آینده در برآورده کردن نیازهایشان تأمین کند. بنابراین برای تحقق حق بر توسعه پایدار، ضروری است نیازهای مربوط به توسعه و محیط زیست نسل های حاضر با رعایت عدالت و تساوی و انصاف ساکنان حال و آینده کره زمین تأمین گردد. لذا توسعه اجتماعی منصفانه و عدالت اجتماعی از دیگر محورهای بنیادین برای تحقق توسعه پایدار هستند.

با مروری که در مفهوم توسعه پایدار و محورهای بنیادین آن داشتیم به نظر می رسد ابزارهای تضمین جهت تحقق توسعه پایدار و حفظ آن، همانا مطالبه عمومی، شفافیت، مشارکت عمومی، حق دسترسی به اطلاعات و تجهیز شدن شهروندان به ابزارهای دموکراتیک جهت مطالبه و پیگیری خسارات از طریق مراجع قانونی و قضایی است. به گونه ای دیگر می توان عنوان داشت که همانا لازمه تحقق توسعه پایدار، برقراری حکمرانی مطلوب است و نیازمند شیوه اداره از پایین به بالا، جذب مشارکت عمومی در تمام شئون اداره کشور و داشتن دولت مسئولیت پذیر، شفاف و پاسخگو است.

۲-۱۹- بررسی علل ساختاری، نهادی و حقوقی رخداد سیلاب از منظر وظایف دستگاه قضایی

۲-۱۹-۱- چکیده

واکاو نقش و کارکرد قوه قضائیه در رخداد سیلاب با تاکید بر وظایف ذاتی دستگاه ضامن تحقق حکومت قانون در احیای حقوق عامه، پیشگیری از وقوع جرم و نظارت بر حسن جریان امور حائز اهمیت بوده و محور اصلی تحلیل حاضر قرار گرفته است. هر چند استخدام واژگان کلی مقنن اساسی در اصل ۱۵۶ ابهاماتی پیرامون شعاع این تکالیف و اختیارات در طول زمان ایجاد نموده اما با توجه بر کارکرد متمایز و با اهمیت قوه قضا و ارکان قانونی آن وظایف پیشینی و پسینی و حین رخداد قابل ارزیابی و محک بنظر می‌رسد. ارمغان حکومت قانون، دادگستری مقتدری است که با لحاظ اقتدارات موضوعه طی اقدامات نظارتی و تعقیبی بهنگام و قانونمند از حقوق شهروندان از جمله حق بر ایمنی جان و مال و موطن حمایت و صیانت می‌نماید. با این وصف اقدامات ارکان قوه قضا شامل دادستانی کل، دادستانی مراکز استان و شهرستان‌ها و نیز معاونت پیشگیری از وقوع جرم و دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور و ستاد جرایم خاص و شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی کانون توجه قرار می‌گیرد. کیفیت اعمال نظارت و کنترل قضایی در ساحت‌های مرتبط با تضمین و تعیین حقوق عامه خصوصاً فعل یا ترک فعل‌هایی که در ایجاد یا تشدید خسارت منجر به اضعاف حقوق شهروندان اثربخش بوده با نگاه مساله محور مورد توجه مولف قرار گرفته است.

۲-۱۹-۲- شرح موضوع

۱. سیلاب ایام آغازین سال ۱۳۹۸ یک رخداد طبیعی بود که متضمن ابعاد حقوقی و ملاحظات قضایی از منظر علل ساختاری، نهادی و رفتاری نیز هست. تطبیق این رخداد بر قاعده‌های حقوقی مهمترین شاخصه تحلیل حاضر با رویکرد بررسی وظایف و اختیارات دستگاه‌های مرتبط و اشخاص حقوقی با سیلاب است؛ این تحلیل صرفاً وظایف و تکالیف قانونی قوه قضائیه را بررسی می‌کند.

۲. هدف این گزارش احراز وقوع جرائم یا تخلفات و مآلاً بیان مسئولیت‌های مدنی، کیفری، سیاسی و انضباطی اشخاص و مدیران نیست، زیرا این امر مستلزم امعان نظر قضایی یا بعضاً رسیدگی‌های غیرقضایی بوده و نیازمند مقدمات و رعایت‌ایین‌های قانونی و ایجاد فرصت دفاع، و شاید بازپرسی لازم و استماع‌های متعارف قضایی و غیرقضایی است که طبعاً در مقام بیان این گزاره‌ها نیستیم.

۳. با این وصف وظایف و اختیارات قوه قضائیه بموجب قوانین و مقررات جاری را بررسی نموده و در حد یافته‌های محدود، تحلیل می‌شود که تا چه حد به این وظایف عمل شده و نهایتاً با شناسایی ابهامات و خلاهای حقوقی بر آن است تا روشن کند که چگونه میتوان این کاستی‌ها را مرتفع کرد.

۴. از آنجا که قوانین با هدف حفظ منافع عمومی و تضمین حقوق شهروندی تدوین یافته‌اند، در راستای همین هدف با نگاه وظیفه محور، اختیار و اعمال اقتدار قوه قضا در راستای صیانت از منافع عمومی و حمایت از حقوق شهروندی تبیین وظیفه محور می‌گردد. بدیهی است اعطای اختیار به اصحاب قدرت به نفع منافع عمومی و حقوق شهروندی تخصیص یافته و باید ارزیابی معیارمندی از تکالیف قوه قضا در خصوص سه مقطع پیش از وقوع سیلاب، حین رخداد و پس از آن ارائه گردد.

۵. قوه قضا تضمین گر حکومت قانون است. حفظ منافع عمومی و حمایت از اعمال و استیفای آزادانه حقوق شهروندی، یک اصل و تفویت منافع و تضییق دایره حقوق و آزادی‌های شهروند، استثناست. باید ارزیابی شود قوه قضا تا چه حد اذن قانونی و

گزارش ملی سیلاب‌ها

صلاحیت تکلیفی مداخله گرانه داشته و در این رخداد اقدامات اثربخش پیشینی و پسینی قوه چه مصادیقی را در بر می گیرد؟

۲-۱۹-۳- ارکان موثر قضایی در رابطه با قبل، حین و بعد رخداد سیلاب:

دستگاه های ذیل در مجموعه قوه قضائیه واجد مسئولیت ارزیابی می شوند:

اول: دادستانی کل کشور - معاونت احیای حقوق عامه

دوم: شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی

سوم: دادستانی مراکز استان ها و شهرستانها

چهارم: دبیرخانه شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم

پنجم: سازمان بازرسی کل کشور

نظر به نقش قوه قضائیه وفق اصل ۱۵۶ قانون اساسی ناظر بر احیای حقوق عامه و پیشگیری از وقوع جرم و مستفاد از فصل دهم قانون این دادرسی کیفری، با امان نظر به مستندات حاکی از استمرار تخریب محیط زیست، به ویژه تعرض به منابع طبیعی و حریم رودخانه ها، تخریب پوشش گیاهی و جنگل ها و دشت های سیلابی، بستر و حریم رودها، مسیل ها، آبگیرهای طبیعی و تالاب ها تمرکز بر نقش پیشگیرانه و تبعی قوه قضائیه و دادستانی و نهاد نظارتی مقتضی است. لازم است پرسش هایی متناسب با نقش نهادهای تابعه قضایی مطرح و بررسی گردد اقدامات قضایی در چه سطح و با چه اثربخشی محقق شده است؟ چه وضعیتی پیش از رخداد در روند احیای حقوق عامه متصور بوده و پس از آن چه تدابیری اندیشیده شده است؟ آیا نهادهای تابعه قوه به نقش های حمایتی و تامینی و نظارتی و صیانتی و تعقیبی و مراقبتی خود جامه عمل پوشانیده اند؟

اول: در خصوص دادستانی کل کشور

نهاد دادستانی کل کشور و معاونت احیای حقوق عامه و معاونت نظارت بر دادرسی ها با توجه وظایف قانونی خود در حفظ حقوق عمومی وفق بند ۲ اصل ۱۵۶ قانون اساسی و ماده ۲۹۰ و فصل دهم این دادرسی کیفری و مواد ۱۱ و ۹ قانون مورد اشاره و نیز دستورالعمل رییس قوه قضائیه درخصوص نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷/۱۱/۳) می باید تدابیر و اقدامات پیشینی و پسینی در خصوص اتخاذ می نمودند؛

سوالات:

با توجه به تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب آیا دستور به تخریب و اقدامات قانونی بهنگام در قلع تصرفات در حریم رودخانه ها معمول شده است؟

با توجه به اینکه بسیاری از تخریب ها و تصرفات صورت گرفته در حریم و بستر رودها و مسیل و نیز تخریب جنگل ها و مراتع مرئی و در ملاء عام بوده است آیا از باب جنبه عمومی جرم مشهود اقدامات قانونی توسط دادستان مراکز استانها و شهرستان ها انجام شده است؟

آیا در راستای ماده ۲۸۸ قانون این دادرسی کیفری به منظور حسن اجرای قوانین و ایجاد هماهنگی بین دادرسی ها در خصوص حفظ حقوق زیست محیطی و جلوگیری از جنگل خواری و کرانه رودخانه خواری و مسیل خواری اقدام نظارتی نموده است؟

اقدامات مجرمانه ای نظیر تغییر کاربری بی ضابطه زمین های کشاورزی و مراتع و کوه ها، تخریب سواحل و حریم و بستر رودها و مسیل ها و قطع درختان با چه واکنشی از ناحیه دادستان ها مواجه شده است؟

چه اقداماتی را در راستای جلوگیری از افعال و ترک افعال منجر به تشدید وقوع سیل انجام داده اند؟ چه سازوکار نظارت پیشینی و احیاگرانه برای دادستانی متصور بوده است؟

ایا دادستانی نسبت به جرایم مشهود مخل حقوق زیست محیطی اقدام واکنشی کیفری و تعقیبی ابراز نموده است؟

ایا طبق ماده ۲۹۰ قانون این دادرسی کیفری اقدام قانونی دادخواهی به نام حقوق عمومی مقرر شده است؟

ایا دادستانی برای خود تکلیفی از باب محافظت از حقوق محیط زیست و جنگل ها و مراتع و حریم رودها و رودخانه ها قائل است؟

با چه سازوکار رصد و مراقبتی اخذ اطلاع از ناقضان حقوق محیط زیست و مخربین حریم رودها و کوهها می کند؟

ایا از ظرفیتهای و امکانات انتظامی تخصصی در فرایند کشف جرم و تعقیب و شناسایی، بهره برداری لازم صورت می پذیرد؟

ایا دادرسی تخصصی راجع به تعرض به محیط زیست و جرایم زیست محیطی ذیل تجویز ماده ۲۵ قانون این دادرسی کیفری تاسیس شده است؟

دوم: شورای حفظ حقوق بیت المال در امور اراضی ملی و منابع طبیعی

در راستای حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی و حمایت از حقوق عمومی و پیشگیری از تخریب و تصرف اراضی و منابع طبیعی و در اجرای اصول ۴۵، ۴۹، ۵۰ و ۱۵۶ قانون اساسی شورایی به نام (شورای حفاظت از حقوق بیت المال در اراضی ملی و منابع طبیعی) در سال ۸۳ و با دستور رئیس وقت قوه قضائیه تشکیل شده است.

متعاقبا به منظور اجرای مصوبه ۱۳۸۳/۴/۳۷ ریاست محترم قوه قضائیه و در جهت تحقق تدابیر و تصمیمات شورا، دستورالعملی تدوین شد که به موجب آن، شورای حفظ حقوق بیت‌المال با هدف حفظ حقوق عامه و برخورد قاطع با زمین خواری، تصرف، تخریب و تجاوز به اراضی و املاک دولتی و عمومی، زمین های زراعی، باغها، فضای سبز، جنگلها و مراتع، تغییر کاربری بی ضابطه مامویت یافت تا رسیدگی به جرایم زمین موضوع زمین خواری را بصورت ویژه و تخصصی به محاکم ذیربط ارجاع دهد.

به موجب ماده ۳ و ۵ این دستورالعمل، دادستان کل کشور، دبیر شورای حفظ حقوق بیت المال بوده و مسئول تشکیل و اداره شورا و پیگیری مصوبات و نظارت بر هماهنگی بین نهادهای مسئول را برعهده خواهد داشت؛ دبیرخانه این شورا در دادستانی کل کشور مستقر شده و پیگیر امور محوله بوده، به موجب ماده ۸ این دستورالعمل وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر است :

شناسایی متجاوزین و تخریب کنندگان اموال دولتی و عمومی (موضوع مواد ۱۲ و ۱۳ قانون زمین شهری) و منابع طبیعی موضوع قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع و فضاهای سبز و باغات و مواد موضوع ماده یک لایحه حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها و انفال(موضوع اصل ۴۵ قانون اساسی) و معرفی آنان به مراجع قضایی و پیگیری موضوع تا حصول نتیجه.

۲-شناسایی جاعلین اسناد مربوط به املاک مزبور و استفاده کنندگان از آن به قصد خرید و فروش و سودجویی و معرفی مرتکبین به مرجع قضایی.

۳- جلوگیری از تغییر کاربری متقلبانه یا غیر قانونی اراضی زراعی و باغها.

۴- شناسایی متجاوزین به حریم و بستر دریاچه و رودخانه ها و سدها و غسل ها.

۵- جلوگیری از رانت خواری و حیف و میل اراضی ملی و دولتی و عمومی.

۶- شناسایی متجاوزین به اراضی بلاصاحب و بلاوارث و معرفی آن‌ها به مراجع قضایی و انجام اقدامات لازم جهت رفع آن تجاوز از اراضی مزبور.

۷- اخذ و جمع‌آوری اطلاعات مربوط به اراضی ملی، دولتی، عمومی، بلاصاحب و بلاوارث.

۸- انجام هرگونه اقدام لازم جهت حفظ و جلوگیری از تصرفات و تخریب و ساخت و سازهای غیر مجاز و عنداللزوم علامت‌گذاری، حصارکشی، نصب تابلو در این اراضی.

۹- تشکیل کمیته‌های کاری شامل (واحد هماهنگی اطلاعات، واحد عملیات و اجرا، واحد حقوق و قضایی) و ساماندهی کمیته‌های مزبور به منظور کشف و تعقیب جرائم فوق‌الذکر و ارائه گزارش به شورا شامل معاونین و کارشناسان عضو شورای حفظ حقوق بیت‌المال.

۱۰- اعضای شورای مرکزی می‌بایست بر اساس وظایف ذاتی، نمایندگان خود را در کمیته‌های فرعی معرفی و شرح وظایف و اختیارات هریک از کمیته‌های کاری در شورای مرکزی تبیین شود.

۱۱- نظارت بر عملکرد کمیته‌های فرعی و تعیین وظایف و احصاء حدود اختیارات و حوزه عملکرد آنها.

سوالات:

با توجه به حدود اختیارات و نقش هماهنگ‌کننده و تنظیم‌گری شورا، آیا تدابیر پیشگیرانه‌ای جهت مقابله با تصرف حریم رودخانه و جنگل و جلوگیری از قطع درختان در محدوده منابع طبیعی شده است؟

آیا شورا جهت جلوگیری از فراهم شدن زمینه تجاوز و تصرف اراضی در کنار برخوردهای قضایی انتظامی، قدرت اجرایی هماهنگ‌کننده با سایر دستگاههای مسئول را اعمال نموده است؟

آیا شورا توانسته در تنظیم دستورالعملها و بخشنامه‌های صادره از طرف وزرا و دستگاههای مسئول شفافیت ایجاد و اختلاف نظر و برداشتهای مختلف در روند برخورد با پدیده زمین‌خواری و حفظ حقوق بیت‌المال را رفع نماید؟

آیا نسبت به مفاد رای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور تحت شماره ۷۰۷ ردیف ۲۷/۸۶ مورخ ۸۶/۱۲/۲۷ که بر ضرورت اعاده وضعیت اراضی زراعی و باغهایی که تغییر کاربری غیر مجاز داشته‌اند، توجه به اجرای دقیق شده است؟

آیا شورا برای اجرای طرح آمایش سرزمین و تصویب طرح جامع اراضی توسط سازمان مدیریت و هیئت دولت پیشنهاد و نظارت و اقدام نموده است؟

آیا شورا نسبت به تمهیدات ایجاد کمربند سبز در جوار حاشیه شهرها که باعث تثبیت اراضی و جلوگیری از تجاوزات احتمالی به آن اراضی شده اقدام نموده است؟

آیا لازم نبوده در مقررات جزایی ناظر بر تجاوز و تصرف عدوانی به اراضی ملی و دولتی از جمله مواد ۶۹۰ به بعد قانون مجازات اسلامی بازنگری شده و مجازات مرتکبین این جرایم افزایش یابد { زیرا مقررات فعلی واجد مجازات دارای وصف بازنگری قانونی نمی‌باشد }

سوم : سازمان بازرسی کل کشور

تثبیت و تقویت حسن اجرای قانون در گرو نظارت اثربخش و جامع سازمان بازرسی کل کشور است؛ نقش نظارتی سازمان در راستای وظایف قانونی مندرج در اصل ۱۷۴ قانون اساسی و مواد ۱ و ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مبنایی برای تضمین حاکمیت قانون و عدم تعدی به حقوق شهروندان است. نظارت عام سازمان بازرسی زمینه بروز جرم و تخلف و تعدی نسبت به منابع طبیعی را از بین خواهد برد.

سوالات:

با لحاظ ضرورت اشراف نظارتی سازمان بازرسی، چه اقداماتی در خصوص نظارت بر حسن اجرای قوانین در حفاظت از حریم و بستر رودها، تالابها و مسیله‌ها، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع طبیعی، و جلوگیری از تصرف و تغییر کاربری کوه‌ها و تپه‌ها و سایر منابع طبیعی ملی انجام شده است؟

با توجه به اینکه بسیاری از تخریب‌ها و تصرفات صورت گرفته در حریم و بستر رودها و مسیل و نیز تخریب جنگل‌ها و مراتع مرئی و در ملاء عام بوده است، آیا سازمان بازرسی کل کشور تذاکرات و هشدارهای لازم را به وزارت نیرو، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در خصوص حفاظت از رودها، جنگل‌ها و مراتع داده است؟

آیا سازمان بازرسی کل کشور تذاکرات و هشدارهای لازم را به وزارت راه و شهرسازی در خصوص رعایت قواعد ایمنی در ساخت جاده‌ها، پل‌ها، ساختمان‌ها و دیگر سازه‌های عمرانی به منظور مقاومت در برابر سیل داده است؟

چهارم : شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم

پیشگیری از وقوع جرم به عنوان یکی از تکالیف مبرم قوه قضائیه در بند ۵ اصل ۱۵۶ قانون اساسی مورد تاکید واقع شده است. شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم حسب ماده یک قانون پیشگیری از وقوع جرم به عنوان هماهنگ کننده و مرجع تصمیم گیر در مهار اقدامات بزهکارانه در حوزه فردی و عمومی، با توجه به وظیفه قانونی آن مندرج در ماده ۳، تکالیف مشخصی بر عهده دارد.

سوالات:

شورای عالی چه اقداماتی برای پیشگیری از جرم تصرف عدوانی سواحل و بستر رودها و مسیل، کوه‌ها، تغییر غیر مجاز کاربری اراضی، قطع غیر مجاز درختان و جرایم مأموران دولتی در این خصوص انجام داده است؟

شورا چه ابزار کنترلی و هماهنگ کننده ای برای پیشگیری و مقابله با جرایم مربوط به منابع طبیعی و اراضی ملی و جنگل‌ها و رودخانه‌ها دارد؟

پنجم: دادستان مراکز استان و شهرستان‌ها و دادسراها:

دادستان‌ها بعنوان مدعی العموم تعقیب متهم و اقامه دعوا از حیث جنبه عمومی جرم را وفق ماده ۱۱ قانون ایین دادرسی کیفری بر عهده دارند. همچنین به موجب ماده ۲۲ قانون ایین دادرسی کیفری حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم بر عهده دادستان‌ها و دادسراهاست. همچنین با وصف مفاد ماده ۶۴ قانون ایین دادرسی کیفری نسبت به جرایم مشهود تکلیف دارند.

سوالات

ایا حسب بند پ ماده ۶۴ قانون ایین دادرسی کیفری از باب جرایم مشهود، تخریب‌ها و تصرفات صورت گرفته در حریم و بستر رودها و مسیل و نیز تخریب جنگل‌ها و مراتع مورد تعقیب دادستانی بوده است؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

ایا دادستان‌ها حسب ماده ۲۸ و ۲۹ قانون ایین دادرسی کیفری آموزش‌های لازم را به ضابطین عام و خاص بمنظور گزارش اقدامات ناقض حقوق زیست محیطی داده اند؟

ایا دادستان مراکز استانهای سیل زده حسب ماده ۲۷ قانون ایین دادرسی کیفری نسبت به تعقیب ناقضین و متعرضین به کرانه رودخانه‌ها و اراضی ملی و مسیل‌ها اقدام قبل از حادثه نموده و به هماهنگی با سایر دادستانهای شهرستان‌ها پرداخته اند؟

ایا دادستانها از ظرفیت ماده ۶۶ قانون ایین دادرسی کیفری در خصوص گزارش دهی تشکل‌های مردم نهاد و تعقیب حسب شکایت سازما نه‌ای غیر دولتی فعال در زمینه حفظ محیط زیست بهره برده اند؟

ایا با توجه به تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب، دستور به تخریب و اقدامات قانونی بهنگام در قلع تصرفات در حریم رودخانه‌ها معمول شده است؟

ایا با وجود ستاد جرایم خاص، دادستانی مبادرت به اخذ گزارش اقدامات سازمان یافته متعرضین به منابع طبیعی را نموده است؟ ایا شناسنامه کیفری در خصوص تعرضات سیستماتیک به منابع طبیعی تهیه شده است؟

۲-۱۹-۴- ارزیابی و تحلیل اقدامات قضایی

اول: مهمترین رکن قضایی صاحب مسئولیت در رخداد سیلاب "دادستان" است. در خصوص وظایف و اختیارات دادستان در حوزه احیای حقوق عامه و پیشگیری از حوادث منجر به رخداد وقایع مجرمانه در نظام حقوقی مقررات کلی ضمن اسناد بالادستی مثل قانون اساسی، قانون ایین دادرسی کیفری و قوانین برنامه توسعه و سیاست‌های کلی قضایی وجود دارد. از جمله اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه قضاییه که در بند پنجم «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است.

-بند پنجم از ماده ۲ قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب شهریور ۱۳۹۴ مجمع تشخیص نظام که در ضمن معرفی تعداد و ترکیب اعضای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم، دادستان کل کشور را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است.

-ماده ۱۱۴ قانون ایین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به نحوی جزئی‌تر به موضوع پرداخته و در مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبت، اقداماتی که متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه‌ای باشد که مضر به سلامت، مخل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد، مقام تحقیق با اطلاع دادستان می‌تواند از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری نماید.

-مقررات خاص ناظر به مداخله پیشگیرانه برای رفع وضعیت‌ها و قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه که نسبت به صدور قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از اماکن مستعد وقوع حادثه و بروز خطر، اقدام میکند.

دوم: دادستان مجری سیاست جنایی است؛ امری که خود بخشی از سیاست‌های کلان کشور و برنامه‌های ملی و عمومی است و همه بخشها و نهادهای عمومی و حتی نهادهای مردمی و غیر دولتی در تدوین و اجرای آن کما بیش عهده دار نقشی هستند. قوه قضاییه به عنوان یکی از سه قوه اعمال کننده قدرت عمومی به واسطه وظایف ذاتی آن در حفظ و توسعه حقوق عمومی، در این زمینه نقشی بارزتر و برجسته‌تر بر عهده دارد.

در این میان از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی وظیفه دادستان کل کشور به شرح مقرر در ماده ۲۹۰ قانون ایین دادرسی کیفری از همه خطیرتر است. برابر ماده مورد اشاره: "دادستان کل

گزارش ملی سیلاب‌ها

کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید."

- بر اساس مقررات قانون‌ایین دادرسی کیفری، در جریان وقوع یک واقعه مجرمانه و پس از وقوع آن، دادسرا در زمینه‌هایی مثل کشف جرم، جمع‌آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه دعاوی لازم، عهده‌دار وظایف مهم و تعیین‌کننده‌ای است.

- دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مثل سیلاب، هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه ایفای وظایف قانونی خود، دستورالعمل و یا رویه مشخص و منقحی ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل‌هایی در دسترس نیست و ظاهراً در این گونه بحرانها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی، انجام می‌دهد. در خصوص تدابیر پیشگیرانه ناظر به زمینه‌های مخاطره‌آمیزی مثل سیلاب آنچه از شواهد بر می‌آید این است که تا کنون برنامه پیشگیرانه مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است. در زمینه اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه سیلاب نیز بنا به دلایلی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه آسیبها نسبت به بررسی جنبه‌های مجرمانه موضوع از نظر مقامات دادسرا، مجرمانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی، اطلاعات زیادی در دست نیست. البته معاونت احیای حقوق عامه دادستانی کل نامه‌ای در زمینه دادخواهی نسبت به حقوق عمومی با فرض مجرمانه بودن بخشی از اقدامات دستگاههای مسئول در حادثه سیلاب به استانهای درگیر سیلاب به دادستانهای مراکز استانهای درگیر ارسال نموده که علیرغم پیگیری تا این لحظه رونوشتی از آن در اختیار گزارش‌گر ملی قرار نگرفته است.

سوم: آنچه تا کنون رخ داده محدود به موارد زیر است:

- بازدید رییس قوه قضائیه و دادستان کل کشور از مناطق سیل زده

- تشکیل پرونده توسط دادستانهای مراکز استانها جهت بررسی قصور و تقصیر احتمالی

- اقدامات اولیه ضابطین قضایی در زمینه حفاظت از محل‌های تحت تاثیر سیلاب؛

- جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت؛

- جمع‌آوری اموال کشف شده در سیلاب و نگهداری آنها در محلی امن؛

- تهیه گزارش مقدماتی دادستان‌ها؛

- تشکیل پرونده، احضار، و تحقیقات نخستین در خصوص قصور محتمل

چهارم: باید توجه داشت که دادستانی و دادستان نخستین و آخرین و مؤثرترین حلقه اجرای عدالت کیفری هستند. از آن جهت که پیش از سایر مراجع و مقامات قضایی در جریان اعمال و وقایع مجرمانه قرار میگیرند. مسایل مهم و سرنوشت‌سازی مثل کشف جرم، تعقیب متهم، تحقیقات مقدماتی، حفظ ادله و آثار جرم، ممانعت از فرار و اختفا و تبانی متهمان، اعتراض به آرای مضر به حال حقوق و منافع عمومی و اجرای احکام، در این نهاد و تحت نظارت و تعلیمات این مقام صورت میگیرد و معلوم است که کاردانی و وظیفه‌شناسی مقامات دادسرا در ایفای چنین وظایف خطیری چه‌اندازه می‌تواند کارساز باشد.

پنجم: بحث مهمی که در این میان قابل طرح و تحلیل است، وظایف و اختیارات دادستانی و دادستان در وضعیت‌های پیش‌جنایی و پیشگیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه است؛ دادستانی اعم از دادستانی کل و دادستانی‌های عمومی و انقلاب به عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای تشکیل‌دهنده قوه قضائیه، در سه مرحله پیش از وقوع، حین وقوع و بعد از وقوع وقایع مجرمانه و حوادث منتهی به

گزارش ملی سیلاب‌ها

جرم، منطقاً باید وظایف و اختیارات روشن‌تری برعهده داشته باشد. از این رو تدوین کنندگان اصول راهبردی سیاست جنایی کشور هم در اسناد و قوانین بالا دستی و هم در قوانین و مقررات عادی به شرحی که خواهد آمد، در خصوص وظایف و اختیارات دادستان گاه به صراحت و گاه به طور ضمنی به معرفی اصول کلی و تدابیر جزئی پرداخته‌اند. با تامل در اصول کلی و مقررات جزئی مورد اشاره، در مجموع می‌توان گفت که نهاد دادستانی چه در وضعیت‌های پیش جنایی و به طور کلی در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیشگیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه و چه در حین وقوع وقایع و حوادث مورد اشاره و چه در شرایط بعد از وقوع، موقعیت و وظایف و اختیارات مشخصی دارد. اگرچه موقعیت و وظایف و اختیارات این نهاد در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیشگیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه به دلیل تمرکز و تراکم وظایف و اختیارات آن در مرحله حین و پس از وقوع وقایع و حوادث مذکور ابهاماتی دارد.

ششم: بر اساس اصول قانون اساسی قوه قضاییه هم خود ملزم به رعایت حقوق و آزادیهای مشروع مردم می‌باشد و هم وظیفه گسترش و تضمین عدم نقض آنها را بر عهده دارد. لازمه چنین وظیفه‌ای این است که قوه مورد اشاره از به خطر افتادن منافع عمومی و حقوق شهروندی نیز باید جلوگیری کند. مطابق اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی، قوه قضاییه نه تنها وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را برعهده دارد بلکه مکلف به انجام اقدامات مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم نیز می‌باشد. یکی از ابعاد حقوق و منافع عمومی برخورداری جامعه از امنیت و سلامت است. افعال یا ترک افعالی هستند که منجر به بروز جرم در جامعه می‌شوند و به صورت مستقیم یا غیر مستقیم بسترها و زمینه‌های بروز آسیبهای اجتماعی را فراهم آورده و امنیت و سلامت جامعه را در معرض خطر قرار می‌دهند. در این راستا مقامات قضایی می‌توانند نقش مهمی در کنترل عوامل و ممانعت از شکل‌گیری زمینه‌های مذکور ایفا نمایند. به طور ویژه دادستان به عنوان مدعی العموم در این زمینه نقش بسیار جدی‌تری می‌تواند ایفا کند. در بیشتر نظام‌های قضایی دنیا دادستان نقش برجسته و با اهمیتی دارد؛ گاهی به عنوان مدافع حقوق دولت و زمانی به عنوان مدافع حقوق ملت و گاهی در جهت احقاق حقوق ملت و دولت، توأمان‌ایفای نقش می‌کند. از این روایفای چنین نقشی بسیار حساس و ظریف است و خروج از تعادل در آن می‌تواند آسیب‌های جدی به هر یک از حقوق مردم و حقوق دولت وارد سازد.

در هر حال در مقوله خاص پیشگیری از جرم و حوادث جرم‌زا، علاوه بر تکلیفی که دادسرا در ضمن وظیفه عام قوه قضاییه، موضوع بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی بر عهده دارد، قانونگذار در قوانین مختلف برای نهاد دادستانی اعم از دادستان کل کشور و دادستان عمومی و انقلاب، موقعیت ویژه تعریف و تعیین کرده و بر اساس این موقعیت، وظایفی برعهده این مقام گذاشته است. تعیین این جایگاه قانونی و وظایف ناشی از آن، مبنای مسئولیت دادستان را در قبال پیشگیری از وقوع هر گونه واقعه زیانبار و در نتیجه حفظ حقوق عامه مردم تشکیل می‌دهد.

هفتم: از مهمترین جلوه‌های موقعیت مورد بحث و مسئولیت‌های مترتب بر دادستان موارد زیر درخور ذکر است:

(الف) عضویت دادستان کل کشور در شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم موضوع بند ۵ ماده ۲ قانون پیشگیری از وقوع جرم.

(ب) عضویت در ستاد پیشگیری و حفاظت اجتماعی موضوع ماده ۱۶ این نامه اجرایی آن.

(پ) عضویت در ستاد پیشگیری از جرایم خاص.

(ت) ریاست بر ضابطین قضایی موضوع ماده ۲۸ قانون این دادرسی کیفری.

وظایفی که دادستان از باب نظارت حکومت قانون بر عهده دارد، در راستای نقش این مقام در پیشگیری اولیه از وقوع جرم است. نقش یا وظیفه دادستان در برابر حوادث زیانبار به عنوان یکی از عوامل زمینه ساز وقوع جنایات غیرعمدی و یا جرایم ناشی از تقصیر مقامات و نهادهای دولتی و عمومی، چندان مورد توجه واقع نشده و نیازمند ایضاح مطلب هستیم.

هشتم : وظایف و اختیارات دادستان در پیشگیری از وقوع حوادث مجرمانه به شرح ذیل است؛

برابر ماده ۱ مصوبه ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام "پیشگیری از وقوع جرم عبارت است از پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن". مطابق اصل مورد اشاره « قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱ - رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند.

۲ - احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع.

۳ - نظارت بر حسن اجرای قوانین.

۴ - کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.

۵ - اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین"

پیشگیری دارای ابعاد و مدلهای متعددی است؛ اما ایا دادستان و حتی قوه قضاییه با همه وظایف سنگینی که بر عهده دارد، به تنهایی میتواند در همه سطوح و ابعاد و مدل های پیشگیری از جرم وارد شود و ادای وظیفه کند؟

نهم : یکی از ابعاد یا مدل های مورد اشاره، مدل پیشگیری عمومی است که در ارتباط با کل جامعه بوده و مسائل سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را در بر می‌گیرد. با توجه به نقش حساس و پر اهمیت محیط در تشکیل و تکامل شخصیت و رفتارهای انسان، این جامعه است که باید در مرحله اول خود به رفع کمبودها و نیازها و ضعف‌های موجود اقدام و بعد، از اعضای تشکیل دهنده اش انتظار رفتار مناسب و هماهنگ با ضوابط از پیش تعیین شده داشته باشد. لذا پیشگیری از بزهکاری باید از اصلاح محیط آغاز گردد. در جامعه‌ای که مملو از کشش‌های مجرمانه و محرک‌های بزهکارانه باشد و از سویی شرایط محیطی برای دوری گزیدن از این اوضاع فراهم نگردد، نمیتوان انتظاری غیر از بروز بزهکاری داشت. این شکل از پیشگیری بسیار مفید بوده و بهترین راه برای جلوگیری از جرم و نهایتاً حفظ حقوق شهروندی می‌باشد. زیرا با اعمال سیاستی که بتواند یک نظام عدالت اجتماعی و سلامت واقعی را در تمام ابعاد مختلف جامعه حاکم گرداند، تقریباً جایی برای بزهکاری و وقوع حوادث مجرمانه باقی نمی‌ماند. مدل دیگر پیشگیری اجتماعی است که در آن، نهادها و امکانات اجتماعی مؤثر در خنثی‌سازی عوامل زمینه‌ساز بزهکاری تقویت می‌شوند تا تمایلات فردی به بزهکاری با تعلیم و تربیت صحیح و عوامل جرم زای محیطی با ایجاد محیط سالم از میان بروند. مدل سوم، پیشگیری وضعی است که مبتنی بر تغییر وضعیت‌های پیش جنایی است و با تحدید فرصتهای ارتکاب جرم از طریق تقویت آماج‌ها و مشکل تر کردن امکان استفاده از فرصت ارتکاب بزه از سوی بزهکاران بالقوه، سعی دارد شرایط را به گونه‌ای تغییر و ترتیب دهد که کنش شخص در آن موقعیت، ارتکاب رفتار مجرمانه نباشد یا دست کم نرخ چنین کنش‌هایی کاهش یابد. از حیث مراتب، پس از پیشگیری عمومی پیشگیری وضعی از بهترین مدل های پیشگیری است زیرا موقعیت‌های جرم زا را با اقداماتی کم هزینه‌تر و زود بازده‌تر، برای افرادی که از ظرفیت جنایی برخوردارند از بین می‌برد و راههای ارتکاب جرم و رسیدن به مقاصد مجرمانه را به روی آنان می‌بندد. هنگامی که حقی از حقوق شهروندی در معرض خطر قرار می‌گیرد، پیشگیری وضعی اقتضا دارد که یا با حذف خطراتی که آن حق را تهدید می‌کنند و یا از راه حفاظت و مراقبت بیش از پیش از آن حق، از تعرض به آن جلوگیری شود.

دهم : آنچه در این میان حائز اهمیت است رابطه پیشگیری از جرم و حفظ حقوق شهروندی است که خود دارای دو جنبه است:

اول این که از راه پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع حوادث زیانبار مجرمانه و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم بتوان از وقوع حوادث

گزارش ملی سیلاب‌ها

مزبور جلوگیری کرد و در نهایت حقوق شهروندی را حفظ نمود. دوم این که با استناد به مقررات قانونی باید پای دادستانی را به عنوان یکی از نهادهای کارآمد، به موضوع باز کرد و زمینه‌های ایفای نقش این نهاد مهم در پیشگیری از وقوع جرم و حفظ حقوق شهروندی را فراهم آورد.

یازدهم: اقدامات تامینی دادستانها ابزاری برای احیای حقوق عامه و پیشگیری از تعرض به این حقوق است. این سنخ قوانین با هدف حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندی تقریر یافته‌اند و در راستای همین هدف هم باید تفسیر گردند؛ حفظ حقوق و منافع عمومی بدون برخورداری از اختیار و اعمال اقتدار، ممکن نیست و این دو به نوعی لازم و ملزوم یکدیگرند، ولی نوع نگاه به موضوع و مبانی توجیهی استفاده از اختیارات قانونی، به نتایج مختلف و احتمالاً متقابل می‌انجامد. تفسیر قانون به نفع قدرت و به زیان حق و آزادی، وضعیت نامطلوبی را پیش می‌آورد که از آن به وضعیت غیر قابل قبول «فراتر از محدوده اختیارات» تعبیر می‌شود. ملاک مهم قانون این است که مرجع قضایی «نمی‌تواند به بهانه‌ی سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه، از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد». بر همین قیاس و سیاق باید گفت مقامات عمومی نمی‌توانند با توسل به مدعیاتی چون کهنگی و نارسایی قوانین حمایتی و تغییر شرایط و اوضاع و احوال اجتماعی نسبت به زمان وضع قانون، از ارائه حمایت‌ها و تضامین تحت حمایت قانون طفره رفته و ارزشها و حقوق مورد تکریم و شناسایی مقنن را بی‌دفاع بگذارند. مقامات مورد بحث همیشه باید قوانین ناظر به وظایف خود را کامل، روشن، منسجم و قابل اجرا فرض کنند. اثبات خلاف چنین فرضی هم نمی‌تواند تخلف آنان از ایفای وظیفه قانونی حمایت از منافع عمومی و حقوق و آزادی‌های شهروندی را توجیه کند. به بیان دیگر دفاع نارسایی قانون را هیچگاه نباید از مقامات عمومی پذیرفت. چراکه مقامات مورد اشاره هم از توانایی تفسیر روزآمد قانون برخوردار هستند و هم از امکان تقاضای اصلاح قوانین از مجاری و مراجع ذی ربط. در تمام مراحل فرایند اجرای عدالت کیفری دادستان درگیر انجام وظایف متعدد قانونی و قضایی خود خواهد بود. شرح و بسط وظایف مذکور در مواد متعددی از قانون این دادرسی کیفری خصوصاً در مواد ۲۲ تا ۸۸ قانون موصوف آمده است. ایفای وظایف دادستان تحت حاکمیت اصل الزامی بودن تعقیب است که در موادی مثل دو ماده ۱۳ و ۷۴ بر لزوم اعمال آن تأکید شده است. در این دادرسی کیفری، جرایم در حال وقوع که در همان حال دادستان یا ضابطان تحت نظارت و تعلیمات او به نحوی از انحا از جریان وقوع آن مطلع می‌گردند و نیز جرایمی که دلایل و امارات ارتکاب آنها بلافاصله بعد از وقوع به دست می‌آید، اصطلاحاً جرایم مشهود نامیده می‌شوند. نحوه تعامل با جرایم مشهود تابع نظام مخصوصی است. مقررات ناظر بر این نظام در مواد ۴۴، ۴۵ و ۴۶ قانون این دادرسی کیفری آمده است و اجمالاً آن این است که ضابطان دادگستری که به حکم ماده ۲۸ قانون، تحت نظارت و تعلیمات دادستان عمل می‌کنند، درباره جرایم مشهود تمام اقدامات لازم را به منظور حفظ آلات، ادوات، آثار، علائم و ادله وقوع جرم و جلوگیری از فرار یا مخفی شدن متهم و یا تبانی، به عمل می‌آورند، تحقیقات لازم را انجام می‌دهند و بلافاصله نتایج و مدارک به دست آمده را به اطلاع دادستان می‌رسانند.

طبیعی است که در وقایعی با دامنه‌ای گسترده از ضرر و زیان مانند آنچه در سیلاب رخ داد، اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم و فوری برای حفظ حقوق مردم، از وظایف دادستان به شمار می‌آید. این وظیفه از عبارت «حفظ حقوق عمومی» مذکور در ماده ۲۲ فوق‌الاشعار قابل استنباط است و دست کم از لوازم و دلالات اشاری آن محسوب می‌گردد.

دوازدهم: انجام وظایف و اعمال اختیارات دادستانی بیشتر بعد از وقوع واقعه مجرمانه، موقعیت پیدا می‌کند. اصول این وظایف عمدتاً همان است که در ماده ۲۲ مطرح شده است: «کشف جرم، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی، اقامه دعاوی لازم و اجرای احکام کیفری». براین فهرست اجمالی وظایفی همچون دفاع از کیفرخواست در برابر دادگاه و تقاضای تجدید نظر از احکام را هم

گزارش ملی سیلاب‌ها

باید افزود. تفصیل تشریفات ایفای وظایف دادستانی چنانکه اشاره شد در قانون‌ایین دادرسی کیفری و شروح آن به طور مستوفی آمده است. از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی وظیفه دادستان کل کشور از همه خطیرتر و برجسته‌تر است. برابر ماده ۲۹۰ قانون‌ایین دادرسی کیفری « دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و یا بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید». جرایم و خسارات موضوع این ماده آن‌هایی هستند که به منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی لطمه می‌زنند از قبیل فسادهای مالی و اداری گسترده و اخلال در نظام اقتصادی کشور. به حکم ماده اخیر الذکر دادستان کل مکلف است دعاوی لازم برای دفاع از ارزش‌های مزبور و جبران زیان‌های وارد بر آن‌ها را در مراجع صالح داخلی یا خارجی طرح و تا حصول نتایج نهایی پیگیری نماید. وظیفه موضوع این ماده ممکن است مقتضی طرح و تعقیب دعوا در مراجع بین‌المللی مانند دیوان کیفری بین‌المللی هم باشد. بنظر ظرفیت ماده ۲۹۰ قانون‌ایین دادرسی کیفری هم مغفول و بلا استفاده مانده است؛ ماده ای که دادستان کل کشور را در دفاع از اموال، منافع و مصالح ملی و مقابله یا جبران خسارت وارده به حقوق عمومی، ملزم به اتخاذ تدابیر لازم کرده است.

سیزدهم: در جریان وقوع یک واقعه مجرمانه و نیز پس از وقوع آن، دادسرا در زمینه‌هایی مثل کشف جرم، جمع‌آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه دعاوی لازم، عهده‌دار وظایف مهم و تعیین کننده ای است. باین حال آن گونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست، دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مثل سیلاب، هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه ایفای وظایف قانونی خود، دستورالعمل و رویه مشخص و منقحی ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل یا رویه‌ای در دسترس نیست، و ظاهراً در این گونه بحرانها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی، انجام می‌دهد.

چهاردهم: در نظام حقوقی ما نقش دادستان و وظایف و اختیارات او در مواجهه با اعمال و وقایع مجرمانه و اقدام برای کشف جرم، تعقیب متهم، تحقیقات مقدماتی، حفظ ادله و آثار جرم، ممانعت از فرار و اختفا و تبانی متهمان، طرح و تعقیب دعوا از جهت حیثیت عمومی جرایم، اعتراض به آرای مضر به حال حقوق و منافع عمومی و اجرای احکام کیفری، کاملاً روشن است. نزدیک به یک سده است که انبوهی از قوانین و مقررات به تبیین و تکمیل هرچه بیشتر نقش این مقام مهم قضایی و وظایف و اختیارات او پرداخته‌اند. خصوصاً قانون‌ایین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ جنبه‌های مختلف موضوع را مورد حکم قرار داده است. در حدی که می‌توان گفت در مواجهه با جرایم در حال وقوع و جرایم واقع شده، نقص یا خلأ قابل اعتنایی که اخلالی در ایفای نقش دادستانی ایجاد کند، وجود ندارد.

پانزدهم: حضور فعال، به موقع و مؤثر دادستان در وضعیت‌های پیش‌جنایی و پیشگیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه و حفاظت و حمایت از منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی در برابر چنین وقایع زیانباری مساله اصلی است. قوانین و مقرراتی که در این زمینه وجود دارند یا از نوع توصیه‌ها و سیاست‌گذاری‌های کلی و ساختاری مندرج در ضمن قوانین و اسناد بالادستی فاقد سازوکارها و ضمانت اجراهای لازم هستند و یا ظهور در اتخاذ تدابیر و اقدامات واکنشی در برابر وقایع رخ داده و زیانهای به بار آمده دارند. بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی و کلی‌گویی‌های قانون پیشگیری از وقوع جرم، مثالهایی روشن برای نوع اول و مقررات قانون‌ایین دادرسی کیفری ۱۳۹۲، خصوصاً ماده ۲۹۰ آن ناظر به وظیفه دادستان کل کشور در حمایت از منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی، مثالی برای نوع دوم از قوانین حاکم بر موضوع هستند. بعضی از قوانین جزئی‌تر هم که به نوعی زمینه ورود داستان به مقوله پیشگیری و اقدام به موقع برای جلوگیری از بروز حوادث زیانبار خاصی را فراهم کرده‌اند، جواز چنین ورودی را قانوناً و عملاً به

گزارش ملی سیلاب‌ها

وصول گزارش کارشناسی نهادهای اجرایی دیگری موکول کرده اند. طبیعی است که هر نوع کوتاهی نهادهای مذکور به معنای بی اطلاع ماندن دادستان از خطرات و تهدیدات موجود و در نهایت بی دفاع ماندن منافع عمومی و امنیت و سلامت شهروندان خواهد بود.

نامه دادستانی کل کشور مورخ ۹۸/۵/۱۴ به شماره ۱۹۲/۴۱۸/۲/۹۸۳/۱۴۰ مبنی بر اعلان خط مشی دادستان های سراسر کشور در زمینه پیشگیری و تعقیب و اقدامات تامینی نمونه ای از کنش مثبت و اثربخش تحلیل و ارزیابی می شود.

برای صورت بندی شفاف و تبیین صلاحیت تکلیفی قوه قضا در زمینه حوادثی نظیر سیلاب که در روند رخداد مصادیقی از تکالیف مراقبتی و پایشگرانه مدعی العموم ظاهر می شود بنظر راه حل مشخص " تدوین قانون حقوق عامه " و دستور العمل دقیق اقدام دادستانها ضمن تعیین دقیق مصادیق ورود دادستانی و ضمانت اجرای تحقق این حقوق در وضعیت مشابه بحران سیلاب در سه سطح پیشینی و پسینی و حین رخداد است.

در این واقعه تبیین صریح مسئولیت های اداری مدنی و کیفری دستگاهها و افراد حقیقی و حقوقی در مدیریت پهنه های سیل خیز ضرورت دارد تا امکان تعقیب ناقض قاعده قبح عقاب بلابیان نگردد.

-و همچنین وظایف قوه قضاییه و نیروهای ضابط قضایی در همکاری با کانون مدیریت بحران به طور دقیق مشخص گردد و وظایف دقیق دستگاه های نظارتی به صورت کمی مشخص و نحوه برخورد حقوقی با اهمال کنندگان در انجام وظایف مربوطه تعیین گردد. خصوصاً مصادیق اقدامات تامینی دادستان مشخص شده تا خود مصداق سوء استفاده از حق و تحدید حقوق و آزادی و مالکیت و ... نباشد و رفتارهای من عندی و خودسرانه و سلیقه ای را تثبیت نکند.

با توجه به وظایف حاکمیتی سازمان مدیریت بحران ، مسئولیت های متقابل با قوه قضاییه وضع شود و نظارت فائقه قضایی حکومت اثربخش بر تمام سکنتات و اقدامات نهادهای متکفل تمشیت سیلاب داشته باشد.

۲-۲۰- دیوان محاسبات کشور

تدوین و نگارش: مصطفی سلطانی

۲-۲۰-۱- چکیده

دیوان محاسبات به استناد اصل ۵۵ قانون اساسی تنها مرجع و نیز عالی ترین مرجع نظارتی بر نحوه هزینه بودجه در دستگاه های اجرایی است. طبق نظر تفسیری شورای نگهبان این دیوان نظارت بر بودجه دریافتی سایر دستگاه ها و نهادهای مستقل از قوه مجریه مانند شهرداری ها را نیز بر عهده دارد. در زمینه بروز حوادث غیر مترقبه و بویژه سیلاب نقش این دیوان در بررسی و ارزیابی نحوه هزینه کرد بودجه و اعتبارات تخصیص یافته به نهادهای دولتی و غیر دولتی برجسته می شود. بسیاری از دستگاه های اجرایی و شهرداری ها بودجه مربوط به فاز طراحی و مطالعات پروژه ها یا ترویج، آموزش همگانی، جلب مشارکت و غیره را بدلیل عدم اولویت نسبت به سایر بخش ها در جای خود هزینه نکرده و دیوان نیز از این منظر می تواند تخلف و انحراف دستگاهها از قانون را بررسی و ارزیابی نماید. همچنین رویکرد درآمدزایی و واگذاری های متعدد و تحت عناوین مختلف حریم و بستر رودخانه ها به منظور بهره برداری از شن و ماسه و تخریب مسیل و یا احداث اعیانی در مقابل دریافت وجه تحت عنوان درآمد اختصاصی دستگاه ها می تواند به عنوان یکی از دلایل اصلی بروز سیلاب محسوب می گردد. این فرآیند و درآمدهای حاصل از این طریق اغلب ناقض طرح ها و برنامه

هایی است که دستگاه‌ها بخاطر تهیه و اجرای آنها بودجه عمومی کشور را دریافت می‌نمایند و یکی از روش‌های شناسایی این روش‌های درآمدی دستگاه‌ها و تخلف آنها از قوانین در رسیدگی‌های دوره‌ای و موردی دیوان محاسبات می‌باشد.

۲-۲۰-۲- وظایف و اختیارات

طبق اصل ۵۵ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور وظیفه رسیدگی و حسابرسی به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند را به عهده دارد. محور این رسیدگی نیز حصول اطمینان از هزینه کردن هر وجه در محل خود و نیز عدم تجاوز هزینه از اعتبارات مصوب می‌باشد. دیوان نتیجه بررسی و رسیدگی خود را از طریق گزارش تفریغ به مجلس ارائه کرده و نیز توسط دادسرا و هیات‌های مستشاری دیوان می‌تواند کارکنان دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه عمومی را در صورت تخلف از توبیخ کتبی تا انفصال دایم مورد مجازات قرار دهد.

طبق ماده یک قانون محاسبات کشور وظایف دیوان عبارتست از:

هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت المال از طریق:

الف- کنترل عملیات و فعالیتهای مالی کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاههایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده میکنند.

ب- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف شده ودرآمدها و سایر منابع تامین اعتبار در ارتباط با سیاستهای مالی تعیین شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاههای مربوطه.

ج- تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه بانضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

همچنین «حسابرسی یا رسیدگی کلیه حسابهای درآمد و هزینه و سایر دریافتها و پرداختها»، «بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاهها به منظور اطمینان از حصول وارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافتها و پرداختها» و «بررسی جهت اطمینان از برقراری روشها و دستورالعملهای مناسب مالی و کاربرد موثر آنها در جهت نیل به اهداف دستگاههای مورد رسیدگی» از اصلی ترین وظایف دیوان در قانون محاسبات کشور می باشد.

در زمینه حوادث غیرمترقبه عملکرد دیوان در زمینه نظارت بر اعتبارات و نحوه هزینه آنها بویژه اعتبارات مربوط به طرح‌های زیربنایی و مطالعاتی قابل بررسی می باشد.

ضعف اقدامات پیشگیرانه و نقش آن در بروز حوادث طبیعی بویژه سیلاب سال ۹۸ انکارناپذیر است. تهیه و تدوین طرح یا برنامه جامع برای مدیریت حوادث غیر مترقبه از تکالیف اصلی دستگاه‌ها در سند سیاست‌های کلی نظام سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و نیز سیاست‌های کلی منابع آب می باشد.

در موارد مختلف بودجه این طرح‌ها و مطالعات در قوانین بودجه و یا بودجه دستگاه‌ها پیش بینی شده اما صرف سایر اهداف و برنامه‌های جاری گردیده است. در این خصوص در سال ۹۶ دیوان با انتشار گزارشی فقدان انضباط بودجه‌ای دولت بویژه در خصوص بودجه حوادث غیرمترقبه را گوشزد کرد. هرچند دیوان رفتار دستگاه‌های اجرایی را تحت عنوان کلی «فقدان انضباط بودجه‌ای دولت بویژه در خصوص بودجه حوادث غیرمترقبه» طرح کرد اما سازمان برنامه و بودجه با انتشار اطلاعیه‌ای گزارش تفریغ سال ۹۵ دیوان را بدون مبنای کارشناسی دانست. این اعلام دیوان و پاسخ سازمان برنامه و بودجه به سرعت به فراموشی سپرده شد و نتیجه رسیدگی و

گزارش ملی سیلاب‌ها

پیگیری دیوان نیز اعلام نگردید؛ اما نحوه تعیین اولویت مدیران دستگاه‌های اجرایی حاکی از آن است که برنامه‌های پیشگیرانه و بویژه طرح‌های مطالعاتی، امکان‌سنجی و تدوین برنامه‌های جامع و همچنین جبران خسارات ناشی از وقایع غیر مترقبه که در قوانین سنواتی بودجه پیش‌بینی شده در اولویت قرار نگرفته و بودجه این طرح‌ها همواره با مصلحت‌سنجی به سایر بخش‌ها تزریق و مصرف شده است. دیوان محاسبات بر اساس قانون اساسی و نیز قانون محاسبات کشور می‌تواند با رصد و پایش مستمر و موردی بر نحوه هزینه بودجه توسط دستگاه‌های اجرایی علاوه بر برخورد پسینی با تخلفات، با رویکرد پیشگیرانه تخلفات در حال ارتکاب را به دستگاه‌ها متذکر و در صورت لزوم اقدام قانونی بعمل آورد.

از سوی دیگر دیوان تاکنون بطور منظم و سازمان‌یافته از طریق تهیه گزارشهای دوره‌ای و متکی به اسناد و آمار انحراف دستگاه‌های اجرایی در مصرف اعتبارات تخصیص یافته و یا به تعبیر دیوان فقدان انضباط بودجه‌ای دستگاه‌ها در زمینه حوادث غیرمترقبه را مستندسازی و منتشر نکرده و همین امر نیز موجب شده امکان بررسی مقایسه‌ای بودجه سال‌های مختلف و انحرافات آن مهیا نگردد.

۲-۲۰-۳- پرسش‌های مربوط به دیوان محاسبات که پاسخی برای آنها واصل نگردیده است:

۱- یکی از ارکان اصلی توفیق نظام پیشگیری از بحران در کشور پیش‌بینی و تخصیص بودجه مناسب در قوانین سنواتی بودجه و نحوه هزینه کرد مناسب این بودجه بوده و دیوان محاسبات به عنوان اصلی‌ترین مرجع تخصصی بر نحوه هزینه کرد بودجه در دستگاه‌های دولتی تعیین شده است. به نظر دیوان بودجه‌های اختصاص یافته در قوانین سنواتی یا قوانین توسعه و غیره به منظور پیشگیری از حوادث و مدیریت بحران اعم از آموزش، مطالعات و تهیه طرح‌های مختلف و غیره تا چه میزان در جایگاه خود و در زمان مقرر تخصیص یافته و هزینه شده است؟ آیا دیوان در این خصوص تاکنون گزارش مستند و یا شاخص‌های کمی و قابل ارزیابی تهیه کرده و به مجلس ارائه کرده است؟

۲- آیا قوه مقننه در پاسخ به گزارش‌های دیوان بویژه گزارش تفریغ و انحرافات شناسایی شده در گزارش تفریغ و سایر گزارش‌های احتمالی دیوان اقدام موثر و مناسبی انجام داده است؟

۳- با توجه به اهمیت حراست از حریم و بستر رودخانه‌ها و نهرها در کنترل سیلاب و تاکید بر آن در مقررات و قوانین مختلف از یک سو و وجود اختلافات گسترده تاریخی بین وزارت نیرو و نهادهای وابسته به آن مانند شرکت‌های آب منطقه‌ای با وزارت کشور و شهرداری‌ها در صدور مجوز بهره‌برداری از بستر و حریم رودخانه‌ها (اعم از فصلی و دائمی) و استناد این نهادها به تاثیر درآمدزایی این بهره‌برداری‌ها در امور جاری این نهادها اساساً دیوان محاسبات نظارتی بر میزان درآمد دستگاه‌های اجرایی ناشی از واگذاری حریم و بستر رودخانه‌ها یا استفاده از منابع این رودخانه‌ها (شن و ماسه و غیره) دارد یا خیر؟ آیا دیوان در راستای انجام وظایف و اختیارات خویش در این زمینه با چالش یا خلأ‌های قانونی یا فقدان ضمانت اجرای موثر نیز مواجه بوده است؟ در صورت مواجهه با چنین مواردی به طور دقیق و صریح به همه موارد اشاره نمایید.

در نهایت علاوه بر پاسخ به پرسش‌های بالا، لطفاً نظرات تحلیلی خود را در خصوص پرسش‌های زیر نیز تا حد امکان اعلام بفرمایید:

- ۱- قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب چیست؟
- ۲- چگونه تخطی از ضوابط حقوقی در عرصه‌های مختلف (از جمله اجرای زیرساخت‌ها، شهرسازی، مدیریت بحران، محیط زیست و منابع طبیعی، مدیریت منابع آب و...) سبب افزایش آسیب‌پذیری کشور در مقابل سیلاب شده است؟
- ۳- قصورها و تقصیرهای حقوقی محقق شده در جریان بروز سیلاب و پی‌آمدهای ناشی از آن در استان‌های مختلف چیست؟
- ۴- درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب چیست؟
- ۵- اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب چیست؟

۲-۲۰-۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به عدم وصول پاسخ به پرسش‌های ارسالی به دیوان محاسبات کشور و نظر به جایگاه قانونی دیوان بر اساس مستندات قانونی و تجربه حاصل از عملکرد این دیوان می‌توان نتیجه گرفت که:

۱- با لحاظ اصل ۵۵ قانون اساسی و ماده ۱ قانون دیوان محاسبات کشور حسابرسی و ارزیابی دستگاه‌های اجرایی در زمینه نحوه مصرف اعتبارات حوادث غیرمترقبه اعم از پیشگیری و نیز بعد از وقوع حوادث بویژه در زمینه جبران خسارات وارده به عهده دیوان بوده و در موارد متعدد این بودجه تخصیص یافته در محل خود مصرف نگردیده است. اعلام استاندار خوزستان در فروردین ۹۸ مبنی بر تعهد دولت به جبران خسارات قبلی و فعلی کشاورزان این استان به منظور جلب مشارکت آنها در تخریب سیل‌بندها و انحراف جریان آب به سمت دشت‌های زیر کشت و مقاومت کشاورزان به جهت عدم ایفای تعهدات قبلی علی‌رغم پیش‌بینی در قانون بودجه سال ۹۶ تنها نمونه‌ای از این تخلف می‌باشد.

۲- عدم انتشار گزارش کامل تفریغ بودجه و نیز عدم بررسی و رد یا تنفیذ آن در مجلس شورای اسلامی عملاً این گزارش و تدوین آن را از حیز انتفاع خارج کرده است. انتشار عمومی و نیز بررسی همه‌جانبه این گزارش و به‌رای گذاشتن عملکرد مالی یکساله دستگاه‌های اجرایی بسیاری از واقعیت‌های بودجه‌ای مربوط به حوادث غیرمترقبه را آشکار و در معرض قضاوت مردم و صاحب‌نظران خواهد گذاشت.

۳- بررسی حساب‌های درآمد و هزینه دستگاه‌های اجرایی بویژه در حوزه درآمدهای اختصاصی این دستگاه‌ها موجب خواهد شد منابع درآمدی نامناسب بویژه منابعی که از تخریب محیط زیست یا مسیل‌ها و یا واگذاری بستر و حریم رودخانه‌ها به منظور احداث اعیانی و یا بهره‌برداری انتفاعی از خاک و ماسه و ... آنها از طریق این حسابرسی شناسایی شده و راهکار مناسب در خصوص جلوگیری از تحصیل این درآمدها اتخاذ گردد. از سوی دیگر ضوابط و مقررات تنظیم و تصویب شده توسط دستگاه‌های مختلف اجرایی بویژه با رویکرد درآمدزایی از قبیل ضوابط ساخت و ساز، تغییر کاربری‌ها، الزامات زیست محیطی و غیره که توسط دستگاه‌های اجرایی در حدود صلاحیت آنها وضع می‌گردد می‌تواند توسط دیوان مورد رصد و پایش قرار گرفته و در صورت تخلف دستگاه یا نقض مقررات یا سیاست‌های مرجع به طریق مقتضی در دیوان عدالت ابطال یا با تصویب کنندگان در چهارچوب مقررات دیوان برخورد قانونی صورت پذیرد.

۲-۲۱-شورای عالی استان‌ها

تدوین و نگارش: مصطفی سلطانی

۲-۲۱-۱-چکیده

در بررسی علل و عوامل وقوع سیلاب‌های مختلف در سال ۹۸ و تشدید آثار این سیلاب؛ نقش شورای عالی استانها با توجه به جایگاه ساختاری (حلقه واسط قوه مقننه و و شوراهای محلی) و صلاحیت قانونی آن (تدوین و پیشنهاد طرح‌های قانونی به مجلس جهت تصویب) قابل بررسی و ارزیابی می باشد.

از منظر ساختاری شوراهای اسلامی شهر و روستا به عنوان پارلمان شهری ناظر بر عملکرد شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و تصویب ضوابط ناظر بر عملکرد این نهادها می باشند و شورای عالی استانها نیز متشکل از اعضای منتخب شوراهای محلی در سطح استانی و ملی از یک سو دارای وظایف نظارتی بوده و از سوی دیگر دارای صلاحیت پیشنهاد طرح‌های قانونی به قوه مقننه می باشند. عملکرد شهرداری‌ها در نقاط سیل زده بویژه قبل از وقوع سیل در زمینه صدور مجوز ساخت و ساز، تغییر کاربری اراضی، نظارت بر اجرای طرح‌های ساخت ساز دولتی و خصوصی و غیره از یک سو و اختلافات دامنه دار شهرداری‌ها با سایر نهادهای دولتی و اجرایی نظیر شرکت‌های آب منطقه‌ای و غیره موجب شده تا شوراهای شهر و روستا به عنوان مقام ناظر در کنار شهرداری و دهیاری‌ها به عنوان عوامل تقصیر شناسایی شوند و شوراهای عالی نیز بدلیل عدم اقدام مناسب در رفع تعارض‌ها و اختلاف در صلاحیت نهادهای اجرایی با شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز عدم استفاده از ظرفیت ارایه طرح‌های قانونی به قوه مقننه در جهت تقویت جایگاه شوراهای افزایش کارآمدی این نهادها در کنار شوراهای و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نقش برجسته‌ای در وقوع سیلاب و تشدید آثار آن داشته باشند.

۲-۲۱-۲-وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۱۰۲ و ۱۰۳ در دو حکم کلی؛ مجوز تدوین و پیشنهاد طرح از سوی شورای عالی استانها به مجلس شورای اسلامی به منظور تصویب قانون و همچنین اصل الزام آور بودن مصوبات و تصمیمات شورای عالی استانها برای مقامات کشوری را پیش بینی شده است.

در همین راستا بر اساس ماده ۱۴ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران (با اصلاحات سال ۹۶)، شورای عالی استانها، از نمایندگان منتخب شوراهای استانها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می‌شوند، تشکیل می‌گردد.

طبق ماده ۸۸ قانون فوق وظایف و اختیارات شورای عالی استانها عبارت است از:

- بررسی پیشنهادهای واصله از طرف شوراهای استانها و تعیین اولویت هر یک و ارجاع به مقامات اجرایی ذی‌ربط
- اعلام نارسائی‌ها و اشکالات نهادها و سازمانهای اجرایی در حدود اختیارات ووظایف شوراهای به مسؤولین مربوطه و پیگیری آنها
- بررسی پیشنهادهای و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت
- تصویب، اصلاح ، تتمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استانها

- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است یک نسخه از پیش‌نویس لوایح برنامه‌های توسعه و بودجه عمومی کشور و استانها را پس از تهیه در اختیار شورای عالی استانها قرار دهد. شورای عالی استانها پیشنهادهای اصلاحی خود را در مورد برنامه و بودجه مذکور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام خواهد کرد.

- تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیأت وزیران به شوراها

- برنامه‌ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضاء شوراها با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور

همچنین بر اساس بند ۱۰ ماده ۸۸ قانون فوق، شورای عالی استانها موظف است ضمن مشخص نمودن آن دسته از امور شهری که توسط وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی انجام می‌شود و انجام آن در حد توانایی شهرداری‌ها می‌باشد طرح لازم جهت واگذاری آن امور به شهرداری‌ها را تهیه و به دولت یا مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

لذا با عنایت به ماهیت خاص شهرداری‌ها و دهیاریها در ایران و سازماندهی آنها در قالب نهاد عمومی غیر دولتی؛ شوراها به عنوان بازوی نظارتی شهرداری و دهیاری محسوب شده و تجميع اعضاء منتخب شوراها در شورای عالی استان‌ها به عنوان حلقه رابط دستگاههای اجرایی با شهرداریها و دهیاری‌ها محسوب می‌شوند.

بر این اساس شناسایی همپوشانی وظایف و تداخل در صلاحیت شهرداری‌ها و دهیاری‌ها از یک سو و دستگاه‌ها و نهادهای قوه مجریه در سطح کشور از سوی دیگر و ارایه راهکارهای اجرایی جهت رفع این همپوشانی بخوبی از طریق شورای عالی استان‌ها امکانپذیر می‌باشد.

موارد مزبور از عناصر اصلی کارآمدی تجربه شوراها در کشور محسوب شده و متأسفانه بدلائل مختلف شوراها و بویژه شورای عالی استان‌ها از این ظرفیت قانونی در ارتقای جایگاه شوراها و تقویت نقش نظارتی آنها بهره نبرده است.

الزام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به ارسال پیش‌نویس بودجه سنواتی کشور و برنامه‌های توسعه عمرانی به شورای عالی استان‌ها و کسب نظر این شورا به ویژه از منظر عدم وجود تبعیض در تخصیص اعتبارات و توزیع عادلانه آنها در سطح کشور در ند ۵ ماده ۸۸ قانون فوق حایز اهمیت است. شورای عالی می‌تواند با استفاده از این ظرفیت قانونی و با کارشناسی مناسب اعتبارات عمرانی و تخصیص آن در مناطق حادثه خیز را مدیریت کرده و با ارایه نظرات کارشناسی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و همچنین مجلس شورای اسلامی در پیشگیری از وقوع بحران‌های طبیعی و سیلاب نقش آفرینی نماید.

۲-۲۱-۳- پرسش‌های مربوط به شورای عالی استان‌ها که پاسخی برای آنها واصل نگردیده است:

۱- با توجه به اختلافات دامنه دار شهرداریها با دستگاه‌های اجرایی (بویژه وزارت نیرو و نهادهای تابعه) در زمینه مدیریت و بهره برداری از حریم و بستر رودخانه‌های واقع در سطح شهرها، شورای عالی استانها به عنوان نهاد عالی ناظر بر شهرداری‌ها تاکنون چه اقدام موثری برای حل این اختلاف کرده است؟

۲- با توجه به اینکه طبق قانون اساسی شورای عالی می‌تواند در قالب طرح به قوه مقننه قوانین پیشنهاد نماید آیا تا کنون این شورا در زمینه حوادث غیرمترقبه طبیعی یا مدیریت بحران بطور کلی یا سیل بطور خاص عملکردی داشته یا خیر؟ در صورت داشتن لطفاً مستندات ارسال و در صورت پاسخ منفی دلایل را اعلام نمایید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳- با توجه به اشکالات ساختاری و نهادی در امر مدیریت بحران در سیل اخیر و با استناد به بند ۲ ماده ۸۸ قانون تشکیلات و وظایف شوراهای مبنی بر شناسایی صلاحیت بررسی، شناسایی و گزارش نارسایی‌های دستگاه‌های اجرایی آیا تا کنون شورا در این زمینه عملکرد یا مصوبه یا پیشنهادی داشته یا خیر در صورت مثبت بودن پاسخ مستندات و شرح آنها و در صورت منفی بودن پاسخ دلایل آن را اعلام فرمایید. آیا سازوکار یا فرآیند سازمان یافته و منظمی برای دریافت، بررسی و رسیدگی به اینگونه گزارش‌ها از شوراهای زیرمجموعه در شورای عالی وجود دارد؟

۴- با توجه به اهمیت مشارکت مردمی در امر مدیریت بحران بویژه در مرحله پیشگیری و تاثیر اقدامات پیشگیرانه در وقوع بحران آیا شورا در این زمینه یعنی تقویت مشارکت مردمی و یا استفاده موثر از ظرفیت سمن‌ها و تقویت جایگاه قانونی و کارکردی این نهادها اقدامی داشته یا خیر؟

۵- با توجه به اهمیت جلب مشارکت ذینفعان و جلب نظر متخصصان در امر قانونگذاری، آیا تاکنون شورای عالی در تدوین پیشنهادات تقنینی خود از نظرات مشورتی و تخصصی خبرگان و ذینفعان استفاده کرده است؟ اگر بلی آیا فرآیند سازمان یافته و منظمی برای جلب این مشارکت وجود دارد؟ در صورت وجود مستندات آن به هیأت ارایه شود.

۶- با توجه به بند ۱۰ ماده ۷۸ مکرر ۱ قانون شوراهای عالی اقدامی در جهت تقویت نقش شوراهای و شهرداری‌ها در امر مدیریت بحران یا پیشگیری از حوادث غیر مترقبه در قوانین و اسناد بالادستی بویژه مصوبات مجلس داشته یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ مستندات و شرح آنها و در صورت منفی بودن پاسخ دلایل آن را اعلام فرمایید.

۷- آیا اساساً شورای عالی بمنظور انجام وظایف خود بویژه در امر قانونگذاری (پیشنهاد قوانین) و نظارت بر امر اجرای قوانین در دستگاه‌های اجرایی (موضوع بند ۲ و ۳ ماده ۷۸ مکرر ۲ قانون شوراهای عالی) با چالش یا ایراد یا خلا قانونی یا فقدان ضمانت اجرا مواجه است؟ در صورت مثبت بودن پاسخ مستندات و شرح آنها را اعلام فرمایید.

۸- طبق بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری‌ها یکی از وظایف شهرداری «اتخاذ تدابیر موثر و لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق» می باشد؛ با توجه به این قانون برداشت شورای عالی به عنوان نهاد عالی ناظر بر شهرداری‌ها از اصطلاح «اتخاذ تدابیر موثر و لازم» و «حفظ شهر از سیل و حریق» چیست در ماده مزبور چیست؟ آیا شورای عالی تاکنون اقدام موثر و مستندی در خصوص نظارت بر اتخاذ این تدابیر و ارایه آن به شوراهای زیر مجموعه یا قوه مقننه و مجریه داشته است؟

۹- آیا شورای عالی استانها با توجه به ساختار و اعضای تشکیل دهنده آن نقش موثری تاکنون در تدوین سیاستهای کلی نظام یا قوانین مجلس در زمینه مدیریت و پیشگیری بحران ایفا نموده یا مورد نظر خواهی قرار گرفته اند؟ آیا در این زمینه اشکال ساختاری یا نقص قانون وجود دارد؟ در صورت پاسخ مثبت شرح و مستندات ارسال و در صورت منفی بودن پاسخ دلایل آن را از نظر آن شورا اعلام نمایید.

در نهایت علاوه بر پاسخ به پرسش‌های بالا، لطفاً نظرات تحلیلی خود را در خصوص پرسش‌های زیر نیز تا حد امکان اعلام بفرمایید:

۶- قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب چیست؟

۷- چگونه تخطی از ضوابط حقوقی در عرصه‌های مختلف (از جمله اجرای زیرساخت‌ها، شهرسازی، مدیریت بحران، محیط

زیست و منابع طبیعی، مدیریت منابع آب و...) سبب افزایش آسیب پذیری کشور در مقابل سیلاب شده است؟

۸- قصورها و تقصیرهای حقوقی محقق شده در جریان بروز سیلاب و پی آمدهای ناشی از آن در استان‌های مختلف چیست؟

۹- درس آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب چیست؟

۱۰- اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب چیست؟

۲-۲۱-۴- جمع بندی و نتیجه گیری کارگروه

با عنایت به عدم وصول پاسخ به پرسش‌های ارسالی به شورای عالی استان‌ها و نظر به جایگاه قانونی و ظرفیت انسانی شورای عالی بر اساس مستندات قانونی و تجربه حاصل از عملکرد این شورا می‌توان نتیجه گرفت که:

۱- شورای عالی استانها علی‌رغم دارا بودن صلاحیت و وظیفه قانونی، در خصوص رفع تعارض بین شهرداری‌ها و دهیاریها از یک سو و دستگاه‌های دولتی در سطح کشور به استناد بند ۲ ماده ۸۸ قانون شوراهای تاکنون اقدام شایسته به عمل نیاورده است. بنا بر بررسی‌های کارشناسی انجام گرفته یکی از اصلی‌ترین دلایل بروز سیلاب اخیر عدم مدیریت حریم و بستر رودخانه‌ها در محدوده قانونی شهرها و روستاها بوده است. شهرداری‌ها و وزارت نیرو با محوریت شرکت‌های آب منطقه‌ای هر یک کنترل ساخت و ساز و جلوگیری از تصرف حریم و بستر رودخانه‌ها را بر عهده یکدیگر نهاده و همین تعارض صلاحیت و عدم شفافیت موجب بروز خسارات قابل توجه شده است.

شورای عالی استان‌ها می‌تواند با توجه به دارا بودن شناخت کافی از توان و بنیه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها بواسطه نظارت مستمر بر آنها پیشنهاد اصلاح قوانین مربوطه را به مجلس ارایه نماید.

۲- شورای عالی استانها می‌تواند به استناد بند ۸ ماده ۸۸ به منظور پیشگیری از بروز حوادث غیر مترقبه و نیز مدیریت پس از بروز، از طریق ارایه آموزش‌های دوره‌ای اعضای شوراهای شهر و روستا در سراسر کشور را نسبت به علل و عوامل بروز حوادث بویژه سیلاب توجیه کرده و وظیفه نظارتی اعضای شوراهای بر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و نیز سایر دستگاه‌های اجرایی را به نحو مناسب اطلاع‌رسانی نماید. همچنین شورا می‌تواند بطور سازمان یافته و هدفمند در راستای جلب و تقویت مشارکت مردمی و یا استفاده موثر از ظرفیت سمن‌ها و تقویت جایگاه قانونی و کارکردی این نهادها و بسیج عمومی از طریق مدیریت ارایه آموزش به شهروندان موجب افزایش آگاهی شهروندان و نیز آماده‌سازی آنها برای مدیریت پس از حوادث گردند.

شورای عالی استانها به عنوان عالی‌ترین مرجع شورایی در سطح کشور تاکنون نتوانسته ارتباط چندانی با مراکز تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی کلان بویژه در عرصه تنظیم سیاستهای کلی و نظارت بر اجرای این سیاستها برقرار نماید. هر چند دلایل این امر به لحاظ حقوقی و مدیریتی قابل بررسی است اما آنچه مسلم است ارتقا جایگاه این شورا و تحقق نقش آفرینی آن در عرصه مدیریت کلان کشور می‌تواند از یک سو به تقویت جایگاه شوراهای منجر شده و از سوی دیگر به بهبود و کارآمد کردن روابط شوراهای در سطح کشور با دستگاه‌های اجرایی کمک نماید.

۲-۲- وظایف و اختیارات مطبوعات و رسانه‌ها با تأکید بر سیلاب

۲-۲-۱- چکیده

یک تقسیم‌بندی معروف در مدیریت بحران وجود دارد که شامل سه مرحله، پیش از حادثه، حین حادثه و پس از وقوع حادثه می‌شود که در حادثه سیلاب اسفند ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸ توجه به این سه مرحله از اهمیت فراوانی برخوردار است. حضور خبرنگاران حین حادثه و در صحنه بسیار به موقع بود و اخبار سیلاب به خوبی منتشر می‌شد اما مساله مهم‌تر این بود که آیا رسانه‌ها و افراد مرتبط با رسانه به وظایف خود قبل و بعد از حادثه نیز عمل کردند یا خیر؟ از دیگر سو مسئولان اجرایی امر تا چه حد از ظرفیت رسانه‌ها برای مدیریت بحران استفاده کردند؟

آنچه به نظر می‌رسد در حوزه مسایل رسانه‌ای در این حادثه خودنمایی می‌کند حجم بسیار اندک آموزش و ترویج فرهنگ ایمنی است که این مساله در زمان حادثه پلاسکو نیز از طرف همکاران در هیأت ملی گزارش پلاسکو به آن اذعان شده بود.

این گزارش در سه بخش به بررسی عملکرد رسانه‌ها و مرتبطین با رسانه پرداخته است. در بخش اول با تأکید بر قانون مطبوعات به وظایف و عملکرد رسانه‌های مشمول ماده ۱ قانون مطبوعات پرداخته شده است. بخش دوم به رسانه ملی و وظایف و اقدامات این رسانه در رابطه با بحران و با تأکید به موضوع سیلاب اختصاص دارد. بخش سوم نیز به بررسی عملکرد مرتبطین با رسانه می‌پردازد که مهمترین مصداق آن روابط عمومی ادارات و سازمانهای دخیل در موضوع هستند.

رسانه‌های مشمول تعریف ماده ۱ قانون مطبوعات در زمان قبل از وقوع بحران وظیفه بسیار مهم بالابردن آمادگی افراد در برخورد با حادثه را برعهده دارند. در این خصوص دو عنوان واجد اهمیت است، اول آمادگی و دوم پیشگیری. به نظر می‌رسد آنچه در خصوص اقدام رسانه‌ها اهمیت دارد حوزه آمادگی است چراکه بخش بسیار عمده‌ای از آمادگی مربوط به آمادگی عموم افراد جامعه است، در این خصوص می‌توان به بندهای الف و ب ماده ۲ قانون مطبوعات در بیان رسالت مطبوعات نیز اشاره کرد. همچنین می‌دانیم این هدف و رسالت مطبوعات در قانون اساسی نیز مورد توجه قرار گرفته است، هرچند بند ۲ از اصل سوم قانون اساسی بالابردن سطح آگاهی عمومی از طریق مطبوعات و رسانه‌های گروهی را از وظایف دولت برشمرده است که بیشتر به قسمت سوم این گزارش مربوط است اما این حکم نافی آن نیست که رسانه‌ها را مستقلاً نیز در این حوزه موظف بدانیم.

دومین وظیفه مطبوعات و رسانه‌ها اطلاع‌رسانی است که مب‌تواند در قالب خبررسانی، هشدار، اخطار و به طور خاص در بحث سیلاب انعکاس پیش‌بینی‌های دستگاههای ذیربط است. ماده ۵ قانون مطبوعات نیز به همین موضوع اشاره دارد و برای رسانه‌ها و مطبوعات حق کسب اطلاعات و انتشار اخبار داخلی و خارجی را به رسمیت شناخته است.

در هنگام حادثه جدای از اطلاع‌رسانی دقیق به نظر می‌رسد لازم است رسانه‌ها آزادی خود را حفظ کرده و بدون هیچ مصلحت‌سنجی به بیان اخبار بپردازند. همین موضوع در مواد ۳ و ۴ قانون مطبوعات مورد توجه قرار گرفته است. پس از حادثه مطبوعات و رسانه‌ها نقش عمده‌ای در بسیج نیروهای مردمی و انعکاس درست و دقیق نیازهای افراد درگیر در حادثه (به طور خاص در بحث ما افراد سیل زده) دارند و بر همین اساس باید به دقیق‌ترین و جدیدترین اخبار دسترسی داشته باشند.

در خصوص رسانه ملی باید به این نکته توجه کرد که این رسانه در وظیفه ذاتی و محوری خود در راستای اطلاع‌رسانی و آموزش تفاوتی با سایر رسانه‌ها ندارد، بلکه آنچه این رسانه را از سایر رسانه‌ها متمایز می‌کند دولتی بودن این رسانه در مقابل عموماً غیردولتی بودن مطبوعات است و نگاه دیگر اینکه رسانه ملی به دلیل در دسترس داشتن امکانات گسترده و مخاطب بیشتر بسیار حایز

اهمیت است و از دیگر سو با توجه به اینکه دسترسی عموم افراد به این رسانه نیز بالاتر از مطبوعات است به نظر می‌رسد انتظارات نیز از این رسانه بالاتر است.

در خصوص آموزش و اطلاع رسانی در رسانه ملی ماده ۵ قانون خط مشی و اصول برنامه های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران حایز اهمیت است. همچنین برابر بند ۱۳ از ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران مسئولیت کارگروه آموزش و اطلاع رسانی با صدا و سیما است که خود از اهمیت این سازمان حکایت دارد. در جریان حادثه خبررسانی و اطلاع رسانی در خصوص هشدارهای لازم به افراد از وظایف صدا و سیما است. در مورد مرحله پس از حادثه نیز اطلاع رسانی دقیق از وضعیت افراد درگیر در حادثه، انعکاس اقدامات انجام شده و از همه مهمتر انعکاس کاستی ها باید توسط صدا و سیما تامین گردد، مساله ای که در مواد ۱۵ تا ۱۸ قانون خط مشی و اصول برنامه های سازمان صدا و سیما به آن اشاره شده است. توجه شود که این موارد باید همواره در برنامه های صدا و سیما رعایت شود اما در زمان بحران با توجه به حساسیت موضوع به طریق اولی باید این موارد تامین شود.

مرتبطین با رسانه ها که مهمترین مصداق آن می‌تواند روابط عمومی ادارات و سازمان مدیریت بحران کشور در موضوع ما باشد قبل از حادثه وظیفه پیشگیری و آمادگی را به عهده دارند. با توجه به تعاریفی که از پیشگیری و آمادگی در ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور آمده است به نظر می‌رسد سازمان می‌تواند قبل از حادثه با استفاده از ظرفیت صدا و سیما و سایر رسانه ها به موضوعات آموزشی که در بند ب ماده ۲ این قانون نیز مورد تاکید است، بپردازد. همچنین برابر مقررات قانونی این سازمان در ماده ۴ قانون فوق الذکر سیاستگذاری و نحوه ارتباط میان سازمان و رسانه ها اط وظیف شورای عالی مذکور در این قانون است. همچنین با توجه به اینکه بند اول سیاست های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه ابلاغی توسط مقام رهبری به افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی اشاره دارد به نظر می‌رسد سازمان و همچنین صدا و سیما نقش ویژه ای در این بین دارند.

بند ج از ماده ۲ قانون تشکیل سازکان مدیریت بحران به موضوع مقابله به عنوان یکی از مراحل مدیریت بحران اشاره دارد که در همین بند به اطلاع رسانی و هشدار اشاره شده است. بنابراین در هنگام حادثه نیز لازم است سازمان با استفاده از ظرفیت رسانه ها به اطلاع رسانی بپردازد، این استفاده از ظرفیت رسانه ها می‌تواند شامل استفاده از ظرفیت صدا و سیما، سایر رسانه ها، استفاده از فضای مجازی، پیامک و ... باشد.

پس از حادثه نیز سازمان وظیفه دارد به بازتوانی و بازسازی بپردازد که بازتوانی اقداماتی جهت بازگرداندن شرایط جسمی و روحی و روانی و اجتماعی آسیب دیدگان است که پر واضح است بخش اعظمی از این اقدامات از طریق رسانه قابلیت عملی شده دارند.

در جمع مطالب و با توجه به آنچه در جریان اتفاقات اسفند ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸ مشاهده شد این که آنچه در جریان این اتفاقات نمود فراوانی داشت توجه به بخش خبر رسانی در هنگام حادثه بود درحالیکه به نظر می‌رسد هشدهای لازم به موقع به اطلاع افراد نمی‌رسید و آموزش های قبلی در رسانه ها به میزان کافی وجود نداشت و پس از حادثه نیز با گذشت چند روز از حادثه همه چیز در رسانه ها به دست فراموشی سپرده شد. همچنین موضوعی که در خصوص اطلاع رسانی در حین حادثه هایی مثل سیلاب اهمیت دارد لزوم برقراری ستاد مرکزی روابط عمومی است تا اولاً از خبررسانی به صورت جزیره ای توسط سخنگویان سازمانهای مختلف صورت نگیرد و همچنین از اظهار نظر افراد غیرمسئول که موجب تشتت فکری مخاطب می‌شود، نیز جلوگیری خواهد شد.

۲-۲۲-۲-مقدمه

رسانه‌ها در معنای اعم خود همواره نقش بی‌بدیلی در ساخت فرهنگ جامعه، نحوه برخورد جمعی با یک پدیده اجتماعی و نوع نگرش به امور، دارند، همچنین می‌دانیم که وظیفه ارتباطات "انتقال و انتشار ارتباطات و ایجاد پیوستگی‌های اجتماعی و اشتراک فکری و همکاری عمومی است" (معمدنژاد، ۱۳۷۱: ۳۵)

به تبع این رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی در موضوع بحران نیز می‌توانند از بازیگران اصلی صحنه باشند و با ایفاء وظایف صحیح به مدیریت جریان کار یاری برسانند. در خصوص ارتباط رسانه‌ها و بحران دو اصطلاح در علوم ارتباطات مصطلح است که ممکن است این دو اصطلاح با یکدیگر مشتبه شود، یکی اصطلاح «ارتباطات خطر» و دیگری اصطلاح «ارتباطات بحران». اساتید علم ارتباطات در توضیح این دو اصطلاح و در بیان تفاوت‌های آن چنین بیان می‌کنند که «ارتباطات خطر» در مقطع پیش از وقوع حادثه یا ایجاد بحران مطرح می‌گردد درحالی‌که «ارتباطات بحران» در حین بحران و پس از بحران مدنظر است. (گزارش ملی پلاسکو) کمیته تخصصی اجتماعی و رسانه، ۱۳۹۷: ۱۲۲)

به عبارت بهتر اگر تقسیم‌بندی معروف در مدیریت بحران را بپذیریم که شامل سه مقطع، پیش از حادثه، حین حادثه و پس از وقوع حادثه است، ارتباطات خطر شامل مقطع زمانی اول می‌شود، یعنی زمانی که هنوز حادثه رخ نداده و به عبارت بهتر هنوز بحرانی واقع نشده بلکه تنها ریسک وقوع یک بحران وجود دارد.

سیل به مثابه یک بحران واقعی نیز که در اسفند ماه ۱۳۹۷ و با شدت بیشتر در فروردین ۱۳۹۸ موجب خسارات جانی و مالی به چندین استان کشور شد نیازمند ارتباطات قوی هم در مرحله پیش از وقوع و هم در حین و پس از آن بود. شاید حضور به موقع خبرنگاران در صحنه و در میان سیلاب موجب انتشار سریع و دقیق اخبار بود اما سوال مهمتر اینکه آیا رسانه‌ها به جز انتشار اخبار وظیفه دیگری نداشتند. با مطالعه گزارش ملی پلاسکو در بخش اجتماعی و رسانه نیز مشاهده می‌کنیم که یکی از محدودیت‌های جدی در ارایه این گزارش از سوی همکاران صرفاً انتشار اخبار عنوان شده است و بیان می‌دارند که: "رسانه‌ها عمدتاً اخبار حوادث مرتبط با ایمنی را منتشر کرده‌اند و حجم بسیار اندکی به آموزش و ترویج فرهنگ ایمنی اختصاص یافته است" (گزارش ملی پلاسکو) کمیته تخصصی اجتماعی و رسانه، ۱۳۹۷: ۱۲۱)

در این مجال بررسی حقوقی و قانونی عملکرد رسانه‌ها و مرتبطین با رسانه‌ها مدنظر است، به این مفهوم که با بررسی حقوق موضوعه قصد داریم وظایف و اختیارات رسانه‌ها و سایر مرتبطین با حوزه رسانه را با تاکید بر موضوع سیلاب مورد مذاقه قرار دهیم. به نظر می‌رسد لازم است این نکته نیز ضمیمه گردد که در این نوشته از دیدگاه تقسیم رسانه‌ها در بخش به بررسی موضوع پرداخته می‌شود. بخش اول در خصوص وظایف و اختیارات مطبوعات و سایر رسانه‌های مشمول قانون مطبوعات مذکور در ماده ۱ این قانون، بخش دوم با توجه به اهمیت و گستردگی حوزه عملکرد رسانه ملی، در خصوص عملکرد صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، و در بخش سوم نیز در خصوص سایر رسانه‌ها و مرتبطین با رسانه‌ها بحث خواهد شد. در قسمت سوم رسانه‌هایی جای می‌گیرند که خارج از تعریف ماده ۱ قانون مطبوعات بوده و شامل صدا و سیما نیز نمی‌شوند و مهمترین مصداق مرتبطین با رسانه نیز می‌تواند بخش روابط عمومی ادارات و سازمانها باشد.

۲-۲۲-۳-وظایف و اختیارات قانونی مطبوعات

برابر ماده ۱ قانون مطبوعات «مطبوعات در این قانون عبارتند از نشریاتی که به طور منظم با نام ثابت و تاریخ و شماره ردیف در زمینه‌های گوناگون خبری، انتقادی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، کشاورزی، فرهنگی، دینی، علمی، فنی، نظامی، هنری، ورزشی و نظایر اینها منتشر می‌شوند.» و همچنین برابر تبصره همین «ماده کلیه نشریات الکترونیکی مشمول مواد این قانون است» بنابراین آنچه در این قسمت مدنظر ما است تمام رسانه‌های تحت شمول قانون مطبوعات است، خواه نشریات چاپی یا نشریات الکترونیکی باشند که می‌توانند در نگاه کلی شامل نشریات، و خبرگزاری‌ها باشند.

همچنین براساس آنچه در بالا ذکر شد به بررسی وظایف و اختیارات مطبوعات در سه مقطع پیش از حادثه، در جریان از حادثه و پس از حادثه خواهیم پرداخت.

پیش از حادثه

آنچه پیش از حادثه اهمیت دارد بالابردن آمادگی افراد در برخورد با حادثه و در موضوع مدنظر ما اختصاصا آمادگی افراد در مواجهه با سیلاب است. اصولا در خصوص مسایل مهم پیش از حادثه دو حوزه باید مورد توجه قرار گیرد، اول آمادگی و دوم پیشگیری. هرچند رسانه‌ها می‌توانند نقش مهمی در پیشگیری از وقوع حوادث نیز بازی کنند ولی از آنجا که پیشگیری از حادثه‌ای مثل سیلاب نیازمند اقدامات حکومتی است به نظر می‌رسد در رابطه با عموم مردم آنچه اهمیت پیدا می‌کند بالا بردن سطح آگاهی مردم است. در اولین گام آنچه قانونگذار به عهده مطبوعات گذاشته است مفاد بند "الف" و "ب" از ماده ۲ قانون مطبوعات است:

«ماده ۲. رسالتی که مطبوعات در نظام جمهوری اسلامی بر عهده دارد، عبارت است از:

الف. روشن ساختن افکار عمومی و بالابردن سطح معلومات و دانش مردم در یک یا چند زمینه مورد اشاره در ماده ۱.

ب. پیشبرد اهدافی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی بیان شده است.

ج. ...»

این دو بند از ماده ۲ قانون مطبوعات در بحث آگاهی رسانی تقریبا در راستای یکدیگر قرار می‌گیرند. در توضیح بیشتر اینکه بالابردن سطح معلومات و دانش مردم به منحصر به چند حوزه پیش گفته در ماده ۱ نیست چراکه مصادیق مذکور در ماده ۱ به صورتی تمثیلی بیان شده است، بنابراین آگاهی بخشی در خصوص نحوه برخورد با حادثه‌ای مثل سیلاب و کمک به بالابردن آمادگی جامعه در مواجهه با چنین خطری قطعا از حقوق و وظایف مطبوعات است.

بند "ب" این ماده نیز به اهداف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارجاع شده است که به نظر می‌رسد در موضوع مدنظر ما حکم واحدی با بند "الف" دارد. با مراجعه به قانون اساسی و بند ۲ از اصل سوم هرچند وظیفه «بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر» از وظایف دولت عنوان شده است اما این وظیفه نافی وظیفه مطبوعات در این زمینه نیست و از طرف دیگر این دو بند در جمع با ماده ۵ قانون مطبوعات^{۱۵۳} می‌تواند نشانگر وظیفه مطبوعات در زمینه بالابردن سطح آگاهی عمومی باشد.

^{۱۵۳} ماده ۵ قانون مطبوعات: کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد با رعایت این قانون

گزارش ملی سیلاب‌ها

همچنین وظیفه ذاتی مطبوعات که اطلاع رسانی است پیش از سیلاب در قالب هشدارها نیز دارای اهمیت است. بنابراین مطبوعات و رسانه‌ها باید به موقع اخطارهای لازم را به ساکنان در معرض حادثه اعلام کنند. البته این وظیفه در کنار حق کسب اطلاع مطبوعات معنا پیدا می‌کند، همان چیزی که در ماده ۵ قانون مطبوعات پیش بینی شده است.

«ماده ۵. کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد با

رعایت این قانون حق قانونی مطبوعات است»

بنابراین در صورت اعلام هشدارهای لازم از طرف سازمان هواشناسی و سازمان مدیریت بحران لازم است مطبوعات و رسانه‌ها به این وظیفه ذاتی خود عمل کنند.

در جریان حادثه

آنچه در حین حادثه اهمیت دارد جدای از وظیفه ذاتی مطبوعات که اطلاع رسانی مذکور در ماده ۲ قانون مطبوعات است و همچنین حق کسب اطلاع در مذکور در ماده ۵ قانون فوق الذکر، بیان دقیق و کامل ابعاد حادثه بدون هیچ گونه مصلحت سنجی است. این موارد از جمله حقوق قانونی مطبوعات در مواد ۳ و ۴ قانون ذکر شده است.

«ماده ۳. مطبوعات حق دارند نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادهای، توضیحات مردم و مسئولین را با رعایت موازین

اسلامی و مصالح جامعه درج و به اطلاع عموم برسانند.

ماده ۴. هیچ مقام دولتی و غیر دولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقالهای در صدد اعمال فشار بر مطبوعات بر آید و

یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند»

بنابراین لازم است در این زمینه جدای از اینکه هیچ مقامی مطبوعات را تحت فشار قرار ندهد، خود مطبوعات نیز دچار خودسانسوری به دلایل مختلف نباشند. همچنین مطبوعات باید در این زمینه بتوانند از نظرات مختلف و از منابع خبری گوناگون در راستای راستی آزمایی خبر استفاده کنند.

پس از حادثه

پس از حادثه و به طور مشخص در حادثه سیل چند نکته واجد اهمیت است. اولاً مطبوعات باید با انعکاس دقیق و درست اخبار از مناطق سیل زده نیازهای مردم این مناطق را به اطلاع سایرین برسانند تا به جمع آوری سریع‌تر کمک‌های منجر شود. ثانیاً با بررسی دقیق نقش و عملکرد مسئولین دولتی و غیردولتی دخیل در این حوزه کاستی‌های موجود را گوشزد کرده و انتقادات خود را به نحو صحیح اعلام کنند. ثالثاً همچنان مطبوعات باید بتوانند به منابع دست اول خبری دسترسی کامل داشته و نیروهای ستادی به پرسش‌های مطبوعات پاسخ دهند. از این روی در این مقطع حق انتقاد و پیشنهاد مذکور در ماده ۳ قانون مطبوعات نمود بیشتری پیدا می‌کند.

در جمع مطالب مربوط به مطبوعات باید گفت آنچه در خصوص مطبوعات و مرتبط با موضوع بحران (به طور مشخص بحص سیلاب) حایز اهمیت است در چند کلمه می‌تواند، آموزش، خبر رسانی و تحلیل باشد. آنچه در جریان حادثه سیلاب اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸ از طرف مطبوعات مشاهده شد تأکیدی مضاعف بر حوزه دوم یعنی خبر رسانی بود و به نظر می‌رسد آموزش‌های قبلی به افراد و حتی آموزش‌های مستمر در طول سال‌های گذشته جایی در مطبوعات ما نداشت. شاید دلیل عدم توجه به این حوزه دوره طولانی خشکسالی ایران باشد که اصولاً همگان را از فکر سیل دور کرده بود که البته لازم است این موضوع مورد مذاقه بیشتر قرار گیرد و دلیل این کاستی از اصحاب رسانه پرسش شود.

۲-۲۲-۴-وظایف و اختیارات قانونی رسانه ملی

در رابطه با رسانه ملی می‌توان گفت در خصوص وظیفه ذاتی و محوری در راستای اطلاع رسانی و آموزش این رسانه چندان تفاوتی با آنچه در خصوص مطبوعات بیان شد ندارد، آنچه این رسانه را از مطالب پیش گفته جدا می‌کند اولاً دولتی بودن این رسانه در قبال عموماً غیردولتی بودن مطبوعات است، ثانیاً امکانات در دسترس صدا و سیما به مراتب بیشتر و درخور توجه تر نسبت به سایر رسانه‌ها است، ثالثاً مخاطب این رسانه به مراتب بیشتر از سایر رسانه‌ها است و دسترسی مردم به رسانه و توجه مردم به هشدارها و مطالب این رسانه بیش از سایر رسانه‌ها است.

لذا با توجه به جهات مذکور و همچنین با توجه به اینکه رسانه ملی تحت شمول قانون خاص خود می‌باشد این رسانه در بخش جداگانه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد، اما تقسیم‌بندی مطالب در خصوص سه مقطع زمانی مورد بررسی مثل همان تقسیم بندی فوق است.

پیش از حادثه

اولین وظیفه بر دوش صدا و سیما براساس ماده ۵ قانون خط مشی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۱ افزایش آگاهی عمومی است. قانونگذار نیز به اهمیت صدا و سیما واقف بوده و این اهمیت از واژگان به کار رفته در این ماده پیداست.

«ماده ۵. صدا و سیما باید به مثابه یک دانشگاه عمومی به گسترش آگاهی و رشد جامعه در زمینه‌های گوناگون

مکتبی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و نظامی کمک نماید.»

بنابراین لازم است صدا و سیما به طرق مقتضی فرصتی را در اختیار مطلعین حوزه پیشگیری از بحران و افزایش آمادگی افراد در برابر حوادث قرار دهد تا از این طریق به وظیفه مذکور در ماده ۵ در راستای کسب آمادگی افراد جامعه در برابر حوادثی مثل سیل عمل کند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در کنار این وظایف آیین نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران نیز وظیفه ای را بر دوش سازمان صدا و سیما قرار داده که شاید بی ارتباط با این موضوع نباشد. ماده ۱۵ این آیین نامه محل توجه است:

«ماده ۱۵- سازمان دارای چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی به شرح زیر می‌باشد:

۱-

۱۳- کارگروه آموزش و اطلاع‌رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و ریاست معاون مربوط در آن سازمان

تبصره ۳. اعضا و شرح وظایف کارگروه‌های تخصصی به پیشنهاد رئیس هر کارگروه و پس از بررسی سازمان و تأیید در شورای هماهنگی توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی) ابلاغ خواهد شد.»

اما در خصوص این این وظیفه لازم است سازمان صدا و سیما توضیح دهد که چه اقداماتی در راستای تبصره ۳ این ماده انجام گرفته است و اساساً این کارگروه تشکیل شده یا خیر و در صورت تشکیل تا کنون چه اقداماتی برای آموزش و اطلاع‌رسانی در حوزه مدیریت بحران و به طور خاص موضوع سیلاب انجام داده است؟

در جریان حادثه

در جریان حادثه نیز لازم است خبررسانی به موقع انجام شود. برای مثال اطلاع‌رسانی صحیح و به موقع می‌تواند از سفر افراد به مناطق سیل زده جلوگیری کند، همچنین در خصوص نوع کمک‌رسانی و بیان اقدامات انجام شده نهادها و کاستی‌های موجود صدا و سیما باید مرکز چندصدایی باشد. این وظیفه صدا و سیما نیز از مفهوم صدر اصل ۱۷۵ قانون اساسی قابل برداشت است.

«اصل ۱۷۵. در صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور

باید تأمین گردد.»

پس از حادثه

همانطور که در خصوص مطبوعات نیز ذکر شد یکی از حوزه‌های لازم در مقطع پس از حادثه اطلاع‌رسانی درست و دقیق از وضعیت افراد درگیر در حادثه است. قانونگذار نیز این وظیفه را به طور کلی برای صدا و سیما پیش‌بینی کرده است و این وظیفه در خصوص حوادثی مثل سیل و در ارتباط با مردم مناطق سیل زده نیز صادق است. ماده ۱۵ تا ۱۸ قانون خط مشی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران در بیان اخبار درست و البته بیان و انعکاس خواست مردم بیان می‌دارد:

«ماده ۱۵. صدا و سیمای جمهوری اسلامی زبان‌گویای ملت و چشم و گوش حساس کشور است از این رو وظیفه دارد خواسته‌ها، نیازها و مشکلات مردم را به اطلاع مسئولین برساند و مردم را در جریان کامل فعالیتها، برنامه‌ها، پیشرفت‌ها و مشکلات نهادهای قانونی کشور قرار دهد و در جهت برقراری تفاهم و ارتباط هر چه عمیق‌تر مسئولین و اقشار مختلف مردم تلاش نماید

ماده ۱۶. صدا و سیما با حضور دائمی خود در جامعه باید همواره منعکس‌کننده صدیق وقایع و رویدادهای مهم اجتماعی باشد و واقعیتها را به اطلاع مردم برساند.

ماده ۱۷. صدا و سیما باید رویدادها، فعالیتها و مسائل سراسر کشور را با توجه به اولویت های منطقه ای به طور عادلانه در برنامه سراسری منعکس نماید.

ماده ۱۸. صدا و سیما موظف است آخرین اخبار و اطلاعات صحیح و مهم کشور و جهان را که مفید و مورد نظر اکثریت مردم باشد، به صورتی کوتاه و گویا منتشر نماید.»

در خصوص بیان صحیح اخبار نیز همان اهدافی که در خصوص مطبوعات بیان شد، در مورد صدا و سیما نیز جاری است.

جمع بندی

به نظر می رسد صدا و سیما نیز همانند سایر رسانه ها در راستای آموزش عمومی موقعی بحرانی و علی الخصوص در مورد حادثه سیل چند سالی است که سکوت اختیار کرده و با وقوع سیلی که شاید نیمی از کشور را مستقیم یا غیر مستقیم به خود درگیر کرد صدا و سیما چند تیزر کوتاه در خصوص چگونگی برخورد در حادثه سیل پخش کرد. به یاد داریم که انیمیشن های دنباله دار صدا و سیما در سالهای گذشته چه تاثیرات مثبتی در فرهنگ سازی رعایت قوانین و مقررات رانندگی یا پیگیری عموم برای رعایت مقررات ملی ساختمان و فرهنگ استفاده بهینه انرژی داشت، اما گویی صدا و سیما فکر نمی کرد که ممکن است روزی سیل این چنین کشور و مردم را به خود درگیر کند.

در حوزه اطلاع رسانی نیز به نظر می رسد صدا و سیما به طور کامل به وظیفه خود عمل نکرده است و شاید اعلام هشدارهای لازم به تعداد بیشتر در این حادثه جلوی بسیاری از آسیب های بعدی را می توانست بگیرد. پوشش اخبار نیز چندان درست به عمل نیامد به طوری که شاید عموم مردم بسیاری از اخبار را قبل از اینکه در اخبار صدا و سیما ببینند در کانال های تلگرامی و صفحات اینستاگرام مشاهده می کردند و از این جهت به نظر می رسد رسانه های جدید و متولیان آنها که بعضا مسئولین خبرگزاری ها یا سایتها و پایگاههای خبری بودند گوی سبقت را از صدا و سیما ربودند. به نظر می رسد شاید به جای به آب زدن خبرنگار حین گزارش، عدم محافظه کاری راهکاری بهتر در برخورد با این حادثه بود.

البته اگر در خصوص هریک از این موارد صدا و سیما پاسخی داشته باشد بررسی خواهد شد اما از آنجا که تمام این موارد در پرسشنامه ارسالی به صدا و سیما مطرح شده و پاسخی واصل نگردیده در حال حاضر چیزی جز آنچه بیان شد به نظر نمی رسد. به نظر می رسد اگر صدا و سیما در خصوص هر یک از این سوالات پاسخی داشت حتما به این کمیته ارسال می کرد که تاکنون پاسخی از طرف صدا و سیما دریافت نشده است.

۲-۲۲-۵-وظایف و اختیارات قانونی سایر رسانه ها و مرتبطين

در این قسمت مقصود بررسی اقسامی از رسانه است که شاید در تعریف قانون مطبوعات جای نگیرد و از طرف دیگر زیرمجموعه صدا و سیما هم نیست، اما امروزه نمی توان از نقش آنها چشم پوشی کرد. این نوع از رسانه نیز طیف گسترده ای را تحت پوشش قرار می دهد، از شبکه های اجتماعی گرفته تا پیامک های هشدار و آموزشی سازمانها و حتی سمن ها می تواند در این دسته جای گیرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

از دیگر سو منظور از مرتبطین با رسانه افراد و مقاماتی هستند که وظیفه دارند با استفاده از رسانه در خصوص بحران و به طور اخص در بحث سیلاب به عموم آموزش و هشدار و کمک رسانی لازم را داشته باشند، مثل برخی وظایفی که بر عهده سازمان مدیریت بحران قرار گرفته است.

ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ مراحل مدیریت بحران را شامل ۴ مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی می‌داند، که به نظر می‌رسد از این مراحل پیشگیری و آمادگی مربوط به مقطع پیش از بحران، مقابله مربوط به مقطع در جریان بحران و بازسازی و بازتوانی مربوط به مقطع پس از بحران باشد.

پیش از حادثه

پیشگیری و آمادگی در بند "الف" و "ب" ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به این شکل تعریف شده است:

«ماده ۲. مدیریت بحران شامل چهار مرحله به شرح زیر است:

الف. پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.

ب. آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.

ج. ...»

بنابر بند "الف" و "ب" ماده فوق آنچه مراد قانونگذار از پیشگیری و آمادگی بوده و قطعا در وظیفه سازمان مدیریت بحران است به طور مستقیم با رسانه در ارتباط است. کاهش سطح خطر پذیری جامعه مذکور در بند "الف" و افزایش توانایی جامعه از طریق آموزش ممکن است از راههای گوناگون حاصل شود که شاید یکی از مهمترین این راهها آموزش باشد.

در کنار این قانونگذار در ماده ۴ همین قانون وظایفی را در ارتباط با رسانه به عهده شورای عالی مدیریت بحران موضوع ماده ۳ قانون فوق الذکر^{۱۵۴} گذاشته است:

«ماده ۴. وظایف شورای عالی به شرح زیر است

۳. اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداریها، سازمانها و شرکتهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکلهای مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی.

^{۱۵۴} ماده ۳ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران: به منظور هماهنگی فعالیتهای دستگاهها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر مقام معظم رهبری (باعنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد

۶. اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاستهای آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.»

در این دو ماده سیاستگذاری و راهکار نحوه ارتباط میان سازمان و رسانه‌ها علی‌الخصوص رسانه ملی بر عهده شورای عالی گذاشته شده است که اقدامی در خور توجه است. در راستای همین وظیفه قانونی قانونگذار مکمل این اقدامات را نیز در ماده ۸ همان قانون بر عهده سازمان مدیریت بحران گذاشته است:

«ماده ۸. وظایف سازمان به شرح زیر است:

۱. ...

۲. ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاههای مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.

۳. بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاستها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی.

۴. ...

همچنین در کنار این وظایف می‌توان به بند اول سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه، ابلاغی توسط مقام معظم رهبری، مصوب ۱۳۸۴/۲/۳ اشاره کرد که در این بند «به افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به‌ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی» تأکید شده است بنابراین به نظر می‌رسد هم سازمان مدیریت بحران و هم سازمان صدا و سیما لازم است با توجه به بند که افزایش آگاهی، گسترش آموزش و فرهنگ ایمنی را مورد توجه قرار داده است توجه کنند. که به نظر می‌رسد این بند از سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری مورد غفلت قرار گرفته است.

در جریان حادثه

در خصوص مقابله بند "ج" ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور چنین تعریفی ارائه کرده است:

«ماده ۲. مدیریت بحران شامل چهار مرحله به شرح زیر است:

الف. ...

ج. مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسانها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست و جو، نجات و امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریانهای حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذی‌ربط است.

د. ...

ذیل بند در راستای توضیح اقدامات عملیاتی در حوزه مقابله با بحران به عنوان اولین مصادیق اطلاع‌رسانی و هشدار را بیان کرده است که ارتباط مستقیم با بحث رسانه دارد. سازمان مدیریت بحران در این خصوص نباید تنها به هشدار و اطلاع‌رسانی از طریق پایگاه

گزارش ملی سیلاب‌ها

این سازمان اقدام کند بلکه لازم است از کلیه امکانات رسانه ای کشور در این زمینه بهره ببرد، ارسال پیامک به مشترکین اپراتورهای تلفن همراه اقدامی به جا بود که البته به نظر می رسد سازمان از این ابزار دیر استفاده کرد. همچنین لازم است در راستای اطلاع رسانی و هشدار از ظرفیت عظیم رسانه ملی استفاده شود.

پس از حادثه

شاید اولین وظیفه قانونی بر دوش سازمان بعد از حادثه بازسازی باشد اما قانونگذار به درستی در کنار بازسازی به تعریف بازتوانی نیز پرداخته است. بند "د" ماده ۲ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در تعریف بازسازی و بازتوانی چنین عنوان کرده است:

«ماده ۲. مدیریت بحران شامل چهار مرحله به شرح زیر است:

الف. ...

د. بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب دیده با در نظر گرفتن ویژگیهای توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکتهای مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب دیده انجام می گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب دیدگان به حالت طبیعی به انجام می رسد.»

طبیعتاً در زمینه بازسازی لازم است که روند آن و اقدامات انجام شده از طریق رسانه ها اطلاع رسانی شود اما آنچه در این بند بیشتر اهمیت دارد موضوع بازتوانی است، که بخش اعظمی از این بازتوانی بازگرداندن شرایط روحی و روانی و اجتماعی افراد آسیب دیده است که با توجه به حجم گسترده سیلاب در اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸ که تعداد زیادی از هموطنان را درگیر مشکلات خود کرد به نظر می رسد این وظیفه بدون توجه به اقدام از طریق رسانه ها عملی نخواهد شد.

جمع بندی

در جمع مطالب فوق آنچه به نظر می رسد اینکه در خصوص آموزش و پیشگیری از طریق رسانه ها کاستی هایی وجود دارد و متأسفانه در چند سال اخیر رسانه های ما خالی از مطالب آموزشی و افزایش دهنده سطح آگاهی و ایمنی افراد بوده است که جای سوال از رسانه علی الخصوص صدا و سیما و همچنین متولیان امر علی الخصوص سازمان مدیریت بحران دارد.

در خصوص هشدارها متأسفانه به نظر می رسد هشدارهای لازم بسیار دیر به اطلاع مردم می رسد که لازم است در این خصوص بازنگری اساسی در نحوه هشدارها انجام شود. در زمینه اطلاع رسانی و خبررسانی که شاید قوی ترین جنبه رسانه ای موضوع سیلاب در اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸ بوده است نیز کاستی هایی وجود دارد، بعضاً اظهارنظر از طرف افراد غیرمسئول و اظهارات گوناگون از طرف سازمانهای مختلف به تشتت فکری مخاطب نیز منجر می گردد، بنابراین به نظر می رسد در مواقع بحرانی ستاد مرکزی روابط عمومی از اهم موضوعات باشد و به نظر می رسد لازم است سازمان مدیریت بحران به این موضوع توجه کند که به این صورت که از طرف دولت و متولیان امر تنها از یک مرکز خبررسانی و اطلاع رسانی صورت گیرد و خبررسانی به صورت جزیره ای از طریق سخنگویان روابط عمومی سازمانهای مختلف بیان نگردد، این به اطمینان مردم از درستی خبر و توجه به هشدارهای لازم نیز کمک می کند.

منابع

کتاب، مقاله و گزارش

- گزارش ملی پلاسکو (کمیته تخصصی اجتماعی و رسانه)، ۱۳۹۷
- معتمدنژاد، کاظم، وسایل ارتباط جمعی، جلد یکم، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۱
- اسناد حقوقی، قوانین و مقررات
- قانون اساسی
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور
- قانون خط مشی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
- قانون مطبوعات
- سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه، ابلاغی توسط مقام معظم رهبری، مصوب ۱۳۸۴/۲/۳
- آیین نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران

۲-۲۳-ابعاد حقوقی بین‌المللی حمایت از اشخاص در مقابل سیلاب

سیما مرادی نسب^{۱۵۵}

کیانا دریابیگی^{۱۵۶}

زیر نظر و با راهنمایی:

سید هادی محمودی^{۱۵۷}

۲-۲۳-۱-چکیده

بلایای طبیعی نظیر سیلاب به ویژه در سالهای اخیر، موجب توجه بیش از پیش جامعه بین‌المللی به ایجاد چارچوب‌های حقوقی شده‌اند. به بیان دیگر، اگرچه نمی‌توان از وقوع سیلاب‌ها اجتناب کرد، اما مطالعات نشان داده‌اند که برنامه مناسب جهت مدیریت بحران می‌تواند تأثیرات آن را بر زندگی کاهش دهد. این امری است که از طریق چارچوب‌های حقوقی بین‌المللی امداد بلایا و مدیریت بحران که هدف توسعه همکاری بین‌المللی میان دولت‌های آسیب دیده و جامعه بین‌المللی و حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا را دنبال می‌کنند، میسر خواهد شد.

sima.moradinasab@gmail.com
kianalaw1375@yahoo.com
h-mahmoudi@sbu.ac.ir

^{۱۵۵}. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل - دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

^{۱۵۶}. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل - دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

^{۱۵۷}. استادیار حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

گزارش ملی سیلاب‌ها

پشت سر تمام بلایای طبیعی بزرگ رخ داده از جمله سیلاب یک داستان قابل توجهی از همکاری بین‌المللی وجود دارد. در واقع، مدیریت بحران مستلزم همکاری و حمایت بیشتر از سوی سایر کشورهای آسیب‌دیده، کشورهای همسایه، کشورهای درون یک سازوکار هماهنگ منطقه‌ای و جامعه بین‌المللی در کل می‌باشد.

به عبارت دیگر، حقوق بین‌الملل رفته رفته از یک سیستم مکانیکی بی‌جان که هر دولت به مثابه یک واحد سیاسی مستقل هیچ دغدغه‌ای نسبت به مشکلات و بحران‌های دیگر واحد‌های سیاسی مستقل ندارد، عبور می‌کند و پای به عرصه‌ای می‌گذارد که در آن همبستگی دولت‌ها مفهومی به اسم خیر مشترک بین‌المللی را می‌سازد.

اساساً میان خیر مشترک بین‌المللی و خیر فردی هر کدام از دولت‌ها رابطه دیالکتیکی برقرار است که باعث می‌شود هر دو در عین این که به ظاهر با یکدیگر متضاد هستند اما در عین حال مکمل یکدیگر نیز باشند و حیات هر یک به حیات دیگری وابسته باشد که از درون این رابطه متقابل، ضرورت همکاری‌های بین‌المللی نمایان می‌شود. و این یکی از جلوه‌های گذار از نظامی است که در آن هر دولتی در فرض وقوع بلایای طبیعی مانند سیلاب خودش باید خودش را نجات بدهد و اساساً مکانیسمی جز "خود-یاری" در آن دیده نمی‌شود.

در این عرصه لازم می‌آید که این نکته را از یاد نبریم که دولت آسیب‌دیده - که می‌خواهد مورد کمک‌های بین‌المللی واقع شود - به هیچ عنوان نباید به عنوان دولتی حقیر و زبون دیده شود که از این طریق می‌خواهد به آن ترحمی بشود. زیرا خسارتی که از پا گرفتن چنین اندیشه‌ای به دولت آسیب‌دیده و کل جامعه بین‌المللی وارد می‌آید به مراتب بیشتر از کمکی است که می‌خواهد به آن دولت (آسیب‌دیده) اعطا شود.

حقیقت آن است که همکاری‌های بین‌المللی خود جلوه‌ای از عدالت توزیعی است که در منشور ملل متحد به عنوان یکی از اهداف آن سازمان - که نمودی از کل جامعه بین‌المللی است - مطرح می‌باشد.

با هدف تحقق این همکاری بین‌المللی، اسناد سخت‌اغم از معاهدات چند جانبه جهانی و منطقه‌ای و اسناد نرم مانند دستورالعمل مرتبط با حقوق واکنش بین‌المللی به بلایا، چارچوب سندای و در نهایت طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا، از جمله اقدامات مهم و تاثیرگذار در روند بهبود مدیریت سیلاب و حمایت از اشخاص به شمار می‌آیند.

طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل در سال ۲۰۱۶ با عنوان حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا، به عنوان گامی جهت قاعده‌مند کردن این موضوع محسوب می‌شود. اگرچه مواد این طرح هنوز در قالب کنوانسیون و حقوق سخت در نیامده است، اما می‌تواند به توسعه تدریجی حقوق و قواعد موجود کمک ارزنده‌ای کند و در نتیجه نقطه شروعی برای قاعده‌مند کردن تعهد دولت‌ها و جامعه بین‌المللی در رخداد سیلاب محسوب شود. در واقع با توجه به ضرورت حمایت از اشخاص در هنگام وقوع سیلاب و کاهش صدمات و خسارات در این حوزه، الزام‌آور نمودن تعهدات و تعیین تکالیف برای دولت‌ها و جامعه بین‌المللی امری اجتناب‌ناپذیر است و طرح کمیسیون می‌تواند یک الگوی مناسبی در راستای رسیدن به این هدف محسوب شود. به بیان دیگر، طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل هدف حمایت از افراد در شرایط وقوع بلایا را در پرتوی تعهدات مهمی از قبیل همکاری بین‌المللی که یک عنصر ضروری در مدیریت سیلاب است، دنبال می‌کند.

در کنار این موارد باید خاطر نشان نمود، کاربردهای فضایی نیز مصداق روشنی از بالفعل شدن این همکاری میان کشورهای قدرتمند و صاحب فناوری‌های فضایی و دولت‌های آسیب‌دیده توسط سیلاب به شمار می‌روند.

سیستم‌های فضایی معاصر، نقش به سزایی را در مدیریت بحران ایفا می‌کنند. این فعالیت‌ها دربرگیرنده نظارت بر شرایط متغیر زمین به‌منظور پیش‌بینی بلندمدت، هشدارهای اولیه سیلاب و طوفان، حمایت‌های مخابراتی، ناوبری و جستجو و نجات است. تاکنون، منافع ماهواره‌های سنجش‌ازدور درون شبکه‌های امداد بین‌المللی به اثبات رسیده است. بلافاصله پس از وقوع بلایای بزرگ، اشتراک این داده‌ها در سراسر مرزها بسیار حیاتی است.

پیشرفت‌های اخیر در حوزه سازکارهای فضایی مانند استفاده از تصاویر ماهواره‌ای، سامانه ماهواره‌ای ناوبری جهانی، برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری و ایجاد منشور فضا و بلایای بزرگ می‌توانند گامی مهم در جهت عملکرد بهتر مدیریت بین‌المللی سیلاب به شمار می‌روند.

برای نمونه، منشور فضا و بلایای بزرگ به‌عنوان یک تلاش بین‌المللی ظهور یافته است که بازیگران عمومی و خصوصی را از بخش‌های مرتبط، به‌منظور ارائه سریع و مؤثر کمک‌های فنی به هر دولت و جامعه‌ای که توسط بلایای با مقیاس بزرگ مانند سیلاب، آسیب‌دیده‌اند، گرد هم می‌آورد. در حقیقت، اعضا و سازمان‌های همکاری کننده به‌منظور حمایت از آن‌هایی که پس از بلایای بزرگ نیازمند هستند، به یک ابتکار بین‌المللی ملحق و از توزیع وسیع داده‌های مندرج در آن بهره‌مند می‌شوند. داده‌های ماهواره‌ای به‌دست آمده توسط این سازکار یک کمک ارزشمندی را به کاربران به‌ویژه سازمان‌های امدادی بلایای طبیعی می‌کند و به دنبال فعال شدن موفقیت‌آمیز منشور، آن‌ها می‌توانند اطلاعات و داده‌های ماهواره‌ای مرتبط با مناطق آسیب‌دیده توسط سیلاب را در طی چند ساعت یا روز، بسته به منابع قابل‌دسترس ماهواره‌ای دریافت کنند. این اطلاعات در طول مدت فعال شدن منشور به‌طور مداوم ارسال می‌شوند و اطلاعات ارزشمندی را در مورد حادثه فراهم می‌کنند که از طریق زمین قابل‌دسترسی نیست.

آنچه در این گزارش بررسی خواهد شد، مطالعه چارچوب حقوقی بین‌المللی امداد بلایا اعم از سخت و نرم، تکالیف دولت آسیب دیده توسط سیلاب و در نهایت نقش سازکارهای فضایی در شرایط وقوع بلایای طبیعی به عنوان نمونه ی بارزی از ابتکارات بین‌المللی مدیریت سیلاب و تحقق همکاری بین‌المللی خواهد بود.

واژگان کلیدی:

سیلاب، چارچوب حقوقی امداد بلایا، تکالیف دولت آسیب دیده، همکاری بین‌المللی، سازکارهای فضایی

فهرست واژگان

معادل	واژه	معادل	واژه
دولت های کمک کننده	Assisting states	دولت آسیب دیده	Affected State

Humanitarian assistance	کمک بشردوستانه	due diligence	مراقبت مقتضی
Prevention	پیشگیری	International Community	جامعه بین‌المللی
Mitigation	کاهش	Cooperation	همکاری
External Assistance	کمک خارجی	Consent	رضایت
Natural disasters	بلاای طبیعی	Remote Sensing	سنجش از دور
Earth Observation	تصویربرداری از زمین	Authorized Users	کاربران مجاز
Telecommunication Satellites	ماهواره‌های مخابراتی	Humanitarian Assistance	کمک بشردوستانه

۲-۲۳-۲-مقدمه

این موضوع واضح است که اکثر کشورهایی که تحت تأثیر سیلاب قرار گرفته‌اند، آمادگی روبه‌رو شدن با چنین بلای طبیعی‌ای را در محتوای مدیریت بحران و کمک بشردوستانه نداشته‌اند.

باتوجه به اینکه وقوع بلاای طبیعی مانند سیلاب غیرقابل‌پیش‌بینی است، کمک بشردوستانه و مدیریت بحران به‌ویژه برای کشورهای درحال‌توسعه از جمله ایران به یک موضوع پیچیده مبدل شده است به دلیل غیرقابل‌پیش‌بینی بودن بلاای دولت‌ها باید به‌منظور پیشگیری و کاهش خسارات وارده به حیات انسان‌ها، اموال آنها و همچنین فراهم کردن کمک به مردم آسیب‌دیده، آمادگی کسب کنند.

علاوه براین، علیرغم اینکه وقوع بلاای طبیعی نظیر سیلاب ممکن است پیش‌بینی شود، جلوگیری از آنها به‌صورت کامل غیرممکن است. بنابراین برای دولت‌ها ضروری است که سیاست‌ها و قوانینی را در ارتباط با مدیریت بحران شکل دهند. از سوی دیگر دولت‌ها می‌توانند بنا به نیاز، با سایر دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی یا نهادهای غیردولتی در مدیریت بحران هماهنگ شوند.

گزارش ملی سیلاب ها

گزارش حاضر به بررسی ابعاد حقوقی بین المللی حمایت از اشخاص در برابر سیلاب و نقش دولت آسیب دیده و جامعه بین المللی در تسهیل این امر میپردازد. با توجه به گستردگی ابعاد حقوقی مقابله در برابر سیلاب، در این بخش جنبه های مرتبط با حقوق بین الملل امداد بلایا مورد بررسی قرار می گیرد.

واقعیت آن است که وقوع سیلاب ها نقش اساسی جامعه بین المللی دولت ها را در تسهیل کمک بشردوستانه به دولت های آسیب دیده نشان داده اند. با این حال ارائه کمک بشردوستانه به دولت های آسیب دیده می تواند مشکل ساز باشد. زیرا در حوزه امداد رسانی بلایا هیچ سند الزام آوری که از جامعیت موضوعی و اطراف بر خوردار باشد، وجود ندارد و اکثریت اسناد موجود، در قالب حقوق نرم به شمار می آیند و این امر برآمده از ماهیت خاص این عرصه از حقوق بین الملل و رویه اتخاذ شده از سوی دولت ها می باشد.

علاوه بر این، فقدان تعهدات حقوقی مربوط به پاسخ به بلایای طبیعی نظیر سیل، می تواند خصوصاً در مواردی که دولت های آسیب دیده در تدارک امداد و کمک، تأخیر یا پیشگیری کنند یا زمانی که جامعه بین المللی دولت ها به صورت ناکافی یا نامناسب کمک بشردوستانه را ارائه کند، مشکل ساز باشد.

در این راستا طرح کمیسیون حقوق بین الملل در سال ۲۰۱۶ با عنوان حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا، به عنوان گامی جهت قاعده مند کردن این موضوع محسوب می شود. اگرچه مواد این طرح هنوز در قالب کنوانسیون و حقوق سخت در نیامده است، اما می تواند به توسعه تدریجی حقوق و قواعد موجود کمک ارزنده ای کند و در نتیجه نقطه شروعی برای قاعده مند کردن تعهد دولت ها و جامعه بین المللی در رخداد بلایایی نظیر سیل محسوب شود. در واقع با توجه به ضرورت حمایت از اشخاص در هنگام وقوع سیلاب و کاهش صدمات و خسارات در این حوزه، الزام آور نمودن تعهدات، ایجاد مسئولیت برای دولت ها و جامعه بین المللی امری اجتناب ناپذیر است و طرح کمیسیون می تواند یک الگوی مناسبی در راستای رسیدن به این هدف محسوب شود.

علاوه بر این، با توجه به پیشرفت های اخیر در حوزه سازکارهای فضایی مانند استفاده از تصاویر ماهواره ای، سامانه ماهواره ای ناوبری جهانی، برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری و ایجاد منشور فضا و بلایای بزرگ که یک ابتکار بین المللی در حوزه همکاری محسوب می شود، بررسی نقش آنها در مدیریت بحران هایی نظیر سیل حائز اهمیت خواهد بود. در واقع، نظر به حاکمیت منطق همکاری بین المللی در این عرصه از حقوق بین الملل، نقش بازیگران مختلفی اعم از دولتی و غیر دولتی مطرح می شود و کاربردهای فضایی مصداق روشنی از بالفعل شدن این همکاری میان کشورهای قدرتمند و صاحب فناوری های فضایی و دولت های آسیب دیده توسط سیلاب به شمار می رود.

این بخش از حیث ساختار شکلی به ۳ قسمت طبقه بندی می شود؛

➤ در قسمت اول تحت عنوان چارچوب های حقوقی بین المللی امداد بلایا، پس از بررسی پیشینه تاریخی مقابله با وقوع بلایای طبیعی اعم از سیل به گونه شناسی اسناد بین المللی موجود در این حوزه اعم از سخت و نرم پرداخته می شود. اجمالاً اسناد حقوق سخت دربرگیرنده معاهدات چند جانبه جهانی، معاهدات چند جانبه منطقه ای و زیر منطقه ای، معاهدات دو جانبه و حقوق نرم شامل اصول راهنمای کمک های بشردوستانه، اصول راهنمای صلیب سرخ، دستورالعمل مرتبط به حقوق واکنش بین المللی به بلایا، چارچوب سندی و طرح کمیسیون می باشند.

➤ در قسمت دوم، تکالیف دولت آسیب دیده به جهت وقوع بلایا شامل تعهد به همکاری، کاهش خطر، پذیرش کمک های بشردوستانه، رضایت دولت آسیب دیده و تسهیل شرایط مورد بررسی قرار می گیرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

➤ قسمت سوم نیز به نقش سازکارهای فضایی در شرایط وقوع بلایای طبیعی اعم از تصاویر ماهواره ای، برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری، سامانه ماهواره ای ناوبری جهانی، ماهواره های مخابراتی و منشور بین المللی فضا و بلایای بزرگ و قاعده مندی این مکانیزم ها در فعالیت های مرتبط با مدیریت بحران، پرداخته می شود.

۲-۲۳-۳- چارچوب حقوقی بین المللی امداد بلایا

با در نظر گرفتن ماهیت خاص حقوق بین الملل امداد بلایا به عنوان شاخه مستقلی از حقوق بین الملل موضوعه و همچنین ناشناخته بودن اسناد موجود در این حوزه، بررسی چارچوب های حقوقی بین المللی امداد بلایا در کمک به بهبود مدیریت سیلاب امری ضروری است.

پیشینه تاریخی:

بلایای طبیعی همواره تأثیر فراوانی در زندگی بشری داشته اند، اساساً شناسایی نیازهای افراد آسیب دیده در بلایایی مانند سیل (یعنی در چارچوبی غیر از مخاصمات مسلحانه) از نیمه دوم قرن نوزدهم شروع شد. به طور کلی این فعالیت های حمایتی محصول ضرورت عملی و نه یک امر نظری بوده است. رشد پیوسته این چارچوبهای مقررات گذاری در غالب موارد به شکل موافقت نامه های دو جانبه و همینطور تحت ارگان های سازمان ملل متحد و آژانس های تخصصی اش صورت می گرفت. و البته بخشی از این فعالیت ها نیز در قالب موجودیت هایی مثل کمیته بین المللی صلیب سرخ^{۱۵۸} پیش می رفته است. در سال ۲۰۰۱ فدراسیون بین المللی صلیب سرخ و هلال احمر^{۱۵۹} ارتقاء سیستم از هم گسیخته موجود را متقبل شد و در نظر داشت که این مهم را از طریق پروژه "حقوق واکنش بین المللی به بلایا"^{۱۶۰} پیش ببرد. از این طریق سازمان صلیب سرخ و دولت های عضو کنوانسیون های ژنو مجموعه ای از اصول راهنما را برای حفاظت از مجروحان جنگی در نوامبر سال ۲۰۰۷ تصویب کردند و در کنار آن معاهدات دو جانبه قابل توجهی وجود دارد که به مسائل پیرامون امداد رسانی دو جانبه می پردازند. مضافاً بر اینکه پروژه حقوق واکنش بین المللی به بلایا از طریق اسناد حقوق نرم اطلاعات فراوانی کسب می کند و در نتیجه می توان استدلال کرد که سطح حمایت جامعه بین المللی از این پروژه رو به رشد است.

به طور کلی بلایای مهیب و واکنش های جامعه بین المللی به آنها باعث شده است که رفته رفته جنبه های حقوقی امداد رسانی بلایا از سر گرفته شود. همانطور که از توضیحات گفته شده بر آمد، ایده وجود یک چارچوب بین المللی برای امداد رسانی بلایای طبیعی از جمله سیلاب، ایده جدیدی نیست. چنین تلاش هایی حداقل به اتحادیه امداد بین المللی^{۱۶۱} بر می گردد که در سال ۱۹۲۷ پایه گذاری شد و در ادامه پروژه های مثل حقوق واکنش بین المللی به بلایا همانطور که اشاره شد در این راستا گام های بلندی برداشته اند.

^{۱۵۸} International Committee of Red Cross.

^{۱۵۹} International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

^{۱۶۰} International Disaster Response Laws.

^{۱۶۱} International Relief Union.

اشاره به این نکته خالی از فایده نیست که آگاهی رو به رشد از نیاز به یک تلاش مشترک برای مواجهه با مشکلات جدی ناشی از بلایای طبیعی، منجر شد که مجمع عمومی ملل متحد، دهه ی نود (۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹) را دهه ی بین المللی برای کاهش بلایای طبیعی^{۱۶۲} اعلام کند. هدف اساسی، کاهش مرگ و میر، زیان های مالی و ویرانی های اجتماعی و اقتصادی ناشی از بلایای طبیعی از طریق اقدامات بین المللی هماهنگ، خصوصاً در کشورهای در حال توسعه بوده است. همچنین ارتقای ظرفیت هر کشور برای کاهش پیامدهای بلایای طبیعی خصوصاً از طریق حمایت کشورهای در حال توسعه و تقویت تلاش های علمی و مهندسی را با هدف از بین بردن شکاف های اساسی و به منظور کاهش از دست دادن حیات و اموال و توسعه اقدامات برای ارزیابی، پیش بینی، پیشگیری و کاهش بلایای طبیعی از طریق برنامه های انتقال کمک فنی و تکنولوژیکی دنبال می نمود.

تجربه این سازمان و کشورها در این دهه منجر به ایجاد چارچوبی کلی تحت عنوان «راهبرد بین المللی برای کاهش بلایای طبیعی»^{۱۶۳} در دسامبر ۱۹۹۹ از سوی مجمع عمومی سازمان ملل شد. سپس در همان سال برای حصول اطمینان از اجرایی شدن این چارچوب، «دفتر سازمان ملل متحد برای کاهش خطر بلایا»^{۱۶۴} به عنوان بخشی از دبیرخانه سازمان تشکیل شد.

۲-۲۳-۴- طبقه بندی اسناد مرتبط در حیطه امدادرسانی بلایا :

همانند دیگر عرصه های حقوق بین الملل، در حوزه امداد بلایا نیز اسناد به دو گونه سخت و الزام آور و نرم و فاقد الزام حقوقی طبقه بندی می شوند که در ذیل به آنها اشاره خواهد شد.

اسناد سخت:

به طور کلی هیچ معاهده ی فراگیری در زمینه امداد رسانی بلایای طبیعی، در سطح جهانی به صورت کامل و با در نظر گرفتن همه ابعاد وجود ندارد. عام الشمول نبودن اسناد این حیطه از حقوق بین الملل به دو شکل است: یا آنکه تمام بلایا را در نظر نگرفته است و یا آنکه از حیث راه های امداد رسانی متمرکز بر یک روش خاص بوده است. پس معاهدات مذکور تخصصی هستند اعم از اینکه در سطح جهانی، منطقه ای، زیر منطقه ای یا دو جانبه بوده یا اساساً جزء حقوق نرم باشند، در نتیجه ما با یک سیستم حقوقی منسجم مواجه نیستیم.

در این شاخه از حقوق بین الملل چندین دسته از اسناد به چشم می خورند که در ذیل به آنها اشاره خواهد شد:

الف) معاهدات چند جانبه جهانی:

^{۱۶۲} International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR).

^{۱۶۳} International Strategy for Disaster Reduction.

^{۱۶۴} United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

گزارش ملی سیلاب‌ها

به طور کلی باید اشاره داشت که در حال حاضر تنها دو معاهده جهانی هستند که قواعد عمومی امدادهای بین‌المللی را در بر می‌گیرند که عبارتند از کنوانسیون مربوط به کمک‌ها و امداد رسانی‌های حفاظت شهروندی (غیر نظامی)^{۱۶۵} مصوب سال ۲۰۰۰ و کنوانسیون تامپره^{۱۶۶} مصوب سال ۱۹۹۸^{۱۶۷}.

ب) معاهدات چند جانبه منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای:

این دسته از معاهدات مرسوم تر از معاهدات جهانی هستند. لازم به ذکر است که متأسفانه در قاره آسیا یک کنوانسیون منطقه‌ای وجود ندارد (برای تمام قاره آسیا). هر چند که تعدادی کنوانسیون زیر منطقه‌ای به چشم می‌خورد.

به طور کلی منطقه آسیا-اقیانوسیه، وسیع‌ترین محدوده بلاخیز جهان است و در نتیجه مدیریت سیلاب در این منطقه بسیار ضروری است. در دهه اخیر اکثر دولت‌های این منطقه مکانیزم‌های مدیریت بلایای طبیعی را ایجاد کرده‌اند. توافق‌نامه‌های الزام‌آوری که حقوق سخت‌قلمداد شده و در رابطه با این منطقه باشند به دو دسته تقسیم می‌شوند:

- ✓ مورد اول – توافق‌نامه آس آن در رابطه با مدیریت بلا و واکنش فوری^{۱۶۸}
 - ✓ مورد دوم – مکانیزم پاسخ فوری به بلای طبیعی از اتحادیه همکاری‌های منطقه‌ای جنوب آسیا^{۱۶۹}
- این اسناد سخت‌از طریق یک سری سازمان‌های بین‌الدولی موجودیت یافته‌اند. بنابراین ضروری است که سازمان‌های بین‌المللی درگیر با مسئله امداد بلایا در این منطقه مورد اشاره قرار گیرند:

- انجمن ملت‌های آسیای جنوب شرقی (آس آن)^{۱۷۰}
- انجمن منطقه‌ای آس آن^{۱۷۱}
- سران آسیای شرقی^{۱۷۲}
- اتحادیه همکاری‌های منطقه‌ای جنوب آسیا^{۱۷۳}
- انجمن جزایر اقیانوسیه^{۱۷۴}
- انجمن اقیانوسیه^{۱۷۵}
- همکاری اقتصادی آسیا-اقیانوسیه^{۱۷۶}

^{۱۶۵} . The Framework Convention on Civil Defence Assistance

^{۱۶۶} 1998- Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operation.

^{۱۶۷} کنوانسیون تامپره در قسمت سوم این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

^{۱۶۸} ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response (AADMER)

^{۱۶۹} SAARC National Disaster Rapid Response Mechanism (NDRRM)

^{۱۷۰} Association of South East Asian Nations (ASEAN)

^{۱۷۱} ASEAN Regional Forum (ARF)

^{۱۷۲} East Asia Summit (EAS)

^{۱۷۳} South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)

^{۱۷۴} Pacific Islands Forum (PIF)

^{۱۷۵} Pacific Community (SPC)

^{۱۷۶} Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)

گزارش ملی سیلاب‌ها

برجسته ترین ترتیبات منطقه ای که در حوزه مدیریت بلایا به چشم می خورد ، سازمان آ س آن می باشد که البته وظایف آن بسیار وسیع تر از حوزه مدیریت و امداد رسانی بلایا می باشد اما یکی از حوزه های فعالیت آن در این حیطه است .

این سازمان دارای سه انجمن^{۱۷۷} است که به اختصار عبارت اند از انجمن سیاسی-امنیتی^{۱۷۸} ، انجمن اقتصادی^{۱۷۹} و انجمن اجتماعی-فرهنگی^{۱۸۰}

مسئله مدیریت بلایا بطور خاص مربوط به انجمن اخیر است که اهداف متعددی دارد و یکی از آن ها ظرفیت سازی برای مقابله با بلایا است. در این رابطه اجلاس وزیران در خصوص مدیریت بلایا^{۱۸۱} برگزار می شود . این اجلاس برای بار نخست در دسامبر سال ۲۰۰۴ در کشور کامبودیا برگزار شد که یک سری دستاورد ها داشت از جمله تعیین روزی برای مدیریت بلایا^{۱۸۲} و همینطور ابلاغ حکمی به کمیته مدیریت بلایا^{۱۸۳} برای شروع مذاکرات مدیریت بلایا و واکنش فوری در قبال آن .

لازم به ذکر است که آ س آن مرکزی را برای کمک های بشردوستانه برای مدیریت بلایا بنیان نهاده است^{۱۸۴} که یک سازمان بین الدولی می باشد و هدفش تقویت همکاری ها میان اعضای آ س آن و سازمان ملل متحد و سازمان های بین المللی مدیریت بلایا است . فعالیت های آن به سه بخش عمده تقسیم می شود :

کنترل بلا^{۱۸۵} - آماده سازی و واکنش^{۱۸۶} - ظرفیت سازی^{۱۸۷}

ج) معاهدات دو جانبه:

معمولاً این نوع معاهدات میان دولت های همسایه و یا بین یک دولت و یک سازمان بین المللی منعقد می شود.

اسناد نرم

در زمینه امداد رسانی سیلاب، حقوق نرم نقش به سزایی دارد و در حقیقت پر کننده خلأهایی است که سالها در حقوق سخت وجود داشته و دارد. با وجود این، نمی توان این دسته از اسناد را فارغ از هرگونه الزام دانست. برای مثال می توان تصور کرد که این اسناد حاصل حقوق بین الملل عرفی باشند که از این جهت قطعاً لازم الاتباع خواهند بود. حقوق نرم در رابطه با امداد و نجات از بلایا بسیار تأثیر گذار بوده است و محدوده ای بسیار متنوع دارد:

اصول راهنمای کمک های بشردوستانه

^{۱۷۷} community

^{۱۷۸} ASEAN Political-Security Community

^{۱۷۹} ASEAN Economic Community

^{۱۸۰} ASEAN Socio-Cultural Community

^{۱۸۱} ASEAN Ministerial Meeting on Disaster Management (AMMDM)

^{۱۸۲} ASEAN Day for Disaster Management (ADDM)

^{۱۸۳} ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)

^{۱۸۴} The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA centre)

^{۱۸۵} Disaster Monitoring

^{۱۸۶} Preparedness and Response

^{۱۸۷} Capacity Building

گزارش ملی سیلاب‌ها

اصول راهنمای کمک‌های بشر دوستانه^{۱۸۸} که ضمیمه قطعنامه ۴۶/۱۸۲^{۱۸۹} مجمع عمومی سازمان ملل مصوب ۱۹۹۱ می‌باشد، توسط دولتها منعقد نشده است.

این اصول راهنما اگرچه الزام آور نیستند اما یکی از اسناد کلیدی سازمان ملل در حیطه مذکور می‌باشند. این قطعنامه به اتفاق آراء به تصویب رسید (البته در قالب کنسانسوس) و در بسیاری قطعنامه‌های دیگر که در این زمینه هستند به آن استناد شده است. در آن اصول راهنما ۱۴ اصل مورد توجه قرار گرفته است که به نقش و وظیفه بازیگران زیادی اشاره می‌کند و همینطور به اصول پیشگیری، آمادگی و حضور همیشگی و مستمر می‌پردازد.

دیگر اسناد در این زمینه یعنی به طور مشخص حقوق نرم محصول موجودیت‌هایی است که به نحوی به سازمان ملل متحد مرتبط هستند که در این رابطه می‌توان به توصیه‌های مربوط به اقدامات برای امداد فوری^{۱۹۰} ۱۹۹۷ و کنوانسیون فوریت بخشی به امداد رسانی اضطراری^{۱۹۱} ۱۹۴۸ اشاره کرد.

اصول رفتاری صلیب سرخ

اسنادی از حقوق نرم هم هستند که با نفوذ بازیگران غیر دولتی تهیه شده‌اند. در این رابطه، اینکه آیا این اسناد هم حقوق نرم هستند یا خیر بسیار بحث برانگیز است؛ اما با این حال نقش آنها در حقوق امداد رسانی بلایا انکار ناپذیر است. در این زمینه اصول رفتاری صلیب سرخ^{۱۹۲} ۱۹۹۴ مشاهده می‌شود. این اصول رفتاری مشتمل بر ۱۰ کد (اصل) است که توصیه‌هایی را به دولت‌های آسیب دیده توسط بلایا، دولت‌های کمک‌کننده و سازمان‌های بین‌المللی می‌کند. در سال ۲۰۱۷ این کدها را ۶۲۱ سازمان انسان دوستانه امضاء کردند و بسیاری از این سازمان‌ها آن را واجد اصول لازم الاجرا دانسته‌اند. بیشتر سازمان‌های مربوطه اروپایی هستند، اما تعداد معدودی از آنها نیز آفریقایی می‌باشند. تاکنون دولت‌ها و سازمان‌های بین‌الدولی از این اصول رفتاری استفاده کرده‌اند. به طور کلی ۱۰ کد رفتاری در این مجموعه ذکر شده است که اجمالاً به آنها اشاره می‌شود:

- اصل اول به این مسأله می‌پردازد که دریافت و اهداء کمک‌های بشر دوستانه در اولویت تمام برنامه‌ها قرار دارد.
- اصل دوم به این نکته اشاره می‌کند که کمک‌ها باید بدون توجه به نژاد، اعتقادات و ملیت و بدون هرگونه تبعیض ناروای دیگر صورت پذیرد و اولویت‌های کمک‌رسانی تنها بر مبنای نیاز است.
- اصل سوم اشاره می‌کند که نباید هیچ دیدگاه سیاسی یا مذهبی خاصی الگوی کمک‌رسانی باشد و در این امر به آنها توجه شود.
- در اصل چهارم اشاره شده است که این نیروهای امداد گر نباید به عنوان ابزار سیاست خارجه دولت خاصی عمل کنند.
- در اصل پنجم اشاره شده است که باید به فرهنگ و عرف موجود بر آن جوامع و کشورهایی که در آنها فعالیت می‌شود احترام گذاشت.

Guiding Principles on Humanitarian Assistance.^{۱۸۸}

strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United « General Assembly Resolution 46/182.^{۱۸۹}

»nations

Recommendations Concerning Measures to Expedite Relief.^{۱۹۰}

Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Relief.^{۱۹۱}

The Code of Conduct for the International Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief.^{۱۹۲}

- در اصل ششم اشاره شده است که باید پاسخ به بلایا را بر ظرفیت‌های محلی مبتنی ساخت .
- در اصل هفتم اشاره شده است که باید راهکارهایی فراهم شود که منتفعان کمک رسانی مذکور در مدیریت امداد رسانی درگیر شوند . به عبارت دیگر کمک‌ها نباید به دریافت‌کنندگان کمک تحمیل بشود و آنها خودشان باید در این فرایند مشارکت داشته باشند .
- در اصل هشتم اشاره شده است که در امداد رسانی‌ها باید به این مسأله هم توجه شود که آسیب‌پذیری آینده نیز نسبت به یک بلا و حادثه کاهش یابد (در عین حال که نیازهای اولیه برآورده می‌شود).
- در اصل نهم به اصل پاسخگویی اشاره شده است. به عبارت دیگر باید در مقابل افرادی که به دنبال کمک به آنها هستند و افرادی که از منابعشان استفاده می‌شود پاسخگو باشند .
- در آخرین اصل نیز به لزوم رعایت کرامت انسانی قربانیان بلایا اشاره شده است که باید همواره به این مطلب توجه شود و به آنها به مثابه انسان‌هایی ناامید و درمانده نگاه نشوند.

۲-۲۳-۵- دستورالعمل مرتبط با حقوق واکنش بین‌المللی به بلایا:

این اصول شناسایی می‌کند که اول و مهم‌تر از همه این مسئولیت دولت آسیب‌دیده است که نیازهای بشردوستانه که از طریق بلایا درون مرزهایش ایجاد شده را، موردتوجه قرار دهد.

این اصول غیر الزام‌آور هستند و از بسیاری از اسناد بین‌المللی موجود اعم از قطعنامه ۴۶/۱۸۲ و ۵۷/۱۵۰، چارچوب هیاگو^{۱۹۳} برای اقدام ناشی می‌شود.

مطابق این دستورالعمل، مسئولیت در حوزه مدیریت بحران در دوشاخه قابل توجه است:

۱. **مسئولیت دولت آسیب‌دیده:** دولت‌های آسیب‌دیده مسئولیت اولیه تضمین کاهش خطر بلایا، امداد و کمک در سرزمینشان را دارند. — اگر دولت آسیب‌دیده تشخیص دهد که موقعیت بلایا از ظرفیت‌های ملی‌اش فراتر رفته، باید کمک بین‌المللی و منطقه‌ای را برای نیازهای اشخاص آسیب‌دیده موردتوجه قرار دهد. دولت‌های آسیب‌دیده حق حاکمیت برای هماهنگی، قاعده‌مندی و نظارت امداد بلایا و بهبود کمک فراهم‌شده توسط بازیگران کمک‌کننده در سرزمینشان را در تطابق با حقوق بین‌الملل دارند.

۲. **مسئولیت بازیگران کمک‌کننده:** عاملان کمک‌کننده و کارکنان باید به قوانین دولت آسیب‌دیده و حقوق بین‌الملل قابل‌اعمال پایبند باشند، با مقامات داخلی هماهنگ باشند و به کرامت ذاتی اشخاص آسیب‌دیده در تمام زمان‌ها احترام گذارند. — آنها باید تضمین کنند که امداد بلایا و کمک در مطابقت با اصول انسانیت، بی‌طرفی باشد.

۲-۲۳-۶- چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا^{۱۹۴}:

سندای یک چارچوب جهانی داوطلبانه و غیرالزام‌آور، برای کاهش خطر بلایا است که در سال ۲۰۱۵ برای بازه زمانی ۱۵ سال (تا ۲۰۳۰) مورد پذیرش مجمع عمومی ملل متحد واقع شده است .

^{۱۹۳} Hyogo Framework.

^{۱۹۴} Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.

گزارش ملی سیلاب‌ها

این چارچوب در جریان سومین کنفرانس جهانی کاهش خطر بلایا (۱۴ تا ۱۸ مارس ۲۰۱۵) به تصویب رسید. ۴ حوزه اولویت برای این چارچوب وجود دارد که تمامی ابعاد کاهش خطر بلایا را به طور منسجم دربرمی‌گیرد و به عنوان سند راهنمای دولتها و جوامع محلی شناخته می‌شود و برای پیاده سازی اقدامات منسجم جهت اجتناب از ایجاد مخاطرات، کاهش میزان بلایای موجود و تقویت بنیه اقتصادی و اجتماعی این جوامع به کار گرفته می‌شود.

در حوزه نخست (درک خطر بلایا) در سطوح ملی و محلی به ارتقای زمان واقعی دستیابی به داده قابل اعتماد، استفاده از اطلاعات فضایی شامل سیستم های اطلاعات جغرافیایی (GIS) و استفاده از ابتکارات تکنولوژی اطلاعات و ارتباطات در بهبود ابزارهای اندازه گیری، جمع آوری، تحلیل و انتشار داده، اشاره شده است. همچنین در سطوح جهانی و منطقه ای به ارتقا و بهبود از طریق همکاری بین المللی، شامل انتقال تکنولوژی، دستیابی به اشتراک گذاری، استفاده از داده های غیر حسی، تکنولوژی های جغرافیایی، فضایی و خدمات مرتبط، همچنین حفظ و تقویت موقعیت یابی مکانی و سنجش از دور زمین و مشاهدات آب و هوایی، می‌پردازد.

۲-۲۳-۷- طرح کمیسیون حقوق بین الملل در خصوص حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا^{۱۹۵}

الف) پیشنهاد طرح کمیسیون حقوق بین الملل:

جامعه بین‌المللی برای مدت‌زمان طولانی نیاز به هماهنگی و همکاری در واکنش به بلایایی نظیر سیل را شناسایی کرده بود. کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد در نشست پنجاه و هشتم خود در سال ۲۰۰۶ تصمیم گرفت تا بر اساس توصیه کارگروه برنامه‌های کاری بلندمدت، موضوع حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا را جزئی از برنامه‌های این کارگروه قرار دهد و این تصمیم به طور گسترده ای ناشی از پیامدها و چالش های سونامی سال ۲۰۰۴ اقیانوس هند بود.

پیشنهاد ابتدایی عنوان این موضوع «حقوق امداد بین‌المللی بلایا^{۱۹۶}» بود اما در طول فرایند بازنگری و پذیرش متعاقب موضوع، گروه کاری برنامه بلندمدت تصمیم گرفت که عنوان را به حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا تغییر دهد و این امر برای پررنگ کردن جنبه حمایت بود. در همین راستا مجمع عمومی سازمان ملل در همان سال با این تصمیم موافقت نمود و در سال ۲۰۰۷ آقای ادواردو والنسیا اوسپینا^{۱۹۷} به سمت مخبر ویژه کمیسیون برگزیده شد.

در جلسه شصتم در ۲۰۰۸ مخبر ویژه به سؤالات اساسی ای در مورد قلمرو و منشأ پروژه رسیدگی نمود و کمیسیون بعداً این را مورد توجه قرارداد که رویکرد مبتنی بر حقوق بشر باید دنبال شود. در جریان فعالیت این شخص از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶ مجموعاً ۸ گزارش به کمیسیون ارائه شد که نتیجه آن‌ها تصویب و ارائه پیش‌نویس طرح مذکور در دسامبر سال ۲۰۱۶ بود که در نشست شصت و هشتم مجمع عمومی قرائت و مورد استماع واقع شد.

^{۱۹۵} Draft articles on the protection of persons in the event of disasters-2016.

^{۱۹۶} international Disaster Relief Law

^{۱۹۷} . Eduardo Valencia-Ospina

در سال ۲۰۱۶ بر مبنای ۸ گزارش ارائه شده از سوی مخبر ویژه و نظرات دولتها، سازمان های بین المللی، کمیته بین المللی صلیب سرخ و فدراسیون بین المللی صلیب سرخ در مورد ۲۱ ماده تصویب شده در نخستین خوانش در سال ۲۰۰۴، کمیسیون متن نهایی را که دربرگیرنده ۱۸ ماده به همراه توضیحاتش بود، در خوانش دوم تصویب نمود.

در همان زمان، کمیسیون ایجاد یک کنوانسیون بر مبنای مواد طرح را به مجمع عمومی پیشنهاد داد که نتیجه نهایی این امر به نظر دولتها بستگی خواهد داشت. به منظور تحقق این هدف، از طریق قطعنامه ۷۱/۱۴۱ در دسامبر ۲۰۱۶، مجمع عمومی از دولتها درخواست نمود که نظرات خود را در مورد توصیه کمیسیون مطرح کنند و این موضوع را در دستور کار خود در سال ۲۰۱۸ قرار داد. در همان سال در نشست هفتاد و سوم، دولتها نظرات متفاوت خود را در مورد شکل نهایی طرح ارائه دادند؛ برخی با تبدیل این مواد در قالب یک سند الزام آور موافقت نمودند، در حالی که برخی دیگر کاملاً مخالف این امر بودند. این موضوع سبب شد یک وضعیت ناپایداری ایجاد شود که منجر به تصویب قطعنامه ۷۳/۲۰۹ در دسامبر ۲۰۱۸ شد و در آن مجدداً دریافت نظرات دولتها در مورد انعقاد یک معاهده درخواست شد و مجمع عمومی تصمیم گیری در مورد آن را در دستور کار سال ۲۰۲۰ خود قرار داد.

ب) بررسی محتوایی طرح کمیسیون حقوق بین الملل:

از زمان شروع فعالیت، کمیسیون حقوق بین الملل به خوبی آگاه بود که کار او بر مبنای حقوق به مثابه آنچه باید باشد^{۱۹۸}، قرار دارد. در واقع، هر جنبه واکنش به بلایا تابع رویه متفاوت از سوی دولتها بوده است. با در نظر گرفتن هدف کار کمیسیون، مخبر ویژه متذکر شد که کمیسیون حقوق بین الملل قصد دارد که متن را به گونه ای که به عنوان یک چارچوب حقوقی برای اقدامات امداد بین المللی بلایا در نظر گرفته شود، بسط دهد و اصول حقوقی بنیادین و مفاهیم ضروری برای ایجاد یک فضای حقوقی برای انجام چنین اقداماتی را روشن نماید.

جهت اصلی این طرح حفاظت از اشخاصی است که جان، سلامت و آسایش و اموالشان به جهت وقوع بلایایی نظیر سیل مورد آسیب قرار گرفته است و یا آنکه آن را از دست داده اند. این طرح به حقوق و تکالیف دولت هایی که از سیل آسیب دیده اند نیز می پردازد و بحث حقوق و تکالیف دولت های آسیب دیده را به جهت اشخاصی که در سرزمینشان هستند و توسط این بلایا آسیب دیده اند، مورد توجه قرار می دهد. در این زمینه ملیت افراد اهمیتی ندارد. در این طرح بحث حقوق و تکالیف دولت های ثالث و سازمان های بین الدولی و سازمان های غیر دولتی و دیگر موجودیت ها نیز پیش می آید و مسأله ای که آنها را به هم ربط می دهد ضرورت همکاری و تعامل برای کاهش خطر وقوع بلایا و همینطور امدادسانی های پسا بحران است.

➤ پس حقوق و تکالیفی که مطرح می شود در دو محور بسیار پر رنگ است:

۱- حقوق و تکالیف دولت ها در قبال یکدیگر

۲- حقوق و تکالیف دولت ها در قبال اشخاص نیازمند کمک و امدادسانی.

همچنین نگاه طرح آن است که تمایز بین بلایای طبیعی و بلایا با منشا انسانی چندان واقعی به نظر نمی رسد زیرا بسیار دشوار است که در فعل و انفعالات عوامل مختلفی که منجر به وقوع بلایا شده است چنین امری را مشخص کرد. این طرح محدود به شخصیت

گزارش ملی سیلاب‌ها

های حقیقی است که در بلایا آسیب دیده اند و بر فعالیت های دولت و سازمان های بین الدولی متمرکز است. البته فعالیت های سازمان های غیر دولتی و دیگر بازیگران خصوصی که مجموعاً به آنها جامعه مدنی گفته می شود نیز مطرح است، اما در اولویت دوم قرار می گیرد.

لازم به ذکر است که این طرح دیگر شیوه های کمک رسانی بین المللی مثل مساعدت دولت ها به اتباعشان در یک کشور ثالث و مساعدتهای کنسولی را در بر نمی گیرد و به لحاظ زمانی نیز به عکس العمل های فوری پساواقعه می پردازد. با این توضیحات به طور مختصر صلاحیت ماهوی^{۱۹۹}، صلاحیت شخصی^{۲۰۰} و صلاحیت زمانی^{۲۰۱} طرح بررسی شد.

مقصود از عنوان بلایا^{۲۰۲} در این طرح شرایط وخیم مثل بحران های سیاسی و اقتصادی نیست. هر چند آنها هم کارکرد یک جامعه را تضعیف می کنند. اما خارج از شمول مواد آن قرار می گیرند و در ضمن تنها وقایع بسیار مصیبت بار تحت پوشش این طرح واقع می شوند. همانطور که در متن طرح آمده است «یک اتفاق یا مجموعه ای از اتفاقات» مدنظر است تا بدین طریق آن گونه رخدادهایی را که متناوب اما با مقیاس کوچک هستند نیز در بر گیرد. یعنی بلایایی که هر کدامشان به تنهایی نمی توانند حداقل ضرورت لازم را داشته باشند، اما وقتی با یکدیگر جمع می شوند همان اتفاق مصیبت بار که در این طرح مد نظر است را تشکیل می دهند. براساس این تعریف می توان دریافت که سیلاب در زمره بلایای طبیعی به شمار می رود.

این طرح در واقع، بر رخدادهایی که به تدریج اتفاق می افتد مثل خشک سالی و بالا رفتن سطح آب دریا نیز می پردازد و همینطور این طرح بر رخدادهای متناوب اما کوچک مانند سیل حاکم است. لازم به ذکر است که برای مصیبت بار تلقی شدن، آن رخداد باید تلفات جانی گسترده، درد و رنج شدید و آسیب زیست محیطی فراوان را به وجود آورد. پس برای مثال وقوع سیل در یک منطقه غیر مسکونی از شمول این طرح خارج است. به طور کلی این طرح در خصوص بلایایی می باشد که لازم است قدری به مفهوم شناسی آن بپردازیم. اگر چه بلایا اشکال متفاوتی به خود می گیرند، اما یک سری اصول مشترک دارند و این به درک بهتر مفهوم آن کمک می کند.

تعبیراتی همچون بلا، حادثه، مصیبت یک تعبیر حقوقی نیست و در حقوق بین الملل هیچ تعریف پذیرفته شده ای در رابطه با آن وجود ندارد. بعضی اسناد بین المللی ترجیح می دهند که به طور کلی تعریف بلایا را کنار بگذارند و بعضی دیگر از اسناد بین المللی تعاریفی عام الشمول از آن ارائه می دهند؛ مثل تعریفی که کنوانسیون تاملپره از بلایا ارائه می دهد: اختلال جدی در عملکرد جامعه که تهدیدی جدی و گسترده علیه حیات انسانی، سلامت انسان، دارائی و محیط زیست وارد کند، چه به طور تصادفی اتفاق افتاده باشد و چه منشأ طبیعی داشته باشد و چه به دنبال فعالیت های انسانی باشد؛ خواه به طور ناگهانی و یکباره به وقوع بپیوندد و خواه نتیجه یک پروسه پیچیده و بلند مدت باشد.

لازم به ذکر است که شرح کمیسیون نشان دهنده این واقعیت است که مواد پیش نویس در برگیرنده عناصر توسعه تدریجی و تدوین حقوق بین الملل به صورت توأماً است.

^{۱۹۹} Ratione Materiae.

^{۲۰۰} Ratione Personae.

^{۲۰۱} Ratione Temporis.

^{۲۰۲} Disasters.

با این حال شرح مواد میان آن عناصری که توسعه تدریجی است با آن هایی که تدوین است تمایزی قائل نمی شود . بنابراین موضوع غیر قابل تشخیص می ماند که تا چه حدی مواد پیش نویس قصد دارد که عرف بین المللی را بازگو کند و تا چه حد به تدوین قواعد جدید می پردازد . در همین راستا تا سال ۲۰۱۶ مباحثات و واکنش های متفاوتی که حاکی از اختلاف نظر دولتهاست مطرح شد .

مخبر ویژه از مقررات متعلق به سایر شاخه های حقوق بین الملل اعم از حقوق بین الملل بشر دوستانه ، حقوق بین الملل بشر ، حقوق بین الملل محیط زیست و حقوق پناهندگان با هدف ارائه یک مبنای حقوقی قوی تر برای راه حل های پیشنهاد شده در طرح استفاده کرده است . برای تأیید این مدعا می توان به مواد ۶ (اصول بشر دوستانه) ، ۹ (کاهش خطر بلایا) ، ۱۲ (پیشنهاد کمک) و ۱۳ (رضایت) اشاره نمود . همچنین کمیسیون تلاش کرده است که تعادلی را میان دیدگاه های متفاوت بازیگران درگیر شامل دولت آسیب دیده (که حاکمیت آن یکی از ارکان تأیید شده در پیش نویس است) و بازیگران کمک کننده خارجی مانند دولت ها ، سازمان های بین المللی ، سازمان های غیر دولتی و همینطور قربانیان بلایای طبیعی ایجاد کند. به طور کلی هدف طرح توسعه مجموعه مقرراتی است که می تواند به عنوان یک چارچوب حقوقی برای رفتار مرتبط با فعالیت های امداد بین المللی بلایا در نظر گرفته شود .

همچنین، طرح مذکور در بر گیرنده اصول مشخصی است :

(۱) **اصل انسانیت** : درد و رنج انسانی هر کجا که وجود دارد باید مورد توجه واقع شود و کرامت و حقوق تمام قربانیان باید مورد احترام و حمایت واقع شود .

(۲) **اصل بی طرفی** : تدارک کمک بشر دوستانه خارج از چارچوب سیاسی ، مذهبی ، قومی و ایدئولوژی انجام می شود .

(۳) **اصل عدالت** : فراهم کردن کمک بشر دوستانه مبتنی بر ارزیابی نیازهاست که براساس استانداردهای بین المللی شناسائی شده اتخاذ می شوند، همچنین ارائه اولویت به ضروری ترین موارد اضطرار و براساس اصل منع تبعیض صورت می گیرد .

(۴) **اصل احترام کامل به حاکمیت و تمامیت سرزمینی دولتها براساس منشور ملل متحد** : کمک بشردوستانه باید با رضایت کشور آسیب دیده فراهم شود .

(۵) **اصل دسترسی** : دولتهایی که جمعیت آنها نیازمند کمک بشردوستانه هستند باید کار سازمان های بین الدولی و غیر دولتی را در اجرای کمک بشردوستانه تسهیل کنند. به ویژه تدارک غذا ، دارو، پناهگاه و بهداشت و درمان برای دسترسی نامحدود حوزه های آسیب دیده و قربانیان ضروری است .

(۶) **اصل منع تبعیض** : فراهم کردن امداد باید بدون تبعیض از هر نوع نظیر نژاد ، رنگ ، جنسیت، زبان ، مذهب ، عقاید سیاسی یا سایر عقاید ، خاستگاه ملی و اجتماعی ، اموال ، تولد ، سن، ناتوانی و سایر وضعیتها انجام شود .

(۷) **اصل پاسخگویی** : نهادهای کمک بشردوستانه و سایر نهادهای فراهم کننده این نوع کمک ها در مقابل مردمی که به آنها کمک می کنند و همچنین به آنهایی که منابع را قبول می کنند پاسخگو هستند .

(۸) **اصل همکاری** : همکاری بین المللی باید براساس حقوق بین الملل و با احترام به قوانین ملی انجام شود .

(۹) **اصل حمایت** : مسئولیت اولیه هر دولت است که از قربانیان بلایای طبیعی و سایر شرایط اضطراری درون سرزمینشان

مراقبت کند .

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۰) اصل امنیت : ایمنی و امنیت کارکنان بشر دوستانه و کالاها و اموال مبنای کمک های تدارک دیده شده است .

۱۱) اصل پیشگیری : دولت ها باید قوانین و سیاست های موجود درون تمام اسناد قانونی ، سیاسی و برنامه ریزی های موجود در سطوح ملی و بین المللی را به منظور مورد توجه قرار آسیب پذیری نسبت به بلایا بازنگری کنند.

۱۲) اصل کاهش : دولتها باید اقدامات عملیاتی را برای کاهش خطر بلایا در سطوح محلی و ملی با دیدگاه به حداقل رساندن تأثیرات بلایا از جمله سیل، هم درون و هم خارج از مرزهایشان اتخاذ کنند .

۲-۲۳-۸- تکالیف دولت آسیب دیده

نظر به آن که در شرایط وقوع سیلاب دولت آسیب دیده از نقش اولیه بسیار حائز اهمیتی در امداد و تهیه کمک بشردوستانه برخوردار است، در این قسمت به بررسی تعهدات دولت مربوطه می‌پردازیم.

تعهد به همکاری بین المللی:

طرح به وظیفه همکاری دولت ها نیز اشاره می کند و بیان می دارد که دولت ها می بایست با یکدیگر و با ملل متحد و با صلیب سرخ و با هلال احمر و دیگر بازیگران درگیر همکاری کرده و تعامل موثری داشته باشند . این همکاری باید در تمام مراحل پاسخ به سیلاب وجود داشته باشد . برای مثال در ایجاد تناسب بین کمک های امدادی بین المللی و حاضر ساختن نیروهای امدادی و تجهیزات پزشکی و فنی ، قطعاً وجود تعامل و همکاری میان این بازیگران بین المللی بسیار موثر خواهد بود . همانطور که اشاره شد این همکاری موثر بین المللی در حفاظت از انسان ها در زمان بلایا بسیار ضروری است .

دولت ایران در بیان موضع خود نسبت به ماده هشتم طرح که در رابطه با تعهد به همکاری است بیان می دارد که تعهد دولت آسیب دیده به همکاری با سازمان ملل متحد متفاوت از تعهد او به همکاری با سایر سازمان های بین المللی است و در این رابطه تعهدات متفاوتی بر دولت بار می شود . همینطور بیان می کند که باید میان دولت ها و سازمان های بین المللی بین الدولی از یک طرف و سازمان های غیر دولتی از طرف دیگر تفاوت گذاری کرد ؛ زیرا دولت آسیب دیده تعهدی به دریافت کمک از سازمان های غیر دولتی ندارد . وظیفه همکاری در اصول حقوق بین الملل تثبیت شده است و می توان آن را در بسیاری اسناد بین المللی مشاهده کرد . بند سوم ماده یک منشور ملل متحد آن را به عنوان یکی از اهداف این سازمان معرفی می کند . همینطور در فصل نهم منشور ملل متحد به همکاری اقتصادی و اجتماعی بین المللی پرداخته شده است . مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز در قطعنامه ۴۶/۱۸۲ بیان می کند:

ممکن است اهمیت و دوره زمانی بسیاری از شرایط اضطراری فراتر از قابلیت پاسخگویی بسیاری دولت های درگیر شده باشد و به همین دلیل همکاری بین المللی برای مقابله با شرایط بحرانی و تقویت توان پاسخگویی کشورهای آسیب دیده اهمیت بالایی دارد . باید چنین همکاری ای مطابق با حقوق بین الملل و قوانین داخلی صورت پذیرد . صورت های همکاری می تواند در قالب آماده سازی نیروهای امدادی ، تجهیزات امدادی و منابع و وسائل پزشکی و... باشد . این همکاری باید در تناسب با مواد دیگر طرح صورت بگیرد . برای مثال صورت های همکاری که در ماده هشتم آمده است باید با ماده دهم سازگار باشد ؛ زیرا ماده دهم به دولت آسیب دیده نقش اصلی را در کمک به امداد رسانی ها می دهد و این نتیجه طبیعی وجود حاکمیت برای دولت مزبور است .

هر کشوری صرف از نظر از منابعی که در اختیار دارد، ممکن است نسبت به وقوع بلایا حساس و برای رسیدگی به آنها نیازمند کمک باشد. مثالهای موجود از رخداد بلایای طبیعی در مقیاس گسترده شامل زلزله و سونامی ژاپن در ۲۰۱۱، زلزله هائیتی در ۲۰۱۰، سیکلون میانمار در ۲۰۰۸ و سونامی اقیانوس هند در ۲۰۰۴، ثابت کرده است که توانایی پاسخ موثر به بلایای بزرگ فراتر از ظرفیت بسیاری از دولتها است. در این میان کشورهای درحال توسعه اغلب از اثرات نامطلوب بلایا به ویژه سیلاب رنج می‌برند و احتمالاً نیاز بیشتری به کمک خارجی دارند. علاوه بر غذا و کمک مالی، کارکنان امدادی و متخصصان فنی دولتهای خارجی می‌توانند برای کمک به دولت آسیب دیده خصوصاً در زمانی بلافاصله بعد از وقوع بلایا مورد نیاز باشند. درواقع، زمانی که بلایا رخ می‌دهند، این امر لازم است که دولت آسیب دیده از قربانیان مراقبت کند. با این وجود، سایر بازیگران بر مبنای اصول همبستگی بین المللی و همکاری دارای نقش هستند.

همکاری بین المللی یک اصل بنیادین حقوق بین الملل است که در منشور ملل متحد و اعلامیه روابط دوستانه^{۲۰۳} ذکر شده است و اهمیتش در مبارزه با پیامدهای بلایا در تعداد متعددی از قطعنامه های مجمع عمومی و همچنین اسناد بین المللی مورد تاکید واقع شده است. اصول مذکور، بازیگران غیر دولتی، خصوصاً سازمان های امدادی و جامعه مدنی را درگیر می‌کند؛ به همین دلیل در طرح کمیسیون حقوق بین الملل نیز این تعهد مورد شناسایی قرار گرفته است.

نقش همکاری بین المللی در شرایط وقوع بلای طبیعی از جمله سیل، در مفاد طرح از جمله ماده ۱۲ با عنوان پیشنهاد های کمک خارجی، نقش جامعه بین المللی دولتها را در کمک به دولت آسیب دیده نشان می‌دهد. پیشنهاد کمک خارجی از یک طرف مکمل نقش دولت آسیب دیده و از سوی دیگر، بیانی از همبستگی است که بر اصول انسانیت، بی طرفی، عدالت و عدم تبعیض قرار دارد. در واقع در رخداد بلایای طبیعی از جمله سیل، ملل متحد و سایر بازیگران یاری رسان بالقوه می‌توانند به دولت آسیب دیده پیشنهاد کمک کنند و زمانی که کمک خارجی از سوی دولت آسیب دیده با درخواستی که دولت دیگر، ملل متحد یا سایر بازیگران یاری رسان بالقوه را مورد خطاب قرار می‌دهد، جستجو می‌شود، آنهایی که مورد خطاب واقع شدند باید به سرعت به درخواست توجه نشان دهند و دولت آسیب دیده را از پاسخشان مطلع نمایند.

این نکته بسیار حائز اهمیت است که چنین پیشنهادی برای کمک نمی‌تواند به عنوان مداخله در امور داخلی دولت آسیب دیده، در نظر گرفته شود. دیوان بین المللی دادگستری در قضیه نیکاراگوئه بیان کرده است که ارائه کمک بشردوستانه به اشخاص یا نیروها در کشور دیگر، نمی‌تواند به عنوان مداخله غیرقانونی یا به طریق دیگری مغایر با حقوق بین الملل در نظر گرفته شود^{۲۰۴}. براساس نظر دیوان، دولت پیشنهاد کننده باید ضمانت هایی از عدم مداخله را از طریق ارائه دلایل مبتنی بر این امر که پیشنهاد محدود به تسکین رنج و حمایت از حیات و سلامت قربانیان است، ارائه کند.

این پیشنهاد اعم از اینکه یکجانبه یا در پاسخ به درخواست باشد، ضرورتاً داوطلبانه است و نباید به عنوان شناسایی وجود وظیفه حقوقی برای کمک در نظر گرفته شود. همچنین پیشنهاد کمک برای دولت آسیب دیده تعهد به پذیرش آن را ایجاد نمی‌کند. براساس اصل حاکمیت دولتها و نقش اولیه دولت آسیب دیده، آن دولت می‌تواند پیشنهاد کمک را براساس شرایط مذکور در ماده ۱۳ کلا یا

^{۲۰۳} Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations - 1970

^{۲۰۴} Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Judgment of 27 June 1986, ICJ Rep. 1986 para 242

گزارش ملی سیلابها

جزئا بپذیرد یا اینکه اصلا مورد پذیرش قرار ندهد. همچنین، پیشنهاد کمک باید در سازگاری با اصول تنظیم شده در این مجموعه مواد خصوصا ماده ۶ در مورد اصول بشردوستانه، باشد و چنین پیشنهاد به مساعدتی نمی تواند به عنوان مداخله در امور داخلی دولت آسیب دیده در نظر گرفته شود.

سازمان های غیردولتی و نهادها می توانند به علت ماهیت، موقعیت، تجربه و تخصص در فراهم نمودن کمک در واکنش به بلایای خاص از جایگاه مناسبی برخوردار باشند. موقعیت سازمان های غیر دولتی و نهادها در عملیات امداد یک امر نوظهور در حقوق بین الملل نیست بلکه کنوانسیون ۱۹۴۹ ژنو در مورد مخاصمات مسلحانه^{۲۰۵} به این مسئله پرداخته است.

اهمیت نقش سازمان های غیردولتی یا نهادها در واکنش به بلایا در قطعنامه ۴۳/۱۳۱ مجمع عمومی مورخ ۸ دسامبر ۱۹۸۸ در مورد کمک بشردوستانه به قربانیان بلایای طبیعی و شرایط اضطراری مشابه^{۲۰۶} مورد تاکید واقع شده است. در این قطعنامه، مجمع عمومی از تمام دولتهای آسیب دیده دعوت کرده است که اقدامات چنین سازمانهایی را در اجرای کمک بشردوستانه، خصوصا تدارک غذا، داروها و بهداشت و درمان که برای دسترسی قربانیان ضروری است، تسهیل کنند و از تمام دولتها درخواست کرد که حمایتهای خود را به سازمانهایی که برای فراهم نمودن کمک بشردوستانه به قربانیان بلایای طبیعی و شرایط اضطراری مشابه کار می کنند، ارائه دهند.

در نتیجه، این امر مسلم است که حق طرفین ثالث به پیشنهاد و فراهم نمودن کمک عموما به عنوان نتیجه فرعی حق قربانیان به برخورداری کمک بشردوستانه است. عدم شناسایی حق اخیر، استحقاق بازیگران ثالث را در ارائه پیشنهاد امداد محدود می کند.

تعهد به کاهش خطر^{۲۰۷}:

تعهد به کاهش خطر وقوع بلایایی نظیر سیل یکی از تعهدات دولت هاست ؛ زیرا کاهش خطر وقوع بلایای طبیعی نیز یکی از هدف های این طرح می باشد. سه دسته اقدامات برای کاهش خطر وقوع بلایا در طرح نام برده شده است :

۱- ارزیابی خطرات ۲- جمع آوری و انتشار اطلاعاتی از خطرات و تلفات گذشته ۳- اعمال سیستم های هشدار زود هنگام .

لازم به ذکر است که هر گونه اقدام برای کاهش خطر وقوع بلایا باید براساس توافق و ترتیباتی باشد که هر دولت با دیگر بازیگران این عرصه دارد .

تعهد به پذیرش کمک های بشردوستانه از سوی دولت آسیب دیده:

براساس کنوانسیون ایجاد کننده اتحادیه بین المللی امداد رسانی^{۲۰۸} بر این نکته تأکید شده است که عملیات امدادی باید مورد رضایت دولت پذیرنده قرار گیرد. درست است که این سازمان شکست خورد، اما این قاعده، پابرجا ماند. با این حال اصل رضایت دولت آسیب دیده به این معنا نیست که دولت می تواند به هر دلیلی از پذیرش کمک سر باز زند . حتی در حقوق جنگ که پذیرش کمک

^{۲۰۵} . The Geneva Conventions of 1949

^{۲۰۶} . General Assembly resolution 43/131 of 8 December 1988 on humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations

due diligence.^{۲۰۷}

Convention Establishing an International Relief Union.^{۲۰۸}

های بشردوستانه بسیار مستحکم و پذیرفته شده است، باز هم دولت پذیرنده تعهد اولیه بر هماهنگ سازی و مدیریت این کمک ها را دارد و اگر تعهد او به پذیرش این کمک ها بی قید و شرط باشد، تبعاً وظیفه هماهنگ سازی دولت پذیرنده تضعیف می شود. در این رابطه سه تعهد مطرح است:

تعهد به پذیرش کمک:

یک مجموعه دستور العمل هایی در پیش نویس توافق بین المللی در اصول امدادهای بین المللی در شرایط وقوع بلایای طبیعی^{۲۰۹} وجود دارد و در این مجموعه اصول ذکر شده است که در جایی که قربانیان یک بلای طبیعی کمک های لازم را دریافت نمی کنند، دولت پذیرنده موظف است که به کمک های بین المللی پاسخ مثبت بدهد (تعهد ایجابی است). پس غیر واقع بینانه است که در شرایط فعلی جامعه بین المللی دولت ها به کنوانسیون چند جانبه ای بپیوندند که در آن دولت های ثالث حق دسترسی به سرزمینشان را داشته باشند.

تعهد به درخواست کمک:

در این رابطه یک سری اسناد غیر الزام آور وجود دارد که تلاش می کنند این وظیفه را بر عهده دولت ها قرار دهند که آنها تعهد به درخواست کمک داشته باشند و این را در قطعنامه بروجس^{۲۱۰} در رابطه با کمک های بشردوستانه، موسسه حقوق بین الملل، مشاهده می کنیم که در آن بیان شده است که یک دولت هنگامی که خود توانایی ندارد، موظف است از سازمان های بین المللی ذی صلاح و یا دولت های ثالث تقاضای کمک کند. برخی استدلال می کنند که چنین مقرره ای مبتنی بر حقوق بین الملل عرفی است (فارغ از اینکه آن فاجعه و بلا به دنبال یک درگیری مسلحانه به وجود آمده باشد یا منشأ آن بلایای طبیعی یا انسانی باشد). چنین تعهدی در اصول راهنمای فدراسیون بین المللی صلیب سرخ نیز ذکر شده است.

۲-۲۳-۹- محدودیت ها:

در خصوص محدودیت های حاکم بر رد کردن کمک ها نیز باید اشاره کرد که به طور کلی اسناد جدید بر ایجاد محدودیت برای دولت آسیب دیده در جهت رد کمک ها، گرایش دارند. برای مثال این موضوع را در قطعنامه بروجس مشاهده می کنیم. در این قطعنامه اعلام شده است که دولت ها نباید به طور خودسرانه و غیر موجه کمک هایی را که با نیت خیر است رد کنند. اصول راهنما در باب آوارگی داخلی نیز به این مسأله اشاره دارد که رضایت نباید خودسرانه فروگذار شود.

رضایت دولت آسیب دیده:

نقش دولت در پاسخ به بلایا و به طور خاص سیلاب دربرگیرنده دو جنبه است:

Principles on International Relief in Natural Disaster Situations.^{۲۰۹}

Bruges Resolution (Resolution on Humanitarian Assistance).^{۲۱۰}

گزارش ملی سیلاب‌ها

✓ نخست جنبه داخلی که براساس آن دولت باید به ارائه کمک بشردوستانه بپردازد و عملیات امدادی را مطابق صلاحیت سرزمینی اش در تمام مراحل (اعم از آغاز و خاتمه امداد و کمک) هدایت، کنترل، هماهنگ و بر آنها نظارت نماید.

✓ دوم، جنبه خارجی به این معنا که کمک بشردوستانه تنها باید با رضایت دولت آسیب دیده فراهم شود.

لزوم وجود رضایت دولت سرزمینی به منظور احترام به حاکمیت آن دولت و همچنین تضمین مطابقت با حقوق بین الملل در ارتباط با فراهم نمودن کمک امدادی در قطعنامه های مجمع عمومی مانند قطعنامه ۴۶/۱۸۲ و دستور العمل مرتبط با حقوق بین المللی واکنش به بلایا، شناسایی شده است.

علاوه بر این، رضایت دولت آسیب دیده به عنوان تابعی از اصل احترام به حاکمیت، تمامیت سرزمینی، وحدت ملی، عدم مداخله در امور داخلی، همکاری و همچنین به عنوان نتیجه فرعی مسئولیت اولیه دولت آسیب دیده برای پاسخ به بلایای درون سرزمین آن دولت در مواد طرح کمیسیون حقوق بین الملل در مورد حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا منعکس شده است.

واقعیت آن است که در ارتباط با جنبه خارجی مسئولیت اولیه دولت و به عبارت دیگر ارتباط دولت آسیب دیده با سایر بازیگران بین المللی در مورد بلایا از جمله سیلاب، مخبر ویژه در طرح کمیسیون حقوق بین الملل در مورد حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا، تصریح می کند که رضایت یک شرط ضروری برای امداد بلایا محسوب می شود. براین اساس، او پیشنهاد داد که کمک خارجی می تواند با رضایت دولت آسیب دیده فراهم شود.

کمیسیون با مورد توجه قرار دادن شرط رضایت، به دنبال حفظ یک تعادل میان حقوق ناشی از حاکمیت و نیاز به حمایت قربانیان از طریق حمایت بین المللی است. وظیفه دولت آسیب دیده به تضمین حمایت از اشخاص و تهیه کمک امدادی در سرزمین یا سرزمین تحت صلاحیت و کنترلش، از حاکمیت آن دولت ناشی می شود. مفهوم پیوند میان حقوق حاکمیتی و وظایف به طور همزمان توسط دولت، در نظریه جداگانه قاضی آوارز در قضیه کانال کورفو تصریح شده است، که بدین صورت است: «از طریق حاکمیت، ما متوجه مجموعه کاملی از حقوق و ویژگی هایی می شویم که دولت در سرزمین خود، مستثنی از سایر دولتها و همچنین روابطش با دیگر دولت ها، دارا است. درواقع حاکمیت، از یکسو، حقوقی را به دولتها اعطا می کند و از سوی دیگر تعهداتی را بر آنها تحمیل می کند.»

در ارتباط با مسئله رضایت، قطعنامه مجمع عمومی ۴۶/۱۸۲ تأکید می کند که حاکمیت و تمامیت ارضی و وحدت ملی دولتها باید به طور کامل بر اساس منشور ملل متحد مورد احترام واقع شود. بر این اساس، امداد در شرایط وقوع بلایای طبیعی که از سوی بازیگران کمک کننده ارائه می شوند، تابع رضایت دولت آسیب دیده است که مسئولیت اولیه حمایت از اشخاص درون سرزمینش را برعهده دارد.

در همین راستا، قطعنامه مجمع عمومی ۴۶/۱۸۲ سال ۱۹۹۱ تصریح می کند که کمک بشردوستانه باید با رضایت کشور آسیب دیده فراهم شود. سایر اسناد نیز مانند کنوانسیون تامپره، موافقت نامه آسیایی در مورد مدیریت بحران و پاسخ اضطراری ۱۹۹۵ و دستورالعمل مرتبط به حقوق بین المللی واکنش به بلایا، نیز این اصل را مورد تأکید قرار می دهند. کنوانسیون تامپره تصریح می کند که هیچ گونه کمک مخابراتی براساس این کنوانسیون نباید بدون رضایت دولت عضو درخواست کننده فراهم شود، موافقت نامه آسیایی نیز خاطر نشان می کند که کمک خارجی یا پیشنهادات کمک تنها باید از طریق درخواست یا رضایت طرف آسیب دیده فراهم شود.

مخبر ویژه، با تمرکز بر اصول سنتی حاکمیت دولت و عدم مداخله معتقد است این اصول بر این امر دلالت می کنند که دولت آسیب دیده توسط بلایا در اتخاذ هر اقدامی که برای تضمین حمایت از اشخاص سرزمین خود مناسب به نظر می رسد آزاد است، در نتیجه هیچ دولتی نمی تواند به صورت قانونی در فرایند واکنش به بلایا از طریق رفتار یکجانبه مداخله نماید. در واقع اصول حاکمیت و

گزارش ملی سیلاب‌ها

عدم مداخله در چارچوب سیلاب در مسئولیت اولیه دولت آسیب دیده برای حمایت از اشخاص درون سرزمینش معنا می‌یابد و از این موضوع ۲ نتیجه حاصل می‌شود:

۱. نخست شناسایی اینکه دولت آسیب دیده مسئولیت نهایی حمایت از قربانیان بلایای طبیعی مانند سیلاب در سرزمینش برعهده دارد و از نقش اولیه برای تسهیل، هماهنگی و نظارت بر عملیات امداد در سرزمین خود برخوردار است.
 ۲. نتیجه بعدی نیز این است که عملیات امداد بین المللی مستلزم رضایت دولت آسیب دیده است.
- شرط رضایت همراه با دو تعهد دیگر است:

- (۱) مسئولیت دولت آسیب دیده به جستجوی کمک خارجی در جایی که از ظرفیت ملی واکنش آن فراتر رود.
- (۲) تعهد دولت آسیب دیده به اینکه خودسرانه از رضایت به کمک خارجی اعراض نکند.

تعهد دولت آسیب دیده به جستجوی کمک خارجی:

رویه بین المللی نشان می‌دهد که دلایل متعددی وجود دارد که می‌تواند از سوی دولتها با هدف رد کمک بین المللی، ارائه شود. یک دولت می‌تواند در تلاش برای حفظ تصویری از غرور ملی خود، یا به علت تمایل برای ظهور به عنوان دولتی که نیازمند کمک خارجی نیست، امداد و کمک را رد کند. در سایر موارد، حکومت‌ها ممکن است تصمیم بگیرند که کمک نشات گرفته از حکومت‌های غیر دوست یا سازمان‌های بی‌المللی را مورد پذیرش قرار ندهند، یا آنها می‌توانند از ورود خارجیان درون مرزهای دولت یا اغتشاش ایجاد شده به وسیله جریان کمک بین المللی اجتناب کنند. بعد از طوفان کاترینا در سال ۲۰۰۵، ایالات متحده آمریکا، ابتدا تصمیم به رد کمک‌های ملی و سایر اشکال کمک پیشنهاد شده از سوی کشورهای متعدد مانند کمک پزشکی از سوی کوبا، گرفت. همچنین رد برخی امدادهای بین المللی متعاقب سونامی ۲۰۰۴ و زلزله بزرگ آسیای جنوبی، از سوی هند نشان دهنده اختیار صلاح دیدی حکومت در پذیرش پیشنهادهای امداد است.

مثالهای دیگری از موارد عدم پذیرش پیشنهادات امداد خارجی از سوی دولتها وجود دارد، این امر زمانی رخ می‌دهد که یک دولت پیشنهاد کمک از سوی اطراف ثالث را به معنای مداخله در امور داخلی آن می‌داند.

در برخی موارد، مقامات ملی آشکارا از ارائه امداد به قربانیان درون سرزمین خود ناتوان هستند و همچنین تمایلی به پذیرش هر گونه پیشنهاد یا امداد بین المللی از خارج را ندارند. در سال ۱۹۹۰، پس از زلزله استان گیلان که بیش از ۵۰,۰۰۰ قربانی داشت، ایران در درخواست کمک بین المللی تعلل نمود. علیرغم اینکه ایران نهایتاً کمک جامعه بین المللی را جستجو نمود، ایران ابتدا هواپیماهای نجات و ورود کارکنان امدادی را ممنوع کرد. ممنوعیت میانمار در مورد ورود کمک خارجی و کارکنان امدادی به کشور در روزهای پس از سیکلون نارگیس از دیگر مثال‌های موجود در این زمینه به شمار می‌آید.

کنسانسوس شکل گرفته به این صورت است که در صورت متأثر شدن ظرفیت ملی دولت آسیب دیده توسط سیلاب، آن دولت کلاً یا جزاً از برآورده نمودن نیازهای اشخاص سرزمین خود ناتوان است و در این حالت بازیگران خارجی می‌توانند نقش مهمی را ایفا نمایند. این موضوع مواردی را که دولتها در انجام مسئولیت‌های خود برای کمک و حمایت از جمعیتشان با توجه به منابع محدود ناتوان

گزارش ملی سیلاب‌ها

هستند و مواردی که دولتها ممکن است از واکنش و اجرای مسئولیت هایشان در کنترل و هماهنگی تلاش های امدادی با توجه به فقدان کنترل موثر بر سرزمین ناتوان باشند (در این حالت دولت ناتوان^{۲۱۱} خوانده می‌شوند) در برمی‌گیرد.

برای چنین موارد مشخصی، طرح کمیسیون حقوق بین الملل وظیفه ای را برای دولت آسیب دیده ایجاد می‌کند که در شرایطی که بلایا مانند سیلاب از ظرفیت ملی دولت فراتر روند، کمک را از سایر دولتها، ملل متحد، سایر سازمان های بین دولتی و غیردولتی به طرز مناسب جستجو نمایند. در این راستا جستجوی کمک بین المللی می‌تواند یک عنصر برای اجرای مسئولیت های اولیه دولت آسیب دیده براساس اسناد بین المللی حقوق بشر و عرف بین المللی باشد. بر این اساس، توسعه وظیفه دولت به جستجوی کمک خارجی گامی در جهت برجسته کردن نقش مکمل جامعه بین المللی است که در زمان ناتوانی دولت آسیب دیده در اجرای وظایفش، ایفا می‌شود.

با وجود این، همچنان امداد بین المللی باید به عنوان گزینه آخر در نظر گرفته شود و بنابراین باید از شرایطی که جامعه بین المللی حاکمیت دولت را نقض یا ظرفیت های محلی اش را تضعیف می‌کند، اجتناب شود.

تعهد به جستجو یا درخواست کمک می‌تواند در برخی اسناد غیر الزام آور مانند قطعنامه ۲۰۰۳ درمورد کمک بشردوستانه که قطعنامه بروجس نامیده می‌شود و دستورالعمل فدراسیون بین المللی صلیب سرخ^{۲۱۲} درمورد امداد بلایا، یافت شود.

با این حال نکته ای که مطرح است این است که ارزیابی توانایی و عدم توانایی دولت آسیب دیده در فراهم نمودن کمک خارجی برعهده دولت مربوطه قرار دارد که باید براساس حسن نیت انجام شود. از این طریق کمیسیون، ارزیابی این موضوع را برعهده طرف ثالث قرار نداده است.

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی در نظر عمومی شماره ۱۲ در مورد حق بر غذای کافی^{۲۱۳} (ماده ۱۱ میثاق) خاطرنشان کرد که اگر دولت متعاهد اظهار کند که محدودیت های منابع، فراهم کردن دستیابی به غذا را برای آن‌هایی که نیازمند هستند، غیرممکن کرده است: «دولت باید اثبات کند که همه تلاش خود را برای استفاده از تمام منابعی که در اختیار دارد برای برآورده شدن آن حداقل تعهدات به عنوان یک مسئله اولویت دار انجام داده است ... دولتی که ادعا می‌کند که در انجام تعهداتش به دلایل فراتر از کنترلش ناتوان است، بنابراین بار اثبات این موضوع و اینکه در جستجوی به دست آوردن حمایت بین المللی برای تضمین دسترسی به غذای ضروری ناموفق بوده است را بر عهده دارد.»

➤ دستورالعمل های بین المللی امداد اولیه و احیا (IFRC)^{۲۱۴} بیان می‌کند که اگر دولت آسیب دیده تشخیص دهد که موقعیت فاجعه فراتر از ظرفیت های ملی اش رفته است، باید کمک بین المللی یا منطقه ای را برای مورد توجه قرار دادن نیازهای اشخاص آسیب دیده جستجو کند.

➤ دستورالعمل های استفاده از دارایی های دفاعی غیرنظامی و نظامی خارجی در امداد بلایا (Oslo)^{۲۱۵} نیز بیان می‌کند اگر کمک بین المللی ضروری باشد، باید درخواست شود یا درمورد آن از سوی دولت آسیب دیده توافق صورت گیرد.

^{۲۱۱} Failed States.

^{۲۱۲} IFRC Guidelines.

^{۲۱۳} General Comment No. 12 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: The right to adequate food.

^{۲۱۴} ۲۰۱۶- International first aid and resuscitation guidelines.

^{۲۱۵} OCHA, Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief ("Oslo Guidelines").

توسل به حمایت بین المللی در جایی که منابع دولت آسیب دیده برای دستیابی به نیازهای حمایت، غیر کافی هستند می‌تواند یک عنصر ضروری در اجرای تعهدات بین المللی دولت در مقابل اشخاص، باشد. در این رابطه، ارجاعات خاصی در مورد حمایت از حقوق در شرایط وقوع بلایا در منشور آفریقایی حقوق و رفاه کودک^{۲۱۶} و کنوانسیون حقوق اشخاص دارای معلولیت انجام شده است.

کمیسیون معتقد است که وظیفه جستجوی کمک مناسب تر از وظیفه درخواست کمک در مفاد ماده ۱۱ است. کمیسیون این قالب را از وظیفه مذکور در قطعنامه کمک بشردوستانه که توسط موسسه حقوق بین الملل^{۲۱۷} ایجاد شده می‌گیرد: «هر زمان که دولت برای فراهم نمودن کمک بشردوستانه به قربانیانی که تحت صلاحیت یا کنترل عملی آن قرار گرفته اند، ناتوان باشد، باید از اجزای سازمان های بین المللی یا دولتهای ثالث جستجوی کمک کند»

در واقع، مشخص شدن وظیفه دولت در جستجوی کمک خارجی بدون ایجاد وظیفه همکاری برای جامعه بین المللی دشوار است و این دو امر لازم و ملزوم یکدیگر هستند.

تعهد به عدم اعراض خودسرانه رضایت:

در تلاش برای توسعه تدریجی، طرح کمیسیون حقوق بین الملل، بیان می‌کند که از رضایت به کمک خارجی نباید خودسرانه اعراض شود و دولت باید تصمیم خود در مورد پیشنهاد کمک را در هر زمان که ممکن است اتخاذ نماید.

این امر عموماً پذیرفته شده است که دولتها در صورتی که در ارائه واکنش کافی و موثر به سیلاب بر مبنای منابعشان توانا هستند، یا زمانی که کمک مناسب و کافی را از مکان دیگری پذیرفته اند، دارای دلایل معتبری برای عدم پذیرش امداد بین المللی هستند. اما خارج از این شرایط، به عبارت دیگر زمانی که پیشنهاد براساس اصول انسانیت، بی طرفی و عدالت مطرح شده و منابع جایگزینی برای کمک در دسترس نیست، تصمیم به خودداری از رضایت، خودسرانه است.

این امر که حق دولت آسیب دیده برای رد پیشنهاد نامحدود نیست، یک ماهیت دوگانه از حاکمیت را که دربرگیرنده حقوق و تعهدات است منعکس می‌کند. این رویکرد در بند ۱ ماده ۱۰ منعکس شده که تاکید می‌کند دولت آسیب دیده وظیفه تضمین حمایت از اشخاص و فراهم نمودن کمک امدادی را در سرزمین یا سرزمین تحت صلاحیت یا کنترلش را دارد.

کمیسیون معتقد است که وظیفه دولت آسیب دیده به تضمین حمایت و کمک به آنهایی که درون سرزمین یا سرزمین تحت کنترل و صلاحیتش هستند، در رخداد بلایای طبیعی با هدف حفظ حیات و کرامت اشخاص آسیب دیده توسط بلایا و تضمین دستیابی اشخاص نیازمند به کمک بشردوستانه انجام می‌شود. این وظیفه برای حفاظت از حق حیات آنهایی که درون سرزمین دولت آسیب دیده یا سرزمین تحت کنترل یا صلاحیتش هستند، بنیادین است بنابراین رد پیشنهاد کمک، می‌تواند تحت شرایط خاصی دربرگیرنده نقض حق حیات باشد.

مجمع عمومی در قطعنامه ۴۳/۱۳۱ و ۴۵/۱۰۰ تاکید می‌کند: رهایی قربانیان بلایای طبیعی و موقعیت های اضطراری، بدون کمک بشردوستانه تهدیدی را نسبت به حیات انسانی و توهین به کرامت انسانی شکل می‌دهد^{۲۱۸}.

^{۲۱۶} . African Charter on the Rights and Welfare of the Child-1990

^{۲۱۷} . Resolution on humanitarian assistance-Institute of International Law

^{۲۱۸} . General Assembly resolution 43/131, preamble paragraph 8; and General Assembly resolution 45/100, preamble paragraph 6.

گزارش ملی سیلاب‌ها

قطعه‌نامه ۲۰۰۳ انستیتوی حقوق بین‌الملل در مورد کمک بشردوستانه مقرر می‌کند که دولت‌های آسیب‌دیده متعهد هستند که خودسرانه و غیرقابل توجیه، پیشنهاد با حسن نیت که انحصاراً قصد دارد کمک بشردوستانه را فراهم کند رد نکنند یا از دستیابی قربانیان به آن کمک‌ها خودداری نکنند. به‌ویژه آن‌ها نمی‌توانند در صورتی که احتمال به خطر افتادن حقوق بنیادین بشر قربانیان وجود دارد، پیشنهاد را رد کنند.

کمیسیون معتقد است که دریغ نمودن رضایت به کمک خارجی در صورتی که دولت قادر به تدارک یا متمایل به فراهم نمودن پاسخ کافی و موثر بر مبنای منابع خودش باشد، خود سرانه نیست. ثانیاً دریغ نمودن رضایت به کمک از یک منبع خارجی در صورتی که دولت آسیب‌دیده کمک مناسب و کافی را از جای دیگر پذیرفته باشد، خود سرانه نمی‌باشد. ثالثاً خودداری از رضایت در صورتی که پیشنهاد مرتبط براساس مواد پیش نویس حاضر نباشد، خود سرانه نخواهد بود. در حالی که در صورتی که پیشنهاد کمک براساس مواد طرح، ایجاد شده و منابع جایگزین کمک موجود نباشد، یک استنتاج قوی موجود است که دریغ کردن رضایت، خودسرانه می‌باشد. در مورد این تعهد باید یادآوری شود که رضایت بیان تمایل حاکمیت دولت آسیب‌دیده به اجازه برای اقدامات دولتهای غیر آسیب‌دیده یا سایر بازیگران مربوطه درون سرزمین است که در برگیرنده حق دولت آسیب‌دیده به رد چنین کمک امدادی ای نیز می‌باشد. با وجود این، رضایت زمانی که مقامات مربوطه از ارائه کمک بشردوستانه در شرایط وقوع سیلریال برای برآورده نمودن نیازهای اشخاص با احترام کامل به حقوقشان ناتوان هستند یا اراده ای بر انجام امر ندارند، نامحدود نیست و به همین علت است که مخبر ویژه پس از یادآوری اهمیت رضایت برای حفظ حاکمیت دولت، مقرر محدود کننده قاعده عمومی رضایت را در زمانی که دولت سرزمینی ناتوان است یا اراده ای بر حمایت از قربانیان بلایا یا به و کمک به آنها، ندارد مورد شناسایی قرار می‌دهد و این قاعده به این صورت بیان می‌شود که از رضایت به کمک خارجی نباید خودسرانه اعراض شود.

تسهیل شرایط:

دولت آسیب‌دیده در صورت وقوع سیل، باید اقدامات ضروری (درون قانون ملی اش) را برای تسهیل ارائه سریع و موثر کمک خارجی فراهم کند، این موارد شامل اقدامات قانون گذاری، اجرایی یا اداری می‌باشد. کمیسیون در این راستا دولت‌ها را تشویق می‌کند که به صورت موقت اجازه دهند که آن از دسته از قوانین ملی که ممکن است به صورت غیر ضروری مانع کمک در رخداد بلایا باشند، اعمال نشوند.

همچنین، دولت آسیب‌دیده باید اقدامات مناسب برای تضمین حمایت از کارکنان امدادی و تجهیزات و کالاهای موجود در سرزمین یا سرزمین تحت کنترل یا صلاحیت خود را برای هدف ارائه کمک خارجی اتخاذ کند.

هدف این مقرر دو قسم است: از یکسو، وظایف حاکمیتی، وظيفه حمایت از بازیگران کمک کننده بین‌المللی را بر عهده دولت آسیب‌دیده قرار می‌دهد. از سوی دیگر، یک حمایت غیر مستقیم از جمعیت آسیب‌دیده است که از طریق تسهیل جریان کمک بین‌المللی صورت می‌گیرد.

طرح کمیسیون تعهدی را برای دولت آسیب‌دیده به اتخاذ اقدامات مناسب با هدف ذکر شده ایجاد می‌کند و این اقدامات می‌توانند اشکال متفاوتی از رفتار دولت باشند. الزام ابتدایی برای دولت آسیب‌دیده این است که از تأثیرات ناخوشایند اقدامات ارگان‌های خود

گزارش ملی سیلاب ها

بر فعالیتهای امدادی پیشگیری کند. در این مورد، وظیفه تحمیل شده بر دولت آسیب دیده این است که از طریق اقدامات انجام شده توسط ارگان ها مسبب صدمه به کارکنان، ابزار و کالاهای مرتبط با کمک خارجی نشود.

علاوه بر این، دولت آسیب دیده می تواند شرایطی را برای تهیه کمک خارجی قرار دهد. چنین شرایطی باید مطابق با مواد طرح، قواعد قابل اعمال حقوق بین الملل و قانون ملی دولت آسیب دیده باشد، همچنین شرایط باید نیازهای اشخاص آسیب دیده توسط بلایا و کیفیت کمک را مورد توجه قرار دهد. وقتی شرایط شکل می گیرد، دولت آسیب دیده باید قلمرو و نوع کمکی که دنبال می کند را نشان دهد.

در واقع، دولت آسیب دیده و بازیگران کمک کننده هر دو ملزمند از قواعد قابل اعمال قانون ملی دولت آسیب دیده توسط سیل، تبعیت کنند. دولت آسیب دیده تنها می تواند شرایطی را که براساس چنین قوانینی است تحمیل کند و عامل کمک کننده باید با چنین قوانینی در تمام اوقات در طول زمان کمک سازگار شود.

۲-۲۳-۱۰- نقش سازکارهای فضایی در شرایط وقوع بلایای طبیعی و قاعده مندی استفاده از آنها در چارچوب اسناد فضای ماوراء جو

فناوری های فضایی به طور قابل توجهی ظرفیت جهانی مواجهه و پاسخ به بلایای طبیعی را افزایش داده اند. منفعت اساسی استفاده از ابزارهای فضایی برای اهداف مدیریت بحران، در حقیقت بر این واقعیت تکیه دارد که آنها می توانند نقش اساسی ای را در تمام مراحل مختلف چرخه مدیریت بحران شامل پیشگیری، کاهش، آمادگی، واکنش، جبران خسارت، بازسازی و ترمیم، ایفا نمایند. در حال حاضر، ماهواره های سنجنش از دور^{۲۱۹} و هواشناسی، نه تنها شناسایی پدیده طبیعی بلکه سازمان دهی یک پاسخ مناسب و مؤثر به بلایای طبیعی را ممکن کرده اند.

در ارتباط با قاعده مند کردن استفاده از فناوری های فضایی، هیچ یک از ۵ معاهده حقوق فضا در برگیرنده مقرر مشخصی در مورد محیط زیست یا مدیریت بحران نمی باشد. دلیل این فقدان اساسا در دو مورد خلاصه می شود:

۱. درجه توسعه فناوری های فضایی در زمانی که معاهدات فضایی مورد مذاکره قرار گرفته بودند: در آن زمان این سازوکارها در مرحله ابتدایی قرار داشتند و پیش بینی توسعه و کاربرد عملی آنها نظیر استفاده برای اهداف مدیریت بحران، امکان پذیر نبود. این امر چرایی عدم ذکر مقرر ای در مورد کاربرد ابزارهای فضایی برای فعالیت های مدیریت بحران را نشان می دهد.

۲. زمانی که معاهدات فضایی به ویژه معاهده فضای ماوراء جو تحت مذاکره قرار داشتند، تنها هدف اساسی این بود که از تبدیل شدن فضا به محلی برای اختلاف و درگیری دو قدرت فضایی (ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی) جلوگیری شود. در واقع هدف این بود که بهره برداری و استفاده از فضای ماوراء جو به طریق صلح آمیز و از طریق همکاری تضمین شود.

با این حال، علیرغم اینکه معاهدات دربرگیرنده هیچ مقرر مشخصی برای ارجاع به مسائل مدیریت بحران نیستند، مواد مشخصی می توانند مستقیما یا غیر مستقیم برای حمایت و اجرای استفاده از فناوری های فضایی برای اهداف مدیریت بحران مورد استفاده واقع

^{۲۱۹}. Remote sensing satellites

گزارش ملی سیلاب‌ها

شوند، بنابراین در این راستا بررسی معاهده اصول حاکم بر فعالیت های کشورها در کاوش در فضای ماوراء جو و استفاده از آن، از جمله ماه و سایر اجرام سماوی^{۲۲۰}، مصوب ۱۹۶۷ (معاهده فضای ماوراء جو) حائز اهمیت می‌باشد.

در واقع مفاد این معاهده نقش اساسی ای را برای اثبات استفاده از فناوری های فضایی برای فعالیتهای مدیریت پیش و پس بحران ایفا می‌کند.

ماده ۱ مقرر می‌کند که: «کاوش در فضای ماوراء جو و استفاده از آن، صرف نظر از درجه توسعه اقتصادی یا علمی شان، باید به سود و نفع همه کشورها و قلمروی کل بشر باشد.^{۲۲۱}»

براساس این ماده، هدف اساسی فعالیت های فضایی این است که تأثیرات مثبتی را برای همه دولت‌ها ایجاد کند. در نتیجه قدرت های فضایی نوعی تعهد برای استفاده از فعالیتهای فضایی خود به عنوان ابزاری برای کمک و حمایت از کشورهای کمتر توسعه یافته دارند.

با وجود این همچنان، این مسئله مطرح است که چگونه انجام فعالیت های فضایی به نفع همگان امکان پذیر خواهد بود؟ در این رابطه، استفاده از فناوری های فضایی برای اهداف مدیریت بحران راهی برای پاسخ به این سوال است. استفاده از اطلاعات ماهواره ای برای عملیات پیش و پس بحران یک روش عملی برای اجرای فعالیت های فضای ماوراء جو به نفع همگان است. تصاویر و داده های ماهواره ای نقش اساسی ای در حفظ حیات انسانها و هماهنگی بهتر عملیات اضطراری و نجات در شرایط رخداد بلایای طبیعی ایفا می‌کنند.

علاوه بر این، اصل دیگری که ماده ۱ به آن اشاره می‌کند، استفاده آزاد از فضای ماوراء جو می‌باشد. بند ۲ ماده یک بیان می‌کند که «فضای ماوراء جو از جمله ماه و سایر اجرام سماوی باید برای کاوش در فضای ماوراء جو و استفاده از آن برای همه کشورها بدون هیچ گونه تبعیض بر مبنای برابری و مطابق حقوق بین الملل آزاد باشد.» این قسمت از ماده نیز می‌تواند به عنوان یک مبنای حقوقی برای قراردادن ماهواره های مخابراتی^{۲۲۲} و سنجش از دور در مدار تفسیر شود که موفقیت آنها در فعالیتهای مدیریت بحران به ویژه سیلاب بسیار حائز اهمیت است.

در کنار دو اصل مذکور در ماده ۱، نقش اساسی معاهده فضای ماوراء جو نسبت به مدیریت بحران بر این واقعیت اتکا دارد که به صورت گسترده ای همکاری بین المللی در کاوش و استفاده از فضای ماوراء جو را تشویق می‌کند.

فعالیت های مدیریت بحران دربرگیرنده تمامی جنبه های برنامه ریزی و پاسخ به بلایای طبیعی شامل اقدامات پیش و پس از آن می‌باشند. اجرای این اقدامات باید در وضعیت اضطراری ای نظیر وقوع سیل که شرایط عملکرد عادی متوقف و بسیاری از عناصر به صورت ناگهانی دچار خطا می‌شوند، صورت گیرد. در نتیجه درجه بالای هماهنگی، به منظور تضمین موفقیت فعالیت های مشابه امری ضروری خواهد بود. در حقیقت، تنها زمانی که تمام سیستم های اضطراری در یک رویه هماهنگ عمل کنند، تضمین تحقق هدفی که عملیات مدیریت بحران برای آن برنامه ریزی می‌شود (که عبارت است از کاهش تأثیرات و پیامدهای سیل و کاهش تلفات انسانی) ممکن خواهد بود.

1. Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty)-1967

^{۲۲۱} . Article 1 of Outer Space Treaty
^{۲۲۲} Telecommunication satellites.

همان طور که، اصل همکاری بین المللی به عنوان یک اصل کلی حقوقی در بند ۳ ماده ۱ منشور ملل متحد^{۲۲۳} (در بیان مقاصد سازمان ملل متحد) ذکر شده است، یکی از حوزه هایی که هماهنگی و همکاری بین المللی میان کشورها مورد توجه و رعایت واقع شده است، حوزه فعالیت های فضایی است. موضوع همکاری بین المللی در اسناد حقوق فضا قابل مشاهده است، بند ۳ ماده ۱ معاهده فضای ماوراء جو الزام به همکاری در زمان کاوش و استفاده از فضای ماوراء جو را مقرر می کند. این امر یک انگیزه قوی را برای دولتها به منظور هماهنگی و تشویق مشارکت گسترده در استفاده از تکنولوژی های فضایی ایجاد می کند. در نتیجه در مورد مدیریت بحران، این تعهد به همکاری یک انگیزه قابل توجهی را برای استفاده از فناوری های فضایی برای عملیات پیش و پس از بحران فراهم کرده است. این اصل در مواد متعددی از معاهده فضای ماوراء جو شامل ماده ۱۱، ۹، ۳ تصریح شده است. ماده ۹، بیان می کند که دولتهای عضو باید از طریق اصل همکاری و کمک مشترک در طول کاوش و استفاده از فضای ماوراء جو هدایت شوند^{۲۲۴}، این ماده می تواند در جهت فراهم کردن یک انگیزه به استفاده از فناوری های فضایی به نفع همگان، برای مثال اهداف مدیریت بحران تفسیر شود.

ماده ۱۱ نیز مقرر می کند که به منظور ارتقای همکاری بین المللی در کاوش و استفاده صلح آمیز از فضای ماوراء جو، دولتهای عضو معاهده فضای ماوراء جو متعهد هستند که نتایج فعالیت های فضایی خود را به اشتراک بگذارند^{۲۲۵}. این مقرر یک تاثیر مثبت و مستقیم بر یکی از مسائل حساس مرتبط با استفاده از فناوری های فضایی برای اهداف مدیریت بحران دارد که عبارت است از اشتراک داده های سنجش از دور و تصاویر ماهواره ای.

علاوه بر این، اصل همکاری در متن موافقت نامه نجات^{۲۲۶}، کنوانسیون مسئولیت^{۲۲۷}، بند ۲ ماده ۴ موافقت نامه ماه^{۲۲۸}، نیز به تقریر آمده است.

باتوجه به موارد گفته شده، می توان دریافت که علیرغم عدم وجود مقرره مشخص در اسناد حقوق فضا در مورد استفاده از فناوری های فضایی برای اهداف مدیریت بحران، می توان با استناد به برخی از مواد و اصول حقوق فضا، استفاده از این مکانیزم ها را در مراحل مختلف مدیریت بحران توجیه و قاعده مند نمود.

با گذر از مقررات معاهدات حقوق فضا که می توانند بر استفاده از کاربردهای فضایی در مدیریت سیلاب موثر باشند، باید این نکته را مورد توجه قرار داد که، اهمیت اعمال فناوری های فضایی در مدیریت بحران توسط تعداد افزایش آور ابتکارات بین المللی که هدف بهبود کیفیت عملیات اضطراری و کاهش تاثیر بلایا را از طریق هماهنگی بهتر در استفاده از این کاربردها دارند، اثبات شده است. در ادامه به بررسی این موارد و سازکارهای فضایی موثر در مدیریت بحران، خواهیم پرداخت:

^{۲۲۳}Article 1(3)United Nations charter.

^{۲۲۴}Article IX of Outer Space Treaty

^{۲۲۵}Article XI of Outer Space Treaty

^{۲۲۶}Agreement on the Rescue of Astronauts, the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space-1968

^{۲۲۷}Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects-1972

^{۲۲۸}Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies-1979

۲-۲۳-۱۱- کاربرد تصاویر ماهواره ای در بلایای طبیعی:

ماهواره های فضایی، تحت تاثیر بلایای طبیعی مانند سیلاب قرار نمی‌گیرند و پس از بلایا، ارتباطات ارزشمندی را فراهم می‌کنند. این ماهواره ها، امکان ارتباط برقرار کردن از طریق صوت و داده را از طریق شبکه های ارتباطات ماهواره ای با جهان خارج فراهم می‌کنند. آنها می‌توانند ارتباطات اضطراری را برای حکومت، سازمانهای غیردولتی و بخش خصوصی را فراهم می‌کنند.

در واقع، سیستم های مرتبط با تصویربرداری ماهواره ای موجود قادر به جمع آوری داده های مرتبط با طیف گسترده ای از بلایای طبیعی مانند سیلاب ها هستند. داده های ناشات گرفته از این سیستم ها می‌توانند در تمام مراحل چرخه بلایا شامل پیش بینی بلند مدت، هشدار اولیه، واکنش در مرحله بحران و ترمیم پس از بحران ارائه شوند. پیش بینی بلند مدت دربرگیرنده نظارت و تحلیل شرایط متغیر زمین و اتمسفر به منظور پیش بینی وقوع بلایای طبیعی و همچنین تحلیل داده های فضایی بلایای پیشین به منظور تقویت مدل های پیش بینی است. ماهواره های سنجنش از دور اجازه می‌دهد که تصویربرداری سریع از حوزه های درگیر، انتقال داده ها برای نظارت بلایای طبیعی و کاهش پیامدهای آنان و ارزیابی مناسب خسارات صورت گیرد.

با رشد برنامه های مرتبط با تصاویر ماهواره ای، سیستم های اطلاعات جغرافیایی (GIS)^{۲۲۹}، برای اهداف مدیریت بحران به شکل افزایش آوری اهمیت یافتند. آنها به عنوان ابزاری برای برنامه ریزی مسیرهای تخلیه، طراحی مراکزی به منظور عملیات اضطراری و ادغام داده های ماهواره ای با سایر اطلاعات مرتبط در طراحی سیستم های هشدار دهنده بلایا استفاده می‌شود. در مرحله ترمیم بلایای طبیعی نیز، GIS، برای سازماندهی اطلاعات مربوط به خسارات و اطلاعات آماری پس از بلایا و ارزیابی مکان های نیازمند بازسازی مورد استفاده قرار می‌گیرد.

همچنین تصاویر ماهواره ای می‌توانند برای نقشه برداری از موقعیت جدید و به روز رسانی داده ها برای بازسازی مناطق مورد استفاده قرار گیرد و می‌تواند به پیشگیری وقوع مجدد سیل کمک کند. آنها باید عموماً با سایر انواع داده ها ناشی از نقشه برداری، شبکه های اندازه گیری که برای مطالعه بلایا مفید هستند، ترکیب شوند.

علاوه بر این، سیستم های فضایی از طریق تصاویر مرتبط با وسعت و موقعیت خسارت قادر به فراهم نمودن عاملان مدیریت بحران در سطح زمین هستند، برای مثال شناخت مکان و شدت سیلاب ها اولویت بندی منابع را ممکن می‌سازد.

سنجنش از دور توسط ماهواره های تصویربرداری از زمین (EO)^{۲۳۰}، به طور در حال افزایشی به عنوان یک ابزار اساسی برای بدست آوردن فهم بهتر از پدیده های طبیعی که همیشه در حال تغییر هستند، شناسایی شده است. و یک پاسخ مؤثرتری را به بلایا فراهم می‌کند و به ما اجازه می‌دهد که بهتر با مشکلات محیط زیستی مقابله کنیم.

کاربردهای فضایی مرتبط با تصویربرداری از زمین می‌توانند نقش اساسی ای را از طریق ارائه اطلاعات مناسب و به موقع برای تصمیم گیرندگان، در حمایت از کاهش خطر سیلاب، واکنش و ترمیم ایفا کنند و به تصمیم گیری آگاهانه در مورد خطر کمک کنند. کشورهای در حال توسعه نیازمند رویکرد های موثر و مقرون به صرفه برای آمادگی و واکنش و ترمیم بلایا هستند و راه حل های فضایی این چالش ها را از طریق استفاده از توانایی های ویژه ماهواره ها برای تصویربرداری از زمین، مورد توجه قرار می‌دهند.

^{۲۲۹} Geographic Information System.^{۲۳۰} Earth Observation.

ماهواره‌ها، تصاویر و داده‌ها از زمین، اقیانوس‌ها و اتمسفر را برای برنامه ریزی، مشاهده و پاسخ و واکنش به سیل فراهم می‌کنند. تصویربرداری از زمین به طور گسترده‌ای برای مشاهده، نظارت و نقشه برداری از محیط زیست طبیعی و فعالیت انسانی در مقیاس های جهانی، محلی و ملی استفاده می‌شود.

تصویر برداری از زمین، دارای منافعی است که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

✓ **تصویربرداری از زمین دقت و صحت پیش بینی بلایا را ارتقا می‌دهد:** بسیاری از کشورهای درحال توسعه فاقد زیرساختی برای جمع آوری و پردازش داده‌های مورد نیاز برای پیش بینی زمان و مکان بلایای طبیعی که ممکن است رخ دهند و پیامدهای آنها، هستند. EO می‌تواند برای شناسایی و تصویربرداری از خطرات در طول زمان به منظور قادر ساختن و ارتقای تحلیل های ریسک خطر، مورد استفاده قرار گیرد. EO، یک تصویربرداری جغرافیایی دقیق و گسترده را که می‌تواند به طور منظم به روز شود، ارائه می‌کند. و زمانی که با داده های زمینی مانند ایستگاه های آب و هوایی و مدل های پیش بینی هواشناسی ترکیب می‌شود، تصویر برداری از زمین، دقت پیش بینی بلایا به ویژه رویدادهای مرتبط با آب و هوا مانند سیل را بهبود می‌بخشد. سیلاب ها جز بلایای سریع محسوب می‌شوند که EO، از طریق تقویت دقت پیش بینی آن از نظر موقعیت، زمان و شدت، به کاهش پیامدهای این بلایای طبیعی کمک می‌کند. در واقع، پیش بینی دقیق، فعال سازی به موقع برنامه های اضطراری شامل دفاع در برابر سیل و تخلیه که سبب کاهش تعداد مرگ و میر و زیان های اقتصادی است را اجازه می‌دهد.

✓ **تصویربرداری از زمین برنامه ریزی های حکومتی و اولویت بندی واکنش به بلایا را ارتقا می‌دهد:** در کشورهای درحال توسعه، اطلاعات، میدان دید و ارتباطات محدودی درمورد جنبش های جمعیتی پسابحران و آسیب های زیربنایی وجود دارد. این موضوع منجر به مشکلاتی در هماهنگی پاسخ میان چندین نهاد حکومتی، سازمان های غیردولتی و بخش خصوصی می‌شود.

در یک زمان واقعی، نظارت بر بلایا از طریق EO، برنامه ریزی و اولویت بندی واکنش و پاسخ به بلایا را از سوی حکومت، سازمانهای غیردولتی و بخش خصوصی بهبود می‌بخشد. این راه حلها می‌تواند نشان دادن و به اشتراک گذاری اطلاعات نظارت بر بلایا را به سرعت فراهم کند؛ بنابراین تصمیم گیرندگان می‌توانند تصمیمات هوشمندانه تری برای کاهش تعداد مرگ و میر، زیان های اقتصادی و... بگیرند.

✓ **تصویر برداری از زمین و ارتباطات ماهواره ای می‌تواند دقت و هماهنگی واکنش را ارتقا دهد:** در زمان وقوع یک سیلاب، مراکز پاسخگویی محلی بحران می‌توانند شبکه های ماهواره ای را برای آگاهی و اطمینان کافی از موقعیت رویداد به کارگیرند. این مراکز قادر خواهند شد که تصاویر و فیلمهای مرتبط با مکان بلایای طبیعی را از طریق داده های EO، دریافت کنند. همچنین، زمانی که با نقشه برداری و سیستم اطلاعات جغرافیایی، ترکیب می‌شود، EO، تصاویر هوشمند و به روزی را برای واکنش دهندگان و مقامات خصوصی ارائه می‌کند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

منافع حاصل از دارایی‌های فضایی به ویژه EO، به این معنا است که آنها دارای نقاط قوت نسبت به روشهای جایگزین جمع‌آوری داده مانند هواپیماها، هواپیماهای بدون سرنشین و تیم‌های زمینی هستند و آنها عبارتند از:

- جمع‌آوری داده‌ها در تناوب منظم
- جمع‌آوری داده‌ها در مناطق بزرگ و دور افتاده و غیرقابل دسترسی
- چرخش سریع داده‌ها
- میانگین پایین تر هزینه‌های مرتبط با پردازش داده‌ها (از طریق فرایند خودکار)
- ثبات داده‌هایی که در زمان‌های مختلف جمع‌آوری شدند
- عینی بودن و فقدان خطای انسانی در جمع‌آوری داده‌ها
- بالقوه بودن برای استفاده‌ی مجدد برای سایر کارکردها
- دستیابی به ارتباطاتی که متاثر از بلایا نیستند

برای بررسی نقش تصاویر ماهواره‌ای در مدیریت بحران، باید قطعنامهٔ سنجش‌ازدور ۴۱/۶۵ مجمع عمومی در سال ۱۹۸۶ در مورد اصول سازمان ملل متحدراجع به سنجش از دور زمین از فضا^{۲۳۱} را که یک وظیفهٔ بنیادین بشر دوستانه برای کمک در شرایط اضطراری را بیان می‌کند مورد توجه قرار داد:

در اصل دهم این سند بیان شده است، سنجش از دور باید حمایت از محیط زیست طبیعی زمین را ارتقا دهد. برای تحقق این هدف، دولت‌های مشارکت‌کننده در فعالیت‌های سنجش از دور که در اثنای آن اطلاعاتی به دست می‌آورند که امکان اجتناب از پدیده‌های آسیب‌رسان به محیط زیست زمین را فراهم می‌سازد، باید این اطلاعات را در اختیار کشورهای مربوطه قرار می‌دهند^{۲۳۲}. و اصل یازدهم نیز مقرر می‌کند که سنجش از دور باید حمایت از بشریت در برابر بلایای طبیعی را ارتقا دهد. برای تحقق این هدف، دولت‌های مشارکت‌کننده در فعالیت‌های سنجش از دور که داده‌های پردازش شده و اطلاعات تحلیل شده‌ای را به دست می‌آورند که ممکن است مفید استفادهٔ کشورهای آسیب‌دیده توسط بلایای طبیعی یا کشورهایی که احتمال دارد توسط بلایای قریب الوقوع آسیب ببینند، قرار گیرد، موظفند در اسرع وقت این داده‌ها و اطلاعات را در اختیار کشورهای مربوطه قرار دهند^{۲۳۳}. در این اصل هیچ اشاره‌ای به شرایط افشای این اطلاعات نشده است، اما از آنجاکه این اطلاعات در مورد حمایت از محیط‌زیست هستند و مرتبط به میراث عمومی می‌باشند، منطقی به نظر می‌رسد که اطلاعات به‌صورت رایگان منتقل شوند.

این اصل، به صورت واضح یک تعهدی را برای به اشتراک‌گذاری داده‌ها و اطلاعات، برعهدهٔ قدرتهای فضایی قرار می‌دهد. اگرچه اصول ملل متحد راجع به سنجش از دور در قالب یک سند معاهداتی، الزام‌آور نگردیده است و اشتراک داده‌ها به صورت اقدام داوطلبانه انجام می‌شود، اما با توجه به توافق جمعی حاصله در زمان تصویب آنها، بیشتر صاحب‌نظران برآنند که این اصول متضمن حقوق بین‌المللی عرفی هستند.

^{۲۳۱} . Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space-1986

^{۲۳۲} . Principle X of Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space-1986

^{۲۳۳} . Principle XI of Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space-1986

۲-۲۳-۱۲- برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری^{۲۳۴}:

سومین کنفرانس ملل متحد در مورد کاوش و استفاده‌های صلح آمیز از فضای ماوراء جو در ۱۹۹۹، با هدف افزایش بعدی منافعی که می‌تواند از فناوری‌های فضایی و کاربردهایش ناشی می‌شود برگزار شد. به دنبال آن، مجمع عمومی ملل متحد، کمیته استفاده صلح آمیز از فضای ماوراء جو^{۲۳۵} را موظف نمود که در مورد امکان ایجاد یک نهاد بین‌المللی برای فراهم نمودن همکاری و ابزارهای بهینه سازی خدمات فضا پایه برای استفاده در مدیریت بحران، به مطالعه بپردازد. نهایتاً از طریق قطعنامه ۶۱/۱۱۰^{۲۳۶}، مجمع عمومی تصمیم به ایجاد برنامه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری (UN-SPIDER) نمود.

این برنامه به موجب قطعنامه ۶۱/۱۱۰ مجمع عمومی در دسامبر سال ۲۰۰۶، به منظور فراهم نمودن دستیابی جهانی به تمام انواع اطلاعات فضایی و خدمات مرتبط با کاهش خطر بلایا، ایجاد شد. در واقع هدف این بود که اطمینان حاصل شود که کشورها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای استفاده از همه انواع اطلاعات فضایی برای پشتیبانی از چرخه کامل مدیریت بحران دسترسی لازم را دارند و در این زمینه ظرفیت‌سازی می‌کنند.

این برنامه در سال ۲۰۰۶ تحت نظر دفتر امور فضای ماورای جو سازمان ملل متحد آغاز به کار کرده و مسئولیت ارائه راهکارهای لازم برای رفع محدودیت کشورهای در حال توسعه در دستیابی به فناوری‌های ویژه لازم در مدیریت بلایایی نظیر سیل و کاهش خطرات ناشی از آن‌ها را بر عهده دارد. واقعیت این است که این برنامه، راه حل‌هایی را برای مورد توجه قرار دادن دستیابی محدود کشورهای در حال توسعه به فناوری‌های تخصصی که می‌تواند در مدیریت بحران و کاهش خطرات بلایا موثر باشد، توسعه داد.

استفاده از سنجش از دور، مخابرات ماهواره‌ای و سامانه‌های ماهواره‌ای ناوبری در مدیریت خطرات ناشی از بلایا و واکنش‌های اضطراری نقش به سزایی دارند. از این رو، UN-SPIDER وظیفه دارد به کشورهای در حال توسعه در استفاده از انواع اطلاعات فضایی در مراحل مختلف چرخه مدیریت بحران از جمله پیشگیری، آمادگی، هشدار اولیه، واکنش و بازسازی کمک نماید. این برنامه براساس این تئوری که کشورهای در حال توسعه منابع کمتری را در اختیار دارند، به دنبال در دسترس نمودن فناوری ماهواره ای برای کشورهای در حال توسعه به منظور آمادگی در برابر بلایا، پیشگیری و کمک پسا بحران است.

هنگامی که یک بلای طبیعی همانند سیل، رخ می‌دهد، یک تماس با UN-SPIDAER، به ارتباط آن با کشورهایی که می‌توانند کمک ارائه کنند منجر می‌شود. این تماس باعث فعال شدن منشور بین‌المللی فضا و بلایای بزرگ، کنوانسیون تاملپره و برنامه‌های امداد ملل متحد که نجات، غذا و سایر کمک‌ها را ارائه می‌کند، می‌شود.

این برنامه یک پرتال دانشی ایجاد کرده که برای فعالیت‌های مرتبط با بلایای آن، مرکزی و اساسی است. پرتال یک موتور جستجوی کامپیوتری است که می‌تواند در اینترنت قابل دسترسی باشد. در این موتور جستجو، هر کس می‌تواند به کمک بلایا دسترسی یابد و اطلاعات ثبت شده و شرح تجربه‌های مرتبط با بلایا را بخواند. وب سایت می‌تواند در بسیاری از زبان‌ها قابل دسترسی باشد. اطلاعات مرتبط براساس دسته بندی بلایا تقسیم شدند (سیل، زلزله و...). این موتور جستجو از اطلاعات فضاپایه فراتر می‌رود و سایر انواع اطلاعات کمک کننده را نیز دربرمیگیرد.

^{۲۳۴} United Nations Platform for Disaster Management and Emergency Response (UN-SPIDER).

^{۲۳۵} United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (COPUOS).

^{۲۳۶} General Assembly Resolution 61/110.

گزارش ملی سیلاب‌ها

یکی از اهداف این برنامه، بهبود فعالیت‌های لازم برای کاهش خطرات و پشتیبانی از عملیات واکنش اضطراری از طریق تبادل دانش و تقویت سازمان‌ها در استفاده از فناوری‌های فضایی است. همچنین وظیفه تسهیل همکاری‌های بین تأمین‌کنندگان داده‌ها و اطلاعات ماهواره‌ای با گروه‌های مختلف کاربران این داده‌ها را بر عهده دارد. در این راستا، حمایت کشورهای عضو در برنامه کاربردهای فضایی در پیشبرد اهداف این برنامه اهمیت زیادی دارد.

برای دستیابی به این اهداف، UN-SPIDER سه برنامه اصلی را در پیش دارد:

- ❖ برنامه نخست، ایجاد دروازه‌ای برای ورود به حیطه فناوری فضایی در زمینه بلایا است که از طریق جمع‌آوری و دسترسی به اطلاعات، افزایش آگاهی‌های عمومی و بررسی توانمندی‌های کشورهای حوزه فناوری فضایی و بلایا انجام می‌شود.
 - ❖ برنامه دوم، ایجاد یک پل ارتباطی بین سازمان‌های درگیر در حوزه فناوری فضایی و سازمان‌های درگیر در حوزه بلایا می‌باشد که با استفاده از ظرفیت این دو ارگان و ایجاد هم‌افزایی، بیشترین بهره‌مندی به‌منظور مدیریت بلایا انجام پذیرد.
 - ❖ درنهایت برنامه سوم آموزش و ظرفیت‌سازی و ارائه خدمات مشاوره به کشورهای سازمان‌های مختلف است.
- در این حوزه، UN-SPIDER پتانسیل هر کشور را مورد ارزیابی قرار می‌دهد، توصیه‌های خاصی را انجام می‌دهد و دوره‌های آموزشی تخصصی برای کارکنان حکومت، به منظور ارتقای استفاده از اطلاعات فضایی برای چرخه کامل مدیریت بحران سازماندهی می‌کند و همچنین حمایت‌های فنی مشورتی ارائه می‌کند، برای اینکه تضمین نماید، کشورها کمک‌های فنی مشورتی مستمر و سیستماتیک برای استفاده از راه حل‌های فضایی در برنامه‌های مدیریت بحران و اجرای فعالیت‌های مرتبط با اجرای کاهش خطر، دریافت کنند.

از طریق این کنفرانس‌ها، کارگاه‌ها و نشست‌های تخصصی، ذی‌نفعان مرتبط را هم از جوامع فضایی و هم جوامع بحرانی به منظور تقویت تبادل ابتکارات و تجربیاتشان گرد هم می‌آورد و به این ترتیب، این برنامه ظرفیت‌هایی را برای کشورهای در حال توسعه به منظور دستیابی و استفاده از فناوری‌های فضایی، مشترکاً با شبکه همکاران بین‌المللی آنها ایجاد می‌کند.

برنامه‌های اشاره‌شده UN-SPIDER از طریق ۴ دفتر اصلی سازمان ملل متحد در وین به‌عنوان دفتر مرکزی، دفاتر بن‌آلمان و بیجینگ چین به‌عنوان دفاتر رابط و همچنین ۲۰ دفتر حامی منطقه در قاره‌های مختلف انجام می‌شود.

رویه‌ای که توسط این برنامه ایجاد شده است مشخصاً بر همکاری اطلاعاتی کشورها و سازمان‌ها در راستای پیشگیری از وقوع بلایا از جمله سیلاب و مدیریت‌های پسا بحران است. گستردگی این همکاری و تلاش کشورها در فراهم ساختن اطلاعات موردنیاز برای مدیریت بحران در تمام مراحل آن، منجر به تسهیل استفاده همگانی از فناوری و کاربری‌های فضایی می‌شود که تلویحاً نشان‌دهنده وجود نوعی باور عملی و رویه‌ای در عملکرد کشورها به اصل همکاری اطلاعاتی در فعالیت‌های فضایی دارد.

عملی شدن و احترام به اصل همکاری اطلاعاتی در زمینه فعالیت‌های فضایی در خلال این برنامه در راستای منافع جمعی، بدون توجه به کشور یا سازمان استفاده‌کننده از اطلاعات، با هدف توانمندسازی کشورهای در حال توسعه، فارغ از اغراض و صفبندی‌های سیاسی، در راستای حمایت از افراد در شرایط وقوع بلایا و از همه مهم‌تر به‌صورت داوطلبانه انجام می‌شود.

البته باید در نظر داشت این ابتکار سازمان ملل که از طریق دفتر امور فضای ماورای جو این سازمان عملیاتی می‌شود، متمرکز بر فعالیت‌های ناوبری جهانی، مخابرات و سنجش از دور زمین است. لذا زمین و رویدادهای آن را مورد توجه و تمرکز خود قرار می‌دهد و چنانچه پیش‌بینی شود بلایایی از قبیل سیل در حال وقوع است یا اتفاق افتاده است، اطلاعات لازم برای پیشگیری، مقابله و آمادگی در

همهٔ مراحل این رویداد را در اختیار کشور یا نهادهای مربوطه قرار می‌دهد که همه‌ی آن‌ها در نهایت منجر به کاهش خطر وقوع بلایا و مدیریت بلایا می‌شود.

همان‌طور که بیان شد، هدف UN-SPIDER، ارتقای اقدامات مرتبط با کاهش خطر و حمایت از عملیات واکنش اضطراری از طریق به اشتراک گذاری دانش و تقویت نهادها در استفاده از فناوری‌های فضایی است. این طرح همچنین به تسهیل همکاری میان داده‌های ماهواره‌ای و ارائه‌دهندگان اطلاعات و گروه‌های مختلف کاربران چنین داده‌هایی، مانند سیاست‌گذاران، مدیران کاهش خطر و یا پاسخ‌دهندگان اضطراری می‌پردازد.

در واقع هدف این است که اطلاعات مرتبط با خطرات بلایا نظیر سیل یا تأثیرات آنها میان تمامی جمعیت‌های آسیب‌دیده بهتر جریان یابد.

۲-۲۳-۱۳- سامانهٔ ماهواره‌ای ناوبری جهانی^{۲۳۷}:

سیستم‌های ماهواره‌ای تعیین موقعیت و ناوبری جهانی یک فناوری مهم برای تقشه برداری و نظارت دقیق برای انجام ماموریت‌های علمی در حمایت از هشدار خطرات طبیعی مانند سیل و سایر نیازهای اجتماعی به شمار می‌آید. سومین کنفرانس ملل متحد در مورد کاوش و استفاده‌های صلح‌آمیز از فضای ماوراء جو در ۱۹۹۹ منجر به تاسیس کمیتهٔ بین‌المللی سامانهٔ ماهواره‌ای ناوبری جهانی^{۲۳۸} شد. این کمیته یک اجتماعی از تأمین‌کنندگان و کاربران سیستم‌های ماهواره‌ای ناوبری جهانی محسوب می‌شود.

سیستم تعیین موقعیت و ناوبری جهانی متشکل از سیستم‌های ماهواره‌ای متعددی است که می‌توانند منطقه‌ای و یا جهانی باشند، هر یک از این سیستم‌ها برای یک یا چندین کشور بوده و به منظور افزایش دقت در تعیین موقعیت و ناوبری با یکدیگر همکاری می‌کنند. آنها عبارتند از:

۱. سیستم موقعیت‌یابی جهانی (GPS)^{۲۳۹} که متعلق به آمریکا است.
۲. سیستم ماهواره‌ای ناوبری جهانی (GLONASS)^{۲۴۰} که مربوط به کشور روسیه است.
۳. سیستم ماهواره‌ای ناوبری جهانی Galileo که متعلق به اتحادیهٔ اروپا است.
۴. سیستم ماهواره‌ای ناوبری جهانی Beidou که مربوط به کشور چین است.
۵. سامانهٔ ماهواره‌ای QZSS^{۲۴۱} که متعلق به کشور ژاپن است.
۶. سامانهٔ ماهواره‌ای ناوبری منطقه‌ای هندی (IRNSS)^{۲۴۲} که مربوط به کشور هند است.
۷. سیستم تقویت ماهواره‌ای (SBAS)^{۲۴۳} که سیستم ارسال تصحیحات برای دستیابی به دقت بالاتر است.

^{۲۳۷} Global Navigation Satellite System

^{۲۳۸} The International Committee on Global Navigation Satellite Systems (ICG).

^{۲۳۹} Global Positioning System.

^{۲۴۰} Global'naya Navigatsionnaya Sputnikova Sistema.

^{۲۴۱} Quasi-Zenith Satellite System.

^{۲۴۲} Indian Regional Navigation Satellite System.

^{۲۴۳} satellite-based augmentation system.

گزارش ملی سیلاب‌ها

سامانه های ماهواره ای تعیین موقعیت و ناوبری جهانی می‌توانند در بسیاری از جنبه های مقاومت و انعطاف پذیری در برابر سیلاب نقش اساسی ای ایفا نمایند. آنها زیرساخت هایی را برای خدمات موقعیت یابی ملی فراهم می‌کنند و این اقدامات به بسیاری از فعالیت های مدیریت سیلاب اعم از عملیات جستجو و نجات، مکان یابی دارایی ها و کارکنان و مدیریت ویرانی ها و مکان های تخریب شده کمک خواهد کرد. همچنین آنها می‌توانند برای نقشه برداری مجدد در فعالیت های پسابحران و بازسازی موثر می‌باشند.

از دیگر کاربرد های این سامانه ها می‌توان به نقش آنها در پیش بینی های مرتبط با هواشناسی اشاره نمود، در واقع با استفاده از سنسورهای ماهواره ای می‌توان میزان تبخیر آب موجود در جو را که عامل موثر در بارش باران و وقوع سیلاب است، اندازه گیری نمود.

در مرحله امداد بلایا نیز، سیستم اطلاعات جغرافیایی، به طور وسیعی در ترکیب با سیستم موقعیت یابی جهانی (GPS)، در عملیات جستجو و نجات در مناطقی که دچار ویرانی شدند یا جهت یابی با دشواری مواجه است، مفید خواهد بود.

ماهواره های مخابراتی:

ماهواره های مخابراتی می‌توانند نقش حیاتی در بلایا ایفا کنند. تجربه در شرایط رخداد بسیاری از سیلاب ها این بوده که سیستم های ارتباطی محلی تخریب شده و مدیریت شرایط اضطراری، ضرورتا مستلزم جایگزینی سیستم های ارتباطی است. ارتباطات ماهواره ای اغلب رسانه اصلی ارتباط می‌شوند. بسیاری از کشورها، در مقیاس زیاد به ارتباطات مخابراتی دستیابی ندارند؛ بنابراین کشورهای دارای فناوری ماهواره ای باید آن را فراهم کنند.

در ابتدای ۱۹۹۰، کنفرانس بین المللی ارتباطات بلایا^{۲۴۴} که در ژنو برگزار شد، قدرت سیستمهای مخابراتی در ترمیم و پاسخ به بلایا بلایا را مورد توجه قرار داد. اتحادیه بین المللی مخابرات (ITU)^{۲۴۵} در فراهم نمودن یک شکل مناسب برای مباحثات درمورد چگونگی بهبود شرایط از طریق خدمات ارتباطات مخابراتی ابتکاراتی انجام داده است. ارتباط مخابراتی، حمایت مهمی را در طول سیل فراهم می‌کند. بلایا نیازمند تصمیم گیری فوری از سوی هماهنگ کننده منابع می‌باشد و ارتباطات نه تنها برای مکان یابی قربانیان در مکان بلایا بلکه برای مطلع نمودن جهان خارج و مقامات حکومتی از شدت بلایا به منظور اینکه منابع بیشتر بتواند ارسال شوند، مورد نیاز است.

نظارت بر مخابرات مسئولیت اتحادیه بین المللی مخابرات است، قطعنامه های متعدد مجمع عمومی ملل متحد، اشتراک منابع مخابراتی را توصیه کرده اند. قطعنامه های متعدد ITU، وظیفه اعضای آن را برای مشارکت در امداد و کاهش بحران تایید کردند. قطعنامه ۳۶ کنفرانس کیتو در ۱۹۹۴ از دولتها درخواست نمود که گسترش سریع ابزارهای مخابراتی در شرایط بلایا و حذف موانع قانونی را تسهیل کنند. این توصیه ها نهایتا به عنوان حقوق بین الملل در کنوانسیون تامپره^{۲۴۶} ۱۹۹۸ درمورد ارائه منابع مخابراتی برای کاهش بلایا و عملیات امداد رسانی اتخاذ شد.

کنوانسیون تامپره، ارتباطات در طول سیلاب را تسهیل و تسریع می‌کند. کنوانسیون در تامپره، فنلاند در ۱۹۹۸ منعقد شد و در سال ۲۰۰۵ اجرایی شد. طرفین از طریق مفاد این معاهده ملزم می‌شوند که خدمات مخابراتی را با کشورهای آسیب دیده از طریق بلایا

^{۲۴۴}. ITU Conference on Disaster Communication. 1990-

^{۲۴۵}. International Telecommunication Union (ITU)

^{۲۴۶}. Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (the Tampere Convention)-1998

گزارش ملی سیلاب‌ها

به اشتراک بگذارند. این کنوانسیون، مقرر می‌کند که دولت‌های عضو باید میان خودشان و با نهادهای غیردولتی و سازمان‌های بین‌الدولی بر اساس مقررات این کنوانسیون به‌منظور تسهیل استفاده از منابع مخابراتی برای کاهش و امداد به بلایا همکاری کنند.

این سند، نخستین معاهده چندجانبه با اثر حقوقی الزام‌آور است که به پیشگیری بلایا و عملیات امداد می‌پردازد. ایجاد موفق کنوانسیون یک نقطه عطفی را برای مسئله مدیریت بحران و یک‌راه عملی ای برای شکل‌گیری چارچوب حقوقی همکاری بین‌المللی در مدیریت بحران ارائه می‌کند. کنوانسیون تامپره به‌طور گسترده‌ای همکاری میان دولت‌ها و با نهادهای غیردولتی را به‌منظور تسهیل استقرار و استفاده از تجهیزات ارتباطات مخابراتی به‌منظور پیش‌بینی، نظارت و فراهم کردن اطلاعات در مورد خطرات طبیعی و بلایا پوشش می‌دهد. ماده ۳ کنوانسیون چارچوب کلی برای همکاری میان دولت‌های متعاهد و سایر همکاران شامل نهادهای غیردولتی را در زمینه کمک بشردوستانه بین‌المللی فراهم می‌کند.

همانند منشور بلایای طبیعی، کنوانسیون تامپره نیز یک نقطه مرکزی ارتباط برای کمک مخابراتی از تمام کشورها ایجاد کرده است. تماس با هماهنگ‌کننده کمک اضطراری سازمان ملل مطابق ماده ۲ کنوانسیون، سبب انجام کمک اضطراری مطابق کنوانسیون می‌شود. اتحادیه بین‌المللی مخابرات در اجرای وظایف هماهنگی به هماهنگ‌کننده امداد کمک خواهد کرد. همچنین مطابق ماده ۴ هیچ کمک مخابراتی بدون رضایت دولت درخواست‌کننده که ممکن است کمک را رد کند، صورت نمی‌گیرد.

در طول سال‌های گذشته، تامپره تبدیل به یک مترادف برای همکاری فرامرزی بین‌المللی در کمک ارتباطات مخابراتی در کاهش بلایای طبیعی و کمک بشردوستانه شده است. این کنوانسیون از طریق ماهیت الزام‌آور خود، به‌عنوان نقطه عطفی در حوزه حقوق بین‌الملل قابل‌اعمال در مدیریت بحران دیده‌شده است. همچنین، یک روش اجرایی ثابت و قابل پیش‌بینی برای حمایت از قربانی بلای طبیعی مقرر می‌کند. چنین رویکرد رویه‌گرا که در کنوانسیون اتخاذ شده، به‌عنوان یک مثال الهام‌بخش است که معاهداتی که در پاسخ به بلایای آینده است، چگونه باید باشد.

چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا

همان‌طور که در قسمت نخست این چارچوب توضیح داده شد در این بخش به تاثیر این سند در استفاده از سازکارهای فضایی پرداخته می‌شود.

فناوری‌های فضایی و کاربردهایشان برای کاهش خطر بلایا به سرعت تکامل یافته‌اند. چارچوب سندای یکسری توصیه‌های خاصی را برای استفاده از راه حل‌های فضایی به‌منظور مورد توجه قراردادن بلایای طبیعی نظیر سیل انجام داده است و ۴ حوزه اقدامی را که راه حل‌های فضایی مورد حمایت قرار می‌دهند، بیان می‌کند:

۱. **درک خطر بلایا:** تصویر برداری از زمین، دقت پیش‌بینی بلایا را تقویت می‌کند.

۲. **تقویت مدیریت خطرات بحران:** EO، برنامه ریزی و اولویت‌بندی واکنش به بلایا از سوی حکومت را تقویت می‌کند.

۳. **سرمایه‌گذاری در انعطاف‌پذیری و مقاومت در برابر خطر بلایا:** EO، از طریق تقویت محاسبه خطر از یک بیمه قوی حمایت می‌کند.

۴. **بهبود آمادگی در برابر بلایا برای واکنش موثر:** ماهواره‌ها، زیرساخت ملی ارتباطاتی اساسی ای را ارائه می‌کنند. خصوصاً زمانی که شبکه‌های زمینی ویران می‌شوند یا در مناطق دور موجود نیستند.

۲-۲۳-۱۴-منشور بین‌المللی فضا و بلایای بزرگ^{۲۴۷}:

ماهواره‌ها یک ابزار معمول برای نظارت بر سیل هستند که توسط ابرها متأثر نمی‌شوند؛ و یک بینش ارزشمندی را در مورد وضعیت موجود بر روی زمین فراهم می‌کنند. تصاویر نوری نیز پیش و پس از عبور ابرها می‌توانند به‌منظور شناسایی حوزه‌هایی که در معرض خطر سیل هستند و ترسیم کردن محدوده و وسعت سیل استفاده شوند. با توجه به کاربرد آنها، اشتراک گذاری داده‌ها، اطلاعات و تصاویر ماهواره‌ای در طول فرایند مدیریت بحران، گامی موثر در این حوزه خواهد بود.

در این راستا، منشور بین‌المللی فضا و بلایای بزرگ، نخستین ابتکار عملیاتی فضایی برای فراهم نمودن دستیابی سریع و مطمئن به خدمات و داده‌های ماهواره‌ای و فضاپایه در طول شرایط اضطراری ای است که ناشی از بلایای طبیعی یا تکنولوژیکی می‌باشند. این منشور یک همکاری جهانی میان آژانس‌ها و اپراتورهای فضایی است که از طریق آن اطلاعات ماهواره‌ای به‌منظور حمایت از تلاش‌های واکنش به بلایا قابل‌دسترس می‌شوند.

منشور تلاش می‌کند که یک ثباتی را در ایجاد دسترسی به فناوری‌های فضایی برای تمام دولتها در سطوح متنوع فراهم کند. دستاورد قابل توجه منشور این است که منابع مختلف فضایی را هماهنگ کرده، نهادهای متفاوت را گرد هم آورده و اصول حقوقی ناشی از حقوق فضا را به واقعیت تبدیل کرده است.

خالقان منشور:

پیش نویس منشور بین‌المللی فضا و بلایای بزرگ در سال ۱۹۹۹، در راستای پیگیری اجرای سند اصول ملل متحد راجع به سنجش از دور و به دنبال سومین کنفرانس ملل متحد در مورد کاوش و استفاده‌های صلح آمیز از فضای ماوراء جو^{۲۴۸}، که در وین برگزار شد، مطرح شد. آژانس‌های فضایی اروپا و فرانسه، منشور فضا و بلایای بزرگ را ایجاد کردند. آژانس فضایی کانادا در ۲۰ اکتبر ۲۰۰۰ منشور را امضا کرد، متعاقباً منشور در ۱ نوامبر ۲۰۰۰ رسماً عملیاتی شد. ۱۳ آژانس فضایی دیگر در میان سالهای ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۷ به منشور ملحق شدند که عبارتند از: اداره ملی اقیانوسی و جوی ایالات متحده آمریکا (NOAA)، کمیسیون ملی فعالیت‌های فضایی آرژانتین (CONAE)، سازمان پژوهش‌های فضایی هند (ISRO)، آژانس کاوش‌های هوافضای ژاپن (JAXA)، سازمان شناسی ایالات متحده آمریکا (USGS)، سازمان فضایی بریتانیا (UKSA)، سازمان ملی فضایی چین (CNSA)، مرکز هوافضای آلمان (DLR)، موسسه پژوهش‌های هوافضای کره جنوبی (KARI)، موسسه ملی پژوهش‌های فضایی برزیل (INPE)، سازمان اروپایی بهره‌برداری از ماهواره‌های هواشناسی، سازمان فضایی فدرال روسیه (ROSCOSMOS)، آژانس بولیوی برای فعالیت‌های فضایی (ABAE). تاکنون تمامی آژانس‌ها یا سازمان‌های فضایی مهم که دارای توانمندی‌هایی در زمینه سنجش از دور و نیز پیشگیری و مقابله با بلایا هستند، اقدام به امضای آن نموده‌اند.

ماهیت منشور:

^{۲۴۷} The International Charter Space and Major Disasters

1.Third United Nations Conference on the Exploration and peaceful Uses of Outer Space(UNISPACE III)

منشور در همکاری با نهادهای ملل متحد شامل موسسه ی ملل متحد در مورد آموزش و پژوهش^{۲۴۹} و دفتر ملل متحد برای امور فضای ماوراء جو^{۲۵۰}، فعالیت می‌کند. از منظر حقوقی، منشور بلایای طبیعی یک معاهده نیست و از قالب الزام آور یک سند معاهداتی برخوردار نیست. بلکه یک موافقت نامه بین سازمانی میان آژانس های فضای ماوراء جو مرتبط در کشور های متعدد شامل ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین، اتحادیه اروپا و کانادا است. منشور، یک سازکاری را فراهم می‌کند که ذیل آن طرفین بتوانند داوطلبانه و بدون داد و ستدهای مالی و مادی، به مشارکت و همکاری با یکدیگر بپردازند. در حقیقت تمام طرفین منشور در فعالیت های مدیریتی مشارکت دارند و منشور از ماهیت یک سازمان داوطلبانه برخوردار است.

هدف منشور:

چنان که در ماده ۲ این منشور آمده است، هدف اصلی آن ارتقاء همکاری میان سازمان های فضایی و مجریان سیستم های فضایی در استفاده از تسهیلات فضایی است که در راستای مشارکت برای مدیریت بحران های ناشی از بلایا انجام می‌شود. در همین خصوص منشور اهداف ذیل را دنبال می‌کند: در زمان وقوع بلایا برای کشورها یا جوامعی که جمعیت، فعالیت یا اموال آنها در معرض خطر قریب الوقوع قرار دارد یا قربانی بلایا هستند، داده‌هایی تهیه می‌نماید که بتواند به عنوان مبنایی برای اطلاعات حیاتی لازم برای پیش بینی و مدیریت بحران های بالقوه به کار گرفته شود؛ به وسیله این داده ها و اطلاعات و خدمات حاصل از کاوش های فضایی، در سازماندهی کمک اضطراری یا بازسازی و نیز در عملیات های بعدی مربوطه، مشارکت نمایند. چنان هدفی، همکاری بین المللی را به عنوان یک پیش شرط فرا می‌خواند و به اشتراک گذاری اطلاعات، اولین قدم و ساده ترین شکل از چنین همکاری ای محسوب می‌شود.

به علاوه هدف منشور به نوعی بازتابی از شأن نزول اصل ۱۱ اصول ملل متحد راجع سنجش از دور زمین از فضا است. اگر قائل به این باشیم که اصل یازدهم از ماهیت حقوق عرفی بین المللی برخوردار است، گویی مقررات مندرج در منشور بازتابی از آن حق عرفی و به نوعی تدوین آن بوده است؛ بنابراین به نظر می‌رسد مقررات منشور تأییدی بر وجود این قاعده ی حقوق بین الملل عرفی هستند که کشورها را ملزم به اشتراک گذاری دانش و اطلاعات حاصل از فعالیت های فضایی و غیر آن با سایر کشورها می‌داند تا از رهگذر آن بتوانند تهدید ناشی از بلایای بین المللی را کاهش داده یا دفع نمایند. البته باید توجه داشت که طرفین منشور اخیرالذکر کشورها نیستند و اطراف این منشور را آژانس یا سازمان های فضایی و صاحبان و عاملین سیستم‌ها و سامانه‌های فضایی تشکیل می‌دهند. تنها آژانس‌هایی که دارای داده‌های ماهواره‌ای هستند و قادرند داده‌های ماهواره‌ای تصویربرداری از زمین را فراهم کنند، می‌توانند اعضای منشور بین المللی باشند. این اعضا بر یک مبنای داوطلبانه همکاری می‌کنند و هر آژانس عضو منابعی را برای حمایت از منشور از طریق ارائه داده‌های ماهواره‌ای، اعطا نموده است.

^{۲۴۹} . United Nations Institute for Training and Research (UNITAR/UNOSAT)

^{۲۵۰} . United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA)

گزارش ملی سیلاب‌ها

با توجه به موارد گفته شده می‌توان دریافت که، هدف منشور بین‌المللی پیوند بخش فضایی با کاربران نهایی مانند سازمان‌های حمایت مدنی و مدیریت شرایط اضطراری در کشور آسیب دیده توسط بلایای طبیعی یا تکنولوژیکی است. داده‌های ماهواره‌ای از سنسورهای متنوع بدست می‌آید و پردازش می‌شود و محصولات اطلاعاتی بر مبنای اولویت بندی تولید می‌شود و بدون هیچ هزینه به کاربران ارائه می‌شود.

منشور تصاویر ماهواره‌ای را به کشورهای آسیب دیده توسط بلایا بلافاصله پس از وقوع آنها ارائه می‌کند و بنابراین سردرگمی را کاهش می‌دهد، به برنامه ریزی کمک می‌کند و اولویت بندی انجام می‌دهد. منشور می‌تواند به صورت موثر وظایف محدودش را اجرا کند اما یک برنامه جامع نیست.

صلاحیت زمانی منشور:

از حیث قلمرو و صلاحیت زمانی، منشور بلایای طبیعی، مرحله پاسخ به بلایا را پوشش می‌دهد و قصد ندارد چرخه کامل مدیریت بحران را دربرگیرد. آمادگی، کاهش و ارزیابی خطر پیش از واقعه، خارج از قلمروی منشور قرار می‌گیرد، علاوه بر این، کمک مداوم، فعالیت‌های بازسازی پس از بلایا نیز خارج از قلمروی منشور قرار می‌گیرد. منشور تنها می‌تواند در موارد بلایای طبیعی همانند سیل که به سرعت آغاز می‌شوند و پیشروی پیدا می‌کنند، فعال شود. منشور باید در طی ده روز وقوع بلایا فعال شود و محدود به ۱۵ روز پس از رخداد است. این کمکها، از طریق منابع شناسایی شده و اختصاص داده شده به عنوان منابع بلایا، مطابق منشور و به محض اینکه ارتباط برقرار شد صورت می‌گیرد.

شرایط فعالیت:

این سند که یک مکانیزم بین‌المللی برای ارائه داده‌های فضایی به جوامع جهانی آسیب دیده توسط بلایا است، امکان انتقال سریع داده‌های ماهواره‌ای را به منظور پاسخ فوری پس از بلایای بزرگ ناگهانی مانند سیل، زلزله، طوفان‌های گرمسیری و... فراهم می‌کند. اطلاعات ماهواره‌ای به صورت رایگان و بدون هیچ هزینه‌ای به مسئولین ملی مدیریت بحران و سازمان‌های بشردوستانه (که کاربران مجاز نامیده می‌شوند) به منظور حمایت از پاسخ فوری به بلایای طبیعی و با منشأ انسانی ارائه می‌شود.

در دوازده سال اولیه، تنها طرفین منشور (دربرگیرنده دولتهای عضو سازمانهای بین‌المللی عضو منشور) قادر بودند مستقیماً خدمات را براساس منشور درخواست کنند. در طول زمان، دستیابی به منابع منشور از طریق ترتیبات ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای گسترش یافت، طرفین نیز می‌توانند منشور را به نمایندگی از دولتهای غیر عضو، فعال کنند.

برای مثال، آژانس فضایی آرژانتین که عضو منشور است در تعدادی از موقعیت‌ها منشور را به نمایندگی از کاربران آمریکای لاتین فعال کرده است. در سپتامبر ۲۰۱۲، طرفین منشور اصل دستیابی جهانی را تصویب نمودند و از این طریق دستیابی مستقیم را به مقامات مدیریت بحران تمام دولتها توسعه دادند.

بر این اساس تمام کشورها، خواه اعضای منشور باشند خواه نه دارای حق بدست آوردن کمک از اعضای منشور هستند. یک ارتباط واحد با پایگاه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری یا دبیرخانه اجرایی منشور تمام منابع منشور را فعال می‌کند، بنابراین منجر به ارسال کمک رایگان می‌شود. اما کمک محدود به دوره بلافاصله، پس از وقوع بلایا می‌باشد که شامل تخلیه و نجات مردم، کمک فوری و ارزیابی خسارات است.

بنابراین، منشور می‌تواند با درخواست کاربران مجاز، فعال شود. هر مقام ملی مدیریت بحران ثبت‌شده کشور آسیب دیده اعم از سازمان‌های مرتبط به پاسخ اضطراری و سایر موارد مشابه دولتی، قادر به ارائه درخواست‌هایشان به منشور برای واکنش اضطراری هستند. مقامات ملی مدیریت بحران نیز که تمایل دارند به کاربران مجاز تبدیل شوند، باید فرایند ثبت‌نام را با دبیر کل اجرایی منشور کامل کنند.

درخواست کاربران مجاز از سوی اپراتور موظف به خدمت^{۲۵۱} (ODO) دریافت می‌شود، سپس این اپراتور درخواست را به واحد عملیاتی بعدی که مأمور اضطراری آماده به خدمت^{۲۵۲} (ECO) است، ارجاع می‌دهد و این واحد ۲۴ ساعته در دسترس می‌باشد. این نهاد درخواست را از طریق تعامل با کاربران مجاز و با استفاده از ابزارهای اطلاعاتی خود پیش از تایید نهایی مورد بررسی قرار می‌دهد. درخواست و قلمروی بلایا با کاربران مجاز تحلیل می‌شود و یک برنامه مرتبط با استفاده از منابع ماهواره‌ای آماده می‌شود. مدیر پروژه تصاویر را برای تولید اطلاعات در مورد حوزه‌های آسیب‌دیده مورد پردازش قرار می‌دهد و اعضای منشور نیز می‌توانند در تحلیل و تفسیر تصاویر برای کمک به ارزیابی خسارت همکاری کنند.

مصادیقی از فعالیت‌های منشور در رابطه با بلایای طبیعی کشور ایران

این منشور تاکنون برای ۶۱۱ بلای طبیعی یا تکنولوژیکی به طور عام و ۳۲۸ سیل به طور خاص، فعال شده است. منشور برای نخستین بار در واکنش به گلرود شدید در اسلوونی فعال شد و جدیدترین نمونه فعالیت آن مربوط به سیل رخ داده در کشور روسیه است که در ۲۷ ژوئن ۲۰۱۹، به درخواست وزارت فدراسیون روسیه برای دفاع مدنی، شرایط اضطراری و کاهش بلایای طبیعی^{۲۵۳}، صورت گرفت.

در مورد کشور ایران منشور فضا و بلایای بزرگ برای نخستین بار در سال ۲۰۰۳، پس از رخداد زلزله شهر بم به درخواست سازمان‌های حمایت مدنی آلمان، فرانسه و پرتغال شروع به فعالیت و ارائه کمک نمود. از طریق تصاویر ماهواره ای IRS، Spot و همچنین IKONS نقشه مرتبط با مناطق آسیب دیده تهیه و مورد استفاده واقع شد. مجدداً در سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۵، ۲۰۱۲، ۲۰۱۷ منشور برای زلزله‌های رخ داده در کشور ایران فعال شد.

سیلاب سال ۲۰۱۶ و سیلاب اخیر کشورمان در سال ۲۰۱۹ نیز از مواردی هستند که این منشور به درخواست نهادهای مختلف، تصاویر ماهواره ای را فراهم و ارائه نموده است؛ در سیلاب ۱۵ آوریل ۲۰۱۶ که منجر به ویرانی لرستان، ایلام، کرمانشاه، فارس، خوزستان، چهارمحال بختیاری و کردستان شد، دفتر امور فضای ماوراء جو ملل متحد و پایگاه سازمان ملل متحد راجع به مدیریت بحران و واکنش اضطراری به نمایندگی از سازمان فضایی برای فعال شدن منشور، درخواست نمودند. تصاویر ماهواره ای Sentinel 1، نشان دهنده جریان آب، رودخانه‌های گل‌آلود و مناطق سیل زده غرب کشور و تصاویر ماهواره ای TerraSAR-x و RADARSAT-2 جریان آب، مناطق سیل زده و رودخانه‌های گل‌آلود جنوب غربی ایران را نمایان می‌کردند.

^{۲۵۱} ODO (On-Duty Operator)

^{۲۵۲} Emergency- on-call-officer (ECO)

^{۲۵۳} Emergencies and Elimination of Natural Disasters. Ministry of the Russian Federation for Civil Defense.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در سیلاب اخیر نیز، دفتر امور فضای ماوراء جو ملل متحد در ۳۱ مارس ۲۰۱۹ به نمایندگی از سازمان فضایی ایران تقاضای فعالیت منشور را نمود. تصاویر ماهواره ای Pleiads، نقشه آب گرفتگی شعر معمولان در لرستان، و شهر لرستان را ارائه داد و تصاویر ماهواره ای ALOS-2، نقشه ارزیابی خسارات شهر معمولان را تهیه کرد.

مع الوصف، نباید از نظر دور داشت که گرچه این منشور به طور مستقیم برای دولت‌ها الزام‌آور نیست، اما واقعیت آن است که سازمان‌های فضایی کشورها به صورت دولتی و با بودجه‌ی ملی اداره می‌شوند و تبعاً تحت اراده و اداره‌ی دولت تلقی می‌شوند. از همین رو، موفقیت منشور در مقام اجرا حکایت از آن دارد که دولت‌ها با استفاده از سازمان یا آژانس‌های فضایی‌شان به عنوان بازوهای عملیاتی خود، می‌توانند به نحو مؤثر و کارآمدی، با به اشتراک گذاری و ایجاد دسترسی به یافته‌ها و داده‌های ارزشمند علمی و به طور کلی امکانات فضایی خود، در راستای نیل به اهداف مشترک (جهانی، منطقه‌ای، چندجانبه یا دوجانبه) به همکاری با سایر دولت‌ها بپردازند.

واقعیت این است که اعمال موفقیت آمیز مکانیزم‌های مدیریت بحران منشور بلایای طبیعی میان ملت‌ها قطعاً به وجود سیاست‌های منطقه ای مناسب بستگی دارد. در حال حاضر، هیچ سندی نیست که استانداردهای حقوقی، رویه‌ها، حقوق و وظایف برای پاسخ به بلایا را تنظیم کند. علاوه بر این، زبان منشور حاکی از این است که تدوین کنندگان هیچ گاه قصد ایجاد مسئولیت برای کمک ارسالی توسط آنها را نداشته‌اند، با این حال مکانیزم‌های مشابه و اسناد چند جانبه ای که منشور را ممکن می‌سازند می‌توانند برای تصحیح این دیدگاه در سطح منطقه ای با حداقل تلاش، استفاده شوند.

حقوق بین الملل کنونی یک وظیفه روشن را برعهده دولتها برای هشدار سایر ملل از بلایای قریب الوقوع تحمیل نمی‌کند، با این حال، بارها و بارها ثابت شده است که وقوع بلایای بزرگ مانند سیل نیازمند یک سیستم چند جانبه هشدار است. ایجاد سیستم‌های هشدار اولیه، تنها از طریق یک همکاری نزدیک میان کشورها و تبدیل موثر اطلاعات مبتنی بر توانایی تصویربرداری از زمین، ممکن است.

مدیریت بحران در راس فهرست اولویت‌ها برای تمام کشورهای جهان و خصوصاً کشورهای آسیایی که در برابر بلایای طبیعی آسیب پذیرتر هستند می‌باشد. یکی از مسئولیتهای اولیه کشورهای فعال فضایی گسترش کمک و حمایت از کشورهای آسیب دیده در چنین ساعات نیاز است. این تنها از طریق یک سیاست مشترک مدیریت بحران از طریق ترتیبات منطقه ای ممکن است که منشور بلایای طبیعی می‌تواند به اهدافش در منطقه آسیایی دست یابد.

۲-۲۳-۱۴-نتیجه گیری

سیلاب‌ها در زمره وقایعی هستند که با ماهیت غیرقابل پیش‌بینی خود، دارای صدمات و خسارات مالی و جانی جبران‌ناپذیر هستند. غالباً کشورها به‌ویژه کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه، قابلیت روبه‌رو شدن با آنها را در محتوای مدیریت بحران و کمک بشردوستانه ندارند. بنابراین، آنچه مسلم است ضرورت تعبیه سیاست‌ها و قوانینی است که منجر به آمادگی بیشتر دولت‌ها در مراحل پیش و پساً بحران شود.

این امر بدیهی است که دولت آسیب‌دیده توسط سیل، از نقش اولیه در کنترل، هماهنگی و نظارت بر شرایط بحرانی برخوردار است و به عنوان نتیجه حاکمیت دولت‌ها، باید تعهداتی نیز بر عهده آنها قرار گیرد که ملزم به رعایت آن موارد باشند و در صورت نقض، مسئول تلقی شوند.

وجود مسئولیت اولیه برای دولت به منظور حمایت از اشخاص موجود در سرزمین خود در رخداد سیلاب همچنین وجود تعهداتی از قبیل پیشگیری، کاهش خطر بلایا و همکاری با جامعه بین‌المللی برای فراهم نمودن کمک بشردوستانه با توجه به آثار و نتایج ناشی از این بلایا درون یک دولت و با استناد به حاکمیت دولت، یک امر بسیار حائز اهمیت است. به عبارت دیگر، دولت آسیب‌دیده باید در وهله اول از وظیفه ارائه کمک‌های بشردوستانه و حمایت از حقوق اشخاص درون سرزمین خود برخوردار باشد و در مرحله بعد، و در صورتی که قادر به این امر نبوده باید برای درخواست این نوع کمک‌ها و همکاری با سایر دولت‌ها متعهد باشد. از سوی دیگر، جامعه بین‌المللی دولت‌ها نیز باید به همکاری و ارائه کمک به چنین دولت‌هایی بپردازند.

مطالب مذکور در راستای بررسی ابعاد حقوقی بین‌المللی حمایت از اشخاص در شرایط وقوع سیلاب شرح داده شد.

واقعیت امر آن است که علیرغم عرفی شدن برخی اصول مرتبط با مدیریت سیل از قبیل اصول مرتبط با سنجش از دور زمین از فضا و ممنوعیت خودسرانه اعراض از پذیرش کمک‌های خارجی، اکثریت قواعد موجود حقوق بین‌الملل امداد بلایا، در زمره حقوق در حال شکل‌گیری به شمار می‌آیند و توسعه مقررات این حوزه مستلزم افزایش همبستگی جامعه بین‌المللی در کل می‌باشد.

آنچه بر این امر صحنه می‌گذارد، ماهیت غیر الزام آور اسناد و سازکارهای فضایی مطروحه در حوزه امداد رسانی و حمایت از اشخاص در مقابله با بلایای طبیعی است. با این حال، به نظر می‌رسد طرح سال ۲۰۱۶ کمیسیون حقوق بین‌الملل تحت عنوان حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا و ابتکارات فضایی نظیر منشور فضا و بلایای بزرگ که یک مکانیزم برای همکاری جهانی به شمار می‌آید، می‌توانند رفته رفته از طریق یکپارچگی رویه دولت‌ها، جایگاه تثبیت شده‌ای در حقوق بین‌الملل پیدا کند.

در سال ۲۰۱۶، کمیسیون حقوق بین‌الملل تلاشی را که از سال ۲۰۰۶ آغاز شده بود، در قالب طرح حمایت از اشخاص در شرایط وقوع بلایا به پایان رساند. این طرح با اتخاذ یک رویکرد حقوق بشری، در ۲ حوزه به بیان تعهدات دولت‌ها می‌پردازد:

(۱) تعهد دولت‌ها در برابر یکدیگر (۲) تعهد دولت‌ها در برابر اشخاص

علیرغم پیشنهاد مطرح شده از سوی کمیسیون برای تبدیل مواد طرح به یک قالب معاهداتی الزام‌آور، هنوز چنین اقدامی اتخاذ نشده است. بنابراین، تعهدات تصریح شده در قالب غیر الزام‌آور و حقوق نرم هستند و باید این تلاش کمیسیون را در جهت توسعه تدریجی در نظر گرفت

آنچه مشخص است این است که به علت ماهیت غیر الزام‌آور طرح ۲۰۱۶ و اکثریت اسناد موجود در این حوزه از قبیل دستورالعمل‌ها، قطعنامه‌ها و اصول راهنما، در حوزه مسئولیت دولت‌ها در سیلاب با یک خلأ حقوقی مواجه هستیم. ضرورت حمایت از اشخاص و مدیریت آثار و نتایج زیان‌بار ناشی از وقوع سیل، ایجاب می‌کند که تعهدات دولت‌ها در قالب الزام‌آور درآمده، به عبارت دیگر ایجاد چارچوب‌های حقوقی نوین و اقداماتی از قبیل تصویب کنوانسیون الزام‌آوری بر مبنای طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل که یک الگو و راهنمای بسیار مناسب برای متعهد کردن دولت آسیب‌دیده و جامعه بین‌المللی دولت‌ها به شمار می‌رود، می‌تواند منجر به اتخاذ رفتار و رویه یکسان و متحدالشکل از سوی دولت‌ها شود.

همچنین با توجه به تشتت دیدگاه دولت‌ها در رابطه با ماهیت عرفی اصول سنجش از دور زمین از فضا و ماهیت غیر الزام‌آور منشور بلایای طبیعی، آنچه که مسلم است ضرورت استفاده بیش از پیش از این سازکارها می‌باشد تا در پی آن منتهی به شکل‌گیری احساس الزام به پایبندی قاعده حقوقی به عنوان یکی از عناصر عرف بین‌المللی در بازیگران این عرصه شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

نکته حائز اهمیت دیگر آن است که با توجه به ماهیت خاص هر یک از بلایای طبیعی نظیر سیلاب که اقتضائات منطقه ای ویژه ای را به همراه دارد، برخورد موثر و کارآمد در مواجهه با هر یک از این شرایط مستلزم وجود سازکارهای منطقه ای و زیر منطقه ای می باشد.

در نهایت نیز باید خاطر نشان کرد که پیشنهادات مذکور می توانند مدیریت موثر فعالیت های پیش و پس بحران، دریافت کمک های خارجی و امداد در شرایط ناتوانی و عدم اراده دولت آسیب دیده به جهت وقوع سیل را، تسهیل نماید.

منابع

- 1) African Charter on the Rights and Welfare of the Child , 1990
- 2) Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies , 1979
- 3) Ahmad , Syed T , Space Applications for Improving Disaster Management , E Space Applications Section , Information and Communications Technology and Disaster Risk Reduction Division , ESCAP , 2013
- 4) Agreement on the Rescue of Astronauts , the Return of Astronauts and the Return of Objects Launched into Outer Space , 1968
- 5) Bartolini , Giulio , A Universal Treaty for Disaster : Remarks on the International Law Commissions Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters , International Review of Red Cross , 2019
- 6) Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects , 1972
- 7) Convention on the Rights of Persons with Disabilities , 2006
- 8) Cubie , Dug , Enchanted Tool : Humanitarian Assistance and the ILC Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters , Irish Yearbook of International Law , 2009-2010
- 9) Draft articles on the protection of persons in the event of disasters-2016
- 10) D. Caron , David , The International Law of Disaster Relief , 2014
- 11) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations , 1970
- 12) De Guttry , Andrea , International Disaster Response Law , 2012
- 13) General Assembly Resolution 45/100 , 1990
- 14) General Assembly Resolution 73/209 , protection of Persons in the Event of Disasters , 2018
- 15) General Assembly Resolution 46/182 “Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations “ , 1991
- 16) General Comment No. 12 of the Committee on Economic , Social and Cultural Rights : The Right to Adequate Food , 1999
- 17) Guiding Principles on International Displacement , 2004
- 18) Heath , J. Benton , Disaster , Relief and Neglect : The Duty to Accept Humanitarian Assistance and the Work of the International Law Commission , New York University Journal of International Law and Politics , Vol. 43 , 2011
- 19) International Disaster Response Laws Guidelines , 2011
- 20) International First Aid and Resuscitation Guidelines , 2016
- 21) Ito , Atsuyo , Improvement to the Legal Regime for the Effective Use of Satellite Remote Sensing Data for Disaster Management and Protection of the Environment , Journal of Space Law , 2008
- 22) Larsen , Paul B , The Oso Landslide : Disaster Management Law in the Space Age , William and Mary Environmental Law and Policy Review , 2016
- 23) Mahmood . A , Castan . E . Cubero , South American Perspective of the International Charter “Space and Major Disasters “ , Advances in Geoscience , European Geosciences Union , 2008

- 24) Murphy , Sean D , Protection of Persons in the Event of Disasters and Other Topics : The Sixty – Eighth Session of the International Law Commission , The American Journal of International Law , 2016
- 25) Nawinne , Rajapakse , The Principles of State Responsibility and Humanitarian Assistance in the Context of Disaster Management , Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region , 2007
- 26) OCHA , Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines) , 2003
- 27)Pronto , Arnold , Consideration of the Protection of Persons in the Event of Disasters by the International Law Commission , Journal of International and Comparative Law , Vol. 15 , 2009
- 28)Report on Space for Disaster Resilience in Developing Countries ,UK Space Agency International Partnership Programme-2018
- 29) Resolution on Humanitarian Assistance (Bruges Resolution) , Institute of International Law , 1975
- 30) Sendai Framework of Disaster Risk Reduction , 2015 – 2030
- 31) Sivakumaran , Sandesh , Techniques in International Law-Making : Extrapolation , Analogy , Form and the Emergence of an International Law of Disaster Relief , EJIL , Vol. 28 , 2017
- 32) Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations (The Tampere Convention) , 1998
- 33) The International Charter Space and Major Disasters , 2000
- 34) The Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space , 1986
- 35) Tronchetti , Fabio , Space Treaties and Disaster Management , Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region , 2007
- 36) Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space including the Moon and Other Celestial Bodies (Outer Space Treaty) , 1967
- 37) United Nations Platform for Disaster Management and Emergency Response (UN-SPIDER) , 2006
- 38) Zhao , Yan , Disaster Management and the Tampere Convention , Conference on Space Law and Space Applications for Disaster Management in the Asia Pacific Region , 2007

آدرس سایت های الکترونیکی :

- 1) <https://disastercharter.org>
- 2) www.unoosa.org
- 3) www.unspider.org
- 4) <https://unitar.org>
- 5) <https://www.unisdr.org>

۲-۲۴- بررسی و ارزیابی حقوقی و ساختاری امداد و نجات(هلال احمر)

۲-۲۴-۱- چکیده مدیریتی

یکی از مهمترین الزامات ارتقای کمی و کیفی خدمات سوانح، هماهنگی درون و برون سازمانی واحدهای ارائه دهنده خدمات به آسیب دیدگان ناشی از سوانح و بلایا است. نظر به مسئولیت تخصصی سازمان ها و مراکز مختلف جمعیت هلال احمر در ارائه خدمات به آسیب دیدگان، نیاز به شفاف سازی وظایف و نقش این حوزه ها به عنوان گام نخست در ایجاد هماهنگی و کنترل فعالیت ها ضروری است که تحقق این امر با توجه به پیچیدگی و وسعت سوانح و بلایای امروزی و افزایش مطالبات جامعه، بیش از پیش احساس می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در راستای ایفای نقش‌های خود در مقابله با حوادث و سوانح کشور نیازمند بهره‌گرفتن از تجربیات در عرصه ملی و بین‌المللی و همچنین تدوین برنامه‌های متعددی در سطوح راهبردی، فنی و عملیاتی است؛ در این راستا پس از تشکیل هیأت ملی بررسی آتش‌سوزی ساختمان پلاسکو، برای دومین بار در نمونه مشابه، این کمیته در پی تحلیل و ارزیابی حادثه سیلاب که در اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ وقوع پیوست، به منظور تبیین وظایف و اختیارات سازمان‌های درگیر، تشخیص قصور و ارائه راهکارهایی جهت پیشگیری در آتیه با رویکرد کارکردی و ساختاری که متشکل از متخصصان هر حوزه بود، شروع به کار کرد.

پژوهشگران در بخش امداد و نجات به تفصیل، بسترهای قانونی جمعیت هلال احمر و نهادهایی که وظیفه تخصصی امداد را مانند سازمان اورژانس برعهده دارند مورد مذاقه و ارزیابی قراردادند و با تطبیق بر آنچه که در حادثه سیلاب نوروز رخ داد و همچنین با استفاده از گزارش‌های فنی و تخصصی سایر کارگروه‌ها و انجام مصاحبه‌های حضوری و تلفنی از مسئولان ذیربط گزارش حقوقی خود را در راستای یافتن خلاهای اساسی و ارتقای کیفیت امدادرسانی در بحران‌های آتی با ارائه راهکارهای موثر تدوین و ارائه کردند.

گزارش پیش‌رو در سه بخش سازمان جمعیت هلال احمر را مورد بررسی قرار داده است، در بخش اول با احصاء جمع‌آوری و تحلیل قوانین بالادستی، مقررات و دستورالعمل‌های مختلف در خصوص وظایف، اختیارات و محدوده صلاحیت‌های جمعیت به توضیح دقیقی از رسالت‌های این نهاد پرداخته خواهد شد، در بخش بعدی، نقاط ضعف و قوت حقوقی حاکم بر ساختار امدادرسانی ایران علی‌الخصوص جمعیت هلال احمر مورد مذاقه قرار گرفته است و در بخش پایانی کارگروه حقوقی امداد و نجات راهکارهایی جهت تنظیم مطلوب و بهینه قوانین و مقررات به منظور پیشگیری از حوادث مشابه در آینده ارائه شده است.

۲-۲۴-۲-مقدمه

جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

طی دو دهه اخیر میلیون‌ها نفر در اثر حوادث غیر مترقبه جان باخته و خسارات زیادی به جامعه انسانی وارد شده که توسعه اجتماعی و اقتصادی جوامع انسانی را با مانع رو به رو کرده است، با توجه به آثار بحران بر جامعه، طبق حوادث غیر مترقبه، مدیریت بحران درصدد پیشگیری و ایجاد آمادگی در مقابله با بحران در صورت بروز آن کاهش آثار مخرب و واکنش سریع و مناسب می‌باشد.

سازمان جهانی هلال احمر و صلیب سرخ را می‌توان یک سازمان بین‌المللی دانست که وظیفه کمک رسانی به افراد آسیب دیده از حوادث طبیعی و ساخته دست بشر را در سطح جهان بر عهده دارد. جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران به عنوان عضو این سازمان در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی فعالیت‌های چشم‌گیری در جهت یاری رساندن به حادثه‌گانه داشته است. هلال احمر در ایران سابقه‌ای نزدیک به یک قرن دارد. این جمعیت در سال ۱۳۰۱ برای اولین بار تاسیس شد. پس از پیروزی جمهوری اسلامی، با کمی تغییرات به کار خود ادامه داد و در هشتم اردیبهشت ماه ۱۳۶۷ اساسنامه این جمعیت به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

در قسمت اول این گزارش وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر در مورد سوانح غیر مترقبه از قبیل سیل و پیش‌روی گسترده آن، پیش، حین و پس از حادثه بررسی شد. هشت وظیفه عمده بر عهده این جمعیت وجود دارد: (۱) سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر. (۲) نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی. (۳) ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت

گزارش ملی سیلاب‌ها

ایمنی در کشور. ۴) ارائه خدمات امدادی. ۵) ارائه کمک‌های اولیه. ۶) همکاری متقابل با نهادهای دیگر. ۷) اولویت بندی و سطح بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی. ۸) بهداشت و سلامت روحی و روانی بازماندگان حادثه

در قسمت های بعدی کاستی‌ها و خلل‌های قانون را پیش رو کشانده‌ایم و پیرو آن پیشنهادات و راهکارهایی جهت بهبود قوانین و مقررات کنونی ارائه خواهیم داد. که در پنج مورد قابل امعان نظر است: ۱) تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی. ۲) آموزش همگانی، تجهیز و به روز رسانی نیروهای هلال احمر؛ ۳) استانداردهای بین المللی امداد رسانی در حین سیل (جستجو و نجات)؛ ۴) مدیریت کمک های مردمی در بستر جمعیت هلال احمر. ۵) وضع قوانین در خصوص سطح بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری و همچنین مشخص نمودن مقام صالح و فرمانده در شرایط بحران.

قوانین و مقررات استفاده شده در این گزارش

- قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی
- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)
- قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷
- قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
- طرح جامع امداد و نجات کشور
- آیین نامه امداد و نجات جمعیت هلال احمر
- [دستورالعمل راه اندازی پایگاه سلامت امدادگران و نجاتگران](#)
- اساسنامه اورژانس مصوب ۱۳۹۶
- برنامه پاسخگویی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در سوانح

۲-۲۴-۳- وظایف و اختیارات جمعیت هلال احمر

پیش از حادثه

سیاست‌های آموزشی جمعیت هلال احمر

وفق بند ۳ ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی یکی از وظایف جمعیت هلال احمر پیش از حوادث غیر مترقبه، برنامه ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح و آموزش عمومی در این زمینه و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی مورد نیاز می باشد.

باید وظیفه آموزشی جمعیت هلال احمر را در دو سطح متفاوت تفکیک کرد، توضیح آنکه گاه مقصود از آموزش، تربیت و تجهیز علمی کادر داخلی و نیروهای امدادی است. اما گاهی مراد، آموزش‌های همگانی است که مطابق بند ۳ از ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی «جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در

گزارش ملی سیلاب‌ها

کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد: ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده»

همچنین ماده ۷۷ قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران؛ به منظور افزایش ضریب ایمنی و تاب‌آوری جامعه، پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از حوادث و سوانح، ارائه خدمات بشردوستانه در قالب قوانین بودجه سنواتی اقدامات ذیل را برای این جمعیت متذکر شده است: الف - کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم؛ ب - توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور با هدف اقدامات پیشگیرانه و آمادگی برای پاسخگویی سریع و به موقع به حوادث و سوانح کشور و پ - افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث و سوانح.

در راستای این وظایف جمعیت هلال احمر در یک حوزه تخصصی، علاوه بر تشکیل کارگاه‌ها و نشست‌های موردی، آموزش‌های مختلفی نیز در سه سطح به منظور تقویت کارایی و کارآمدی نیروها انجام داده است. و در حوزه دیگر به صورت عمومی به منظور **افزایش آگاهی و تقویت علمی شهروندان پروژه‌هایی تحت عنوان «طرح خادم»** انجام می‌دهد، که البته به نظر می‌رسد در اجرای این طرح چندان گام‌های موثری برداشته نشده است و شهروندان همچنان نسبت به بسیاری از آموزش‌ها ناآگاه هستند؛ برای مثال براساس مطالعات انجام‌شده در معاونت آموزش و پژوهش جمعیت هلال احمر میزان آمادگی خانوارهای کشور از ۱۰۰ حدود ۹،۳ درصد است. در همین پژوهش‌ها بیان شده است، هر خانواده حداقل یک کیف کمک‌های اولیه و کیف اضطرار ندارند و حداقل یک نفر دوره‌های آموزشی کمک اولیه را نگذرانده است. بسیاری از منازل مسکونی بنا بر التزام ساختمان‌سازی، دارای نقشه اضطرار است؛ اما هیچ کس هنگام خرید خانه این نقشه را از فروشنده درخواست نمی‌کند، چون اصلاً نسبت به این موضوع آگاهی وجود ندارد.

در نتیجه به به نظر می‌رسد جمعیت هلال احمر و سازمان‌های زیر مجموعه آن به این وظیفه خود به خوبی عمل نمی‌کنند و باید برای مراحل پیش از حوادث این آموزش‌های همگانی با وجود زیرساخت‌های قانونی که برای آن ترسیم شده است عملی گردد.

نوسازی، بازسازی و تجهیز امکانات و نیروی انسانی:

مطابق بند ۸ از ماده ۳ قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی وظیفه دیگری که هلال احمر پیش از این گونه حوادث می‌تواند داشته باشد، کمک به تهیه دارو و وسایل و تجهیزات پزشکی مورد نیاز مراکز بهداشتی، درمانی و آموزشی کشور با موافقت وزارت بهداشت و با همکاری هلال احمر و صلیب سرخ جهانی که عضو اتحادیه بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر جهانی هستند. الف - در اجرای بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مبالغ زیر اختصاص می‌یابد:

۱ - معادل پنج هزار میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از محل منابع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و از محل منابع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.

چهل درصد (۴۰٪) از اعتبارات مذکور ابتداء برای خرید و تأمین بالگرد و تجهیزات امدادی و باقیمانده به نسبت چهل درصد (۴۰٪) هزینه‌ای و شصت درصد (۶۰٪) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای نوسازی، بازسازی، خرید و احداث پایگاه‌های امداد و

گزارش ملی سیلاب‌ها

نجات و انبارهای اضطراری، خودروهای امداد و نجات و تکالیف مندرج در قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۲/۸ و اصلاحات بعدی آن به‌منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها در اختیار جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گیرد تا مطابق اساسنامه خود به مصرف برساند. سازمان برنامه و بودجه کشور و جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلفند گزارش اجرای این جزء را در مقاطع سه ماهه به کمیسیون‌های «برنامه و بودجه و محاسبات»، «بهداشت و درمان»، «شوراها و امور داخلی کشور» و «عمران» مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

همانطور که ملاحظه می‌شود جمعیت هلال احمر یکی از عمده وظایف خود را در پیش از حادثه که می‌توانست بر عهده گیرد تجهیز امکانات و نیروی انسانی بود که وفق قانون بودجه سال ۱۳۹۷ ردیف بودجه خاصی جهت تهیه باگردها و تجهیز نیروی هوایی قرار داده شده بود که بسیار در حوادث غیر مترقبه می‌تواند راهگشا باشد.

ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور:

مطابق ماده ۴۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مکلف است به منظور ارتقاء ظرفیت‌های انسانی و زیرساخت‌های لازم برای بهبود وضعیت ایمنی در کشور اقدامات زیر را با همکاری دستگاه‌های اجرائی مرتبط انجام دهد:

الف - تقویت، توسعه و آمادگی شبکه امداد و نجات کشور از طریق نیازسنجی، تهیه، تأمین و نگهداری اقلام امدادی مورد نیاز آسیب‌دیدگان، تجهیزات ارتباطی و مخابراتی و تجهیزات امداد و نجات اعم از زمینی، هوایی، دریایی به میزان استانداردهای تعیین شده توسط مراجع ذیصلاح کشور.

ب - افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور .

مطابق با دستورالعمل راه اندازی پایگاه سلامت امدادگران و نجاتگران جمعیت هلال احمر در گروه بندی بندی حوادث، حوادث با تواتر پایین و در مقیاس وسیع، فجایعی هستند که احتمال وقوع آن کم بوده ولی در زمان بروز وسعت زیادی را درگیر نموده، معمولاً تلفات سنگین داشته و تعداد زیادی تیم عملیاتی در آن حضور دارند و مدت پاسخگویی به این حوادث نیز طولانی است. از نمونه این حوادث می‌توان به وقوع زلزله و یا سیل ها اشاره نمود؛ در این گروه از حوادث میزان و مقیاس آسیب دیدن خود امدادگران نیز بالا می‌باشد لذا، آموزش صحیح و ارتقای کیفیت و کمیت بیمه شدن امدادگران موجبات استفاده از ظرفیت امدادی مطلوب آن ها را راهم می‌سازد.

نباید از نظر دور داشت که فارغ از پیگیری دلایل اصلی وقوع این حادثه باید این موضع را هشداری جدی برای پیشگیری از یک فاجعه انسانی در موقعیت‌های مشابه تلقی کرد. تعریف و تنظیم مانورهای منظم داخل دستگاهی و خارج دستگاهی با همکاری نهادهای دیگر به مانند اورژانس و آتش‌نشانی و هلال احمر و ... و همچنین تشکیل پایگاه‌های اطلاعاتی امکانات و تجهیزات به منظور تقویت زیرساخت‌ها می‌تواند در حوزه تقویت زیر ساخت‌ها راهگشا باشد؛ این درحالی است که رئیس جمعیت هلال احمر اعلام کرده است که نیروهای جمعیت مانور اختصاصی در مورد سیل تا کنون نداشته اند و درست است که به گفته ایشان سیل اخیر جمعیت را دچار غافلگیری نکرده است اما آمادگی نیروها با توجه به حجم بالای آب بسیار کم بوده است.

حین حادثه

ارائه خدمات امدادی

گزارش ملی سیلاب‌ها

در اجرای بند ۱ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و سوانح طبیعی مثل زلزله و سیل و غیره در داخل و خارج از کشور از وظایف جمعیت هلال احمر است.

لازم به ذکر است، هیئت و زیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ بنا به پیشنهاد شماره ۲۱۲ - ۱۷ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و به استناد ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ - طرح جامع امداد و نجات کشور را تصویب نمود. مطابق بند ۱۵ ماده ۱۶ این قانون، رئیس جمعیت هلال احمر یکی از اعضای ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور و ستادهای تابع آن، مطابق این قانون است. وفق ماده ۴۴ این قانون وظایف و اختیارات کارگروه تخصصی امداد و نجات عبارت است از:

- ۱ - اجرای مصوبات ستاد .
 - ۲ - تهیه شرح خدمات تمامی سازمانها و بخشهای ذی ربط در امر امداد و نجات .
 - ۳ - برنامه ریزی و ایجاد هماهنگی لازم به منظور جلوگیری از تداخل مسؤولیت ها و انجام کارهای موازی و تکراری در زمینه امداد و نجات .
 - ۴ - تهیه دستورالعملهای لازم برای آمادگی در زمینه امداد و نجات براساس سیاستهای مصوب ستاد .
 - ۵ - برنامه ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل موردنیاز اسکان موقت، تغذیه و بهداشت آسیب دیدگان .
 - ۶ - برنامه ریزی در مورد برآورد و لیه تلفات و خسارات .
 - ۷ - برنامه ریزی جهت آموزشهای ویژه موردنیاز سازمانهای ذی ربط در امر امداد و نجات .
 - ۸ - برنامه ریزی جهت تهیه و تأمین و سایل و تجهیزات امداد و نجات .
 - ۹ - برنامه ریزی جهت شناسایی منابع کمک های غیردولتی داخلی و خارجی و جلب و جذب این کمک ها در بحرانه‌ها.
 - ۱۰ - پشتیبانی، هماهنگی و نظارت بر عملکرد کارگروه‌های تخصصی امداد و نجات استان
- طبق ماده ۲۲ آیین نامه امداد و نجات « اقدامات جمعیت هلال احمر در زمینه امداد و نجات پس از وقوع سانحه صرفاً در جهت نجات و رفع نیازهای اضطراری آسیب دیدگان بوده و هیچگاه به معنای جبران خسارات ناشی از حوادث و سوانح به شمار نمی رود» با توجه به این قسمت از آیین نامه و هم چنین بند ۱ از ماده ۳ اساسنامه اورژانس مصوب ۱۳۹۶^۱ «ارائه خدمات فوری های پزشکی پیش بیمارستانی اورژانس در سوانح عمدی و غیرعمدی، حوادث غیرمترقبه، بروز بیماری های نوپدید و جدید و بلایای طبیعی و انسان ساخت برای آحاد مردم در سطح کشور با هر ملیت و تابعیت در قالب نظام شبکه فوریت های قبل از رسیدن بیمار یا مصدوم یا حادثه دیده به بیمارستان» که در زمره مسؤولیت های سازمان اورژانس قلمداد گردیده است؛ جمعیت هلال احمر در مواجهه با بلایا، عملیات نجات را بر عهده دارد و اورژانس نیز وظیفه درمانی در مناطق امن را بر عهده خواهد داشت.

ارایه کمک‌های اولیه

مطابق بند ۲ از ماده ۳، قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، ارائه کمکهای اولیه در حوادث غیر مترقبه به وسیله امدادگران جزو وظایف جمعیت هلال احمر تعریف شده است. لازم به ذکر

گزارش ملی سیلاب‌ها

است این جمعیت در اجرای قانون مذکور قادر به استفاده از نیروهای داوطلب می باشد که ماده ۱۲۶ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی بیان می دارد: « به منظور به کارگیری جوانان در سازندگی و فعالیتهای اجتماعی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، شهرداریها، دهیاریها، جمعیت هلال احمر و سایر دستگاههای ذی ربط مجازند در اجرای طرحهای تملک دارائیهای سرمایه ای و خدمات اجتماعی خود از ظرفیت جوانان کشور اعم از تشکلهای غیردولتی جوانان و نیروی مقاومت بسیج استفاده نمایند».

همچنین ماده ۲ از قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۰۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی در توضیح این اختیار تصریح می دارد: « ماده ۲ - (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و عمومی، شرکتها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، به ویژه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، راه و شهرسازی، تعاون، نیرو، کار و امور اجتماعی، آموزش و پرورش، رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط زیست، دفتر مناطق محروم ریاست جمهوری، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، کمیته امداد امام خمینی (ره) شهرداریها و دهیاریها مجازند متناسب با میزان آمادگی بسیج سازندگی، بخشی از فعالیتهای طرحها و پروژه‌های تملک دارایی زودبازده، کم هزینه و عام المنفعه، امدادی، فرهنگی و مردم یاری خود را با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی، جوانان و متخصصین سازمان یافته، توسط سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج اجراء نمایند».

به گفته رئیس جمعیت هلال احمر، با وجود طرح ملی خدمات نروزی جمعیت هلال احمر و اماده باش نیروهای جمعیت، در ساعات اولیه حادثه با کمبود قایق مواجه بوده اند اما پس از گذشت ساعت هایی از وقوع حادثه و اطلاع رسانی به نیروها تعداد زیادی قایق، خودروهای سنگین شامل تراکتور، کامیون های سنگین نظیر یونیماک و بدفورد که قابلیت حرکت در محیطی آبی دارند در برخی نقاط حاضرگردید اما همین موضوع باعث شد ما در ساعات اولیه و طلایی بحران با مشکل مواجه شویم.

همکاری متقابل با نهادهای دیگر

باید دانست که مطابق بند ۲۵ از ماده ۳ آیین نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای شورای اجتماعی، مکلف به انجام وظایفی است که می تواند در حین حادثه بسیار حایز اهمیت باشد. وفق بند ۵ از ماده ۲ این شورا مکلف به تقویت همکاریهای متقابل بین دستگاههای اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آنها می باشد.

همچنین مطابق ماده ۵ از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها و شرکتها و مؤسسات دولتی بالاخص هواپیمائی و کشتیرانی و شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و گمرک ایران موظفند خصوصاً به هنگام بروز حوادث و یا در زمان جنگ در اجرای وظایف جمعیت همکاری و تشریک مساعی لازم را بنمایند .

اولویت بندی و سطح بندی برنامه‌ها و فعالیت‌های اجرایی

مدیریت همواره خلاء موجود در برنامه‌ها و عملیات اجرایی حین حوادث غیر مترقبه بوده است. بدین منظور بند ۱ از ماده ۲ آیین نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، بررسی و تعیین ضرورتها و اولویتهای در برنامه‌ها و فعالیت‌های اجتماعی دستگاههای اجرایی ذی ربط از ظایف این شورا در نظر گرفته شده است. رییس جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای این شورا می تواند اقدامات شایسته‌ای در اجرایی شدن این رسالت انجام دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

بند ۳ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت نیز برنامه ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و سوانح را بر عهده هلال احمر قرار داده است.

از سوی دیگر به گزارش پایگاه اطلاع رسانی جمعیت هلال احمر با اشاره به نقش حاکمیتی دولت در پاسخگویی به سوانح و حوادث در حال حاضر در پاسخگویی به برخی حوادث، متولی خاص وجود ندارد و بار آن بر دوش جمعیت هلال احمر و امدادگران و نجاتگران آن است در نتیجه این موضوع توسط خود جمعیت با توجه به مبنای قانونی که برای آن وجود دارد باید در تعامل با مجلس روشن شود تا هلال احمر به عنوان نهاد متولی امر امداد به رسمیت شناخته شود، زیرا با وجود پراکندگی نیروهای امدادی، سطح بندی تیم ها و اعلام بندی ها به طور دقیق و منظم وجود نخواهد داشت و نیروها به طور کلی قدرت مانور خود را در این پراکندگی ها از دست خواهند داد.

پس از حادثه

مدیریت کمک های غیر دولتی داخلی و خارجی

بر اساس ماده ۲۴ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور «مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیر منقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد و مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیر منقول و وجوه نقدی با رعایت اهداف اهدا کننده بر عهده سازمان است. هر گونه دخل و تصرف، استفاده، توزیع و تصاحب کمک‌های یاد شده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی ممنوع است»

حفظ سلامت و بهداشت روحی و روانی صدمه دیدگان

به نظر می‌رسد جمعیت هلال احمر مهمترین رسالتی که پس از این گونه حوادث بر عهده دارد حفظ سلامت و بهداشت روحی و روانی صدمه دیدگاه از حادثه است. مطابق بند ۵ از ماده ۳ قانون تشکیلات جمعیت هلال احمر کمک به امر توانبخشی و ارائه خدمات اجتماعی در جهت تسکین آلام آوارگان، پناهندگان، مرضی و معلولین و ایجاد حس تعاون و تفاهم و دوستی و نیکوکاری بین مردم از وظایف این جمعیت است.

مطابق گزارش‌های واصله، هرچند وزارت بهداشت و مرکز اورژانس تهران، تیم‌های سلامت روان و روانشناختی را ارسال و خدمات لازم را انجام داده‌اند. اما مطابق گزارش‌های دریافتی این خدمات در لیست فعالیت‌های جمعیت هلال احمر نبوده است. باید دانست این گونه بیماری‌ها تأثیرات بلند مدت بر بحث سلامت جامعه می‌گذارند. لذا جلوگیری از افزایش این بیماری‌ها از قبیل استرس، بیماری‌های روحی و روانی و... شایان توجه است.

۲-۲۴-۴- کاستی و خلأهای امداد و نجات

تدوین پایگاه‌های جامع اطلاعاتی

مطالعات و یافته‌ها نشان می‌دهد که سابقه برنامه‌ریزی در انتخاب بهترین شیوه برنامه‌ریزی براساس درس‌آموزی از آنچه تا به امروز رخ داده است با روش مستندسازی عملیات و ارزیابی و پایش آنها که مبنایی برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های بعدی

گزارش ملی سیلاب‌ها

قرار می‌گیرند موثر است. از طرفی دیگر برنامه‌ریزی متوازن در چرخه مدیریت بلایا در کشورهای توسعه‌یافته به‌نحوی است که تمامی ابعاد پیشگیری، آمادگی مقابله، بازسازی‌ها را در بر می‌گیرد که این گستردگی ابعاد می‌تواند مد نظر برنامه‌ریزان در کشورهای در حال توسعه در زمینه مدیریت بلایا قرار گیرد؛ چرا که نوعاً برنامه‌ریزی در کشورهای در حال توسعه به‌صورت متوازن معطوف به تمامی مراحل مدیریت بلایا نیست، بلکه بیشتر روی **امداد و نجات** در مرحله حادثه تمرکز دارد، پیشینه برنامه‌ریزی در امر مدیریت بلایا در ایران نیز حکایت از این موضوع دارد، این در حالی است که تحقیقات نشان داده‌اند که چهار دلار سرمایه‌گذاری در بعد پیشگیری از بلایا معادل ۲۷ دلار صرفه جویی در هزینه‌ها است. از طرفی مدیریت و برنامه‌ریزی در خصوص بحران در کشورهای پیشرو حاکی از این امر است که مدیریت بلایا به صورت مرکزی- استانی- محلی و با مشارکت متخصصانی صورت می‌پذیرد که نوع و میزان آگاهی آنان در برآورد دقیق تری از خطر پذیری و آسیب پذیری و منابع موجود در سطح محل برای مقابله با خطر وجود دارد، به تعبیر دیگر مدیریت اطلاعات یکی از اساسی‌ترین پایه‌ها برای تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران در سطوح مختلف بوده و ناگزیر مشارکت بیشتر متخصصان در چرخه مدیریت بلایا را در پی دارد.^{۲۵۴}

از آنجایی که ارزیابی و پهنه‌بندی خطر پذیری کشور به صورت مدون و جامع وجود ندارد و امکان تهیه و تحقیق آن از طریق دستگاه‌های متولی امور مدیریت سوانح نیز میسر نمی‌باشد؛ این ضعف و کاستی اطلاعاتی و همچنین فقدان ارتباط بین دستگاه‌های خدمت‌دهنده، منابع اطلاعاتی نامطمئن، عدم وجود زیر ساخت‌های اطلاعاتی و نداشتن نقشه خطر پذیری از چالش‌های بسیار اساسی و جدی در مواجهه با سیلاب سال ۹۸ می‌باشد.

«مدیر مرکز کنترل و هماهنگی عملیات سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر در طی مصاحبه‌های به عمل آمده اعلام کرد:

۳۵۰ اپراتور از امدادگران و داوطلبان نخبه و با تجربه هلال احمر که دارای درجه نجاتگری و ایثار هستند، اطلاعات حوادث و سوانح را در سطح کشور جمع‌آوری و ثبت می‌کنند و مراکز کنترل و هماهنگی عملیات یکی از شاخصه‌های مدیریت بهینه حوادث هستند که در این مراکز تمام اطلاعات از قبیل میزان تخمین خسارت منطقه، وسعت مناطق عملیاتی، لایه‌های جغرافیایی و نقاط خطرپذیر، اطلاعات اقلام انبارها و تجهیزات و ناوگان ترابری، تجهیزات و امکانات ارتباطات رادیویی و مخابراتی و نیروهای عملیاتی و منابع در اختیار مدیران ستادی قرار می‌گیرد تا با تجزیه و تحلیل تمام اطلاعات بتوانند تصمیم و برنامه‌ریزی مناسبی برای انتقال به مدیران میدانی ارائه دهند؛ وی ادامه داد: مدیریت حوادث موضوع مهمی است؛ موضوعی که گاهی با اشکالات و ضعف‌هایی مانند عدم هماهنگی درون بخشی و بین سازمانی، نداشتن اطلاعات درست و پردازش غیرعلمی اطلاعات همراه است؛ اما اگر لایه‌های اطلاعاتی مناسب و کافی در شرایط بحرانی در اختیار مدیران ستادی و صف قرار بگیرد، اجرای مراحل مختلف عملیات امداد و نجات تسهیل خواهد شد، علاوه بر آن خسارات مالی و جانی هنگام و پس از وقوع حوادث هم کاهش می‌یابد.

مدیر مرکز کنترل و هماهنگی عملیات سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر توضیح داد: از سال ۱۳۹۰ که مرکز کنترل و هماهنگی عملیات جمعیت هلال احمر (Emergency Operation Center) با نام اختصاری EOC در سطح کشور راه‌اندازی شد، این مرکز هم‌اکنون در ۳۱ استان کشور فعال است که نظارت بر عملکرد آنها بر عهده مدیریت کنترل و هماهنگی عملیات سازمان امداد و نجات است و می‌توان گفت از سال ۹۱ نیز اطلاعات دقیق و مطمئنی از حوادث مختلف در سطح کشور در این مرکز وجود دارد.

^{۲۵۴}Disasters. Urban disasters and megacities in a risk society. GeoJournal 1995; 3: 329-34

گزارش ملی سیلاب‌ها

درخشان گفت: یکی از ضرورت‌های جمعیت هلال احمر به عنوان مغز متفکر یا فعال این جمعیت، این مراکز کنترل و هماهنگی عملیات یا EOC ها هستند و وظیفه اصلی آنها جمع آوری اطلاعات کل سوانح در سطح استان‌ها است، به این ترتیب که هر جایی از کشور اتفاقی رخ دهد، اطلاعات را دریافت و بعد از تجزیه و تحلیل، به تیم‌های پاسخگو، عملیات را اعلام کرده و آنها نیز به محل حادثه اعزام می‌شوند.»

اما یافته‌های حاکی از آن است که این نظام اطلاعاتی چنان دقیق عمل نکرده است و در جریان سیل عدم وجود منابع اطلاعاتی حتی در خصوص تعداد و مکان روستاهای درگیر در سیل تا حدی فاجعه بار بوده است که به نقل از رئیس جمعیت هلال احمر در چند روز اولیه، اطلاع دقیقی از روستاهای سیل زده در دسترس نبوده و این موضوع به علت عدم وجود امکانات مخابراتی تشدید شده است.

با توجه به آنچه که بدان اشاره شد مشخص می‌گردد که به روز رسانی امار و اطلاعات در سیستم کنونی به کندی انجام می‌شود و اطلاعات دقیق و قابل اتکا و استناد در دسترس نیست و همین امر موجبات مغفول ماندن گروهی از افراد از فرایندهای امدادی می‌شود. تنها راهکار برون رفت از این معضل تدوین یک دستورالعمل جامع و کامل، ویژه کلیه دستگاه‌های امدادی جهت پشتیبانی دیگر دستگاه‌ها در حوادث است تا بر اساس آن نسبت به در اختیار قرار دادن آمار و اطلاعات مورد نیاز از سایر دستگاه‌ها اقدامات ضروری در زمان مورد انتظار انجام پذیرد.

توصیه می‌شود پایگاه‌های جامع اطلاعاتی در دو حوزه تهیه شود. در یک حوزه به منظور در دست داشتن آمار و اطلاعات نیروها، امکانات، کمبودها و نیازهایی که متناسب با پیشرفت و گسترش شهرها به وجود می‌آید. چنین پایگاه‌هایی ضمن اطلاع از داشته‌ها، امکان بررسی کاستی‌ها و اقدام برای رفع آنها را فراهم می‌سازد و در حوزه دیگر، استفاده از پایگاه‌های مناطق ریسک پذیر، به منظور پیش گیری و آمادگی، می‌تواند در دسترسی سریع و اقدام به موقع مفید باشد.

جدول ۲-۲۴ مقایسه کشورهای مورد مطالعه از نظر سابقه برنامه ریزی و سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بلا

* نام کشورها سابقه برنامه‌ریزی (سال) سطوح برنامه‌ریزی ساختار حاکم کشور^{۲۵۵}

کانادا ۱۹۴۱ مرکزی- استانی- ناحیه غیر متمرکز
ژاپن ۱۸۸۰ مرکزی- استانی- شهری غیر متمرکز
هند ۱۹۶۰ مرکزی- استانی- ناحیه نیمه متمرکز
آمریکا ۱۸۰۳ فدرال- ایالتی- محلی- قبیله‌ای غیر متمرکز
ترکیه ۱۹۴۳ متمرکز غیر متمرکز
پاکستان ۱۹۵۰ متمرکز نیمه متمرکز

ایران ۱۹۵۹ متمرکز نیمه متمرکز

(۲) آموزش همگانی، تجهیز و به روز رسانی نیروهای هلال احمر

در خصوص آمادگی نیروهای جمعیت هلال احمر، با توجه به اینکه محوریت کار هلال احمر خدمات داوطلبانه می باشد و پایگاه های امداد و نجات به عنوان اولین پاسخگو در حوادث و سوانح و اولین تیم های اعزام کننده به حوادث می باشند لذا ضروری به نظر می رسد از نیروهای کادر ثابت در هر شیفت کاری استفاده گردد، در جریان سیل نوروز ۹۸ با جمع آوری نقاط ضعف و قوت عملیات از سوی تیم های عملیاتی و برگزاری چندین جلسه نقد و بررسی نقاط قوت با حضور سر تیم های عملیاتی و اعضای دخیل کارگروه سیل؛ ارزیابی کلی عملکرد نیروهای داوطلب هلال احمر به علت تجربه بسیار پایین، به هیچ عنوان مطلوب بیان نشد در این راستا پیشنهاد می گردد که:

۱. فرم های ارزیابی با محوریت مدیریت حوادث تنظیم گردد

۲. تأمین منابع مالی جهت برگزاری دوره های ارزیابی سوانح در سطح استانداردهای صلیب سرخ

۳. طرح آموزش تیم های امداد و نجات روستایی می بایستی به عنوان یک کار اصلی و محوری در کاهش حوادث و سوانح به سرعت در دستور کار قرار گیرد که متأسفانه تا به امروز هیچ کدام از مانورهای ارتقای کارایی امداد و نجات انجام نپذیرفته است.

علاوه بر تمامی موارد ذکر شده، یکی از مهمترین وظایف سازمان بحران نیز برگزاری مانور های سراسری است که در آن بتوان توانمندی کشور برای مقابله با مخاطرات سیلابی را ارتقا داد، این در حالی است که در طی گزارشات واصله از سازمان مدیریت بحران، اعلام شده است: وظیفه برگزاری چنین مانورهایی بر عهده کارگروه سیل و مخاطرات دریایی است و از آنجایی که طراحی و برگزاری مانورهای سراسری هزینه بر بوده و امکان تأمین منابع مالی با مشکلاتی مواجهه است، دستگاه های اجرایی در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در قالب مانور دورمیزی و مانور ساعت صفر برای ایجاد آمادگی مربوطه اقدام می نمایند که این مانورها کاملاً جنبه تشریفاتی داشته است و برای ارتقای توانایی های نیروهای جمعیت هلال احمر کارساز نمی باشند.

یکی از وظایف اصلی متولیان مدیریت بحران در سازمان هلال احمر در شهرها، تدوین استانداردها و آیین نامه های لازم در حوزه آموزش و فرهنگ سازی است. ضرورت تدوین استانداردها و پیاده سازی آنها در جوامع توسعه یافته و در حال توسعه بر کسی پوشیده نیست. در اماکن شهری با وجود استانداردها و آیین نامه های اجرایی بازم اشکال زیادی وجود دارد. قراردادن تابلوها و بیلبردهای آموزشی در معابر و اماکن شلوغ می تواند یکی از عوامل تاثیرگذار بر توسعه فرهنگ و نگاه مردم به مقوله بحران و آمادگی و همکاری آنها با ماموران هلال احمر در مواقع بحرانی باشد. در کشورهای پیشرفته برای این قسمت از فعالیت ها بودجه سالانه فراوانی منظور می شود، تا با آمادگی افراد در مواقع بحرانی اعتماد و مشارکت از طرف شهروندان نیز به خوبی برقرار شود.

(۳) استانداردهای بین المللی امداد رسانی در حین سیل (جستجو و نجات)

طی مصاحبه های به عمل آمده از رئیس جمعیت هلال احمر کشور، وی اعلام کرد: امکانات پایگاه های امداد و نجات هلال احمر ایران با معیارهای روز و استاندارد جهانی فاصله زیادی دارد. با توجه به حادثه خیز بودن کشور و افزایش روز افزون حوادث ترافیکی باید

گزارش ملی سیلاب‌ها

امکانات جمعیت هلال احمر همواره به روز شود. وی خاطر نشان کرد: هلال احمر در زمان بحران و حوادث مختلف در کمترین زمان ممکن باید در کنار مردم باشد و در زمان حاضر ۵۷۰ پایگاه امداد و نجات در نقاط مختلف کشور مستقر است. رئیس جمعیت هلال احمر ادامه داد: استاندارد تعداد پایگاه هلال احمر در کشور یک هزار و ۲۰۰ پایگاه است که در زمان حاضر از نظر کمی و کیفی با معیارهای روز جهانی فاصله زیادی داریم. پیوندی اضافه کرد: با وجود کمبود امکانات در جمعیت هلال احمر برای اقدام موثر در زمان وقوع بحران افزایش مشارکت همگانی و آموزش مردم در کاهش تلفات و خسارت های مالی تاثیر گذار است. وی تصریح کرد: امکانات پایگاه های امداد و نجات جمعیت هلال احمر ایران با توجه به میزان سوانح رانندگی و بلایای طبیعی مانند سیل کیفیت چندانی ندارد که اهدای تعدادی از خودرو های جدید امداد و نجات به استان به حضور فوری هلال احمر در سوانح مختلف تاثیرگذار است.

در شرایط بحران و اضطرار تیم های امداد و نجات باید بر اساس یک الگو و نظم منطقی عمل نمایند؛ بر اساس اولویت های ضروری ترتیب اقدامات باید به شرح ذیل صورت پذیرد حال این موارد را نسبت به اقدامات جمعیت هلال احمر در خصوص سیل نوروز ۹۸ مورد بررسی قرار داده و مزایا و معایب اقدامات را مورد مذاقه قرار خواهیم داد؛

۱-۲- اعزام تیم های ارزیاب

یکی از موارد مهم و فعالیت های هلال احمر در بحران های پیش رو، بررسی و انتخاب محلی برای اسکان مردم می باشد که باید به سرعت در پی آن بود؛ اسکان اضطراری می تواند به صورت ایجاد چادر برای حادثه دیدگان باشد؛ حادثه دیدگان باید در هنگام ورود به اردوگاه پس از رفتن به چادر بهداشت واکسیناسیون و دریافت کارت بهداشتی به چادر اسکان و آمار راهنمایی شوند و در این چادرها فرم آمارگیری در اختیار آنان قرار گیرد

رئیس سازمان امداد و نجات اقدامات امدادی انجام شده در استان های سیل زده کشور را تشریح کرد «جمعیت هلال احمر پس از اعلام وضعیت زرد (هشدار باش) بر اساس اخطار های صادره از سوی سازمان هواشناسی تیم های ارزیاب خود را در مناطق خطر مستقر ساخت و به ساکنان این مناطق تخلیه منازل را اعلام نمود، همچنین اقدامات لازم جهت پیش بینی اماکن قابل استفاده جهت اسکان اضطراری شامل سالن های ورزشی، مساجد و مدارس و را انجام داد. از جمله دیگر اقدامات جمعیت توسط تیم های ارزیاب شامل موارد ذیل است:

الف) استقرار بالگردهای امدادی در نقاط حاصل خیر

ب) تقویت و شارژ انبارهای امدادی استان ها از تجهیزات، اقلام اسکان و تغذیه اضطراری

ج) آماده باش بیش از ۱۴۰۰ پایگاه و پست موقت و سیار مداد و نجات در سطح کشور

اما متأسفانه، با توجه به حجم بالای آب ورودی در استان ها علی الخصوص لرستان با وجود پیش بینی موارد مورد نیاز، شرایط دشوار ایجاد شد و سازماندهی تجهیزات و امکانات برای خدمت رسانی و عملکرد در هر چهار مرحله مدیریت بحران به صورت همزمان کاری بسیار دشوار و سخت را ایجاد کرد به تا حدی که در یک نقطه باید به طور هم زمان بازسازی و پیشگیری صورت می پذیرفت.»

۲-۲- عملیات جست و جو و نجات

به گزارش [خبرگزاری صداوسیما](#)، معاون عملیات سازمان امداد و نجات کشور به محض دریافت هشدارها، اعلام صد در صدی آماده باش کردیم و انتقال اقلام امدادی پیش از حادثه انجام شد، با هم افزایی که بین دستگاه‌های مختلف از جمله سپاه، بسیج و ارتش و هلال احمر انجام شد خدمات مورد نیاز انجام شد. در این سطح جمعیت هلال احمر اقدامات زیر را انجام داد:

الف) امداد و نجات از طریق بالگرد، قایق و خودروهای امدادی

ب) اقدام به جست و جو و تغذیه افراد آسیب دیده در نقاط امن: با توجه به محاصره روستاها توسط آب و تخریب راه‌های ارتباطی، یکی از نکات برجسته این سطح از عملیات ها، استفاده از توان امداد هوایی جمعیت هلال احمر بوده که در این مدت نسبت به انتقال ۷۹۳ هزار کیلو گرم اقلام غذایی و زیستی طی ۹۴۷ ساعت پرواز و انتقال ۲۸۲۰ نفر در غالب امدادگر و نجاتگر اقدام نموده اند. علاوه بر این به تفکیک، کمک‌های صورت گرفته توسط جمعیت شامل موارد ذیل است:

۱. عملکرد و خدمات امداد هوایی هلال احمر در گلستان: در این زمینه نیز تیم امداد هوایی هلال احمر در ۴۰۰ سورتی ۱۹۹:۳۵ ساعت پرواز انجام داد و یک هزار و ۶۳۸ نیروی امدادی و ۲۴۵ هزار کیلوگرم بار را جابه‌جا کرد و امداد هوایی سپاه و ارتش نیز در ۵۱ سورتی ۲۹:۵۵ ساعت پرواز انجام داد و ۱۷۰ نیرو و ۲۸ هزار و ۱۰۰ کیلوگرم بار را جابه‌جا کرد.

۲. اقدامات امدادی در استان مازندران از ۲۵ اسفند ۹۷ تا ۱۶ فروردین ۹۸: تغییرات جوی در ۱۲ شهرستان استان مازندران باعث شد تا در ۸۸ شهر، روستا و محورهای کوهستانی به بیش از ۱۵ هزار تن امدادسانی شده و ۵۰۴ تن اسکان اضطراری، ۴۴۵ دستگاه خودرو از برف رهاسازی و ۸۸۰ منزل از آب تخلیه شود و در این استان نیز ۶۵۸ تن در قالب ۱۶۲ تیم امدادی با ۱۸ فروند قایق (امدادی و محلی) فعالیت داشته و ۴ هزار و ۴۶۶ تخته پتو، یک هزار و ۹۰۹ تخته موکت، ۱۳۰ کیلوگرم نایلون، ۲ هزار و ۲۷ بسته غذایی، ۸ هزار و ۳۲۰ بطری آب معدنی، یک هزار و ۶۳۰ قوطی کنسرو، ۲۳ هزار قرص نان، ۱۸۰ کیلوگرم خرما، ۱۵ هزار و ۲۷۰ کیلوگرم برنج و ۲ هزار و ۵۳۴ کیلوگرم وغن میان سیل زدگان استان توزیع کردند.

۳. امدادگران هلال احمر در استان خوزستان نیز از ۲۵ اسفند ۹۷ تا ۱۶ فروردین ۹۸ در ۱۸ شهرستان و ۱۱۹ شهر، روستا، مناطق عشایرنشین و محور کوهستانی خدمات لازم را به ۴۲ هزار و ۹۷۳ تن ارائه کردند و ۲۴ هزار و ۱۴۲ تن از خدمات اسکان اضطراری بهره برده و ۳۷۶ تن به مناطق امن انتقال داده شدند. در این زمینه ۳۴ اردوگاه اسکان اضطراری در مدارس و سالن‌های ورزشی شهرهای دزفول، اهواز، شوش، شوشتر، شادگان، باوی و سوسنگرد ایجاد شد و تقویت انبارهای امدادی از تجهیزات اسکان و تغذیه اضطراری، آمادگی و هماهنگی برای اسکان اضطراری ۱۰۰ هزار تن در شهرستان‌ها، ارسال ۵ محموله امدادی از طریق هواپیمای ارتش و توزیع ۲۰ هزار و ۹۷۸ پرس غذای گرم از دیگر اقدامات برای امدادسانی به سیل زدگان خوزستان بوده است.

۴. تیم امداد هوایی هلال احمر با ۹۳ سورتی پرواز در ۵۶ ساعت ۲۷۲ مسافر و ۱۹ هزار کیلوگرم محموله را جابه‌جا کردند و با تلاش ۱۷۵ تیم شامل ۸۵۰ امدادگر و نجاتگر، ۳ هزار و ۵۰۴ دستگاه چادر، ۷ هزار و ۸۱۱ تخته پتو، ۳ هزار و ۲۲۰ تخته موکت، ۳۲ هزار و ۲۴۰ قوطی کنسرو، ۱۴ هزار و ۱۳۰ کیلوگرم برنج، ۲ هزار و ۶۹۶ بسته غذایی، ۳۹ هزار و ۵۳۴

گزارش ملی سیلاب‌ها

قرص نان، ۸ هزار و ۶ کیلوگرم حبوبات، ۱۶ هزار و ۷۲ بطری آب معدنی و ۳ هزار و ۵۴۴ کیلوگرم نایلون میان سیل زدگان توزیع شد.

۵. همچنین به تلاش امدادگران هلال احمر برای خدمت رسانی به سیل زدگان استان ایلام از ۴ تا ۱۶ فروردین ۹۸ اشاره کرد و توضیح داد: در استان ایلام نیز در ۱۱ شهرستان به بیش از ۱۲ هزار تن امدادرسانی شده و ۳ هزار و ۱۴۸ تن اسکان اضطراری داده شده و ۱۰۳ واحد مسکونی از آب تخلیه شد. استقرار و فعالیت ۲ فروند بالگرد امدادی در منطقه، ایجاد ۸ اردوگاه اسکان اضطراری در شهرستان‌های ملکشاهی، دره شهر، ماژین و مهران، تقویت انبارهای امدادی استان و شعب، اعزام تیم استان کردستان برای پشتیبانی عملیات و برقراری ارتباط استان در بستر تلفن ماهواره ای ثریا از دیگر خدمات هلال احمری ها به سیل زدگان استان بوده است.

با وجود آمار ارائه شده توسط جمعیت هلال احمر، شاهدان عینی در گلستان از اقدامات امداد و نجات بسیار ناراضی بودند، به گفته ی ایشان در چندین ساعت اولیه و اوج نیاز مردم به اقدامات امدادی تنها دو بالگرد در منطقه گلستان حضور داشت و ۲۴ ساعت بعد سه بالگرد دیگر به گرگان ارسال شد تا اقلام مورد نیاز تأمین شود، همچنین به نقل از استاندار ایلام در تاریخ ۱۳ فروردین ۱۳۹۸ در خبرگزاری میزان مشکل اصلی امداد رسانی را **کمبود بالگردها** دانسته است؛ در این ناحیه تنها یک بالگرد کوچک دو نفره اورژانس وجود داشته است و جمعیت هلال احمر نتوانسته است امداد های خود را با توجه به تخریب راه های زمینی از یک طرف و کمبود بالگردها از سوی دیگر در زمان مناسب و مقتضی به ایلام برساند.

۲-۳- همکاری در تخلیه آب در حوادث سیل:

نیروهای جمعیت هلال احمر در خصوص تخلیه آب در حادثه سیل نیز به تفکیک اقدامات انجام شده در مناطق درگیر در سیل را اعلام کردند؛

۱. در شهرستان (گرگان، بندرترکمن، آزادشهر، آق قال، گنبدکاووس، بندرگز، علی آباد، کالاله، کردکوی، مینودشت ۱۰۳۳۰ خانه نیز از آب تخلیه گردید.
۲. در استان لرستان نیز در ۱۱ شهرستان به تعداد ۷۰ هزار نفر امدادرسانی شده ۱۴۲۰ واحد مسکونی از آب تخلیه شده است.
۳. در استان ایلام نیز در ۹ شهرستان به بیش از ۱۵ هزار نفر امدادرسانی شده و ۳۲۱۳ نفر اسکان اضطراری داده و ۱۰۳ واحد مسکونی از آب تخلیه شده است.

مدیریت کمک های مردمی در بستر جمعیت هلال احمر

در زمینه مدیریت افراد داوطلب، سازمان جمعیت هلال احمر این وظیفه را بر عهده دارد و به گونه ای برنامه ریزی شده باید تمامی داوطلبان در مناطق تحت تأثیر را تحت مدیریت دستگاه مربوط قرار دهند، در قسمت های بعدی این مهم مورد بررسی قرار خواهد گرفت؛ اما در خصوص کمک های نقدی مردمی در جریان سیل نوروز ۹۸ اقدامات بسیار مطلوبی به عمل آمد؛ این نخستین باری در تاریخ حوادث ایران است که تمامی کمک ها به صورت تقریباً منسجمی به یک سو هدایت شده است و البته نقش اطلاع رسانی و

گزارش ملی سیلاب‌ها

گزارش دهی به مردم نیز در این راستا بسیار حائز اهمیت است؛ رئیس سازمان داوطلبان جمعیت هلال احمر از ثبت رکورد بین‌المللی ارائه خدمت به آسیب‌دیدگان در سیل نوروز ۹۸ خبر داد و گفت: در این حادثه بیش از ۲۱۰ میلیارد تومان کمک نقدی مردمی برای جبران خسارت‌های وارده جمع‌آوری شد که در نوع خود در تاریخ جمعیت هلال احمر کم‌نظیر بود و یکی از دلایل اصلی آن، بهره‌گیری از اپلیکیشن‌های مناسب برای تسهیل در پرداخت آنلاین کمک‌های مردمی است.

به گزارش روابط عمومی سازمان داوطلبان جمعیت هلال احمر، در حاشیه امضای تفاهم‌نامه همکاری‌های مشترک با هوشنگ معتمدی قائم مقام و عضو هیأت مدیره شرکت پرداخت الکترونیک پاسارگاد با هدف هم‌افزایی فعالیت‌های نیکوکارانه و ارائه بستر مناسب پرداخت روی تمامی ابزارهای پرداخت الکترونیکی عنوان کرد.

بر اساس این تفاهم‌نامه که به امضای دو طرف رسید، بخشی از فرآیند جمع‌آوری کمک‌های مردمی هلال احمر برای اجرای برنامه‌های عام‌المنفعه از طریق اپلیکیشن «کیپاد» تحت حمایت بانک پاسارگاد قرار می‌گیرد.

وی توضیح داد: اولویت جمعیت هلال احمر بر تامین لوازم خانگی سیل‌زدگان متمرکز است و سپس هماهنگی با بنیاد مسکن به منظور اعطای کمک‌های بلاعوض به خانوارهایی که در سیل اخیر، منازل شان دچار تخریب ۱۰۰ درصدی شده است.

رئیس سازمان داوطلبان جمعیت هلال احمر تاکید کرد در مصاحبه‌ی به عمل آمده اعلام کرد: تمرکز جمع‌آوری کمک‌های مردمی با همکاری مثال‌زدنی خیریه‌ها و سمن‌ها، افزایش قابلیت تصمیم‌گیری و نیز مشارکت‌پذیری ۴۰ هزار داوطلب را در پی داشت که بر اساس اعلام نمایندگان اعزامی فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر، این امر منجر به ارائه خدمات پنج ستاره به سیل‌زدگان شد که جایگاهی رکورد ارائه خدمت به آسیب‌دیدگان در دنیا را رقم زد.

هوشنگ معتمدی، قائم مقام و عضو هیأت مدیره شرکت پرداخت الکترونیک پاسارگاد با بیان اینکه این تفاهم‌نامه در راستای برنامه جامع مسئولیت اجتماعی بانک پاسارگاد به امضا رسیده است، اظهار کرد: این تفاهم‌نامه سرآغاز برنامه‌های همکاری است و تمامی ظرفیت‌های موجود برای کمک‌رسانی به جمعیت هلال احمر کشور به اشتراک گذاشته می‌شود؛ وی تصریح کرد: در حال حاضر زیرکد *۱۱۲* روی اپلیکیشن «کیپاد» برای جمع‌آوری کمک‌ها و وجوهای مردمی فعال است و تا پایان شهریورماه، در مرحله دوم این طرح، زیرساخت‌هایی برای افزودن منوهای جدید نیکوکاری ایجاد می‌شوند تا هموطنان خیراندیش بتوانند از این درگاه امن و مطمئن کمک‌های خود را به نیازمندان برسانند.

بر اساس این گزارش، اعتبار زمانی تفاهم‌نامه از تاریخ امضا، به مدت یک سال شمسی تعیین شده است و طرفین متعهد شده‌اند تا از طریق نشریه، رویدادها، کمپین‌ها و کانال‌های ارتباطی خود با مخاطبان، آگاهی عمومی در خصوص این پویش را افزایش دهند. استفاده از اپلیکیشن کیپاد منحصر به مشتریان بانک پاسارگاد نبوده و همه افراد با داشتن کارت بانکی و رمز دوم (اینترنتی) از هر یک از بانک‌های سراسر کشور، می‌توانند از خدمات الکترونیک این اپلیکیشن بهره‌مند شوند.

با توجه به آنچه بیان شد سازمان مدیریت بحران نیز با توجه به شأن تأسیسی و همچنین مستند به ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران، باید تدابیر و اقدامات لازم را جهت جلوگیری از هرگونه دخل و تصرف، استفاده، توزیع و تصاحب کمک‌های نقدی اشخاص حقیقی و حقوقی به عمل آورد در این راستا بنا بر گزارشات واصله، با هماهنگی به عمل آمده با قوه قضاییه و به منظور ممانعت از هرج و مرج در جمع‌آوری و توزیع کمک‌های غیردولتی از طریق مراجع ذیربط علی‌الخصوص جمعیت هلال احمر و کمیته امداد، تدابیر لازم اتخاذ شده است و تا به امروز هیچ گزارشی از ناهماهنگی و سوءاستفاده ارائه نگردیده است؛ اما باید میزان کمک‌ها و نحوه هزینه‌کرد آن به طور شفاف از سامانه ملی اطلاع‌رسانی گردد و همچنین، از جمعیت هلال احمر انتظار می‌رود در سامانه مربوط به

گزارش ملی سیلاب‌ها

خود به طور شفاف و به تفکیک نحوه هزینه کرد این کمک‌ها را انتشار دهد تا موجبات ارتقای اعتماد عمومی مردمی برای این نوع از مشارکت‌های فراهم آید.

وضع قوانین در خصوص سطح بندی اعزام‌ها و اعلام شرایط اضطراری و همچنین مشخص نمودن مقام صالح و فرمانده در شرایط بحران:

عدم شفافیت وظایف برخی نهادها

باید دانست که مطابق بند ۲۵ از ماده ۳ آیین نامه تشکیل شورای اجتماعی کشور، جمعیت هلال احمر به عنوان یکی از اعضای شورای اجتماعی، مکلف به انجام وظایفی است که می‌تواند در حین حادثه بسیار حایز اهمیت باشد. وفق بند ۵ از ماده ۲ این شورا مکلف به تقویت همکاری‌های متقابل بین دستگاه‌های اجرایی و استفاده بهینه از امکانات آن‌ها می‌باشد. همچنین مطابق ماده ۵ از قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ با اصلاحات و الحاقات، کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها و شرکتها و مؤسسات دولتی بالاخص هواپیمائی و کشتیرانی و شرکت سهامی راه آهن جمهوری اسلامی ایران و گمرک ایران موظفند خصوصاً به هنگام بروز حوادث و یا در زمان جنگ در اجرای وظایف جمعیت همکاری و تشریک مساعی لازم را بنمایند.

بنا بر گزارش‌های واصله از سازمان جوانان جمعیت هلال احمر به منظور تحقق اهداف و وظایف در راستای افزایش مشارکت اقشار مختلف جامعه در ارائه خدمات داوطلبانه و بشر دوستانه، با استفاده از ظرفیت آنان نسبت به انعقاد تفاهم نامه با وزارت خانه علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه فرهنگیان، جهاد دانشگاهی، مدیریت حوزه های علمیه و سازمان بهزیستی اقدام نموده است؛ که در سیل اخیر با ایجاد ۳۳۴۳ پایگاه در دانشگاه ها، مدارس، حوزه های علمیه، مهد کودک و مشارکت ۳۰۱۷۰ نفر در جمع آوری کمک ها، ۱۲۰۲ نفر در بسته بندی و توزیع اقلام و ۴۱۰۸ نفر در ارائه خدمات اردوگاهی و ۲۴۰۵ نفر با حضور در مناطق سیل زده با این جمعیت همکاری نموده اند، این در حالی است که اگر چه بر اساس برنامه های آمادگی واحدهای بهداشت و درمان اضطراری، هماهنگی های لازم از طریق جمعیت هلال احمر استان ها با دانشگاه های علوم پزشکی سراسر کشور صورت می پذیرد؛ اما عدم هماهنگی برون سازمانی در شرایط بحران و عدم تفکیک وظایف در منطقه عملیاتی و فقدان ارتباط اطلاعات سبب گردیده تا فرماندهی عملیاتی هماهنگ و مشترک محقق نشود و موازی کاری، اتلاف منابع و وقت را در پی داشته باشد.

در استانداردهای بین المللی وجود ۳ خصیصه مهم در بحث بحران باعث پیشرفت در روند کار می شود: الف) فرماندهی بحران ب) زنجیره فرماندهی ۳) نهضت نرم افزاری و نیز مدل ارزیابی انجام شده به صورت میدانی و با حضور اولین و نزدیک ترین پایگاه امداد و نجات بین شهری به محل های حادثه. به گزارش پایگاه اطلاع رسانی جمعیت هلال احمر با اشاره به نقش حاکمیتی دولت در پاسخگویی به سوانح و حوادث، در حال حاضر در پاسخگویی به برخی حوادث، متولی خاص وجود ندارد و بار آن بر دوش جمعیت هلال احمر و امدادگران و نجاتگران آن است در نتیجه هلال احمر به عنوان نهاد متولی امر امداد باید به رسمیت شناخته شود، زیرا با وجود پراکندگی نیروهای امدادی، سطح بندی تیم ها و اعلام بندی ها نا منظمی که در جریان سیل با آن مواجه بودیم و نیروها به طور کلی قدرت مانور خود را در این پراکندگی ها از دست دادند.

موضوع فرماندهی یک پارچه یک دغدغه مشترک و قدیمی است که به دلیل نبود سیستم یک پارچه اطلاعات و عملیات در حال حاضر تنها در سطوح کلان کشوری قابل اعمال و اجرا می باشد؛ چالش موازی کاری، ائتلاف انرژی و منابع، توزیع نامتناسب خدمات و نبود استاندارد ثابت و یکسان در ارائه خدمات همواره سد راه اعمال صلاحیت نهادهای امداد و نجات است؛ در طی مصاحبه انجام شده از معاونت آموزش، پژوهش و فناوری جمعیت هلال احمر بر اساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۰ (که البته مدت آن منقضی شده و تا حدود زیادی به تشکیل و عملکرد سازمان مدیریت بحران می پردازد) می بایست هماهنگی و یک پارچگی عملیاتی در حوزه های مختلف پیش از وقوع حادثه صورت پذیرد؛ که این مهم علی رغم گذشت سال های متمادی از قانون مذکور کماکان مهمترین معضل آمادگی و پاسخ به سوانح در ایران می باشد؛ از طرف دیگر عدم وجود قانون جامع و تفصیلی در خصوص بحران سیل و استناد به قوانین پراکنده و غیر مستقیم در این خصوص نظم حقوقی واحدی قابل رویت نیست؛ اگرچه در جریان سیل برخی مسائل به صورت سازمان نیافته، هماهنگی های میدانی به طور اضطراری به انجام می رسید اما فی الواقع عدم جود زبان مشترک و بالطبع تدوین شاخص های عملیاتی، سبب موازی کاری و کاهش بهره وری در صحنه عملیات می گردید.

لازم به ذکر است با توجه به مراتب فوق مهمترین چالش پیش رو عدم رعایت چارچوب های تدوین شده در قانون سازمان مدیریت بحران از سوی دستگاه های موظف بوده و در صورت عدم التزام به رعایت هماهنگی های درون و برون سازمانی، وضعیت اشاره شده در هر حادثه ای منجر به فاجعه ای عظیم می گردد. به نظر می رسد به لحاظ ساختار حقوقی و با شواهد نامطلوبی که در حوادثی چون سیل اتفاق افتاده است باید یک بار برای همیشه فرماندهی بحران و تقسیم وظایف دقیق آن از زمان اعلام برقراری وضعیت خطرناک را به عهده یک نهاد تخصصی قرار داد و این نهاد به عنوان آمر قانونی در شرایط خاص شناخته شود.

۲-۲۴-۵- پیشنهادات پژوهشگران

۱. برابر گزارش جهانی حوادث مبنی بر قرارگرفتن ایران در زمره هفت کشور نخست آسیب پذیر جهان و وجود ۳۱ نوع بلا از ۴۰ نوع بلای طبیعی شناخته شده در جهان و بروز ۷۱۲ مورد بلای سیل خیز در سال های ۱۳۷۰-۱۳۹۸، پرداختن به امر برنامه ریزی مدیریت بلایا توسط یکی از نهادهای مهم امداد و نجات یعنی هلال احمر در ایران، هدف این پژوهش است. با بررسی برخی کشورهای پیشرو در زمینه مدیریت حوادث و بلایا یافته ها حاکی از آن است که بین نوع و میزان توسعه یافتگی و برنامه ریزی پیشرفته برای مدیریت بلایا سنخیت وجود داشته و راهبرد متوازن در تمامی مراحل در برنامه ریزی مدیریت نهفته است. برنامه ریزی غیر متمرکز در کشورهای پیشرو باعث شده است تا مشارکت جامع برنامه ریزان را در سطوح مختلف در اجرای برنامه جلب کند و برنامه ها منطبق با واقعیات و استفاده حداکثر از ظرفیتهای جامعه تنظیم گردند که نتیجتاً موجب کاهش آسیب پذیری گردیده است. در نتیجه با توجه به اینکه کشور ما از برنامه ریزی متمرکز برای مدیریت بلایا استفاده می نماید چرخش رویکرد برنامه ریزی مدیریت بلایا به سطوح استانی، شهرستانی، بخشی و روستایی با حفظ تعاملات سطوح مختلف و همچنین ارتقای آموزش نیروهای امدادگر و تمرین مستمر آنها در مواجهه با مخاطرات طبیعی مورد پیشنهاد پژوهشگران است تا برنامه ها منطبق با واقعیات تنظیم شده و ضمن استفاده از ظرفیت ها و پتانسیل های موجود، برنامه ریزی در تمامی چرخه مدیریت بلایا به طور متوازن صورت پذیرد.

گزارش ملی سیلابها

۲. بهینه نمودن نحوه جمع آوری اطلاعات در زمان بحران: یکی از این چالشها، اختلاف دادهها در پایگاه دادههای مراکز سیستمهای اطلاعات جغرافیایی با دادهای واقعی در محل حادثه می باشد. به عنوان مثال ممکن است مسئولان بحران به داده های ناقص و منسوخ درباره مصالح خطرناک دسترسی داشته اما فاقد اطلاعات کامل و جزئیات مربوط به مصالح استفاده شده در یک ساختمان به خصوص باشند، هرچند این داده ها در مراکز صنعتی مربوط موجود باشند. بنابراین مدیریتی جدید برای داده ها لازم است تا داده های جغرافیایی بسیار شفاف و کاملی در اختیار باشد. به وضوح پیشرفت در جهت پیاده سازی سیستمی برای مدیریت جمع آوری داده های ورودی و پاسخها در زمان بحران (و نه تنها بعد از آن) برای مطلع ساختن مسئولان بحران در زمان بحران امری بسیار لازم است. نکته مهم اینکه تجزیه و تحلیل دادهها پس از بحران می تواند کار فرموله کردن پاسخگوییهای مناسب در بحرانهای بعدی را تسهیل نماید. این کار بوسیله تشخیص نحوه پاسخگویی و مدیریت فعالیتهای برای بهینه نمودن آنها صورت می گیرد. این مجموعه داده می تواند عنصر بسیار گرانبهائی در معتبر ساختن و پیشرفت مدل مدیریت بحران باشد.

۳. ارتقای مدیریت اطلاعات عملیات امداد و نجات در واحد EOC (مرکز کنترل و هماهنگی اطلاعات): مسئولیت دریافت اطلاعات، تجزیه، تحلیل و آمارگیری بر عهده واحد EOC است؛ که قبل و در مرحله آمادگی کلیه اطلاعات شهر و روستاهای استان شامل اطلاعات جمعیتی، تعداد خانوارها، تهیه نقشه های شهر و روستاهای استان فعالیت دارد. در زمان بروز بحران روزی دو بار این آمار و اطلاعات (میزان خسارت، نوع و تعداد خدمات ارائه شده، شهر و روستاهای درگیر، تعداد خانوارهای آسیب دیده، تعداد نیروهای عملیاتی و خودروهای بکارگرفته شده...) طبق فرم پیوستی از شهرهای آسیب دیده دریافت و در مرکز جمع آوری می شود، در جریان بحران سیل نوروز ۹۸ تصمیمات در قبل از وقوع حادثه بر اساس داده های اولیه اتخاذ شد ولی در زمان پاسخگویی، برخی از اطلاعات ثانویه از قبیل آمار جمعیتی روستاها بر اساس سرشماری سال ۹۵ بوده است که در زمان تامین اقلام مورد نیاز افراد آسیب دیده علی الخصوص در استان خوزستان مشکلات مهمی را ایجاد کرد، بدین منظور پیشنهاد پژوهشگران در این بخش ارائه آمار جمعیتی به طور سالانه است؛ این موضوعی است که سالهای متمادی است که در سایر کشورها بر طرف شده و کلیه داده های امداد رسانی در جمعیت آسیب دیده به طور روزانه در سیستم اطلاعات ثبت می گردد؛ از طرفی دیگر مدیریت اطلاعات در جریان سیل نوروز دریافت اطلاعات به طور سنتی از شعب بوده است و پیشنهاد می گردد اطلاعات خدمات امداد رسانی به صورت سامانه نرم افزاری تعبیه شود.

۴. یکسان سازی داده ها و همکاری مؤلفه ها: یکسان نمودن داده هایی که از منابع و سازمانهای مختلف وارد می شوند یکی از چالشهای مسئولان بحران بوده ولی نیازهای مربوط به جامعیت داده ها یکسان نمی باشند بدین معنا که نیازهای مربوط به سرعت، کامل بودن و کیفیت داده ها بین سازمانها همگی بر اساس نوع و محل بحران تغییر می کنند. در نخستین قدم برای پاسخگویی به بحران، یکسان سازی باید بسرعت اعمال شود، برخی موانع غیر فنی که از پیاده سازی راه حلها جلوگیری می کنند شامل: مقاومت سازمانها در مقابل به اشتراک گذاری اطلاعات و همکاری، عدم وجود معماری کلی برای سیستم، قیود امنیتی که اشتراک داده ها را مشکل می نمایند و نبود استاندارد برای برنامه ها است که شاید اساسی ترین مشکل در مواجهه با هر بحرانی باشد.

۵. برنامه ریزی و ساماندهی صحیح: یکی از مشکلات اساسی که هلال احمر در مواجهه با حوادث غیر مترقبه با آن برخورد می‌کند عدم برنامه ریزی و ساماندهی صحیح به منظور مقابله با حوادث و آماده سازی و آموزش کارکنان برای کنترل بحران توسط سازمان می باشد. لزوم ارائه طرح مدیریت بحران در سازمان به دلایل ناتوانی آسیب دیدگان بحران در هنگام گریز و پناه، وجود دستگاه های گرانقیمت و احساس وجود مواد خطرناک و خطر ساز، ناهماهنگی کارکنان، اهمیت زیادی دارد. از نظر پژوهشگران این پژوهش و به شواهد مصاحبه های صورت گرفته، سیستم فعلی، اعم از منابع انسانی، فیزیکی، مالی، مدیریتی، قوانین و مقررات و شیوه اجرایی نمی‌تواند مشکلات و چالش های پیش روی آینده را حل و فصل نمایند، بنابراین مواجهه با بحران های ناشی از حوادث مترقبه و غیرمترقبه و گردش این رخداد تحت الشعاع مشکلات قرار خواهند گرفت؛ در نتیجه توانایی مواجهه صد در صد با بحران ها با بکار گیری همه منابع و با توجه به وضعیت فعلی وجود ندارد، بنابراین لزوم ایجاد یک سیستم پاسخگو و آگاه با عزم راسخ در جهت رفع مشکلات که زمینه ساز یک مدیریت بحران موفق خواهد بود، ضرورت دارد و باید اصول طراحی برنامه مقابله با حوادث در غالب آیین نامه ها و دستورالعمل هایی اجرایی با در نظر گرفتن موقعیت تدوین گردد؛ تا برنامه ریزی یکپارچه سازی فرماندهی ها به کنترل بحران و مهار سایر مشکلات بینجامد.

۲-۲۵- کمیته امداد امام خمینی (ره)

۲-۲۵-۱- چکیده مدیریتی

سیلاب واپسین روزهای سال ۱۳۹۷ و آغازین روزهای سال ۱۳۹۸، بلاشک به عنوان یکی از تلخ‌ترین و تکان‌دهنده‌ترین حوادث در حافظه تاریخی مردم ایران زمین نقش بست. در این حادثه جانگداز بسیاری از شهروندان، اموال و دارایی‌های مادی و معنوی خود را از دست دادند و تا حدی نیز از این سانحه جلوگیری به عمل آمد. پس از حادثه و برای بررسی دقیق‌تر و پیشگیری از حوادث مشابه این فاجعه ملی، کمیته ملی سیلاب تشکیل شد که یکی از کمیته‌های اصلی این مجموعه، کمیته حقوقی بود. در ذیل کمیته حقوقی نیز کارگروه امداد و نجات وظیفه خطیری را بر عهده داشت که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، هلال احمر و کمیته امداد امام خمینی (ع) نهادهای سه‌گانه این کارگروه بودند تا با بررسی ابعاد مختلف ماجرا به لحاظ حقوقی، گزارش خود را به کمیته ملی، رئیس‌جمهور و محضر شریف ملت ایران تقدیم نمایند.

با توجه به مأموریت پساسیلابی کمیته امداد امام خمینی (ع)، این نهاد از اولین ساعات شروع بحران در صحنه حضور داشته و درصدد سامان دادن به وضعیت آشفته مردم استان‌های سیل‌زده برآمده است. از جمله اقداماتی که بنا بر اذعان مسئولان کمیته امداد از جانب این نهاد صورت گرفته می‌توان به شروع ساخت مسکن مقاوم برای مددجویان آسیب‌دیده کمیته امداد، ارائه وام و تسهیلات برای تعمیر مسکن، ایجاد اشتغال و خرید اثاثیه منزل، تقدیم سبد کالا و بسته‌های غذایی و همکاری با سایر نهادهای امدادرسان و کمک‌رسان برای تسریع در کمک‌رسانی‌ها اشاره کرد. از آنجا که کمیته امداد وظیفه مستقیمی در رابطه با سیل نداشته و اکثر اقدامات انجام گرفته بر اساس وظیفه ذاتی خود یعنی حمایت از محرومان صورت گرفته است؛ بنابراین گزارش‌های مربوط به کمیته امداد جنبه فرعی داشته و نباید انتظار کمک‌رسانی‌های خاص و تخصصی از این نهاد داشت.

کمیته امداد امام خمینی بنا بر وظایف تعریف شده در قوانین و مقررات از جمله اساسنامه این نهاد، به انجام عملیات‌های ترمیمی و حمایتی در رابطه با مردم سیل‌زده اقدام ورزیده است. این سازمان با توجه به گزارش‌های مقامات مسئول، متولی کمک به مردم و بازسازی بخشی از ویرانی‌های ناشی از سیل شده است تا حداقل جبران خسارتی از مردم سیل‌زده انجام شده باشد. اصلی‌ترین وظایفی

گزارش ملی سیلاب‌ها

که برای کمیته امداد امام خمینی در قوانین و مقررات تدارک دیده شده است و به نوعی می‌توان آنان را با کمک به سیل‌زدگان ارتباط داد عبارت‌اند از: ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی و معیشتی به نیازمندان، بررسی و شناسایی نیازمندی‌های نیازمندان، همکاری در تخصیص کمک‌ها، حمایت غذایی از نیازمندان، مسئولیت تخصیص زکات به نیازمندان، حمایت از زنان آسیب‌پذیر و کمک به خانواده‌های تحت تکفل. ملاحظه می‌شود که اغلب این وظایف مکمل وظایف نهادهای اصیل حمایتی در مواقع حوادث غیرمترقبه هست و کمیته امداد در وهله وظیفه کمک به اعضای کمیته را داشته و سپس به سایر مردم نیز کمک‌رسانی می‌کند.

در راستای کمک‌های نهادهایی همچون کمیته امداد باید ستادی قوی امر مدیریت کمک‌ها را بر عهده گرفته و از آشفتگی، دوباره‌کاری و گرہ خوردن امور پیشگیری نماید. با توجه به جو هیجانی پساسیلاب به نظر می‌رسد این کمک‌ها به طور تخصصی و هدفمند تخصیص داده نشده باشد. کمیته امداد امام خمینی پس از وقوع سیلاب با سیل عظیمی از مردم نیازمند رو برو خواهد شد که پس از سیل به دلیل از دست دادن سرمایه و ملزومات زندگی خود نیازمند حمایت نهادهایی همچون کمیته امداد هستند. برای این امر ظرفیت فعلی کمیته امداد برای شناسایی و کمک به آنان کفاف نخواهد داد و این عدم کفایت هم از لحاظ نیروی انسانی و هم از لحاظ مالی خواهد بود. به نظر می‌رسد تشکیل کمیته‌ای مشترک از نهادهای حمایتی کشور برای بررسی وضعیت نیازمندان و برآورد بودجه تخصیص داده لازم باشد تا با هماهنگی بین این نهادها هم زمینه سوءاستفاده از دریافت کمک‌های غیرضروری را از بین برد و هم به یاری نیازمندان برحق شتافت.

همچنین باید اذعان کرد که به دلیل وظیفه حمایتی عام که کمیته امداد امام خمینی بر عهده دارد، سایر نهادهای تخصصی و جزئی نیز می‌توانند کمبودهای خود را از طریق این نهاد برطرف کرده و با بانک اطلاعاتی واحد و جامعی منسجم در پی رفع نیازهای ضروری و اولویت‌دار مردم سیل‌زده برآیند. شاکله این گزارش مبتنی بر وظایف اصلی کمیته امداد که مرتبط با سیلاب تفسیر شده‌اند بنا نهاده شده است. ذیل هر وظیفه اخبار و اطلاعات موثقی گنجانده شده است که بنا بر اذعان مسئولان کشوری به خصوص کمیته امداد در مورد فعالیت‌های خود در مناطق سیل‌زده یا مرتبط با سیل گزارش داده‌اند. پس از آن کاستی‌های مرتبط با هر وظیفه و یا نحوه انجام وظیفه ذکر و تبیین شده و در نهایت پیشنهاداتی که به نظر نگارنده در جهت بهبود عملکرد و انجام وظیفه می‌تواند مثر واقع شود در بخش انتهایی هر وظیفه ذکر و تشریح شده است. در نهایت نیز برآمد کلی از وظایف کمیته امداد و نحوه انجام آن به خلاصه ذکر گردیده و فهرست منابعی که برای تهیه گزارش از آنان کمک گرفته شده است نیز در انتها با شماره‌بندی مشخص گردیده است.

۲-۲۵-۲-مقدمه

سیل یکی از بلایای طبیعی بوده که هر از چند گاهی گریبان گیر مناطقی از کشور عزیزمان ایران می‌شود. با وجود طبیعی بودن این پدیده ولی با گذشت زمان و پیشرفت فن‌آوری‌ها و مدیریت‌های کارآمد، خطرات آن روز به روز کمتر می‌شود. به طور معمول پس از سیل تلفات و خساراتی متوجه مناطق سیل‌زده می‌شود که متعاقب آن نهادهای ملی و منطقه‌ای کمر همت به کمک هموطنان خود می‌بندند و سعی دارند در کوتاه‌ترین زمان، بیشترین و مناسب‌ترین کمک‌ها و رفع نیازمندی‌ها را در اختیار سیل‌زدگان قرار دهند.

از جمله این نهادها کمیته امداد امام خمینی رضوان‌الله تعالی علیه است که پیرو پیروزی انقلاب در جهت برآورده‌سازی یکی از اهداف مهم انقلاب که همان رفع محرومیت از نیازمندان بود با فرمان تاریخی و الهام‌بخش امام راحل تأسیس گردید. این نهاد دارای کارویژه‌های متعددی در چهل سال اخیر شده است که از جمله می‌توان به کمک به مددجویان، جمع‌آوری کمک‌های مردمی جهت

تخصیص به فقرا و نیز کمک به مردم مناطق آسیب دیده پس از بروز حوادث و بلایای طبیعی است. به دنبال سیلاب های اسفند و فروردین ماه اخیر، کمیته امداد نیز دوشادوش سایر نهادهای انقلابی، ملی و محلی نیروها و منابع خود را به مناطق آسیب دیده گسیل داشت تا حداقل مرهمی بر زخم عمیق سیل زدگان باشند.

برای بررسی میزان مؤثر واقع شدن کمیته امداد در کمک رسانی به آسیب دیدگان سیلاب اخیر باید ابتدا تکالیف و وظایف قانونی این نهاد مورد بررسی قرار گرفته و کمک های میدانی که این نهاد انجام داده با تکالیف یاد شده به سنجه گذاشته شود تا میزان موفقیت یا ناکامی این نهاد در عمل به تکلیف قانونی خود مشخص شود. به همین منظر برخی از قوانین و مقرراتی که به طور مستقیم و غیرمستقیم به وظایف کمیته امداد پرداخته بودند را در متن زیر به صف کردیم و با تحلیل و بررسی این مسئولیت ها در پی عملی سازی آنان در عرصه میدانی خواهیم بود. در مرحله بعد به کاستی ها این اختیارات و مسئولیت ها پرداخته و در قدم آخر پیشنهادات اصلاحی خود را ارائه خواهیم داد. وظایف کمیته امداد عموماً ناظر به پساسیلاب و حمایتی می باشد. به دلیل حفظ انسجام ذهنی مخاطب و پرهیز از تشتت فکری وی، وظایف قانونی، نحوه انجام، کاستی ها و پیشنهادات در یک قسمت تجمیع شده و مبنای تفکیک ما مربوط به وظایف کمیته امداد است. به این معنی که ابتدا یک وظیفه ذکر شده و نحوه انجام، کاستی ها و پیشنهادات ارائه می شود و سپس وظیفه بعدی به همین ترتیب ذکر می شود.

قوانین و مقرراتی که در این گزارش مورد استفاده قرار گرفته اند عبارت اند از: اساسنامه کمیته امداد امام خمینی مصوب ۱۳۹۴، آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸، قانون تأمین کالاهای اساسی آسیب پذیر مصوب ۱۳۹۲، قانون زکات مصوب ۱۳۹۰، سیاست ها و راهبردهای ارتقای سلامت زنان مصوب ۱۳۸۶، قانون نحوه کمک به خانواده های مشمولینی که با اعزام مشمول قدرت اداره معاش خود را از دست می دهند مصوب ۱۳۶۶ و دستورالعمل بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه های کم درآمد جامعه مصوب ۱۳۹۷ و اصلاحی ۱۳۹۸.

جدول ۲-۲۵ قوانین و مقررات مربوط به وظایف کمیته امداد در مدیریت سیلاب های سال ۹۷-۹۸

عنوان قانون/ مقرر	سال تصویب	مواد مربوطه	وظیفه محوله
اساسنامه کمیته امداد امام خمینی	۱۳۹۴	۲	تأمین خوداتکایی، تقویت نیازمندان و محرومان با ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی، فرهنگی و معیشتی
اساسنامه کمیته امداد امام خمینی	۱۳۹۴	۶	شناخت انواع محرومیت های مادی و معنوی نیازمندان- تسهیلات لازم در جهت سلامت خانواده های نیازمند و تأمین خدمات بهداشتی و درمانی- ارائه تسهیلات قرض الحسنه به نیازمندان
آیین نامه اجرایی قانون	۱۳۸۸	۲۴	همکاری با هلال احمر جهت

تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور			جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی
قانون تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر مصوب	۱۳۹۲	ماده واحده	توزیع سبد کالا به منظور حفظ امنیت غذایی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی
دستورالعمل بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه	۱۳۹۷	۳	حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد از جمله گروه‌های تحت حمایت کمیته امداد امام خمینی
قانون زکات	۱۳۹۰	تبصره ۱ ماده ۱	جمع‌آوری و رساندن زکات برای موارد مصرف بر عهده کمیته امداد امام خمینی است.
سیاست‌ها و راهبردهای ارتقای سلامت زنان مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۳۸۶	بند ۱۰ ماده ۴	برنامهریزی مناسب جهت دسترسی به حمایت‌های ویژه مورد نیاز سلامت برای دختران و زنان آسیب‌پذیر، زنان سرپرست خانوار، خودسرپرست توسط کمیته امداد امام خمینی
قانون نحوه کمک به خانواده‌های مشمولینی که با اعزام مشمول قدرت اداره معاش خود را از دست می‌دهند	۱۳۶۶	۱	اختصاص اعتبار لازم سالانه برای کمک به خانواده تحت تکفل مشمولین نیازمند موضوع این قانون در لایحه بودجه کل کشور ذیل ردیف کمیته امداد امام خمینی

۲-۲۵-۳- شرح وظایف کمیته امداد خمینی

در این نوشتار برخی از وظایف مهم کمیته امداد امام خمینی که به نحوی با حادثه سیلاب ارتباط داشته و این نهاد می‌تواند ایفای نقش نماید را بر خواهیم شمرد.

۱- ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی و معیشتی به نیازمندان

ماده ۲ اساسنامه کمیته امداد امام خمینی مصوب ۱۳۹۴ مقرر می‌دارد: «هدف از تشکیل امداد امام، توانمندسازی و شکوفایی استعدادها و تأمین خوداتکایی، تقویت و رشد ایمانی و اعتقادی نیازمندان و محرومان با ارائه خدمات اجتماعی، حمایتی، فرهنگی و معیشتی به آنان می‌باشد.»

نحوه انجام: به گزارش وبسایت جمهوری، رئیس کمیته امداد امام خمینی در ۵ فروردین ۹۸ و در حین بازدید از مناطق سیل‌زده بیان داشته است حدود ۲ هزار خانوار تحت پوشش کمیته امداد گلستان در سیل آسیب دیده‌اند. فتاح افزوده است در ۵ شهرستان گمیشان، گنبدکاووس، آق‌قلا، بندر ترکمن و آزادشهر در گلستان حدود ۲ هزار خانوار تحت پوشش امداد دچار آسیب و خسارت شده‌اند. از محل کمک‌های امداد و خیران، برای همه مددجویان آسیب‌دیده، مسکن مقاوم احداث می‌شود.

وی با بیان اینکه بر اساس تدابیر اندیشیده شده، منازل مددجویان امداد همه ساله تحت پوشش بیمه حوادث قرار می‌گیرد، خاطرنشان کرد: بیمه حوادث بیمه منازل مسکونی مددجویان شهری ۳۵ میلیون تومان و منازل روستایی ۲۵ میلیون تومان است. همچنین بیمه ائاثیه منزل مددجویان شهر و روستا ۱۵ میلیون تومان است و با توجه به این امر، خسارات وارده از سیل به صورت کامل جبران خواهد شد.

رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) اظهار کرد: خوشبختانه در سیل اخیر هیچ‌گونه تلفات جانی در میان مددجویان امداد گزارش نشده است. کمیته امداد از همان ساعات اولیه کار رسیدگی به این خانواده‌ها را آغاز کرد و کالاهای اساسی مورد نیاز این خانواده‌ها در حال توزیع است.

شامگاه ۷ فروردین ۹۸ برنامه تیتراژ شبکه خبر میزبان تنی چند از مسئولان کشور در مورد سیلاب‌های اخیر بود. معاون کمیته امداد امام خمینی (ره) درباره اقدامات انجام شده در مناطق سیل‌زده گفت: نیروها و امدادگران کمیته امداد از زمان وقوع سیل در استان‌های خراسان شمالی، مازندران و گلستان حضور داشته‌اند.

فاطمه رهبر افزود: کارشناسان بیمه در حال ارزیابی حادثه هستند و کلیه مددجویان و اعضای کمیته امداد علاوه بر کمکی که از دولت دریافت می‌کنند جبران خسارت مسکن شهری تا سقف ۳۵ میلیون تومان و مسکن روستایی تا ۲۵ میلیون تومان و ۱۵ میلیون تومان برای وسایل، هزینه فوت سرپرست ۱۵ میلیون تومان و سایر اعضا تا ۴ میلیون جبران خسارت بیمه حوادث دریافت می‌کنند. وی گفت: مستمری ۳ برابری در این ماه و ماه آینده پرداخت خواهد شد، اسکان موقت تا سقف ۵۰۰ هزار تومان پرداخت خواهد شد، شماره حساب ۹۹۹۹ برای دریافت کمک‌های مردمی اعلام شده است.

معاون کمیته امداد امام خمینی افزود: همه ادارات برای جمع‌آوری کمک‌های مردمی بسیج شده‌اند، همچنین وام ۲۰ میلیون تومانی اشتغال برای بهبود وضعیت در نظر گرفته شده است.

همچنین مطابق گزارش سازمان مدیریت بحران در بخش کمیته امداد امام خمینی، این نهاد متقبل ساخت ۲۰۰۰۰ واحد مسکونی در مناطق حادثه دیده شده است.

کاستی‌ها: این هدف کمیته امداد را می‌توان ناظر به بعد از سیلاب دانست که با کمک‌ها و حمایت‌های خود سعی در تسکین آلام مردم سیل‌زده دارد. بسیاری از مردم مناطق سیل‌زده خانه، کاشانه و وسایل امرار معاش خود را از دست داده‌اند و برای شروع دوباره زندگی نیازمند حداقل امکاناتی هستند. با توجه به اینکه ماده به صورت اطلاق از کمک و حمایت سخن به میان آورده است، بنابراین کمیته امداد می‌تواند در هر قالبی کمک‌های خود را به سیل‌زده‌گان اختصاص دهد. از طرف دیگر این نهاد دارای صندوق‌های متعددی در سطح شهر بوده که مردم وجوه نقدی خود را در اختیار این صندوق‌ها قرار می‌دهند و این زمینه تخصیص مناسب وجوه به کمک‌هایی که در مناطق سیل‌زده لازم است را فراهم می‌آورد.

پیشنهادهای: کمیته امداد می‌تواند از طریق این وجوه اقدام به تأسیس و بازگشایی بنگاه‌های اقتصادی برای ایجاد مشاغل گوناگون، وام ساخت مسکن به مددجویان، ساخت خانه‌ها و آپارتمان‌های مختلف، تهیه بسته‌های غذایی متناوب و مستمر برای مردمان مناطق

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیل‌زده و سایر کمک‌ها و حمایت‌هایی که لازم می‌داند را انجام دهد. همچنین با توجه به اینکه ماده فوق ساحت‌های مختلف کمک‌رسانی را شامل شده است؛ بنابراین کمیته امداد در این زمینه محدودیتی نداشته و با قدرت مانور بیشتری می‌تواند به انجام مأموریت‌ها و کمک‌های خود بپردازد.

۲- بررسی و شناسایی نیازمندی‌های نیازمندان

ماده ۶ اساسنامه کمیته امداد امام خمینی مقرر می‌دارد: «وظایف امداد امام عبارت است از: بررسی و شناخت انواع محرومیت‌های مادی و معنوی نیازمندان و تبیین آن‌ها و شناسایی افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه در شهر، روستا و عشایر. فراهم آوردن امکانات لازم به منظور توانمندسازی، خودتکایی، استقلال اقتصادی افراد و خانواده‌های نیازمند از طریق استعدادسنجی، مهارت‌آموزی، ایجاد اشتغال، آموزش‌های فنی و حرفه‌ای و اعطای وام خدمات در حد توان- ایجاد تسهیلات لازم در جهت سلامت خانواده‌های نیازمند و تأمین خدمات بهداشتی و درمانی و اقدام به بیمه‌های درمانی و اجتماعی آنان در حد امکانات و قوانین و مقررات مربوطه- ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه به نیازمندان در چارچوب ضوابط مصوب هیئت‌امنا امداد امام از طریق: الف: ایجاد صندوق قرض‌الحسنه با جذب سپرده‌های مردمی. ب: بهره‌گیری از امکانات سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه. ج: بهره‌گیری از قرض‌الحسنه و تسهیلات بانک‌ها و مراکز دولتی. د: استفاده از سایر ظرفیت‌های قانونی».

نحوه انجام: به گزارش مشرق، رئیس کمیته امداد در سخنان پیش از خطبه نماز جمعه امروز تهران، در گزارشی از آمار کمک‌رسانی به سیل‌زدگان و تدابیر کمیته امداد گفت: شبانه‌روز در خدمت مردم عزیز آسیب‌دیده بودیم و از همه امدادگران صمیمانه تشکر می‌کنم.

پرویز فتح‌افزود: ما ابتدا به شناسایی خسارات اولیه پرداختیم. بسته‌های حمایتی و غذایی را تحویل دادیم. ۳۰ هزار خانواده تحت پوشش ما در حادثه سیل در استان‌های مختلف آسیب دیدند. ۱۰ هزار واحد مسکونی باید احداث شود و ۲۰ هزار واحد هم تعمیرات اساسی نیاز دارد.

وی ادامه داد: با آنچه تاکنون در قالب خبر و اطلاعیه در رسانه‌ها و شبکه‌های مجازی پخش شده، مردم مجموعاً ۱۲۰ میلیارد تومان از طریق کمیته امداد به ما کمک کردند که ۴۱ میلیارد تومان به صورت نقدی و ۷۹ میلیارد تومان به صورت کالا بود.

رئیس کمیته امداد ضمن تشکر از کمک‌های بی‌دریغ مقام معظم رهبری افزود: تمام خریدهای ما که خودمان انجام دادیم و آن‌ها که متقاضی بودند در قالب خرید کالای ایرانی بوده که به تولید ملی کشور کمک شود. ستاد اجرای فرمان امام هم بزرگواری کردند و سه هزار بسته شامل فرش و یخچال لوازم خانگی به ما تحویل دادند. خدا را به خاطر این همه عنایتی که مردم کردند سپاسگزارم و شاهد افزایش اعتماد عمومی مردم هستیم.

فتح‌اصریج کرد: کار اصلی ما از این به بعد احداث و تعمیر خانه‌هاست. احداث ۱۰ هزار خانه ۶۰۰ میلیارد تومان حداقل هزینه خواهد داشت و تعمیرات ۲۰ هزار خانه ۲۰۰ میلیارد تومان و تهیه لوازم و تأمین اشتغال هم حدود ۲۰۰ میلیارد تومان نیاز خواهد داشت یعنی برای جبران خسارات دست کم به هزار میلیارد تومان نیاز داریم.

گزارش ملی سیلاب‌ها

وی تأکید کرد: در همان سه هفته قبل به همه ۴۰ هزار خانواده‌ای که فکر می‌کردیم آسیب‌دیده باشند معادل دو برابر مستمری و حقوق پرداخت کردیم که بعد مسجل شد ۳۰ هزار خانواده نیازمند بوده‌اند. ۱۸ میلیارد تومان کمک نقدی و ۶ میلیارد تومان کمک ضروری در اختیار استان‌ها قرار دادیم. ۳۶ هزار سهمیه غذا فراهم کردیم و خود ما در کمیته امداد اقدام کردیم و ۱۰ هزار تخته پتو از یزد خریدیم و ۳ هزار یخچال از کمک‌های مردمی تهیه کردیم.

رئیس کمیته امداد با اعلام اینکه همه خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد در کشور بیمه حوادث بودند و این از آینده‌نگری این نهاد بود گفت: مقام معظم رهبری فرمودند که همه خسارت باید جبران شود و به فضل الهی این فرمایش مقام معظم رهبری را اجرا خواهیم کرد. تمام وسایل مورد نیاز ظرف هفته‌های آینده تأمین می‌شود و تا پایان سال تمام ۱۰ هزار واحد را می‌سازیم. جای نگرانی نیست و صبر و حوصله مردم به ما کمک می‌کند وظیفه‌مان را به درستی انجام دهیم.

فتاح یادآور شد: پارسال هم قول داده بودیم و در زلزله کرمانشاه ۵۴۰۰ واحد مسکونی آسیب دیده بود که تا پایان سال همه را تحویل دادیم و به تمام تعهداتمان در زلزله کرمانشاه عمل کردیم. اکنون هم تا لحظه آخر و تکمیل تمام تعهدات در خدمت مردم عزیز سیل‌زده خواهد بود.

وی تصریح کرد: خواهش من این است که وام بلاعوض دولت سریع انجام شود چرا که تاکنون نه یک نفر وام گرفته و نه مبلغی به صورت بلاعوض دریافت کرده است. این کار باید زودتر و سریع‌تر انجام شود. «فاستبقوا الخیرات» آیه قرآن است که کار خیر را سریع انجام بدهید.

رئیس کمیته امداد ادامه داد: ما امانت‌دار مردم هستیم و تمام کمک‌های مردمی را در رسانه‌ها گزارش می‌دهیم.

فتاح افزود: در خوزستان شرایط سخت‌تر و تلخ‌تر است. من به عنوان کسی که متخصص آب است و مدتی هم وزیر نیرو بوده می‌دانم که می‌شد این حادثه در خوزستان رخ ندهد. حتماً پیش‌بینی‌ها در مدیریت مخازن سدها اشکال داشته است. در خوزستان نیازها متفاوت است. لوازم سرمایشی نیاز است، لوازم بهداشتی نیاز است، دامشان علوفه می‌خواهد و خدمات روان‌شناسی و مشاوره هم در دستور کار ماست.

وی تأکید کرد: ۵ هزار طرح اشتغال ما آسیب و خسارت‌دیده اما جبران خواهیم کرد. همه وام‌ها را مهلت دادیم. کسانی که محل نگهداری دام و احشامشان آسیب دیده بر عهده ماست و می‌سازیم. ۶ هزار میلیارد تومان وام قرض‌الحسنه اشتغال داریم. مردم عزیز سیل‌زده بدون واهمه بدانند که همه خسارات جبران خواهد شد.

رئیس کمیته امداد هشدار داد: در این شرایط که همه داغدار هستیم معاندان در بیرون و برخی جاهلان در داخل با شایعه‌پراکنی نمک بر زخم مردم می‌پاشند. در این شرایط دنبال زیر سؤال بردن گروه‌های مردمی هستند اما راه به جایی نخواهند برد. من چون جبهه‌ای هستم و آنجا بوده‌ام انصافاً می‌گویم که در مناطق سیل‌زده جنوب و گلستان صحنه‌های جبهه تداعی شده است. عنایت خداست که می‌توانیم از سیل صحنه افتخارآفرین خلق بکنیم. مرحبا به سپاه و بسیج که به یاری مردم شتافتند.

فتاح با اشاره به کارشکنی کشورهای غربی در امدادرسانی به مردم ایران گفت: آن‌ها نگذاشتند کمک‌های مردمی به مردم ما برسد. یک دلار یا یک یورو نگذاشتند به امداد و هلال احمر برسد. می‌توانستند و نگذاشتند و نمک به زخم ما پاشیدند. اتحادیه اروپا می‌گوید یک میلیون یورو به شما کمک می‌کنیم و نسپه بوده و ندادند در حالی که برای یک بازیگر هالیوودی که ۴۰ میلیون یورو برای یک کار خیر می‌خواست چهل میلیون یورو بدون معطلی دادند بدون اینکه معلوم باشد این پول کجا می‌رود. این از خاطره تلخ این ملت هیچ‌گاه بیرون نخواهد رفت.

گزارش ملی سیلاب‌ها

وی تصریح کرد: غیر از مددجویان عزیزمان بقیه را هم حمایت می‌کنیم. مشکل عمده در این شرایط مسکن خواهد بود که با درایت و صبوری به نتیجه خواهد رسید. من فکر می‌کنم خسارت سیل از ماست و آنچه عنایت الهی بود باران رحمت بود که نازل شد.

به گزارش گروه اجتماعی خبرگزاری تسنیم؛ به نقل از سایت خبری کمیته امداد، سید پرویز فتاح در بازدید از وضعیت مناطق سیل‌زده در استان گلستان، نحوه خدمات‌رسانی به مددجویان تحت حمایت امداد را مورد بررسی قرار داد. رئیس کمیته امداد با حضور در میان خانواده‌های مددجویان تحت حمایت، از اختصاص کمک بلاعوض امداد به این خانواده‌ها خبر داد و تأکید کرد: مبلغ یک میلیون تومان به صورت بلاعوض به تمامی خانواده‌های مددجویان آسیب‌دیده در سیل استان‌های شمالی اختصاص می‌یابد.

وی، استمهال وام‌های دریافتی مددجویان را از دیگر خدمات امداد به مددجویان سیل‌زده دانست و اظهار کرد: وام قرض‌الحسنه ضروری پنج میلیون تومانی به تمامی مددجویان آسیب‌دیده از سیل در شمال کشور اختصاص می‌یابد.

فتاح برنامه‌های این نهاد برای حمایت از اشتغال خانواده‌های آسیب‌دیده را اعلام کرد و گفت: تمامی مددجویان سیل‌زده در استان‌های شمالی، از وام‌های جدید ۲۰ میلیون تومانی اشتغال برخوردار می‌شوند.

رئیس کمیته امداد از تسریع در توزیع سبد کالا میان مددجویان سیل‌زده خبر داد و خاطرنشان کرد: از محل کمک‌های امداد و مردم نیکوکار، برای تمامی مددجویان آسیب‌دیده از سیل، مسکن مقاوم ساخته می‌شود.

وی با تأکید بر اینکه بر اساس تدابیر اندیشیده شده، منازل مددجویان کمیته امداد همه ساله تحت پوشش بیمه حوادث قرار می‌گیرد، گفت: پوشش بیمه حوادث منازل مسکونی مددجویان شهری ۳۵ میلیون تومان و منازل روستایی ۲۵ میلیون تومان است، همچنین بیمه ائاثیه منزل مددجویان شهری و روستایی ۱۵ میلیون تومان است که با توجه به این امر، خسارات وارده از سیل به طور کامل جبران خواهد شد.

به گزارش ایسنا، سید پرویز فتاح با هموطنان سیل‌زده در سراسر کشور ابراز همدردی کرد و افزود: بر اساس اطلاعات کسب شده، تاکنون ۶۰ هزار واحد مسکونی مددجویان کمیته امداد در سیل اخیر در سراسر کشور دچار خسارت یا تخریب کامل شده است. رئیس کمیته امداد ادامه داد: در سیل استان‌های شمالی شش هزار واحد مسکونی مددجویان امداد آسیب دید که کار بازسازی و تعمیر این منازل از هفته آینده و پس از فروکش کردن سیلاب آغاز می‌شود. همچنین در شهرستان معمولان و پلدختر به دلیل وسعت سیلاب تمامی مددجویان امداد درگیر سیل و خسارت شده‌اند.

وی با بیان اینکه کمک‌های امداد در مرحله اول تمامی آسیب‌دیدگان از سیل را شامل می‌شود، تأکید کرد: بر اساس قانون کمیته امداد مجاز است ۳۰ درصد کمک‌های مردمی را به افراد خارج از حمایت امداد اختصاص دهد و به همین منظور، در گام نخست برای اسکان موقت و تأمین اقلام ضروری زندگی به همه مردم سیل‌زده خدمات ارائه می‌دهد.

رئیس کمیته امداد خاطرنشان کرد: تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور این اجازه را داده است که افراد جدید نیازمند تحت حمایت کمیته امداد قرار گیرند و در همین راستا سهمیه استان‌های سیل‌زده شمالی برای تحت پوشش قرار دادن خانواده‌های جدید اعلام شده است و برای استان‌های سیل‌زده جنوب غرب و غرب کشور پس از بررسی‌های اولیه، سهمیه جدید تا هفته آینده اعلام خواهد شد. فتاح در یک گفتگوی تلویزیونی اضافه کرد: پس از رفع بحران و کاهش سیلاب، کمیته امداد به سرعت بازسازی منازل آسیب دیده را آغاز و لوازم زندگی مددجویان را تأمین خواهد کرد.

وی با اشاره به پوشش بیمه منازل مددجویان امداد گفت: سه سال متوالی است که منازل و لوازم زندگی مددجویان تحت پوشش بیمه حوادث از جمله سیل قرار گرفته است به طوری که ۱، ۵ میلیون خانواده مددجو از این بیمه برخوردار هستند و از ظرفیت بیمه برای بازسازی منازل و تأمین لوازم زندگی مددجویان استفاده خواهیم کرد.

رئیس کمیته امداد با تشکر از مردم نیکوکار ایران برای کمک به مردم سیل‌زده اظهار کرد: تا دو روز قبل که سیل بیشتر در استان‌های شمالی آسیب وارد کرده بود، پویش «رفیق گلستان باشیم» توانست کمک‌های مردمی بسیار خوبی را جمع‌آوری کند و در این مدت ۱۰ میلیارد تومان کمک نقدی و ۱۵ میلیارد تومان کالا جمع‌آوری که دو میلیارد در روزهای نخست به منطقه ارسال شد و بقیه مبالغ در حال انتقال به مناطق سیل‌زده استان گلستان است. همچنین مستمری مددجویان در این مناطق برای فروردین ماه سه برابر افزایش خواهد یافت.

فتاح خاطرنشان کرد: از ۴۸ ساعت گذشته که سیلاب در بخش‌های وسیعی از کشور به ویژه در غرب و جنوب غرب کشور خسارت‌های زیادی وارد کرد، سمت و سوی کمک‌ها به تمام مناطق درگیر سیل معطوف شد و کمک‌های مردمی شدت گرفته است، لذا پویش جمع‌آوری کمک‌های مردمی برای مناطق سیل‌زده سراسر کشور است.

وی تأکید کرد: کمیته امداد بر اساس شرع و عرف نیت‌های مردم نیکوکار را با دقت اجرا می‌کند و کمک‌ها در همان مناطقی که مقصود و نیت مردم بوده هزینه خواهد شد و مجاز نیستیم کمک‌ها را جابجا کنیم.

رئیس کمیته امداد با اشاره به ضرورت بازسازی منازل آسیب‌دیده در سیل اخیر اضافه کرد: دولت وام و کمک بلاعوض برای مردم سیل‌زده در نظر گرفته است اما ساخت منازل با این ارقام تمام نمی‌شود و نقش کمک‌های مردمی برای ساخت و تعمیر منازل هموطنان سیل‌زده بی‌بدیل است.

وی از تدابیر کمیته امداد برای بازآفرینی کسب و کارهای آسیب‌دیده مددجویان در سیل اخیر خبر داد و افزود: تاکنون حدود ۳۵۰۰ مورد از کسب و کار و اشتغال مددجویان در سیلاب دچار خسارت شده است که این خسارات به طور کامل جبران خواهد شد و اشتغال مددجویان بهتر از قبل بازآفرینی می‌شود. همچنین وام‌های اشتغال قبلی با هماهنگی شبکه بانکی استمهال شده و وام‌های قرض‌الحسنه جدید از ۲۰ تا ۵۰ میلیون تومان قابل پرداخت است.

فتاح با بیان اینکه تمامی مددجویان امداد از بیمه سلامت و بیمه امداد برخوردار هستند، گفت: علاوه بر این، همه افراد تحت پوشش کمیته امداد از خدمات بیمه تکمیلی برخوردار هستند و تمامی هزینه درمان مددجویان حادثه دیده در سیل اخیر و فرانشیز پرداختی آن‌ها هم تأمین خواهد شد. همچنین این نهاد با داشتن مرکز مشاوره و خدمات مددکاری دارای مددکاران متخصص در حوزه‌های اجتماعی بوده و برای التیام روحی و روانی مددجویان آسیب‌دیده تلاش می‌کند.

به گزارش سایت خبری کمیته امداد، رئیس کمیته امداد از پرداخت وام پنج میلیون تومانی قرض‌الحسنه به تمامی افراد آسیب‌دیده از سیل اخیر خبر داد و گفت: این وام از محل صندوق قرض‌الحسنه امداد ولایت با ضمانت آسان به نیازمندان پرداخت می‌شود. به همین منظور تاکنون ۲۰ میلیارد تومان اعتبار برای استان لرستان و ۲۰ میلیارد تومان اعتبار برای استان خوزستان تصویب شده است و در دیگر استان‌های سیل‌زده از پنج تا ۱۰ میلیارد تومان برای اختصاص وام به نیازمندان پیش‌بینی شده است.

کاستی‌ها: الزامات این ماده به اندازه‌ای سنگین است که نیازمند همکاری گسترده نهادهای مالی و عمرانی در کشور است که فقدان و ضعف هریک از آنان، کمیته امداد را در انجام مسئولیت‌های خود با ناکامی روبرو می‌سازد. در این مقرر کمیته امداد ملزم شده است که پس از وقوع سیلاب به صورت میدانی اقدام به بررسی و احصای نیازمندی‌های مردم این مناطق کند. همچنین کمیته امداد باید

گزارش ملی سیلاب‌ها

خانواده‌ها و افراد نیازمند را شناسایی و اقدامات لازم در جهت تخصیص کمک‌ها به آنان انجام دهد. البته محرومیت‌هایی که باید مورد بررسی کمیته امداد قرار گیرد صرفاً در چارچوب مسائل مادی نبوده و مسائل روحی و روانی را نیز شامل می‌شود؛ مانند آنکه در صورت نیاز، کمیته باید اقدام به اختصاص تعدادی روانشناس و پزشک به مناطق سیل‌زده انجام دهد تا در راستای عمل به این ماده و حمایت افراد و خانواده‌های لازم‌الحمايه قدم بردارد.

علاوه بر این در یکی از بندها به استقلال اقتصادی خانواده‌ها اشاره شده است که با توجه به آثار تخریبی سیل و تأثیر منفی که بر برخی از مشاغل گذاشته است امری مهم به نظر می‌رسد. با توجه به اینکه بنیه اقتصادی خانواده‌ها تضعیف شده است و نیازمند آن است که تولیدکنندگان بیشتری در سطح خانواده اقدام به اشتغال کنند، کمیته امداد مسئولیت مهارت‌آموزی و ایجاد اشتغال را بر عهده دارد. البته این اقدامات با توجه به بودجه‌ای که این نهاد از طرف دولت دریافت کرده و نیز کمک‌های مردمی بستگی دارد که با توجه به کمیت این مبالغ و وجوه، وام‌های لازم را در اختیار مردم خطه سیل‌زده قرار دهد.

نکته‌ای که در این ماده به صراحت به آن اشاره شده و مربوط به مسائل بهداشتی و درمانی است، بحث بیمه‌های درمانی و اجتماعی است. بسیاری از این مردم در اثر سیل دفترچه بیمه خود را از دست داده و یا با توجه به فقر پیشینی موجود در این منطقه دارای فاقد دفترچه بیمه بوده‌اند. در این زمینه باید کمیته امداد اقدام به بیمه این افراد برای کاهش هزینه‌های درمانی و بهداشتی و در نتیجه تسکین آلام آنان نماید. چرا که بنا بر فرمایشات مقام رهبری بیمار و خانواده وی نباید جز بیمارداری و درد و رنج ناشی از بیماری متحمل دغدغه و رنج فراتری بیش از بیماری شوند. علاوه بر این حمایت‌ها، ماده فوق مقرر کرده است تا از تسهیلات قرض‌الحسنه نیز نیازمندان مناطق سیل‌زده بهره‌مند شوند. این تسهیلات می‌تواند در جهت اشتغال، ساخت مسکن و دیگر نیازهای مردم سیل‌زده باشد که تسهیلات فوق بر اساس ضوابطی که هیئت‌امانی امداد امام تعیین می‌کند به نیازمندان اختصاص پیدا می‌کند. بدین منظور که ممکن مبالغ و نحوه استفاده از آن توسط هیئت‌امنا تعیین شده و سپس در اختیار متقاضیان قرار داده می‌شود. در راستای اجرای این ماده با وزارت‌های بهداشت، اقتصاد، کار و رفاه و امور اجتماعی و بانک مرکزی همکاری نزدیکی با کمیته امداد داشته باشند.

پیشنهاد: از جمله تکالیفی که کمیته امداد در راستای این ماده باید انجام دهد اقداماتی است که باید در راستای سلامتی مردم مناطق سیل‌زده قرار گیرد. این تسهیلات ممکن است در قالب وسایل پزشکی، بیمارستان صحرایی، استخدام موقت تعدادی دکتر و پرستار، ماشین‌آلات پزشکی، تهیه دارو و ملزومات پزشکی و سایر خدمات باشد. همچنین در این راستا باید به اقلامی که عموم مردم نیازمند نیز توجه شود. از جمله اقلامی که معمولاً مورد غفلت قرار گرفته و از طرفی نیاز بسیاری از مردم مناطق سیل‌زده است وسایلی همچون شیر خشک و نوار بهداشتی می‌باشد که کمیته امداد در این زمینه با توجه به کمک‌های نقدی که به این نهاد می‌شود باید پیش‌قدم شود.

علاوه بر این کمیته امداد موظف است صندوق جداگانه‌ای که جذب سرمایه‌های مردمی ایجاد می‌شود را به کمک برای سیل‌زدگان اختصاص دهد که به نظر می‌رسد تشریفات و محدودیت‌های صندوق پیشین را ندارد. همچنین در صورت عدم تکافوی دو صندوق پیش‌گفته، کمیته امداد اقدام به درخواست کمک از سایر صندوق‌های قرض‌الحسنه و حتی استفاده از اعتبار آنان می‌کند تا کمک‌های مناسبی در اختیار سیل‌زدگان قرار گیرد. علاوه بر این سایر بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری نیز موظف هستند در صورت درخواست کمیته امداد کمک‌های لازم را در جهت ارائه کمک به مردم مناطق سیل‌زده انجام دهند. به نظر می‌رسد با وجود این چنین ظرفیت‌های

عظیم و بالقوه قانونی که در اختیار کمیته امداد قرار دارد، از نظر مالی و اختصاص منابع تنگنا و حرجی بر این نهاد بار نباشد و مهم نحوه تخصیص کمک‌ها و شناسایی نیازمندان از مسان سیل‌زدگان است که موجب ماندگاری و پایداری کمک‌ها می‌شود.

در راستای بهبود انجام وظایف ذکر شده در این ماده باید از وزارتخانه‌های مربوطه و سازمان‌هایی که به نوعی بخشی از تسهیل وظایف ذکر شده در این ماده را بر عهده دارند، نماینده‌ای به کمیته امداد معرفی شده و تحت مدیریت کمیته امداد و با هماهنگی‌های انجام شده با نهادهای مربوطه انجام وظایف تسهیل گردد.

۳- همکاری در تخصیص کمک‌ها

ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸ مقرر می‌دارد: «مسئولیت جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد».

نحوه انجام: از جمله وظایف نهادهای حمایتی در جامعه، همکاری و هماهنگی با یکدیگر در مواقع بحران‌های طبیعی است. به دلیل تعدد نهادهای حمایتی در کشورمان که همزمان تهدید و فرصت محسوب می‌شود، این هماهنگی‌ها باید روند محسوسی به خود بگیرد تا تجلی ارائه خدمات به هموطنان ظهور یابد. در صورتی که در همکاری‌ها تعلل صورت گرفته و به نحو شایسته‌ای انجام نشود، وجود این نهادهای حمایتی نه تنها زائد بلکه خطرناک است. در رابطه با این وظیفه تاکنون از نحوه همکاری کمیته امداد امام خمینی با هلال احمر گزارشی منتشر نشده است؛ ولی مطابق گزارش سازمان مدیریت بحران در بخش مربوط به کمیته امداد امام خمینی ذکر شده است: «جمع‌آوری کمک‌های مردمی به مبلغ ۱۶۷ میلیارد تومان که ۴۷ میلیارد تومان آن به صورت نقدی بوده است.» این کمک‌ها می‌تواند با کمک هلال احمر به درستی در مناطق سیل‌زده هزینه شود.

کاستی‌ها: در این مقرر کمیته امداد به عنوان نهاد کمکی دستگاه اصلی یعنی هلال احمر جمهوری اسلامی باید نقش خود را ایفا نماید. بدین ترتیب که کمیته امداد می‌تواند ظرفیت‌های کمکرسانی خود را به هلال احمر اعلام کرده و در چارچوب تدابیر هلال احمر حرکت کند؛ چرا که کمیته امداد نهادی ذاتاً متناسب با کمک‌های به مناطق سیل‌زده و بلایای طبیعی نبوده ولی هلال احمر دارای کارویژه کمکرسانی در هنگام بلایای طبیعی از جمله سیل است؛ بنابراین تحت فرماندهی هلال احمر باید کمیته امداد به جذب، هدایت و توزیع امکانات غیردولتی داخلی و خارجی اقدام نماید. این کمک‌ها با توجه به پتانسیل نیروی انسانی و شعبات مختلفی که کمیته امداد در همه شهرستان‌ها از جمله مناطق سیل‌زده دارد موجب دقت در تخصیص کمکرسانی‌ها شده و اقدامات انتظام بیشتری پیدا می‌کند. در این مقرر مشخص نشده است که کمیته امداد امام خمینی و بهزیستی چه کمکی در رابطه با جذب کمک‌ها می‌توانند داشته باشند که به خصوص در رابطه با کمک‌های خارجی نقش این دو نهاد معلوم نیست.

پیشنهاد: در راستای اجرای مقرر باید دستورالعمل مبسوطی در رابطه با تقسیم وظایف صورت گرفته و علاوه بر تأکید بر نقش محوری هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، به نحوه همکاری کمیته امداد و بهزیستی با این نهاد نیز بپردازد. این روشن‌گری باید در ساحت‌های جذب، هدایت و توزیع کمک‌ها اعم از داخلی و خارجی صورت گرفته و ابهامات برطرف شود. البته با توجه به تخصص هلال احمر که کارویژه آن منظور این ماده است، کمیته امداد و بهزیستی نسبت به نظرات کارشناسی هلال احمر التزام داشته و از موازی کاری‌ها و تکرارها پرهیز شود.

۴- حمایت غذایی از نیازمندان

ماده واحده قانون تأمین کالاهای اساسی برای اقشار آسیب‌پذیر مصوب ۱۳۹۲ مقرر می‌دارد: «به منظور حفظ امنیت غذایی مددجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور، دولت موظف است در مقاطع سه ماهه سبدهای کالایی شامل برنج، روغن و گوشت را تأمین و از طریق دستگاه‌های مزبور توزیع نماید».

همچنین مطابق ماده ۳ دستورالعمل بسته پرداخت کمک جبرانی و حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد جامعه مصوب ۱۳۹۷ و اصلاحی ۱۳۹۸، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است برای حمایت غذایی از گروه‌های کم‌درآمد اقدام کند که یکی از این گروه‌ها خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد می‌باشد که از طریق حساب‌های بانکی متصل به یارانه این کمک‌ها صورت می‌گیرد. همچنین سایر خانوارهایی که درآمد کمتر از سه میلیون در ماه دارند، پس از درخواست به کمیته امداد و بررسی شرایط و صحت اطلاعات آنان، کمک‌های مذکور از طریق کمیته امداد به آنان ارائه می‌شود.

نحوه انجام: به موجب این ماده مقرر شده است که مددجویان کمیته امداد در مناطق سیل‌زده جهت تأمین غذایی، باید مشمول سبدهای کالایی سه‌ماهه متشکل از اقلام یاد شده گردند. به طور کلی دولت وظیفه تهیه این اقلام و سبدها را بر عهده دارد ولی کمیته امداد باید به دقت اسامی مددجویان را به دولت اعلام کرده تا به مقدار کافی تأمین اعتبار شده و بسته مورد نظر در اختیار مددجویان قرار گیرد. از طرف دیگر متصدی ارائه کمک‌ها به مردم خود کمیته امداد می‌باشد که با دریافت سبدهای مورد نظر یا اعتبار آن اقدام به پخش و توزیع سبدها و اقلام در مناطق سیل‌زده می‌کند؛ بنابراین به موجب این ماده دولت به طور مستقیم نمی‌تواند این کالاها را به مردم اختصاص دهد چرا که بیم حیف و میل آن و بروز بی‌کفایتی می‌رود. دلیل این کار را می‌توان شناسایی پیشینی مددجویان مناطق سیل‌زده از طرف کمیته امداد و آشنایی نسبی این نهاد با نحوه توزیع اقلام مورد نیاز اشاره کرد که موجب اعتماد بیشتر قانون‌گذار به این نهاد در توزیع سبدها شده است.

از جمله مصادیق ایفای نقش فوق را می‌توان به گزارش سازمان مدیریت بحران اشاره کرد که در قسمت کمیته امداد آمده است: توزیع روزانه ۴۰۰ هزار غذای گرم در مناطق سیل‌زده با توجه به تقسیم‌کارهای صورت گرفته. این موضع نشان از همت نهاد کمیته امداد امام خمینی به انجام وظایف محوله پس از سیلاب بوده است.

در رابطه با اجرای دستورالعمل نیز به نظر می‌رسد با توجه به آثار تخریبی سیل اخیر که اثر مستقیمی بر معاش و درآمد سیل‌زدگان گذاشته است، کمیته امداد باید مسئول شناسایی خانوارهای با درآمد کمتر از سه میلیون باشد که از طریق اعتبار و حمایت‌های لازمی که وزارت کار باید به عمل آورد، کمک‌ها و حمایت‌های منظور را به دست مستمندان سیل‌زده برسانند.

کاستی‌ها: یکی از نقدهایی که بر این وظیفه مترتب است عدم تعیین سهم هریک از نهادهای بهزیستی و کمیته امداد است که ممکن است برخی با سوءاستفاده از این خلأ اقدام به دریافت چندباره بسته‌های غذایی کنند و در نتیجه برخی دیگر از این بسته‌ها محروم گردند. همچنین به نظر می‌رسد اقلام غذایی ذکر شده محدود بوده و نمی‌تواند حداقل نیازهای خانواده‌های تحت تکفل را پوشش دهد که با توجه به جنبه حصری بودن این اقلام، این ظن تقویت می‌گردد.

در مورد دستورالعمل نیز معیارهای سنجش نیازمندی در کمیته امداد معلوم نیست و چه بسا خانواده‌های نیازمندی که درخواست آنان رد شده است. همچنین نحوه و نوع پرداخت و کمک به خانوارهای نیازمند نیز مشخص نشده است.

پیشنهاد: باید دستورالعملی تدوین و سهم هریک از نهادهای ذکر شده در ماده فوق مشخص گردیده و وظایف هرکدام احصا گردد. همچنین قانون‌گذار باید جنبه تمثیلی به اقسام ذکر شده قرار داده و اقسام بیشتری به تشخیص مسئولان دو نهاد یاد شده در طول زمان مشمول کمک‌ها گردد؛ چرا که این اقسام جوابگوی تأمین امنیت قضایی مشمولان نیست. علاوه بر فرجه سه ماهه نیز این صلاحیت در اختیار مسئولان نهادهای فوق قرار بگیرد که به صورت فوق‌العاده سبدهای کالایی را توزیع نمایند. همچنین باید مکانیسم یکپارچه و شفاف برای پیشگیری از فسادهای اجرای این ماده به وجود آمده و اقدامات نهادهای فوق در آن تجمیع و به اطلاع عموم برسد. در رابطه با دستورالعمل نیز پیشنهاد می‌شود که معیارهای احراز استحقاق خانوارهای نیازمند توسط کمیته امداد شفاف‌سازی شده و شیوه‌های اعتراض نسبت به تصمیم کمیته امداد در صورت عدم تشخیص صواب خانوارها فراهم گردد.

۵- مسئولیت تخصیص زکات به نیازمندان

تبصره ۱ ماده ۱ قانون زکات مصوب ۱۳۹۰ مقرر می‌دارد: «وظیفه جمع‌آوری و رساندن زکات به موارد مصرف بر عهده کمیته امداد امام خمینی است».

نحوه اجرا: مطابق این مقرر کمیته امداد متصدی اصلی تجمیع زکات و تخصیص آن به مناطق سیل‌زده با توجه به حدود شرعی و قانونی زکات شده است. کمیته امداد با توجه به شرایط پیش‌آمده در مناطق سیل‌زده و نیاز مبرم مردم به کمک مالی و غیرمالی، باید در جمع‌آوری زکات شتاب به عمل آورده و با تبلیغاتی مناسب که در جهت اختصاص زکات به مردم مناطق سیل‌زده باشد این وجوهات و اقسام را جمع‌آوری نماید. بدیهی است که مردم وقتی محل تخصیص زکات خود را مناطق سیل‌زده ببینند اشتیاق بیشتری به پرداخت زکات پیدا کرده و در نیچه کمک‌رسانی‌ها با شتاب بیشتری انجام می‌گیرد. در این مناطق باید دقت عمل بیشتری در موارد اختصاص زکات صورت گیرد؛ چرا که معمولاً فصل تجمیع زکات خاص بوده و امری مستمر نمی‌باشد و باید در فصل برداشت محصول صورت گیرد؛ بنابراین مدیریت تخصیص آن اهمیتی دوچندان می‌یابد.

کاستی‌ها: تنها نقدی که می‌توان به این ماده وارد ساخت نحوه توزیع زکات در مناطق سیل‌زده است و اینکه آیا می‌توان زکات استان‌های همجوار را نیز در مناطق سیل‌زده مصروف داشت یا خیر؛ به عبارت دیگر آیا کمیته امداد اختیار تام توزیع زکات در هر منطقه‌ای که تشخیص دهد را داراست یا اینکه زکات تجمیعی از هر منطقه باید در همان منطقه مصرف و توزیع شود. این موارد از جمله ابهامات مقرر است.

پیشنهاد: در راستای اجرای این ماده باید اختیارات مبسوط ولی معین به مسئولان کمیته امداد داده شود که بنا بر اقتضات توزیع زکات به مانند وقایع غیرمترقبه همچون سیلاب اخیر، توزیع زکات را بر عهده بگیرند. همچنین نحوه توزیع و تخصیص زکات نیز از طریق سامانه‌ای به اطلاع عموم برسد.

۶- حمایت از زنان آسیب‌پذیر

بند ۱۰ ماده ۴ سیاست‌ها و راهبردهای ارتقای سلامت زنان مصوب ۱۳۸۶ شورای عالی انقلاب فرهنگی مقرر می‌دارد: «برنامه‌ریزی مناسب جهت دسترسی به خدمات و حمایت‌های ویژه مورد نیاز سلامت برای دختران و زنان آسیب‌پذیر، زنان سرپرست

خانوار، خودسرپرست و دارای معلولیت‌های فیزیکی، روانی و اجتماعی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط از قبیل سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی و بنیاد شهید و ایثارگران».

نحوه انجام: در میان سیل‌زدگان، خیل عظیمی از آنان را زنان و دختران دردمند و آسیب‌دیده تشکیل می‌دهند که لزوم توجه ویژه به آنان از جمله تدابیر بایسته مدیریت کمک‌های پس‌اسیل است. کمیته امداد امام خمینی نیز به موجب ماده فوق یکی از نهادهایی است که وظیفه حمایت از این زنان و دختران آسیب‌دیده در مناطق سیل‌زده را بر عهده دارد و ناگزیر باید برنامه‌های لازم برای کمک‌رسانی به آنان را به نحو احسن انجام دهد. زنان و دختران نیازهای ویژه‌ای فارغ از نیازهای مشترکی که مردان نیز نیازمند آنان هستند را دارا هستند و باید در اسرع وقت و با کیفیت مناسبی از این امکانات و تسهیلات برخوردار شوند. از این رو کمیته امداد باید در کمک‌رسانی و تأمین امکانات و نیازمندی‌های زنان پیش‌قدم بوده و نهادهای نمونه با کارنامه‌ای ماندگار در این زمینه داشته باشد.

از جمله خدماتی که کمیته امداد می‌تواند به زنان مناطق سیل‌زده اختصاص دهد اعزام روانشناسان و روانکاوان به این منطقه است تا زنانی که در اثر فقدان مردان خانواده دچار ضربه روحی شدیدی شده‌اند مورد معالجه و برگشت‌پذیر به زندگی عادی شوند. همچنین امکانات بهداشتی اولیه مانند نوار بهداشتی نیز در سطح وسیع در مناطق سیل‌زده باید توزیع گردد تا بدیهی‌ترین نیازهای زنان و دختران این مناطق تأمین شده و مانع افزایش بی‌رویه قیمت این اقلام در مناطق سیل‌زده شود. توجه ویژه‌ای که کمیته امداد باید در میان زنان و دختران به آن منعطف گردد، کمک به زنان سرپرست و خودسرپرست است که باید از نظر به خصوص مالی در صدد جبران خسارت‌ها و کمک‌های حداقلی به این قشر خاص برآید. چرا که اغلب این زنان در دوران پیش‌اسیل نیز مددجوی کمیته امداد بوده و شناسایی آنان صعوبت خاصی ندارد. البته تعدادی نیز در صورت فقدان مردان خانواده به این تعداد اضافه می‌شوند که باید مورد شناسایی و کمک قرار گیرند. همچنین در بخش دیگری از این ماده کمیته امداد به همواره دیگر دستگاه‌ها مکلف شده است که به افراد دارای معلولیت‌های فیزیکی و روانی و اجتماعی نیز کمک‌های لازم را مبذول دارد. این کمک‌ها اعم از کمک‌های مالی و غیرمالی بوده و باید مراکزی جهت بازپروری این افراد و تسهیل بازگشت آنان به زندگی عادی فراهم شود؛ بنابراین کمیته امداد نقش مهمی در کمک به زنان و دختران مناطق سیل‌زده و همچنین معلولان و اقشار خاص این مناطق دارد.

کاستی‌ها: در این ماده نیز نحوه هماهنگی میان این نهادها مشخص نگردیده و دستگاهی که باید صلاحیت مدیریت وظایف این ماده را بر عهده داشته باشد معلوم نیست. سازمان بهزیستی و بنیاد شهید و امور ایثارگران جزو نهادهای رکن دوم قوه مجریه (ریاست جمهوری) و کمیته امداد جزو نهادهای رکن اول قوه مجریه (رهبری) هستند؛ بنابراین هماهنگی این نهادها بدون مقرر قانونی می‌تواند موجب اختلافات و در هنگام بروز حوادثی مثل سیلاب سبب اختلال در خدمت‌رسانی شود.

پیشنهاد: علاوه بر هماهنگی میان این نهادها و تعیین نهاد مدیر و معین، باید به تقسیم وظایف نیز اقدام کرد و با توجه به گستردگی و قابل تقسیم بودن وظایف ذکر شده در ماده، پیشنهاد می‌شود هر نهاد بخشی را به صورت مستقل انجام داده تا در قبال آن قسمت پاسخگو باشد. تعیین مواد اولویت‌دار و ضروری نیز به موجب بخشنامه‌های سازمانی در موارد کمک‌رسانی نیز از موارد لزوم اجرای این ماده است.

۷- کمک به خانواده‌های تحت تکفل

ماده ۱ قانون نحوه کمک به خانواده‌های مشمولینی که با اعزام مشمول قدرت اداره معاش خود را از دست می‌دهند مصوب ۱۳۶۶ مقرر می‌دارد: «دولت موظف است هر ساله اعتبار لازم، برای کمک به خانواده تحت تکفل مشمولین نیازمند موضوع این قانون را در ردیف جداگانه‌ای در لایحه بودجه کل کشور ذیل ردیف کمیته امداد امام منظور نماید».

نحوه انجام: رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) از افزایش مستمری فروردین ماه مددجویان در استان‌های سیل‌زده به میزان سه برابر تا سقف ۱۵ میلیون ریال خبر داد و گفت: تاکنون حدود ۶۰ هزار خانوار مددجو در استان‌های سیل‌زده کشور دچار خسارت شده‌اند که برای جبران این خسارات اقدامات بسیاری در دست انجام است.

سید پرویز فتاح در گفت و گو با «ایران» گفت: در نخستین گام برای تأمین اقلام ضروری زندگی و همچنین اسکان موقت همه مردم سیل‌زده اقدام شد. همچنین طبق تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور، مقرر شد افراد جدید نیازمند، تحت حمایت کمیته امداد قرار گیرند که آمار دقیق این افراد به زودی و پس از بررسی‌های لازم اعلام خواهد شد.

رئیس کمیته امداد در ادامه افزود: در مرحله دوم تلاش شده، پس از فروکش کردن سیلاب با تخصیص اعتبار و جذب کمک‌های مردمی، کار بازسازی شش هزار واحد مسکونی مربوط به خانوارهای مددجوی امداد آغاز شود. البته دولت برای این تحقق این مهم، وام و کمک بلاعوض در نظر گرفته است اما ساخت کامل منازل با این ارقام امکان‌پذیر نیست و نیازمند کمک‌های مردمی هستیم.

وی اظهار کرد: همچنین با اقداماتی نظیر افزایش مستمری فروردین ماه مددجویان در استان‌های سیل‌زده به میزان سه برابر افزایش و تا سقف ۱۵ میلیون ریال، استمهال وام‌های اشتغال قبلی با هماهنگی شبکه بانکی و پرداخت وام‌های قرض‌الحسنه اشتغال جدید از ۲۰ تا ۵۰ میلیون تومان، پرداخت وام پنج میلیون تومانی قرض‌الحسنه به تمامی افراد آسیب‌دیده از سیل اخیر و پرداخت کمک بلاعوض و تا سقف ۷۰۰ هزار تومان سعی کردیم به بازگشت آسیب‌دیدگان سیل به زندگی عادی کمک کنیم.

رئیس کمیته امداد با اشاره به کمک‌های مردمی جمع‌آوری شده از طریق پویش «رفیق گلستان باشیم» گفت: این پویش توانست تا روز ۱۲ فروردین در حدود ۱۰ میلیارد تومان کمک نقدی و ۱۵ میلیارد تومان کالا برای آسیب‌دیدگان سیل استان‌های شمالی کشور جمع‌آوری کند؛ اما از آنجایی که این پویش مخصوص هموطنان شمالی کشور است برای کمک به سایر هموطنان، پویش «به نیکی سخت‌ها آسان شود» اعلام شد تا از این طریق کمک‌های مردمی برای بازسازی منازل و تهیه لوازم خانگی آسیب‌دیدگان سیل در سراسر کشور جمع‌آوری شد.

به گزارش روز پنجشنبه ایرنا از پایگاه اطلاع‌رسانی کمیته امداد، سید پرویز فتاح ضمن ابراز همدردی با هموطنان سیل‌زده کشور افزود: بر اساس اطلاعات کسب شده، تاکنون ۶۰ هزار واحد مسکونی مددجویان کمیته امداد در سیل اخیر در سراسر کشور دچار خسارت یا تخریب کامل شده است.

وی اظهار داشت: در سیل استان‌های شمالی شش هزار واحد مسکونی مددجویان امداد آسیب دید که کار بازسازی و تعمیر این منازل از هفته آینده و پس از فروکش کردن سیلاب آغاز می‌شود. همچنین در شهرستان معمولان و پلدختر به دلیل وسعت سیلاب تمامی مددجویان امداد درگیر سیل و خسارت شده‌اند.

وی با بیان اینکه کمک‌های امداد در مرحله اول تمامی آسیب‌دیدگان از سیل را شامل می‌شود، تأکید کرد: بر اساس قانون، کمیته امداد مجاز است ۳۰ درصد کمک‌های مردمی را به افراد خارج از حمایت امداد نیز اختصاص دهد و به همین منظور، در گام نخست برای اسکان موقت و تأمین اقلام ضروری زندگی به همه مردم سیل‌زده خدمات ارائه می‌دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

رئیس کمیته امداد خاطرنشان کرد: تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور این اجازه را داده است که افراد جدید نیازمند تحت حمایت کمیته امداد قرار گیرند و در همین راستا سهمیه استان‌های سیل‌زده شمالی برای تحت پوشش قرار دادن خانواده‌های جدید اعلام شده است و برای استان‌های سیل‌زده جنوب غرب و غرب کشور پس از بررسی‌های اولیه، سهمیه جدید تا هفته آینده اعلام خواهد شد. فتاح تصریح کرد: پس از رفع بحران و کاهش سیلاب، کمیته امداد به سرعت بازسازی منازل آسیب‌دیده را آغاز و لوازم زندگی مددجویان را تأمین خواهد کرد.

وی با اشاره به پوشش بیمه منازل مددجویان امداد نیز گفت: سه سال متوالی است که منازل و لوازم زندگی مددجویان تحت پوشش بیمه حوادث از جمله سیل قرار گرفته است؛ به طوری که ۱,۵ میلیون خانواده مددجو از این بیمه برخوردار هستند و از ظرفیت بیمه برای بازسازی منازل و تأمین لوازم زندگی مددجویان استفاده خواهیم کرد.

رئیس کمیته امداد با تشکر از مردم نیکوکار ایران برای کمک به مردم سیل‌زده اظهار کرد: تا دو روز قبل که سیل بیشتر در استان‌های شمالی آسیب وارد کرده بود، پوشش «رفیق گلستان باشیم» توانست کمک‌های مردمی بسیار خوبی را جمع‌آوری کند و در این مدت ۱۰ میلیارد تومان کمک نقدی و ۱۵ میلیارد تومان کالا جمع‌آوری شد که دو میلیارد تومان در روزهای نخست به منطقه ارسال شد و بقیه مبالغ در حال انتقال به مناطق سیل‌زده استان گلستان است. همچنین مستمری مددجویان در این مناطق برای فروردین ماه سه برابر افزایش خواهد یافت.

فتاح خاطرنشان کرد: از ۴۸ ساعت گذشته که سیلاب در بخش‌های وسیعی از کشور به ویژه در غرب و جنوب غرب کشور خسارت‌های زیادی وارد کرد، سمت و سوی کمک‌ها به تمام مناطق درگیر سیل معطوف شد و کمک‌های مردمی شدت گرفته است، لذا پوشش جمع‌آوری کمک‌های مردمی برای مناطق سیل‌زده سراسر کشور است. وی تأکید کرد: کمیته امداد بر اساس شرع و عرف نیت‌های مردم نیکوکار را با دقت اجرا می‌کند و کمک‌ها در همان مناطقی که مقصود و نیت مردم بوده هزینه خواهد شد و مجاز نیستیم کمک‌ها را جابجا کنیم.

رئیس کمیته امداد با اشاره به ضرورت بازسازی منازل آسیب‌دیده در سیل اخیر اضافه کرد: دولت وام و کمک بلاعوض برای مردم سیل‌زده در نظر گرفته است، اما ساخت منازل با این ارقام تمام نمی‌شود و نقش کمک‌های مردمی برای ساخت و تعمیر منازل هموطنان سیل‌زده بی‌بدیل است.

وی از تدابیر کمیته امداد برای بازآفرینی کسب و کارهای آسیب‌دیده مددجویان در سیل اخیر خبر داد و افزود: تاکنون حدود ۳۵۰۰ مورد از کسب و کار و اشتغال مددجویان در سیلاب دچار خسارت شده است که این خسارات به طور کامل جبران خواهد شد و اشتغال مددجویان بهتر از قبل بازآفرینی می‌شود. همچنین وام‌های اشتغال قبلی با هماهنگی شبکه بانکی استمهال شده و وام‌های قرض‌الحسنه جدید از ۲۰ تا ۵۰ میلیون تومان قابل پرداخت است.

فتاح با بیان اینکه تمامی مددجویان امداد از بیمه سلامت و بیمه امداد برخوردار هستند، گفت: علاوه بر این، همه افراد تحت پوشش کمیته امداد از خدمات بیمه تکمیلی برخوردارند و تمامی هزینه درمان مددجویان حادثه دیده در سیل اخیر و فرانشیز پرداختی آن‌ها هم تأمین خواهد شد. همچنین این نهاد با داشتن مرکز مشاوره و خدمات مددکاری دارای مددکاران متخصص در حوزه‌های اجتماعی است و برای التیام روحی و روانی مددجویان آسیب‌دیده تلاش می‌کند.

رئیس کمیته امداد از پرداخت وام پنج میلیون تومانی قرض‌الحسنه به تمامی افراد آسیب‌دیده از سیل اخیر خبر داد و گفت: این وام از محل صندوق قرض‌الحسنه امداد ولایت با ضمانت آسان به نیازمندان پرداخت می‌شود. به همین منظور تاکنون ۲۰ میلیارد تومان

اعتبار برای استان لرستان و ۲۰ میلیارد تومان اعتبار برای استان خوزستان تصویب شده است و در دیگر استان‌های سیل‌زده از پنج تا ۱۰ میلیارد تومان برای اختصاص وام به نیازمندان پیش‌بینی شده است.

علی ناصر زاده در گفت و گو با خبرنگار مهر، اظهار کرد: کمیته امداد امام خمینی (ره) خرمشهر تلاش خود را برای کمک به مددجویان سیل‌زده و افراد متضرر از بحران اخیر خواهد کرد و در این زمینه تاکنون اقداماتی همچون توزیع بسته‌های غذایی و اختصاص مساعدتهای نقدی انجام شده است.

وی مبلغ ریالی اختصاص داده شده برای کمک به این افراد را ۷۳ میلیون تومان اعلام کرد و گفت: ۷۳ میلیون تومان مساعدت‌های نقدی به حساب ۲۴۴ خانوار در مناطق درگیر با جریان سیلاب واریز شده تا در این شرایط بتوانند مقداری از مشکلات خود را مرتفع کنند.

رئیس کمیته امداد خرمشهر از توزیع ۲۰۰ بسته غذایی میان مددجویان ساکن در مناطق در معرض سیلاب در خرمشهر نیز خبر داد و بیان کرد: ۲۰۰ بسته غذایی به ارزش ریالی ۳۲ میلیون تومان میان روستایان ساکن روستاهای غرب کارون که تحت پوشش کمیته امداد هستند، توزیع شده است.

وی در ادامه از اختصاص تسهیلات به این افراد نیز خبر داد و اظهار کرد: کمیته امداد امام (ره) خرمشهر، مبلغ ۲۰۰ میلیون تومان نیز به عنوان وام قرض‌الحسنه تا سقف ۵ میلیون ریال برای پرداخت به مددجویان سیل‌زده اختصاص داده است که به زودی در اختیار این افراد قرار خواهد گرفت.

ناصرزاده افزایش ۳ برابری مستمری سیل‌زدگان تحت پوشش را دیگر اقدام کمیته امداد برشمرد و در این رابطه توضیح داد: افزایش ۳ برابری حقوق فرودین ماه که شامل مناطق سیل‌زده است در خرمشهر نیز اعمال می‌شود و بر همین اساس مستمری فروردین مددجویان گرفتار در سیل در خرمشهر نیز تا سه برابر افزایش خواهد یافت.

رئیس کمیته امداد خرمشهر همچنین با بیان اینکه منازل و ائاثیه مددجویان خرمشهر زیر چتر بیمه قرار گرفته است و در این خصوص جای نگرانی نیست، افزود: در صورت نیاز تعمیرات و بازسازی مسکن مددجویان سیل‌زده نیز با کمک کمیته امداد انجام خواهد شد.

به گزارش خبرنگار مهر، ضیا رضایی ظهر امروز شنبه در بازدید از منازل مددجویان سیل‌زده بخش ماژین این شهرستان اقدامات کمیته امداد برای کمک به مددجویان سیل‌زده و جبران خسارات آنان را تشریح کرد.

وی بیان کرد: در سیل ویرانگر ۱۲ فروردین ماه خسارات زیادی به مددجویان شهرستان دره شهر وارد شده که عمده این خسارات مربوط به چند روستای سیل‌زده بخش ماژین است که در ساحل رودخانه سیمره قرار دارند.

وی با بیان اینکه از میان مناطق سیل‌زده بخش ماژین، روستاهای دم رود، شوره، هودول، میدان خلف و وحدت آباد بیشترین خسارات را متحمل شده‌اند، گفت: خسارات این روستاها شامل از بین رفتن مزارع کشاورزی و باغات، تخریب اسطبل و فضاهای دامداری و کسب و کار این روستاییان، تخریب و آب‌گرفتگی منازل و از بین رفتن وسایل زندگی آنان، تلف شدن دام و طیور و موارد دیگر است.

مدیرکل کمیته امداد استان ایلام با اشاره به اینکه منازل همه مددجویان تحت حمایت این نهاد توسط کمیته امداد بیمه شده‌اند، گفت: علاوه بر پرداخت خسارت به منازل آسیب‌دیده توسط بیمه طرف قرارداد، کمیته امداد نیز نسبت به جبران سایر خسارات به این خانواده‌ها اقدام خواهد کرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

رضایی افزود: از آنجایی که تعدادی از خانواده‌های مددجو منازل آنان دچار خسارت و آب‌گرفتگی شده است و با توجه به ضرورت رسیدگی به این موضوع، این نهاد با همکاری بنیاد مسکن انقلاب اسلامی به صورت ویژه این موضوع را مورد رسیدگی و توجه قرار می‌دهد.

وی به سایر کمک‌های کمیته امداد به مددجویان سیل‌زده بخش مازین دره شهر اشاره کرد و گفت: به دستور رئیس کمیته امداد، دو ماه مستمری به حساب همه مددجویان تحت پوشش این نهاد در بخش مازین واریز شد. علاوه بر این در بازدید اینجانب از منازل مددجویان سیل‌زده بخش مازین، به هر یک از این خانواده‌ها کمک نقدی ۲۰۰ هزار تومانی صورت گرفت.

مدیرکل کمیته امداد استان ایلام تصریح کرد: علاوه بر کمک‌های نقدی، تعداد ۵۰۰ بسته مواد غذایی شامل سیب‌زمینی، برنج، روغن، قند، چایی، رب گوجه فرنگی، ماکارونی، حبوبات، لبنیات و خرما هر کدام به ارزش بیش از ۳۰۰ هزار تومان تهیه و در اختیار خانواده‌های سیل‌زده قرار گرفت.

رضایی در ادامه گفت: همچنین در نظر داریم از طریق صندوق قرض‌الحسنه امداد ولایت به این خانواده‌های آسیب‌دیده از سیل وام قرض‌الحسنه ۵ میلیون تومانی پرداخت کنیم.

به گزارش ایرنا، رئیس کمیته امداد امام (ره) درباره آخرین وضعیت کمک به سیل‌زدگان تحت پوشش کمیته امداد امام گفت: ۱۰ هزار خانه برای خانوارهای تحت پوشش کمیته امداد باید احداث شود و ۲۰ هزار خانه نیز نیاز به تعمیرات اساسی و وسایل منزل دارد. به گفته «پرویز فتاح» احداث ۱۰ هزار خانه نیازمند حداقل ۶۰۰ میلیارد تومان بودجه است.

رئیس کمیته امداد امام خمینی (ره) از افزایش مستمری فروردین ماه مددجویان در استان‌های سیل‌زده به میزان سه برابر تا سقف ۱۵ میلیون ریال خبر داد و گفت: تاکنون حدود ۶۰ هزار خانوار مددجو در استان‌های سیل‌زده کشور دچار خسارت شده‌اند که برای جبران این خسارات اقدامات بسیاری در دست انجام است.

سید پرویز فتاح در گفت و گو با «ایران» گفت: در نخستین گام برای تأمین اقلام ضروری زندگی و همچنین اسکان موقت همه مردم سیل‌زده اقدام شد. همچنین طبق تبصره ۱۴ قانون بودجه کشور، مقرر شد افراد جدید نیازمند، تحت حمایت کمیته امداد قرار گیرند که آمار دقیق این افراد به‌زودی و پس از بررسی‌های لازم اعلام خواهد شد.

رئیس کمیته امداد در ادامه افزود: در مرحله دوم تلاش شده، پس از فروکش کردن سیلاب با تخصیص اعتبار و جذب کمک‌های مردمی، کار بازسازی شش هزار واحد مسکونی مربوط به خانوارهای مددجوی امداد آغاز شود. البته دولت برای این تحقق این مهم، وام و کمک بلاعوض در نظر گرفته است اما ساخت کامل منازل با این ارقام امکان‌پذیر نیست و نیازمند کمک‌های مردمی هستیم.

وی اظهار کرد: همچنین با اقداماتی نظیر افزایش مستمری فروردین ماه مددجویان در استان‌های سیل‌زده به میزان سه برابر افزایش و تا سقف ۱۵ میلیون ریال، استمهال وام‌های اشتغال قبلی با هماهنگی شبکه بانکی و پرداخت وام‌های قرض‌الحسنه اشتغال جدید از ۲۰ تا ۵۰ میلیون تومان، پرداخت وام پنج میلیون تومانی قرض‌الحسنه به تمامی افراد آسیب‌دیده از سیل اخیر و پرداخت کمک بلاعوض و تا سقف ۷۰۰ هزار تومان سعی کردیم به بازگشت آسیب دیدگان سیل به زندگی عادی کمک کنیم.

رئیس کمیته امداد با اشاره به کمک‌های مردمی جمع‌آوری شده از طریق پویش «رفیق گلستان باشیم» گفت: این پویش توانست تا روز ۱۲ فروردین در حدود ۱۰ میلیارد تومان کمک نقدی و ۱۵ میلیارد تومان کالا برای آسیب دیدگان سیل استان‌های شمالی کشور جمع‌آوری کند؛ اما از آنجایی که این پویش مخصوص هموطنان شمالی کشور است برای کمک به سایر هموطنان، پویش «به نیکی

سخت‌ها آسان شود» اعلام شد تا از این طریق کمک‌های مردمی برای بازسازی منازل و تهیه لوازم خانگی آسیب دیدگان سیل در سراسر کشور جمع‌آوری شد.

کاستی‌ها: در این ماده مقرر شده دولت تکلیف به اختصاص ردیف جداگانه‌ای جهت کمک به خانواده‌های تحت تکفل کمیته امداد دارد. البته ای بودجه می‌تواند از طریق فوق‌العاده در بودجه ۱۳۹۸ منظور شده و وارد چرخه بودجه گذاری شود. در صورت عدم امکان و یا عدم اختصاص این بودجه به کمیته امداد، باید نهاد مزبور تقاضای بودجه مستقلی برای اختصاص به خانواده سیل‌زدگان تحت پوشش کمیته نماید که دولت موظف است در بودجه سال ۱۳۹۹ این ردیف را در نظر بگیرد.

پیشنهاد: با توجه به عمق خسارت حادثه در مناطق سیل‌زده و بالتبع ضرر و زیان مادی به خانواده‌های تحت تکفل کمیته امداد، به نظر می‌رسد دولت علاوه بر این بودجه سالانه باید بودجه‌ای نیز به منظور جبران خسارت خانواده‌های سیل‌زده تحت تکفل در اختیار کمیته امداد قرار دهد.

۲-۲۵-۴-برآمد

در جمع‌بندی بحث نیز می‌توان اشاره داشت که کمیته امداد امام خمینی به عنوان یکی از نهادهای حمایتی که در جهت رفع محرومیت از سیمای و سیرت کشورمان پس از انقلاب اسلامی و با تدبیر و دوراندیشی دایمانه و مثال‌زدنی حضرت امام راحل تأسیس گردیده و منشأ خیر بسیاری در چهار دهه گذشته شده است، دارای اختیارات و همچنین تکالیف متعددی برای کمک به افراد نیازمند از جمله سیل‌زدگان می‌باشد که در مطالب بالا به گوشه‌هایی از آن اشاره شد. این تکالیف نیازمند مدیریت هوشمندانه و یکپارچه برای ایفای تعهدات بوده و باید با شناسایی و تخصیص به موقع کمک‌ها در جهت تخفیف آلام مردم مناطق سیل‌زده حرکت کنیم. همچنین لزوم تفکیک وظایف از یکدیگر در مرحله اول و در صورت عدم تفکیک آنان، تعیین نهاد مدیر و مرجع در قانون و مقرر برای هماهنگی بهتر بین نهادها در وظایف مشترک قانونی لازم به نظر می‌رسد. در حال حاضر وظایف مشترکی بر عهده نهادهای مختلفی از جمله کمیته امداد امام خمینی قرار داده شده است که تقسیم وظایف در مرحله اجرا می‌تواند سبب کندی خدمت‌رسانی و ایفای تعهدات گردد.

علاوه بر این لزوم شفافیت در نحوه و میزان ایفای وظایف و مسئولیت‌های قانونی موجب افزایش اعتماد عمومی به این نهاد انقلابی خواهد شد. شفافیت در هزینه‌ها از فسادهایی که به خصوص در موارد بحرانی به وجود می‌آید پیشگیری کرده و موجب افزایش کمک‌های مردمی به این نهاد خواهد شد.

فهرست منابع

- ۱- خبرگزاری ایسنا، چهارشنبه ۱۶ مرداد ۱۳۹۸، کد خبر: ۹۸۰۱۱۵۰۴۴۴۶
- ۲- خبرگزاری مشرق، ۳۰ فروردین ۱۳۹۸ - ۱۳: ۴۹، کد خبر ۹۵۲۱۴۶
- ۳- خبرگزاری صدا و سیما، ۰۷ فروردین ۱۳۹۸ - ۰۰: ۰۲، کد خبر: ۲۳۸۷۳۵۱
- ۴- خبرگزاری تسنیم، ۰۶ فروردین ۱۳۹۸ - ۱۵: ۰۱، کد خبر: ۱۹۷۶۲۲۶
- ۵- خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۵ فروردین ۱۳۹۸ - ۱۶: ۱۰، کد خبر: ۸۳۲۶۴۷۴۸
- ۶- خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۱ اردیبهشت ۱۳۹۸ - ۱۱: ۳۰، کد خبر: ۸۳۲۹۸۸۷۸

۷- خبرگزاری ایسنا، ۲۰ فروردین ۱۳۹۸ / ۱۳: ۵۰، کد خبر: ۹۸۰۱۲۰۰۷۵۲۱

۸- سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران

۹- گزارش میزان بارش‌ها، تشریح حادثه به تفکیک در هریک از استان‌های اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، به علل، نقاط قوت و پیشنهادات سیلاب فروردین ۹۸، معاونت امور آمادگی و مقابله

فصل سوم: موضوعات حقوقی و سیلاب

۳-۱- محیط زیست و سیلاب

گزارش دکتر فریادی

۳-۱-۱- چکیده

سیلاب فروردین سال ۱۳۹۸ یکی از گسترده‌ترین سیلاب‌های تاریخ ایران بود که خسارت‌های انسانی و مادی هنگفتی را به بار آورد. اما این سیلاب با وجود تمامی آثار تلخ و ناگوار آن یکبار دیگر غبارهای غلفت را شسته و اهمیت حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی و اصلاح نظام ساخت و ساز و شهرسازی را یکبار دیگر عیان ساخت. با آنکه دلیل وقوع این سیلاب به تأثیر متقابل چندین عامل اقلیمی و آب و هوا شناختی نسبت داده شد، اما واقعیت این است که نقش عامل انسانی در تشدید این سیل و خسارت‌بار بودن آن بسیار چشمگیر و تأثیرگذار بود. این گزارش در پنج گفتار به بررسی سیلاب اخیر از چشم‌انداز حقوقی پرداخته و نقش نهادهای عمومی را در این سیل تحلیل می‌کند.

این گزارش نشان می‌دهد که بطور کلی سازکارهای حقوقی اولیه و اساسی برای مدیریت مراحل پیشگیری، کنترل و جبران خسارت‌های سیل ایجاد شده و با وجود برخی کاستی‌های کوچک و بزرگ در صورت اجرای صحیح و کامل این قوانین و مقررات می‌توان تا حدود زیادی از امکان مدیریت موثر سیل در کشور اطمینان خاطر حاصل کرد. در زمینه پیشگیری از وقوع سیلاب قوانین و مقررات بسیاری بطور مستقیم و عموماً غیر مستقیم صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های نهادهای عمومی را مشخص می‌کنند که می‌توان آنها را در قالب پیشگیری از تخریب محیط زیست، ساخت و ساز ایمن و ایجاد آمادگی‌های سازمانی برای مقابله با سیل دسته‌بندی کرد. با این حال چالش بزرگی که در این زمینه وجود دارد این است که اولاً بطور کلی حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی به عنوان یک اقدام پیشگیرانه در مدیریت سیل تلقی نمی‌شود و باور نهادهای عمومی بر این است که پیشگیری از سیل صرفاً شامل ساخت و سازهای ایمن و اصولی و آماده نگه داشتن سازمان‌های مرتبط با مدیریت بحران است. بنابراین هیچگاه تخریب محیط زیست به عنوان یک تهدید تقویت کننده و تسهیل کننده سیل در نظر گرفته نشده است. دوم اینکه سازکارهای نظارتی بر تضمین ایمنی در ساخت و سازهای مرتبط با سیل مانند سدها، آبراهه‌ها، جاده‌ها و ساختمان‌ها نیز قوی و موثر نبوده‌اند. با توجه به آگاهی دولت از آسیب‌پذیر بودن بالقوه کشور در برابر سیل، آگاهی از تخریب عرصه‌های محیط زیستی تسهیل کننده خطر سیل مانند تخریب پوشش گیاهی و دستکاری در نظام طبیعی رودخانه‌ها، نهادهای دولتی می‌بایست اقدامات پیشگیرانه موثرتری به اجرا می‌گذاشتند که شدت سیلاب اخیر و آسیب‌های آن نشان می‌دهد که نهادهای مسئول در امر پیشگیری موفقیت لازم را نداشته‌اند.

در زمینه کنترل و مقابله با سیل نیز سازمان مدیریت بحران به موجب قانون تشکیل شده و مسئولیت اصلی مدیریت سیل را بر عهده دارد اما دستگاه‌های دیگری نیز در این زمینه فعالیت می‌کنند. اما نحوه هماهنگی سازمانی و پیشگیری از دوباره‌کاری و موازی-کاری یکی از نقاط مغفول در مدیریت سیل در کشور است. همچنین سازکارهای اولیه حقوقی نیز برای جبران خسارت‌های ناشی از سیل وجود دارد با این حال خلاءهای جدی در این راستا مشاهده می‌شود از جمله اینکه تکلیف مسئولیت دولت در برابر خسارت‌های ناشی از وقوع سیل و نحوه الزام آن به جبران خسارت‌ها چندان روشن نیست. همچنین فرایند جبران خسارت مانند نحوه برآورد و پرداخت خسارت‌ها نیز شفافیت لازم را ندارد.

در بحث عملکرد سازمان‌ها در قضیه سیلاب اخیر با توجه به وظایف سازمانی آنها و پاسخ‌هایی که به پرسش‌های هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها داده بودند مشخص شد که اولاً چنانچه پیشگیری‌های اولیه مقتضی به عمل می‌آمد، خسارت‌های ناشیه افزایش نمی‌یافت؛ دوم اینکه دستگاه‌های اجرایی تمایل دارند تا با تفاسیر قانونی شخصی به نوعی وظایف و مسئولیت‌های خود را به دیگر نهادها

گزارش ملی سیلاب‌ها

ارتباط دهند و از زیر بار مسئولیت شانه خالی کنند؛ سوم اینکه سازمان حفاظت محیط زیست با آنکه به موجب قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مسئول اصلی و مادر حفاظت محیط زیست در کشور است و ضرورتاً می‌بایست از تخریب عرصه‌های طبیعی در کشور پیشگیری کرده و از اقدامات تخریبی دیگر دستگاه‌ها جلوگیری به عمل آورد، اما این سازمان دامنه مسئولیت‌های خود را بسیار مضیق کرده و نظارتی در وضعیت امور آب، جنگل و خاک به بهانه منع دخالت در امور وزارتخانه‌های دیگر اعمال نمی‌کند؛ چهارم اینکه نهادهای قضایی و بازرسی نیز به نحو مطلوب اقدامات پیشگیرانه و کنترلی لازم برای جلوگیری از تخریب محیط زیست و ایجاد سازه‌های ناایمن به عمل نیاورده‌اند چرا که اگر این نهادها بر طبق وظایف خود از تخریب سواحل، پوشش گیاهی و ساخت و سازهای غیر مجاز جلوگیری می‌کردند، سیلاب اخیر تا این اندازه ویرانگر نمی‌توانست باشد؛ پنجم اینکه نقش ناچیز و غیر تأثیرگذار نهادهای علمی و پژوهشی در بررسی و پایش وضعیت آسیب‌پذیری کشور در برابر سیل و ارائه هشدارهای مناسب روشن شد.

در زمینه اصلاحات پیشنهادی انجام برخی اصلاحات قانونی و سازمانی پیشنهاد شد از جمله حفاظت حداکثری از پوشش گیاهی و خاک، افزایش مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست برای جلوگیری از تخریب عرصه‌های محیط زیستی منجر به تشدید سیل، سازماندهی نظارت بر ساخت و ساز، پیگرد قضایی کلیه ساخت و سازهای غیر مجاز، تقویت آموزش‌های تخصصی و عمومی در زمینه مدیریت سیل و تقویت همکاری میان‌سازمانی در مراحل چندگانه سیل.

۳-۱-۲- مقدمه

سیلاب یکی از پدیده‌های طبیعی است که به خروج رواناب‌ها از بستر طبیعی خود و جاری شدن سریع در سطح زمین‌هایی اشاره دارد که بطور معمول زیر آب نبوده‌اند. این پدیده در طی تاریخ در مناطق گوناگون رخ می‌داده و حتی با وجود اقدامات پیشگیرانه متعدد خسارت‌های انسانی بیشماری به جای می‌نهد است. اما مسأله سیلاب در دهه‌های اخیر به دلایل مختلفی اهمیت خاصی یافته و بیشتر محل توجه واقع شده است. از یکسو حتی با وجود پیش‌بینی‌های علمی دقیق و انجام اقدامات پیشگیرانه مانند احداث سازه‌های فنی مقاوم همه ساله سیلاب در مناطق مختلفی از جهان آسیب‌های شدیدی به جوامع انسانی وارد می‌کند. از سوی دیگر بنا به دلایل مختلف شناخته و ناشناخته متعددی مانند دگرگونی اقلیمی شمار و شدت بروز سیل در بسیاری از کشورها افزایش یافته است و طی دهه گذشته نهادهای بین‌المللی مانند کمیته بلایای طبیعی سازمان ملل بطور مستمر در این زمینه هشدار داده‌اند.

ایران نیز یکی از کشورهایی است که در آن بسیاری از انواع بلایای طبیعی در سطوح گسترده رخ داده و خسارت‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی وارد می‌کند. با آنکه سرزمین ایران در منطقه کم‌بارش و خشک تا نیمه خشک واقع شده، اما بسیاری از مناطق آن مستعد وقوع سیلاب بوده و در طی تاریخ سیلاب‌های متعددی به خود دیده است. از آنجا که یکی از وظایف اصلی دولت حفاظت از انسان در برابر صدمات و بلایای طبیعی است، مسأله سیلاب تبدیل به یک مسأله حقوقی شده و دولت تلاش داشته است تا با استفاده از ابزارهای حقوقی اقدام به تنظیم و کنترل سیل و حفاظت از انسان در برابر این رخداد ویرانگر نماید.

اما مسأله سیل در ایران به‌ویژه در سالیان اخیر تبدیل به یک مسأله جدی سیاسی-حقوقی و اجتماعی شده است که از چشم-اندازهای متعددی قابل بررسی است. از یکسو شدت سیل در کشور در سالیان اخیر افزایش یافته است^{۲۵۶} که علل این افزایش باید بررسی شوند. از سوی دیگر تخریب‌های گسترده محیط زیست مانند تخریب پوشش گیاهی و جنگل‌زدایی، تبدیل زمین‌های کشاورزی

^{۲۵۶}. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص "بررسی وضعیت سیل در کشور: اقدامات انجام شده و تجربیات سایر کشورها"، ۱۳۹۶، ص. ۹.

گزارش ملی سیلاب‌ها

به مناطق مسکونی و تغییر بستر و سواحل رودخانه‌ها زمینه وقوع سیل را تشدید کرده است. از سوی دیگر ساخت و سازهای بی‌رویه و غیر اصولی نیز آسیب‌پذیری در مقابل سیل را افزایش داده است. در سوی دیگر با وجود فعالیت نهادهای مختلف اداری و نظامی مدیریت سیل در کشور همواره دچار چالش‌های عملی و اجرایی جدی بوده است. در دیگر سو این پرسش جدی مطرح است که چرا با وجود تصویب برخی قوانین و مقررات مرتبط با سیل و دیگر بلایای طبیعی، وقوع سیل در کشور تبدیل به یک بحران می‌شود و چرا نظام حقوقی نتوانسته است از تخریب محیط زیست و تشدید زمینه وقوع سیل جلوگیری کند. نکته مهمتر اینجاست که حتی اگر به هر توجیهی سیل را یک امر غیر مترقبه و بلای طبیعی بدانیم، به هر حال خسارت‌های ناشی از آن باید جبران شود. اما آیا دولت به واقع در عمل می‌تواند این حجم انبوه از خسارت‌ها را جبران کند؟

واقعیت این است که با آنکه سیل یک پدیده طبیعی به شمار می‌آید، اما به دلیل خطاهای انسانی و مدیریتی در کشور این پدیده طبیعی تبدیل به یک بحران می‌شود. نگاهی به نظام حقوقی ایران در زمینه مدیریت سیل نشان می‌دهد که قوانین و مقررات نسبتاً مناسبی برای مدیریت این پدیده تصویب شده‌اند اما اجرای این اسناد حقوقی در عمل کارآمدی لازم را نداشته است. بدیهی است چنانچه دولت در اجرای قوانین و مقررات موفقیت لازم را نداشته باشد، ضمن آنکه امنیت زیستی مردم به خطر می‌افتد، اعتماد عمومی نسبت به مفید بودن نظام حقوقی کاهش می‌یابد و این سلب اعتماد زمینه‌ساز بحران‌های اجتماعی و سیاسی دیگری خواهد بود. بنابراین لازم است تا مسأله سیل از ابعاد حقوقی آن به دقت مورد بررسی و واکاوی قرار گرفته و چالش‌های آن شناسایی و معرفی شوند. مسأله سیلاب اخیر از چند منظر حقوقی قابل بحث علمی است:

یکم) پدیده سیل یک پدیده هم مفید برای طبیعت و هم زیانبار برای انسان است. با این حال رویکرد غالب در مدیریت سیل این بوده است که سیل به عنوان پدیده‌ای منفی و زیانبار در نظر گرفته شده و بدون توجه به مزایای سیل برای طبیعت و کشاورزی، مقرراتی برای کنترل و مقابله با آن وضع شده است (Allan, 2017: 135). حال آنکه کنترل جریان‌های آبی و مسیر سیلابی می‌تواند باعث دستکاری در رژیم طبیعی رود و سیل شده و طبیعت را از خدمات اکوسیستمی سیل محروم سازد.

با توجه به اینکه سیلاب یک امر طبیعی بوده و وقوع آن تا حدود زیادی از کنترل انسان خارج است، آیا عوامل انسانی هم در تشدید این سیلاب و هم در بروز خسارت‌های ناشی از آن تأثیر داشته‌اند و تا چه اندازه؟ آیا انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش چاهک‌های جذب کننده این گازها (جنگل‌زدایی، تخریب پوشش گیاهی و خاک و آلودگی دریاها) در تشدید این رخداد موثر بوده‌اند؟ نقش و سهم خطاهای انسانی در تبدیل این سیلاب طبیعی به یک فاجعه و بحران و بروز خسارت‌های سنگین چیست؟ آیا اگر این خطاهای انسانی رخ نمی‌داد میزان خسارت‌های ناشی از این سیلاب تا به این اندازه افزایش می‌یافت یا نه؟

دوم) تخریب محیط زیست کشور در بروز سیلاب و ورود خسارت‌های ناشی از آن چه تأثیراتی داشته است؟ وقوع سیلاب فروردین ۱۳۹۸ تا چه اندازه از تخریب‌های گسترده و سیستماتیک پوشش گیاهی و خاک، رودها و تالاب‌ها، کوه‌ها و دشت‌های سیلابی نشأت گرفته است؟ چرا با وجود آگاهی از این نکته که تخریب محیط زیست می‌تواند صدمات زیادی در پی داشته باشد، همچنان روند این تخریب‌ها ادامه دارد؟ پرسش اساسی‌تر اینکه چرا با وجود تصویب انبوه‌ای از قوانین و مقررات محیط زیستی و تأسیس دو سازمان مهم یعنی سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، روند تخریب محیط زیست در کشور کنترل نشده است؟ آیا در شرایط کنونی حقوق محیط زیست ایران می‌تواند پایایی و حیات محیط زیست کشور را تضمین کرده و امنیت محیط زیستی را تأمین نموده و از انسان در برابر آسیب‌های طبیعی حفاظت نماید؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

سوم) یکی از نکات خاص و بارز در مسأله تخریب‌های ناشی از این سیلاب، پیچیدگی و فرابخشی بودن عوامل ایجاد کننده آن بوده است. به دلیل تأثیر عوامل متعدد محیط زیستی از یکسو و عوامل انسانی فرابخشی (مدیریت آب، مدیریت خاک و پوشش گیاهی، مدیریت ساخت و سازها و مدیریت بحران) از سوی دیگر، ابعاد حقوقی این سیلاب نیز چند بعدی و پیچیده خواهد بود و بنابراین تعیین یک مسئول و یک مقصر برای خسارت‌زا بودن این سیلاب منطقی نخواهد بود. پس بنابراین تعیین عوامل موثر و مقصر در این خسارت‌ها چگونه ممکن است؟ در واقع مسأله این سیلاب یک چالش و آزمون دشوار برای نظام حقوقی ایران است که در چنین قضیه چند بعدی و فرابخشی که هم عوامل متعدد انسانی و طبیعی در آن دخیل هستند، هم قطعیت‌های کافی وجود نداشته و هم کاستی‌ها و ابهام‌های نظری و تکنیکی حقوقی زیادی وجود دارد این نظام چگونه می‌تواند عدالت را برقرار کرده، حقوق خسارت‌دیدگان را ستانده، مقصر را به سزای اعمال خود رسانده و از تکرار چنین رخدادهایی در آینده جلوگیری کند. این رخداد به خوبی توانمندی‌های نظام حقوقی ایران را به چالش خواهد کشید و پرسش‌های جدی و تأمل برانگیزی پیش خواهد آورد؟ آیا نظام حقوقی ما توان لازم برای پیشگیری از وقوع بحران‌های فراگیر و خسارت‌زایی مانند سیلاب اخیر را که قسمت زیادی از کشور را درگیر ساخت دارد؟ آیا نظام حقوقی کنونی ما توان تأمین و تضمین امنیت محیط زیستی و سرزمینی در کشور را دارد؟ آیا نظام حقوقی می‌تواند نظام سیاسی کشور را به مجازات تمامی مقامات و مأموران نهادهای عمومی مقصر در این رخداد را بدون مماشات وادار کند؟

چهارم) آیا نظام حقوقی ابزارها و صلاحیت‌های حقوقی مقتضی را برای مدیریت موثر بحران سیلاب در کف تدبیر دولت قرار داده است یا نه؟ اگر پاسخ مثبت است آیا دولت توانسته است از این ابزارها و صلاحیت‌ها در مدیریت موثر بحران استفاده کند؟ اگر پاسخ منفی است و ابزارهای حقوقی مناسب یا کافی نبوده‌اند، آیا دولت تا کنون این کاستی‌ها را به اطلاع ملت و مجلس شورای اسلامی رسانده و مشکلات خود را بازگو کرده است؟

پنجم) نظام حقوقی ایران تا چه اندازه از سازکارهای وضعیت اضطراری به نحو قاعده‌مند و مشخص بهره‌مند است؟ آیا قوانین و مقررات حقوقی در وضعیت اضطراری قابلیت انعطاف دارند یا نه؟ آیا پیش‌بینی‌های لازم برای نحوه کاربست این سازکارها در عمل و متوقف نمودن آنها پس از رفع شرایط اضطراری انجام شده است یا نه؟ آیا پیش‌بینی‌های لازم برای صیانت از حقوق اساسی مردم در اعمال قواعد وضعیت اضطراری و جبران خسارت آنها در صورت اعمال این قواعد انجام شده است یا نه؟ آیا مأموران اجرایی به نحو مقتضی با این قواعد و سازکارها آشنایی دارند یا نه؟

ششم) در چند سال اخیر این تصور میان جامعه حقوقی کشور رواج یافته است که اشکال از قوانین نیست، بلکه از اجرای قوانین است. آیا این تصور در مورد مدیریت سیلاب اخیر نیز صادق است یا نه؟ به عبارت دیگر آیا کمبود یا خلاء قوانین و مقررات ناظر بر مدیریت حوادث طبیعی منجر به بروز چنین بحرانی شد یا اینکه قوانین و مقررات پیشگیرانه و کنترلی مناسب بوده ولی اجرا و نظارت بر اجرای آنها نامطلوب بوده و زمینه‌ساز چنین بحرانی شده است؟ اگر کمبود قوانین وجود دارد پس باید از مجلس و دولت پرسید چرا اقدامات لازم برای رفع خلاء قانونی در این زمینه را به‌موقع انجام نداده‌اند؟ آیا اجرای همین قوانین و مقررات با همین کیفیت می‌توانست از وقوع این میزان خسارت به مردم، محیط زیست و کشور پیشگیری کند؟ اما اگر نظام اجرایی و نظارتی عملکرد مناسبی نداشته باید پرسید چرا نظام حقوقی نتوانسته است اجرای سازکارهای خود را تضمین کند؟ دلایل اصلی تضمین نشدن این قوانین و مقررات در عمل چیست؟ آیا کیفیت این قوانین و مقررات نامطلوب و غیر اصولی بوده یا بطور کلی چالش‌های اداری و قضایی مانع اجرای مطلوب این قوانین است؟ چرا مجلس نسبت به اجرایی نشدن این قوانین و مقررات تذکر و هشدار نداده و چرا قوه قضائیه بر

حسن اجرای این قوانین نظارت نداشته است؟ آیا اگر اشکال از نقض و نقص حاکمیت قانون در کشور است، دلایل و عوامل اصلی را در کجا باید جستجو کرد؟

هفتم) مسأله چالشی دیگر نحوه جبران خسارت‌های ناشی از سیل است و پرسش‌هایی در این زمینه به قوت خود باقیست: اینکه شیوه تأمین مالی برای جبران خسارت‌ها چگونه است؟ تکلیف خسارت‌های جبران نشده چه خواهد بود و جبران نکردن این خسارت‌ها چه آثار اجتماعی و اقتصادی خواهد داشت؟ آسیب‌های محیط زیستی چگونه جبران خواهند شد؟ کمبود محصولات کشاورزی ناشی از تخریب زمین‌های کشاورزی چگونه جبران خواهد شد؟

هشتم) تا چه اندازه نظام حقوقی ایران توانسته است اعتماد اجتماعی برای ملت و دولت بیافریند؟ چنانچه مردم از وجود و اجرای قوانین مناسب اطمینان داشته باشند و مطمئن باشند که قانون از آنها تحت هر شرایط ممکن حمایت خواهد کرد، ضمن کاهش تنش و اضطراب فردی و جمعی، همکاری بیشتری با مأموران دولتی در مدیریت سیلاب انجام خواهند داد. اما در سیلاب اخیر وجود تنش‌ها، نگرانی‌ها و همکاری نکردن مردم با نهادهای دولتی نشان از این داشت که نظام حقوقی در ایجاد اطمینان خاطر و اعتماد میان مردم چندان موفق عمل نکرده است.

نهم) واپسین مسأله، مسأله گذشته و آینده است: چرا نظام حقوقی ایران طی این چند دهه از حوادث متعدد طبیعی گذشته درس عبرت نگرفت و اصلاحات لازم برای آمادگی در برابر سیلاب‌های آینده را انجام نداد؟ چرا با وجود تأکید گزارش ملی حادثه ساختمان پلاسکوی تهران مبنی بر اصلاح نظام حقوق بحران در کشور، بازنگری و اصلاح این نظام حقوقی مورد توجه واقع نشد؟ آیا نظام کنونی حقوقی می‌تواند عبرت‌های لازم را برای مدیریت بهتر بحران‌های طبیعی در آینده برگیرد؟ آیا اراده واقعی برای آزادسازی قاطعانه حریم و سواحل رودها و تالاب‌ها و دشت‌های سیلابی از اشغال ساختمان‌ها وجود دارد؟ آیا نظام شهرسازی و روستاسازی همساز با شرایط اقلیمی کشور اصلاح خواهد شد؟ آیا روند فزاینده تخریب خاک، مراتع و جنگل‌ها قابلیت توقف دارد؟ آیا جنگل‌های تخریب شده بازسازی خواهند شد؟ آیا پل‌ها، راه‌ها و امکانات زیربنایی ایمن سازی خواهند شد؟ آیا برای مدیریت شرایط ترسالی یا خشکسالی در آینده آمادگی کافی وجود دارد؟ آیا نسل‌های آینده خواهند توانست در سرزمینی امن زندگی کنند؟

همه اینها پرسش‌های تأمل‌برانگیزی هستند که تمام کارشناسان و مسئولان کشور را به تأمل فراخوانده و پاسخ به این پرسش‌ها می‌تواند تکلیف نظام حقوقی ایران در مدیریت سیلاب را در شرایط امروز و آینده کشور مشخص کند.

۳-۱-۳- سازکارهای حقوقی ایران در زمینه مدیریت سیلاب

در این گفتار به بررسی پیشرفت‌ها و نقاط قوت نظام حقوقی ایران در زمینه مدیریت سیلاب پرداخته می‌شود. با توجه اینکه ایران یکی از کشورهای بحران‌خیز جهان بوده و همه سالانه بحران‌های متعددی را تجربه می‌کند، نظام حقوقی نیز به ضرورت مقابله و مدیریت این بحران‌ها بی‌توجه نبوده و تلاش کرده است تا زمینه‌های حقوقی اولیه‌ای را برای حل این معضل تدبیر کند.

بند یکم) ایجاد بسترهای حقوقی اولیه برای مدیریت سیلاب

حقوق ایران سازکارهای حقوقی اولیه و حداقلی برای مدیریت تمام جوانب و مراحل سیل را ایجاد کرده است. مبنای حقوقی ضرورت ورود دولت به مدیریت سیل و قانونگذاری و کنترل در این زمینه وظیفه حاکمیتی دولت در مدیریت بحران‌های طبیعی است. اصل ۲۹ قانون اساسی با درک اهمیت حمایت از اشخاص در معرض آسیب یا آسیب‌دیده، برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بانزشتگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

پزشکی به صورت بیمه و غیره را حقی همگانی اعلام می‌کند و دولت را موظف می‌سازد تا طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند. ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی را یکی از وظایف حاکمیتی دولت می‌داند. اما مراد از وظیفه حاکمیتی دولت در این زمینه چیست؟ نخست اینکه دولت مسئول اصلی مدیریت بحران و جبران خسارت‌های ناشی از آن است. دوم اینکه دولت مسئول اصلی حفاظت از جان و مال افراد و محیط زیست آنها بوده و بنابراین باید هر اقدام لازم را در حمایت از انسان و محیط زیست انجام دهد. سوم اینکه نظر به اهمیت اجرایی شدن این وظایف دولت باید کلیه صلاحیت‌های قانونی، اجرایی و فنی لازم را برای مدیریت موثر بحران و حفاظت از انسان و محیط زیست در اختیار داشته باشد. از این جهت دولت می‌تواند برای ایفای مسئولیت‌های حاکمیتی خود در موارد ضروری و اضطراری اختیارات ویژه نیز داشته باشد. چهارم اینکه به دلیل اینکه دولت در مدیریت بحران مسئولیت حاکمیتی دارد، کوتاهی در انجام وظایف فوق به هیچ وجه پذیرفتنی نیست و در صورت قصور یا تقصیر باید مسئولیت‌پذیر باشد.

با توجه به این نکات برای مدیریت سیل سازکارهای حقوقی مختلفی نیاز است تا همه ابعاد مختلف سیل را تنظیم کند. از نظام حقوقی انتظار می‌رود تا بر اساس یک نظم حقوقی مشخص همه ابعاد لازم برای مدیریت سیل را شناسایی کرده و با سازکارهای حقوقی مقتضی آنها را تنظیم نماید. در این زمینه نظام حقوقی می‌تواند تصویب یک قانون جامع و مشخص برای مدیریت سیل را مد نظر قرار دهد یا اینکه مدیریت سیل را در قوانین و مقررات متعدد متعین سازد. بدیهی است که تصویب یک یا چند قانون مشخص برای مدیریت سیل و پیشگیری از تبدیل آن به بحران که بطور خاص چارچوب‌های مدیریت این پدیده را مشخص کند مزایای خاص خود را دارد. برخی کشورها مانند آمریکا (قانون بیمه ملی سیل ۱۹۶۸^{۲۵۷} و قانون حفاظت در برابر بحران سیل ۱۹۷۳^{۲۵۸})، آلمان (قانون بهبود کنترل پیشگیرانه سیل ۲۰۰۵^{۲۵۹}) و انگلستان (قانون مدیریت سیل و آب ۲۰۱۰^{۲۶۰}) از این رویکرد تبعیت کرده‌اند. در حقوق ایران ابتدا از این رویکرد تبعیت شد و یک قانون اختصاصی با عنوان «قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل» (۱۳۴۸/۳/۵) به تصویب رسید که وزارت کشور را مکلف می‌کرد به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی بلافاصله پس از تصویب این قانون کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورد. البته این قانون برخلاف عنوان کلی آن تدابیر مقتضی جامع برای مدیریت یکپارچه سیل ارائه نمی‌داد. با این حال این قانون در سال‌های بعد اصلاح نشد و با توجه به قوانین دیگر به‌ویژه قانون توزیع عادلانه آب می‌توان گفت که برخی مواد این قانون نسخ ضمنی شده است. رویکرد قانونگذار در دهه‌های بعد پرداختن جزئی و موردی به مسأله سیل در بدنه قوانین و مقررات مختلف بوده است.

مهمترین قانون ناظر بر بحران‌های طبیعی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷/۲/۳۱) و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب هیأت وزیران (۱۳۸۷/۶/۱۳) است. این قانون بدون آنکه از سیل به عنوان یک بحران طبیعی نام ببرد یا مفاد خاصی را به مسأله سیل اختصاص دهد به تعریف مدیریت جامع بحران پرداخته و اقدام به تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور و سازمان مدیریت بحران و ذکر اهداف و وظایف آنها می‌کند. با این حال سازکارهای مشخصی برای مدیریت سیل در این قانون ارائه نشده و اتخاذ تدابیر لازم را به

^{۲۵۷}. National Flood Insurance Act

^{۲۵۸}. Flood Disaster Protection Act 1973

^{۲۵۹}. Act to Improve Preventive Flood Control

^{۲۶۰}. Flood and Water Management Act

تصویب دستورالعمل‌های اجرایی منوط کرده است. همچنین این قانون آزمایشی بوده و در حال حاضر با وجود گذشت مدت زمان آزمایشی آن وضعیت مبهمی دارد.

افزون بر این قوانین پیشگیرانه زیادی نیز تصویب شده‌اند که هدف غیر مستقیم آنها جلوگیری از تخریب محیط زیست منجر به بروز سیل و افزایش ایمنی در ساخت و ساز منجر به مقاومت در برابر سیل است مانند قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، قانون حفاظت از جنگل‌ها، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز و قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها. قوانین برنامه پنجساله توسعه نیز بطور گذرا به مسأله بحران‌های طبیعی توجه داشته‌اند.

در این بند بطور اجمالی قوانین و مقررات ناظر بر سه مرحله پیشگیری، کنترل و جبران خسارت ناشی از سیل مورد اشاره قرار می‌گیرد:

الف) پیشگیری

مهمترین و موثرین اقدام مقتضی در مدیریت سیل، پیش‌بینی و هشدار اولیه و پیشگیری از رخداد سیل است.

۱- پیش‌بینی

منظور از پیش‌بینی عبارت است از پیش‌بینی وضعیت جوی کشور در کوتاه مدت و بلند مدت از یکسو و پیش‌بینی میزان آمادگی اقتصادی، اجتماعی، فنی و اداری کشور در برابر وضعیت‌های جوی مختلف از جمله سیل. پیش‌بینی جوی سیل و بارش‌های شدید بر عهده سازمان هواشناسی قرار دارد. افزون بر این طبق ماده ۲۶ قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۴/۲۵) وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست مکلف است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش‌آگاهی رخداد‌های سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند که البته از ماهیت و سرنوشت این شبکه اطلاعی در دسترس نیست. اما پیش‌بینی رخداد سیل صرفاً به هواشناسی و هشدارهای بارش محدود نمی‌شود بلکه منظور از پیش‌بینی بررسی آینده‌نگرانه وضعیت مناطق سیلابی و ارزیابی توانمندی‌ها و تهدیدهای احتمالی قبل از وقوع سیل است تا در صورت بروز سیل، آمادگی اولیه لازم وجود داشته باشد. با این حال به نظر می‌رسد امر پیش‌بینی سیل در کشور صرفاً به بحث هواشناسی محدود شده است. حال آنکه هواشناسی در بهترین و دقیق‌ترین حالت نهایتاً یک هفته پیش از وقوع سیل می‌تواند هشدار دهد و بدیهی است که در طی یک هفته به سختی می‌توان اقدامات پیشگیرانه مقتضی را در برابر سیل انجام داد و فقط می‌توان جان انسان‌های در معرض خطر را نجات داد.

۲- حفاظت محیط زیست

با توجه به اینکه وقوع سیل و آسیب‌پذیری در مقابل آن تا حدود زیادی به تخریب اکوسیستم‌ها ارتباط دارد، مهمترین و اطمینان‌بخش‌ترین راهکار پیشگیری از وقوع سیل حفاظت محیط زیست و پیشگیری از تخریب اکوسیستم‌های آبی، خاکی و گیاهی است. امروزه بیش از هر زمان دیگری این توافق عمومی وجود دارد که خسارت‌بار بودن سیلاب‌ها ناشی از تخریب محیط زیست و دستکاری نظام آب و هوایی است. در نظام حقوقی ایران نیز با درک اهمیت حفظ محیط زیست، طی نیم قرن گذشته، و به‌ویژه در دهه اخیر قوانین و مقررات متعددی برای حفاظت از حوزه‌های مختلف محیط زیستی تصویب شده است و انبوهه‌ای از اسناد حقوقی مختلف بخشی اساسی از حقوق محیط زیست ایران را تشکیل می‌دهند. قانونگذار در حفاظت از محیط زیست کشور دو رویکرد در پیش گرفته است نخست رویکرد حفاظت محیط زیست در قوانین خاص محیط زیستی و رویکرد دوم حفاظت محیط زیست در قوانین و مقررات مختلف.

گزارش ملی سیلاب‌ها

قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳، قانون هوای پاک ۱۳۹۶ و قانون حفاظت خاک ۱۳۹۸ مهمترین قوانین اختصاصی در زمینه محیط زیست هستند و بدین ترتیب می‌توان گفت تقریباً تمامی اکوسیستم‌های طبیعی مورد حمایت قانونگذار قرار دارد. قوانین برنامه پنجساله توسعه نیز معمولاً الزماتی در زمینه حفاظت محیط زیست مقرر می‌کنند. ماده ۶۹۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) نیز طی حکمی کلی بیان می‌دارد که هر کس به وسیله صحنه‌سازی از قبیل پی‌کنی، دیوارکشی، تغییر حد فاصل، امحای مرز، کرت‌بندی، نهرکشی، حفر چاه، غرس اشجار وزارت و امثال آن به تهیه آثار تصرف در اراضی مزروعی اعم از کشت شده یا در آیش زراعی، جنگل‌ها و مراتع ملی شده، کوهستان، باغ‌ها، قلمستان‌ها، منابع آب، چشمه‌سارها، انهار طبیعی و پارک‌های ملی، تأسیسات کشاورزی و دامداری و دامپروری و کشت و صنعت و اراضی موات و بایر و سایر اراضی و املاک متعلق به دولت یا شرکت‌های وابسته به دولت یا شهرداری‌ها یا اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور تصرف یا ذیحق معرفی کردن خود یا دیگری، مبادرت نماید یا بدون اجازه سازمان حفاظت محیط زیست یا مراجع ذیصلاح دیگر مبادرت به عملیاتی نماید که موجب تخریب محیط زیست و منابع طبیعی گردد یا اقدام به هر گونه تجاوز و تصرف عدوانی یا ایجاد مزاحمت یا ممانعت از حق در موارد مذکور نماید به مجازات یک ماه تا یک سال حبس محکوم می‌شود. دادگاه موظف است حسب مورد رفع تصرف عدوانی یا رفع مزاحمت یا ممانعت از حق یا اعاده وضع به حال سابق نماید.

۱-۲- جنگل‌ها

نظام حقوقی ایران در زمینه حفاظت از پوشش گیاهی توجه خاصی به جنگل‌ها و فضای سبز شهری داشته اما در خصوص حفاظت از مراتع و دیگر انواع پوشش گیاهی تدابیر خاصی را اتخاذ نکرده است. در زمینه حفاظت از جنگل قوانین و مقررات متعددی طی یک قرن گذشته به تصویب رسیده‌اند و می‌توان گفت که حوزه جنگل محل بیشترین توجه در میان قوانین و مقررات محیط زیستی بوده است. این قوانین طی یک قرن گذشته از کنترل بهره‌برداری به تدریج به سمت ممنوعیت بهره‌برداری تحول یافته‌اند. به موجب تصویب‌نامه قانون ملی شدن جنگل‌های کشور (مصوب ۱۳۴۱/۱۰/۲۷ هیأت‌وزیران) از تاریخ تصویب این تصویب‌نامه قانونی عرصه و اعیانی کلیه جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی کشور جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است. حفظ و احیا و توسعه منابع فوق و بهره‌برداری از آنها به عهده سازمان جنگلبانی ایران است و این سازمان مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را رأساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم به عهده اشخاص واگذار کند. نکته تعارض‌آمیز این قانون از اینجا آغاز شد که از یکسو سازمانی را مسئول حفظ و احیاء منابع جنگلی اعلام می‌کرد و از سوی دیگر مجوز بهره‌برداری را به همین نهاد یا اشخاصی که این سازمان مجاز بداند می‌داد بدون آنکه ضوابط مشخصی را برای برقراری تعادل و توازن میان حفاظت و بهره‌برداری در عمل ارائه دهد. قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۲۵) نیز حفظ، احیاء، اصلاح، توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده متعلق به دولت را بر عهده سازمان جنگلبانی ایران گذاشته و بهره‌برداری از این منابع توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی به منظور استحصال چوب و هیزم و ذغال را منوط به طرح پروانه بهره‌برداری مصوب سازمان جنگلبانی دانست. با این حال در این طرح‌ها نیز شرط استفاده پایدار و بازسازی تخریب‌ها تصریح نشده بود.

در سال‌های اخیر با تشدید تخریب و نابودی جنگل‌های کشور، محدودیت‌های قانونی در بهره‌برداری از جنگل‌ها افزایش یافت. طبق برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور (۱۳۹۲/۹/۲۷) وزارت جهاد کشاورزی موظف شد تا بهره‌برداری از جنگل‌های کشور را در چارچوب طرح مدیریت منابع جنگلی براساس شاخص‌ها و نشانگرهای مدیریت پایدار جنگل

گزارش ملی سیلابها

ساماندهی نماید. نهایت اینکه جزء ۱ بند (ف) ماده ۳۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) هرگونه بهره‌برداری چوبی از درختان جنگل‌های کشور از ابتدای سال چهارم اجرای قانون برنامه را ممنوع کرد. البته در تبصره ۲ این ماده دوباره رویکردی متعارض اتخاذ کرده و عنوان می‌کند که برداشت درختان جنگلی برای طرح‌های عمرانی در صورت دارا بودن ارزیابی زیست محیطی و شناسه (کد) شناسایی با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بلامانع است.

ملاحظه می‌شود که به لحاظ قانونی سازکارهای نسبتاً مطلوبی برای حفاظت از جنگل‌ها به عنوان مانع طبیعی برای جریان یافتن سیل وجود دارد اما اینکه چرا با وجود تصویب این قوانین مساحت جنگل‌های کشور سالانه رو به کاهش است در گفتار بعدی مورد بحث قرار می‌گیرد.

۲-۲- حفاظت از خاک

خاک سالم و تخریب نشده بطور طبیعی مقادیر قابل توجهی از آبهای سیلابی را در خود جذب می‌کند. با توجه به اینکه فرسایش و تخریب خاک یکی از مهمترین مشکلات محیط زیستی کشور و تشدید کننده سیل است قانون حفاظت خاک (۱۳۹۸/۳/۴) پس از تأخیری چند ساله تصویب شد و سازکارهایی را برای حفاظت از این اکوسیستم حساس و آسیب‌پذیر ایجاد کرد از جمله ممنوعیت آلودگی و تخریب خاک و انتقال به خارج از کشور.

۲-۳- حفاظت از آبگیرهای طبیعی

آبگیرهای طبیعی مانند آبدرده‌ها، تالاب‌ها و مرداب‌ها بطور طبیعی محل انباشت رواناب‌ها و آب‌های اضافی هستند و به خوبی و با کمترین هزینه به عنوان مخزنی برای سیل عمل می‌کنند. از این جهت حفاظت از این آبگیرها نقشی اساسی در مقابله با سیل دارد. آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ و بند الف ماده ۱۹۱ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۲/۵/۲۰)، آیین نامه نحوه حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۳/۲/۲۰)، قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۶/۲/۴) و آیین‌نامه جلوگیری از تخریب و آلودگی غیر قابل جبران تالاب‌ها (۱۳۹۷/۱۱/۱۷) اسناد الزام‌آوری هستند که در زمینه حفاظت از تالاب‌های کشور به تصویب رسیده‌اند و هرگونه بهره‌برداری و اقدامی که منجر به تخریب و آلودگی غیرقابل جبران تالاب‌ها گردد را ممنوع می‌کنند. همچنین برنامه‌های سازمان حفاظت محیط زیست برای حفاظت از تالاب‌های کشور مانند برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی تالاب‌های بین‌المللی طشک، کمجان و بختگان (۱۳۹۶) اقدام موثری برای حفاظت از تالاب‌های کشور به شمار می‌آید که اساساً بر پایه مشارکت نهادهای عمومی و خصوصی و افراد داوطلب مبتنی شده‌اند.

۲-۴- حفاظت از بستر و حریم رودها و سواحل

بند (الف) ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) وزارت نیرو را موظف می‌کند تا به منظور تأمین آب مورد نیاز کشور از طرق زیر اقدام مقتضی به عمل آورد: مهار کردن سیلابها و ذخیره نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی یا زیر زمینی.

همانگونه که اشاره شد بستر و حریم رودها و مسیل‌ها در اختیار حکومت بوده و وزارت نیرو مسئولیت تعیین این حریم‌ها را بر عهده دارد. ماده ۱ آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (۱۳۷۹/۸/۱۱) نیز تصریح دارد که تعیین بستر در خارج از محدوده شهرها بر اساس حداکثر طغیان با دوره برگشت ۲۵ ساله بوسیله وزارت نیرو صورت می‌گیرد. البته با وجود این تصریح مشخص نیست که مسئول تعیین حریم رودها در مناطق شهری و روستایی چه نهادی است و شهرداری‌ها و دهرداری‌ها در این خصوص چه تکالیفی بر عهده دارند. چون ماده ۱ آیین نامه در این خصوص بیان مبهمی دارد و صرفاً عنوان می‌کند که «دوره برگشت طغیان رودخانه‌ها در محدوده شهرها طبق مصوبه شورای عالی

گزارش ملی سیلاب‌ها

شهرسازی و معماری تعیین و جهت برآورد سیلاب با تناوب مورد نظر به وزارت نیرو و شرکتهای آب منطقه‌ای تعیین می‌شود». در مورد بهره‌برداری از بستر رودها طبق ماده ۴۸ قانون توزیع عادلانه آب، صدور اجازه بهره‌برداری یا واگذاری بهره‌برداری از شن و ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو است. همچنین ماده ۱ مصوبه هیأت وزیران راجع به «ضوابط نظارت فنی بر بهره‌برداری از معادن شن، ماسه و خاک رس» مورخ ۱۳۸۲/۹/۲۳ صدور اجازه بهره‌برداری از شن، ماسه و خاک رس بستر و حریم رودخانه‌ها را از انهار و حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها را منوط به کسب موافقت قبلی از وزارت نیرو کرده و به موجب ماده ۴ این مصوبه هر گونه برداشت این مواد باید با تأیید ناظران واجد صلاحیت انجام گیرد. همچنین طبق تبصره ۵ ماده ۶ قانون ایمنی راه‌ها و راه آهن (اصلاحی ۱۳۷۹/۲/۱۱) برداشت شن و ماسه از بستر رودخانه حداقل تا شعاع پانصد متر از بالادست و یک کیلومتر از پایین دست پل‌ها ممنوع است و متخلفان به مجازات مربوط محکوم خواهند شد.

با وجود تصریح به مالکیت دولت بر بستر، حریم و سواحل رودها و لزوم کسب مجوز برای بهره‌برداری از آن در این دو سند حقوقی، ضمانت اجرای ممنوعیت تجاوز به حریم و بستر رودها و سواحل و نیز بهره‌برداری غیر مجاز از بستر و سواحل روها مشخص نشده است مگر آنکه بر اساس تفسیری موسع طبق ماده ۶۹۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) عمل شود. البته مجازات پیش‌بینی شده در این ماده یعنی یک ماه تا یکسال حبس متناسب و مناسب با جرم واقع شده آثار آن نیست.

با این حال ماده ۱۱ «قانون اراضی مستحدث و ساحلی» مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ تصرف اراضی مستحدث و ساحلی متعلق به دولت و حریم دریاها و دریاچه‌های کشور و یا تخریب این اراضی به‌وسیله برداشت شن، ماسه، خاک و سنگ را جرم‌انگاری کرده و مجازات آن را حبس تا ۳ سال زندان و خلع ید تعیین کرده است. ام این ماده نیز صرفاً به سواحل دریا اشاره دارد نه تالاب‌ها و رودها.

یکی از نکات مشکل‌زا در آیین نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی ماده ۸ است که به نظر می‌رسد یکی از عوامل زمینه‌ساز برای سوء استفاده و ساخت و سازهای منجر به تشدید سیل در رودها باشد. به موجب این ماده چنانچه بستر رودخانه، نهر، طبیعی، مسیل بصورت طبیعی تغییر نماید و باقیمانده بستر که بستر مرده نامیده می‌شود و کماکان در اختیار دولت است برای اجرای طرح‌های آب و برق قابل استفاده باشد، با حدود مشخصی از طریق وزارت نیرو به دستگاه‌های متقاضی به صورت اجاره واگذار و نحوه آماده‌سازی و کناره‌بندی و سایر شرایط مربوط در سند واگذاری قید خواهد گردید. این ماده به وزارت نیرو اجازه می‌دهد تا در صورت خشک شدن یا تغییر مسیر رودخانه، اقدام به اجاره آن منطقه برای بهره‌برداری و ساخت و ساز نماید. این در حالی است که همین ساخت و سازها می‌توانند در صورت وقوع یک سیل قدرتمند مشکل‌ساز شده و ضمن آنکه صدمه می‌بینند باعث تنگ شدن مسیر گذر آب شده و سیل را تشدید کنند. بنابراین ضروری است که وزارت نیرو به منظور پیشگیری از وقوع یا تشدید سیل، به هیچ وجه ممکن اجازه ساخت و ساز در حریم مشخصی از رودها و مسیل‌ها را صادر نکند. همچنین نکته چالشی دیگر ماده ۱۲ این آیین‌نامه است که عبور لوله نفت و گاز و غیره از بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار طبیعی، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی را با موافقت وزارت نیرو مجاز اعلام می‌کند. این در حالی است که وقوع سیل می‌تواند این لوله‌ها را تخریب کرده و باعث نشست مواد نفتی و شیمیایی در آب شود که در این صورت صدمات جبران‌ناپذیری به محیط زیست و انسان وارد خواهد شد.

از آنجا که یکی از عوامل تشدید سیل تجمع پسماندهای دفع شده در مسیر رودها و مسیل‌ها است، بنابراین دفع هر گونه پسماند در بستر و حریم رود باید ممنوع شده و پسماندهای دفع شده باید پاکسازی شوند. طبق بند (ث) ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه

گزارش ملی سیلاب‌ها

دولت را مکلف به نظارت بر اجرای طرح‌های جامع مدیریت پسماند به‌ویژه در سواحل دریاها، رودخانه‌ها، جنگل‌ها و دشت‌های حاشیه تالاب‌ها و مدیریت سالانه حداقل بیست درصد از حجم پسماندهای موجود با روش مناسب می‌سازد. ماده ۱۶ قانون مدیریت پسماندها (۱۳۸۳/۲/۲۰) دفع، صدور و تخلیه پسماندها در محیط را ممنوع کرده و مجازات آن را مشخص می‌کند. البته بهتر بود برای تخلیه پسماند در بستر و حریم رودخانه مجازات شدیدی پیش‌بینی می‌شد.

۳- مدیریت منابع آبی

یکی از دلایل وقوع سیل دستکاری در رژیم طبیعی رودخانه‌ها و آب‌راه‌ها به منظور استفاده بهتر از منابع آب است. حال آنکه چنانچه منابع آبی به شکل بهینه و منطقی مدیریت می‌شد، دستکاری در رژیم طبیعی رودها نیز به شکل منطقی‌تر و کم‌خطرتری صورت می‌گرفت و احتمال بروز سیل کاهش می‌یافت. به همین دلیل مدیریت بهینه و منطقی منابع آب باید بخشی از فرایند پیشگیری از وقوع سیل در کشور باشد. مدیریت منابع آبی فرایند چند بعدی و فرابخشی است که شامل مدیریت فنی و هیدرولوژیکی آب، مدیریت اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و محیط زیستی آب می‌شود. به دلیل این فرابخشی بودن مدیریت آب امروزه الگوی مدیریت یکپارچه آب مورد تأکید قرار می‌گیرد و منظور از آن یکپارچه‌سازی مدیریت حوزه‌های آبی از سرچشمه تا مصب، یکپارچه‌سازی مدیریت بازار و عرضه و تقاضای آب، اتخاذ رویکردهای فرابخشی در تصمیم‌گیری در خصوص آب، بهبود عملکرد نهادها، شفافیت در عملکرد دولت، ارتقای کیفیت آب و مشارکت مردمی در مدیریت آب است (USAID, 2002:8). یکی از مهمترین اهداف مدیریت یکپارچه منابع آب سازگاری در برابر دگرگونی اقلیمی و کاهش امکان وقوع سیل و خشکسالی است (Hassing et al., 2009: 2). این الگوی مدیریت منابع آب در دهه‌های اخیر مورد توجه نظام حقوقی نیز واقع شده و دولت مکلف به مدیریت یکپارچه منابع آب شده است از جمله مواد ۱۴۰ تا ۱۴۲ قانون برنامه پنجم توسعه، تصویب‌نامه هیات وزیران در خصوص راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور (۱۳۸۲/۷/۲۷)، راهبردهای بلند مدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین (۱۳۹۱/۷/۱۷) و ماده ۳۵ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه (۱۴۰۰-۱۳۹۶) (۱۳۹۵/۱۲/۱۴).

با وجود چند بعدی بودن مدیریت یکپارچه منابع آب، تأکید عمده نظام حقوقی بر مدیریت فنی آب در رودها، سدها و شبکه‌های آبرسانی بوده است. البته مدیریت موثر و کارآمد شبکه‌ها و سازه‌های آبی عامل مهمی در کنترل سیلاب بوده و از این منظر تعیین ضوابط و استانداردهای فنی برای کنترل ایمنی در شبکه‌های آبی ضروری است که در این زمینه سازمان برنامه و بودجه تا کنون ضوابط فنی قابل توجهی را تصویب کرده است.

آبخیزداری و آبخوان‌داری از دیگر اقدام‌های اصلی در پیشگیری از رخداد سیل است که در صلاحیت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قرار دارد. آبخیزداری و مدیریت بهینه منابع آبی در سال‌های اخیر پس از چندین دهه وقفه و تعلل مورد توجه نظام حقوقی به ویژه اسناد راهبردی واقع شده است. بند ۱۶ راهبردهای بلند مدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین مصوب شورای عالی آمایش سرزمین (۱۳۹۱/۷/۱۷) بر حفاظت از حوضه‌های آبخیز و توسعه فعالیت‌های آبخیزداری بویژه در اراضی بالادست سدها و اراضی شیب‌دار و بند ۱۸ این مصوبه بر ارتقاء مستمر بهره‌وری در چرخه استحصال، عرضه، نگهداری و مصرف آب با تأکید بر مصارف آب در بخش کشاورزی تأکید می‌کند. همچنین بند ۴۳ ماده ۱ مصوبه شورای عالی آمایش سرزمین راجع به جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۶/۵/۲) بر حفاظت، پیشگیری و کاهش آلودگی و فرسایش خاک و تغذیه آبخوان‌ها با اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در حوضه‌های آبخیز کشور تأکید می‌کند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

افزون بر این بند (خ) ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه دولت را مکلف به اجرای عملیات آبخیزداری و حفاظت از خاک و آبخوان حداقل در سطح ده میلیون هکتار می‌کند. مصوبه شورای عالی آمایش سرزمین در مورد جهت گیری‌های ملی آمایش سرزمین (۱۳۹۶/۵/۲) نیز تدابیری در این خصوص ارائه می‌کند از جمله لزوم ایجاد تناسب و هماهنگی در اجرای طرح‌های سد، آبخیزداری، آبخوان‌داری و شبکه‌های آبیاری و زهکشی پایین دست (بند ۳۹)؛ لزوم حفاظت، پیشگیری و کاهش آلودگی و فرسایش خاک و تغذیه آبخوان‌ها با اجرای عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری در حوضه‌های آبخیز کشور (بند ۴۳)؛ مدیریت جامع و یکپارچه حوضه‌های آبخیز برای بهره برداری بهینه از منابع پایه (آب، خاک و پوشش گیاهی) (بند ۴۵)؛ توسعه، حفاظت و احیاء جنگل‌ها و مراتع کشور (بند ۴۹). اما این مصوبه مسئول اجرای این تدابیر را مشخص نکرده است ولی با توجه به وظایف قانونی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری می‌توان گفت که این سازمان مسئول اجرای این تدابیر و نظارت بر اجرای آن در توسعه منطقه‌ای و شهری است.

۴- نظارت بر ایمنی در ساخت و سازها

یکی از روش‌های مهم برای پیشگیری از رخداد سیل، افزایش ایمنی سازه‌ها و ساختمان‌ها در برابر سیل و نفوذ آب است. در این زمینه مقررات ملی ساختمان و مقررات مربوط به شرایط عمومی پیمان، آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور (۱۳۸۹/۸/۲۳)، قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (۱۳۸۸/۷/۱۵)، آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری مصوب وزیر کار و امور اجتماعی (۱۳۸۹/۳/۵) و همچنین دیگر دستورالعمل‌های فنی مربوط به ساخت و ساز حاکم است. وزارت راه و شهرسازی، سازمان برنامه و بودجه و نظام مهندسی نهادهای اصلی نظارت کننده بر ایمنی در ساخت و سازها و پیشگیری از احداث سازه‌های غیر ایمن هستند.

۵- آمایش سرزمین

آمایش سرزمین یکی از روش‌های کاربردی برای استفاده بهینه از زمین و منابع آبی است و چنانچه فعالیت‌های توسعه‌ای در کشور متکی بر طرح‌های آمایش دقیقی باشند، میزان دستکاری در دشت‌های سیلابی و رژیم طبیعی رودها و در نتیجه آسیب‌پذیری در برابر سیل نیز کاهش خواهد یافت. آمایش سرزمین متکی است بر ایجاد سازش میان عوامل محیطی، جمعیت و اقتصادی سرزمین به منظور بهره‌گیری بهینه و پایدار از استعدادهای انسانی و محیطی و ارائه طلب‌ترین، عادلانه‌ترین و پایدارترین روش‌ها برای تنظیم سه مولفه مهم جمعیت، سرمایه و منابع طبیعی و محیطی در یک منطقه یا سرزمین. نظام حقوقی ایران با درک اهمیت مسأله آمایش سرزمین در برنامه‌ریزی توسعه مصوبات متعددی در این خصوص داشته و با تصویب ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) اقدام به تأسیس شورای عالی آمایش سرزمین نمود.

با آنکه مقابله با سیل در مصوبات مرتبط با آمایش سرزمین نادیده مانده اما در زمینه مدیریت بهینه آب و رودخانه اشاره‌ها و تأکیدهایی به عمل آمده است. با توجه به اهمیت ملاحظات محیط زیستی و به‌ویژه آب در طرح‌های توسعه سرزمینی شورای عالی آمایش سرزمین اقدام به تصویب مصوبه‌ای در خصوص جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین کرد. در بند ۹ ماده ۱ این مصوبه بر سازماندهی شبکه سکونتگاهی کشور با هدف ارتقاء بهره‌وری از سرزمین با ملاحظات زیست محیطی و کاهش مشکلات و چالش‌های موجود تأکید می‌کند. بند ۳۱ این ماده نیز بر رعایت نیازهای پایه زیست محیطی رودخانه‌ها، تالاب‌ها، دریاچه‌ها، براساس میزان تجدیدشوندگی آب و ظرفیت قابل تحمل حوضه‌های آبریز در مهار و کنترل آب‌های سطحی کشور تأکید دارد. بندهای ۳۶، ۳۹ و ۴۵ این ماده بر بازنگری و تجدیدنظر در تخصیص آب از سدها به نفع تقویت مخازن دریاچه‌ها و تالاب‌ها در پایین دست و حفظ حقابه‌های

گزارش ملی سیلاب‌ها

زیست محیطی رودخانه‌ها و تالاب‌ها و همچنین ایجاد تناسب و هماهنگی در اجرای طرح‌های سد، آبخیزداری، آبخیزداری و شبکه‌های آبیاری و زهکشی پایین دست و مدیریت جامع و یکپارچه حوضه‌های آبخیز برای بهره‌برداری بهینه از منابع پایه (آب، خاک و پوشش گیاهی) تأکید می‌ورزند. بدیهی است نتیجه عملی مدیریت یکپارچه حوضه‌های آبخیز، آبخیزداری، حفاظت خاک، اصلاح الگوی آبیاری و رعایت حقابه‌های تالاب‌ها در صورت اجرای صحیح پیشگیری از وقوع سیل یا کاهش آثار آن خواهد بود. در این راستا به بند ۲ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص ضرورت توجه به توان و ظرفیت اقلیمی مناطق در سیاست‌گذاری و تهیه طرح‌های توسعه (۱۳۹۶/۹/۲۰) نیز می‌توان اشاره کرد که مقرر می‌دارد که در تهیه طرح‌های توسعه و عمران ظرفیت و توان تاب‌آوری اقلیمی و طبیعی مناطق توجه ویژه مبذول شده و از بارگذاری‌های جمعیتی، تولیدی و خدماتی بیش از توان اقلیمی و طبیعی در مناطق آسیب‌پذیر خودداری شود.

۶- شهرسازی اصولی

رعایت قواعد شهرسازی اصولی می‌تواند شهر را در برابر سیل ایمن سازد. با این حال ایمنی شهر در برابر سیل به نحو مطلوبی مورد توجه قانونگذار یا مقررات‌گذار واقع نشده است. طبق ماده ۲ قانون ایجاد شهرهای جدید (۱۳۸۰/۱۰/۱۶) مکان‌یابی شهرهای جدید با رعایت سیاست‌های دولت و در قالب طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای و ناحیه‌ای براساس پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی و تصویب شورای عالی شهرسازی و معماری تعیین می‌شود اما معیارها و موازین خاصی در خصوص شهرسازی و مقاوم‌سازی شهر در برابر حوادث طبیعی مشخص نمی‌کند. با توجه به اینکه به موجب ماده ۱ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها (۱۳۸۴/۱۰/۱۴) شهرداری‌ها علاوه بر اجرای طرح‌های عمرانی از جمله احداث و توسعه معابر و تأمین خدمات شهری و تأسیسات زیربنایی در چارچوب وظایف قانونی خود کنترل و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات و سایر اقدامات مربوط به توسعه و عمران در داخل محدوده شهر را نیز به عهده دارند و نیز به موجب ماده ۲ همین قانون به منظور حفظ اراضی لازم و مناسب برای توسعه موزون شهرها با رعایت اولویت حفظ اراضی کشاورزی، باغات و جنگل‌ها، هرگونه استفاده برای احداث ساختمان و تأسیسات در داخل حریم شهر تنها در چارچوب ضوابط و مقررات مصوب طرح‌های جامع و هادی امکانپذیر بوده و نظارت بر احداث هرگونه ساختمان و تأسیسات که به موجب طرح‌ها و ضوابط مصوب در داخل حریم شهر مجاز شناخته شده و حفاظت از حریم به عهده شهرداری مربوط قرار داشته و هرگونه ساخت و ساز غیر مجاز در این حریم تخلف محسوب می‌شود.

طبق ماده ۲۱ قانون هوای پاک وزارت راه و شهرسازی موظف است هنگام تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی شهرها، شهرک‌ها و شهرهای جدید و طرح‌های هادی روستایی یا توسعه این مناطق، به‌نحوی برنامه‌ریزی کند که فصل جداگانه‌ای از مطالعات طرح به بررسی مسائل زیست‌محیطی اختصاص یابد و طراحی شهرها و شهرک‌ها و مجتمع‌های مسکونی از نظر فضای سبز و فضای باز، همجواری کاربری‌ها و رعایت حریم‌های قانونی، شبکه معابر و حمل و نقل، ضوابط تراکم ساختمانی، متناسب با شرایط اقلیمی، معیارهای زیست‌محیطی مورد تأیید سازمان و ضوابط، شرایط و استانداردهای پیوست سلامت مورد تأیید وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی باشد.

همچنین ضوابط و مقررات موثری برای تعیین حد نصاب برای سطح اشغال شهر و مساحت فضای سبز در شهرها و روستاها، پیشگیری از ساخت و ساز در دشت‌های سیلابی یا رعایت قواعد ایمنی خاص برای ساخت و ساز در این دشت‌ها تصویب و اجرا نشده است. اما ماده ۲۲ این قانون با درک اهمیت فضای سبز شهری به عنوان مناطق حائل شهرداری‌های شهرهای بالای پنجاه هزار نفر جمعیت را موظف می‌سازد تا حداکثر تا ده سال پس از ابلاغ این قانون با همکاری وزارت نیرو و ادارات منابع طبیعی شهرستان، سرانه

گزارش ملی سیلاب‌ها

فضای سبز خود را حداقل به پانزده متر مربع برسانند. تولید و تأمین نهال مورد نیاز (گونه‌های با نیاز آب کم، مقاوم و بومی) بر عهده ادارات منابع طبیعی و عملیات کاشت، نگهداری و بهره‌برداری بر عهده شهرداری‌ها و تأمین منابع آب مورد نیاز از محل پساب شهر ذی‌ربط بر عهده وزارت نیرو مشروط به استفاده از روش‌های نوین آبیاری توسط شهرداری قرار دارد.

یکی از چالش‌های عمده محیط زیست شهری قرار گرفتن شهر در کنار اکوسیستم‌های طبیعی مانند جنگل‌ها، رودها و تالاب‌ها است. با آنکه این همسایگی در حد خود یک موهبت باید تلقی شود، اما به دلیل گسترش بی حد شهر و رعایت نکردن حریم شهری، این اکوسیستم‌های طبیعی مورد تجاوز و تخریب قرار می‌گیرند و اصطلاحاً مناطق حائل میان شهرها و مناطق طبیعی از بین می‌رود. در نتیجه در مواقعی مانند سیل و گرد و غبار هیچ منطقه حائلی برای حفاظت از شهرها در برابر این بحران‌ها دیگر وجود ندارد. بنابراین تعیین دقیق حریم شهری و جلوگیری از مداخله شهر در اکوسیستم‌های طبیعی و حساس یک ضرورت شهرسازی است که مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران پیرامون سند پهنه بندی حریم (۱۳۹۵/۱۱/۱۸) با درک اهمیت این مسأله و با هدف تعیین نحوه تهیه سند پهنه بندی به منظور حفاظت از حریم شهر و اتخاذ تدابیر مشخص برای صیانت از عرصه‌های واقع در آن و جلوگیری از دخل و تصرف غیر قانونی و ممانعت از تخریب اراضی زراعی باغی، جنگلی، منابع طبیعی و محیط زیست پیرامون شهر و همچنین جلوگیری از هرگونه دخل و تصرف در اراضی تصویب شد (ماده ۲). طبق این مصوبه استقرار هرگونه فعالیت در حریم شهر تنها در صورتی مجاز خواهد بود که با اهداف حفاظتی فوق‌الذکر در تعارض نباشد. طبق ماده ۳ این مصوبه، سند پهنه بندی حریم یکی از اسناد لازم‌الاجرا طرح جامع است که برای حفاظت از حریم شهر در چارچوب طرح جامع تهیه شده و با اولویت حفظ اراضی زراعی باغی، جنگلی و منابع طبیعی و محیط زیست پیرامون، مرجع و ملاک برنامه‌های کوتاه مدت و کلیه اقدامات اجرایی و استقرار هرگونه فعالیت در طول افق طرح جامع بوده و شامل نقشه پهنه بندی حریم و ضوابط و مقررات مربوطه خواهد بود. جزء ۴-۵ ماده ۴ این مصوبه پهنه‌های حریم شهرها شامل پهنه سطوح آبی یعنی سطوح آبی طبیعی و مصنوعی، نظیر دریاچه‌ها، تالاب‌ها، رودخانه‌ها و مسیل‌ها مخازن سدها و حرایم کمی و کیفی آنها و غیره می‌داند.

در خصوص طراحی منطقی و مناسب روستاها قوانین و مقررات جامع و مشخصی وجود ندارد. صرفاً به موجب بند ۸ ماده ۲۷ قانون برنامه ششم توسعه دولت باید نسبت به شناسایی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی جهت اجرای طرح‌های ایمن‌سازی این سکونتگاه‌ها با مشارکت مردم و نهادهای محلی، به‌نوعی که حداقل ۳۰٪ روستاهای در معرض خطر تا پایان اجرای قانون برنامه ایمن‌سازی شوند اقدام کند.

ب) کنترل سیلاب

کنترل سیلاب شامل کلیه اقدامات لازم برای حفاظت از اشخاص و اموال آنها و تأسیسات عمومی در برابر صدمات سیل و کاهش آثار سیل است. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران وظیفه کنترل بحران، از جمله سیل را بر عهده این سازمان نهاده است.

۱- حفاظت از اشخاص

امدادرسانی و حفاظت از جان اشخاص و اموال آنها ضروری‌ترین مرحله در مدیریت سیل است. در جریان کنترل سیل برای حفاظت از اشخاص ممکن است تخلیه اماکن مسکونی یا زمین‌های کشاورزی و انتقال افراد آسیب دیده یا در معرض آسیب به مناطق امن ضرورت داشته باشد. اما مشکلی که به ویژه در قضیه سیلاب اخیر خود را نشان داد این بود که اولاً مردم به سادگی حاضر به ترک خانه، اموال یا زمین‌های کشاورزی خود نبودند و با مقامات اجرایی همکاری مطلوبی نداشتند. دوم اینکه سیل‌زدگان دقیقاً نمی‌دانستند که

گزارش ملی سیلاب‌ها

مناطق امن کجاست و باید به کجا پناه ببرند. این نکته مهم ضعف در نظام مدیریتی و کنترلی سیل در کشور را نشان می‌دهد چرا که نهادهای مسئول برنامه‌ای برای حفاظت از اموال اشخاص و نیز تأمین و پیش‌بینی پناهگاه‌های امن نداشتند. بنابراین یک رکن ثابت مدیریت سیل باید اطمینان‌بخشی برای صیانت از جان و اموال مردم سیل‌زده و تأمین پناهگاه‌های امن برای آنان باشد.

ماده ۷۷ قانون برنامه ششم توسعه با درک ابعاد اجتماعی بحران‌های طبیعی جمعیت هلال احمر را مکلف می‌کند به منظور افزایش ضریب ایمنی و تاب‌آوری جامعه، پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از حوادث و سوانح، ارائه خدمات بشردوستانه در قالب قوانین بودجه سنواتی اقدامات ذیل را انجام دهد:

الف - کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم

ب - توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور با هدف اقدامات پیشگیرانه و آمادگی برای پاسخگویی سریع و به موقع به حوادث و

سوانح کشور

پ - افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث

و سوانح.

۲- کاهش صدمات

یکی از چالش‌های اصلی در کنترل سیل و کاهش صدمات ناشی از آن داشتن اختیار تصرف یا استفاده از اموال اشخاص است مانند هدایت جریان سیل از طریق زمین کشاورزی یک شخص به منظور پیشگیری از ورود سیل به شهر. در چنین مواردی مسئولان اجرایی به دلیل حمایت قانون از اموال و اموال خصوصی دچار تردید می‌شوند چرا که شناخت کافی از مفهوم وضعیت اضطراری در حقوق ندارند. یکی دیگر از چالش‌های کنترل سیلاب در اختیار نداشتن تجهیزات فنی لازم، کافی و مناسب است که در این خصوص باید تمهیدات لازم برای الزام دستگاه‌های اجرایی به آماده‌سازی تجهیزات فنی خود و قرار دادن آن در اختیار نهادهای کنترل‌کننده سیل پیش‌بینی شود.

پ) بازسازی و جبران خسارت‌ها

تخریب‌های ناشی از سیلاب‌ها هزینه‌های سنگینی به جای می‌گذارند که به هر طریق ممکن باید جبران شوند چرا که جبران نشدن آنها خسارت‌های مادی و معنوی بیش از خسارت‌های اولیه به جای می‌گذارد. بنابراین نظام حقوقی باید سازکارهای مطمئنی برای بازسازی و جبران خسارات سیل ایجاد و مجری کند. اما مسأله جبران خسارت‌ها یکی از مسائل پیچیده در مدیریت سیل است چرا که تعیین مسئول بروز خسارت، تعیین زیان‌دیده واقعی، تعیین میزان خسارت و نحوه جبران و بازسازی خسارت بسیار دشوار بوده و لزوماً همیشه نمی‌توان با استفاده از قواعد مسئولیت مدنی و حقوق خصوصی این چالش‌ها را حل نمود. این خسارت‌ها شامل خسارت‌های انسانی و محیط زیستی می‌شوند.

۱- خسارت‌های انسانی

خسارت‌های انسانی شامل خسارت بر جان و سلامتی و اموال اشخاص، تأسیسات عمومی و زمین‌های کشاورزی می‌شود. خسارت‌های وارده به بخش کشاورزی باعث می‌شود تا محصولات و زمین‌های کشاورزی در منطقه کشاورزی تخریب شوند و زنجیره تأمین محصولات کشاورزی مختل شود. برای جبران کاستی‌های ناشی از این، زمین‌های بیشتری زیر کشت می‌رود و فشار بیشتری بر منابع

گزارش ملی سیلاب‌ها

آب و خاک وارد می‌شود. اما مشکل اصلی‌تر در تأمین مواد غذایی سالم و مناسب رخ می‌دهد و از این رو لازم است تا دولت پیش‌بینی - های لازم برای کاهش یا کمیاب شدن مواد غذایی در صورت بروز سیل را انجام داده باشد.

یکی از مباحث چالش‌برانگیز در مدیریت سیل این است که مسئول جبران خسارت‌های وارده به اشخاص کیست؟ بدیهی است که در صورت مشخص بودن شخص قاصر یا مقصر تعیین مسئول جبران خسارت آسان خواهد بود. اما تعیین مسئول همیشه به سادگی ممکن نیست. چرا اولاً گاهی میزان خسارت‌ها به اندازه‌ای زیادی است که جبران آن از عهده شخص مسئول خارج است و دوم اینکه با توجه به عوامل تشدید سیل و آسیب‌پذیری در برابر آن مشخص شده که مجموعه‌ای از عوامل اجرایی و نظارتی مانند تخریب پوشش گیاهی و سواحل و حریم رودها در بروز سیل نقش دارند. بنابراین تقریباً بخش عمده‌ای از قوه مجریه به دلیل اجرای نادرست قوانین و قوه قضائیه به دلیل نظارت ناکافی مسئول خسارت‌های ناشی از سیل باید باشند. بر اساس این تحلیل، رخداد سیل یک عمل قهری و فورس مازور محسوب نمی‌شود بلکه سیل یک پدیده طبیعی بوده که به دلیل اقدامات نادرست یا ترک فعل دولت و نهادهای ناظر تبدیل به پدیده‌ای ویرانگر شده است و از این لحاظ استناد به وقوع عوامل خارج از اراده پذیرفته نیست. چرا که اگر نهادهای مسئول به وظایف قانونی خود به خوبی عمل می‌کردند چه بسا دامنه خسارت‌ها کمتر می‌شد.

استناد به قوه قهریه و پیش‌بینی ناپذیری بروز سیل یا مهارناپذیری آن نمی‌تواند نافی مسئولیت دولت باشد و نمی‌توان نقش دولت را در بروز یا کنترل سیل نادیده گرفت. چرا که مالکیت و مدیریت تقریباً تمامی حوزه‌های منابع طبیعی با دولت است و همو تمام امکانات و صلاحیت لازم را برای مدیریت این منابع و مقابله با بحران‌های طبیعی دارد. کنترل بسیاری از عوامل موثر در وقوع سیل مانند حفظ خاک و پوشش گیاهی، مقابله با ساخت و سازهای غیر اصولی، تنظیم بستر رودها و عملکرد سدها و هشدار به مردم در اختیار دولت است و دولت می‌بایست به بهترین نحو ممکن از ابزارهای قانونی موجود استفاده کند. از سوی دیگر بحث ضرورت مشارکت مردمی در مقابله با این بحران‌ها نمی‌تواند کارساز باشد چرا که بخش خصوصی و انجمن‌های مردمی نیز عملاً صلاحیت، تخصص یا توانمندی لازم را برای نقش آفرینی در مدیریت منابع طبیعی و بحران‌های طبیعی ندارند. بنابراین نظام حقوقی باید به این پرسش پاسخ دهد که با وقوع این بحران پیش‌بینی‌پذیر، چگونه می‌توان مسئولیت دولت را در وقوع این بحران شناسایی کرده و جبران تمامی خسارت‌ها را تضمین نمود.

در حقوق ایران زمینه قانونی لازم برای مسئولیت دولت در موارد بحران ایجاد شده و دولت خواسته یا ناخواسته در عمل به سمت پذیرش مسئولیت جبران خسارت‌های ناشی از سیل رفته است. بنابراین می‌توان گفت که مبانی حقوقی اولیه برای مسئول دانستن دولت در موارد بروز بحران چه به لحاظ تکالیف قانونی و چه به لحاظ رعایت موازین اخلاق، انصاف و انساندوستی آماده شده است. به عنوان نمونه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران وظایفی در خصوص بازسازی و جبران برای این سازمان برشمرده است. بند ۸ ماده ۸ این قانون یکی از وظایف این سازمان را هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اتکائی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط بیان می‌کند. همچنین ماده ۱۳ این قانون دولت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) را موظف می‌کند به منظور بازسازی و جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده مناطق آسیب‌دیده از محل منابع قرض‌الحسنه و سایر منابع بانکی، تسهیلات مورد نیاز آسیب‌دیدگان (به‌ویژه اقشار محروم) را با نرخ‌های ترجیحی مصوب از طریق سیستم بانکی در اختیار آنان قرار دهد و مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی را جهت بازپرداخت به بانکها در لوابج سالانه بودجه کل کشور لحاظ نماید. طبق ماده ۲۷ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موظف است از

گزارش ملی سیلاب‌ها

طریق بانک‌های عامل به منظور بازسازی و جبران خسارات بخش‌های مختلف خسارت‌دیده ناشی از حوادث غیرمترقبه با تأمین یارانه و سود تسهیلات از محل اعتبارات مربوط توسط دولت، تسهیلات بانکی ارزان‌قیمت را از محل منابع داخلی بانک‌ها بنا به پیشنهاد سازمان در اختیار استان‌ها و مناطق خسارت‌دیده قرار دهد. همچنین بند (ج) ماده ۲۱۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) به دولت اجازه می‌داد برای پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل تا معادل ۲٪ از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین و هزینه نماید.

ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱۳۸۰/۱۱/۲۷) نیز در این خصوص تدابیری پیش‌بینی کرده است که به موجب آن به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لویح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یاد شده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید.

تصریح این وظایف و مسئولیت‌ها برای دولت نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران در شناسایی مسئولیت در خسارت‌های ناشی از بحران‌های طبیعی لزوماً به سراغ نظریات رایج در مسئولیت مدنی نرفته و از مسئولیت بدون احراز رابطه سببیت تبعیت کرده است. این نکته تأکیدی است بر وظیفه حاکمیتی دولت در پیشگیری و کنترل سیل و جبران خسارت‌های ناشی از آن که به هر حال دولت باید تمام یا قسمت قابل توجهی از این خسارت‌ها را پرداخت کند.

یکی از مطمئن‌ترین راهکارهای جبران خسارت و اطمینان بخشی برای اشخاص خسارت‌دیده، بیمه حوادث و سیل است. در این راستا ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران تدابیری را اتخاذ کرده و وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف ساخته است تا با هماهنگی سازمان مدیریت بحران و با همکاری بیمه مرکزی و دستگاه‌های مرتبط نسبت به گسترش بیمه حوادث در بخش‌های مختلف با اولویت در حوادث محتمل مانند سیل اقدام نماید. وزارت جهاد کشاورزی نیز موظف است در مورد بیمه اجباری محصولات کشاورزی و دامی با توجه به قانون بیمه محصولات کشاورزی اقدام لازم را انجام دهد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور نیز باید در چهارچوب اهداف سازمانی در جهت پشتیبانی مالی، فنی، اجرایی و مدیریتی از شهرداری‌ها و سازمانهای وابسته و برای ارتقای توان مالی شهرداری‌ها در امر مقابله و بازسازی حوادث، صندوق بیمه حوادث را با رعایت قوانین و مقررات مربوط ایجاد نماید.

با این حال چالش اصلی در زمینه بیمه حوادثی مانند سیل این است که مردم برای بیمه ساختمان و زمین‌های کشاورزی خود در برابر سیل آگاهی لازم یا تمایل جدی ندارند و در نتیجه هنگام وقوع سیل خسارت‌های هنگفتی به مردم وارد می‌شود که بیمه نمی‌تواند آنها را جبران کند.

۲- خسارت‌های محیط زیستی

سیلاب می‌تواند آسیب‌های سنگینی بر محیط زیست مانند تخریب درختان، رانش زمین، خروج رودخانه از بستر اصلی خود، تهدید جانوران و شستن خاک در زمین‌های شیب‌دار وارد کند. تفاوت خسارت‌های محیط زیستی با خسارت‌های انسانی در این است که اولاً بسیاری از خسارت‌های محیط زیستی شناسایی نمی‌شوند و دوم اینکه محیط زیست در شرایط عادی برخلاف انسان نمی‌تواند تخریب‌های وارد شده را به سرعت جبران کند. در بحران سیلاب به دلیل کمبود منابع مالی معمولاً فقط جبران خسارت‌های اشخاص در اولویت قرار می‌گیرد و خسارت‌های محیط زیستی فراموش می‌شود. سیل ممکن است آسیب‌های زیادی به پوشش گیاهی بزند از جمله از طریق کندن و رشد بیماری‌های گیاهی در اثر انتقال قارچ‌ها و مواد آلاینده شیمیایی.

سیلاب خسارت‌های زیادی به بخش کشاورزی و اقتصادی وارد می‌کند که در مجموع و در نهایت باعث افزایش فشار بر محیط زیست می‌شود. با توجه به اینکه کشور ایران به هر حال در مقایسه با میانگین جهانی متوسط بارش ساله کمی داشته و دچار کم‌آبی است، بنابراین می‌بایست از هر گونه سیلاب استفاده بهینه می‌کرده و برای سال‌های کم‌آبی ذخیره کند. اما عملاً به دلیل نامناسب بودن تأسیسات جمع‌آوری سیل، پر شدن سدها از رسوبات، تخریب تالاب‌ها و برکه‌ها، تخریب خاک و سطح نفوذپذیری آب در آن، در فرایند سیلاب‌ها استفاده مناسبی برای ذخیره برای سال‌های بعد به عمل نمی‌آید و حق‌آبه تالاب‌ها رعایت نمی‌شود.

با توجه به قوانین و مقررات فوق می‌توان گفت بستر حقوقی اولیه برای مدیریت سیل در کشور ایجاد شده و این قوانین در صورت اجرای مناسب می‌توانند زمینه اجرایی حداقلی برای مقابله با سیل و مدیریت آن را فراهم آورند.

بند دوم) ایجاد نظام سازمانی برای مدیریت سیلاب

بطور کلی مدیریت بحران‌های طبیعی به دلیل ماهیت چند بعدی آن، امری میان‌بخشی و مستلزم همکاری همه نهادهای عمومی و خصوصی اعم از وزارتخانه‌ها، شهرداری، سازمان حفاظت محیط‌زیست، قوه قضائیه، مراکز علمی، نیروهای مسلح و انجمن‌های مردم نهاد است. اما به منظور هماهنگ‌سازی و پرهیز از پراکنده‌کاری مدیریت هماهنگ همه این نهادها در حوزه مدیریت سیل ضروری است. همچنان که بند ۱۲ تصویب‌نامه هیأت وزیران در خصوص راهبردهای توسعه بلند مدت منابع آب کشور (۱۳۸۲/۷/۲۷) هم بر تهیه و اجرای برنامه‌های مدیریت خشکسالی و سیلاب با مشارکت کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و با تکیه بر مدیریت پیشگیری تأکید می‌کند. همچنین یک نهاد تخصصی باید به مطالعه و بررسی در خصوص علل و آثار وقوع سیل و نحوه مقابله با آن در کشور همت گمارد و راهبردهای لازم را در اختیار نهادهای مجری بگذارد. در حال حاضر چندین نهاد عمومی بطور مستقیم با سیل مرتبط بوده و مسئولیت‌هایی در زمینه مقابله با آن بر عهده دارند:

۲-۱- شورای عالی مدیریت بحران کشور و سازمان مدیریت بحران

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور دو نهاد تخصصی در زمینه مدیریت بحران ایجاد می‌کند. شورای عالی مدیریت بحران کشور نهادی ناظر و هماهنگ‌ساز است که به موجب ماده ۳ این قانون به‌منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر رهبری و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن تشکیل می‌شود. طبق ماده ۶ این قانون نیز سازمان مدیریت بحران کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی جهت

گزارش ملی سیلاب‌ها

بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل شد. این سازمان وظیفه تهیه دستورالعمل‌های لازم و نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران را نیز بر عهده دارد. همچنین در هر استانداری واحد سازمانی به نام اداره کل مدیریت بحران استان در سطح اداره کل ایجاد می‌شود. طبق بند ۸ ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی این قانون، یکی از کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی سازمان، کارگروه امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب با مسئولیت وزارت نیرو و ریاست معاون مربوط در آن وزارت است.

از این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن چنین بر می‌آید که شورا و سازمان مدیریت بحران کشور نهادهای اصلی سیاستگذار و مجری در زمینه مدیریت بحران بوده و دیگر نهادها در زمینه مسائل مربوط به مدیریت بحران باید با تبعیت یا هماهنگی با این دو نهاد عمل کنند. با این تفسیر و تلقی شورا و سازمان مدیریت بحران به عنوان مرجع اصلی تصمیم‌گیر و مجری در زمینه مدیریت بحران می‌توان زمینه اولیه برای مدیریت یکپارچه و جامع مسائل بحران را ایجاد کرد و مشکل پراکنده‌کاری سازمانی را حل نمود. همچنین که ماده ۵ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل نیز مقرر می‌داشت که برای مبارزه با خطر سیل و سایر حوادث طبیعی در سراسر مملکت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی مکلف هستند کلیه امکانات خود را در اختیار وزارت کشور قرار دهند.

از دیگر وظایف مهم این سازمان مدیریت نیروی انسانی در فرایند مدیریت بحران است که شامل موارد زیر می‌شود:

ارائه آموزش‌های تخصصی لازم، ارائه حمایت‌های حقوقی، سلامتی و روحی از مأموران دولتی و غیر دولتی و افراد داوطلب برای مقابله با سیل، تأمین آمادگی مستمر فنی، اجرایی، جسمی و روحی، تأمین مالی، فنی و تجهیزاتی برای مقابله با سیل.

۲-۲- وزارت کشور

طبق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن مسئولیت مدیریت و نظارت بر مدیریت بحران با وزارت کشور است که از طریق سازمان مدیریت بحران، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها و هماهنگ‌سازی نیروهای نظامی عمل می‌کند. طبق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، تشخیص وقوع بحران (حادثه) ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط بر عهده وزیر کشور (قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران) بوده و تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن بر عهده دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار قرار دارد. البته طبق مواد ۳ و ۴ این آیین‌نامه دستگاه‌های اجرایی نیز در حیطه صلاحیت تخصصی خود مسئولیت‌هایی در زمینه مدیریت بحران بر عهده دارند. بدین ترتیب که به موجب ماده ۳ نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های ذی‌ربط در هر کدام از مراحل مدیریت بحران به پیشنهاد آنها و تصویب شورای عالی مدیریت بحران باید توسط وزیر کشور جهت تصویب ارائه شود که از تصویب این سند اطلاعی در دسترس نیست. دستگاه‌های ذی‌ربط نیز مکلفند ظرف شش ماه ساختار واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در حوزه مربوط را برای مراحل آمادگی و مقابله با بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی طراحی و به شورای عالی ارسال نمایند تا بر حسب ضرورت جهت تصویب به هیئت وزیران ارایه شود. همچنین این دستگاه‌ها موظفند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی موضوع ماده ۳ انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام دهند. بر این اساس تقریباً نهادهای متعددی در امر مدیریت بحران مشارکت خواهند داشت که وظیفه هدایت و هماهنگی آنها با سازمان مدیریت بحران کشور و وزارت کشور است.

۲-۳- وزارت نیرو

وزارت نیرو به موجب قانون تاسیس وزارت نیرو (۱۳۵۳/۱۱/۲۸) مسئول اصلی مدیریت آب در کشور است. بنابراین هر گاه جریان آب از کنترل خارج شود نخستین نهادی که باید پاسخگو باشد این وزارتخانه است.

مسئولیت اصلی این وزارت در ارتباط با سیل در مواد ۲ تا ۴ قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) ذکر شده است. بر اساس این مواد بستر رودها، کانال‌های عمومی، مسیل‌ها، بستر مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران است. مسئولیت تعیین پهنای بستر و حریم آن در مورد هر رودخانه و نهر طبیعی و مسیل و مرداب و برکه طبیعی در هر محل با توجه به آمار هیدرولوژی رودخانه‌ها در بستر طبیعی آنها و نیز تعیین حریم مخازن و تأسیسات آبی و همچنین کانال‌های عمومی آبرسانی و آبیاری بر عهده وزارت نیرو است. ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در بستر رودخانه‌ها، کانال‌های عمومی، مسیل‌ها، مرداب، برکه‌های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو. این وزارت مکلف است تا در صورتی که اعیانی‌های موجود در بستر و حریم رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و مرداب و برکه‌های طبیعی را برای امور مربوط به آب یا برق مزاحم تشخیص دهد به مالک یا متصرف اعلام خواهد کرد که ظرف مدت معینی در تخلیه و قلع اعیانی اقدام کند و در صورت استنکاف وزارت نیرو با اجازه و نظارت دادستان یا نماینده او اقدام به تخلیه و قلع خواهد کرد.

شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران بازوی اجرای این وزارتخانه در امور مربوط به آب است. این شرکت به موجب ماده ۱ و ۷ اساسنامه خود (مصوب هیأت وزیران، ۱۳۸۱/۱۲/۷) موظف به انجام "هر گونه فعالیت" برای شناخت، مطالعه، توسعه، حفاظت و بهره‌برداری از منابع آب و سازه‌های آبی شده است. یکی از دفاتر مهم این شرکت دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل است که خود شامل گروه حفاظت و بهره‌برداری از رودخانه؛ گروه نظارت بر طرح‌های مهندسی رودخانه و گروه حفاظت از حریم سواحل می‌شود. در خصوص شرح وظایف این دفاتر و گروه‌های آن اطلاعات مستندی یافت نشد.

همچنین کمیته ملی آبیاری و زهکشی ایران که اساسنامه آن به تاریخ (۱۳۶۳/۳/۳۰) به تصویب هیأت وزیران رسیده، وابسته به وزارت نیرو بوده و مسئولیت گسترش فعالیت و بالا بردن دانش و فنون آبیاری و زهکشی، کنترل سیل و رسوب و تنظیم امور رودخانه‌ها از نظر مهندسی را بر عهده دارد.

۲-۴- وزارت جهاد کشاورزی

وزارت جهاد کشاورزی از جهات مختلفی یعنی حفاظت از پوشش گیاهی و خاک، مدیریت آب کشاورزی، آبخیزداری و مدیریت اراضی عمومی با امر پیشگیری از وقوع سیل ارتباط پیدا می‌کند. با توجه به گستردگی حوزه صلاحیت این وزارتخانه، قوانین مربوط به وظایف آن نیز پراکنده بوده و حتی تصویب قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی (۱۳۷۹/۱۰/۶) نیز نتوانست این پراکندگی را حل کند. بنابراین در خصوص شرح وظایف این وزارتخانه و اعتبار قوانین موسس این وزارتخانه از لحاظ نسخ شدن هنوز تردیدهایی می‌تواند وجود داشته باشد. طبق تبصره ۳ ماده ۶ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) وزارت کشاورزی و منابع طبیعی می‌تواند با موافقت وزارت آب و برق (نیرو) اجرای تمام یا قسمتی از طرح‌های مربوط به تثبیت خاک و جلوگیری از فرسایش اراضی در حوزه آب زیر سدها را با اعتبارات مربوط به وزارت آب و برق و یا سازمان‌های تابعه آن واگذار نماید و در این موارد کلیه اختیارات قانونی وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت مذکور یا سازمان مربوط تفویض می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

طبق بندهای ۲ و ۳ ماده ۹ قانون تغییر نام وزارت کشاورزی و منابع طبیعی به وزارت کشاورزی و عمران روستایی و تجدید سازمان کشاورزی کشور مصوب (۱۳۵۶/۳/۲۵) این وزارتخانه مسئولیت اجرای قوانین مربوط به حاکمیت و تصدی آب کشاورزی از محل تخصیص آب برای کشاورزی تا مزرعه و ایجاد شبکه آبیاری و زه‌کشی مربوط و اجرای قوانین مربوط به حاکمیت و تصدی خاک و اراضی زراعی و بائر خارج شهرها و اراضی جنگلی و اراضی مستحذنه ساحلی و جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت در استان را بر عهده دارد.

مهمترین معاونت این وزارتخانه، سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور است که به موجب ماده ۲ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی به منظور حفظ، حمایت، احیاء و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و اراضی جنگلی و بیشه‌های طبیعی و اراضی مستحذنه ساحلی و حفاظت آبخیزها تأسیس شد. بنابراین مسئولیت حفاظت از جنگل‌های کشور بر عهده این سازمان است. همچنین حفاظت از آبخیزها از دیگر وظایف این سازمان است که توسط دفتر کنترل سیلاب و آبخوانداری انجام می‌دهد. البته اطلاعات دقیقی در مورد فعالیت و عملکرد این دفتر در دسترس نیست و بدیهی است که این دفتر می‌تواند نقش مهمی در کنترل سیلاب از طریق آبخوانداری ایفا کند.

۲-۵- سازمان حفاظت محیط زیست

سازمان حفاظت محیط زیست به موجب ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست متصدی اصلی حفظ محیط زیست در کشور و پیشگیری از برهم خوردن اختلال در آن است. با توجه به عمومیت این ماده و وظایف و اختیاراتی که این قانون در اختیار این سازمان قرار داده است می‌توان گفت که این سازمان بر تمام ابعاد و حوزه‌های محیط زیست کشور از جمله پیشگیری از تخریب اکوسیستم‌های طبیعی منجر به وقوع سیل باید نظارت داشته باشد که این وظیفه مطابق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری یک وظیفه حاکمیتی تلقی می‌شود.

۲-۶- سازمان هواشناسی

یکی از وظایف سازمان هواشناسی پیش‌بینی وضعیت آب و هوا و دادن هشدارهای اولیه در صورت احتمال وقوع بارش‌های شدید و سیل آسا است که این سازمان با پایش مستمر وضعیت آب و هوا پیش‌بینی‌های لازم را ارائه می‌دهد.

۲-۷- شورای عالی آب

به دلیل گسترده و فربخشی بودن مدیریت آب نیاز به تأسیس یک نهاد هماهنگ‌ساز در این زمینه ضرورت داشت. بدین جهت شورای عالی آب به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی به منظور هماهنگی سیاستگذاری در زمینه تأمین، توزیع و مصرف آب کشور تشکیل شد که تصمیمات این شورا با تصویب هیأت وزیران یا کمیسیون مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی برای دستگاه‌های ذیربط لازم‌الاجرا می‌باشد. طبق ماده ۱۱ این قانون ترتیبات و هماهنگی‌های لازم بین وزارت نیرو و وزارت جهاد کشاورزی در زمینه تقاضا، تأمین و مصارف آب کشاورزی و آبی‌پروری ظرف سه ماه از تصویب این قانون می‌بایست به تصویب هیأت وزیران برسد.

با آنکه تأسیس شورای عالی آب می‌توانست زمینه را برای هماهنگی بیشتر در خصوص توزیع و استفاده درست از آب فراهم کند، اما با این حال این شورا تا کنون ورود جدی و نظام‌مند به مسأله پیشگیری از وقوع سیل از طریق استفاده معقول از آب نداشته است.

۲-۸- نظام مهندسی

سازمان‌های نظام مهندسی به عنوان موسسات صنفی به‌خصوص با توجه به قابلیت‌های خاص خود یعنی تخصصی و غیر دولتی بودن می‌توانند نقش سازنده‌ای در زمینه‌های مرتبط با مدیریت سیلاب ایفا کنند. تا کنون سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی و سازمان نظام مهندسی ساختمان تأسیس شده‌اند که می‌توانند نقش اجرایی و نظارتی موثری در زمینه کنترل ایمنی در ساخت و سازها، حفظ محیط زیست و حمایت از صنوف تخصصی خود ایفا کنند. به عنوان مثال طبق ماده ۳ قانون تأسیس سازمان نظام مهندسی کشاورزی و منابع طبیعی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۰/۴/۳) اهداف این سازمان عبارتند از:

تلاش در جهت حفظ و پایداری محیط زیست و منابع پایه تجدیدشونده (آب و خاک، دام و طیور، آبزیان، جنگل و مرتع) به منظور دستیابی به توسعه پایدار، تلاش در جهت افزایش کمی و کیفی تولیدات بخش کشاورزی، حمایت از تشکلهای صنفی و تولیدی بخش. همچنین طبق مواد ۴ و ۲۰ این قانون این سازمان موظف به همکاری با مراجع ذی‌ربط در ارائه خدمات امدادی مهندسین کشاورزی و منابع طبیعی به هنگام بروز حوادث غیر مترقبه از طریق بسیج اعضاء و همکاری با مراجع استان در هنگام بروز سوانح و بلایای طبیعی و خشکسالی شده است.

۳-۱-۴- کاستی‌های حقوقی در مدیریت سیلاب

نظام حقوقی ایران با وجود در اختیار داشتن سازکارها و ابزارهای حقوقی متعدد برای مدیریت سیلاب دچار برخی کاستی‌ها و مشکلاتی هم است که باعث می‌شود مدیریت سیل در کشور کارآمدی لازم را نداشته باشد. در این گفتار به بررسی مهمترین چالش‌های پیش روی نظام حقوقی در مدیریت سیل پرداخته می‌شود.

بند یکم) چالش‌های تقنینی

برخی از کاستی‌های حقوقی مدیریت سیل از نظام تقنینی کشور ناشی می‌شوند و کاستی‌هایی هستند که با وضع قوانین جدید یا اصلاح قوانین موجود بر طرف می‌شوند.

الف) نبود یک نظام حقوق بحران

مهمترین بایسته حقوقی در مدیریت بحران شکل‌گیری یک نظام یکپارچه و روشن حقوق بحران مشتمل بر قوانین و مقررات و اصول و رویه‌های منسجم و همگرا با هم است تا بتواند نظم حقوقی جامع و لازم را در مدیریت بحران ایجاد کند. اما به دلیل نبود یک نگرش سیستماتیک حقوقی، رویکرد نظام حقوقی ایران در مدیریت بحران تصویب قوانین و مقررات پراکنده با رویکردهای ناهمگرا و ایجاد سازمان‌های متکثری بوده است که پراکنده و دور از هم بطور مستقیم یا غیر مستقیم با مدیریت سیل ارتباط دارند. این پراکندگی حقوقی به شکل نگرفتن یک نظم حقوقی واحد و سردرگمی مأموران اجرایی در عمل می‌انجامد.

از یک نظام حقوقی بحران انتظار می‌رود قواعد حقوقی مشخص و یکپارچه‌ای را به روشنی برای مدیریت کلیه ابعاد بحران تنظیم کند: تعریف دقیق بحران، علل، ابعاد و گستردگی آن؛ درجه‌بندی میزان خطر بحران؛ افراد آسیب‌پذیر در مقابل بحران؛ ارائه قواعد حقوقی مختص مدیریت بحران؛ شناسایی و اصلاح قوانین و مقررات متعارض؛ تنظیم دقیق کلیه مراحل مدیریت بحران؛ ارائه سازکارهای موثر و کارآمد برای پیشگیری، آماده‌سازی، کنترل و کاهش آثار بحران؛ ایجاد نظام سازمانی تخصصی و کارآمد برای مدیریت بحران؛ تعریف و تفکیک دقیق وظایف سازمان‌های مختلف در مدیریت بحران؛ تسهیل مدیریت مشارکتی بحران؛ تسهیل و تخصصی‌سازی

گزارش ملی سیلاب‌ها

آموزش، پژوهش و اطلاع‌رسانی در خصوص بحران؛ ارائه ضوابط مشخص برای بازسازی و جبران خسارت‌ها؛ تعریف دقیق نقش نهادهای ناظر بر کیفیت مدیریت بحران؛ تأمین مالی مدیریت بحران و تسهیل همکاری‌های بین‌المللی.

با بررسی نظام حقوقی ایران می‌توان ملاحظه کرد که در خصوص مدیریت بحران یک نظام حقوقی یکپارچه و جامعی شکل نگرفته است. با آنکه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برخی از عناصر لازم برای ایجاد نظام حقوقی بحران را ابداع کرده و حداقل‌های حقوقی اولیه را فراهم کرده است، اما هنوز نمی‌توان از شکل‌گیری یک نظام حقوقی بحران در بدنه کلیت نظام حقوقی ایران سخن به میان آورد. در واقع مدیریت انواع بحران‌های طبیعی مانند زمین‌لرزه، سیل، گرد و غبار و خشکسالی از قوانین مختلف و پراکنده‌ای پیروی می‌کنند و به همین دلیل ایجاد یک نظم حقوقی واحد در مدیریت بحران ممکن نیست. در حال حاضر تعریف حقوقی دقیقی از سیل و اندازه و ابعاد و درجه‌بندی میزان خطر ناشی از آن ارائه نشده است. قواعد حقوقی مختص مدیریت سیل در وضعیت اضطراری به روشنی تعریف نشده؛ وظایف سازمان‌های مختلف در مدیریت سیل به تفکیک مشخص نشده؛ قواعد پیشگیری از وقوع سیل قوی، موثر و بازدارنده نیستند؛ مدیریت مشارکتی سیل تسهیل نشده؛ آموزش، پژوهش و اطلاع‌رسانی در مورد سیل جامع و تخصصی نیست؛ ضوابط دقیق و مشخصی برای برآورد و تعیین میزان خسارت و نحوه جبران آن تعریف نشده؛ نقش و جایگاه نهادهای ناظر بر مدیریت بحران مشخص نشده و رویه قضایی حداقلی مشخصی در زمینه مدیریت بحران شکل نگرفته است. بدیهی است که توسعه رویه قضایی در یک زمینه خاص میزان توسعه نظام حقوقی در آن زمینه را نشان می‌دهد.

ب) تعارض در رویکردهای قوانین و مقررات

قانونگذار از آنجا که خود را مسئول تأمین منفعت عمومی جامعه می‌داند همواره تلاش داشته است تا با تصویب قوانین مناسب تأمین منافع همه بخش‌های اجتماعی را مد نظر قرار دهد. در این راستا قوانین مختلف و متعددی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی تصویب شده است که هر کدام تلاش دارند در حیطه موضوعی خود نظامی حقوقی را برقرار سازند. این جامع‌نگری در قانونگذاری را مشخصاً می‌توان در قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله ملاحظه کرد که درصدد هستند همزمان توسعه اقتصادی و اجتماعی و حفظ محیط زیست را به پیش برند. این نگرش جامع‌نگرانه قانونگذار ستودنی است اما مشکل هنگامی بروز می‌کند که مفاد یا رویکردهای این قوانین با هم در تعارض باشند. در حالیکه قوانین و مقررات متعددی در صدد تسهیل و تشویق فعالیت‌های صنعتی، عمرانی و کشاورزی هستند، قوانین دیگری نیز با هدف حفظ محیط زیست و تأمین محیطی ایمن برای نسل‌های امروز و آینده تصویب می‌شود. توسعه اجتماعی، صنعتی و کشاورزی بدون توسعه منابع آبی و شبکه‌های آبرسانی ممکن نیست و هر گونه دستکاری در نظام طبیعی منابع آب مشکلات خاص خود را مانند آسیب‌پذیری در برابر سیل به همراه دارد. بنابراین این نکته محل ابهام است که قانونگذار چگونه میان این اهداف به ظاهر متعارض توازن و عدالت برقرار می‌کند. چه تضمینی وجود دارد که قوانین توسعه‌ای و حفاظتی به لحاظ محتوایی یا رویکرد اجرایی با هم تعارض نداشته باشند؟ آیا میان تصویب قوانین متعدد برای تسهیل کشاورزی و توسعه شبکه‌های آبیاری برای فعالیت‌های کشاورزی و صنعتی و بر هم زدن حاشیه امن تعادل اکوسیستم‌های آبی و دستکاری در رژیم طبیعی آبراه‌ها ارتباط معناداری وجود ندارد؟

این چالش اصلی از آنجا ناشی می‌شود که قانونگذار به ظاهر در پی توسعه پایدار است اما الگویی روشن و قابل اجرا از توسعه پایدار ندارد و تا هنگامی که الگویی دقیق و روشن از توسعه پایدار در ذهن قانونگذار شکل نگرفته باشد، همگرایی و تعادل میان قوانین توسعه‌ای و قوانین حفاظت از طبیعت ممکن نخواهد بود.

پ) پویا نبودن قوانین و مقررات

محیط زیست طبیعی و انسانی به دلیل تغییر مستمر اکوسیستم‌ها همیشه در حال تحول است و مسائل اقتصادی و اجتماعی مرتبط با آن را دستخوش تغییر و تحول می‌کند. درست به همین دلیل قوانین و مقررات مرتبط با محیط زیست طبیعی و انسانی باید همیشه همگام با این تحولات پویایی داشته و اصلاح شوند. اصلاح این قوانین و مقررات به معنای تعویض یک یا چند کلمه در قانون که می‌توان آن را به اصلاح وصله-پینه‌ای قانون تعبیر کرد نیست، بلکه بدان معناست که قانونگذار تحولات محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی را رصد کرده، تحولات علمی و واپسین دستاوردهای علمی را پیگیری نموده و همواره برای اتخاذ بهترین و به‌روزترین رویکردهای تقنینی آماده باشد. اما در کشوری که با این حجم از مسائل در هم تنیده محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی روبه‌رو است، بسیاری از قوانین ناظر بر ارتباط متقابل انسان با طبیعت قدیمی بوده یا رویکردهای قدیمی دارند. قانون تعیین حریم دریاچه احدثی در پشت سد‌ها (۱۳۴۴/۴/۲۷)، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع (۱۳۴۶/۵/۲۵)، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸)، قانون اراضی مستحدث و ساحلی (۱۳۵۴/۴/۲۹)، لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها (۱۳۵۹/۳/۳)، قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱/۱۲/۱۶)، قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها (۱۳۷۴/۳/۳۱)، سیاست‌های کلی نظام در مورد "منابع آب" (۱۳۷۷/۱۰/۲۳)، آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی (۱۳۷۹/۸/۱۱)، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷/۲/۳۱) و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب هیأت وزیران (۱۳۸۷/۶/۱۳) مجموعه قوانینی هستند که پایه‌های اصلی نظام حقوقی مدیریت سیلاب را در کشور تشکیل می‌دهند اما اغلب آنها قدمتی بیش از ۲۰ سال داشته و برخی از آنها تقریباً نیم قرن پیش تصویب شده‌اند. بدیهی است که در هر دهه تحولات محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی مختلفی روی می‌دهد و پیشرفت‌های زیادی در دانش بشری و فناوری صورت می‌گیرد. بدین ترتیب رویکردهای علم حقوق نیز متحول می‌شود به عنوان مثال نظام حقوقی در دهه‌های گذشته بر رویکرد دستور و کنترل، مداخله، مقابله و مبارزه با مشکلات محیط زیستی تأکید داشت اما امروزه بر رویکردهای مشارکتی، توانمندسازی، نظارتی، سازگاری و پیش-دستی متمرکز می‌شود. بنابراین در چنین شرایطی قانونگذار ضرورتاً باید متناسب با این تحولات مختلف نسبت به اصلاح محتوا، رویکرد و ابزارهای قوانین مرتبط همت گمارد و نظام حقوقی را آماده رویارویی با بحران‌های طبیعی سازد. اما نکته شگفت‌آور آنکه در حالیکه طی ۴۰ سال گذشته قوانین و مقررات انتخاباتی به سرعت و پیاپی اصلاح شده و لاقلاً بیش از ۱۵۰ مورد اصلاحیه داشته‌اند این پرسش مطرح می‌شود که آیا قوانین و مقررات مرتبط با تأمین امنیت محیط زیستی و پیشگیری از بحران‌های طبیعی برای کشور به اندازه قوانین و مقررات انتخاباتی برای قانونگذار اهمیت نداشته‌اند تا بطور مستمر مورد بازبینی و اصلاح واقع شوند؟ واقعیت این است که با ملاحظه کیفیت و قدمت این قوانین و مقررات، میزان تخریب‌های محیط زیستی وارده توسط فعالیت‌های عمرانی، صنعتی و کشاورزی و میزان تلفات و خسارت‌های حوادث طبیعی ناشی از تخریب‌های محیط زیستی می‌توان چنین نتیجه گرفت که ایجاد یک نظام حقوقی موثر و کارآمد برای تأمین و تضمین امنیت محیط زیستی و سرزمینی برای کشور در اولویت قانونگذار نبوده است. تأمل در این نکته می‌تواند مسائل مهمی را پیش کشد.

ت) چالش‌های مقررات‌گذاری

در تهیه پیش‌نویس و تصویب بسیاری از مقررات و ضوابط مرتبط با مسائل محیط زیستی و فنی حقوقدانان نقش سازنده‌ای ندارند و از تجربیات آنها استفاده نمی‌شوند. در حال حاضر ضوابط متعددی در زمینه‌های مرتبط با آب، خاک، پوشش گیاهی و ساخت و ساز داریم که در نگارش و تصویب آنها حتی یک حقوقدانان با تجربه هم حضور نداشته است (به عنوان مثال مقررات ملی ساختمان و

راهنمای مدیریت سیلاب دشت). در نتیجه اسنادی تصویب می‌شوند که گاه حتی جایگاه حقوقی آنها و محتوای الزامی یا توصیه‌ای آنها چندان مشخص نبوده و ابهام‌های زیادی را ایجاد می‌کنند که در دایره عمل می‌تواند مشکل‌آفرین باشد.

همچنین یکی دیگر از چالش‌های مقررات‌گذاری در زمینه مدیریت سیل این است که قانون اجرای برخی مفاد خود را به تصویب ضوابط و آیین‌نامه‌های اجرایی موکول کرده است اما از سرنوشت تصویب بسیاری از اسنادی که می‌بایست به موجب این قانون توسط دستگاه‌های ذیربط به تصویب می‌رسیده‌اند اطلاعی در دسترس نیست و معلوم نیست که اصلاً تصویب شده‌اند یا نه.

ث) پیچیدگی و ابهام در قواعد حقوقی وضعیت اضطراری

مدیریت مقتضی سیل در برخی موارد با استفاده از قواعد حقوقی عادی امکان‌پذیر نیست. چرا که سیل یک وضعیت اضطراری خاصی را ایجاد می‌کند که در آن احتمال دارد تکلیف برخی مسائل مشخص نشده و یا اینکه حل و فصل آنها با تشریفات مرسوم اداری و حقوقی میسر نباشد. به همین دلیل در مواقع سیل قوانین برخی صلاحیت‌های ویژه و اختیاری برای مقامات اجرایی ایجاد می‌کنند تا برای مقابله با بحران و حفاظت از جان انسان‌ها، بدون رعایت برخی تشریفات اداری پیچیده اقدامات اضطراری انجام دهند مانند ورود به ملک اشخاص و تخریب برخی سازه‌ها برای کنترل بهتر سیل. این قواعد می‌توانند مقامات متصدی مدیریت سیل را در کنترل سریع‌تر بحران و حفاظت از انسان‌ها کمک کند و باعث تسریع در مدیریت سیل شود. با این حال به دلیل حساس بودن این قواعد و احتمال نقض حقوق شخصی اشخاص، اعمال آنها باید با حزم و احتیاط بیشتری و طی چارچوب ویژه‌ای صورت گیرد. با این حال در حقوق ایران با وجود چند مورد تصریح جزئی در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، قواعد حقوقی مربوط به وضعیت اضطراری دقیقاً و به‌روشنی مشخص نشده، دامنه صلاحیت اختیاری مقامات متصدی مدیریت بحران دقیقاً تعریف نشده و مسئولیت اداری، مدنی، کیفری و سیاسی این مقامات در اعمال صلاحیت اختیاری خود در فرایند مدیریت بحران مشخص نیست. همچنین دامنه حقوق و آزادی‌های فردی که مقامات متصدی مدیریت سیل می‌توانند به دلیل اعمال وضعیت اضطراری آنها را محدود کنند نیز مشخص نشده است.

بند دوم) چالش‌های نظام نهادی مدیریت سیل

مهم‌ترین چالش سازمانی مدیریت سیل این است که نهادهای مختلفی که حیطه صلاحیت حقوقی آنها بطور مستقیم و غیر مستقیم با سیل و مراحل چندگانه مدیریت آن مرتبط هستند، مسأله مدیریت سیل را مسأله‌ای تک‌بخشی و در صلاحیت سازمان مدیریت بحران و وزارت نیرو می‌دانند. این تلقی و تفسیر به‌ویژه در پاسخ‌های این نهادها به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها مشهود بود. حال آنکه مدیریت سیل به دلیل ماهیت چند بعدی آن یک امر فرابخشی و میان‌سازمانی است. بنابراین در بعد نهادی مدیریت سیل حداقل دو مشکل اصلی می‌تواند بروز کند: نخست ناکارآمدی سازمانی خود نهادهای مرتبط با سیل و دوم ناکارآمدی در هماهنگی و تقسیم وظایف اداری در مدیریت سیل. نهادهای مرتبط با بحران را می‌توان به دو دسته نهادهای پیشینی (پیشگیری کننده) و نهادهای پسینی (نهادهای متصدی مراحل پس از وقوع بحران) دسته‌بندی کرد. در حقوق ایران نهادهای مرتبط با بحران عمدتاً نهادهای پیشینی هستند که پس از وقوع حادثه وارد عمل می‌شوند. هلال احمر اساساً یک نهاد پسینی امدادی است و با آنکه سازمان مدیریت بحران هم صلاحیت‌های پیشگیری و هم امدادی و کاهش صدمات ناشی از بحران دارد، اما در عمل بیشتر به عنوان نهاد پسینی عمل کرده و در زمینه پیشگیری موفقیت‌های لازم را نداشته است. اما نهادهای پیشینی مانند وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها که نقش عمده آنها پیشگیری از وقوع بحران‌های طبیعی است، در چرخه مدیریت بحران حضور جدی ندارند چرا که خود را یک نهاد متخصص مدیریت بحران نمی‌دانند و شاید حفاظت از آب، خاک و پوشش

گزارش ملی سیلاب‌ها

گیاهی را هم به عنوان یک عامل مهم پیشگیری از وقوع سیل در نظر نمی‌گیرند. حال آنکه نظر به ماهیت خاص حادثه سیل، وزارتخانه‌های نیرو، راه و شهرسازی و شهرداری‌ها باید نقش و مسئولیت بیشتری در زمینه پیشگیری از وقوع بحران سیل داشته باشند. بنابراین در عمل نظام حقوقی ایران عمدتاً بر مراحل حین و پس از وقوع بحران متمرکز شده است، در حالی که لازم بود این نظام حقوقی تأکید موکدی بر صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های پیشگیرانه نهادهای پیشینی می‌کرد و این نهادها را وارد چرخه مدیریت بحران می‌ساخت. به عبارت بهتر وزارت جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها هم به عنوان نهادهای پیشگیری از وقوع بحران سیل تلقی می‌شدند.

با توجه به این چالش همانگونه که اشاره شد امر پیش‌بینی سیل نیز عمدتاً به پیش‌بینی جوی و آب و هواشناختی محدود مانده است و نحوه پیش‌بینی میزان آمادگی اقتصادی، اجتماعی، فنی و اداری در برابر سیل‌های آینده احتمالی مشخص نیست.

الف) ساختار سازمانی مدیریت بحران

با آنکه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران با تأسیس شورای عالی مدیریت بحران و با عضویت ریاست جمهوری و عضویت ۱۳ وزیر (ماده ۵ قانون) تلاش کرده است تا جایگاه حقوقی والایی به این شورا اعطا نماید، اما به دلیل پر مشغله بودن این اعضاء تشکیل سریع، مستمر و به‌موقع این شورا مشکل است. در حالیکه در مواقع بحرانی هماهنگی، تصمیم و رسیدگی بی‌درنگ مقامات مسئول لازم است مخصوصاً در زمینه مدیریت بحران که بیش از هر حوزه دیگری به همکاری و هماهنگی نیاز دارد، بهتر بود این شورا با عضویت معاونان مرتبط وزارتخانه‌های ذیربط به جای وزیران تشکیل می‌شد تا امکان بیشتری برای هماهنگی و همکاری سریع وجود داشته باشد.

چالش بعدی در این زمینه دولتی بودن ساختار نهادی مدیریت بحران در کشور است و افزون بر اینکه بخش خصوصی نقش مشخصی در مدیریت سیل ندارد، حتی نهادهای عمومی غیر دولتی نیز نقش کم رنگی در مدیریت بحران سیل دارند. البته با آنکه جمعیت هلال احمر به عنوان یک موسسه عمومی غیر دولتی در فرایند امداد رسانی به افراد آسیب دیده از بحران نقش مهمی دارد اما نقش آن عمدتاً اجرایی است نه پیشگیری، تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و نظارت. موسسات خصوصی و انجمن‌های مردم نهاد نیز نقش چشمگیری در زمینه مدیریت بحران ندارند.

ب) تقسیم مبهم مسئولیت‌های اداری و موازی‌کاری سازمانی

با آنکه در مواقع بحرانی، هماهنگی و همکاری میان سازمان‌های مرتبط اهمیت وافری دارد، نظام سازمانی ایران در زمینه مدیریت بحران‌های طبیعی و به‌ویژه سیل پراکنده و ناهمگرا عمل می‌کند. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران تلاش کرد تا با تأسیس سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران، مدیریت واحد و یکپارچه بحران در کشور پیاده شود. با توجه به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران می‌توان گفت که صلاحیت سازمانی این سازمان با توجه به ماده ۸ این قانون تا حدودی مطلوب و قابل قبول است و بسیاری از صلاحیت‌های لازم برای مدیریت بحران در اختیار این سازمان قرار گرفته است. اما چالش اصلی را باید در عملکرد این سازمان و همکاری دیگر نهادها با این سازمان باید جستجو کرد. به دلیل برخی ابهام‌های قانونی و البته فرهنگ خاص سازمانی در ادارات کشور همچنان در مواقع بروز سیل ناهماهنگی و موازی‌کاری چشمگیری در عمل میان نهادهای مختلف روی می‌دهد و همچنان در امر مدیریت بحران در کشور موازی‌کاری میان سازمان‌های مختلفی مانند هلال احمر، نیروهای مسلح، بنیادها، وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها و شوراهای شیوع دارد. این ناهماهنگی و پراکنده‌کاری زمینه برای اتلاف وقت، مسئولیت‌گریزی، اتلاف منابع و

گزارش ملی سیلاب‌ها

امکانات مالی و اداری فراهم می‌کند. این در حالی است که به نظر می‌رسد نوعی فراقکنی مسئولیت‌ها و صلاحیت‌ها در نظام اداری کشور شایع شده و حتی گاه با وجود صراحت قانونی نیز این معضل حل نمی‌شود. نمونه‌ای از این مشکلات را می‌توان در مساله تعارض در مدیریت آبراه‌های شهری ملاحظه کرد. قانون پیشگیری از وقوع سیل ۱۳۴۸ حفاظت از آبراه‌ها را بدون اشاره به حریم شهر یا خارج از آن بر عهده وزارت کشور و شهرداری‌ها می‌گذارد. پس از سیلاب اخیر و به‌ویژه پس از اظهار نظر وزیر نیرو مبنی بر اینکه به موجب قانون پیشگیری و مبارزه با سیل، وزارت کشور قانوناً مسئول پیشگیری از سیل است، به یکباره وزارت کشور به عنوان مسئول اصلی پیشگیری از سیل در افکار عمومی مطرح شد. حتی وزارت جهاد کشاورزی نیز طی نامه شماره ۹۸/۱/۹۱۶۸ مورخه ۱۳۹۸/۳/۲۵ در پاسخ به پرسش‌های هیأت ویژه سیلاب با استناد به قانون فوق وزارت کشور را مسئول اصلی پیشگیری از سیل معرفی کرد. این در حالی است که برخی از مواد این قانون با توجه به قانون لاحق توزیع عادلانه آب نسخ ضمنی شده یا دچار برخی ابهامات حقوقی شده است.

طبق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها (الحاقی ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) هم معابر و بستر رودخانه‌ها و نهرها و مجاری فاضلاب شهرها ملک عمومی محسوب و در مالکیت شهرداری است. ایجاد تأسیسات آبیاری از طرف وزارت آب و برق در بستر رودخانه‌ها واقع در محدوده شهرها بلامانع است و شهرداری‌ها نیز مکلفند برای اجرای هر گونه عملیات عمرانی در بستر رودخانه‌ها قبلاً نظر وزارت آب و برق را جلب نمایند. اما تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب و آیین نامه بستر و حریم رودها ۷۹ بر لزوم اخذ مجوز از وزارت نیرو برای ساخت و ساز اشاره دارد. در اینجا باید گفت ماده قانونی لاحق، ماده قانونی سابق را نسخ کرده است و یا با توجه به صلاحیت عام شهرداری‌ها در مدیریت پهنه شهری باید گفت که مدیریت آبراه‌های شهری با شهرداری و در خارج از حریم شهری با وزارت نیرو است. این ابهام حقوقی به فراقکنی مسئولیت‌ها و پراکنده‌کاری خواهد انجامید. البته اداره کل امور حقوقی و اسناد قوه قضائیه طی نظریه مشورتی خود به شماره ۷۲۷۶۱ مورخه ۱۳۸۴/۴/۲۵ اعلام می‌کند که تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری‌ها با توجه به قانون لاحق توزیع عادلانه آب منسوخ است.

پ) چالش‌های مدیریت محلی

الگوی حاکم بر مدیریت نظام اداری کشور تمرکز گرایی متمایل به تمرکززدایی است یعنی مدیریت کل امور اداری کشور توسط نهادهای مرکزی و مدیریت پاره‌ای از امور محلی توسط نهادهای محلی تحت نظارت نهادهای دولتی مرکزی. تأسیس شوراهای شهر و روستا و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به منظور کمک به مدیریت امور محلی با مشارکت مردم برآیند این الگو است. دلیل اینکه چرا نظام حقوق اداری کشور تمرکززدایی کامل را اعمال نکرده است به این نکته برمی‌گردد که با وجود آنکه دولت از مزایای زیادی تمرکززدایی اداری آگاه است و تمایل به این دارد که وظایف خود در مدیریت امور محلی را کاهش دهد اما از سوی دیگر به دلیل رویکرد سیاسی خاص خود تمایل به این دارد که همچنان ناظر و مدیر اصلی امور محلی خود دولت مرکزی بوده و ابتکار عمل به دست خود او باشد. نتیجه چنین رویکرد تمرکززدایی نیم‌بند تأسیس نهادهای محلی با کمترین اختیارات و صلاحیت‌های حقوقی بوده است که آن هم هر آن در معرض پس گرفته شدن توسط دولت مرکزی قرار دارد.

هدف از تأسیس این نهادهای محلی کاستن بار اداری دولت مرکزی، جلب مشارکت مردم محلی و رسیدگی سریع‌تر و پاسخگویتان‌تر به امور محلی بوده است. اما هر مسئولیتی نیازمند امکانات و اختیارات است حال آنکه میزان اختیارات واگذار شده به نهادهای غیر دولتی محلی با حجم نیازمندی‌ها و مسائل خاص این مناطق و مدیریت مناسب امور محلی آن تناسب ندارد. بسیاری از امور محلی مانند آب و برق، آموزش، صنایع، محیط زیست و کشاورزی توسط نهادهای دولتی مدیریت می‌شوند و عملاً اختیارات اداری و

گزارش ملی سیلاب‌ها

درآمدزایی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها محدود است. در چنین شرایطی این نهادهای محلی به سختی از عهده اداره شهر و روستا بر خواهند آمد. حال آنکه این انتظار و تصور عمومی وجود دارد که شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مسئول تامة مدیریت امور شهری و روستایی هستند و هر نقصی در اداره این مناطق ناشی از عملکرد این نهادها است.

ناهماهنگی میان مدیریت مناطق و نبود سازکارهای موثر برای همکاری میان شهرها و روستاها از دیگر چالش‌های تمرکززدایی در کشور است که به دلیل آنکه هر نهاد محلی در درجه نخست مسائل منطقه خود را پیگیری می‌کند برقراری هماهنگی و توازن میان منافع مناطق همسایه کار دشواری است. نبود این هماهنگی در امور مانند حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی و مقابله با بحران‌های طبیعی که بیش از هر امر دیگری به همکاری و هماهنگی میان مناطق لازم دارد بیشتر زیانبار است.

شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به دلیل اینکه بطور موقت و برای یک دوره چهارساله انتخاب می‌شوند، عملاً نمی‌توانند اقدام به برنامه‌ریزی بلند مدت برای مدیریت شهر کنند. طراحی شهری یا اصلاح چینش شهری مستلزم برنامه‌های بلند مدت و همکاری نهادهای مختلف دولتی و غیر دولتی است که شاید انجام موثر آن در عرض ۴ سال از عهده شهرداری بیرون باشد. افزون بر این طراحی و چینش مناسب شهری مستلزم همکاری همه نهادهای شهری اعم از دولتی و غیر دولتی است حال آنکه عملاً سازکار اداری مشخصی برای همکاری همه نهادهای شهری با شهرداری وجود ندارد و شهرداری برخلاف اسم آن مرجع اصلی و نهایی مدیریت شهری نیست. به همین دلیل مشاهده می‌شود که عملاً برخی شهرداری و دهیاری‌ها در طراحی بهینه و اصلاح بافت شهری و روستایی و مقاوم‌سازی آن در برابر بحران‌های طبیعی به‌ویژه سیل و زمین لرزه عملاً موفقیت چشمگیری ندارند. بنابراین به ناچار نهادهایی دائمی مانند وزارت راه و شهرسازی و شورای عالی معماری و شهرسازی در این زمینه همکاری داشته باشند.

بدیهی است که هر گونه چالش در مدیریت شهری و روستایی به روشنی خود را در مدیریت بحران نیز نشان می‌دهد. شاید به جرأت بتوان گفت بسیاری از مشکلات ناشی از سیلاب در مناطق شهری و روستایی ناشی از همین رویکرد ناقص در تمرکززدایی اداری و تقویت نشدن شهرداری‌ها و دهیاری‌ها است. بافت غیر اصولی و مهندسی نشده شهری، بافت‌های فرسوده و آسیب‌پذیر، طراحی و چینش نامناسب شهرها و روستا، تفکیک نشدن حریم ساختمان‌ها و رودها و سواحل، حذف یا تخریب مستمر فضای سبز، ساخت و سازهای بی‌ضابطه و غیر اصولی جملگی و تجاوز به حریم رودها و تالاب‌ها تا حدود بسیار زیادی از ضعف و ناکارآمدی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ناهماهنگی آنها با نهادهای دولتی ناشی می‌شود.

در این میان وضعیت دهیاری‌ها بیشتر از شهرداری‌ها قابل انتقاد است چرا که دهیاری‌ها به اندازه شهرداری‌ها محل توجه و نظارت نبوده‌اند، حال آنکه در بحران‌های طبیعی مانند سیل و زمین لرزه روستاها به دلیل آسیب‌پذیر بودن، بیشتر از شهرها آسیب می‌بینند. همچنین متصدی مدیریت امور سیل در مناطقی که شهرداری ندارد، مانند روستاها مشخص نشده است و به همین دلیل مناطق روستایی در مواقع بروز سیل بیشتر از مناطق شهری آسیب می‌بینند و این آسیب‌پذیری می‌تواند مشکلات جدی مانند تضعیف بخش کشاورزی و مهاجرت به شهرها ایجاد کند.

ت) همکاری در تأمین نیروی انسانی و تجهیزات

یکی از چالش‌های اساسی در مدیریت سیلاب نبود دسترسی به‌موقع و سریع به نیروی انسانی متخصص و امکانات و تجهیزات فنی مناسب است. در عمل به دلیل کمبود منابع مالی یا تخصیص نادرست منابع مالی و یا مدیریت نادرست تجهیزات و امکانات، نهادهای مقابله‌کننده با سیل دسترسی به‌موقع به تجهیزات مورد نیاز خود ندارند. با آنکه ممکن است دستگاه‌های مختلف تجهیزات فنی قابل توجهی در اختیار داشته باشند، اما به دلیل ناهماهنگی در به اشتراک گذاری این تجهیزات عملاً استفاده مطلوبی از آنها به عمل نمی‌-

گزارش ملی سیلاب‌ها

آید. بنابراین باید گفت آیین همکاری سازمانی در استفاده از تجهیزات فنی دستگاه‌های مختلف به‌ویژه نیروهای نظامی چندان مشخص نیست. به عنوان مثال به موجب اصل ۱۴۷ قانون اساسی دولت باید در زمان صلح از افراد و تجهیزات فنی ارتش در کارهای امدادی، آموزشی، تولیدی، و جهاد سازندگی استفاده کند و بدیهی است که استفاده از این امکانات در زمان وقوع بحران بیشتر ضرورت دارد. اما با این حال چارچوب‌های اداری این همکاری و نحوه به خدمت گرفتن افراد و تجهیزات فنی نیروهای نظامی چندان مشخص نیست. در نتیجه ممکن است دستگاه‌های اجرایی مختلف تجهیزات فنی مناسب و قابل توجهی در اختیار داشته باشند که در زمان وقوع بحران عملاً نتوان از آنها استفاده‌ای به عمل آورد.

ث) بازسازی و جبران خسارت‌ها

یکی از مهمترین مراحل مدیریت بحران بازسازی و جبران خسارت‌های مادی و معنوی است که در واقع بازگرداندن وضعیت به حالت سابق و برقراری عدالت به شمار می‌آید. تمام توانمندی و افتخار نظام حقوقی در تضمین بازسازی و جبران موثر خسارت‌های ناشی از سیل است تا اعتماد اجتماعی مردم به حقوق و دولت مستدام باشد. با وجود برخی مفاد قانونی برای الزام شخص مسئول به بازسازی و جبران خسارت اما همچنان تکلیف مسائل مهمی در این خصوص مبهم مانده است. اینکه نظام حقوقی از چه روش‌هایی برای محاسبه خسارت‌های ناشی از سیل استفاده می‌کند و به عنوان مثال در جریان سیل اخیر بطور کلی چه میزان خسارت‌های مادی، انسانی و محیط زیستی به کشور وارد شده است؟ آیا این خسارت‌ها با خسارت‌های ناشی از سیلاب‌های گذشته قابل مقایسه است یا نه؟ نحوه تأمین مالی خسارت‌های وارد شده در جریان سیلاب اخیر چگونه است و سازمان‌های مختلف و به‌ویژه سازمان برنامه و بودجه در محاسبه و برآورد این خسارت‌ها از چه روش‌هایی استفاده می‌کند؟ دولت چه برنامه عملی برای تأمین مالی جبران این خسارت‌ها دارد و آیا بودجه و امکانات کشور برای جبران این خسارت‌ها کافی است؟ سازکار تأمین بودجه و امکانات مورد نیاز برای جبران این خسارت‌ها چیست؟ با توجه به هنگفت بودن میزان خسارت‌های وارده، برنامه عملی دولت برای تأمین هزینه‌هایی که برای جبران خسارت‌های سیلاب اخیر صرف شده یا قرار است صرف شوند چیست؟ آیا احتمال دارد دولت در این زمینه دچار کسری بودجه شود؟ و سرانجام چنانچه این خسارت‌ها جبران نشوند چه آثار اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و سیاسی در بلند مدت و کوتاه مدت برای کشور در پی خواهند داشت؟

برای پاسخ به این پرسش‌های نظام حقوقی چندان شفاف نیست و به سختی می‌توان از آن سازکارهایی برای جبران خسارت‌های ناشی از سیل به‌ویژه در مواردی که رابطه سببیت دقیقاً روشن نیست استخراج کرد. طبق ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عبیران در جای مناسب تری قرار دهد ضامن نیست.

اما تبصره ۲ این با صراحت بیشتری مقرر می‌کند که افراد یا دستگاه‌هایی که مسئولیت اصلاح یا رفع آثار اینگونه حوادث را برعهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند. با آنکه این تبصره می‌تواند به فرایند شناسایی مسئولیت جبران خسارت‌ها کمک موثری کند اما با دو مشکل اساسی روبه‌رو است: دشواری در احراز رابطه سببیت به دلیل تأثیر عوامل طبیعی و انسانی متعدد؛ صلاحیت‌های پراکنده و نامشخص دستگاه‌های دولتی و نفوذ فرهنگ فراقنی اداری میان سازمان‌های اجرایی.

گزارش ملی سیلاب‌ها

طبق ماده ۴۲۹ قانون مجازات اسلامی جنایت اعم از آنکه به نحو مباشرت یا به تسبیب یا به اجتماع آنها انجام شود، موجب ضمان است. در فرض احراز مسئولیت کیفری، افراد یا دستگاه‌های مسئول، قابل تعقیب کیفری بوده و کیفر آنان پرداخت دیه است. اما اینکه چه کسی (دولت یا متصدی و مسئول دستگاه دولتی، شهرداری یا دیگر نهادها حسب مورد باید دیه را پرداخت نماید، محل بحث است چراکه به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مسئولیت اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و... به عهده شهرداری است نه دولت.

واقعیت این است که پاسخ این پرسش‌های چندان روشن نیست و فرایند جبران این خسارت‌ها را با ابهام روبه‌رو می‌سازد.

۱- برای جبران عادلانه خسارت‌ها ابتدا باید روش‌های دقیق و درستی برای برآورد و تعیین خسارت‌ها وجود داشته باشند. خسارت‌های ناشی از سیلاب عموماً در ۴ دسته تقسیم می‌شوند: خسارت‌های مادی مستقیم (مانند تخریب اموال و محیط زیست)، خسارت‌های مادی غیر مستقیم (صرف هزینه برای مدیریت سیل، کاهش درآمد و محصولات)، خسارت‌های معنوی مستقیم (مانند از دست دادن جان و تخریب آثار طبیعی و فرهنگی) و خسارت‌های معنوی غیر مستقیم (مانند آسیب روحی) (Messner et al., 2007: 10). البته کل این خسارت‌ها را در دو دسته کلی خسارت برای نسل حاضر و نسل آینده یا خسارت‌هایی که در آینده بروز خواند کرد نیز می‌توان دسته‌بندی کرد. با این حال در نظام حقوق و مدیریت بحران ایران الگوها و ضوابط مشخصی برای برآورد و تعیین خسارت‌های ناشی از سیل وجود ندارد و هر اداره‌ای بر حسب تخمین‌های خاص خود میزان خسارت‌های وارده را اعلام می‌کند. در نتیجه در جریان سیلاب اخیر شاهد آن هستیم که دستگاه‌های مختلف هر یک آمار متفاوتی از خسارت‌های سیل ارائه می‌دهند و مشخصاً این تفاوت در آمار ناشی از نبود الگوهای مشخص آمارگیری و برآورد میزان و نوع خسارت‌ها است. با آنکه جبران خسارت‌های کشاورزی ناشی از خشکسالی و سرمازدگی مورد توجه قانونگذار بوده و مفاد قانونی متعددی در این زمینه تصویب شده است^{۲۶۱} اما سازکارهای حقوقی خاصی برای محاسبه و جبران خسارت‌های کشاورزی ناشی از سیل تصویب نشده است.

باید توجه داشت که سیلاب شرایط بحرانی خاصی ایجاد می‌کند که با شرایط عادی قابل مقایسه نیست. به عنوان مثال ممکن است اشخاص در اثر سیل تمامی مدارک خود را از دست داده باشند و نتوانند هیچ سند مثبت‌های برای ادعای خود ارائه کنند. یا اینکه خانه خود را از دست داده و نیاز فوری به مسکن داشته باشند. حال مشخص نیست که دولت بر اساس چه الگویی باید خسارت‌های این اشخاص را جبران کند. آیا پرداخت مستقیم پول به اشخاص زیان‌دیده فارغ از میزان آن، لزوماً به جبران خسارت می‌انجامد؟ فرض کنیم کشاورزی به دلیل ورود سیل به زمین کشاورزی خود خسارت دیده و از دولت مبالغی برای جبران این خسارت دریافت کرده است. چه تضمینی وجود دارد که مبالغ دریافتی صرف همان زمین کشاورزی شود؟ به نظر می‌رسد الگوی جبران خسارت توسط دولت در مواقع بروز بحران هدفمند و هوشمند نیست و صرفاً برای دلجویی از مردم زیان‌دیده بطور فوری اقدام به پول‌پراکنی می‌کند حال آنکه در جبران خسارت شرط اصلی برگرداندن وضعیت به حالت قبل از وقوع بحران است. اگر تجهیزات کشاورزی نابود شده، باید تجهیزات کشاورزی تأمین شود، اگر خانه تخریب شده، باید خانه ساخته شود.

^{۲۶۱}. قانون جبران خسارات و پیشگیری عوارض ناشی از خشکسالی (۱۳۷۹/۲/۲۰) و قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی (۱۳۸۳/۷/۲۲)

۲- در حالیکه برآورد و جبران خسارت‌های اقتصادی آسان‌تر است، برآورد و جبران خسارت‌های معنوی و به‌ویژه خسارت‌های آینده به سادگی ممکن نیست. شاید به همین دلیل بوده است که روش‌های برآورد و جبران این خسارت‌ها به اندازه روش‌های برآورد و جبران خسارت‌های مادی و اقتصادی توسعه نیافته‌اند (Merz, et al., 2010: 1698).

۳- احراز رابطه سببیت میان تخریب محیط زیست، وقوع بحران و خسارت‌های ناشی از آن همیشه ساده نیست نخست به این دلیل که تعریفی کاملاً دقیقی از عبارت تخریب محیط زیست و بحران طبیعی وجود ندارد. انتساب میان رفتار (اعم از فعل و ترک فعل) خسارت‌بار و تخریب رخ داده به لحاظ علمی به دلیل تأثیر عوامل اقلیمی، اکولوژیکی و انسانی دشوار است. مهم‌تر از همه بسیاری از موارد تخریب محیط زیست، به‌ویژه مواردی که توسط دولت صورت می‌گیرد، عموماً با هدف توسعه اقتصادی و اجتماعی و به تبعیت از قوانین است و در واقع تخریب‌های صورت گرفته با توسل به قوانین و مقررات متعدد توسعه‌محور توجیه و مستند می‌شوند به گونه‌ای که گویی تخریب محیط زیست نه فقط قانونی بوده بلکه حتی حق هم است.

بنابراین نظر به پیچیدگی ماهیت، عملکرد و تعامل مشترک میان اکوسیستم‌های طبیعی و نیز کمبود قطعیت علمی در این زمینه، بنابر یک اصل مهم حقوق محیط زیست یعنی اصل احتیاط در رویارویی با عوامل طبیعی و مداخله در این عوامل باید تا حد ممکن جانب حزم و احتیاط را پیشه کرد و از مداخله بدون پشتوانه علمی قطعی پرهیز کرد. بر طبق این اصل است که هر گونه فعالیت عمرانی، اقتصادی و صنعتی باید پیش از اجرا باید از لحاظ آثار محیط زیستی ارزیابی شوند و مجری این فعالیت‌ها باید بی‌خطر بودن فعالیت خود را ثابت کند. این اصل مهم می‌تواند در خصوص تعیین مسئول جبران خسارت‌ها راهگشا باشد و با استناد به آن می‌توان گفت که در هر مورد از موارد ساخت و ساز و دستکاری فیزیکی در طبیعت که بدون احتیاط و ارزیابی صورت گرفته است شخص عامل مسئول است بدون آنکه حتی نیاز به احراز رابطه سببیت باشد. با توجه به این تفسیر نقش و مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان متصدی ارزیابی آثار محیط زیستی، سازمان برنامه و بودجه و وزارت راه و شهرسازی به عنوان ناظر بر فعالیت‌های توسعه‌ای و صنعتی در ساخت سازه‌های غیر ایمن و مخرب محیط زیست و منجر شونده به وقوع سیل بارز و مبرهن است. چرا که بدون احتیاط لازم مجوز ساخت و ساز را داده‌اند و اگر هم اشخاصی بدون مجوز این سازمان‌ها اقدام به ساخت و سازهای غیر اصولی کرده‌اند مسئولیت این سازمان‌ها از باب عدم نظارت مضاعف خواهد بود و مسئولیت اداری و سیاسی آنها قابل طرح است.

۴- تأمین مالی برای جبران خسارت‌ها نیز یکی دیگر از چالش‌های مالی دولت است که البته در بسیاری از موارد بروز بحران‌های طبیعی این کمبود مالی به دلیل نبود پیش‌بینی‌های اولیه و لازم همچنان وجود داشته و امکان جبران خسارت از همه زیان‌دیدگان را از دولت سلب کرده است. در عمل موارد زیادی روی می‌دهد که دولت به وعده‌های خود برای جبران خسارت‌های زیان‌دیدگان نتوانسته است عمل کند و همین موضوع خود عامل بروز یک خسارت بسیار سنگین و جبران ناپذیر به نام بی‌اعتمادی مردم نسبت به دولت می‌شود.

۵- چالش بعدی ابهام در نحوه بازسازی خسارت‌های وارده است به‌ویژه خسارت‌های وارده به تأسیسات عمومی. به نظر می‌رسد به دلیل برخی ابهام‌های حقوقی مانند استناد به قوه قاهره، دولت در بازسازی خسارت‌ها نه به عنوان تکلیف و تعهد حقوقی بلکه به عنوان نوعی کمک به مردم و دلجویی از آنها اقدام به بازسازی تخریب‌ها و خسارت‌ها می‌کند. حال آنکه میان کمک و دلجویی با وظیفه حقوقی برای بازسازی و جبران تفاوت زیادی وجود دارد. در حال حاضر مشخص نیست که آیا صرف تأمین منابع مالی توسط دولت می‌تواند بازسازی تخریب‌های صورت گرفته را تضمین کند یا اینکه این منابع تخصیص یافته صرف امور دیگری خواهد شد؟ آیا

گزارش ملی سیلاب‌ها

تضمینی وجود دارد که حتی با وجود تأمین مالی، ساخت و سازهای اشتباه و غیر اصولی گذشته دوباره تکرار نشود و دوباره همان سازه‌های آسیب‌پذیر در مقابل سیل ساخته نشوند؟ نظام حقوقی ایران پاسخ‌های اطمینان‌بخشی به این پرسش‌ها نمی‌دهد. بدیهی است که هدف از بازسازی، ساخت ایمن‌تر و اصولی سازه‌ها و پیشگیری از تکرار اشتباه‌های گذشته است و در صورتی که نظام حقوقی جبران نتواند این امر را تضمین کند، هیچ گونه پیشرفت و توسعه‌ای صورت نخواهد گرفت.

بند سوم) آموزش، پژوهش و اطلاع‌رسانی

آموزش عمومی و تخصصی، پژوهش علمی و اطلاع‌رسانی عمومی و تخصصی در زمینه سیل یکی از مهمترین ارکان مدیریت علمی سیلاب به‌ویژه در مرحله پیشگیری است و نظام مدیریت سیل موفق، نظامی است که بیش از هر چیز توانسته باشد این رکن مهم را تقویت و اجرایی کند. حوادث طبیعی و به‌ویژه سیل پدیده‌هایی هستند که امروزه به لحاظ علمی شناخته شده و در بسیاری از موارد با وجود برخی عدم قطعیت‌های علمی تا حدود زیادی قابل پیش‌بینی هستند. با توجه به اهمیت شناخت علمی بحران‌های طبیعی امروز بیش از هر زمان دیگری بر استفاده از دستاوردهای علمی در مدیریت محیط زیست و بحران‌های طبیعی تأکید می‌شود.

۱- ارائه آموزش‌های عمومی و تخصصی در زمینه پیشگیری و کنترل سیل از ارکان کمتر مورد توجه در نظام مدیریت سیل در کشور است. با آنکه کشور ایران یکی از کشورهای بحران‌خیز است اما بطور کلی آموزش عمومی و تخصصی در این زمینه توسعه مطلوبی نیافته و حتی مراکز پژوهشی و رشته‌های دانشگاهی مرتبط نیز توجه جدی نسبت به این موضوع مهم نداشته‌اند. دلایل اصلی این کم توجهی به مسأله مهم آموزش و پژوهش را می‌توان در کم‌کاری نهادهای علمی، پژوهشی و آموزشی، کم‌کاری رسانه‌ها و نظام آموزشی کشور و جدایی و ناهمگرایی میان نهادهای تصمیم‌گیر و مجری و نهادهای علمی کشور جستجو کرد. کمبود و توسعه‌نیافتگی آموزش و پژوهش تخصصی در زمینه مدیریت سیل باعث شده است تا نظام تقنینی و اجرایی مدیریت سیل نیز پیشرفت لازم را نداشته باشد. بدیهی است که تصویب مقررات مقتضی و دقیق و اجرای مناسب آنها به آموزش و پژوهش‌های علمی اولیه بستگی دارد. حال آنکه به لحاظ علمی و به‌ویژه از چشم‌انداز علوم اجتماعی و انسانی ادبیات اندک و ناکافی پیرامون مدیریت سیل صورت گرفته و در حال حاضر همین گزارش کارگروه حقوقی به احتمال قوی نخستین اثر در زمینه مباحث حقوقی سیلاب باشد. بدیهی است هنگامی که بنیان‌های علمی حقوقی یک معضل به خوبی توسعه نیافته و سنت علمی ایجاد نکنند، قانونگذار و مقامات مجری و ناظر نیز در کار خود دچار خلاء خواهند شد چرا که مبانی علمی مهمترین مبنای حقوق است.

۲- با وجود فعالیت مراکزی علمی و پژوهشی متعدد در زمینه‌های مرتبط با سیل در این میان باید به نبود یک مرکز تخصصی تحقیقاتی در زمینه سیل که به پایش و مطالعه سیل در کشور پرداخته و دستاوردهای علمی را در اختیار دیگر دستگاه‌ها بگذارد اشاره کرد. البته یکی از نقاط عطف مدیریت بحران در کشور وجود مراکز و نهادهای علمی و پژوهشی دولتی و غیر دولتی مختلف و انتشار مجلات علمی متعدد در کشور است که در زمینه‌های مرتبط با سیل مانند آب، خاک، کشاورزی و محیط زیست فعالیت می‌کنند. بنابراین ضرورتاً فعالیت علمی این نهادها می‌بایست هشدارها، آگاهی‌ها و تخصص‌های لازم برای مدیریت سیل در کشور را گسترش می‌داد و نهادینه می‌کرد. اما پرسش این است که چرا با وجود تأسیس این شمار چشمگیر از نهادهای علمی، فعالیت آنها تأثیر لازم بر اصلاح عملکرد نهادهای تصمیم‌گیر، مجری و ناظر نداشته است؟ برای پاسخ به این پرسش سه پیش فرض مطرح است: نخست اینکه این نهادها مطالعات علمی لازم و مطلوب در خصوص مسائل و مشکلات سیل‌پذیری و مدیریت سیل در کشور را انجام نداده و در اختیار نهادهای ذیربط قرار نداده‌اند. به عنوان مثال موسسه تحقیقات آب و کشاورزی در نامه شماره ۲۹۷۸/۲۴۳ مورخه ۱۳۹۸/۳/۱۹ در پاسخ به درخواست هیأت ویژه سیلاب بدون اشاره به جزئیات مطالعات تحقیقاتی خود صرفاً به کلیات اشاره می‌کند و شرح دقیقی از مطالعات

درخواستی را ارائه نمی‌دهد. حال آنکه این موسسه با توجه به وظایف خود می‌توانست نقش جدی‌تری در انجام مطالعات موثر و دقیق در مورد وضعیت آب و خاک کشور ایفا کند و هشدارهای لازم و به‌موقع برای آمادگی در برابر سیلاب ارائه دهد.

دوم اینکه این نهادها به وظایف خود عمل نموده‌اند اما نتوانسته‌اند همکاری و ارتباط منظم و موثر با نهادهای تصمیم‌گیر، مجری و ناظر برقرار کنند. به عنوان مثال همانگونه که انجمن هیدرولیک ایران نیز در نامه خود به شماره ۹۸/۳۰۴ مورخه ۱۳۹۸/۴/۲۴ در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها تصدیق می‌کند ارتباط مستمر و پایداری میان انجمن‌های علمی و نهادهای تصمیم‌گیر و مجری وجود ندارد. سوم اینکه نهادهای تصمیم‌گیر، مجری و ناظر به هر دلیلی، که قطعاً توجیه‌پذیر نیست، از دستاوردها و راهکارهای علمی و هشدارهای نهادهای علمی و پژوهشی بهره‌برداری نکرده‌اند. به عنوان مثال پژوهشکده حفاظت خاک و آبخیزداری طی نامه شماره ۲۷۳/۲۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۰ خود به هیأت اذعان می‌دارد که این پژوهشکده تحقیقات در خور توجهی را در خصوص تهیه اطلس سیل و بررسی عوامل تخریب خاک و بروز سیل انجام داده و در اختیار دستگاه‌های ذیربط قرار داده و حتی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری نیز به منظور ارتباط بیشتر دو نماینده عضو در کمیته فنی این پژوهشکده داشته است. اما در مورد اینکه این دستگاه‌ها از این اطلاعات بهره‌برداری کرده‌اند یا نه اطلاعی در دسترس نیست. آنچه مسلم است این است که چنانچه تا کنون ارتباط موثر و مستمری میان این مراکز پژوهشی و دستگاه‌های اجرایی ذیربط برقرار می‌بود، پیشگیری و مدیریت سیلاب‌ها با کارامدی و تأثیر بهتری صورت می‌گرفت.

۳- یکی از دیگر مهمترین ارکان مدیریت سیل که در قوانین و مقررات مرتبط نادیده مانده است، مدیریت اطلاع‌رسانی، آگاه‌سازی و ارائه آموزش‌های تخصصی برای کارشناسان و نیروهای اجرایی و آموزش‌های عمومی برای همه مردم است. بدیهی است برای ارائه چنین آموزش‌هایی همکاری موثرتری میان نهادهای مجری بحران و نهادهای آموزشی و پژوهشی صورت گیرد.

یکی از مهمترین ارکان مدیریت سیلاب اطلاع‌رسانی عمومی و تخصصی است که شامل جنبه‌های مختلف وضعیت محیط زیست، هشدار، کمک به افراد در معرض آسیب و اطلاع‌رسانی در مورد میزان خسارت‌ها و عوامل و دلایل بروز سیلاب و اطلاع‌رسانی در مورد نحوه جبران خسارت‌ها می‌شود. در مدیریت سیل در ایران اطلاع‌رسانی ناکافی در مورد وظایف، فعالیت‌ها و عملکردهای نهادهای مختلف مرتبط با سیل و آب و خاک در کشور صورت نمی‌گیرد و الزامات قانونی مطلوبی در این خصوص وجود ندارد. در حال حاضر نهادهای اجرایی و تحقیقاتی متعددی در سطح کشور فعالیت می‌کنند که بطور مستقیم یا غیر مستقیم با سیل در ارتباط هستند. با این در خصوص فعالیت و اقدامات انجام شده این نهادها در زمینه اطلاعات قابل توجهی منتشر نمی‌شود. نتایج تحقیقاتی این نهادها نیز یا منتشر نشده یا بطور محدود منتشر می‌شود و امکان دسترسی به آن برای همه به راحتی میسر نیست. حتی تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۷/۱۱/۶) و مستثنی کردن اطلاعات مربوط به خطرات محیط زیستی از شمول اطلاعات قابل طبقه‌بندی نیز کمک چندانی به این کمبود یا محدودیت در دسترسی به اطلاعات مرتبط با محیط زیست و سیل نکرده است. چرا که گاهی اساساً سازمان‌هایی که می‌بایست اطلاعات لازم را تهیه می‌کردند، به وظیفه خود عمل نکرده و اطلاعاتی برای انتشار وجود ندارد. همچنین گاهی خود این نهادها اطلاعات گردآوری شده خود را به نحو مطلوب و سریع در اختیار دیگر نهادهای مرتبط قرار نمی‌دهند. به عنوان مثال دفتر کنترل سیل و آبخیزداری سازمان جنگل‌ها و دفتر مهندسی رودخانه‌ها و سواحل و گروه‌های زیرمجموعه آن در وبسایت خود اطلاعات لازم در خصوص فعالیت‌ها و تحقیقات خود ارائه نداده بودند. بدیهی است که اطلاعات این نهادها در مورد امکان وقوع سیل، پیشگیری و کنترل آن می‌توانست نهادهای مجری را در انجام اقدامات مقتضی یاری دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

به عنوان مثال تهیه نقشه‌های سیل و افراد در معرض خطر آن به عنوان اطلاعات پایه مدیریت بحران یک ضرورت اساسی است و با توجه به اهمیت همین نکته بند ۱۲ مقدمه و ماده ۶ دستورالعمل اتحادیه اروپا در زمینه ارزیابی و مدیریت سیل (EC 2007/60/EC) بیان می‌دارد که به منظور در اختیار داشتن ابزاری کارآمد برای اطلاع‌رسانی، اولویت‌بندی و اتخاذ تدابیر فنی، مالی و سیاسی بهتر در خصوص مدیریت سیل، تهیه نقشه‌های خطر پذیری سیل توسط دولت‌های عضو ضروری است تا بتوان با استفاده از این نقشه‌ها مناطق مستعد سیل و پیامدهای منفی بالقوه سیل را نشان داد. بدیهی است که این نقشه‌ها باید مبنای تصمیم‌گیری در زمینه مسائلی مانند آمایش سرزمین، شهرسازی، ساخت و ساز و فعالیت‌های کشاورزی باشد. اما در حقوق ایران با وجود تأکید نظام حقوقی بر تهیه نقشه‌های سیل (بند ۶ سیاست‌های کلی محیط زیست (۱۳۹۴/۸/۲۶)، همچنان وضعیت این نقشه‌ها در هاله‌ای از ابهام باقی مانده است.

اما در این میان اطلاعات محیط زیستی نقش حساس‌تری را ایفا می‌کنند و در واقع می‌توان گفت نبود یا کمبود اطلاعات دقیق راجع به وضعیت محیط زیست کشور از عوامل اصلی غافلگیر شدن و نبود آمادگی لازم برای مقابله با سیلاب اخیر تلقی می‌شود. بدیهی است که اگر چنانچه پیش از بروز این حوادث اطلاعات دقیقی در خصوص وضعیت رودها و آبراه‌ها، سدها و آب‌بندها، سواحل رودها و تالاب‌ها، جنگل‌ها و پوشش گیاهی، کیفیت خاک و میزان نفوذپذیری آب در آن به نحو مقتضی گردآوری و منتشر می‌شد انتظار می‌رفت که مأموران اجرایی و مقامات تصمیم‌گیر با آگاهی و حساسیت بیشتری نسبت به پیشگیری از وقوع سیل اقدام می‌کردند. اما از آنجا که سازمان محیط زیست و سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و وزارت نیرو اقدامات مناسبی در خصوص گردآوری و انتشار اطلاعات و آمار مربوط به وضعیت محیط زیست، منابع طبیعی و آبی کشور انجام نداده‌اند بنابراین مقامات مسئول نیز نتوانسته‌اند متوجه وضعیت شکننده و در معرض آسیب محیط زیست باشند.

با توجه به اهمیت اطلاعات محیط زیستی اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای قابل توجهی برای تشویق کشورها به اطلاع‌رسانی محیط زیستی تصویب شده است. به عنوان مثال به موجب بند ۱ ماده ۵ کنوانسیون دسترسی به اطلاعات، مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و دسترسی به عدالت در موضوعات زیست محیطی (۱۹۹۸) هر عضو باید اطمینان حاصل کند که:

(الف) - مقامات عمومی، اطلاعات زیست محیطی مرتبط با وظایفشان را در اختیار داشته و این اطلاعات را به‌روز می‌کنند؛

(ب) - سازکارهای لازم برای انتقال مناسب اطلاعات به مقامات عمومی در خصوص طرح‌ها و فعالیت‌هایی که ممکن است آثار قابل توجهی بر محیط زیست بگذارند ایجاد شده است؛

(پ) - در موارد تهدید قریب الوقوع نسبت به سلامت انسان یا محیط زیست خواه در اثر فعالیت‌های بشری، خواه ناشی از علل طبیعی، همه اطلاعات موجود در نزد یک مقام عمومی که می‌تواند عموم را در اتخاذ اقداماتی برای پیشگیری یا کاهش زیان ناشی از تهدید کمک کند فوراً و بدون تاخیر برای اعضای جمعیت بالقوه متاثر منتشر می‌شوند.

طبق بند ۴ این ماده هر طرف باید در فواصل زمانی منظم که متجاوز از سه یا چهار سال نباشد گزارش ملی از وضعیت محیط زیست شامل اطلاعات مربوط به کیفیت محیط زیست و فشارهای وارد بر آن چاپ و منتشر کند.

با این حال تا کنون نظام حقوقی ایران به اهمیت اطلاع‌رسانی محیط زیستی بی‌توجه بوده و بر همین اساس سازمان حفاظت محیط زیست گزارش‌های ملی انگشت شماری در مورد وضعیت محیط زیست و اطلاعات پایه محیط زیستی کشور منتشر کرده است و در مورد وضعیت جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری هم گزارش دقیقی به دست نیامد.

یکی دیگر از ارکان اطلاع‌رسانی در زمینه سیل، اطلاع‌رسانی در مورد کیفیت اجرای قوانین و مقررات است. یکی از اساسی‌ترین مشکلات حقوقی کشور که ارتباط وثیقی با مسأله حاکمیت قانون می‌یابد نحوه اجرای قوانین و مقررات است. بدین ترتیب که سازکار

گزارش ملی سیلاب‌ها

مناسبتی برای اطلاع‌رسانی در باره کیفیت و کمیت اجرای این اسناد در عمل و اثربخشی آنها وجود ندارد. سالانه قوانین و مقررات انبوهی تصویب می‌شوند که بنا به یک سنت شوم اداری قدیمی و حاکم، مقامات اجرایی معمولاً گزارش دقیقی در خصوص میزان و شیوه اجرایی شدن این قوانین و مقررات ارائه نمی‌دهند و بدین ترتیب نه مقام قانونگذار و مقررات‌گذار و نه تحلیل‌گران حقوقی هیچ گونه تحلیلی در مورد کارآمدی و اثربخشی این اسناد حقوقی نمی‌توانند ارائه دهند و مشکلات اجرایی آنها را ارزیابی کرده و راهکار ارائه دهند. اگر تا کنون اطلاعات دقیقی در مورد نحوه اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی شامل آب، خاک و پوشش گیاهی و مقررات ناظر بر ساخت و ساز و میزان اثربخشی عملی آنها منتشر می‌شد، امروز کارشناسان و مقامات مجری با آگاهی بهتر و دقیق‌تری می‌توانستند مشکلات کشور در زمینه آسیب‌پذیری در برابر سیل را شناسایی و رفع نمایند. اما در کمال شگفتی حتی یک گزارش رسمی ساده و متقنی در باره وضعیت اجرای مقررات متعدد مربوط به جنگل‌ها یا رودخانه‌های کشور منتشر نشده است.

بنابراین الزام مقامات مجری قوانین و مقررات به گردآوری بی‌طرفانه و دقیق اطلاعات مربوط به کیفیت و کمیت اجرای این اسناد و ارائه مناسب آن به مردم و مجلس شورای اسلامی یک ضرورت اساسی در راستای بهبود وضعیت حاکمیت قانون در کشور است. الزام دولت به ارائه گزارش اجرای قوانین و مقررات در برخی کشورها تبدیل به یک هنجار حقوقی شده است و به عنوان مثال جزء (الف) بند ۱ ماده ۵ کنوانسیون آرهوس هر دولت عضو را مکلف می‌کند که در چارچوب قوانین خود اقدام به انتشار قوانین و مقررات از قبیل اسناد راهبردی، خط‌مشی‌ای، برنامه‌ای و برنامه‌های اقدام مربوط به محیط زیست، و گزارش‌های پیشرفت این برنامه‌ها که در سطوح مختلف حکومت تهیه می‌شود کنند.

بند چهارم) تسهیل مشارکت مردمی

تسهیل مشارکت مردمی و همراه و همکار ساختن آنان در جریان مدیریت سیل یک عنصر ضروری است و نیازمند بسترسازی و نهادسازی. با این حال کنترل هیجان و نگرانی مردم و جلب مشارکت آنان در مدیریت سیل یکی از نکات نادیده مانده در مدیریت سیل است و عملاً به دلیل نبود آموزش‌ها و تخصص‌های لازم مردم عادی سیل‌زده و مسئولان اجرایی در این مناطق سردرگم و مستأصل می‌شوند. در چنین مواقعی به دلیل شکننده بودن اعتماد میان مردم و دولت و همچنین هیجانی بودن شرایط، هشدارها و رهنمودهای دولت مورد توجه مردم قرار نمی‌گیرد. همچنین مدیریت افراد داوطلب و نحوه ارائه کمک‌های انسانی به سیل‌زدگان یکی از نکات مهم دیگری است که در قوانین و مقررات نادیده مانده است و عملاً به دلیل نبود آموزش و هماهنگی، همیاری مردم در امر مدیریت سیل مطلوبیت و کارآمدی لازم را پیدا نمی‌کند. طبق ماده ۲۴ آیین‌نامه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، مسئولیت جذب، هدایت و توزیع اعانات و کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی اعم از اموال منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی بر عهده جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران است که با همکاری کمیته امداد امام خمینی و سازمان بهزیستی کشور صورت می‌گیرد و مسئولیت جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی اعم از منقول و غیرمنقول و وجوه نقدی با رعایت اهداف اهداکننده بر عهده سازمان مدیریت بحران است.

بند پنجم) حفاظت از زمین‌های کشاورزی

زمین‌ها و تأسیسات کشاورزی به دلیل محافظت نشدن در صورت وقوع سیل ممکن است در معرض صدمات شدیدی قرار گیرند و همین امر علاوه بر ایراد خسارت‌های زیاد به کشاورزان، زنجیره غذایی را در کشور مختل کند. در فرایند مدیریت بحران زمین‌های کشاورزی نیز به مانند محیط زیست کمتر مورد توجه واقع می‌شوند و سازکارهای حقوقی مناسبی برای حفاظت از این زمین‌ها در برابر

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیلاب و آثار منفی ناشی از آن وجود ندارد. به دلیل اهمیت پیشگیری از بروز چنین خسارت‌هایی، تدابیر خاصی باید برای حفاظت از زمین‌ها و تأسیسات کشاورزی در مناطق سیلابی اتخاذ شده و الزامات حفاظتی مناسبی تعبیه شود. همانگونه که سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تأکید می‌کند حفاظت از زمین‌های کشاورزی به دلیل نقش اساسی آنها در تأمین امنیت غذایی و اشتغال باید در فرایند مدیریت سیلاب مود توجه واقع شود و تدابیر لازم برای طراحی استفاده بهتر از زمین، اصلاح نظام کشاورزی و آبیاری برای جذب بهتر آب، کاشت محصولات کشاورزی کم اهمیت و غیر راهبردی در دشت‌های سیلابی و استفاده از فناوری‌های مناسب‌تر با هدف کاهش خطر قرار گرفتن در معرض سیل تهیه و اجرا شود (OECD, 2016: 48).

با وجود اهمیت زمین‌های کشاورزی برای ایران، مقررات حفاظتی مشخصی برای حفاظت از زمین‌های کشاورزی در برابر سیل تصویب نشده است و وزارت جهاد کشاورزی نیز در این زمینه ضوابط و تدابیر قابل توجهی نداشته است. با این حال به دلیل خصوصی بودن اغلب زمین‌های کشاورزی، نا آشنایی کشاورزان به روش‌های فنی حفاظت از زمین‌های کشاورزی و حمایت نکردن وزارت جهاد کشاورزی بسیاری از زمین‌های کشاورزی در مواقع سیل دچار خسارت‌های کوتاه مدت یا بلند مدت می‌شوند. حتی اگر دولت هم از این صدمات وارده به کشاورزان جبران خسارت کند، این جبران خسارات به شکل پرداخت وجه نقد بوده و کمکی به حفظ کیفیت خاک کشاورزی نمی‌کند.

۳-۱-۵- ارتباط میان تخطی از ضوابط حقوقی و آسیب‌های ناشی از سیلاب

بروز سیل یک امر طبیعی بوده و در بسیاری از موارد با توجه به رشد علم آب و هوا شناسی و اقلیم شناسی قابل پیش‌بینی است. با این حال آنچه که سیل را تبدیل به پدیده‌ای مخرب می‌سازد مداخله نادرست و غیر اصولی عوامل انسانی است که جوامع انسانی را در برابر رخداد سیل بی‌دفاع و آسیب‌پذیر می‌سازد. مهمترین عواملی که باعث تشدید سیل و آسیب دیدن جوامع انسانی در برابر آن می‌شود عبارتند از تخریب محیط زیست، فعالیت‌های عمرانی اشتباه و احداث غیر اصولی سکونت‌گاه‌ها و مشکلات نهادی و مدیریتی.

بند یکم) تخریب محیط زیست

بی هیچ تردیدی تخریب محیط زیست و اکوسیستم‌های طبیعی مهمترین عامل تشدید رخداد سیلاب و آسیب‌های ناشی از آن است. طی دهه‌های گذشته دستکاری‌های قانونی و غیر قانونی در طبیعت و ایراد تخریب‌های گسترده در محیط زیست کشور، هم شمار و تکرار رخداد‌های سیل را و هم میزان آسیب‌پذیری در برابر این پدیده را افزایش داده است. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز ۹ دلیل برای بروز سیلاب اخیر از منظر محیط زیستی ارائه می‌دهد که ۷ مورد آن مستقیماً به تخریب محیط زیست ارتباط دارد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۴-۷). این در حالی است که حفاظت از محیط زیست کشور هزینه‌های به مراتب کمتری از هزینه‌های ناشی از سیلاب داشته است.

در دهه‌های اخیر به بهانه توسعه اقتصادی و اجتماعی تخریب محیط زیست بطور فزاینده و سیستماتیک اتفاق می‌افتد. منظور از سیستماتیک این است که بسیاری از موارد تخریب محیط زیست بطور مداوم و سازمان‌یافته با مجوز قانونی و یا حتی با اجازه خود سازمان حفاظت محیط زیست رخ می‌دهند و نهادهای ناظر مانند مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه هم نظارت موثری برای پیشگیری از نقض مقررات محیط زیستی اعمال نمی‌کنند. همچنین ترمیم و بازسازی اکوسیستم‌های تخریب شده یکی از نکات مغفول در حفاظت محیط زیست کشور است و انتظار می‌رفت تا لاقلاً با سودهای به دست آمده از توسعه اقتصادی و اجتماعی در کشور هزینه‌های بازسازی اکوسیستم‌های تخریب شده نیز تأمین شود که چنین اتفاقی تا کنون رخ نداده است. نتیجه این بی‌توجهی

اکوسیستم‌های تخریب شده متعددی از تالاب‌های خشک شده و کوه‌های دریده شده تا جنگل‌های مخروبه است که از توسعه ناهمساز و غیرمعتدل کشور برای نسل حاضر و آینده به یادگار مانده و هر لحظه برای کشور هزینه ایجاد می‌کند و گاه نیز سیلاب پرده از این زخم‌های چرکین بر می‌کشد.

دلایل این تخریب فزاینده و سیستماتیک محیط زیست را باید در چند نکته جستجو کرد:

یکم نقص و ابهام در قوانین و مقررات محیط زیستی است: به عنوان مثال با وجود تصویب چند قانون و آیین‌نامه اجرایی که در گفتار یکم اشاره شد، نظام حقوقی روشن و موثری برای حفاظت از مناطق چهارگانه حفاظت شده، حریم و سواحل تالاب‌ها و آبگیرها وجود ندارد. تعریف دقیقی از اصطلاح "تخریب غیر قابل جبران" تالاب‌ها نشده و معلوم نیست آیا تخریب قابل جبران مجاز است یا نه. عیار سازمان حفاظت محیط زیست برای شناسایی قابل جبران و غیر قابل جبران چیست؟ با توجه به اینکه تالاب یک اکوسیستم زنده است و با اکوسیستم‌های پیرامون خود ارتباط دارد بنابراین حفاظت از تالاب نباید به خود تالاب محدود شود، بلکه حفاظت از کلیه عوامل موثر در وضعیت تالاب از جمله ساحل، جانداران، حوزه آبریز آن ضروری است. با این حال مقررات حفاظت از تالاب‌ها عمدتاً بر حفاظت از خود تالاب تأکید دارند. در نتیجه ساخت و ساز در حریم تالاب، دستکاری و تجاوز به رژیم طبیعی حوزه آبریز آن و آلودگی تالاب از طریق خشکی که از عوامل اصلی تهدید کننده تالاب به شمار می‌آیند مورد توجه جدی قانونگذار واقع نشده است و بدین ترتیب می‌توان گفت نظام حقوقی برای حفاظت موثر از تالاب‌ها کارآمد و کافی نیست. با وجود حفاظت از تالاب‌ها در قوانین ایران، حفاظت از چاله‌ها و آبدرده‌ها و کل هر مکان پستی که در آن آب می‌تواند جمع شود و در مواقع سیلاب آب‌های اضافی را در خود ذخیره کند مورد توجه قانونگذار نبوده است و به دلیل نبود حمایت قانونی این مکان‌ها به راحتی مورد دستکاری و تخریب واقع می‌شوند. این نکته نشان می‌دهد که باید تعریفی موسع از تالاب در قانون ارائه شود. این نقص نظام حقوقی در حفاظت از تالاب‌ها و آبراه‌ها زمینه مساعدی برای تخریب این مناطق اکولوژیک حساس توسط فعالیت‌های عمرانی، صنعتی و گردشگری ایجاد می‌کنند و در نتیجه در مواقع بروز سیل، به دلیل قطع ارتباط مجاری سیل با این ذخیره‌گاه‌های طبیعی آب خسارت‌های فراوان به بار می‌آید.

همچنین حفاظت از پوشش گیاهی در زمین‌های شیب‌دار به دلیل مستعد بودن برای روان شدن سیل می‌بایست مورد توجه قانونگذار بود و سازکارهای موثری برای حفاظت از این پوشش تدبیر می‌شد که این امر نیز مغفول مانده است. به دلیل عدم حمایت قانونی از پوشش گیاهی در زمین‌های شیب‌دار، این مناطق توسط عواملی مانند کشاورزی، ساخت و ساز، دامپروری، فعالیت‌های گردشگری، دفع پسماند و فعالیت‌های معدنی تخریب می‌شود و در نتیجه در موارد بروز سیل تبدیل به عامل تشدید کننده سیل می‌شود.

دوم اجرا نشدن یا مسامحه در اجرای بسیاری از قوانین و مقررات محیط زیستی است. واقعیت این است که اجرای همین حجم قابل توجه از قوانین و مقررات محیط زیستی نیز با وجود تمام ابهام‌ها و کاستی‌ها می‌توانست تضمین‌کننده محیط زیست سالم برای کشور باشد. چرا که در بسیاری از موارد ممنوعیت‌های قانونی به صراحت روشن و غیر قابل تردید هستند. اما لاقلاً به دو دلیل اجرای این قوانین و مقررات با مشکلات جدی روبه‌رو است: ۱) تعارض نیاز به توسعه اقتصادی و اجتماعی با حفظ محیط زیست و تسلیم سازمان حفاظت محیط زیست در برابر فشارهای نهادهای توسعه‌ای برای صدور مجوزهای ساخت و ساز؛ ۲) ناکارآمدی سازمانی خود سازمان حفاظت محیط زیست در اجرای موثر قوانین محیط زیستی به دلایلی مانند کمبود نیروی متخصص و بودجه. دولت گاهی در تعارض میان حفظ محیط زیست و توسعه، صرفاً به کارآفرینی و مقابله با فقر و تشویق توسعه اقتصادی می‌اندیشد و سازمان حفاظت محیط زیست نیز چاره‌ای جز تسلیم در برابر این روند توسعه طلب حاکم و قدرتمند ندارد. نتیجه آنکه بسیاری از موارد تخریب محیط

گزارش ملی سیلاب‌ها

زیست در لوای قانون و در پس جام زهری که سازمان حفاظت محیط زیست سر می‌کشد و مجوز می‌دهد صورت می‌گیرد و شاید این بدترین شیوه تخریب محیط زیست باشد که دیگر نمی‌توان با آن مقابله کرد.

سوم تعلل، تسامح یا بی‌خبری نهادهای ناظر است. با وجود تعدد نهادهای ناظر سیاسی و قضایی، نظارت بر کیفیت اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی بسیار نازل و نامطلوب است. در واقع حجم عظیم و باور ناپذیر تخریب محیط زیست کشور نشان از آن دارد که نهادهای ناظر هیچگاه بطور جدی و موثر اجرا و اثربخشی قوانین محیط زیستی را مورد مذاقه و نظارت قرار نداده‌اند. شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم با توجه به وظیفه قانونی آن مندرج در ماده ۳ قانون پیشگیری از وقوع جرم، می‌توانست اقدامات سازنده‌ای برای پیشگیری از جرم تصرف عدوانی سواحل و بستر رودها و مسیل، کوه‌ها، تغییر غیر مجاز کاربری اراضی، قطع غیر مجاز درختان و جرایم مأموران دولتی در این خصوص از قبیل تبانی، سندسازی و ارتشاء انجام دهد. همچنین دادستانی کل کشور با توجه وظایف قانونی خود در پیگرد جرایم و نیز دستورالعمل رییس قوه قضاییه درخصوص نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۷/۱۱/۳) می‌توانست اقدامات قابل توجهی را در راستای جلوگیری از افعال و ترک افعال منجر به تشدید وقوع سیل از قبیل قطع درختان، تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی و مراتع و کوه‌ها، تخریب سواحل و حریم و بستر رودها و مسیل‌ها انجام دهد. اما حجم تخلفات صورت گرفته نشان می‌دهد که این دو نهاد نیز در عمل به وظایف نظارتی خود در این زمینه موفقیت لازم را نداشته است.

دلایل این بی‌توجهی نهادهای ناظر به مسأله حفاظت محیط زیست می‌تواند این موارد باشد: تسامح و چشم‌پوشی عمدی نهادهای ناظر با تخریب محیط زیست به بهانه توسعه و کارآفرینی، نبود تخصص‌های محیط زیستی لازم در میان نمایندگان و کارکنان قضایی، نبود ارتباط‌های سازنده میان سازمان حفاظت محیط زیست و دستگاه قضایی.

بند دوم) نبود مدیریت یکپارچه رودها و سواحل

۱- حریم‌ها به مثابه مناطق حائل در محیط زیست عمل می‌کنند و یک کارکرد حفاظتی دوسویه دارند. از یکسو مانع تداخل عوامل زیانبار محیط زیستی در سازه‌های انسانی و تهدید جان انسان‌ها جلوگیری می‌شوند و از سوی دیگر مداخله عوامل مخرب انسانی در محیط زیست پیشگیری می‌کند. تا هنگامی که رود در مسیر طبیعی خود جریان دارد مشکل خاصی بروز نمی‌کند. اما مسیر طبیعی رودخانه یک منطقه مشخص نیست و با توجه به فصول مختلف سال و بر حسب میزان بارش فرق می‌کند. در شرایط بارندگی شدید رود از بستر اولیه خود خارج و بطور وارد بستر پهن‌تری می‌شود و محیط پیرامون خود را دچار آب گرفتگی می‌کند. به توجه به این نکته اهمیت تعیین و حفظ یک منطقه حائل به عنوان حریم رود ضروری است و هر گونه ساخت و ساز و ایجاد موانع مصنوعی در این حریم باید ممنوع شود. چرا که ایجاد این موانع سازه‌ای افزون بر آنکه این سازه‌ها را در معرض سیلاب و تخریب قرار می‌دهد، باعث تنگ شدن آبراه‌های طبیعی شده و حجم انتشار سیل را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر ساخت و ساز در حریم سواحل تالاب‌ها، مصب‌ها و دریاها امکان ورود آب رودخانه به حوزه آبریز خود را محدود کرده و سبب سر ریز شدن آب و تشدید سیل می‌شود.

با این حال در دهه‌های اخیر در پرتو نظارت غیر موثر مسئولان وزارت نیرو، جهاد کشاورزی، سازمان حفاظت محیط زیست و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، تصرف غیر مجاز سواحل رودخانه‌ها و دریا و تبدیل آن به اماکن مسکونی و تفرجگاهی به منظور کسب سود بیشتر با سرعت افسار گسیخته‌ای رواج یافته و مساحت بسیار زیادی از حریم‌های ساحلی رودخانه‌ها و تالاب‌ها، به ویژه در استان‌های شمالی کشور توسط اشخاص عمومی و خصوصی تصرف شده است. تصرف بستر و حریم رودها و مسیل‌ها و دیگر انواع آبراه‌ها و ساخت و ساز در آنها افزایش چشمگیری یافته و یکی از عوامل قطعی تشدید کننده وقوع و ویرانگری سیلاب در ایران است. ساخت و ساز و توسعه سکونتگاه‌ها در حریم و بستر رودخانه‌ها و سواحل تالاب‌ها و دریاها، احداث واحدهای تجاری و صنعتی و آبی‌پروری، تغییر مسیر

گزارش ملی سیلاب‌ها

آبراه‌ها و رودخانه‌ها به‌ویژه در شهرها، تغییر کف مسیل‌های رودخانه‌های شهری، فرسایش کنار رودخانه‌ای به دلیل برداشت بی‌رویه سنگ، شن و ماسه از رودخانه‌ها از جمله مصادیق نقض حریم رودخانه‌ها و آبراه‌ها است. ساخت و سازهای متعدد در شهرها مسیر طبیعی رودخانه‌ها را از حالت طبیعی خود خارج کرده و شاخه‌ها و پیچ و خم‌های طبیعی که سرعت سیلاب را کاهش می‌دادند را تغییر داده و بستر رودخانه را تنگ یا سیمانی کرده است که در نتیجه آب از بستر اصلی رودخانه خارج شده و زمین نمی‌تواند آبهای سیلابی را جذب کند.

نمونه بارز تأثیر نقض حریم رودها و مسیل‌ها در سیلاب استان گلستان قابل مشاهده بود. سازمان بنادر و دریانوردی طی نامه شماره ۹۸/ص/۲۱۸۹۰ مورخه ۱۳۹۸/۵/۱۶ با اشاره به نتایج نشست تخصصی در پژوهشگاه ملی اقیانوس شناسی و علوم جوی تأیید کرد که در جریان سیلاب فروردین ۱۳۹۸ وقوع سیلاب در استان گلستان عمدتاً به دلیل عملکرد نامناسب رودخانه‌ها در انتقال رواناب‌ها به خلیج گرگان بوده است. چرا که بر اساس تصاویر ماهواره‌ای سطح آب خلیج گرگان قبل و بعد از سیلاب تغییری نداشته و این خلیج آب وارد شده از رودخانه‌ها به درون خود را به راحتی به دریای خزر منتقل کرده است. نتیجه اینکه به دلیل مسدود بودن یا تنگ بودن یا تغییر مسیر رودها و مسیل‌ها در استان گلستان رودها در ایفای کارکرد ذاتی و طبیعی خود ناتوان بوده و مسیر رواناب‌ها به سمت دریای خزر مسدود شده و سیل بروز کرده است.

۲- ساخت غیر اصولی آبراه‌ها و کانال‌های آب از دیگر چالش‌ها در این زمینه است. در برخی مورد کانال‌های طبیعی عبور آب به دلیل ساخت و ساز و گسترش فضای شهر یا روستا با خاک مسدود شده و برای انتقال آب از لوله استفاده می‌شود. حال ممکن است در اثر سیلاب قطر این لوله‌ها پاسخگوی حجم زیاد آب نبوده و سریعاً مسدود و تخریب شوند که در نتیجه جریان آب از مسیر خود خارج و ایجاد سیل می‌کند. اما اگر با محاسبات درست و دقیق کانال‌ها و دریاچه‌های مناسبی برای گذر آب کار گذاشته می‌شد جریان آب بطور عادی تداوم می‌یافت. افزون بر اینکه تجمع پسماندها در آبراه‌ها نیز باعث مسدود شدن آنها و تسریع در وقوع سیل می‌شود.

۳- نقش تخریب سواحل دریاها و تالاب‌ها در تشدید سیل به دلیل از بین رفتن قابلیت جذب و ذخیره آب در تالاب محرز است. اما حفاظت از سواحل دریاها و تالاب‌ها نیز یکی از مسائل بغرنج در حقوق ایران است. تثبیت مالکیت دولت بر سواحل با تصویب تصویب نامه هیئت وزیران در مورد طرح ثبت و فروش اراضی مستحدثه ساحلی (مصوب ۱۳۴۲/۷/۱۳) آغاز شد و در ادامه قانون اراضی مستحدث و ساحلی در سال ۱۳۵۴ یعنی ۴۴ سال پیش در تبصره ۱ ماده ۲ پیش با هدف تثبیت مالکیت دولتی بر سواحل مقرر کرد که وزارت کشاورزی و منابع طبیعی مکلف است حداکثر ظرف پنج سال از تاریخ تصویب این قانون حدود آن قسمت از حریم و اراضی مستحدث دریای خزر را که تاکنون علامت‌گذاری نشده و نیز حریم و اراضی ساحلی خلیج فارس و دریای عمان و دریاچه ارومیه را شناسایی و نقشه‌برداری و با نصب علائم مشخص نماید. این قانون در ادامه در ماده ۳ کلیه اراضی مستحدث کشور را متعلق به دولت اعلام می‌کند و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند. از لحاظ منطق حاکمیت قانون علی‌الاصول انتظار می‌رفت این حکم قانونی اجرا شده و سواحل کشور در اختیار دولت قرار می‌گرفت. با این حال به دلایلی که تا کنون خود قانونگذار نیز آنها را بررسی نکرده و تحقیقی جامع پیرامون آن صورت نداده است طی دهه‌های بعد همچنان مالکیت دولت بر این نواحی بطور کامل و مشخص تثبیت نشده، تصرفات غیر مجاز صورت می‌گیرد و در نتیجه دوباره قوانین و مقررات دیگری مانند آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه در خصوص ساماندهی سواحل (۱۳۸۶/۲/۲۳)، آیین‌نامه اجرایی آزادسازی حریم ساحلی دریای خزر (۱۳۸۸/۲/۲۳) تصویب می‌شود که درصدد ثبت دولتی و آزادسازی حریم سواحل هستند. این تلاش دوباره تقنینی نشان می‌دهد که اجرای قانون اولیه اراضی مستحدث و ساحلی با موفقیت روبه‌رو نبوده و قانونگذار به جای شناسایی موانع و اصلاح همان قانون به تورم قانونگذاری دامن می‌زند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

اما در نهایت این پرسش به قوت خود باقیست که چگونه وزارت جهاد کشاورزی به عنوان متصدی اجرای این قانون با وجود در اختیار داشتن ابزارهای قانونی لازم نتوانسته است حفاظت و مدیریت یکپارچه بر این اکوسیستم ارزشمند کشور اعمال نماید.

۵- همچنین لایروبی نکردن اصولی و به موقع رودها و سدها نیز می‌تواند به تشدید وقوع سیل کمک کند. البته لایروبی غیر اصولی رودها و سواحل می‌تواند صدمات محیط زیستی داشته باشد مانند تهدید جانداران وابسته به بستر رودخانه و سواحل. مدیریت نادرست سدها مانند اصلاح و ترمیم شبکه‌های انتقال آب در سد، رسوب‌زدایی و باز کردن به موقع دریچه‌های سد به منظور پیشگیری از سر ریز شدن آب آن از دیگر عوامل تشدید کننده سیل است. طراحی نامناسب و غیر اصولی سدها یکی دیگر از دلایل تشدید سیل می‌تواند باشد. همانگونه که انجمن هیدرولیک ایران نیز در نامه خود به شماره ۹۸/۳۰۴ مورخه ۱۳۹۸/۴/۲۴ در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها تصدیق می‌کند که برخی سدهای کشور از جمله در استان گلستان به دلیل حجم مخزن کم برای مواجهه با بروز سیل و ورود حجم عظیم آب طراحی نشده بوده‌اند. البته انجام ندادن آبخیزداری در بالادست رودخانه‌ها و تخریب پوشش گیاهی و خاک می‌تواند باعث آزاد شدن حجم عظیم آب به سمت سدها شود.

تمامی این موارد به لحاظ قانونی جزو وظایف وزارت نیرو بوده و ارتباط میان لایروبی نکردن رودها، آبراه‌ها و سدها و مدیریت نادرست سدها با تشدید سیل محرز است.

۶- یکی از عواملی که بروز سیل را تشدید می‌کند دفع پسماندهای شهری، کشاورزی و صنعتی و به‌ویژه نخاله‌های ساختمانی در آبراه‌ها و رودخانه‌ها است که در بارندگی‌های شدید سبب محدود شدن جریان طبیعی آب و گسترش سیل می‌شود. با آنکه قانون مدیریت پسماند دفع غیر مجاز پسماند را ممنوع می‌کند، اما انتشار پسماند در محیط زیست و به‌ویژه در رودها و آبراه‌ها همچنان بطور مستمر صورت می‌گیرد. در مناطق شهری و روستایی مدیریت پسماندها بر عهده شهرداری و دهیاری است اما در بیرون از محدوده‌های شهری و روستایی، مسئول مدیریت پسماندها دقیقاً مشخص نیست و به همین دلیل در این مناطق پسماندها به نحو مطلوبی مدیریت و جمع‌آوری نمی‌شوند که در نتیجه در مواقع سیلاب به عنوان مانع حرکت آب عمل کرده و خسارت ناشی از سیلاب را تشدید می‌کنند.

البته آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی آب (۱۳۷۳/۲/۱۸) سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول پیشگیری از تخلیه پسماند در آب می‌داند. چرا که طبق ماده ۷ سازمان موظف است طبق برنامه پیش‌بینی شده از فاضلاب و مواد زاید جامد منابع آلوده‌کننده نمونه‌برداری و نوع و میزان آلودگی هر یک از این منابع را مشخص نماید و طبق ماده ۱۰ سازمان در اجرای وظایف قانونی خود مجاز است هر یک از منابع آلوده‌کننده را توسط مأمورین خود مورد بازرسی قرار دهد. تبصره ماده ۵ آیین‌نامه در مورد مقررات مربوط به تخلیه هر نوع فاضلاب به شبکه عمومی فاضلاب شهر و جمع‌آوری، نگهداری و حمل و دفع مواد زاید جامد کمیسیون دائمی متشکل از نمایندگان تام‌الاختیار وزارتخانه‌های نیرو، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کشور، صنایع، صنایع سنگین، معادن و فلزات و سازمان حفاظت محیط زیست و سایر سازمان‌های مسئول آب و فاضلاب شهری در وزارت کشور تشکیل و تصمیمات اتخاذ شده به مرحله اجرا گذارده خواهد شد. از عملکرد این کمیسیون و اقداماتی که در راستای تنظیم مقررات مربوط به تخلیه پسماند در آب انجام داده است اطلاعی در دسترس نیست.

بند سوم) ساخت و ساز غیر اصولی و ناایمن

پیشگیری از وقوع سیل، به‌ویژه سیلاب‌های بزرگ همیشه و همه جا ممکن نیست اما احداث اصولی مناطق مسکونی و ساخت سازه‌های مقاوم در برابر سیل نیز دشوار نیست و می‌توان با ساخت و سازه‌های مقاوم و اصولی آسیب‌پذیری در مقابل سیل را کاهش داد. با وجود تصویب مقررات متعدد برای ایمن‌سازی در ساخت و سازه‌ها، در دهه‌های اخیر علاوه بر دستکاری در مجاری گذر آب در رودها و

گزارش ملی سیلاب‌ها

مسایل‌ها، ساخت و سازهای غیر مقاوم و غیر اصولی نیز میزان آسیب‌پذیری در برابر سیل را در ایران افزایش داده است. با وجود تصویب قوانین و مقررات متعدد در زمینه الزام به ایمن‌سازی در ساخت و سازها، در عمل شدت تخریب‌های ناشی از سیلاب اخیر نشان می‌دهد که نظارت مطلوبی بر رعایت ایمنی در ساخت و سازها اعمال نشده و علت تخریب بسیاری از سازه‌های تخریب شده نقض قواعد مربوط به ایمنی بوده است نه شدت سیلاب و خارج از کنترل بودن آن. با توجه به میزان خسارت‌های وارده در جریان سیلاب اخیر، نا ایمن و غیر اصولی بودن ساخت و سازهای شهری، روستایی و جاده‌ای را نشان می‌دهد و این پرسش را به میان می‌کشد که چگونه سازمان‌های متصدی و ناظر ساخت و ساز یعنی وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها و نظام مهندسی ساختمان نظارت موثر و دقیق در این زمینه اعمال نکرده‌اند. به نظر می‌رسد اساساً مسأله لزوم تضمین مقاومت پذیری سازه‌ها در مقابل سیل برای این سازمان‌ها اهمیت چندانی نداشته است و در مقررات ساخت و ساز نیز این مسأله مهم تا حدود زیادی مغفول مانده است.

۱- گسترش فزاینده شهرنشینی، طراحی شهری غیر اصولی و تبدیل خاک به آسفالت باعث افزایش سطح اشغال شهرها و کاهش توان نفوذپذیری آب در خاک شده است و بنابراین جای شگفتی ندارد که آب باران یا رودها به جای آنکه در خاک نفوذ کنند در سطح شهر جاری می‌شوند و چنانچه آبراه‌ها و کانال‌های مناسبی برای گذر آب طراحی نشده باشد، وقوع سیلاب حتمی است.

۲- احداث سازه‌های عمرانی و حفاظتی غیر فنی و غیر اصولی مانند پل‌های با دهانه باریک، جاده‌های بدون دهانه و آبگذر و سیل-بند‌های غیر مقاوم و جابجایی نادرست در احداث این سازه‌ها از عوامل تشدید کننده سیل است. سازه‌های غیر مقاوم و دچار فرسودگی مانند ساختمان و پل با تماس با سیلاب‌ها تخریب شده و علاوه بر آنکه مسیر گذر آب را محدود می‌کنند، امکان تردد و کمک‌رسانی را نیز سلب می‌کنند. این نکته در نامه پژوهشکده حفاظت خاک و آبخیزداری به شماره ۲۷۳/۲۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۰ خود به هیأت ویژه گزارش ملی نیز تأیید شده است که ساخت و سازهای غیر اصولی وزارت راه و شهرسازی در استان مازندران یکی از عوامل اصلی تشدید سیلاب اخیر در این استان بود.

۳- ساخت و ساز در دشت‌های سیلابی بدون توجه به خطر وقوع و دوره‌های بازگشت سیل از نمونه دیگر ساختارهای غیر اصولی در کشور است. همچنین مدیریت نادرست شبکه‌های انتقال فاضلاب‌های شهری و پساب‌های صنعتی باعث می‌شود تا در مواقع بروز سیل این شبکه‌ها دچار تخریب شده و مواد آلاینده وارد جریان‌های سیلابی شود و خطرات زیادی را ایجاد کند. از سوی دیگر سازه‌های آبی مانند سد‌ها و کانال‌ها رژیم طبیعی رودها و آبراه‌ها را به نحوی تغییر داده‌اند که رفتار طبیعی رودخانه‌ها دیگر قابل پیش‌بینی نبوده و احتمال بروز تعارض و تصادم میان سیل و سازه‌های آبی افزایش یافته است. نمونه بارز این تعارض‌ها را می‌توان در شکستن سیل‌بند‌ها و تخریب کانال‌های آب در سیلاب اخیر ملاحظه کرد.

۴- به نظر می‌رسد در جریان طراحی و ساخت سازه‌ها عمدتاً تأکید بر روی رعایت اصول و استانداردهای فنی سازه صورت می‌گیرد در حالیکه به منظور ساخت سازه‌های ایمن و همساز با اقلیم و جغرافیای منطقه، توجه به شرایط جغرافیایی و اقلیمی منطقه، بررسی بستر و ماهیت خاک، رفتار رود و دشت‌های سیلابی، اصول هیدروگرافی و ژئومورفولوژی و نقشه‌های پهنه بندی خطر و اعمال همه این نکات در ساخت سازه‌ها نیز ضرورت دارد.

۵- بافت‌های فرسوده، قدیمی و ناکارآمد شهری و روستایی یکی از دلایل آسیب‌پذیری در مقابل سیلاب است. در این راستا طبق ماده ۵ قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری (۱۳۸۹/۱۰/۱۲) وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است برای جلوگیری از خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد پیشگیری لازم را با اولویت بافت‌های مذکور به‌عمل آورد. با آنکه پیشگیری از بروز بحران یکی از وظایف اصلی سازمان مدیریت بحران است اما وظیفه

گزارش ملی سیلاب‌ها

مصرح در این قانون به لحاظ فنی و تخصصی می‌بایست در صلاحیت وزارت راه و شهرسازی که متولی اصلی امور شهرسازی و ساخت و ساز است قرار می‌گرفت و نهایتاً نقش سازمان مدیریت بحران در این زمینه نظارت بر ساخت و ساز بود.

۶- یکی دیگر از نکات مهم در ایمنی ساختمان‌ها و سازه‌ها که تا حدود زیادی مغفول مانده است ایجاد مناطق حائل در پیرامون ساختمان‌ها و سازه‌ها مانند انبارهای مواد شیمیایی و نفتی که در حریم اکوسیستم‌های طبیعی حساس مانند رودها، مسیل‌ها و تالاب‌ها یا ارتباط نزدیک با این اکوسیستم‌ها قرار دارند. ایجاد مناطق حائل در جوار این ساختمان‌ها و سازه‌ها از این جهت اهمیت دارد که از تداخل فعالیت‌های این ساختمان‌ها و سازه‌ها با محیط زیست پیرامون جلوگیری کرده و همچنین از تداخل سیل و توفان به این سازه‌ها پیشگیری کند. به عنوان مثال در جریان سیلاب، ورود آب به این تأسیسات می‌تواند باعث نشت مواد شیمیایی در آب شده و آسیب‌های محیط زیستی ایجاد کند. ایجاد فضای سبز پیرامون ساختمان‌ها، شهرها و روستاها نیز یک فضای سبز حائل است که می‌تواند در مقابل سیل مقاومت کرده و از ورود آن به ساختمان‌ها و تأسیسات جلوگیری کند.

بند چهارم) تخریب پوشش گیاهی و خاک

پوشش گیاهی و به‌ویژه جنگل‌ها مهم‌ترین سدهای طبیعی سیل هستند و به راحتی و بدون هیچ هزینه‌ای می‌توانند آب سطحی را در خود جذب کرده و جلوی هرزآب‌ها و سیل‌ها را بگیرند. در زمینه حفاظت از جنگل قوانین و مقررات متعددی طی یک قرن گذشته به تصویب رسیده‌اند ولی مساحت جنگل‌های کشور همواره بطور نزولی بوده و سالیانه با وجود ممنوعیت قطع درختان، هزاران هکتار جنگل بطور مجاز یا غیر مجاز نابود می‌شود.

قطع درختان جنگل و تخریب پوشش گیاهی و خاک باعث می‌شود که خاک فرسوده شده، ضریب نفوذ آب در خاک کاهش یافته و آب باران و رودخانه به جای آنکه در خاک نفوذ کند، در سطح آن جاری می‌شود و سیل ایجاد می‌کند. این نکته به ویژه در مورد سیل گلستان قابل تأمل است چرا که به دلیل جنس خاک گچی آن منطقه ضریب نفوذ آب در خاک کاهش بسیاری یافته و تخریب پوشش گیاهی نیز سیل‌پذیری این منطقه را تشدید کرده است.

مهم‌ترین عوامل تخریب پوشش گیاهی و خاک عبارتند از فعالیت‌های کشاورزی، جنگل‌زدایی، چرای دام، فعالیت‌های صنعتی، احداث سازه‌ها و ساختمان‌ها، انتشار آلودگی‌های شیمیایی و بیماری‌های گیاهی.

تأثیر تخریب پوشش گیاهی و خاک در مناطق زاگرس و گلستان در سیلاب اخیر محرز است. با توجه به وضعیت نامطلوب حفظ و نگهداری جنگل‌ها و آبخیزها و روند فزاینده کاهش سطح پوشش گیاهی در کشور می‌توان به این نتیجه رسید که وزارت جهاد کشاورزی و معاونت آن سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در حفظ این موانع طبیعی و کم هزینه موفقیت لازم را نداشته است. در حالیکه این سازمان طی دهه‌های طولانی گذشته از قوانین و مقررات مناسب برای حفاظت از جنگل‌ها بهره‌مند بوده است. افزون بر حفاظت از جنگل‌ها یکی از وظایف مهم این سازمان حفظ و نگهداری آبخیزها بوده است. از آنجا که آبخیزداری به جذب آب توسط خاک و حفظ آن کمک می‌کند مانع اطمینان بخش مهمی در مقابله با سیل یا کاهش اثرات ویرانگر آن است. با این حال به نظر می‌رسد وظیفه آبخیزداری عملاً مورد توجه جدی وزارت جهاد کشاورزی نگرفته و هیچ برنامه مشخص چشمگیری برای گسترش و کاربست آن در مدیریت منابع آبی اجرا نشده است. یکی از دلایل این کم توجهی شاید تداخل وظایف مربوط به مدیریت منابع آبی با وزارت نیرو باشد. اما به هر حال وظیفه آبخیزداری به دلیل ارتباط با خاک و پوشش گیاهی و تأثیر مثبت آن در پیشگیری از وقوع سیل می‌بایست بطور جدی مورد توجه وزارت جهاد کشاورزی قرار می‌گرفت و اقدام‌های علمی لازم برای این منظور صورت می‌گرفت. حفاظت از خاک با وجود تصویب قانون حفاظت از خاک در سال ۱۳۹۸ همچنان متولی مشخصی ندارد و می‌توان گفت سازمان

حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی در این زمینه مسئولیت بیشتری دارند. بنابراین تخریب گسترده‌ای که در گذشته در پوشش خاک کشور رخ داده و عامل تشدید سیلاب اخیر شده، عملاً امروز مسئول مشخصی ندارد.

۳-۱-۶- عملکرد سازمان حفاظت محیط زیست

با توجه به اینکه یکی از اصلی‌ترین دلایل وقوع سیل و بروز آسیب‌های مختلف ناشی از آن تخریب محیط زیست است بنابراین بررسی وظایف و اختیارات سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه پیشگیری و کنترل سیل و بازسازی و بهسازی آثار ناشی از آن بر محیط زیست به منظور تحلیل عملکرد آن در قضیه سیلاب سال ۹۸ ضرورت دارد.

بند یکم) پیش از وقوع سیلاب (پیشگیری و آمادگی)

بی‌گمان حفاظت از اکوسیستم‌های طبیعی مانند رودخانه‌ها، سواحل، تالاب‌ها، خاک و فضای سبز از عوامل اصلی پیشگیری از وقوع سیلاب یا لاقل آسیب‌های ناشی از آن است. اما در اینجا این مسأله حقوقی مهم مطرح می‌شود که صلاحیت اصلی حفاظت محیط زیست بر عهده کدام نهاد است؟ حفاظت از محیط زیست یک امر عمومی تخصصی است و منطقاً می‌بایست به مانند دیگر امور عمومی تخصصی یک متصدی اجرایی و مدیریتی مشخص داشته باشد. با توجه به این نکته در دهه ۵۰ خورشیدی حفاظت از محیط زیست نیز یک امر عمومی تخصصی تلقی شده و مسئولیت تصدی این امر به موجب ماده ۴ قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) بر عهده سازمانی به نام سازمان حفاظت محیط زیست قرار گرفت. به موجب این ماده سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به سازمان حفاظت محیط زیست و همچنین نام شورای عالی سازمان مزبور به شورای عالی حفاظت محیط زیست تبدیل شد و کلیه امور مربوط به حیوانات وحشی و آبزیان رودخانه‌ها و آبهای داخلی و حفظ محیط‌زیست در اختیار این سازمان به عنوان یکی از معاونت‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی قرار گرفت. با این حال به دلیل اهمیت خاص مسائل محیط زیستی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۳/۳/۲۸) سازمان حفاظت محیط زیست را از وزارت کشاورزی جدا کرده و آن را تبدیل به یک سازمان مستقل و زیر نظر نخست‌وزیری کرد. به موجب ماده ۱ این قانون، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آبهای داخلی از وظائف سازمان حفاظت محیط زیست است. با تصویب قانون اصلاح قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۷۱/۸/۲۴) این سازمان به عنوان یکی از معاونت‌های ریاست جمهوری ارتقا یافت.

این تفکیک سازمانی و دادن استقلال سازمانی به سازمان حفاظت محیط زیست می‌توان نشانگر این باشد که قانونگذار تلاش داشت ضمن تأکید بر اهمیت حفاظت محیط زیست، هویت حقوقی خاص و مستقل از وزارت کشاورزی به امر حفاظت محیط زیست داده و سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان سازمان پایه و مادر در حفاظت محیط زیست قلمداد کند. این نکته از لحاظ منطق حقوق اداری یعنی تقسیم وظایف سازمانی و منطق حقوق محیط زیست یعنی تأسیس نهادی تخصصی برای مدیریت حفاظت محیط زیست قابل توجیه بود. با این حال جایگاه سازمانی سازمان حفاظت محیط زیست در مدیریت حفاظت محیط زیست در ایران با چالش‌هایی روبه‌رو است که یکی مهمترین نتایج این چالش‌ها را امروزه می‌توان در آشفتگی در مدیریت پیشگیری از سیلاب ملاحظه کرد.

توضیح اینکه با وجود تصویب قانون حفاظت و بهسازی و تشریح وظایف سازمان حفاظت محیط زیست همچنان در نظام حقوقی ایران تفکیک و چینش مسئولیت‌های حفظ محیط زیست به روشنی صورت نگرفته است. چرا که به موجب قوانین متعددی که پیش از این قانون و پس از آن تصویب شده‌اند صلاحیت تصدی به مدیریت برخی از اکوسیستم‌های طبیعی در اختیار نهادهای دیگر گذاشته

گزارش ملی سیلاب‌ها

شده است. مثلاً مدیریت جنگل‌ها، مراتع، آبخیزداری، امور اراضی و سواحل در اختیار وزارت جهاد کشاورزی و امور آب و رودخانه‌ها در اختیار وزارت نیرو است و بنابراین در کنار سازمان حفاظت محیط زیست، نهادهای دیگری هم تصدی حوزه‌هایی از محیط زیست را بر عهده دارند. از سوی دیگر اصل ۵۰ قانون اساسی نیز حفاظت از محیط زیست را یک وظیفه عمومی می‌داند، تصریحی که گاه این مسأله را به میان می‌کشد که فقط سازمان حفاظت محیط زیست مسئول حفظ محیط زیست نیست بلکه نهادهایی دیگری هم در این زمینه مسئولیت دارند. از این جهت این پرسش مطرح می‌شود که نقش سازمان حفاظت محیط زیست در حفاظت از محیط زیست کشور چیست؟ آیا این سازمان در حفاظت محیط زیست صلاحیت عام دارد یا صلاحیت خاص؟ آیا واگذاری مدیریت حوزه‌های محیط زیستی فوق به وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو به معنای سلب صلاحیت از سازمان حفاظت محیط زیست است یا اینکه باید قائل به صلاحیت عام و فراگیر سازمان شد و گفت که با وجود تصویب قوانین متشتمت فوق سازمان باید بر همه حوزه‌های محیط زیستی کشور نظارت داشته باشد.

نخست اینکه به لحاظ اکولوژیکی محیط زیست یک کلیت یکپارچه بوده و نمی‌توان میان اکوسیستم‌های طبیعی به هم پیوسته تفکیک ایجاد کرد. اینکه گفته شود صلاحیت حفاظت از رودخانه‌ها بر عهده وزارت نیرو و حفاظت از جنگل‌ها و مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری است نمی‌تواند و نباید رافع مسئولیت سازمان حفاظت محیط زیست باشد چرا که سازمان حفاظت محیط زیست مسئول اصلی حفظ تعادل و پایداری کلیت محیط زیست کشور است و عملاً به لحاظ اکولوژیکی تفکیک میان عناصر اکوسیستمی محیط زیست و سپردن مسئولیت حفاظت از آنها به نهادهای مختلف منطقی نیست.

دوم اینکه نهادهای مختلف مانند وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی ماهیتاً و به لحاظ تخصصی نهادهای بهره‌بردار هستند نه حفاظت‌کننده محیط زیست. یعنی دغدغه سازمانی اصلی آنها بهره‌برداری است نه حفاظت و اگر چنانچه این نهادها از حوزه‌های محیط زیستی تحت مدیریت خود احیاناً حفاظت هم می‌کنند صرفاً با هدف بهره‌برداری بهتر است نه حفاظت با هدف حفاظت از محیط زیست. با مراجعه به قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت این دو وزارتخانه نیز می‌توان به‌روشنی ملاحظه کرد که وظیفه اصلی این نهادها بهره‌برداری است. نتیجه چنین رویکردی در عمل تخریب گسترده جنگل‌ها، مراتع، سواحل و نابودی یا افت شدید کیفیت رودها و تالاب‌ها در دهه‌های اخیر بوده است، تخریب‌هایی که هم اکنون بستر ساز وقوع و تشدید سیلاب‌های ویرانگر شده‌اند.

سوم اینکه در خود قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست نیز اشاراتی مبنی بر این وجود دارد که قانونگذار صلاحیت عام به سازمان محیط زیست اعطا کرده و این سازمان را مسئول اصلی حفظ محیط زیست در کشور دانسته است. به موجب ماده ۶ این قانون سازمان علاوه بر وظائف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای سازمان شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده دارای وظایف و اختیارات زیر است:

الف- انجام دادن تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم خوردن تعادل محیط زیست از جمله موارد ذیل:

۱- طرق حفظ تعادل اکولوژیک طبیعت (حفظ مناسبات محیط زیست)

۲- تغییراتی که تأسیسات و مستحدثات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک، آب و هوا ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها، تخریب جنگل‌ها و مراتع، دگرگونی اکولوژی دریاها، بهم خوردن زهکشی طبیعی آنها و دگرگونی و انهدام تالاب‌ها.

ج- هر گونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست در حدود قوانین مملکتی با حفظ حقوق اشخاص.

از این ماده چند نکته برداشت می‌شود:

۱. همانگونه که اشاره شد وظیفه اولیه سازمان حفاظت محیط زیست تا پیش از سال ۱۳۵۰ نظارت بر صید و شکار بوده و عنوان اولیه این سازمان هم سازمان شکاربانی و نظارت بر صید بوده است. با این حال با تصویب قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی مصوب (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در سال ۱۳۵۳، سازمان حفاظت محیط زیست عهده‌دار مسئولیت جدیدی می‌شود یعنی حفاظت از کلیت محیط زیست و تأکید جمله نخست ماده ۶ این قانون هم مبنی بر اینکه وظایف این سازمان علاوه بر نظارت بر صید و شکار وظایف زیر است نشان از این دارد که قانونگذار سازمان حفاظت محیط زیست را در قالب سازمانی جدیدی نهاده و مسئولیت‌های کلی‌تری بر عهده آن نهاده است.

۲. «حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم‌خوردن تعادل محیط زیست» یک وظیفه کلی و فراگیر است. چرا که به لحاظ اکوسیستمی سازمان حفاظت محیط زیست با داشتن اختیارات کم و محدود به چند مورد خاص نمی‌تواند این وظیفه را انجام داده و از تعادل محیط زیست حفاظت کند. انجام وظیفه مصرح در این ماده جز با نظارت مستمر و پایش دقیق کلیه اکوسیستم‌های طبیعی و محیط زیست انسانی کشور ممکن نیست. نمی‌توان بدون نظارت موثر بر وضعیت رودها، تالاب‌ها و جنگل‌ها و دشت‌های کشور از کیفیت محیط زیست و تعادل اکولوژیک آن حفاظت کرد. بنابراین ایفای بهتر این مسئولیت مستلزم اعمال نظارت بر وضعیت تمام اکوسیستم‌های طبیعی و پیشگیری از تخریب آنها است.

۳. تصریح جزء ۲ این ماده مبنی بر پیشگیری از هر گونه تغییراتی که آثار منفی بر محیط زیست داشته و همچنین «تخریب مسیر رودخانه‌ها، تخریب جنگل‌ها و مراتع، بهم خوردن زهکشی طبیعی آب‌ها و دگرگونی و انهدام تالاب‌ها» نیز به‌روشنی نشان می‌دهد که قانونگذار صلاحیت عام بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست گذاشته و تقریباً تمامی حوزه‌های محیط زیستی را تحت نظارت این سازمان نهاده است. چرا که اکوسیستم‌های مندرج در این ماده یعنی رودها، جنگل‌ها و مراتع و تالاب‌ها از اصلی‌ترین عناصر طبیعی ایران هستند و هر گونه تزلزل در وضعیت اکولوژیک آنها به تزلزل در وضعیت کلی محیط زیست کشور می‌انجامد.

۴. بند (ج) این ماده نیز با صراحت کامل سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول انجام «هر گونه اقدام مقتضی به منظور بهبود و بهسازی محیط زیست» دانسته و از این حیث صلاحیت عام و مطلق حفاظت محیط زیست را بر عهده این سازمان نهاده است البته با قید رعایت قوانین و حقوق اشخاص. بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست حتی اگر اختیارات مصرح قانونی کافی هم برای حفظ محیط زیست نداشته باشد، به موجب این بند و صلاحیت عامی که اعطا می‌کند می‌توان هر اقدام مقتضی را برای حفظ محیط زیست انجام دهد ولو مداخله در امور وزارتخانه‌های دیگر.

۵. اگر سازمان حفاظت محیط زیست را مرجع عام حفاظت محیط زیست بدانیم، آنگاه صلاحیت سازمان در حفاظت از حوزه‌های مختلف محیط زیستی افزایش خواهد یافت به عنوان مثال سازمان می‌تواند به کنترل عوامل مرتبط با آنها نیز بپردازد مانند اینکه در حفاظت از گونه‌های زیستی، زیستگاه‌های آنان را حفاظت کرده و از تخریب جنگل‌ها و آبخیزها به بهانه بهره‌برداری پیشگیری نماید. داشتن صلاحیت عام در حفاظت محیط زیست بدان معناست است که چنانچه برای حفاظت از حوزه‌ای از حوزه‌های محیط زیست متصدی خاصی تعیین نشده باشد، سازمان حفاظت محیط زیست بتواند اقدام به حفاظت از آن حوزه کند. یا اینکه حتی در مواردی که سازمان‌های مختلف به مسئولیت قانونی خود در زمینه حفاظت از حوزه‌های محیط زیست تحت مدیریت خود اقدام نکنند، سازمان حفاظت محیط زیست اخطار داده یا شخصاً وارد عمل شود. نمونه بارز این مسأله را در حفاظت از خاک می‌توان ملاحظه کرد که تا کنون متولی خاصی نداشته و سازمان حفاظت محیط زیست هم وارد این امر نشده است.

گزارش ملی سیلابها

تفسیر صلاحیت عام سازمان حفاظت محیط زیست به معنای خروج از صلاحیت سازمانی خود و مداخله در امور سازمان‌های دیگر نیست. بلکه منظور این است هر چند به موجب قوانین مختلفی حوزه‌هایی از محیط زیست مانند جنگل‌ها و رودها تحت مدیریت نهادهای دیگر قرار داده شده‌اند، اما سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مسئول و بانی اصلی حفاظت محیط زیست می‌تواند نظارت موثر بر حفظ کیفیت و کمیت محیط زیست اعمال کرده و در موارد تخلف یا تخریب محیط زیست تذکرات جدی را داده و از طرق قانونی یعنی سازکار حل اختلافات میان سازمانی هیأت وزیران یا قوه قضائیه اقدام به پیشگیری از تخریب محیط زیست کند. البته در اینکه اعمال نظارت مداخله اداری محسوب می‌شود یا نه محل بحث است ولی حتی اگر نظارت سازمان حفاظت محیط زیست را نوعی مداخله اداری تلقی کنیم، اهمیت حیاتی حفاظت محیط زیست آن را توجیه می‌کند. همچنان که به موجب قوانین و مقررات ناظر بر ارزیابی آثار محیط زیستی، سازمان حفاظت محیط زیست از باب حفظ محیط زیست پیش از اجرای طرح‌های صنعتی و عمرانی یا استقرار آنها اقدام به ارزیابی آثار محیط زیستی آنها کرده و البته این نظارت نیز مداخله تلقی نمی‌شود.

۶. با این حال در عمل و در رویه اداری کنونی تفاسیر فوق از قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مبنی بر صلاحیت عام سازمان حفاظت محیط زیست پذیرفته نشده و به دلیل اینکه قانونگذار اقدام به تفکیک و حوزه‌بندی عرصه‌های مختلف محیط زیست میان نهادهای مختلف کرده و صلاحیت آنها را مشخص کرده است، سازمان حفاظت محیط زیست به استناد (یا بهانه) اینکه از ابزارها و اختیارات حقوقی کافی برخوردار نیست، نمی‌تواند وارد مدیریت همه عرصه‌های محیط زیستی شود. در نتیجه بسیاری از نهادها و وزارتخانه‌های مختلف عملاً به نام بهره‌برداری اقدام به تخریب محیط زیست می‌کنند در حالی که سازمان حفاظت محیط زیست به دلیل شناسایی نکردن جایگاه خود به عنوان مسئول اصلی و آخر حفاظت محیط زیست کشور از انجام اقدامات پیشگیرانه و کنترلی لازم باز می‌ماند. تخریب گسترده جنگل‌ها، مراتع، بستر و سواحل رودها و تالاب‌ها، دشت‌ها و کوه‌ها که همگی از عوامل تشدید کننده سیل هستند، نیز نتیجه این بی‌عملی آشکار و محض سازمان حفاظت محیط زیست و انفعال آن در برابر تخریب محیط زیست کشور است. حتی با آنکه بند (د) ماده ۶ قانون شکار و صید (۱۳۴۶/۳/۱۶) با اصلاحات بعدی یکی از وظایف سازمانی شکاربانی و نظارت بر صید (سازمان حفاظت محیط زیست کنونی) را همکاری با سازمان‌های مربوط به جنگل و مراتع و خاک و آب (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کنونی) به منظور حفظ منابع طبیعی کشور اعلام می‌کند اما به نظر می‌رسد تا کنون بنا به دلایل نامعلومی همکاری هماهنگی اداری نظام‌مندی میان این دو سازمان شکل نگرفته است.

بطور کلی نقش سازمان حفاظت محیط زیست در پیشگیری از وقوع سیل را در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- حفاظت از تالاب‌ها

تالاب‌ها اکوسیستم‌های طبیعی هستند که آب‌های سطحی و رواناب‌ها را در خود جمع می‌کنند و کارکرد آنها در جریان سیل بسیار مهم است. چرا که رواناب‌هایی که در جریان سیل جاری می‌شوند سرانجام در تالاب‌ها ذخیره می‌شوند. در دهه‌های اخیر تالاب‌های ایران دچار مشکلات جدی شده و بسیاری از آنها در معرض نابودی قرار گرفته‌اند. مهمترین عوامل تهدید کننده تالاب‌ها عبارت است از تخریب فیزیکی بستر و سواحل تالاب‌ها، آلودگی تالاب‌ها، سدسازی و برداشت بی‌رویه آب رودخانه‌ها و در نتیجه کاهش ورودی آب تالاب‌ها، تجمع مواد رسوبی در تالاب‌ها به دلیل فرسایش خاک در مسیر رودخانه و لایروبی نکردن رودها. به موجب جزء ۲ ماده ۶ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، آیین نامه اجرایی ماده ۱۸۷ و بند الف ماده ۱۹۱ قانون پنجم توسعه راجع به زیست‌بوم‌های حساس (۱۳۹۲/۵/۲۰)، آیین نامه نحوه حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۳/۲/۲۰)، قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۶/۲/۴) و آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی و تخریب غیر قابل جبران تالاب‌ها (۱۳۹۷/۱۱/۱۷) مسئولیت اصلی حفاظت از

گزارش ملی سیلابها

تالاب‌های کشور بر عهده سازمان حفاظت محیط زیست نهاده شده است. به موجب این قوانین و مقررات تخریب غیر قابل جبران تالاب-ها ممنوع شده و سازمان حفاظت محیط زیست موظف است با اخطار کتبی یا از طریق قوه قضائیه از ادامه عملیات منجر به تخریب جلوگیری کند. دستورالعمل اجرایی نحوه مقابله با تخریب تالاب‌ها به موجب ماده ۵ آیین‌نامه اخیر الذکر می‌بایست به تصویب سازمان حفاظت محیط زیست برسد.

حفاظت از تالاب‌ها در صورت وقوع سیلاب اهمیت بیشتری می‌یابد. در جریان سیلاب فروردین ۱۳۹۸ با آنکه این سیلاب از برخی جهات پیامدهای مثبتی مانند افزایش سطح آب برای تالاب‌ها داشت، اما در مقابل صدمات جدی نیز وارد کرد که جبران آنها از وظایف سازمان محیط زیست است. از جمله اینکه بنا به گزارش اداره کل حفاظت محیط زیست استان لرستان طی نامه شماره ۴/۱۳۵۶-۹۸/۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۴/۲ در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها صدمات جدی به تالاب‌های این استان وارد شد از جمله فرسایش خاک در مناطق کوهستانی و ساحل تالاب‌ها و ورود رسوبات و گل و لای به تالاب‌ها، تخریب زیستگاه‌های برخی گونه‌های در معرض خطر مانند سمندر لرستانی و از بین رفتن آبزیان، انتشار شیرابه‌های پسماندهای دفن شده به طبیعت.

با این حال حفاظت از تالاب‌ها چند چالش اساسی دارد:

۱. منظور از عبارت "تخریب غیر قابل جبران" تالاب‌ها مشخص نیست و چه بسا تخریب‌های شدیدی در تالاب‌ها صورت گیرد که سازمان آنها را تخریب غیر قابل جبران تلقی نکند. این مسأله هنگامی بیشتر مشکل‌زا خواهد بود که توجه داشته باشیم اولاً برخی از آثار تخریب‌های تالاب‌ها در بلند مدت خود را نشان می‌دهند و بنابراین ممکن است یک تخریب جزئی تالاب در سالیان بعد به تخریب-های گسترده منجر شود. دوم اینکه معمولاً تالاب‌ها به عنوان اکوسیستم‌های زنده قابلیت خودپالایی و بازسازی دارند و از این چشم‌انداز ممکن است این شائبه به وجود آید که حتی تخریب‌های غیر قابل جبران نیز توسط خود تالاب‌ها در گذار زمان بازسازی خواهند شد. با این حال وضعیت شکننده تالاب‌های کشور به‌ویژه از لحاظ کمبود منابع آب و تجاوزهای گسترده به سواحل آنها به نحوی است که امکان بازسازی از این تالاب‌ها عملاً گرفته شده و با خشک شدن این پهنه‌های آبی زمینه برای افزایش وقوع سیل یا انتشار گرد و غبار ناشی از بستر این تالاب‌ها فراهم گشته است.

۲. چالش بعدی ناهماهنگی اداری است. با بررسی عوامل اصلی تخریب تالاب‌ها یعنی تخریب سواحل، ایجاد آلودگی و کاهش حق-آبه تالاب‌ها می‌توان ملاحظه کرد که پیشگیری از این عوامل عمدتاً در اختیار نهادهای دیگر مانند وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو است. چنانچه سازمان جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) بتواند به وظایف خود مبنی بر حفظ پوشش گیاهی و آبخیزداری و نیز پیشگیری از تخریب سواحل به درستی عمل کند و نیز وزارت نیرو نیز در مدیریت آب و تنظیم رودخانه‌ها و سدها وظایف خود را به درستی انجام دهد، تالاب‌های کشور وضعیت اکولوژیک بهتری خواهند داشت و در نتیجه در مواقع بروز سیل به راحتی می‌توانند به عنوان انباره‌های جذب آب عمل کرده و از تشکیل رواناب و سیل جلوگیری کنند. بنابراین این پرسش مطرح می-شود که با توجه به مسئول اصلی سازمان حفاظت محیط زیست در حفظ تالاب‌ها و مسئولیت دیگر نهادها در همکاری با این سازمان به موجب آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی و تخریب غیر قابل جبران تالاب‌ها، سازمان حفاظت محیط زیست چگونه می‌تواند دستگاه‌های اجرایی دیگر را موظف به پیشگیری از تخریب تالاب‌ها سازد؟ سازمان حفاظت محیط زیست چگونه می‌تواند وزارت جهاد کشاورزی را ملزم به آبخیزداری صحیح و حفظ جنگل‌ها و پوشش گیاهی و پیشگیری از تجاوز به حریم تالاب‌ها سازد؟ آیا وزارت نیرو از نقطه نظرات سازمان حفاظت محیط زیست در لایروبی رودها و تأمین حق‌آبه تالاب‌ها به نحو مطلوبی پیروی می‌کند یا نه؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

هدف از تصویب این آیین‌نامه ایجاد یک سازکار اداری هماهنگ‌ساز با عنوان ستاد ملی هماهنگی و مدیریت تالاب‌های کشور برای همکاری و هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی مرتبط با همدیگر در زمینه حفاظت از تالاب‌ها با مسئولیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست بوده است. بدیهی است که فعالیت موثر و ثمر بخش این ستاد به هماهنگی و روحیه همکاری اعضای آن بستگی دارد. گرچه تأسیس شوراهای اداری میان‌سازمانی در بدنه اداری کشور تجربه چندان موفقی از همکاری مناسب و همدلانه سازمان‌های عضو را به نمایش نمی‌گذارد و در مورد این ستاد نیز همچنان بیم ناهماهنگی و ناکارامدی وجود دارد.

۳. قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت از تالاب‌ها اساساً عوامل تخریب‌کننده تالاب‌ها را مشخص نمی‌کنند و صرفاً در بیانی کلی تخریب تالاب را ممنوع می‌سازند. به منظور دقت افزون‌تر حقوقی و حفاظت بهتر از تالاب‌ها لازم بود این قوانین و مقررات الزاماتی در خصوص کنترل عوامل مخرب تالاب‌ها نیز بیان می‌کردند مانند حفاظت بیشتر از حریم رودها، حفاظت از پوشش گیاهی در حوزه‌های آبخیز و آبخوان‌ها و جلوگیری از فرسایش خاک در این مناطق، جلوگیری از تجاوز به سواحل تالاب‌ها و مصب رودها و الزامات موثر برای لایروبی رودها و حفظ حق‌آبه تالاب‌ها. بسیاری از این موارد در زمره ترک فعل قرار می‌گیرند و چنانچه دستگاه‌های ذیربط مسئولیت مشخصی در این راستا داشته و به وظایف خود عمل کنند می‌توان به حفاظت از تالاب‌ها امیدوار بود. اما در واقع تخریب یا کاهش کیفیت تالاب‌ها نه فقط به دلیل اعمال مخرب، بلکه به دلیل ترک فعل و بی‌عملی دستگاه‌های ذیربط در پیشگیری از بروز عوامل مخرب تالاب است مانند حفاظت نکردن از پوشش گیاهی و حریم تالاب‌ها و رودها، لایروبی نکردن رودها و مصب آنها و حفاظت نکردن از آبخیزها.

با توجه به موارد مطروحه در خصوص تالاب‌ها چنین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیت‌های اولیه و حداقلی برای حفاظت از تالاب‌ها دارد اما حفاظت موثر و بهتر از تالاب‌های نیازمند همکاری بیشتر و عملی دیگر دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو است.

۲- کنترل طرح‌های عمرانی و صنعتی

از آنجا که فعالیت‌های عمرانی و صنعتی می‌توانند آسیب‌های جدی بر محیط زیست وارد کنند بنابراین پیش از اجرای این فعالیت‌ها و در مرحله طرح‌ریزی باید آثار آنها به لحاظ محیط زیستی بررسی شود. به عنوان مثال سدسازی، تأسیسات انتقال آب، شهرسازی یا گسترش شهر، راه‌سازی و کارخانجات صنعتی فعالیت‌هایی هستند که می‌توانند ضمن تخریب محیط زیست زمینه را برای بروز یا تشدید سیل و خسارت‌های ناشی از آن آماده کنند. در قضیه سیلاب فروردین سال ۹۸ هم یکی از مهمترین دلایل خسارت‌بار بودن این سیلاب ساخت غیر اصولی تأسیسات آب و جاده‌ای، شهرسازی بی‌رویه و غیر اصولی بود که ضمن تخریب محیط زیست زمینه را برای تشدید آثار سیلاب تسهیل کرد. بنابراین یکی از مهمترین نکاتی که پیش از انجام پروژه‌های عمرانی و صنعتی باید به دقت مورد بررسی قرار گیرد ارزیابی آثار محیط زیستی این فعالیت‌ها و به‌ویژه ارتباط آن با حوادث طبیعی مانند سیل است.

سازمان حفاظت محیط زیست مسئول اصلی ارزیابی این آثار است. ماده ۷ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در این راستا مقرر می‌داشت که هر گاه اجرای هر یک از طرح‌های عمرانی و یا بهره‌برداری از آنها به تشخیص سازمان حفاظت محیط زیست با قانون و مقررات مربوط به حفاظت محیط زیست مغایرت داشته باشد سازمان مورد را به وزارتخانه یا مؤسسه مربوط اعلام خواهد نمود تا با همکاری سازمان‌های ذیربط به منظور رفع مشکل در طرح مزبور تجدید نظر به عمل آید. در صورت وجود اختلاف نظر طبق تصمیم رئیس جمهور عمل خواهد شد. ارزیابی آثار محیط زیستی در دهه‌های اخیر به‌ویژه بعد از قانون برنامه دوم توسعه به بعد مورد توجه قانونگذار بوده و در این زمینه ترتیبات قانونی خاصی به تصویب رسیده است از جمله آیین‌نامه اجرایی تبصره ۸۲ قانون برنامه پنج

ساله دوم توسعه (۱۳۷۷/۷/۸)، آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۰۵) قانون برنامه سوم توسعه، تنفیذی در ماده (۷۱) قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۶/۱۲/۲۷)، آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۸۴ قانون برنامه پنجم توسعه راجع به ارزیابی راهبردی محیطی (۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص تعیین طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی (۱۳۹۰/۳/۲۹) و آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی (۱۳۹۰/۸/۲۹). طبق ماده ۲ آیین‌نامه اخیر الذکر مجریان طرح‌ها موظفند در مرحله امکان‌سنجی و مکان‌یابی آنها گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی مربوط را تهیه و جهت بررسی و تأیید به کارگروه ملی ارزیابی اثرات زیست محیطی ارایه نمایند. به موجب ماده ۶ این کارگروه نظرات نهایی خود را در مورد گزارش ارزیابی از طریق سازمان حفاظت محیط زیست به مجری اعلام می‌نماید. کارگروه ممکن است نظر خود را در مورد طرح به‌صورت موافقت با اجرای طرح (تأیید گزارش)؛ موافقت مشروط با اجرای طرح و یا مخالفت با اجرای طرح (عدم تأیید گزارش) ارائه نماید. ضمانت اجرای تخلف از مفاد گزارش ارزیابی در ماده ۸ مشخص شده است که به موجب آن سازمان موظف است برای مجریانی که مفاد مندرج در گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی را رعایت ننمایند، در دو نوبت با مهلت ۲۰ روزه اخطاریه صادر کند و در صورت عدم توجه با مجری طرح برابر قوانین و مقررات از جمله ماده ۶۹۰ قانون مجازات اسلامی (یعنی اقدام به شکایت در دادگاه به دلیل آلودگی محیط زیست) رفتار کند. در صورت عدم رعایت مفاد گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی توسط مدیران دولتی مجری طرح، موضوع به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع می‌شود. ایفای این وظیفه البته مستلزم بازرسی و پایش مستمر میدانی است و بدیهی است که بدون حضور و سرکشی مستمر بازرسان سازمان حفاظت محیط زیست و هر گونه سازکارهای نظارتی دیگر احتمال وقوع تخلفات بسیار بالا خواهد بود.

این اسناد زمینه حقوقی اولیه و لازم را برای ارزیابی فعالیت‌هایی که ممکن است بر وضعیت محیط زیست تأثیر می‌گذارند ایجاد کرده است اما با این حال برخی چالش‌ها در این زمینه به چشم می‌خورد:

۱. با آنکه مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست در خصوص تعیین طرح‌ها و پروژه‌های مشمول انجام مطالعات ارزیابی زیست محیطی تقریباً تمامی فعالیت‌های بزرگی که احتمال دارد موجب تخریب محیط زیست شود را مشخص کرده و سازمان باید صدور مجوز انجام این فعالیت‌ها را موقوف به ارزیابی آثار کند اما همچنان در عنوان این فعالیت‌ها ممکن است ابهام وجود داشته باشد. نخست اینکه این مصوبه عمدتاً فعالیت‌های در مقیاس بزرگ را مشمول ارزیابی آثار کرده حال آنکه تعریف فعالیت‌های بزرگ دشوار بوده و پروژه‌های کوچک نیز گاه می‌توانند موجب تخریب محیط زیست شوند. دوم اینکه ارزیابی آثار شهرسازی، روستا سازی یا گسترش ابعاد شهری و روستایی منوط به ارزیابی آثار محیط زیستی نشده است و چه بسا شهرهایی ایجاد شوند که کاملاً با اصول حفاظت محیط زیست و پیشگیری از سیل در تعارض هستند.

۲. چالش بعدی به رعایت دقت و بی‌طرفی در تهیه گزارش ارزیابی مربوط می‌شود. طبق تبصره ۳ اصلاحی ماده ۲ آیین‌نامه فوق تهیه گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی صرفاً توسط مشاورین حقیقی و حقوقی ذی صلاح که صلاحیت آنها به تصویب مراجع قانونی رسیده باشد، مجاز است. با آنکه صلاحیت این مشاوران توسط سازمان برنامه و بودجه مشخص می‌شود اما همچنان در فرایند انتخاب این مشاوران و آیین کار و میزان بی‌طرفی علمی آنان به لحاظ حقوقی ابهام وجود دارد. بنابراین سازکار حقوقی ارزیابی آثار محیط زیستی طرح‌های عمرانی و صنعتی باید با دقت و وسواس بیشتری نسبت به تعریف دقیق آیین کار این مشاوران و تضمین بی‌طرفی آنها در ارائه گزارش‌های دقیق و علمی همت گمارد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳. ارزیابی آثار محیط زیستی ناظر به حال و آینده است. چه بسا برخی طرح‌های عمرانی به لحاظ محیط زیستی در حال حاضر مشکل نداشته باشند اما به دلیل تحولات محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی در سالیان بعد مشکل‌زا باشند. بنابراین فعالیت‌های عمرانی و صنعتی باید بطور مداوم مورد ارزیابی آثار محیط زیستی قرار گیرند اما مقررات موجود در این زمینه تصریحات مشخص و متقنی را در خصوص الزام مجریان این طرح‌ها به ارزیابی مستمر محیط زیستی آثار فعالیت‌های خود ندارند. بدین ترتیب ملاحظه می‌شود عملاً فعالیت‌های عمرانی و صنعتی متعددی قبلاً آغاز شده‌اند که امروز آثار محیط زیستی سنگینی بر جای می‌گذارند در حالیکه توقف یا تعطیلی آنها به لحاظ اقتصادی و اجتماعی مشکل‌زا است.

۴. میزان خطرپذیری در برابر سیل یا ایجاد خطر سیل یکی از مهمترین نکاتی است که باید در فرایند ارزیابی آثار محیط زیستی فعالیت‌های عمرانی و صنعتی مورد توجه قرار گیرد. با این حال شاخص‌ها و ملاک‌های سازمان حفاظت محیط زیست در ارزیابی آثار محیط زیستی دقیقاً روشن و مشخص نبوده و معلوم نیست که آیا این سازمان در عمل مسأله سیل‌پذیری را در ارزیابی‌های خود لحاظ می‌کند یا نه.

۵. چالش بعدی در ضمانت اجرا و قاطعیت سازمان حفاظت محیط زیست در الزام به ارزیابی آثار محیط زیستی است. وجود تأسیسات و فعالیت‌های عمرانی متعدد مخرب محیط زیست در کشور در سطح گسترده نشان می‌دهد که یا این فعالیت‌ها در مرحله برنامه‌ریزی مورد ارزیابی دقیق قرار نگرفته بوده‌اند و یا اینکه ارزیابی شده ولی امروزه به دلیل تحولات مختلف تبدیل به فعالیت مخرب محیط زیست شده‌اند. به نظر می‌رسد ضمانت اجرای ارزیابی آثار محیط زیستی فعالیت‌های عمرانی و صنعتی کافی نیست و سازمان حفاظت محیط زیست در زمینه الزام هر گونه فعالیت مخرب محیط زیست به انجام ارزیابی آثار و پیشگیری از آغاز این فعالیت‌ها نیاز به قاطعیت و جدیت بیشتری دارد.

۳- حفاظت از حیات وحش

در جریان پدیده ویرانگر سیل بسیاری از انسان‌ها می‌توانند خود را نجات دهند اما حیوانات در برابر سیل ایمن نبوده و ممکن است قربانی شوند. سیل می‌تواند این جانوران را غرق کرده، یا زیستگاه آنها را نابود کرده و یا آنها را دچار بیماری یا گرسنگی کند. بنابراین یکی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست به عنوان مرجع اصلی حفاظت از حیوانات باید حمایت از آنها در برابر حوادثی مانند سیل باشد. با توجه به این نکته مهم ماده ۱ قانون شکار و صید سازمان حفاظت محیط زیست را مسئول حفظ و حمایت و تکثیر جانوران وحشی دانسته و بند (پ) ماده ۶ این قانون سازمان را موظف به حفظ و نگهداری فضای حیاتی جانوران وحشی و حمایت آنها در برابر گرسنگی و تشنگی و عوامل و حوادث نامساعد جوی و طبیعی مانند حریق جنگل و مراتع، سیل و طغیان رودخانه‌ها و بیماری‌های واگیردار و مسمومیت نباتی و امثال آن می‌سازد. در خصوص نحوه اجرای این ماده و حمایت از حیوانات در برابر شرایط نامساعد جوی مانند سیل دستورالعمل یا برنامه خاصی که توسط سازمان حفاظت محیط زیست صادر شده باشد مشاهده نشد و با توجه به کاهش شدید جمعیت جانوری در کشور و نیز افزایش شمار سیل به نظر می‌رسد تصویب دستورالعمل‌های لازم برای حمایت از جانوران در برابر چنین حوادثی ضروری است.

۴- حفاظت از مناطق حفاظت شده

با توجه به اینکه ممکن است در جریان سیلاب اخیر صدماتی به مناطق چهارگانه حفاظت شده وارد شود بنابراین مسئولیت سازمان در حفاظت از این مناطق باید بررسی شود. حفاظت از مناطق چهارگانه طبیعی شامل مناطق حفاظت شده، پناهگاه‌های حیات وحش،

گزارش ملی سیلاب‌ها

پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی از اصلی‌ترین وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است که به نظر می‌رسد حتی اگر بنا به فرض سازمان حفاظت محیط زیست صلاحیت عام در حفاظت محیط زیست هم نداشته باشد، لاقلاً برای حفاظت از مناطق چهارگانه که بطور کامل زیر نظر این سازمان است، صلاحیت عام و کامل دارد. بنابراین سازمان باید با هر گونه تخریب اکوسیستم‌های طبیعی این مناطق اعم از آب، خاک، هوا و پوشش گیاهی و جانوری مقابله کند و در راستای ایفای این وظیفه مشخصاً سازمان حفاظت محیط زیست مسئول است.

طبق بند (چ) ماده ۶ قانون شکار و صید سازمان مسئول ایجاد پارک‌های ملی و مناطق حفاظت شده است که اصولاً بر وضعیت آنها نظارت داشته باشد. بند (د) ماده ۱۰ و بند (ج) ماده ۱۱ قانون شکار و صید از بین بردن رستنی‌ها از جمله قطع درختان، تعلیف غیرمجاز در و هر گونه تجاوز، تخریب و فعالیت غیر مجاز در مناطق حفاظت شده و پارک‌های ملی را ممنوع و جرم انگاری کرده است. ماده ۸ آیین نامه اجرایی قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست (۱۳۵۴/۱۲/۳ با اصلاحات بعدی) نیز تعلیف احشام و قطع اشجار و بوته کنی و تجاوز و تخریب محیط‌زیست و به طور کلی هر عملی که موجب از بین رفتن رستنی‌ها و تغییر اکوسیستم باشد در پارک‌های ملی و آثار طبیعی ملی را بدون تعیین ضمانت اجرا ممنوع کرده است. اما حفاظت از این مناطق در شرایطی مانند بروز سیل و دیگر حوادث غیر مترقبه قهری مشخص نیست و با توجه به اهمیت این مناطق برای حفظ محیط زیست کشور، به‌ویژه زیستگاه‌های حیوانات در معرض انقراض، حفاظت از این مناطق در برابر صدمات ناشی از سیل باید بیش از پیش مورد توجه قانونگذار و سازمان حفاظت محیط زیست باشد.

۵- مقابله با دگرگونی اقلیمی

در دهه اخیر دگرگونی اقلیمی و تأثیر آن در وقوع سیل همواره محل بحث و چالش بوده است. از یکسو دانشمندان سالانه با قطعیت علمی بیشتری تأثیر عوامل انسانی یعنی انتشار بی‌رویه گازهای گلخانه‌ای و تخریب جنگل‌ها بر تغییر اقلیم را تأیید می‌کنند و گزارش‌های پنج‌ساله هیأت بین دولتی دگرگونی اقلیمی نیز همین نکته را نشان می‌دهد. آخرین گزارش این هیأت نیز با قطعیت علمی بیشتری در مورد تأثیر دگرگونی اقلیمی بر افزایش سیل در مناطق مختلف بحث می‌کند (IPCC, 2014: 6,12,13). اما هنوز هم برخی مقامات سیاسی در تأثیر دگرگونی اقلیمی بر وقوع سیل تردید دارند. با آنکه پدیده‌های اقلیمی بسیار پیچیده و گاهی پیش‌بینی ناپذیر هستند و تأیید تأثیر تغییر اقلیم بر وقوع سیل در ایران محل بحث و تردید است، اما به هر حال در دهه‌های اخیر انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش سطح جنگل‌ها توانسته تغییرات چشمگیری در آب و هوا و الگوهای بارش در مناطق مختلف از جمله ایران بر جای بگذارد و به هیچ وجه نمی‌توان اختلال در الگوهای بارش را به سادگی رد کرد. افزایش بی‌نظمی در الگوهای بارش و افزایش سیلاب‌ها نشانه‌ای از دگرگونی اقلیمی به شمار می‌آید و پیش‌بینی می‌شود که این بی‌نظمی‌ها در آینده بیشتر شود.^{۲۶۲} البته میزان تأثیر تغییرات اقلیمی بر وقوع پدیده‌هایی مانند سیل و خشکسالی در ایران هنوز بطور علمی و دقیق اثبات نشده و نیازمند مطالعات علمی گسترده و دقیقی است. اما به هر حال نقش گازهای گلخانه‌ای در تغییر شرایط آب و هوایی کشور نمی‌تواند بی‌تأثیر باشد. با توجه به اینکه ایران یکی از انتشار دهندگان بزرگ گازهای گلخانه‌ای است، چنانچه تأثیر گلخانه‌ای این گازها بر اقلیم ایران اثبات شود، کاهش انتشار این گازها باید در اولویت کشور قرار گیرند.

^{۲۶۲}. حسن‌لی، علی مراد (۱۳۹۰) تغییرات اقلیمی و پیامدهای آن بر منابع آب و محیط زیست: راهبردهای سازگاری و کاهش اثر، انتشارات جهاد دانشگاهی مشهد، ص. ۱۳۰.

گزارش ملی سیلاب‌ها

با توجه به این نکته ایران به عضویت کنوانسیون ساختاری تغییرات اقلیمی و پروتکل الحاقی آن یعنی کیوتو درآمده و تعهداتی در این زمینه بر عهده گرفته است که مسئول اصلی اجرای این تعهدات سازمان حفاظت محیط زیست است. به موجب جزء ۳ ماده ۳ این کنوانسیون اعضاء کنوانسیون می‌بایست اقدامات پیشگیرانه‌ای جهت پیش‌بینی، جلوگیری یا به حداقل رساندن دلایل تغییرات آب و هوا و کاهش اثرات سوء آن را به کار گیرند و در مواردی که احتمال بروز آسیب‌های جدی یا برگشت ناپذیر وجود داشته باشد نباید از فقدان قطعیت علمی به عنوان دلیلی برای به تعویض انداختن این گونه اقدامات استفاده کنند. طبق بند (ب) ماده ۴ این کنوانسیون اعضا باید برنامه‌های ملی برای تعدیل تغییرات آب و هوایی در اثر انتشار گازهای گلخانه‌ای تصویب و اجرا کنند. جزء ۲ بند (ب) ماده ۶ کنوانسیون نیز تقویت سازمان‌های ملی متصدی مقابله با تغییرات اقلیمی تأکید می‌کند. ایران در راستای اجرای این کنوانسیون، آیین نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل کیوتو (۱۳۸۷/۱۲/۴) و سپس آیین نامه اجرایی کنوانسیون تغییر آب و هوا و پروتکل-های الحاقی (۱۳۹۱/۹/۱۹) به تصویب رسید که طبق بند (د) ماده ۱ و ماده ۳ آن سازمان حفاظت محیط زیست ریاست کارگروه ملی تغییر آب و هوا متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط را بر عهده دارد. این کارگروه مسئول تعیین سیاست‌ها و راهبردهای اجرایی کشور در ارتباط با کنوانسیون ساختاری تغییرات اقلیمی و پروتکل کیوتو در کشور، برنامه ریزی جهت تحقق اهداف و اجرای مفاد این کنوانسیون و پروتکل آن و تعیین راهبردهای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و اهداف کمی و کیفی مرتبط با آن است.

قانون هوای پاک (۱۳۹۶/۴/۲۵) نیز الزماتی در خصوص مقابله با آلودگی هوا و به‌ویژه مقابله با آثار زیانبار بر فرآیندهای بوم‌شناختی (اکولوژیکی) مقرر می‌دارد که مسئول اصلی مجری یا ناظر این قانون سازمان حفاظت محیط زیست است. با این حال قوانین و مقررات کنونی در خصوص حفاظت از هوا در کشور تدابیر و موازین مشخصی در خصوص حفاظت از اقلیم کشور در برابر تغییرات اقلیمی و کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و حفاظت از چاهک‌های طبیعی این گازها ایجاد نکرده‌اند. سازمان حفاظت محیط زیست در راستای اجرای تعهدات خود در کنوانسیون ساختاری تغییرات اقلیمی با همکاری نهادهای بین‌المللی اقدام به تأسیس دفتر مجری این کنوانسیون در خود این سازمان کرده بود که ظاهراً به دلیل مشکلات مالی فعالیت این دفتر متوقف شده است. همچنین با تصویب توافقنامه پاریس ۲۰۱۵ دولت ایران آمادگی خود برای تصویب این توافقنامه و کاهش داوطلبانه انتشار گازهای گلخانه‌ای را اعلام و آن را تصویب کرد اما لایحه الحاق ایران به این توافقنامه مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفته است.

بند دوم) در جریان وقوع سیلاب

سازمان حفاظت محیط زیست عمدتاً یک سازمان پیشگیرانه است چرا که بر اساس اصل پیشگیری در حفاظت محیط زیست، بار اصلی اقدامات و مسئولیت‌های این سازمان باید بر پیشگیری از تخریب محیط زیست استوار و متمرکز باشد. بنابراین مهمترین اقدامی که سازمان حفاظت محیط زیست در جریان وقوع سیلاب باید انجام دهد حفاظت از حیات وحش و مناطق حفاظت شده طبیعی در برابر سیل است که همانگونه که عنوان شد با وجود تأکید قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و قانون شکار و صید، این سازمان دستورالعمل‌ها یا برنامه‌های خاصی را برای حفاظت از محیط زیست در جریان سیلاب و امدادسانی به حیوانات در معرض خطر سیلاب تصویب نکرده است.

اما با وجود این نقش و صلاحیت هشدار دهنده این سازمان را در مواقع بروز سیلاب نمی‌توان نادیده گرفت و این سازمان بر اساس صلاحیت خود در حفاظت محیط زیست به نحو مطلوب و کارآمد باید در مواقع بروز بحران‌های طبیعی مانند سیل به سازمان‌های مرتبط مسئولاً هشدار دهد. در جریان سیل فروردین انتظار می‌رفت سازمان حفاظت محیط زیست و ادارات استانی آن جهت پیشگیری

گزارش ملی سیلاب‌ها

از تخریب محیط زیست در مناطق چهارگانه حفاظت شده و خارج از این محدوده‌ها به وزارتخانه‌های نفت، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، سازمان مدیریت بحران و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هشدارها و تذکرات لازم و به موقع را می‌داد. مواردی از قبیل انتشار مواد نفتی و شیمیایی در آب و خاک به دلیل تخریب تجهیزات و لوله‌های نفتی و انبارهای مواد شیمیایی، تلف شدن آبریزان و لانه‌های جانداران، و تخریب آثار طبیعی همگی از جمله مواردی بودند که سازمان حفاظت محیط زیست می‌توانست در این خصوص نظارت کرده و هشدارهای لازم را به مقامات ذیربط دهد. به عنوان مثال ورود سیلاب به انبارها و تجهیزات نفتی و انتشار مواد نفتی می‌توانست خسارت‌های جبران‌ناپذیری به محیط زیست وارد کند. شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی در نامه مورخه ۱۳۹۸/۴/۱۲ و نامه شماره ۳۸ مورخه ۱۳۹۸/۳/۸ در پاسخ به سوالات هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب مشخص شد که پیش‌بینی‌های مناسب برای جلوگیری از ورود سیل به تجهیزات نفتی در ارومیه و انبار نفتی نظامیه در خوزستان انجام نشده بود و بدیهی است که با ورود آب به این تجهیزات احتمال نشت مواد نفتی در آب و انتشار آن در محیط زیست زیاد خواهد بود. همچنین طبق نامه شماره م-الف-دم/۱۹۴۹۷/۹۸ مورخه ۱۳۹۸/۴/۲۹ وزارت نفت نیز در پاسخ به پرسش‌های هیأت ویژه مشخص شد که برخی انبارهای نفتی به دلیل قدمت ساخت، جابجایی نامناسب و انجام ندادن اقدامات پیشگیرانه در برابر ورود سیل، دچار خسارت‌های جزئی یا کلی شده‌اند اما در این پاسخ‌ها میزان انتشار مواد نفتی در جریان این خسارت‌ها تعیین نشده بود.

یکی دیگر از تهدیدهای علیه محیط زیست در جریان سیلاب انتشار و ورود آفات و گونه‌های غیر بومی به اکوسیستم‌های دیگر از طریق سیل است که می‌تواند خسارت‌های زیادی را به محیط زیست و فعالیت‌های کشاورزی وارد کند. در این زمینه از آنجا که طبق ماده ۳ قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (۱۳۹۶/۲/۴) وارد کردن گونه‌های گیاهی و جانوری غیربومی مضر به تالاب‌ها ممنوع است، سازمان حفاظت محیط زیست در جریان سیلاب اخیر می‌بایست مراقبت کافی در خصوص جلوگیری از انتشار گونه‌های غیر بومی به رودها و تالاب‌های و مناطق جنگلی کشور به عمل می‌آورد.

البته با وجود سوال از سازمان حفاظت در خصوص نقش آن در حفاظت از محیط زیست در برابر سیل به غیر از پاسخی کلی که اداره کل حفاظت محیط زیست استان لرستان ارسال کرد پاسخ دیگری دریافت نشد و به نظر می‌رسد که این سازمان پایش‌های لازم را در خصوص بررسی وضعیت محیط زیست در موقع سیلاب و هشدارهای لازم را انجام نداده بود.

بند سوم- پس از وقوع سیلاب

یکی از مهمترین وظایف سازمان حفاظت محیط زیست به موجب ماده ۱ قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، بازسازی و بهسازی محیط زیست است. منظور از بازسازی عبارت است از ترمیم تخریب‌های صورت گرفته و بازگرداندن محیط زیست به وضعیت پیش از تخریب. اما منظور از بهسازی عبارت است از انجام اقدامات ابتکاری برای بهبود وضعیت محیط زیست و کمک به توانایی نوزایی و خودپالایی آن. با توجه به اینکه در جریان وقوع سیلاب ممکن است صدمات زیادی به اکوسیستم‌های طبیعی وارد شود، بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست با توجه به ماده ۱ قانون موصوف مکلف به بازسازی و ترمیم صدمات وارده و بهسازی و مقاوم سازی مناطق مستعد وقوع سیل و آسیب است. با این حال نظام حقوقی بازسازی و بهسازی محیط زیست کمتر مورد توجه قانونگذار و خود سازمان حفاظت محیط زیست بوده و موازین و ملاک‌های اجرایی مشخصی در این زمینه وجود ندارد. به همین دلیل یا به دلایل دیگر مانند کمبود منابع مالی عملاً هنگامی که تخریب‌های گسترده محیط زیستی در کشور رخ می‌دهد، این تخریب‌ها به حال خود رها شده و تلاش موثری برای ترمیم، احیاء و بهسازی آنها صورت نمی‌گیرد.

۳-۱-۷- درس‌های حقوقی از سیلاب

قضیه سیلاب فروردین ۱۳۹۸ در کشور مشکلات نظام حقوقی ایران در حفاظت از انسان و محیط زیست در برابر بحران‌های طبیعی و غفلت مستمر از بی توجهی به اجرای قانون و نظارت نکردن بر نحوه انجام وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی را به روشنی نشان داد و حجت را بر هر فرد عاقل اهل عبرت و بصیرت تمام کرد. این سیلاب و نحوه مدیریت چالش‌های اساسی زیادی را در گذشته، امروز و آینده به وضوح نشان داد که می‌توان از آنها درس‌های زیادی گرفت. این درس‌ها و تجربیات را می‌توان در سه مورد دسته‌بندی کرد:

بند یکم) درس‌های گذشته

سیلاب فروردین ماده ۱۳۹۸ در حقیقت سیلابی بود که موج‌های آن به تدریج از دهه‌های گذشته آغاز شده بود اما صرفاً در فروردین سال ۹۸ خود را به وضوح نشان داد. این سیلاب از هنگامی آغاز شد که به بهانه توسعه اقتصادی و اجتماعی محیط زیست و اکوسیستم‌های آن مورد شدیدترین تجاوز و تخریب واقع شدند و رژیم طبیعی بسیاری از این اکوسیستم دچار اختلال جدی شد. این سیلاب از هنگامی آغاز شد که سازه‌های مهندسی بر نظام طبیعی رودها و آبراه‌ها، زمین‌ها و دشت‌ها، باغ‌ها و جنگل‌ها غلبه کرد و محیط زیست طبیعی را تبدیل به محیط زیست انسان‌ساز کرد. این سیلاب از هنگامی آغاز شد که قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت محیط زیست و رعایت ایمنی در ساخت و سازها مورد بی‌توجهی و نقض مستمر قرار گرفتند و از اصل حاکمیت قانون فقط پاراگرافی در کتاب‌های آموزشی باز ماند. این سیلاب از هنگامی آغاز شد که دولت و مردم منافع شخصی کوتاه مدت امروز را بر منافع جمعی بلند مدت امروز و فردا ترجیح دادند و برای کسب منفعتی فزون‌تر، دست تپاول بر هیبت و حیثیت طبیعت بی‌دفاع کشور یازیدند.

کارشناسان و عقلای کشور از سالیان گذشته در مورد رفتار عاقلانه و محترمانه با طبیعت زنده‌ها کرده و آسیب‌پذیری ملک و مملکت را در برابر جور سیلاب هشدارها داده بودند اما این حقیقتی همچون آفتاب روشن است که روی بر گردان از پند ناصحان بی‌طرف و خیره‌سری در تداوم راه ناصواب گذشته لاجرم مصیبت‌هایی این چنین را به بار می‌آورد. حال گذشته همچون آینه‌ای نیک-پرداخته پیش روی ماست و نشان می‌دهد چگونه بی‌توجهی و بهره نگرستن از تجربیات گذشته باعث شد تا طی دهه‌های گذشته سیلاب‌های زیادی به وقوع پیوسته و خسارات زیادی به کشور تحمیل شده و این روند همچنان تداوم داشته باشد. چنانچه این حوادث و عوامل و آثار آنها به دقت مطالعه و مستندسازی شده و امروز مورد بهره‌برداری واقع می‌شد، خسارت‌های یک چنین سیلاب میان-قامتی تا این اندازه سنگین و هنگفت نمی‌شد. اما واقعیت این است که از این سیلاب‌ها یا تجربه‌ای کسب نشده و یا تجربیات به دست آمده از سیلاب‌های گذشته به نحو مقتضی مکتوب و مستند نشده و برای کسب آگاهی و تجربه در اختیار مقامات مسئول و عموم قرار نگرفته است. بی‌توجهی به تجربیات گذشته از سیلاب‌ها به راحتی می‌تواند زمینه را برای تکرار آنها در آینده فراهم کند.

آنچه که در این میان سخت ذهن‌سوز و شایسته تأمل می‌نماید این است که در سیلاب اخیر دولت همه ابزارهای قانونی پیشگیری از وقوع این بحران را در کف تدبیر خود در اختیار داشت اما طی تمام این سال‌ها در کاربست آنها کوتاهی کرد و نکرد آنچه می‌بایست و نگفت آنچه می‌شایست. اگر چنانچه دولت ابزارهای مورد نیاز برای مدیریت بهتر سیلاب‌ها را در اختیار نداشت چرا طی گزارشی رسمی از مجلس شورا درخواست نکرد و اگر مشکلی در کاربست این ابزارها پیش روی داشت چرا طی گزارشی رسمی به مردم و مجلس اطلاع نداد؟ اکثریت نزدیک به اتفاق وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی از معاونت امور مجلس بهره‌مند بوده و یا به مانند شورای عالی استان‌ها امکان ارتباط با مجلس را به انحای دیگر دارند. کارویژه مهم این معاونت برقراری ارتباط مستمر میان دستگاه اجرایی متبوعه با مجلس در خصوص وظایف قانونی مربوطه است و انتظار می‌رود تا این واحدهای اداری خلاءها و نارسایی‌های حقوقی خود را با هیأت دولت و

گزارش ملی سیلاب‌ها

مجلس بازگو کنند. اما پس از بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد که دستگاه‌های اجرایی مختلفی که در امر مدیریت سیل دخیل بودند، با وجود اشاره به مشکلات و موانع حقوقی، اداری، فنی و مالی در ایفای بهتر وظایف خود، گزارش‌های رسمی مقتضی را در خصوص این مشکلات را در اختیار مجلس و هیأت دولت قرار نداده و یا اگر داده‌اند پیگیری لازم به منظور کسب نتیجه مناسب به عمل نیاورده‌اند. به عنوان نمونه وزیر راه و شهرسازی طی نامه شماره ۴۷۹/۱۰۰/۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۱/۶ به رئیس سازمان برنامه و بودجه اعلام می‌کند که اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای که قرار بود در سال ۱۳۹۷ برای سازمان هواشناسی کشور اختصاص یابد، اختصاص نیافته است. در دیگر سوی سازمان هواشناسی نیز کمبودهای مالی و تجهیزات فنی را یکی از مشکلات اصلی خود معرفی می‌کند. اما پرسش این است که چرا این نامه به موقع و پیش از وقوع سیلاب فروردین سال ۱۳۹۸ ارسال نشده است تا سازمان برنامه و بودجه در جریان کمبودهای مالی این نهاد مهم قرار گیرد؟

وجود خلاءها و موانع حقوقی، مالی و اداری برای دستگاه‌های اجرایی لزوماً رافع مسئولیت آنها نیست چرا که حفاظت از مردم و محیط زیست در برابر بحران‌های طبیعی یک امر حاکمیتی است که دولت به هر طریق ممکن باید آن را به انجام برساند. اما بدیهی است چنانچه این دستگاه‌ها در خصوص مشکلات متعدد خود در اجرای بهتر قوانین اطلاع‌رسانی به موقع و لازم را انجام می‌دادند امروز قسمت اعظم بار مسئولیت مستقیماً متوجه هیأت دولت و مجلس شورای اسلامی بود.

الف) تخریب محیط زیست

مهمترین دلیل بروز و فاجعه‌آمیزی سیلاب اخیر و بسیاری از سیلاب‌های گذشته تخریب و دستکاری اکوسیستم‌های طبیعی است. با آنکه قوانین و مقررات قابل توجهی در طی نیم قرن گذشته برای حفظ محیط زیست به تصویب رسیده است، اما این قوانین بی‌زبان را یارای پیشگیری از دست تجاوز به طبیعت به نام توسعه بلند مدت کشور و به کام کسب منافع کوتاه مدت امروز نبوده و بسیاری از اکوسیستم‌های طبیعی و بی‌همتای کشور به گونه‌ای تخریب شده‌اند که سرزمین را آبلستان بحران کرده و هر آن بیم زایش حادثه‌ای جدید می‌رود. امروزه با توجه به میزان تخریب‌های محیط زیستی به بار نشسته، افزایش جمعیت نیازمند بهره‌برداری از منابع طبیعی و ابتدای کشور بر توسعه اقتصادی و اجتماعی، امنیت محیط زیستی کشور بیش از هر زمان دیگری در معرض تهدید است و چشم‌انداز آینده‌ای روشن برای محیط زیست طبیعی و انسانی ایمن وجود ندارد. درسی که از این نکته می‌گرفت این است که:

اولاً سنت حاکمیت قانون در کشور سخت سست‌بنیاد و بی‌پشتوانه است. نه تنها قوانین و مقررات محیط زیستی بلکه قوانین و مقررات دیگری هم که در راستای تأمین و تضمین منافع عمومی بلند مدت کشور تصویب شده‌اند نیز معطل مانده و اجرای آنها به اما و اگرهای تأمین مالی و حل مشکلات دیگر دستگاه‌ها رسیده است. هر حکومتی با اجرای مردد قوانین و با حاکمیت لرزان قانون مردود می‌شود و از تحقق اهداف خود باز می‌ماند. بررسی‌های فوق نشان دادند که دولت بسیاری از ابزارهای لازم برای اجرای این قوانین و تضمین محیط زیست سالم و ایمن را در اختیار داشته است الا اراده سیاسی قوی و لازم و همین یک نقیصه کافی است تا کل سیستم حقوق محیط زیست کشور را از درون تهی و بی‌معنا و از برون بی‌اثر و بی‌فایده کند.

دوم اینکه با وجود تصویب برخی مفاد قانونی پراکنده در قوانین برنامه پنجساله توسعه در زمینه توسعه پایدار، دولت هیچ الگوی عملی مشخص و روشنی از این توسعه ندارد و در دایره عمل به جای سازشی پایدار میان منافع اقتصادی و اجتماعی و حفظ محیط زیست، همیشه جانب منافع زودگذر اقتصادی و اجتماعی را در پیش گرفته و حفظ محیط زیست را به آینده محول کرده است. در واقع به جای آنکه محیط زیست سالم را برای آیندگان به میراث بگذارد، حفاظت و بازسازی از محیط زیست تخریب شده را برای آنها به میراث نهاده است. گواه این مدعا آن است که با وجود تذکر کارشناسان و نهادهای ناظر دولت در قلع و قمع ساختمان‌هایی که بطور

گزارش ملی سیلاب‌ها

غیر مجاز و غیر اصولی در حریم رودها، تالاب‌ها و کوه‌ها ساخته شده‌اند تعلل کرده و در اجرای مقررات محیط زیستی به نام حمایت از تولید و اقتصاد مسامحه می‌کند و با دیدن هر روزه تخریب‌های محیط زیستی گسترده سرمه گذشت بر دیده می‌کشد. این مسامحه در اجرای قانون، البته قانون‌گیران را جری‌تر و جسورتر کرده و به دلیل تضعیف فرهنگ قانونمداری، راه را برای اجرای جدی قوانین در آینده مسدود می‌کند. از این جهت تأمل جدی قانونگذار و دولت در خصوص الگویی روشن از توسعه پایدار و پیشگیری از اولویت بی- چون و چرای توسعه اقتصادی و اجتماعی بر حفظ محیط زیست ضروری است.

سوم اینکه اکوسیستم‌های طبیعی کشور به اندازه‌ای دستخوش تخریب، دستکاری یا تکه‌تکه شدن واقع شده است که حتی اگر چنانچه امروز نیز دولت از سر عبرت و جبران مافات آمده و قصد بازسازی این اکوسیستم‌ها را بکند، سالیان زیادی برای ترمیم و بازسازی و تأمین ثبات اکولوژیکی محیط زیست کشور لازم است که البته چنین اقدامی با توجه به وضعیت اقتصادی کشور بعید می- نماید. به هر باید به یاد داشت که تأمین امنیت زیستی برای مردم کشور و ایمن‌سازی کشور در برابر حوادث طبیعی جز با بازسازی و ترمیم تخریب‌های محیط زیستی صورت گرفته ممکن نخواهد بود.

(ب) شهرسازی غیر اصولی

سیلاب اخیر نشان داد که چگونه شهرها و روستاهای کشور در برابر یک سیل نه چندان قوی در سطح جهانی آسیب‌پذیر و شکننده هستند. این آسیب‌پذیری ناشی از الگوی نادرست و غیر اصولی شهرسازی و روستاسازی در کشور طی دهه‌های گذشته بوده است. اساساً توسعه مناطق شهری و روستایی بدون طرح‌های دقیق و اصولی آمایش سرزمین صورت گرفته است. شورای عالی شهرسازی و معماری نیز در تصویب طرح توسعه شهرها به نحو لازم و بایسته‌ای به سیل خیز بودن منطقه و احتمال وقوع سیل توجه نداشته است و بررسی فنی میزان سیل‌خیز بودن منطقه در تهیه و اجرای طرح‌های شهرسازی و توسعه روستایی جایگاه مشخصی ندارد. به دلیل غفلت آشکار شورای عالی شهرسازی و معماری، وزارت راه و شهرسازی و شهرداری‌های کشور توسعه بی‌رویه شهری منجر به افزایش سطح اشغال شهری، تجاوز به حریم رودها و کاهش فضای سبز در شهرها شده است که تأثیر چشمگیری در میزان تشدید سیل در شهرها دارد. به دلیل نبود معیارها و ضوابط فنی تاب‌آوری در برابر سیل بسیاری از شهرها و روستاهای ایران و به‌ویژه شهرهای سیل‌زده در جریان سیل اخیر بدون توجه جدی به معیارهای مقاومت در برابر سیل ساخته شده‌اند. در این میان وضعیت روستاها و بخش‌ها نگران‌کننده‌تر است چرا که لااقل اگر اندک نظارتی هم بر ساخت و ساز در شهرها اعمال می‌شود، ضوابط و سازکارهای نظارتی خاصی برای توسعه روستایی و ساخت و ساز در این مناطق اعمال نشده و این مناطق معمولاً بیش از شهرها در معرض آسیب قرار دارند. با ملاحظه همه این دلایل و همچنین غلبه و تغییر ناپذیر بودن بافت‌ها و چینش‌های شهری موجود و نیز هزینه‌بر بودن، امروزه دیگر نوسازی، طراحی دوباره و اصلاح بافت شهری و روستایی برای مقابله با سیل عملاً ناممکن یا لااقل دشوار خواهد بود.

(پ) سازه‌های نا ایمن

یکی از مهمترین نکته‌هایی که می‌توان از افزایش تعداد و حجم وقوع سیلاب در کشور و میزان آسیب‌پذیری آن آموخت این است که در حالیکه توسعه کشور اتکای بسیار زیادی به دانش مهندسی و فنی دارد هنوز دانش مهندسی و عملکرد مهندسان کشور با وجود توسعه قابل توجه و در خور تحسین آن به اندازه‌ای که سرزمین ایران را در برابر این آسیب‌ها بطور اطمینان‌بخشی مصون نگه دارد پیشرفت نکرده است. در اینجا توجه به دو مقوله ضرورت دارد: نخست سطح دانش مهندسی و فناوری‌های موجود و دوم اخلاق و تعهد شغلی مهندسان کشور در اجرای پروژه‌های عمرانی و ساخت و ساز. بنابراین همانگونه که به پیشرفت و نوسازی دانش فنی و مهندسی

گزارش ملی سیلاب‌ها

در کشور نیاز داریم، در کنار آن به ارتقا و تعمیق اخلاق حرفه‌ای و تعهد شغلی در میان مهندسان و صنعتگران کشور هم نیازمندیم تا تخصص و تعهد شغلی در کنار هم نظام ساخت و ساز کشور را به پیش ببرند.

این نکات به عنوان درس‌های آموختنی از نظام ایمنی و ساخت و ساز قابل توجه است:

۱. با وجود افزایش دانش مهندسی، ضعف استحکام و ایمنی و بی‌توجهی به ایمن‌سازی در فرایند ساخت این سازه‌ها همچنان وجود دارد که از این حیث تخلف از مقررات ساخت و ساز محسوب می‌شود.

۲. بی‌توجهی به مقررات و ضوابط ایمنی در ساخت و ساز نیز همچنان وجود دارد. قوانین و مقررات ساخت و ساز با وجود برخی چالش‌های حقوقی مانند مبهم و پراکنده بودن، به اندازه‌ای که تکلیف سازنده و ناظر ساخت را مشخص کند روشن هستند و بنابراین سرپیچی از این مقررات نیز تخلف به شمار می‌آید.

۳. در فرایند توسعه و فعالیت‌های عمرانی اصل احتیاط باید به عنوان یکی از اصول مهم و ستون فقرات حقوق محیط زیست بیش از پیش مورد توجه و رعایت قرار گیرد. این اصل راهکار مهمی به نام ارزیابی آثار محیط زیستی ارائه می‌دهد و بنابراین پروژه‌های عمرانی و ساخت و ساز و کل فعالیت‌های توسعه‌ای کشور باید به دقت و با بی‌طرفی کامل مورد ارزیابی آثار محیط زیستی واقع شده و قاطعانه از اجرای طرح‌ها و پروژه‌هایی که ارزیابی آثار محیط زیستی نشده‌اند باید جلوگیری کرد.

۴. یکی از عمده دلایل ساخت سازه‌های نا ایمن، به نقص و کاستی در قوانین و مقررات ساخت و ساز بر می‌گردد. به دلیل نقص، خلاء و ابهام در قوانین و مقررات ساخت و ساز، نظام مسئولیت مدنی و کیفری مهندسان نیز ابهام‌ها و خلاءهای زیادی دارد که در عمل تبدیل به دستاویزی برای مسئولیت گریزی می‌شوند. بنابراین نظام مسئولیت مدنی و کیفری ساخت و ساز در کشور باید بطور جدی مورد بررسی و آسیب‌شناسی واقع شده و راهکارهای لازم برای تضمین رعایت قواعد ایمنی و مقررات مربوط به ساخت و ساز شناسایی و عملیاتی شوند.

۵. مسئولیت اداری مقامات مرتبط با فعالیت‌های توسعه‌ای، عمرانی و ساخت و ساز نیز مانند وزارت راه و شهرسازی و سازمان نظام مهندسی ساختمان باید مورد بررسی جدی و آسیب‌شناسی واقع شده و موارد مبهم و خلاءهای حقوقی که دستاویز مسئولان خاطی می‌شود باید برطرف شوند.

۶. ضعف عملکرد نهادهای ناظر به‌ویژه وزارت راه و شهرسازی، وزارت نیرو، سازمان برنامه و بودجه، شهرداری‌ها و سازمان نظام مهندسی ساختمان: این نهادها با وجود در اختیار داشتن صلاحیت‌ها و ابزارهای حقوقی و اداری کافی به نحو مطلوب و اطمینان بخشی در پیشگیری از ساخت سازه‌های نا ایمن کنونی موفق نبوده‌اند. قابلیت فرسایش و تخریب سریع و ناپایداری بسیاری از سازه‌ها، مقاومت‌ناپذیری در برابر سیل و زمین‌لرزه، تصادفات جاده‌ای جمگلی نشان از این دارد که نظام نظارت بر ساخت و ساز در کشور بطور جدی نیازمند بازنگری و اصلاح است.

۷. احتمال مشکل‌آفرین بودن سازه‌ها و ساختمان‌های کنونی در برابر سیلاب‌های احتمالی آینده. با توجه به اینکه هم اکنون سازه‌ها و ساختمان‌های بسیاری با توجه به نظام فنی کنونی ساخته شده و میزان ایمنی و استحکام آنها در معرض تردید است، هیچ بعید نیست که این سازه‌ها و ساختمان‌ها نیز در جریان سیلاب‌های آینده دچار تخریب نشوند.

ت) مشارکت و همکاری نامطلوب

ضعف نظام همکاری سازمانی همواره برای نظام مدیریتی کشور مشکل‌زا و پرهزینه بوده و عامل اصلی دوباره‌کاری و پراکنده‌کاری به شمار می‌آید. این همکاری نامطلوب در مواقع بحرانی کشور را بیش از هر زمان دیگری دچار چالش می‌کند و سیلاب اخیر نیز دوباره به

گزارش ملی سیلابها

روشنی این معضل دیرپای قدیمی را برنمایاند. با آنکه مدیریت بحران‌های طبیعی و به‌ویژه سیل یک امر فرابخشی و نیازمند همکاری همه بخش‌های عمومی و خصوصی است، اما واقعیت این است که نقش برخی از موسسات در مدیریت سیل کم رنگ یا کلاً بی‌رنگ بوده است. موسسات صنفی مانند سازمان‌های نظام مهندسی و کانون وکلا، انجمن‌های مردم نهاد و بخش خصوصی در جریان مدیریت سیل نقش موثری نداشته‌اند. حذف یا محدودسازی انجمن‌های مردم نهاد در فرایند نظارت و پیگرد قضایی تخلفات محیط زیستی و منابع طبیعی به بی‌خبری قوه قضائیه از این تخلفات و افزایش تخریب محیط زیست انجامیده است. نهادهای علمی و پژوهشی مانند دانشگاه‌ها و انجمن‌های علمی نیز در فرایند مدیریت بحران نقش چشمگیری نداشته‌اند و غیبت و همکاری نکردن این نهادها در فرایند مدیریت سیل نتیجه‌ای جز تفوق رویکردهای غیر علمی در این مدیریت نداشته است. بنابراین به منظور ایجاد همگرایی و هماهنگی بیشتر نظام حقوقی باید تدابیر لازم برای تسهیل ایجاد همکاری سازنده و مستمر میان موسسات مختلف غیر دولتی و دستگاه‌های تصمیم‌گیر و اجرایی اتخاذ کند.

ث) نظارت غیر موثر

نظارت موثر و سازنده عامل اطمینان‌بخشی در اجرای قوانین و مقررات است. منظور از نظارت موثر نظارتی است که همه فرایندهای اجرای قوانین و مقررات را زیر نظر قرار داده، به کوچکترین تخلف حساس بوده و قدرت بازدارندگی ایجاد کند. با این حال شاید بتوان گفت نظارت چشم اسفندیار مدیریت سیل در کشور است چرا که طی سالیان گذشته تخلفات بارز و گسترده فراوان در منظر نظر نهادهای ناظر صورت گرفته و تشدید یافته است بدون آنکه این نهادهای ناظر قاطعانه به وظیفه خطیر نظاری خود عمل کرده باشند. ساخت و سازهای غیر قانونی و غیر اصولی که در جنگل‌ها و حریم رودها و مسیل‌ها صورت گرفته، تخلفات ساختمانی و تغییر کاربری‌های گسترده‌ای که رخ داده و همچنان نیز رخ می‌دهد همگی نشان از ناکارآمدی نظام نظارتی در کشور و تسامح یا بی‌خبری خودخواسته نهادهای ناظر دارد. آنچه جای شگفتی دارد این است که این تخلفات همگی در ملأ عام و در مرئی مقامات ناظر صورت گرفته‌اند و همه مردم می‌توانند به وضوح این تخلفات را مشاهده کنند ولی به نظر می‌رسد نهادهای ناظر یا از وقوع این تخلفات اطلاع ندارند یا مسامحه می‌کنند که در هر صورت خود یک نقض قانون به شمار می‌آید. نبود سازکار گزارش‌دهی از نحوه اجرای قانون توسط مجری قانون به مجلس و افکار عمومی، بی‌توجهی کمیسیون‌های داخلی مجلس به مسأله کیفیت محیط زیست، منابع طبیعی و ساخت و ساز در کشور، بی‌توجهی و تعلل سازمان بازرسی کل کشور و دادستان‌ها در رسیدگی و پیگرد قضایی تخلفات محیط زیستی و منابع طبیعی، همه و همه از دلایل ضعف نظارت بر اجرای قوانین و مقررات پیشگیری از وقوع سیل هستند.

علاوه بر قوه قضائیه و مجلس شورا به عنوان نهادهای ناظر قضایی و سیاسی، خود مقامات قوه مجریه نیز وظایف نظارتی دارند. سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و استانداران و فرمانداران جملگی وظیفه نظارت دقیق و مستمر بر روند تخریب محیط زیست، منابع طبیعی و تصرف حریم ساحلی و بستر رودها و مسیل‌ها در محدوده صلاحیت خود داشته‌اند و همه این حجم عظیم از تخلفات صورت گرفته نشان از آن دارد که این مقامات نیز در عمل به وظایف نظارتی خود موفق نبوده‌اند. بنابراین برای تضمین مدیریت شایسته سیل و تقویت نظام ایمنی در کشور چاره‌ای جز اصلاحات اساسی در نظام نظارتی نیست.

ج) ضعف نظام آموزش عمومی و تخصصی

همه موارد تخریب و استفاده‌های نادرست از منابع طبیعی، ساخت و سازهای غیر اصولی و بهره‌برداری نادرست از منابع آبی کشور لزوماً با سوء نیت و قصد مجرمانه صورت نگرفته است. بلکه یکی از دلایل عمده مشکلات فوق آموزش عمومی و تخصصی نامطلوب و غیر

گزارش ملی سیلاب‌ها

سازنده، ضعف در نظام اطلاع‌رسانی و نبود آمار و اطلاعات "دقیق"، "روشن" و "در دسترس" برای عموم بوده است. بدیهی است با آموزش تخصصی شایسته در زمینه پیشگیری و کنترل سیل مهندسان و مجریان بهتر می‌توانستند سازه‌های ایمن و اصولی بسازند، مدیران و کارکنان اجرایی و قضایی بهتر می‌توانستند وظایف و قوانین و مقررات مربوطه را انجام دهند، و با آموزش عمومی بهتر و سازنده‌تر مردم آگاهی بیشتری راجع به مسأله سیل و مقابله با آن کسب می‌کردند. اما با وجود برخی تلاش‌های صورت گرفته توسط رسانه‌ها و برخی سازمان‌ها، هنوز آموزش و آگاه‌سازی عمومی و تخصصی در زمینه سیل به نحو مطلوبی سازمان‌نیافته است و به همین دلیل هنوز در مورد ضرورت احداث سدها بحث و تردید وجود دارد، هنوز در مورد مسئولان اصلی خسارت‌های ناشی از سیل بحث و تردید وجود دارد، هنوز در خصوص میزان مقاومت سازه‌ها در برابر سیل بحث و تردید وجود دارد و هنوز در خصوص نحوه برآورد و جبران خسارت‌های ناشی از سیل بحث و تردید وجود دارد. درست به این دلیل که دانش علمی و تخصصی در زمینه مدیریت سیلاب در کشور توسعه نیافته و نهادینه نشده است. بررسی پاسخ‌های دستگاه‌های اجرایی به پرسش‌های هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها نشان داد که بسیاری از این دستگاه‌ها مخصوصاً دستگاه‌هایی که بیشتر با امور فنی و تجهیزاتی ارتباط دارند به اهمیت آموزش‌های تخصصی پیشگیری و مدیریت سیلاب برای کارکنان خود توجه لازم نداشته‌اند. صرفاً شرکت مهندسی و توسعه نفت در نامه شماره ۲۸۵۳۲ مورخه ۱۳۹۸/۵/۸ در پاسخ به سوالات هیأت ویژه اظهار داشت که این شرکت اقدام به برگزاری دوره آموزشی تخصصی حفاظت از تأسیسات نفت و گاز در شرایط سیل برای کارکنان خود کرده است.

این درس‌ها از ناکارآمدی گذشته چراغ راهی است برای آینده که چنانچه نظام حقوقی خواستار اصلاح نظام مدیریت سیل است این اصلاح از رهگذر اصلاح و تعمیق نظام آموزشی امکان پذیر خواهد بود.

بند دوم) درس‌های امروز

اکنون که سیلاب بخش‌های زیادی از کشور را درنور دیده و خانه‌ها برکنده و سازه‌ها در انداخته و خسارت‌ها برخاسته نظام حقوقی و دولت چه تدبیری باید پیشه کنند؟ آیا نظام حقوقی کنونی می‌تواند ضمن جبران خسارت‌ها، وضعیت کنونی محیط زیستی، اقتصادی و اجتماعی را به وضعیت پیش از سیلاب برگرداند؟ اما پیش از آن باید گفت مهمترین درسی که امروز می‌توان از سیلاب اخیر گرفت این است که تا هنگامی که گل این سیلاب بر سر خانه مردم و آب آن بر سفره مردم خشک نشده و به محاق فراموشی سپرده نشده است، باید هر چه سریع‌تر کلیه اقدامات لازم برای پیشگیری از تجدید اشتباهات گذشته به کار آید، تخریب‌های صورت گرفته از رخساره محیط زیست زدوده شود و سازه‌های غیر مجاز بر حریم رودها و آبراه‌ها قلع و قمع شود. چرا که اگر زمان بگذرد نسیان باز آید و تلاشی جدی برای جبران خسارت‌های سیل گذشته و پیشگیری از سیل‌های آینده صورت نمی‌گیرد.

دومین درس مهم امروز تحلیل دقیق عوامل بروز این سیلاب و ارزیابی عملکرد نهادهای دولتی و غیر دولتی مختلف و میزان مشارکت مردمی در مدیریت سیلاب است تا نشان دهد عملکرد این نهادها تا چه اندازه قابل قبول است و چه اصلاحاتی ضرورت دارد.

الف) شیوه مدیریت بحران

با وجود تأکید قانون مدیریت بحران بر مدیریت یکپارچه و پرهیز از موازی کاری، در جریان سیلاب اخیر همچنان موارد زیادی از پراکنده کاری و موازی کاری میان سازمان‌ها وجود داشت که باید عوامل آن به دقت بررسی شوند. به نظر می‌رسد تأکید قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن مبنی بر همکاری و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی با سازمان مدیریت بحران و وزارت کشور، ضمانت اجرای لازم و مکانیسم اداری مطلوب را ندارد و دستگاه‌های مختلف خود را در هماهنگی و همکاری با همدیگر مکلف

گزارش ملی سیلاب‌ها

نمی‌بینند. همچنین فرهنگ دیرپای فرافکنی مسئولیت‌های اداری خود را دوباره در شانه خالی کردن ادارات از مسئولیت پیشگیری، کنترل و جبران خسارت‌های سیل نشان داد حال آنکه در تحلیل نهایی برای مردم آسیب دیده هیچ فرقی نمی‌کند که کدام نهادی مسئول باشد، مهم این است که بالاخره یک نهاد عمومی به کمک آنان بشتابد.

بدین ترتیب اگر قرار است در آینده مدیریت بحران‌های طبیعی با اثربخشی و کارآمدی بیشتری صورت گیرد، اصلاح شیوه مدیریت بحران، تغییر فرهنگ سازمانی، پیشگیری از پراکنده‌کاری سازمان‌ها و افزایش همکاری میان‌سازمانی در سطوح مختلف اداری کشور به منظور افزایش ضریب هماهنگی در مواقع بحرانی ضروری است.

ب) امدادرسانی و جبران خسارت

همین اکنون که این سطور نگاشته می‌شوند و مخاطب علاقمندی آنها را مطالعه می‌کند گروهی از هم‌میهنان آسیب دیده ما نیازمند کمک، همدستی و همداستانی هستند. هنوز بسیاری از هم‌میهنان آسیب دیده در خانه‌های سیل زده خود احساس ایمنی نمی‌کنند و نگران تأمین هزینه‌های و جبران خسارت‌هایی هستند که سیل برایشان به یادگار آورده است. اما شاید آنان بیش از حمایت مالی به حمایت روحی و معنوی نیاز دارند و اینکه مطمئن باشند تمام ایران در کنار آنها ایستاده است. چنانچه خسارت‌های ناشی از سیلاب اخیر به هر دلیلی جبران نشوند آثار اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و سیاسی در بلند مدت و کوتاه مدت برای کشور در پی خواهند داشت که جبران آنها به مراتب دشوارتر خواهد بود. جبران نشدن خسارتی ناخواسته و ناروا خود خسارتی بزرگتر به نام خسارت معنوی و آسیب روحی بر جای می‌گذارد. دولت در جریان سیل اخیر وعده‌های بسیار برای جبران این خسارت‌ها دارد اما چنانچه در تضمین جبران این خسارت‌ها موفق نباشد اعتماد مردم به دولت شکننده‌تر و سست‌تر خواهد شد و زمینه را برای نافرمانی مدنی فراهم خواهد ساخت. بنابراین نظام حقوقی اگر نتوانست از وقوع چنین سیلاب قابل پیشگیری جلوگیری کند، لاقلاً می‌تواند برای جبران این ناکامی، نظام حمایت و جبران را تضمین و عملی سازد. در این راستا توجه به این نکات ضروری است:

۱. حمایت از افرادی که کسب و کار و اسناد رسمی خود را در جریان سیل از دست داده‌اند.
۲. حمایت‌های روحی و روانی از افرادی که در سیل اخیر دچار آسیب‌های روحی شده‌اند.
۳. تضمین اینکه جبران خسارت‌ها بطور برابر و عادلانه خواهد بود و هیچ تبعیض ناروایی صورت نخواهد گرفت.
۴. شناسایی سازه‌ها و ساختمان‌هایی که در جریان سیل آسیب دیده اما به ظاهر سالم می‌نمایند و می‌توانند در آینده خطرآفرین باشند.

۵. دفع پسماندهای ناشی از سیلاب و زیباسازی شهرها و روستاهای سیل زده

۶. تشویق کارکنان امدادی و افراد داوطلبی که در جریان امدادرسانی تلاش‌های شایانی انجام دادند.

۷. انجام اقدامات لازم برای تأمین کالاهای اساسی مردم سیل‌زده و جلوگیری از احتکار و گران‌فروشی این کالاها در این مناطق

توسط فرمانداران و استانداران

پ) مستندسازی شواهد و گزارش‌ها

یکی از دلایل ناکارآمدی در مدیریت سیل در گذشته و حال این بود که شواهد و تجربیات حاصل از سیلاب‌های گذشته به نحو مقتضی مستندسازی و مکتوب نمی‌شد تا برای مطالعه و بررسی در آینده در دسترس باشد. چنانچه دلایل و عوامل بروز این سیلاب‌ها، اقدامات انجام شده و میزان کارآمدی دولت در کنترل این سیلاب‌ها مستند و مکتوب می‌شد امروزه این اسناد می‌توانست تجربیات ارزشمندی در اختیار دولت و کارشناسان برای مدیریت سیلاب اخیر قرار دهد. بدیهی است اکنون که مدت زمان زیادی از تاریخ وقوع

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیلاب فروردین ۱۳۹۸ نگذشته و بسیاری از شواهد انسانی و محیط زیستی موجود است، دولت باید از تمامی دستگاه‌های ذیربط و نهادهای پژوهشی و علمی درخواست کند تا گزارش‌های مرحله به مرحله این سیلاب از تمام جوانب فنی، مهندسی، جغرافیایی، شهری، اداری، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی گردآوری، تحلیل و مستند شده و در اختیار عموم قرار گیرد.

بند سوم) درس‌های آینده

با تحلیل عوامل وقوع سیلاب اخیر می‌توان دریافت که هیچ تضمینی وجود ندارد که سیلی که در فروردین ۱۳۹۸ قسمت‌های زیادی از سرزمین ایران را در نوردید دوباره در ماه‌ها یا سال‌های آینده تکرار نشود و خسارت‌های بیشتری را بر جای نگذارد. بنابراین هر ذهن منطقی این پرسش را مطرح می‌کند که آیا نظام حقوقی ایران آمادگی و توانمندی مناسب و لازم برای مقابله با بروز چنین تهدیدهایی را در آینده دارد؟ آیا نظام مالی و اقتصادی کشور توان تحمل هزینه‌های فوق سنگین ناشی از سیلاب در آینده را دارد؟ به نظر می‌رسد با توجه به کاستی‌های نظام حقوقی و کاستی‌های موجود در سایر بخش‌های اقتصادی، اجتماعی و فنی کشور که خود عامل مضاعفی برای ناکارآمدی نظام حقوقی در مقابله با سیل هستند، این نظام حقوقی آمادگی اطمینان‌بخشی برای تضمین پیشگیری از وقوع چنین سیلاب خسارت‌باری را در آینده نداشته باشد و نظام مالی کشور نیز نمی‌تواند تضمین کند که یارای جبران همه هزینه‌های ناشی از یک سیلاب دیگر را دارد.

الف) پیشگیری بهتر از جبران، جبران بهتر از بخشش

قسمت عمده‌ای از سازکارهای حقوقی مدیریت بحران در سیل به مرحله کنترل سیل و امداد رسانی اختصاص یافته است حال آنکه در دو مرحله پیشگیری و جبران خسارات این سازکارهای حقوقی کمتر توسعه یافته‌اند. به عبارتی قواعد پیشگیرانه و جبران خسارت به دلیل اهمیت آنها می‌بایست جایگاه حقوقی قوی‌تر و آمرانه‌تری داشته باشند. پیشگیری از وقوع خسارت بهتر از جبران آن است چرا که حتمال دارد برخی خسارت‌ها جبران نشوند و یا توان مالی لازم برای جبران آن وجود نداشته باشد؛ همچنین جبران خسارت عادلانه‌تر و اخلاقی‌تر از انتظار بخشش از سوی خسارت دیده است. نباید از فرد زیان‌دیده از سیل انتظار داشت که به دلایلی مانند وضعیت اقتصادی نامطلوب حق خود را ابراء کرده و جبران خسارت را مطالبه نکند. چرا که به فرض رضایت شخص قربانی، خسارت‌های جبران نشده همچنان به جا می‌مانند و خود خسارت‌های بیشتری بر جای می‌گذارند. به هر حال شرافت حقوق در این است که هیچ خسارتی جبران نشده باقی نماند ولو آنکه زیان‌دیده راضی باشد. بنابراین ضروری است تا سازکارهای حقوقی لازم برای تنظیم دقیق نحوه شناسایی مسئولیت، ترمیم و جبران خسارت‌ها توسعه بیشتر و مناسب‌تری یابند.

خسارت‌های مادی و معنوی، انسانی و محیط زیستی وارده به کشور در جریان سیل اخیر بسیار سنگین و گاه تحمل ناپذیر بود. اما نکته قابل تأمل و درس آموختنی در این خسارت‌ها این بود که دولت صرفاً با اصلاحات حقوقی و فنی لازم و با صرف هزینه‌های بسیار کمتری از میزان خسارت‌های کنونی می‌توانست از بروز این خسارت‌ها جلوگیری کند یا لاقلاً آنها را تا حد زیادی کاهش دهد. اما دولت به دلیل بی‌توجهی، سهل‌انگاری و مسامحه یا هر دلیل دیگری به هشدارهای کارشناسان مبنی بر سیل‌پذیری کشور و آسیب‌پذیر بودن آن بی‌توجهی کرده، سالیان متمادی نسبت به اجرای موثر قوانین و مقررات پیشگیرانه، بازدارنده و ایمن‌ساز اعتنا نداشته و در نتیجه امروز متحمل این حجم عظیم از خسارت‌ها شده است. امروز نیز چنانچه در اجرای این قوانین تعلل ورزیده و از فجایع کنونی برای آینده درس عبرت نگیرد، در آینده نیز شاهد بروز چنین خسارت‌هایی و بلکه شدیدتر خواهیم بود.

ب) حفاظت از محیط زیست به عنوان یک ضرورت راهبردی

واقعیت انکارناپذیری که پیش روی امروز و آینده کشور ما قرار دارد این است که برای تداوم حیات شایسته و زندگی سالم هیچ چاره‌ای جز حفاظت قاطعانه از محیط زیست و منابع طبیعی کشور نیست. درواقع امنیت اقتصادی، اجتماعی و سیاسی کشور به نحو بنیادینی به امنیت محیط زیستی گره خورده و از آن جدایی ناپذیر است. درس‌های گذشته از وضعیت حفاظت محیط زیست در کشور و تأثیر آن بر بروز سیلاب‌ها نشان داد که قوانین و مقررات کنونی برای حفاظت قاطعانه و اطمینان‌بخش از محیط زیست، به نحوی که محیط زیست سالمی برای سال‌های آینده باقی بماند کارآمد و موثر نیستند. بنابراین یک تحول راهبردی و اساسی در نظام حقوق محیط زیست کشور ضروری است بدین نحو که قواعد حقوقی حفاظت از محیط زیست باید به عنوان قواعد آمرانه، تخلف‌ناپذیر و راهبردی تلقی شوند و بی‌هیچ کم و کاستی اجرا شوند. دلیل تأکید بر ارتقای جایگاه حقوقی این قوعد این است که معمولاً خود نظام حقوقی به بهانه توسعه اقتصادی و اجتماعی اجازه نقض قواعد محیط زیستی و تخریب طبیعت را صادر می‌کند. اما چنانچه جایگاه بالاتری برای قواعد محیط زیستی در نظر گرفته شود، نقض آنها به سادگی ممکن نبوده و اجرای آنها با حساسیت بیشتری صورت می‌گیرد. در این راستا حفاظت از محیط زیست کشور باید بخشی از ارکان تأمین امنیت کشور تلقی شده که ضرورت حیاتی و راهبردی برای کشور دارد و تخلف از آنها جایز نیست. چنین تلقی و برداشتی از حقوق محیط زیست یک نگاه اغراق‌آمیز محیط‌زیست‌گرایانه نیست، بلکه هنگامی که تمامی رهیافت‌های علمی نسبت به وضعیت اکولوژیک کشور و تمایل بی‌حد و حصر برای توسعه اقتصادی بررسی می‌شوند این نتیجه به روشنی نمایان می‌شود که ظرفیت تحمل و تاب‌آوری اکولوژیکی کشور رو به پایان بوده و زمینه برای بروز بحران‌های طبیعی ستهم‌تر و خسارت‌افزاتر فراهم است. طی سالیان گذشته کارشناسان هشدارهای زیادی در مورد وضعیت نامطلوب محیط زیست کشور و آسیب‌پذیری در برابر حوادث طبیعی دادند اما هشدارهای آنان به دلیل تفوق نگرش‌های اقتصادی اثر نکرد و امروز نیز چنانچه این هشدارها مورد توجه قرار نگرفته و صرفاً نوعی اغراق و حساس‌سازی بی‌مورد تلقی شوند، دوباره این چرخه شوم تخریب محیط زیست و گرفتار شدن در چنبره خشم آن تکرار و تکرار خواهد شد. بنابراین وضعیت محیط زیست به مثابه یک وضعیت اضطراری است که باید تابع قواعد خاص بوده و اجرای آنها با قاطعیت بیشتری تضمین شوند.

درس مهم دیگری که برای آینده می‌توان آموخت ضرورت سازگاری با دگرگونی اقلیمی به جای مقابله با آن است. پیشگیری از رخداد سیل و مقابله با آن به‌طور کامل ممکن نیست و همیشه درجه‌ای از خطر سیل وجود دارد. حتی در کشورهای پیشرفته و توانمند در زمینه مدیریت بحران نیز مانند آمریکا و ژاپن سالانه سیل رخ می‌دهد و خسارت‌های زیادی به جای می‌گذارد. در اینکه دگرگونی اقلیمی دقیقاً چه آثاری بر کدام مناطق کره زمین خواهد گذاشت و اینکه سرزمین ایران تا چه اندازه دچار این تغییرات خواهد شد، ابهاماتی وجود دارد اما بر حسب آخرین دستاوردها و پیش‌بینی‌های علمی روند پدیده‌های غیر عادی مانند سیلاب‌های سهمگین بیشتر خواهد شد. در این راستا سازمان بنادر و دریانوردی طی نامه شماره ۲۱۸۹۰/ص/۹۸ مورخه ۱۳۹۸/۵/۱۶ با اشاره به نتایج نشست تخصصی در پژوهشگاه ملی اقیانوس‌شناسی و علوم جوی پیش‌بینی می‌کند که در تغییرات آب و هوایی که در شمال ایران و نوار قطب شمال رخ خواهد داد به احتمال زیاد در دوره ۱۰ الی ۲۰ سال آینده، در حوضه جنوبی دریای خزر بارش افزایش خواهد یافت ولی در حوضه شمالی آن کاهش خواهد داشت و به این دلیل سطح تراز آب در دریای خزر نیز دچار کاهش خواهد شد. بنابراین آمادگی و سازگاری با افزایش بارش‌های شدید از یکسو و تغییرات در سطح آب دریای خزر از سوی دیگر یک ضرورت گریز ناپذیر خواهد بود.

با این حال به نظر می‌رسد تفکر و گرایش اصلی در مدیریت سیلاب در ایران مبارزه و مهار آن است همچنان که بند ۱۲ راهبردهای بلند مدت توسعه بخش آب از منظر آمایش سرزمین نیز بر مهار سیلاب تأکید می‌کند. واقعیت این است که سیلاب در کنار خرابی‌هایی

گزارش ملی سیلاب‌ها

که برای سازه‌های انسانی به بار می‌آورد، برای طبیعت فواید زیادی دارد و یکی از نشانه‌های حیات اکوسیستمی است. آنچه که سیلاب را خطرناک و مخرب می‌سازد ساخت و ساز غیر اصولی در محیط‌های سیلاب‌خیز است. پیشگیری از وقوع سیلاب تقریباً ناممکن و یا ناهمساز با محیط زیست است به‌ویژه آنکه پیشگیری قطعی از وقوع تغییرات اقلیمی نیز ممکن نیست و امکان دستکاری نظام آب و هوایی نیز به منظور پیشگیری از وقوع سیل وجود ندارد. اما پیشگیری از وقوع خسارت ناشی از سیل ممکن بوده و بهتر آن است که رویکرد سازگاری با محیط زیست اتخاذ شود. بنابراین رویکرد کنونی مورد توجه در مدیریت محیط زیست و بحران، سازگاری با شرایط جدید است یعنی پیش‌بینی شرایط نامطلوب طبیعی آینده و آماده‌سازی و تطبیق با این شرایط. سازگاری با دگرگونی اقلیمی بر افزایش بهره‌وری و بهینه‌سازی در استفاده از منابع طبیعی، کاهش آثار محیط زیستی، اصلاح الگوهای مصرف، اصلاح الگوهای سکونت و پرهیز از سکونت در مناطق نزدیک به رودها و آموزش و آگاه‌سازی تأکید دارد. در سال‌های اخیر سازگاری با شرایط اقلیمی به تدریج مورد توجه حقوق ایران واقع شده است از جمله بند ۲ مصوبه فوق بر بهره‌برداری بهینه از منابع آب کشور در هریک از حوضه‌های آبریز با رعایت قابلیت تجدیدپذیری کمی و کیفی منابع آب، سازگار با اقلیم، کاهش بیلان منفی دشت‌ها، توسعه استفاده از آب‌های غیرمتعارف، بازچرخانی آب و استحصال از آب‌های سطحی بر اساس اصول توسعه پایدار و با توجه به تأمین نیاز محیط‌های طبیعی آبی در سطح حوضه‌های آبریز تأکید دارد. تصویب نامه در خصوص تشکیل کارگروه ملی سازگاری با کم آبی (۱۳۹۶/۱۲/۶) نیز با هدف سازگاری با کم‌آبی و تعادل منابع و مصارف آب در مناطق مختلف کشور وضع شده است.

پ) اعتمادسازی

چهره‌های گل‌آلوده و دل‌های غم‌آلوده، دست‌های پینه بسته و پاهای برآماسیده، مادران خسته و پدران در هم شکسته، دخترکان لب‌خند از لب افتاده و پسرکان طاقت از کف داده، خانه‌های گل‌اندود، سقف‌های لرزان، دیوارهای از هم دریده، دستارهای خالی و دست-افزارهای پراکنده در کوچه، زباله‌دانی به اتاق پذیرایی رسیده و خانه‌ها را حریمی نمانده، مردمان نجیبی که تاج گل بر سرشان می-بایست اکنونانش تاج گل بر سر کشیده و اینک نگاه سرشکسته و نومیدشان رو به آینده‌ای مجهول است و شاید دست یاریگر صادقی که اندک مرهمی بر دل‌های تهی‌گشته آنان باشد و رسانه‌های رسمی و غیر رسمی ما به سالیان متمادی چنین صحنه‌هایی را کم نشان نداده و دل بیننده را کم ریش نکرده‌اند. سالیان بسیار است که این صحنه‌ها را می‌بینیم و نیش جانکاه آن خانه دل ما ایرانیان را از پای‌بست سست می‌کند. سالیان بسیار است که بحران و از دست دادن جان هم‌میهنان امری عادی گشته و ریشه امنیت سرزمینی کشور به تیشه تکرر حوادث طبیعی سست گردیده است. حال چه کسی به التیام زخم‌های آسیب‌دیدگان، بازسازی خانه سست بی-خانمانان، نوازش بر سر یتیمان و دادن دست یاری به فروافتادگان بر خواهد شد و چه کسی به فرازاندن دیوار ایمنی و تعمیق اعتماد میان مردم و دولت خواهد آمد؟

تکرار مستمر حوادث طبیعی در سالیان گذشته، خسارت‌های جبران نشده، زخم‌های جسمی مرهم ندیده و زخمه‌های روحی تسلی نیافته، احساس نادیده ماندن و به تیغ تبعیض جدا شدن، شنیدن وعده‌های بی‌عمل و گرفتن قول‌های بی‌اثر دیوارهای ایمنی کشور را لرزان و خانه اعتماد مشترک میان مردم و دولت را سخت سست‌بنیان کرده است. حتی اگر خسارت‌های مادی به طرفه‌العینی جبران شوند، از خسارت‌های معنوی به جا مانده و اعتماد زیر پا مانده غمض عین نشود. هیچ بحرانی بدون همیاری مردم مدیریت نمی‌شود و دولت را هر آینه از جلب اعتماد و اطمینان مردم گریزی نیست چرا که کشورداری جز به اعتماد مردمی نباید. چنانچه دولت را امروز و فردا سودای آن است که در حوادث بعدی هزینه‌های کمتری متحمل شده و دست یاری و پامردی مردم را در دست خود داشته باشد،

گزارش ملی سیلاب‌ها

چاره‌ای جز این ندارد که به کوتاه زمان ممکن با لطایف الحیل این خانه اعتماد را بازسازی کرده و اطمینان مردم را به صدق و تعهد عملی خود بازستانند و این امر جز با برنامه‌ریزی بهتر، اجرای دقیق‌تر مقررات و جبران خسارت‌ها ممکن نیست.

۳-۱-۸- اصلاحات ضروری

تمامی عوامل منجر به تشدید سیلاب اخیر از تخریب محیط زیست و تجاوز به حریم رودها تا ساخت و سازهای غیر اصولی و مدیریت نادرست سدها به یکباره و یک شبه ایجاد نشده‌اند تا به یکباره نیز اصلاح شوند. بلکه رفع آنها مستلزم کسب تجربه از درس‌های گذشته و انجام اصلاحات مستمر و هوشمندانه در نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور با تأکید و اصرار هر بیشتر و با مشارکت همه اشخاص ذربط است.

بندیکم) اصلاحات حقوقی

مدیریت موثر سیل در کشور مستلزم اصلاح و تقویت نظام حقوقی کشور است. البته با آنکه گاهی عوامل اقتصادی، اجتماعی، فنی و سیاسی نیز در اجرای موثر نظام حقوقی مشکل ایجاد می‌کنند، اما به هر حال کاهش چالش‌های حقوقی به نوبه خود می‌تواند برخی از مشکلات مدیریت سیلاب را کاهش دهد.

الف) اصلاحات تقنینی

۱. تصویب یک قانون جامع برای مدیریت بحران‌ها با تأکید ارائه مقررات و قواعد اختصاصی و مشترک برای انواع بحران‌های طبیعی کشور

به عنوان مثال تعریف سیل و ارائه ضوابطی برای شناسایی و اعلام بروز سیلاب و تعیین و تفکیک وظایف کلیه نهادهای مرتبط در این زمینه لازم است. نکته‌ای که مورد توجه برخی اسناد حقوقی خارجی بوده است به عنوان مثال بند ۱ ماده ۲ دستورالعمل اتحادیه اروپا در خصوص ارزیابی و مدیریت خطرات سیل (EC 2007/60/EC) طی عبارتی کلی سیل را چنین تعریف می‌کند: هر گونه زیر آب رفتن موقتی زمین‌هایی که پیش از زیر آب نبوده‌اند توسط جریان‌های رودخانه، سرازیر شدن آب از مناطق مرتفع، بارش‌های موسمی، افزایش سطح آب دریا و ورود به ساحل و زه‌آب‌های ناشی از زهکشی.

۲. ایجاد قواعد حقوقی خاص برای مدیریت سیل

سیل یک وضعیت اضطراری است که گاهی کنترل آن در جریان حادثه نمی‌تواند تابع تشریفات بطئی حقوقی و اداری باشد. در چنین موارد خاصی مقامات اجرایی باید از صلاحیت‌های تشخیصی مناسبی در چارچوب قانون بهره‌مند باشند تا بتوانند با سرعت بیشتری سیل را کنترل کرده و از جان انسان‌ها حفاظت کنند. قواعد حقوقی وضعیت اضطراری از این دست قواعد هستند که به مقامات اجرایی کمک می‌کنند در صورت نقص قواعد حقوقی یا دست و پا گیر بودن آنها در مواقع بحرانی تصمیم‌های سریع گرفته و اجرا کنند البته با شرط رعایت حقوق بنیادین اشخاص.

۳. وضع قوانین جامع و یکپارچه برای حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی

یکی از جدی‌ترین مشکلات مربوط به حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی، پراکندگی و تشتت قوانین و مقررات و نبود یک قانون جامع و یکپارچه در این زمینه است که عملاً مشکلات اجرایی زیادی برای مقامان مجری و قضایی ایجاد می‌کند. در بسیاری از موارد این تشتت و پراکندگی قوانین و مقررات زمینه را برای تخلف و سوءاستفاده فراهم می‌کند. بنابراین تصویب یک قانون جامع حفاظت محیط زیست و قانون جامع منابع طبیعی می‌تواند برخی از این مشکلات عدیده را حل کند.

۴. افزایش ضمانت اجرای قوانین و مقررات محیط زیستی و منابع طبیعی با رویکرد پیشگیری از وقوع جرم و کارآمدسازی مجازات‌ها

۵. یکپارچه‌سازی مقررات و کاهش تورم مقررات‌گذاری در زمینه مدیریت منابع آب و سیل:

در حال مقررات، ضوابط فنی و نشریه‌ها و دستورالعمل‌های متعددی در زمینه آب و سیل از سوی نهادهای مختلف شامل هیأت وزیران، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان برنامه و بودجه صادر شده است که انبوهی از مقررات پراکنده را شکل می‌دهند. این حجم زیاد از ضوابط در بادی امر باعث تشتت و تورم مقررات می‌شوند و سردرگمی مقامات اجرایی را نیز به همراه دارند. بنابراین بهتر است نهادهای مذکور اقدام به تنقیح و یکپارچه‌سازی مقررات فنی مرتبط با سیل کنند.

۶. الزام دستگاه‌های اجرایی به پایش و ارزیابی آثار مقررات‌گذاری و انتشار مستمر نتایج آن برای عموم

۷. الزام دستگاه‌های اجرایی به اشاعه و مبادله اطلاعات و دستاوردهای علمی و پژوهشی خود در زمینه‌های مرتبط با بحران‌های طبیعی

(ب) اصلاح مقررات ساخت و ساز

۱. تصویب قوانین و مقررات جامع ساخت و ساز

مقررات ناظر بر ساخت و ساز نیز به مانند مقررات منابع طبیعی پراکنده، متشتت و گاه مبهم هستند. به عنوان مثال مقررات ملی ساختمان اساساً هیبت و چارچوب یک مصوبه حقوقی هنجاری و منتظم را ندارد و بدیهی است که در دایره عمل نیز زمینه تخلف یا اجرای نامناسب را تسهیل می‌کند.

۲. تقویت قواعد ایمنی و مسئولیت سازندگان

با توجه به سطح آسیب‌پذیری کشور در برابر حوادث طبیعی به‌ویژه سیل و زمین‌لرزه، تقویت و ارتقای قواعد ایمنی در ساخت و ساز ضروری داشته و لازم است تا قوانین و مقررات مرتبط با حساسیت و دقت بیشتری تکالیف و مسئولیت‌های مهندسان و سازندگان سازه‌های مختلف را مقرر کنند.

۳. اصلاح نظام حقوق شهری

در حال حاضر الزامات قانونی متعددی برای اصلاح ساخت شهری ضرورت دارد از جمله الزامی ساختن تهیه طرح‌های آمایش سرزمین برای توسعه نقاط شهری و روستایی؛ تعیین ضوابط مشخص برای مقاوم‌سازی شهرها و روستاها در برابر سیل؛ تصویب ضوابط و مقررات خاصی برای تعیین حد نصاب برای سطح اشغال شهر و مساحت فضای سبز در شهرها و روستاها؛ الزام به بازآفرینی و مقاوم‌سازی شهرها و روستاها.

(پ) اصلاح نظام اطلاع‌رسانی

۱. الزام دستگاه‌های اجرایی به تهیه و انتشار اطلاعات پایه مربوط به حوزه فعالیت خود به‌ویژه اطلاعات مربوط به کمیت و کیفیت پوشش گیاهی و خاک، وضعیت رودها و تالاب‌ها، جمعیت افراد ساکن در دشت‌های سیلابی، زمین‌های کشاورزی و نیاز آبی کشور.
۲. الزام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با سیل به مستندسازی و انتشار اقدامات انجام شده و تجربیات حاصله از مدیریت سیلاب‌ها در گذشته برای استفاده در آینده.

ت) کارآمدسازی سیستم‌های نظارتی

۱. نظارت دقیق استانداران و فرمانداران بر عملیات مقاوم‌سازی ساختمان‌ها در شهرها به منظور مقاومت در برابر سیل
۲. الزام سازمان برنامه و بودجه به اعمال نظارت موثر بر رعایت اصول و ضوابط ایمنی در طرح‌های عمرانی و ساخت و سازها
۳. الزام کمیسیون‌های تخصصی ذیربط مجلس شورای اسلامی به بازرسی و پایش مستمر کیفیت اجرای قوانین و مقررات مرتبط با سیل و ارائه گزارش منظم به مردم
۴. افزایش اختیارات دادستان‌ها و قضات در پیگرد و رسیدگی به جرایم محیط زیستی، منابع طبیعی و ساخت و ساز و تقویت شعب تخصصی در این زمینه
۵. الزام سازمان بازرسی کل کشور به انجام بازرسی‌های مستمر و تخصصی در مورد عملکرد نهادهای عمومی در زمینه محیط زیست، منابع طبیعی و ساخت و سازها.
۶. تقویت انجمن‌های مردم نهاد در نظارت و اقامه دعوی در زمینه تخلفات محیط زیستی، منابع طبیعی و ساخت و ساز.

بند دوم) اصلاحات سازمانی

برای ایجاد نظام سازمانی موثر و حرفه‌ای برای مدیریت موثر سیلاب برخی اصلاحات اداری لازم است:

۱. تشکیل دفاتر و واحدهای تخصصی مدیریت سیل در سازمان‌های مرتبط با سیل مانند سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان امور اراضی، سازمان ثبت اسناد، سازمان برنامه و بودجه، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، شورای عالی شهرسازی و معماری، سازمان شهرداری‌های کشور
۲. تشکیل جلسات شورای هماهنگی مدیریت بحران بطور منظم و مستمر در سطح مرکز و استان‌ها
۳. تشکیل جلسات شورای عالی آمایش سرزمین بطور منظم و مستمر
۴. تقویت سازکارهای همکاری میان سازمانی برای انتقال اطلاعات، تجربیات و تجهیزات در مراحل مختلف مدیریت سیل
۵. تقویت سازکارهای همکاری موثر و مستمر میان نهادهای علمی و پژوهشی و دستگاه‌های اجرایی و الزام این دستگاه‌ها به تشکیل جلسات مشترک با نهادهای علمی و اساتید دانشگاهی در مدیریت بحران
۶. اصلاح ساختار سازمان‌های نظام مهندسی با هدف ارتقای کارآمدی این نهادها و تضمین اعمال نظارت دقیق و بی‌طرفانه توسط آنها در فرایند ساخت و ساز در کشور
۷. افزایش اختیارات شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در مدیریت سیلاب‌های محلی و الزام دستگاه‌های دولتی به فراهم ساختن امکانات لازم برای آنها در این خصوص
۸. تشکیل کمیته تخصصی سیلاب در شورای عالی آب با صلاحیت مشخص
۹. تسهیل همکاری بین‌المللی

امروزه مدیریت سیل بدون همکاری بین‌المللی دشوار و یا ناممکن است. به دلیل فوریت شرایط در صورت وقوع سیل همکاری و مساعدت بین‌المللی ضروری است و هیچ کشوری نباید برای حفظ و نمایش اقتدار خود از همکاری و دریافت کمک‌های خارجی سرباز زند. بنابراین قوانین مدیریت سیل باید سازمان‌های متصدی را ملزم کنند تا به نحو نهادینه و موثری با نهادهای بین‌المللی مانند صلیب سرخ و سازمان جهانی هواشناسی و نهادهای همتای خود همکاری داشته و کمک‌های انسان دوستانه مبادله کنند.

بند سوم) اصلاحات در حوزه حفاظت محیط زیست

با توجه به اینکه یکی از مهمترین عوامل بروز یا تشدید سیل تخریب محیط زیست طبیعی است، بنابراین سازمان حفاظت محیط زیست می‌بایست نقش سازنده و موثری در پیشگیری از تخریب محیط زیست و در نتیجه شکل‌گیری سیل در کشور ایفا کند. در این راستا دو قانون مهم شکار و صید و قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست صلاحیت‌های این سازمان را مشخص می‌کنند که به نظر می‌رسد با وجود برخی ابهام‌ها و کاستی برای ایفای وظیفه نظارتی موثر بر حفظ محیط زیست کشور تا حدود زیادی کافی است. بنابراین چنانچه سازمان حفاظت محیط زیست را به عنوان مرجع اصلی حفظ محیط زیست کشور و ناظر بر حفاظت از تمام اکوسیستم‌های طبیعی بدانیم، آنگاه این سازمان باید نقش موثرتری در تخریب تمام عرصه‌های طبیعی و پیشگیری از وقوع سیلاب در کشور ایفا کند. اما مشکل عمده‌ای که در این زمینه وجود دارد تلقی و تفسیر سازمان‌های مختلفی است که نظارت عالی سازمان حفاظت محیط زیست و صلاحیت عام آن در حفظ محیط زیست را به دلیل تعارضات قوانین مختلف نمی‌پذیرند. از نظر وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و نیرو، خود این سازمان‌ها متصدی امور مربوط به اراضی، جنگل‌ها، مراتع، آبخیزداری و مدیریت رودها و آبخوان‌ها هستند و نظارت سازمان حفاظت محیط زیست در این مسائل مداخله اداری تلقی می‌شود. بدین ترتیب در عمل حفاظت از کلیت محیط زیست کشور با ناهماهنگی اداری و همکاری نامطلوب سازمان‌های متصدی عرصه‌های مختلف محیط زیستی کشور روبه‌رو است. افزون بر مشکل اداری فوق، برخی ابهامات و مشکلات قانونی نیز در انجام بهتر و موثرتر نظارت بر حفاظت محیط زیست کشور توسط سازمان حفاظت محیط زیست وجود دارند که می‌توانند مشکلاتی در پیشگیری از تخریب محیط زیست منجر به وقوع سیلاب ایجاد کنند. با این حال و با توجه به تأکیدهای قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و روح کلی این قانون انتظار می‌رفت سازمان حفاظت محیط زیست قائل به نقش نظارتی اصلی خود در مقابله با تخریب محیط زیست منجر به سیلاب و ترمیم صدمات وارده به محیط زیست در اثر سیل در کشور شده یا لاقط مشکلات و موانع حقوقی خود در این زمینه را رسماً اعلام می‌کرد. در تحلیل نهایی باید گفت که هر چند برخی قوانین صلاحیت رسیدگی به برخی حوزه‌های محیط زیستی مانند جنگل‌ها، آبخیزها و رودها را در اختیار وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگر قرار داده است، اما همه این اکوسیستم‌ها بخشی جدایی ناپذیر از محیط زیست کشور هستند و سازمان حفاظت محیط زیست در راستای ایفای مسئولیت خود به عنوان مرجع صلاحیت‌دار اصلی حفظ محیط زیست می‌بایست این سازمان‌ها را ملزم به حفاظت از اکوسیستم‌های تحت صلاحیت آنها می‌ساخت و در موقع سیلاب نیز هشدارها و تذکرات جدی را به این نهادها می‌داد.

در نهایت باید گفت که یک بازنگری اساسی در نقش و صلاحیت سازمان حفاظت محیط زیست و تصریح روشن‌تر به صلاحیت اصلی این سازمان در صیانت از اکوسیستم‌های طبیعی کشور لازم است. در این راستا پیشنهاد می‌شود قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست ۱۳۵۳ با توجه به موارد زیر اصلاح شود:

۱. افزایش صلاحیت نظارتی سازمان حفاظت محیط زیست در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی مختلف از لحاظ حفظ محیط

زیست

۲. تقویت ساختار اداری و مالی سازمان حفاظت محیط زیست

۳. افزایش ضمانت اجراها و مجازات‌های جرائم و تخلفات محیط زیستی به‌ویژه در مورد تجاوز به حریم رودخانه‌ها

۴. اصلاح و تقویت نظام پایش، بازرسی و هشدار محیط زیستی

گزارش ملی سیلاب‌ها

۵. الزام دستگاه‌های اجرایی به تبعیت از تذکرات سازمان حفاظت محیط زیست در پیشگیری، کاهش آثار و ترمیم تخریب و

آلودگی محیط زیست

۶. تقویت نظام اطلاع‌رسانی محیط زیستی

۳-۱-۹-جمع‌بندی

با آنکه سیل یک پدیده مخرب است ولی مزایای محیط زیستی و اقتصادی زیادی نیز دارد و به همین دلیل سازگار شدن با آن به جای مهار و مبارزه با آن ضروری است. سرزمین ایران یکی از کشورهای سیل‌خیز با نوسان‌های شدید آب و هوایی و اقلیمی است که این کشور را در معرض سیلاب‌های شدیدی قرار می‌دهد. با توجه به این نکته طی دهه‌های گذشته قوانین و مقرراتی برای مهار و مقابله با سیل به تصویب رسیده و نهادهایی در این زمینه مسئولیت یافته‌اند. با این حال مطالعه عوامل وقوع سیلاب‌ها و خسارت‌های ناشی از آن نشان می‌دهد که عوامل انسانی مانند تخریب پوشش گیاهی، تغییر مسیر رودها و بستر و سواحل آن، ساخت غیر اصولی و ناایمن سازه‌ها و مدیریت نامناسب امداد رسانی نقش زیادی در تشدید آثار ویرانگر سیلاب‌ها داشته است. با وجود تصویب قوانین پیشگیرانه متعدد مانند جلوگیری از ساخت و ساز غیر اصولی، حفاظت از جنگل‌ها و حریم رودها، همچنان وقوع سیل و ویرانگری ناشی از آن در کشور رو به گسترش دارد و از سوی دیگر بسیاری از خسارت‌های ناشی از سیل نیز جبران نشده باقی می‌مانند و این نشان می‌دهد که دو رکن اصلی مدیریت بحران یعنی پیشگیری و جبران و بازسازی ناقص است. حجم وسیع و غیر قابل تصور جنگل‌زدایی و تخریب پوشش گیاهی، تجاوز به حریم و بستر رودها و آبراه‌ها، تخریب سواحل تالاب‌ها و دریاها، افزایش بی‌رویه سطح اشغال در شهرها نمایانگر ضعف حاکمیت قانون در حفاظت و صیانت از پوشش گیاهی، خاک، و سواحل و بستر آبراه‌ها، ضعف نظام حقوقی ساخت و ساز و نظارت‌های ضعیف است. در این میان تخلفات بارز دولت در صدور مجوزهای غیر اصولی یا انجام ندادن وظایف نظارتی خود و همچنین تعلل و اهمال سازمان بازرسی کل کشور و نهاد دادستانی در نظارت بر تخلفات نهادهای دولتی، جای هیچ بحثی باقی نمی‌گذارد و در تحلیل نهایی حاکمیت و اقتدار دولت را بطور جدی به چالش می‌کشد.

نکته مهمی که باید مورد توجه قرار گیرد این است که با توجه به دستاوردهای علمی قابل توجه در سطح داخلی و جهانی در خصوص عوامل و آثار سیل و نحوه مدیریت آن و نیز با توجه به گزارش‌های علمی و پژوهشی نهادهای مختلف دانشگاهی و پژوهشی در این خصوص، دولت آگاهی و اطلاع لازم را در خصوص لزوم پیشگیری و آمادگی در برابر سیلاب را داشت. تصویب قانون توزیع عادلانه آب، قانون پیشگیری از سیل، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، آیین‌نامه حفاظت از حریم رودخانه‌ها، قوانین و مقررات و ضوابط فنی متعدد دیگر در خصوص پیشگیری از سیل جملگی نشان از آن دارد که دولت آگاهی اولیه لازم در خصوص خطرپذیری شدید کشور در برابر سیل لزوم مقابله با آن را داشت اما با وجود این آگاهی و ارائه هشدارهای علمی قابل توجه، اقدامات لازم برای پیشگیری و مدیریت بهتر سیلاب را در کشور انجام نداده است.

نکته مهم دیگر آنکه با توجه به پاسخ‌های دریافتی از سازمان‌ها در خصوص عملکرد آنها در سیلاب اخیر چنین بر می‌آید که دستگاه‌های مختلف تلاش کرده‌اند تا با وجود برخی کاستی‌ها و خلاءهای قانونی به وظایف قانونی خود در زمینه‌های و مراحل مرتبط با سیلاب مختلف عمل کنند. اما پس از بررسی این پاسخ‌ها این پرسش مهم مطرح می‌شود که اگر چنانچه این دستگاه‌ها حسب اظهارات خود به وظایف قانونی خویش عمل کرده‌اند پس چرا سیلاب اخیر تا این اندازه گسترده و خسارت‌بار بود؟ سه پاسخ به این پرسش قابل تصور است:

نخست اینکه شدت و دامنه سیلاب از توان و انتظار دستگاه‌های اجرایی خارج بوده و این دستگاه‌ها حتی با وجود عمل به وظایف قانونی نیز نمی‌توانسته‌اند توان مقابله با این سیلاب داشته باشند.

دوم اینکه دستگاه‌های اجرایی به وظایف خود عمل کرده‌اند اما به دلیل جزیره‌ای و پراکنده عمل کردن این دستگاه‌ها نتیجه مطلوب در پیشگیری و کنترل این سیلاب حاصل نشده است. در واقع انجام ندادن اقدامات پیشگیرانه، نبود همکاری، همگرایی و تبادل اطلاعات و تجربیات میان دستگاه‌های اجرایی اثر اقدامات آنها را در مدیریت سیلاب کاهش داده و تلاش‌های آنها را بی‌اثر یا کم اثر کرده است.

سوم اینکه برخی اظهارات دستگاه‌های اجرایی در خصوص عمل به وظایف خود چندان مقرون به واقعیت نیست چرا که به دلیل نبود سازکار ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در حقوق ایران، اساساً اطلاع دقیق و قابل اطمینانی در خصوص سیاق و کیفیت اقدامات دستگاه‌های اجرایی در عمل به وظایف قانونی خود در زمینه‌های مرتبط با سیلاب وجود ندارد. با آنکه دستگاه‌های اجرایی اظهار می‌کنند تا حدود زیادی به وظایف قانونی خود عمل کرده‌اند اما این ادعا هنگامی قابل پذیرش است که گزارش‌های عینی، بی‌طرفانه و دقیق در خصوص ارزیابی اجرای قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های اجرایی، مجلس شورا و قوه قضائیه منتشر شود. هر گونه تحلیل در خصوص کیفیت عملکرد دستگاه‌های اجرایی مستلزم انجام چنین ارزیابی‌هایی و انتشار نتایج آن است و در صورت نبود چنین اطلاعات عملکرد این دستگاه‌ها بر حسب نتایج حاصله ارزیابی خواهد شد. اما با وجود اهمیت جدی سازکار ارزیابی آثار مقررات‌گذاری برای اصلاح نظام حقوقی کشور، چنین مکانیسمی برای بررسی و پایش میزان اجرای شدن یا نشدن قوانین و مقررات توسط دستگاه‌های مجری عملی نشده است. بنابراین چه بسا اظهارات دستگاه‌های اجرایی در خصوص ایفای کامل وظایف خود عاری از خطا نبوده و از آنجا که اساساً به دلیل نبود چنین ارزیابی‌هایی اطلاع دقیقی در مورد میزان موفقیت این دستگاه‌ها در اجرای قوانین و مقررات وجود ندارد، پس با توجه نتایج عینی حاصله در قضیه این سیلاب از قبیل میزان ورود خسارت‌ها و نحوه کمک‌رسانی به مناطق بحران‌زده به حکم ضرورت باید چنین نتیجه گرفت که عملکرد دستگاه‌های اجرایی در مراحل مختلف مدیریت سیل، به‌ویژه مرحله پیشگیری، فارغ از اظهارات آنها بطور فردی و مجموع ثمر بخش و کارآمد نبوده است، خواه این دستگاه‌ها به وظایف خود عمل کرده یا نکرده بوده‌اند.

نکته قابل تأمل دیگر در همین راستا این است که دستگاه‌های اجرایی گاه به وجود خلاءها و موانع حقوقی و دیگر کاستی‌های اداری و مالی در اجرای بهتر وظایف خود اشاره می‌کنند. با آنکه وجود خلاءها و موانع حقوقی، فنی، اداری و مالی در هر نظام مدیریت بحران در هر کشوری قابل تصور است، اما طرح این ادعاها این پرسش را به میان می‌کشد که چرا این دستگاه‌های اجرایی با وجود آگاهی کامل از اهمیت مسأله پیشگیری و آمادگی در برابر سیل در مورد این نواقص و کاستی‌ها اطلاع‌رسانی مناسب و به موقع نکرده‌اند؟ چرا طی گزارشی رسمی این موانع را به اطلاع هیأت دولت، مجلس شورا، قوه قضائیه و عموم مردم نرسانده‌اند؟ اگر این دستگاه‌ها با مشکلات قانونی اعم از ابهام، پراکندگی، یا نبود قوانین و مقررات صلاحیت‌بخش مقتضی روبه‌رو بوده‌اند، چرا با وجود برخورداری از معاونت امور مجلس در بدنه سازمانی خود این مشکلات را به اطلاع مجلس نرسانده‌اند تا اصلاحات حقوقی لازم صورت گیرد؟ اگر دستگاه‌های اجرایی با مشکل کمبود اعتبار مالی یا تجهیزات و نیروهای متخصص روبه‌رو بوده‌اند چرا به اطلاع دولت و مجلس نرسانده‌اند؟ اگر دستگاه‌های اجرایی شاهد تخلف اشخاص عمومی و خصوصی از قوانین و مقررات در عمل بوده‌اند، چرا مقامات قوه قضائیه را به نحو شایسته در جریان این تخلفات قرار نداده‌اند؟ و در شرایطی که بسیاری از تخلفات قانونی مانند تصرفات غیر مجاز و تغییر کاربری‌های جنگل‌ها، مراتع و سواحل و ساخت و سازهای غیر اصولی محرز و در مرئی قوه قضائیه بوده است، چرا این قوه ناظر پیگیری‌ها و پیگردهای قانونی لازم را به منظور مجازات متخلفات و ترمیم خسارت‌ها وارده به عمل نیاورده است؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

در پاسخ به این پرسش‌ها چنین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که با وجود شدت این سیلاب و نیز برخی خلاءها در امکانات، چنانچه نهادهای دولتی پیشگیری‌ها و پیش‌بینی‌ها لازم را انجام داده و به وظایف خود به دقت عمل می‌کردند، میزان خسارت‌های کوتاه مدت و بلند مدت این سیلاب تا این اندازه سنگین نمی‌شد و با توجه به مسبوق به سابقه بودن وقوع سیلاب‌های مکرر در کشور و آگاهی از آسیب‌پذیر بودن کشور در برابر سیل و تأمین بسیاری از بسترهای قانونی و صلاحیت‌های اداری ضروری برای دستگاه‌های اجرایی و قوه قضائیه، اهمال این نهادها در پیشگیری و مدیریت بحران در حین سیلاب محرز است.

در پایان به منظور پیشگیری از تکرار چنین حوادثی در آینده و با هدف مدیریت کارآمد سیل در کشور اصلاح نظام حقوقی مدیریت بحران، پیشنهاد می‌شود تقویت حقوق محیط زیست و منابع طبیعی، تقویت حاکمیت قانون و اصلاح نظام حقوقی پیمان و ساخت و سازهای عمرانی، اصلاح نظام پیش‌بینی و هشدار، تقویت نظام علمی و پژوهشی مرتبط با سیلاب و بحران‌های طبیعی، اصلاح نظام نظارت بر اجرای قوانین و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارزیابی کیفیت و آثار اجرای قوانین و مقررات وجهه همت مجلس، دولت و قوه قضائیه قرار گیرد.

منابع

- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶)، «بررسی وضعیت سیل در کشور: اقدامات انجام شده و تجربیات سایر کشورها»، ش. ۱۵۵۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۸)، «بررسی علل وقوع سیل‌های اخیر کشور از منظر زیست محیطی»، ش. ۱۶۴۳۵.
- Allan, Andrew (2017). "Legal Aspects of Flood Management", in Alistair Rieu-Clarke, Andrew Allan and Sarah Hendry (eds.): **Routledge Handbook of Water Law and Policy**, USA: Routledge.
- EC Directive 2007/60/EC of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks.
- Hassing, Jan *et al.*, (2009). "Integrated Water Resources Management in Action", The United Nations World Water Assessment Programme Dialogue Paper.
- IPCC (2014). "Climate Change 2014 Impacts, Adaptation, and Vulnerability - Part A: Global and Sectoral Aspects" Working Group II, USA: Cambridge University Press.
- Merz, B. *et al.*, (2010). "Review article "Assessment of economic flood damage", Natural Hazards Earth System Sciences, No. 10: 1697-1724.
- Messner, F. *et al.* (2007). "Evaluating flood damages: guidance and recommendations on principles and methods", FLOODsite, Wallingford, UK, T09-06-01.
- OECD (2016), **Mitigating Droughts and Floods in Agriculture: Policy Lessons and Approaches**, OECD Publishing, France.
- USAID (U.S. Agency for International Development) (2002). "Integrated Water Resources Management: A Framework for Action in Freshwater and Coastal Systems", USA.

۳-۲- نگاهی بر کاستی‌های نظام حقوق محیط زیست در پیشگیری و مقابله با بحران سیل

علی مشهدی^{۲۶۳}

۳-۲-۱- مقدمه

(۱)

^{۲۶۳} دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم.

گزارش ملی سیلاب‌ها

نسبت سیل و نظام حقوق محیط زیست را می‌توان از دو منظر نگریست. نخست تأثیری که سیلاب بر کیفیت محیط زیست می‌گذارد و دیگری تأثیری است که تخریب محیط زیست از جمله تغییرات آب و هوایی در ایجاد سیل دارد. سویه نخست به این معنا است که وقوع سیل، می‌تواند آثار زیست محیطی متعددی به دنبال داشته باشد. ایجاد تخریب و بروز خسارات در محیط زیست طبیعی و زمینه‌سازی بروز آلودگی در محیط زیست انسانی از مهمترین آثار سیلاب‌ها هستند. تخریب خاک، قطع درختان مسیر سیلاب، تخریب زیستگاه گونه‌های جانوری و گیاهی، ورود خسارت بر منابع طبیعی، آلودگی منابع آب و پسماندها در محیط زیست انسانی می‌تواند از مهمترین آثار زیست محیطی یک سیلاب باشد.

(۲)

در سویه دوم، تخریب محیط زیست می‌تواند زمینه ساز بروز سیلاب شود. قطع بی رویه درختان جنگلی، چرای بی رویه دام، تخریب مسیر و بستر رودخانه، تغییرات آب و هوایی، سدسازی، مداخلات انسانی در مسیر و بستر طبیعی رودها و... اقداماتی از این دست می‌تواند زمینه ساز بروز سیلاب شود. امروزه در نظام حقوق محیط زیست بیشترین عامل سیلاب به این دست از عوامل از جمله تغییرات اقلیم بر می‌گردد. تغییرات اقلیم می‌تواند تأثیر مستقیمی بر الگوهای بارش در یک منطقه و خشکسالی در منطقه یا زمانی دیگر شود.

(۳)

از لحاظ زمانی سویه نخست (تأثیر وقوع سیلاب بر کیفیت محیط زیست) بیشتر ناظر بر زمان حین *during* و پس از وقوع سیلاب *aposteriori* است. ولی مورد دوم (تأثیر محیط زیست بر وقوع سیلاب) بیشتر ناظر بر زمان پیش از وقوع سیلاب *apriori* است. برای هر دو وضعیت در نظام حقوق محیط زیست ایران قوانین و مقررات (هنجارها) متعددی به تصویب رسیده است. همچنین نهادهای دستگاه‌های اجرایی مختلف، تکالیفی در این زمینه برعهده دارند (نهادهای). بر این اساس می‌توان تحلیل و ارزیابی نظام حقوق محیط زیست، در ارتباط با سیل را در سه دوره زمانی، پیش و حین و پس از سیل مورد ارزیابی قرار داد.

(۴)

پیش فرض این نوشتار بر این مبنا استوار است، که مهمترین کاستی‌های نظام حقوق محیط زیست به سه دسته از عوامل و دلایل ذیل بر می‌گردد:

۱- کاستی‌های نهادی و سازمانی و مالی که در راستای اجرای تکالیف قانونی مقرر برای سازمان‌های دولتی ذی صلاح جهت پیشگیری از عوامل زیست محیطی که منجر به وقوع سیلاب می‌شود.

۲- کاستی‌های هنجاری به معنای کمبود، نقص یا نبود قوانین و مقررات در زمینه آثار تغییرات اقلیم در نظام حقوق محیط زیست ایران و همچنین کاستی‌های هنجاری در زمینه تدوین و تصویب قوانین و مقررات پیشگیرانه و جبرانی حقوق محیط زیست در ارتباط با سیلاب

۳- کاستی‌های رفتاری در ارتباط با مشارکت مردم در زمینه فرهنگ سازی زیست محیطی برای پیشگیری از ایجاد زمینه‌های بروز سیلاب و جبران آثار زیست محیطی سیلاب

۳-۲-۲- حقوق محیط زیست پیش از بروز سیل

مفاهیم و اصول و نهادها و ساختارها و در نهایت قوانین و مقررات متعددی در نظام حقوق محیط زیست برای پیشگیری از حوادثی نظیر سیل وجود دارد. مفاهیم و اصولی نظیر اصل پیشگیری، اصل احتیاطی، اصل ارزیابی اثرات زیست محیطی از مهمترین این موارد به شمار می‌رود. در این راستا در حقوق ایران قوانین و مقررات متعددی نیز به تصویب رسیده است.

الف- اصول و مفاهیم

سه اصل یا مفهوم مهم حقوق محیط زیست، شامل اصل پیشگیری، اصل احتیاطی و اصل ارزیابی اثرات زیست محیطی در ارتباط با سیلاب قابل اشاره است.

۱- اصل پیشگیری و سیل

اصل پیشگیری را قاعده طلایی حقوق محیط زیست می‌دانند. سیاست‌های پیشگیرانه در حقوق محیط زیست مهم است چه اینکه جبران خسارت‌های زیست محیطی بعد از وقوع خسارت دشوار است و سیاست‌های پی‌گیرانه و جبرانی ضمن اینکه نفی نمی‌شوند اما در اولویت نظام حقوق محیط زیست نیستند و دولت‌ها مطابق این اصل مکلفند که اقداماتی انجام دهند تا از بروز حوادثی که منجر به خسارت زیست محیطی می‌شوند، پیشگیری نمایند. در مورد ریشه‌ها و زمینه‌های زیست محیطی بروز سیل نیز دولت‌ها مکلفاند اقدامات مناسب پیشگیرانه را از طریق وضع قوانین و مقررات و استانداردها و استفاده از بهترین ابزارهای در دسترس، اتخاذ نمایند.

۲- اصل احتیاطی و سیل

این اصل ابتدا از یک مفهوم آلمانی و مربوط به اصل «پیش بینی» Vorsorgeprinzip یا دوراندیشی است مطرح گردید. مطابق این اصل در موارد و وضعیت‌هایی که امکان بروز خطر جدی سیلاب وجود دارد، دولت‌ها مکلفند تدابیر لازم را اتخاذ نمایند و عدم قطعیت علمی نباید مانعی در به تعویق انداختن چنین اقداماتی گردد. این اصل امروزه در هیئت یک تعهد برای دولت‌ها در زمینه محیط زیست در آمده است.

۳- ارزیابی اثرات زیست محیطی و سیل

نظام ارزیابی اثرات زیست محیطی در پیشگیری از سیل اهمیت بسیار زیادی دارد. مطابق قوانین و مقررات فعلی مناطق حساس زیستی و پروژه‌های بزرگ که می‌تواند با وقوع سیل ارتباط داشته باشد مشمول نظام ارزیابی اثرات زیست محیطی هستند. از جمله آنها می‌توان به سدها و مناطق حساس دریایی و ساحلی^{۲۶۴} اشاره نمود. مطابق مصوبه شورای عالی حفاظت محیط زیست مورخ ۱۳۷۳/۱/۲۳

^{۲۶۴} . مناطق حساس ساحلی - دریایی شامل خورها، مصبها، خلیج‌ها، تالاب‌های ساحلی، رویشگاه‌های حرا، بسترهای علفی، صخره‌های مرجانی، مناطق تخم‌گذاری لاک‌پشت‌های دریایی و نظایر آن که دارای منابع حساس ساحلی و دریایی و یا وابسته به دریا می‌باشند. (بند ماده ۱ آیین‌نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۹ هیأت وزیران)



گزارش ملی سیلاب‌ها

و مصوبه مربوط به آیین نامه الگوی تهیه گزارش ارزیابی زیست محیطی مصوب ۱۳۷۶ موارد ذیل که با موضوع سیل ارتباط مستقیم دارند مشمول ارزیابی اثرات زیست محیطی می شوند: «...سدها و سازه‌های دیگر آبی در سه بخش زیر:

۱- سدها با ارتفاع بیش از ۱۵ متر و یا دارای ساختارهای جنبی بیش از چهل هکتار و یا مساحت دریاچه بیش از چهارصد هکتار (سدهای باطله (نگهداشت مواد آلوده) در هر اندازه شامل ارزیابی زیست محیطی می‌باشند.

۲- دریاچه‌های انسان ساخت در مساحت بیش از چهار صد هکتار
اندازه دریاچه‌های پرورش آبزیان در مقیاس کوچکتر از چهار صد هکتار با هماهنگی وزارت جهادسازندگی و سازمان حفاظت محیط زیست تعیین می‌شود.

۳- طرح‌ها و پروژه‌های آبیاری و زهکشی در وسعت بیش از پنج هزار هکتار.

ماده ۱۰۵ قانون برنامه سوم توسعه نیز در این خصوص مقرر داشته بود که کلیه طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی و خدماتی باید پیش از اجرا و در مرحله انجام مطالعات امکان سنجی و مکان‌یابی، بر اساس ضوابط پیشنهادی شورای عالی حفاظت محیط‌زیست و مصوب هیأت وزیران مورد ارزیابی زیست محیطی قرار گیرند. رعایت نتایج ارزیابی توسط مجریان طرح‌ها و پروژه‌های مذکور الزامی است. نظارت بر حسن اجرای این ماده بر عهده سازمان برنامه و بودجه می‌باشد. در نهایت مطابق ماده ۲ آیین نامه ارزیابی اثرات زیست محیطی طرح‌ها و پروژه‌های بزرگ تولیدی، خدماتی و عمرانی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۹۲ مجریان طرح‌ها موظفند در مرحله امکان سنجی و مکان یابی آنها گزارش ارزیابی اثرات زیست محیطی مربوط را تهیه و جهت بررسی و تأیید به کار گروه ملی ارزیابی اثرات زیست محیطی ارائه نمایند.

ب- قوانین و مقررات

بند ۱۸ ماده ۱ آیین نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه مرزی مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران سیل را اینگونه تعریف نموده است «سیل جریان یا بالا آمدن نسبتاً زیاد آب در یک رودخانه به میزانی که از مواقع معمولی بطور وضوح بیشتر باشد سیل نامیده می‌شود. همچنین استغراق زمین‌های پست در اثر بالا آمدن سطح آب رودخانه را سیل یا طغیان آب می‌گویند». در همین راستا و برای پیشگیری در قوانین و مقررات وظایفی برای سازمانها و نهادها مشخص شده است.

۱. سیاست‌های کلی نظام در خصوص آب

بند چهارم سیاست‌های کلی نظام در خصوص منابع آب مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، به صراحت به موضوع تدوین برنامه جامع به منظور «پیشگیری از سیلاب» حفظ کیفیت آب و مقابله با خشکسالی و بازچرخانی و استفاده از آب‌های غیرمعارف اشاره نموده است.

۲. قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست

مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ با اصلاحات بعدی، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه

گزارش ملی سیلاب‌ها

امور مربوط به جانوران وحشی و آبیان آب‌های داخلی از وظائف سازمان حفاظت محیط‌زیست است. در این قانون، در چند مورد احکامی را در خصوص سیل ملاحظه می‌نماییم.

نخست انجام تحقیقات است. مطابق بند ۲ ماده ۶ سازمان محیط زیست مکلف شده است تا تحقیقاتی را در زمینه تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و سایر تغییرات محیطی به انجام برساند. مطابق این ماده «... سازمان علاوه بر وظائف و اختیاراتی که در قانون شکار و صید برای سازمان شکاربانی و نظارت بر صید مقرر بوده ...موظف به انجام دادن تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینه حفاظت و بهبود و بهسازی محیط‌زیست و جلوگیری از آلودگی و برهم خوردن تعادل محیط‌زیست از جمله... تغییراتی که تأسیسات و مستحدثات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک، آب و هوا ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند. مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها و... انجام دهد». این وظیفه سازمان ارتباط مستقیمی با بحث پیشگیری از سیل و آثار زیست محیطی آن دارد. دوم مربوط به پیشگیری از آثار سیل در مناطق چهارگانه مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست در صورتی که در مناطق چهارگانه سیلاب خطرانی را به دنبال داشته باشد انجام اقدامات پیشگیرانه و جبرانی یکی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست خواهد بود.

۳. قانون شکار و صید

وقوع سیل می‌تواند به گونه‌های جانوری و حیات وحش آسیب برساند. در زمینه پیشگیری بند پ ماده ۶ قانون شکار و صید در بحث وظایف سازمان حفظ حمایت از جانوران وحشی را در برابر حوادث نامساعد جوی و طبیعی از جمله سیل و طغیان رودخانه‌ها را از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست نام برده است.

۴. آیین نامه اجرایی قانون شکار و صید

از آنجا که سدسازی یا هر گونه اقدامی که منجر به تغییر و انحراف مسیر رودخانه‌ها می‌شود، می‌تواند آثار زیست محیطی داشته باشد. آیین نامه اجرایی قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات ۱۳۷۴ طی ماده ۲۶ در راستای حمایت از نسل جانوران وحشی در برابر تغییراتی که می‌تواند در زمان سیل برای حیات و زیستگاه آنها خطرناک باشد مقرر نموده است که «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت باید در مواردی که سازمان حفاظت محیط‌زیست تشخیص دهد طرح‌های مربوط به سدسازی- کانال‌سازی- تغییر و انحراف مسیر رودخانه‌ها- ساختمان پل‌ها- قطع جنگل- اجاره مراتع دولتی- دفع آفات و سایر موارد مشابه که از لحاظ حفظ نسل جانوران وحشی زیان‌آور است، نظر سازمان مزبور را در حدود امکان مورد توجه قرار دهند».

۵. آیین نامه طبیعت گردی

ایجاد تأسیسات بوم گردی در مناطق چهارگانه محیط زیست نیازمند موافقت سازمان حفاظت محیط زیست است. اهمیت این مسئله از آنجا ناشی می‌شود که گاهی این تأسیسات در مسیر سیلاب یا داغاب تأسیس می‌گردند. مطابق تبصره ماده ۴ آیین نامه طبیعت گردی مصوب ۱۳۸۵، ایجاد هرگونه تأسیسات و امکانات اقامتگاهی و گردشگری از قبیل کمپینگ و چادر و سایر تسهیلات باید هماهنگ با شرایط محیط و خصوصیات طبیعی و فرهنگی منطقه بوده و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط به تأیید کمیته ملی

گزارش ملی سیلابها

گردشگری رسیده و مجوز لازم اخذ شده باشد. ایجاد تأسیسات و امکانات مذکور در مناطق چهارگانه موکول به کسب مجوز سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد.

۶. قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی

قانون تشکیل کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۵/۲۹ و آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۲ به عنوان یک نهاد فرابخش کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی را تأسیس نموده است.^{۲۶۵} این کمیته متشکل از یک کمیته هماهنگی (به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته‌های نه گانه فرعی است که در این میان «کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه» به مسئولیت وزارت نیرو و عضویت دستگاه‌های، وزارت کشور، وزارت نیرو، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، وزارت مسکن و شهرسازی، مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، سازمان هواشناسی کشور، سازمان زمین‌شناسی کشور، وزارت کشاورزی، وزارت پست و تلگراف و تلفن، تشکیل می‌شود. نکته ای که در این خصوص حایز اهمیت است، عدم عضویت سازمان حفاظت محیط زیست در این کمیته فرعی است.

۷. پیش آگاهی سیل (قانون هوای پاک)

یکی از مسائلی که در سیل اخیر مورد توجه رسانه ها و مردم قرار گرفته پیش آگاهی در مورد وقوع سیل و پیش بینی وضعیت خطر و اعلام سطح آن به مردم بود. در این راستا مطابق ماده ۲۶ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۸۶ وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست مکلف شده است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند. براساس جستجوی نگارنده علیرغم گذشت موعده هنوز چنین شبکه‌ای ملی اجرایی نشده است.

۳-۲-۳- حقوق محیط زیست حین و پس از وقوع سیل

برخلاف وضعیت نخست، برای حین و پس از وقوع سیل از منظر زیست محیطی، نهادها و مفاهیم و همچنین قوانین و مقررات اندکی وجود دارد. تنها می‌توان از اصل اطلاع رسانی و نظام جبران خسارات زیست محیطی و همچنین پایش آثار سیل بر ناطق چهارگانه حفاظت از محیط زیست در این بخش یاد نمود.

^{۲۶۵} . این کمیته به منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزشهای لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت وزرا و مسئولین سازمانها (در غیاب وزرا، معاونین ذیربط شرکت می‌نمایند) و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته حسب ضرورت، مصلحت بداند، تشکیل می‌گردد. این کمیته جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامن‌دار بر روی بلایای طبیعی کشور، تاریخچه آنها، پیش آگاهی و همچنین برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها، کمیته‌های فرعی مورد نیاز تشکیل خواهد داد.

الف- اصول و مفاهیم

پس از وقوع سیل سه مسئله مهم از منظر حقوق محیط زیست مطرح است. نخست اطلاع رسانی ابعاد و خطرات و آثار زیست محیطی سیل،

۱- اطلاع رسانی

دولت‌ها مکلفند آثار زیست محیطی و خطرات سیلاب را به اطلاع شهروندان و نیز سایر کشورها در صورتی که دارای آثار فرامرزی باشد، برسانند. اصل اطلاع رسانی از دولت‌ها می‌خواهد که فجایع و آلودگی‌ها و مخاطرات را به کشورها اطلاع دهند. بر این اساس در صورتی که سیل آثار زیانبار زیست محیطی به همراه داشته باشد، باید این آثار و مخاطرات به اطلاع شهروندان رسیده شود. در این راستا مطابق ماده ۲۶ قانون هوای پاک مصوب ۱۳۸۶ وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان مکلف است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند.

۲- جبران خسارات زیست محیطی ناشی از سیل

سیل می‌تواند خسارت متعددی به محیط زیست انسانی و طبیعی وارد نماید. نظام جبران خسارات زیست محیطی وارده از سیلاب تابع مسئولیت مدنی دولت و مسئولیت مدنی اشخاص در هر نظام حقوقی است. در این راستا و برای نمونه بند ۷ ماده ۳ قرارداد منضم به آیین نامه اجرایی ماده ۳۳ اصلاحی قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۹۴، مقرر شده است که مستأجر مکلف است ضمن حفاظت فیزیکی و مراقبت از عین مستأجره، حریم رودخانه‌ها و مجاری سیلاب و حقوق ارتفاقی... را طبق قوانین موضوعه و عرف محل مراعات نماید و در صورت تخلف مسؤول خسارات وارد شده به دولت و اشخاص خواهد بود.

۳- بیمه خسارات زیست محیطی ناشی از سیل

نهاد بیمه خسارات زیست محیطی ناشی از سیلاب نیز در این زمینه نهاد مناسبی است. هرچند چنین نهادی در حقوق ایران چندان شناخته شده نیست. لیکن به دلیل ریسک بالای امکان بروز خسارات زیست محیطی ناشی از سیل این امر برای نظام حقوق محیط زیست ایران ضروری است. بیمه‌های زیست محیطی از اقسام بیمه‌های مسئولیت هستند و از آنجا که گاهی خسارات وارده به محیط زیست بسیار گسترده و سنگین است و جبران آن دشوار می‌نماید، این امر بر عهده شرکت‌های بیمه‌ای قرار داده می‌شود.

۴- بازسازی

بازسازی مناطق آسیب دیده از سیل نیز حایز اهمیت ویژه‌ای است. سیل می‌تواند به مناطق چهارگانه و تحت مدیریت سازمان حفاظت محیط زیست، از جمله پارک ملی، پناهگاه حیات وحش، منطقه حفاظت شده، اثر طبیعی ملی، مناطق شکار ممنوع و قرق و همچنین محیط زیست انسانی خساراتی را وارد نماید. در این راستا طبعاً مطابق قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و نیز قانون شکار و صید سازمان وظایفی را برعهده دارد.

ب- قوانین و مقررات زیست محیطی

نظام حقوق محیط زیست پس از سیلاب از منظر قوانین و مقررات، با کاستی مواجه است و قوانین اندکی در این زمینه به تصویب رسیده است. قوانین مربوط به بیمه محصولات کشاورزی یا بیمه خسارات زیست محیطی، همچنین قوانین مرتبط با وضعیت‌های زیست محیطی پس از وقوع سیلاب در این دسته قرار می‌گیرد.

۱. احداث سیل شکن (قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه‌ها)

در این قانون صحبت از احداث سیل شکن شده است. مطابق بند ۳ ماده ۱۱ این نامه اجرایی قانون حفظ و تثبیت کناره و بستر رودخانه مرزی مصوب ۱۳۶۳ هیأت وزیران سیل شکن بازوهای خاکی یا سیل شکن خاکریز یا مانعی است که به موازات تقریبی محور رودخانه و نهر یا مسیل و بخصوص در کنار آنها به منظور جلوگیری از پخش آب در اراضی اطراف و ممانعت از عمل تخریبی سیلاب‌ها احداث می‌گردد.

۲. تالاب‌ها و باتلاق‌های ایجاد شده بر اثر سیل (آیین نامه مربوط به بستر رودخانه‌ها)

به استناد بندت ماده ۱ آیین نامه مربوط به بستر رودخانه‌ها، انه‌ار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۸/۱۱ برخی زمین باتلاقی و همچنین اراضی پستی که در مناطق غیر ساحلی در فصول بارندگی و سیلاب غرقاب شده و معمولاً در تمام سال حالت باتلاقی داشته باشند دارای وضعیت یست محیطی مخصوص به خود بوده و در مواردی می‌توانند مشمول مقررات حاکم بر باتلاق‌ها و تالاب‌ها قرار گیرند.

۳. آبخوانداری (ضوابط ایجاد تعادل میان منابع و مصارف آب)

پس از وقوع سیل در یک منطقه موضوع استفاده بهینه از منابع آب حاصل از سیل، کمتر مورد توجه نظام حقوقی قرار گرفته است، تنها می‌توان به برخی از مقررات پیرامون آبخوانداری و آبخیزداری اشاره نمود. از جمله بند هـ ماده ۱ ضوابط ایجاد تعادل بین منابع و مصارف آب مصوب ۱۳۸۷/۵/۲۰ هیأت وزیران در بحث طرح‌های آبخوانداری منطقه ای به این نکته اشاره می‌نماید که در تدوین طرح اقدامات اجرایی آبخیزداری که با هدف حفاظت آب و کنترل و پخش سیلاب در مخروط افکنه‌های کوهپایه‌ای و دشت‌های آبرفتی تهیه و به اجرا درمی‌آید، در نظر گرفته می‌شود. همچنین در بند چ آیین‌نامه اجرایی قانون الحاق یک ماده به قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۴ و ماده (۵۷) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴، صحبت از طرح‌های تغذیه مصنوعی شامل مطالعه و اجرای بندها و حوضچه‌های تغذیه مصنوعی، عملیات آبخیزداری، کنترل و پخش سیلاب، در زمینه تأمین طرح‌های جبرانی آب شده است. علاوه بر این مطابق ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو موظف است به‌منظور تأمین آب مورد نیاز کشور اقدام به مهارکردن سیلاب‌ها و ذخیره نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی یا زیرزمینی نماید.

۴. حمایت از جانوران وحشی پس از سیل (قانون شکار و صید)

گزارش ملی سیلاب‌ها

همانگونه که قبلاً اشاره نمودیم بند پ ماده ۶ قانون شکار و صید مصوب ۱۳۴۶ با اصلاحات بعدی، سازمان حفاظت محیط زیست، حمایت از جانوران وحشی را در برابر حوادث نامساعد جوی و طبیعی از جمله سیل و طغیان رودخانه‌ها برعهده دارد. بدیهی است این تکلیف شامل حین و پس از وقوع سیلاب هم می‌شود.

۳-۲-۴-نتیجه

وقوع سیل می‌تواند آثار زیست محیطی متعددی را به دنبال داشته باشد. از سویی دیگر تخریب محیط زیست می‌تواند زمینه ساز بروز سیل گردد. نظام حقوقی ایران در هر دو حوزه، با نواقص و کاستی‌های متعددی مواجه است. قوانین و مقررات همانگونه که مشاهده شد بسیار ناقص و البته پراکنده و گاهی مبهم هستند. برخی نهادها و سازمان‌ها که وظایفی را برای پیشگیری و همچنین جبران خسارت زیست محیطی ناشی از سیل باید ایجاد و توسعه یابند، هنوز عملیاتی نشده است. مسئله مهم تغییرات آب و هوایی که در سطح منطقه می‌تواند زمینه ساز وقوع سیل باشد چندان از لحاظ حقوقی مورد توجه نیست. در مرحله جبران در عمل سازمان حفاظت محیط زیست و اشخاص نقش چندان‌ی ندارند و در عمل گاهی به دلیل عدم وجود تکالیف قانونی در این زمینه اقدام خاصی انجام نمی‌شود.

۳-۳-تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهر

۳-۳-۱-مقدمه

نظر به وقوع سیلابهای اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ در مناطقی از کشور و ورود خسارات و تلفات انسانی و با عنایت به ارجاع بررسی امر به هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب، بررسی نقش سازمانها و دواير دولتی در مدیریت و پیشگیری از سیلاب در دستور کار و ابلاغ گردید تا بررسی امر علت تشدید خسارات مشخص و برای برنامه ریزی آینده راهگشا باشد و با طراحی درست از تکرار حوادث مشابه جلوگیری به عمل آید. در راستای اجرای قسمتی از تکلیف مذکور، گزارش حاضر در مورد تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهر می‌باشد. این گزارش قرار بود بر اساس گزارشات موجود و پاسخ به پرسشنامه‌های طراحی شده از طرف پژوهشگران در ارتباط با مفاهیم و صلاحیت‌های سازمانهای زیربط در مورد تغییر کاربری تهیه گردد. لیکن سازمانهای هدف به هیچ وجه همکاری ننموده و به سوالات پاسخ ندادند. لذا با توجه به قوانین و مقررات و مدارم موجود این گزارش تهیه شده است

با عنایت به اهمیت پوشش گیاهی هرچند در قالب باغی و کشاورزی در کمک به جذب نزولات آسمانی در خاک و ممانعت از فرسایش خاک و نهایتاً ممانعت از بروز موثر سیلاب، حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها می‌تواند نقش حیاتی در پیشگیری از بروز سیل‌های ویرانگر ایفا نماید. در این گزارش علاوه بر بررسی تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و بررسی مسولان متولی این امر به آسیب شناسی در این حوزه هم پرداخته می‌گردد.

بر اساس برنامه موضوعات و صلاحیت سازمان‌ها در سه مرحله قبل و بعد و حین حادثه سیل مورد بررسی قرار خواهد گرفت. لیکن تغییر کاربری اراضی بیشتر بر پیشگیری و قبل از حادثه ارتباط دارد. بنابر این دو مرحله دیگر در این موضوع تخصصاً خارج خواهد بود.

۳-۳-۲- مفاهیم و صلاحیتها

با رشد روز افزون جمعیت و صنعتی شدن جوامع بشری، تغییرات چشمگیری در کاربری اراضی کشاورزی اتفاق افتاده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، تغییر کاربری اراضی کشاورزی در کشور سالیانه بخش عمده‌ای از اراضی را از چرخه تولید خارج می‌نماید. زمین منبع غیرقابل جایگزینی است که به آسانی و با صرفه‌های اقتصادی قابل بازیافت نیست. بنابراین کاربری اراضی در کشور که فضای زیست محدود است، باید همانند مصرف آب با اندیشه همراه با برنامه ریزی و کاملاً بهینه باشد. بدین سان، صیانت از این فضاها و جلوگیری از تبدیل آنها به فضاهای مسکونی، ویلاها، جاده‌ها، تاسیسات صنعتی و غیره در کنار حفظ توان اکولوژیکی و تولیدی آنها و همچنین مدیریت پایدار اراضی زراعی و باغی روز به روز مشکل‌تر شده و تغییر کاربری آن، علی‌رغم احتیاج شهرها و روستاها به فضاهای سبز به ویژه در اطراف کلان شهرهای کشور به صورت انفجاری مستمر در حال وقوع است.

تغییر کاربری اراضی کشاورزی پس از کم‌آبی، دومین مشکل اساسی کشاورزی ایران محسوب می‌شود. تغییر کاربری اراضی کشاورزی پس از کم‌آبی، دومین مشکل اساسی کشاورزی ایران محسوب می‌شود و نمونه‌ای از ناکامی سازوکار بازار در حفظ محیط زیست به شمار می‌رود. این امر سبب نابودی بخش اعظمی از زمین‌های کشاورزی شده و از دیدگاه امنیت غذایی، خودکفایی و اشتغال پایدار جامعه روستایی، پیامدهای اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. فشار صنعت، گردشگری، بحران کم‌آبی و کاهش حاصل خیزی و بهره‌وری بخش کشاورزی، تغییر سبک زندگی روستاییان، خلا قوانین بازدارنده و فساد اداری، حفاظت از اراضی کشاورزی را دشوارتر می‌کند.

در همین راستا، در دی ماه ۱۳۴۰ قانون اصلاحات اراضی تصویب و در همان سال شورای عالی اصلاحات اراضی ایران بر اساس ماده ۷ قانون اصلاحی قانون اصلاحات اراضی و به منظور تعیین روش و خط مشی واحد و نظارت بر حسن اجرای وظایف پیش‌بینی شده، در قوانین اصلاحات اراضی تشکیل شد و در آبان ماه ۱۳۴۶ قانون تشکیل وزارت اصلاحات اراضی و تعاون روستایی تصویب و در تاریخ ۵ آذر ۱۳۴۶ ابلاغ شد و در اسفندماه سال ۱۳۴۹ قانون تشکیل وزارت تعاون و امور روستاها به جای وزارت اصلاحات اراضی و تعاون روستایی تصویب و ابلاغ شد. بر اساس این قانون سازمان اصلاحات اراضی به عنوان زیرمجموعه وزارت جدید تأسیس شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در فروردین ماه ۱۳۵۹ قانون نحوه احیاء و واگذاری اراضی کشاورزی در حکومت جمهوری اسلامی ایران تهیه و به تصویب شورای انقلاب رسید. در راستای قانون نحوه احیاء و واگذاری اراضی کشاورزی در حکومت جمهوری اسلامی ایران ستاد مرکزی هیاتهای هفت نفره واگذاری زمین با هدف واگذاری اراضی موات و منابع ملی به روستائیان و کشاورزان در سراسر کشور تأسیس شد. در خرداد ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام ادامه روند اصلاحات اراضی را قانونی اعلام نمود. از این تاریخ مجدداً تشکیلات اصلاحات اراضی در وزارت کشاورزی ساماندهی گردید در بهمن ماه ۱۳۷۱ از ادغام تشکیلات سازمان اصلاحات اراضی و ستاد مرکزی هیاتهای هفت نفره، سازمان امور اراضی کشور تأسیس شد. سازمان امور اراضی کشور از این تاریخ به عنوان سازمانی مستقل و وابسته به وزارت کشاورزی، پس از ادغام وزارت جهاد کشاورزی، با تنوعی از وظایف و ماموریت‌های حاکمیتی فعالیت می‌کند. هیأت وزیران در جلسه مورخ هفتم اسفندماه سال ۱۳۷۵ بنا به پیشنهاد مشترک مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۷ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و به استناد تبصره‌های ۳ و ۴ ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی مصوب - ۱۳۶۹ اساسنامه سازمان امور اراضی کشور را تصویب نمود. مهم‌ترین قانون حاکم در این موضوع قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها است که به همراه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی خود نظام حقوقی حاکم بر تغییر کاربری را تشکیل می‌دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تردیدی نیست که در همه جوامع کوچک و بزرگ بشری تامین امنیت غذایی نسل فعلی و آتی بشر مستلزم حفظ و صیانت از اراضی موجود برای استفاده مستمر و مؤثر و کارآمد و بهینه از آنهاست. بیشتر کشورهای توسعه یافته و پیشرو در عرصه کشاورزی برنامه ریزی برای حفظ اراضی کشاورزی و جلوگیری از خرد شدن اراضی برای اقتصادی بودن تولید و یکپارچه سازی آن، مدیریت بهره وری و بهینه سازی نحوه استفاده از زمین را یکی از مهمترین وظایف حاکمیتی دولت‌ها دانسته و در راس برنامه های خود قرار داده اند. نگرانی های بشر درباره تخریب و تغییر کاربری اراضی کشاورزی و ملی مستعد برای کشاورزی در ابعاد ملی و منطقه ای و جهانی هنگامی مشهود گردید که با توسعه صنعت و تکنولوژی، استفاده از منابع محدود غیرقابل تجدید کره زمین رو به فزونی نهاد. هر چند امروزه نمی توان متوقع بود که همراه با توسعه صنعتی که از ملزومات پیشرفت علمی و اقتصادی بشر است، اراضی کشاورزی و ملی دست نخورده باقی بماند، لیکن اثرات تخریبی پیشرفت صنعتی در حدی معقول در راستای توسعه های پایدار همراه با استفاده از تکنولوژی‌های متعادل همواره برای حفظ و تضمین سلامت، امنیت غذایی، رشد و تعالی حال و آینده موجودات کره زمین مد نظر بوده است. در کشور ما ایران نیز همگام با توسعه صنعتی و اقتصادی کشور و همچنین رشد جمعیت، توسعه و ایجاد غیرمنطقی شهرها و شهرک‌ها در اراضی زراعی و باغی حاشیه شهرها، و تبدیل غیرکارشناسانه و معقول روستاها که تا دیروز روستا بوده‌اند و با جمعیت کم روستایی تبدیل به شهر گردیده‌اند و هزاران هکتار از مرغوب‌ترین اراضی کشاورزی و مستعد برای کشاورزی را تحت عنوان محدوده و حریم شهر و عدم حمایت های همه جانبه از جامعه کشاورزی کشور، و عدم برخورد قاطع و قانونی با متجاوزین به اراضی کشاورزی، اطلاع رسیدگی به پرونده‌های تغییر کاربری غیرمجاز، و عدم اجرای به موقع احکام قلع و قمع صادره از محاکم قضایی به دلایل غیرقانونی و مصلحت اندیشی‌های غیر منطقی در برخورد با متجاوزین به تخریب اراضی زراعی و باغ‌ها و ... تغییر کاربری اراضی کشاورزی افزایش یافته است.

تولید غذا و ایجاد توسعه پایدار با تکیه بر زمین کشاورزی، بخشی از کارایی های زمین کشاورزی است. مزارع کشاورزی و باغی به عنوان بخشی از فضای سبز پیرامون شهرها و در روستاها کاربردهای دیگری هم دارند. باغها و مزارع به مثابه جنگل و چمنزار می توانند در جذب و نگهداری آب و خاک بسیار مفید واقع گردند. اگرچه نقش باغ در مقایسه با زمین کشاورزی بسیار در این زمینه متفاوت است. لیکن این دست اراضی در هر صورت فضای سبز و مستعد برای جذب آب و نگهداری خاک از فرسایش هستند. جایگزین کردن باغ و اراضی کشاورزی با مسکن و راه و جاده در واقع از بین بردن فضای سبز و بافت نیمه جنگلی یا نیمه مرتعی است. اگرچه در باغ یا مزارعه، گیاهان و درخت‌های گلچین شده وجود دارد و تنوع چندانی مشاهده نمی شود. لیکن همین مقدار هم در مقایسه با اراضی فاقد فضای سبز و یا بافت‌های مسکونی و جاده‌ها بسیار حائز اهمیت است. تبدیل فضای سبز باغ و مزرعه به خانه یا ویلا، علاوه بر اینکه به میزان زیربنای عمارت و حیاط پیرامون آن از مساحت زمین را اشغال نموده و مانع نفوذ آب در آن می گردد، ملحقاتی نیز دارد که همین اثر منفی را دارند. راه مواصلاتی این بناها، دیوارهای محافظ محوطه بنا و حیاط، حیاط بتون ریزی شده و فقد درخت و محصول زراعی از جمله این موارد هستند.

مهم‌ترین قوانین و مقررات این حوزه عبارت است از: ۱- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ با آخرین اصلاحات تا تاریخ ۱۳۸۵/۸/۱.

۲- آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مورخ ۱۳۸۶/۳/۲ هیأت وزیران

۳- دستور العمل تعیین مصادیق و ضوابط موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ و تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی

زارعی و باغها مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ مصوب هیأت وزیران

۴- دستورالعمل ماده ۱۰ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ مصوب هیات

وزیران

۵- دستورالعمل نحوه چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، موضوع تبصره ۲ ماده ۳ آیین نامه اجرایی مورخ

۱۳۸۶/۴/۱۹ مصوب هیات وزیران

۶- دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز اجرائی مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ مصوب هیات وزیران

۷- دستورالعمل ضوابط تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده شهرها، شهرک‌ها و طرح‌های هادی روستاها موضوع ماده

۶ آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ مصوب هیات وزیران

مبحث اول: مفهوم و مصادیق تغییر کاربری

بر اساس بند "د" ماده یک آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تغییر کاربری به هر گونه اقدام که مانع از بهره برداری و استمرار کشاورزی اراضی زراعی و باغ‌ها در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب شود.

بر اساس ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۸۵، به منظور حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و تداوم و بهره‌وری آنها از تاریخ تصویب این قانون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها جز در موارد ضروری ممنوع می‌باشد. تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در هر استان به عهده کمیسیون مرکب از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد.

همانطور که ملاحظه می‌گردد تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی، برای تداوم کشت و زرع و تولید مواد غذایی در حلقه اول ممنوع است و هیچ کس صلاحیت تغییر نوع استفاده از این اراضی را ندارد. لیکن در مواردی که چاره‌ای جز این تغییر کاربری وجود ندارد این امر با تشریفات امکان پذیر است. تغییر کاربری دارای شقوق مختلف است و صرفاً به ساخت بنا خلاصه نمی‌گردد. به طور کلی هر عملی که در روند کشت و زراعت خلل وارد آورد را در بر می‌گیرد. برای وحدت ملاک و ایجاد رویه یک دست هیات وزیران طی تصویب نامه شماره ۵۹۸۷۹/ت/۳۷۱۱۰ هـ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ مقرر نمود اقدامات ذیل در صورتی که در اراضی زراعی و باغ‌های موضوع قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها و بدون رعایت ضوابط و مقررات مربوطه و اخذ مجوز از کمیسیون تبصره یک ماده یک و یا موافقت سازمان جهاد کشاورزی در قالب طرح‌های تبصره ۴ الحاقی قانون مذکور حسب مورد صورت گیرد و مانع از تداوم تولید و بهره برداری و استمرار کشاورزی شود به عنوان مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز تلقی می‌گردد:

" - برداشت یا افزایش شن و ماسه

- ایجاد بنا و تأسیسات

- خاکبرداری و خاکریزی

- گود برداری

- احداث کوره‌های آجر و گچ‌پزی

- پی کنی

- دیوار کشی اراضی
- دیوی زباله، نخاله و مصالح ساختمانی، شن و ماسه و ضایعات فلزی.
- ایجاد سکونتگاههای موقت
- استقرار کانکس و آلاچیق
- احداث جاده و راه
- دفن زباله‌های واحدهای صنعتی
- رها کردن پساب‌های واحدهای صنعتی، فاضلاب‌های شهری، ضایعات کارخانجات
- لوله گذاری
- عبور شبکه‌های برق
- انتقال و تغییر حقایق اراضی زارعی و باغات به سایر اراضی و فعالیت‌های غیر کشاورزی
- سوازدن، قطع و ریشه کنی و خشک کردن باغات به هر طریق
- مخلوط ریزی و شن ریز
- احداث راه‌آهن و فرودگاه
- احداث پارک و فضای سبز.
- پیست‌های ورزشی
- استخرهای ذخیره آب غیر کشاورزی
- احداث پارکینگ مسقف و غیرمسقف
- محوطه سازی (شامل سنگفرش و آسفالت کاری، جدول گذاری، سنگ ریزی و موارد مشابه
- صنایع تبدیلی و تکمیلی و غذایی و طرح‌های موضوع تبصره ۴ فوق‌الذکر.
- صنایع دستی
- طرح‌های خدمات عمومی
- طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب مجلس شورای اسلامی (ملی - استانی).
- خانه کارگری و نگهبانی

در قانون حفظ کاربری اراضی کشاورزی و باغی کشور مصوبه سال ۱۳۸۶ و تعیین مصادیق آن یکی از مواردی که مشمول تغییر کاربری نبود احداث خانه کارگری و نگهبانی بود ولی چون به کرات مشاهده شده که در بسیاری نقاط کشور افرادی و یا ارگانهائی اقدام به قطعه بندی اراضی کشاورزی نموده و سپس مالکین آن با استفاده از این امر اقدام به احداث ساختمانهای ویلایی غیر متعارف تحت نام نگهبانی و گارگری نموده و موجب تخریب و تغییر کاربری وسیع اراضی کشاورزی و باغی شده اند لذا: نمایندگان وزارتخانه های جهاد کشاورزی، مسکن، صنایع و سازمان های محیط زیست و گردشگری در جلسه ۸۹/۱۱/۳۰ خود عنوان " ساختمان نگهبانی و کارگری " را از شمول معافیت تغییر کاربری حذف نمودند و مالکین اینگونه اراضی از این تاریخ نمی توانند اقدام به احداث ساختمان تحت عنوان نگهبانی و کارگری در ملک خود بنمایند . لذا این موضوع باید مورد توجه کارشناسان محترم رسمی رشته کشاورزی در پرونده های ارجاعی از دادگاهها قرار گیرد . ضمناً متقاضیانی که واقعا قصد احداث اتاق کارگری و نگهبانی دارند باید با مراجعه به امور

اراضی جهاد کشاورزی شهرستانها درخواست خود را ارائه دهند تا کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ اراضی کشاورزی و باغی در استان مربوطه درخواست وی را بررسی و طبق ضوابط مشخص اتخاذ تصمیم نمایند."

این موارد مصادیقی از تغییر کاربری هستند و از نظر اصولی نیز افاده حصر و اطلاق ندارند. بنابر این چه بسا مواردی در آینده تغییر کاربری قلمداد گردد اما در این لیست وجود نداشته باشد. در کنار این موارد مقنن در قانون یک دسته از فعالیت‌هایی که ماهیتاً تغییر کاربری هستند را از شمول منع قانونی استثنا نموده است. تبصره ۴ ماده یک قانون، فعالیت‌هایی همچون احداث گلخانه‌ها، دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش ماهی و سایر تولیدات کشاورزی و کارگاه‌های صنایع تکمیلی و غذایی در روستاها بهینه‌کردن تولیدات بخش کشاورزی بوده و تغییر کاربری محسوب نمی‌شود. موارد مذکور از شمول این ماده مستثنی بوده و با رعایت ضوابط زیست‌محیطی با موافقت سازمان‌های جهاد کشاورزی استان‌ها بلامانع می‌باشد. این قییل فعالیت‌ها اگرچه در راستای تولید مواد کشاورزی است. لیکن از نظر حفظ فضای سبز و باغ‌ها و درختان مضر است.

مبحث دوم: شرایط تغییر کاربری

تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی امری استثنایی است. بنابراین جز در موارد محدود و محصور قانونی امکان ندارد. برای این امر ابتدا باید درخواست تغییر کاربری به اداره جهاد کشاورزی برای تجویز تغییر کاربری داده شود و اداره جهاد نیز کمیسیون ماده یک قانون را تشکیل و درخواست را در آن مطرح نماید. اعضای کمیسیون در هر استان، عبارت است از رئیس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر امور اراضی، رئیس سازمان مسکن و شهرسازی، مدیرکل حفاظت محیط زیست آن استان و یک نفر نماینده استاندار می‌باشد که به ریاست سازمان جهاد کشاورزی تشکیل می‌گردد. (ماده یک و تبصره آن از قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها) همان گونه که بیان شد کمیسیون مرجع احراز ضرورت تغییر کاربری است. به عبارت دیگر موجه بودن درخواست تغییر کاربری نمی‌تواند دلیل موجهی برای تغییر کاربری زمین باشد. بلکه ضرورتی باید وجود داشته باشد که به نحو دیگری جز تغییر کاربری زمین امکان رفع آن میسر نباشد. اصل اولیه عدم جواز تغییر کاربری و تجویز آن است. لذا متقاضی باید دلایلی را اقامه نماید تا این کمیسیون به اقتناع رسیده و ضرورت امر را تشخیص دهد. به عبارت دیگر، تعادل میان منفعت فردی در تغییر کاربری و مصلحت عمومی در حفظ کاربری سابق از پیش با دادن وزن مضاعف به مصلحت عمومی به صورت نامتعادل تنظیم و تمشیت شده است و این وزن مضاعف در کلیه مراحل رسیدگی باید لحاظ گردد. این امر به خوبی در صدر ماده یک مورد اشاره قارا گرفته است و در تبصره ۷ ماده یم تکمیل گشته است. تبصره ۷ مقرر می‌دارد: تجدید نظر در مورد تصمیمات کمیسیون‌های موضوع تبصره (۱) این ماده در مواردی که مجوز تغییر کاربری صادر شده با تشخیص و پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی به عهده کمیسیونی به ریاست وزیر جهاد کشاورزی یا نماینده تام‌الاختیار وی و با عضویت معاونان ذیربط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، کشور و سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد. نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌تواند حسب مورد و بدون حق رأی در جلسات مذکور شرکت نماید. واضح است که تجدیدنظرخواهی از تجویز تغییر کاربری فقط مجاز است و رد درخواست امری قطعی است. تشخیص ضرورت باید بر اساس نیاز واقعی و سنجش و ارزیابی ادله و واقعیات صورت پذیرد. تناسب در آن رعایت گردد و به حداقل بسنده گردد. ضرورت موضوعی عینی و ضابطه دار است. فقدان زمین جایگزین، ورود ضرر سنگین در صورت مخالفت با تغییر کاربری، بررسی دقیق میزان زمین مورد نیاز برای تغییر کاربری، از متغیرهای تشخیص ضرورت و میزان آن هستند. تشخیص مصادیق ضروری امری دشواری است اما می‌تواند با ضوابطی آن را تا حدی ساختارمند نمود. ضرورت را نمی‌توان به نیاز صرف تقلیل داد. ضرورت آن چیزی است که احتیاج به آن بسیار شدید است و عدم تأمین

گزارش ملی سیلاب‌ها

آن سبب ایراد خسارت سنگین جانی، مالی و آبرویی می‌گردد. ضرورت در انسان ایجاد اضطراب می‌نماید و مسیر عادی زندگی را دچار وقفه و قانون انحراف می‌کند. بر اساس ماده ۷ قانون، کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) موظف است در تشخیص ضرورت‌ها موارد زیر را رعایت نماید:

- ۱ - اخذ مجوز لازم از دستگاه اجرایی ذی‌ربط متناسب با کاربری جدید توسط متقاضی.
 - ۲ - ضوابط طرح‌های کالبدی، منطقه‌ای و ناحیه‌ای مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران.
 - ۳ - مطالبه مصوبه ستاد فرماندهی نیروهای مسلح در رسیدگی به درخواست نیروهای مسلح.
 - ۴ - ضوابط حفظ محیط زیست و تداوم تولید و سرمایه‌گذاری باتوجه به روح کلی قانون مبنی بر حفظ کاربری اراضی زراعی و باغها.
 - ۵ - استانداردها، اصول و ضوابط فنی مربوط مطابق مجوزهای صادره از سوی دستگاه ذی‌ربط.
- دستورالعمل نحوه چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، موضوع تبصره ۲ ماده ۳ آیین نامل اجرائی این قانون^{۲۶۶} مصوب وزیر جهاد کشاورزی نیز در مقام بیان چگونگی رسیدگی به تقاضا و مدارک لازم برای رسیدگی در کمیسیون تبصره ۱ ماده ۱، به مواردی همچون دلیل مالکیت متقاضی، نقشه زمین و بنای مورد درخواست، موقوفه یا طلق بودن زمین، زراعی یا ملی بودن زمین و موافقت اصولی و زیست محیطی در صورت لزوم بسنده نموده است و در انتها هم کمیسیون مکلف شده است که علاوه بر محتویات پرونده تکمیلی، ضوابط پنجگانه مصرحه در ماده ۷ الحاقی قانون را در تشخیص ضرورت رعایت نماید. با مذاقه در قانون و دستورالعمل و آیین نامه موجود در زمینه آیین کار کمیسیون و تخصیص ضرورت، مشاهده می‌شود که ضرورت به کفایت ادله کافی برای احراز مالکیت و جواز و نقشه ساخت و ساز و تامین ملاحظات محیط زیستی قلب معنا داده شده است و از معنای واقعی خود در قانون دور افتاده است. هیچ اشاره‌ای به نحوه حصول ضرورت، تشخیص آن و مصادیق احتمالی نشده است.
- با توجه به استانی بودن کمیسیونها، برای جلوگیری از تشتت رویه و آرای کمیسیون، بر اساس تبصره ۶ ماده یک، به منظور تعیین روش کلی و ایجاد وحدت رویه اجرایی و نظارت و ارزیابی عملکرد کمیسیونهای موضوع تبصره (۱) این ماده، دبیرخانه مرکزی در وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) تشکیل می‌گردد. به علاوه دستورالعمل های متعددی از قبیل دستورالعمل تعیین مصادیق و ضوابط موضوع تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱ و تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زارعی و باغها، دستورالعمل نحوه چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده، موضوع تبصره ۲ ماده ۳ آیین نامل اجرائی این قانون و دستورالعمل تعیین مصادیق تغییر کاربری غیرمجاز با استناد به قانون و آیین نامه آن از سوی هیات وزیران و وزیر جهاد کشاورزی تهیه و تصویب شده است که در راستای هرچه بیشتر کردن وحدت رویه در عملکرد کمیسیون است.

در هر صورت بر اساس ماده ۲ قانون، پس از تشخیص ضرورت و تجویز تغییر کاربری، متقاضی باید معادل ۸۰ درصد ارزش ملک را با احتساب حالت پس از تغییر کاربری، به عنوان عوارض به دولت بپردازد. البته پرداخت عوارض شرط تجویز تغییر کاربری و تشخیص ضرورت محسوب نمی‌گردد. تغییر کاربری اراضی زراعی و باغها برای سکونت شخصی صاحبان زمین تا پانصد متر مربع فقط برای یکبار

^{۲۶۶} - تبصره ۲ - نحوه و چگونگی دریافت تقاضا، تشکیل و تکمیل پرونده اعم از استعلام های مورد نیاز، بررسی کارشناسی اولیه، مطرح نمودن درخواست ها در کمیسیون، نگهداری سوابق و مصوبات و ابلاغ تصمیمات کمیسیون و کمیسیون تقویم به متقاضی براساس دستورالعملی خواهد بود که ظرف مدت دو ماه از سوی وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) تهیه و ابلاغ می‌گردد

و احداث دامداری‌ها، مرغداری‌ها، پرورش آبزیان، تولیدات گلخانه‌ای و همچنین واحدهای صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی و صنایع دستی مشمول پرداخت عوارض موضوع این ماده نخواهد بود.

مبحث سوم: تغییر کاربری غیر قانونی

چنانچه شخصی بدون مجوز و طی تشریفات قانونی اقدام به تغییر کاربری زمین خود نماید یا اقداماتی را در راستای تبصره ۴ ماده یک انجام دهد تغییر کاربری محسوب می‌گردد و مهمترین ضمانت اجرای آن ضمانت اجرای کیفری می‌باشد. بر اساس ماده ۳ قانون کلیه مالکان یا متصرفان اراضی زراعی و باغ‌های موضوع این قانون که به صورت غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون اقدام به تغییر کاربری نمایند، علاوه بر قلع و قمع بنا، به پرداخت جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده‌است و در صورت تکرار جرم به حداکثر جزای نقدی و حبس از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. جزای نقدی و قلع و قمع بنا یا هر چیز دیگر مجازات تکلیفی و توأمان این عمل غیر قانونی است. اما عدم الزام به اعاده وضع به سابق یا رفع موانع کشاورزی از جمله نواقص موجود است.

نکته ای دیگری که در این خصوص وجود دارد مربوط به مجازات کارمندان بخش های دولتی است که در تغییر کاربری غیر قانونی معاونت می نمایند. بر اساس تبصره ۲ این ماده، هریک از کارکنان دولت و شهرداری‌ها و نهادها که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالحه تخطی نموده باشند ضمن ابطال مجوز صادره به جزای نقدی از یک تا سه برابر بهای اراضی زراعی و باغ‌ها به قیمت روز زمین با کاربری جدید که مورد نظر متخلف بوده‌است و در صورت تکرار علاوه بر جریمه مذکور به انفصال دائم از خدمات دولتی و شهرداری‌ها محکوم خواهند شد. سردفتران متخلف نیز به شش ماه تا دو سال تعلیق از خدمت و در صورت تکرار به شش ماه حبس و محرومیت از سردفتری محکوم می‌شوند. به علاوه بر اساس ماده ۸ این قانون، صدور هرگونه مجوز یا پروانه ساخت و تأمین و واگذاری خدمات و تأسیسات زیربنایی مانند آب، برق، گاز و تلفن از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط در اراضی زراعی و باغ‌ها موضوع ماده (۱) این قانون توسط وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر مراجع ذی‌ربط صرفاً پس از تأیید کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون مبنی بر ضرورت تغییر کاربری مجاز خواهد بود. متخلف از این ماده برابر مقررات ماده (۳) این قانون مجازات خواهد شد. از سوی دیگر مقنن به اداره جهاد کشاورزی این صلاحیت را داده است تا در موارد برخورد و کشف عملیات تغییر کاربری بدون نیاز به حکم قضایی از ادامه کار جلوگیری نماید. بر اساس ماده ده و تبصره‌های آن، هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به‌طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند. تبصره ۱ - چنانچه مرتکب پس از اعلام جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید. تبصره ۲ - مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورت‌مجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند. همانطور که مشاهده می‌گردد ضمانت اجرای تغییر کاربری اراضی زراعی در همه مراحل حداکثری و تام است. مأموران مربوطه دارای صلاحیت زیادی هستند و نیازی به دستور قضایی هم ندارند. اداره جهاد کشاورزی

گزارش ملی سیلاب‌ها

در حکم ضابط عمل می نماید و می تواند در این موارد پرونده مرتکب را در دادسرا در مرجع قضایی تشکیل دهد. هرگونه ارائه خدمات به بنایی که تشریفات تغییری کاربری را طی ناکرده احداث شده باشد، ممنوع است.

۳-۳-۳- آسیب شناسی

تغییر کاربری به عنوان عامل تشدید سیلاب و خسارات ناشی از سیل دارای دلایل متعددی است. این عوامل باید به عنوان آسیب شناسایی و با آن مقابله گردد. عوامل مؤثر در ناپایداری و تغییر کاربری اراضی کشاورزی از:

الف- گسترش شهرها و توسعه شهرنشینی: افزایش میزان شهرنشینی از ۲۸ درصد در ۱۳۰۰ به بیش از ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۵ و بیش از ده برابر شدن جمعیت شهری افزایش تعداد شهرها از دویست شهر در سال ۱۳۳۵ به ۱۲۴۵ شهر در سال ۱۳۹۵ و افزایش تعداد کلان شهرها از یک مورد در سال ۱۳۳۵ به ۱۸ کلانشهر در سال ۱۳۹۵ ایجاد و استقرار ۷۰ درصد شهرهای کشور بر روی اراضی قابل کشاورزی و تغییر و تبدیل بخش قابل ملاحظه ای از اراضی زراعی و باغی جهت ایجاد و گسترش شهرها کاهش نصاب‌های قانونی در تبدیل مناطق روستایی به شهر با تصویب اصلاحات جدید قانون تقسیمات کشوری که روستاهای مرکز بخش با هر میزان جمعیت و روستاهای دارای جمعیت ۳۵۰۰ نفر به عنوان شهر شناخته می‌شوند که در این فرآیند مساحت زیادی از اراضی کشاورزی در محدوده و حریم شهرها قرار گرفته است. این بند یکی از عامل اصلی و غیر منطقی و غیر معقول در تغییر کاربری اراضی کشاورزی می‌باشد.

ب. محدودیت منابع آب و افت سفره‌های آبی و کاهش نزولات جوی که منجر به خروج قهری بخش قابل ملاحظه ای از اراضی کشاورزی از چرخه تولید می‌گردد.

ج. دیرپایی و عدم بازدهی مناسب سرمایه‌گذاری‌ها در فعالیتهای زراعی و باغی در مقایسه با سایر فعالیتهای اقتصادی.

د. رشد تصاعدی ارزش زمین پس از افراز، تفکیک و تغییر کاربری و الحاق آن به محدوده و حریم شهرها.

ه. توسعه و ایجاد بی رویه و غیر منطقی و غیرلزوم شهرها و شهرکها و روستاها به سمت و سو اراضی کشاورزی و اراضی ملی مستعد کشاورزی.

و. ارتقاء و تبدیل بی رویه، غیر منطقی و غیرلزوم روستاهای مستعد برای فعالیتهای کشاورزی به شهر و شهرک.

ز. عدم اعمال عوارض بسیار سنگین بر روی اراضی کشاورزی برای ایجاد و توسعه شهرها و شهرکها.

ح. عدم همکاری همه جانبه دستگاههای ذیربط در جلوگیری از تفکیک و افراز اراضی کشاورزی و عدم توجه و اهمیت و حرمت حفظ کاربری اراضی کشاورزی در تدوین و تصویب طرحها در کار گروههای کارشناسی و فنی و کمیسیون امور زیربنایی مسکن و شورای عالی معماری و شهرسازی و کمیسیونهای ماده ۵.

ط. عدم بازدارندگی مجازاتها در قوانین و مقررات.

ی. عدم وجود برنامه، خط مشی و رویه‌های مناسب، در جهت حمایت همه جانبه از تولید کنندگان بخش محصولات کشاورزی از لحاظ تولید نوع محصول، سطح تولید، تعیین مناطق تولید محصولات، تهیه وسایل و ماشین آلات مورد نیاز بخش، برآورد هزینه واقعی تولید، قیمت تضمینی برای تمام محصولات کشاورزی، بیمه تمام محصولات کشاورزی، بیمه کشاورزان و افراد تحت پوشش آنان و ... و تبدیل روستا به شهر برای تغییر کاربری اراضی برای دستگاههای اجرایی متولی امر مسکن شامل اداره راه و شهرسازی، اداره بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و سایر دستگاههای متولی دیگر که برای اجرای طرحهای خود نیاز به تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی را دارند.

ک. عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی در جلوگیری از ساخت و سازهای غیر مجاز در اراضی کشاورزی و ارائه خدمات به متخلفین و متجاوزین به اراضی کشاورزی از قبیل: ادارات برق، آب، راه و شهرسازی، مخابرات، گاز، اداره بنیاد مسکن و... همان طور که گفته شد براساس قانون و آیین نامه مذکور، هرگونه ارائه خدمات شهری به بناهایی که به صورت غیر قانونی تغییر کاربری داده اند، ممنوع است. اگر فقط همین مقرر اجرایی شود، بسیاری از ساخت و سازهای غیر قانونی متوقف می‌شود. لیکن مشاهده می‌شود که ویلاهایی که در اراضی زراعی ساخته می‌شود از تمامی امکانات شهری بهره مند هستند.

ل. عدم اجرای طرح مادر، سند اصلی یا طرح آمایش سرزمین در کشور. که عدم اجرای این بند عامل بسیار مهمی در تغییر کاربری اراضی کشاورزی است.

م. نگاه شهرداری ها و بخشداری ها به توسعه بیرویه حریم شهرها صرفا جهت اخذ عوارض از پروژه‌ها و طرحها در حریم شهرها به عنوان منبع درآمد.

ن. عدم وحدت رویه در صدور احکام از محاکم محترم قضایی در خصوص تغییر کاربری غیرمجاز اراضی زراعی و باغ‌ها و عدم نشان دادن قاطع قدرت حاکمیت در اجرای احکام قلع و قمع صادره توسط دست اندرکاران و مجریان قانون، دادستان، فرمانداران، دستگاه‌های بازرسی، نظاتی و ... ، دستگاه متولی اجرای قانون. اجرای احکام قلع و قمع نمایشی و گزینشی صورت می‌پذیرد و هیچ نظارتی بر روی آن نمی‌شود.

س. عدم نظارت صحیح بر عملکرد کمیسیون تبصره یک ماده ۱

ع. تعریف مبهم ضرورت تجویز تغییر کاربری و عدم وجود ضوابط دقیق یا رویه کارآمد در تشخیص ضرورت. ضرورت همان طور که بیان شد به نیاز صرف فرد محدود نمی‌شود. بلکه از عسرت و نیاز بسیار شدید از یک سو و عدم وجود گزینه جایگزین از سوی دیگر اطلاقی می‌گردد. اما در حال حاضر درخواست فرد به علاوه پرداخت عوارض تغییر کاربری این رکن مهم را احراز شده فرض می‌نماید.

همانطور که مشاهده می‌شود تغییر کاربری غیر قانونی برای مرتکب بسیار پر ضرر خواهد بود. منتها آنچه این امر را بسیار تسهیل می‌نماید و آن را به یکی از بزرگترین چالش‌های بخش کشاورزی کشور تبدیل می‌نماید، عدم نظارت کارآمد از یک سو نسبت به تخلفات و از سوی دیگر سهل الحصول بودن جواز تغییر کاربری است. در کلیه قوانین و مقررات مربوط به تغییر کاربری، تبیین عنصر ضرورت مکتوم مانده است و این امر سبب می‌شود که تغییر کاربری به راحتی تجویز گردد. این عوامل اعم از ملی و محلی تنها به یک بخش مرتبط نیست و برای مقابله با آن نیاز به عزم ملی است تا با نگاه نو به مقوله کشاورزی و باغداری، زمین کشاورزی را به عنوان موضوع مستقل و درخور حفاظت تلقی نماید. نه به عنوان اراضی که پتانسیل خوبی برای تبدیل دارند. در سیل اخیر، به ساختمان‌هایی که در کنار رودخانه‌ها و یا حریم شهرها و روستا بوده اند خسارات زیادی وارد آمد. چرا که ساخت و ساز در زمین‌هایی انجام شد که در کنار رود بوده و مهیای کشاورزی بود و یا در آب‌رفت‌های قدیمی رودخانه‌های فصلی صورت پذیرفت. این عمل نه تنها تغییر کاربری محسوب می‌گردد، بلکه تجاوز به حریم رودخانه هم محسوب می‌گردد. متأسفانه این موارد به هیچ وجه مورد بررسی قرار نگرفت و این سیل بود که این تخلفات را بر ملا نموده بود. این امر به وضوح نشان می‌دهد که نظارتی بر عملکرد دستگاه‌های مسول در این حوزه همچون اداره جهاد کشاورزی، دهیاری، بخشداری و حتی محیط زیست وجود ندارد و اشخاص به راحتی و بدون واهمه اقدام به این کار می‌نمایند. حجم بالای تخلفات کاربری بر کسی پوشیده نیست. این حجم بالا این پیام را دارد که افراد در یک سنجش ساده حسابسود و زیان موجود در تغییر کاربری، کفه سود و عدم تعقیب را بسیار سنگینتر می‌بینند. این موازنه دقیقا نشان دهنده کیفیت دستگاه‌های مذکور است که شرح آن رفته است.

۳-۴-۳- پیشنهادات

۱. عملیاتی همچون ساخت صنایع تبدیلی محصولات کشاورزی، دامداری، کشتارگاه و .. تغییر کاربری محسوب نمی‌گردد؛ لذا اراضی تحت این قسم عملیات هنوز دارای کاربری کشاورزی است. بنابراین چنانچه در این مستحذات بخواهد عملیات غیرمرتبطی انجام شود، همچون تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی محسوب می‌گردد. لذا نباید با این تلقی که با این نوع تصرفات مرتبط به کشاورزی، کاربری زمین از کشاورزی تغییر نموده است، باب سو استفاده از این جواز را گشود یا آن را بدون نظارت رها نمود.

۲. تشخیص ضرورت باید ضابطه مند گردد. چون محاکم قضایی در این زمینه ورود نمی‌کنند، رویه قضایی تاب این مهم را ندارد. لذا باید مسولان عالی استانی همچون استاندار که مجموعه زیادی از ادارات کل استان زیر نظر وی وجود دارند و نظارت بر آنها را بر عهده دارد باید با همفکری و هماهنگی با ادارات ذیربط مثل جهاد کشاورزی و محیط زیست و راه و شهرسازی این رکن را ضابطه مند نمایند و در قالب بخشنامه یا دستورالعمل ابلاغ نمایند. علاوه بر این با استفاده از ظرفیت تبصره ۶ ماده یک قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها که مقرر می‌دارد "به منظور تعیین روش کلی و ایجاد وحدت رویه اجرایی و نظارت و ارزیابی عملکرد کمیسیون‌های موضوع تبصره (۱) این ماده، دبیرخانه مرکزی در وزارت جهاد کشاورزی (سازمان امور اراضی) تشکیل می‌گردد" می‌توان در سطح کلان مفهوم ضرورت را تبیین و به صورت وحدت رویه در کشور اعلام نمود

۳. تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی برای عملیات عمرانی عمومی باید تا حد امکان محدود شود و به اراضی بایر و خشک خصوصا در مناطق کویری و بایر و دارای پوشش گیاهی کمتر اکتفا گردد تا بافت سبز کمتر آسیب ببیند. تبصره ماده سه قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مقرر می‌دارد که "سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و نهادهای عمومی و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول مقررات این قانون می‌باشند." ماده ۴ قانون مقرر می‌دارد: دولت مکلف است همه‌ساله اعتباری معادل هشتاد درصد (۸۰٪) از درآمدهای موضوع این قانون را در بودجه سالیانه وزارت جهاد کشاورزی منظور نماید تا وزارت مزبور طبق ضوابط قانونی مربوطه به مصرف امور زیربنایی کشاورزی شامل تسطیح اراضی، احداث کانال، آبیاری، زهکشی، سدها و بندهای خاکی، تأمین آب و احیای اراضی موات و بایر و هزینه‌های دادرسی و اجرای این قانون برساند و بیست درصد (۲۰٪) باقیمانده از درآمد موضوع این قانون به منظور مطالعه و آماده‌سازی زمینهای غیرقابل کشت و زرع برای توسعه شهرها و روستاها و ایجاد شهرکها در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار می‌گیرد." اگر ذیل ماده به دقت مورد بررسی قرار گیرد، پیشنهاد مذکور در آن مورد اشاره قرار گرفته است و بیست درصد درآمد اجرای قانون نیز به آن اختصاص داده شده است.

۴. با توجه به اثرات سو تغییر کاربری و زیادتی وقوع آن، سرعت عمل در برخورد می‌تواند بسیار راهگشا و موثر وهم پیشگیرانه و ارباب برانگیز باشد. بر اساس ماده ۱۰ قانون مذکور، هرگونه تغییر کاربری در قالب ایجاد بنا، برداشتن یا افزایش شن و ماسه و سایر اقداماتی که بنا به تشخیص وزارت جهاد کشاورزی تغییر کاربری محسوب می‌گردد، چنانچه به‌طور غیرمجاز و بدون اخذ مجوز از کمیسیون موضوع تبصره (۱) ماده (۱) این قانون صورت پذیرد، جرم بوده و مأموران جهاد کشاورزی محل مکلفند نسبت به توقف عملیات اقدام و مراتب را به اداره متبوع جهت انعکاس به مراجع قضایی اعلام نمایند .

تبصره ۱ - چنانچه مرتکب پس از اعلام جهاد کشاورزی به اقدامات خود ادامه دهد نیروی انتظامی موظف است بنا به درخواست جهاد کشاورزی از ادامه عملیات مرتکب جلوگیری نماید .

تبصره ۲ - مأموران جهاد کشاورزی موظفند با حضور نماینده دادسرا و در نقاطی که دادسرا نباشد با حضور نماینده دادگاه محل ضمن تنظیم صورتمجلس رأساً نسبت به قلع و قمع بنا و مستحذات اقدام و وضعیت زمین را به حالت اولیه اعاده نمایند .

این ظرفیت بسیار خوبی برای این مهم در اختیار سازمان قرار می‌دهد و آن را قادر می‌سازد تا بئون اینکه بخواهد منتظر رای نهایی و قطعی قضایی بماند، موضوعات تغییر کاربری را علی‌الراس قلع و قمع و یا جمع آور نماید و حتی به قوه قهریه نیز توسل نماید. این اقدام وزارت جهاد کشاورزی فقط نیاز به کشف و مقابله دارد. گشت‌های مستمر و داشتن نقشه‌های جامع می‌تواند در این امر بسیار موثر باشد. شبیه این سیستم در شهرداری تهران و برخی کلانشهرها در برخورد با سد معبر و ساختو ساز غیر مجاز وجود دارد. تنها امکانات لازم برای این نحوه از اعمال صلاحیت نیروی انسانی و ابزار کار و واسایل نقلیه است.

۵. تشکیل پرونده قضایی برای ساخت و سازهای غیر قانونی و بدون پروانه در اراضی کشاورزی و ارجاع امر به مرجع کیفری کم هزینه‌ترین اقدام سازمان برای مقابله با این پدیده شوم است. چنانچه سازمان خود را قادر به برخورد کیفیت مورد بالا نمی‌داند، این راهکار می‌تواند به راحتی رسیدگی به امر را بر عهده قوه قضاییه قرار دهد و سازمان صرفاً به عنوان شاکی و ناظر عمل کند. لیکن پیگیری پرونده و اجرای رای نه نیاز به صرف هزینه سنگین یا امکانات زیاد داشته بلکه عزمی راسخ و اراده جدی و اداره سالم را می‌طلبد. به نظر می‌رسد که این اقتضا هم در جهاد کشاورزی وجود ندارد.

۶. اجازه تغییر کاربری نباید با دیگه کسب درآمدی و تجاری دنبال گردد. این نگاه که با تجویز تغییر کاربری عایدی خوبی نصیب سازمان می‌گردد باید تغییر یابد و این فرهنگ غالب گردد که با تجویز تغییر کاربری دیگر زمینی برای جایگزینی وجود نخواهد داشت جایگزین گردد. به علاوه، سقف ۵۰۰ متر مربع برای استفاده شخصی مالک، تکلیفی برای کمیسیون ایجاد نمی‌کند تا به این حتماً به این مقدار مجوز صادر نماید. بنابر این کمیسیون باید با بررسی مدارک موجود میان میزان ضرورت مالک و متراژ مورد درخواست وی برای تغییر کاربری تناسب را رعایت نماید.

۳-۴- حقوق خاک و سیلاب

۳-۴-۱- چکیده

در میان موضوعات مرتبط با سیلاب، خاک جایگاهی والا دارد؛ زیرا آنچه اغلب نعمت باران را تبدیل به نعمت می‌کند وضعیت خاکی است که بناست میزان نزولات آسمانی گردد. از این‌روست که نظام سیاسی ایران علاوه بر این مهم به دلیل نقش خاک در امنیت غذایی و سایر زمینه‌ها توجهی جدی به عنصر خاک مبذول کرده و نظام هنجاری و ساختاری لازم را برای این مهم ترتیب داده است. این ترتیبات اگرچه در ابتدای امر به نظر امیدبخش می‌رسند لکن مطالعات و آمارهای پراکنده، وقوع سیلاب‌های متعدد، کاهش حاصلخیزی خاک‌ها و مخازن اشغال‌شده سدها از رسوبات، جملگی کاشف از وضعیت اسفبار خاک در ایران است که دلیلی کافی بر ناکارآمد بودن نظام حقوقی حاکم بر خاک است.

گزارش حاضر با تأکید بر سیلاب‌های اخیر پرسشی مبنی بر اصلی‌ترین دلیل یا دلایل ناکارآمدی نظام حقوق خاک کشور را طرح و این فرضیه را مورد آزمون قرار داده است که اصلی‌ترین دلیل ناکارآمدی نظام حقوق خاک در ایران فقدان حاکمیت قانون است. همچنین فرعاً پرسشی نیز مبنی بر دلایل فقدان حاکمیت قانون در نظام حقوق خاک ایران مطرح نموده و عدم نگاه جامع به طبیعت، چالش‌های سیاسی، اداری و فرهنگ‌سازمانی، فقدان ضمانت اجرای مؤثر را به‌عنوان فرضیه سؤال فرعی مورد آزمون قرار داده است.

کلیدواژگان

حقوق خاک، فرسایش خاک، سیلاب، پوشش گیاهی، حاکمیت قانون، آبخیزداری

مقدمه

دولت (در معنای اعم) وظیفه دارد تا از طبیعت به‌عنوان محیط‌زیست انسان صیانت نماید؛ زیرا که زیست انسان درگرو حفظ طبیعت است. همچنین دولت وظیفه دارد تا شهروندان خود را در مقابل حوادث طبیعی محافظت نموده و زمینه‌های بروز این حوادث را به حداقل ممکن تقلیل دهد.

از میان حوادث طبیعی برخی نظیر زلزله به دلیل امکانات موجود بشری اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد لکن برخی دیگر نظیر سیل با توجه به پیشرفت‌های صورت گرفته در علوم مختلف قابل کنترل بوده و یافته‌های جدید علمی حکایت از آن دارد که وقوع پدیده‌ای نظیر سیل بیشتر از آن‌که دلیلی طبیعی داشته باشد ریشه در اعمال انسانی داشته و اطلاق اوصاف طبیعی و یا غیرمترقبه بر آن نادرست است. از این‌روست که لازم است تا پیرو وظیفه ذاتی دولت، تأثیر اعمال (فعل و ترک فعل) انسانی را در وقوع و یا تشدید و خسارت‌بار بودن پدیده‌ای نظیر سیل بررسی نمود.

گزارش پیش‌رو با تمرکز بر نقش تخریب خاک در وقوع پدیده سیلاب خاصه سیلاب‌های به وقوع پیوسته در سه استان گلستان، لرستان و خوزستان در سال‌های ۹۷ و ۹۸ و با پیش‌فرض ناکارآمدی نظام حقوقی حاکم بر خاک به دلیل وجود شواهد عینی متعدد، درصدد پاسخ به این مسئله است که دلایل ناکارآمدی نظام حقوق خاک ایران چه بوده است؟

۳-۴-۲- خاک و فرسایش آن

خاک، پیکره‌ای طبیعی و پویاست که بر اثر فرایندها و عوامل خاکساز تشکیل شده و دربرگیرنده مواد معدنی و آلی است که پوسته خارجی زمین را می‌پوشاند و گیاهان قادر به روییدن در آن می‌باشند.

خاک به‌عنوان منبع طبیعی، سرمایه ملی و بستر حیات، نقش اساسی در استقرار و رشد جوامع بشری و نیز سایر مخلوقات دارد و درواقع بخشی از زنجیره غذایی انسان و سایر حیوانات از خاک است به همین دلیل هرگونه آلودگی موجود در خاک می‌تواند در طی زنجیره غذایی، به سطوح بالاتر انتقال یافته و درنهایت در انسان تمرکز یابد.

خاک از منابع تجدید پذیر به شمار می‌رود اما بر اساس نظر مراجع مختلف تشکیل هر سانتی‌متر خاک در شرایط مختلف آب و هوایی از ۱۰۰ تا ۱۰۰۰۰ سال طول می‌کشد.

تأمین غذا، پایه و اساس پوشش گیاهی، حافظ تنوع زیستی سیاره زمین، نگهدارنده یک‌چهارم از کل تنوع زیستی جهان، نقش کلیدی در تغییرات آب و هوایی و در چرخه کربن، ذخیره کننده و بهبوددهنده منابع آبی در برابر سیل و خشک‌سالی؛ ازجمله مواردی است که مرتبط با خاک بوده و اهمیت آن را روشن می‌کند.

تهدیدات زیست‌محیطی خاک به‌طور کلی شامل دو بخش فرسایش و آلودگی خاک می‌شود. مطابق بند «د» قانون حفاظت از خاک فرسایش خاک عبارت است از: شدن ذرات خاک از محل خود، جابجایی، انتقال و ترسیب آن توسط عوامل طبیعی یا انسانی و همچنین وفق بند «ت» این قانون آلودگی خاک عبارت است از آمیختن یک یا چند ماده خارجی به خاک یا پخش آن‌ها بر سطح خاک به

میزانی که کیفیت فیزیکی، شیمیایی یا زیستی آن را به نحوی تغییر دهد که برای انسان یا سایر موجودات زنده یا گیاهان و یا آثار و ابنیه زیان‌آور باشد.

فرسایش خاک شامل انتقال خاک توسط عواملی نظیر آب و باد است که این عمل منجر به از دست رفتن خاک و آب و عناصر غذایی موجود در خاک می‌شود.

متأسفانه برآورد دقیقی از میزان فرسایش خاک کشور صورت نگرفته و لذا آمار قابل‌اعتمادی در این خصوص وجود ندارد و در این خصوص اظهارنظر غیردقیق پژوهشکده حفاظت خاک جالب‌توجه و تعجب‌برانگیز است:

«به نظر می‌رسد فرسایش کشور بیش از مقادیر اعلام‌شده از پلات‌ها و کمتر از اندازه‌گیری‌های سزیم ۱۳۷ باشد. البته، به‌طور کلی، این مقادیر نیز قابل‌اعتماد نبوده و اطلاعات زیادی در مورد فرسایش کشور نمی‌دهند و در ضمن پراکنش مناسبی در کشور ندارند؛ و باید به این نکته مهم نیز توجه داشت که هر دو اندازه‌گیری‌های یادشده تنها نماینده فرسایش‌های ورقه‌ای و شیاری هستند و فرسایش‌های خندقی، آبراه‌ای، رودخانه‌ای و حرکت‌های توده‌ای را شامل نمی‌شوند.»^{۲۶۷}

اما بر اساس برآوردهای پراکنده انجام‌شده و گزارش مقامات رسمی کشور، فرسایش خاک کشور در سال ۱۳۵۵ معادل یک میلیارد تن بوده که ده سال بعد به ۱،۵ میلیارد تن و در سال ۱۳۷۵ به ۲،۵ میلیارد تن افزایش یافته است. در حال حاضر، میزان فرسایش خاک در ایران، حدود ۱۶،۷ تن در هکتار است که با شاخص جهانی پنج تا شش تن در هکتار، فاصله بسیار زیادی دارد؛ که از این میزان سالانه بیش از ۱۰۰ هزار هکتار مراتع در حال تخریب است و بیش از ۴۰۰ هزار هکتار در معرض نابودی قرار دارد. به این میزان باید حجم خاک‌هایی که بر اثر افزایش شوری، سدیمی شدن، مشکلات ماندابی و زهکشی بدون استفاده می‌شوند را نیز اضافه کرد. گفتنی است حدود ۸ میلیون هکتار زمین قابل کشت آبی در کشور وجود دارد که بر اثر تخریب و مسایلی مانند خشکسالی و افزایش شوری روز به روز در حال کم شدن است.

خسارت ناشی از فرسایش و تخریب خاک به‌صورت مختلف سالانه در حدود سه هزار و ۵۰۰ میلیارد ریال برآورد شده است. هزینه فرسایش در ایران معادل ۱۴ درصد درآمد ناخالص ملی است. به این دلیل است که ایران یکی از هفت کشور آسیائی است که بیشترین میزان هدررفت خاک را دارد.

برخی از مهم‌ترین پیامدهای فرسایش خاک در ایران موارد زیر هستند :

کاهش ۱۱ درصدی وسعت جنگل‌های ایران در طول ۴۰ سال، رسوب‌گذاری در حدود ۲۴۰ میلیون مترمکعب در حوزه سدهای کشور (معادل سالانه پنج سد با ذخیره ۵۰ میلیون مترمکعب و یا تقریباً یک سد با حجم سد کرج)، بیابان‌زایی در بیش از ۱۰۰ میلیون هکتار از اراضی کشور، کاهش قابلیت تولید محصول، افزایش غلظت گازهای گلخانه‌ای.

آلودگی خاک ناشی از توسعه ناپایدار فعالیت‌های صنعتی، شهری، معدنی و کشاورزی از عوامل عمده تخریب خاک به شمار می‌رود. در اثر گسترش آلودگی و تخریب خاک، بیابان‌زایی در زمین‌های خشک و نیمه‌خشک که کشورمان نیز جزو آن‌ها محسوب می‌شود به وقوع می‌پیوندد که یکی از پیامدهای هدر رفت خاک به شمار می‌رود. ۲۰ درصد کاهش قابلیت تولید محصول نیز یکی دیگر از پیامدهای اتلاف منابع خاک در کشور به شمار می‌آید.

^{۲۶۷} . اطلس حوزه‌های آبخیز کشور، پژوهشکده حفاظت و آبخیزداری کشور، صفحه ۲۹

گزارش ملی سیلاب‌ها

سرعت رشد جمعیت جهان با نسبت ۱,۸ درصد در هرسال و متعاقب آن ناآگاهی و عدم مدیریت مناسب با توجه به توزیع نامتعادل منابع خاک در کره زمین، تلاش انسان به‌منظور دستیابی به انواع مواد غذایی و محصولات کشاورزی، محدودیت موجود در منابع خاک و سرانه زمین و ... این تخریب و هدر رفت را تشدید کرده است.

۳-۴-۳- نقش خاک در پدیده سیل

در خصوص موضوعات مرتبط باسیل (نه خود سیل) به موارد متعددی می‌توان اشاره نمود لکن از آن میان موضوع خاک نقشی اساسی دارد. ساختمان خاک به‌گونه‌ای است که با کمک خلل و فرج نزولات آسمانی را جذب و توسط مکانیزم‌هایی در خود ذخیره می‌کند. به هر میزان که ضریب نفوذپذیری خاک افزایش یابد میزان بیشتری از باران را در خود جذب کرده و مقدار کمتری از حجم باران به حالت رواناب تبدیل می‌گردد. اگرچه تشکیل رواناب اجتناب‌ناپذیر است خاصه در شرایطی که وضعیت توپوگرافی زمین به‌گونه‌ای باشد که امکان جذب باران وجود نداشته و آب سریعاً بر اثر نیروی گرانش به نقطه تمرکز گسیل شود لکن به‌طور کلی میزان جذب آب باران در خاک از سویی و تشکیل رواناب از سویی دیگر در ارتباط با میزان نفوذپذیری خاک دارد. از این‌رو هرآن چیزی که ضریب نفوذپذیری خاک را تقلیل دهد به همان میزان در تشکیل رواناب و احیاناً ایجاد سیلاب‌ها تأثیرگذار است.

نقطه مهم در این خصوص آن است که چه عواملی بر ضریب نفوذپذیری خاک اثرگذارند. بر اساس اطلاعات مندرج در اطلس فرسایش خاک مهم‌ترین نوع فرسایش در ایران فرسایش پاشمانی است^{۲۶۸} این نوع فرسایش به این صورت اتفاق می‌افتد که قطرات باران با نیروی قابل‌توجهی با خاکدانه‌ها برخورد می‌کنند و طی این برخورد خاکدانه‌ها از هم متلاشی‌شده و خلل و فرج خاک را پر کرده و سطحی صاف و صیقلی تحت عنوان «سله» خاک را تشکیل می‌دهند. تخریب ساختمان خاک و اشغال خلل و فرج آن موجب چندین پیامد می‌گردد: اولاً با پر شدن این منافذ امکان جذب و ذخیره آب توسط خاک از بین می‌رود. دوماً خاک بدون آب مستعد سایر مخاطرات مرتبط با تخریب خاک می‌گردد. ثالثاً آب باران به‌جای آنکه جذب خاک گردد تبدیل به رواناب می‌شود.

تشکیل رواناب‌ها به دلیل فرسایش خاک یکی از دلایل اصلی وقوع سیلاب‌ها به شمار می‌روند زیرا که افزایش رواناب در بالادست به معنای افزایش حجم آب رودخانه‌های فرعی و اصلی حوزه‌های آبخیز است. از سویی رواناب با شستشوی خاک‌های مجاور از حاصلخیزی آن‌ها کاسته و از سویی دیگر با حمل این رسوبات بستر رودخانه‌ها و مخازن سدها را اشغال می‌کند که عاملی دیگر در وقوع سیلاب‌هاست.

^{۲۶۸}. اطلس حوزه‌های آبخیز کشور، پژوهشکده حفاظت و آبخیزداری کشور، صفحه ۳۲

۳-۴-۴- نظام حقوق خاک ایران؛ قوانین مرتبط، تکالیف مقرر، نهادهای مسئول
گفتار اول - قوانین مرتبط با حقوق خاک

جدول ۳-۱ قوانین مرتبط با حقوق خاک

۱	اصل پنجاهم قانون اساسی
۲	چشم‌انداز جمهوری اسلامی در ایران ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام
۳	قانون مدیریت خدمات کشوری
۴	قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی ۱۳۶۲/۰۹/۰۸
۵	قانون تشکیل وزارت نیرو ۵۳/۱۱/۲۸
۶	قانون جامع حفاظت از خاک مصوب ۹۸
۷	قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ۱۳۴۶/۰۴/۲۰ با اصلاحات بعدی
۸	قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی
۹	قانون نظام جامع دام‌پروری کشور ۱۳۸۸/۵/۲۶
۱۰	قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی ۱۳۸۵/۱۲/۱۳
۱۱	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹/۰۴/۲۳
۱۲	قانون مدیریت پسماند مصوب ۸۳
۱۳	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲/۱۰/۰۳
۱۴	قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۱۵	قانون هوای پاک ۱۳۹۶/۰۴/۲۵
۱۶	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
۱۷	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)
۱۸	قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست ۱۳۵۳/۰۳/۲۰ ۱۳۵۳/۰۳/۲۸ (سنا)
۱۹	قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان حفاظت محیط‌زیست در ارتباط با جرائم زیست‌محیطی ۱۳۸۴/۱۱/۱۲ با اصلاحات بعدی
۲۰	قانون معادن مصوب ۷۷/۲/۲۷
۲۱	قانون تشکیلات و آیین دادرسی قوه قضائیه مصوب ۹۲
۲۲	قانون مجازات اسلامی مصوب ۹۲
۲۳	کتاب تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۷۵

گفتار دوم - تکالیف مقرر و نهادهای مسئول

قسمت اول - جهاد کشاورزی

سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری - سازمان تحقیقات، آموزش و ترویج کشاورزی - مؤسسه تحقیقات خاک و آب -

پژوهشگاه حفاظت خاک و آبخیزداری

قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ۱۳۴۶/۰۴/۲۰ با اصلاحات بعدی
ماده ۱۷:
سازمان جنگل‌ها مسئول مستقیم در خصوص موضوعات مرتبط با امر تهیه ذغال است.
ماده ۴۳ مکرر:
جهت جلوگیری از پر شدن مخازن سدها و حرکت ریگ‌های روان و همچنین حفاظت از فرسایش خاک باید مناطقی قرق اعلام‌شده و چرانیدن دام و زراعت دیم در مناطق قرق شده به کلی ممنوع کرد و کشت آبی در این مناطق و تعیین مناطق قرق در اراضی زیر سدها طبق آیین‌نامه مشخص گردد.
قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها ۱۳۷۴/۰۳/۳۱ با اصلاحات بعدی
مواد متعدد:
- اعلام نظر کارشناسی در خصوص تغییر کاربری اراضی
- تعیین ضوابط حاکم بر تغییر کاربری اراضی و سازوکارهای حاکم بر آن
قانون نظام جامع دام‌پروری کشور ۱۳۸۸/۵/۲۶
- تبصره ۴ ماده ۵:
- ساماندهی واحدهای دامداری روستایی، عشایری و غیر صنعتی
- لحاظ معیارهای همچون حفاظت از مراتع و خاک در اجرای این قانون
قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی ۱۳۸۵/۱۲/۱۳
- اعمال ملاحظات مرتبط با حقوق خاک با توجه به اختیارات و تکالیف وزارت جهاد کشاورزی در این قانون
قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی ۱۳۸۹/۰۴/۲۳
- ماده ۱۱:
دولت مکلف است با اتخاذ تمهیدات لازم برای شناسایی و کنترل کانون‌های بحرانی فرسایش آبی، بادی و مقابله با پدیده بیابان‌زایی و جلوگیری از هجوم شن‌های روان و گردوغبار با منشأ داخلی و خارجی به‌گونه‌ای عمل نماید که تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، میزان متوسط کاهش سالانه فرسایش خاک کشور

یک‌تن در هکتار و در اراضی به حداقل سه تن در هکتار برسد.

- ماده ۱۲:

دولت مکلف به ارتقاء بهره‌وری در حفاظت بهینه و نیز احیاء جنگل‌ها بیشه‌های طبیعی و مراتع کشور شده است.

- ماده ۱۴:

انجام اقداماتی در راستای حفاظت از خاک

قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲/۱۰/۰۳

- ماده ۳۶:

جهاد کشاورزی در حدود وظایف محوله قانونی کاشف در امر قاچاق محسوب می‌گردد. (قاچاق‌های که مستقیماً و یا غیرمستقیم مرتبط با حقوق خاک است از قبیل قاچاق خاک تا قاچاق‌های متضمن تخریب خاک است).

قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

- بر اساس مفاد متعدد این قانون جهاد کشاورزی باید اقداماتی را در جهت طرح‌های زهکشی اراضی، بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، شور شدن آب‌ها، هدر رفت محیط‌زیست و چاه‌های غیرمجاز انجام دهد.

- ماده ۶۱:

این قانون وزارت جهاد کشاورزی عضو ستاد تسهیل و رفع موانع تولید است تا در کنار سایر وظایف، مشکلات مرتبط با محیط‌زیست و منابع طبیعی در جهت رفع موانع تولید تسهیل گردد

قانون هوای پاک ۱۳۹۶/۰۴/۲۵

- ماده ۲۰:

- وظایف جهاد کشاورزی در خصوص مدیریت پسماند

- وظایف جهاد کشاورزی در خصوص ممنوعیت سوزاندن بقایای گیاهی اراضی کشاورزی

- ماده ۲۴:

وزارت جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) مکلف است علاوه بر اجرای طرح‌های بیابان‌زدایی مقرر، جهت مهار کانون‌های مستعد بیابان‌زایی و تولید گردوغبار در داخل کشور رأساً یا با مشارکت مردم، دستگاه‌های اجرایی محلی و سازمان‌های بین‌المللی با رعایت اصل هفتاد و هفتم (۷۷) قانون اساسی و سازمان‌های مردم‌نهاد داخلی، سالانه حداقل معادل سیصد هزار هکتار نسبت به اجرای اقدامات مقابله با پدیده گردوغبار با اولویت عملیات بیابان‌زدایی در مناطق بحرانی و کانون‌ها و زیست‌بوم‌های حساس اقدام کند. دولت مکلف است اعتبارات موردنیاز برای اجرای عملیات موضوع این ماده را هر ساله در بودجه‌های سالانه منظور نماید.

قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
- ماده ۵۹: وزارت جهاد کشاورزی مکلف است به‌منظور توانمندسازی تولیدکنندگان و ایجاد بستر مناسب انتقال دانش و یافته‌های تحقیقاتی به آنان، در قالب طرح نظام نوین ترویج نسبت به راه‌اندازی شبکه مدیریت دانش، بازسازی و تجهیز کلیه مراکز جهاد کشاورزی، تعیین پهنه‌های تولیدی و اختصاص یک کارشناس به هر پهنه، به‌روزرسانی دانش مروّجان و شبکه عاملان ترویج و به‌کارگیری کلیه فنون ترویجی در عرصه‌های تولیدی اقدام نماید.
قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)
تکلیف دولت در راستای: - جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها - عملیات آبخیزداری و آبخوان‌داری - در خصوص مهار فرسایش خاک و تثبیت شن‌های روان و مهار کانون‌های بحرانی فرسایش بادی

قسمت دوم- سازمان حفاظت محیط‌زیست

قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست ۱۳۵۳/۰۳/۲۰ ۱۳۵۳/۰۳/۲۸ (سنا)
- ماده ۶: تحقیقات و بررسی‌های علمی و اقتصادی در زمینهٔ حفاظت و بهسازی محیط‌زیست و جلوگیری از برهم‌خورده تعادل محیط‌زیست از قبیل: - طرق حفظ تعادل اکولوژیک طبیعت از نقطه‌نظر بخش خاک - تغییراتی که تأسیسات و مستحدثات مختلف در وضع فیزیکی و شیمیایی و بیولوژیک خاک ایجاد می‌نمایند و این تغییرات سبب دگرگونی وضع طبیعی می‌گردند؛ مانند تغییر و تخریب مسیر رودخانه‌ها، تخریب جنگل‌ها و مراتع، دگرگونی اکولوژی دریاها، به هم خوردن زهکشی طبیعی آب‌ها و دگرگونی و انهدام تالاب‌ها. - استفاده از سموم کشاورزی یا مواد مصرفی زیان‌آور به محیط‌زیست با تأکید بر آلودگی خاک -بند ب ماده ۶: سازمان مسئول پیشنهاد ضوابطی به‌منظور مراقبت و جلوگیری از آلودگی خاک است.

- بند «د» ماده ۶ این قانون سازمان مکلف است تا برنامه‌های آموزشی به‌منظور تنویر و هدایت افکار عمومی در زمینه حفظ و بهسازی محیط‌زیست تنظیم و اجرا نماید.

- بند «ز» ماده ۶:

همکاری‌های با سازمان‌های مشابه خارجی و بین‌المللی

ماده ۷:

اخطار در خصوص اقدامات مخرب محیط‌زیست

ماده ۹:

رصد اقدامات مخرب محیط‌زیست

ماده ۱۴:

طرفیت سازمان حفاظت محیط‌زیست در دعاوی با موضوع جرائم مذکور در این قانون

-ماده ۱۵ ا:

مأمورین سازمان که از طرف سازمان مأمور کشف و تعقیب جرائم مندرج در این قانون می‌شوند در صورتی که وظائف ضابطین دادگستری را در کلاس مخصوص زیر نظر دادستان شهرستان تعلیم گرفته باشند از لحاظ اجرای این قانون و قانون شکار و صید در ردیف ضابطین دادگستری محسوب می‌شوند.

-تشکیل گاردهای تخصصی

**قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان حفاظت محیط‌زیست در ارتباط با جرائم زیست‌محیطی
۱۳۸۴/۱۱/۱۲ با اصلاحات بعدی**

- مطابق ماده‌واحد و تبصره اصلاحی این قانون سازمان باید علاوه بر کارکنان خود از محل اعتبارات این قانون نسبت به پرداخت حق کشف، خسارت و دیه به مخابراتی که رابطه استخدامی با سازمان حفاظت محیط‌زیست ندارند نیز مبادرت ورزد.

**قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی
جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه**

-صیانت از منابع خاک کشور، مقابله با فرسایش، حفاظت از جنگل‌ها و مراتع و...

۳-۴-۵- سیلاب‌های ایران و تخطی از ضوابط حقوقی؛ توصیف، تبیین

بررسی ابعاد علل و عوامل مؤثر در وقوع پدیده سیل از نقطه نظر عنصر خاک اگرچه مطالعات چندوجهی و پیچیده‌ای می‌طلبد لکن آنگاه که سخن بر سر اصل موضوع یعنی نقش وضعیت خاک کشور در سیلاب‌های اخیر می‌رود جای هیچ گونه تردیدی را باقی نمی‌گذارد زیرا که از سویی تأثیر تخریب خاک بر وقوع پدیده سیل جزو بدیهیات علمی است و از سوی دیگر وقوع سیلاب‌هایی با شدت و قدرت تخریب زیاد در اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ حکایت از وضعیت اسفبار خاک کشور در کنار سایر عوامل دخیل در این امر دارد. لذا تنها چیزی که قابل بحث است میزان تأثیر تخریب خاک در وقوع سیلاب‌های اخیر است.

جای بسی شگفتی است که علی‌رغم گذشت سالیان دراز تاکنون هیچ مطالعه ملی و جامعی در خصوص میزان و ابعاد تخریب خاک به‌طور عام و فرسایش خاک به‌طور خاص صورت نگرفته است و گزارش‌های تخصصی صرفاً محتوی حدس و گمان‌های غیرعلمی است. لکن بررسی میزان تضعیف حاصلخیزی خاک‌ها، میزان رسوبات سدها و بسترهای رودخانه و سایر عوامل جملگی حکایت از حجم فاجعه‌بار فرسایش و تخریب خاک ایران دارد.

در این بخش ابتدا میزان تخریب خاک در سه استان گلستان، لرستان و خوزستان بررسی و سپس شواهدی که دال بر تخطی‌های که صورت گرفته از ضوابط قانونی است بررسی و ارتباط آن با پدیده سیل تبیین می‌گردد.

لازم به توضیح است که در خصوص عوامل مؤثر بر تخریب خاک عامل فرسایش و در خصوص تکالیف مختلف مقرر در متون حقوقی احکام مرتبط با آبخیزداری و آبخوانداری بیش از سایر موارد مورد تأکید قرار گرفته است.

عوامل مؤثر بر سیلاب اخیر در سه استان مذکور را می‌توان به سه دسته تقسیم نمود:

عوامل طبیعی، عوامل انسانی، عوامل سازمانی - مدیریتی

از عوامل طبیعی می‌توان به زمستان پر باران (خاصه در گلستان و لرستان) و به تبع آن خاک مرطوب، ذخیره کانالی پر شده، سطح ایستابی بالا و رودخانه‌های گیرنده و در نتیجه ضریب رواناب زیاد اشاره کرد. همچنین در طول روزهای وقوع سیل نیز باران چندروزه با دوره بازگشت زیاد و پهنه وسیع اتفاق افتاده و پوشش جنگلی بالادست در وضعیت خواب زمستانی و بدون برگ گزارش شده است که موجب تشدید تشکیل رواناب در سطح حوزه آبخیز دارد.

از عوامل انسانی نیز می‌توان به زراعت غیراصولی در اراضی شیب‌دار، عدم رعایت اصول آمایش سرزمین و تخصیص کاربری ناصحیح، جنگل‌زدایی و یا تخریب کیفیت جنگل و جاده‌سازی غیراصولی در اراضی کوهستانی و جنگلی اشاره کرد

عوامل مدیریتی مختلفی نیز در وقوع سیل نقش دارند که از آن میان به موارد ذیل می‌توان اشاره کرد: نداشتن سند جامع راهبردی مخاطرات محیطی و برنامه اقدام جامع، نداشتن ابزار تصمیم‌گیری (سامانه پشتیبان تصمیم) برای سناریوسازی و شبیه‌سازی شرایط پیشگویی شده، نداشتن ادراک صحیح از ریسک سیل بین مدیران و کارشناسان، نبود سیستم هشدار سیل در حوضه‌های رودخانه‌ای، نبود فرماندهی واحد و متمرکز، رهاسازی آب مخازن سدها در حد بسیار ناکافی و دیر هنگام (عدم رعایت تخصیص نسبتی از حجم مخازن سدها که همیشه بایستی به‌منظور کنترل سیلاب‌ها خالی نگهداری شود) نداشتن پروتکل‌های تفصیلی و چک لیست‌های حین وقوع خطر، وجود تفکر خطر محور به جای ریسک محور در بیشتر مدیران و کارشناسان و در نتیجه عدم توجه به عناصر ریسک سیل به‌ویژه آسیب‌پذیری و در معرض بودن در برنامه‌ریزی‌ها، توجه ناکافی به منشأ رسوب و تمرکز بر راه‌حل‌های مکانیکی

از میان عوامل طبیعی، انسانی و مدیریتی وقوع سیل برخی ارتباط مستقیم و برخی ارتباطی غیرمستقیم با مقوله تخریب خاک دارد؛ که ذیلاً به بعضی از آن‌ها اشاره می‌گردد:

گفتار اول - زراعت غیراصولی

در استان‌های گلستان و لرستان وضعیت توپوگرافی منطقه در اغلب زیر حوزه‌ها به گونه‌ای است که شیب زمین تند بوده و با فرض مساعد بودن وضعیت خاک امکان جذب حجم قابل توجهی از باران وجود نداشته و شرایط برای تشدید رواناب مستعد است. نکته قابل تأمل آنکه در استانی نظیر گلستان اغلب جنس خاک ریزدانه و سنگین بوده و برای جذب آب ساختار مناسبی محسوب نمی‌گردد. باوجود این اوصاف در اغلب کشور و مناطق سه‌گانه مدنظر آنچه اتفاق می‌افتد زراعت غیراصولی است زراعتی که مخاطرات فوق‌الذکر را تشدید نیز می‌کند توضیح اینکه در اغلب زمین‌های با تند شیب نه تنها برخلاف استانداردهای مطرح عمل کشاورزی صورت می‌گیرد بلکه کشاورزان به دلیل انگیزه‌های شخصی مبادرت به شخم‌های غیراصولی می‌کنند.



شکل ۱-۳ تصویری از زمین‌های زراعی استان گلستان در سال‌های اخیر

شخم و شیار در اراضی شیب‌دار، آن‌هم در جهت شیب به نوبه خود باعث تشدید تأثیر شیب بر کاهش جذب آب و فرسایش خاک شده و درمجموع ازدیاد حجم رواناب را در حوزه‌های آبخیز موجب می‌شود.

به موجب ماده ۹ قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست سازمان محیط‌زیست مکلف است تا اقدامات مخرب محیط‌زیست را رصد نموده و علاوه بر اعلام به مراجع قضایی به موجب ماده ۱۴ این قانون طرف دعوا قرار گرفته و اقامه دعوا نماید.

همچنین وزارت جهاد کشاورزی نیز علاوه بر قوانین متعدد دیگر در ماده ۱۴ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مکلف شده است تا از منابع خاکی کشور صیانت نماید.

گزارش‌ها و مشاهدات میدانی از استان‌های سه‌گانه حکایت از آن دارد که کشاورزان در انجام زراعت متضمن تخریب خاک و محیط‌زیست مبسوط‌الید بوده و سازمان‌های مسئول نیز در جریان مکاتبات صورت گرفته از طریق هیئت بررسی کارنامه قابل توجهی از خود در این زمینه ارائه نداده‌اند.

زراعت غیراصولی و تأثیر آن بر تخریب خاک زمانی که در مقیاس یک حوزه آبخیز در نظر گرفته شود تأثیری قابل تأمل داشته و بی‌توجهی به آن علاوه بر مخاطرات زیست‌محیطی و امنیت غذایی بحران‌های نظیر سیل را دامن خواهد زد.

گفتار دوم - تخریب پوشش گیاهی

پوشش گیاهی به‌عنوان اولین و مهم‌ترین سدهای طبیعی در مواجهه با سیلاب محسوب می‌گردند. پوشش گیاهی در زمان بارندگی به‌عنوان ضربه‌گیر عمل کرده و حائل میان ضربات باران و ذرات خاک می‌شود و بدین طریق مانعی جدی در فرسایش پاشمانی است؛ زیرا که باوجود پوشش گیاهی باران به شکل مستقیم به ذرات خاک برخورد نکرده و ساختمان خاک محافظت‌شده و آب از طریق خلل و فرج جذب خاک می‌گردد و از حجم رواناب سطحی کاسته می‌شود همچنین پوشش گیاهی مانعی مهم در به پیوستن رواناب‌ها و یا عامل مهم در ایجاد تأخیر درحرکت رواناب به نقطه تمرکز است. از طرفی پوشش گیاهی از آن‌جهت که مانع فرسایش است حجم رسوبات در رواناب نیز کاهش‌یافته و به‌تبع آن مخازن سدها و بستر رودخانه مصون از رسوبات می‌گردند.



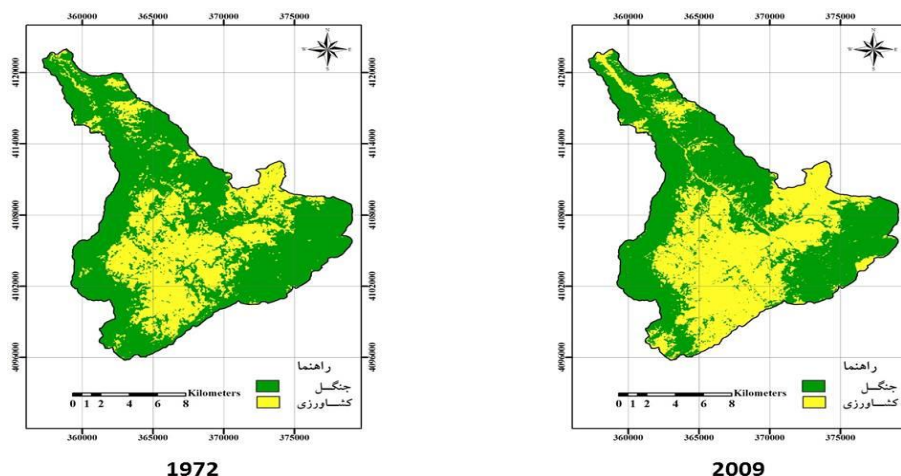
شکل ۲-۳ توجه ناکافی به منشأ رسوب و تمرکز بر راه‌حل‌های مکانیکی به‌جای اعمال راه‌حل‌های مبتنی بر طبیعت و پایدار

همچنین گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری نیز دربرگیرنده تذکر جدی در خصوص نقش تخریب پوشش گیاهی در امر سیلاب بوده و عنوان داشته است که یکی از دلایل خسارت‌بار بودن سیلاب‌ها در کشور تخریب محیط‌زیست است که باوجود تصویب قوانین و مقررات متعدد همچنان روند فزاینده‌ای دارد.^{۲۶۹}

بخش مهمی از پوشش گیاهی مربوط به جنگل‌هاست. یکی از دلایل وقوع سیل در سال‌های اخیر در نقاط مختلف کشور و در سه استان درگیر در سیلاب‌های اخیر موضوع جنگل‌زدایی است. متأسفانه آمارهای نگران‌کننده‌ای از امر جنگل‌زدایی به دست می‌رسد که بحران‌های متعددی از قبیل بحران سیل نیز از پیامدهای آن است.

شکل ۳-۳ فرآیند جنگل‌زدایی را در عرض ۳۷ سال و در یکی از زیر حوزه‌های استان گلستان نشان می‌دهد.

^{۲۶۹}. گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری در خصوص سیلاب‌های اخیر، به شماره ۲۹۲۱۷ مورخ ۹۸/۰۳/۱۲



نقشه پوشش/کاربری اراضی آبخیز چهل‌چای- استان گلستان در دو مقطع زمانی (سال های ۱۹۷۲ و ۲۰۰۹: بر اساس طبقه بندی تصاویر ماهواره لندست)

شکل ۳-۳ جنگل‌زدایی و یا تخریب کیفیت جنگل در سرشاخه‌های اصلی سیل‌خیز حوضه رودخانه گرگان رود

قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها، قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی، قانون هوای پاک، قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست، قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه بخشی از قوانینی محسوب گردند که به مقوله جنگل‌ها پرداخته و تکالیف متعددی را از قبیل حفاظت، ارتقاء و احیای جنگل‌ها برای دستگاه‌های مختلف در نظر گرفته است.

البته در این میان و در خصوص صیانت از جنگل‌های کشور تبصره ۲ ماده ۳۸ قانون برنامه ششم توسعه قابل انتقاد به نظر می‌رسد زیرا که این تبصره عنوان می‌کند که برداشت درختان جنگلی برای طرح‌های عمرانی در صورت دارا بودن ارزیابی زیست‌محیطی و شناسه (کد) شناسایی با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور بلامانع است؛ بنابراین به نظر می‌رسد این تبصره باب انواع تخلف را باز کرده و موجب سوءاستفاده‌های بسیاری خواهد شد و مناسب بود تا قانون‌گذار از اتخاذ رویکرد متعارض خودداری می‌نمود به این دلیل که در ضمن جزء ۱ بند (ف) این ماده هرگونه بهره‌برداری از درختان جنگل‌ها ممنوع شده است. همچنین از دیگر نقاط تعجب‌برانگیز این ماده این است که قانون‌گذار اجرای این تکلیف را در سال چهارم برنامه لازم دانسته است که به نظر غیرمنطقی می‌نماید.

یکی از بخش‌های دیگر در پوشش گیاهی بخش مراتع کشور است. مراتع نیز علاوه سایر مزایایی که دارند به سهم خود از منابع خاکی حفاظت می‌نمایند. قوانین فوق‌الذکر در خصوص جنگل به مسئله مراتع نیز توجه کرده و محیط‌زیست و جهاد کشاورزی را مسئول حفاظت و صیانت از آن دانسته‌اند.

بر اساس آمارهای اعلام‌شده و گزارش‌های واصله یکی از علل کاهش پوشش گیاهی چرای دام است و گفته می‌شود که میزان دام کشور ۵ برابر ظرفیت مراتع موجود است. و بیش از ۳ برابر زمان مجاز، چرای دام در داخل مراتع کشور صورت می‌گیرد.

گفتار سوم- سوزاندن بقایای گیاهی

متأسفانه سوزاندن بقایای گیاهی که از دیرباز در میان کشاورزان ایران امری معمول بوده و همچنان در سال‌های اخیر نیز ادامه داشته است و سازمان‌های مسئول توانایی رصد و مقابله با این موضوع را ندارند. این عمل علاوه بر سایر آثاری بدی که بر پیکره خاک

گزارش ملی سیلاب‌ها

باقی می‌گذارد (از قبیل بدون محافظ شدن خاک در برابر فرسایش بادی و از بین بردن مواد آلی خاک) به دلیل ایجاد حرارت بالا موجب از بین رفتن میکروارگانیسم‌های خاک می‌گردد که نقشی اساسی در تخریب خاک داد.

مطابق با ماده ۲۰ قانون هوای پاک مصوب ۹۶ سوزاندن بقایای گیاهی اراضی زراعی پس از برداشت محصول ممنوع بوده و متخلف حسب مورد به جزای نقدی درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود. و وزارت جهاد کشاورزی مکلف است مفاد این ماده را به طرق مقتضی به اطلاع بهره‌برداران بخش کشاورزی، عشایری و منابع طبیعی برساند.

موسسه تحقیقات آب و خاک نیز در طی مکاتبات صورت گرفته^{۲۷۰} به نقش ترویجی و تعلیمی خود اذعان کرده و اظهار داشته است که موسسه مذکور از سالیان گذشته به این وظیفه خود عمل کرده است. اما متأسفانه آنچه در عمل مشاهده می‌شود این است که کشاورزان و صاحبان اراضی به هیچ وجه از آثار منفی این عمل خود مطلع نبوده و همچنان نسبت به این عمل مبادرت می‌ورزند.

گفتار چهارم - آبخیزداری

آبخیز واحدی هیدرولوژیک است که به عنوان واحد فیزیکی، بیولوژیکی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی برای طراحی و مدیریت منابع طبیعی (آب، خاک، پوشش گیاهی) پذیرفته شده است. به عبارت دیگر آبخیز منطقه‌ای توپوگرافی است که توسط یک سیستم رودخانه زهکشی می‌شود.

آبخیزداری عبارت است از فرآیند تنظیم و اجرای اقدامات مناسب به منظور اداره منابع موجود در آبخیز، با کسب منافع، بدون آسیب رساندن به موجودیت این منابع. هدف مدیریت منابع آبخیز عبارت‌اند از: تحت کنترل درآوردن عملیات کشاورزی، دام‌پروری، ساختمان‌سازی و راه‌سازی، قطع درختان و به‌طور کلی هرگونه عملی چه مفید و چه مضر، چه مثبت و چه منفی، ارزیابی آن‌ها و توجه به وضعیت آبخیز بر اساس خصوصیات زمین‌شناسی، خاک‌شناسی، پوشش گیاهی، اقلیم‌شناسی، هیدرولوژی و ارائه رهنمودها و پیشنهادها جهت اجرا و مدیریت صحیح در مورد همه عوامل طبیعی و زیستی هر اکوسیستم در واحدهای طبیعی خاص و اعمال مدیریت بر روی عواملی که در توزیع آب و کیفیت هیدرولوژیکی تأثیر دارند، تا به صورت مطلوب و علمی، خاک حوضه آبخیز از فرسایش حفظ گردد.

قانون‌گذار ایران نیز به علم آبخیزداری توجهی جدی داشته و در طول زمان‌های گذشته همواره در قالب احکام متعدد دستگاه‌های مختلف را مکلف ساخته است.

بر اساس متون قانونی نهادهای وزارت جهاد کشاورزی و وزارت نیرو و وزارت راه و شهرسازی سه نهاد اجرایی در خصوص طرح‌های آبخیزداری و آبخوان‌داری معرفی شده و طبعاً سازمان حفاظت محیط‌زیست نیز مکلف به اعمال وظیفه نظارتی خود در این خصوص است. بر اساس قانون برنامه ششم توسعه و بر اساس ماده ۳۱ این برنامه دولت مکلف است تا پایان سال ششم در ۲۴۶۰ هزار هکتار از زمین‌های کشور طرح‌های آبخیزداری را اجرا نماید.

هم‌چنین در بخش نهم این برنامه که به موضوع محیط‌زیست اختصاص یافته است تأکیدات فراوانی بر اجرای عملیات آبخیزداری شده است. لکن متأسفانه علی‌رغم تأکید فراوان قانون برنامه و وظایفی که در قانون‌های اصلی و خاص نهادهای مذکور در خصوص آبخیزداری شده است اجرای این طرح‌ها در کشور وظیفه خوبی نداشته و افزایش وقوع سیل در سال‌های گذشته مؤید این مدعاست.

^{۲۷۰}. بازگشت به نامه ۵۲۵۴۷/۱۴۰ مورخ ۹۸/۰۳/۰۱

بر اساس اظهارات مدیرکل دفتر آب‌خیزداری و حفاظت خاک سازمان جنگل‌ها اجرای پروژه‌های آبخوان‌داری و آب‌خیزداری حلقه مفقوده سیل‌های اخیر بوده و باوجود آنکه بستر لازم برای اجرای عملیات آب‌خیزداری و آبخوان‌داری در کشور مهیا است، نبود تخصیص اعتبارات لازم به این امر در طول سال‌های گذشته موجب شده تا آب‌خیزداری و آبخوان‌داری به‌طور کامل اجرا نشود^{۲۷۱}.

۳-۴-۶- کاستی‌های نظام حقوقی خاک از منظر حکمرانی مطلوب خاک

در این قسمت نظام حقوقی خاک ایران با عطف نظر به معیارهای حکمرانی مطلوب خاک موردبررسی قرار گرفته و از این رهگذر کاستی‌های این عرصه مشخص شده و درنهایت در ضمن هر قسمت الگوی مناسب برای حکمرانی مطلوب منابع خاک کشور پیشنهاد می‌گردد.

گفتار اول - کد جامع محیط‌زیست

محیط‌زیست یک مجموعه به پیوسته است. اجزاء محیط‌زیست (آب، خاک، گیاه، هوا) در تعامل با یکدیگر بوده و در گذر زمان در یک تعادلی قرار گرفته است تغییر در هریک از این اجزاء یادشده موجب اختلال در تعادل این سامانه خواهد شد و تالی فاسدهای نیز در پی خواهد داشت.

پیرو این خصیصه محیط‌زیست آنچه از قانون‌گذار انتظار می‌رود آن است که نگاهی جامع‌و مانع نسبت به محیط‌زیست داشته و از اقدامات تقنینی جزیره‌ای احتراز نماید.

متأسفانه بررسی نظام حقوقی حاکم بر محیط‌زیست و منابع طبیعی کشور نشانگر آن است که قانون‌گذار به همبستگی و ارتباط وثیق اجزاء محیط‌زیست توجه نکرده و در طول زمان‌های مختلف در مورد بخش‌های مختلف این حوزه دست به اقدامات تقنینی زده است. زمانی به موضوع آب توجه کرده و قوانینی را در این حوزه وضع کرده است و سپس در زمان دیگری موضوع خاک را صورت‌بندی حقوقی کرده است. و این رویه را در مورد پوشش گیاهی، هوا و سایر عناصر طبیعت پی گرفته است. با این مقدمه به‌طور کلی دو ایراد بر نظام حقوقی ایران وارد است:

اولاً تاکنون نظام حقوقی واحد، جامع‌و مانعی را در خصوص محیط‌زیست به دست نداده و هر بخش را در ضمن قوانین جداگانه‌ای موردتوجه قرار داده است.

دوماً لاقلاً هر یک از بخش‌های مختلف مرتبط با طبیعت را در قانون واحدی موردتوجه قرار نداده و در زیر بخش‌های محیط‌زیست نیز چهره‌ای مشوش از اقدامات تقنینی از خود به نمایش گذاشته است.

اگرچه اقداماتی که اخیراً در راستای تنقیح قوانین و تصویب قوانین جدید صورت می‌گیرد حکایت از آن دارد که قانون‌گذار به بی‌نظمی زیر بخش‌های محیط‌زیست توجه کرده و درصدد ایجاد نظم و نسق در این حوزه است و برای نمونه به قانون حفاظت از خاک که اخیراً از تصویب مجلس گذشته است می‌توان اشاره کرد لکن ایراد نخست متأسفانه همچنان باقی است و در صورت عدم توجه به آن مشکلات مربوط به محیط‌زیست همچنان باقی خواهد ماند.

^{۲۷۱}. مصاحبه با باشگاه خبرنگاران جوان، تاریخ انتشار: ۱۰ خرداد ۱۳۹۸، کد خبر: ۶۹۴۵۹۵۵

گزارش ملی سیلاب‌ها

در قانون حفاظت از خاک که پس از گذشت چهارده سال توانست تصویب و به تائید شورای نگهبان برسد قانون‌گذار اقدامات مناسبی در راستای حفاظت از خاک انجام داده و این بار برخلاف قوانین قبلی به شکلی تقریباً تفصیلی به موضوع خاک وارد شده است. لکن مشکل نخست که همان عدم نگاه جامع به محیط‌زیست بود همچنان باقی است و به نظر می‌رسد این قانون نیز نظیر اغلب قوانین کشور نتواند توفیق حاکمیت یابد.

بنابراین پیشنهاد می‌گردد تا قانون‌گذار در ضمن یک قانون همه بخش‌های محیط‌زیست را مطمح نظر قرار داده و به پیوستگی و ارتباط عناصر مختلف طبیعت توجه نماید. زیرا که موضوع حفاظت از خاک در گرو مقررات‌گذاری شایسته در خصوص موضوع آب، گیاه، هوا و غیره است.

در این خصوص جوابیه پژوهشکده حفاظت خاک و آبخیزداری در با مکاتبه کمیته حقوقی گزارش ملی سیلاب قابل توجه است. این مرکز که بنابر درخواست باید از منظر حقوق خاک به مدیریت سیلاب می‌پرداخت اظهار داشته است:

«نظام حقوقی مدیریت سیلاب در کشور فاقد ضابطه، دستورالعمل و اسناد بالادستی مرتبط با خود است.»

همچنین این مرکز در ادامه اظهار داشته است که:

«در خصوص فرسایش خاک، رسوب و پوشش گیاهی در بالادست، قوانین و بخشنامه‌های خاصی وجود نداشته و باید با الگوبرداری

از کشورهای پیشرو ضوابط و قوانین تعریف شوند.»^{۲۷۲}

گفتار دوم - مدیریت فرا بخشی

یکی دیگر از موانع تحقق حکمرانی مطلوب خاک در کشور نیاز این حوزه به مدیریت فرا بخشی است. توضیح اینکه همان‌طور که ذکر شد اقدام در خصوص موضوع خاک متوقف بر اقدامات دیگری است که باید در سایر حوزه‌ها صورت گیرد و از این‌رو نه تنها در زمینه خاک بلکه در سایر موضوعات مرتبط با محیط‌زیست نیز باید نهادی فرا بخشی برای اعمال مدیریت فرا بخشی ترتیب داده شود.

به‌عنوان مثال اخیراً قانون‌گذار به موضوع آبخیزداری توجهی جدی مبذول داشته است لکن این مهم در طول سالیان گذشته نتوانسته است هدف قانون‌گذار را تأمین نماید که به نظر دو دلیل عمده دارد:

اول اینکه آبخیزداری وجوه مختلفی دارد که هریک از وجوه متولی خاص خود را دارد به‌عنوان مثال در خصوص اقدامات سازه‌ای عمدتاً وزارت نیرو مسئول بوده و در خصوص اقدامات مرتبط با جنگل‌ها و مراتع وزارت کشاورزی؛ لذا این اختلاف در نهاد متولی موجب شده است تا از شتاب اجرای عملیات آبخیزداری کاسته شود.

دوم اینکه همان‌طور که گفته شد آبخیزداری وجوه متعددی دارد و این علم به‌نوعی نگاه جامع به طبیعت را نمایندگی می‌نماید. و اجرای تمام و کمال این عملیات نیاز به مقدماتی دارد که متأسفانه در ضمن قوانین پراکنده ذکر شده است و این موضوع باعث می‌شود تا عملیات آبخیزداری توفیق اجرا نیابد به‌عنوان مثال در عملیات آبخیزداری باید پوشش گیاهی بالادست مورد توجه قرار گیرد و از این‌رو وزارت جهاد کشاورزی و سازمان محیط‌زیست مسئول مستقیم این امر معرفی شده‌اند و در قوانین مختلفی به این امر تصریح شده است. از طرفی دیگر به حریم موضوع آب و حریم رودخانه‌ها نیز مهم بوده و وزارت نیرو و شهرداری‌ها مسئول این مهم

^{۲۷۲}. بازگشت به نامه شماره ۵۱۴۴۴/۱۴۰ مورخه ۱۳۹۸/۰۳/۰۱

گزارش ملی سیلاب‌ها

دانسته شده‌اند. حال با این توضیح موضوع آب با موضوع پوشش گیاهی در ارتباط است و هر دو با موضوع خاک آنچه از نظام حقوقی ایران برداشت می‌شود این است که احکام هر یک از این عناصر در قوانین متعدد آورده شده و هر یک نیز چندین متولی خاص خود را دارند.

برای نمونه در خصوص وجود موانعی ساختاری در اجرای طرح‌های آبخیزداری مصاحبه مشاور وزیر جهاد کشاورزی و مجری وقت طرح‌های آبخیزداری و آبخوان‌داری قابل توجه به نظر می‌رسد. او در این مصاحبه اظهار داشته است که سه وزارتخانه جهاد کشاورزی، نیرو و راه و شهرسازی برنامه‌هایی برای آبخیزداری در مناطق مختلف کشور دارند که متأسفانه گاهی اوقات موازی کاری آن‌ها باعث می‌شود که به‌جای خروجی مثبتی که از طرح‌های آبخیزداری انتظار داریم برعکس صدماتی هم به پهنه‌های آبخیز کشور وارد شود.^{۲۷۳}

گفتار سوم - ضمانت اجرای مؤثر

فارغ از تشتت قوانین و ناکارآمدی مدیریت محیط‌زیست به‌طور عام و مدیریت منابع خاک به‌طور خاص آنچه در حال حاضر به نظر جزو مهم‌ترین عوامل ناکارآمدی نظام حقوقی خاک کشور می‌گردد فقدان ضمانت اجرای مؤثر در این حوزه است. به‌طور کلی مهم‌ترین ضمانت اجرای که می‌توان در حوزه حقوق خاک متصور بود ضمانت اجرای کیفری و مدنی است. سابقاً در قوانین حوزه کشاورزی و محیط‌زیست قانون‌گذار اقدام به برخی جرم‌انگاری کرده است. اخیراً نیز در قانون حفاظت خاک به برخی از عوامل مخرب خاک توجه شده است.

اما انتظار می‌رود علاوه بر جرم‌انگاری‌های دقیق عوامل مخرب خاک ضمانت اجرای مؤثری نیز برای این منظور تعبیه نمود و البته پرواضح است که آنچه در کنار سایر عوامل از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است نقش نظارت و رصد و یا کشف جرم است که متأسفانه سازوکارهای مناسبی برای آن در نظر گرفته نشده است.

گفتار چهارم - مراجع قضایی تخصصی

ملاحظات فنی و تخصصی امر محیط‌زیست مقتضی آن است تا تنها به نظرات کارشناسان رسمی اکتفا نمود و دادرسی و رسیدگی اختصاصی برای این امر نیز اختصاص داد.

به نظر می‌رسد در کنار مراجع اختصاصی اداری که در بدنه نهادهای مرتبط با خاک در کشور وجود دارند نظارت قضایی بیرونی بر اعمال اداری مرتبط با موضوع خاک نیز جدی بوده و دستگاه قضایی باید لوازم و سازوکارهای آن را فراهم آورد. اگرچه مکاتبات صورت گرفته با دیوان عدالت اداری حکایت از آن دارد که این نهاد به موضوع محیط‌زیست به‌طور عام و منابع خاکی کشور به‌طور خاص توجهی نداشته و صرفاً در خصوص موضوعات مرتبط با سیلاب قسمت اعظمی از ظرفیت دیوان مصروف دعاوی مربوط با ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها بوده است.^{۲۷۴}

^{۲۷۳}. خبرگزاری صداوسیما، تاریخ انتشار: ۲۵ بهمن ۱۳۹۶ - ۱۸: ۵۷، کد خبر: ۲۰۳۲۹۷۶

^{۲۷۴}. عطف به نامه شماره ۱۴۰/۵۷۳۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۳/۰۷

گفتار پنجم - نظام نظارت و رصد

بر اساس قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست مصوب ۱۳۵۳ و مواد ۹ این قانون سازمان محیط‌زیست مسئول رصد اقدامات مخرب محیط‌زیست معرفی شده است و بر اساس ماده ۱۵ این قانون در صورتی که مأمورین این سازمان در کلاس‌های مخصوصی که زیر نظر دادستان تشکیل می‌یابد شرکت نمایند به عنوان ضابطین قضایی محسوب می‌گردند.

اگرچه قانون‌گذار وظیفه نظارت را به سازمان مذکور اعطا کرده و به نظر می‌رسد که ابزارها و صلاحیت‌های لازم را نیز در اختیار این نهاد قرار داده است اما از یک سو گستردگی قلمرو تخلفات و جرائم به لحاظ جغرافیایی و کمبود منابع انسانی و تخلفات اداری از سویی دیگر موجب شده است این سازمان تاکنون کارنامه روشنی از رصد اقدامات مخرب ارائه نداده و بعضاً نیز طبق مصاحبه‌های صورت گرفته از کشاورزان مناطق سیل‌زده، این سازمان به موجب بخشنامه‌هایی در قبال اقدامات مخرب جریمه‌های مختصری دریافت می‌نماید که علاوه بر مؤثر نبودن به نظر غیرقانونی نیز می‌رسند.

همچنین منابع انسانی سازمان محیط‌زیست نیز در برخی موارد علیرغم مشوق‌های قانونی که وجود با کارآیی بالایی عمل نکرده و بعضاً در دام تخلفات و جرائمی نظیر رشوه و امثال آن می‌افتند. گفتنی است به موجب قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان حفاظت محیط‌زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی ۱۳۸۴/۱۱/۱۲ با اصلاحات بعدی قانون سازمان باید علاوه بر کارکنان خود از محل اعتبارات این قانون نسبت به پرداخت حق کشف، خسارت و دیه به مخبرانی که رابطه استخدامی با سازمان حفاظت محیط‌زیست ندارند نیز مبادرت ورزد.

آنچه در این میان به نظر سودمند می‌رسد ایجاد نهاد حقوقی سوت زنی در عرصه محیط‌زیست است به موجب این نهاد حقوقی قانون‌گذار از مردم عادی که تخلفات و اقدامات مخرب محیط‌زیست را گزارش نمایند حمایت‌های جانی، مالی و غیره به عمل آورده و مشوق‌های مالی قابل توجهی نیز به این دسته افراد اختصاص می‌دهد.

گفتار ششم - مشارکت مردمی

اصل پنجاهم قانون اساس حفاظت از محیط‌زیست را امری همگانی دانسته است. از این روی باید مشارکت عمومی و مردمی در امر صیانت از منابع خاک را به رسمیت شناخته و سازوکارهای مناسب آن را نیز فراهم آورد.

یکی از لوازم تحقق مشارکت مردمی در موضوع حفاظت از منابع خاک توجه جدی به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد است.

وفق ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آن‌ها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و دارای ناتوانی جسمی یا ذهنی، محیط‌زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند.

سمن‌های تخصصی محیط‌زیست می‌توانند در ساحت جامعه مدنی صیانت از محیط‌زیست را به مطالبه عمومی تبدیل کنند و در نظارت و حتی پیگیری قضایی موضوعات مرتبط با منابع خاکی کشور نقشی اساسی ایفا نمایند. البته این امر مستلزم آن است که نظام سیاسی کشور اولاً نگاهی امنیتی به سمن‌ها نداشته و ثانیاً در متون قانونی نقش این بخش را به رسمیت شناخته و حمایت‌های لازم را به عمل آورد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

برای نمونه در خصوص نقش مردم و مشارکت عمومی در طرح‌های مرتبط با محیط‌زیست باید به نقش جوامع محلی در اجرای طرح‌های آبخیزداری به‌عنوان مهم‌ترین و مؤثرترین اقدام حافظ منابع خاک اشاره کرد. به‌طوری‌که برخی معتقدند که «اگر مدیریت حوزه‌های آبخیز به مردم روستاها سپرده شود، فعالیتشان در طول یک سال، با ۵۰ سال فعالیت انجام‌شده توسط دستگاه‌های دولتی، برابری خواهد کرد. و با مدیریت مردمی حوزه‌های آبخیز، بسیاری از سیلاب‌ها را می‌توان کنترل کرد.^{۲۷۵}

۳-۴-۷- نتیجه‌گیری

تخریب خاک در وقوع پدیده‌هایی نظیر سیل نقشی اساسی دارد. از این‌رو نظام حقوقی حاکم بر خاک علی‌رغم وجود کاستی‌های جدی تا حدودی توانسته است بر این موضوع متمرکز شده و عوامل مخرب خاک و فرآیندهای حفظ و احیای آن را صورت‌بندی حقوقی نماید. و تا حدودی برخی ابزارها و صلاحیت‌های مقتضی را برای مدیریت مؤثر منابع خاک به دست دهد اما با تأمل در کیفیت اجرای تکالیف مقرر در این نظام حقوقی چنین به نظر می‌رسد که در وهله اول آنچه از حیث حقوقی موجب هدر رفت منابع خاکی کشور شده و وقوع پدیده‌هایی نظیر سیلاب را دامن می‌زند فقدان احکام مرتبط نبوده بلکه سوء اجرا و فقدان حاکمیت قانون در سپهر اجتماعی کشور به‌طور عام و عرصه محیط‌زیست به‌طور خاص است که به نظر ریشه در فقدان نظام مطلوب نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی کشور دارد.

به نظر می‌رسد از جمله دلایل عدم وصول به حاکمیت قانون علاوه بر چالش‌های سیاسی، نگاه تک‌بعدی به موضوع محیط‌زیست و فقدان کد جامع محیط‌زیست، فقدان مدیریت فرا بخشی و سیطره مدیریت‌های بخشی و وجود چالش‌های اداری، عدم وجود ضمانت اجراهای مؤثر، فقدان سازوکارهای مؤثر نظارت بیرونی قضایی، فقدان نظام نظارت، رصد و جرم‌یابی و درنهایت عدم توجه به نقش مردم خاصه نقش سمن‌های فعال در عرصه محیط‌زیست بوده است.

۳-۴-۸- پیشنهادها

تدوین کد جامع و مانع محیط‌زیست متضمن احکام مرتبط با خاک، آب، هوا و گیاه
تأسیس نهاد فرا قوه‌ای مرتبط با محیط‌زیست جهت تعدیل چالش‌های اداری ناشی از مدیریت بخشی
تأسیس مراجع اختصاصی قضایی جهت اعمال نظارت مؤثر قضایی بیرونی
توجه به نقش مردم در صیانت محیط‌زیست خاصه نقش سمن‌های محیط‌زیست
ایجاد شفافیت در روندها و ساختارهای مرتبط
مقابله جدی با خرد شدن اراضی
استفاده بهینه از سیلاب‌ها در طرح‌های آبخیزداری جهت تقویت سفرهای زیرزمینی و خاک
ایجاد نهاد حقوقی «سوت زنی» در حوزه محیط‌زیست و حمایت قضایی و مالی از منابع خبری

^{۲۷۵}. سخنرانی علی‌اکبر مهربانی استاد دانشگاه تهران و عضو هیئت‌مدیره انجمن علمی توسعه روستایی در نشست «مدیریت مردمی حوزه‌های آبخیز» هسته سیاست کشاورزی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، به نقل از خبرگزاری مهر، ۱۵ تیر ۱۳۹۸، کد خبر: 4658919

۳-۵- رعایت حقوق بشر در بلایای طبیعی

۳-۵-۱- چکیده

ظهور دولت موجب شده که وظیفه‌ی تضمین امنیت افراد بلادیده در حوادث طبیعی که قبلاً بر عهده گروه‌های فامیلی، قومی و مذهبی قرار داشت به عهده دولت گذارده شود. این تکلیف از حقوق بین‌الملل عرفی ناشی شده است. اعلامیه بیجینگ بر مسئولیت دولت‌ها در مواجهه با بلایای طبیعی تأکید می‌کند. مسئولیت دولت را در سه مرحله‌ی پیش از وقوع بلایای طبیعی (مسئولیت پیشگیری)، هنگام وقوع بلایای طبیعی (مسئولیت مدیریت) و بعد از وقوع بلایای طبیعی (مسئولیت جبران) می‌توان مورد ارزیابی قرار داد. رویکرد مبتنی بر حقوق بشر با این فرض می‌آغازد که افرادی که متأثر از بلای طبیعی بوده یا بی‌خانمان شده‌اند از حق‌های بشری خود محروم نمی‌شوند، بلکه از کلیه‌ی حقوقی که در قوانین داخلی برای شهروندان و در در قوانین و اسناد حقوق بین‌الملل بشردوستانه در نظر گرفته شده، بهره‌مندند.

در میان همه‌ی حق‌های بشری حق بر حیات از اهمیت بیشتری برخوردار است زیرا در همه‌ی انواع بلایای طبیعی مورد تهاجم قرار می‌گیرد. دولت تکلیفی مبنی بر مدیریت بحران‌های زیست‌محیطی دارد. در این خصوص باید پاسخی سریع و مناسب به بحران حادث شده بدهد. در خصوص اصل پیشگیری، سازمان‌های مقابله با بحران باید از قبل آمادگی داشته باشند. دولت باید تقسیم مسئولیت‌ها بین نهادهای مختلف امدادسانی را تضمین کند. مسئولیت ارائه اطلاعات مربوط به بلایا و تخلیه‌ی جمعیت منطقه‌ی بلادیده نیز بر عهده دولت است. علاوه بر آن، مطابق اصل عدم تبعیض، امدادسانی باید بدون تبعیض بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین، تابعیت یا عقاید سیاسی ارائه شود.

امروزه مسئولیت جدید دولت، کنترل و محدود ساختن آثار مضر بلایای طبیعی، و اخذ سیاست‌ها و رویه‌هایی است که آثار تغییرات اقلیمی و راهبردها و راهکارهای مقابله و کنترل و محدود سازی این بلایا در آنها پیش بینی شده است. در این راستا، پروتکل کیوتو، مانند چارچوب پیمان‌نامه سازمان ملل در تغییر اقلیم، به گونه‌ای طراحی شده است تا به کشورها کمک کند با آثار تغییرات آب و هوایی سازگار شوند، به ویژه با توسعه و گسترش فناوری‌های جدید در توسعه ظرفیت مقابله با این بلایا. بنابراین، در صورت عدم توجه به این امر، دولت می‌تواند مسوول خسارات شناخته شود. این مسوولیت دولت به روشنی در آرای دادگاه اروپایی حقوق بشر مورد شناسایی قرار گرفته است. برای مثال دادگاه اروپایی در رأی خود در سال ۲۰۰۸ بیان داشت که دولت، و نه طبیعت، مسئول مرگ ۸ فرد در گل‌رود است. این رأی به طور ضمنی دلالت بر آن داشت که علت مرگ نه به دلایل طبیعی که به دلیل ناتوانی دولت در برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات پیشگیرانه لازم برای امتناع از خطر قابل‌پیش‌بینی بوده است.

سطح حمایت از حقوق بشر در دوران وقوع حوادث طبیعی به تضمین بقا و تمامیت فیزیکی افراد متأثر از بلای طبیعی محدود نیست. حمایت‌ها هم حق‌های مدنی و سیاسی و هم حق‌های اقتصادی و اجتماعی را شامل می‌شوند، که همگی آن‌ها در حقوق بشر بین‌الملل و حقوق بشردوستانه پذیرفته شده است. اگرچه تمامی حق‌های بشری وابستگی متقابلی به هم دارند، به دلایل عملی این حق‌ها را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد:

-حق‌های مرتبط به امنیت و تمامیت فیزیکی (مانند حفاظت از حق بر حیات، حق بر مصونیت از تعرض، تجاوز، بازداشت خودسرانه، آدم‌دزدی، و تهدیدات علیه تمامیت فیزیکی)؛

-حق‌های مرتبط به ضرورت‌های اولیه‌ی حیات (مانند حق بر غذا، آب آشامیدنی، سرپناه، لباس کافی، خدمات بهداشتی کافی، و

درمان)؛

- حق‌های مرتبط به دیگر نیازهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مانند حق بر دسترسی به آموزش و کار هم چنین دریافت خسارت یا جبران بابت اموال از دست داده)؛ و

- حق‌های مرتبط به دیگر نیازهای مدنی و سیاسی (مانند حق بر آزادی مذهبی و آزادی بیان، اسناد شخصی، مشارکت سیاسی، دسترسی به دادگاه‌ها، مصونیت از تبعیض). دو دسته‌ی اول حق‌ها در دوران اضطراری، و مرحله‌ی نجات جان افراد در طی یک بلای طبیعی بیشترین اهمیت را دارند. با اینحال رعایت کامل تمام حق‌های مندرج در چهار طبقه منجر به حمایت کافی از افراد در متأثر از بلای طبیعی خواهد بود.

بلایای طبیعی بعضی از اقشار آسیب‌پذیر مانند زنان، کودکان، افراد بی‌خانمان و معلولین را بیش از دیگران تحت تأثیر قرار می‌دهد به همین دلیل حمایت ویژه‌ای از این گروه‌ها باید در زمان وقوع بلایای طبیعی صورت گیرد که ارائه خدمات بهداشتی، درمانی و مشاوره‌ای از جمله آن‌هاست.

مبتنی بر ملاحظات و استانداردهای حقوق بشری در مدیریت بلای طبیعی، حداقل سه مرحله وجود دارد که سه نیاز متفاوت را ایجاد می‌کند:

اول- لزوم اطلاع‌رسانی و دسترسی به اطلاعات پیش از وقوع بلای طبیعی (آموزش، افزایش مهارت در مورد بلایای طبیعی، و آمادگی برای تخلیه به منطقه‌ای ایمن لازم است. تنها در شرایط اطلاع‌رسانی مناسب است که می‌توانند تصمیمات صحیحی در مورد نوع و میزان کمک‌های بشردوستانه مورد نیاز اتخاذ کرد.

دوم- لزوم تضمین عدم اعمال تبعیض: هیچ تبعیضی نباید در توزیع کمک‌ها صورت پذیرد. تعریف عدم تبعیض در این مورد آن است که تمام مردم با توجه به تفاوت‌های فرهنگی و مذهبی‌شان، موقعیت برابری در مقابل قانون داشته باشند.

سوم- لزوم نظارت در مرحله بعد از وقوع بلای طبیعی. در این مرحله، مهم‌ترین موضوع، نظارت بر توزیع کمک‌ها، کمک برای بازسازی و توسعه بازسازی در آینده است. ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر و معیارهایی که حمایت از حقوق بشر افراد متأثر از بلایای طبیعی را تضمین نماید ضروری است.

با وجود این که بسیاری از حقوق‌دانان حقوق بشر معتقدند که حق‌های بشری بر یکدیگر اولویت نداشته و هر یک به اندازه دیگری از اهمیت برخوردار است، نمی‌توان انکار کرد که نگاه حداکثری به حق‌ها به ویژه زمانی که کمبود منابع وجود داشته باشد، مانع از سردرگمی در مدیریت و تزییع بیشتر آن‌ها می‌شود. بنابراین بهتر است نگاهی که حق‌ها را دارای ترتب نسبت به یکدیگر می‌داند را ترجیح دهیم. امروزه راهنمای عملی برای حفاظت از اشخاص متأثر از بلایای طبیعی مبنایی را برای توسعه سیاست‌های دولت، و سازمان‌های بین‌المللی و بشردوستانه برای حفاظت و کمک به اشخاص بی‌خانمان شده فراهم می‌کند.

افراد متأثر از بلایای طبیعی باید از همان حقوق و آزادی‌های حقوق بشری بهره‌مند شوند که سایر اتباع کشورشان از آن برخوردارند. همچنین تمام جوامع متأثر از بلایای طبیعی باید اطلاعات لازم در مورد ماهیت بلای طبیعی که با آن مواجه هستند، اقدامات تخفیف دهنده که می‌تواند انجام شود، هشدار پیش از وقوع حادثه، و اطلاعات در مورد کمک‌های بشردوستانه جاری را دریافت کنند. همانگونه که آمد، به رغم اینکه تمام حق‌های بشری مهم هستند، اولویت‌ها باید در زمان بعد از وقوع بلای طبیعی مشخص شود. اولویت‌های مهم تر حفاظت از حیات، امنیت فردی، و تمامیت جسمانی و کرامت جمعیت متأثر از بلای طبیعی است در حالی که اولویت مرحله دوم به تأمین نیازهای بنیادی زندگی مانند غذای کافی، آب و بهداشت، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی ضروری مرتبط است. دیگر حق

گزارش ملی سیلاب‌ها

های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مانند آموزش، مسکن و معیشت در اولویت سوم قرار دارد، و حق‌های مدنی و سیاسی مانند آزادی رفت و آمد، اجتماع، حق‌های انتخاباتی پس از آن در اولویت چهارم قرار می‌گیرد.

توصیه‌های صریحی برای کسانی دارد که بحران بعد از بلایای طبیعی را مدیریت می‌کنند. برای مثال بلافاصله بعد از سیل، دولت‌ها معمولاً قادر نیستند امکانات آموزشی ضروری را برای کودکان فراهم سازند. این امکان زمانی به وجود می‌آید که کودکان در برابر خشونت محافظت شوند و نیازهای اولیه‌ی زندگی‌شان تأمین شود. همچنین حق دسترسی به اوراق هویتی حقی حیاتی برای افراد است، ولی نیاز به آب و غذای کافی در اولویت قرار می‌گیرد.

با وجود آنچه آمد، بسیاری از مهم‌ترین اسناد حقوق بشری پذیرفته‌اند که بعضی از وضعیت‌های استثنائی مستلزم انجام اقداماتی است که که با استانداردهای حقوق بشری قابل‌اعمال در وضعیت عادی، همساز نیست. استفاده از «بند تخطی» مشروط به این‌که بعضی قواعد ماهوی و رویه‌ای در اجرای اختیارات ویژه رعایت شده باشد، به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا برای نقض حقوق در شرایط وقوع بلایای طبیعی مسئولیت نداشته باشند. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیان می‌کند: «در دوران وضعیت اضطراری عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند و وجود آن رسماً اعلام شده است، دولت‌های متعاقد می‌توانند از الزامات خود به موجب این میثاق تخطی داشته باشند تا حدی که با توجه به اقتضائات وضعیت ضروری باشد، مشروط به آن‌که چنین اقداماتی با دیگر الزامات دولت به موجب حقوق بین‌الملل مغایر نباشد و مشتمل بر تبعیض صرفاً بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین و جایگاه اجتماعی نباشد.»

بنابراین همواره باید تعادلی میان بروز بلایای طبیعی و اقتضائات عملی مدیریت وضعیت اضطراری ناشی از بلای طبیعی با اجرای حق‌های حقوق بشری برقرار کرد. در مجموع می‌توان این تلقی را پذیرفت که پذیرش و توجه توأمان به رعایت حق‌های بشری در کنار محدودیت‌های عملی وارده بر حق‌های بشری در وضعیت اضطراری می‌تواند آثار منفی بلایای طبیعی را به حداقل رسانده و موجب بازگشت سریع‌تر جامعه به حالت معمول خود شود.

۳-۵-۲- مقدمه

زمانی که حادثه‌ای طبیعی به وقوع می‌پیوندد به موازات آسیب رساندن به تأسیسات و طبیعت و وارد آوردن خسارات مالی، بیش از همه وضعیت شهروندان را تحت تأثیر و آسیب قرار می‌دهد؛ و در این میان برخی حقوق بنیادین و اولیه آنها نیز در معرض خطر خدشه و نقض و تضییع جدی قرار می‌گیرد. این حقوق یا مستقیماً ناشی از حادثه و بلای طبیعی آسیب دیده و یا در معرض نقض از سوی دیگران به تبع وقوع حادثه مزبور قرار دارد. تأکید بر حقوق بشر در زمان وقوع بلایای طبیعی تنها به دلیل آسیب‌پذیر ساختن شهروندان و حق‌های آن‌ها به لحاظ مادی نیست؛ اهمیت پرداختن به حقوق بشر در زمان وقوع بلایای طبیعی در آن است که در این زمان دولت‌ها یا نهادهای مدیریتی می‌توانند با استناد به اضطراری بودن وضعیت، در راستای محدود ساختن حق‌ها و آزادی‌های بشری حرکت کنند، به همین دلیل تعریف وضعیت اضطراری و پای فشاری بر اهمیت حقوق بشر اهمیتی دوچندان می‌یابد.

از میان تعاریفی که در خصوص بلایای طبیعی ارایه شده است؛ در این نوشتار ما تعریف فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ از بلایای طبیعی را می‌پذیریم که مطابق آن:

«یک فاجعه یک حادثه‌ی ناگهانی مصیبت‌بار است که به صورت جدی کارکرد یک جامعه را مختل کرده و موجب تلفات انسانی،

مادی، و اقتصادی و محیطی می‌شود که بیش از توان جامعه برای مقابله با آن با استفاده از منابع خود است.»

اگر دقیق‌تر صحبت کنیم هیچ فاجعه‌ای به طور کلی طبیعی نیست، زیرا اگر اقدامات پیشگیرانه از بلایا به موقع و به صورت مؤثر توسط انسان‌ها اتخاذ شوند آن‌ها آمادگی بهتری برای مقابله با خطرات طبیعی که ممکن است با آن مواجه شوند (مانند طوفان، سیل و زلزله) خواهند داشت. بنابراین همه به ظرفیت فردی فرد برای مقابله بستگی خواهد داشت (تاب آوری)، و یک فاجعه به معنای واقعی کلمه زمانی حادث خواهد شد که خرابی‌های موجب شده به موجب یک خطر طبیعی از چنین ظرفیتی فراتر رود. به جای اصطلاح «بلای طبیعی»^{۲۷۶}، واژه صحیح‌تر «بلای زیست‌محیطی» است. هر چند ما در این نوشتار این تمایز را مد نظر قرار نمی‌دهیم چرا که ادبیات اسناد بین‌المللی به طور وسیع از اصطلاح «بلای طبیعی» استفاده کرده است.

در مواجهه با بلایای طبیعی، در کشورهای مختلف (از سوی دولت‌ها و همچنین بخش‌های غیر دولتی) پیش از حادثه، در جریان و پس از آن به منظور پیشگیری، مدیریت مناسب و مطلوب بحران و همچنین روش‌ها و راهکارهای جبرانی، از دیر باز همواره برنامه‌ها و اقدامات متعدد و متنوعی با سازماندهی و در مواردی بدون سازماندهی صورت می‌گرفته؛ و رفته رفته دارای چارچوب و نظم و انضباط بیشتری گردیده است. با این وجود مساله از دو جهت با چالش مواجه بوده است. از یک سو، تا چند دهه قبل، استانداردها و شاخص‌های روشن و فراگیری به منظور عملکرد مناسب و مطلوب تر و همچنین ارزیابی این عملکرد در سطح فراملی وجود نداشته و یا قابل توجه نبوده است. از سوی دیگر، در مواجهه و عملکرد دولت‌ها و ارزیابی آن جای مولفه حقوق بشر و توجه و رعایت آن خالی بوده و یا کمتر محل توجه بوده است. در اینجا سعی بر آن شده است تا استانداردها و شاخص‌های فرا ملی یاد شده با تاکید بر مساله لزوم رعایت حقوق بشر در بلایای طبیعی، ضمن بررسی برخی موارد و مصادیق، مورد اشاره و ارزیابی قرار گیرد.

این نوشتار به پنج مبحث تقسیم شده است:

- مبحث اول مسئولیت دولت‌ها در پرتو وظیفه‌شان در سه مرحله‌ی پیش از وقوع بلای طبیعی، نحوه مدیریت حین وقوع بلای طبیعی و اقدامات پسینی را بررسی می‌کند.
- مبحث دوم حق‌هایی را فهرست‌وار بیان می‌کند که در «راهنمای عملی برای حفاظت از اشخاص متأثر از بلایای طبیعی» منعکس شده است. کشورها موظفند تا حد امکان این حق‌ها را در رفتار خود در زمان وقوع بلایای طبیعی مدنظر قرار دهند.
- مبحث سوم به حاشیه مانور و معافیت‌هایی که در شرایط اضطراری در رعایت حقوق بشر، دولت‌ها می‌توانند از آن برخوردار باشند، می‌پردازد.
- مبحث چهارم به حق گروه‌های آسیب‌پذیر اشاره می‌کند، گروه‌هایی مانند زنان، کودکان و بی‌خانمان‌شده‌ها که به دلیل آسیب‌پذیری بیشتر نیازمند توجه بیشتر یا توجه به نیازهای خاص‌شان هستند.
- مبحث پنجم به جایگاه و نقش دولت‌های خارجی در امدادسانی به کشور حادثه‌دیده می‌پردازد.

۳-۵-۳- تکلیف حفاظت از قربانیان بلایای طبیعی در پرتو معاهدات حقوق بشری

هیچ معاهده‌ی حقوق بشری وجود ندارد که به صورت نظام‌مند حق‌ها و نیازهای خاص کسانی را مد نظر قرار داده باشد که در بلایای طبیعی آسیب دیده باشند. به طور خاص این‌که آیا مجموعه جدیدی از حق‌ها باید برای برآوردن نیازهای خاصی که از بلایای طبیعی حادث می‌شود گسترش یابد یا خیر، نیازمند تحقیقی جداگانه است. عمده توجه معطوف به آن است که بسیاری از حق‌های

بشری که برای افراد به رسمیت شناخته شده، ممکن است توسط قدرت عمومی، و از راه‌هایی مانند برقراری حکومت نظامی، پایمال شود.^{۲۷۷}

ارجاعات مستقیم بسیار اندکی در معاهدات حقوق بشری به بلایای طبیعی وجود دارد. یکی از این اشارات را می‌توان در کنوانسیون حقوق افراد توان‌خواه یافت، که ماده ۱۱ آن تصریح می‌کند که دولت‌های متعهد مکلفند «کلیه اقدامات ضروری را به منظور تضمین حفاظت و ایمنی افراد توان‌خواه در وضعیت‌های خطر، شامل وقوع بلایای طبیعی انجام دهند». همچنین یک استاندارد منطقه‌ای نیز به این مسئله پرداخته است، یعنی منشور آفریقایی حقوق و رفاه کودکان مورخ ۱۱ ژوئای ۱۹۹۰. مقدمه این سند اشاره‌ای به وضعیت بیشتر کودکان آفریقایی کرده است، که با توجه به عوامل مختلف از جمله بلایای طبیعی قابل‌نقد است. مواد ۲۳ (بند ۱) و (بند ۴) آن نیز در این رابطه از اهمیت برخوردار است و تصریح می‌کند که دولت‌های باید تمام اقدامات مناسب را انجام دهند تا تضمین کنند که کودکان بی‌خانمان درون کشور، از جمله کسانی که به واسطه وقوع بلایای طبیعی بی‌خانمان شده‌اند، حفاظت مناسب و کمک‌های بشردوستانه را دریافت کنند. در نهایت، ماده ۲۵ (بند ۲) به تکلیف دولت‌های عضو به اتخاذ کلیه اقدامات به منظور پیدا کردن و رساندن کودکان به والدین یا اقوامشان اشاره می‌کند، از جمله در جایی که این جدایی با توجه به بلایای طبیعی اتفاق افتاده باشد.

اگرچه به جز استثنائات اندک، معاهدات حقوق بشری هیچ ارجاع روشنی به بلایای طبیعی نداشته‌اند، باید ملاحظات زیر را در ذهن داشت: (الف) این که در اصل اجرای معاهدات حقوق بشری در وضعیت‌های مربوط به بلایای طبیعی نیز تداوم می‌یابد، به جز بعضی بندها که تعلیق آن‌ها ممکن است (و می‌توانند توسط دولت در وضعیت اضطراری به حالت تعلیق درآیند)؛ و (ب) نهادهای مرتبط به معاهدات حقوق بشری و دکتترین سه سطح از تکالیف دولت‌ها، شامل نیاز به حفظ حق‌های فردی را شناسایی کرده است. در ادامه به مسئولیت دولت سرزمینی پرداخته می‌شود.

گفتار اول - مسئولیت دولت در بلایای طبیعی مبتنی بر الزامات حقوق بشری

حفاظت از قربانیان بلایای طبیعی، و به ویژه بلایای اقلیمی، همواره در کشورهایی مانند آفریقا توسط نهادهای مذهبی که مردم را به خیر دعوت می‌کرده‌اند مورد توجه قرار داشته است. ظهور دولت در این وادی موجب شده است که دولت برای تضمین امنیت شهروندان جایگزین گروه‌های فامیلی، محلی و مذهبی شود. این تکلیف که از حقوق بین‌الملل عرفی ناشی شده است، در سال‌های گذشته همواره توسط مجمع عمومی سازمان ملل مورد تأکید قرار گرفته است. اعلامیه بیجینگ که در یازدهمین کنفرانس جهانی در مورد حمایت مدنی پذیرفته شده بر مسئولیت دولت‌ها در مواجهه با بلایای طبیعی تأکید می‌کند. به منظور برآوردن این مأموریت، دولت‌های باید در هر مرحله از بلای طبیعی، یعنی پیش، در طول، و بعد از آن مداخله کنند. در این رابطه ضروری است در وهله اول نقش سنتی واگذار شده به دولت در پیشگیری، مدیریت، و جبران بررسی گردد و سپس مسئولیت دولت برای افزایش تاب‌آوری مورد بحث قرار گیرد.

بند اول - مسئولیت دولت در پیشگیری، مدیریت و جبران بلایای طبیعی

رویکرد مبتنی بر حقوق بشر به پیشگیری، واکنش و جبران بلایای طبیعی نه تنها حق‌هایی که مردمان آسیب‌دیده از بلایای طبیعی دارا هستند را به رسمیت می‌شناسد، بلکه الزاماتی که بر عهده صاحبان تکلیف است (هم دولت و هم بازیگران نهادهای بشردوستانه)

^{۲۷۷} . Zack, Naomi, 2009. Ethics for Disaster. Studies in Social, Political, and Legal Philosophy. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, UK, p. 97-98.

گزارش ملی سیلاب‌ها

و سازوکارهای پاسخگویی در هر سطح از حکمرانی را با دقت مشخص می‌کند. رویکرد با این فرض می‌آغازد که افرادی که متأثر از بلای طبیعی بوده یا بی‌خانمان شده‌اند از حق‌های بشری خود محروم نمی‌شوند، بلکه از کلیه‌ی حقوقی که در قوانین داخلی برای شهروندان و در در قوانین و اسناد حقوق بین‌الملل بشردوستانه در نظر گرفته شده است بهره‌مندند. در میان همه‌ی حق‌های بشری حق بر حیات از اهمیت بیشتری برخوردار است زیرا در همه‌ی انواع بلایای طبیعی مورد تهاجم قرار می‌گیرد.^{۲۷۸} البته عده‌ای معتقدند که به جای حق حیات باید از ارزش حیات سخن گفت، چرا که حیات در واقع ارزش مبنایی است که کلیه‌ی حق‌های دیگر بر آن استوار می‌شوند.^{۲۷۹}

مسئولیت اولیه‌ی حفاظت از حق بر زندگی افراد متأثر از بلای طبیعی بر عهده‌ی دولت است. الزام قانونی دولت در راستای حفظ این حق هم در قوانین اساسی و هم در اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی منعکس است. در کنار دولت، نهادهای بشردوستانه بین‌المللی و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز نقش مهمی در پاسخدهی و جبران بلایای طبیعی ایفا می‌کنند و باید استانداردها و رویه‌های حقوق بشری را در رفتار خود بگنجانند.^{۲۸۰}

اعمال دولت باید در چارچوب روح حاکم بر رأی دادگاه اروپایی حقوق بشر^{۲۸۱} و کنوانسیون کامپالا تفسیر گردد. این دادگاه در رأی خود در سال ۲۰۰۸ بیان داشت که دولت، و نه طبیعت، مسئول مرگ ۸ فرد در گل‌رود است. این رأی به طور ضمنی دلالت بر آن داشت که علت مرگ نه به دلایل طبیعی که به دلیل ناتوانی دولت در برنامه‌ریزی و اجرای اقدامات پیشگیرانه لازم برای امتناع از خطر قابل‌پیش‌بینی بوده است.

حق فردی بر حیات و مسئولیت دولت در خصوص حمایت الزامات خاصی را برای دولت به همراه دارد^{۲۸۲}:

- تصویب و اجرای قوانینی که به تمام جنبه‌های تقلیل خطر بلایا پرداخته و سازوکارهای ضروری را برقرار سازد؛
- اقدام کلیه‌ی اقدامات اداری ضروری، از جمله نظارت بر وضعیت‌های بالقوه خطرناک؛
- اطلاع‌رسانی به جمعیت در مورد خطرات احتمالی و وضع نظامی برای هشدار خطر قریب‌الوقوع؛
- تخلیه‌ی مناطق در معرض سیل؛
- تحقیقات کیفری و تعقیب مسئولانی که وظایف خود را در مرگ افراد در بلایای طبیعی انجام نداده‌اند؛
- پرداخت خسارت به خویشاوندان زنده‌ی قربانیانی که در نتیجه‌ی چنین بی‌توجهی کشته شده‌اند.

الف - پیشگیری

مطابق اصل پیشگیری^{۲۸۳}، دولت وظیفه دارد از کلیه تهدیدات نسبت به افراد، اموال و محیط زیست به طور کلی جلوگیری کند. نزد

کمیسیون حقوق بین‌الملل:

^{۲۷۸} . Human Rights-based Approach to Disaster Management: A Study of Disaster Deaths in Kerala Flood of 2018, p. 617. *International Journal of Multidisciplinary, Volume-03, Issue-09, September-2018*

^{۲۷۹} . راسخ، محمد. (۱۳۹۶). «حق» یا «ارزش» حیات؟ نکته‌ای منطقی در باب ادعای حق بر حیات. *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، 20(3)، 75-98. doi: 10.22034/jlr.2017.54388

^{۲۸۰} . Pyles, L. (2011). Neoliberalism, INGO practices and sustainable disaster recovery: a post-Katrina case study. *Community Development Journal*, 46(2), 168-80.

^{۲۸۱} . ECHR, Budaya and others vs Russia, nos. 15339/02, 21166/02.20058/02, 11673/02 and 15343/02.

^{۲۸۲} . Kalin, W. (2011). A Human Right –Based Approach to Building Resilience to Natural Disasters. Retrieved from www.brookings.edu/papers/2011/0606_disasters_human_rights-Kalin.aspx

گزارش ملی سیلاب‌ها

با توجه به اینکه هر روز بیشتر در مورد نتایج خطرناک و خطرات نهفته {در بلایای طبیعی} می‌دانیم، برآوردن وظیفه مبنی بر پیشگیری (یا تلاش در راستای آن) ضروری تر است و ما را به این جمله رهنمود می‌سازد که «پیشگیری بهتر از درمان است».^{۲۸۴}

در اواسط دهه ۱۹۹۰، پیشگیری به عنوان مسئله‌ای مربوط به کاهش خطرات مربوط به بلایای طبیعی تلقی می‌شد. متعاقب اعلام دهه بین‌المللی پیشگیری از بلایای طبیعی (۱۹۹۰-۱۹۹۹)، مجمع عمومی مجموعه‌ای از قطعنامه‌ها را تصویب کرد که دولت‌ها را به اجرای سیاست‌ها و استراتژی‌هایی برای کاهش آثار بلایا تشویق می‌کرد.^{۲۸۵}

در سال ۱۹۹۴، در کنفرانس جهانی در مورد پیشگیری از بلایای طبیعی، استراتژی یوکوهاما برای جهانی ایمن‌تر پذیرفته شد که به طور خاص تصریح داشت که پیشگیری از بلایا و آمادگی پیشینی اهمیت اساسی برای کاهش آثار بعدی بلایای طبیعی دارد.

پیشگیری از بلایا و طرح‌ریزی قبلی باید «بخشی جدایی‌ناپذیر از سیاست‌های توسعه و برنامه‌ریزی در سطح ملی، منطقه‌ای، دوجانبه، چندجانبه و بین‌المللی باشد.» در اعلامیه هیوگو سال ۲۰۰۵، جامعه بین‌المللی «نیاز به گسترش فرهنگ پیشگیری از بلایا و تاب‌آوری در برابر آن، هم چنین اجرای استراتژی‌های پیشگیرانه را تمامی سطوح از سطح فردی تا سطح بین‌المللی» شناسایی کرده است.

با وجود این اسناد در سطح بین‌المللی، باید توجه داشت که با توجه به ضعف نظام حقوق بشر بین‌الملل در ضمانت‌اجرا، گنجاندن این ملاحظات در قوانین داخلی دارای اهمیت است.

ب- مدیریت

دولت تکلیفی مبنی بر مدیریت بحران‌های زیست‌محیطی دارد. در این خصوص باید پاسخی سریع و مناسب به بحران حادث شده بدهد. در خصوص اصل پیشگیری، سازمان‌های مقابله با بحران باید از قبل آمادگی داشته باشند. دولت باید تقسیم مسئولیت‌ها بین نهادهای مختلف امداد رسانی را تضمین کند. مسئولیت ارائه اطلاعات مربوط به بلایا و تخلیه‌ی جمعیت منطقه‌ی بلاذیده نیز بر عهده دولت است. علاوه بر آن، مطابق اصل عدم تبعیض، امداد رسانی باید بدون تبعیض بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین، تابعیت یا عقاید سیاسی ارائه شود.

ج- جبران

یکی از بخش‌های مهم وظیفه دولت پس از وقوع بلای طبیعی آغاز می‌شود. دولت در این زمان موظف به همکاری برای بازسازی نواحی آسیب‌دیده است. برای تسلی مردم متأثر از بلای طبیعی، دولت باید با مقامات عمومی همکاری کرده و حمایت‌های مادی به شکل جبران خسارت ارائه کند. معمولاً حمایت‌های معنوی مانند مشاوره‌های روان‌شناسی نادیده گرفته می‌شوند در حالی که برای

^{۲۸۳}. le principe de prévention

^{۲۸۴}. سالنامه کمیسیون حقوق بین‌الملل، ۲۰۰۱، جلد ۲ - بخش دوم - پاراگراف ۸

^{۲۸۵}. Résolutions 45/185 du 21 décembre 1990, 46/149 du 18 décembre 1991, 48/188 du 21 décembre 1993, 49/22 A du 2 décembre 1994, 49/22 B du 20 décembre 1994, 50/117 du 20 décembre 1995, 51/185 du 16 décembre 1996, 52/200 du 18 décembre 1997, 53/185 du 15 décembre 1998, 54/220 du 22 décembre 1999, et 56/195 du 21 décembre 2001.

گزارش ملی سیلاب‌ها

آسیب‌های روانی بعد از فاجعه و از دست دادن نزدیکان اهمیت بسیاری دارند. اصل عدم تبعیض در مرحله‌ی بعد از وقوع بلای طبیعی نیز از اهمیت برخوردار است.^{۲۸۶}

بند دوم- مسئولیت دولت در کاهش آثار بلایا؛ نقش جدید دولت

گروه کارشناسان بین‌الدولی تحولات اقلیم^{۲۸۷} در رابطه با تحولات اقلیمی مفهوم سازگاری را در گزارش خود در سال ۲۰۰۷ مطرح کرد. اگر پیشگیری ناظر به اجتناب از آثار مضر یک بلا باشد، سازگاری شامل اقدامات خاص، ساختاری یا غیرساختاری، با هدف محدود ساختن آثار مضر آن بلای طبیعی است. سازگاری بنابراین عبارت است از سازگار ساختن سیاست‌ها و رویه‌هایی که آثار تغییرات اقلیمی را پیش‌بینی کرده و آمادگی برای آن را موجب می‌شود. پروتکل کیوتو، مانند چارچوب پیمان‌نامه سازمان ملل در تغییر اقلیم^{۲۸۸}، به گونه‌ای طراحی شده است تا به کشورها کمک کند با آثار تغییرات آب و هوایی سازگار شوند، به ویژه با توسعه و گسترش فناوری‌های اصلاح ظرفیت تاب‌آوری.

در این رابطه، صندوقی ایجاد شده است تا پروژه‌ها و برنامه‌های سازگاری کشورهای در حال توسعه که عضو پروتکل کیوتو هستند را تأمین مالی کند. باید اشاره داشت که موافقتنامه‌ی کپنهاگ نیز به نتایج تغییرات آب و هوایی که اجتناب‌ناپذیر است و نیاز به سازگاری با این تغییرات را مورد اشاره قرار داده است. مطابق پاراگراف سوم موافقتنامه‌ی کپنهاگ:

«سازگاری با آثار نامطلوب تغییرات اقلیمی و آثار بالقوه اقدامات، پاسخ به آن چالشی است که تمام کشورها با آن مواجه هستند. اقدام و مشارکت بین‌المللی در زمینه‌ی سازگاری بسیار ضروری است تا اجرای کنوانسیون با قادر ساختن، حمایت و اجرای اقدامات سازگاران به منظور کاهش خطرپذیری و ساخت تاب‌آوری در کشورهای در حال توسعه ممکن گردد، به ویژه کشورهایی که بسیار آسیب‌پذیرند، کشورهای کم توسعه‌یافته، دولت‌های مجمع‌الجزایری در حال توسعه کوچک و آفریقا. ما موافقیم که کشورهای توسعه‌یافته باید منابع مالی، تکنولوژی کافی، پیش‌بینی‌پذیر و پایدار را در کنار ظرفیت‌سازی فراهم ساخته تا از اجرای اقدامات سازگاران در کشورهای در حال توسعه حمایت کند».

باید توجه داشت که امروزه کارشناسان در مورد مفهوم سازگاری با تغییرات اقلیمی هم‌رأی نیستند. در حقیقت، بعضی توصیه می‌کنند که تحت لوای الزام به سازگاری برای مثال سایه‌بان‌ها غول‌پیکر در فضا نصب گردند. با این حال این راهکارها ممکن است در لحظه مناسب باشند، اما با توجه به اصل احتیاط^{۲۸۹} بهترین راهکار به شمار نمی‌آیند. باید به خاطر داشت که سازگاری متضمن سازگاری سیاست‌ها و رویه‌هایی است که آمادگی کافی برای مقابله با آثار تغییرات اقلیمی مانند سیاست‌های آمایش سرزمین را موجب می‌شود. همانگونه که سیمونه اشاره می‌کند، چندگانگی معانی ارائه شده برای مفهوم «سازگاری» از این واقعیت ناشی می‌شود که زبانی

^{۲۸۶} . Dorothee Lobry, « Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 260 | Octobre-Décembre 2012, mis en ligne le 01 octobre 2015, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://com.revues.org/6741> ; DOI : 10.4000/com.6741

^{۲۸۷} . Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)

^{۲۸۸} . La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)

^{۲۸۹} . Principe de précaution

گزارش ملی سیلاب‌ها

بین‌رشته‌ای در ارائه این مفهوم سیال به کار رفته است که اجرای آن را با کندی مواجه می‌سازد. مفهوم سازگاری همچنان باید اصلاح گردد. ۲۹۰.د.د.

گفتار دوم- تقسیم بندی و اولویت گذاری حمایت از حق‌ها در بلایای طبیعی

سطح حمایت از حقوق بشر در دوران وقوع حوادث طبیعی به تضمین بقا و تمامیت فیزیکی افراد متأثر از بلای طبیعی محدود نیست. حمایت‌ها هم حق‌های مدنی و سیاسی و هم حق‌های اقتصادی و اجتماعی را شامل می‌شوند، که همگی آن‌ها در حقوق بشر بین‌الملل و حقوق بشردوستانه پذیرفته شده است. اگرچه تمامی حق‌های بشری وابستگی متقابلی به هم دارند، به دلایل عملی این حق‌ها را می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد:

- حق‌های مرتبط به امنیت و تمامیت فیزیکی (مانند حفاظت از حق بر حیات، حق بر مصونیت از تعرض، تجاوز، بازداشت خودسرانه، آدم‌دزدی، و تهدیدات علیه تمامیت فیزیکی)؛

- حق‌های مرتبط به ضرورت‌های اولیه‌ی حیات (مانند حق بر غذا، آب آشامیدنی، سرپناه، لباس کافی، خدمات بهداشتی کافی، و درمان)؛

- حق‌های مرتبط به دیگر نیازهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (مانند حق بر دسترسی به آموزش و کار هم چنین دریافت خسارت یا جبران بابت اموال از دست داده)؛ و

- حق‌های مرتبط به دیگر نیازهای مدنی و سیاسی (مانند حق بر آزادی مذهبی و آزادی بیان، اسناد شخصی، مشارکت سیاسی، دسترسی به دادگاه‌ها، مصونیت از تبعیض). دو دسته‌ی اول حق‌ها در دوران اضطراری، و مرحله‌ی نجات جان افراد در طی یک بلای طبیعی بیشترین اهمیت را دارند. با اینحال رعایت کامل تمام حق‌های مندرج در چهار طبقه منجر به حمایت کافی از افراد در متأثر از بلای طبیعی خواهد بود.

مبتنی بر ملاحظات و استانداردهای حقوق بشری در مدیریت بلای طبیعی، حداقل سه مرحله وجود دارد که سه نیاز متفاوت را ایجاد می‌کند:

بند اول- لزوم اطلاع‌رسانی و دسترسی به اطلاعات پیش از وقوع بلای طبیعی

در این مرحله جامعه‌ای که در سرزمینی بلاخیز واقعی است باید اطلاعات مؤثر را در مورد بلایای طبیعی کسب نماید. آموزش، افزایش مهارت در مورد بلایای طبیعی، و آمادگی برای تخلیه به منطقه‌ای ایمن لازم است. نیاز به اطلاع‌رسانی هم در مورد افرادی که در مناطق بلادیده زندگی می‌کنند و هم در مورد سایر افراد کشور مصداق دارد، زیرا تنها در شرایط اطلاع‌رسانی مناسب است که می‌توانند تصمیمات صحیحی در مورد نوع و میزان کمک‌های بشردوستانه مورد نیاز اتخاذ کنند و بدین گونه بازوی کمکی دولت در کمک‌رسانی باشند.

بند دوم- لزوم تضمین عدم اعمال تبعیض در مرحله اضطراری-جبران^{۲۹۱}

در این مرحله هیچ تبعیضی نباید در توزیع کمک‌ها صورت پذیرد. تعریف عدم تبعیض در این مورد آن است که تمام مردم با توجه به تفاوت‌های فرهنگی و مذهبی‌شان، موقعیت برابری در مقابل قانون داشته باشند، برای مثال در توزیع کمک‌های غذایی فرهنگ ذبح اسلامی برای جامعه مسلمان رعایت گردد و یا اینکه مردان و زنان در پناهگاه‌های یکسانی سکنی داده نشوند.

بند سوم- لزوم نظارت در مرحله بعد از وقوع بلای طبیعی

در این مرحله، مهم‌ترین چیز نظارت بر توزیع کمک‌ها، کمک برای بازسازی و توسعه بازسازی در آینده است. ایجاد سازوکارهای نظارتی مؤثر و معیارهایی که حمایت از حقوق بشر افراد متأثر از بلایای طبیعی را تضمین نماید ضروری است. علاوه بر آن، تمام اقدامات در راستای پیشگیری از وقوع بلای طبیعی، جبران و بازسازی باید ارزیابی شوند تا مشخص گردد آیا این فعالیت‌ها مطابق به استانداردهای حقوق بشر بین‌الملل و بشردوستانه چنانچه در دستورالعمل کاربردی مشخص شده است صورت می‌پذیرند یا خیر.^{۲۹۲}

۳-۵-۴- راهنمای عملی برای حفاظت از اشخاص متأثر از بلایای طبیعی^{۲۹۳}

با وجود این که بسیاری از حقوق‌دانان حقوق بشر معتقدند که حق‌های بشری بر یکدیگر اولویت نداشته و هر یک به اندازه دیگری از اهمیت برخوردار است، نمی‌توان انکار کرد که نگاه حداکثری به حق‌ها به ویژه زمانی که کمبود منابع وجود داشته باشد، مانع از سردرگمی در مدیریت و تضييع بیشتر آن‌ها می‌شود. بنابراین بهتر است نگاهی که حق‌ها را دارای ترتب نسبت به یکدیگر می‌داند را ترجیح دهیم.

با وجود این که بیان شد سند لازم‌الاجرای در مورد سیل وجود ندارد، حق‌های بشری قابلیت اجرای خود را در زمان سیل از دست نمی‌دهند. به دنبال وقوع سونامی اقیانوس هند در سال ۲۰۰۴، نماینده دبیرکل در حقوق بشر اشخاص بی‌خانمان شده (RSG)^{۲۹۴} پروسه‌ای را برای ارائه راهنمایی برای سازمان‌های بشردوستانه که در شرایط بعد بلایا کار می‌کردند منتشر کرد. این کار نتیجه بازبینی در فوریه سال ۲۰۰۵ بود، زمانی که او موضوعات حقوق بشری بی‌شماری را در ارزیابی خود از بی‌خانمانی بعد از بلای طبیعی مشاهده کرد. برای مثال او متوجه شد که تبعیض زیادی میان نحوه برخورد میان افراد بی‌خانمان شده به موجب سیل یا تعارضات مسلحانه وجود دارد. او پیشنهاد داد که اصول راهنما در مورد بی‌خانمانی داخلی مبنایی را برای توسعه سیاست‌های دولت، و سازمان‌های بین-المللی و بشردوستانه برای حفاظت و کمک به اشخاص بی‌خانمان شده فراهم کند. در سال ۲۰۰۶، او پیش‌نویس راهنما برای کمیته بین‌المللی حقوق بشر در مورد حمایت از اشخاص در بلایای طبیعی را ارائه داد، که در سال ۲۰۱۰ توسط IASC پذیرفته شد.

این راهنما تأکید می‌کند که افراد متأثر از بلایای طبیعی باید از همان حقوق و آزادی‌های حقوق بشری بهره‌مند شوند که سایر اتباع کشورشان از آن برخوردارند. این راهنما بر این اصل پای می‌فشارد که دولت‌ها وظیفه ابتدایی و مسئولیت ارائه کمک برای افراد متأثر از بلایای طبیعی و حفاظت از حق‌های بشری آن‌ها را بر عهده دارند. همچنین تصریح دارد که تمام جوامع متأثر از بلایای طبیعی

^{۲۹۱} . emergency-relief

^{۲۹۲} . Yeti Puspita, Natalia (). Legal Analysis of Human Rights Protection in times of Natural Disasters and its Implementation In Indosia, Asian Law Institute, ASLI Working Paper, No. 013, pp. 6-7.

^{۲۹۳} . IASC Operational guidelines on the Protection of persons in Situations of Natural Disasters

^{۲۹۴} . Human Rights of Internally Displaced Persons

گزارش ملی سیلاب‌ها

باید اطلاعات لازم در مورد ماهیت بلای طبیعی که با آن مواجه هستند، اقدامات تخفیف‌دهنده که می‌تواند انجام شود، هشدار پیش از وقوع حادثه، و اطلاعات در مورد کمک‌های بشردوستانه جاری را دریافت کنند.

پاراگراف ۲۱ راهنما اشاره دارد که افراد متأثر از بلایا با چهار دسته چالش‌های عملی برای حق‌های بشری‌شان مواجه می‌شوند:

۱- ممکن است دسترسی آن‌ها به کمک‌های بشردوستانه مانند غذا، آب، بهداشت، سرپناه، مراقبت بهداشتی، و آموزش قطع شود.

۲- آن‌ها ممکن است در معرض خطرات قریب‌الوقوع باشند، به ویژه خشونت علیه زندگی‌شان، شامل خشونت مبتنی بر جنسیت، نابودی اموال، قاچاق کودکان، جدا شدن اعضای خانواده و مانند آن.

۳- ممکن است امکان ابراز حق‌هایشان را از دست بدهند زیرا فایده اطلاعات ضروری‌اند و یا در مورد مسائلی که مستقیماً بر آن‌ها تأثیر می‌گذارد طرف مشورت قرار نمی‌گیرند؛ ممکن است اسناد خود مانند اوراق هویتی که برای برخوردار شدن از حق لازم است را از دست بدهند بدون آن که توان جایگزینی آن را داشته باشند؛ و

۴- ممکن است تبعیض‌هایی را با توجه به نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقاید سیاسی، ریشه‌ی اجتماعی یا ملیت، مالکیت، تولد یا دیگر وضعیت‌ها تجربه کنند و در نتیجه نتوانند مدعی حق خود شوند.

این راهنما بر این واقعیت تأکید دارند که در حالی که تمام حق‌های بشری مهم هستند، اولویت‌ها باید در زمان بعد از وقوع بلای طبیعی مشخص شود. اولویت‌های مهم‌تر حفاظت از حیات، امنیت فردی، و تمامیت جسمانی و کرامت جمعیت متأثر از بلای طبیعی است در حالی که اولویت مرحله دوم به تأمین نیازهای بنیادی زندگی مانند غذای کافی، آب و بهداشت، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی ضروری مرتبط است. دیگر حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مانند آموزش، مسکن و معیشت در اولویت سوم قرار دارد، و حق‌های مدنی و سیاسی مانند آزادی رفت و آمد، اجتماع، حق‌های انتخاباتی پس از آن در اولویت چهارم قرار می‌گیرد.

راهنمای کاربردی توصیه‌های صریحی برای کسانی دارد که بحران بعد از بلایای طبیعی را مدیریت می‌کنند. برای مثال بلافاصله بعد از سیل، دولت‌ها معمولاً قادر نیستند امکانات آموزشی ضروری را برای کودکان فراهم سازند. این امکان زمانی به وجود می‌آید که کودکان در برابر خشونت محافظت شوند و نیازهای اولیه‌ی زندگی‌شان تأمین شود. همچنین حق دسترسی به اوراق هویتی حقی حیاتی برای افراد است، ولی نیاز به آب و غذای کافی در اولویت قرار می‌گیرد.

در سطح عملی، تلاش‌های قابل‌توجهی برای گنجاندن رویکرد مبتنی بر حق در پاسخ‌دهی به بلایای طبیعی وجود داشته است. برای مثال، دفتر کمیساریای عالی حقوق بشر (OHCHR) و برنامه توسعه ملل متحد^{۲۹۵} (UNDP) فهرستی را برای گنجاندن حقوق بشر در مدیریت بلایای طبیعی در اقیانوس آرام ارائه کرده است تا تضمین کند که برنامه‌ها و طرح‌هایشان هم نیازهای جامعه در کلیت آن، هم گروه‌های به حاشیه‌رانده شده یا آسیب‌پذیر را مد نظر دارد. در ذیل به حق‌های مندرج در راهنما به صورت تفصیلی پرداخته می‌شود.

گفتار اول - حفاظت از حیات، امنیت، و تمامیت، فیزیکی، جسمانی و روانی اصول حقوق بشری مرتبط عبارتند از:

- هر انسانی از حق ذاتی بر حیات برخوردار است، که باید به موجب قانون حفاظت شود.^{۲۹۶}
- هر انسان حق بر کرامت و تمامیت، فیزیکی، جسمانی و روانی دارد. هر کس به ویژه باید در برابر شکنجه، رفتار یا مجازات ظالمانه، غیرانسانی و خوارکننده^{۲۹۷}، تجاوز و دیگر اعمال جنسی و خشونت جنسیت-محور یا خشونت داخلی مصون باشد.^{۲۹۸}
- هر فرد حق دارد در برابر اعمال خشونت‌بار ارتكابی از جانب اشخاص خصوصی یا بازیگران غیردولتی مصون باشد.
- هر فرد حق بر آزادی و امنیت فردی دارد. هیچ کس نباید تابع دستگیری یا توقیف دلبخواهانه باشد.^{۲۹۹}
- هر فرد حق بر آزادی رفت و آمد و آزادی انتخاب محل سکونتش را دارد.^{۳۰۰}
- از کلیه‌ی افراد انسانی باید در برابر کار اجباری و قاچاق انسان یا اشکال معاصر بردگی مانند فروش برای ازدواج، روسپی‌گری اجباری و بهره‌کشی جنسی محافظت کرد. خدمات شکل‌گرفته برای مقابله با پیامدهای بلای طبیعی را نباید به عنوان کار اجباری در نظر گرفت.^{۳۰۱}
- از اطفال باید در برابر بهره‌کشی اقتصادی و کارهای خطرناک پیشگیری کرد.^{۳۰۲}

گفتار دوم - حفاظت از حق‌های مربوط به نیازهای اساسی زندگی

اصول حقوق بشری مرتبط با این تکلیف عبارتند از:

- در ارائه کمک‌های بشردوستانه و دسترسی به آن، تبعیض از هر نوع بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین، عقاید، ریشه اجتماعی یا تابعیت، دارایی، تولد، سن، معلولیت یا دیگر وضعیت‌ها شدیداً ممنوع است.^{۳۰۳}
- هر انسان حق بر برخورداری از استانداردهای زندگی برای خود یا خانواده‌اش را داراست. در پایین‌ترین سطح، اشخاص آسیب دیده در بلایا حق دسترسی به (الف) غذا و آب مورد نیاز؛ (ب) سرپناه و مسکن اولیه؛ و (ج) پوشاک مناسب را دارند.^{۳۰۴}
- هر انسانی حق بر سلامت دارد. در پایین‌ترین سطح، کسانی که در بلایای طبیعی آسیب دیده‌اند حق دسترسی به خدمات پزشکی و بهداشتی ضروری را برخوردار هستند.^{۳۰۵}

بند اول. الزامات مربوط به دسترسی به کالاها و خدمات و کمک‌های بشردوستانه

۱. اقداماتی باید صورت گیرد که تضمین شود افراد آسیب‌دیده در بلای طبیعی، به ویژه بی‌خانمان‌شده‌ها دسترسی بدون

^{۲۹۶} . Art. 3 UDHR; Art. 6 CCPR; Common Article 3 to the 1949 Geneva Conventions.

^{۲۹۷} . Art. 5 UDHR; Art. 7 CCPR.

^{۲۹۸} . Art. 5 UDHR in conjunction with Art. 1 UDHR; Art. 7 in conjunction with Art. 2, para. 1 CCPR.

^{۲۹۹} . Art. 9 UDHR; Art. 9 CCPR.

^{۳۰۰} . Art. 13 UDHR; Art. 12 CCPR.

^{۳۰۱} . Art. 4 UDHR; Art. 8 CCPR.

^{۳۰۲} . Art. 32 CRC; Art. 3 ILO Convention on the Worst Forms of Child Labour, Nr. 182; Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict.

^{۳۰۳} . Art. 2 in conjunction with Art. 25 UDHR; Art. 2, para. 2 CESCR.

^{۳۰۴} . Art. 22 and 25 UDHR; Art. 11 CESCR.

^{۳۰۵} . Art. 25 UDHR; Art. 12 CESCR.

مانع و غیرتبعیض آمیزی به کالاها و خدمات برای تأمین نیازهای اساسی‌شان دارند.

۲. اقدامات بشردوستانه باید بر مبنای نیاز ارزیابی شده صورت گرفته و بدون تمایز ارائه گردد.

۳. دسترسی ایمن و بدون تبعیض به کمک‌های بشردوستانه باید برای تمام افراد نیازمند فراهم گردد. به طور خاص اقداماتی در راستای اعطای اولویت برای گروه‌های آسیب‌پذیر مانند اقلیت‌ها، خانوارهای تک سرپرست، سالمندان، افراد توان‌خواه و کودکان جدا شده از خانواده.

۴. زمانی که مقامات ذی‌ربط ناتوان یا غیرمتمایل در ارائه خدمات حقوق بشری هستند، سازمان‌های حقوق بشری بین‌المللی و دیگر بازیگران باید خدمات خود را در حمایت از اشخاص آسیب‌دیده و نیازمند کمک ارائه دهند.

۵. اقدامات بشردوستانه باید مطابق با اصل انسانیت، بی‌طرفی و عدم جانبداری اجرا شود.

۶- سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی و دیگر بازیگران فعال در ارائه کمک‌های بشردوستانه باید در هماهنگی با همدیگر و نهادهای ملی و محلی عمل کنند.

بند دوم. الزامات مربوط به غذا، آب، سرپناه، مسکن، پوشاک، خدمات پزشکی و بهداشت

۱. در طول و بعد از مرحله اضطراری سیل، غذای کافی، آب و بهداشت، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی ضروری باید به کسانی که متأثر از وقوع سیل بوده‌اند ارائه شود. تأمین این اقلام باید بدون توجه به نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقاید سیاسی یا دیگر عقاید، ریشه اجتماعی یا تابعیت، مالکیت، تولد، سن، معلولیت و دیگر وضعیت‌ها صورت گیرد.

کافی بودن این کالا و خدمات به معنای آن است که آن‌ها (الف) در دسترس، (ب) قابل‌وصول، (ج) قابل‌پذیرش و (د) مناسب باشند:

الف- قابل‌دسترس^{۳۰۶} به این معناست که این کالاها و خدمات به میزان و کیفیت لازم در دسترس مردم سیل‌زده قرار می‌گیرد؛

ب- قابل‌وصول بودن^{۳۰۷} مستلزم آن است که اولاً این کالا و خدمات بدون تبعیض در اختیار همگان قرار می‌گیرد، دوماً به سادگی و ایمنی در دسترس است و همگان از نظر اقتصادی می‌توانند به آن دسترسی داشته باشند، و سوماً ارائه آن‌ها به اطلاع آسیب‌دیدگان برسد؛

ج- قابل‌پذیرش بودن^{۳۰۸} به لزوم فراهم کردن کالاها و خدماتی اشاره می‌کند که از نظر فرهنگی مناسب و متناسب با جنسیت و سن هستند؛

د- مناسب داشتن^{۳۰۹} به آن معناست که ارائه این کالاها و خدمات به اندازه‌ای منعطف است که بتواند با نیازهای مراحل مختلف جبران، بازسازی و در مورد افراد بی‌خانمان شده با بازگردان آن‌ها سازگار شود.

^{۳۰۶} . availability

^{۳۰۷} . accessibility

^{۳۰۸} . acceptability

^{۳۰۹} . adaptability

در مرحله اضطراری اولیه، غذا، آب، بهداشت، سرپناه، پوشاک، و خدمات بهداشتی در صورتی کافی تلقی می‌شوند که بقای کلیه‌ی نیازمندان به آن را تأمین کنند.

۲. اگر غذا، آب، بهداشت، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی به میزان کافی موجود نباشد، اول باید به کسانی ارائه گردد که نیاز بیشتری به آن دارند. تعریف نیاز باید بر مبنای معیارهای غیرتبعیض‌آمیز و عینی صورت پذیرد.

۳. اگر جمعیتی که مستقیماً از بلای طبیعی آسیب ندیده است، از کمبود آب یا بهداشت، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی ضروری مشابه کسانی که آسیب دیده‌اند رنج ببرد به آن‌ها نیز امداد باید بر مبنای برابر ارائه شود.

۴. حق بر سرپناه باید به عنوان حق بر زندگی در محلی امن، صلح‌آمیز و با کرامت تعبیر شود. این معیار باید در طراحی و اجرای برنامه‌های سرپناه استفاده شود.

۵. کسانی که در سیل آسیب دیده‌اند باید به خدمات روان‌شناسی اجتماعی و خدمات اجتماعی دسترسی داشته باشند. توجه خاصی باید به نیازهای بهداشتی زنان به ویژه فراهم کردن ابزارهای بهداشتی، دسترسی به پزشکان سلامت زنان و خدمات زایمان مبذول گردد.

۶- توجه خاصی باید به تأمین خدمات روان‌شناسی-اجتماعی برای قربانیان سوءاستفاده‌های جنسی و دیگر سوءاستفاده‌ها ارائه شود.

۷- توجه خاصی باید به پیشگیری از بیماری‌های مسری و عفونی داده شود، به ویژه کسانی که به واسطه وقوع بلای طبیعی بی‌خانمان شده‌اند.

از منظر حقوق بشری باید تأکید داشت که تکلیف به ارائه غذا، آب، سرپناه، پوشاک و خدمات بهداشتی لازم برای بقا بعد از وقوع یک بلای طبیعی، الزامات حداقلی به موجب میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. بنابراین، دولت عضوی که در آن شمار زیادی از افراد از غذا، مراقبت‌های بهداشتی اولیه، یا سرپناه محروم شده باشند تعهدات خود به موجب این میثاق را نقض کرده است. این دولت موظف است در صورتی که نتواند با توجه به فقدان منابع کافی منابع کافی را برای قربانیان سیل تأمین کند کمک‌های بین-المللی را مطالبه کند.

گفتار سوم- حفاظت از دیگر حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

اصول حقوق بشری مرتبط عبارتند از:

- هر انسان از حق بر آموزش برخوردار است. به محض اینکه شرایط اجازه دهد، کودکان آسیب‌دیده در سیل، چه بی‌خانمان شده و چه نشده باشند حق دریافت آموزش دارند. این آموزش در سطح مقدماتی رایگان و اجباری است.^{۳۱۰}

^{۳۱۰} . Art. 26 UDHR; Art. 13 and 14 CESCR; Art. 28 CRC.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱. بازگشت کودکان، چه بی‌خانمان شده یا نشده باشند باید بلافاصله و در اولین فرصت بعد از وقوع سیل، تسهیل گردد. آموزش ارائه‌شده باید به هویت فرهنگی، زبان و سنت‌هایشان احترام بگذارد. والدین باید در تصمیم مربوط به چگونگی آموزش کودکان‌شان مشارکت کنند.

۲. آموزش باید در مقطع ابتدایی رایگان و اجباری باشد. باید اطمینان حاصل شود که آموزش در مقاطع بالاتر زمانی که دانش-آموزان به دلیل وقوع سیل یا بلایای طبیعی نمی‌توانند هزینه آن را تأمین کنند قطع نمی‌گردد.

۳. تلاش‌های ویژه‌ای باید به منظور تضمین مشارکت کامل و برابر زنان و دخترانی که در جریان سیل آسیب دیده‌اند در برنامه‌های آموزشی صورت گیرد.

• هیچ کس را نمی‌توان به صورت دلبخواهانه از مالکیت و دارایی محروم کرد. هر کس حق آن را دارد که تا حد ممکن اموال و املاکی که در جریان وقوع سیل از دست داده است را بازیابد.^{۳۱۱}

۱. از مقامات صالح باید درخواست کرد که تا بیشترین حد ممکن در برابر خرابی، و تملک دلبخواهانه یا غیرقانونی، اشغال یا استفاده از املاک و اموال کسی که به موجب وقوع بلای طبیعی بی‌خانمان شده است اقدامات حفاظتی انجام دهند.

۲. اموال خصوصی استفاده نشده را می‌توان به طور موقت مورد استفاده قرار داد، این استفاده با دو شرط همراه است، اول ضروری باشد و دوم به برآوردن نیاز بی‌خانمان‌شده‌ها اختصاص داده شود. مقامات صالح باید اطمینان یابند که مالک چنین دارایی در ازای این استفاده خسارت کافی را دریافت می‌کند.

۳. بازگشت افراد یا گروه‌های بی‌خانمان شده در جریان وقوع سیل به اموالشان باید هرچه سریع‌تر تسهیل گردد.

۴. مالکانی که اراضی یا اسناد مالکیت‌شان در جریان وقوع بلای طبیعی آسیب دیده یا کسانی که محدوده زمین‌هایشان نابوده شده است باید بتوانند از فرآیند عادلانه‌ای بهره‌مند شده و طی آن مالکیت اموال خود را بدون تأخیر نامقتضی ادعا کنند.

۵- فرآیندهای حقوقی برای رسیدگی به ادعاهای متعارض در مورد مالکیت بدون تأخیر باید فراهم گردد. دسترسی به دادگاه یا محکمه مستقل در صورتی که طرف‌های معارض اعتراض داشته باشند باید فراهم گردد.

۶- ترتیبات خاصی باید اتخاذ شود تا زنان، به ویژه زنان بیوه و کودکان یتیم را قادر سازد که مسکن، زمین یا مال خود را ادعا کنند.

۷- ترتیبات خاصی باید مقرر گردد تا ادعای مالکیت بر زمین را با توجه به اماراتی مانند اماره تصرف تسهیل کند. این اماره در فقدان وجود اسناد رسمی به ویژه برای افراد بومی مورد قبول است.

۸- اقداماتی برای حفاظت از اشخاص باید در برابر تلاش‌های غیرقانونی یا ناروا توسط صاحبان املاک، مقامات محلی یا دیگر بازیگران در راستای محروم ساختن افراد از مالکیت صورت گیرد.

۹- ممنوعیت‌ها در مورد ماندن یا بازگشت به نقاط خاص یا بازسازی تنها بر پایه‌ی قانون و بررسی نمونه فردی، در صورت ضرورت، پیشگیری از بلا یا اجرای طرح‌های توسعه صورت می‌گیرد. در تمام مواردی که از ماندن در محل بلا‌دیده ممانعت می‌شود، تضمین‌های آیین دادرسی باید برای مالکین فراهم گردد، از جمله حق بر استماع، دسترسی به دادگاه مستقل و جبران خسارت.

^{۳۱۱} . Art. 17 UDHR; Art. 1 Protocol 1/ECHR.

۱۰. در صورتی که تخلیه ضروری احساس شود، موارد زیر باید رعایت گردد: (الف) فرصت مشورت با افراد آسیب‌دیده؛ (ب) اعلام کافی و معقول پیش از تاریخ تعیین‌شده برای تخلیه؛ (ج) اطلاع در مورد مدت زمان تخلیه و استفاده‌ی آینده آن زمین‌ها؛ (د) حضور مقامات دولتی در جریان تخلیه؛ (ه) ممنوعیت تخلیه در زمان بدی آب و هوا یا شب‌هنگام؛ (و) پیش‌بینی جبران‌های حقوقی؛ و (ی) پیش‌بینی مشاوره‌های حقوقی برای طرح دعوا نزد دادگاه.

- تأمین مسکن برای کسانی که در هنگام وقوع بلای طبیعی آسیب دیده‌اند آنها را توانمند ساخته و حس عزت‌نفس را در آن‌ها تقویت می‌کند. چنین امری باعث می‌شود گذار سریع‌تری را از مرحله‌ی دریافت کمک به دست آوردن استقلال کامل‌شان تجربه کنند.

۱- در اولین فرصت اقدامات مناسب بدون تبعیض از هر نوع آن باید صورت گیرد تا تمکان انتقال سریع از پناهگاه موقت به مسکن دائم فراهم گردد.

۲- معیار کافی بودن مسکن عبارت است از: قابل‌دسترس بودن، در توان بودن، قابلیت سکونت، امنیت، مناسب بودن مکان، و دسترسی به خدمات اساسی مانند بهداشت و آموزش. رعایت استانداردهای ایمنی به منظور کاهش آسیب‌ها در صورت بروز بلایای آینده نیز معیار مهم دیگری است.

۳- به منظور تضمین برنامه‌ریزی پایدار بلندمدت برای اسکان مجدد و بازسازی بعد از وقوع سیل، تمام گروه‌ها و اشخاص آسیب‌دیده، از جمله زنان، افراد بومی و افراد توان‌خواه باید طرف مشورت قرار گرفته و در طرح‌ریزی و اجرای برنامه‌های اسکان مشارکت کنند. حتی‌المکان و مشروط به رعایت استانداردهای ایمنی لازم، مالکان خانه‌های ویران‌شده باید بتوانند در مورد بازسازی خانه‌های خود تصمیم بگیرند.

- هر کس بدون تبعیض حق دارد اشتغال داشته و امرار معاش نماید.

۱- طرح‌های اعاده‌ی فعالیت‌های اقتصادی، فرصت‌های شغلی و معاش که به واسطه‌ی وقوع بلای طبیعی تحت تأثیر قرار گرفته‌اند باید در اولین فرصت و به صورت کامل شروع شود. تا بیشترین حد ممکن، چنین اقداماتی باید در مرحله‌ی اول انجام شود.

۲- زمانی که به واسطه‌ی وقوع بلای طبیعی افراد قادر نباشند از راه سابق امرار معاش کنند، اقدامات مناسبی - شامل پیش‌بینی فرصت‌های بازآموزی و تأمین وام- باید صورت پذیرد. فرصت‌های ایجاد شده باید بدون تبعیض در اختیار همگان فارغ از نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقاید، ریشه اجتماعی یا تابعیت، دارایی، تولد، سن، معلولیت و دیگر وضعیت‌ها قرار گیرد.

۳- دسترسی به معاش و فرصت‌های کار باید هم در زمان برنامه‌ریزی کمپ‌های موقت و مکان‌های اسکان، و هم در طمان اسکان دائم افراد بی‌خانمان‌شده در هنگام وقوع بلای طبیعی تضمین گردد.

گفتار چهارم- حفاظت از سایر حقوق مدنی و سیاسی

اصول حقوق بشری مرتبط عبارتند از:

- هر انسان در هر کجا حق بر شناسایی (به رسمیت شناخته شدن) هویت خود را دارد و برای تحقق این مهم باید اوراق هویتی لازم در اختیار داشته باشد.^{۳۱۲}
 - هر انسان حق بر آزادی رقت و آمد و انتخاب مکان اقامت خود را داراست.^{۳۱۳}
 - هر انسان حق بر احترام به خانواده‌اش را دارد، از جمله حق بر دانستن سرنوشت افرادی که در جریان وقوع بلای طبیعی مفقود شده است.^{۳۱۴}
 - هر انسان حق بر آزادی اندیشه، عقیده، مذهب یا باور، بیان، تجمع و اجتماع دارد.^{۳۱۵}
 - هر شهروند حق دارد در پیشبرد امور عمومی مشارکت کرده و در بازه‌های انتخاباتی رأی دهد و انتخاب شود
- دولت‌ها حق ندارند از این اصول تخطی کنند مگر آن‌که بلای طبیعی وضعیت اضطراری عمومی ایجاد کرده باشد که جان مردم را تهدید می‌کند.

بند اول - سند

اسناد رسمی معمولاً در جریان وقوع بلایای طبیعی مفقود یا نابود می‌شوند. این امر در شرایط بحران که مردم ارتباط بیشتری با مقامات دولتی دارند می‌تواند مشکلات زیادی را برای آن‌ها حادث کند. در این راستا پیش‌بینی نظامی برای صدور سریع سند و یا حتی وجود سامانه‌های الکترونیکی اسناد می‌تواند دسترسی مردم سیل‌زده و بلایدیده به حق‌های بشری بنیادین‌تر را بهبود بخشد.

- ۱- سازمان‌هایی که کمک‌های بشردوستانه به افراد آسیب‌دیده در بلایای طبیعی انجام می‌دهند باید کالاها و خدمات لازم برای حفظ زندگی را حتی در صورت فقدان وجود مدارک ارائه کنند و بدون تأخیر در مرحله‌ی اضطراری اسناد لازم را صادر کنند. داده‌های فردی جمع‌آوری شده، و سوابق مربوط باید در برابر هر گونه سوءاستفاده مصون باشند.
- ۲- در اولین فرصت اقدامات مناسب باید به منظور اعاده اسناد فردی که در جریان وقوع بلای طبیعی گم یا نابود شده است صورت گیرد، و به فرد مورد نظر ارائه شود (سند تولد، ازدواج و گواهی فوت، دفترچه بیمه، سوابق بانکی، پاسپورت، اوراق هویتی و اسناد صفر، گواهی‌نامه‌های تحصیلی و بهداشتی).
- ۳- در زمان صدور اسناد از هر نوع با زنان و مردان باید به صورت برابر رفتار کرد. و اسناد مربوط به زنان را باید به نام خود آن‌ها صادر کرد.
- ۴- کودکان یتیم و بی‌مکان نیز باید اسناد هویتی با نام خود را دریافت کنند.
- ۵- مفقود شدن اسناد هویت فردی نباید به منظور (الف) توجیه نفی ارائه غذای ضروری یا خدمات درمانی؛ (ب) بازداشتن افراد از سفر به مناطق ایمن یا بازگشت‌شان به خانه؛ و (ج) ممانعت از دسترسی‌شان به فرصت‌های شغلی استفاده شود.
- ۶- مفقود شدن اسناد اثبات مالکیت نباید مانع از اعمال حقوق مالکیت شود.

^{۳۱۲} . Art. 6 UDHR; Art. 16 CCPR.

^{۳۱۳} . Art. 13 UDHR; Art. 12 CCPR.

^{۳۱۴} . Art. 12 UDHR; Art. 17 CCPR.

^{۳۱۵} . Art. 18 - 20 UDHR; Art. 19 - 22 CCPR.

**بند دوم- آزادی رفت‌وآمد و بازگشت**

۱. براساس حق بر آزادی رفت و آمد، افراد بی‌خانمان شده در بلایای طبیعی باید اطلاعات لازم را دریافت کنند تا بتوانند حق خود مبنی بر تصمیم‌گیری آزاد در مورد محل زندگی را اعمال کنند- چه بخواهند به خانه‌هایشان بازگردند، یا مایل باشند در محلی که موقت اسکان یافته‌اند بمانند، و یا به نقطه‌ی دیگری از کشور نقل مکان کنند.
- ۲- اقدامات مناسبی باید در اولین فرصت به منظور تأمین شرایط هادی برای بازگشت پایدار با ایمنی و حفظ کرامت صورت گیرد. شرایط در صورتی پایدار تلقی می‌شوند که:
 - ۱-۱- مردم احساس ایمنی و امنیت، و آزادی از آزار و ترساندن کنند، همچنین در مورد خطرات احتمالی بلایای طبیعی بعدی نیز حس امنیت داشته باشند؛
 - ۲-۱- مردم در تملک مجدد اموال یا خانه‌هایشان قادر باشند، و این اموال به خوبی بازسازی شده باشد.
 - ۳-۱- مردم بتوانند به صورت عادی به زندگی خود بازگردند، با دسترسی داشتن به خدمات، مدارس، امکان معاضد، اشتغال، بازار، مکان‌های عبادی و غیره.
۳. اقدامات مناسبی باید صورت پذیرد تا افراد توان‌خواهی که به موجب وقوع بلای طبیعی بی‌خانمان شده‌اند بتوانند به خانه-شان یا آسایشگاه برگردند، یا در جای دیگری به اراده خود سکونت گزینند.

در کنار آزادی رفت و آمد و انتخاب، امکان ساختن انتخاب شایسته نیز از اهمیت برخوردار است. بنابراین افراد آسیب‌دیده در برابر سیل باید به اطلاعاتی که آن‌ها را در این انتخاب کمک می‌کند دسترسی داشته باشند.

بند سوم- زندگی خانوادگی و خویشاوندان کشته یا مفقود شده

۱. اعضای خانواده‌های بی‌خانمان شده که مایلند در کنار همدیگر بمانند نباید از هم جدا شوند و همیاری‌های لازم در این رابطه باید در دوران اضطراری و در زمان بازگشت یا اسکان مجدد را دریافت کنند.
۲. اقدامات مناسب در اولین فرصت برای ایجاد ارتباط میان اعضای خانواده‌هایی که در جریان وقوع بلای طبیعی از هم جدا شده‌اند باید صورت پذیرد، و بدون تأخیر همدیگر را ملاقات کنند به ویژه زمانی که کودکان مطرح باشند.
۳. باید منفعت کودکان جدا شده و تنها رعایت گردد. منفعت کودکان باید با توجه به رابطه‌ی فرزند با خانواده‌اش از جمله پدر، بزرگ و مادر، بزرگ عمه‌ها و خاله‌ها، دایی‌ها و عموها و فرزندان آن‌ها تعیین شود، کسانی که سرپرستی رسمی او را بر عهده ندارند. در واقع، باید حتی‌الامکان از سپردن کودکان به پرورشگاه‌ها خودداری کرد.
۴. اقدامات مناسب باید در راستای اطلاع یافتن از سرنوشت و مکان خویشاوندان مفقود صورت پذیرد.
۵. اقدامات کافی باید برای جمع‌آوری و شناسایی باقی‌مانده‌ی اجساد مردگان صورت گیرد تا از تجزیه و فساد آن‌ها جلوگیری شده و بازگرداندن آن‌ها نزد خویشاوندانشان تسهیل شود. اگر امکان بازگشت اجساد وجود نداشته باشد، مانند حالتی که خویشاوند متوفی مشخص نیست، باید با احترام و به نحوی که شناسایی آن‌ها در آینده میسر گردد دفن شوند.
- ۶- از سوزاندن اجساد شناسایی‌نشده باید خودداری کرد. اجساد باید موقتاً نگهداری یا دفن شوند تا شناسایی آن‌ها و بازگشت به خانواده‌شان ممکن گردد.
- ۷- دفن باید به شیوه‌ای صورت گیرد که کرامت و حریم خصوصی مرده و اعضای زنده خانواده‌ای را رعایت کند. عقاید و

آیین‌های مذهبی و فرهنگی باید رعایت شوند.

۸- اقداماتی برای حفظ حریم آرامگاه‌ها صورت پذیرد.

۹- اعضای خانواده باید کاملاً از مکان قبور اطلاع یافته و به آن دسترسی داشته باشند. آن‌ها باید فرصت برگزاری مراسم سوگواری شایسته و به جا آوردن آیین‌های مذهبی را پیدا کنند.

بند چهارم- آزادی بیان، تجمع، انجمن و مذهب

۱- سازوکارهایی باید اندیشیده شود تا جوامع قادر باشند نظر خود را اعلام کرده و در مورد جبران بلایای طبیعی و پاسخ به آن شکایات خود را بیان کنند. باید تلاش شود تا زنان و افراد با نیازهای خاص، مانند کودکان، افراد مسن، افراد توانخواه، سرپرست خانوار، و اعضای گروه‌های اقلیت قومی یا مذهبی یا بومی، طرف مشورت قرار گیرند و بتوانند در تمام جنبه‌های پاسخ به بلایا مشارکت کنند. از افراد آسیب‌دیده در اثر بلایای طبیعی باید در برابر واکنش‌های منفی برای تبادل اطلاعات یا بیان عقایدشان در خصوص جبران بلایا حفاظت کرد. باید فرصتی برای افراد متأثر از بلای طبیعی فراهم گردد تا تجمعات صلح‌آمیز را هدایت کرده یا اجتماعات را برای برآوردن این هدف شکل دهند.

۲- به هنگام برنامه‌ریزی برای و اجرای کمک‌های بشردوستانه، به ویژه در خصوص کمک غذایی، خدمات مراقبت بهداشتی، و ترتیبات معاش و حیات باید به سنت‌های مذهبی آنگونه که مناسب است احترام گذارد.

۳- برای اجرای مناسب مذهبی به شکلی که حق‌ها و عقاید دیگران را رعایت کند باید فرصت فراهم گردد و متضمن تبعیض، دشمنی یا خشونت نباشد.

بند پنجم- حق‌های انتخاباتی

-اقداماتی باید در راستای تضمین این امر صورت پذیرد که افراد آسیب‌دیده در بلایای طبیعی می‌توانند حق‌شان بر رأی دادن در انتخابات و انتخاب کردن را اجرا کنند، به ویژه اگر بی‌خانمان شده باشند. این اقدامات می‌تواند ثبت‌نام رأی‌دهندگان و ترتیباتی برای رأی‌گیری را دربرگیرد.

گفتار پنجم- حقوق زیست محیطی

کمیساریای عالی سازمان ملل در مورد حقوق بشر در گزارش خود «مطالعه تحلیلی در مورد رابطه بین حقوق بشر و محیط-زیست»^{۳۱۶} مورخ ۱۶ دسامبر ۲۰۱۱ بلایای طبیعی را به عنوان یکی از تهدیدات زیست‌محیطی برای حقوق بشر می‌داند. در پاراگراف ۲۱ این مطالعه تصریح شده است که حقوق بشر در بلایای طبیعی و بلایای ایجاد شده به واسطه عمل انسان، به ویژه در اثر تغییرات اقلیمی حقوق بشر را تحت تأثیر قرار می‌دهند و به منظور کاهش خطرات، باید اطلاعات به سادگی در معرض عموم صورت گیرد. این گزارش به حقوق محیط‌زیست و حقوق اطلاعات به عنوان دو حوزه‌ی حقوقی که مستقیماً با بلایای طبیعی در ارتباطند ارجاع می‌دهد.

^{۳۱۶} . Étude analytique sur les liens entre les droits de l'Homme et l'environnement

گزارش دیگری، در مورد رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر که در ۱۵ ژانویه ۲۰۰۹ توسط کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل ارائه شده است؛ که به تأثیرات تغییرات اقلیمی بر بعضی حقوق اشاره دارد.

در پایان این قسمت، با عنایت به اسناد سازمان ملل و نهادهای وابسته به آن، به ویژه گزارش رابطه تغییرات اقلیمی و حقوق بشر، در خصوص حق های در هنگام حوادث طبیعی، می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

جدول ۲-۳ فهرست حق های بشری که در زمان وقوع بلایای طبیعی از جمله سیل تحت تأثیر قرار می گیرند

حق ها	ارجاع
حق بر محیط زیست	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - مطالعه تحلیلی در مورد رابطه میان حقوق بشر و محیط زیست (۱۶ دسامبر ۲۰۱۱)
حق بر اطلاعات	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - مطالعه تحلیلی در مورد رابطه میان حقوق بشر و محیط زیست (۱۶ دسامبر ۲۰۱۱)
حق بر حیات	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمیسیون حقوق بین الملل- گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا
حق بر غذا	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمیسیون حقوق بین الملل- گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا (۵ مه ۲۰۰۸) کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - ملاحظات کلی ۱۲ مربوط به حق بر غذای کافی (۱۲ مه ۱۹۹۹) شورای حقوق بشر - قطعنامه ۱۳/۴ «حق بر غذا» (۲۴ مارس ۲۰۱۰)
حق بر آب	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمیسیون حقوق بین الملل- گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا (۵ مه ۲۰۰۸)

	کمیته‌ی حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - ملاحظات کلی شماره ۱۵ مربوط به حق بر آب (۲۰ ژانویه ۲۰۰۳)
حق بر سلامت	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمسیون حقوق بین‌الملل - گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه‌ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا (۵ مه ۲۰۰۸) کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - ملاحظات کلی شماره ۱۴ در مورد حق بر بالاترین سطح از سلامت (۱۱ آگوست ۲۰۰۰)
حق بر مسکن مناسب	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمسیون حقوق بین‌الملل - گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه‌ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا (۵ مه ۲۰۰۸) شورای حقوق بشر - قطعنامه ۱۹/۴ «مسکن مناسب به عنوان عنصری از حق بر زندگی شایسته در چارچوب وضعیت‌های ناشی از بلایا»^{۳۱۷} (۳ آوریل ۲۰۱۲)
حق تعیین سرنوشت (self-determination)	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹)
حق گروه‌های آسیب‌پذیر (زنان، کودکان، افراد توان‌خواه، افراد بی-خانمان‌شده، سالمندان)	کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹) کمیته حقوق افراد معلول (۲۰۱۰) کمیته رفع تبعیض در خصوص زنان - ملاحظات نهایی در خصوص گزارش اندونزی (۱۰ آگوست ۲۰۱۰) کمیته حقوق کودکان - ملاحظات کلی شماره ۱۵ (۲۰۱۳) در مورد حق کودکان در بهره‌مندی از بالاترین سطح سلامت (۷ آوریل ۲۰۱۳) گزارش گزارشگر ویژه‌ی خرید کودکان، روسپی‌گری کودکان و پورنوگرافی کودکان، و حفاظت از کودکان در برابر فروش و بهره‌کشی جنسی متعاقب بحران‌های بشردوستانه‌ی

³¹⁴ . Le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant dans le contexte des situations de catastrophe

ناشی از بلایای طبیعی (۲۱ دسامبر ۲۰۱۱)	
کمیساریای عالی حقوق بشر سازمان ملل - رابطه میان تغییرات اقلیمی و حقوق بشر (۱۵ ژانویه ۲۰۰۹)	حق بر مشارکت (این مشارکت هم حوزه‌ی سیاسی و هم اجتماعی را دربرمی‌گیرد)
کمسیون حقوق بین‌الملل - گزارش مقدماتی گزارشگر ویژه‌ی حفاظت از اشخاص در زمان بلایا (۵ مه ۲۰۰۸)	عدم تبعیض
مجمع عمومی - قطعنامه ۶۴/۲۹۰ با موضوع حق بر آموزش در شرایط اضطراری (۷ ژوئیه ۲۰۱۰)	حق بر آموزش
گزارش گزارشگر ویژه‌ی حق بر آموزش «حق بر آموزش در شرایط اضطراری» (۲۰ مه ۲۰۰۸)	

۳-۵-۵- حاشیه مانور و برخی معافیت‌ها^{۳۱۸} در رعایت حقوق بشر و شرایط آن

بسیاری از مهم‌ترین اسناد حقوق بشری پذیرفته‌اند که بعضی از وضعیت‌های استثنائی مستلزم انجام اقداماتی است که که با استانداردهای حقوق بشری قابل‌اعمال در وضعیت عادی، همساز نیست. به نظر تنظیم‌کنندگان این اسناد، معاهدات باید این امکان را برای دولت‌ها فراهم می‌کردند تا با اطمینان خاطر بیشتری معاهدات را امضا کنند. استفاده از «بند تخطی» مشروط به این که بعضی قواعد ماهوی و رویه‌ای در اجرای اختیارات ویژه رعایت شده باشد، به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا برای نقض حقوق در شرایط وقوع بلایای طبیعی مسئولیت نداشته باشند. ماده ۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیان می‌کند:

«در دوران وضعیت اضطراری عمومی که حیات ملت را تهدید می‌کند و وجود آن رسماً اعلام شده است، دولت‌های متعهد می‌توانند از الزامات خود به موجب این میثاق تخطی داشته باشند تا حدی که با توجه به اقتضائات وضعیت ضروری باشد، مشروط به آن که چنین اقداماتی با دیگر الزامات دولت به موجب حقوق بین‌الملل مغایر نباشد و مشتمل بر تبعیض صرفاً بر مبنای نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین و جایگاه اجتماعی نباشد». مشابه این مقرر در ماده ۱۵ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۲۷ کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر، منشور اجتماعی اروپا و ماده ۴ منشور عربی حقوق بشر گنجانده شده است.

ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی حداقل سه بار توسط دولت‌ها در توجیه تخطی خود در موارد وقوع بلایای طبیعی مورد استفاده قرار گرفته است. در نوامبر ۱۹۹۸، گواتمالا به دبیرکل سازمان ملل اعلام کرد که قصد دارد بعضی مواد قانون اساسی ناظر بر تضمین حقوق را به منظور مقابله با «فاجعه عمومی» ناشی از عبور طوفان میچ به حالت تعلیق درآورد. در مارس ۲۰۱۰، شیلی اعلام کرد که قصد دارد آزادی رفت و آمد و اجتماع را به منظور مقابله با آسیب‌های بعد از زلزله به حالت تعلیق درآورد. در سال ۲۰۰۶ نیز

^{۳۱۸} . Derogation clause

یا معافیت از رعایت بعضی الزامات حقوق بشری در شرایط اضطراری، که در اسناد بین‌المللی مشروط به رعایت پیش‌شرط‌هایی تجویز شده است.

گزارش ملی سیلابها

گرجستان به ماده ۴ میثاق استناد کرد زیرا مقامات حس کرده بودند که لازم است حقوق مربوط به آزادی رفت و آمد و حق بر مالکیت را به منظور گسترش بیشتر آنفولانزای مرگی در کشور ممنوع سازد.^{۳۱۹}

با پذیرش اینکه بلایای طبیعی ناشی از عمل انسانی ممکن است ذیل تعریف «وضعیت اضطراری عمومی» در معاهدات حقوق بشری قرار گیرند، اکنون باید تعیین کنیم کدام شرایط حق عدول دولت از تعهدات حقوق بشری اش را می‌دهد و چه محدودیت‌های رویه‌ای یا ماهوی بر معافیت دولت بار می‌شود.

گفتار اول - وجود خطر و تهدید استثنایی

همان گونه که کمیته حقوق بشر اشاره می‌کند «هر اختلال یا بلای طبیعی در قالب وضعیت اضطراری عمومی که زندگی ملت را تهدید کند نمی‌گنجد». ابتدا از نهادهای نظارتی کنوانسیون اروپایی حقوق بشر خواسته شد تا بر تفسیر ماده‌ی ۱۵ کار کرده و معنای وضعیت اضطراری عمومی را مشخص کنند. در پرونده بی‌قانونی^{۳۲۰}، دادگاه اروپایی حقوق بشر بیان داشت که «معنای عادی و عرفی کلمات "دیگر وضعیت‌های اضطراری عمومی که زندگی ملت را تهدید کند" کاملاً روشن است و این عبارت دال بر "وضعیتی استثنایی بحرانی است که بر کل جمعیت اثر می‌گذارد و تهدیدی برای زندگی سازمان‌یافته جامعه‌ای که دولت در آن تشکیل یافته محسوب می‌شود».^{۳۲۱} در پرونده یونان، کمیسیون اروپایی حقوق بشر با تکیه بر این تعریف، بیان داشت که «شرایط اضطراری عمومی» باید ویژگی‌های زیر را داشته باشد:

(۱) واقعی و قریب‌الوقوع باشد.

(۲) آثار آن باید کل ملت را در برگیرد.

(۳) تداوم زندگی سازمان‌یافته جامعه باید تهدید شده باشد.

(۴) بحران یا خطر باید استثنایی باشد، به این معنا که اقدامات یا محدودیت‌های مجاز در کنوانسیون برای حفظ امنیت عمومی، بهداشت و نظم شدیداً ناکافی باشد.

ماهیت «واقعی» و «قریب‌الوقوع» دال بر آن است که دولت‌ها نمی‌توانند زمانی که تهدید صرفاً «نهفته» یا «محتمل» است از کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تخطی داشته باشند. همین عبارات در اصول سیراکوزا در مورد مقررات محدودیت و معافیت از میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (اصول سیراکوزا) به کار رفته است.

الزام وجود وضعیت اضطراری در «کل جمعیت» یا «کل ملت» بدین گونه تلطیف شده است که اگر شرایط بحرانی از نظر جغرافیایی دامنه‌ی محدودی داشته باشد ولی بر کل ساکنان آن منطقه تأثیر گذارد معیار برآورده شده است. در قضیه ایرلند علیه بریتانیا دولت خوانده اعمال معیارها را به شش استان ایرلند شمالی محدود کرده بود و نه دادگاه اروپایی حقوق بشر و نه ایرلند ایرادی وارد نکردند.^{۳۲۲} استانداردهای حداقلی پاریس در مورد هنجارهای حقوق بشر در وضعیتی اضطراری^{۳۲۳} (استانداردهای حداقلی پاریس)^{۳۲۴}

^{۳۱۹} . Sommaro, E. (2012). *Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters. International Disaster Response Law*, 323–352. doi:10.1007/978-90-6704-882-8_14

^{۳۲۰} . Lawless case

^{۳۲۱} . ECtHR, Lawless v. Ireland (Lawless Case), Judgment of 1 July 1961, para 22.

^{۳۲۲} . ECtHR, Ireland v. UK, Judgment of 18 January 1978, para 205

^{۳۲۳} . The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms In a State of Emergency

^{۳۲۴} . استانداردهای حداقلی پاریس توسط مجمع حقوق بین‌الملل در ۶۱ مین کنفرانس برگزار شده در پاریس در سال ۱۹۸۴ پذیرفته شد. این

این دیدگاه را ترویج کرده و پذیرفته است که وضعیت اضطراری می‌تواند بر «کل جمعیت یا ساکنان حوزه‌ای که این اعلامیه اعمال می‌شود» تأثیر بگذارد.

گفتار دوم- ضرورت «اعلان رسمی»

میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و منشور عرب لازم می‌داند که وضعیت اضطراری «رسمی اعلان گردد». این عمل معمولاً به شکل تصمیم یک نهاد سیاسی دولت است که باید طی رویه‌ی خاصی اعلام شود. از منظر حقوق بشری، این اعلان به دنبال آن است که به جامعه در مورد محدودیت‌های غیرمعمول بر حق‌های فردی و جمعی اطلاع دهد. منطق درج آن در ماده ۲ میثاق بین‌المللی سیاسی و مدنی، تمایل بر کاهش اعلام شرایط اضطراری‌های بالقوه با وضع تشریفات شکلی در حقوق داخلی است. کمیته حقوق بشر تأکید دارد که این الزام برای «حفظ اصل قانونی بودن و حاکمیت قانون در زمانی که بیش از هر زمانی به آن‌ها نیاز است» ضروری است. هم کمیته حقوق بشر و هم اصول سیراکوزا تأکید دارند که این اعلان باید توسط نهاد صالح و مطابق با رژیم حقوقی ملی صورت گیرد. نه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و نه کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر چنین الزامی را لازم ندانسته‌اند. هر چند، در قضیه سیپروس علیه ترکیه کمیسیون اروپایی حقوق بشر بیان داشت که ماده ۱۵ مستلزم «بعضی افعال شکلی و عمومی دال بر عدول از اجرای حق- هاست، مانند اعلام حکومت نظامی یا وضعیت اضطراری، زمانی که هیچ یک از این حالات رعایت نشده است، در حالی که از این کار مانع نشده بودند، بنابراین ماده ۱۵ نمی‌تواند اعمال گردد».^{۳۲۵}

گفتار سوم- ضروری بودن اقدامات

هرگاه معلوم شد که وقوع بلای طبیعی موجب ایجاد یک وضعیت اضطراری شده است، پرسش بعدی که ایجاد می‌شود آن است که آیا تدابیر وضع شده برای مقابله با آن «کاملاً با توجه به اقتضائات ضرورت دارند» یا خیر. این الزام روشن می‌سازد که گنجاندن بند عدول در معاهدات به منظور اعطای آزادی عمل کامل به دولت‌ها نیست. برعکس، شدن اقدامات باید کاملاً با توجه به جدیت وضعیت توجیه شود. کمیته حقوق بشر توصیه می‌کند که ضرورت را با توجه به «مدت، پوشش جغرافیایی و حوزه وضعیت اضطراری» ارزیابی کرد.

در مورد تداوم زمانی اقدامات موقت، اقدامات در اگروتوری تا زمانی که وضعیت اضطراری تداوم داشته باشد باقی می‌ماند. به گفته کمیسیون اروپایی حقوق بشر: «ماده ۱۵، پاراگراف ۳ آشکارا به این معنی است که اقدامات معافیت تنها در شرایط تعریف شده در پاراگراف ۱ موجه هستند، بدین معنی که اگر بعد از ناپدید شدن شرایط اضطراری باقی بمانند نقض میثاق خواهند بود».^{۳۲۶} زمانی که دامنه اقدامات تخطی‌گرایانه مشخص شد، دولت‌ها ملزم‌اند تعادلی میان حق‌ها و آزادی‌های افراد و منفعت عمومی که در شرایط اضطراری به خطر افتاده است تعادل ایجاد کنند. در وله اول، باید مشخص کرد آیا اقدام ناگزیر بوده است، به عبارتی آیا اقدامات معمول برای حق خطر عمومی ناکافی بوده‌اند. ۶۴ دوم، اقدامات تخطی‌گرایانه باید راه‌حلی مناسب برای آن مشکل بایند. سوم، زمانی که چند راه‌حل وجود داشته باشد، اقدامی که کمترین لطمه را به حق‌ها و آزادی‌ها وارد می‌آورد باید انتخاب گردد.

استانداردها به دنبال آن بودند تا «تضمین کنند که حتی در وضعیتی که اعلامیه‌ای با حسن نیت دال بر وجود یک وضعیت اضطراری ایجاد شده است، دولت مورد نظر از تعلیق حق‌های بشری بنیادینی که غیرقابل تعرض قلمداد شده‌اند» خودداری می‌کند.

^{۳۲۵} . ECommHR, Cyprus v. Turkey, Report of 10 July 1976, para 527.

^{۳۲۶} . ECommHR, De Becker v. Belgium, Report of 8 January 1960, para 271.

گفتار چهارم- منع اقدامات تبعیض آمیز

تخطی از حق‌های مندرج چنانچه در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و کنوانسیون آمریکایی حقوق بشر صراحتاً دارد نباید دربرگیرنده تبعیض مبتنی بر «صرف نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، دین یا طبقه اجتماعی» باشند. کمیته حقوق بشر اشاره دارد که نه ماده ۲۶ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی (وضع برابری در مقابل قانون) نه مقررات مربوط به عدم تبعیض در زمره‌ی مقررات غیرقابل-تخطی در ماده ۴ قرار نگرفته‌اند. با این حال «عناصر یا ابعادی از حق بر عدم تبعیض وجود دارد که در هیچ شرایطی نمی‌توان از آن تخطی داشت». بعضی پیشنهاد می‌کنند که درج کلمه «صرف» در این ماده دلال بر آن دارد که هرگاه اقدامی تنها بر بخشی از جمعیت با توجه به نژاد یا قومیت آن‌ها اثر بگذارد، این اقدام را در صورتی که عامدانه و منحصرانه علیه چنین گروهی وضع نشده باشد نمی‌توان تبعیض آمیز تلقی کرد.^{۲۲۷}

۳-۵-۶- گروه‌های آسیب‌پذیر در جریان وقوع بلایای طبیعی

باید روشن شود افرادی که بیش از همه در یک جامعه خاص در زمان وقوع بلایای طبیعی آسیب‌پذیرند چه کسانی هستند. مطالعات حقوق بشر چند دسته مشخص را تعیین می‌کند، زنان، کودکان، سالمندان، فقیران، افراد بی‌خانمان، افراد عضو گروه‌های اقلیت. استدلال نهفته در این دسته‌بندی آن است کسانی که پیش از وقوع حادثه در جایگاهی آسیب‌پذیر بوده‌اند همچنان در این جایگاه باقی می‌مانند. همانگونه که زک اشاره می‌کند «بلایای طبیعی نابرابری اجتماعی را چندبرابر می‌کند» و «و فقدان آمادگی [برای بلایا] برای افراد در موضوع ضعف به خودی خود آسیب‌های بعدی را برای آن‌ها به دنبال خواهد داشت». آیا بلایای طبیعی می‌تواند بر حقوق افرادی که سابقاً به عنوان افراد عضو گروه‌های آسیب‌پذیر به شمار نمی‌آمده‌اند اثر بگذارد؟ ممکن است بلای طبیعی در یک منطقه ثروتمند اقتصادی حادث شود و در نتیجه بیشتر بر افراد ثروتمند تأثیر گذارد، کسانی که پیش از این در زمره گروه‌های آسیب‌پذیر طبقه‌بندی نمی‌شدند. اگرچه این احتمال وجود دارد، اما وضعیت اقتصادی بهتر آن منطقه باعث می‌شود که بهتر با آسیب‌های وارد شده ناشی از بلایای طبیعی کنار بیایند. همانگونه که مک اینتایر پیشنهاد می‌کند: «شرایط اقتصادی تأثیر بسیاری بر سطح آسیب‌پذیری دارد، بنابراین کسانی که در وضعیت اقتصادی بهتری قرار دارند گزینه‌های بیشتری در اختیار دارند تا بتوانند شیوه‌هایی برای مقابله با بلایای طبیعی پیدا کنند».

گفتار اول- زنان

اگرچه گروه‌های بسیار زیادی (کودکان، توان‌خواهان، اقلیت‌های قومی و مذهبی) هستند که در زمان بعد وقوع حادثه‌ی طبیعی با مسائل خاصی روبه‌رو می‌شوند، جنسیت نقش بسیار مهمی در مدیریت بلایای طبیعی در مراحل پیشگیری تا دفع ایفا می‌کند. در این رابطه حقوق بین‌الملل حقوق بشر، به ویژه کنوانسیون رفع انواع تبعیض علیه زنان، نکات بسیاری را در بردارد. معمولاً در زمان بروز بلایای طبیعی احتمال مرگ و میر زنان بیشتر است و مشکلات بهداشتی بر آن‌ها تأثیر بیشتری دارد. در سطح جهانی، در ازای هر مرد بالغی که در سیل غرق می‌شود، سه یا چهار زن می‌میرند. این بدان دلیل است که بسیاری از زنان و دختران آشنا به شنا نبوده یا نمی‌دانند چگونه از درخت بالا روند، یا به دلایل فرهنگی قادر به ترک خانه‌هایشان نیستند. مطالعه‌ای در مورد گردباد ۱۹۹۱ در بنگلادش نشان داد که بسیاری از زنان به همراه کودکانشان در خانه مردند چرا که مجبور بودند منتظر بازگشت

^{۲۲۷} . Novak M (2005) U.N. covenant on civil and political rights—CCPR commentary, 2nd rev ed.

N.P. Engel Publisher, Kehl am Rhein

گزارش ملی سیلاب‌ها

شوهرشان بمانند تا در مورد تخلیه‌ی منزل تصمیم بگیرد. اولین تحلیل‌های آماری در مورد تأثیر بلایای طبیعی بر امید به زندگی زنان و مردان (مطالعه ۴۶۰۵ فاجعه‌ی طبیعی که در ۱۴۱ کشور به وقوع پیوسته بود) نه تنها نشان داد که احتمال مرگ زنان در بلایای طبیعی و بعد از آن بیشتر است، بلکه دال بر آن نیز بود که تأثیرات منفی بلایای طبیعی بر زنان در کشورهای که حقوق اقتصادی و اجتماعی اندکی برای زنان قائل بودند بیشتر بود. بلایای طبیعی امید به زندگی زنان را بیش از مردان کاهش می‌دهد (یعنی یا زنان بیشتری را می‌کشد یا زنان با میانگین سنی کمتری را می‌کشد). هرچه فاجعه طبیعی قوی‌تر باشد (با توجه به شمار افراد کشته شده نسبت به اندازه‌ی جمعیتی) و هر چه وضعیت اقتصادی-اجتماعی زنان پایین‌تر باشد، تفاوت شکاف جنسیتی در میزان مرگ و میر نیز بیشتر خواهد بود.

زلزله سال ۲۰۰۵ در پاکستان که ۷۳۰۰۰ نفر را کشت، اکثر زنان در خانه حضور داشتند در حالی که اعضای مذکر خانواده‌شان مشغول کار در مزارع بودند. این بدان معناست که زنان بیشتر از شوهرانشان در معرض آسیب‌دیدگی در اثر فروریختن خانه بودند. بخشی از آمار زیاد مرگ و میر در زنان به دلیل نقش آنان در تولید مثل است. زمانی که یک سیل یا زلزله به وقوع می‌پیوندد زنان در حال زایمان در خطر بسیار شدیدی قرار دارند. البته گزارش‌های نشان می‌دهد که زنان در زمان وقوع بلایای طبیعی مانند سیل دیگر مشکلات مربوط به بارداری مانند سقط، زایمان زودرس، تولد نوزاد نارس و دشواری در زایمان را تجربه می‌کنند.^{۳۲۸}

زنان در دوران وقوع حوادث طبیعی در معرض وقوع رفتارهای خشونت‌آمیز هستند. برای مثال بعد از زلزله هائیتی در ۲۰۱۰ رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد تجاوزات و تعرضات جنسی زیادی را گزارش کردند. فلج شدن نظام پلیس و قوه قضاییه (که خود نیز شدیداً آسیب دیده بودند) نیز بی‌تأثیر در این مسئله نبود. در بسیاری از کمپ‌ها گزارش شده بود که بسیاری از دختران در ازای غذا یا کالا خدمات جنسی ارائه می‌دادند.^{۳۲۹} افزایش تعرضات جنسی تنها محدود به کشورهای در حال توسعه نیست.

نابرابری‌های جنسیتی در مواجهه با اکثر بلایای طبیعی مشهود است. نهادهای مدیریت بحران معمولاً نیروهای مرد را در استخدام خود دارند، کسانی که درک صحیحی از نیازهای زنان و کودکان ندارند. بعضی از الگوهای فرهنگی نیز در مسیر کمک‌رسانی یا جبران آسیب‌های ناشی از بلایای طبیعی مؤثر است. برای مثال در سونامه سال ۲۰۰۴ سری‌لانکا دولت کمک‌هزینه‌هایی را برای خانوارهای آسیب‌دیده در نظر گرفت، ولی مقامات تنها خانوارهای با سرپرست مرد را حساب کرده بودند و بنابراین زنانی که شوهرانشان فوت کرده بوده برای دریافت این کمک‌هزینه مستحق تشخیص داده نشدند.^{۳۳۰}

البته حضور زنان به موازات در معرض آسیب بودن در زمان وقوع بلایای طبیعی، موجد نکات مثبتی نیز هست. «زنان پاسخگویان خط مقدم در زمان بحران شدید و مراقبان دلسوز اعضای خانواده‌های آسیب‌دیده در بلای طبیعی هستند.»^{۳۳۱} بیش از ۳۰۰۰۰۰ هزار نفر در زلزله هائیتی مجروحیت‌های شدیدی داشتند که زنان مراقبان اصلی آسیب‌دیده‌ها، سالمندان و اعضای خانواده با معلولیت‌های

^{۳۲۸} . 14 World Health Organisation, *Gender and Health in Disasters*, 2002. Available at:

www.who.int=gender=other_health=en=genderdisasters.pdf.

^{۳۲۹} . Amnesty International, *Haiti after the Earthquake, Initial Mission Findings*, March 2010, pp. 12.

^{۳۳۰} . UNIFEM, *UNIFEM responds to the Tsunami Tragedy, Protection and Rights*, www.unifem.org/campaigns/tsunami/page4.html.

^{۳۳۱} . Enarson and Morrow, 1998a:5 cited by Graham Tobin, Linda Whiteford. "The Role of Women in Post-Disaster Environments: Health and Community Sustainability". The Center for Disaster Management and Humanitarian Assistance, November 2001, pp. 7. Available at: http://hsc.usf.edu/nocms/publichealth/cdmha/images/tobin_women.pdf.

گزارش ملی سیلاب‌ها

بلندمدت بودند. نقش زنان هم در فراهم آوردن مراقبت فیزیکی برای اعضای خانواده و هم حمایت معنوی لازم برای کنار آمدن با بحران‌های روحی بعد حادثه است.

دوم، زمانی که فاجعه‌ای به وقوع می‌پیوندد، نقش‌های جنسیتی سنتی تغییر می‌کنند. در این زمان از زنان می‌خواهند وظایفی اینجام دهند که به طور معمول کارهای زنان قلمداد نمی‌شود. برای مثال در طوفان میچ در سال ۱۹۹۸ «زنان و مردان در شرایط اضطراری بعد این طوفان با هم کار می‌کردند و شاهدان تحت تأثیر حد بالای مشارکت جامعه قرار داشتند. این واقعیت که زنان راه‌ها، گودال‌ها، و خیابان‌ها را تمیز می‌کردند برای بسیاری از نیروهای کمکی تعجب‌آور بود. گروه‌های زنان منسجم شده بودند تا راه‌ها را تمیز کنند، کمک‌های غذایی فراهم کنند، و تلاش‌های درمانی را سازمان دهند.» زنان ابتکار و خلاقیت بالایی در استراتژی‌های که می‌تواند نیازهای اولیه خانواده‌شان را تأمین کند از خود بروز می‌دهند، چنانچه در بازارهای هائیتی بسیاری از تولیدکنندگان کالا و غذا می‌فروختند. این که زنان برای تأمین این نیازها گاهی به روسپی‌گری رو می‌آورند نشان شکست کمک‌های بین‌المللی و بشردوستانه است، ولی نشان اراده‌ی قوی زنان است که آن‌ها هر کاری لازم است انجام می‌دهند تا خانواده خود را مورد حمایت قرار دهند.

سوم، سازمان‌های زنان نقش بسیار مهمی ایفا می‌کنند، گرچه به ندرت حمایت و یا تأییدی که مستحق آن هستند را به دست می‌آورند. در مورد زلزله هائیتی، سازمان کوفایو^{۳۳۲} که در زمینه زنانی که مورد تجاوز قرار گرفته بودند فعالیت می‌کرد توانست فعالیت‌های حمایتی خود را بعد از زلزله از سر گیرد. گروه‌های حامی زنان نام‌هایی مانند ستاره درخشان، زنان دلاور، زنان هوشیار، دموکرات‌های زن و زنان شجاع داشتند. آن‌ها این نام‌ها را برای سازمان‌های زنان انتخاب کرده بودند تا الهام‌بخش زنان باشند.

در خصوص کاهش خطر بلایا، زنان هشدارهای مربوط به بلایا را از زنان جدی‌تر می‌گیرند. بلایای طبیعی می‌تواند فرصتی برای جوامع پدید آورد تا حضور رهبران جوامع زنان تا سازمان دهد.

حقوق بشر بین‌الملل در مورد تحلیل‌ها و عمل بر پایه‌ی جنسیت چه نظری دارد؟ اعلامیه جهانی حقوق بشر با این جمله آغاز می‌شود: «تمام انسان‌ها آزاد و برابر در کرامت و حقوق به دنیا آمده‌اند.» منشور بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (که توسط ایران نیز تصویب شده است) تبعیض براساس جنسیت را منع می‌کند. منشور بین‌المللی حقوق حقوق اجتماعی، اقتصادی، و فرهنگی حق بر برابری در آموزش، شرایط مطلوب زندگی، بهداشت و کار را تضمین می‌کند- که همگی به کمک‌های بشردوستانه مرتبطند. در سال ۱۹۷۹، مجمع عمومی کنوانسیون سازمان ملل در مورد حذف انواع تبعیض علیه زنان را تصویب کرد که حقوق برابر زنان را تأیید کرده است. در سال ۱۹۹۳، در کنفرانس وین در مورد حقوق بشر، جامعه بین‌المللی رسماً خشونت علیه زنان را نقض حقوق بشر دانست و در همان سال مجمع عمومی اعلامیه در مورد حذف خشونت علیه زنان را تصویب کرد. یک سال بعد، کمیسیون حقوق بشر قطعنامه‌ای برای «تضمین حقوق زنان در سازوکارهای حقوق بشر سازمان ملل و حذف خشونت علیه زنان» تصویب کرد. در سال ۲۰۰۴، کمیسیون حقوق بشر، گزارشگر ویژه‌ای در موضوع قاچاق اشخاص، به ویژه زنان و کودکان منصوب کرد.

اگرچه بیشتر توجه بین‌المللی حول موضوع خشونت علیه زنان جمع شده است، کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض علیه زنان و دیگر اسناد مهم حقوق بشری اهمیت حذف انواع تبعیض علیه زنان را تأیید کرده‌اند. این گزاره حذف تبعیض در کمک‌رسانی در زمان وقوع بلای طبیعی، شرکت دادن زنان در کاهش ریسک بلایا و تضمین دسترسی برابر به منابع در طول دوران مقابله را شامل می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

بسیاری از اصول در دیگر اسناد مرتبط مانند اصول راهنما در مورد بی‌خانمانی داخلی^{۳۳۳} و راهنمای عملی در مورد حمایت از افراد در وضعیت‌های وقوع بلایای طبیعی^{۳۳۴} نیز مبین این امر است. در سطح بین‌المللی این آگاهی در حال رشد است که اهمیت جنسیت تنها رویه‌ای مطلوب نیست بلکه یک حق بشر بنیادین است که باید در تمام فازهای مدیریت ریسک بلایا مورد توجه قرار گیرد.

گفتار دوم - افراد بی‌خانمان شده در جریان بلای طبیعی

اصول راهنما در مورد بی‌خانمانی داخلی که در سال ۲۰۰۵ مورد تصویب قرار گرفت در خصوص افراد بی‌خانمان هم در زمان وقوع بلایای طبیعی و هم تعارضات اجرا می‌شود. اگرچه این سند الزام‌آوری نیست، اصول راهنما معمولاً هنجارهای حقوق بشر بین‌المللی و حقوق بشردوستانه را ترسیم کرده و آن‌ها را در وضعیت‌های بی‌خانمانی داخلی اعمال می‌کنند. این اصول بیان می‌کنند که افراد حق دارند در برابر آوارگی خودسرانه حمایت شوند و زمانی که بی‌خانمان شدند نیز حق بر حفاظت و دریافت کمک و حمایت برای یافتن راه‌حل‌های پایدار - یعنی بازگشت یا اسکان در جای دیگری - را از دست نمی‌دهند. اصول راهنما (اصل ۳) با این آغاز می‌شود که دولت مسئولیت ابتدایی حفاظت از اشخاص، هم شهروندان و هم ساکنان محلی، را در حوزه‌ی صلاحیت خود بر عهده دارد. اصول راهنمای مربوط به بی‌خانمانی امروز در بیش از ۶۰ زبان در دسترس است و دولت‌ها تلاش کرده‌اند تا آن را در قوانین داخلی خود بگنجانند، با این حال باید تأکید کرد که بیشتر تلاش‌ها برای گنجاندن اصول راهنما در قوانین و سیاست‌ها بیشتر متوجه آوارگان در تعارضات مسلحانه بوده است و به ندرت قانونی آوارگی در زمان وقوع بلایای طبیعی را مورد توجه قرار داده است.

کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد حفاظت از و مساعدت به افراد بی‌خانمان شده در آفریقا^{۳۳۵} (کنوانسیون کامپالا)، که توسط اتحادیه‌ی آفریقا در سال ۲۰۰۹ پذیرفته شده و در سال ۲۰۱۲ لازم‌الاجرا شد، اولین سند منطقه‌ای لازم‌الاجرا در مورد بی‌خانمانی داخلی است. برخلاف اصول راهنما، این سند، کنوانسیون رسمی و لازم‌الاجراست که وظایف دولت‌ها برای جلوگیری از بی‌خانمانی، حفاظت و کمک به کسانی که بی‌خانمان شده‌اند را مقرر کرده است. در سال ۲۰۱۲، حدود ۸/۵ میلیون نفر در آفریقا به واسطه بروز حوادث طبیعی بی‌خانمان شده بودند. کنوانسیون کامپالا دولت‌ها را ملزم می‌داند تا از بی‌خانمانی با تأسیس سیستم‌های هشدار از قبل و توسعه استراتژی‌های کاهش ریسک بلایا پیشگیری کنند. دولت‌های عضو موظفند از کسانی که به واسطه وقوع بلایا، از جمله تغییرات اقلیمی بی‌خانمان شده‌اند حفاظت کند. دولت‌های عضو مسئولند زمانی که «از حفاظت و مساعدت به اشخاص بی‌خانمان شده در داخل در صورت وقوع بلایای طبیعی خودداری می‌کنند» خسارت پرداخت کنند. (ماده ۱۲،۳)

اگرچه مشابهت‌هایی در نیازهای کسانی وجود دارد که به واسطه‌ی بلایای طبیعی یا وقوع تعارضات مسلحانه بی‌خانمان شده‌اند، الگوهای متفاوت بی‌خانمانی وجود دارد. بلایای آب و هوایی که بزرگترین علت بی‌خانمانی ناشی از بلاها هستند، مردم را به صورت موقت بی‌خانمان می‌کند. در واقع پیش‌فرض رایجی وجود دارد که بی‌خانمانی در اثر وقوع بلایای طبیعی موقت است و مردم می‌توانند زمانی که آب‌های ناشی از سیل عقب‌نشینی کرد و یا مخروبه‌های آن پاک‌سازی شد به خانه‌های خود بازگردند. با این حال بی‌خانمانی ناشی از بلایای طبیعی می‌تواند به طول انجامد و شواهد اندکی از بازگشت حادثه‌دیدگان به خانه‌های خود دیده می‌شود. برخلاف وضعیت ناشی از تعارض، در بعضی موارد مردم قادر نیستند به دلیل شدت خسارات فیزیکی به خانه‌های خود بازگردند.

^{۳۳۳} . Guiding Principles on Internal Displacement

^{۳۳۴} . Operational Guidelines on Protection of Persons in Situations of Natural Disasters

^{۳۳۵} . The African Union Convention on Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa

گزارش ملی سیلاب‌ها

در بسیاری از پیش‌فرض‌هایی که دولت یا جامعه مدنی فعال در حوزه مدیریت بلایای طبیعی در ذهن دارند، مشخص است که درک صحیحی وجود ندارد و قوانین ملی مقابله با بلایای طبیعی قوق یا نیاز افراد بی‌خانمان شده را در نظر نگرفته‌اند. قوانین و سیاست‌های ملی نه تنها باید اسناد حقوق بشری بنیادین را منعکس کنند بلکه درک خاص از بی‌خانمانی را نیز در سیاست‌گذاری‌های خود لحاظ کنند.

گفتار سوم- کودکان

کلیه کودکان در زمان وقوع بلای طبیعی معرض آسیب بهره‌کشی و خشونت جنسی قرار دارند. گرچه بعضی از آن‌ها به دلیل شرایط خاص وضع بدتر دارند. افراد بسیار در معرض خطر عبارتند از:

- کودکان محروم از سرپرستی والدین‌شان. از جمله کودکان یتیم، کودکان و کودکان طلاق. کودکانی که تنها یا با اعضای فامیل زندگی می‌کنند یا کودکانی که در نوانخانه‌ها زندگی می‌کنند با فقدان حمایت از جانب پدر و مادرشان در معرض آسیب-پذیری بیشتری هستند.
 - کودکان معلول جسمانی یا ذهنی و کودکان دارای «نیازهای خاص» مراقبتی. این کودکان معمولاً توانایی کمتری برای مقاومت در برابر سوءاستفاده یا فهم آنچه برای آن‌ها اتفاق افتاده دارند و از صحبت کردن در مورد آن ناتوان‌اند.
 - کودکان متعلق به گروه‌های اجتماعی حاشیه‌ای، مانند اقلیت‌های قومی، قبیله‌ای و مذهبی. این کودکان معمولاً در شرایط اقتصادی نامناسب قرار دارند که آن‌ها را در برابر بهره‌کشی آسیب‌پذیر می‌سازد، یا در معرض تبعیض هستند. به دلیل اعتقادات و دید منفی به این گروه‌های حاشیه‌ای ممکن است کودکان این گروه مورد بی‌توجهی قرار بگیرند.^{۳۳۶} برای مثال، اگر در بعضی روستاها و جوامع رواج فحشا امری طبیعی باشد، ممکن است تعرض به کودکان در این مناطق امری قابل قبول نزد مردم ارزیابی شود.
 - آسیب‌هایی که کودکان را در جریان وقوع بلایای طبیعی مانند سیل تهدید می‌کند به خشونت یا بهره‌کشی جنسی محدود نمی‌شود و پیامدهای منفی بلند مدت دارد. این آسیب‌ها موارد زیر را نیز شامل می‌شود:
 - پیامدهای فیزیکی. خونریزی جسمی، مرگ، حاملگی، بارداری خطرناک در شرایط نامطلوب، میزان بالای مرگ و میر نوزادان و مادران، بیماری‌های قابل انتقال از راه تماس جنسی و سایر عفونت‌ها، آلودگی به ویروس ایدز.
 - پیامدهای احساسی. افسردگی، احساس شرم ناشی از تجاوز نجسبی، اختلالات پس از واقعه، کاهش اعتماد به نفس و عزت نفس، حسرت، آسیب‌رسانی به خود و خودکشی.
 - پیامدهای اجتماعی. محرومیت و طرد از خانواده یا جامعه، ناامیدی در سطر اجتماعی و پیامدهای بلند مدت مانند از دست دادن فرصت‌های آموزشی، شغلی و شکل‌گیری هویت، هم‌چنین کاهش شانس ازدواج، پذیرفته شدن و ادغام در جامعه.
- این پیامدها به نوبه خود می‌تواند آسیب‌پذیری قربانیان را افزایش داده و آن‌ها را برای بارهای دیگر در معرض رفتارهای خشونت-آمیز جنسی قرار دهد.

^{۳۳۶} . Delaney, Stephanie, Naik, Asmita and Spinks, Anthea (2006). La protection des enfants contre l'exploitation sexuelle et la violence sexuelle lors des catastrophes et des situations d'urgence, ESPAT International, pp. 15-16.

با توجه به اینکه کودکان به سطح بالاتری از حمایت و مساعدت احتیاج دارند، کنوانسیون سازمان ملل در مورد حقوق کودکان (۱۹۸۹) تصویب شده است که مقررات خاصی در مورد وظیفه‌ی حفاظت از کودکان و همچنین مداخله‌شان در تصمیم‌هایی که به آن‌ها مرتبط است مقرر کرده است، این مقررات در تمام شرایط از جمله شرایط اضطراری باید رعایت شوند.

رویکرد مبتنی بر حقوق بشر که در سال‌های گذشته شکل گرفته است حاکی از آن است که مفهوم مساعدت عمیقاً در مفهوم «نیاز» ریشه دارد. بنابراین کودکان با توجه به نیاز بیشتری که دارند، باید مساعدت جدی‌تری دریافت نمایند. رویکرد مبتنی بر حقوق بشر وظیفه‌ی تضمین، حمایت و رعایت حق‌ها را بر دوش تصمیم‌گیرندگان و مسئولین (یعنی دولت و دیگر نهادها) می‌گذارد. دولت‌ها در رابطه با کودکان مکلفند:

- اصل برابری و عدم تبعیض را اعمال کنند؛
- منفعت بالاتر کودک را مد نظر قرار دهند،
- حق بر توسعه و حمایت را تضمین کنند؛
- حق بر زندگی را تضمین کنند؛
- حق بر دسترسی به اطلاعات، آزادی بیان و اجتماع را تضمین کنند.

به طور کلی حق‌های کودکان تفاوت چندانی با حق‌های سایر گروه‌ها ندارند جز این‌که مسئولیت دولت در این زمینه تشدید شده است، همچنین باید اهمیت خاصی به نیازهای آموزشی کودکان داد. وقوع سیل می‌تواند با کاهش ساعات آموزش، از دست دادن کارمندان و معلمان ماهر، فراگیر شدن بیماری‌های ناشی از سیل، غیبت‌های طولانی، و پوشش اندک سرفصل‌های درسی تأثیرات منفی بر کیفیت آموزش بگذارد.^{۳۳۷}

۳-۵-۷- نقش حمایتی دول خارجی در زمان وقوع بلایای طبیعی در یک کشور

نیاز به حمایت از قربانیان بلایا موضوع دغدغه‌ی صاحب‌نظران حقوق بین‌الملل در بدو شکل‌گیری بوده است. در قرن هجدهم و اتم^{۳۳۸} پیشنهاد داد که کمک‌های بشردوستانه باید توسط ملت‌هایی ارائه شود که در وضعیتی هستند که می‌توانند به دیگر ملت‌هایی که با قحطی و بلایا مواجه هستند کمک کنند، این کمک عملی انسانی است از آن زمان به بعد این ایده به ویژه در چارچوب سازمان ملل مورد بحث قرار گرفته و گسترش یافته است. با وجود این، و با توجه به وجود دکترین عدم مداخله در سطح حقوق بین‌الملل این پرسش ایجاد می‌شود در صورت وقوع حادثه طبیعی مانند سیل در کشوری، اگر آن کشور در ارائه کمک‌های بشردوستانه به شهروندان خود ناتوان یا نامتایل باشد، مداخله‌ی کشورهای دیگر برای کمک‌رسانی چه مبنایی دارد؟

بلایای طبیعی این پتانسیل را دارند تا به صورت منفی بر حق‌های بشری، مانند حق بر حیات، بهداشت، مالکیت و غیره تأثیر بگذارند، هم چنین شرایط را برای افراد در برآوردن نیازهای ابتدایی مانند غذا، آب، و سرپناه دشوار سازند. در این شرایط، در صورتی که بلایای طبیعی زندگی جمعیت‌های ساکن در یک کشور را نابود سازد و دولت بلادید از امدادرسانی ناتوان است، چه انتظاری می‌توان از دولت‌های داشت؟ این پرسش ابتدائاً در مباحث مربوط به مساعدت‌های بشردوستانه به قربانیان بلایا مطرح شد. بعداً با پذیرش و لازم‌الاجرا شده معاهدات حقوق بشری، پاسخ‌هایی به آن داده شد.

^{۳۳۷} . Mudavanhu, Chipo (2014). The impact of flood disasters on child education in Muzarabani District, Zimbabwe, available at: <https://www.researchgate.net/publication/280084023>

^{۳۳۸} . Vatel

گفتار اول - گام‌های اولیه به سوی وظیفه‌ی حفاظت

در چارچوب سازمان ملل، ارجاع به کمک‌های بشردوستانه به قربانیان بلایا را می‌توان در دهه ۷۰ یافت، در گزارش دبیرکل در مورد مساعدت در موارد وقوع بلایای طبیعی، در ۱۳ مه ۱۹۷۱. اساساً وظیفه دولت برای حفاظت از حق بر حیات قربانیان بلایای طبیعی شناسایی شده، اما اصل بنیادین حاکمیت دولت به چالش کشیده نشده بود. بنابراین دیگر دولت‌ها تنها می‌توانستند کمک‌های بشردوستانه‌ای که توسط دولت بلاذیده به جمعیتش ارائه می‌شد را تکمیل کنند. زبان استفاده شده در این زمان هیچ ارجاع کلی به حقوق بشر به معنی واقعی کلمه نمی‌داد، گرچه به حق‌های بشری مانند حق بر حیات به همراه حق بر بهداشت و مالکیت اشاره می‌کرد.

بعد از یک دهه اندیشه‌های مشابهی توسط مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه شماره ۳۶/۲۲۵ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۸۱ پروراند شده. مقدمه و پاراگراف ۲ این قطعنامه تصریح داشت که دولت آسیب‌دیده «وظیفه‌ای ابتدایی» در رابطه با بلایای طبیعی دارد، به طور مشخص اداره‌ی بلای طبیعی، اقدامات جبرانی و آمادگی در برابر فاجعه به عهده آن گذارده شده بود. تحولات، شناسایی وظیفه دولت برای حفاظت از اتباع آسیب‌دیده توسط بلایای طبیعی را پیشنهاد می‌داد، گرچه بحث در مورد این که تا چه حد دولت‌های دیگر می‌توانند در چنین شرایطی مداخله کنند ناتمام ماند.

گفتار دوم - تلاش برای توسعه‌ی حقی بر مداخله

بعدها در دهه ۸۰، به ابتکار پزشکان فرانسوی که با سازمان‌های درمانی (هدایت شده توسط پزشکان بدون مرز) همکاری می‌کردند و بعضی پژوهشگران حقوق بین‌الملل تحولی ایجاد شد. فرانسه این ابتکار را که دکتربین حق بر مداخله نامیده می‌شود را توسعه داد، دکتربینی که از آن گاهی به عنوان «وظیفه مبنی بر مداخله در رابطه با کمک‌های بشردوستانه: یاد می‌شود. مطابق این دکتربین، قربانیان خود از حقی مبنی بر دریافت کمک‌های بشردوستانه برخوردار هستند. اگرچه این تئوری حاکی از اولویت دولت سرزمینی در ارائه کمک‌های بشردوستانه بود، در صورت عدم توانایی یا عدم تمایل، دیگر بازیگران (نه فقط دولت‌های دیگر بلکه بازیگران غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی) باید اجازه دسترسی به کشور را پیدا می‌کردند تا بتوانند چنین کمک ضروری را ارائه کنند. این دکتربین هم در مورد بلایای طبیعی و هم بلایای ناشی شده از فعل انسانی اعمال می‌شود. با این حال این اندیشه از حمایت گسترده‌ی بین‌المللی برخوردار نشد، و اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌ها توسط سازمان ملل بار دیگر مورد تأیید قرار گرفت. بنابراین مجمع عمومی در قطعنامه شماره ۴۳/۱۳۱ مورخ ۸ دسامبر ۱۹۸۸ اعلام کرد که دولت سرزمینی مسئولیت اولیه برای شروع، سازمان‌دهی، همکاری و اجرای کمک‌های بشردوستانه در سرزمین خود را داراست. این قطعنامه آشکارا به دیگر بازیگران اجازه نداد تا در صورتی که دولت سرزمینی ناتوان یا بی‌تمایل است مداخله کند و تنها به بیان این نکته اکتفا کرد که «جامعه بین‌المللی باید سریع و مؤثر به درخواست‌ها برای کمک‌های بشردوستانه اضطراری پاسخ دهد»، ولی هیچ اشاره‌ای به حق مستقل افراد برای دریافت کمک‌های بشردوستانه نشده است. تنها چیزی که این سند بیان می‌کند آن است که «رها کردن قربانیان در بلایای طبیعی . . . بدون کمک‌های بشردوستانه تهدیدی برای زندگی انسانی و جرمی علیه کرامت انسانی است». نزد برخی از مفسرین همین دو گزاره برای حمایت از مداخله‌ی اشخاص ثالث برای ارائه کمک‌های بشردوستانه کافی است. در حالی که مجمع عمومی بعداً قطعنامه‌هایی تصویب کرد که این اصول را مورد تأکید مجدد قرار می‌داد، شورای امنیت سازمان ملل تنها قطعنامه‌ای را تصویب کرد که مقررات مشابهی را تنها در شرایط تعارض مسلحانه و نه بلایای طبیعی در بر داشت.

گفتار سوم- مسئولیت مبتنی بر دکترین حفاظت

نظریه مسئولیت حفاظت که تحت عنوان R2P نیز از آن یاد می‌شود (نظریه جدیدتری که قدمت آن به اوایل سال ۲۰۰۰ می‌رسد) به نیاز جامعه بین‌المللی به ورود در حوزه‌هایی اشاره می‌کند که در آن حالات دولت سرزمینی قادر یا مایل به حل بحران‌های خاص در سرزمین خود نیست، هدف از مداخله، ممانعت یا کاهش تلفات انسانی است. در شرایط کنونی این مجوز، جرایم جدی بین‌المللی مانند جرایم جنگی، جرایم علی بشریت، پاک‌سازی قومی و نسل‌کشی را شامل می‌شود، و بنابراین در اساس به منظور مقابله با تلفات انسانی ناشی از بلایای طبیعی نیست. اگرچه این دکترین از نظر حقوقی الزام‌آور نیست، در ۱۹ ژانویه ۲۰۰۹ دبیر کل سازمان ملل گزارشی در مورد «اجرای مسئولیت مبتنی بر حفاظت» منتشر کرد، که به این دکترین که در نشست جهانی سال ۲۰۰۵ مورد پذیرش قرار گرفت اشاره می‌کرد. گام‌های اولیه حاصل ابتکار کانادا بود که پیشنهاد داد تا موضوع در چارچوب کمیسیون بین‌المللی در مورد مداخله و حاکمیت دولت مورد بحث قرار گیرد. بعضی از پژوهشگران این حوزه استدلال می‌کنند که مسئولیت مبتنی بر حفاظت را می‌توان در موارد مربوط به بلایای طبیعی نیز مورد استفاده قرار داد، به منظور حفظ زندگی جمعیت آسیب‌دیده که در غیر این صورت در خطر جدی قرار خواهند داشت. پیشنهاد آن است که در بلایای طبیعی مفهوم مسئولیت مبتنی بر حفاظت سه سطح از تکلیف را برای دولت سرزمینی به دنبال دارد: (الف) مسئولیت مبتنی بر پیشگیری، که شامل هشدار عمومی در مورد بلایای طبیعی قریب‌الوقوع است، (ب) مسئولیت مبتنی بر واکنش، که دولت بلادیده را ملزم می‌دارد که کمک‌های پیشنهاد شده توسط دولت‌های دیگر را بپذیرد، دیگر دولت‌های عضو جامعه بین‌الملل نیز تکلیف دارند تا چنین کمک‌هایی را ارائه کنند؛ و (ج) مسئولیت مبتنی بر بازسازی، که همکاری کشورهای بلادیده و دیگر اعضای جامعه بین‌المللی را در بازسازی بعد از وقوع بلای طبیعی را درخواست می‌کند. سپس پیشنهاد می‌کند که حاکمیت با مسئولیت همراه شود، و در نتیجه دولت‌های تحت‌تأثیر بلایای طبیعی در خصوص ساکنان‌شان که قربانی بلایای طبیعی شده‌اند مسئولیت دارند. در صورت انفعال دولت بلادیده به دلیل عدم توانایی یا عدم تمایل، جامعه بین‌المللی باید به منظور برآوردن نیازهای قربانیان مداخله کند.

با این حال دولت‌ها همواره در حمایت از دکترینی که مداخله خارجی در وضعیت‌های بلایای طبیعی را توصیه کند مردد بوده‌اند. شاهدهی بر این گزاره چارچوب هیوگو برای اقدام است، که در سال ۲۰۰۵ پذیرفته شد و به کاهش خطر بلایای طبیعی می‌پردازد. این سند به مسئولیت اولیه دولت‌ها برای حفاظت از مردم و اموال در سرزمین‌شان در برابر خطرات تصریح دارد (پاراگراف چهارم)، ولی در مورد این که پیامدهای عدم توانایی دولت سرزمینی در حفاظت چه باید باشد سکوت می‌کند.

تعارضاتی در این مبحث وجود دارد، برای مثال در مورد امکان یا عدم امکان مداخله خارجی در صورت مدیریت نادرست وضعیت‌های برآمده از بلایای طبیعی توسط دولت مذکور. با این وجود، هیچ شکی وجود ندارد که بلایای طبیعی این قابلیت را دارند تا تأثیری منفی بر بهره‌مندی از حق‌های بنیادین افراد، به ویژه حق بر حیات، بهداشت و مالکیت، و حق بر برخورداری از استاندارد معقول زندگی (مرتبط با نیازهای بنیادین مانند غذا، آب و سرپناه) بگذارند. هیچ شکی نیز وجود ندارد که دولت بلادیده مسئولیت دارد نیازهای بنیادین ساکنینی که توسط بلایای طبیعی آسیب دیده‌اند را برآورده سازد. بنابراین، می‌توان گفت که دولت‌ها تکالیف حقوق بشری در رابطه با افراد بلادیده دارند.

۳-۵-۸- نتیجه‌گیری

در برابر حقوق بشر می‌توان دو رویکرد داشت. رویکردی تدافعی که حقوق بشر را دستاوردی غربی می‌داند که نباید جدی گرفته شود، و رویکردی که آن را ایده‌ای می‌داند که در هر صورت باید رعایت گردد. باید پذیرفت که حقوق بشر اگرچه در چارچوب اندیشه-

گزارش ملی سیلاب‌ها

های عصر روشنگری شکل گرفته است، آن را نمی‌توان محدود به موقعیت جغرافیایی یا فرهنگی خاص دانست. حقوق بشر در بستر همدلی و احساسات انسانی و برای حمایت از انسانی شکل گرفته است که قادر به تحمل مشاهده‌ی رنج هم‌نوع خود نیست؛ اما ممکن است ضروری باشد حق‌های بشری در زمان بلایای طبیعی در راستای مدیریت وضعیت بحرانی محدود گشته یا به حالت تعلیق درآیند. این وضعیت که ذیل «بند تخطی» در اسناد و کنوانسیون‌های حقوق بشری مجاز تلقی می‌شوند مستلزم رعایت شرایطی مانند وجود وضعیت اضطراری عمومی، ضرورت داشتن تخطی از رعایت حق‌ها، متناسب و مناسب بودن تخطی از حق‌ها برای نیل به هدف مورد نظر است. محدودیت یا تعلیق حقوق باید توسط مقام صلاحیت‌دار اعلان رسمی شود.

در مدیریت بلای طبیعی، حداقل سه مرحله وجود دارد که سه نیاز متفاوت را ایجاد می‌کند: نیاز به کسب اطلاعات در مرحله پیش از وقوع بلای طبیعی، نیاز به تضمین عدم اعمال تبعیض در مرحله اضطراری و مقابله با آن، و نیاز به مراقبت بعد از وقوع بلای طبیعی. در مرحله‌ی سوم نقش دولت در پیشگیری از بلایای طبیعی مستقیماً به رویکرد جدید حقوق بشری مرتبط است. زیرا امروزه مسئولیت مهم‌تر دولت اتخاذ سیاست‌هایی است که تاب‌آوری شهری را افزایش دهد.

امروزه پذیرفته شده است که مسئولیت دولت در مواجهه با بلایای طبیعی محدود به زمان وقوع بلای طبیعی مانند سیل نیست و سه مرحله پیش از وقوع بلای طبیعی، هنگام وقوع بلای طبیعی و بعد از آن را دربرمی‌گیرد که وظیفه‌ی دولت برای پیشگیری، مدیریت و جبران را مطرح می‌کند. دولت نه تنها موظف به اطلاع‌رسانی در مورد بلای طبیعی در زمان قبل از حادثه است، بلکه باید در زمان وقوع حادثه در کمک‌رسانی خود هیچ عاملی را موجب تبعیض نداد و بعد از وقوع بلای طبیعی و پایدار شدن وضعیت نیز، در برنامه‌های بلندمدت خود توسعه پایدار را به منظور کاهش عوارض تغییرات اقلیمی و پیشگیری از حوادث طبیعی آینده مدنظر قرار دهد. حفاظت از حقوق بشر در زمان بلایای طبیعی یکی از مسائل مورد اختلاف در اسناد بین‌المللی بوده است. علاوه بر ضرورت کمک‌رسانی به مردم بلادیده توسط کشور محل وقوع بلای طبیعی، همواره این بحث نیز مطرح بوده که آیا نهادهای سازمان ملل، نهادهای بشردوستانه و سایر کشورها نیز می‌توانند نقشی بر عهده گیرند؟ دکترین‌های «وظیفه حفاظت» و «حق بر مداخله» در این راستا شکل گرفته‌اند و دال بر آن‌اند که در شرایطی که دولت از ارائه خدمات امدادی ناتوان است و یا تمایلی به آن ندارد، کشورهای دیگر موظفند از حق آن‌ها در مورد حیات حمایت کرده و مداخله نمایند، در این حالت اصل کلی حقوق بین‌الملل مبنی بر عدم مداخله تا حدودی دستخوش تغییر می‌شود، اگرچه در عمل کشورها این نظریه‌پردازی‌ها را با تردید مورد پذیرش قرار داده‌اند.

راهنمای عملی برای حفاظت از اشخاص متأثر از بلایای طبیعی اگرچه سندی لازم‌الاجرا نیست اما چنانچه از نام آن برمی‌آید می‌تواند در هدایت دولت‌های در عمل به وظایفشان در زمان وقوع بلایای طبیعی مانند سیل کارآمد واقع شود. این سند چهار دسته از حق‌ها را در برمی‌گیرد که تحت عناوین «حفاظت از حیات، امنیت، و تمامیت جسمانی، روحی و اخلاقی»، «حفاظت از حق‌های مرتبط با نیازهای اساسی زندگی»، «حفاظت از دیگر حق‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» و «حفاظت از دیگر حق‌های سیاسی و مدنی» شرح داده شده‌اند. در ارائه این طبقه‌بندی نوعی اولویت‌بندی مورد توجه قرار گرفته است. اگرچه در هر چهار بند این سند اشاره شده است که در هر یک از این موارد باید امداد رسانی و ارائه کمک‌های بشردوستانه بدون تبعیض با توجه به رنگ، نژاد، جنسیت، سن، مذهب، عقاید یا جایگاه اجتماعی صورت گیرد، اما باید توجه داشت که گروه‌های آسیب‌پذیری مانند زنان، کودکان، معلولین و افراد بی‌خانمان شده وجود دارند که نیازهای خاص آن‌ها توجه خاصی را اقتضا می‌کند. به عبارت دیگر باید مفهوم سنتی از تبعیض را کنار گذاشت و قائل به این نظر بود که تبعیض به معنای آن نیست که با موقعیت‌های نابرابر برخورد نابرابر صورت پذیرد.

1. A. de Guttry et al. (eds.), (2012). International Disaster Response Law, Springer DOI: 10.1007/978-90-6704-882-8_14,
2. Ferris, E (2014). How Can International Human Rights Law Protect Us from Disasters? Paper prepared for the American Society of International Law, Annual Meeting.
3. Enarson and Morrow (1998). cited by Graham Tobin, Linda Whiteford. "The Role of Women in Post-Disaster Environments: Health and Community Sustainability". The Center for Disaster Management and Humanitarian Assistance, November 2001, pp. 7. Available at: http://hsc.usf.edu/nocms/publichealth/cdmha/images/tobin_women.pdf.
4. Hesselman, M., & Lane, L. (2017). Disaster and Non-State Actors: Human Rights-Based Approaches. Disaster Prevention and Management, 26(5), 526-539. <https://doi.org/10.1108/DPM-07-2017-0174>
5. Mudavanhu, C., (2014), 'The impact of flood disasters on child education in Muzarabani District, Zimbabwe', *Jambá: Journal of Disaster Risk Studies* 6(1), Art. #138, 8 pages. <http://dx.doi.org/10.4102/jamba.v6i1.138>
6. Radhanath Tripathy, Human Rights-based Approach to Disaster Management: A Study of Disaster Deaths in Kerala Flood of 2018, RESEARCH REVIEW International Journal of Multidisciplinary, Volume-03, Issue-09, pp. 616-621.
7. HUMAN RIGHTS AND NATURAL DISASTERS ,Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster, Published by Brookings-Bern Project on Internal Displacement
8. Lobry, D (2012). « Une étude juridique des crises humanitaires résultant de catastrophes climatiques : l'exemple du continent africain », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], mis en ligne le 01 octobre 2015, consulté le 01 octobre 2016. URL : <http://com.revues.org/6741> ; DOI :10.4000/com.6741
9. Novak M (2005) U.N. covenant on civil and political rights—CCPR commentary, 2nd rev ed. N.P. Engel Publisher, Kehl am Rhein
10. Da Costa, K & Pospieszna, P (2015). The Relationship between Human Rights and Disaster Risk Reduction Revisited: Bringing the Legal Perspective into the Discussion, *journal of international humanitarian legal studies* 6, 64-86.
11. Karen da Costa, Can the observance of human rights of individuals enhance their resilience to cope with natural disasters?, *Procedia Economics and Finance* 18 (2014) 62 – 70.
12. Simonet G,(2009) . Le concept d'adaptation : polysémie interdisciplinaire et implication pour les changements climatiques. *Natures, Sciences, Sociétés*, Les Ulis, vol. 17, n° 4, p. 392-401
13. Sommario, E. (2012). *Derogation from Human Rights Treaties in Situations of Natural or Man-Made Disasters. International Disaster Response Law*, 323–352. doi:10.1007/978-90-6704-882-8_14
14. Yeti Puspita, N (2010). Legal Analysis of Human Rights Protection in times of Natural Disasters and its Implementation In Indosia, Asian Law Institute, ASLI Working Paper, No. 013.
15. The African Union Convention on Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa
16. The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms In a State of Emergency
17. 4th World Health Organisation, *Gender and Health in Disasters*, 2002. Available at: www.who.int/gender/other_health/en/genderdisasters.pdf.
18. Amnesty International, *Haiti after the Earthquake, Initial Mission Findings*, March 2010, pp. 12. UNIFEM, *UNIFEM responds to the Tsunami Tragedy, Protection and Rights*, www.unifem.org/campaigns/tsunami/page4.html.
19. ECtHR, Lawless v. Ireland (Lawless Case), Judgment of 1 July 1961, para 22.
20. ECtHR, Ireland v. UK, Judgment of 18 January 1978, para 205
21. Human Rights-based Approach to Disaster Management: A Study of Disaster Deaths in Kerala Flood of 2018, p. 617. *International Journal of Multidisciplinary*, Volume-03, Issue-09, September-2018

گزارش ملی سیلاب‌ها

22. Pyles, L. (2011). Neoliberalism, INGO practices and sustainable disaster recovery: a post-Katrina case study. *Community Development Journal*, 46(2), 168-80.
23. Zack, N (2009). Ethics for Disaster. Studies in Social, Political, and Legal Philosophy. Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Plymouth, UK, p. 97-98.
24. Kalin, W. (2011). A Human Right –Based Approach to Building Resilience to Natural Disasters. (www.brookings.edu/papers/2011/0606_disasters_human_rights-Kalin.aspx)

۳-۶-مسئولیت مدنی و کیفری ناشی از سیلاب

۳-۶-۱- چکیده

مسئولیت مدنی و کیفری در قبال خسارات ناشی از سیل بر مبنای هست‌ها و باید‌ها در نظام حقوقی ایران توجیه می‌شود. هرچند سیل پدیده‌ای به قدمت پیشینه آفرینش کره خاکی دارد ولی طرز تلقی نسبت به آن دچار دگرگونی بوده و برخی از این نگرش‌ها کاملاً منطبق با بایسته‌های زندگی بشر امروزی است. دو ویژگی قابل پیش‌بینی بودن سیل و نیز قابل مدیریت کردن یا پیشگیری کردن آن سبب شده است تا نگرش نو به خسارات ناشی از سیل به عنوان خسارات برآمده از حوادث غیرمترقبه یا قوای قهریه تفسیر نشود و پای عوامل مرتبط با انسان مطرح شود. از همین‌در، نظام حقوقی مبتنی بر مسئولیت ناشی از سیل در حال شکل‌گیری و انسجام در نظام حقوقی ایران بوده و به تدریج در نظام قضایی ایران نیز برجسته می‌شود.

بر مبنای هست‌ها، قواعدی در مقررات کنونی ایران به ویژه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده که اجرای درست، ضابطه‌مند و دقیق آنها می‌تواند برای ساماندهی نظام حقوقی ایران در رویارویی با خسارات و جرایم مرتبط با سیل (پیش از وقوع سیل، حین آن و پس از وقوع) موثر باشد. برجسته‌ترین قواعد موجود عبارتند از: نخست، مسئولیت اشخاص حقوقی، خواه دولتی و عمومی غیردولتی باشند و خواه اشخاص حقوقی خصوصی که در صورت وجود شرایط مقرر در قانون مسوول مدنی و کیفری خواهند بود. بر پایه تفسیرهای منطقی و سازگار با اقتضائات روز، اشخاص حقوقی حاکمیتی، دولتی و عمومی غیردولتی در پرداخت جنایات مستوجب دیه و خسارات در صورتی که به آنها مستند باشند و نیز در صورتی که در اثر تقصیر یا قصور آنها در اصلاح یا رفع آثار سیل یا حوادث دیگر، جنایت یا خسارتی به دیگری وارد شود، حتی در امور حاکمیتی نیز ضامن خواهند بود. در واقع در چنین مواردی به جای مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی این اشخاص مطرح می‌شود و از همین‌در، فرقی میان امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری نیست و تحقق دو شرط رابطه استناد و تقصیر یا قصور لازم است.

دوم، مسئولیت کیفری به علت رفتار دیگری که می‌تواند همه اشخاصی که دستور دهنده یا ناظر یا مدیر یا در هر موقعیتی اند که اشخاصی بر اساس قدرت تصمیم‌گیری یا نظارت یا مدیریت آنها مبادرت به فعالیت کرده و مرتکب رفتار خسارت‌بار یا جرم غیر عمدی شوند، رفتار زیانبار یا مجرمانه به حساب آنها بوده و مسوول کیفری خواهند بود. این دو گونه از مسئولیت به طور گسترده در خسارات و جرایم مرتبط با سیل مطرح می‌شوند و در صورت نهادینه شدن این دو گونه از مسئولیت مدنی و کیفری، نظام قضایی به بهترین شیوه می‌تواند نظام حقوقی محیط زیست که در زیر آن نظام حقوقی سیل نیز جای می‌گیرد را متبلور کند. جدا از دو گونه از مسئولیت‌های گفته شده، مسئولیت مدنی با قواعد عام و شناخته شده خویش و نیز مسئولیت کیفری عام نیز در جرایم مالی، جانی و ثبتي و دیگر جرایم مرتبط که با سیل مطرح می‌شوند، سوم، قاعده شکلی طرح دعاوی موازی از سوی اشخاص و نیز دادستان کل کشور، هر یک بر اساس مجرای خود می‌تواند در پیگرد خسارات و جرایم مرتبط با سیل موثر باشد. این قاعده از ماده ۲۹۰ قانون آیین

گزارش ملی سیلاب‌ها

دادرسی کیفری لازم الاجرای ۱۳۹۴ درباره طرح دعوی از سوی دادستان کل کشور در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد، نمود دارد. بر مبنای هست ها می توان در مقیاس گسترده و دقیق، مسوولیت اشخاص حقوقی و حقیقی در قبال خسارات ناشی از سیلاب پایانه سال ۹۷ و آغاز سال ۹۸ را تعیین و چنین اشخاصی را پاسخگو کرد.

بر مبنای بایدها، نظام حقوقی کنونی با وجود قواعد اصلی گفته شده، همچنان نیاز به دگرگونی و نوآوری دارد. در یک رویکرد کلان، باید نظام حقوقی محیط زیست به صورت مستقل، اصیل و به دور از گرایش‌های سودانگاران انسان‌ها و دولتها بنیاد بگیرد و بخشی از این نظام حقوقی متعلق به جرم انگاری‌های جدید و موثر، توسعه مسوولیت های مدنی، کیفری، تامینی و اجتماعی و تعیین ضمانت اجراهای موثر و کارآمد است. هسته اصلی این نظام حقوقی تمرکز بر قانون بازگشت سیل و تلاش برای پذیرش و مدیریت آن بر مبنای راهبرد و راهکارهای حقوقی است.

گزارش حاضر تمرکز بر هست های نظام حقوقی ایران دارد و در کنار آن به اختصار از بایدهای نظام حقوقی نیز سخن خواهد کرد.

۳-۶-۲- مقدمه

سیل یکی از بلایای طبیعی است که آثار زیانبار زیادی از خود به جای می گذارد. در جریان سیل، دخالت حقوق به طور کلی و از جمله حقوق مسوولیت مدنی، در چند مرحله قابل بررسی است: مرحله اول، پیشگیری از سیل است. البته اگر سیل یک بلای طبیعی باشد، همانطور که نمی توان کسی را بابت خسارت ناشی از آن از حیث مسوولیت مدنی، مسوول شناخت، قابل پیشگیری هم نخواهد بود؛ چه قوای قاهره خارج از اختیار آدمی است و غیر قابل پیش بینی، خارجی و غیر قابل دفع بودن به عنوان سه ویژگی بنیادین چنین رخدادهایی است. در این صورت نیازی هم به مقررر گذاری نیست. از طرف دیگر، زیاندیدگان نیز، مادام که سیل را ناشی از نیروی طبیعت بدانند، انتظار چندانی برای جبران خسارت نخواهند داشت، چه خسارت نتیجه تقدیر است و با آن مبارزه نمی توان کرد. اما امروزه از لحاظ روانشناختی و جامعه شناسی، دیدگاه زیاندیدگان در مورد بلایای طبیعی تغییر پیدا کرده است. آنچه همیشه به عنوان یک بلای طبیعی محسوب می شده، اکنون به افعال اشخاص و بویژه دولت منسوب می گردد. این تغییر دیدگاه، از جمله ناشی از پیشرفت فن آوری است که امکان پیش بینی، پیشگیری و مقابله با بلایای طبیعی یا مدیریت آن را ممکن می سازد. در حقیقت می توان گفت که در دنیای کنونی، هیچ بلای طبیعی به معنای حادثه ای که وقوع و آثار آن به طور کامل از حیطه قدرت آدمی خارج باشد وجود ندارد. از اینرو، تعریف حوادث به حوادث طبیعی^{۳۳۹} و حوادث ناشی از عمل انسان^{۳۴۰}، مورد انتقاد برخی حقوقدانان قرار گرفته است. آنان بر این اعتقاد هستند که اولاً، برخی حوادث طبیعی نه تنها قابل پیش بینی، بلکه قابل پیشگیری اند و بر فرض هم که اصل وقوع آنها قابل پیشگیری نباشد، آثار زیانبار آنها قابل کنترل است و دولت و سایر اشخاص را می توان از آن جهت که اقدامات لازم جهت کنترل آثار این حوادث را انجام نداده اند، مسوول دانست.

گزارش ملی سیلاب‌ها

آنچه گفته شد، از میان بلایای طبیعی بویژه در مورد سیل قابل تایید است. سیل و زلزله را معمولاً از مصادیق بارز قوای قاهره یا بلایای طبیعی می‌دانند. اما در مقام مقایسه، سیل نسبت به زلزله متفاوت است زیرا تا حدود زیادی هم قابل پیش‌بینی است و هم قابل کنترل و همین ویژگی دربی گشوده است به سوی طرح نظام حقوقی سیلاب در ایران و مسوولیت مدنی و کیفری برخاسته از آن:

۳-۶-۳- مسوولیت مدنی

مرحله نخست دخالت حقوق، پیشگیری از طریق مقررر گذاری و نظارت بر اجرای آنها است. مقررر گذاری وظیفه دولت است. مخاطبان این مقررات نیز گاه مراجع دولتی هستند و گاه اشخاص خصوصی. اما باید دانست که تنها دولت نیست که باید از طریق مقررر گذاری از وقوع حوادث ناگوار از جمله سیل، پیشگیری کند. مقررر گذاری و پیش‌گیری از بلایای طبیعی و از جمله سیل از طریق نهادهای حقوق خصوصی و بویژه بیمه قابل تحقق است. از این وضعیت می‌توان به نوعی "مقررر گذاری خصوصی"^{۳۴۱} تعبیر کرد. در این باره در بخش بیمه بیشتر سخن خواهیم گفت.

مرحله دوم، حادثه است. پس از وقوع حادثه، تکلیف مقابله با حادثه و به حداقل رساندن نتایج آن ایجاد می‌شود. این تکلیفی است که هم بر وارد کنندگان زیان بار می‌شود و هم بر زیان‌دیدگان. مرحله سوم، نوبت جبران خسارت است. خسارات ناشی از سیل را از جهات مختلف می‌توان تقسیم‌بندی کرد: نظیر خسارات وارد به زیر ساخت‌ها و خسارت وارد به کسب و کار و خسارات وارد به منازل مسکونی. آنچه از دیدگاه حقوقی حایز اهمیت به نظر می‌رسد، تفکیک میان زیان‌های وارد به اشخاص خصوصی، زیان‌های وارد به اموال عمومی و زیان‌های وارد به محیط زیست است. همچنین زیان فردی را می‌توان از زیان جمعیو زیان‌های انسانی را از زیان وارد به محیط زیست تفکیک کرد.

زیان‌های وارد به اشخاص خصوصی را می‌توان به زیان‌های بدنی و زیان مالی تقسیم کرد. زیان مالی به نوبه خود می‌تواند زیان وارد به اموال منقول (نظیر اتومبیل، دام و طیور...)، زیان وارد به اموال غیر منقول (خانه‌ها و ساختمانها، مزارع)، زیان مربوط به هزینه‌های کاهش خسارت و از بین بردن یا کنترل آثار سیل (نظیر هزینه اسکان موقت در منزل دیگر، هزینه پاکسازی منازل از آثار سیل) و همین‌طور خسارتهای اقتصادی و بویژه عدم النفع (نظیر از دست شغل، درآمد و کسب و کار) تقسیم‌بندی کرد. علاوه بر این سیل همانند هر حادثه دیگری می‌تواند زیان‌های معنوی (درد و رنج‌های روحی و جسمانی) به همراه داشته باشد.

زیان وارد به اموال عمومی را می‌توان به زیان‌های وارد به اموال منقول و غیر منقول دولتی و زیان وارد به اموال عمومی به معنای خاص (نظیر پلها ردوخانه‌ها، بناهای تاریخی، راهها، سیستم‌های حمل و نقل جاده‌ای و ریلی) تقسیم نمود. سرانجام می‌توان از زیان‌های محیط زیستی نظیر تخریب جنگل‌ها و تخریب خاک‌ها سخن گفت.

این تقسیم‌بندی از حیث مسوولیت مدنی و جبران خسارت مهم است زیرا برای جبران زیان وارد به اشخاص، برآورد میزان کلی خسارت کافی نیست، بلکه باید خسارت وارد به تک‌تک زیان‌دیدگان با دلایل کافی اثبات شود و جبران خسارت در مورد هر شخص یا خانوار به طور جداگانه انجام شود. در حالی که تشخیص زیان‌دیده در خسارت وارد بر اموال عمومی چندان دشوار نیست.

اما مرز میان این زیانها چندان هم دقیق نیست؛ برای مثال، زیان وارد به مزارع کشاورزی، زیان وارد به اموال خصوصی است، ولی در نتیجه چنین زیانی، چرخه تولید محصولات کشاورزی، مختل می‌شود که به نوعی می‌توان آن را زیان عمومی یا جمعی دانست.

وانگهی در نتیجه از بین رفتن بسیاری از منابع زیر کشت، ناچار باید اراضی موجود را به شدت و حجم بیشتری زیر کشت برد و این امر به نوبه خود موجبات فشار خاک و زیان محیط زیستی را سبب می شود. همچنین زیان وارد به شبکه حمل و نقل اگر چه در درجه اول نوعی زیان عمومی و جمعی است، باعث ورود خسارات شخصی نیز می شود چه به عنوان مثال، آسیب به شبکه حمل و نقل سبب می شود متصدیان حمل و نقل و صاحبان کالاهای نتوانند به تعهدات خود در مقابل سایر اشخاص عمل کنند.

از سوی دیگر، اگرچه زیان محیط زیستی را می توان نوعی زیان جمعی دانست، می توان آن را در کنار زیان های فردی و جمعی، نوع مستقلی از زیان هم تلقی کرد. در حقیقت، آنچه در مسوولیت مدنی تحت عنوان زیان جمعی بررسی می شود، زبانی است که به یک دسته یا گروهی از اشخاص وارد شده بی آن که بتوان گفت شخص معینی متحمل زیان ویژه ای شده است. چنین زبانی منتشر در مجموع است و کلیت گروه یا دسته را مورد تاثیر قرار می دهد. با این حال زیان جمعی نیز در نهایت نوعی زیان وارد به اشخاص است. اما در زیان محیط زیستی که دارای ابعاد پیچیده و متنوعی است، زیان دیده، خود محیط زیست است. در حقوق فرانسه، سابقا زیان محیط زیستی را نوعی زیان جمعی تلقی می کردند، اما این تفکیک امروزه مورد انتقاد قرار گرفته و انواع مختلف زیان های محیط زیستی (زیان وارد به هوا، آب، خاک، تنوع زیستی، منابع طبیعی و جنگل ها و نظایر آن) به عنوان زیان های مستقلی مورد بررسی قرار می گیرند. به این ترتیب، تقسیم بندی جدیدی از زیان، زیان را به دو نوع زیان شخصی^{۳۴۲} (شامل زبانی وارد به افراد و زیان های جمعی، خواه زیان دیدگان، اشخاص حقوق خصوصی باشند خواه نه) و زیان نوعی (زیان وارد به محیط زیست)^{۳۴۳} پیشنهاد شده است.

جبران خسارت ناشی از سیل را می توان از طریق ابزارهای متعدد انجام داد. هر یک از این ابزار محدودیت ها و مزایایی دارد. مسوولیت مدنی، یکی از این ابزار است که دارای بیشترین محدودیت ها را هم داراست. غیر از مسوولیت مدنی، بیمه ها، اعم از بیمه های اجتماعی و خصوصی ابزار مهم دیگری برای جبران خسارت ناشی از سیل اند. تشکیل صندوق های جبران خسارت، منبع دیگری برای جبران خسارت ناشی از سیل است. دولت در هر یک از شیوه ها می تواند دخالت داشته باشد: دولت به عنوان مسوول حادثه (خواه از باب عدم وضع مقررات مناسب، خواه از جهت عدم اجرای مقررات و نظارت بر آنها)، دولت به عنوان تامین کننده بخش یا تمامی از حق بیمه و دولت به عنوان تامین کننده بخش یا تمامی از وجوه صندوق تامین خسارت. همچنین در خارج از چارچوب های گفته شده، دولت ممکن است راسا برای جبران خسارت اقدام نماید.

آیین جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی در کشورهای مختلف را به طور کلی می توان به دو دسته تقسیم بندی کرد: نخست، جبران خسارت ساختارمند و سازمان یافته و دوم، جبران خسارت موردی.

در نظام سازمان یافته ی جبران خسارت ناشی از سیل، از پیش از وقوع سیل طرح های قانونی مشخصی برای جبران خسارت وجود دارد. این طرح ها ضمن پیش بینی دقیق چگونگی جبران خسارت از زیان دیدگان (انواع خسارات قابل جبران، میزان خسارات قابل جبران، مواعید اعلام خسارت، آیین جبران خسارت، طرق جبران خسارت و...)، تلاش گردیده تا نظام جبران خسارت به نحوی باشد که انگیزه لازم برای پیشگیری از زیان نیز در شهروندان تقویت شود. همچنین در چنین نظامی روابط میان منابع مختلف جبران خسارت مشخص است و جبران خسارت معمولا به سرعت در مواعید پیش بینی شده در قانون انجام می شود. در ایران روش جبران خسارت ناشی از سیل موردی و غیر سازمان یافته است و روابط میان منابع مختلف جبران خسارت (بیمه های بازرگانی، مسوولیت مدنی، کمک

^{۳۴۲} - Dommage subjectif

^{۳۴۳} - Dommage objectif

گزارش ملی سیلاب‌ها

های دولتی، تامین اجتماعی، بیت المال، کمک های مردمی) روشن نیست. این روش دارای ایرادات متعددی است: عدالت لازم میان زیاندیدگان رعایت نمی شود. آیین دادرسی جبران دارای ابهام است. چه ارگان یا ارگانهایی متولی جبران خسارت هستند؟ جبران خسارت چگونه انجام می شود؟ چه درجه ای از ادله اثباتی برای اثبات زیان لازم است؟ طبیعی است در موقعیتی که سیل به عنوان یک بلای طبیعی باعث خسارات متعددی شده است، هر کس می تواند به ادعای از دست دادن اموال منقول یا غیر منقول یا شغل و درآمد و کسب و کار مدعی ورود زیان شود. در برخی موارد مانند اموال غیر منقول ثبت شده یا شغل های دولتی به نظر مشکلی در تشخیص زیاندیدگان وجود ندارد. اما در اغلب موارد (اموال غیر منقول فاقد سابقه ثبتی یا انتقالات ثبت نشده، اموال منقول، مشاغل روز مزد و...)، اثبات ادعا با دشواری همراه است. وانگهی برخی مشاغل و فعالیت هایی که سیل باعث از بین رفتن آنها شده، ممکن است دارای مجوزهای لازم دولتی نباشند. در این صورت این پرسش مطرح می شود که آیا چنین اشخاصی نیز می توانند در ردیف زیاندیدگان مدعی جبران خسارت گردند؟

بر فرض که ادعای خسارت در مرجع دولتی رسیدگی کننده رد شود، آیا امکان اعتراض وجود دارد؟ چه مقامی باید به این اعتراض رسیدگی کند؟ آیا می توان به دیوان عدالت اداری از مرجع دولتی که درخواست جبران خسارت را رد کرده، شکایت برد؟ پاسخ با توجه به وظایف دیوان عدالت اداری، علی القاعده مثبت است.

از حیث طرق جبران، راههای مختلفی برای جبران خسارت وجود دارد: جبران خسارت در قالب پرداخت مبلغی دفعتاً واحده یا در قالب اقساط، جبران خسارت در قالب دادن وام بلاعوض یا با بازپرداخت طولانی و بدون بهره، جبران خسارت در قالب فراهم کردن امکانات غیر نقدی و اسکان موقت، پرداخت هزینه بازسازی و احیای محیط زیست و...

گفتار یکم: جایگاه سیل در مسوولیت مدنی

سیل در دو نقش یکی به عنوان عامل رافع مسوولیت و دیگری به عنوان سبب مسوولیت مطرح می شود:

بند یکم: سیل به عنوان عامل رافع مسوولیت

سیل معمولاً به عنوان یک بلای طبیعی و مصداقی از قوه قاهره در نظر گرفته می شود که رافع مسوولیت مدنی است: عاملی خارجی، غیر قابل پیش بینی و غیر قابل دفع که رابطه سببیت میان تقصیر یا فعل زیانبار و وقوع ضرر را از بین می برد. این قاعده در تمام انواع مسوولیت اجرا می شود، خواه مسوولیت قراردادی باشد یا غیر قراردادی؛ مبتنی بر تقصیر باشد یا از نوع مسوولیت محض. تا آنجا که به مسوولیت قراردادی در تعهدات به نتیجه مربوط است، مواد ۲۲۷ و ۲۲۹ قانون مدنی می تواند رافع مسوولیت ناشی از سیلاب باشد.^{۳۴۴} این قاعده در تعهدات به وسیله هم اجرا می شود. ماده ۶۱۵ به عنوان مصداقی از این قاعده کلی مقرر می دارد: «امین

^{۳۴۴} - ماده ۲۲۷ - متخلف از انجام تعهد وقتی محکوم به تادیه خسارت میشود که نتواند ثابت نماید که عدم انجام به واسطه علت خارجی بوده است که نمی توان مربوط به او نمود.

ماده ۲۲۹ - اگر متعهد به واسطه حادثه که دفع آن خارج از حیطه اقتدار اوست نتواند از عهده تعهد خود برآید محکوم به تادیه خسارت نخواهد بود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در مقام حفظ مسوول وقایعی که دفع آن خارج از حیطه اقتدار او ست نمی باشد». این قاعده در موارد متعدد دیگری نیز تکرار شده است. بدین سان ماده ۳۶۸ قانون تجارت، متصدی حمل را در صورتی که اثبات کند که وقوع خسارت ناشی از حوادثی بوده که هیچ متصدی مواظبی نیز نمی توانست از آن جلوگیری کند، از مسوولیت بری می داند. همچنین قسمت «د» بند ۲ ماده ۵۵ قانون دریایی متصدی حمل را در صورتی که وقوع خسارت به کالا ناشی از «بلیات طبیعی»^{۳۴۵} باشد، ضامن نمی داند. قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ در ماده ۵۱۴ سیل را به عنوان مصداقی از علل قهری رافع مسوولیت می داند. این ماده مقرر می دارد: هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچکس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند^{۳۴۶}.

باید توجه داشت که از این دیدگاه مهم نیست که آیا عامل انسانی در وقوع سیل موثر بوده است یا نه. در هر حال، سیل رافع مسوولیت است. به عنوان مثال، اگر متصدی حمل و نقل نتواند به علت وقوع سیل، کالا را به مقصد برساند، مسوول تلف یا خسارت وارد به کالا نیست، حتی اگر وقوع سیل به عنوان مثال ناشی از ساخت وساز غیر مجاز در حریم یا بستر رودخانه باشد. منتها سیل به شرطی رافع مسوولیت خواهد بود که نسبت به متعهد قراردادی یا شخصی که بر مبنای مسوولیت قهری خوانده دعوا قرار گرفته است، واجد اوصاف خارجی بودن، غیر قابل پیش بینی بودن و غیر قابل دفع بودن باشد. بنابراین، اگر متصدی حمل از قضا همان شخصی باشد که مرتکب ساخت و ساز غیرمجاز شده، سیل رافع مسوولیت قراردادی او نخواهد بود، چه در این صورت، سیل نسبت به او عامل خارجی، که «نتوان به او مربوط نمود»، محسوب نمی شود. همچنین اگر مقاومت در برابر سیل ممکن باشد، مسوولیت متعهد به قوت خود باقی است چه عامل خارجی وقتی موجب معافیت از مسوولیت است که ، به زبان ماده ۲۲۹ قانون مدنی، «دفع آن از حیطه اقتدار متعهد خارج باشد». بر این پایه، باید قید « گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند» را در ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی ناظر به اشخاصی دانست که از پیش در باره عدم وقوع خسارت و مراقبت از جان یا مال دیگری تعهد مشخص قانونی یا قراردادی ندارند. بنابراین متصدی حملی که تمکن برطرف کردن مانع ایجاد شده توسط سیل را دارد و با این حال از انجام این کار امتناع می کند، مسوول خسارت وارد به کالا است چه دفع مانع خارج از حیطه اقتدار او نبوده است. اما مهم ترین عنصر مورد بحث در این میان، عنصر عدم قابلیت پیش بینی است. از یک سو نه در قانون مدنی و قانون مجازات و نه در قوانین مرتبط دیگر، وصف غیر قابل پیش بینی بودن یا نامنتظر بودن به صراحت در شمار اوصاف قوه قاهره یا علل قهری نیامده است. از سوی دیگر بر فرض که عدم قابلیت پیش بینی شرط معافیت از مسوولیت باشد، باید دید منظور از عدم قابلیت پیش بینی چیست و چه در جه ای از پیش بینی مورد نظر است و آیا در این باره میان انواع مختلف سیل تفاوت وجود دارد؟

در پاسخ پرسش نخست باید گفت ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی به طور کلی سیل را در کنار زلزله به عنوان یک علت قهری نام برده است . ممکن است از اطلاق این ماده چنین استنباط شود که حتی سیلی که قابل پیش بینی باشد، قوه قاهره محسوب می شود^{۳۴۷}. با اینحال با توجه به ماده ۵۱۸ که زلزله و سیل را مصادیقی از حوادث پیش بینی نشده می داند، چنین استنباط می شود که

^{۳۴۵} - بلیات طبیعی، بلایای طبیعی، حوادث طبیعی، سوانح طبیعی، علل قهری، حوادث غیرمترقبه از جمله اصطلاحاتی است که قوانین مختلف از آنها استفاده کرده اند.

^{۳۴۶} - این موضع مشهور فقها است: لو جاء السيل بحجر فلا ضمان على احد و ان تمکن من إزالته فإن نقله (ایضاح الفوائد، ج ۴، ص ۶۶۳) - ^{۳۴۷} این ماده از جهت دیگری هم قابل انتقاد است زیرا تمکن در برطرف کردن مانع ایجاد شده توسط سیل را هم نافذ صدق عنوان قوه قاهره نمی داند. از این جهت این ماده با ماده ۲۲۹ قانون مدنی در تعارض است و باید تفسیر محدود شود. به طور کلی باید دانست که هیچ واقعه ای و از جمله سیل، مادام که واجد اوصاف قوه قاهره نباشد، قوه قاهره محسوب نمی شود و رافع ضمان نیست. دیوان کشور فرانسه در موارد متعدد به این امر

گزارش ملی سیلاب‌ها

علت قهری مورد نظر قانون حتما باید غیر قابل پیش بینی باشد و سیل هم در صورتی در شمار علل قهری محسوب می شود که غیر قابل پیش بینی باشد.

قابل پیش بینی بودن هر واقعه ای و بویژه سیل، امری نسبی است و بر حسب زمان و مکان و شرایط جغرافیایی و آب و هوایی متفاوت است. دیوان شکور فرانسه در برخی موارد سیل را قابل پیش بینی و در برخی موارد غیر قابل پیش بینی دانسته است (رک. آرای مذکور توسط فرانسوا شابا و فابریس گرئو، فورس ماژور، ش ۲۱).

ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی به طور کلی سیل را در کنار زلزله به عنوان یک علت قهری نام برده است. ممکن است از اطلاق این ماده چنین استنباط شود که حتی سیلی که قابل پیش بینی باشد، قوه قاهره محسوب می شود^{۳۴۸}. با اینحال با توجه به ماده ۵۱۸ که زلزله و سیل را مصادیقی از حوادث پیش بینی نشده می داند، چنین استنباط می شود که علت قهری مورد نظر قانون حتما باید غیر قابل پیش بینی باشد و سیل هم در صورتی در شمار علل قهری محسوب می شود که غیر قابل پیش بینی باشد.

در هر حال اگر سیل واجد اوصاف قوه قاهره باشد رافع مسوولیت خواهد بود. با اینحال بر این قاعده استثنائاتی وارد است: نخست- در مواردی که ید شخص به موجب قانون، ید ضمانی است، قوه قاهره و از جمل هسیل هم رافع مسوولیت نخواهد بود. بارزترین مصداق این فرض مسوولیت غاصب است. غاصب مسوول هر نقص و عیبی است که در زمان تصرف او به مال مغضوب وارد شده، هر چند مستند به فعل او نباشد (ماده ۳۱۷ قانون مدنی). همچنین در فقه، ید امی نرا پس از تعدی و تفریط ضمانی می دانند. اما قانون مدنی در این باهر ساکت است و برعکس، اطلاق ماده ۶۱۵ قانون مدنی، مفید عدم مسوولیت مستودع و سایر امنا در قبال قوه قاهره، حتی در صورت تعدی و تفریط است. تنها استثنا، ماده ۴۹۴ قانون مدنی در اجاره است:

دوم- در مواردی که متعهد قراردادی به موجب شرط ضمن عقد، وقوع نتیجه را تضمین کرده است، سیل، حتی اگر واجد اوصاف قوه قاهره باشد، رافع مسوولیت نخواهد بود.

سوم- قانون بیمه اجباری ۱۳۹۵، سوانح ناشی از حوادث غیر مترقبه را نیز در پوشش قانون قرارداده است. اگر ماهیت بیمه در این مورد هم بیمه مسوولیت باشد، بیمه گذار نسبت به وقوع قوه قاهره هم مسوول است. در این باره در بحث بیمه بیشتر سخن خواهیم گفت.

چهارم- در مواردی که متعهد قراردادی مقدم بر وقوع سیل مرتکب تخلفی شده است، به نحوی که اگر مرتکب تخلف نمی شود، خسارتی ایجاد نمی شد، وقوع سیل رافع ضمان نخواهد بود. به عنوان مثال می توان متصدی حملی را در نظر گرفت که کالا را به موقع حمل نمی کند و پس از آن که با تخایر به حمل کالا مبادرت می ورزد، کالا در اثر وقوع سیل، آسیب می بیند. در این فرض وقوع سیل هر چند واجد اوصاف قوه قاهره باشد، رافع ضمان نخواهد بود. باید توجه داشت که چنین مسوولیتی به معنای ید ضمانی متصدی نخواهد بود چه در ید ضمانی حتی اگر در نبود قوه قاهره خسارتی رخ نمی داد، باز هم شخص ضامن است.

بند دوم: سیل به عنوان سبب مسوولیت

تصریح کرده است. از جمله رد مورد سیل رک. به رای شعبه یک مدنی، ۲۳ فوریه ۱۹۹۴، دالوز ۱۹۹۵، ص ۲۱۴؛ به نقل از : Francois Chabas et Fabrice Greau, Force majeure, Encyclopedie dalloz, Repertoire de droit civil, 2007, n. 5.

در اینجا سیل نه به عنوان عامل معافیت از مسوولیت، بلکه به عنوان سبب مسوولیت مطرح است. قوانین ما اغلب به این جنبه نپرداخته اند و تبصره ماده ۵۱۴ هم ناظر به مرحله بعد از وقوع سیل است. تا آنجا که بحث مسوولیت مدنی در وقوع سیلاب مطرح است، اشخاص زیر بالقوه می توانند مسوول شناخته شوند: دولت و ارگانهای مختلف دولتی (سازمان هواشناسی، وزارت نیرو ...)، شهرداری ها، کارمندان دولتی، پیمانکارانی که دولت اجرای پروژه ها را به آنها واگذار کرده است، و سایر اشخاص حقوق خصوصی که به واسطه تخلفات و تقصیرات خود (نظیر احداث بنا در بستر و حریم رودخانه) موجبات تشدید زیان ناشی از سیل را فراهم می کنند. احراز مسوولیت مدنی در باره خسارات ناشی از سیل از جهات متعدد با مشکلاتی همراه است. اما پیش از بحث از این دشواری ها، ابتدا باید در این باره بحث کرد که بر فرض احراز شرایط ماهوی مسوولیت، آیا می توان دولت و شهرداری ها را بابت وقوع سیل به معنای دقیق کلمه مسوول دانست و تکلیف جبران خسارت زیاندیدگان را از باب مسوولیت مدنی بر آنان بار کرد؟

در اغلب کشورها مسوولیت مدنی دولت در باره حوادث طبیعی انکار شده است. در آمریکا دولت فدرال را به رغم فراهم بودن شرایط مسوولیت، از مسوولیت مدنی در قبال سیل و سایر بلایای طبیعی مصون می دانند. اما در باره دولت های ایالتی و شهرداری ها اختلاف عقیده وجود دارد و برخی محاکم به مسوولیت نظر دارند.

باید دید علت اعتقاد به عدم مسوولیت دولت در قبال سیلاب چیست؟ دشواری های عملی مربوط به پیدا کردن شخص مسوول و یافتن مقصر و تعیین رابطه سببیت، سهم قوه قاهره و دشواری ارزیابی زیان و شیوه جبران خسارت ناشی از سیل، نه تنها در مورد دولت، در باره اشخاص حقوق خصوصی نیز وجود دارد و اگر بنا باشد، به این علت مسوولیت مدنی منتفی شود، نه تنها دولت، هیچ شخص دیگری نیز از این باب نمی تواند مسوول شناخته شود. بنابراین آنچه می تواند عدم مسوولیت دولت در حقیقت مصونیت دولت از مسوولیت را توجیه کند، دشواری احراز عناصر مسوولیت مدنی نیست، بلکه اعمال حاکمیت است. اکنون این سوال مطرح می شود که چه بخشی از زیان ناشی از سیلاب از اعمال حاکمیت ناشی می شود و چه بخشی از آن ناشی از اعمال حاکمیت نیست. وانگهی ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی، در همین محدوده نیز، دولت را به شرطی در فرض اعمال حاکمیت از مسوولیت مصون می داند که اقدامات مذکور برای حفظ منافع عمومی ضرورت داشته باشد. اگر برخی اقدامات نظیر تصمیم گیری در باره مدیریت منابع و سدها و رها سازی آب ها را می توان به عنوان عمل حاکمیت محسوب کرد، در مورد برخی دیگر از اعمال (نظیر احداث یک ساختمان اداری در بستر یا حریم رودخانه) وضع بدین منوال نیست. منتها تفکیک این که چه میزان از خسارت ناشی از سیل از انجام اعمال حاکمیت ناشی شده و چه میزان ناشی از غیر اعمال حاکمیت است، آسان نیست.

به هر حال، در حقوق ایران دلیل قاطعی برای عدم مسوولیت مطلق دولت در قبال حوادثی نظیر سیل و زلزله در دست نیست و با فرض احراز عناصر مسوولیت، از جمله نقص وسایل و تشکیلات (که فقدان مقررات گذاری مناسب هم می تواند یکی از مصادیق این نقص باشد) به لحاظ نظری امکان مسوولیت دولت وجود دارد.

اندیشه مسوولیت مدنی دولت به طور کلی (و از جمله مسوولیتی در قبال سیل) با تصویب قانون مجازات اسلامی تقویت شده است^{۳۴۹} زیرا اولاً- تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی، وجود رابطه سببیت میان رفتار شخص حقوقی و خسارت وارد شده را سبب

^{۳۴۹} - قوانین متفرقه دیگری که بعد از تصویب قانون مسوولیت مدنی به تصویب رسیده اند نیز دولت را در قبال عمل کارمند مسوول می دانند. به عنوان مثال تبصره ماده ۱۹ قانون ایمنی راهها و راه آهن (الحاقی ۱۳۷۹) در ارتباط با حوادث رانندگی ناشی از نقص راه مقرر می دارد:

گزارش ملی سیلاب‌ها

ایجاد مسوولیت می‌داند؛ ثانیاً- مفهوم مخالف تبصره ۲۰ قانون مجازات اسلامی که مجازاتهای تعزیری موضوع این ماده را در مورد اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی غیردولتی قابل اعمال نمی‌داند، ممکن است به مسوولیت مدنی دولت در فرض اعمال حاکمیت و نسخ ضمنی ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی در این بخش تفسیر شود. ثالثاً- ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مسوولیت کیفری در قبال عمل غیر را مقرر کرده است و در این باب میان عمل اشخاص حقوقی دولتی و غیردولتی تفاوتی ننهاده است. بنابراین حتی در فرضی که کارمند مقصر است، دولت مسوولیت عمل او را بر عهده دارد.^{۳۵۰} رابعاً- تبصره ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی دستگاههایی را که مسوولیت رفع آثار حوادث طبیعی از جمل هسیل را بر عهده دارند، در صورت ارتکاب تقصیر ضامن می‌داند، بی آن که مصداق تقصیر را به «نقص وسایل و تشکیلات» محدود کند.

با این حال، آیین دادرسی مسوولیت دولت هم پیچیده است. چه بنا بر تلقی مرسوم، از میان عناصر مسوولیت مدنی، زیان‌دیده ابتدا باید بر مبنای تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری، تقصیر دولت را در دیوان به اثبات برساند و آنگاه برای احراز سایر عناصر مسوولیت و جبران ضرر به محاکم عمومی رجوع کند و این امر جبران خسارت زیان‌دیده را با دشواری روبرو می‌کند.

در مورد زیان‌های محیط زیستی، مشکل مضاعفی وجود دارد. همچنانکه دیدیم، زیان محیط زیستی نوع خاصی از زیان است که مستقیماً به محیط زیست وارد می‌شود و حتی می‌توان آن را مستقل از زیان جمعی دانست.

از حیث آیین جبران خسارت، این مساله مطرح است که بر فرض که دولت در قبال زیان وارد به محیط زیست مقصر باشد، چه شخص یا اشخاصی حق اقامه دعوای جبران خسارت دارند؟ متولی اصلی حفظ محیط زیست، سازمان محیط زیست است که خود یک مرجع دولتی است. بنابراین، بر این مبنا که دولت به عنوان یک کل، یک شخص حقوقی واحد را تشکیل می‌دهد، خواهان و خواننده دعوای مسوولیت مدنی یکسان می‌شود. از لحاظ حقوق اداری دعوای مراجع دولتی علیه یکدیگر در نهادهای داخلی دولتی حل و فصل می‌شود و به این ترتیب، عملاً، مسوولیت مدنی دولت در قبال زیان محیط زیستی عقیم می‌شود. در هر حال مسوولیت مدنی ممکن است به علت عدم پیشگیری یا عدم پیش بینی سیل ایجاد شود.

الف: مسوولیت ناشی از عدم پیشگیری از سیل

فرض قضیه آن است که وقوع سیل ناشی از عدم وضع مقررات لازم یا عدم اجرای مقررات ناظر به پیشگیری از وقوع سیل است. در حقیقت همچنانکه در ابتدای بحث گفته شد، سیل و دست کم برخی از انواع آن در دنیای امروز هم قابل پیش بینی است هم قابل پیشگیری. پس بدیهی است که بحث مسوولیت دولت شهرداری‌ها، پیمانکاران و متحاورین به محیط زیست در قبال وقوع سیل یا

^{۳۵۰} "وزارت راه موظف است، برای انجام عملیات احداث و مرمت و یا نگهداری راه‌های مربوط علانم ایمنی لازم را نصب نماید. چنانچه بر اثر کوتاهی در بکار بردن علانم یاد شده خسارتی به اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی وارد شود وزارتخانه حسب مورد موظف است، از مطالبات پیمانکار یا اعتبارات جاری و عمرانی خسارت وارد شده را پرداخت نماید و چنانچه مأموران دولت یا پیمانکاران مرتکب تقصیر شده باشند، دولت خسارت پرداخت شده را از آن‌ها استیفا خواهد نمود."

^{۳۵۰} - حقیقت آن است که ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی نیز در غیر مبرود اعمال حاکمیت، منافی مسوولیت دولت در قبال عمل کارمند مقصر نیست. این ماده صرفاً مقرر می‌دارد، اگر کارمند، تقصیر کرده باشد، شخصاً مسوول است. غالباً از این عبارت، عدم مسوولیت دولت در قبال فعل کارمند نتیجه گرفته شده است. اما این نتیجه ک‌هاز قبل هم محل بحث بوده، بویژه با تصویب مواد ۱۴ و ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی محل بحث است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تشدید آن مطرح باشد. گاه نیز اگرچه در وقوع سیل عامل انسانی ممکن است دخیل نباشد، مسوولیت دولت از جهت عدم اطلاع رسانی موثر و به موقع سیل ممکن است مطرح باشد.

در بخش مسوولیت ناشی از وقوع یا تشدید سیل، یکی از مشکلات اصلی تعیین سهم هر یک از عوامل انسانی و همچنین میزان تاثیر هر یک از عوامل انسانی و سیل به عنوان یک بلای طبیعی است. اگر همداستان با برخی از نویسندگان و استادان بر این اعتقاد باشیم که در فرض جمع عامل انسانی و قوه قاهره، تقسیم مسوولیتی انجام نمی شود و تمام مسوولیت به عهده عامل انسانی قرار دارد و عامل انسانی نمی تواند با استناد به قوه قاهره از بار مسوولیت خود بکاهد، دشواری تعیین سبب تا حدودی کاهش خواهد یافت. در حقیقت از دیدگاه این عده در فرض تداخل اسباب میان عامل انسانی و قوه قاهره تنها سببی را که حقوق می شناسد، عامل انسانی است. که با ضرر رابطه سببیت اخلاقی دارد. پس همو مسوول تمام خسارت است. پس اگر علت طغیان رودخانه ای ساختن سدی خلاف قانون و طوفان یا باران شدید باشد، تمام خسارت بر عهده سازنده سد است^{۳۵۱}.

در جانب مقابل برخی به استناد نظریه برابری اسباب و شرایط معتقدند که بلایای طبیعی و از جمله سیل می توانند تنها بخشی از سبب حادثه باشند و عامل زیان را جزئا از مسوولیت معاف دارند. مخالفان این عقیده انتقاد می کنند که در هر واقعه ای شرایط و وقایع طبیعی نقش دارد و اگر بنا باشد آنها را جزئی از سبب محسوب کنیم، هیچ گاه هیچ خسارتی به طور کامل جبران نخواهد شد. پس دو حالت بیشتر نیست: یا قوه قاهره سبب خسارت است یا عامل انسانی. شاید به همین علت است که فقیهان نیز در فرضی که سیل سنگی را در کنار چاه حفر شده قرار می دهد گاه به مسوولیت حفر کننده و گاه به عدم مسوولیت او به علت انتساب ضرر به سیل معتقد شده اند و از جبران جزئی خسارت سخن نگفته اند، در حالی که در فرضی که دو عامل انسانی باعث ایجاد خسارت می شود، در موارد متعدد، بر حسب مورد مسوولیت را بر مبنای تساوی یا درجه تاثیر تقسیم کرده اند. اگرچه این استدلال از لحاظ منطقی قابل قبول است، اما روشن است که گاه انصاف اقتضا می کند که عامل انسانی جزئا مسوول باشد نه آن که به طور کلی از خسارت بری شود یا به تمامی مسوول جبران خسارت قرار گیرد. بدین سان دیوان کشور فرانسه در فرضی که خسارت به طور همزمان ناشی از سیل و عامل انسانی بوده، عامل انسانی را جزئا مسوول دانسته است: *Cass. ۲e civ. ۱۳e mars ۱۹۵۷, Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais, D. ۱۹۵۸, note Esmein ۱۰۰۸۴.II.۱۹۵۷, note Radouant, JCP ۷۳.*

^{۳۵۱} - دکتر کاتوزیان، مسوولیت مدنی، ج ۱، ش ۲۵۳؛ دکتر صفایی و دکتر رحیمی، مسوولیت مدنی، ۱۳۹۲، ش ۱۳۳. در فقه در این باره اختلاف عقیده وجود دارد. در فرضی که کسی چاهی حفر کرده و سیل سنگی را با خود آورده که در کنار چاه قرار گرفته و شخص در اثر برخورد با سنگ به چاه می افتد، برخی فقط حفرکننده چاه را ضامن می دانند از این جهت که او عامل عدوانی است و برخی دیگر او را از مسوولیت بری می دانند چون خسارت منسوب به برخورد با سنگ است (نظریه سبب مقدم در تاثیر). آنچه جالب توجه است، عدم تقسیم مسوولیت است. رک. مفتاح الکرامه، ج ۱۰، ص ۳۲۰؛ (أما لو سقط الحجر بالسبا، علی طرف البئر ففیه ضمان الحافر إشکالاً) بر بد البئر المحفورة عدواناً و الأقرب ضمان الحافر لاختصاصه بالعدوان، فکالمتثال السابقة و هو خبره (الحواشم) و المحقق، الثانی، و كأنه مال، إلیه فی (الایضاح) و وجه عدم أن التردی إنما استند إلی الحجر فیکون التعثر بالحجر هو المباش فیسقط الضمان، علی الحافر و هو خبره (غایة المراد)؛ کشف اللثام، محقق، اصفهان، ج ۲، ص ۴۸۹؛ إما لو سقط الحجر بالسبل علی طرف البئر المحفورة عدواناً ففیه ضمان الحافر لاختصاصه بالعدوان، إشکالاً، بنشأ من استناد التردی إلی الحجر؛ جواهر الکلام، ج ۴۳، ص ۱۴۷؛ لو سقط الحجر بالسبا، علی طرف البئر المحفورة عدواناً فالمتجه بناء علی ما ذکرنا ضمان الحافر لاختصاصه بالعدوان، ولکن فی القواعد الاشکال فیه من ذلك ومن استناد التردی إلی الحجر، وفیه أنه لا استناد عرفی فی الشرائط وإنما العمد إطلاق أدلة الضمان والفرض عدمه فی غیر العدوان، والله العالم.

ب: مسوولیت ناشی از عدم پیش بینی سیل

در اینجا بحث عدم اطلاع رسانی به موقع و دادن هشدارهای لازم بر وقوع سیل مطرح است. در بحث پیش بینی سیل دو مساله باید مورد توجه قرار گیرد. نخست ایجاد سامانه معین برای پیش بینی سیل و دوم حدود اطلاع رسانی و دقت پیش بینی. در ایران نهاد ویژه ای برای پیش‌بینی سیل، مقرر نشده است و سازمان‌های مختلف از جمله سازمان هواشناسی و وزارت نیرو در محدوده وظایف خود به اطلاع رسانی در این باره اقدام می‌کنند. برای مثال سازمان هواشناسی تنها وضعیت هوا را پیش‌بینی می‌کند. اما وقوع سیل تنها به وضعیت هوا و میزان بارش بستگی ندارد بلکه به عوامل مختلف دیگر نظیر ساخت و سازهای غیر مجاز هم بستگی دارد.

محتوای پیش‌بینی و هشدار هم از اهمیت بالایی برخوردار است. صرف گفتن این که احتمال بارش شدید وجود دارد به عنوان هشدار لازم برای وقوع سیل کافی نیست. باید در هر مورد احتمال وقوع سیل تا حد ممکن با ذکر درجه احتمال و میزان شدت سیل به شهروندان تذکر داده شود. در هر حال چنانچه مقامات دولتی به تکلیف هشدار بر وقوع سیل، آن چنان که باید عمل نکرده باشند، مرتکب تقصیری شده‌اند که می‌تواند به مسوولیت مدنی منجر شود. از سوی دیگر صرف دادن هشدار لازم هم رافع مسوولیت دولت نخواهد بود، اگر وقوع سیل ناشی از عدم انجام اقدامات لازم جهت پیشگیری از سیل باشد.

بعد از وقوع سیل، نوبت کاهش خسارت ناشی از سیل است. در این مرحله برخی بر اساس تکلیف قانونی یا قراردادی و برخی دیگر بر به طور داوطلبانه به کمک به زباندیدگان ناشی از سیل می‌پردازند. حسب مورد اقدام یا عدم اقدام کمک‌های لازم و کاهش آثار سیل، می‌تواند موجب مسوولیت مدنی باشد.

به موجب قوانین نهادهای مختلف دولتی موظف هستند در جهت رفع آثار سیل و کاهش خسارات ناشی از آن اقدام کنند. عدم اقدام به موقع می‌تواند مسوولیت مدنی به همراه داشته باشد. {ذکر قوانین مختلف}. از جمله تبصره ۲ ماده ۵۱۴ قانون محازات اسلامی مقرر می‌دارد: «افراد یا دستگاههایی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار این گونه حوادث را بر عهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه ضامن می‌باشند»^{۳۵۲}.

تقصیر در انجام وظیفه می‌تواند در قالب فعل یا ترک فعل ظاهر شود. به این ترتیب، فرد یا دستگاه دولتی ممکن است از باب قتل ناشی از ترک فعل، مسوول شناخته شود. ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ به این امر تصریح دارد: «هر گاه کسی وظیفه ای را که قانون به عهده او گذاشته ترک کند، و به سبب آن جنایتی واقع شود چنانچه توانایی انجام آن فعل را داشته است، جنایت حاصل به او مستند می‌شود و حسب مورد، عمدی، شبه عمدی یا خطای محض است». بنابراین، ترک وظیفه مندرج در تبصره ماده ۵۱۴ حتی ممکن است به قصاص منجر شود.

فرض کنیم در حادثه سیل، شخصی در حال غرق شدن است و هلال احمر {؟} که قانوناً مسوول نجات اشخاص است، نسبت به نجات شخص اقدام نمی‌کند و در نتیجه فرد غریق می‌میرد.

^{۳۵۲} - ماده به نوبه خود استثنای ب ماده ۱۱ قانون مسوولیت مدنی است که مادام که مادام شخص کارمند، مقصر است، دولت را از مسوولیت معاف می‌دارد. مگر آن که گفته شود منظور از حرف ربط «با» همین است که در صورتی که کارمند مقصر نباشد، دولت مسوولیت ندارد و مسوولیت دولت تنها در فرضی محقق می‌شود که کارمند مقصر نباشد و خسارت هم ناشی از نقص وسایل و تشکیلات باشد.

در این فرض از جمله این پرسش مطرح می‌شود که آیا فرد یا دستگاه متولی نجات، ضامن تمام خسارت است یا بخشی از خسارت، به علت انتساب به قوه قاهره باید منتفی شود؟ پاسخ این پرسش را پیش از این دیدیم (فرض جمع قوه قاهره و عامل انسانی). بر فرض که گفته شود در این جا تنها عامل انسانی مسوول است و نمی‌توان به علت وجود سیل از مسوولیت او کاست، در فرضی که وقوع سیل هم ناشی از تقصیر مرجع یا مراجع دولتی یا خصوصی دیگری باشد، تقسسم مسوولیت به نسبت درجه تاثیر منطقی است.

نخست باید به این پرسش پاسخ داد که آیا در فقدان تکلیف معین قانونی (نظیر تبصره ۲ ماده ۵۱۴) یا قراردادی (نظیر نجات غریق که برای نجات اشخاص از غرق شدن استخدام شده) آیا همه ما به لحاظ حقوقی تکلیف کمک و تعاون به یکدیگر داریم به نحوی که ترک این تکلیف، تقصیر به شمار آید و منجر به مسوولیت شود؟ آنچه در اینجا محل بحث است، صدق عنوان تقصیر بر ترک فعل است و گر نه تردیدی وجود ندارد که در صورت تقصیرکارانه بودن ترک فعل، حسب مورد می‌توان رابطه سببیت میان ترک فعل و ورود ضرر را اثبات نمود. ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی و تبصره ۲ ماده ۵۱۴ درباره امکان برقراری رابطه سببیت با فرص صدق عنوان تقصیر، تردیدی باقی نمی‌گذارد.

اما در باره صدق عنوان تقصیر، برخی نویسندگان ضمن آن که عدم انجام تکلیف اخلاقی کمک و معاونت به دیگران را مصداق تقصیر دانسته‌اند، افزوده‌اند که باید در این زمینه احتیاط به خرج داد و داوری‌های عرف و اخلاق را در نظر گرفت: «در دنیایی که هر روز صدها نفر از بیماری و گرسنگی می‌میرند، نمی‌توان تمام کسانی را که در یاری کردن به آنان کوتاهی کرده‌اند، مقصر و مسوول شمرد»^{۳۵۳}. در مقام داوری، به نظر می‌رسد در حالی که عدم انجام کمک و تعاون به یکدیگر را نمی‌توان به عنوان قاعده تقصیر شمرد، در شرایط اضطرار و بحران، عرف چنین تکلیفی را به رسمیت می‌شناسد. در نتیجه اگر شخصی در شرایط اضطراری که برای دیگری به وجود آمده است، از کمک به او خودداری کند، می‌تواند مقصر شناخته شود. تا آنجا که به نجات جان اشخاص مربوط می‌شود، این تکلیف ریشه قانونی هم دارد. چه ماده ۱ قانون مجازات خودداری از کمک به مصدومین و رفع مخاطرات جانی مصوب ۱۳۵۴ مقرر می‌دارد:

«هرکس شخص یا اشخاصی را در معرض خطر جانی مشاهده کند و بتواند با اقدام فوری خود یا کمک طلبیدن از دیگران یا اعلام فوری به مراجع یا مقامات صلاحیت‌دار از وقوع خطر یا تشدید نتیجه آن جلوگیری کند بدون این که با این اقدام خطری متوجه خود او یا دیگران شود و با وجود استمداد یا دلالت اوضاع و احوال بر ضرورت کمک از اقدام به این امر خودداری نماید. به حبس جنحه‌ای تا یک سال و یا جزای نقدی تا پنجاه هزار ریال محکوم خواهد شد. در این مورد اگر مرتکب از کسانی باشد که به اقتضای حرفه خود می‌توانسته کمک مؤثری بنماید به حبس جنحه‌ای از سه ماه تا دو سال یا جزای نقدی از ده هزار ریال تا یکصد هزار ریال محکوم خواهد شد. مسئولان مراکز درمانی اعم از دولتی یا خصوصی که از پذیرفتن شخص آسیب‌دیده و اقدام به درمان او یا کمک‌های اولیه امتناع نمایند به حداکثر مجازات ذکر شده محکوم می‌شوند»^{۳۵۴}

^{۳۵۳} - دکتر کاتوزیان، مسوولیت مدنی، ج ۱، ش ۱۸۶

^{۳۵۴} - مطابق ماده ۲ این قانون: هرگاه کسانی که حسب وظیفه یا قانون مکلفند به اشخاص آسیب‌دیده یا اشخاصی که در معرض خطر جانی قرار دارند کمک نمایند از اقدام لازم و کمک به آنها خودداری کنند، به حبس جنحه‌ای از شش ماه تا سه سال محکوم خواهند شد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

حتی اگر عدم اقدام اشخاص در کمک به دیگران تقصیر محسوب نشود، ممکن است شخص به طور داوطلبانه در اجرای تکلیف اخلاقی خود به دیگران یاری رساند. در این حالت اگر در حین انجام عملیات امداد و نجات به دیگری زیان برساند آیا از مسوولیت معاف خواهد بود؟ به این پرسش به هنگام بحث از قاعده احسان و اضطرار پاسخ خواهیم گفت.

۳-۶-۴ عوامل رافع مسوولیت در برابر خسارات ناشی از سیل

چنانکه اشاره شد، سیل به جهت اینکه منشا طبیعی و مبتنی بر ریزش نزولات آسمانی دارد؛ به طور مستقیم با رفتار شخص حقوقی و حقیقی ملازمه ندارد و از این جهت، عوامل رافع مسوولیت مدنی می‌تواند به طور چشمگیر در قبال آن مطرح شود:

بند یکم: قاعده اقدام

تکلیف پیشگیری از زیان تنها متوجه واردکننده زیان نیست، زیان‌دیده هم متعهد به چنین تکلیفی است و عدم انجام آن تقصیری است که سبب کاهش یا حذف مسوولیت واردکننده زیان می‌شود. پس از وقوع حادثه نیز زیان‌دیده بر اساس قاعده کاهش خسارت، مکلف به کاهش زیان است و به همان ترتیب، در صورت عدم رعایت این تکلیف ممکن است کلاً یا جزئاً از دریافت خسارت محروم شود. در حقوق انگلیس به لحاظ تاریخی و تا پیش از وضع قانون ۱۹۴۵^{۳۵۵} تقصیر زیان‌دیده به طور کلی واردکننده زیان را از مسوولیت معاف می‌کرد و سبب تقسیم مسوولیت نمی‌شد. پس از این قانون، تقصیر زیان‌دیده تنها باعث تقسیم مسوولیت می‌شود. در فقه نیز، قاعده اقدام ظاهراً به طور کلی رافع ضمان است، در حالی که منطقاً ارتکاب تقصیر از ناحیه زیان‌دیده، نباید مسوولیت واردکننده زیان را به طور کلی زایل کند، چه در این فرض ضرر دو سبب دارد. قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نیز در این باره از منطق واحدی پیروی نکرده است و در حالی که در برخی موارد تقصیر زیان‌دیده، جزئاً باعث سقوط مسوولیت قلمداد شده، در برخی موارد دیگر، واردکننده زیان را به طور کلی از مسوولیت معاف می‌دارد (تبصره ۱ ماده ۴۹۶).

مهم‌ترین اقدامی که در بحث سیل می‌توان به زیان‌دیده منتسب نمود، عدم توجه به هشدارهای لازم است^{۳۵۶}. اگر دولت یا مقامات عمومی به نحو مطلوب و موثری به تکلیف هشدار سیل عمل کرده باشند، زیان‌دیدگانی که علیرغم این هشدار به توقف یا سکونت در مسیر سیل احتمالی ادامه می‌دهند، مرتکب اقدامی شده‌اند که دست کم جزئاً باعث معافیت از مسوولیت دولت و شهرداری‌ها است. صرف این که در این فرض خواننده دولت یا شهرداری است که بر اساس قانون مکلف به پیشگیری و کاهش آثار سیل است، سبب عدم امکان قابلیت استناد دفاع اقدام زیان‌دیده از ناحیه آنها نخواهد بود. البته روشن است که قاعده اقدام تنها دفاعی در برابر دعوای مسوولیت مدنی است و مانع از آن نیست که دولت بر مبنای دیگری مکلف به جبران خسارت شهروندان باشد، همچنانکه تقصیر زیان‌دیده مانع تعهد بیمه‌گر به جبران خسارت هم نخواهد بود مگر آن که آن تقصیر، عمدی باشد.

Contributory Negligence Act - ۳۵۵

^{۳۵۶} ابوالفضل بهقه، در کتاب تاریخ بهقه، به خوب، این خطای زیان‌دیدگان را ترسیم کرده است: «روز شنبه میان دو نماز، بارانکه خردخرد می‌بارید؛ چندان که زمین را اندک، تر می‌کرد و گاهه از گله‌داران در سبزه غزنیه فرود آمده و گاهه را آنجا نگه داشته بودند. هر چه گفتند از آنجا برخیزید که در راه گذر سبزه ماندن خطاست، فرمان نمی‌دادند تا باران قوی‌تر شد. پس، کاهلانه برخاستند و خوشتر، را به بای دیوارهای افکندند که به کوه آهنگران بیوسسته و بناهگاه، پیدا کردند که آن هم خطا بود، اما آرامیدند. بر آن جانب رود که سوی افغان شال است، در میان آن درختان تا آن دیوارهای آسپا بسیار استران سلطانی بسته و آخورها را کنار هم ساخته و چادرها برپا کرده و بی‌خیال نشسته بودند؛ آن هم خطا بود که در راه گذر سیل بودند...»

بند دوم: قاعده احسان

احسان در فقه از مسقطات ضمناً تلقی شده است. قانون مجازات اسلامی نیز احسان را رافع ضمان دانسته است. ماده ۵۰۹ مقرر می‌دارد: «هرگاه کسی در معابر یا اماکن عمومی با رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی عملی به مصلحت عابران انجام دهد و اتفاقاً موجب وقوع جنایت یا خسارت گردد، ضامن نیست.» و همچنین به موجب ماده ۵۱۰ قانون مجازات اسلامی «هرگاه شخصی با انگیزه احسان و کمک به دیگری رفتاری را که به جهت حفظ مال، جان، عرض یا ناموس او لازم است، انجام دهد و همان عمل موجب صدمه و یا خسارت شود در صورت رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی، ضامن نیست. ماده ۵۱۴ نیز مقرر داشته است اگر کسی سنگی را که در اثر سیل در جای نامناسبی قرار دارد، از آنجا بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسب تری قرار دهد ضامن نیست^{۳۵۷} به هر حال به نظر می‌رسد احسان وصف تقصیر را از عملی که در فقدان نیت خیر تقصیر محسوب می‌شود، بر نمی‌دارد. می‌توان در کمال حسن نیت مرتکب تقصیر شد. بنابراین مبنای معافیت از مسئولیت، انتفای تقصیر نیست؛ ضمن آنکه بسیاری از مسئولیتهای بر پایه تقصیر استوار نیست.

احسان تنها سبب مصونیت از مسؤولیت در قبال تقصیرهای سبک می‌شود و چون اصل مسؤولیت باقی است، امکان رجوع به بیمه گر مسؤولیت وجود دارد: احسان یک دفاع شخصی است که بیمه گر نمی‌تواند به آن استناد کند. این نتیجه که در حقوق آمریکا بارها مورد تایید قرار گرفته است، در حقوق ایران ه مورد تایید است^{۳۵۸}.

در هر حال به نظر می‌رسد، قاعده احسان از سوی افراد یا دستگاههایی که به موجب قانون مکلف به رفع یا کاهش آثار سیل هستند، به عنوان دفاع قابل استناد نیست و تنها هنگامی اجرا می‌شود که شخص به طور داوطلبانه در جهت کمک به دیگری اقدام نماید.

به این ترتیب تبصره ۲ ماده ۵۱۵ قانون مجازات اسلامی که افراد یا دستگاههای مسؤول رفع آثار سیل را در صورت تقصیر در انجام وظیفه ضامن می‌داند، نه تنها در فرض ترک فعل اجرا می‌شود، در فرضی که هم که فرد یا دستگاه مزبور در حین انجام وظیفه مرتکب تقصیر می‌شود، اجرا می‌شود، بی آن که چنین فرد یا دستگاهی بتواند به قاعده احسان استناد جوید.

بند سوم: اضطرار

بر خلاف احسان، در اضطرار اصل بر این است که مسؤولیت مدنی به قوت خود باقی می‌ماند. هرچند که قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ بر خلاف قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۰، تصریح به قوت مسؤولیت مدنی در اضطرار نمی‌کند ولی در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، با تصریح به موارد نفی مسؤولیت مدنی در موانع مسؤولیت کیفری، در واقع اصل را بر این گذاشته است که در موانع مسؤولیت کیفری، مسؤولیت مدنی به قوت خود باقی است مگر اینکه فقدان مسؤولیت مدنی نیز تصریح شود. از این رو، نقش اضطرار به عنوان عامل مانع مسؤولیت در مسؤولیت کیفری مطرح می‌شود که در بخش مسؤولیت کیفری بدان اشاره خواهد شد.

^{۳۵۷} در فقه در باره شرایط تحقق احسان و آثار آن اتفاق نظر وجود ندارد. مثلاً در این باهر که آیا برای تحقق احسان آنچه مهم است، نیت خیرخواهانه است یا عمل و نتیجه آن؟ آیا احسان رافع مسؤولیت ناشی از ید ضمانی است یا مسؤولیت ناشی از اتلاف را از میان می‌برد؟
^{۳۵۸} بر اساس گزارش آقای دکتر آیین (ص ۲۷)، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در موارد متعدد، مسؤولیت اشخاصی را که به طور داوطلبانه با هلال احمر همکاری می‌کنند بیمه می‌کند. دراین فرض، بر فرض که این داوطلبان بر مبنای احسان از مسؤولیت معاف باشند، بیمه گر مسؤولیت آنها متعهد به جبران خسارت است.

بند چهارم: عمل حاکمیتی

عمل حاکمیتی یا امر حاکمیتی از باب منفعت رسانی عمومی و خیر همگانی، مسوولیت مدنی و کیفری به همراه ندارد ولی این مورد نیز با تحولات ایجاد شده توسط قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ در حوزه مسوولیت، وضعیتی همانند اضطرار یافته است. به سخن دیگر، امر حاکمیتی در قانون مجازات اسلامی نسبت به خسارات بدنی، مانع مسوولیت مدنی نخواهد بود و تنها مسوولیت کیفری به طور مطلق منتفی می شود. از این رو، به این قسمت نیز در بخش مسوولیت کیفری اشاره خواهد شد.

۳-۶-۵- سنجش کارآیی مسوولیت مدنی در جبران خسارت ناشی از سیل

ناکارآمدی مسوولیت مدنی در جبران خسارت زیاندیدگان به طور کلی موضوع مطالعات گسترده ای واقع شده است^{۳۵۹}. در مورد جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی و از جمله سیلاب که عده زیادی از زیاندیدگان را به طور همزمان تحت تاثیر قرار می دهد، این ناکارآمدی مشهودتر است.

در حالی که خسارات ناشی از سیل عده زیادی از زیاندیدگان را متضرر می سازد، تنها برخی از آنان موفق می شوند بر اساس دعوای مسوولیت مدنی، خسارت دریافت کنند. خسارت برخی دیگر از طریق دعوای مسوولیت قابل جبران نیست. این امر سبب تبعیض میان زیاندیدگان می شود: زیاندیده الف و ب را در نظر بگیریم که هر دو در دو نقطه مختلف از سیلاب متضرر شده اند. الف موفق می شود به این علت که دست کم بخشی از خسارت او ناشی از عدم رعایت مقررات توسط یک نهاد عمومی یا خصوصی بوده است، بخشی از خسارت خود را از طریق مسوولیت مدنی دریافت دارد. اما خسارت ب به این علت که تماماً ناشی از قوه قاهره بوده است، جبران نمی شود. در حالی که شخص ب نیز درست همانند الف به جبران خسارت نیازمند است^{۳۶۰}.

از طرف دیگر، حتی بر فرض که زیاندیده در دعوای مسوولیت مدنی موفق شود، با توجه به آن که در اغلب موارد بخشی از خسارت ممکن است به سیل به عنوان قوه قاهره منسوب گردد، خسارت زیاندیده به طور کامل جبران نمی شود.

هزینه اثبات دعوای مسوولیت مدنی در در فرض سیلاب، بویژه با توجه به دخالت عوامل و اسباب متعدد، بیش از موارد معمول است و نتیجه دعوای هم به شانس و احتمال وابسته است. در موردی که طرف دعوای دولت است مشکل اثبات مسوولیت مدنی، مضاعف است چه دادگاه ممکن است خسارت را ناشی از اعمال حاکمیت بداند. وانگهی برای صدور و اجرای حکم مسوولیت مدنی زمانی بس طولانی لازم است در حالی که کسی که از سیلاب یا سایر بلایای طبیعی زیان دیده است، بیش از سایر زیاندیدگان نیاز فوری به جبران خسارت دارد. فرض کنیم الف در حادثه ناشی از سیل منزل مسکونی خود را از دست داده است و مدعی است که وقوع سیل ناشی از عدم رعایت مقررات مربوط به ساخت و ساز در حریم رودخانه شهری بوده است. نخستین پرسش این است که چه کسی باید طرف دعوای مسوولیت مدنی قرار گیرد: شهرداری، وزارت نیرو یا مرجع ثالثی؟ طرح اشتباه دعوای (یا اعتقاد قاضی به طرح نادرست دعوای)، ممکن است دعوای را با ایراد عدم توجه روبرو کند. زیاندیده ممکن است دعوای خود را مستقیماً در دادگاه عمومی مطرح کرده باشد، اما دادگاه عمومی ممکن است به استناد تبصره ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری خود را صالح به رسیدگی نداند و بر این عقیده باشد که مطابق قانون ابتدا باید تقصیر یا تخلف مقام عمومی در دیوان عدالت اثبات شود و آنگاه زیاندیده برای جبران خسارت به دادگاه

^{۳۵۹} - مهم ترین مطالعه به زبان فارسی در این باره توسط آقای دکتر بادینی در کتاب فلسفه مسوولیت مدنی انجام شده است: فلسفه مسوولیت مدنی، ش ۲۵۸ به بعد.

^{۳۶۰} - در باره منع تبعیض میان زیاندیدگان رک. مقاله آقای دکتر اسدالله یاور، رعایت حقوق بشر در بلایای طبیعی.

عمومی مراجعه کند. بر فرض که زیان‌دیده حکمی از یکی از شعب دیوان عدالت اداری تحصیل کند و این حکم در مرحله تجدید نظر قطعی شود، مجدداً باید دعوای دیگری به خواسته جبران خسارت در دادگاه عمومی مطرح کند. با فرض صدور حکم به سود زیان‌دیده در دادگاه عمومی و قطعی شدن آن، اجرای چنین حکمی زمان بر است. به موجب ماده واحده قانون نحوه پرداخت محکوم‌به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی مصوب (۱۳۶۵): «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که درآمد و مخارج آن‌ها در بودجه کل کشور منظور می‌گردد، مکلفند وجوه مربوط به محکوم‌به دولت در مورد احکام قطعی دادگاه‌ها و اوراق لازم الاجراء ثبتی و دفاتر اسناد رسمی و یا اجرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی را با رعایت مقررات از محل اعتبار مربوط به پرداخت تعهدات بودجه مصوب سال‌های قبل منظور در قانون بودجه کل کشور و در صورت عدم وجود اعتبار و عدم امکان تأمین از محل‌های قانونی دیگر در بودجه سال بعد خود منظور پرداخت نمایند، اجرای دادگستری و ادارات ثبت اسناد و املاک و سایر مراجع قانونی دیگر مجاز به توقیف اموال منقول و غیر منقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که اعتبار و بودجه لازم را جهت پرداخت محکوم‌به ندارند تا تصویب و ابلاغ بودجه یکسال و نیم بعد از سال صدور حکم نخواهد بود. ضمناً دولت از دادن هر گونه تأمین در زمان مذکور نیز معاف می‌باشد». بند ج ماده ۲۴ این قانون، دامنه شمول ماده واحده سال ۱۳۶۵ را علاوه بر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به کلیه دستگاه‌های اجرایی (از جمله شرکت‌های دولتی)، گسترش داده است.^{۳۶۱} به این ترتیب، زیان‌دیده ای که در حادثه سیل منزل مسکونی خود را از دست داده است و نیاز فوری به جبران خسارت دارد، حتی در صورت استخدام یک وکیل مجرب، در آینده ای دور، آنهم به احتمال نه به یقین، موفق به اخذ خسارت خواهد شد. از سوی دیگر با توجه به آن که دادگاه خسارت را بر اساس نظر کارشناسی، که مدتها قبل از صدور حکم صادر شده، تعیین می‌کند و دولت هم در دوران مهلت طولانی اجرای حکم از دادن خسارت تاخیر تادیه معاف است، میزان خسارتی که به زیان‌دیده پرداخت می‌شود، خسارت واقعی او را جبران نمی‌کند.

به این ترتیب نمی‌توان به مسوولیت مدنی به عنوان ابزار اصلی جبران خسارت ناشی از سیل تکیه کرد.

۳-۶-۶- مسئولیت مدنی دولت

مطالب پیش گفته را می‌توان از منظر دیگر یعنی امکان سنجی مسوولیت مدنی دولت مطرح نمود. چنانکه گفته می‌شود سیلاب قابل پیش بینی است و از سوی دیگر، در وقوع سیلاب، به وضوح می‌توان سیاست‌ها و عملکردهای غیر هم سطح با قانون دولت-حکومت را دید؟ اما آیا این مقدار برای تحقق تقصیر دولت، کفایت نمی‌کند؟ علیرغم امکان تصور حالت‌هایی که بتوان وقوع زیان ناشی از سیل را به مقامات یا مراجع عمومی نسبت داد ولی جهت گیری استثناء ناپذیر حقوق کلیه کشورهای دارای سابقه مشابه با ایران، عدم برقراری نظام جبران در قالب مسئولیت مدنی است. در حقوق ایران نیز وضعیت چنین است. زمینه‌های حقوقی این مهم زیر عناوین زیر قابل طرح می‌باشند:

^{۳۶۱} در مورد محکومیت به پرداخت دیه باید توجه داشت که اگر مهلتی که دولت بر اساس قانون مجازات اسلامی از آن بهره‌مند است، بشمار از مهلت مقرر در ماده واحده سال ۶۵ باشد، دولت با سازمان دولتی به عنوان محکوم‌علیه می‌تواند علیرغم گذشت مهلت ۱۸ ماه به استناد قانون مجازات اسلامی از پرداخت خسارت امتناع نماید، حتی اگر اعتبار لازم برای پرداخت دیه هم وجود داشته باشد. در توضیح بیشتر قضا به افزودن که بر اساس ماده ۴۸۸ قانون مجازات اسلامی، مهلت پرداخت دیه در جنایات عمدی، یک سال، در شبه عمد، دو سال، و در خطای محض، سه سال، تعیین شده است. بنابراین اگر سازمان دولتی به استناد جنایت شبه عمدی محکوم به پرداخت دیه شود، می‌تواند تا پایان دو سال از پرداخت خسارت امتناع نماید. با وجود این، نظر مخالف هم خالی از قوت نیست. در واقع می‌توان گفت که در باره پرداخت محکوم‌به دولتی، مقررات خاص وجود دارد که مقررات عام را تخصیص می‌زند. بنابراین دولت با سازمان دولتی تنها می‌تواند تحت شرایط ماده واحده سال ۱۳۶۵ و بند ج ماده ۲۴ قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نسبت به پرداخت خسارت امتناع کند.

بند یکم: مساله عناصر مسئولیت مدنی دولت

حجم بارش‌ها و نزولات آن، با توجه به شرایط و امکانات فعلی دولت، وقوع سیل و سیلاب را امری اجتناب ناپذیر می‌نموده است و نقش دولت هر آنچه باشد قادر به جایگزین شدن با قدرت سیل و نقش آن در بروز خسارت نیست. صلاحیت‌های دولت در خصوص سیل و سیلاب نیز، هویت سیاستگذارانه و کلی دارند و شاید دولت را نتوان دارای مسئولیت مدنی دانست. بعلاوه حکم قانونی روشنی برای این مسئولیت وجود ندارد. تفصیل بیشتر این گفته از این قرار است:

نکته اساسی آن است که هنوز هم قابل پیش بینی بودن سیل در مقایسه با ابزار دولت در مدیریت سیاه‌ها و سیلاب‌ها، ناتوان است. در واقع، این خصوصیت نتوانسته ماهیت آنرا به عنوان یک «بلای طبیعی» دچار دگرگونی ساخته و در حد یک «حادثه غیر مترقبه» یا «حادثه مصنوعی»^{۳۶۲} تغییر دهد. به همین دلیل است هر گاه سخن از خطاها و یا نارساییهای دولت است این نارسایی‌ها در نهایت متوجه میزان زیان هست و نه اصل ورود زیان. به عبارت ساده تر، سخن آن است که اگر فلان اقدامات انجام می‌شد میزان خسارت‌ها، کاهش پیدا می‌کرد. به عبارت ساده تر، در اینجا، اقدامات دولت، «سبب» زیان نیست و اگر هم هست «سبب اقوی از مباشر» نمی‌باشد. از سوی دیگر، به یاد داشته باشیم که در چنین حوادثی، طیف گسترده‌ای از اسباب مطرح می‌گردد و در سلاب‌های اخیر، نمی‌توان و نباید هم از نقش زیادیدگان در آسیب‌های وارد به خود و به دیگران و حتی به دولت غافل شد.

در هر حال، تا آنجا که به نقش بلایای طبیعی مربوط است باید دانست که حتی اگر خطایی هم در میان باشد هرگاه پس از ارتکاب عمل زیانبار توأم با خطا و پس از وقوع اثرات آن، حادثه‌ای طبیعی به وقوع بپیوندد، رابطه سببیت قطع می‌شود. این یک قاعده پذیرفته شده در نظام حاکم بر مسئولیت مدنی دولت است. در فرانسه، فرس ماژور از موارد قطع رابطه سببیت^{۳۶۳} است و دادگاههای اداری در آراء متعددی همچون رأی «کمپانی»^{۳۶۴} حکم به رد ادعای خواهان به دلیل قطع رابطه سببیت با بلایای طبیعی داده اند^{۳۶۵}. در انگلستان هم اگر ثابت شود نقش بلای طبیعی در زیان وارده عمل زیانبار دولت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، حکم به رد دعوای خواهان صادر می‌شود. دعوای «کارس لاگی»^{۳۶۶} از جمله دعاوی است که مرجع ذیصلاح قضایی با تکیه بر اینکه طوفان، رابطه سببیت میان عمل و دولت و زیان وارده را قطع کرده است، آنرا رد نمود^{۳۶۷}.

در ایران نیز تبصره ۱ ماده ۹۰ آیین نامه اجرایی قانون امور گمرکی سال ۱۳۵۱ به صراحت یکی از موارد عدم پرداخت غرامت از سوی گمرک به زیان‌دیده را به این دلیل می‌دانست که: «... فقدان و خسارت دیدگی کالا بر اثر سوانح غیر مترقبه طبیعی بوده است». و یا ماده ۱۶۳ قانون دریایی در خصوص مسئولیت مدنی ناشی از تصادم کشتی‌ها مقرر م دارد که:

«اگر تصادم، ناشی از حوادث غیر مترقب و یا ناشی از قوه قاهره باشد... خسارت دیده حق مطالبه زیان وارده را ندارد...».

^{۳۶۲} . Man - Made Disaster.

^{۳۶۳} - جرج ودل؛ بیار دلفولفی، القانون الاداری، الجزء الاول، ترجمه المنصور القاضی، بیروت، الموسسه

الجامعیه للدراسات و النشر و التوزیع، ط الاولى، ۲۰۰۱. ص ۵۱۱.

^{۳۶۴} - Compagnie Marseillaise De Madagascar (1988).

^{۳۶۵} - Duncan Fairgrieve , State Liability In Tort, Oxford, Oxford University Press, First Published, 2002, P. 182.

^{۳۶۶} - Carslogie Steamship V. Royal Norwegian Government (1952).

^{۳۶۷} - Duncan Fairgrieve, Op. Cit.

نکته ای که در این قسمت باید بدان توجه نمود آن است قطع رابطه سببیت به دلیل بلایای طبیعی، در مسئولیت مبتنی بر تقصیر است که نافی مسئولیت دولت خواهد شد اما ممکن است یک نظام حقوقی، این حوادث را رافع مسئولیت دولت نداند و دولت را ملزم کند تا غرامت بلادیدگان را تا اندازه ای، پرداخت (ترمیم) نماید.

به همین شکل، حتی از عنصر سببیت و گفته های بالا مبنی بر عدم امکان تحقق سببیت چشم پوشی کنیم اقدامات دولت در خصوص چنین زیان‌هایی، جنبه موردی و خاص ندارند. بلکه این اقدامات، اصولاً هویت کلی، «سیاست‌گذارانه»^{۳۶۸} و «تشخیصی» دارند که در تحلیل نهایی، ما را درگیر عناصر زیادی از جمله، مسئله وجود اعتبار، تخصیص اعتبار وجود قوانین و از این قبیل می‌سازد. چنین تصمیم‌گیری‌هایی، حتی اگر عناصری از خطا و اشتباه در آن باشد بخشی از هویت دولت را تشکیل می‌دهند. لذا اساساً مسئول دانستن دولت نسبت به اقداماتی که جنبه غیر موردی و کلان دارند به معنای مسئول دانستن دولت نسبت به اعمال حاکمیت است که در همه نظام های حقوقی و از جمله حقوق ایران، مجوزی ندارد. ذیل ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، مبنی بر عدم اجبار دولت به پرداخت غرامت ناشی از اعمال حاکمیت، ریشه در همین منطق دارد.

بند دوم: مسئله ساختار مسئولیت مدنی

شاید هیچ چیز به اندازه این استدلال که: «الزام دولت به پرداخت غرامت ناشی از سیلاب‌ها با ساختار مسئولیت مدنی دولت سازگار نیست» نتواند در بعد تحلیلی و حتی تجویزی خود، پاسخگوی چرایی عدم امکان طرح مسئولیت مدنی دولت در سیلاب اخیر باشد. مسئولیت مدنی دولت، دارای ساختاری ویژه است که آنرا از تأسیسات حقوقی هم عرضی همانند «بیمه‌ها» و «نظام های تأمین اجتماعی» متمایز می‌سازد. این ساختار ویژه در قالب آموزه «محدود و معدود بودن زیان‌دیدگان» که یکی از ویژگی های اساسی زیان های جبران پذیر در مسئولیت مدنی است خود را نمایان می‌سازد.

این مهم دارای توجیهات گسترده ای است که به خصوص مسئله آثار و نتایج چنین رژیم حقوقی ای بر کارکردهای فعلی و گذشته دولت و بر نسل های آینده و مهم تر از همه بر بودجه کشور، محور توجیه خواهند بود؛ در واقع با توجه به اینکه تعداد زیان دیدگان و حجم زیان در حوادثی همانند سیل بالاست و با در نظر داشتن اینکه، کشور ایران به صورت مکرر شاهد چنین حوادثی بوده و خواهد بود پذیرش مسئولیت مدنی دولت، مستلزم وجود ابر دولتی است که از منابع لایتناهی ثروت برخوردار باشد تا بتواند پاسخگوی غرامت وارده به زیان دیدگان از سیل و سیلاب ها و دیگر حوادثی باشد که دیر یا زود و با پیشرفت تکنولوژی دارای هویت مشابه «پیش بینی پذیری» خواهند شد. به یاد داشته باشیم که در مسئولیت مدنی دولت، آنچه بناست به زیان دیده پرداخت غرامت معادل یا نزدیک به معادل زیان‌هایی است که متحمل گردیده است و این مهم، تمایز اساسی میان این غرامت و غرامت موضوع نظام های تأمین اجتماعی است.

بند سوم: امکان تحقق مسئولیت مدنی دولت

در حقوق ایران، کلیه اقدامات موردی و خاصی که در راستای مدیریت پیشینی، حین و بعدی بحران صورت گیرد می‌تواند منجر به مسئولیت مدنی مرجع عمومی ذیربط گردد. بدین ترتیب که: اول: مطابق ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل: «به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی وزارت کشور مکلف است بلافاصله پس از تصویب این قانون، کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورده و از کلیه اراضی و مستحدثات و ساختمانهای متعلق به دولت و مؤسسات یا اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی در هر نقطه که برای تامین منظورهای مذکور ضرورت داشته باشد استفاده نموده و تعرف یا تملک نماید. در نقاطی که شهرداری وجود دارد اراضی و مستحدثات و ساختمانهای مورد تصرف یا تملک از طرف وزارت کشور در اختیار شهرداری قرار خواهد گرفت تا شهرداری خسارت مربوط را به ترتیب مقرر در این قانون بپردازد.

دوم: بر اساس ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی: «هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ‌کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده‌دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسب‌تری قرار دهد ضامن نیست.

تبصره ۲ - افراد یا دستگاههایی که مسئولیت اصلاح یا رفع آثار این‌گونه حوادث را برعهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند».

مقرره‌های فوق الذکر در کنار حکم مقرر در ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی، حسب مورد می‌توانند در خصوص زیانهای موردی مربوط به سیل و از جمله، حادثه مشهور دروازه قرآن شیراز به کار گرفته شده و به مسئولیت مدنی دولت بیانجامند. در واقع، نکته اساسی در این باره آن است که کلیه اقداماتی که جنبه موردی و خاص داشته و بتوانند در قالب یکی از ضوابط حاکم بر مسئولیت مدنی دولت قرار بگیرند می‌توانند به مسئولیت مدنی دولت منجر گردند.

در زیر به برخی نمونه‌های مرتبط با مسوولیت مدنی اشاره می‌شود:

۱. حجم نزولات آسمانی و بارش‌های اخیر در مقایسه با میانگین درازمدت بارندگی نشانگر تاثیرات انکارناپذیر آن در وقوع سیلاب‌ها و بحران سیل در مناطق بحران زده است. در واقع، نباید این جملات را بی اعتبار دانست که حجم بارش‌ها در این مدت غیرمنتظره و غیر قابل پیش‌بینی بوده و بر اساس نظر کارشناسان این حجم از بارش در ۲۰۰ سال اخیر استان‌های لرستان و خوزستان بی‌سابقه بود. بنابراین تغییر اقلیم و الگوی بارش، نقش زیادی در این سیلاب‌ها داشت. البته هر بارندگی به سیل تبدیل نمی‌شود ولی از حیث علمی، بیش از ۱۰۰ میلی متر بارندگی در روز اغلب موجب یک سیل بسیار مخرب در هر نقطه‌ای از دنیا می‌شود.

این ویژگی، مهار آنرا علاوه بر پیش‌بینی قبلی آن ناممکن می‌سازد و توصیف آن به عنوان یک بلای طبیعی را موجه می‌نماید. در واقع، هیچ چیز به اندازه خود حجم سیلاب در بروز زیان نقش نداشته است. به عبارت ساده تر، حتی در فرض ایفای کارآمد وظایف در زمان پیش و حین وقوع سیلاب، انتظار دیدن تفاوت‌هایی بسیار معنادار با آنچه عملاً حادث گردید دور از نظر می‌باشد.

۲. در میان عوامل قابل انتساب به دولت در زیان حاصل از وقوع سیلاب‌ها، بیشترین برجستگی را باید به مسئله عدم لایروبی رودخانه‌ها و مسئله آب بندها و نیز توسعه شهرسازی و داد. در این میان مسئله عدم لایروبی به آن اندازه دارای اهمیت است که نه تنها در بروز سیلاب نقشی اساسی دارد بلکه در بروز خشکسالی نیز دارای کارکردی مشابه می‌باشد. گفته رسمی برخی مقامات مبنی بر

گزارش ملی سیلاب‌ها

اینکه باران‌های اخیر که منجر به سیلاب گردید کشور را از خشکسالی رها نمی‌سازد^{۳۶۹} در واقع، ناظر به فقدان ظرفیت لازم در رودخانه‌ها برای حفظ و مدیریت کنترل شده آب جاری است و اینکه، تنها ابزار موجود برای این مهم، منحصراً سدها می‌باشند. چنین وضعیتی به این معناست که از میان دستگاههای موجود، عمده وزن خطای قابل انتساب به دولت را سهم وزارت کشور و شهرداری‌ها دانست که مطابق قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸،۳،۵ موظف به انجام کلیه اقدامات لازم بوده‌اند.^{۳۷۰}

از سوی دیگر، شهرسازی‌ها، منجر به حذف گیاهان و نیز باعث کاهش مقدار آب نفوذی و افزایش آب سطحی می‌شود. حجم زیاد آب از یک طرف بر بزرگی طغیان افزود و از طرفی دیگر، با افزایش فرسایش، رسوباتی به وجود آورده است که با برجای گذاشتن آنها ظرفیت بستر اصلی رودخانه‌ها کاهش یافته است. در این خصوص، نقش وزارت مسکن و شهرسازی، برجستگی معناداری دارد.

۳. پیشگیری از وقوع سیلاب، بیش از آنکه یک عمل اجرایی باشد یک سیاست گذاری است که مستلزم شناخت نقاط حساس، درخواست بودجه، تخصیص بودجه و عملیاتی ساختن سیاست گذاری‌های مربوطه است. صلاحیت‌های مربوطه اساساً جنبه اجرایی داشته و مربوط به قوه مجریه است با این حال باید توجه داشت که این سیاست‌ها و اجرایی ساختن آنها، برنامه‌ای بلند مدت می‌باشد که دوره زمانی بیش از دوره یک یا دولت را طلب می‌کند. بنابراین، باید بر آن بود که امکان انتساب نارسائی‌های اجرایی به دولت فعلی امکان نداشته و سهم همه دولت‌ها را به صورت جداگانه بررسی و ارزش گذاری کرد.

۴. تا آن اندازه که به مدیریت بحران به نظام حقوقی بازگشت دارد بخشی از مدیریت ناکارآمد سیلاب، به خاطر عدم جامعیت قانون خاص حاکم می‌باشد. در کشوری که به دلیل ویژگی‌های جغرافیایی، اقلیمی و زمین ساختی؛ آستان حوادث و بلایای طبیعی است علی‌القاعده باید شاهد اصلاح و توسعه قوانین و شفافیت بیشتر مسئولیت‌ها و ماموریت‌ها در مدیریت بحران‌ها باشیم. این در حالی است که در کنار عدم جامعیت قانون پیشگیری و جبران خسارات ناشی از سیل، در همین زمان، کشور فاقد قانون مدیریت بحران بوده است. به یاد داشته باشیم که قانون مصوب ۱۳۸۷ دارای یک دوره پنج ساله آزمایشی بود که با احتساب مصوبه اردیبهشت ۱۳۹۳ مجلس شورای اسلامی، تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید و پس از آن قانون خاصی برای اداره مدیریت بحران کشور وجود نداشته است. چنین وضعیتی به خوبی نشان دهنده، نبود یک سیاست منسجم در خصوص مدیریت بحران‌ها و نداشتن اولویت در سیاستهای دولت-حکومت است. در این خصوص، نقش مجلس نباید نادیده انگاشته شود.

^{۳۶۹}. بر خلاف تصور، از نقطه نظر علمی، پیش‌بینی این چنین حوادثی از چند هفته قبل متأسفانه ممکن نیست چون دقت مدل‌های هواشناسی در پیش‌بینی‌های بیش از یک و دو هفته پایین می‌آید. ولی به‌طور کلی این یک حادثه قابل پیش‌بینی بود چون اتفاقی که افتاد با چیزی که مدل‌های هواشناسی از یک هفته قبل نشان می‌دادند تطابق داشت.

^{۳۷۰}. ماده ۱ - به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی وزارت کشور مکلف است بلافاصله پس از تصویب این قانون کلیه اقدامات لازم را برای حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب به عمل آورده و از کلیه اراضی و مستحدثات و ساختمانهای متعلق به دولت و مؤسسات یا اشخاص اعم از حقیقی و یا حقوقی در هر نقطه که برای تامین منظورهای مذکور ضرورت داشته باشد استفاده نموده و تعرف یا تملک نماید. در نقاطی که شهرداری وجود دارد اراضی و مستحدثات و ساختمانهای مورد تصرف یا تملک از طرف وزارت کشور در اختیار شهرداری قرار خواهد گرفت تا شهرداری خسارت مربوط را به ترتیب مقرر در این قانون بپردازد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۵. بخشی از زیان وارده ناشی از ساخت و سازهای غیر مجاز در مسیر رودخانه ها و سیلاب و مآلاً ساخت و سازهای غیر مجاز بوده است که حسب شواهد و قرائن، قابل چشم پوشی نبوده است. قوانین متعددی در این خصوص وضع گردیده^{۳۷۱} ولی فرهنگ قانون گریزی، امکان رعایت این قوانین را دشوار ساخته است. واقعیت آن است که در کنار قانون فروشی نهادهای مربوط (شهرداری ها و وزارت نیرو به ویژه) و تعلل آنها در مقابل با ساخت و سازهای غیر مجاز، نباید به نقش افراد جامعه در ورود زیان به خود غافل بود. ساخت و سازهای غیر مجاز افراد در مسیر رودخانه ها و مسیل ها و نیز چرای بی رویه دام ها از مراتع و قطع درختان جنگلها، مسئله ای نیست که بتوان آنرا به دولت، مربوط دانست. چنین افرادی با اقدامات غیر قانونی خود در ساخت و ساز در حریم رودخانه ها و تغییر مسیر آن، نه تنها منجر به زیان خود شده اند بلکه زیان فراوانی به کل جامعه نیز وارد نموده اند.

۳-۶-۷- مسوولیت کیفری

مسوولیت کیفری حلقه دوم در هر نظام کیفری در میانه جرم به عنوان حلقه اول و مجازات به عنوان حلقه سوم است. جرم بودن رفتار و تحقق آن، زمینه بحث مسوولیت کیفری مرتکب را مطرح می کند و در صورت وجود ارکان و شرایط مسوولیت کیفری، مجازات توجیه می شود. مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، بر حسب ارکان و شرایط آن، مفهومی وابسته به جرم و مرتکب هر دو است. مسوولیت کیفری پیرو ارکانی بنیاد می گیرد و با اصولی جهت می پذیرد. ارکان مسوولیت کیفری مفهومی وابسته به شرایط جسمی، شخصیتی و روانی مرتکب و اصول مسوولیت کیفری، تعبیری وابسته به جنبه های اخلاقی آن است.

ارکان یا شرایط مسوولیت کیفری شامل اهلیت جزایی (داشتن عقل، بلوغ و اختیار) و شرایط روانی (دانستن و توانستن) است. این دو رکن به مسوولیت کیفری مستقیم، شخصی و حقیقی دلالت دارد و درباره جرایم مرتبط با سیل به چهار دسته از مرتکبان می پردازد: نخست، مدیران و کارمندان دولتی، عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی که رفتار عمدتاً غیرعمدی آنها در تحقق یا تشدید سیل زیانبار تاثیرگذار بوده است. دوم، اشخاص عادی که با رفتارهای غیر قانونی در تحقق یا تشدید سیل زیانبار تاثیرگذار بوده اند. دسته سوم، کسانی که منطقه سیل زده را به طور مستقیم یا غیر مستقیم بستر انجام جرم گزیده اند. دسته چهارم، کسانی که برحسب وظیفه، پس از تحقق سیل مسوول یا متصدی انجام رفتاری متضمن رفع آثار سیل یا اصلاح و جبران خسارت های به بارآمده، بوده ولی آن را ایفا نکرده اند.

اصول مسوولیت کیفری به گزاره یا قاعده هایی گفته می شود که به آن معنا و جهت می دهند. این اصول، وارونه ارکان مسوولیت کیفری به ویژگی های مسوول نمی پردازد بلکه به حالت مسوولیت کیفری اشاره دارد. به سخن دیگر اگر ارکان مسوولیت را برای دارنده مسوولیت کیفری یا مسوول قائل باشیم، اصول مسوولیت کیفری ناظر به گزاره هایی پس از تحقق مسوولیت کیفری است. اصول مسوولیت کیفری گوناگون اند ولی دو اصل شخصی بودن مسوولیت کیفری و حقیقی بودن آن از بنیادی ترین اصول اند که در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نیز بازتاب یافته اند.^{۳۷۲} درباره جرایم مرتبط با سیل، اصول مسوولیت کیفری از جستارهای بسیار چالش برانگیز

^{۳۷۱} . به عنوان نمونه: تبصره ۳ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب می گوید: «ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل

و تصرف در بستر رودخانه ها و انهار طبیعی و کانالهای عمومی و مسیله ها و مرداب و برکه های طبیعی و همچنین در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه ها اعم از طبیعی و یا مخزنی ممنوع است مگر با اجازه وزارت نیرو».

^{۳۷۲} - ارکان مسوولیت کیفری و اصول مسوولیت کیفری در قانون مجازات اسلامی از جهت عنوانی جدا نشده اند و در فصل اول از بخش چهارم کتاب اول قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، زیر عنوان " شرایط مسوولیت کیفری " بیان شده اند. حتی شیوه بیان ارکان و شرایط در این قانون

گزارش ملی سیلاب‌ها

حقوق کیفری اند. به سخن دیگر، درباره مسوولیت کیفری ناشی از آثار زیانبار سیل، پیش از آنکه، ارکان مسوولیت کیفری محل بررسی باشند؛ اصول مسوولیت کیفری در بستر بررسی و پژوهش اند. دلیل این امر، نالاستواری و به روز نبودن اصول مسوولیت کیفری اند که سبب شده تا استثنائات این دو اصل بیشتر از خود اصول در جرایم مرتبط با سیل مطرح شوند. استثنای اصل شخصی بودن، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری و استثنای اصل حقیقی یا انسانی بودن نیز مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی است.

بر پایه ماده ۱۴۲ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری تنها در صورتی ثابت است که شخص به طور قانونی مسوول اعمال دیگری باشد یا در رابطه با نتیجه رفتار ارتكابی دیگری، مرتکب تقصیر شود. درباره جرایم مرتبط با سیل، گونه نخست از استثنای اصل شخصی بودن (پذیرش مسوولیت اعمال دیگری به طور قانونی) عموماً مطرح نمی شود؛ ولی حالتی که شخص حقیقی یا حقوقی درباره رفتار زیانبار دیگری مرتکب تقصیر شده، درباره علت های وقوع سیل یا پیامدهای پس از آن می تواند مطرح شود. در مفهوم ساده به ویژه در پیوند کارگری و کارفرمایی و نیز مدیر و کارمند بودن یا نمایندگی داشتن از سوی شخص حقوقی، کارگر، کارمند یا نماینده شخص حقوقی بر پایه خواست کارفرما یا مدیر یا هیات مدیره دست به اقدام هایی می زند که این اقدام ها در زیانبار بودن سیل برای جان و مال و دیگر ارزشها مانند محیط زیست رابطه استناد دارند ولی این رابطه استناد در اصل با تقصیر دیگری که در رفتار حضور ندارد، برقرار می شود.

بر پایه ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در مسوولیت کیفری اصل بر مسوولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسوولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. شخص حقوقی با برخی شرایط می تواند دولت یا نهادهای عمومی غیر دولتی باشد. از آنجا که هم از دید فنی و هم عرفی، در روزگار ما اشخاص حقوقی به ویژه اشخاص حقوقی حاکمیتی، دولتی و عمومی غیر دولتی بیشترین دست اندازی را به سازه های طبیعی و محیط زیست داشته اند؛ از این رو، مسوولیت کیفری شخص حقوقی به طور پررنگ درباره جرایم مرتبط با سیل مطرح می شود. با این حال چالش مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی به جهت طبیعی بودن پدیده سیل، پویا و سیال بودن خسارات ناشی از آن و نیز میزان دخالت اشخاص مختلف در زمینه سازی برای سیل همواره مطرح می شود.

جایگاه سیل در حقوق کیفری بیشتر از آنچه که پیرو قواعد حقوق کیفری باشند؛ پیرو استثنای این قواعد اند. بر پایه رویکرد حقوق سنتی و قواعد شناخته شده در حقوق کیفری و مبانی حقوق طبیعی و منابع فقهی، جرایم مرتبط با سیل عنوانی گراف و ناهمخوان در نگاه می آید ولی بر پایه دگرگونی های نو در حقوق کیفری جهان که برخی از آنها بر پایه جامعه گرایی و فایده محوری در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ بازتاب یافته اند؛ مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل بسیار جدی تر و پررنگ تر از گذشته مطرح می شود. در این گزارش نیز کوشش می شود تا در آغاز پیوند سیل و مسوولیت کیفری بررسی شود و جرایم مرتبط با سیل از دید گونه های گوناگون مسوولیت کیفری ارزیابی شود. در جستار اصلی گزارش نیز، مسوولیت کیفری اشخاص حقیقی و حقوقی درباره جرایم مرتبط با سیل بررسی خواهد شد.

ناهماهنگ است. در ماده ۱۴۰ به اهلیت جزایی، در ماده ۱۴۱، به اصل شخصی بودن، در ماده ۱۴۳ به اصل حقیقی بودن و در ماده ۱۴۴ و ۱۴۵ نیز به شرایط روانی اشاره شده است. فراتر از این، آوردن شرایط روانی جرم در زیر عنوان شرایط مسوولیت کیفری است که سبب شده تا این چالش در نظام کیفری ایران مطرح باشد که شرایط روانی بخشی از ارکان سازنده مسوولیت کیفری اند یا بخشی از ارکان سازنده بزه.

گفتار یکم: پیوند سیل و مسوولیت کیفری

پیوند سیل و مسوولیت کیفری در مفهوم سنتی خود پیشینه‌ای به درازای رویارویی بشر با سیل در کره زمین دارد. در رویکردهای اسطوره‌ای، سیل و دیگر رخداد‌های زیانبار طبیعی به عنوان نمادی از نیروی خدای بد یا خدایان بد به شمار می‌رفت و بشر نخستین می‌کوشید تا با به دست آوردن خوشنودی خدای خوب، نیرویی ماورایی برای رویارویی با سیل فراهم سازد. این رویکرد در نگرش دو خدایی ایرانیان و هندیان در دوران باستان جای پای استواری دارد. سیل ویرانگر نمادی از خواست اهریمن برای آزار انسان‌ها و جانوران است و رویارویی یا مبارزه با آن، به سان مبارزه با بدی‌ها خواهد بود. چنین بستر فکری در نزد ایرانیان سبب شده تا رخداد‌های طبیعی دست کم در دوران باستان هیچگاه به عنوان واقعیت‌های طبیعی پذیرفته نشده و پیکار با آنها از هر رهگذر که باشد، یک رویه دنباله‌دار به شمار رود. این پیکار می‌تواند خواهش از اهورامزدا برای رویارویی با سرکشی آب‌ها باشد یا اگر نیروی انسانی یا اراده پادشاهان نیز در سرکوب سیل کارگر بیفتد از آن نیز دریغ نمی‌کردند.^{۳۷۳} با این حال، پژوهش‌های زبان‌شناسی و باستان‌شناسی درباره ایران چنانکه خشکسالی را به عنوان یک دیو قوی و هولناک می‌شناسانند؛ سیل را همچون دیو نمی‌دانند. سیل حتی اگر زیانبار باشد، بازهم برآمده از ابر و باران است و خاستگاه اهورایی دارد؛ در حالی که خشکسالی، دیوی ذاتاً رویارو با زندگی است و به عنوان یکی از دیوهای شناخته شده در ایران باستان به شمار می‌رود که چندین ایزدبانو رسالت رویارویی با این دیو را دارند.^{۳۷۴} ویژگی متعارض سیل در اینکه از خاستگاه نیکی است ولی پیامدی بد به همراه داشته، سبب شده تا سیل پدیده‌ای پذیرفتنی‌تر از دیگر قهرهای طبیعت حتی زلزله (که گاهی این قهر برآمده از رفتارهای گناه و بد انسان‌ها پنداشته شده) باشد. در برخی فرهنگ‌ها مانند

^{۳۷۳} بی‌جهت نیست که نخستین قانون‌ها در ایران برای رویارویی با سیل، مبارزه با آن است تا پذیرش و مدیریت آن. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۳/۵ هرچند تعبیر "پیشگیری" و "مبارزه" را برای خطرات سیل به کار گرفته و نه خود سیل ولی به هر حال در جهان امروز هم تعبیر "پیشگیری" و هم "مبارزه" نگرشی منفی نسبت به پدیده طبیعی سیل را نشان می‌دهند.

^{۳۷۴} در ایران باستان، دیو خشکسالی یا اپوشه نه تنها تباه‌کننده زندگی است که سبب می‌شود جانوران مودی در زمین فراوان شوند. ایزدهای تیشتر و آناهید که با فراوانی آب و باران شناخته می‌شوند به هر اندازه که زیاد باشند سبب زندگی و از میان رفتن جانوران مودی می‌شود. ر.ک. هیلز، جان؛ شناخت اساطیر ایران، برگردان، آموزگار، ژاله و فضل‌ی احمد؛ نشر چشمه، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۸، ص ۳۷ به بعد. از این جهت، شاید با توجه به جایگاه جغرافیایی فلات ایران، خشکسالی بسی نگران‌کننده‌تر از سیل بوده که چندان به دیوسازی برای سیل روی نشده است.

در فرهنگ ایران باستان، آب نماد زندگی و پاکی و مایه کشاورزی و داشته‌های انسان به شمار می‌رفت. از این رو، نگرانی به نام فرشته "آناهیتا" در معنای "دور از ناپاکی" داشته که همواره به پاسبانی از آب در برابر هم‌تهدیدی می‌پرداخته است. همین نگرش از بود خدای نیرومند و شناخته شده برای آب، نشان از فرهنگ ایرانیان باستان در برابر ارزش آب بوده است. «به گفته هروودوت، ایرانیان در میان رود بول نمی‌کنند، در آب تفو نمی‌اندازند، در آن دست نمی‌شویند و متحمل هم نمی‌شوند که دیگری آن را به کثافت‌آلوده کند و احترامات بسیار از آب منظور می‌دارند.» (موقر، موقر، مجید؛ فرشته آب، مجله مهر، سال دهم، شماره یکم، ۱۳۴۳، ص ۱۱۵) گفته می‌شود که ارزش آب و پیرو آن، باور به فرشته نگهبان آب و رودخانه‌ها از فرهنگ ایرانی به دیگر فرهنگ‌ها به ویژه یونان و روم رخنه کرده است. (پورداد، یشته‌ها، ترجمه و تفسیر ابراهیم پورداد، جلد اول، انتشارات اساطیر، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۶۴) به همین صورت چهره هراسناک خشک سالی با دیو ایه‌ئوشا آشکار شده است. ایه‌ئوشا در تیریش اوستا به عنوان دیو خشکسالی، ابری تیره و نازا است که در برابر تیشتر یا ستاره باران‌زا می‌ایستد و حتی آن را شکست می‌دهد. (بازرگان، محمدنویس؛ آب و افراسیاب، پژوهشنامه فرهنگ و ادب، سال پنجم، بهار و تابستان، شماره ۸، ۱۳۸۸، ص ۴۴) فرهنگ تراز میان نیروی فرشتگان و نیروی دیوان در ایران باستان که بیانی از رویکرد دوحیایی است، در اینجا نشان می‌دهد که چگونه تهدید خشکسالی همواره در پی چیره شدن بر ترسالی و زندگی استوار یافته بر آب است.

ژاپن، سیل از نخستین رخدادهای طبیعی است که به عنوان بخشی از نیروی قاهر طبیعت پذیرفته شده است و شهروندان باید با این قهر را بپذیرند و با آن کنار بیایند.^{۳۷۵}

در گذر زمان، آیین‌های باورمحور، سیل را بازتاب رفتارهای انسان یا قهر خداوند به شمار می‌آوردند. با پیشرفت تمدن‌ها در سایه فلسفه و اندیشیدن، پدیده‌های طبیعی همانند خود طبیعت مهارشدنی پنداشته شدند و با همین پنداره، دولتها و اشخاص در پی مهار رخدادهای طبیعی به ویژه سیل برخاستند و در اروپا زمینه‌هایی از نگرش جامعه محوری بنیاد گرفت که اگر رخدادهای طبیعی مهارشدنی اند، قصور یا تقصیر در مهار این رخدادهای نیز می‌تواند، تهدیدی برای جامعه باشد و در نتیجه باید مسوولیت آور باشند.

مسوولیت در برابر سیل دیرزمانی است که از دریچه مسوولیت اجتماعی یا مسوولیت مدنی بررسی می‌شود ولی در اینکه سیل چه پیوندی با مسوولیت کیفری دارد، در آغاز جستاری چالش برانگیز یا دست کم بدون پشتوانه استوار تاریخی است. با این حال برای پیوند برقرار گرفتن سیل یا به تعبیر دقیق تر زیان‌های برآمده از سیل، عامل‌های بسیاری نقش دارند. این عامل‌ها یا به خاستگاه سیل می‌پردازند که اندازه و شیوه بارش است یا به بستری که سیل در آن بنیاد گرفته است یا به سازه‌های انسانی و نهایتاً کنش‌های اشخاص حقیقی و حقوقی درباره سیل. این عامل‌ها هم در خط طولی و هم در خط عرضی آنچنان گوناگون و ناهمجنس‌اند که سبب می‌شود تا جستاری مرکب و چندبعدی در این زمینه بنیاد بگیرد. با این برای بررسی پیوند سیل و مسوولیت کیفری باید به همه این عامل‌ها روی کرد و با توجه به آنها می‌توان به سه رویکرد درباره پیوند مسوولیت کیفری و سیل دست یافت:

بند یکم: رویکرد استثنائگرایی به مسوولیت کیفری

در رویکرد استثنائگرایی، سیل، خطرات ناشی از آن و حتی جرایم مرتبط با سیل ویژگی ممتاز و جداگانه‌ای ندارند تا مقوله مسوولیت کیفری در قبال آن اهمیت داشته باشد. با این حال استثنائگرایی تنها مرتبط با مسوولیت کیفری نیست؛ بلکه جرایم مرتبط با سیل را نیز در بر می‌گیرد. در این رویکرد، نمی‌توان از جرایمی که خاستگاه آنها بر سیل استوار است را به عنوان یک دسته‌ای شناخته شده و شایع از جرایم قلمداد کرد و اگر جرمی در پیوند با سیل مطرح شود؛ در اینجا سیل خاصیتی نداشته و آن جرم می‌تواند در حوزه‌ها و بسترهای دیگر نیز مطرح شود.

هسته بنیادین این رویکرد این است که زیان‌های برخاسته از سیل با مسوولیت اجتماعی و نهایتاً با مسوولیت مدنی پیوند دارد. مسوولیت اجتماعی بر پایه قرارداد اجتماعی، دولت را مسوول سامان بخشی به جامعه می‌داند و زداینده یا اصلاح‌کننده آسیب‌ها یا خطراتی می‌داند که جامعه را تهدید می‌کند. همین نگرش بر پایه زندگی مورچگانی برای خود انسان‌ها نیز مطرح می‌شود که درباره رخدادهای طبیعی، پیش از آنکه هر گونه از مسوولیتی مطرح شود؛ مسوولیت شهروندان در برابر همدیگر به اقتضای بایسته‌های زندگی اجتماعی مطرح می‌شود. همچنین ارکان مسوولیت مدنی که بر تحقق خطر از سوی یک عامل انسانی، رابطه استناد میان رفتار و نتیجه زیانبار و تقصیر در ایراد خسارت استوار است؛ گونه‌ای دیگر از مسوولیت است که خود با اما و اگرهای چندی مطرح می‌شود.

^{۳۷۵} - «توفان‌ها، فوران‌های آتشفشانی و قدرت صخره‌ها و آب (سیل) همیشه این باور را به ژاپنی‌ها القا کرده است که جهان، نیروی خاص خود را دارد. مردم بخشی از نظم عالم‌اند و هستی فردی ندارند که آنها را از هستی آغازین جدا کند. همه چیز جزئی از کل یا مرکز نیرو است. ر.ک. دله، نلی؛ ژاپن روح‌گریزان؛ ترجمه ع. پاشایی و نسترن پاشایی، انتشارات روزنه، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۲۲

گزارش ملی سیلاب‌ها

حال این اما و اگرها و چالش‌ها در مسوولیت کیفری که ارکان و شرایط فزون تری در سنجش با دیگر گونه‌های مسوولیت کیفری، دارد بیشتر است. اینکه ارکان مسوولیت کیفری در سنجش با دیگر گونه‌های مسوولیت بیشتر و حساس‌تر است به جهت ماهیت و اهداف ضمانت اجرای کیفری است که بر مرتکب جرم بار می‌شود.

از سوی دیگر، در بادی امر در نگاه سنتی، سیل دست کم برای سیل زدگان می‌تواند عاملی برای منع مسوولیت کیفری باشد. اضطراب به عنوان یکی از موانع مسوولیت کیفری بیشتر با رخدادهای طبیعی و به طور ویژه سیل نمود دارد. وضعیت سیل زدگی هم در حین سیل و هم پس از آن می‌تواند فرد را در چنان جایگاهی قرار دهد که برای نجات جان خود یا دیگری یا برای پاسداشت مال خود یا دیگری دست به انجام بزه بزند. طبق ماده ۱۵۲ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، هرکس هنگام بروز خطر شدید فعلی یا قریب‌الوقوع از قبیل آتش‌سوزی، سیل، طوفان، زلزله یا بیماری به‌منظور حفظ نفس یا مال خود یا دیگری مرتکب رفتاری شود که طبق قانون جرم محسوب می‌شود قابل مجازات نیست مشروط بر اینکه خطر را عمداً ایجاد نکند و رفتار ارتكابی با خطر موجود متناسب و برای دفع آن ضرورت داشته باشد.

هرچند در رویکرد سنتی، سیل بیشتر با موانع مسوولیت کیفری مطرح می‌شود تا شرایط مسوولیت کیفری؛ ولی استثنائاتی از این درپچه سنجیده نمی‌شود؛ زیرا اساساً اضطراب با وضعیت مضطر سنجیده می‌شود نه نوع خطری که به رخدادهای طبیعی ارتباط دارد. از این رو اگر منشا سیل یا آتش‌سوزی، عامل انسانی باشد بازهم اضطراب به عنوان مانع مسوولیت کیفری مطرح می‌شود. از سوی دیگر، اضطراب درباره سیل چنان استثنای کوچک و محدود است که نمی‌توان گفت سیل بیشتر از آنکه با شرایط مسوولیت کیفری پیوند دارد با موانع مسوولیت کیفری پیوند دارد. زیرا اضطراب با شرایط مقرر در قانون تنها برای زمان وقوع سیل است و پس از آن را در بر نمی‌گیرد. هر وضعیتی که سیل پدید آورد، نمی‌تواند برای رفع مسوولیت به کار آید مگر اینکه عامل دیگری پدید آید. بنابراین تعبیر "خطر شدید فعلی یا قریب‌الوقوع" بر این امر دلالت دارد که سیل در آستانه وقوع است و پس از وقوع از گستره اضطراب بیرون می‌رود. جدا از این طبق تبصره ماده ۱۵۲، کسانی که حسب وظیفه یا قانون مکلف به مقابله با خطر می‌باشند نمی‌توانند با تمسک به این ماده از ایفاء وظایف قانونی خود امتناع نمایند. همین تبصره می‌تواند زمینه را برای مسوولیت کسانی فراهم کند که در برابر سیل و خطرات ناشی از آن وظیفه دارند و انجام ندادن وظیفه در این راستا نمی‌تواند به عذر اضطراب مانع مسوولیت کیفری گردد. بدین حال قاعده اضطراب در سیل تنها برای کسی است که در سیل فعلی یا قریب‌الوقوع گرفتار شده و برای نجات جان یا مال خود یا دیگری چاره‌ای جز انجام بزه نداشته باشد؛ مشروط بر اینکه خطر سیل بر پایه رفتارهای عمدی پیشین وی نباشد و رفتار ارتكابی با خطر موجود متناسب و برای دفع آن ضرورت داشته باشد. بنابراین با این همه قید و شرط برای سیل در ایجاد اضطراب، جایگاه بهره‌برداری از آن برای رفع مسوولیت کیفری بسیار کم رنگ و ناچیز است. ولی با این حال، سپهر بازی برای سخن از مسوولیت کیفری همچنان فراهم نخواهد بود و مسوولیت کیفری به سه دلیل که در ادامه گفته خواهد شد، در زیان‌های برآمده از سیل، جایگاه کم رنگی دارد به گونه‌ای که می‌توان گفت در قبال سیل، به طور استثنایی مسوولیت کیفری مستقر می‌شود:

الف: رویکرد منفی در فقه جزایی

در فقه جزایی، سیل در زمره قوای قهریه است که هم مسوولیت کیفری را نفی می‌کند و هم مسوولیت مدنی را. به طور خاص، اگر عامل زیان بدنی، قوای قهریه باشد، از دید فقهی جنایت به شمار نمی‌رود. بر همین اساس نیز قاعده "لایبطل دم امرء مسلم" بر جایی

گزارش ملی سیلاب‌ها

که در پی قوای قهری کسی بمیرد یا حتی باعث مرگ کسی شود؛ حاکم نخواهد بود.^{۳۷۶} دیدگاه جنایت نبودن آسیب های بدنی برخاسته از قوای قهری، در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در بخش دیات بازتاب یافته است. با این حال باید دانست که حتی یک گام فراتر از این، به طور پایه ای، در دیات نه مسوولیت کیفری طرح می شود و نه ارکان مسوولیت کیفری برای دیه بایسته است. در ماده ۱۴۰ قانون مجازات اسلامی مقرر شده که مسوولیت کیفری در حدود، قصاص و تعزیرات تنها زمانی محقق است که فرد حین ارتکاب جرم، عاقل، بالغ و مختار باشد به جز در مورد اکراه بر قتل که حکم آن در کتاب سوم «قصاص» آمده است. در این ماده ارکان مسوولیت کیفری برای دیات پیش بینی نشده و دلیل آن هم چهره ضمان بودن این ضمانت اجرا است. به سخن دیگر، برای پرداخت دیه به عنوان ضمانت اجرای اصلی (و نه بدل از قصاص که به عنوان ضمانت اجرای جایگزین است.) تنها رابطه استناد بایسته است و همین که روشن شد انسانی عامل جنایت بر انسانی است در غیر مورد عمد، باید دیه مجنی علیه پرداخته شود؛ خواه خود مرتکب بپردازد خواه عاقله وی.

حال با این پیش فرض که در ضمانت اجرای دیه، شرایط مسوولیت کیفری لازم نیست؛ فراتر از این، در رخدادهای طبیعی مانند سیل، حتی جنایت موجب دیه نیز مطرح نمی شود تا نوبت به پرداخت دیه برسد. طبق ماده ۵۰۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در مواردی که جنایت یا هر نوع خسارت دیگر مستند به رفتار کسی نباشد، مانند اینکه در اثر علل قهری واقع شود، ضمان منتفی است. حکم این ماده نافی هر گونه مسوولیت خواه کیفری، و خواه مدنی و خواه دیگر گونه های مسوولیت مانند اداری نیز خواهد بود. به سخن دیگر چون زیان سیل به خودی خود اگر برخاسته از سیل باشد، عامل خسارت انسان به تسبیب یا به مباشرت نیست تا مسوول باشد. با این حال این چالش هست که آیا علل قهری به طور مطلق و نوعی نافی ضمان خواهند بود یا اگر دست انسان در تشدید این علل هویدا باشد یا بتواند از این علل پیشگیری کند و با این حال زیان بدنی و یا مالی وارد شود نیز حکم ماده ۵۰۰ همچنان جاری است.

طبق ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسبتری قرار دهد ضامن نیست. بر پایه تبصره ۱ این ماده، هرگاه مانع مزبور توسط شخصی به وجود آمده باشد تغییردهنده وضعیت به حالت مناسب تر نیز ضامن نیست.^{۳۷۷} در قسمت دوم این ماده، عهده دار

^{۳۷۶} - بر طبق منابع فقهی در سه جا خون مسلمان هدر است: خودکشی، جنایت خطایی بر خویش و مرگ قضا و قدری. ر.ک به حاجی ده آبادی، احمد؛ قواعد فقه جزایی (حدود و تعزیرات، قصاص و دیات)، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ سوم، ۱۳۹۱، ص ۴۸۲. منظور از مرگ قضا و قدری مرگی است که عامل انسانی با عامل طبیعی همراه است مانند پرت شدن کسی در اثر زلزله یا باد شدید یا سیل بر روی دیگری و آسیب دیدن وی. بنابراین اگر عامل طبیعی به تنهایی باعث آسیب یا مرگ شود، از اساس هدر دم مسلمان مطرح نمی شود.
^{۳۷۷} - مقررهای متعددی در کتاب دیات قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، به قوای قهری به عنوان عاملی که هم جرم و هم مسوولیت کیفری را می زداید، اشاره کرده اند:

ماده ۵۳۰: هرگاه برخورد بین دو یا چند نفر یا وسیله نقلیه بر اثر عوامل قهری مانند سیل و طوفان به وجود آید، ضمان منتفی است.

ماده ۵۰۲: هرگاه کسی خود را از جای بلندی پرت کند و بر روی شخصی بیافتد و سبب جنایت شود بر اساس تعاریف انواع جنایت حسب مورد به قصاص یا دیه محکوم می شود لکن اگر فعلی از او سرزند و به علل قهری همچون طوفان و زلزله پرت شود و به دیگری بخورد و صدمه به او وارد کند، کسی ضامن نیست.

گزارش ملی سیلاب‌ها

شدن دیه به این جهت است که زیان بدنی در اینجا به سیل نسبت داده نمی شود بلکه یک عامل انسانی بر وضعیت برخاسته از سیل چیره شده و پیوند رفتار با زیان را با خود برقرار کرده است.

ب: چالش های رابطه استناد

اصلی ترین کاستی برای مسوولیت کیفری درباره زیان های برآمده از سیل، پیوند استناد میان عامل انسانی و زیان های برآمده است. فعال مایشا در زیان های سیل همانا، آب فراتر از توان بسترهای رودخانه ها و دریاچه ها و به طور کلی گذرگاه های آب است. این سرکشی آب و بیرون رفتن از بستر و حریم خود، تجاوز به محیط حضور انسان است و همه زیان هایی که به بار می آید نیز برخاسته از آن چیزی است که آب بر روی آن اثر گذاشته است. اگر خفگی انسان یا مصدومیت وی در پی فشار آب پدید آید یا اموال و دارایی ها تلف یا از میان برود، همگی در پی یک عامل اند و آن اینکه آب طغیان کرده است. آب به عنوان علت و زیان به عنوان معلول پیوند تنگاتنگی برقرار می کنند که عامل انسانی کمتر می تواند در این پیوند نقش موثر یا قطع کننده داشته باشد؛ مگر موردی مانند شکستن تقصیری یا عمدی سد یا انحراف عمدی یا تقصیری مسیر رودخانه و اقدام های اینچنینی که در این حال پیوند علت قطع می شود و حتی در چنین موردی شاید نتوان گفت که سیلی به راه افتاده یا سیلابی در میان بوده است؛ زیر آب طغیان کرده در اصل برخاسته از اقدام انسان (چه در قالب شخص حقیقی و چه به عنوان اراده شخص حقوقی) است. در اینجا شخص حقیقی یا حقوقی مسبب و سیل مباشر در زیان بدنی یا مالی است. طبق ماده ۴۹۲، جنایت در صورتی موجب قصاص یا دیه است که نتیجه حاصله مستند به رفتار مرتکب باشد اعم از آنکه به نحو مباشرت یا به تسبیب یا به اجتماع آنها انجام شود.

بنابراین در استثنائاتی مسوولیت کیفری در قبال سیل همین دو نکته بس است که نخست، سیل به عنوان پدیده طبیعی و ویرانگر، خود عامل ویرانی و تباهی است و پیوند علت با زیان ها را برقرار می کند. فرض ماده ۵۰۰ قانون مجازات اسلامی را می توان در اینجا فهمید که زیان های برآمده از علل قهری آنچنان آشکار و روشن اند که اثبات انتساب آنها با عامل انسانی یک استننا است. طبق این ماده، در مواردی که جنایت یا هر نوع خسارت دیگر مستند به رفتار کسی نباشد، مانند اینکه در اثر علل قهری واقع شود،

ماده ۵۰۵: هرگاه هنگام رانندگی به سبب حوادثی مانند واژگون شدن خودرو و یا برخورد آن با موانع، سرنشینان خودرو مصدوم یا تلف شوند در صورتی که سبب حادثه، علل قهری همچون زلزله و سیل نبوده و مستند به راننده باشد، راننده ضامن دیه است. چنانچه وقوع حادثه مستند به شخص حقوقی یا حقیقی دیگری باشد آن شخص ضامن است.

ماده ۵۱۳: هرگاه شخصی را که شبانه و به طور مشکوکی از محل اقامتش فراخوانده و بیرون برده اند، مفقود شود، دعوت کننده، ضامن دیه اوست مگر اینکه ثابت کند که دعوت شده زنده است یا اگر فوت کرده به مرگ عادی یا علل قهری بوده که ارتباطی به او نداشته است یا اگر کشته شده دیگری او را به قتل رسانده است. این حکم در مورد کسی که با حیل یا تهدید یا هر طریق دیگری، کسی را برباید و آن شخص مفقود گردد نیز جاری است.

ماده ۵۱۶: هرگاه کسی چیزی را در مکانی مانند دیوار یا بالکن ملک خود که قرار دادن اشیاء در آن جایز است، قرار دهد و در اثر حوادث پیش بینی نشده به معبر عام و یا ملک دیگری بیفتد و موجب صدمه یا خسارت شود ضامن منتفی است مگر آنکه آن را طوری گذاشته باشد که نوعاً مستعد صدمه یا خسارت باشد.

ماده ۵۱۸: هرگاه شخصی بنا یا دیواری را برپایه محکم و با رعایت مقرراتی که در استحکام بنا و ایمنی لازم است احداث نماید لکن به علت حوادث پیش بینی نشده، مانند زلزله یا سیل، سقوط کند و موجب آسیب گردد، ضامن نیست و چنانچه دیوار یا بنا را به سمت ملک خود احداث نماید که اگر سقوط کند طبعاً در ملک خود، سقوط می کند لکن اتفاقاً به سمت دیگری سقوط نماید و موجب آسیب گردد، ضامن نیست.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ضمان منتفی است. دوم نقش اشخاص حقیقی یا حقوقی تنها به صورت تسبیب قابل طرح اند و درباره تسبیب همین اندازه بس است که اگر مسبب مقصر یا قاصر باشد درباره احراز رابطه سببیت، اما و اگرهای بسیاری مطرح می شود. به سخن دیگر با بود یک مباشر طبیعی نیرومند به نام سیل، شیوه های اثباتی برای احراز سببیت انسان در زیان های بدنی یا مالی بسی چالش برانگیز و ناکارآمد خواهد بود و حتی اگر این شیوه ها به دستاوردی برسند باز رویه قضایی و انصاف به مسوولیت مدنی اشخاص گرایش دارد تا مسوولیت کیفری.

دوم اینکه اگر نقش عامل انسانی یا دست اندازی وی را نیز در کنار های عامل های طبیعی در نظر بگیریم، باز هم انسان در کنار دیگر عامل ها که معمولا از خود قدرتمند تر اند، قرار می گیرد و در چنین شراکتی قطعا نقش انسان کمتر از عامل های غیر انسانی است.^{۳۷۸} پس حتی اگر بتوان به طور قانع کننده نقش عامل های انسانی (چه در قالب شخص حقیقی و چه در قالب اراده شخص حقوقی) در سیل زیانبار بررسی کرد؛ باز از استثنایی بودن مسوولیت کیفری در این زمینه نمی کاهد.

^{۳۷۸} - در گزارش سیلاب های کشور؛ زمینه ها و راهکارها، نوشته دکتر مراد کاویانی در دیده بان امنیت ملی (متعلق به پژوهشکده مطالعات راهبردی) در شماره ۸۷ (تیرماه ۹۸) به زمینه های سیلاب اشاره شده که نشان می دهد زمینه های انسانی در کنار دو عامل نیرومند دیگر قرار دارند. بخشی از این گزارش در راستای تبیین موضوع مورد بحث در اینجا آورده می شود: بر پایه داده ها، نیمی از کشورمان دستخوش خطر سیل زایی است که طی چند سال گذشته بر شمار و گستردگی آن افزوده شده است. بر پایه گزارش ها، ایران چهارمین کشور سیل خیز جهان است که در میان پیشامدهای طبیعی، بالاترین هزینه را بر کشور روا داشته است. به باور کارشناسان سه دسته عوامل آب و هوایی، زمین چهرشناسی (ژئومورفولوژیک) و دست اندازی های انسانی در پیدایش، گسترش، بسامد و آسیب زایی سیلاب های ایران مؤثر بوده اند.

الف: عوامل آب و هوایی: تغییر اقلیم در قالب گرمایش جهانی به نوسان گسترده در عناصر آب و هوایی زمین و تغییر رفتار طبیعت انجامیده است. این نوسان زمینه دگرگونی گسترده در الگوهای آب و هوایی شده که بازتاب های آن به صورت پیوستاری از رخدادها در قالب تغییر در الگوی بارش، رگباری شدن بارش های سیل آسا، دگرگونی بارش از برف به باران به گسترش و بسامد سیلاب های کشور انجامیده است. با این حال، این دگرگونی ها با کاهش بارش ایران همراه هستند و میانگین بارندگی کشور در دهه های آینده رو به کاستی خواهد نهاد که ریشه این کاهش بارش را باید در جابه جایی سامانه های بزرگ مقیاس هواشناسی یا همان جبهه های جوی در منطقه خاور مدیترانه از جمله ایران به عرض های بالاتر پی گرفت. بر بنیاد برآوردها حوضه آبریز زاگرس در هم سنجی با خاور و دیگر مناطق کشور کاهش بارش بیشتری خواهد داشت اما در برابر، احتمال افزایش بارش مناطق جنوب کشور بالاست.

گرمایش جهانی برخاسته از افزایش غلظت گازهای گلخانه ای و تغییر کاربری زمین، دگرگونی های بنیادی در فراسنجهای اقلیمی ایران را در پی داشته است. افزایش دما، کاهش بارش و افزایش فراوانی رخداد پدیده های ویرانگر جوی-اقلیمی کشورمان طی دو دهه گذشته پیامد دگرگونی های یاد شده هستند. از دیگر سو، طی دو دهه اخیر برخاسته از تغییر اقلیم، نقش پرفشار دریای سرخ در بارش های جنوب باختری کشور بیشتر شده است. این سامانه در جنوب و باختر کشور به صورت رشته ای یا رودهای جوی فعال عمل می کند و مانند سامانه مدیترانه ای پهنه ای و فراگیر نیست. همین شناسه سبب شده که هر ساله به صورت پیش بینی ناپذیر بارش در این بخش از کشور متفاوت باشد و یک استان پربارش و استان کناری به واسطه فراگیری نبودن سامانه بارش دریافتی به شکل گسترده افت کند. این در حالی است که رفتارشناسی رودهای جوی پیش بینی پذیر نیست به گونه ای که پیش از این، فقط ۲۰ درصد بارش های کشور خاستگاه سودانی با هسته گرم داشت اما طی چند سال اخیر برخاسته از دگرگونی اقلیم روابط بارش برآشفته و رو به فزونی نهاده و بازتاب های آن در شکل افت گسترده ای بارش برف در دوره سرد سال، بالاتر رفتن مرز برف و بارش های رگباری سیل آسا در استان ها این منطقه نمود یافته است.

ب: بسترهای زمین چهرشناختی (ژئومورفولوژیک): پیشامدهای طبیعی بخشی از رفتار سامانه های طبیعی زمین هستند و آنگاه به سانه طبیعی تبدیل می شوند که انسان ها حقوق طبیعی مکان ها را نادیده بیانگارند. هر مکان برخاسته از موقعیت جغرافیایی و بسترهای زمین چهرشناسی (ژئومورفولوژیک) اش ظرفیت و گنجایشی خاص خود را دارد. آنگاه که انسان ها بدون نگرش به این ظرفیت ها، اضافه بار محیطی (جمعیت، مسکن و سازه) بر آنها سوار کنند، عناصر محیطی مکان ها می شکنند و امنیت و ثبات باشندگان را به خطر می اندازند. به باور

پ: پویایی و نسبیت جرم ناشی از سیل

جرایم مرتبط با سیل را در یک نگرش کلان می‌توان بر سه دسته تقسیم کرد: دسته نخست به جرایمی گفته می‌شود که مرتکب از موقعیت سیل برای انجام بزه بهره می‌گیرد. مشهورترین مقرر در این زمینه ماده ۶۵۸ قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ است که مقرر می‌دارد: هر گاه سرقت در مناطق سیل یا زلزله‌زده یا جنگی یا آتش‌سوزی یا در محل تصادف رانندگی صورت پذیرد و حائز شرایط حد نباشد مرتکب به مجازات حبس از یک تا پنج سال و تا (۷۴) ضربه شلاق محکوم خواهد شد.^{۳۷۹} در واقع

کارشناسان، انسان‌ها در جاهایی سکونت گزیده‌اند که به صورت نهفته درگیر انواع گزندهای محیطی و طبیعی هستند. در این میان، زمینه‌ها و بسترهایی مانند فقر جامعه، کاستی‌های قانون یا ضعف نظارت کارگزاران، رویکردهای سرمایه‌سالار، پایین بودن سواد زیست‌محیطی شهروندان، فرهنگ سرمایه زده، دگرگونی‌های اقتصادی و ده‌ها عامل دیگر در کشاندن شهروندان برای سکونت در مناطق پُرخطر بدون نگرش به بازتاب‌ها و هزینه‌های مالی و جانی کارگر افتاده‌اند. بی‌آنکه آن محیط، زمینه پذیرش آن بار محیطی را داشته باشد. بر بنیاد آمار، بسامد سیل‌های ایران طی چند دهه گذشته رو به فزونی نهاده‌است. این آمارها پیوند سراسری با موقعیت جغرافیایی، عوارض سرزمین، بی‌پروایی مردم و کارگزاران به نقش پایداری محیط در طراحی و اجرای سازه‌ها و فضاها دارد. کارشناسان سیلاب‌های ایران را بر بنیاد جایی که آشکار می‌شوند به دو دسته شهری و رودخانه‌ای تقسیم می‌کنند:

یک، سیلاب‌های شهری: روان‌شدن سیل در شهرهای ایران در درجه نخست گویای ناکارآمدی شبکه گردآوری روان‌آب‌هاست. نابودی پوشش رستنی‌های منطقه، انحراف مسیل‌ها و رودخانه‌ها، هموارسازی زمین حوضه‌های آبریز در قالب تغییر کاربری زمین، نفوذناپذیری زمین شهرها، دست‌اندازی به حریم رودخانه‌ها، بهره‌برداری نادرست از مسیل‌ها، اضافه بار محیطی (سازه، مسکن و جمعیت) به دگرگونی در الگوی زهکشی طبیعی بسیاری از شهرهای کشور انجامیده و پیامدهای چنین تحولاتی در قالب ناپایداری برخاسته از سیلاب دست کم در بارش‌های مهر و آبان امسال (۱۳۹۷) در آن دست شهرهای شمالی، باختری و جنوبی که رود یا رودهایی از آن شهر می‌گذرند در شکل روان‌شدن سیل در نواحی شهری، آب‌گرفتگی گذرگاه‌ها، سیلابی‌شدن مسیل‌ها و رودها نمود یافت. گزارش این سیلاب‌ها بسان سال‌های پیشین نشان داد که زهکش‌های شهری و آبگذرها به فراخور مساحت حوضه آبریز و جغرافیای طبیعی شهرها درست طراحی نشده‌اند. بسیاری از مسیل‌ها و رودها با این ذهنیت که کشور درگیر خشک‌سالی دیرپاست و امکان بارش دور از ذهن می‌نماید لای‌روبی نمی‌شوند. هنوز دیرزمانی از سیل سال ۱۳۸۸ قم و طغیان رودخانه‌خشک شیراز در سال ۱۳۹۵ نگذشته است. با اندک بارش شدید در مناطق بالادست شهر، مناطق مرکزی و پایین‌دست شهر، دستخوش سیلاب می‌شوند. یافته‌های میدانی نشان می‌دهند در بسیاری از این شهرها به فراخور شیب و درازای خیابان‌ها، گستردگی حوضه ورودی آب، پهنا و ژرفای زهکش‌ها و آبگذرهای شهری در جهت شیب درست طراحی نشده‌اند و با اندک بارشی، شهر سیلابی می‌شود و مدیریت امور جاری شهر در بسیاری از زمان‌ها حتی با وجود آگاهی و هشدارهای پیشینی به هم می‌ریزد.

دو: سیلاب‌های رودخانه‌ای: این گونه سیلاب‌ها آنگاه پدید می‌آیند که حجم آب روان رود، افزون بر گنجایش آن باشد به گونه‌ای که سیلاب از کناره‌ها سرازیر شود. در چنین زمینه و زمانه‌ای مناطق کناری رودخانه‌ها پیوسته دستخوش خطر سیل هستند و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی این گونه مناطق تهدید می‌شوند. در سیلابی شدن این رودخانه‌ها اوضاع طبیعی، میزان بارش مسیر، بارش در سراب نقطه آبخیز حوضه‌ها، وضعیت فیزیوگرافیک و گنجایش آبراهه‌ها و میزان دست‌اندازی انسانی در محدودسازی ظرفیت انتقال حجم کلان آب نقش بنیادی دارند. برای نمونه تنها یک سال (۸۹-۹۰)، بیش از ۲۳۴ سیل در ۱۷ استان کشور رخ داد که کارشناسان دست‌کاری در مسیر رود و دست‌اندازی در حریم رودخانه‌ها بنیادی ترین عامل سیل شناخته شدند. برای نمونه در بسیاری از مناطق راه‌ها را درون مسیل‌ها یا کنار رودها و مسیل‌ها ساخته‌اند. به باور کارشناسان بیشتر رخدادهای سیل در ایران بیش از آنکه خاستگاه طبیعی داشته باشند، برآیند دست‌اندازی‌های انسانی در چرخه طبیعت هستند.

^{۳۷۹} این ماده در قوانین کیفری اصلی پیشین یعنی قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ و قانون تعزیرات ۱۳۶۲ جایگاهی نداشته است. در متون فقهی در بحث سرقت حدی، اگر ربودن مال در سال قحطی باشد، مستوجب حد نخواهد بود و در این راستا میان فقهای امامیه اختلافی وجود ندارد. رک. نجفی، شیخ محمد حسن؛ جواهر الکلام؛ حدود و تعزیرات، جلد دوم، ترجمه اکبر نایب زاده، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ص ۳۶۷. در واقع سال قحطی بر مبنای یک سالی است که به دلیل شرایط ناگوار محیطی و آب و هوایی موجب کم شدن مواد غذایی می‌شود و این شرایط ممکن است ناشی از سیل باشد. در بند خ ماده ۲۶۸ قانون مجازات اسلامی نیز یکی از شرایط سرقت حدی آن است که سرقت در سال قحطی صورت نگیرد. این ویژگی با سرقت در منطقه سیل زده موضوع ماده ۶۵۸ تفاوت اساسی دارد؛ زیرا سرقت در منطقه زلزله زده به جهت سوء استفاده مرتکب از موقعیت بزه است و نه توجیهی برای اینکه مشکلات سبب سرقت شده است. از این رو، مبنای حدی نبودن سرقت در زمان قحطی، سال قحطی است که

سرقت در منطقه سیل به عنوان یک سرقت با کیفر شدیدتر از حالت عادی آن به شمار می رود؛ همچنانکه جرایم ثبتی پس از از بین رفتن اسناد ثبتی یا بر هم خوردن مرزبندی اموال نیز چنین جایگاهی دارند. دسته دوم جرایم مرتبط با تقصیر یا عمد کسانی که زمینه را برای تشدید سیل فراهم کرده اند و دسته سوم جرایم مرتبط با وظیفه که عموماً به کارمندان دولتی و متصدیان امر دلالت دارد.

در دسته دوم و سوم، سرزنش پذیری، شفاف بودن و حتی قانونی بودن رفتارهای مجرمانه، نسبی اند. چون مرز مشخصی برای گستره وظیفه و سنجه های آن نیست. اینکه دارندگان وظیفه تا چه اندازه خود را ملزم به رویارویی با پدیده های طبیعی بدانند و با چه معیار بتوان آنها را مقصر تلقی کرد؛ تماماً نسبی است. حتی در جایی مانند تبصره ۲ ماده ۵۱۴ که ضمان در برابر زیان های بدنی را برای افراد یا دستگاههایی که مسئولیت اصلاح یا رفع آثار حوادث (از جمله سیل) را برعهده دارند و در این راستا، تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه داشته اند؛ نیز گمان آور است؛ زیرا اصلاح یا رفع آثار سیل به عامل های گوناگونی از جمله شدت سیل، بستر سیل، زمان و مکان وقوع سیل، امکانات نهادهای متصدی، میزان همکاری میان نهادهای گوناگون، میزان همکاری شهروندان، خرده فرهنگ های حاکم در منطقه سیل زده و نمونه هایی از این دست سبب می شود تا وظیفه در برابر اصلاح امری نسبی باشد. به همین نحو، ضمان اشخاص حقیقی یا حقوقی نیز در قبال رفع آثار سیل، امری نسبی خواهد بود. همین نسبیت سایه سنگینی بر روی مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل خواهد انداخت که حتی اگر قانونگذار بتواند از عهده قانونگذاری در قبال آن برآید، سیاست قضایی و اجرایی به احتمال زیاد در این راستا با ضعف ها و تردیدهایی رو به رو خواهد بود.

بند دوم: رویکرد قاعده گرایی به مسوولیت کیفری

در رویکرد قاعده گرایی، مسوولیت کیفری در قبال وظایفی است که اشخاص گوناگون طبق قانون در برابر پدیده سیل دارند. رویکرد قاعده گرایی دو ویژگی بنیادین دارد: نخست اینکه، نتیجه گرا است و تا هنگامی که سیل زیان ها و خطراتی به بار نیاورد، مسوولیت کیفری نیز مطرح نمی شود. به سخن دیگر، مسوولیت کیفری درباره سیل به عنوان یک قوه قهریه مطرح نمی شود؛ بلکه درباره زیان هایی است که به اشخاص نسبت داده می شود ولی سیل بستر چنین زیان هایی شده است.

دوم اینکه مسوولیت کیفری مبتنی بر وظیفه و در عموم موردها، رفتار مسوولیت آور، مبتنی بر ترک فعل است. دلیل این امر، به جهت وظیفه هایی است که اشخاص حقیقی یا حقوقی درباره مدیریت پیش، حین و پس از سیل را دارند. در واقع قاعده گرایی مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل با رویکرد نوین بر مبنای وظیفه گرایی مطرح می شود و این رویکرد در برابر رویکرد استثنایگرایی است که از دریچه فعل و نباید محور به موضوع می نگریسته است. به همین دلیل قاعده گرایی به معنای تعمیم عموم موضوعات حقوق کیفری در قبال زیان های ناشی از سیل نیست؛ بلکه از دریچه رفتار در قالب ترک فعل که اساس آن را وظیفه تشکیل می دهد به موضوع می نگرد.

طبق ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می شود. نوع یا ماهیت رفتار مجرمانه اگر بر پایه نیایدها یا نهی قانونگذار باشد؛ مرتکب با انجام آن (فعل) دارای مسوولیت

مشخصاً مدت زمانی است که بیشتر مردم به تنگنا افتاده اند ولی مبنای تشدید مجازات در سرقت در منطقه سیل زده به جهت انتظار کمک و نوع دوستی از مردمان در این منطقه است؛ همچنانکه ممکن است سرقت در منطقه سیل زده، خود شرایط سرقت حدی را تماماً داشته باشد و مرتکب به حد سرقت نیز محکوم شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

کیفری است ولی اگر بر پایه بایدها یا امر قانونگذار باشد، مرتکب با انجام ندادن آن (ترک فعل) دارای مسوولیت کیفری خواهد بود. بنابراین هرچند در قبال زیان‌های برآمده از سیل، مسوولیت مبتنی بر فعل استثنا است ولی در همان حال مسوولیت مبتنی بر ترک فعل، یک قاعده به شمار می‌رود. بر این پایه، رویکرد قاعده‌گرایی به مسوولیت کیفری در سه مرحله زمانی پیش از سیل، حین آن و پس از آن بررسی می‌شود:

الف: مسوولیت کیفری در قبال پیشگیری نکردن از سیل

مرحله پیشینی سیلاب یا پیشگیری نکردن از سیل در واقع ناظر به رفتار فعلی و ترک فعلی است که موجب وقوع سیل یا تشدید پیامدهای سیل شده است. از آنجا که در بسیاری از مناطق جغرافیایی کشور، رخ دادن سیل اجتناب‌ناپذیر است؛ بنابراین مسوولیت کیفری تنها زمانی مطرح می‌شود که زیانبار بودن سیل منتسب به رفتار شخص حقیقی یا حقوقی باشد. در اینجا وقوع سیل به جهت رفتار انسانی بوده که در وضعیت طبیعی و عادی اگر اقدام انسانی در میان نبود؛ سیل زیانبار رخ نمی‌داده یا اینکه اگر رفتار انسانی در میان نبود، پیامدهای سیل به این اندازه یا گستردگی نبود. بنابراین علت مسوولیت در اینجا، رفتار مسوولیت‌آور، تسبیب عامل انسانی خواه در پیکره شخص حقوقی و خواه شخص حقیقی است.

نسبت به اشخاص حقیقی و حقوقی به ویژه تجاری، بیشتر رفتارهای غیرقانونی مرتبط با سیل، فعلی است؛ مانند قطع غیر قانونی درختان، شکار غیر قانونی جانوران، از بین بردن گیاهان و به طور کلی رستنی‌های مورد حمایت قانون، تهدیدهای گوناگون بر ضد محیط زیست، تجاوز به حریم رودخانه‌ها اعم از رودخانه‌های جاری، فصلی و خشک، ساخت و سازهای غیر قانونی و غیر اصولی در بستر رودخانه‌ها یا مکان‌های که در آستانه گذر سیلاب اند، برداشت غیرمجاز خاک و مانند اینها که در مقررهای گوناگون پیش‌بینی شده‌اند، هرچند به طور صریح با هدف پیشگیری از وقوع سیلاب وضع نشده‌اند ولی کارآیی اصلی آنها در همین راستا است. حتی اقدام‌هایی مانند حفر غیرمجاز چاه‌های عمیق یا نیمه عمیق یا ساخت و سازهای غیر اصولی یا برداشت بی‌رویه آب یا ساخت سدها یا تغییرهای دیگر در طبیعت که سبب خشکسالی می‌شود؛ خود باز زمینه سیلاب‌های آینده است. بخش بزرگی از سیلاب‌ها بر بستر چندین سال خشکسالی پدید می‌آیند و به طور کلی پیوند سیلاب با خشکسالی بسیار تنگاتنگ است.

نسبت به اشخاص و دستگاه‌های مسوول، عدم نظارت بر عملکرد شهروندان یا اشخاص حقوقی به ویژه شرکت‌ها یا نهادهای دولتی، نظامی و حاکمیتی خواه از در تصدی‌گری و خواه از در حاکمیتی به رفتارهای غیرمجاز پیش‌گفته دست می‌زنند؛ موجب مسوولیت کیفری بر مبنای ترک فعل خواهد بود. دگرگونی‌های قانون مجازات اسلامی به ویژه ماده ۲۹۵ آن، می‌تواند به خوبی نشان دهد که گاه میان عامل فعلی و عامل ترک فعلی هم در رفتارهای عمدی و هم در رفتارهای غیرعمدی، شرکت در جرم محقق می‌شود. از آنجا که استناد در رفتارهای مبتنی بر فعل، واقعی و ظاهری و در رفتارهای مبتنی بر ترک فعل، اعتباری است؛ اگر احراز شود که زیان‌های بدنی و مالی سیل، به جهت اقدام مشترک اشخاص حقیقی و حقوقی در انجام رفتارهای غیرمجاز از یک سو و قصور یا تقصیر نهادها یا اشخاص مسوول در نظارت بر رفتارهای اشخاص پیش‌گفته از سوی دیگر بوده است؛ در این صورت شرکت در جرم غیر عمدی پیش‌بینی شده در قانون خواهد بود و با قواعد که در قانون مجازات اسلامی به ویژه در تبصره ماده ۱۴ پیش‌بینی شده است؛ همین رویکرد را نیز می‌توان در مسوولیت مدنی روا داشت.

ب: مسوولیت کیفری در قبال اقدام نکردن حین سیل

گزارش ملی سیلاب‌ها

مرحله وقوع سیل و شیوه مدیریت سیل می تواند خاستگاه مسوولیت کیفری برای اشخاص و نهادهای مسوول باشد که سبب تشدید سیل یا عدم پیشگیری از وقوع زیان های بیشتر یا عدم اصلاح وضعیت پیش آمده خواهد بود. در سیل های پایان سال ۹۷ و آغازه ۹۸، می توان از برخی نمونه های قصور در حین سیل را به عنوان سنجه ای برای مسوولیت کیفری اشخاص حقیقی و حقوقی در نگاه داشت.^{۳۸۰}

هرچند سیل ناگهانی و در فرصت اندک به زیان های بزرگ می انجامد ولی بستر سیل، زمین های گسترده ای است که می تواند فرآیند سیل از زمان شروع در نقطه ای تا زمان اتمام در نقطه دیگر را طولانی کند. بنابراین، اقدام حین وقوع سیل، به معنای مدیریت سیل در قبال مناطقی است که در معرض سیل خواهند بود.

درباره این مرحله چون عموماً به مدیریت سیل می پردازد؛ مقررهای کیفری درباره آن پیش بینی نشده است؛ به ویژه آنکه قواعد رفع مسوولیت در اینجا نمود بیشتری نسبت به شرایط مسوولیت کیفری دارد. به طور کلی می توان از چهار قاعده اضطرار، احسان، مصلحت و بهبود سراغ گرفت که در حوادث غیرمترقبه به طور گسترده می توانند برای رفع مسوولیت اشخاص حقیقی و حقوقی مطرح شوند. قاعده اضطرار و قاعده احسان^{۳۸۱} می توانند در حین سیل، دلیل کمک یا مدیریت اشخاص حقوقی و حقیقی در قبال سیل زدگان باشند؛ با این حال اضطرار و احسان هر دو جنبه عمومی داشته و ناظر به همه شهروندان اند و درباره کسانی که بر حسب وظیفه باید در قبال سیل زدگان یا مناطق سیل زده عمل کنند، همچون شهروندان غیرمضطّر تلقی می شوند که باید تدبیرها و دقت های بایسته را روا دارند و در برابر تقصیر و قصور نیز مسوولیت خواهند داشت. پس منطقاً برای کسانی که طبق قانون وظیفه در قبال مدیریت سیل دارند، از باب اضطرار یا احسان نمی توان رفع مسوولیت کیفری را سراغ گرفت؛ بلکه اینها می توانند از قواعد دیگری همچون مصلحت یا بهبود کمک بگیرند.

پ: مسوولیت کیفری در قبال رفتارهای غیر قانونی پس از سیل

^{۳۸۰} - براساس داده های علمی در حوزه هواشناسی زمان و میزان تقریبی بارش ها در فصول مختلف تا حدودی قابل پیش بینی است بنابراین ادعای عدم اطلاع از آورده احتمالی حوضه های سد کرخه قابل پذیرش نیست. لذا چنانچه بر این اساس آگاهی متولیان امور منابع آبی را از میزان ورودی و ذخایر سدها، ظرفیت رودخانه ها و حوزه آبخیزداری محرز بدانیم، عدم اقدام به موقع در رها سازی آب ذخیره شده از دلایل قصور دولت بویژه وزارت نیرو تلقی خواهد شد. لذا استناداً به قانون مجازات اسلامی ضروری است تا مقصرین تحت تعقیب قرار گرفته و دولت به جبران خسارات وارده به دلیل بی مبالائی و عدم رعایت ضوابط قانونی ملزم گردد. ر.ک به گزارش مسوولیت مدنی در گزارش ملی سیلابها، نوشته سیدمحمدحسن ملانکه پور شوشتری، عضو هیأت علمی گروه حقوق دانشگاه شهید چمران اهواز، ص ۷

^{۳۸۱} - قاعده احسان در ماده ۵۱۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ بازتاب یافته است. هرگاه شخصی با انگیزه احسان و کمک به دیگری رفتاری را که به جهت حفظ مال، جان، عرض یا ناموس او لازم است، انجام دهد و همان عمل موجب صدمه و یا خسارت شود در صورت رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی، ضامن نیست. از جهت پیامد میان احسان و اضطرار فرق است. در هر دو مسوولیت کیفری منتفی است ولی در اضطرار مسوولیت مدنی پابرجا است در حالی که در احساس مسوولیت مدنی نیز منتفی است. تفاوت اساسی این دو در این است که اضطرار با رعایت شرایط، جرمی را نسبت به شخصی غیر از کسی که جان یا مالش به خطر افتاده برای نجات دادن شخص به خطر افتاده انجام می دهد؛ در حالی که در احسان، محسن با رعایت مقررات، رفتار زیانبار را نسبت به خود شخص در معرض خطر انجام می دهد. پس اگر کسی برای نجات جان الف، درب خانه ب را بشکند با رعایت شرایط از باب اضطرار و اگر برای نجات جان الف، درب خانه وی را بشکند، با رعایت شرایط از باب احسان مسوولیت نخواهد داشت.

گزارش ملی سیلاب‌ها

پس از تحقق سیل و فروکش کردن سرکشی آب، منطقه سیل زده پدید می‌آید که تهدیدهای آن کمتر از زمان وقوع سیل نیست. در این زمان به طور ویژه چون، تهدید اصلی یعنی سیل از میان رفته، باید عارضه‌های سیل زدگی از سوی اشخاص و نهادهای مسوول از میان برود و خسارت‌های سیل جبران شود. در مقررات کیفری ایران، مقررهای منسجم و مشخصی برای مدیریت حقوقی پس از سیل دیده نمی‌شود ولی در مقررهای پراکنده می‌توان از مسوولیت برخی اشخاص و نهادها در قبال رفتارهای غیر قانونی پس از سیل را سراغ گرفت. طبق ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی، هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ‌کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده‌دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسب‌تری قرار دهد ضامن نیست. طبق تبصره ۱، هرگاه مانع مزبور توسط شخصی به وجود آمده باشد تغییردهنده وضعیت به حالت مناسب‌تر نیز ضامن نیست. قاعده بازتاب یافته در تبصره ۲ این ماده، بیانگر مسوولیت مدنی و کیفری درباره اشخاص حقیقی یا حقوقی است که وظیفه دار برطرف کردن آثار سیل اند. طبق این تبصره "افراد یا دستگاههایی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار این‌گونه حوادث را برعهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند."

با توجه به تصریح ماده ۵۱۴ به سیل، می‌توان بخشی از مسوولیت کیفری مرتبط با پیامدهای برخاسته از سیل را از منظر این ماده قاعده گذاری کرد.

قاعده نخست درباره اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول و وظیفه دار است و آن اینکه، اشخاص حقیقی و حقوقی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار حوادثی چون سیل را دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند. این قاعده که در تبصره ماده ۵۱۴ بیان شده است؛ در سنجش با متن ماده سه ویژگی بنیادین دارد:

نخست اینکه در تبصره ۲ به "آثار حوادث" اشاره شده ولی در ماده به "مانع" یا چیزی که سیل یا قوه قاهر دیگر پدید آورده است. تعبیر "آثار حوادث" به خوبی نشان می‌دهد که به طور کلی هرگاه سیل یا دیگر قوای قهریه، وضعیت منطقه یا مناطقی را به گونه‌ای بر هم بزنند که با وضعیت پیشین خود فرق داشته باشد؛ منطبق با "آثار حوادث" خواهد بود و اشخاص و نهادهای مسوول باید نسبت به اصلاح و رفع آن بکوشند. در واقع تبصره مقررهای بسیار عام‌تر از ماده پیشنهاد می‌دهد که با توجه به سیاق این تبصره، نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۲، قاعده الزام اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول در قبال بلایای طبیعی مانند وزارت کشور و سازمان‌های تابع آن، شهرداری‌ها، سازمان مدیریت بحران، هلال احمر و دیگر نهادهایی که طبق مقررات مسوول اند؛ با توجه به این تبصره مسوول رفع و اصلاح آثار حوادث اند. یعنی، باید هرگونه اثری که نشان دهد، در منطقه یا مناطقی، رخداد غیرمنتظره‌ای آمده را برطرف و وضعیت آن را به پیش از آن یا مناسب‌تر برگردانند. اگر این تکلیف یا وظیفه را انجام ندهند در این صورت ضامن خواهند بود.

دوم اینکه، افراد یا دستگاه‌ها برای ضامن شدن، چه مقصر باشند و چه قاصر فرقی نمی‌کند. هرچند درباره مرز تقصیر و قصور اختلاف نظر هست ولی با توجه به ساختار و کاربرد این دو تعبیر باید گفت که تقصیر و یا قصور ناظر به رفتارهای غیرعمدی ضمان آور است که به طریق اولی رفتارهای عمدی را هم در بر می‌گیرد. به سخن دیگر، قانونگذار و جامعه از افراد و دستگاه‌های مسوول انتظار ندارد به طور قصدی و عمدی از انجام وظیفه سرباز بزنند و به همین دلیل به عمد نیز اشاره می‌کند. با این حال اگر این افراد یا نهادها

گزارش ملی سیلاب‌ها

به طور قانونی مسوول اصلاح یا رفع آثار باشند و عمداً به وظایف خود عمل نکنند به گونه ای که سبب جنایت بر کسی یا کسانی شوند؛ در این حال با شرایط مقرر در ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲^{۳۸۲}، جانی عمد نیز خواهند بود. در غیر مورد عمد اگر، تقصیر یا قصور افراد یا دستگاه های مسوول سبب جنایت بر کسی شود، باز بر حسب شرایط مقرر در ماده ۲۹۵ جانی و مسوول خواهند بود. در واقع ضامن بودن افراد یا دستگاه ها در تبصره ۲ ماده ۵۱۴ در قبال زیان های بدنی به معنای جانی تلقی کردن آنها بر حسب ماده ۲۹۵ است که می تواند بر حسب مورد عمد یا شبه عمد باشد.

تعبیر "تقصیر یا قصور" در تبصره پیش گفته یکی از موارد استثنایی ذکر شده در قانون است که نشان می دهد، قانونگذار از افراد و دستگاه های مسوول، انجام وظیفه بدون چون و چرا و بدون هیچگونه غفلت و درنگی را می طلبد.^{۳۸۳} توضیح آنکه، در جنایات و جرایم غیرعمدی، رکن روانی سازنده، تقصیر است^{۳۸۴} و قانونگذار در تعریف تقصیر در تبصره ماده ۱۴۵ می گوید: تقصیر اعم از بی احتیاطی و بی مبالاتی است. مسامحه، غفلت، عدم مهارت و عدم رعایت نظامات دولتی و مانند آنها، حسب مورد، از مصادیق بی احتیاطی یا بی مبالاتی محسوب می شود. اشاره به تعبیرهایی مانند غفلت و نیز بیان تمثیلی مصداق های بی احتیاطی و بی مبالاتی می تواند قصور را نیز در برگیرد. قصور مصدری از ثلاثی مجرد که برای اقدام های ترک فعل محور به کار می رود و تقصیر مصدری از ثلاثی مزید و در معنای متعددی که نشان از اقدام فعلی نامتعارف شخص دارد. گاهی نیز به ویژه در رویکردهای مربوط به مسوولیت مدنی، تقصیر را اعم از عمد و بی احتیاطی دانسته و قصور به اقدام های اطلاق می شود که یک شخص متعارف باید آن را انجام دهد. در هر حال در بحث حقوق کیفری، تقصیر و قصور به ویژه با توجه به تبصره ماده ۱۴۵ که تقصیر قصور را نیز در بر می گیرد؛ به گونه ای حکایت از تاکید بر وظیفه مورد بحث دارد که در قانون مجازات اسلامی، اشاره این دو تعبیر برای مسوولیت پزشکی و مسوولیت اشخاص و دستگاه ها در قبال اصلاح یا رفع آثار حوادث نشان از تاکید قانونگذار در قبال انجام وظیفه دارد تا مقام قضایی در این زمینه دقت و سختگیری بیشتری روا بدارد بی آنکه تمایز این دو حاوی اثر قضایی باشد.

سوم اینکه تعبیر "رفع آثار این گونه حوادث" نشان می دهد، ضمان افراد و دستگاه های مسوول هم برای خسارت های جانی است و هم مالی. هرچند که این مقرر در بخش دیات آمده و به قرینه مکانی و ظاهری باید در قبال زیان های بدنی باشد ولی آنچه در تبصره بیان شده به طور کلی حکم فراگیر و متمایز از متن ماده ۵۱۴ است و تعبیر به کار رفته در این تبصره نیز نشان می دهد که اگر تقصیر یا قصور افراد یا دستگاه های مسوول سبب وقوع جنایت یا خسارت مالی و مادی شوند؛ در هر حال ضامن جبران آن خواهند بود.

^{۳۸۲} - ماده ۲۹۵ درباره جنایت ترک فعلی نوآوری قانون سال ۱۳۹۲ است که هرچند رویه قضایی آشنایی با دیرینه درباره آن ندارد ولی از این پس می تواند به طور گسترده و البته چالش برانگیز سبب مسوول شناختن طیف زیادی از وظیفه داران در قبال جان دیگری باشد. برای تحقق جنایت تک فعلی افزون بر وظیفه، توانایی انجام وظیفه نیز بایسته است. طبق این ماده، هرگاه کسی فعلی که انجام آن را برعهده گرفته یا وظیفه خاصی را که قانون بر عهده او گذاشته است، ترک کند و به سبب آن، جنایتی واقع شود، چنانچه توانایی انجام آن فعل را داشته است جنایت حاصل به او مستند می شود و حسب مورد عمدی، شبه عمدی، یا خطای محض است، مانند این که مادر یا دایه ای که شیر دادن را برعهده گرفته است، کودک را شیر ندهد یا پزشک یا پرستار وظیفه قانونی خود را ترک کند.

^{۳۸۳} - این دو تعبیر در یک جای دیگر نیز در کنار هم آمده اند و آن مسوولیت پزشکی است که نشان می دهد، وظیفه افراد و دستگاه های مسوول در حوادث مترقبه در اندازه مسوولیت پزشک دانسته شده است. طبق تبصره ۱ ماده ۴۹۵ قانون مجازات اسلامی، در صورت عدم قصور یا تقصیر پزشک در علم و عمل برای وی ضمان وجود ندارد هرچند برائت اخذ نکرده باشد.

^{۳۸۴} - ماده ۱۴۵ قانون مجازات اسلامی: تحقق جرائم غیر عمدی، منوط به احراز تقصیر مرتکب است. در جنایات غیرعمدی اعم از شبه عمدی و خطای محض مقررات کتاب قصاص و دیات اعمال می شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

قاعده دوم درباره اشخاص حقیقی و حقوقی غیر مسوول است که متن ماده و نیز تبصره یک ماده درباره آنها است. این قاعده محدود به ضمان بودن برای مانع یا چیزهایی است که سیل یا دیگر قوای قهری آورده و شخصی وضعیت مانع یا چیز را برهم زده است؛ به گونه ای که بر هم زدن این وضعیت سبب ایراد خسارت به دیگری شده است. ضمان در اینجا در صورتی است که وضعیت مانع یا شی نامناسب تر از گذشته شده است و همین امر سبب جنایت گردد. با این حال دو قاعده مصلحت و قاعده بهبود حتی اگر اقدام شخص به جنایت بیانجامد، مسوولیت را می زداید. قاعده مصلحت هنگامی است که شخصی برای مصلحت عابران، شی یا مانع را در جای مناسب تری قرار دهد و با این حال این تغییر وضعیت سبب خسارت گردد. قاعده بهبود وضعیت نیز ناظر به ایجاد وضعیت مناسب برای مانع یا شی برخاسته از سیل یا دیگر قوای قهری است که چون شخص در صدد بهبود وضعیت بوده، حتی اگر اقدامش سبب خسارت گردد بازهم مسوول نیست. گفتنی است این دو قاعده نسبت به اشخاص حقوقی و حقیقی که در قبال سیل و دیگر رخدادها مسوول اند، صدق نمی کند.

افزون بر جنایات و زیان های مالی، همچنین برخی مقرره ها درباره اسناد پس از وقوع سیل نیز متضمن مسوولیت کیفری اند. جرایم ملکی و ثبتی از جمله بزه هایی است که در سیل های گسترده، رخ بر می آورند. در این راستا قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ با حوادث غیر مترقبه ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته اند مصوب ۱۳۶۹ مجلس و تایید ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است تا نهادهای پیش بینی شده در این قانون با توجه به مدارک و قرائن، مشکلات ثبتی منطقه های سیل زده را برطرف کنند.^{۳۸۵} در همین قانون برای کارکنان دولت و نیز اشخاص عادی مسوولیت کیفری در قبال رفتارهای مجرمانه پیش بینی کرده است.

طبق ماده ۱۴ هر یک از کارکنان دولت که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالح رعایت دقیق مقررات آنرا ننموده و تخطی نماید علاوه بر مجازاتهای مقرر در قوانین جزائی به انفصال موقت از سه ماه تا سه سال از خدمات دولتی نیز محکوم می شوند، همچنین اشخاصی که عالماً "عامداً" در جرائم فوق مباشرت داشت و از آن منتفع شده اند علاوه بر جبران خسارات وارده به دولت یا اشخاص و اعاده وضع می بایست حقوق ثبتی را از قرار هر ده هزار ریال ۵۰۰ ریال بپردازند.

طبق تبصره این ماده، مواد ۱۰۰ تا ۱۱۷ قانون ثبت در مورد این قانون نیز رعایت می شود. بیشتر این مواد، کیفری اند و درباره رفتارهای غیر قانونی گوناگون مرتبط با ثبت ضمانت اجراهای کیفری پیش بینی کرده اند؛ برای نمونه ماده ۱۰۰ و ۱۰۳ درباره جعل، ماده ۱۰۵ و ۱۰۶، درباره تقاضای ثبت ملک غیر که در حکم کلاهبرداری است، همچنین ماده ۱۰۷ تا ۱۰۹ درباره جرایم ثبتی در حکم کلاهبرداری و ماده ۱۱۷ درباره معامله معارض به بخشی از این جرایم که ممکن است در منطقه سیل زده و در نبود اسناد ثبتی ارتکاب یابند اشاره کرده است.

^{۳۸۵} طبق ماده ۱ قانون پیش گفته، در مواقعی که بعثت جنگ یا حوادث غیر مترقبه ای نظیر زلزله، سیل و آتش سوزی آثار اعیان املاک و یا اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته باشد به سازمان ثبت اسناد و املاک یا اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته باشد به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می شود که نسبت به تشکیل پرونده و دفاتر و سوابق ثبتی املاک و همچنین اسناد و مدارک مربوط به اجرای ثبت و دفاتر اسنادرسی و ازدواج و طلاق و ثبت شرکتها و مالکیت صنعتی و اختراعات اقدام نماید.

تبصره - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق رسانه های گروهی به اطلاع عموم می رساند که تا ذوی الحقوق اسناد و مدارک و مستندات آنها به تأیید دادگاه محل رسیده باشد.

طبق ماده ۲ این قانون، سازمان ثبت وادارات تابعه باید نسبت به جمع آوری مدارک و اطلاعاتی به رفع مشکل کمک می کند اقدام نمایند و وزارتخانه ها سازمانها و موسسات دولتی و عمومی و شهرداریها نیز مکلفند اسناد و مدارک و نقشه های مورد نیاز را در اختیار ادارات ثبت قرار دهند.

ماده ۱۵ این قانون برای اظهار خلاف واقع کیفر سنگینی در نظر گرفته است که نشان از سختگیری قانونگذار آن هم درباره یک بزه ترک فعلی دارد. کلیه اشخاصی که از مزایای مقرر در این قانون استفاده می کنند موظفند در تقاضا نامه خود هر گونه حقی را که اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تمام یا قسمتی از املاک و اسناد مورد تقاضا دارند را منعکس نمایند در غیر اینصورت چنانچه عالماً و عامداً اعلام و منعکس ننمایند کلاهبردار محسوب و به مجازات آن محکوم خواهند شد.

طبق ماده ۱۶ قانون پیش گفته، متخلفین از مقررات این قانون به مجازات‌هایی که در قوانین ثبتی و مجازات اسلامی و قوانین یا مقررات دیگر مذکور است محکوم خواهند شد. طبق تبصره این ماده علاوه بر مجازات‌های مقرر در ماده فوق متخلفین به پرداخت هزینه های ثبتی از قرار هر ده هزار ریال، پانصد ریال نیز محکوم خواهند شد.

بند سوم: رویکرد بینابین

رویکرد بینابین در صدد جمع میان نگرش استثناگرایی به مسوولیت کیفری و رویکرد قاعده گرایی نسبت به مسوولیت کیفری است. هرچند بر اساس مقررات کنونی، دگرگونی هایی در راستای مسوولیت کیفری در قبال پیامدها و خطرات ناشی از وقوع سیل و دیگر قوای قهری پدید آمده ولی در همان حال رنگ اصلی حقوق کیفری ایران و بلکه جهان، قائل نشدن به مسوولیت کیفری در قبال مراحل سه گانه سیل (پیش، حین و پس) است. از این رو رویکرد بینابین می تواند بیشتر از آنکه چهره مبنایی و قانونی داشته باشد، چهره قضایی و اجرایی داشته باشد.

در قضاوت و اجرای قانون، مقام های مرتبط با درک از استدلال هایی که پشتوانه رویکرد استثناگرایی است و نیز با توجه به نگرش های نو که در پی مسوول کیفری دانستن اشخاصی است که بدون تخصص و تعهد شغلی، نیروی مدیریتی در سیل و مانند آن را ندارند، راه حل میانه ای بر گزینند که دست کم بتواند به مسوول انگاری بیشتر اشخاص بیانجامد. به سخن دیگر رویکرد بینابین کمک می کند تا قاضی نه به آنچنان شدتی که تبصره ۲ ماده ۵۱۴ با تعبیر تقصیر و قصور قابل استناد در پی مسوول کردن اشخاص و دستگاه ها است، رفتار کند و با کمترین کوتاهی و قصور رویارویی کند و نه اینکه، عذر یا ادعاهای بی اساس نهادها یا اشخاص مبنی بر اینکه امکانات نداشته یا شب و روز در حال کار اند یا خواب نداشته اند یا برای رضای خدا و یا مردم در حال تلاش اند و مانند اینها که پوششی برای گریز از مسوولیت است، سبب شود تا از محکوم کردن آنها دوری کند. به راستی برای مقام قضایی باید راه محکوم کردن اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول هرچند دولتی و حاکمیتی باشند، باز کند ولی در تعیین ضمانت اجراها نسبت به آنها ارفاق های بایسته را روا بدارد تا این پیام برای اشخاص حقوقی و حقیقی مسوول و همه شهروندان ارسال شود که هر مسوولی باید در قبال رفتار خود پاسخگو باشد و نباید موازی کاری نهادها یا اشخاص یا هر عذر دیگری سبب شود تا اشخاص از مسوولیت فرار کنند. جایی که مسوولیت کیفری و مدنی و نیز اداری جدی گرفته شود و همه نهادهای مسوول خواه اجرایی باشند و خواه حاکمیتی، خواه نظامی باشند و خواه غیر نظامی در این صورت، جایگاه وظیفه ها نیز مشخص می گردد و ناکارآمدی، بحران مدیریت و موازی کاری در سیل و دیگر بلایای طبیعی به مدد مسوول بودن و پاسخگو کردن نهادها و اشخاص از میان خواهد رفت.^{۳۸۶}

۳۸۶- گزارش آقای محسن مرادیان با عنوان " آسیب شناسی نظام مدیریت بحران در جمهوری اسلامی ایران " در ماه نگار راهبردی دیده بان امنیت ملی، (شماره ۸۶، خرداد ۱۳۹۸، ص ۴۳ به بعد) نشان می دهد که اقدام های اشخاص حقوقی گوناگون تا چه اندازه می تواند مبتنی بر

تقصیر یا قصور باشد که در این راستا، سازمان مدیریت بحران محوریت دارد. در بخشی از این گزارش آمده است: دامنه فعالیت‌ها در زمینه حوادث غیرمترقبه به قدری گسترده است که تقریباً تمام دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی و حتی مردمی را شامل می‌شود؛ لذا بدون همکاری متقابل مردم و دولت و حتی نهادهای بین‌المللی، اقدام در این زمینه ناممکن است.

سازماندهی مدیریت بحران متناسب با شرایط، می‌تواند در شش سطح بین‌المللی شامل ملی، منطقه‌ای، استانی، شهرستانی و محلی صورت گرفته و در هر یک از سطوح با مسئولیت یک فرد معین، عمل کند. به عبارت دیگر علاوه بر تقسیم مسئولیت و ایجاد سلسله مراتب، باید برای تمام موضوعاتی که معمولاً نیازمند تعیین سازمان و متولی خاص هستند، در ساختار و سازمان بحران، جایگاه مناسب پیش‌بینی و شرح وظایف و حدود اختیارات افراد و دستگاه‌ها به طور کاملاً صریح و روشن، مشخص شود؛ یعنی هر دستگاه یا سازمان ذی‌ربط، باید علاوه بر آگاهی از جایگاه خود در ساختار کلی سامانه مدیریت بحران کشور، ساختار و سازمان درون سازمانی خود را نیز در این رابطه پیش‌بینی و طراحی نماید.

علاوه بر وزارت کشور که مسئولیت مستقیم مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه را بر عهده دارد، اکثر سازمان‌های لشکری و کشوری نیز مسئولیت‌هایی در این زمینه بر عهده دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- ارتش جمهوری اسلامی ایران طبق بند «ج» ماده شش و بند «د» ماده هفت قانون ارتش، موظف است افراد و تجهیزات خود را در اجرای اصل ۴۷ قانون اساسی و بنابه درخواست دولت و در حدی که به آمادگی رزمی آن آسیبی نرسد، جهت کارهای امدادی در اختیار قرار دهد.

- سپاه پاسداران انقلاب اسلامی طبق ماده ۱۰ اساسنامه خود موظف به مشارکت در عملیات امدادی هنگام بروز بلایا و حوادث است.
- بسیج با توجه به ماده ۳۵ اساسنامه سپاه پاسداران، وظیفه کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیرمترقبه با هماهنگی مراجع ذی‌ربط را بر عهده دارد.

- وزارت نیرو بر اساس ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب، موظف به مهار سیلاب‌ها جهت تأمین آب مورد نیاز کشور است.
- شهرداری‌ها بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون وظایف شهرداری‌ها، وظیفه اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل را بر عهده دارند.

- به موجب بندهای یک و سه ماده سه اساسنامه جمعیت هلال احمر، این جمعیت مسئولیت ارائه خدمات امدادی هنگام بروز بلایا و نیز برنامه‌ریزی و اقدام جهت آمادگی، مقابله و آموزش عمومی و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی را بر عهده دارد.

- صداوسیما مسئولیت اطلاع‌رسانی حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه را بر عهده دارد.

در دسته‌بندی کلی عملکرد مدیریت بحران کشور در سیل‌های اخیر، می‌توان اقدامات انجام شده در چارچوب مراحل مدیریت بحران را به شرح زیر ارزیابی نمود: آمادگی: این مرحله شامل اقداماتی است که مدیریت بحران را قادر می‌سازد تا در مواقع بحرانی به طور سریع و کارا پاسخ لازم را جهت مواجهه با بحران از خود نشان دهد. این اقدامات می‌توانند در قالب برنامه‌هایی قبل از وقوع سوانح، آموزش داده یا به صورت عملی انجام شوند. اما آنچه در بحران اخیر مشاهده شد، ضعف شدید آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر سیل و پدیده‌های جوی و اقلیمی بود. به نظر می‌رسد به علت خشکسالی‌های اخیر، احتمال وقوع سیل کمتر مورد توجه بوده و حتی مراکز علمی و پژوهشی نیز به منظور شناسایی و کاستن از خطرات این‌گونه حوادث، مطالعات عمیقی صورت نداد و دچار غفلت شده‌اند.

فقدان شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدارشدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، نبود نظام به‌هم‌پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت نیز از دیگر آسیب‌هایی هستند که در این مرحله به چشم می‌خورند. عدم توجه به هشدار سازمان‌های ذی‌ربط مثل سازمان هواشناسی باعث شد تا مدیران غافلگیر شده و نتوانند از همه پتانسیل سازمان متبوعه خود برای مدیریت بحران و کنترل سیلاب‌ها- حداقل در روزهای اولیه بحران- استفاده کنند. عدم حضور برخی مدیران و مسئولین در پست‌های سازمانی خود، نمود بارز این بی‌توجهی به هشدارها بود. در عوض در استانی که به هشدارها توجه و مرخصی مدیران لغو شده بود، عملکرد بهتری در کنترل سیلاب مشاهده می‌شود.

پیشگیری: این مرحله از مدیریت بحران شامل اقدامات و فعالیت‌هایی است که هدف آن، جلوگیری از وقوع بحران یا ممانعت از تشدید اثرات آن بر جامعه و تأسیسات حیاتی است. اقدامات پیشگیرانه بسته به نوع حادثه و بحران احتمالی تعریف و اجرا می‌شوند. در موضوع حوادث طبیعی

مانند سیل‌های اخیر و سایر حوادث مشابه، این اقدامات به دو دسته اقدامات فیزیکی یا ساختمانی مانند تأسیسات سیل‌بند، مقاوم‌سازی ابنیه و اقدامات مدیریتی مانند قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، بیمه و غیره تقسیم‌بندی می‌شوند. بررسی خرابی‌های به بارآمده در مناطق سیل‌زده نشان می‌دهد که مدیریت بحران در هر دو دسته اقدامات مذکور دچار ضعف بوده و تخریب پل‌ها و معابر و ابنیه، شاهد این مدعا است. در این راستا نداشتن تجهیزات مناسب برای مقابله با بحران در مدت زمان طلایی مدیریت بحران (حداکثر ۴۸ ساعت نخست بروز حادثه) و بی‌توجهی به نظرات کارشناسان و متخصصان در خصوص ساخت‌وسازها (به طور مثال سیل دروازه قران)، آسیب‌هایی بودند که شاید می‌شد از وقوع آنها جلوگیری به عمل آورد. به نظر می‌رسد نوعی بی‌تفاوتی، بی‌اعتمادی و محافظه‌کاری نسبت به هشدار کارشناسان در میان مدیران پدید آمده و امنیت محیط‌زیست و وضعیت شکننده جغرافیایی کشور برای بسیاری از آنها هنوز جا نیافتاده است.

مقابله یا پاسخگویی: این مرحله از مدیریت بحران شامل مجموعه اقدامات و فعالیت‌هایی است که جهت مقابله با سوانح و ارائه خدمات امداد و نجات صورت می‌گیرد و معمولاً بلافاصله پس از وقوع بحران به اجرا گذاشته می‌شود. این بخش برای نجات جان انسان‌ها و حفاظت از اموال و دارایی‌های جامعه صورت گرفته و نمود اصلی مدیریت بحران در انتظار جامعه به شمار می‌آید. در سیل‌های اخیر، در این مرحله تلاش زیاد و قابل تقدیری از سوی مردم و مسئولان برای ارائه خدمات و کنترل خسارات صورت گرفت؛ اما ضعف‌های اساسی نیز مشاهده شد که برخی از آنها عبارتند از:

- فقدان مدیریت یکپارچه برای انجام اقدام مؤثر در دوره بحران یکی از ضعف‌های عمده در عملکرد مسئولان بود. مدیریت واحد در اصل به معنای مرکزیت یک مدیریت است که توانایی کنترل و هماهنگ کردن تمام ارگان‌ها و افرادی که در عملیات کمک‌رسانی شرکت می‌کنند را داشته و نظم در اجرا ایجاد کند. این امر به این معنا نیست که فقط یک شخص مسئول هماهنگی میان همه ارگان‌هاست بلکه مدیریت واحد یعنی سیستمی که اجرای آن از هرج و مرج جلوگیری می‌کند.

- به‌رغم حضور و انجام وظیفه اغلب سازمان‌های مسئول از همان ابتدای وقوع سیلاب‌ها، ناهماهنگی‌هایی میان سازمان‌ها و نهادها مشاهده شد. حضور فیزیکی و گسترده مسئولان بسیاری از سازمان‌ها که بعضاً وظیفه مستقیمی در مدیریت سیلاب نداشتند، موجی از واکنش‌های انتقادی را برانگیخت.

- نبود نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی- پژوهشی و سازمان‌های اجرایی مسئول، به منظور هشدار به‌موقع و اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام در زمان وقوع حادثه یکی دیگر از ضعف‌های قابل توجه بود.

- سلیقه‌ای عمل کردن و مستقل ورود کردن برخی سازمان‌ها از دیگر ضعف‌های این روند به شمار می‌رود.
- نهادهای حکمرانی محلی نظیر شهرداران و اعضای شورای شهر و روستا عموماً در ارائه گزارش‌ها غایب بودند. شاید بهتر بود به جای وزرا، استانداران یا برخی فرماندهان و مقامات محلی از طریق دوربین‌ها با مردم سخن می‌گفتند تا با استفاده از آشنایی‌شان با منطقه، اطلاعات دقیق‌تری به مردم ارائه نموده و اقتدار مدیریتی نیز تقویت می‌شد.

- جامعه مدنی، به‌ویژه گروه‌های مردم‌نهاد که در اجتماعات محلی ساکن هستند، می‌توانند در همه مراحل مدیریت بحران به یاری دستگاه‌های مسئول بیایند. کارآمدترین دولت‌ها نیز هنگام مواجهه با بحران‌های گسترده، از کمک‌های مردمی و بین‌المللی بی‌نیاز نیستند؛ لذا منوط کردن گردآوری کمک‌ها به هماهنگی با ارگان‌های مسئول، در عمل به محرومیت جامعه از قدرت بسیج‌گری گروه‌های مرجع و سلبریتی‌ها منجر شد.

- ضعف نهادهای مسئول در برقراری امنیت مایه مردم.

- ضعف آمادگی و تأمین امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست‌وجو و نجات در ساعات اولیه و امداد و اسکان موقت آسیب‌دیدگان.

- گرچه سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی نسبتاً خوب عمل می‌کرد اما همچنان عقب‌تر از شبکه‌های اجتماعی بود و به همین دلیل، مردم بیش از آنکه به مجاری رسمی اطلاع‌رسانی برای باخبر شدن از اوضاع مراجعه کنند، به شبکه‌های اجتماعی روی آورده و از طریق آنان مشکلات خود را به گوش مسئولان می‌رسانند.

گفتار دوم: گونه‌شناسی مسوولیت کیفری در قبال سیل

مسوولیت کیفری مفهومی دوپهلو است. از یک سو در معنای "قابلیت استناد جرم" معنا شده که مفهومی نزدیک به جرم است و از سوی دیگر در معنای "قابلیت تحمل کیفر" تفسیر شده که در کنار مجازات قرار می‌گیرد. اینکه مسوولیت کیفری مفهومی نزدیک به جرم باشد یا مجازات، می‌تواند آثار جداگانه‌ای به همراه داشته باشد؛ در همان حال نشان می‌دهد که مسوولیت کیفری مفهومی جدیدتر از جرم و مجازات است و همین جایگاه میانی نشان می‌دهد که مسوولیت کیفری، مفهومی رو به تحول و توسعه خواهد بود. جدا از پیشینه پرتنش تاریخی، حتی در سیر قانونگذاری برای نمونه، قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ حتی جایگاهی برای مسوولیت کیفری قائل نیست و از تعبیر "موانع مجازات" یاد می‌کند ولی این مفهوم به تدریج در قانون‌های کیفری مطرح می‌شود. در قانون‌های بعدی نیز مقررات مسوولیت کیفری در حد بیان حدود مسوولیت جزایی مطرح می‌شود ولی قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ از این جهت توسعه یافته‌تر است. در این قانون به شرایط، اصول و موانع مسوولیت کیفری اشاره شده و هویتی استوارتر در کنار جرم و مجازات یافته است. همین استواری هویت و تحول یافتگی مفهوم به ما کمک می‌کند تا در قبال پدیده‌هایی مانند سیل یا دیگر موضوع‌ها که در گذشته، جای فراخی برای مسوولیت کیفری نبود، ولی هم‌اکنون به گستردگی مطرح شود.

مسوولیت کیفری در ایران هرچند از جهت ارکان سازنده کمتر توسعه یافته (و برای نمونه هنوز درباره مسوولیت کیفری ناقص یا کاهش یافته یا مسوولیت کیفری دارندگان معلولیت جسمی و روانی و ...) هنوز موضع روشنی ندارد ولی از جهت اصول، پیشرفت قابل توجهی داشته است. ایران از جمله کشورهای انگشت شمار است که به طور صریح به مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری و نیز مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی اشاره کرده است. اینها البته استثنای اصولی چون اصل شخصی بودن یا اصل انسانی بودن مسوولیت کیفری اند ولی به صورت جدی می‌توانند گستره مسوولیت کیفری تا به مدیران و مسوولان عالی کشور و نیز اشخاص حقوقی خواه دولتی و خواه غیر دولتی برسانند.

در این فصل به گونه‌های مسوولیت کیفری اشاره می‌شود که مسوولیت کیفری عام یا اصلی مفهومی بنیادین و سنتی است و دیگر گونه‌ها از استثنائات اصولی است که در قبال مسوولیت کیفری عام مطرح می‌شوند و در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

بند یکم: مسوولیت کیفری عام

- شایعه‌سازی و انتشار اخبار کذب، بزرگ‌نمایی اقدامات نسنجیده برخی مسئولان، بی‌ارزش جلوه‌دادن اقدامات مثبت، تخریب نهادها و مسئولان نظام، انتشار اخبار مبنی بر درگیری مردم مناطق سیل‌زده با نیروهای امدادی و غیره، از مواردی بودند که برخی شبکه‌های اجتماعی با بزرگ‌نمایی آنها سعی در ایجاد نارضایتی در میان مردم داشتند.
 - توزیع نابرابر امکانات و فقدان یک سیستم متمرکز برای ثبت و توزیع مایحتاج مردم در روزهای نخست باعث شد که سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی با اشکال مواجه شده و کمک‌ها عادلانه توزیع نشده و در برخی مناطق روحیه حمیت طایفه‌ای بر توزیع امکانات تفوق یابد.
 - ضعف سرمایه اجتماعی و کم‌اعتمادی به نهادهای مسئول که باعث پراکنده‌شدن کمک‌های مردمی از یک سو و بی‌توجهی برخی سیل‌زدگان به هشدارها برای ترک و تخلیه محل زندگی خود می‌شد.
- ابهام در نحوه پشتیبانی سطوح مختلف از یکدیگر و عدم در اختیارگرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول بحران.

منظور از مسوولیت کیفری عام همان مفهوم اصلی مسوولیت کیفری است. در مفهوم نزدیک به کیفر، مسوولیت کیفری به تعبیر فارسی کیفرپذیری معنا می‌دهد. کیفرپذیری به معنای توانایی سرزنش‌پذیری از رهگذر کیفر است. در این مفهوم روشن است که پیوند انتساب میان بزه و عمل شخصی که فاقد عقل، بلوغ و اختیار است، برقرار می‌شود ولی آنچه که شدنی نیست، کیفرپذیری مرتکب است. کیفرپذیری به معنای تحمل ظاهری کیفر نیست بلکه به معنای سرزنش‌پذیری رفتار فرد از سوی جامعه از یک سو و برآورده شدن هدف های کیفر نسبت به فرد محکوم از سوی دیگر است. این مفهوم از مسوولیت کیفری یعنی کیفرپذیری دقیق‌تر و معتبرتر است. به راستی کسی مسوول نیست که نتوان کیفر را بر وی بار کرد نه اینکه کسی باشد که بزه بر وی انتساب‌یافتنی نباشد.

شرایط یا ارکان مسوولیت کیفری عام در اصل همان اهلیت جزایی است ولی قانون سال ۱۳۹۲، شرایط روانی را هم به آن افزوده است:

یکم، داشتن اهلیت: طبق ماده‌ی ۱۴۰ اولین و مهم‌ترین شرط مسوولیت کیفری، اهلیت داشتن یا برخورداری از عقل، بلوغ و اختیار در حین ارتکاب جرم است. این شرط نسبت به جرایم مستوجب دیه اعمال نمی‌شود. دیه چهره ضمان یا جبران زیان داشته و به هر صورت پرداخت می‌شود و مجازات نیست که مسوولیت کیفری برای تحمل آن شرط شود.

درباره شرط عقل، پیش بینی شده که مرتکب در زمان انجام جرم یا باید اراده داشته باشد یا قوه تمییز. به سخن دیگر نبود اراده یا تمییز در هنگام انجام بزه، در پیکره دیوانگی یا جنون جای می‌گیرد که کیفرپذیری را از گردن مرتکب بر می‌دارد. درباره ی بلوغ یا رسایی (برنایی) به عنوان یکی از شرایط مسوولیت کیفری، ۲ معیار مهم مطرح است: معیار سن برای مسوولیت بالغان و معیار تمییز برای میزان مسوولیت همکاران بالغ شخص نابالغ در انجام بزه. آن چه که برای تشخیص عدم بلوغ و در نتیجه رفع مسوولیت کیفری دارای اهمیت است، سن است که تشخیص آن در سنجش با جنون و اکراه بسیار آسان است.

اختیار از جهت لغوی و نیز فلسفی در برابر اراده قرار دارد ولی در حقوق کیفری، اختیار به طور مطلق در برابر اراده نیست بلکه در برابر اراده آزاد است که برابر با رضایت یا تصمیم آزادانه به انجام کار است. در برابر اراده آزاد، اکراه و پس از آن به گونه ای کم رنگ تر، اضطراب قرار دارد. در اکراه، مرتکب یا مباشر جرم، اکراه غیر قابل تحمل به انجام بزه شده است که چنین کسی به طور قطع از اراده، آگاهی، تمییز و قصد برخوردار است ولی اراده آزاد یا همان رضایت را در انجام بزه ندارد. از این رو هم مسوولیت کیفری و هم مسوولیت مدنی بر اکراه کننده بار می‌شود، زیرا سبب اقوی به شمار می‌آید.

در قبال جرایم مرتبط با سیل که در قانون پیش بینی شده است، همین شرایط مسوولیت کیفری به استثنای دیات حاکم است که البته بیشتر در جرایم تعزیری مطرح می‌شود. در جنایت های شبه عمدی که بر پایه تقصیر اند و در ارتباط با سیل به کرات قابل طرح اند، از منظر تعیین مجازات تعزیری نیز باید شرایط مسوولیت کیفری احراز شود.

دوم، شرایط روانی: بر پایه شرایط روانی، جرایم بر سه دسته جرایم عمدی مطلق، جرایم عمدی مقید و جرایم غیرعمدی دسته بندی می‌شوند. در جرایم عمدی مطلق طبق ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی^{۳۸۷}، قاضی باید خواستن رفتار و دانستن موضوع را داشته باشد و در جرایم عمدی مقید افزون بر این دو عنصر، خواستن نتیجه یا دانستن وقوع آن را داشته باشد. روی هم رفته در این دو لازم است مرتکب عاقل و بالغ باشد. در جرایم غیر عمدی که همگی مقید اند، باید تقصیر مرتکب احراز شود.

^{۳۸۷} - ماده ۱۴۴: در تحقق جرائم عمدی علاوه بر علم مرتکب به موضوع جرم، باید قصد او در ارتکاب رفتار مجرمانه احراز گردد. در جرائمی که وقوع آنها براساس قانون منوط به تحقق نتیجه است، قصد نتیجه یا علم به وقوع آن نیز باید محرز شود.

گزارش ملی سیلابها

هرچند چالش دنباله داری هست مبنی بر اینکه جایگاه شرایط روانی در زیر جرم است یا زیر مسوولیت کیفری ولی در قانون مجازات اسلامی، شرایط روانی می تواند در هر دو مطرح شود. شرایط روانی در مسوولیت کیفری مرتبط با جرایم سیلی، همانند دیگر جرایم است.

بند دوم: مسوولیت کیفری مطلق

مسوولیت کیفری مطلق یا رفتاری مسوولیتی مبتنی بر عدم نیاز به رکن روانی برای مرتکب جرم است. در نظام های کیفری کامن لا، میان مسوولیت کیفری محض و مطلق تفاوت گذارده شده و اساساً این گونه از مسوولیت ها ناظر به رفتارهای غیر قانونی است که تهدید جمعی به همراه دارند. مانند تهدیدهای رانندگی یا بهداشتی یا زیست محیطی و مانند آن. در رویکردهای جدید جرم شناسی نیز با نگرش زیمیولوژی به این تهدیدهای اجتماع محور پرداخته شده است.

در مسوولیت کیفری مطلق، آنچه ملاک است، رفتار غیر قانونی ای است که از سوی شخص دارای اهلیت جزایی سر زده است که گاه رکن روانی برای وی مفروض دانسته می شود و گاه از اساس نیاز به رکن روانی برای مسوول شناختن فرد احساس نمی شود. از این رو، در نظام کیفری ایران، که بر اساس ماده های ۱۴۴ و ۱۴۵ قانون مجازات اسلامی، عمد یا تقصیر ضروری برای شرایط روانی جرم است، می توان گفت که مسوولیت بدون رکن روانی تنها در جنایات خطای محض مطرح می شود. با توجه به اینکه اساس مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، تقصیر است، بنابراین جایگاه مسوولیت کیفری مطلق در این راستا استوار نیست ولی می توان برای اشخاص حقیقی و حقوقی به ویژه از نظر بهداشتی و تغذیه و دیگر موضوعات مرتبط با زیست مناطق زلزله زده، مسوولیت کیفری مطلق را به عنوان یکی از دستاویزهای کنترل وضعیت مناطق سیل زده، پیشنهاد داد.

بند سوم: مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری

در یک تقسیم بندی کلی، تحمیل مسوولیت کیفری به دو گونه می باشد: مستقیم و غیرمستقیم. مقصود از مسوولیت کیفری مستقیم، مسوولیتی است که به واسطه رفتار خود شخص بر او بار می شود خواه این رفتار مستقیماً باعث مسوولیت او شود مانند مباشر و یا به طور غیرمستقیم بر او مسوولیت تحمیل کند مانند سبب.^{۳۸۸} لیکن نکته مهم آن است که این رفتار خود شخص است که باعث مسوولیت او شده است؛ بنابراین فردی که بر روی پیاده روی مقابل ساختمان در حال ساخت پوشش مناسبی قرار نمی دهد و سنگی از ساختمان جدا شده و به فردی برخورد می کند، هرچند به طور غیرمستقیم باعث صدمه شده، از آنجا که بی‌مبالاتی وی منجر به این امر شده است، مسوولیت وی به واسطه ورود صدمه ناشی از رفتار خود وی، مستقیم است.

نوع دوم مسوولیت کیفری غیرمستقیم می باشد. این نوع مسوولیت بر آن اساس است که شخص «الف» مسوولیت دارد زیرا شخص «ب» مرتکب رفتار مجرمانه شده است. به عبارتی، مسوولیت غیرمستقیم، «تحمل مسوولیت بر شخص است به واسطه آنکه دیگری رفتار مجرمانه را مرتکب شده است». مسوولیت غیرمستقیم خود بر دو گونه تقسیم می شود: مسوولیت اشتقاقی^{۳۸۹} و مسوولیت نیابتی^{۳۹۰}.

^{۳۸۸} رجوع شود به مواد ۴۹۴ و ۵۰۶ ق.م.ا.

^{۳۸۹} Derivative liability

^{۳۹۰} Vicarious liability

مسئولیت اشتقاقی در کشورهای مختلف به نام‌های مختلفی بیان شده است. برای مثال در حقوق آلمان با عنوان تبعی Akzessorietät در کشور فرانسه عاریتی بودن l'emprunt de criminalité و در کوراسپانیا با عنوان اصل مداخله در شرکت accesoriadad de la participación بیان شده است.^{۳۹۱} در حقوق انگلستان مسئولیت اشتقاقی به معنای آن است که معاون جرم به طور ارادی خود را با رفتار مرتکب پیوند می‌زند. بنابراین، وی رضایت می‌دهد که مرتکب به شیوه توافق شده عمل نماید و بدین واسطه وی مسئولیت یابد.^{۳۹۲} در واقع در این نوع مسئولیت، مسئولیت معاون از مسئولیت مرتکب مشتق می‌شود.^{۳۹۳} در این دیدگاه معاون از آن رو مسئول شناخته می‌شود، که بدون تشویق یا یاری وی جرم محقق نمی‌شود و یا حداقل در آن زمان یا به آن شیوه، محقق نمی‌شد و بنابراین بین رفتار او و تحقق جرم رابطه سببیت وجود دارد.^{۳۹۴} این نظریه توسط درس‌لر^{۳۹۵} اینگونه بیان شده است:

«الف» *مسئول رفتار «ب» است زیرا با کمک قاصدانه به وی، او خود را به صورت ارادی مرتبط با مرتکب اصلی کرده است. بنابراین رفتار قاصدانه وی مشابه رضایت آشکار به مسئولیت در حقوق مدنی است.*^{۳۹۶} در واقع، وی درصدد بیان آن است که گویا معاون با مباشر قراردادی را منعقد می‌کند که مسئولیت آن دو را به یکدیگر پیوند می‌زند، بنابراین مسئولیت این دو کاملاً به یکدیگر پیوند خورده است. لیکن لزومی به شناسایی، تعقیب و یا محکومیت مباشر برای محکومیت معاون نمی‌باشد. بلکه در حالتی که نسبت به مباشر اساساً تعقیب شروع نشده است، می‌توان معاون را تحت مسئولیت اشتقاقی تعقیب و محکوم نمود.^{۳۹۷} لذا، اگرچه مسئولیت معاون با مرتکب جرم در مسئولیت اشتقاقی پیوند خورده است، لیکن معاون در این مورد خود رفتاری را توأم با سوء نیت مرتکب شده است که شرط لازم این مسئولیت اشتقاقی می‌باشد و تنها رفتار مرتکب جرم، شرط کافی برای تحقق مسئولیت بوده و پس از آن مسئولیت، بر فرد یاری‌کننده یا مشوق بار می‌شود. البته این نوع مسئولیت محدود به معاون نمی‌باشد و در حقوق بین‌الملل کیفری، مسئولیت اقدام بر اساس هدف مشترک^{۳۹۸} و مسئولیت مقام مافوق^{۳۹۹} که در نتیجه ترک فعل جلوگیری از ارتکاب جرم است نیز بر این مبنا قرار دارد.

این نوع مسئولیت که بعضاً از آن در حقوق ایران به عنوان مسئولیت عاریتی معاون یاد می‌شود، بی‌گمان هیچ تعارضی با اصول حقوق کیفری از جمله اصل شخصی بودن مسئولیت ندارد؛ چراکه معاون به دلیل رفتار ناشایست خود است که تعقیب و مجازات می‌شود. به همین دلیل برخی در حقوق انگلستان پیشنهاد داده‌اند که مناسب است این نوع مسئولیت از حالت اشتقاقی خارج شده و به سمت مسئولیت برای یک جرم ناتمام سوق داده شود.^{۴۰۰} زیرا همانطور که در جرایم ناتمام مانند شروع به جرم یا تبانی، شخص برای

^{۳۹۱} Olásolo, Héctor, The criminal responsibility of senior political and military leaders as principals to international crimes, Bloomsbury Publishing, 2009, p.16.

^{۳۹۲} Herring, Jonathan, Criminal law(the Basic), Routledge, 2010, p.117.

^{۳۹۳} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 8th ed, 2011, p.315.

^{۳۹۴} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

^{۳۹۵} Dressler

^{۳۹۶} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

^{۳۹۷} Jefferson, Michael, Criminal Law, Pearson(Longman), 9th ed, 2009, p.165.

^{۳۹۸} Van Derwilt, Harmen, Joint criminal enterprise and functional perpetration, In: System criminality in international law, van der Wilt, Harmen, et al. eds. Cambridge University Press, 2009, p.169; Marchuk, Iryna, Fundamental Concept of Crime in International Criminal Law, Springer, 2015, p.176.

^{۳۹۹} Ambos, Kai, General principles of criminal law in the Rome Statute, Criminal Law Forum, Vol. 10, No. 1, Kluwer Academic Publishers, 1999, p.20.

^{۴۰۰} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

گزارش ملی سیلابها

همین میزان رفتار مسوولیت دارد، مناسب است در معاونت نیز فارغ از رفتار مرتکب، در همه انواع معاونت، صرف انجام رفتار معاونت را به عنوان جرم ناتمام تصور کرده و مجازات مستقل برای آن پیش بینی نمود. امری که در حقوق ایران قابل تامل می‌باشد.

در مقابل این مسوولیت مسوولیت نیابتی قرار دارد. برخی این نوع مسوولیت را قسمی از مسوولیت اشتقاقی دانسته‌اند و معتقدند مسوولیت اشتقاقی به مسوولیت معاونتی و مسوولیت نیابتی قابل تقسیم است و لیکن می‌توان این مسوولیت را قسمی آن مسوولیت نیز دانست.^{۴۰۱} مسوولیت نیابتی ذاتاً امری ناظر به امور مدنی بوده و هست و ورود آن در حقوق جزا مشکلات عدیده‌ای را به همراه دارد. علت این امر در تعریف مسوولیت نیابتی نهفته است. طبق تعریف مسوولیت نیابتی عبارتست از آنکه فردی به علت رفتار دیگری به واسطه رابطه خاص بین آنها مسوول شناخته می‌شود. طبق این مسوولیت هیچ رفتار و یا عنصر روانی توسط متهم نیاز نمی‌باشد.^{۴۰۲} به همین دلیل این امر بیشتر در حوزه خطای مدنی و بین کارفرما و مستخدم و در رابطه با شخص حقوقی بحث می‌شود. برای مثال اگر کارفرمایی نکات ایمنی را در تولید رعایت نکرده و محصول معیوب تولید شود، هرچند نظارت را به یکی از مستخدمین سپرده و خود از آن هیچ آگاهی نداشته باشد، مسوولیت نیابتی به دلیل تولید ناقص خواهد داشت.^{۴۰۳} به عبارت دیگر، اگر جرم با مسوولیت نیابتی قابل تحقق باشد، کارفرما مسوول تمامی اعمال مستخدمین و یا کسانی است که از جانب او کاری را انجام می‌دهند. بنابراین مسوولیت نیابتی زمانی اعمال می‌شود که محکومیت متهم برپایه فعل یا ترک فعل وی نیست، بلکه برپایه رفتار دیگری و حالت ذهنی دیگری است.^{۴۰۴} برای توجیه این مسوولیت حقوقدانان به نظریه خطر و خطا استناد می‌کنند.^{۴۰۵}

در حقوق انگلستان سه دسته جرایم می‌باشند که قابلیت آن را دارا هستند که با مسوولیت نیابتی تحقق یابند:

۱- جرایم با مسوولیت مطلق، به گونه‌ای که توصیف قانونی از عنصر مادی بتواند به گونه‌ای تفسیر شود که شخص دیگری غیر از مرتکب را در برگیرد. برای مثال هنگامی که فروشنده مغازه‌ای کالایی را می‌فروشد، می‌توان بیان داشت که صاحب مغازه آن کالا را به فروش رسانده است.

۲- زمانی که قانون بر مسوولیت نیابتی تأکید می‌کند. برای مثال در قانون مجوز ۱۹۶۴ بیان می‌دارد که فرد متعاقب خرید مایع مسکر، نباید آن را خودش یا توسط عامل یا مستخدمش تحویل کسی دهد.

۳- سومین مورد ناظر به رابطه کارفرمایی است. زمانی که کارفرما به موجب قانون وظیفه انجام امری را دارد و به دیگری در انجام آن مورد نمایندگی می‌دهد، وی نیابتاً مسوول هر جرمی است که فرد نماینده در انجام نمایندگی انجام می‌دهد.^{۴۰۶} در این وضعیت دو حالت قابل تصور است: اول، اگر جرم از جرایمی باشد که نیازمند اثبات عنصر روانی است باید احراز شود که مدیر دارای عنصر روانی مانند علم بوده است و در غیر این موارد یعنی جرایم با مسوولیت مطلق و در صورتی که نمایندگی کامل باشد، دو عنصر مادی و حالت

^{۴۰۱} Wilson, William, Criminal law: doctrine and theory, Pearson Education, 4th ed, 2011, p.550.

^{۴۰۲} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 93.

^{۴۰۳} Hall, Wilson, Criminal law and procedure, DelMar, 6th ed, 2012, p.66.

^{۴۰۴} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 93.

^{۴۰۵} . آقایی جنت مکان، حسین، حقوق کیفری عمومی، جلد دوم، تهران، جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۷۶ و اردبیلی، محمدعلی، حقوق جزای عمومی، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ سی و پنجم، ۱۳۹۳، صص ۱۳۹-۱۴۰.

^{۴۰۶} Elliott, Catherine, and Frances Quinn, Criminal law, Pearson Education, 8th ed, 2010, p. 309.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ذهنی مرتکب برای مدیر فرض می‌شود.^{۴۰۷} به عبارتی، در جرم مسوولیت مطلق، ممکن است شخص مسوول هیچ علم و آگاهی و در کل هیچ عنصر روانی نداشته و عنصر مادی را هم انجام نداده باشد ولیکن مسوول تلقی شود.^{۴۰۸}

اگر چه نظر مسوولیت نیابتی اکنون از حقوق مدنی به حقوق کیفری راه یافته است ولیکن، محدوده اعمال آن در حقوق کیفری بسیار محدودتر می‌باشد.^{۴۰۹} زیراچنانکه بیان شد فرد مسوول در مسوولیت نیابتی گاه فاقد هرگونه عنصر روانی و رفتار می‌باشد. بنابراین این امر با اصل شخصی بودن مسوولیت کیفری در تعارض قرار می‌گیرد و کشورهایی که آن را پذیرفته اند اغلب در حد جرایم با مسوولیت مطلق و یا جرایم حرفه ای به دلیل اهمیت موضوع و کارایی قانون آن را مورد پذیرش قرار داده اند زیرا در صورت عدم پذیرش این نظر، عملاً نمی‌توان در مواردی که فردی مجوز کاری را دارا می‌باشد و دیگری برای او کار کرده و مرتکب جرم می‌شود، وی را مسوول دانست در حالیکه اگر نبود آن مجوز این جرم محقق نمی‌شد و به همین دلیل حقوق انگلستان فرد را به رغم انجام هرگونه رفتار مادی و رکن روانی مسوول کیفری تلقی می‌کند. لیکن مساله مهم در مسوولیت نیابتی آن است که مجازات دیگری، الزاماً از شخص مرتکب رفع مسوولیت نمی‌کند بنابراین، با احرار از ارکان متشکله جرم و شرایط مسوولیت در فرد مرتکب وی نیز مشمول کیفر خواهد شد.

حال با علم به تفکیک مسوولیت نیابتی و اشتقاقی می‌توان بیان داشت، مسوولیت کیفری ناشی از رفتار، تنها زمانی می‌تواند به عنوان استثنا بر اصل قرار گیرد که فرد یا دارای عنصر روانی بوده ولیکن رفتار مجرمانه را انجام نداده است و یا از اساس، فاقد عنصر روانی و رفتار می‌باشد. بر این اساس، دیگری مسوول، اگر رفتار مجرمانه را انجام دهد از شمول مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر خارج می‌شود. لذا این امر که «حکم ماده ۱۳۰ ...قانون [مجازات اسلامی] یک مسوولیت ناشی از عمل دیگری است بدون آنکه با شرایط مقرر قانونگذار در ماده ۱۴۲ مطابقت داشته باشد»^{۴۱۰} با مبنای این نوشتار هماهنگ نمی‌باشد. زیرا طبق ماده ۱۳۰ ق.م.ا. سردهسته رفتاری را انجام می‌دهد و همین رفتار وی را از شمول مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر خارج می‌کند. در واقع، مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر، با مسوولیت نیابتی و نه اشتقاقی قابل تطبیق می‌باشد.

گفتار سوم: مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی

مسئولیت کیفری پایه ترین مفهوم در حقوق کیفری می‌باشد به گونه‌ای که برخی حقوق کیفری را حقوق ناظر بر مسئولیت کیفری دانسته‌اند. به رغم پایه بودن آن در حقوق ایران و سایر کشورها همواره مفهوم آن با ابهام مواجه بوده است. با این حال قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ جهت تنظیم و تنسيق آن، در فصل اول از بخش چهارم از کتاب اول قانون، شرایط مسئولیت کیفری را بیان نموده است. با ملاحظه این فصل دانسته می‌شود که مسئولیت کیفری بر پایه دو اصل مهم بنا شده است که عبارتند از: فردی بودن مسئولیت کیفری و شخصی بودن مسئولیت کیفری ماده ۱۴۱ قانون مجازات اسلامی بیان می‌دارد: «مسئولیت کیفری شخصی است». بدان معنا که تنها مرتکب جرم مسئولیت خواهد داشت و سپس در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی نیز مقرر داشته است در مسئولیت

^{۴۰۷} Herring, Jonathan, Criminal law, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 95.

^{۴۰۸} . برای مطالعه بیشتر ر.ک: جعفری، مجتبی، بازاندیشی در مفهوم مسوولیت کیفری فعل غیر، پژوهش حقوق کیفری، شماره ۲۰، ۱۳۹۶، صص. ۱۸۵-۱۸۲.

^{۴۰۹} Jefferson, Michael, Criminal Law, Pearson(Longman), 9th ed, 2009, p.210.

^{۴۱۰} . جعفری، مجتبی، منبع پیشین، ص. ۱۹۶.

گزارش ملی سیلابها

کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است. لذا دو اصل مهم را در دو ماده بیان نموده است. با اینها بر هر یک از این دو اصل یک استثنا وارد شده است؛ استثنای وارد بر ماده ۱۴۱ قانون مجازات اسلامی مسئولیت کیفری ناشی از رفتار غیر است که در ماده ۱۴۲ قانون مجازات اسلامی بیان شده است و استثنای وارد بر اصل مقرر در صدر ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مسئولیت کیفری شخص حقوقی است. ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. مسئولیت اشخاص حقوقی مانع مسئولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست.» لذا مسئولیت کیفری شخص حقوقی استثنایی بر اصل کلی مسئولیت شخص حقیقی است و چون ناظر به استثنا است باید در حد قدرمتیقن و به صورت محدود تفسیر شود. تحقیق حاضر با این رویکرد استثنایی به بررسی مسئولیت کیفری شخص حقوقی با محوریت و وقایع رخ داده در سیل فروردین ۱۳۹۸ در مناطق مختلف ایران می‌پردازد و در پی بررسی آن است که آیا می‌توان بر اساس گزارش‌های کارشناسی ارائه شده نهادها و اشخاص حقوقی را دارای مسوولیت کیفری دانست. بدیهی است این تحقیق در قسمت اشخاص حقوقی به صورت اسنادی بر اساس اسنادی که توسط نهادهای مختلف مانند مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی ارائه شده است، انجام شده و از نظر رویکرد توصیفی و تحلیلی می‌باشد.

بند یکم: ارکان مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی

برای تحقق مسئولیت کیفری شخص حقوقی مقنن از دو رویکرد پیروی نموده است: رویکرد عام و کلی در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مقرر شده است. طبق این ماده برای تحقق مسئولیت کیفری شخص حقوقی ضروری است: ۱- شخص حقیقی تحت عنوان «نماینده قانونی» شخص حقوقی مرتکب جرم شود و ۲- نماینده قانونی به نام یا در راستای منافع شخص حقوقی این جمله را مرتکب شود. لذا، این ماده حسب آن که «نماینده قانونی» چگونه تفسیر شود از یکی از نظرات شخصیت ثانویه یا کارمند-مقام مافوق یا نظریه شخصیت ثانویه توسعه یافته پیروی کرده است که در تمامی این نظرات ضروری است، شخص حقیقی مرتکب جرمی مرتکب جرم شده و شناخته شود. برای مثال در نظریه شخصیت ثانویه که بیشتر در کشورهای کامن‌لومرد قبول واقع شده است، شخص حقوقی تنها در صورتی مسوول است که اشخاص تصمیم‌ساز آن مرتکب جرم شوند. در صورت عدم شناسایی این شخص به جهت آنکه امکان بررسی این امر که آیا شخص حقیقی، نماینده قانونی بوده یا خیر و یا در راستای منافع شخص حقوقی مرتکب جرم شده است، وجود ندارد، از اساس شخص حقوقی را نمی‌توان مسئول دانست.

از سوی دیگر، ماده ۱۴۳ ارتباط وثیقی با ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی داشته که ناظر به کیفر شخص حقوقی است. بدین معنا که صدر ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی که درصدد بیان مجازاتهای شخص حقوقی است، اعمال کیفر را مشروط به وجود شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی کرده است. لذا در صورتی که از اساس یکی از شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی از جمله عدم شناسایی شخص حقیقی مرتکب جرم وجود نداشته باشد، امکان کیفر شخص حقوقی طبق ماده ۲۰ مفقود خواهد بود. این امر ممکن است در جرائم خاص مانع ایجاد نماید ولیکن در جرائمی که باعث صدمه و خسارات جانی و مالی می‌شوند مانند بی‌احتیاطی‌های شدید که باعث صدمه کلان می‌گردند و از طرفی با تعداد افراد تصمیم‌ساز در شخص حقوقی مواجه می‌باشیم، احراز و اثبات شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی بسیار دشوار می‌نماید برای مثال در حادثه سیل شیراز و یا حورالعظیم که تعداد زیادی از نهادهای تصمیم‌ساز دخالت داشتند و در هر یک از این نهادها تعداد زیادی از افراد دخیل در تصمیم‌گیری بوده‌اند ایجاد مسئولیت کیفری بر اساس ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی بسیار دشوار می‌نماید.

با علم به این امر و با پیروی از نظریات جدید بزه دیده شناسی حمایتی، مقنن در تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی جهت سهل نمودن جبران خسارت بزه دیدگان حکم جدید و پیشرفته‌ای را مقرر داشته است. طبق این تبصره «چنانچه رابطه علیت بین رفتار شخص حقوقی و خسارت وارده/حراز شود دیه و خسارت قابل مطالبه خواهد بود.» این تبصره از «نظریه تجمع» در مسئولیت کیفری شخص حقوقی پیروی مینماید. طبق این نظر در صورتی که نتوان در شخص حقوقی فرد خاصی را مسئول برای ورود خسارات و صدمات جانی یا مالی دانست ولیکن صدمه و خسارت به کلیت شخص حقوقی منتسب باشد، شخص حقوقی مسئول خواهد بود. از آنجا که دیه جنبه بینابین داشته و دارای هر دو وصف کیفری و حقوقی می‌باشد، تبصره ماده ۱۴ قریب به مسئولیت مدنی می‌باشد و در هر صورت که بتوان شخصی را بنا به نظریات و قانون از نظر مدنی مسئول دانست، می‌توان دیه و خسارت را از شخص حقوقی دریافت نمود.

با این حال، انتهای تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی قید مهمی را در خصوص شخص حقوقی و بیان داشته و مقرر نموده است: «اعمال مجازات تعزیری بر شخص حقوقی مطابق ماده ۲۰ خواهد بود.» بنابراین، می‌توان بیان داشت تبصره ماده ۱۴ ناظر به دو صورت می‌باشد:

اول، صورتی که خسارت منتهی به شخص حقوقی بوده و شخص حقیقی از اساس شناسایی نشود؛ در این صورت تنها خسارت و دیه قابل مطالبه می‌باشد و اعمال مجازات‌های تعزیری ماده ۲۰ منتفی خواهد بود.

دوم، شخص حقیقی که به واسطه تقصیر او خسارت وارد شده است، مشخص گردد، در این حالت به جهت آنکه رفتار قابل انتساب به همان شخص حقوقی رفتار شخص حقیقی است، خسارت به شخص حقوقی قابل انتساب بوده و دیه و خسارت از شخص حقوقی دریافت می‌شود. لذا در موضوع سیل در صورتی که شهردار و یا مسئول نهاد راهسازی و یا سدسازی مسئول شناخته شود و احراز شود به واسطه تقصیر اعم از بی احتیاطی، مبالاتی یا عدم رعایت نظامات دولتی توسط آنها خسارات ناشی از سیل رخ داده است، «نهاد مربوط» مسئول پرداخت خسارت و دیه می‌باشد. با اینها تفاوت این صورت با شق نخست در انتهای تبصره ماده ۱۴ بیان شده است که ناظر به اعمال مجازات‌های تعزیری بر اشخاص حقوقی است. بدین معنا که در صورتی که شخص حقیقی نماینده قانونی شناسایی شود اگرچه دیه و خسارت شخص حقوقی دریافت می‌شود ولیکن در این حالت به واسطه آنکه شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی وجود دارد، مجازات‌های ماده ۲۰ به شخص حقوقی قابل اعمال است.

در خصوص سیل اخیر می‌توان بیان داشت اگر مسئولان اشخاص حقوقی و یا کارمندان این اشخاص به واسطه عدم نظارت مدیران مرتکب تقصیر شوند، شخص حقوقی مسؤول می‌باشد. در خصوص سیل به طور خاص قوانینی وجود دارد که عدم رعایت آن تقصیر محسوب می‌شود که عبارتند از ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل ۱۳۴۸/۰۲/۰۹ که مقرر می‌دارد: «وزارت کشور (شهرداری‌ها) مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی شده است.»

بند ۲ ماده ۵۵ قانون تشکیل شهرداری‌ها مصوب ۱۳۲۸/۰۵/۰۴ وظایف شهرداری نیز به وظیفه نگهداری و نظافت مجاری آبها می‌پردازد و مقرر می‌دارد: «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آبها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسائل ممکنه» بر عهده شهرداری‌ها است. برای مثال در صورت صحت گزارشات در خصوص حادثه شیراز که یکی از دلایل سیل را وجود زباله در مجرای کنترل سیل بوده است که باعث شده مجرای آب پر شده و آب به سطح منتقل شده است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

همچنین طبق بند ۱۴ این قانون «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام الزم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه ها و اماکن عمومی و دالنه‌های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه ها و چاله های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکنها و ایوان های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودانها و دودکشهای ساختمانها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.» از وظایف شهرداری است.

تبصره ی ۱ ماده ی ۲ قانون توزیع عادلانه ی آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶: تعیین پهنای بستر و حریم رودخانه با توجه به آمار هیدرولوژی و داغاب، با وزارت نیرو است و طبق تبصره ی ۳ ماده ی ۲: ایجاد هر نوع اعیانی و دخل و تصرف در بستر رودخانه ها، ممنوع است مگر با اجازه ی وزارت نیرو. در صورتی که وزارت نیرو بر خلاف مقررات اجازه احداث اعیانی در بستر رودخانه را صادر نماید و سپس به واسطه سیل و یا سایر حوادث صدمات بدنی بر اشخاصی وارد شود، این سازمان مسوول پرداخت دیه می باشد. از سوی دیگر مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی مانند اشخاص حقیقی ناظر به پیش از وقوع جرم نمی باشد بلکه در صورتی که این تقصیر پس از وقوع جرم هم باشد، چنانکه بیان شد نه تنها برای اشخاص حقیقی بلکه برای سازمان مربوطه هم مسوولیت ایجاد خواهد نمود. در این خصوص تبصره ۲ ماده ۵۱۴ قابل توجه می باشد. طبق این تبصره «افراد یا دستگاه هایی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار این گونه حوادث [منظور حوادث واقع شده در اثر علل قهری است] را بر عهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می باشند.» در این مورد می توان به وظیفه استانداران طبق بند ۲۵ ماده ۲ شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۳۰ شورای عالی اداری اشاره نمود که مقرر می دارد استانداران و فرمانداران در حوزه فعالیت خود مسوول «اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل و زلزله و...» می باشند. لذا، قصور استاندار نه تنها برای شخص استاندار بلکه برای استانداری نیز مسوولیت طبق تبصره ماده ۱۴ و ماده ۲۰ ق.م.ا ایجاد می نماید.^{۴۱۱} همچنین نیروهای مسوول برای اطلاع رسانی در حادثه شیراز بنا به گزارشات اعلامی در این امر تاخیر نمودند و باعث وقوع حوادث و صدمات جدیدی شده اند.

بند دوم: گستره مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی

یکی از مسائل مهم در خصوص اشخاص حقوقی آن است که آیا تمامی اشخاص حقوقی اعم از اشخاص حقوقی عمومی و خصوصی مسوولیت کیفری داشته و یا برخی معاف و مسوولیت کیفری میباشند؟ ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی به طور مطلق شرایط مسوولیت کیفری را بر تمامی اشخاص حقوقی مقرر نموده است، لیکن تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی در باب مجازات مقرر داشته است: «مجازاتهای موضوع این ماده در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیر دولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می کنند اعمال نمی شود.» از نظر رویکرد تطبیقی در خصوص مسوولیت کیفری دولت ها سه رویکرد وجود دارد: برخی، دولت ها را از مسوولیت کیفری معاف می دارند بدین معنا که دولت ها مسوولیت کیفری تحت هیچ شرایطی نخواهند داشت علت این رویکرد آن است که هرگونه تحمیل مسوولیت بر دولت، باعث محدودیت دولت است که مسئول ارائه خدمات عمومی به شهروندان می باشد و باعث صدمه به خود شهروندان است؛ بنابراین نمی توان دولت را کیفر نموده که باعث صدمه به خود شهروندان می شود. رویکرد دوم آن است

^{۴۱۱}. در خصوص مسوولیت نهاد عمومی و دولتی در بند آتی بحث خواهد شد.

که دولت‌ها تنها در صورتی که اعمال حاکمیت نمایند، از مسئولیت کیفری معاف می‌باشند و رویکرد سوم آن است که هیچ استثنایی برای دولت‌ها قائل نمی‌باشند.

از بین این سه رویکرد مقنن جمهوری اسلامی با عباراتی مبهم رویکرد دوم را پذیرفته است. ابهام از آن جهت است که آیا قید «در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند»، تنها به اشخاص عمومی غیردولتی باز می‌گردد و یا به اشخاص حقوقی دولتی نیز باز می‌گردد. به عبارتی آیا طبق این تبصره، اشخاص دولتی مسئولیت کیفری نداشته و اشخاص حقوقی عمومی غیردولتی تنها در صورتی که اعمال حاکمیت کنند، مسئولیت نخواهند داشت. این ابهام را می‌توان با تفسیر ناظر به احراز نظر مقنن رفع نمود. در مصوبه اولیه مجلس قید در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند، وجود نداشت و لذا شورای نگهبان به این شرح ایراد بر تبصره وارد نمود: «در تبصره ماده ۲۰ اطلاق عبارت اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی غیردولتی شامل اشخاص حقوقی می‌شود که تصدی‌گری می‌کنند و نه حاکمیتی، مغایر جزء ۹ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد.» فلذا برای رفع این ایراد قید مذکور توسط مجلس اضافه گردید که ناظر به هر دو شخص می‌باشد لذا در صورتی که اشخاص دولتی و یا عمومی غیردولتی در شرایط فعلی با شرایط ماده ۱۴۳ و یا تبصره ماده ۱۴ مسئول شناخته شوند قابل کیفر می‌باشند و از این جهت در واقعه سبب اخیر محدودیتی در زمینه اشخاص حقوقی وجود نخواهد داشت. نمونه مسوولیت شخص حقوقی عمومی را می‌توان در حادثه دروازه قرآن شیراز مشاهده نمود. طبق گزارش‌ها، این حادثه ناشی از موارد زیر بوده است:

پرکردن مسیل طبیعی و عدم جایگزینی با معبر و سیلاب مناسب به موازات بزرگراه ورودی شهر

عدم تناسب ظرفیت لوله احداث شده زیر جاده با حجم سیلاب ورودی

عدم استفاده از مشاور ذیصلاح به تفویض صحیح مسئولیت مطالعه و طراحی

تغییر مسیر لوله و ایجاد انحنای در محدوده انتهایی و کاهش ظرفیت انتقال آب لوله

کم شدن ظرفیت ورودی به لوله به علت وجود ضایعات و اشغال و سوی دیگر هدایت نامناسب آب به داخل لوله‌ها و خروجی‌های نامتناسب

وجود نخاله و ضایعات ساختمانی فراوان در مسیر

وجود موانع ضعیف موضعی در مسیر سیل و شکست ناگهانی آنها.

عدم امکان رفع موانع لوله ورودی پیش از حادثه (وجود کانکس نیروی انتظامی در بالای لوله ورودی و نبود تجهیزات شهرداری

برای برداشتن موانع و اشغال)

عدم اجرای طرح‌های بازنگری شده با گذشت بیش از سی سال از اجرای طرح اولیه

عدم هشدار و اطلاع رسانی به موقع برای جلوگیری از افروغ افراد و خودرو.

همچنین در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص سیل اخیر آمده است:

«متأسفانه در مواردی رعایت نکردن ملاحظات فنی در طراحی زیرساخت‌های شهری و بین شهری به خسارات مالی و حتی جانی

منجر شده است. در این راستا یکی از علل اصلی رخداد سیل اخیر شهر شیراز در مسیر ورودی به این شهر، تغییر کاربری مسیل مجاور

این مسیر و همچنین عدم وجود سازه آبگذر مؤثر جایگزین در شرایط وجود دبی سیلابی بوده است. در ادبیات علوم سیلاب، این نوع

سیلها 1 به سیل‌های ناگهانی معروف است و میتواند در اثر عوامل طبیعی، انسانی یا ترکیبی از هر دو به وجود آید. همچنین الیروبی

نکردن رودخانه‌ها نیز یکی از علل تشدید خسارات سیل شهر آققال در استان گلستان بوده است که در اثر آن ظرفیت دبی عبوری از

گزارش ملی سیلاب‌ها

رودخانه‌ها کاهش پیدا کرده و در نهایت به افزایش رقوم سطح آب و به تبع آن افزایش پهنه سیال‌ی منجر شده است. الیروبی منظم و اصولی رودخانه‌ها در این شهر می‌توانست به کاهش چشمگیر خسارات ناشی از سیل کمک کند. عدم وجود شبکه جمع‌آوری آب‌های سطحی یا وجود ناقص آن نیز در بسیاری از شهرها باعث آبرفتگی معابر یا ورود آب به منازل و تأسیسات شده است. شایان ذکر است که دوره بازگشت بارندگی‌ها و سیل‌های به وقوع پیوسته اخیر در موارد متعددی بیشتر از دوره بازگشت سیل طراحی سازه‌های شهری، بین شهری یا سازه‌های کنترل سیال‌ب پایبندست بوده است. این موضوع بدان معناست که حذف کامل آسیب‌دیدی و خسارات سیل‌های اخیر غیرقابل اجتناب بوده است، اما طراحی‌های استاندارد و اصولی قطعاً به کاهش خسارات ناشی از سیل منجر می‌شود. لذا، تمامی نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی که در این خصوص مرتکب تقصیر شده اند دارای مسوولیت برای پرداخت دیه می‌باشند.

بند سوم: چالش مسوولیت کیفری نهادهای بخش عمومی و دولتی

شرایط رفع مسوولیت کیفری در تبصره ماده ۲۰ قانون آن است که نهادهای دولتی و یا عمومی غیردولتی اعمال حاکمیت نمایند؛ به دلیل ابهام در مفهوم اعمال حاکمیتی، یکی دیگر از مسایل موجود در حقوق ایران شناخت مرز بین اعمال حاکمیتی و غیر آن می‌باشد. با این حال، مقنن در برخی موارد اعمال حاکمیتی را تعریف نموده است. طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اعمال حاکمیت شامل موارد زیر است:

«امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.
از قبیل:

الف- سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.

د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری

ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی

ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی

ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی

ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی

ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور

ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی

ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد.

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.»

در ادامه مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ اموراجتماعی، فرهنگی و خدماتی؛ زیربنایی و اقتصادی را نیز تعریف نموده است. لذا، طبق بند ل ماده ۸ در صورتی که شرایط این بند ناظر به موارد ۹ الی ۱۱ وجود داشته باشد این موارد، از امور حاکمیتی محسوب می‌شود و در غیر این صورت از امور غیرحاکمیتی می‌باشد. بنابراین مواردی مانند راهسازی، ساخت راه‌آهن، سدسازی و ایجاد فضای گردشگری، به نظر از امور حاکمیتی نبوده و اگر در راستای انجام این امور جرم محقق شود، نهادهای مربوط مسئولیت کیفری خواهند داشت با این حال مسئله اساسی دیگر آن است که طبق تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا. نهادهای مجازات‌های مقرر در آن ماده معاف می‌باشند، لذا این پرسش باقی می‌ماند که آیا از تبصره ماده ۱۴ نیز معاف می‌باشند بدین معنا که خسارت و دیه نیز معاف می‌شوند این امر با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کمی مشکل ساز می‌باشد. این ماده مقرر می‌دارد: «در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» آیا تبصره ماده ۱۴ ق.م.ا. ناسخ این قسمت از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی می‌باشد؟ به نظر می‌رسد پاسخ منفی است. تبصره ماده ۱۴ ق.م.ا. را باید در قالب اصول حاکم بر مسئولیت مدنی تفسیر نمود. بدین معنا که انتساب را در بین رفتار مقصرانه و نتیجه تفسیر نمود. هرچند این تبصره به تفسیر نیز اشاره نکرده است. لذا، اگرچه تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا. مجازات را در موارد اعمال حاکمیت از اشخاص حقوقی دولتی و عمومی غیردولتی برداشته است، دولت بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیز نخواهد داشت.

نکته قابل توجه مسئولیت کیفری نهادهای نظامی می‌باشد. نهادهای نظامی، نهادهایی هستند که اصالتاً وظیفه حفظ نظم و امنیت کشور را بر عهده دارد. بدین ترتیب مهمترین وظیفه این نهادها طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اعمال حاکمیت می‌باشد و به همین جهت نهادهای نظامی در زمانی که وظیفه اصلی خویش را اعمال می‌کنند، فاقد مسئولیت کیفری خواهند بود؛ بنابراین اگر نماینده‌ای از این نهادها مبادرت به رفتار مجرمانه ای برای مثال در میدان جنگ نمایند، هیچ مسئولیتی بر نهاد مربوطه بار نمی‌شود. با این حال، اخیراً نهادهای نظامی در برخی امور غیرنظامی و تصدی‌گری وارد شدند، از جمله کارهای عمرانی مانند سد سازی و ساخت راه‌آهن. در این موارد فارغ از آن که نهاد نظامی می‌باشد و یا غیرنظامی به جهت آنکه تصدی‌گری می‌نمایند مانند سایر اشخاص حقوقی مسئول خواهد بود. با این حال مسئله اساسی آن است که در صورتی که نهاد نظامی مرتکب جرم تصدی‌گری شود و در این حوزه مرتکب جرم گردد و صدمات جانی و مالی بر اشخاص وارد آورد و شرایط ماده ۱۴۳ و ۲۰ را داشته باشد چه کیفری برای آن تعیین شود. آیا اصل نهاد نظامی مانند ارتش و سپاه مسئولیت خواهند داشت و یا اشخاص حقوقی زیر مجموعه آن که به صورت پیمانکاری مسوول انجام امور تصدی‌گری شده‌اند. با توجه به اطلاق شخص حقوقی در ماده ۱۴۳ ق.م.ا. نهادهای نظامی نیز در شمول آن قرار می‌گیرد. از طرفی طبق تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا. تنها اشخاص حقوق عمومی دولتی و عمومی غیردولتی را تنها در اعمال حاکمیت مستثنی نموده است و از آنجا که اقدامات مذکور در فوق در شمار اعمال حاکمیت نمس باشد، لذا نهادهای نظامی نیز در صورت وجود شرایط مسئولیت کیفری خواهد داشت.

مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، تعبیری مرتبط با جرم، مسئولیت کیفری و ضمانت اجراها هر سه است. در واقع اگر بر مسئولیت کیفری در این میان تمرکز می‌شود، به دلیل قابلیت‌هایی است که در سنجش با جرم و مجازات دارد. در واقع مسئولیت کیفری اساساً قاعده محور است ولی جرایم و مجازات‌ها هم قاعده محور اند و هم موردمدار. از این رو، در پس قواعد مرتبط با مسئولیت کیفری و تحلیل و تفسیر درست و به روز آنها می‌توان، از هست‌های نظام حقوقی ایران برای رویارویی کیفری با جرایم

گزارش ملی سیلاب‌ها

مرتبط با سیل بهره برد. با این حال هر نظام حقوقی پویا و در جستجوی اصلاح نباید تنها از هست های خود بهره بگیرد بلکه باید بایدهایی را برای خود طراحی کند تا کاستی ها و چالش های موجود در نظام حقوقی را بزدايد يا کم رنگ کند. از این در، دستاورد این نوشتار برای نظام کیفردهی جرایم مرتبط با سیل، در بیان همین هست ها و بایدها است:

یکم: توسعه و ضابطه مندی گزاره های موجود

قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری لازم الاجرا ۱۳۹۴، دو قانون جوان با قابلیت های فراوان اند. این دو قانون چندبعدی اند و از موازین شرع گرفته تا گزاره های اخلاقی و از الزامات فایده گرایی گرفته تا بایسته های اثباتی، همه را در خود جمع کرده اند. هرچند این ابعاد در برخی موردها بدون دقت در کنار هم آورده شده و با هم متعارض می شوند ولی روی هم رفته می توانند برای مشکلات و چالش های پیش رو، راه حل هایی ارایه کنند. در هر دو قانون، نگرش جامعه محور و تمرکز بر روی حقوق شهروندان و حقوق جامعه سبب شده تا زمینه های استفاده فراگیر از موازین و قواعد موجود برای ساماندهی حقوقی پدیده های قهری مانند سیل فراهم شود.

با تبیین و توسعه گزاره ها و قواعد موجود می توان عمده بن بست هایی مرتبط با نظام کیفری سیلاب را از میان برداشت. نقطه ثقل این بن بست، نبود پاسخگویی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از حاکمیتی، دولتی، عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی) در قبال الزامات پیش از وقوع سیل، حین وقوع آن و پس از وقوع سیل است. در حال حاضر به ویژه در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ با توجه به تبصره ماده ۱۴ و نیز تبصره ۲ ماده ۵۱۴، مسوولیت اشخاص حقوقی حتی برای دولت در امور حاکمیتی نیز مقرر شده است؛ هرچند که سنخ چنین مسوولیتی، کیفری نیست؛ با این حال می تواند در راستای جبران خسارت بدنی و مالی به صورت فراگیر مطرح شود. غیر از این، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری که اصالتاً در جرایم غیر عمدی مطرح می شود؛ نیز می تواند به طور گسترده گریبان کسانی را بگیرد که در مقام کارفرما، مدیر، مسوول، رئیس، وزیر و فرمانده و مانند اینها است و بر زیردستان خود نیروی نظارت، دستور دهی یا کنترل دارد. در این صورت تقصیر چنین افرادی در مدیریت های سیلی می تواند سبب مسوولیت کیفری آنها شود. توسعه حقوقی و قضایی چنین مسوولیت هایی می تواند زمینه را برای دگرگونی اساسی در نحوه رویارویی با سیل به سانی که تا کنون مطرح بوده است، فراهم کند. دگرگونی ای که هسته اصلی آن، پاسخگویی کیفری برای همگان و همه نهادها به میزان اختیارات قانونی آنان است.

دوم: طراحی راهبردها و راهکارهای جدید

هرچند که قواعد پیش بینی شده در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مانند مسوولیت اشخاص حقوقی اعم از خصوصی و عمومی در قبال آثار زیانبار ناشی از سیل فارغ از اینکه نهاد دولتی اعمال حاکمیت کرده یا اعمال تصدی (تبصره ماده ۱۴) و مسوولیت فراگیر و مبتنی بر تقصیر یا قصور در اصلاح یا رفع آثار پدید آمده از سیل، طیف گسترده ای از مسوولیت های کیفری و مدنی برای اشخاص حقوقی و حقیقی مطرح می کند و باید در نظام قضایی و اجرایی ایران به تدریج استوار شود؛ با این حال نظام حقوقی سیل در زیر یک نظام حقوقی فراگیرتر یعنی نظام حقوقی محیط زیست، باید همچنان از سه تدبیر مهم سیاست کیفری بهره بگیرد. در واقع تبیین و توسعه قواعد مسوولیت نمی تواند در نهایت چاره رفتارهایی که باید جرم تلقی شوند و ضمانت اجرایی که باید برای جرایم مرتبط با سیل در نظر گرفته شوند، را کند.

گام نخست در این زمینه، جرم انگاری و گام دوم کیفرگذاری است. جرم انگاری های صورت گرفته برای مواردی مانند تجاوز به حریم خصوصی، قطع درختان، تهدید محیط زیست، تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی به مسکونی، تجاوز به مراتع و گیاهان، شکار

گزارش ملی سیلاب‌ها

غیرمجاز و ساخت و سازهای غیر قانونی و مانند اینها که در قوانین پراکنده است، همگی به قصد مدیریت سیل و در راستای قانون بازگشت سیل نیست. لازم است که با حفظ چنین جرایمی، برخی جرم انگاری‌ها به طور خاص برای مدیریت سیل انجام شود. قانون ویژه سیل می‌تواند در راستای فرهنگ سازی حقوقی و تبیین مفاهیم آن در بین شهروندان، به کار آید به گونه‌ای که دست اندازی به عامل‌های موجب سیل یا رها کردن وظایف مرتبط با سیل در کشور سیل خیزی چون ایران به تدریج در زمره جرایم بسیار سرزنش پذیر در آید.

کیفرگذاری یا در مفهوم عام تر تعیین قانونی ضمانت اجراها برای جرایم مرتبط با سیل باید به شیوه‌ای موثر و کارآمد باشد. در این راستا قطعاً کیفرهای خشنی مانند کیفرهای بدنی یا حبس‌های طولانی از اساس کارآیی نخواهند داشت مگر در موارد عمدی یا خطرناک. در اصل کیفرهای مالی، اقدامات تأمینی که فوریت داشته و در زمان تهدید یا خطر انجام می‌شود و یا اقدام‌های مکمل مانند از بین بردن سازه‌ها و اعاده به وضع طبیعی سابق می‌تواند از کیفرهای اصلی تأثیرگذارتر باشند. به نظر می‌رسد نظام پاداش دهی یا جایگزینی دارایی‌های غیرمجاز شهروندان که مرتبط با سیل اند با دارایی‌های دیگر و تدبیرهایی از این دست می‌تواند تأثیرگذار باشند.

نهایت اینکه، سیاست کیفری شکلی از کشف جرم، شکایت کیفری و پیگرد متهم گرفته تا رسیدگی در دادسرا و دادگاه و سپس تعیین مجازات و اجرای آنها نیز بعضاً نیاز به سازوکارهای افتراقی دارد که می‌توان برخی از این تدبیرها را در قالب قانون و برخی نیز به طور موقتی در قالب مقررات فوقانونی پیش بینی کرد. در واقع تجلی عدالت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل شاید نمادین باشد ولی همین که دادگاه‌هایی در راستای مدیریت سیل و پشتیبانی از محیط زیست شکل می‌گیرند؛ در کنار حس عدالت، قطعاً امید به فرهنگ والا تر و شعور جمعی بیشتر را نیز افزایش خواهد داد.

بخش سوم: ضمانت اجرای قابل اعمال در مسوولیت ناشی از سیل

ضمانت اجرای قابل اعمال در قبال سیل در حال حاضر مفهومی عام تر از ضمانت اجرای ناشی از مسوولیت در قبال سیل یافته است. در واقع در قبال خسارات ناشی از سیل، جبران خسارت بیشتر بدون توجه به مسوولیت ناشی از آن و غالباً به صورت داوطلبانه از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی و نیز دولت جبران می‌شود. با این حال، اقدام‌های داوطلبانه یا از سر خیرخواهی عمومی، نمی‌تواند موجب شکل گیری یک نظام حقوقی منسجم، کارآمد و موثر در قبال خسارات ناشی از سیل باشد مگر اینکه معیارها و ضوابط مسوولیت در قبال سیل پذیرفته و نهادینه شود و در این میان ضمانت اجراها، برجسته ترین نماد نمود نظام حقوقی مبتنی بر مسوولیت ناشی از سیل اند.

ضمانت اجرای قابل اعمال در مسوولیت های ناشی از سیل را می‌توان در چهار قسمت مدنی، کیفری، تأمینی و اداری مدنظر قرار داد که هر یک بر حسب منشا خسارت و جایگاه خسارت زننده متفاوت است.

گفتار یکم: ضمانت اجرای مدنی

ضمانت اجرای مدنی در مقوله خسارت ناشی از سیل را باید مفهومی عام تر از جبران خسارت دانست که به زیان زننده منتسب می‌شود و بر حسب سازوکارهای حقوق مسوولیت مدنی، این انتظار می‌رود که در پی جبران خسارت باشد. ضمانت اجرای مدنی به

گزارش ملی سیلاب‌ها

هر کنش مدنی برای جبران خسارات ناشی از سیل است که هم می‌تواند ماهیتی الزامی داشته باشد و هم ماهیتی داوطلبانه و خیرخواهانه.

بند یکم: جبران خسارت از سوی زیان‌زننده

جبران خسارت از سوی زیان‌زننده را می‌تواند بر مبنای فعل مستقیم یا غیر مستقیم در زیان‌آوری یا بر مبنای ترک فعل وی در عدم انجام وظیفه به رسمیت شناخت. جبران خسارت مادی در حقوق ایران همچنان تابع عمومات مسوولیت مدنی است ولی جبران خسارت بدنی بر مبنای قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، با تحولات عدیده‌ای رو به رو شده است که البته در قبال اعمال این تحولات در قبال خسارت مادی نیز امکان طرح وجود دارد. در جستارهای مسوولیت مدنی و کیفری به امکان سنجی و شیوه‌های جبران خسارت اشارت گردید.

بند دوم: جبران از طریق بیمه

بیمه هم چون مسوولیت مدنی، هم به عنوان ابزاری جهت جلوگیری از وقوع سیل و هم بویژه به عنوان ابزاری برای جبران خسارت می‌تواند به کار گرفته شود.

در نگاه اول، این امر که نه‌ای مانند بیمه که هدف آن جبران خسارت است، بتواند باعث پیشگیری از وقوع زیان شود، نامعقول جلوه می‌کند. برعکس می‌توان گفت، بیمه و بویژه بیمه مسوولیت، از آن‌جا که خطر حادثه و مسوولیت را از دوش شخص بر می‌دارد و جبران خسارت وارد به زیان‌دیدگان را تضمین می‌کند، خطر اخلاقی و امکان وقوع حادثه را افزایش می‌دهد. به همین علت نیز ابتدا دادگاه‌های فرانسه، بیمه مسوولیت را به این استناد که سبب تسهیل زیان می‌شود، معتبر نمی‌دانستند.

با وجود این، امروز بیمه‌ها با توسل به راهکارهای مختلف سبب پیشگیری و کاهش ورود زیان می‌شوند و نقش یک مقررات‌گذار خصوصی را ایفا می‌کنند. در آنچه به بحث بلایای طبیعی مربوط است، بیمه‌ها، صرف‌نظر از آن‌که وسیله‌ای برای جبران خسارت هستند، از طرق زیر می‌توانند نقش پیشگیرانه ایفا کنند:

راهکار نخست آن است که از کسانی که از مقررات تخلف کرده‌اند و بنابراین در معرض خطر بیشتری قرار دارند، حق بیمه بیشتری دریافت شود و برعکس، کسانی که مقررات رعایت کرده و در معرض خطر کمتری قرار دارند، حق بیمه کمتری پرداخت کنند. این امر سبب اجبار غیر مستقیم به رعایت مقررات می‌شود.

راهکار دوم آن است که کسانی که مقررات را رعایت نکرده‌اند، با ابزارهای قراردادی نظیر فرانشیز، استثنای سقف بیمه‌ی کمتر روبرو شوند.

راهکار سوم، مشارکت بیمه‌گر در کاهش خسارت است. نفع بیمه‌گران هم بسیاری اوقات در عدم وقوع حادثه و کاستن از آثار زیانبار حوادث است، بنابراین با مشارکت بیمه‌گران در بهینه‌سازی و مقاوم‌سازی ساختمانها و تعمیر راهها، این هدف برآورده می‌شود.

این ابزار مربوط به قبل از وقوع حادثه است پس از وقوع حادثه نیز بیمه از طریق تکلیف کاهش خسارت بر بیمه‌گذار سبب کاهش خسارت می‌شود. در حقیقت بر اساس ماده ۱۵ قانون بیمه:

«بیمه گذار باید برای جلوگیری از خسارت مراقبتی را که عادتاً هرکس از مال خود می نماید نسبت به موضوع بیمه نیز بنماید و در صورت نزدیک شدن حادثه یا وقوع آن اقداماتی را که برای جلوگیری از سرایت و توسعه خسارت لازم است بعمل آورد والا بیمه گر مسئول نخواهد بود. مخارجی که بیمه گذار برای جلوگیری از توسعه خسارت می نماید بر فرض که منتج به نتیجه نشود بعهده بیمه گر خواهد بود».

یکی از بهترین راهکارها برای جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی از جمله سیل، پوشش بیمه ای است. انواع مختلف می توانند جبران خسارات ناشی از سیل را تسهیل کنند. در یک تقسیم بندی کلی، بیمه ها را به بیمه های اجتماعی و بیمه های بازرگانی می توان تقسیم بندی کرد. از جهت بیمه های اجتماعی، قانون اساسی در اصل ۲۹ برخورداری از تامین اجتماعی را از نظر حوادث و سوانح حقی همگانی می داند و دولت را مکلف کرده است از محل درآمدهای عمومی این حقوق را برای یکایک افراد کشور تامین کند. در مورد بیمه شدگان مشمولیت تامین اجتماعی، سازمان تامین اجتماعی حسب مورد مکلف است، مستمری بازماندگان بیمه شدگانی را که بر اثر سیل فوت کرده اند بپردازد یا به بیمه شدگانی که بر اثر سیل بیمار شده اند، کمک های درمانی انجام دهد یا اگر در نتیجه سیل کسب و کاری که مشمول تعریف کارگاه موضوع قانون تامین اجتماعی است، تعطیل شده، به بیمه شگان مستمری بیکاری پرداخت نماید. در مورد کارمندان دولت نیز، حسب مورد سازمان بیمه سلامت و صندوق بازنشستگی کشوری یا سایر صندوق ها تکالیف مشابهی به عهده دارند.

انواع مختلف بیمه های بازرگانی نیز می توانند در جبران آثار سیلاب دخالت کنند.

به عنوان مقدمه باید گفت از نظر اکچویری، ریسک های مربوط به بلایای طبیعی اصولاً غیر قابل بیمه هستند. علت این امر آن است که جمله از شرایط خطر قابل بیمه، پراکندگی خطرات^{۴۱۲} است. این امر بدان معناست که خطر مورد بیمه نباید به نحوی باشد که در آن واحد در مورد همه یا بخش قابل توجهی از بیمه گذاران محقق شود. چه شرکت بیمه خسارت را از محل حق بیمه های انباشته شده پرداخت می کند. میزان حق بیمه اصولاً تناسبی با میزان خطر ندارد و آنچه این تناسب را برقرار می سازد و بیمه گر را قادر به جبران خسارت می سازد، آن است که خطر مورد بیمه بخش کوچکی از اجتماع بیمه گذاران را تحت تاثیر قرار می دهد. بر این مبنا است که قانون بیمه ۱۳۱۶ در ماده ۲۸ بیمه گر را مسوول خسارات ناشی از جنگ و شورش ندانسته است. بلایای طبیعی نظیر سیل و زلزله نیز چنین وضعیتی دارند. هر چند در قانون بیمه این موارد در شمار استثنائات قانونی تعهد بیمه گر ذکر نشده اند^{۴۱۳}، در عمل خطرات مذکور توسط شرکت های بیمه و شرایط عمومی مصوب شورای عالی بیمه از شمول بیمه مستثنا می شود. برای مثال در یکی از مهمترین بیمه ها یعنی بیمه آتش سوزی، ماده ۳۱ شرایط عمومی بیمه آتش سوزی مصوب شورای عالی بیمه مقرر می دارد:

«تحقق خطرات موضوع این بیمه نامه چنانچه ناشی از هر یک از حوادث و وقایع زیر باشد، تحت پوشش این بیمه نامه نخواهد بود، مگر آنکه صراحتاً خلاف آن شرط شده باشد: جنگ، جنگ داخلی، آشوب و بلاوا، اعتصاب، قیام، انقلاب کودتا، اغتشاشات داخلی یا اقدامهای احتیاطی مقامات نظامی و انتظامی. زمین لرزه، آتشفشان، ریزش زمین، سیل، طغیان رودخانه ها، حریق تحت الارضی و یا آفات سماوی. انفجار مواد منفجره مانند دینامیت، تی ان تی و باروت. فعل و انفعالات هسته ای».

گزارش ملی سیلاب‌ها

با وجود این در دنیای امروز بیمه‌های بازرگانی بلایای طبیعی را نیز تحت پوشش قرار می‌دهند. یکی از بهترین نظام‌ها در زمینه پوشش بیمه حوادث طبیعی و از جمله نظام حقوقی فرانسه است که ذیلاً بررسی می‌شود:

الف: حقوق فرانسه

در حقوق فرانسه، خسارات ناشی از حوادث طبیعی و از جمله سیل به دلایلی که گفته شد، تحت پوشش بیمه نبود. قانون ۴ آوریل ۱۹۵۶ صندوقی را به منظور کمک به قربانیان حوادث و تغییرات آب و هوایی^{۴۱۴} تاسیس کرد که منابع آن محل درآمدهای عمومی توسط دولت تامین می‌شد و خسارات ناشی از سیل را تا حدودی جبران می‌کرد. این صندوق برای جبران خسارت کافی نبود و طرح‌های مختلف برای تحت پوشش قرار دادن حوادث طبیعی با شکست مواجه شد تا آن که به دنبال سیل‌های دسامبر ۱۹۸۱ در شرق و جنوب غرب فرانسه، قانون شماره ۶۰۰-۸۲ مورخ ۱۳ ژوئیه ۱۹۸۲ با موضوع جبران خسارت قربانیان حوادث طبیعی به تصویب رسید^{۴۱۵}.

^{۴۱۴} - Fonds de secours aux victimes de sinistres et calamités

^{۴۱۵} - مفاد این قانون اکنون در ماده ال-۱-۱۲۵ قانون بیمه فرانسه منعکس شده است. متن فرانسوی ماده به شرح زیر است:

Les contrats d'assurance, souscrits par toute personne physique ou morale autre que l'Etat et garantissant les dommages d'incendie ou tous autres dommages à des biens situés en France, ainsi que les dommages aux corps de véhicules terrestres à moteur, ouvrent droit à la garantie de l'assuré contre les effets des catastrophes naturelles, dont ceux des affaissements de terrain dus à des cavités souterraines et à des marnières sur les biens faisant l'objet de tels contrats. En outre, si l'assuré est couvert contre les pertes d'exploitation, cette garantie est étendue aux effets des catastrophes naturelles, dans les conditions prévues au contrat correspondant. Sont considérés comme les effets des catastrophes naturelles, au sens du présent chapitre, les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ces dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. L'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie visée au premier alinéa du présent article. Cet arrêté précise, pour chaque commune ayant demandé la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle, la décision des ministres. Cette décision est ensuite notifiée à chaque commune concernée par le représentant de l'Etat dans le département, assortie d'une motivation. L'arrêté doit être publié au Journal officiel dans un délai de trois mois à compter du dépôt des demandes à la préfecture. De manière exceptionnelle, si la durée des enquêtes diligentées par le représentant de l'Etat dans le département est supérieure à deux mois, l'arrêté est publié au plus tard deux mois après la réception du dossier par le ministre chargé de la sécurité civile. Aucune demande communale de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ne peut donner lieu à une décision favorable de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle par arrêté interministériel lorsqu'elle intervient dix-huit mois après le début de l'événement naturel qui y donne naissance. Ce délai s'applique aux événements naturels ayant débuté après le 1er janvier 2007. Pour les événements naturels survenus avant le 1er janvier 2007, les demandes communales de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle doivent être déposées à la préfecture dont dépend la commune avant le 30 juin 2008.

به موجب این قانون در تمام بیمه های اموال و عدم النفع، بیمه گر باید به طور اجباری خسارت ناشی از بلایای طبیعی از جمله سیل را در قبال دریافت حق بیمه اضافی تحت پوشش قرار دهد^{۴۱۶}. حق بیمه در تمام موارد برای تمام شهروندان، صرفنظر از احتمال تحقق خطر بلایای طبیعی در باره آنها یکسان است. این حق بیمه در حال حاضر در مورد اموال غیرمنقول و عدم النفع ۱۲ درصد و در مورد بیمه اتومبیل، ۶ درصد کل حق بیمه است. لایه دوم جبران خسارت، صندوق بیمه اتکایی^{۴۱۷} است. و از آنجا که دولت جبران خسارت از سوی صندوق بیمه اتکایی را به طور نامحدود تضمین کرده است، عملاً تضمین دولت در قالب لایه سوم جبران خسارت قرار می گیرد. باید دانست که بیشترین خساراتی که تا کنون در فرانسه از طریق بیمه حوادث طبیعی جبران شده است، مربوط به خسارات ناشی از سیل بوده است. همچنین باید توجه داشت که در نظام فرانسوی اصل انعقاد بیمه حوادث طبیعی اجباری نیست، آنچه اجباری است، ارایه پوشش بیمه حوادث طبیعی در بیمه های تمام خطر اموال (بیمه های آتش سوزی و شکست ماشین آلات) است. با اینحال، آمار نشان می دهد ۹۵ درصد منازل تحت پوشش بیمه تمام خطر اموال هستند. هر چند تنها ۳۰ درصد صنایع تحت پوشش بیمه شکست ماشین آلات (توقف فعالیت/عدم النفع) هستند. خسارات جانی از شمول این پوشش اجباری خارج هستند. تنها خسارات مالی مستقیم قابلیت جبران دارند. در مورد بیمه اموال، خسارات غیر مستقیم نظیر هزینه سکونت موقت به واسطه تخریب منزل یا از دست دادن منافع، قابل جبران نیستند. همچنانکه گفته شد، این پوشش مربوط به حوادث طبیعی است. این امر بدان معنی نیست که هیچ کس نباید مسؤول حادثه باشد. برای مثال اگر سیل ناشی از تقصیر عامل انسانی باشد، باز هم این بیمه خسارت را تحت پوشش قرار می دهد، هر چند بیمه گر پس از جبران خسارت می تواند به مسؤول حادثه رجوع کند.

ب: حقوق ایران

علیرغم استثنای خطرات ناشی از بلایای طبیعی (سیل، زلزله، طوفان، تگرگ)، برخی بیمه گران حاضر هستند در قبال دریافت حق بیمه اضافی دست کم برخی از این خطرات را تحت پوشش قرار دهند. کما این که خطر جنگ هم در بیمه های دریایی تحت پوشش قرار می گیرد. در حقیقت از آنجا که عدم پوشش خطراتی نظیر جنگ و شورش و بلایای طبیعی یک قاعده امری محسوب نمی شود، بیمه گر و بیمه گذار می توانند خلاف آن را توافق کنند. منتها بیمه گران در تحت پوشش دادن چنین خطراتی باید به نحوی عمل کنند، و به گونه ای عمل می کنند، که نگرانی مربوط به عدم امکان جبران خسارت به علت قوع همزمان دسته زیادی از خطرات مشابه، برطرف شود.

در ایران پوشش بیمه سیل در قالب یک خطر اضافی در بیمه های بدنه اتومبیل و بیمه پوشش آتش سوزی امری معمول است. بویژه پس از سیلاب های اخیر، تقاضا برای چنین پوششی افزایش یافته است. همانگونه که دیدیم ماده ۳۱ شرایط عمومی بیمه آتش

Les cavités souterraines considérées peuvent être naturelles ou d'origine humaine. Dans ce dernier cas, sont exclus de l'application du présent chapitre les dommages résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

^{۴۱۶} - این پوشش بیمه های، به بیمه اجباری حوادث طبیعی
Assurance obligatoire des catastrophes naturelles (Ass. Cat. Nat)

معروف است .

^{۴۱۷} - Caisse centrale de réassurance (CCR)

گزارش ملی سیلاب‌ها

سوزی هم پوشش بلایای طبیعی را در صورت توافق بیمه گر و بیمه گذار ممکن می‌داند. البته طبیعی است که در این صورت میزان حق بیمه دریافتی به تناسب خطر تحت پوشش افزایش می‌یابد.

اما بیمه اختیاری برای جبران خسارت ناشی از سیل کافی نیست. به نظر می‌رسد یکی از بهترین روش‌ها برای جبران خسارت نظام مند ناشی از سیل، بیمه اجباری اموال باشد. این نظام در حال حاضر در فرانسه برقرار است. با این توضیح که در فرانسه اصل بیمه اجباری نیست، اما پوشش بیمه حوادث طبیعی در بیمه‌های اموال ضروری است. در ایران به نظر می‌رسد باید به جای پوشش اجباری بیمه حوادث طبیعی در بیمه نامه‌ها، اصل انعقاد عقد بیمه را هم در باره منازل مسکونی و ساختمانهای دولتی و زیرساخت‌ها اجباری کرد. در حال حاضر، چنین اجباری در مورد اموال دولتی وجود دارد. با این حال اولاً باید این پوشش بیم‌های به تمام اموال غیر منقول، اعم و خصوصی و دولتی گسترش یابد. ثانیاً، آنچه از اهمیت برخوردار است، ضمانت اجرای عمل نکردن به پوشش بیمه اجباری است. طبیعی است که صرف پیش بینی بیمه اجباری، بی آن که ضمانت اجرایی برای آن پیش بینی شده باشد، قانون را به یک قانون متروک تبدیل خواهد کرد. همانگونه که در بیمه شخص ثالث، موضوع قانون بیمه اجباری ۱۳۹۵، قانون گذار ضمانت اجراهای موثری برای عمل نکردن به بیمه اجباری مقرر کرده است، در مورد بیمه منازل مسکونی و سایر اموال غیر منقول در قبال در حوادث طبیعی هم می‌توان چنین ضمانت اجراهای در نظر گرفت. برای مثال می‌توان بنگاههای املاک و دفاتر اسناد رسمی را از انجام معاملات یا تنظیم اسناد رسمی اجاره یا خرید و فروش نسبت املاکی که فاقد بیمه اجباری آتش سوزی (با پوشش حوادث طبیعی) هستند، ممنوع کرد. در حال حاضر چنین بیمه اجباری تنها برای اموال دولتی وجود دارد، بی آن که با ضمانت اجرای موثری همراه باشد: بر خلاف حقوق فرانسه که اموال دولتی از شمول پوشش بیمه اجباری خارج هستند، در ایران، اخذ پوشش بیمه ای برای اموال دولتی الزامی است: ماده ۱ «آیین نامه الزام دستگاههای اجرایی به اخذ پوشش بیمه ای لازم» مقرر می‌دارد:

«دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲۲۲) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹ - موظفند با همکاری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران تا پایان سال ۱۳۹۰ برنامه زمان‌بندی و اعتبارات لازم برای بیمه نمودن اموال منقول و غیرمنقول خود را تنظیم و به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور ارایه نمایند، به گونه‌ای که تا پایان برنامه پنج ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران اموال منقول و غیرمنقولی که از محل اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های عمرانی) و مصارف سرمایه‌ای مندرج در بودجه شرکت‌های دولتی تملک، خریداری و ایجاد شده یا می‌شود را در برابر خطرات آتش‌سوزی و حوادث طبیعی از قبیل سیل و زلزله نزد شرکت‌های بیمه تجاری (دارای مجوز فعالیت از بیمه مرکزی ایران) بیمه نمایند»

ماده ۵ این قانون بیمه اتکایی را به عنوان لایه دوم برای جبران خسارت پیش بینی کرده است و بیمه مرکزی را موظف کرده است: «پوشش‌های بیمه اتکایی لازم برای موضوعات بیمه کلان با رویکرد استفاده بهینه از ظرفیت نگهداری ریسک در داخل کشور را با رعایت ماده (۱۱۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹ - تأمین نماید»

از سوی دیگر، فصل هفتم آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (ماده ۳۲) نیز به بیمه حوادث اختصاص دارد:

«وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هماهنگی سازمان و با همکاری بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های مرتبط نسبت به گسترش بیمه حوادث در بخش‌های مختلف با اولویت در حوادث محتمل (سیل، زلزله، آفات و امراض کشاورزی و دامی، سرمازدگی، خشکسالی و مانند آن) اقدام نماید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تبصره ۱- وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است طرح گسترش پوشش بیمه حوادث در سطح عمومی با اولویت (ساختمان های مسکونی، ابنیه عمومی، تأسیسات زیربنایی و ساختمان های صنعتی و تجاری و مانند آن) را تا پایان سال ۱۳۸۸ جهت بررسی و پیشنهاد برای سیر مراحل تصویب به سازمان ارائه نماید.

تبصره ۲- وزارت جهاد کشاورزی موظف است در مورد بیمه اجباری محصولات کشاورزی و دامی با توجه به قانون بیمه محصولات کشاورزی- مصوب ۱۳۶۲- اقدام لازم را انجام دهد.

تبصره ۳- سازمان شهرداریها و دهیاریهای کشور در چهارچوب اهداف سازمانی در جهت پشتیبانی مالی، فنی، اجرایی و مدیریتی از شهرداریها و سازمانهای وابسته و برای ارتقای توان مالی شهرداریها در امر مقابله و بازسازی حوادث، صندوق بیمه حوادث را با رعایت قوانین و مقررات مربوط ایجاد نماید.

تبصره ۴- دستورالعمل مربوط به تبصره های فوق الذکر توسط دستگاههای ذیربط تهیه و برای تصویب شورای عالی به سازمان ارائه گردد».

در پایان بحث مرتبط با بیمه در قبال بیمه وسایل نقلیه موتوری زمینی باید قضیه را در دو حالت بررسی کرد: فرض نخست: بیمه بدنه و فرض دوم بیمه شخص ثالث

در حقوق ایران آنجا که به بیمه بدنه مربوط است، بیمه گر خسارت ناشی از سیل را جبران نمی کند، مگر آن که پوشش اضافی بیمه سیل توسط بیمه گزار خریداری شده باشد؛ خرید پوشش بیمه سیل در بیمه بدنه اتومبیل، بویژه، پس از سیل های اخیر گسترش یافته است. همچنانکه گفته شد، در حقوق فرانسه به طور اجباری در هر بیمه بدنه، بیمه گر مکلف به ارایه پوشش بیمه سیل است و حق بیمه پوشش بیمه سیل هم درصد کل حق بیمه است. در هر حال بر فرض پوشش بیمه سیل، چنانچه وقوع سیل ناشی از تقصیر شخص ثالثی باشد که در قبال وقوع سیل مسؤولیت دارد، بیمه گر می تواند بر مبنای ماده ۳۰ قانون بیمه، پس از جبران خسارت بیمه گزار به مسؤول حادثه رجوع کند.

اما وضع بیمه شخص ثالث، پیچیده تر است. تصاویر انتشار یافته در رسانه های پس از سیلاب های اخیر (بویژه سیل شیراز) گویای آن بود که وسیله نقلیه ای که در اثر سیل به حرکت در آمده به وسیله نقلیه دیگر یا اموال اشخاص ثالث برخورد کرده و به آنها زیان رسانده است. اکنون این پرسش مطرح است که در مواردی که سیل باعث حرکت وسیله نقلیه و برخورد آن با شیء دیگر یا شخصی می شود و بدین سبب خسارتی رخ می دهد، آیا بیمه گر در بیمه شخص ثالث، ضامن جبران خسارت است؟

به عنوان مقدمه باید به این نکته توجه داشت که شرط مسؤولیت بیمه گر در قانون بیمه اجباری ۱۳۹۵، قوانین بیمه اجباری سابق، وقوع حادثه رانندگی نیست. اصولاً برای آن که حادثه مشمول قانون بیمه اجباری باشد، نه تنها وقوع حادثه در حین رانندگی لازم نیست، روشن بودن وسیله نقلیه هم شرط شمول قانون بیمه اجباری نیست و قانون بیمه اجباری بر حوادثی که در حالت خاموش بودن اتومبیل هم رخ می دهد، حکومت دارد.

اکنون در پاسخ به پرسش فوق باید گفت اگر ماهیت بیمه شخص ثالث، بیمه مسؤولیت باشد، منطقاً بیمه گر مسؤولیتی ندارد زیرا بیمه گزار (مالک وسیله نقلیه) در صورتی که وقوع خسارت ناشی از سیل باشد، مسؤول نیست^{۴۱۸} و از آنجا که مسؤولیت بیمه گر تابع

^{۴۱۸}- مگر آن که اتومبیل در محل غیرمجازی پارک شده باشد. ماده ۵۱۲ قانون مجازات اسلامی توقف اتومبیل در محل غیر مجاز را تقصیر می داند. اما ماده ۵۱۵ توقف اتومبیل در مقابل منزل و امثال آن را چنانچه این امر در عرف رایج باشد و منع قانونی هم وجود نداشته باشد، ضمان آور

گزارش ملی سیلاب‌ها

مسئولیت بیمه گزار است، بیمه گر هم مسئولیتی نخواهد داشت. این نتیجه در قوانین بیمه اجباری ۱۳۴۷ و ۱۳۸۷ قابل تایید بود. اما قانون بیمه اجباری ۱۳۹۵ در یک حکم استثنایی، خسارت ناشی از حادثه غیرمترقبه را نیز تحت شمول قانون می داند. در واقع ماده ۱ قانون بیمه اجباری حادثه را چنین تعریف کرده است: «هر گونه سانحه ناشی از وسایل نقلیه موضوع بند (ث) این ماده از قبیل، تصادم، تصادف، سقوط، واژگونید آتش سوزی، و یا انفجار یا هر نوع سانحه ناشی از وسایل نقلیه بر اثر حوادث غیر مترقبه». به این ترتیب، قانون، خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه را هم تحت پوشش بیمه شخص ثالث می داند. بر این مبنا که حادثه غیرمترقبه بیان دیگری از قوه قاهره، علل قهری یا بلایای طبیعی باشد، نامصفانه است که بیمه گزار در این فرض مسئول شناخته شود. وانگهی قواعد عام مسئولیت مدنی و تاکیدات مکرر قانون بیمه اجباری بر وسیله نقلیه مسبب حادثه، تردیدی باقی نمی گذارد که در فرضی که خسارت ناشی از قوه قاهره باشد، بیمه گزار (مالک وسیله نقلیه) مسئول نیست. با وجود این، در همین فرض، بیمه گر مکلف به جبران خسارت است. در نتیجه باید گفت ماهیت تعهد بیمه گر نسبت به جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه، بیمه اجباری حوادث است نه بیمه مسئولیت.

بند سوم: صندوق بیمه حوادث طبیعی

طبق آمار منتشر شده در طی سال های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱، به طور میانگین در هر سال با ۴۴/۶ هزار میلیارد ریال خسارت ناشی از حوادث طبیعی مواجهه بوده است. میزان بودجه عمومی کشور در سال ۱۳۹۱، یک هزار و ۲۰۲ میلیارد ریال بوده است، که میزان خسارت ناشی از حوادث طبیعی در حدود ۳/۷ درصد بودجه عمومی مصوب کشور است. گفتنی است ایران جزء ۱۰ کشور بلاخیز جهان محسوب می شود. وقوع این حوادث و خسارت های ناشی از آن یافتن راهکارهایی جهت پیشگیری از تحقق این خسارت و نیز تامین مالی، آنها را به امری ضروری در سیاست گذاری و برنامه ریزی های کشور تبدیل کرده است.

۱- گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در شصت و سومین روز از برنامه یکصد روزه مورخ ۹۶/۱/۵

مطابق گزارش منتشر شده از سوی وزارت اقتصاد و دارایی، صندوق بیمه حوادث طبیعی دومین تکنیک مدیریت ریسک در مقابل بلایای طبیعی است، تکنیک اول کنترل ریسک است که راه های کاهش احتمال وقوع حوادث را مورد توجه قرار داده است، تکنیک دوم نیز که روش پیش بینی و فراهم آوردن امکانات مالی برای جبران خسارت ها و بازسازی موارد آسیب پذیر به حساب می آید روش تامین مالی ریسک است. در روش دوم تنها هدف، کمک به آسیب دیدگان نیست بلکه کاهش بار مالی دولت و ارتقا توانایی افراد برای بازگشت به شرایط قبل از حادثه طبیعی است. این صندوق از ملزومات توسعه پایدار در کشورها خصوصاً کشورهایی که با حوادث و سوانح طبیعی فاجعه آمیز روبرو هستند می باشد. بررسی تطبیقی و تجزیه و تحلیل مدل های جبران خسارت در پنج کشور ترکیه، زلاندنو، ژاپن، آلمان، سوئیس، که از کشورهای زلزله خیز در قاره های مختلف جهان هستند نشان می دهد که در تمام این کشورها صندوق حوادث طبیعی فاجعه آمیز تاسیس شده است که با هدف مقابله با آثار ویرانگر حوادث طبیعی و جبران خسارت های ناشی از بلایای طبیعی فعالیت می کنند.(۲)

نمی داند. در وضعیت سیل، اگر شهदार لازم برای وقوع سیل داده شده باشد و با این حال صاحب اتومبیل اتومبیل را در محل نامناسب پارک کرده باشد و بواسطه حرکت اتومبیل او در نتیجه سیل زبانی به باراید، حکم قضیه تابع موردی است که قوه قاهره و عامل انسانی با هم خسارتی را به بار آورده است. در نتیجه اصولاً باید به مسئولیت جزئی معتقد بود.

گزارش ملی سیلابها

طی سالهای اخیر مردم کشور ما با زلزله در شهرهایی چون بم، رودبار، قزوین، آبدانان، منجیل، سفیدابه، بجنورد، اردبیل، داراب، قائن، بیرجند، گلباف و کازرون و سیل در استان های مختلف کشور مواجه بوده که خسارات سنگینی را بر مردم این مناطق تحمیل کرده است.

۲- گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در شصت و سومین روز از برنامه یکصد روزه مورخ ۹۶/۱/۵

بخشی که بطور مستقیم توسط بیمه قابل جبران است بحث خسارت های مالی است. بخش عمده این خسارت بدون آنکه هیچ گونه راه جبرانی برای آن، به صورت تسهیلات بانکی با شرایط آسان تحت پوشش دولت قرار می گیرد، واقعیت آن است که خسارت حوادث طبیعی به قدری گسترده است که نه می توان خسارت این حوادث را به طور کامل جبران کرد و نه می توان جبران خسارت را به یک بخش یا گروه خاص واگذار کرد. تجربه دیگر کشورها در این خصوص نشان می دهد که مردم، دولت، شرکت های بیمه، سازمان های حمایتی و کمک های داخلی و خارجی به طور مشترک، در جبران خسارت حوادث طبیعی سهیم می باشند. البته در برخی مواقع خسارت هایی از این دست آنقدر سنگین است که جبران آن از تحمل چند شرکت بیمه نیز خارج است و شرکت های بیمه از طریق بیمه های اتکایی، خسارت های بزرگ را جبران می کنند.

الف: پیشینه صندوق

تاریخچه تلاش برای تصویب لایحه در خصوص حمایت از آسیب دیدگان حوادث طبیعی به اواسط سال ۱۳۸۰ باز میگردد، در همین راستا لایحه صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی بعد از ۱۵ سال در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ در مجلس تصویب و به شورای نگهبان فرستاده شد که شورای نگهبان ایراداتی را به آن وارد کرد. لایحه مذکور دو بخش اساسی دارد، اول اجباری کردن بیمه خانه های مسکونی در مقابل بلاهای طبیعی و دوم تاسیس صندوقی برای پوشش این بیمه نامه با سرمایه اولیه مبلغ پانصد میلیارد (۵۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال برای چگونگی اداره و گسترش این صندوق است که به عنوان کمک از محل بودجه عمومی دولت فقط در سال اول تاسیس تامین می شود که در ماده ۹ لایحه آمده است در دوره مالی که به علت وقوع حوادث شدید یا متعدد، منابع صندوق برای انجام تعهدات کافی نباشد، کسری آن از محل اعتبارات بودجه عمومی دولت پرداخت خواهد شد، این صندوق موسسه عمومی غیر دولتی و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی است. اخذ حق بیمه از طریق قبض برق و پرداخت خسارت از طریق شرکت بیمه ایران صورت می گیرد. در تبصره ماده ۵ این لایحه آمده، حق بیمه باید هر سال به گونه ای افزایش یابد که ظرف ده سال از آغاز اجرای این قانون سهم مالکان به صد در صد و سهم سازمان مدیریت بحران کشور به صفر برسد. با این همه در نخستین سال اجرای این قانون سهم مالکان از حق بیمه پایه ماهیانه واحد های موجود در روستا ها، شهر های کوچک، جمعیت زیر ۵۰ هزار نفر و شهرهای بزرگ به ترتیب باید از ۵۰۰ ریال، ۷۵۰ ریال، ۱۰۰۰ ریال بیشتر نباشد.

بنا بر مطالب معنونه و توضیحات ارائه شده مشخص میگردد به علت هزینه های سنگین جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی و به خصوص سیلاب، کشورهای مختلف از طرقی مانند بیمه های خصوصی، تاسیس صندوق های جبران خسارات، کمکهای بلاعوض دولت، وام های کم بهره بانکی و کمک های مردمی اقدام به جبران حداکثری خسارات وارده به نفوس و اموال می نمایند که در این بین نقش صندوق های جبران خسارات به واسطه قابلیت های مالی و موسع بودن منابع، پررنگ تر از سایر نهادها می باشد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تعدادی از صندوق های جبران خسارات به عنوان نمونه ، که در کشورهای مختلف تاسیس و فعال می باشند ذیلا شرح داده شده است .

فرانسه دارای نظام ساختاریافته برای بیمه اشخاص برای خسارت‌های وارده به املاک و دارایی است. هشتاد و پنج درصد ساکنان فرانسه از این بیمه برخوردار هستند و از این رو حق دریافت خسارت مالی برای خسارت‌های وارده به املاک و دارایی را در چارچوب سیاست بیمه دارند. مثال معروفی که می‌توان برای این سیاست آورد، بیمه «خطرات مسکن» است که معمولاً به عنوان پیش‌شرط برای اجاره مسکن است و بسیاری از خطرات را با توجه به املاک و مستغلات و وسایل سیار در خانه پوشش می‌دهد.

علاوه بر بیمه اشخاص که داوطلبانه بوده و خسارت‌های وارده به املاک، ارزش بیمه‌ای اتومبیل و دارایی‌های موجود در آن را پوشش می‌دهد، نظام فرانسه دارای یک پوشش بیمه‌ای دیگری برای پیامدهای فجایع طبیعی است که اجباری بوده و از ۱۳ جولای سال ۱۹۸۲ اجرایی شده است که مشهورترین نوع بیمه در فرانسه بوده و در سطح بین‌الملل به دلیل وجود بیمه اجباری برای جبران خسارت فجایع مورد تشویق قرار گرفته است. بنابراین، افراد در بیمه کردن خطرات فاجعه‌بار در

فرانسه انتخاب ندارند و خرید بیمه در این مورد برای آنها اجباری است، ولی در مورد قرارداد بیمه املاک و دارایی حق انتخاب داشته و داوطلبانه عمل می‌کنند. سیاست‌های جبران آسیب‌های وارده به املاک و دارایی در فرانسه بسیار گسترده است و در نتیجه گروه زیادی از افراد باید مبالغی را به عنوان پوشش بیمه‌ای بلایای طبیعی بپردازند.

قانون بیمه، تعریفی را در مورد فاجعه طبیعی ارائه کرده است. این قانون فاجعه طبیعی را به عنوان حادثه‌ای تعریف کرده است که باعث بروز خسارت‌هایی می‌شود که غیرمعمول، غیرقابل اجتناب بوده و به طور طبیعی نمی‌توانند تحت پوشش بیمه باشند، بدین معنی که این خسارت به طور طبیعی بیمه‌پذیر نیست و همین موضوع دلیل اجباری بودن این نوع بیمه است. در واقع، قانون بیمه فرانسه، ضرر ناشی از فجایع طبیعی را به عنوان "خسارت مادی، مستقیم و بیمه‌ناپذیر" تعریف کرده است که علت تعیین آن، شدت غیرنرمال عامل طبیعی است (ماده 3 par 125-L). قانون با تحمیل این نوع بیمه در واقع خطر بیمه‌ناپذیر را به یک خطر بیمه‌پذیر تبدیل می‌کند.

بیمه اجباری می‌تواند بازار بیمه خصوصی را قادر سازد که صدمات ناشی از فجایع طبیعی را در محدوده جغرافیایی مورد نظر پوشش دهند. سیل و زلزله از جمله مثال‌های روشن هستند، اما پوشش بیمه اجباری فرانسه برای خشکسالی، طوفان‌های فصلی و گردباد، حملات تروریستی و حوادث ناشی از فناوری نیز کاربرد دارد.

منابع مالی پوشش مکمل برای ضررهای فاجعه‌آمیز از طریق حق بیمه ۱۲ درصد همه قراردادهای بیمه پوشش‌دهنده املاک و دارایی بغیر از وسایل نقلیه، و حق بیمه ۶ درصد آتش‌سوزی و بیمه

سرقت برای وسایل نقلیه زمینی تامین می‌شود. بیمه اجباری برای همه افراد بیمه‌شده اعمال می‌شود. (۳-مقاله مطالعه تطبیقی نحوه جبران خسارات ، شورای مشورتی دولت هلند .)

بلژیک با توجه به فجایع طبیعی رخ داده در این کشور از الگوی همبستگی ملی و صندوق بلایای طبیعی شروع کرده است. با این وجود، با قوانین ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵، نقش صندوق بلایای طبیعی به شدت کاهش یافته است. بلژیک عملاً بر اساس الگوی فرانسوی عمل کرده و پوشش بیمه‌ای اشخاص را برای بسیاری از بلایای طبیعی اضافه و اجباری کرده و خرید بیمه آتش‌سوزی را

اختیاری کرده است.. قانون‌گذار بلژیکی همبستگی عمومی را بین همه شهروندانی که دارای بیمه آتش‌سوزی برای خطرات ساده بودند (شامل ۹۰-۹۵ درصد جامعه بلژیک) و با معرفی افزایش پوشش بیمه‌ای فجایع طبیعی ایجاد کرد که چهار نوع خطر طبیعی را شامل می‌شد: سیل (فوران آب‌های زیرزمینی)، زلزله؛ نشت فاضلاب شهری، و رانش زمین باشد.

تکنیک‌هایی که در مدیریت ریسک برای کاهش زیان‌های ناشی از وقوع حوادث گوناگون به کار گرفته می‌شود، به‌طور کلی دو دسته هستند:

در حال حاضر خدمات بیمه، بیش از پیش توسعه یافته و خطرهایی که در گذشته بیمه‌ناپذیر تلقی می‌شدند، امروزه در شمار خطرهای بیمه‌پذیر درآمده‌اند؛ از جمله خطر زلزله و سیل و طوفان که طبق ضوابط و مقررات خاصی بیمه می‌شوند. این کار را شرکت‌های بیمه با توسل به تکنیک‌های ویژه متداول در امر بیمه‌گری (از جمله توزیع ریسک و استفاده از خدمات بیمه‌گران اتکایی) انجام می‌دهند. این نکته نیز بسیار اهمیت دارد که تعهدات بیمه‌گران باید به نحوی باشد که در صورت وقوع حادثه امکان جبران خسارت وجود داشته باشد و این شرکت‌ها دچار ورشکستگی نشود. به‌نظر می‌رسد که بیمه‌گران کشور ما نیز باید با مکانیسمی خاص ترتیبی اتخاذ کنند تا بیمه خطر حوادث طبیعی به‌صورت گسترده و فراگیر، اموال و دارایی‌های طبقات مختلف مردم را تحت پوشش قرار دهد. البته در این راستا دولت نیز موظف است با مقررات گذاری و اتخاذ سیاست‌های تشویقی-تنبیهی شهروندان را ترغیب به اخذ پوشش‌های مورد نیاز و ضروری بنماید.

بررسی تطبیقی و تجزیه و تحلیل مدل‌های جبران خسارت در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه جهان از جمله ایالات متحده آمریکا، فرانسه، سوئیس، بلژیک، آلمان، ترکیه و ژاپن که همه گی کشورهای درگیر با حوادث طبیعی از جمله سیل و زلزله می‌باشند نشان می‌دهد که این کشورها به نوعی دارای "صندوق جبران حوادث فاجعه آمیز" بوده که بر حسب مورد محل تامین اعتبارات آن بودجه عمومی و یا مالیات و یا حق بیمه‌های اجباری و اختیاری و یا ترکیبی از موارد پیش گفته می‌باشد. همچنین مقررات مناسب و پوشش دهنده مسئولیت‌ها و نحوه جبران خسارات نیز توأمان به تصویب رسیده و مجری می‌باشد. (۵-گزارش کارگروه بیمه)

ب: ضرورت صندوق

کشور ما از لحاظ تنوع و تکرار حوادث طبیعی و شدت این خسارات در رده کشورهای پرحادثه قرار دارد. هرساله حوادث متنوع و متعددی به‌ویژه زلزله و سیل مناطق مختلف کشور را با خسارات گسترده روبرو می‌سازد.

بخش عمده این خسارات بدون آنکه هیچ‌گونه راه جبرانی برای آن پیش‌بینی شده باشد به زیان‌دیدگان و اقتصاد کشور تحمیل می‌شود و تنها بخش کوچکی از آن به‌صورت تسهیلات بانکی با شرایط آسان تحت پوشش دولت قرار می‌گیرد. واقعیت آن است که خسارت حوادث طبیعی به قدری گسترده است که نه می‌توان خسارت این حوادث را به‌طور کامل جبران کرد و نه می‌توان جبران خسارت را به یک بخش یا گروه خاصی واگذار کرد..

تجربه دیگر کشورها در این خصوص نشان می‌دهد که مردم، دولت، شرکت‌های بیمه، سازمان‌های حمایتی و کمک‌های داخلی و خارجی به‌طور مشترک، در جبران خسارت حوادث

طبیعی سهیم می‌شوند. در سیاست‌های کلی مصوب نظام و سایر قوانین به الزامی کردن بیمه حوادث طبیعی و ایجاد سازوکار بیمه‌ای برای جبران خسارات مالی ناشی از حوادث غیرمترقبه تصریح شده است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در این راستا و با اهداف کمک به آسیب‌دیدگان حوادث طبیعی البته نه فقط دریافت‌کننده کمک، بلکه ارتقای توانایی این افراد در بازگشت به شرایط قبل از وقوع حادثه طبیعی با خرید بیمه‌نامه و دریافت خسارت، مقاوم‌سازی ساختمان‌ها و کاهش بار مالی دولت برای جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی؛ بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران لایحه تأسیس صندوق بیمه حوادث طبیعی را تدوین کرد که پس از بررسی کارشناسی طولانی در کمیسیون‌های مختلف دولت و سازمان‌های مرتبط سرانجام در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۴ به تصویب هیئت محترم دولت رسید و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد.

۱- لایحه مذکور دو بخش اساسی دارد، اول اجباری کردن بیمه خانه‌های مسکونی در مقابل بلایای طبیعی (تبصره «۱» ماده ۱) دوم تأسیس صندوقی برای پوشش این بیمه‌نامه‌ها با سرمایه ۵۰۰ میلیارد ریال و مفادی برای چگونگی اداره و گسترش این صندوق.

۲- لایحه مذکور همزمان به تصویب و ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی تنظیم و تقدیم گردیده و به نظر در بررسی ارکان آن مقررات آمره قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی از جمله مفاد تبصره الف بند ۳ آن که دولت را از هرگونه مدیریت، سرمایه‌گذاری و تشکیل و شراکت با موسسات عمومی غیردولتی منع می‌نماید، توجه نگردیده است و به نوعی از نظر محتوی در مغایرت با سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی طراحی گردیده است.

طراحان این لایحه در عمل به دنبال تشکیل و تجمیع صندوقی وابسته به دولت (از نظر ساختار مدیریتی) و تجمیع بیمه‌ها از شرکت‌های بیمه خصوصی به شرکتی شبه دولتی یا اصطلاحاً خصولتی بوده‌اند، در حالی که بهتر بود با تقویت شرکت‌های بیمه خصوصی از طریق بیمه اتکایی و مقررات‌گذاری جهت تشویق بیمه‌گذاران به اخذ بیمه‌نامه‌های مطمح نظر اقدام می‌نمودند.

۳- مطابق با بند الف ماده ۳ قانون اصلاح نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ دولت از تشکیل و یا مشارکت با موسسات عمومی غیردولتی منع گردیده است، همچنین اختیار اداره موسسات مذکور توسط اعضای دولت مندرج در ماده ۵ لایحه نیز مغایر مقررات اخیر خواهد بود.

۴- در ماده (۴)، صندوق مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده است ولی با این حال مقرر شده که قانون تجارت، اساسنامه صندوق و قانون تأسیس بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و بیمه‌گری بر آن حاکم باشد، ولی مشخص نیست که چه قسمتی از قانون تجارت و به چه نحو بر یک مؤسسه عمومی غیردولتی حاکم است.

۵- در ماده (۵) مقرر شده که هیئت‌امنانی صندوق با حضور چند تن از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور تشکیل شود. و مقامات صندوق نیز منصوب از طرف هیئت‌امنا و وزیر اقتصاد و دارایی می‌باشند این امر با امور غیرعمومی بودن صندوق که در ماده (۴) مقرر شده و همچنین بند الف تبصره ۳ قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، منافات دارد.

۶- در ماده (۸) عنوان شده که در دوره‌ای که منابع صندوق کفاف تعهدات آن را ندهد می‌توان کسری آن را از محل منابع عمومی دولت تأمین کرد. این وضعیت با تعریف مؤسسه عمومی غیردولتی مصرح در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر است. به عبارت دیگر مشخص نشده که چه میزان از کسری این صندوق از محل بودجه عمومی دولت قابل تأمین و پرداخت است و هرچه میزان تأمین این کسری افزایش یابد انگیزه صندوق برای کسب درآمد

حاصل از سرمایه‌گذاری منابع صندوق کاهش می‌یابد، چون این اطمینان خاطر را دارد که در صورت کسر درآمد، از اعتبارات بودجه عمومی دولت تأمین خواهد شد. لذا این حالت تردید باید به نحو مقتضی مرتفع گردد.

۷- طبق تبصره ماده (۱۰) شرکت‌های بیمه تجاری موظف خواهند بود که به نمایندگی از صندوق و با دریافت کارمزد، نسبت به ارائه بیمه حوادث طبیعی اقدام کنند. براساس این، شرکت‌های بیمه به نوعی، کارگزار صندوق خواهند بود. درحالی که نیازی به این امر

گزارش ملی سیلاب‌ها

نیست و می‌توان شرکت‌های مزبور را رأساً مأمور به این کار کرد، همان‌طور که در مورد بیمه وسایل نقلیه موتوری در مقابل اشخاص ثالث صورت می‌گیرد. در این لایحه برای منازل مسکونی که از قبل ساخته شده‌اند تدبیری اتخاذ نشده است. ۸.

۹- همچنین در گزارشات ارائه شده از طرف مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی نیز ۱۰ مورد تحت عنوان نارسایی های لایحه عنوان و درخواست اصلاح آن گردیده است که موارد به شرح ذیل می باشد :

۱- شمول قانون،

۲- چگونگی تعیین حق بیمه،

۳- تعمیم ساختمان ها به مسکونی و تجاری،

۴- نهاد مورد نیاز برای برعهده گرفتن پوشش بیمه،

۵- سطح پوشش بیمه،

۶- واحدهای بیمه ناپذیر،

۷- میزان و نحوه مشارکت بخش خصوصی،

۸- ضمانت اجرا،

۹- اتکا به بودجه دولت،

۱۰- میزان سرمایه اولیه مورد نیاز

(۶-ظهارنظر کارشناسی درباره لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مورخ ۹۰/۳/۱۶)

بنا بر وجود سوابق لایحه ای تحت عنوان "لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی" در مورخه ۱۳۹۰/۲/۴ بنا بر پیشنهاد بانک مرکزی در ۱۲ ماده در هیئت دولت مصوب و متعاقباً جهت طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال گردید . مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ لایحه فوق را با اصلاحاتی در ۱۱ ماده مصوب نمود که اهم اصلاحات صورت گرفته در مجلس شورای اسلامی نسبت به لایحه تقدیمی دولت به شرح ذیل می باشد :

۱- در ماده ۱ لایحه دولت عبارت " جبران خسارتهای وارده به واحدهای مسکونی ناشی از حوادث طبیعی از قبیل " در مصوبه مجلس تبدیل به عبارت "به منظور جبران بخشی از خسارت های وارده به" گردید . بدیهی است مصوبه مجلس دلالت بر مسئولیت مطلق دولت بر جبران خسارات مازاد ناشی از بلایای طبیعی دارد که در این بخش با هدف لایحه دولت که تامین تمامی خسارات از محل صندوق در طول سنوات است اساساً دارای مغایرت می باشد .

۲- یکی از مهمترین تغییرات اعمال شده در مصوبه مجلس نسبت به لایحه تقدیمی دولت حذف عبارت " صندوق " و جایگزینی " شرکت سهامی بیمه ایران " می باشد که به نظر این تغییر جهت انطباق لایحه با مقررات اصل ۴۴ قانون اساسی و رعایت احکام خصوصی سازی اعمال گردیده است لکن باعث ایجاد تغییرات مهم ماهیتی در لایحه دولت و مصوبه مجلس گردیده است.

۳- در طرح مصوب مجلس عبارت " موسسه عمومی غیر دولتی " حذف و بجای آن از " شرکت سهامی بیمه ایران " استفاده گردیده است که به نظر از موارد رفع مغایرت با بند الف ماده ۳ قانون نحوه اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی می باشد .

۴- در زمینه مدیریت و نحوه اداره و همچنین تامین بودجه نیز مغایرت های ماهیتی فراوانی فی مابین لایحه تقدیمی دولت و مصوبه مجلس شورای اسلامی ملاحظه میگردد .

گزارش ملی سیلاب‌ها

همانطور که عنوان گردید مصوبه مجلس با اعمال تغییرات گسترده نسبت به لایحه تقدیمی دولت تصویب و در مورخه ۱۳۹۵/۲/۲۷ جهت بررسی و تایید به شورای نگهبان ارسال گردید.

مفاد لایحه مذکور بدو در مورخه ۱۳۹۵/۳/۱ به مجمع مشورتی فقهی شورا ارسال و شورای مذکور به شرح ذیل اعلام نظر نمود :

۱- لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی " خلاف شرع یا قانون اساسی شناخته نشد " .

در وهله بعد مصوبه مذکور به مجمع مشورتی حقوقی شورای نگهبان ارسال که مجمع مذکور حسب در مورخه ۱۳۹۵/۳/۱۰ به شرح ذیل اظهار نظر نمود :

۱- "نکته کلی که در خصوص این مصوبه وجود دارد این است که در ایحه دولت بهطور کلی امور مربوط به «بیمه حوادث طبیعی» از طریق صندوقی تحت عنوان «صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی» صورت میپذیرفت و از همینرو عنوان ایحه دولت نیز ناظر به تأسیس همین صندوق بود، لکن ایحه مذکور در جریان تصویب دچار اصلاحاتی گردید که اگرچه موضوع ایحه درخصوص «بیمه حوادث طبیعی» را حفظ نمود اما ترتیبات تحقق این موضوع را نسبت به ایحه دولت بهطور کلی مورد اصلاح و تغییر قرار داد و تأسیس صندوق مزبور نیز منتفی گردید"

۲- "باتوجه به اینکه اجبار اشخاص به بیمه نمودن اموال خود و پراخت حق بیمه مستلزم تجویز قانونگذار میباشد، تبصره این ماده که تعمیم و گسترش بیمه موضوع این مصوبه نسبت به سایر حوادث طبیعی و ساختمانهای غیرمسکونی که موضوع این مصوبه قرار نگرفته است را به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران و تصویب شورای عالی بیمه دانسته است، از این حیث که دارای جنبه تقنینی میباشد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر میرسد."

۳- "مغایرت با اصل ۸۵ تعیین سقف تعهد بیمه گر و همچنین حق بیمه موضوع این قانون توسط شورای عالی بیمه باتوجه به ترکیب این شورا که متشکل از اعضای غیروزیر است مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی میباشد"

۴- "مغایرت با اصل ۷۵ و عدم پیش بینی افزایش هزینه های عمومی " .

۵- " لزوم تغییر نام لایحه به جهت اعمال اصلاحات اساسی در مصوبه " .

التهایه در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۷ اعضای شورای محترم نگهبان با لحاظ نظریات پیش گفته مصوبه مجلس را مغایر قانون اساسی دانسته و به شرح ذیل اعلام نظر نمود :

" علی رغم ایرادات و اشکالات متعددی که بر مصوبه وارد است از آنجا که مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتا اختلاف بین دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی شود و پیشنهادات و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آن صدق نمی کند و تغییرات معموله اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمیگردد لذا مصوبه مرقوم مخالف اصول فوق الذکر شناخته شد "

نتیجتا مصوبه مذکور مجددا جهت اصلاح به مجلس شورای اسلامی مسترد گردید.

متعاقبا مصوبه اصلاحی در مورخه ۱۳۹۵/۷/۱۴ در جلسه علنی مجلس تصویب و جهت اعلام نظر و تایید نهایی به شورای نگهبان ارسال شد.

نهایتا در مورخه ۱۳۹۵/۷/۲۸ شورای محترم نگهبان لایحه اصلاحی را نیز مغایر ۵۳-۷۵-۲۹-۸۵ قانون اساسی تشخیص و تایید ننمود.

گفتار دوم: ضمانت اجرای کیفری

ضمانت اجراها واکنش یا پاسخی است به جرم ارتكابی یک شخص مسئول یا غیر مسئول. عامل جرم ارتكابی برای تحمل ضمانت اجراها لزوماً مسئول کیفری نیست و ممکن است یک شخص غیر مسئول نیز مشمول ضمانت اجراها گردد. با این حال اصلی‌ترین ضمانت اجراها یعنی کیفرها فقط بر مسئول کیفری بار می‌شود. ضمانت اجراها در حقوق کیفری که ناظر به واکنش‌های پس از وقوع جرم است (و با اقدامات پیش گیرانه که پیش از وقوع جرم اعمال می‌شوند، متفاوت است)، بر چهار دسته است: نخست ضمانت اجرای کیفری که تعیین کیفرهای اصلی و غیر اصلی (تکمیلی و تبعی) در برابر یک رفتار مجرمانه است. برای این که کیفر تعیین و اجرا شود اولاً لازم است که رفتار انجام شده جرم باشد و ثانياً مرتکب دارای اهلیت جزایی و شرایط روانی که ارکان مسوولیت کیفری اند، باشد. دوم ضمانت اجرای تامینی و آن ناظر به اقدامات تامینی و اصلاحی نسبت به مرتکب جرم است. اقدام تامینی بیشتر برای جامعه و با رویکرد دفع تهدید و خطر است ولی اقدام تربیتی برای فرد مرتکب و برای اصلاح وی است. از آن جا که اقدامات تامینی برای دفع خطر و در امنیت قراردادادن جامعه اعمال می‌شوند بر جرم ارتكابی متمرکز می‌شوند تا به مسئول یا عامل ارتکاب. به همین دلیل اقدامات تامینی هم نسبت به مسئول کیفری اعمال می‌شوند و هم غیر مسئول. ولی در برخی مواقع به طور کامل اقدام تامینی جانشین کیفر می‌شود مثل ضمانت اجرای جرم ارتكابی دیوانه و کودک که فقط اقدام تامینی خواهد بود. در برخی مواقع، اقدام های تامینی و تربیتی در کنار کیفر بر مرتکب مسئول بار می‌گردد که این حالت دوم از سوی قانون جدید مجازات اسلامی رد شده است. در واقع با نسخ قانون اقدامات تامینی، بسیاری از این سنخ اقدامات در قانون جدید در پیکره مجازات های تکمیلی پیش بینی شده اند و دیگر نمی‌توان از جمع کیفرها و اقدامات تامینی سخن گفت. اقدامات تامینی فقط نسبت به دیوانگان و نیز نوجوانان مسوول یا غیرمسوول زیر ۱۵ سال تمام خورشیدی تا ۹ سال تمام خورشیدی اعمال می‌گردد. درباره اقدام های دیگر مانند ضبط اموال که اقدامی تامینی نسبت به اشیا است و اعلام نام های محکومین در رسانه ها اختلاف دیدگاه هست.

سوم ضمانت اجرای جبرانی یا ترمیمی که ناظر به جرایمی است که متضمن خسارت مادی یا معنوی باشند؛ خواه جرم ارتكابی از جانب مسئول باشد و یا غیر مسئول. در جرایمی که نتیجه حاصل نمی‌شود مانند جرایم مطلق یا شروع به جرم‌ها، جبران خسارت مادی منتفی است ولی برحسب مورد مثل توهین، ضمانت اجرای مدنی از باب جبران ضرر معنوی به قوت خود باقی است. دیه ملحق به ضمانت اجرای مدنی یا جبرانی است از این رو بر پایه ماده ۱۴۰، بود ارکان مسوولیت کیفری برای دیات شرط نشده است.

چهارم ضمانت اجرای اداری و انضباطی است که بسته به موقعیت و پیشه مرتکب بر وی بار می‌شود که نمونه برجسته آن جرایم ارتكابی کارمندان دولت است که غیر از کیفر، ضمانت اجرایایی مانند توبیخ یا کسر حقوق یا اخراج نیز ممکن است اعمال شود. ضمانت اجرای اداری منطقی بر مسوول کیفری بار می‌شود و نسبت به کارمندی که در حین انجام وظیفه دیوانه شود و به دیگری توهین کند یا رشوه بگیرد، نباید ضمانت اجرای اداری روا داشت. در برابر، انجام بزه در خواب یا مستی بدون اراده که از بازدارنده های مسوولیت کیفری اند می‌توانند سبب مسوولیت اداری کارمند باشند، زیرا خواب یا مستی در حین انجام وظیفه خود گونه ای تخلف اداری نیز به شمار می‌آید. پس شرایط مسوولیت کیفری در مسوولیت اداری جایگاه استواری ندارد. با توضیح های پیشین اهمیت و جایگاه مسوولیت کیفری در هر بحثی از جمله زیان های مرتبط با سیل در مقایسه با دیگر گونه های مسوولیت مطرح می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تعیین ضمانت اجرای کیفری اهم از اصلی و غیر اصلی (تکمیلی و تبعی) یکی از راهکارهای بسیار موثر برای رویارویی با جرایمی است که از سر حسابگری جزایی و سودجویی ارتکاب می یابند. ۴۱۹

گفتار سوم: تعیین ضمانت اجرای تامینی

ضمانت اجرای تامینی یکی از مهمترین ضمانت اجراها در حقوق کیفری اند؛ هرچند که این ضمانت اجراها ماهیتی کیفری ندارند. در واقع ضمانت اجرای تامینی با هدف در تامین قرار دادن جامعه بر خلاف ضمانت اجرای کیفری سه ویژگی بنیادین دارند. اول اینکه به فوریت اجرا می شوند. از آنجا که این اقدامات برای دفع تهدید و خطر است؛ باید در همان لحظه وقوع تهدید یا خطر اعمال شوند. دوم اینکه نیاز به محکومیت کیفری ندارند و در هر مرحله از رسیدگی و حتی در شروع کشف تهدید یا خطر قابل اجرا هستند؛ در حالی که ضمانت اجرای کیفری نیاز به محکومیت در دادگاه دارند. سوم اینکه، اقدامات تامینی لزوماً قضایی نیستند و ممکن است این اقدامات از سوی ضابطان یا حتی شهروندان اجرا شود. در واقع حکم دهنده اجرای اقدام های تامینی قانون است نه قاضی.

۴۱۹- در گزارش بررسی ابعاد حقوقی سیلاب استان گلستان اسفند ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸، احمد آبادی سروسناری، دانشیار دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان بر پایه پرسشنامه ای، تعیین و اعمال مجازات، برجسته ترین راهکار برای رویارویی با تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها دانسته شده است. راهکارهای اصلاح نظام حقوقی و قانونی منابع طبیعی برای تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب در هفت مورد مشخص گردید. سپس از پاسخگویان خواسته شد مشخص نمایند که از نظر آنان این راهکارها تا چه اندازه از اولویت برخوردارند. نتایج به دست آمده از این بررسی در جدول ۳ نشان داده شده است. با توجه به میانگین به دست آمده برای هر کدام از راهکارها، می توان نتیجه گرفت که اعمال مجازات سنگین برای تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها در اولویت اول و ایجاد یک واحد حقوقی جدید برای سیلاب در اولویت آخر جای دارد. با توجه نتایج به دست آمده می توان نتیجه گرفت که مهمترین راهکارهای اصلاح نظام حقوقی و قانونی منابع طبیعی برای تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب، به اعمال مجازات سنگین برای تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها و در مرحله بعد به اولویت دادن به رسیدگی به پرونده های قضایی منابع طبیعی برمی گردد.

جدول ۳-۳ اولویت راهکارهای اصلاح نظام حقوقی و قانونی منابع طبیعی برای تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب

اولویت	کم	اولویت	اولویت متوسط	اولویت زیاد	میان	اولویت
	کم		متوسط	زیاد	میان	نهایی
	(درصد)		(درصد)	(درصد)	گین*	
اعمال مجازات سنگین برای تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها	۲	۱۰	۸۸	۲/۸۶	۱	
اولویت دادن به رسیدگی به پرونده های قضایی منابع طبیعی	۲	۲۰	۷۸	۲/۷۶	۲	
ایجاد شوراهای محلی صیانت از قوانین منابع طبیعی	۸	۲۰	۷۲	۲/۶۴	۳	
افزایش تعداد ضابطان منابع طبیعی	۶	۲۸	۶۶	۲/۶۰	۴	
تصویب قانون جدید و جامع مرتبط با سیلاب	۴	۳۶	۶۰	۲/۵۶	۵	
معرفی نماینده معین در دادگستری ها	۱۸	۴۲	۴۰	۲/۲۲	۶	
ایجاد یک واحد حقوقی جدید برای سیلاب	۲۸	۴۲	۳۰	۲/۰۲	۷	

*دامنه: ۱ تا ۳ (۱=کم ۲=متوسط ۳=زیاد)

اقدامات تامینی به طور ویژه برای دفع تهدیدها و خطرات سیل می تواند یکی از موثرترین راهکارهای کنترل عواقب باشد. با این حال این اقدامات باید از سوی اشخاص خاص یا در موقعیت های خاص یا با ویژگی های خاص اعمال شوند که در حال حاضر در نظام حقوقی ایران نه تنها سازوکارهای اعمال اقدامات تامینی برای حوادث قهری وجود ندارد بلکه این ضمانت اجرا با نسخ قانون اقدامات تامینی ۱۳۳۹ از سوی قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، با جایگاه بسیار متزلزلی همراه شده اند.

در کنار ضمانت اجراهای کیفری اصلی و غیر اصلی و نیز ضمانت اجراهای تامینی، ضمانت اجراهای جبرانی برای ترمیم خسارت های حاصل از وقوع جرم و نیز ضمانت اجراهای اداری و صنفی در جایی که جرم مرتبط با پیشه دیگری است به گستردگی می توانند در جرایم مرتبط با سیل مطرح شوند.

گفتار چهارم: الگوسازی مدیریت سیل بر مبنای مسوولیت

آب، بنیادی ترین عامل زندگی انسان در کنار هوا به دشواری می تواند نظام حقوقی ویژه‌ی خود داشته باشد وقتی یک نگرش سنتی و مالکانه نسبت به آن وجود داشته باشد. این نگرش سنتی و مالکانه، انسان را بر پایه رویکردهای مذهبی و گاه سودجویانه‌اش که هر دو برآورد عقل وی در برابر دیگر جانداران است، به گونه‌ای پندارور کرده است که طبیعت و محیط زیست از آن انسان است و نه انسان از آن طبیعت. بر همین پندار، بر جانداران دیگر و بی جانان و به طور کلی محیط پیرامونی و طبیعی خود فرمان می‌راند. در این میان اگر نظام حقوقی بنیاد می گیرد نه یک نظام حقوقی اصیل برای محیط زیست و جانداران و بی جانان که یک نظام حقوقی سودانگار برای تقسیم منابع طبیعی است برای انسان ها یا دولتها. پس چالش نظام حقوقی از همین جا می آغازد: نظام حقوقی سودانگار. نخستین گام برای مدیریت سیل و رویارویی با تهدیدها و زیان های آن، نگاهی فراتر به نظام حقوقی محیط زندگی انسان به استقلال و به اصالت است که نمادهای محیط زیست مانند آب، هوا، خاک، گیاهان، جانداران و به طور کلی همه اجزا و متعلقات این کره خاکی، یک نظام حقوقی مشخص در عرض نظام حقوقی انسان ها و جوامع داشته باشد و نه در طول آن. این نگاه، نخستین سنگ بنای مدیریت بلایای طبیعی به ویژه سیل از دریچه نظام حقوقی است.

جدا از اینکه، مظاهر طبیعت به خودی خود ارزش حمایت های قانونی به ویژه در برابر دست اندازی اشخاص و دولتها دارد؛ حتی در رویکرد سودانگاری نیز، حمایت قانونی از محیط زیست و نمادهای آن، خود امنیت آور و سازگار با حقوق بشر و آزادی های فردی است. امنیت از این رو که به هر اندازه که بتوان سیل و دیگر بلایای طبیعی را با دستاویز راهکارهای بخردانه و کارشناسی شده، مهار کرد، نشان از نیروی دولت و انسجام و سرمایه اجتماعی دارد که خود می تواند به جامعه امن بیانجامد. در برابر، بلایای طبیعی به ویژه در کشوری چون ایران که شمار و گستردگی آن بالا است؛ اگر خود به بحرانی در مدیریت بحران شود؛ می تواند کارآمدی حاکمیت را زیر پرسش قرار دهد و به چهره تهدیدی امنیتی درآید.^{۴۲۰}

^{۴۲۰} - در گزارش راهبردی بلایای طبیعی و امنیت ملی نوشته مجتبی قلی پور، در ماه نگار راهبردی دیده بان امنیت ملی، شماره ۸۴، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۸ (صص ۲۳ تا ۳۱) از دریچه بررسی های راهبردی به بلایای طبیعی نگریسته شده است. بر پایه این گزارش، بلایای طبیعی، حداقل از طریق سه سازوکار زیر می‌تواند تهدیدی برای امنیت ملی یک کشور باشند:

الف) در شرایط بحرانی پس از بلایای طبیعی، به ویژه اگر سطح گسترده‌ای از مناطق کشور را درگیر کند یا بخش توجهی از امکانات کشور را به خود مشغول دارد (که مثال بارز آن سیلاب‌های سریالی در مناطق مختلف ایران در بهار سال ۱۳۹۸ بود) خطر بروز سایر تهدیدات امنیتی همچون حملات تروریستی، تهاجم خارجی و آشوب‌های اجتماعی افزایش می‌یابد. ویژگی شرایط بحرانی ناشی از این گونه سوانح، سطح بالای تمرکز نیرو و

گزارش ملی سیلابها

الگو سازی نظام حقوقی با محوریت حقوق کیفری در قبال سیل، آمیزه ای از پذیرش واقعیت های سیل از یک سو و تنوع در ضمانت اجراها از سوی دیگر است:

نظام حقوقی سیل در واقع مبتنی بر قانون بازگشت سیل است. هرچند قانون بازگشت سیل برگرفته از قانون طبیعی و جغرافیایی است ولی نظام حقوقی نیز می تواند همین عنوان را برای یک قانون جامع در قبال سیل انتخاب کند. قانون بازگشت سیل در وهله نخست بیان کننده همزیستی با سیل است. پدیده ای که قرار است بارها به انسان ها سر بزند. بنابراین برای سیل، امری به نام مبارزه یا پیکار در میان نیست؛ بلکه هم زیستی با هم در میان است. از این رو، قانون بازگشت سیل نوعی پیام برای پذیرش این پدیده است. از سوی دیگر، چنین تعبیری به معنای جهت دادن به نظام حقوقی برای مدیریت کردن آن است تا نظام حقوقی بیشتر از آنکه چهره خسارت محور یا کیفر مدار داشته باشد، در واقع چهره ای تامینی و اصلاحی پیدا کند. یعنی خود را برای بازگشت دوباره سیل آماده کند تا این پدیده را بدون خسارت یا با خسارت بسیار کم مدیریت کند.

قانون بازگشت سیل، بر محوریت همکاری همه شهروندان و همه نهادها و نیز فرهنگ سازی در این زمینه دارد و لازمه آن چینش یک نظام حقوقی عرضی و اصیل برای محیط زیست است نه نظام حقوقی با محوریت انسان ها یا دولت. این نظام حقوقی اصیل، به استقلال از محیط زیست و نمادهای آن حمایت می کند و گاهی دولت یا انسان ها را کنترل می کند. از این رو، قانون بازگشت سیل در مفهوم عام تر در زیر نظام حقوقی محیط زیست ما قرار می گیرد که به راحتی برای همه پیشامدهای طبیعی قابلیت سازگاری دارد.

۳-۷- مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل

حسن عالی پور^{۴۲۱} و محمد یکرنگی^{۴۲۲}

امکانات در یک منطقه خاص، سطح بالای تداخل کارکردی، ابهام و هراس همه گیر و سطح بالای نارضایتی اجتماعی است. حتی چنانچه فاجعه هایی چون زلزله، طوفان یا سیل در شهرهای دارای مرکزیت سیاسی و در سطح وسیع رخ دهند، احتمال تزلزل در توانایی های حکمرانی آن کشور وجود دارد. تمام این موارد قابلیت این را دارند که حفره های امنیتی را در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی آشکار کنند.

ب) شرایط بحرانی ناشی از بلایای طبیعی، آزمون بزرگ کارآمدی حکومت هاست. در هنگامه بحران، فشار سیاسی و اجتماعی شدیدی ایجاد می شود تا حکومت «کاری کند». در این شرایط، بحران طبیعی به سرعت تبدیل به بحران انسانی می شود و بحران انسانی به نوبه خود با بازنمایی رسانه ای گسترده، منحنی تقاضاها و انتظارات را به شدت صعودی و فزاینده می کند. چنان که طوفان کاترینا در سال ۲۰۰۵ در ایالات متحده آمریکا نشان داد، حتی ثروتمندترین و قدرتمندترین کشورهای جهان نیز ممکن است در این گونه آزمون ها به زحمت نمره قبولی را کسب کنند. به این ترتیب، بحران کارآمدی در جوامعی که وضعیت پیشینی آنها از منظر شاخص های اعتماد سیاسی در وضعیت مناسبی نیست، ممکن است به سرعت به وضعیت بحران اعتماد سیاسی منجر شود. بحران اعتماد نیز به نوبه خود با بحران مشروعیت و نارضایتی اجتماعی رابطه مستقیم دارد.

ج) گذشته از دو مورد بالا، بلایای طبیعی ممکن است برخی روندهای اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی بلندمدت تر در جامعه ایجاد کنند که آثار تا سال ها و دهه ها برای کشور پیامدهای امنیتی داشته باشد. نمونه بارز چنین روندهایی مهاجرت است. گاهی بلایایی چون خشکسالی، زلزله و حتی سیل ممکن است موج عظیمی از مهاجرت بین شهری و بین منطقه ای ایجاد کنند. آثار اجتماعی و سیاسی این امواج عظیم مهاجرت فراتر از بحث این نوشتار است اما روشن است که اگر حکومت ها نتوانند پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و هویتی این مهاجرت ها را مدیریت نمایند، دیر یا زود ناچارند با پیامدهای امنیتی آن دست و پنجه نرم کنند. بیکاری، فقر، سرخوردگی های شدید جمعی و گروهی نمونه های دیگری از این پیامدهای ثانوی بلایای طبیعی هستند که آثار خود را در درازمدت آشکار خواهند کرد.

^{۴۲۱} - استادیار پردیس فارابی دانشگاه تهران - رایانامه: hassan.alipour@ut.ac.ir

^{۴۲۲} - استادیار دانشگاه تهران - رایانامه: yekrangi@ut.ac.ir

مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل بر مبنای هست‌ها و بایدها در نظام حقوقی ایران توجیه می‌شود. بر مبنای هست‌ها، قواعدی در مقررات کنونی ایران به ویژه قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده که اجرای درست، ضابطه‌مند و دقیق آنها می‌تواند برای ساماندهی نظام کیفری ایران در رویارویی با جرایم مرتبط با سیل (پیش از وقوع سیل، حین آن و پس از وقوع) موثر باشد. برجسته‌ترین قواعد موجود عبارتند از: نخست، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی خواه دولتی و عمومی غیردولتی باشند و خواه اشخاص حقوقی خصوصی که در صورت وجود شرایط مقرر در قانون مسوول کیفری خواهند بود. بر پایه تفسیرهای منطقی و سازگار با اقتضائات روز، اشخاص حقوقی حاکمیتی، دولتی و عمومی غیر دولتی در پرداخت جنایات مستوجب دیه و خسارات در صورتی که به آنها مستند باشند و نیز در صورتی که در اثر تقصیر یا قصور آنها در اصلاح یا رفع آثار سیل یا حوادث دیگر، جنایت یا خسارتی به دیگری وارد شود، حتی در امور حاکمیتی نیز ضامن خواهند بود. در واقع در چنین مواردی به جای مسئولیت کیفری، مسئولیت مدنی این اشخاص مطرح می‌شود و از همین در، فرقی میان امور حاکمیتی و امور تصدی‌گری نیست و تحقق دو شرط رابطه استناد و تقصیر یا قصور لازم است.

دوم، مسئولیت کیفری به علت رفتار دیگری که می‌تواند همه اشخاصی که دستور دهنده یا ناظر یا مدیر یا در هر موقعیتی اند که اشخاصی بر اساس قدرت تصمیم‌گیری یا نظارت یا مدیریت آنها مبادرت به فعالیت کرده و مرتکب جرم غیر عمدی شوند، رفتار مجرمانه به حساب آنها بوده و مسوول کیفری خواهند بود. این دو گونه از مسئولیت به طور گسترده در جرایم مرتبط با سیل مطرح می‌شوند و در صورت نهادینه شدن این دو گونه از مسئولیت کیفری، نظام قضایی به بهترین شیوه می‌تواند نظام حقوقی محیط زیست که در زیر آن نظام حقوقی سیل نیز جای می‌گیرد را متبلور کند. جدا از دو گونه از مسئولیت‌های گفته شده، مسئولیت کیفری عام نیز در جرایم مالی، جانی و ثبتی و دیگر جرایم مرتبط که با سیل مطرح می‌شوند. سوم، قاعده شکلی طرح دعاوی موازی از سوی اشخاص و نیز دادستان کل کشور، هر یک بر اساس مجرای خود می‌تواند در پیگرد جرایم مرتبط با سیل موثر باشد. این قاعده از ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری لازم‌الاجرای ۱۳۹۴ درباره طرح دعوی از سوی دادستان کل کشور در جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد، نمود دارد.

بر مبنای بایدها، نظام حقوقی کنونی با وجود قواعد اصلی گفته شده، همچنان نیاز به دگرگونی و نوآوری دارد. در یک رویکرد کلان، باید نظام حقوقی محیط زیست به صورت مستقل، اصیل و به دور از گرایش‌های سودانگاران انسان‌ها و دولتها بنیاد بگیرد و بخشی از این نظام حقوقی متعلق به جرم‌انگاری‌های جدید و موثر، توسعه مسئولیت‌های کیفری، تأمین و اجتماعی و تعیین ضمانت‌اجراهای موثر و کارآمد است. هسته اصلی این نظام حقوقی تمرکز بر قانون بازگشت سیل و تلاش برای پذیرش و مدیریت آن بر مبنای راهبرد و راهکارهای حقوقی است.

گزارش حاضر تمرکز بر هست‌های نظام حقوقی ایران دارد و در کنار آن به اختصار از بایدهای نظام حقوقی نیز سخن خواهد کرد.

۳-۷-۲- مقدمه

مسئولیت کیفری حلقه دوم در هر نظام کیفری در میانه جرم به عنوان حلقه اول و مجازات به عنوان حلقه سوم است. جرم بودن رفتار و تحقق آن، زمینه بحث مسئولیت کیفری مرتکب را مطرح می‌کند و در صورت وجود ارکان و شرایط مسئولیت کیفری، مجازات توجیه می‌شود. مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، بر حسب ارکان و شرایط آن، مفهومی وابسته به جرم و مرتکب هر دو

گزارش ملی سیلاب‌ها

است. مسوولیت کیفری پیرو ارکانی بنیاد می‌گیرد و با اصولی جهت می‌پذیرد. ارکان مسوولیت کیفری مفهومی وابسته به شرایط جسمی، شخصیتی و روانی مرتکب و اصول مسوولیت کیفری، تعبیری وابسته به جنبه‌های اخلاقی آن است.

ارکان یا شرایط مسوولیت کیفری شامل اهلیت جزایی (داشتن عقل، بلوغ و اختیار) و شرایط روانی (دانستن و توانستن) است. این دو رکن به مسوولیت کیفری مستقیم، شخصی و حقیقی دلالت دارد و درباره جرایم مرتبط با سبیل به چهار دسته از مرتکبان می‌پردازد: نخست، مدیران و کارمندان دولتی، عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی که رفتار عمدتاً غیرعمدی آنها در تحقق یا تشدید سبیل زیانبار تأثیرگذار بوده است. دوم، اشخاص عادی که با رفتارهای غیر قانونی در تحقق یا تشدید سبیل زیانبار تأثیرگذار بوده‌اند. دسته سوم، کسانی که منطقه سبیل زده را به طور مستقیم یا غیر مستقیم بستر انجام جرم گزیده‌اند. دسته چهارم، کسانی که برحسب وظیفه، پس از تحقق سبیل مسوول یا متصدی انجام رفتاری متضمن رفع آثار سبیل یا اصلاح و جبران خسارت‌های به بارآمده، بوده ولی آن را ایفا نکرده‌اند.

اصول مسوولیت کیفری به گزاره یا قاعده‌هایی گفته می‌شود که به آن معنا و جهت می‌دهند. این اصول، وارونه ارکان مسوولیت کیفری به ویژگی‌های مسوول نمی‌پردازد بلکه به حالت مسوولیت کیفری اشاره دارد. به سخن دیگر اگر ارکان مسوولیت را برای دارنده مسوولیت کیفری یا مسوول قائل باشیم، اصول مسوولیت کیفری ناظر به گزاره‌هایی پس از تحقق مسوولیت کیفری است. اصول مسوولیت کیفری گوناگون‌اند ولی دو اصل شخصی بودن مسوولیت کیفری و حقیقی بودن آن از بنیادی‌ترین اصول‌اند که در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نیز بازتاب یافته‌اند.^{۴۲۳} درباره جرایم مرتبط با سبیل، اصول مسوولیت کیفری از جستارهای بسیار چالش برانگیز حقوق کیفری‌اند. به سخن دیگر، درباره مسوولیت کیفری ناشی از آثار زیانبار سبیل، پیش از آنکه، ارکان مسوولیت کیفری محل بررسی باشند؛ اصول مسوولیت کیفری در بستر بررسی و پژوهش‌اند. دلیل این امر، ناستواری و به روز نبودن اصول مسوولیت کیفری‌اند که سبب شده تا استثنائات این دو اصل بیشتر از خود اصول در جرایم مرتبط با سبیل مطرح شوند. استثنای اصل شخصی بودن، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری و استثنای اصل حقیقی یا انسانی بودن نیز مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی است.

بر پایه ماده ۱۴۲ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری تنها در صورتی ثابت است که شخص به طور قانونی مسوول اعمال دیگری باشد یا در رابطه با نتیجه رفتار ارتكابی دیگری، مرتکب تقصیر شود. درباره جرایم مرتبط با سبیل، گونه نخست از استثنای اصل شخصی بودن (پذیرش مسوولیت اعمال دیگری به طور قانونی) عموماً مطرح نمی‌شود؛ ولی حالتی که شخص حقیقی یا حقوقی درباره رفتار زیانبار دیگری مرتکب تقصیر شده، درباره علت‌های وقوع سبیل یا پیامدهای پس از آن می‌تواند مطرح شود. در مفهوم ساده به ویژه در پیوند کارگری و کارفرمایی و نیز مدیر و کارمند بودن یا نمایندگی داشتن از سوی شخص حقوقی، کارگر، کارمند یا نماینده شخص حقوقی بر پایه خواست کارفرما یا مدیر یا هیأت مدیره دست به اقدام‌هایی می‌زند که این

^{۴۲۳} - ارکان مسوولیت کیفری و اصول مسوولیت کیفری در قانون مجازات اسلامی از جهت عنوانی جدا نشده‌اند و در فصل اول از بخش چهارم کتاب اول قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، زیر عنوان "شرایط مسوولیت کیفری" بیان شده‌اند. حتی شیوه بیان ارکان و شرایط در این قانون ناهم‌آهنگ است. در ماده ۱۴۰ به اهلیت جزایی، در ماده ۱۴۱، به اصل شخصی بودن، در ماده ۱۴۳ به اصل حقیقی بودن و در ماده ۱۴۴ و ۱۴۵ نیز به شرایط روانی اشاره شده است. فراتر از این، آوردن شرایط روانی جرم در زیر عنوان شرایط مسوولیت کیفری است که سبب شده تا این چالش در نظام کیفری ایران مطرح باشد که شرایط روانی بخشی از ارکان سازنده مسوولیت کیفری‌اند یا بخشی از ارکان سازنده بزه.

اقدام‌ها در زیانبار بودن سیل برای جان و مال و دیگر ارزشها مانند محیط زیست رابطه استناد دارند ولی این رابطه استناد در اصل با تقصیر دیگری که در رفتار حضور ندارد، برقرار می‌شود.

بر پایه ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. شخص حقوقی با برخی شرایط می‌تواند دولت یا نهادهای عمومی غیر دولتی باشد. از آنجا که هم از دید فنی و هم عرفی، در روزگار ما اشخاص حقوقی به ویژه اشخاص حقوقی حاکمیتی، دولتی و عمومی غیر دولتی بیشترین دست اندازی را به سازه‌های طبیعی و محیط زیست داشته‌اند؛ از این رو، مسئولیت کیفری شخص حقوقی به طور پررنگ درباره جرایم مرتبط با سیل مطرح می‌شود. با این حال چالش مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی به جهت طبیعی بودن پدیده سیل، پویا و سیال بودن خسارات ناشی از آن و نیز میزان دخالت اشخاص مختلف در زمینه سازی برای سیل همواره مطرح می‌شود.

جایگاه سیل در حقوق کیفری بیشتر از آنچه که پیرو قواعد حقوق کیفری باشند؛ پیرو استثناهای این قواعد اند. بر پایه رویکرد حقوق سنتی و قواعد شناخته شده در حقوق کیفری و مبانی حقوق طبیعی و منابع فقهی، جرایم مرتبط با سیل عنوانی گزاف و ناهمخوان در نگاه می‌آید ولی بر پایه دگرگونی‌های نو در حقوق کیفری جهان که برخی از آنها بر پایه جامعه گرایی و فایده محوری در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ بازتاب یافته‌اند؛ مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل بسیار جدی تر و پررنگ تر از گذشته مطرح می‌شود. در این گزارش نیز کوشش می‌شود تا در آغاز پیوند سیل و مسئولیت کیفری بررسی شود و جرایم مرتبط با سیل از دید گونه‌های گوناگون مسئولیت کیفری ارزیابی شود. در جستار اصلی گزارش نیز، مسئولیت کیفری اشخاص حقیقی و حقوقی درباره جرایم مرتبط با سیل بررسی خواهد شد.

۳-۷-۳- پیوند سیل و مسئولیت کیفری

پیوند سیل و مسئولیت کیفری در مفهوم سنتی خود به پیشینه‌ای به درازای رویارویی بشر با سیل در کره زمین دارد. در رویکردهای اسطوره‌ای، سیل و دیگر رخدادهای زیانبار طبیعی به عنوان نمادی از نیروی خدای بد یا خدایان بد به شمار می‌رفت و بشر نخستین می‌کوشید تا با به دست آوردن خوشنودی خدای خوب، نیرویی ماورایی برای رویارویی با سیل فراهم سازد. این رویکرد در نگرش دو خدایی ایرانیان و هندیان در دوران باستان جای پای استواری دارد. سیل ویرانگر نمادی از خواست اهریمن برای آزار انسان‌ها و جانوران است و رویارویی با مبارزه با آن، به سان مبارزه با بدی‌ها خواهد بود. چنین بستر فکری در نزد ایرانیان سبب شده تا رخدادهای طبیعی دست کم در دوران باستان هیچگاه به عنوان واقعیت‌های طبیعی پذیرفته نشده و پیکار با آنها از هر رهگذر که باشد، یک رویه دنباله دار به شمار رود. این پیکار می‌تواند خواهش از اهورامزدا برای رویارویی با سرکشی آبها باشد یا اگر نیروی انسانی یا اراده پادشاهان نیز در سرکوب سیل کارگر بیفتد از آن نیز دریغ نمی‌کردند.^{۴۲۴} با این حال، پژوهش‌های زبان‌شناسی و باستان

^{۴۲۴} بی جهت نیست که نخستین قانون‌ها در ایران برای رویارویی با سیل، مبارزه با آن است تا پذیرش و مدیریت آن. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۳/۵ هرچند تعبیر "پیشگیری" و "مبارزه" را برای خطرات سیل به کار گرفته و نه خود سیل ولی به هر حال در جهان امروز هم تعبیر "پیشگیری" و هم "مبارزه" نگرشی منفی نسبت به پدیده طبیعی سیل را نشان می‌دهند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

شناسی درباره ایران چنانکه خشکسالی را به عنوان یک دیو قوی و هولناک می‌شناسانند؛ سیل را همچون دیو نمی‌دانند. سیل حتی اگر زیانبار باشد، بازهم برآمده از ابر و باران است و خاستگاه اهورایی دارد؛ در حالی که خشکسالی، دیوی ذاتاً رویارو با زندگی است و به عنوان یکی از دیوهای شناخته شده در ایران باستان به شمار می‌رود که چندین ایزدبانو رسالت رویارویی با این دیو را دارند.^{۴۲۵} ویژگی متعارض سیل در اینکه از خاستگاه نیکی است ولی پیامدی بد به همراه داشته، سبب شده تا سیل پدیده‌ای پذیرفتنی‌تر از دیگر قهرهای طبیعت حتی زلزله (که گاهی این قهر برآمده از رفتارهای گناه و بد انسان‌ها پنداشته شده) باشد. در برخی فرهنگ‌ها مانند ژاپن، سیل از نخستین رخدادهای طبیعی است که به عنوان بخشی از نیروی قاهر طبیعت پذیرفته شده است و شهروندان باید با این قهر را بپذیرند و با آن کنار بیایند.^{۴۲۶}

در گذر زمان، آیین‌های باورمحور، سیل را بازتاب رفتارهای انسان یا قهر خداوند به شمار می‌آوردند. با پیشرفت تمدن‌ها در سایه فلسفه و اندیشیدن، پدیده‌های طبیعی همانند خود طبیعت مهارشدنی پنداشته شدند و با همین پنداره، دولتها و اشخاص در پی مهار رخدادهای طبیعی به ویژه سیل برخاستند و در اروپا زمینه‌هایی از نگرش جامعه محوری بنیاد گرفت که اگر رخدادهای طبیعی مهارشدنی اند، قصور یا تقصیر در مهار این رخدادها نیز می‌تواند، تهدیدی برای جامعه باشد و در نتیجه باید مسوولیت آور باشند. مسوولیت در برابر سیل دیرزمانی است که از دریچه مسوولیت اجتماعی یا مسوولیت مدنی بررسی می‌شود ولی در اینکه سیل چه پیوندی با مسوولیت کیفری دارد، در آغاز جستاری چالش برانگیز یا دست کم بدون پشتوانه استوار تاریخی است. با این حال برای

^{۴۲۵} - در ایران باستان، دیو خشکسالی یا پوشه نه تنها تباه‌کننده زندگی است که سبب می‌شود جانوران مودی در زمین فراوان شوند. ایزدهای تیشتر و آنهید که با فراوانی آب و باران شناخته می‌شوند به هر اندازه که زیاد باشند سبب زندگی و از میان رفتن جانوران مودی می‌شود. ر.ک. هیلز، جان؛ شناخت اساطیر ایران، برگردان، آموزگار، ژاله و تفضلی احمد؛ نشر چشمه، چاپ چهاردهم، ۱۳۸۸، ص ۳۷ به بعد. از این جهت، شاید با توجه به جایگاه جغرافیایی فلات ایران، خشکسالی بسی نگران‌کننده‌تر از سیل بوده که چندان به دیوسازی برای سیل روی نشده است. در فرهنگ ایران باستان، آب نماد زندگی و پاکی و مایه کشاورزی و داشته‌های انسان به شمار می‌رفت. از این رو، نگهبانی به نام فرشته "آناهیتا" در معنای "دور از ناپاکی" داشته که همواره به پاسبانی از آب در برابر هم تهدیدی می‌پرداخته است. همین نگرش از بودِ خدای نیرومند و شناخته شده برای آب، نشان از فرهنگ ایرانیان باستان در برابر ارزش آب بوده است. «به گفته هرودوت، ایرانیان در میان رود بول نمی‌کنند، در آب تفو نمی‌اندازند، در آن دست نمی‌شویند و متحمل هم نمی‌شوند که دیگری آن را به کثافت‌آلوده کند و احترامات بسیار از آب منظور می‌دارند.» (موقر، موقر، مجید؛ فرشته آب، مجله مهر، سال دهم، شماره یکم، ۱۳۴۳، ص ۱۱۵) گفته می‌شود که ارزش آب و پیرو آن، باور به فرشته نگهبان آب و رودخانه‌ها از فرهنگ ایرانی به دیگر فرهنگ‌ها به ویژه یونان و روم رخنه کرده است. (پورداد، یشت‌ها، ترجمه و تفسیر ابراهیم پورداد، جلد اول، انتشارات اساطیر، چاپ اول، ۱۳۷۷، ص ۱۶۴) به همین صورت چهره هراسناک خشک سالی با دیو اَپه‌ئوشا آشکار شده است. اَپه‌ئوشا در تیریشست اوستا به عنوان دیو خشکسالی، ابری تیره و نازا است که در برابر تیشتر یا ستاره باران‌زا می‌ایستد و حتی آن را شکست می‌دهد. (بازرگان، محمدنویس؛ آب و افراسیاب، پژوهشنامه فرهنگ و ادب، سال پنجم، بهار و تابستان، شماره ۸، ۱۳۸۸، ص ۴۴) فرهنگ تراز میان نیروی فرشتگان و نیروی دیوان در ایران باستان که بیانی از رویکرد دوحدایی است، در اینجا نشان می‌دهد که چگونه تهدید خشکسالی همواره در پی چیره شدن بر ترسالی و زندگی استوار یافته بر آب است.

^{۴۲۶} - «توفان‌ها، فوران‌های آتشفشانی و قدرت صخره‌ها و آب (سیل) همیشه این باور را به ژاپنی‌ها القا کرده است که جهان، نیروی خاص خود را دارد. مردم بخشی از نظم عالم اند و هستی فردی ندارند که آنها را از هستی آغازین جدا کند. همه چیز جزئی از کل یا مرکز نیرو است. ر.ک. دله، نلی؛ ژاپن روح‌گریزان؛ ترجمه ع. پاشایی و نسترن پاشایی، انتشارات روزنه، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۲۲

گزارش ملی سیلاب‌ها

پیوند برقرار گرفتن سیل یا به تعبیر دقیق تر زیان های برآمده از سیل، عامل های بسیاری نقش دارند. این عامل ها یا به خاستگاه سیل می پردازند که اندازه و شیوه بارش است یا به بستری که سیل در آن بنیاد گرفته است یا به سازه های انسانی و نهایتاً کنش های اشخاص حقیقی و حقوقی درباره سیل. این عامل هم در خط طولی و هم در خط عرضی آنچنان گوناگون و ناهمجنس اند که سبب می شود تا جستاری مرکب و چندبعدی در این زمینه بنیاد بگیرد. با این برای بررسی پیوند سیل و مسوولیت کیفری باید به همه این عامل ها روی کرد و با توجه به آنها می توان به سه رویکرد درباره پیوند مسوولیت کیفری و سیل دست یافت:

گفتار یکم: رویکرد استثناگرایی به مسوولیت کیفری

در رویکرد استثناگرایی، سیل، خطرات ناشی از آن و حتی جرایم مرتبط با سیل ویژگی ممتاز و جداگانه ای ندارند تا مقوله مسوولیت کیفری در قبال آن اهمیت داشته باشد. با این حال استثناگرایی تنها مرتبط با مسوولیت کیفری نیست؛ بلکه جرایم مرتبط با سیل را نیز در بر می گیرد. در این رویکرد، نمی توان از جرایمی که خاستگاه آنها بر سیل استوار است را به عنوان یک دسته ای شناخته شده و شایع از جرایم قلمداد کرد و اگر جرمی در پیوند با سیل مطرح شود؛ در اینجا سیل خاصیتی نداشته و آن جرم می تواند در حوزه ها و بسترهای دیگر نیز مطرح شود.

هسته بنیادین این رویکرد این است که زیان های برخاسته از سیل با مسوولیت اجتماعی و نهایتاً با مسوولیت مدنی پیوند دارد. مسوولیت اجتماعی بر پایه قرارداد اجتماعی، دولت را مسوول سامان بخشی به جامعه می داند و زداینده یا اصلاح کننده آسیب ها یا خطراتی می داند که جامعه را تهدید می کند. همین نگرش بر پایه زندگی مورچگانی برای خود انسان ها نیز مطرح می شود که درباره رخدادهای طبیعی، پیش از آنکه هر گونه از مسوولیتی مطرح شود؛ مسوولیت شهروندان در برابر همدیگر به اقتضای بایسته های زندگی اجتماعی مطرح می شود. همچنین ارکان مسوولیت مدنی که بر تحقق خطر از سوی یک عامل انسانی، رابطه استناد میان رفتار و نتیجه زیانبار و تقصیر در ایراد خسارت استوار است؛ گونه ای دیگر از مسوولیت است که خود با اما و اگرهای چندی مطرح می شود. حال این اما و اگرها و چالش ها در مسوولیت کیفری که ارکان و شرایط فزون تری در سنجش با دیگر گونه های مسوولیت کیفری، دارد بیشتر است. اینکه ارکان مسوولیت کیفری در سنجش با دیگر گونه های مسوولیت بیشتر و حساس تر است به جهت ماهیت و اهداف ضمانت اجراهای کیفری است که بر مرتکب جرم بار می شود.

از سوی دیگر، در بادی امر در نگاه سنتی، سیل دست کم برای سیل زدگان می تواند عاملی برای منع مسوولیت کیفری باشد. اضطراب به عنوان یکی از موانع مسوولیت کیفری بیشتر با رخدادهای طبیعی و به طور ویژه سیل نمود دارد. وضعیت سیل زدگی هم در حین سیل و هم پس از آن می تواند فرد را در چنان جایگاهی قرار دهد که برای نجات جان خود یا دیگری یا برای پاسداشت مال خود یا دیگری دست به انجام بزه بزند. طبق ماده ۱۵۲ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، هرکس هنگام بروز خطر شدید فعلی یا قریب الوقوع از قبیل آتش سوزی، سیل، طوفان، زلزله یا بیماری به منظور حفظ نفس یا مال خود یا دیگری مرتکب رفتاری شود که طبق قانون جرم محسوب می شود قابل مجازات نیست مشروط بر اینکه خطر را عمداً ایجاد نکند و رفتار ارتكابی با خطر موجود متناسب و برای دفع آن ضرورت داشته باشد.

هرچند در رویکرد سنتی، سیل بیشتر با موانع مسوولیت کیفری مطرح می شود تا شرایط مسوولیت کیفری؛ ولی استثناگرایی از این دریچه سنجیده نمی شود؛ زیرا اساساً اضطراب با وضعیت مضطر سنجیده می شود نه نوع خطری که به رخدادهای طبیعی ارتباط دارد. از این رو اگر منشا سیل یا آتش سوزی، عامل انسانی باشد بازهم اضطراب به عنوان مانع مسوولیت کیفری مطرح می شود. از سوی

گزارش ملی سیلاب‌ها

دیگر، اضطراب درباره سیل چنان استثنای کوچک و محدود است که نمی‌توان گفت سیل بیشتر از آنکه با شرایط مسوولیت کیفری پیوند دارد با موانع مسوولیت کیفری پیوند دارد. زیرا اضطراب با شرایط مقرر در قانون تنها برای زمان وقوع سیل است و پس از آن را در بر نمی‌گیرد. هر وضعیتی که سیل پدید آورد، نمی‌تواند برای رفع مسوولیت به کار آید مگر اینکه عامل دیگری پدید آید. بنابراین تعبیر "خطر شدید فعلی یا قریب الوقوع" بر این امر دلالت دارد که سیل در آستانه وقوع است و پس از وقوع از گستره اضطراب بیرون می‌رود. جدا از این طبق تبصره ماده ۱۵۲، کسانی که حسب وظیفه یا قانون مکلف به مقابله با خطر می‌باشند نمی‌توانند با تمسک به این ماده از ایفاء وظایف قانونی خود امتناع نمایند. همین تبصره می‌تواند زمینه را برای مسوولیت کسانی فراهم کند که در برابر سیل و خطرات ناشی از آن وظیفه دارند و انجام ندادن وظیفه در این راستا نمی‌تواند به عذر اضطراب مانع مسوولیت کیفری گردد. بدین حال قاعده اضطراب در سیل تنها برای کسی است که در سیل فعلی یا قریب الوقوع گرفتار شده و برای نجات جان یا مال خود یا دیگری چاره‌ای جز انجام بزه نداشته باشد؛ مشروط بر اینکه خطر سیل بر پایه رفتارهای عمدی پیشین وی نباشد و رفتار ارتكابی با خطر موجود متناسب و برای دفع آن ضرورت داشته باشد. بنابراین با این همه قید و شرط برای سیل در ایجاد اضطراب، جایگاه بهره‌برداری از آن برای رفع مسوولیت کیفری بسیار کم رنگ و ناچیز است. ولی با این حال، سپهر بازی برای سخن از مسوولیت کیفری همچنان فراهم نخواهد بود و مسوولیت کیفری به سه دلیل که در ادامه گفته خواهد شد، در زیان‌های برآمده از سیل، جایگاه کم رنگی دارد به گونه‌ای که می‌توان گفت در قبال سیل، به طور استثنایی مسوولیت کیفری مستقر می‌شود:

بند یکم: رویکرد منفی در فقه جزایی

در فقه جزایی، سیل در زمره قوای قهریه است که هم مسوولیت کیفری را نفی می‌کند و هم مسوولیت مدنی را. به طور خاص، اگر عامل زیان بدنی، قوای قهریه باشد، از دید فقهی جنایت به شمار نمی‌رود. بر همین اساس نیز قاعده "لایبطل دم امرء مسلم" بر جایی که در پی قوای قهری کسی بمیرد یا حتی باعث مرگ کسی شود؛ حاکم نخواهد بود.^{۴۲۷} دیدگاه جنایت نبودن آسیب‌های بدنی برخاسته از قوای قهری، در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در بخش دیات بازتاب یافته است. با این حال باید دانست که حتی یک گام فراتر از این، به طور پایه‌ای، در دیات نه مسوولیت کیفری طرح می‌شود و نه ارکان مسوولیت کیفری برای دیه بایسته است. در ماده ۱۴۰ قانون مجازات اسلامی مقرر شده که مسوولیت کیفری در حدود، قصاص و تعزیرات تنها زمانی محقق است که فرد حین ارتکاب جرم، عاقل، بالغ و مختار باشد به جز در مورد اکراه بر قتل که حکم آن در کتاب سوم «قصاص» آمده است. در این ماده ارکان مسوولیت کیفری برای دیات پیش‌بینی نشده و دلیل آن هم چهره ضمان بودن این ضمانت اجرا است. به سخن دیگر، برای پرداخت دیه به عنوان ضمانت اجرای اصلی (و نه بدل از قصاص که به عنوان ضمانت اجرای جایگزین است)، تنها رابطه استناد بایسته است و همین

^{۴۲۷} - بر طبق منابع فقهی در سه جا خون مسلمان هدر است: خودکشی، جنایت خطایی بر خویش و مرگ قضا و قدری. ر.ک به حاجی ده‌آبادی، احمد؛ قواعد فقه جزایی (حدود و تعزیرات، قصاص و دیات)، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، چاپ سوم، ۱۳۹۱، ص ۴۸۲. منظور از مرگ قضا و قدری مرگی است که عامل انسانی با عامل طبیعی همراه است مانند پرت شدن کسی در اثر زلزله یا باد شدید یا سیل بر روی دیگری و آسیب دیدن وی. بنابراین اگر عامل طبیعی به تنهایی باعث آسیب یا مرگ شود، از اساس هدر دم مسلمان مطرح نمی‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

که روشن شد انسانی عامل جنایت بر انسانی است در غیر مورد عمد، باید دیه مجنی علیه پرداخته شود؛ خواه خود مرتکب بپردازد خواه عاقله وی.

حال با این پیش فرض که در ضمانت اجرای دیه، شرایط مسوولیت کیفری لازم نیست؛ فراتر از این، در رخدادهای طبیعی مانند سیل، حتی جنایت موجب دیه نیز مطرح نمی شود تا نوبت به پرداخت دیه برسد. طبق ماده ۵۰۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در مواردی که جنایت یا هر نوع خسارت دیگر مستند به رفتار کسی نباشد، مانند اینکه در اثر علل قهری واقع شود، ضمان منتفی است. حکم این ماده نافی هر گونه مسوولیت خواه کیفری، و خواه مدنی و خواه دیگر گونه های مسوولیت مانند اداری نیز خواهد بود. به سخن دیگر چون زیان سیل به خودی خود اگر برخاسته از سیل باشد، عامل خسارت انسان به تسبیب یا به مباشرت نیست تا مسوول باشد. با این حال این چالش هست که آیا علل قهری به طور مطلق و نوعی نافی ضمان خواهند بود یا اگر دست انسان در تشدید این علل هویدا باشد یا بتواند از این علل پیشگیری کند و با این حال زیان بدنی و یا مالی وارد شود نیز حکم ماده ۵۰۰ همچنان جاری است.

طبق ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسب تری قرار دهد ضامن نیست. بر پایه تبصره ۱ این ماده، هرگاه مانع مزبور توسط شخصی به وجود آمده باشد تغییردهنده وضعیت به حالت مناسب تر نیز ضامن نیست.^{۴۲۸} در قسمت دوم این ماده، عهده دار

^{۴۲۸} - مقررهای متعددی در کتاب دیات قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، به قوای قهری به عنوان عاملی که هم جرم و هم مسوولیت کیفری را می زداید، اشاره کرده اند:

ماده ۵۳۰: هرگاه برخورد بین دو یا چند نفر یا وسیله نقلیه بر اثر عوامل قهری مانند سیل و طوفان به وجود آید، ضمان منتفی است.

ماده ۵۰۲: هرگاه کسی خود را از جای بلندی پرت کند و بر روی شخصی بیافتد و سبب جنایت شود بر اساس تعاریف انواع جنایت حسب مورد به قصاص یا دیه محکوم می شود لکن اگر فعلی از او سر نزند و به علل قهری همچون طوفان و زلزله پرت شود و به دیگری بخورد و صدمه به او وارد کند، کسی ضامن نیست.

ماده ۵۰۵: هرگاه هنگام رانندگی به سبب حوادثی مانند واژگون شدن خودرو و یا برخورد آن با موانع، سرنشینان خودرو مصدوم یا تلف شوند در صورتی که سبب حادثه، علل قهری همچون زلزله و سیل نبوده و مستند به راننده باشد، راننده ضامن دیه است. چنانچه وقوع حادثه مستند به شخص حقوقی یا حقیقی دیگری باشد آن شخص ضامن است.

ماده ۵۱۳: هرگاه شخصی را که شبانه و به طور مشکوکی از محل اقامتش فراخوانده و بیرون برده اند، مفقود شود، دعوت کننده، ضامن دیه اوست مگر اینکه ثابت کند که دعوت شده زنده است یا اگر فوت کرده به مرگ عادی یا علل قهری بوده که ارتباطی به او نداشته است یا اگر کشته شده دیگری او را به قتل رسانده است. این حکم در مورد کسی که با حیله یا تهدید یا هر طریق دیگری، کسی را برباید و آن شخص مفقود گردد نیز جاری است.

ماده ۵۱۶: هرگاه کسی چیزی را در مکانی مانند دیوار یا بالکن ملک خود که قرار دادن اشیاء در آن جایز است، قرار دهد و در اثر حوادث پیش بینی نشده به معبر عام و یا ملک دیگری بیفتد و موجب صدمه یا خسارت شود ضمان منتفی است مگر آنکه آن را طوری گذاشته باشد که نوعاً مستعد صدمه یا خسارت باشد.

شدن دیه به این جهت است که زیان بدنی در اینجا به سیل نسبت داده نمی شود بلکه یک عامل انسانی بر وضعیت برخاسته از سیل چیره شده و پیوند رفتار با زیان را با خود برقرار کرده است.

بند دوم: چالش های رابطه استناد

اصلی ترین کاستی برای مسوولیت کیفری درباره زیان های برآمده از سیل، پیوند استناد میان عامل انسانی و زیان های برآمده است. فعال مایشا در زیان های سیل همانا، آب فراتر از توان بسترهای رودخانه ها و دریاچه ها و به طور کلی گذرگاه های آب است. این سرکشی آب و بیرون رفتن از بستر و حریم خود، تجاوز به محیط حضور انسان است و همه زیان هایی که به بار می آید نیز برخاسته از آن چیزی است که آب بر روی آن اثر گذاشته است. اگر خفگی انسان یا مصدومیت وی در پی فشار آب پدید آید یا اموال و دارایی ها تلف یا از میان برود، همگی در پی یک عامل اند و آن اینکه آب طغیان کرده است. آب به عنوان علت و زیان به عنوان معلول پیوند تنگاتنگی برقرار می کنند که عامل انسانی کمتر می تواند در این پیوند نقش موثر یا قطع کننده داشته باشد؛ مگر موردی مانند شکستن تقصیری یا عمدی سد یا انحراف عمدی یا تقصیری مسیر رودخانه و اقدام های اینچنینی که در این حال پیوند علت قطع می شود و حتی در چنین موردی شاید نتوان گفت که سلی به راه افتاده یا سیلابی در میان بوده است؛ زیر آب طغیان کرده در اصل برخاسته از اقدام انسان (چه در قالب شخص حقیقی و چه به عنوان اراده شخص حقوقی) است. در اینجا شخص حقیقی یا حقوقی مسبب و سیل مباشر در زیان بدنی یا مالی است. طبق ماده ۴۹۲، جنایت در صورتی موجب قصاص یا دیه است که نتیجه حاصله مستند به رفتار مرتکب باشد اعم از آنکه به نحو مباشرت یا به تسبیب یا به اجتماع آنها انجام شود.

بنابراین در استثنائاتی مسوولیت کیفری در قبال سیل همین دو نکته بس است که نخست، سیل به عنوان پدیده طبیعی و ویرانگر، خود عامل ویرانی و تباهی است و پیوند علت با زیان ها را برقرار می کند. فرض ماده ۵۰۰ قانون مجازات اسلامی را می توان در اینجا فهمید که زیان های برآمده از علل قهری آنچنان آشکار و روشن اند که اثبات انتساب آنها با عامل انسانی یک استثنا است. طبق این ماده، در مواردی که جنایت یا هر نوع خسارت دیگر مستند به رفتار کسی نباشد، مانند اینکه در اثر علل قهری واقع شود، ضمان منتفی است. دوم نقش اشخاص حقیقی یا حقوقی تنها به صورت تسبیب قابل طرح اند و درباره تسبیب همین اندازه بس است که اگر مسبب مقصر یا قاصر باشد درباره احراز رابطه سببیت، اما و اگرهای بسیاری مطرح می شود. به سخن دیگر با بود یک مباشر طبیعی نیرومند به نام سیل، شیوه های اثباتی برای احراز سببیت انسان در زیان های بدنی یا مالی بسی چالش برانگیز و ناکارآمد خواهد بود و حتی اگر این شیوه ها به دستاوردی برسند باز رویه قضایی و انصاف به مسوولیت مدنی اشخاص گرایش دارد تا مسوولیت کیفری.

دوم اینکه اگر نقش عامل انسانی یا دست اندازی وی را نیز در کنار های عامل های طبیعی در نظر بگیریم، باز هم انسان در کنار دیگر عامل ها که معمولاً از خود قدرتمند تر اند، قرار می گیرد و در چنین شراکتی قطعاً نقش انسان کمتر از عامل های غیر انسانی

ماده ۵۱۸: هرگاه شخصی بنا یا دیواری را برپایه محکم و با رعایت مقرراتی که در استحکام بنا و ایمنی لازم است احداث نماید لکن به علت حوادث پیش بینی نشده، مانند زلزله یا سیل، سقوط کند و موجب آسیب گردد، ضامن نیست و چنانچه دیوار یا بنا را به سمت ملک خود احداث نماید که اگر سقوط کند طبعاً در ملک خود، سقوط می کند لکن اتفاقاً به سمت دیگری سقوط نماید و موجب آسیب گردد، ضامن نیست.

است.^{۴۲۹} پس حتی اگر بتوان به طور قانع کننده نقش عامل های انسانی (چه در قالب شخص حقیقی و چه در قالب اراده شخص حقوقی) در سيل زيانبار بررسی کرد؛ باز از استثنایی بودن مسوولیت کیفری در این زمینه نمی کاهد.

^{۴۲۹}- در گزارش سيلاب های کشور؛ زمینه ها و راهکارها، نوشته دکتر مراد کاویانی در دیده بان امنیت ملی (متعلق به پژوهشکده مطالعات راهبردی) در شماره ۸۷ (تیرماه ۹۸) به زمینه های سيلاب اشاره شده که نشان می دهد زمینه های انسانی در کنار دو عامل نیرومند دیگر قرار دارند. بخشی از این گزارش در راستای تبیین موضوع مورد بحث در اینجا آورده می شود: بر پایه داده ها، نیمی از کشورمان دستخوش خطر سيلزایی است که طی چند سال گذشته بر شمار و گستردگی آن افزوده شده است. بر پایه گزارش ها، ایران چهارمین کشور سيلخیز جهان است که در میان پیشامدهای طبیعی، بالاترین هزینه را بر کشور روا داشته است. به باور کارشناسان سه دسته عوامل آب و هوایی، زمین چهرشناسی (ژئومورفولوژیک) و دست اندازی های انسانی در پیدایش، گسترش، بسامد و آسیب زایی سيلاب های ایران مؤثر بوده اند.

الف: عوامل آب و هوایی: تغییر اقلیم در قالب گرمایش جهانی به نوسان گسترده در عناصر آب و هوایی زمین و تغییر رفتار طبیعت انجامیده است. این نوسان زمینه دگرگونی گسترده در الگوهای آب و هوایی شده که بازتاب های آن به صورت پیوستاری از رخدادها در قالب تغییر در الگوی بارش، رگباری شدن بارش های سيل آسا، دگرگونی بارش از برف به باران به گسترش و بسامد سيلاب های کشور انجامیده است. با این حال، این دگرگونی ها با کاهش بارش ایران همراه هستند و میانگین بارندگی کشور در دهه های آینده رو به کاستی خواهد نهاد که ریشه این کاهش بارش را باید در جابه جایی سامانه های بزرگ مقیاس هواشناسی یا همان جبهه های جوی در منطقه خاور مدیترانه از جمله ایران به عرض های بالاتر پی گرفت. بر بنیاد برآوردها حوضه آبریز زاگرس در همسجی با خاور و دیگر مناطق کشور کاهش بارش بیشتری خواهد داشت اما در برابر، احتمال افزایش بارش مناطق جنوب کشور بالاست.

گرمایش جهانی برخاسته از افزایش غلظت گازهای گلخانه ای و تغییر کاربری زمین، دگرگونی های بنیادی در فراسنج های اقلیمی ایران را در پی داشته است. افزایش دما، کاهش بارش و افزایش فراوانی رخداد پدیده های ویرانگر جوی-اقلیمی کشورمان طی دو دهه گذشته پیامد دگرگونی های یاد شده هستند. از دیگر سو، طی دو دهه اخیر برخاسته از تغییر اقلیم، نقش پرفشار دریای سرخ در بارش های جنوب باختری کشور بیشتر شده است. این سامانه در جنوب و باختر کشور به صورت رشته ای یا رودهای جوی فعال عمل می کند و مانند سامانه مدیترانه ای پهنه ای و فراگیر نیست. همین شناسه سبب شده که هر ساله به صورت پیش بینی ناپذیر بارش در این بخش از کشور متفاوت باشد و یک استان پُربارش و استان کناری به واسطه فراگیری نبودن سامانه بارش دریافتی به شکل گسترده افت کند. این در حالی است که رفتارشناسی رودهای جوی پیش بینی پذیر نیست به گونه ای که پیش از این، فقط ۲۰ درصد بارش های کشور خاستگاه سودانی با هسته گرم داشت اما طی چند سال اخیر برخاسته از دگرگونی اقلیم روابط بارش برآشفته و رو به فزونی نهاده و بازتاب های آن در شکل آفت گسترده ای بارش برف در دوره سرد سال، بالاتر رفتن مرز برف و بارش های رگباری سيل آسا در استان ها این منطقه نمود یافته است.

ب: بسترهای زمین چهرشناختی (ژئومورفولوژیک): پیشامدهای طبیعی بخشی از رفتار سامانه های طبیعی زمین هستند و آنگاه به سانحه طبیعی تبدیل می شوند که انسان ها حقوق طبیعی مکان ها را نادیده بینانگارند. هر مکان برخاسته از موقعیت جغرافیایی و بسترهای زمین چهرشناسی (ژئومورفولوژیک) اش ظرفیت و گنجایشی خاص خود را دارد. آنگاه که انسان ها بدون نگرش به این ظرفیت ها، اضافه بار محیطی (جمعیت، مسکن و سازه) بر آنها سوار کنند، عناصر محیطی مکان ها می شکنند و امنیت و ثبات باشندگان را به خطر می اندازند. به باور کارشناسان، انسان ها در جاهایی سکونت گزیده اند که به صورت نهفته درگیر انواع گزندهای محیطی و طبیعی هستند. در این میان، زمینه ها و بسترهایی مانند فقر جامعه، کاستی های قانون یا ضعف نظارت کارگزاران، رویکردهای سرمایه سالار، پایین بودن سواد زیست محیطی شهروندان، فرهنگ سرمایه زده، دگرگونی های اقتصادی و ده ها عامل دیگر در کشاندن شهروندان برای سکونت در مناطق پُرخطر بدون نگرش به بازتاب ها و هزینه های مالی و جانی کارگر افتاده اند. بی آنکه آن محیط، زمینه پذیرش آن بار محیطی را داشته باشد. بر بنیاد آمار، بسامد سيل های ایران طی

بند سوم: پویایی و نسبیت جرم ناشی از سیل

جرایم مرتبط با سیل را در یک نگرش کلان می‌توان بر سه دسته تقسیم کرد: دسته نخست به جرایمی گفته می‌شود که مرتکب از موقعیت سیل برای انجام بزه بهره می‌گیرد. مشهورترین مقرر در این زمینه ماده ۶۵۸ قانون مجازات اسلامی - بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ است که مقرر می‌دارد: هر گاه سرقت در مناطق سیل یا زلزله‌زده یا جنگی یا آتش‌سوزی یا در محل تصادف رانندگی صورت پذیرد و حائز شرایط حد نباشد مرتکب به مجازات حبس از یک تا پنج سال و تا (۷۴) ضربه شلاق محکوم خواهد شد.^{۴۳۰} در واقع

چند دهه گذشته رو به فزونی نهاده‌است. این آمارها پیوند سراسری با موقعیت جغرافیایی، عوارض سرزمین، بی‌پروایی مردم و کارگزاران به نقش پایداری محیط در طراحی و اجرای سازه‌ها و فضاها دارد. کارشناسان سیلاب‌های ایران را بر بنیاد جایی که آشکار می‌شوند به دو دسته شهری و رودخانه‌ای تقسیم می‌کنند:

یک، سیلاب‌های شهری: روان‌شدن سیل در شهرهای ایران در درجه نخست گویای ناکارآمدی شبکه گردآوری روان‌آب‌هاست. نابودی پوشش رستنی‌های منطقه، انحراف مسیل‌ها و رودخانه‌ها، هموارسازی زمین حوضه‌های آبریز در قالب تغییر کاربری زمین، نفوذناپذیری زمین شهرها، دست‌اندازی به حریم رودخانه‌ها، بهره‌برداری نادرست از مسیل‌ها، اضافه بار محیطی (سازه، مسکن و جمعیت) به دگرگونی در الگوی زهکشی طبیعی بسیاری از شهرهای کشور انجامیده و پیامدهای چنین تحولاتی در قالب ناپایداری برخاسته از سیلاب دست کم در بارش‌های مهر و آبان امسال (۱۳۹۷) در آن دست شهرهای شمالی، باختری و جنوبی که رود یا رودهایی از آن شهر می‌گذرند در شکل روان‌شدن سیل در نواحی شهری، آب‌گرفتگی گذرگاه‌ها، سیلابی‌شدن مسیل‌ها و رودها نمود یافت. گزارش این سیلاب‌ها بسان سال‌های پیشین نشان داد که زهکش‌های شهری و آبگذرها به فراخور مساحت حوضه آبریز و جغرافیای طبیعی شهرها درست طراحی نشده‌اند. بسیاری از مسیل‌ها و رودها با این ذهنیت که کشور درگیر خشک‌سالی دیرپاست و امکان بارش دور از ذهن می‌نماید لای‌روبی نمی‌شوند. هنوز دیرزمانی از سیل سال ۱۳۸۸ قم و طغیان رودخانه‌خشک شیراز در سال ۱۳۹۵ نگذشته است. با اندک بارش شدید در مناطق بالادست شهر، مناطق مرکزی و پایین‌دست شهر، دستخوش سیلاب می‌شوند. یافته‌های میدانی نشان می‌دهند در بسیاری از این شهرها به فراخور شیب و درازای خیابان‌ها، گستردگی حوضه ورودی آب، پهنا و ژرفای زهکش‌ها و آبگذرهای شهری در جهت شیب درست طراحی نشده‌اند و با اندک بارشی، شهر سیلابی می‌شود و مدیریت امور جاری شهر در بسیاری از زمان‌ها حتی با وجود آگاهی و هشدارهای پیشینی به هم می‌ریزد.

دو: سیلاب‌های رودخانه‌ای: این گونه سیلاب‌ها آنگاه پدید می‌آیند که حجم آب روان رود، افزون بر گنجایش آن باشد به گونه‌ای که سیلاب از کناره‌ها سرازیر شود. در چنین زمینه و زمانه‌ای مناطق کناری رودخانه‌ها پیوسته دستخوش خطر سیل هستند و فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی این گونه مناطق تهدید می‌شوند. در سیلابی شدن این رودخانه‌ها اوضاع طبیعی، میزان بارش مسیر، بارش در سراب نقطه آبخیز حوضه‌ها، وضعیت فیزیوگرافیک و گنجایش آبراهه‌ها و میزان دست‌اندازی انسانی در محدودسازی ظرفیت انتقال حجم کلان آب نقش بنیادی دارند. برای نمونه تنها یک سال (۸۹-۹۰)، بیش از ۲۳۴ سیل در ۱۷ استان کشور رخ داد که کارشناسان دست‌کاری در مسیر رود و دست‌اندازی در حریم رودخانه‌ها بنیادی‌ترین عامل سیل شناخته شدند. برای نمونه در بسیاری از مناطق راه‌ها را درون مسیل‌ها یا کنار رودها و مسیل‌ها ساخته‌اند. به باور کارشناسان بیشتر رخدادهای سیل در ایران بیش از آنکه خاستگاه طبیعی داشته باشند، برآیند دست‌اندازی‌های انسانی در چرخه طبیعت هستند.

^{۴۳۰}- این ماده در قوانین کیفری اصلی پیشین یعنی قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ و قانون تعزیرات ۱۳۶۲ جایگاهی نداشته است. در متون فقهی در بحث سرقت حدی، اگر ربودن مال در سال قحطی باشد، مستوجب حد نخواهد بود و در این راستا میان فقهای امامیه اختلافی وجود ندارد. ر.ک نجفی، شیخ محمد حسن؛ جواهر الکلام؛ حدود و تعزیرات، جلد دوم، ترجمه اکبر نایب زاده، انتشارات خرسندی، چاپ اول، ص ۳۶۷. در واقع سال قحطی بر مبنای یک سالی است که به دلیل شرایط ناگوار محیطی و آب و هوایی موجب کم شدن مواد غذایی می‌شود و این شرایط ممکن است

گزارش ملی سیلاب‌ها

سرقت در منطقه سیل به عنوان یک سرقت با کیفر شدیدتر از حالت عادی آن به شمار می رود؛ همچنانکه جرایم ثبتی پس از از بین رفتن اسناد ثبتی یا بر هم خوردن مرزبندی املاک نیز چنین جایگاهی دارند. دسته دوم جرایم مرتبط با تقصیر یا عمد کسانی که زمینه را برای تشدید سیل فراهم کرده اند و دسته سوم جرایم مرتبط با وظیفه که عموماً به کارمندان دولتی و متصدیان امر دلالت دارد.

در دسته دوم و سوم، سرزنش پذیری، شفاف بودن و حتی قانونی بودن رفتارهای مجرمانه، نسبی اند. چون مرز مشخصی برای گستره وظیفه و سنجه های آن نیست. اینکه دارندگان وظیفه تا چه اندازه خود را ملزم به رویارویی با پدیده های طبیعی بدانند و با چه معیار بتوان آنها را مقصر تلقی کرد؛ تماماً نسبی است. حتی در جایی مانند تبصره ۲ ماده ۵۱۴ که ضمان در برابر زیان های بدنی را برای افراد یا دستگاههایی که مسئولیت اصلاح یا رفع آثار حوادث (از جمله سیل) را برعهده دارند و در این راستا، تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه داشته اند؛ نیز گمان آور است؛ زیرا اصلاح یا رفع آثار سیل به عامل های گوناگونی از جمله شدت سیل، بستر سیل، زمان و مکان وقوع سیل، امکانات نهادهای متصدی، میزان همکاری میان نهادهای گوناگون، میزان همکاری شهروندان، خرده فرهنگ های حاکم در منطقه سیل زده و نمونه هایی از این دست سبب می شود تا وظیفه در برابر اصلاح امری نسبی باشد. به همین نحو، ضمان اشخاص حقیقی یا حقوقی نیز در قبال رفع آثار سیل، امری نسبی خواهد بود. همین نسبیت سایه سنگینی بر روی مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل خواهد انداخت که حتی اگر قانونگذار بتواند از عهده قانونگذاری در قبال آن برآید، سیاست قضایی و اجرایی به احتمال زیاد در این راستا با ضعف ها و تردیدهایی رو به رو خواهد بود.

گفتار دوم: رویکرد قاعده گرایی به مسوولیت کیفری

در رویکرد قاعده گرایی، مسوولیت کیفری در قبال وظایفی است که اشخاص گوناگون طبق قانون در برابر پدیده سیل دارند. رویکرد قاعده گرایی دو ویژگی بنیادین دارد: نخست اینکه، نتیجه گرا است و تا هنگامی که سیل زیان ها و خطراتی به بار نیاورد، مسوولیت کیفری نیز مطرح نمی شود. به سخن دیگر، مسوولیت کیفری درباره سیل به عنوان یک قوه قهریه مطرح نمی شود؛ بلکه درباره زیان هایی است که به اشخاص نسبت داده می شود ولی سیل بستر چنین زیان هایی شده است.

دوم اینکه مسوولیت کیفری مبتنی بر وظیفه و در عموم موردها، رفتار مسوولیت آور، مبتنی بر ترک فعل است. دلیل این امر، به جهت وظیفه هایی است که اشخاص حقیقی یا حقوقی درباره مدیریت پیش، حین و پس از سیل را دارند. در واقع قاعده گرایی مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل با رویکرد نوین بر مبنای وظیفه گرایی مطرح می شود و این رویکرد در برابر رویکرد استثنایگرایی است که از دریچه فعل و نباید محور به موضوع می نگریسته است. به همین دلیل قاعده گرایی به معنای تعمیم عموم

ناشی از سیل باشد. در بند خ ماده ۲۶۸ قانون مجازات اسلامی نیز یکی از شرایط سرقت حدی آن است که سرقت در سال قحطی صورت نگیرد. این ویژگی با سرقت در منطقه سیل زده موضوع ماده ۶۵۸ تفاوت اساسی دارد؛ زیرا سرقت در منطقه زلزله زده به جهت سوء استفاده مرتکب از موقعیت بزه است و نه توجهی برای اینکه مشکلات سبب سرقت شده است. از این رو، مبنای حدی نبودن سرقت در زمان قحطی، سال قحطی است که مشخصاً مدت زمانی است که بیشتر مردم به تنگنا افتاده اند ولی مبنای تشدید مجازات در سرقت در منطقه سیل زده به جهت انتظار کمک و نوع دوستی از مردمان در این منطقه است؛ همچنانکه ممکن است سرقت در منطقه سیل زده، خود شرایط سرقت حدی را تماماً داشته باشد و مرتکب به حد سرقت نیز محکوم شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

موضوعات حقوق کیفری در قبال زیان‌های ناشی از سیل نیست؛ بلکه از دریچه رفتار در قالب ترک فعل که اساس آن را وظیفه تشکیل می‌دهد به موضوع می‌نگرد.

طبق ماده ۲ قانون مجازات اسلامی، هر رفتاری اعم از فعل یا ترک فعل که در قانون برای آن مجازات تعیین شده است جرم محسوب می‌شود. نوع یا ماهیت رفتار مجرمانه اگر بر پایه نبایدها یا نهی قانونگذار باشد؛ مرتکب با انجام آن (فعل) دارای مسوولیت کیفری است ولی اگر بر پایه بایدها یا امر قانونگذار باشد، مرتکب با انجام ندادن آن (ترک فعل) دارای مسوولیت کیفری خواهد بود. بنابراین هرچند در قبال زیان‌های برآمده از سیل، مسوولیت مبتنی بر فعل استثنا است ولی در همان حال مسوولیت مبتنی بر ترک فعل، یک قاعده به شمار می‌رود. بر این پایه، رویکرد قاعده‌گرایی به مسوولیت کیفری در سه مرحله زمانی پیش از سیل، حین آن و پس از آن بررسی می‌شود:

بند یکم: مسوولیت کیفری در قبال پیشگیری نکردن از سیل

مرحله پیشینی سیلاب یا پیشگیری نکردن از سیل در واقع ناظر به رفتار فعلی و ترک فعلی است که موجب وقوع سیل یا تشدید پیامدهای سیل شده است. از آنجا که در بسیاری از مناطق جغرافیایی کشور، رخ دادن سیل اجتناب‌ناپذیر است؛ بنابراین مسوولیت کیفری تنها زمانی مطرح می‌شود که زیانبار بودن سیل منتسب به رفتار شخص حقیقی یا حقوقی باشد. در اینجا وقوع سیل به جهت رفتار انسانی بوده که در وضعیت طبیعی و عادی اگر اقدام انسانی در میان نبود؛ سیل زیانبار رخ نمی‌داده یا اینکه اگر رفتار انسانی در میان نبود، پیامدهای سیل به این اندازه یا گستردگی نبود. بنابراین علت مسوولیت در اینجا، رفتار مسوولیت‌آور، تسبیب عامل انسانی خواه در پیکره شخص حقوقی و خواه شخص حقیقی است.

نسبت به اشخاص حقیقی و حقوقی به ویژه تجاری، بیشتر رفتارهای غیرقانونی مرتبط با سیل، فعلی است؛ مانند قطع غیر قانونی درختان، شکار غیر قانونی جانوران، از بین بردن گیاهان و به طور کلی رستنی‌های مورد حمایت قانون، تهدیدهای گوناگون بر ضد محیط زیست، تجاوز به حریم رودخانه‌ها اعم از رودخانه‌های جاری، فصلی و خشک، ساخت و سازهای غیر قانونی و غیر اصولی در بستر رودخانه‌ها یا مکان‌های که در آستانه گذر سیلاب اند، برداشت غیرمجاز خاک و مانند اینها که در مقررهای گوناگون پیش‌بینی شده‌اند، هرچند به طور صریح با هدف پیشگیری از وقوع سیلاب وضع نشده‌اند ولی کارآیی اصلی آنها در همین راستا است. حتی اقدام‌هایی مانند حفر غیرمجاز چاه‌های عمیق یا نیمه عمیق یا ساخت و سازهای غیر اصولی یا برداشت بی‌رویه آب یا ساخت سدها یا تغییرهای دیگر در طبیعت که سبب خشکسالی می‌شود؛ خود باز زمینه سیلاب‌های آینده است. بخش بزرگی از سیلاب‌ها بر بستر چندین سال خشکسالی پدید می‌آیند و به طور کلی پیوند سیلاب با خشکسالی بسیار تنگاتنگ است.

نسبت به اشخاص و دستگاه‌های مسوول، عدم نظارت بر عملکرد شهروندان یا اشخاص حقوقی به ویژه شرکت‌ها یا نهادهای دولتی، نظامی و حاکمیتی خواه از در تصدی‌گری و خواه از در حاکمیتی به رفتارهای غیرمجاز پیش‌گفته دست می‌زنند؛ موجب مسوولیت کیفری بر مبنای ترک فعل خواهد بود. دگرگونی‌های قانون مجازات اسلامی به ویژه ماده ۲۹۵ آن، می‌تواند به خوبی نشان دهد که گاه میان عامل فعلی و عامل ترک فعلی هم در رفتارهای عمدی و هم در رفتارهای غیرعمدی، شرکت در جرم محقق می‌شود. از آنجا که استناد در رفتارهای مبتنی بر فعل، واقعی و ظاهری و در رفتارهای مبتنی بر ترک فعل، اعتباری است؛ اگر احراز شود که زیان‌های بدنی و مالی سیل، به جهت اقدام مشترک اشخاص حقیقی و حقوقی در انجام رفتارهای غیرمجاز از یک سو و قصور یا تقصیر نهادهای یا اشخاص مسوول در نظارت بر رفتارهای اشخاص پیش‌گفته از سوی دیگر بوده است؛ در این صورت شرکت در جرم غیر

عمدی پیش بینی شده در قانون خواهد بود و با قواعد که در قانون مجازات اسلامی به ویژه در تبصره ماده ۱۴ پیش بینی شده است؛ همین رویکرد را نیز می توان در مسوولیت مدنی روا داشت.

بند دوم: مسوولیت کیفری در قبال اقدام نکردن حین سیل

مرحله وقوع سیل و شیوه مدیریت سیل می تواند خاستگاه مسوولیت کیفری برای اشخاص و نهادهای مسوول باشد که سبب تشدید سیل یا عدم پیشگیری از وقوع زیان های بیشتر یا عدم اصلاح وضعیت پیش آمده خواهد بود. در سیل های پایان سال ۹۷ و آغازه ۹۸، می توان از برخی نمونه های قصور در حین سیل را به عنوان سنجه ای برای مسوولیت کیفری اشخاص حقیقی و حقوقی در نگاه داشت.^{۴۳۱}

هرچند سیل ناگهانی و در فرصت اندک به زیان های بزرگ می انجامد ولی بستر سیل، زمین های گسترده ای است که می تواند فرآیند سیل از زمان شروع در نقطه ای تا زمان اتمام در نقطه دیگر را طولانی کند. بنابراین، اقدام حین وقوع سیل، به معنای مدیریت سیل در قبال مناطقی است که در معرض سیل خواهند بود.

درباره این مرحله چون عموماً به مدیریت سیل می پردازد؛ مقررهای کیفری درباره آن پیش بینی نشده است؛ به ویژه آنکه قواعد رفع مسوولیت در اینجا نمود بیشتری نسبت به شرایط مسوولیت کیفری دارد. به طور کلی می توان از چهار قاعده اضطرار، احسان، مصلحت و بهبود سراغ گرفت که در حوادث غیرمترقبه به طور گسترده می توانند برای رفع مسوولیت اشخاص حقیقی و حقوقی مطرح شوند. قاعده اضطرار و قاعده احسان^{۴۳۲} می توانند در حین سیل، دلیل کمک یا مدیریت اشخاص حقوقی و حقیقی در قبال سیل زدگان باشند؛ با این حال اضطرار و احسان هر دو جنبه عمومی داشته و ناظر به همه شهروندان اند و درباره کسانی که بر حسب وظیفه باید در قبال سیل زدگان یا مناطق سیل زده عمل کنند، همچون شهروندان غیرمضطر تلقی می شوند که باید تدبیرها و دقت های بایسته را

^{۴۳۱} - براساس داده های علمی در حوزه هواشناسی زمان و میزان تقریبی بارش ها در فصول مختلف تا حدودی قابل پیش بینی است بنابراین ادعای عدم اطلاع از آورده احتمالی حوضه های سد کرخه قابل پذیرش نیست. لذا چنانچه بر این اساس آگاهی متولیان امور منابع آبی را از میزان ورودی و ذخایر سدها، ظرفیت رودخانه ها و حوزه آبخیزداری محرز بدانیم، عدم اقدام به موقع در رها سازی آب ذخیره شده از دلایل قصور دولت بویژه وزارت نیرو تلقی خواهد شد. لذا استناداً به قانون مجازات اسلامی ضروری است تا مقصرین تحت تعقیب قرار گرفته و دولت به جبران خسارات وارده به دلیل بی مبالائی و عدم رعایت ضوابط قانونی ملزم گردد. ر.ک به گزارش مسوولیت مدنی در گزارش ملی سیلابها، نوشته سیدمحمدحسن ملانکه پور شوشتری، عضو هیات علمی گروه حقوق دانشگاه شهید چمران اهواز، ص ۷

^{۴۳۲} - قاعده احسان در ماده ۵۱۰ قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ بازتاب یافته است. هرگاه شخصی با انگیزه احسان و کمک به دیگری رفتاری را که به جهت حفظ مال، جان، عرض یا ناموس او لازم است، انجام دهد و همان عمل موجب صدمه و یا خسارت شود در صورت رعایت مقررات قانونی و نکات ایمنی، ضامن نیست. از جهت پیامد میان احسان و اضطرار فرق است. در هر دو مسوولیت کیفری منتفی است ولی در اضطرار مسوولیت مدنی پابرجا است در حالی که در احساس مسوولیت مدنی نیز منتفی است. تفاوت اساسی این دو در این است که اضطرار با رعایت شرایط، جرمی را نسبت به شخصی غیر از کسی که جان یا مالش به خطر افتاده برای نجات دادن شخص به خطر افتاده انجام می دهد؛ در حالی که در احسان، محسن با رعایت مقررات، رفتار زیانبار را نسبت به خود شخص در معرض خطر انجام می دهد. پس اگر کسی برای نجات جان الف، درب خانه ب را بشکند با رعایت شرایط از باب اضطرار و اگر برای نجات جان الف، درب خانه وی را بشکند، با رعایت شرایط از باب احسان مسوولیت نخواهد داشت.

گزارش ملی سیلاب‌ها

روا دارند و در برابر تقصیر و قصور نیز مسوولیت خواهند داشت. پس منطقاً برای کسانی که طبق قانون وظیفه در قبال مدیریت سیل دارند، از باب اضطرار یا احسان نمی‌توان رفع مسوولیت کیفری را سراغ گرفت؛ بلکه اینها می‌توانند از قواعد دیگری همچون مصلحت یا بهبود کمک بگیرند.

بند سوم: مسوولیت کیفری در قبال رفتارهای غیر قانونی پس از سیل

پس از تحقق سیل و فروکش کردن سرکشی آب، منطقه سیل زده پدید می‌آید که تهدیدهای آن کمتر از زمان وقوع سیل نیست. در این زمان به طور ویژه چون، تهدید اصلی یعنی سیل از میان رفته، باید عارضه‌های سیل زدگی از سوی اشخاص و نهادهای مسوول از میان برود و خسارت‌های سیل جبران شود. در مقررات کیفری ایران، مقررهای منسجم و مشخصی برای مدیریت حقوقی پس از سیل دیده نمی‌شود ولی در مقررهای پراکنده می‌توان از مسوولیت برخی اشخاص و نهادها در قبال رفتارهای غیر قانونی پس از سیل را سراغ گرفت. طبق ماده ۵۱۴ قانون مجازات اسلامی، هرگاه در اثر علل قهری مانند سیل و زلزله مانعی به‌وجود آید و موجب آسیب گردد، هیچ‌کس ضامن نیست، گرچه شخص یا اشخاصی تمکن برطرف کردن آنها را داشته باشند و اگر سیل یا مانند آن، چیزی را به همراه آورد و لکن کسی آن را جایی نامناسب مانند جای اول یا در جای بدتری قرار دهد که موجب آسیب شود، عهده‌دار دیه است و اگر آن را از جای نامناسب بردارد و در جهت مصلحت عابران در جای مناسب‌تری قرار دهد ضامن نیست. طبق تبصره ۱، هرگاه مانع مزبور توسط شخصی به‌وجود آمده باشد تغییردهنده وضعیت به حالت مناسب‌تر نیز ضامن نیست. قاعده بازتاب یافته در تبصره ۲ این ماده، بیانگر مسوولیت مدنی و کیفری درباره اشخاص حقیقی یا حقوقی است که وظیفه دار برطرف کردن آثار سیل اند. طبق این تبصره "افراد یا دستگاههایی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار این‌گونه حوادث را برعهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند."

با توجه به تصریح ماده ۵۱۴ به سیل، می‌توان بخشی از مسوولیت کیفری مرتبط با پیامدهای برخاسته از سیل را از منظر این ماده قاعده‌گذاری کرد.

قاعده نخست درباره اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول و وظیفه دار است و آن اینکه، اشخاص حقیقی و حقوقی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار حوادثی چون سیل را دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می‌باشند. این قاعده که در تبصره ماده ۵۱۴ بیان شده است؛ در سنجش با متن ماده سه ویژگی بنیادین دارد:

نخست اینکه در تبصره ۲ به "آثار حوادث" اشاره شده ولی در ماده به "مانع" یا چیزی که سیل یا قوه قاهر دیگر پدید آورده است. تعبیر "آثار حوادث" به خوبی نشان می‌دهد که به طور کلی هرگاه سیل یا دیگر قوای قهریه، وضعیت منطقه یا مناطقی را به گونه‌ای برهم بزنند که با وضعیت پیشین خود فرق داشته باشد؛ منطبق با "آثار حوادث" خواهد بود و اشخاص و نهادهای مسوول باید نسبت به اصلاح و رفع آن بکوشند. در واقع تبصره مقررهای بسیار عام‌تر از ماده پیشنهاد می‌دهد که با توجه به سیاق این تبصره، نشان می‌دهد از سال ۱۳۹۲، قاعده الزام اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول در قبال بلایای طبیعی مانند وزارت کشور و سازمان‌های تابع آن، شهرداری‌ها، سازمان مدیریت بحران، هلال احمر و دیگر نهادهایی که طبق مقررات مسوول اند؛ با توجه به این تبصره مسوول رفع و اصلاح آثار حوادث اند. یعنی، باید هرگونه اثری که نشان دهد، در منطقه یا مناطقی، رخداد غیرمنتظره‌ای آمده را برطرف و وضعیت آن را به پیش از آن یا مناسب‌تر برگردانند. اگر این تکلیف یا وظیفه را انجام ندهند در این صورت ضامن خواهند بود.

دوم اینکه، افراد یا دستگاه‌ها برای ضامن شدن، چه مقصر باشند و چه قاصر فرقی نمی‌کند. هرچند درباره مرز تقصیر و قصور اختلاف نظر هست ولی با توجه به ساختار و کاربرد این دو تعبیر باید گفت که تقصیر و یا قصور ناظر به رفتارهای غیرعمدی ضامن آور است که به طریق اولی رفتارهای عمدی را هم در بر می‌گیرد. به سخن دیگر، قانونگذار و جامعه از افراد و دستگاه‌های مسوول انتظار ندارد به طور قصدی و عمدی از انجام وظیفه سرباز بزند و به همین دلیل به عمد نیز اشاره می‌کند. با این حال اگر این افراد یا نهادها به طور قانونی مسوول اصلاح یا رفع آثار باشند و عمداً به وظایف خود عمل نکنند به گونه‌ای که سبب جنایت بر کسی یا کسانی شوند؛ در این حال با شرایط مقرر در ماده ۲۹۵ قانون مجازات اسلامی ۴۳۱۳۹۲، جانی عمد نیز خواهند بود. در غیر مورد عمد اگر، تقصیر یا قصور افراد یا دستگاه‌های مسوول سبب جنایت بر کسی شود، باز بر حسب شرایط مقرر در ماده ۲۹۵ جانی و مسوول خواهند بود. در واقع ضامن بودن افراد یا دستگاه‌ها در تبصره ۲ ماده ۵۱۴ در قبال زیان‌های بدنی به معنای جانی تلقی کردن آنها بر حسب ماده ۲۹۵ است که می‌تواند بر حسب مورد عمد یا شبه عمد باشد.

تعبیر "تقصیر یا قصور" در تبصره پیش گفته یکی از موارد استثنایی ذکر شده در قانون است که نشان می‌دهد، قانونگذار از افراد و دستگاه‌های مسوول، انجام وظیفه بدون چون و چرا و بدون هیچگونه غفلت و درنگی را می‌طلبد.^{۴۳۴} توضیح آنکه، در جنایات و جرایم غیرعمدی، رکن روانی سازنده، تقصیر است^{۴۳۵} و قانونگذار در تعریف تقصیر در تبصره ماده ۱۴۵ می‌گوید: تقصیر اعم از بی احتیاطی و بی‌مبالاتی است. مسامحه، غفلت، عدم مهارت و عدم رعایت نظامات دولتی و مانند آنها، حسب مورد، از مصادیق بی‌احتیاطی یا بی‌مبالاتی محسوب می‌شود. اشاره به تعبیرهایی مانند غفلت و نیز بیان تمثیلی مصادق‌های بی‌احتیاطی و بی‌مبالاتی می‌تواند قصور را نیز در برگیرد. قصور مصدری از ثلاثی مجرد که برای اقدام‌های ترک فعل محور به کار می‌رود و تقصیر مصدری از ثلاثی مزید و در معنای متعدی که نشان از اقدام فعلی نامتعارف شخص دارد. گاهی نیز به ویژه در رویکردهای مربوط به مسوولیت مدنی، تقصیر را اعم از عمد و بی‌احتیاطی دانسته و قصور به اقدام‌های اطلاق می‌شود که یک شخص متعارف باید آن را انجام دهد. در هر حال در بحث حقوق کیفری، تقصیر و قصور به ویژه با توجه به تبصره ماده ۱۴۵ که تقصیر قصور را نیز در بر می‌گیرد؛ به گونه‌ای حکایت از تاکید بر وظیفه مورد بحث دارد که در قانون مجازات اسلامی، اشاره این دو تعبیر برای مسوولیت پزشکی و مسوولیت اشخاص و دستگاه

^{۴۳۳} - ماده ۲۹۵ درباره جنایت ترک فعلی نوآوری قانون سال ۱۳۹۲ است که هرچند رویه قضایی آشنایی با دیرینه درباره آن ندارد ولی از این پس می‌تواند به طور گسترده و البته چالش برانگیز سبب مسوول شناختن طیف زیادی از وظیفه داران در قبال جان دیگری باشد. برای تحقق جنایت تک فعلی افزون بر وظیفه، توانایی انجام وظیفه نیز بایسته است. طبق این ماده، هرگاه کسی فعلی که انجام آن را برعهده گرفته یا وظیفه خاصی را که قانون بر عهده او گذاشته است، ترک کند و به سبب آن، جنایتی واقع شود، چنانچه توانایی انجام آن فعل را داشته است جنایت حاصل به او مستند می‌شود و حسب مورد عمدی، شبه‌عمدی، یا خطای محض است، مانند این که مادر یا دایه‌ای که شیر دادن را برعهده گرفته است، کودک را شیر ندهد یا پزشک یا پرستار وظیفه قانونی خود را ترک کند.

^{۴۳۴} - این دو تعبیر در یک جای دیگر نیز در کنار هم آمده‌اند و آن مسوولیت پزشکی است که نشان می‌دهد، وظیفه افراد و دستگاه‌های مسوول در حوادث مترقبه در اندازه مسوولیت پزشک دانسته شده است. طبق تبصره ۱ ماده ۴۹۵ قانون مجازات اسلامی، در صورت عدم قصور یا تقصیر پزشک در علم و عمل برای وی ضامن وجود ندارد هرچند براءت اخذ نکرده باشد.

^{۴۳۵} - ماده ۱۴۵ قانون مجازات اسلامی: تحقق جرائم غیر عمدی، منوط به احراز تقصیر مرتکب است. در جنایات غیرعمدی اعم از شبه‌عمدی و خطای محض مقررات کتاب قصاص و دیات اعمال می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ها در قبال اصلاح یا رفع آثار حوادث نشان از تاکید قانونگذار در قبال انجام وظیفه دارد تا مقام قضایی در این زمینه دقت و سختگیری بیشتری روا بدارد بی آنکه تمایز این دو حاوی اثر قضایی باشد.

سوم اینکه تعبیر "رفع آثار این گونه حوادث" نشان می دهد، ضمان افراد و دستگاه های مسوول هم برای خسارت های جانی است و هم مالی. هرچند که این مقرر در بخش دیات آمده و به قرینه مکانی و ظاهری باید در قبال زیان های بدنی باشد ولی آنچه در تبصره بیان شده به طور کلی حکم فراگیر و متمایز از متن ماده ۵۱۴ است و تعبیر به کار رفته در این تبصره نیز نشان می دهد که اگر تقصیر یا قصور افراد یا دستگاه های مسوول سبب وقوع جنایت یا خسارت مالی و مادی شوند؛ در هر حال ضامن جبران آن خواهند بود.

قاعده دوم درباره اشخاص حقیقی و حقوقی غیر مسوول است که متن ماده و نیز تبصره یک ماده درباره آنها است. این قاعده محدود به ضمان بودن برای مانع یا چیزهایی است که سیل یا دیگر قوای قهری آورده و شخصی وضعیت مانع یا چیز را برهم زده است؛ به گونه ای که بر هم زدن این وضعیت سبب ایراد خسارت به دیگری شده است. ضمان در اینجا در صورتی است که وضعیت مانع یا شی نامناسب تر از گذشته شده است و همین امر سبب جنایت گردد. با این حال دو قاعده مصلحت و قاعده بهبود حتی اگر اقدام شخص به جنایت بیانجامد، مسوولیت را می زداید. قاعده مصلحت هنگامی است که شخصی برای مصلحت عابران، شی یا مانع را در جای مناسب تری قرار دهد و با این حال این تغییر وضعیت سبب خسارت گردد. قاعده بهبود وضعیت نیز ناظر به ایجاد وضعیت مناسب برای مانع یا شی برخاسته از سیل یا دیگر قوای قهری است که چون شخص در صدد بهبود وضعیت بوده، حتی اگر اقدامش سبب خسارت گردد بازهم مسوول نیست. گفتنی است این دو قاعده نسبت به اشخاص حقوقی و حقیقی که در قبال سیل و دیگر رخدادهای مسوول اند، صدق نمی کند.

افزون بر جنایات و زیان های مالی، همچنین برخی مقرر ها درباره اسناد پس از وقوع سیل نیز متضمن مسوولیت کیفری اند. جرایم ملکی و ثبتی از جمله بزه هایی است که در سیل های گسترده، رخ بر می آورند. در این راستا قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها در اثر جنگ با حوادث غیر مترقبه ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته اند مصوب ۱۳۶۹ مجلس و تایید ۱۳۷۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است تا نهادهای پیش بینی شده در این قانون با توجه به مدارک و قرائن، مشکلات ثبتی منطقه های سیل زده را برطرف کنند.^{۴۳۶} در همین قانون برای کارکنان دولت و نیز اشخاص عادی مسوولیت کیفری در قبال رفتارهای مجرمانه پیش بینی کرده است.

^{۴۳۶} - طبق ماده ۱ قانون پیش گفته، در مواقعی که بعثت جنگ یا حوادث غیر مترقبه ای نظیر زلزله، سیل و آتش سوزی آثار اعیان املاک و یا اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته باشد به سازمان ثبت اسناد و املاک یا اسناد و مدارک ثبتی از بین رفته باشد به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور اجازه داده می شود که نسبت به تشکیل پرونده و دفاتر و سوابق ثبتی املاک و همچنین اسناد و مدارک مربوط به اجرای ثبت و دفاتر اسناد رسمی و ازدواج و طلاق و ثبت شرکتها و مالکیت صنعتی و اختراعات اقدام نماید.

تبصره - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق رسانه های گروهی به اطلاع عموم می رساند که تا ذوی الحقوق اسناد و مدارک و مستندات آنها به تائید دادگاه محل رسیده باشد.

طبق ماده ۲ این قانون، سازمان ثبت وادارات تابعه باید نسبت به جمع آوری مدارک و اطلاعاتی به رفع مشکل کمک می کند اقدام نمایندوزارتخانه ها سازمانها و موسسات دولتی وعمومی و شهرداریها نیز مکلفند اسناد و مدارک و نقشه های مورد نیاز را در اختیار ادارات ثبت قرار دهند.

طبق ماده ۱۴ هر یک از کارکنان دولت که در اجرای این قانون به تشخیص دادگاه صالح رعایت دقیق مقررات آنرا ننموده و تخطی نماید علاوه بر مجازاتهای مقرر در قوانین جزائی به انفصال موقت از سه ماه تا سه سال از خدمات دولتی نیز محکوم می شوند، همچنین اشخاصی که عالماً عامداً در جرائم فوق مباشرت داشت و از آن منتفع شده اند علاوه بر جبران خسارات وارده به دولت یا اشخاص و اعاده وضع می بایست حقوق ثبتی را از قرار هر ده هزار ریال ۵۰۰ ریال بپردازند.

طبق تبصره این ماده، مواد ۱۰۰ تا ۱۱۷ قانون ثبت در مورد این قانون نیز رعایت می شود. بیشتر این مواد، کیفری اند و درباره رفتارهای غیر قانونی گوناگون مرتبط با ثبت ضمانت اجرای کیفری پیش بینی کرده اند؛ برای نمونه ماده ۱۰۰ و ۱۰۳ درباره جعل، ماده ۱۰۵ و ۱۰۶، درباره تقاضای ثبت ملک غیر که در حکم کلاهبرداری است، همچنین ماده ۱۰۷ تا ۱۰۹ درباره جرایم ثبتی در حکم کلاهبرداری و ماده ۱۱۷ درباره معامله معارض به بخشی از این جرایم که ممکن است در منطقه سیل زده و در نبود اسناد ثبتی ارتکاب یابند اشاره کرده است.

ماده ۱۵ این قانون برای اظهار خلاف واقع کیفر سنگینی در نظر گرفته است که نشان از سختگیری قانونگذار آن هم درباره یک بزه ترک فعلی دارد. کلیه اشخاصی که از مزایای مقرر در این قانون استفاده می کنند موظفند در تقاضا نامه خود هر گونه حقی را که اشخاص حقیقی یا حقوقی نسبت به تمام یا قسمتی از املاک و اسناد مورد تقاضا دارند را منعکس نمایند در غیر اینصورت چنانچه عالماً و عامداً اعلام و منعکس ننمایند کلاهبردار محسوب و به مجازات آن محکوم خواهند شد.

طبق ماده ۱۶ قانون پیش گفته، متخلفین از مقررات این قانون به مجازاتهایی که در قوانین ثبتی و مجازات اسلامی و قوانین یا مقررات دیگر مذکور است محکوم خواهند شد. طبق تبصره این ماده علاوه بر مجازاتهای مقرر در ماده فوق متخلفین به پرداخت هزینه های ثبتی از قرار هر ده هزار ریال، پانصد ریال نیز محکوم خواهند شد.

گفتار سوم: رویکرد بینابین

رویکرد بینابین در صدد جمع میان نگرش استثناگرایی به مسوولیت کیفری و رویکرد قاعده گرایی نسبت به مسوولیت کیفری است. هرچند بر اساس مقررات کنونی، دگرگونی هایی در راستای مسوولیت کیفری در قبال پیامدها و خطرات ناشی از وقوع سیل و دیگر قوای قهری پدید آمده ولی در همان حال رنگ اصلی حقوق کیفری ایران و بلکه جهان، قائل نشدن به مسوولیت کیفری در قبال مراحل سه گانه سیل (پیش، حین و پس) است. از این رو رویکرد بینابین می تواند بیشتر از آنکه چهره مبنایی و قانونی داشته باشد، چهره قضایی و اجرایی داشته باشد.

در قضاوت و اجرای قانون، مقام های مرتبط با درک از استدلال هایی که پشتوانه رویکرد استثناگرایی است و نیز با توجه به نگرش های نو که در پی مسوول کیفری دانستن اشخاصی است که بدون تخصص و تعهد شغلی، نیروی مدیریتی در سیل و مانند آن را ندارند، راه حل میانه ای بر گزینند که دست کم بتواند به مسوول انگاری بیشتر اشخاص بیانجامد. به سخن دیگر رویکرد بینابین کمک می کند تا قاضی نه به آنچنان شدتی که تبصره ۲ ماده ۵۱۴ با تعبیر تقصیر و قصور قابل استناد در پی مسوول کردن اشخاص و دستگاه ها است، رفتار کند و با کمترین کوتاهی و قصور رویارویی کند و نه اینکه، عذر یا ادعاهای بی اساس نهادها یا اشخاص مبنی بر اینکه امکانات نداشته یا شب و روز در حال کار اند یا خواب نداشته اند یا برای رضای خدا و یا مردم در حال تلاش اند و مانند اینها که پوششی برای گریز از مسوولیت است، سبب شود تا از محکوم کردن آنها دوری کند. به راستی برای مقام قضایی باید راه محکوم کردن اشخاص حقیقی و حقوقی مسوول هرچند دولتی و حاکمیتی باشند، باز کند ولی در تعیین ضمانت اجراها نسبت به آنها ارفاق های

گزارش ملی سیلاب‌ها

بایسته را روا بدارد تا این پیام برای اشخاص حقوقی و حقیقی مسوول و همه شهروندان ارسال شود که هر مسوولی باید در قبال رفتار خود پاسخگو باشد و نباید موازی کاری نهادها یا اشخاص یا هر عذر دیگری سبب شود تا اشخاص از مسوولیت فرار کنند. جایی که مسوولیت کیفری و مدنی و نیز اداری جدی گرفته شود و همه نهادهای مسوول خواه اجرایی باشند و خواه حاکمیتی، خواه نظامی باشند و خواه غیر نظامی در این صورت، جایگاه وظیفه‌ها نیز مشخص می‌گردد و ناکارآمدی، بحران مدیریت و موازی کاری در سیل و دیگر بلایای طبیعی به مدد مسوول بودن و پاسخگو کردن نهادها و اشخاص از میان خواهد رفت.^{۴۳۷}

۴۳۷- گزارش آقای محسن مرادیان با عنوان "آسیب شناسی نظام مدیریت بحران در جمهوری اسلامی ایران" در ماه نگار راهبردی دیده بان امنیت ملی، (شماره ۸۶، خرداد ۱۳۹۸، ص ۴۳ به بعد) نشان می‌دهد که اقدام‌های اشخاص حقوقی گوناگون تا چه اندازه می‌تواند مبتنی بر تقصیر یا قصور باشد که در این راستا، سازمان مدیریت بحران محوریت دارد. در بخشی از این گزارش آمده است: دامنه فعالیت‌ها در زمینه حوادث غیرمترقبه به قدری گسترده است که تقریباً تمام دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی و حتی مردمی را شامل می‌شود؛ لذا بدون همکاری متقابل مردم و دولت و حتی نهادهای بین‌المللی، اقدام در این زمینه ناممکن است.

سازماندهی مدیریت بحران متناسب با شرایط، می‌تواند در شش سطح بین‌المللی شامل ملی، منطقه‌ای، استانی، شهرستانی و محلی صورت گرفته و در هر یک از سطوح با مسئولیت یک فرد معین، عمل کند. به عبارت دیگر علاوه بر تقسیم مسئولیت و ایجاد سلسله مراتب، باید برای تمام موضوعاتی که معمولاً نیازمند تعیین سازمان و متولی خاص هستند، در ساختار و سازمان بحران، جایگاه مناسب پیش‌بینی و شرح وظایف و حدود اختیارات افراد و دستگاه‌ها به طور کاملاً صریح و روشن، مشخص شود؛ یعنی هر دستگاه یا سازمان ذی‌ربط، باید علاوه بر آگاهی از جایگاه خود در ساختار کلی سامانه مدیریت بحران کشور، ساختار و سازمان درون سازمانی خود را نیز در این رابطه پیش‌بینی و طراحی نماید. علاوه بر وزارت کشور که مسئولیت مستقیم مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه را بر عهده دارد، اکثر سازمان‌های لشکری و کشوری نیز مسئولیت‌هایی در این زمینه بر عهده دارند که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از:

- ارتش جمهوری اسلامی ایران طبق بند «ج» ماده شش و بند «د» ماده هفت قانون ارتش، موظف است افراد و تجهیزات خود را در اجرای اصل ۴۷ قانون اساسی و بنابه درخواست دولت و در حدی که به آمادگی رزمی آن آسیبی نرسد، جهت کارهای امدادی در اختیار قرار دهد.
- سپاه پاسداران انقلاب اسلامی طبق ماده ۱۰ اساسنامه خود موظف به مشارکت در عملیات امدادی هنگام بروز بلایا و حوادث است.
- بسیج با توجه به ماده ۳۵ اساسنامه سپاه پاسداران، وظیفه کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیرمترقبه با هماهنگی مراجع ذی‌ربط را بر عهده دارد.
- وزارت نیرو بر اساس ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب، موظف به مهار سیلاب‌ها جهت تأمین آب مورد نیاز کشور است.
- شهرداری‌ها بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون وظایف شهرداری‌ها، وظیفه اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل را بر عهده دارند.
- به موجب بندهای یک و سه ماده سه اساسنامه جمعیت هلال احمر، این جمعیت مسئولیت ارائه خدمات امدادی هنگام بروز بلایا و نیز برنامه‌ریزی و اقدام جهت آمادگی، مقابله و آموزش عمومی و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی را بر عهده دارد.
- صداوسیما مسئولیت اطلاع رسانی حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه را بر عهده دارد.

در دسته‌بندی کلی عملکرد مدیریت بحران کشور در سیل‌های اخیر، می‌توان اقدامات انجام شده در چارچوب مراحل مدیریت بحران را به شرح زیر ارزیابی نمود: **آمادگی:** این مرحله شامل اقداماتی است که مدیریت بحران را قادر می‌سازد تا در مواقع بحرانی به طور سریع و کارا پاسخ لازم را جهت مواجهه با بحران از خود نشان دهد. این اقدامات می‌توانند در قالب برنامه‌هایی قبل از وقوع سوانح، آموزش داده یا به صورت عملی انجام

شوند. اما آنچه در بحران اخیر مشاهده شد، ضعف شدید آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر سیل و پدیده‌های جوی و اقلیمی بود. به نظر می‌رسد به علت خشکسالی‌های اخیر، احتمال وقوع سیل کمتر مورد توجه بوده و حتی مراکز علمی و پژوهشی نیز به منظور شناسایی و کاستن از خطرات این‌گونه حوادث، مطالعات عمیقی صورت نداده و دچار غفلت شده‌اند.

فقدان شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدارشدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، نبود نظام به‌هم‌پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت نیز از دیگر آسیب‌هایی هستند که در این مرحله به چشم می‌خورند. عدم توجه به هشدار سازمان‌های ذی‌ربط مثل سازمان هواشناسی باعث شد تا مدیران غافلگیر شده و نتوانند از همه پتانسیل سازمان متبوعه خود برای مدیریت بحران و کنترل سیلاب‌ها- حداقل در روزهای اولیه بحران- استفاده کنند. عدم حضور برخی مدیران و مسئولین در پست‌های سازمانی خود، نمود بارز این بی‌توجهی به هشدارها بود. در عوض در استانی که به هشدارها توجه و مرخصی مدیران لغو شده بود، عملکرد بهتری در کنترل سیلاب مشاهده می‌شود.

پیشگیری: این مرحله از مدیریت بحران شامل اقدامات و فعالیت‌هایی است که هدف آن، جلوگیری از وقوع بحران یا ممانعت از تشدید اثرات آن بر جامعه و تأسیسات حیاتی است. اقدامات پیشگیرانه بسته به نوع حادثه و بحران احتمالی تعریف و اجرا می‌شوند. در موضوع حوادث طبیعی مانند سیل‌های اخیر و سایر حوادث مشابه، این اقدامات به دو دسته اقدامات فیزیکی یا ساختمانی مانند تأسیسات سیل‌بند، مقاوم‌سازی ابنیه و اقدامات مدیریتی مانند قطعه‌بندی و تفکیک اراضی، بیمه و غیره تقسیم‌بندی می‌شوند. بررسی خرابی‌های به بارآمده در مناطق سیل‌زده نشان می‌دهد که مدیریت بحران در هر دو دسته اقدامات مذکور دچار ضعف بوده و تخریب پل‌ها و معابر و ابنیه، شاهد این مدعا است. در این راستا نداشتن تجهیزات مناسب برای مقابله با بحران در مدت زمان طلایی مدیریت بحران (حداکثر ۴۸ ساعت نخست بروز حادثه) و بی‌توجهی به نظرات کارشناسان و متخصصان در خصوص ساخت‌وسازها (به طور مثال سیل دروازه قران)، آسیب‌هایی بودند که شاید می‌شد از وقوع آنها جلوگیری به عمل آورد. به نظر می‌رسد نوعی بی‌تفاوتی، بی‌اعتمادی و محافظه‌کاری نسبت به هشدار کارشناسان در میان مدیران پدید آمده و امنیت محیط‌زیست و وضعیت شکننده جغرافیایی کشور برای بسیاری از آنها هنوز جا نیافتاده است.

مقابله یا پاسخگویی: این مرحله از مدیریت بحران شامل مجموعه اقدامات و فعالیت‌هایی است که جهت مقابله با سوانح و ارائه خدمات امداد و نجات صورت می‌گیرد و معمولاً بلافاصله پس از وقوع بحران به اجرا گذاشته می‌شود. این بخش برای نجات جان انسان‌ها و حفاظت از اموال و دارایی‌های جامعه صورت گرفته و نمود اصلی مدیریت بحران در انتظار جامعه به شمار می‌آید. در سیل‌های اخیر، در این مرحله تلاش زیاد و قابل تقدیری از سوی مردم و مسئولان برای ارائه خدمات و کنترل خسارات صورت گرفت؛ اما ضعف‌های اساسی نیز مشاهده شد که برخی از آنها عبارتند از:

- فقدان مدیریت یکپارچه برای انجام اقدام مؤثر در دوره بحران یکی از ضعف‌های عمده در عملکرد مسئولان بود. مدیریت واحد در اصل به معنای مرکزیت یک مدیریت است که توانایی کنترل و هماهنگ‌کردن تمام ارگان‌ها و افرادی که در عملیات کمک‌رسانی شرکت می‌کنند را داشته و نظم در اجرا ایجاد کند. این امر به این معنا نیست که فقط یک شخص مسئول هماهنگی میان همه ارگان‌هاست بلکه مدیریت واحد یعنی سیستمی که اجرای آن از هرج و مرج جلوگیری می‌کند.
- به‌رغم حضور و انجام وظیفه اغلب سازمان‌های مسئول از همان ابتدای وقوع سیلاب‌ها، ناهماهنگی‌هایی میان سازمان‌ها و نهادها مشاهده شد. حضور فیزیکی و گسترده مسئولان بسیاری از سازمان‌ها که بعضاً وظیفه مستقیمی در مدیریت سیلاب نداشتند، موجی از واکنش‌های انتقادی را برانگیخت.

۳-۷-۴- گونه‌شناسی مسوولیت کیفری در قبال سیل

مسوولیت کیفری مفهومی دوپهلو است. از یک سو در معنای "قابلیت استناد جرم" معنا شده که مفهومی نزدیک به جرم است و از سوی دیگر در معنای "قابلیت تحمل کیفر" تفسیر شده که در کنار مجازات قرار می‌گیرد. اینکه مسوولیت کیفری مفهومی نزدیک به جرم باشد یا مجازات، می‌تواند آثار جداگانه‌ای به همراه داشته باشد؛ در همان حال نشان می‌دهد که مسوولیت کیفری مفهومی جدیدتر از جرم و مجازات است و همین جایگاه میانی نشان می‌دهد که مسوولیت کیفری، مفهومی رو به تحول و توسعه خواهد بود. جدا از پیشینه پرتنش تاریخی، حتی در سیر قانونگذاری برای نمونه، قانون مجازات عمومی ۱۳۰۴ حتی جایگاهی برای مسوولیت

- نبود نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی- پژوهشی و سازمان‌های اجرایی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام در زمان وقوع حادثه یکی دیگر از ضعف‌های قابل توجه بود.
- سلیقه‌ای عمل کردن و مستقل ورود کردن برخی سازمان‌ها از دیگر ضعف‌های این روند به شمار می‌رود.
- نهادهای حکمرانی محلی نظیر شهرداران و اعضای شورای شهر و روستا عموماً در ارائه گزارش‌ها غایب بودند. شاید بهتر بود به جای وزراء، استانداران یا برخی فرماندهان و مقامات محلی از طریق دوربین‌ها با مردم سخن می‌گفتند تا با استفاده از آشنایی‌شان با منطقه، اطلاعات دقیق‌تری به مردم ارائه نموده و اقتدار مدیریتی نیز تقویت می‌شد.
- جامعه مدنی، به‌ویژه گروه‌های مردم‌نهاد که در اجتماعات محلی ساکن هستند، می‌توانند در همه مراحل مدیریت بحران به یاری دستگاه‌های مسئول بیایند. کارآمدترین دولت‌ها نیز هنگام مواجهه با بحران‌های گسترده، از کمک‌های مردمی و بین‌المللی بی‌نیاز نیستند؛ لذا منوط کردن گردآوری کمک‌ها به هماهنگی با ارگان‌های مسئول، در عمل به محرومیت جامعه از قدرت بسیج‌گری گروه‌های مرجع و سلبریتی‌ها منجر شد.
- ضعف نهادهای مسئول در برقراری امنیت ماترک مردم.
- ضعف آمادگی و تأمین امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست‌وجو و نجات در ساعات اولیه و امداد و اسکان موقت آسیب‌دیدگان.
- گرچه سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی نسبتاً خوب عمل می‌کرد اما همچنان عقب‌تر از شبکه‌های اجتماعی بود و به همین دلیل، مردم بیش از آنکه به مجاری رسمی اطلاع‌رسانی برای باخبر شدن از اوضاع مراجعه کنند، به شبکه‌های اجتماعی روی آورده و از طریق آنان مشکلات خود را به گوش مسئولان می‌رسانند.
- شایعه‌سازی و انتشار اخبار کذب، بزرگ‌نمایی اقدامات نسنجیده برخی مسئولان، بی‌ارزش جلوه‌دادن اقدامات مثبت، تخریب نهادها و مسئولان نظام، انتشار اخبار مبنی بر درگیری مردم مناطق سیل‌زده با نیروهای امدادی و غیره، از مواردی بودند که برخی شبکه‌های اجتماعی با بزرگ‌نمایی آنها سعی در ایجاد نارضایتی در میان مردم داشتند.
- توزیع نابرابر امکانات و فقدان یک سیستم متمرکز برای ثبت و توزیع مایحتاج مردم در روزهای نخست باعث شد که سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی با اشکال مواجه شده و کمک‌ها عادلانه توزیع نشده و در برخی مناطق روحیه حمیت طایفه‌ای بر توزیع امکانات تفوق یابد.
- ضعف سرمایه اجتماعی و کم‌اعتمادی به نهادهای مسئول که باعث پراکنده شدن کمک‌های مردمی از یک سو و بی‌توجهی برخی سیل‌زدگان به هشدارها برای ترک و تخلیه محل زندگی خود می‌شد.
- ابهام در نحوه پشتیبانی سطوح مختلف از یکدیگر و عدم در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول بحران.

گزارش ملی سیلاب‌ها

کیفری قائل نیست و از تعبیر "موانع مجازات" یاد می‌کند ولی این مفهوم به تدریج در قانون‌های کیفری مطرح می‌شود. در قانون‌های بعدی نیز مقررات مسوولیت کیفری در حد بیان حدود مسوولیت جزایی مطرح می‌شود ولی قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ از این جهت توسعه یافته‌تر است. در این قانون به شرایط، اصول و موانع مسوولیت کیفری اشاره شده و هویتی استوارتر در کنار جرم و مجازات یافته‌است. همین استواری هویت و تحول یافتگی مفهوم به ما کمک می‌کند تا در قبال پدیده‌هایی مانند سیل یا دیگر موضوع‌ها که در گذشته، جای فراخی برای مسوولیت کیفری نبود، ولی هم‌اکنون به گستردگی مطرح شود.

مسوولیت کیفری در ایران هرچند از جهت ارکان سازنده کمتر توسعه یافته (و برای نمونه هنوز درباره مسوولیت کیفری ناقص یا کاهش یافته یا مسوولیت کیفری دارندگان معلولیت جسمی و روانی و ...) هنوز موضع روشنی ندارد ولی از جهت اصول، پیشرفت قابل توجهی داشته‌است. ایران از جمله کشورهای انگشت‌شمار است که به طور صریح به مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری و نیز مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی اشاره کرده‌است. اینها البته استثنای اصولی چون اصل شخصی بودن یا اصل انسانی بودن مسوولیت کیفری اند ولی به صورت جدی می‌توانند گستره مسوولیت کیفری تا به مدیران و مسوولان عالی کشور و نیز اشخاص حقوقی خواه دولتی و خواه غیر دولتی برسانند.

در این فصل به گونه‌های مسوولیت کیفری اشاره می‌شود که مسوولیت کیفری عام یا اصلی مفهومی بنیادین و سنتی است و دیگر گونه‌ها از استثنائات اصولی است که در قبال مسوولیت کیفری عام مطرح می‌شوند و در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

گفتار یکم: مسوولیت کیفری عام

منظور از مسوولیت کیفری عام همان مفهوم اصلی مسوولیت کیفری است. در مفهوم نزدیک به کیفر، مسوولیت کیفری به تعبیر فارسی کیفرپذیری معنا می‌دهد. کیفرپذیری به معنای توانایی سرزنش‌پذیری از رهگذر کیفر است. در این مفهوم روشن است که پیوند انتساب میان بزه و عمل شخصی که فاقد عقل، بلوغ و اختیار است، برقرار می‌شود ولی آنچه که شدنی نیست، کیفرپذیری مرتکب است. کیفرپذیری به معنای تحمل ظاهری کیفر نیست بلکه به معنای سرزنش‌پذیری رفتار فرد از سوی جامعه از یک سو و برآورده شدن هدف‌های کیفر نسبت به فرد محکوم از سوی دیگر است. این مفهوم از مسوولیت کیفری یعنی کیفرپذیری دقیق‌تر و معتبرتر است. به راستی کسی مسوول نیست که نتوان کیفر را بر وی بار کرد نه اینکه کسی باشد که بزه بر وی انتساب‌یافتنی نباشد.

شرایط یا ارکان مسوولیت کیفری عام در اصل همان اهلیت جزایی است ولی قانون سال ۱۳۹۲، شرایط روانی را هم به آن افزوده‌است:

یکم، داشتن اهلیت: طبق ماده‌ی ۱۴۰ اولین و مهم‌ترین شرط مسئولیت کیفری، اهلیت داشتن یا برخورداری از عقل، بلوغ و اختیار در حین ارتکاب جرم است. این شرط نسبت به جرایم مستوجب دیه اعمال نمی‌شود. دیه چهره ضمان یا جبران زیان داشته و به هر صورت پرداخت می‌شود و مجازات نیست که مسئولیت کیفری برای تحمل آن شرط شود.

درباره شرط عقل، پیش‌بینی شده که مرتکب در زمان انجام جرم یا باید اراده داشته باشد یا قوه تمیز. به سخن دیگر نبود اراده یا تمیز در هنگام انجام بزه، در پیکره دیوانگی یا جنون جای می‌گیرد که کیفرپذیری را از گردن مرتکب بر می‌دارد. درباره ی بلوغ یا رسایی (برنایی) به عنوان یکی از شرایط مسوولیت کیفری، ۲ معیار مهم مطرح است: معیار سن برای مسوولیت بالغان و معیار تمیز برای میزان مسوولیت همکاران بالغ شخص نابالغ در انجام بزه. آن‌چه که برای تشخیص عدم بلوغ و در نتیجه رفع مسوولیت کیفری دارای اهمیت است، سن است که تشخیص آن در سنجش با جنون و اکراه بسیار آسان است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

اختیار از جهت لغوی و نیز فلسفی در برابر اراده قرار دارد ولی در حقوق کیفری، اختیار به طور مطلق در برابر اراده نیست بلکه در برابر اراده آزاد است که برابر با رضایت یا تصمیم آزادانه به انجام کار است. در برابر اراده آزاد، اکراه و پس از آن به گونه ای کم رنگ تر، اضطرار قرار دارد. در اکراه، مرتکب یا مباشر جرم، اکراه غیر قابل تحمل به انجام بزه شده است که چنین کسی به طور قطع از اراده، آگاهی، تمییز و قصد برخوردار است ولی اراده آزاد یا همان رضایت را در انجام بزه ندارد. از این رو هم مسوولیت کیفری و هم مسوولیت مدنی بر اکراه کننده بار می شود، زیرا سبب اقوی به شمار می آید.

در قبال جرایم مرتبط با سیل که در قانون پیش بینی شده است، همین شرایط مسوولیت کیفری به استثنای دیات حاکم است که البته بیشتر در جرایم تعزیری مطرح می شود. در جنایات های شبه عمدی که بر پایه تقصیر اند و در ارتباط با سیل به کرات قابل طرح اند، از منظر تعیین مجازات تعزیری نیز باید شرایط مسوولیت کیفری احراز شود.

دوم، شرایط روانی: بر پایه شرایط روانی، جرایم بر سه دسته جرایم عمدی مطلق، جرایم عمدی مقید و جرایم غیرعمدی دسته بندی می شوند. در جرایم عمدی مطلق طبق ماده ۱۴۴ قانون مجازات اسلامی^{۴۳۸}، قاضی باید خواستن رفتار و دانستن موضوع را داشته باشد و در جرایم عمدی مقید افزون بر این دو عنصر، خواستن نتیجه یا دانستن وقوع آن را داشته باشد. روی هم رفته در این دو لازم است مرتکب عامد و عالم باشد. در جرایم غیر عمدی که همگی مقید اند، باید تقصیر مرتکب احراز شود.

هرچند چالش دنباله داری هست مبنی بر اینکه جایگاه شرایط روانی در زیر جرم است یا زیر مسوولیت کیفری ولی در قانون مجازات اسلامی، شرایط روانی می تواند در هر دو مطرح شود. شرایط روانی در مسوولیت کیفری مرتبط با جرایم سیلی، همانند دیگر جرایم است.

گفتار دوم: مسوولیت کیفری مطلق

مسوولیت کیفری مطلق یا رفتاری مسوولیتی مبتنی بر عدم نیاز به رکن روانی برای مرتکب جرم است. در نظام های کیفری کامن لا، میان مسوولیت کیفری محض و مطلق تفاوت گذارده شده و اساسا این گونه از مسوولیت ها ناظر به رفتارهای غیر قانونی است که تهدید جمعی به همراه دارند. مانند تهدیدهای رانندگی یا بهداشتی یا زیست محیطی و مانند آن. در رویکردهای جدید جرم شناسی نیز با نگرش زیمیولوژی به این تهدیدهای اجتماع محور پرداخته شده است.

در مسوولیت کیفری مطلق، آنچه ملاک است، رفتار غیر قانونی ای است که از سوی شخص دارای اهلیت جزایی سر زده است که گاه رکن روانی برای وی مفروض دانسته می شود و گاه از اساس نیاز به رکن روانی برای مسوول شناختن فرد احساس نمی شود. از این رو، در نظام کیفری ایران، که بر اساس ماده های ۱۴۴ و ۱۴۵ قانون مجازات اسلامی، عمد یا تقصیر ضروری برای شرایط روانی جرم است، می توان گفت که مسوولیت بدون رکن روانی تنها در جنایات خطای محض مطرح می شود. با توجه به اینکه اساس مسوولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، تقصیر است، بنابراین جایگاه مسوولیت کیفری مطلق در این راستا استوار نیست ولی می توان برای اشخاص حقیقی و حقوقی به ویژه از نظر بهداشتی و تغذیه و دیگر موضوعات مرتبط با زیست مناطق زلزله زده، مسوولیت کیفری مطلق را به عنوان یکی از دستاویزهای کنترل وضعیت مناطق سیل زده، پیشنهاد داد.

^{۴۳۸} - ماده ۱۴۴: در تحقق جرائم عمدی علاوه بر علم مرتکب به موضوع جرم، باید قصد او در ارتکاب رفتار مجرمانه احراز گردد. در جرائمی که وقوع آنها براساس قانون منوط به تحقق نتیجه است، قصد نتیجه یا علم به وقوع آن نیز باید محرز شود.

گفتار سوم: مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری

در یک تقسیم بندی کلی، تحمیل مسوولیت کیفری به دو گونه می باشد: مستقیم و غیرمستقیم. مقصود از مسوولیت کیفری مستقیم، مسوولیتی است که به واسطه رفتار خود شخص بر او بار می شود خواه این رفتار مستقیماً باعث مسوولیت او شود مانند مباشر و یا به طور غیرمستقیم بر او مسوولیت تحمیل کند مانند سبب.^{۴۳۹} لیکن نکته مهم آن است که این رفتار خود شخص است که باعث مسوولیت او شده است؛ بنابراین فردی که بر روی پیاده‌روی مقابل ساختمان در حال ساخت پوشش مناسبی قرار نمی دهد و سنگی از ساختمان جدا شده و به فردی برخورد می کند، هرچند به طور غیرمستقیم باعث صدمه شده، از آنجا که بی‌مبالائی وی منجر به این امر شده است، مسوولیت وی به واسطه ورود صدمه ناشی از رفتار خود وی، مستقیم است.

نوع دوم مسوولیت کیفری غیرمستقیم می باشد. این نوع مسوولیت بر آن اساس است که شخص «الف» مسوولیت دارد زیرا شخص «ب» مرتکب رفتار مجرمانه شده است. به عبارتی، مسوولیت غیرمستقیم، «تحمیل مسوولیت بر شخص است به واسطه آنکه دیگری رفتار مجرمانه را مرتکب شده است». مسوولیت غیرمستقیم خود بر دو گونه تقسیم می شود: مسوولیت اشتقاقی^{۴۴۰} و مسوولیت نیابتی^{۴۴۱}.

مسوولیت اشتقاقی در کشورهای مختلف به نام های مختلفی بیان شده است. برای مثال در حقوق آلمان با عنوان تبعی Akzessorietät در کشور فرانسه عاریتی بودن l'emprunt de criminalité و در کشوراسپانیا با عنوان اصل مداخله در شرکت accesoriadad de la participación بیان شده است.^{۴۴۲} در حقوق انگستان مسوولیت اشتقاقی به معنای آن است که معاون جرم به طور ارادی خود را با رفتار مرتکب پیوند می زند. بنابراین، وی رضایت می دهد که مرتکب به شیوه توافق شده عمل نماید و بدین واسطه وی مسوولیت یابد.^{۴۴۳} در واقع در این نوع مسوولیت، مسوولیت معاون از مسوولیت مرتکب مشتق می شود.^{۴۴۴} در این دیدگاه معاون از آن رو مسوول شناخته می شود، که بدون تشویق یا یاری وی جرم محقق نمی شود و یا حداقل در آن زمان یا به آن شیوه، محقق نمی شد و بنابراین بین رفتار او و تحقق جرم رابطه سببیت وجود دارد.^{۴۴۵} این نظریه توسط درس لر^{۴۴۶} اینگونه بیان شده است:

^{۴۳۹} . رجوع شود به مواد ۴۹۴ و ۵۰۶ ق.م.ا.

^{۴۴۰} Derivative liability .

^{۴۴۱} Vicarious liability .

^{۴۴۲} Olásolo, Héctor, **The criminal responsibility of senior political and military leaders as principals to international crimes**, Bloomsbury Publishing, 2009, p.16.

^{۴۴۳} . Herring, Jonathan, **Criminal law(the Basic)**, Routledge, 2010, p.117.

^{۴۴۴} . Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 8th ed, 2011, p.315.

^{۴۴۵} . Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

^{۴۴۶} . Dressler

گزارش ملی سیلاب‌ها

«الف» مسوول رفتار «ب» است زیرا با کمک قاصدانه به وی، او خود را به صورت ارادی مرتبط با مرتکب اصلی کرده است. بنابراین رفتار قاصدانه وی مشابه رضایت آشکار به مسوولیت در حقوق مدنی است.^{۴۴۷} در واقع، وی درصدد بیان آن است که گویا معاون با مباشر قراردادی را منعقد می‌کند که مسوولیت آن دو را به یکدیگر پیوند می‌زند، بنابراین مسوولیت این دو کاملاً به یکدیگر پیوند خورده است. لیکن لزومی به شناسایی، تعقیب و یا محکومیت مباشر برای محکومیت معاون نمی‌باشد. بلکه در حالتی که نسبت به مباشر اساساً تعقیب شروع نشده است، می‌توان معاون را تحت مسوولیت اشتقاقی تعقیب و محکوم نمود.^{۴۴۸} لذا، اگرچه مسوولیت معاون با مرتکب جرم در مسوولیت اشتقاقی پیوند خورده است، لیکن معاون در این مورد خود رفتاری را توأم با سوء نیت مرتکب شده است که شرط لازم این مسوولیت اشتقاقی می‌باشد و تنها رفتار مرتکب جرم، شرط کافی برای تحقق مسوولیت بوده و پس از آن مسوولیت، بر فرد یاری‌کننده یا مشوق بار می‌شود. البته این نوع مسوولیت محدود به معاون نمی‌باشد و در حقوق بین‌الملل کیفری، مسوولیت اقدام بر اساس هدف مشترک^{۴۴۹} و مسوولیت مقام مافوق^{۴۵۰} که در نتیجه ترک فعل جلوگیری از ارتکاب جرم است نیز بر این مبنا قرار دارد.

این نوع مسوولیت که بعضاً از آن در حقوق ایران به عنوان مسوولیت عاریتی معاون یاد می‌شود، بی‌گمان هیچ تعارضی با اصول حقوق کیفری از جمله اصل شخصی بودن مسوولیت ندارد؛ چراکه معاون به دلیل رفتار ناشایست خود است که تعقیب و مجازات می‌شود. به همین دلیل برخی در حقوق انگلستان پیشنهاد داده‌اند که مناسب است این نوع مسوولیت از حالت اشتقاقی خارج شده و به سمت مسوولیت برای یک جرم ناتمام سوق داده شود.^{۴۵۱} زیرا همانطور که در جرایم ناتمام مانند شروع به جرم یا تبانی، شخص برای همین میزان رفتار مسوولیت دارد، مناسب است در معاونت نیز فارغ از رفتار مرتکب، در همه انواع معاونت، صرف انجام رفتار معاونت را به عنوان جرم ناتمام تصور کرده و مجازات مستقل برای آن پیش‌بینی نمود. امری که در حقوق ایران قابل تأمل می‌باشد.

در مقابل این مسوولیت مسوولیت نیابتی قرار دارد. برخی این نوع مسوولیت را قسمی از مسوولیت اشتقاقی دانسته‌اند و معتقدند مسوولیت اشتقاقی به مسوولیت معاونتی و مسوولیت نیابتی قابل تقسیم است و لیکن می‌توان این مسوولیت را قسیم آن مسوولیت نیز دانست.^{۴۵۲} مسوولیت نیابتی ذاتاً امری ناظر به امور مدنی بوده و هست و ورود آن در حقوق جزا مشکلات عدیده‌ای را به همراه دارد. علت این امر در تعریف مسوولیت نیابتی نهفته است. طبق تعریف مسوولیت نیابتی عبارتست از آنکه فردی به علت رفتار دیگری به واسطه رابطه خاص بین آنها مسوول شناخته می‌شود. طبق این مسوولیت هیچ رفتار و یا عنصر روانی توسط متهم نیاز نمی‌باشد.^{۴۵۳} به

^{۴۴۷} Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

^{۴۴۸} Jefferson, Michael, **Criminal Law**, Pearson(Longman), 9th ed, 2009, p.165.

^{۴۴۹} Van Derwilt, Harmen, **Joint criminal enterprise and functional perpetration**, In: System criminality in international law, van der Wilt, Harmen, et al. eds. Cambridge University Press, 2009, p.169; Marchuk, Iryna, **Fundamental Concept of Crime in International Criminal Law**, Springer, 2015, p.176.

^{۴۵۰} Ambos, Kai, **General principles of criminal law in the Rome Statute**, Criminal Law Forum, Vol. 10, No. 1, Kluwer Academic Publishers, 1999, p.20.

^{۴۵۱} Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 3rd ed, 2002, p.410.

^{۴۵۲} Wilson, William, **Criminal law: doctrine and theory**, Pearson Education, 4th ed, 2011, p.550.

^{۴۵۳} Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 93.

گزارش ملی سیلاب‌ها

همین دلیل این امر بیشتر در حوزه خطای مدنی و بین کارفرما و مستخدم و در رابطه با شخص حقوقی بحث می‌شود. برای مثال اگر کارفرمایی نکات ایمنی را در تولید رعایت نکرده و محصول معیوب تولید شود، هرچند نظارت را به یکی از مستخدمین سپرده و خود از آن هیچ آگاهی نداشته باشد، مسوولیت نیابتی به دلیل تولید ناقص خواهد داشت.^{۴۵۴} به عبارت دیگر، اگر جرم با مسوولیت نیابتی قابل تحقق باشد، کارفرما مسوول تمامی اعمال مستخدمین و یا کسانی است که از جانب او کاری را انجام می‌دهند. بنابراین مسوولیت نیابتی زمانی اعمال می‌شود که محکومیت متهم برپایه فعل یا ترک فعل وی نیست، بلکه برپایه رفتار دیگری و حالت ذهنی دیگری است.^{۴۵۵} برای توجیه این مسوولیت حقوقدانان به نظریه خطر و خطا استناد می‌کنند.^{۴۵۶}

در حقوق انگلستان سه دسته جرایم می‌باشند که قابلیت آن را دارا هستند که با مسوولیت نیابتی تحقق یابند:

۱- جرایم با مسوولیت مطلق، به گونه ای که توصیف قانونی از عنصر مادی بتواند به گونه‌ای تفسیر شود که شخص دیگری غیر از مرتکب را در برگیرد. برای مثال هنگامی که فروشنده مغازه ای کالایی را می‌فروشد، می‌توان بیان داشت که صاحب مغازه آن کالا را به فروش رسانده است.

۲- زمانی که قانون بر مسوولیت نیابتی تأکید می‌کند. برای مثال در قانون مجوز ۱۹۶۴ بیان می‌دارد که فرد متعاقب خرید مایع مسکر، نباید آن را خودش یا توسط عامل یا مستخدمش تحویل کسی دهد.

۳- سومین مورد ناظر به رابطه کارفرمایی است. زمانی که کارفرما به موجب قانون وظیفه انجام امری را دارد و به دیگری در انجام آن مورد نمایندگی می‌دهد، وی نیابتاً مسوول هر جرمی است که فرد نماینده در انجام نمایندگی انجام می‌دهد.^{۴۵۷} در این وضعیت دو حالت قابل تصور است: اول، اگر جرم از جرایمی باشد که نیازمند اثبات عنصر روانی است باید احراز شود که مدیر دارای عنصر روانی مانند علم بوده است و در غیر این موارد یعنی جرایم با مسوولیت مطلق و در صورتی که نمایندگی کامل باشد، دو عنصر مادی و حالت ذهنی مرتکب برای مدیر فرض می‌شود.^{۴۵۸} به عبارتی، در جرم مسوولیت مطلق، ممکن است شخص مسوول هیچ علم و آگاهی و در کل هیچ عنصر روانی نداشته و عنصر مادی را هم انجام نداده باشد ولیکن مسوول تلقی شود.^{۴۵۹}

اگر چه نظر مسوولیت نیابتی اکنون از حقوق مدنی به حقوق کیفری راه یافته است ولیکن، محدوده اعمال آن در حقوق کیفری بسیار محدودتر می‌باشد.^{۴۶۰} زیراچنانکه بیان شد فرد مسوول در مسوولیت نیابتی گاه فاقد هرگونه عنصر روانی و رفتار می‌باشد. بنابراین این امر با اصل شخصی بودن مسوولیت کیفری در تعارض قرار می‌گیرد و کشورهایی که آن را پذیرفته اند اغلب در حد جرایم

^{۴۵۴} . Hall, Wilson, **Criminal law and procedure**, DelMar, 6th ed, 2012, p.66.

^{۴۵۵} . Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 93.

^{۴۵۶} . آقای جنت مکان، حسین، **حقوق کیفری عمومی**، جلد دوم، تهران، جنگل، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۷۶ و اردبیلی، محمدعلی، **حقوق جزای عمومی**، جلد دوم، تهران، میزان، چاپ سی و پنجم، ۱۳۹۳، صص ۱۳۹-۱۴۰.

^{۴۵۷} . Elliott, Catherine, and Frances Quinn, **Criminal law**, Pearson Education, 8th ed, 2010, p. 309.

^{۴۵۸} . Herring, Jonathan, **Criminal law**, Palgrave, 8th ed, 2011, p. 95.

^{۴۵۹} . برای مطالعه بیشتر رک: جعفری، مجتبی، **بازاندیشی در مفهوم مسوولیت کیفری فعل غیر**، پژوهش حقوق کیفری، شماره ۲۰، ۱۳۹۶، صص ۱۸۲-۱۸۵.

^{۴۶۰} . Jefferson, Michael, **Criminal Law**, Pearson(Longman), 9th ed, 2009, p.210.

گزارش ملی سیلاب‌ها

با مسوولیت مطلق و یا جرایم حرفه ای به دلیل اهمیت موضوع و کارایی قانون آن را مورد پذیرش قرار داده اند زیرا در صورت عدم پذیرش این نظر، عملاً نمی توان در مواردی که فردی مجوز کاری را دارا می باشد و دیگری برای او کار کرده و مرتکب جرم می شود، وی را مسوول دانست در حالیکه اگر نبود آن مجوز این جرم محقق نمی شد و به همین دلیل حقوق انگلستان فرد را به رغم انجام هرگونه رفتار مادی و رکن روانی مسوول کیفری تلقی می کند. لیکن مساله مهم در مسوولیت نیابتی آن است که مجازات دیگری، الزاماً از شخص مرتکب رفع مسوولیت نمی کند بنابراین، با احراز ارکان متشکله جرم و شرایط مسوولیت در فرد مرتکب وی نیز مشمول کیفر خواهد شد.

حال با علم به تفکیک مسوولیت نیابتی و اشتقاقی می توان بیان داشت، مسوولیت کیفری ناشی از رفتار، تنها زمانی می تواند به عنوان استثنا بر اصل قرار گیرد که فرد یا دارای عنصر روانی بوده ولیکن رفتار مجرمانه را انجام نداده است و یا از اساس، فاقد عنصر روانی و رفتار می باشد. بر این اساس، دیگری مسوول، اگر رفتار مجرمانه را انجام دهد از شمول مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر خارج می شود. لذا این امر که «حکم ماده ۱۳۰... قانون [مجازات اسلامی] یک مسوولیت ناشی از عمل دیگری است بدون آنکه با شرایط مقرر قانونگذار در ماده ۱۴۲ مطابقت داشته باشد»^{۴۶۱} با مبنای این نوشتار هماهنگ نمی باشد. زیرا طبق ماده ۱۳۰ ق.م.ا. سرדسته رفتاری را انجام می دهد و همین رفتار وی را از شمول مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر خارج می کند. در واقع، مسوولیت کیفری ناشی از رفتار غیر، با مسوولیت نیابتی و نه اشتقاقی قابل تطبیق می باشد.

۳-۷-۵- مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی

مسئولیت کیفری پایه ترین مفهوم در حقوق کیفری می باشد به گونه ای که برخی حقوق کیفری را حقوق ناظر بر مسئولیت کیفری دانسته اند. به رغم پایه بودن آن در حقوق ایران و سایر کشورها همواره مفهوم آن با ابهام مواجه بوده است. با این حال قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ جهت تنظیم و تنسیق آن، در فصل اول از بخش چهارم از کتاب اول قانون، شرایط مسئولیت کیفری را بیان نموده است. با ملاحظه این فصل دانسته می شود که مسئولیت کیفری بر پایه دو اصل مهم بنا شده است که عبارتند از: فردی بودن مسئولیت کیفری و شخصی بودن مسئولیت کیفری ماده ۱۴۱ قانون مجازات اسلامی بیان می دارد: «مسئولیت کیفری شخصی است.» بدان معنا که تنها مرتکب جرم مسئولیت خواهد داشت و سپس در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی نیز مقرر داشته است در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است. لذا دو اصل مهم را در دو ماده بیان نموده است. با اینها بر هر یک از این دو اصل یک استثنا وارد شده است؛ استثنای وارد بر ماده ۱۴۱ قانون مجازات اسلامی مسئولیت کیفری ناشی از رفتار غیر است که در ماده ۱۴۲ قانون مجازات اسلامی بیان شده است و استثنای وارد بر اصل مقرر در صدر ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مسئولیت کیفری شخص حقوقی است. ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مقرر می دارد: «در مسئولیت کیفری اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود. مسئولیت اشخاص حقوقی مانع مسئولیت اشخاص حقیقی مرتکب جرم نیست.» لذا مسئولیت کیفری شخص حقوقی استثنایی بر اصل کلی مسئولیت شخص حقیقی است و چون ناظر به استثنا است باید در حد قدرمقیّن و به صورت محدود تفسیر شود. تحقیق حاضر با این

^{۴۶۱}. جعفری، مجتبی، منبع پیشین، ص. ۱۹۶.

رویکرد استثنایی به بررسی مسئولیت کیفری شخص حقوقی با محوریت و وقایع رخ داده در سیل فروردین ۱۳۹۸ در مناطق مختلف ایران می‌پردازد و در پی بررسی آن است که آیا می‌توان بر اساس گزارش‌های کارشناسی ارائه شده نهادها و اشخاص حقوقی را دارای مسئولیت کیفری دانست. بدیهی است این تحقیق در قسمت اشخاص حقوقی به صورت اسنادی بر اساس اسنادی که توسط نهادهای مختلف مانند مجلس شورای اسلامی و سازمان بازرسی ارائه شده است، انجام شده و از نظر رویکرد توصیفی و تحلیلی می‌باشد.

گفتار یکم: ارکان مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی

برای تحقق مسئولیت کیفری شخص حقوقی مقنن از دو رویکرد پیروی نموده است: رویکرد عام و کلی در ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی مقرر شده است. طبق این ماده برای تحقق مسئولیت کیفری شخص حقوقی ضروری است: ۱- شخص حقیقی تحت عنوان «نماینده قانونی» شخص حقوقی مرتکب جرم شود و ۲- نماینده قانونی به نام یا در راستای منافع شخص حقوقی این جمله را مرتکب شود. لذا، این ماده حسب آن که «نماینده قانونی» چگونه تفسیر شود از یکی از نظرات شخصیت ثانویه یا کارمند-مقام مافوق یا نظریه شخصیت ثانویه توسعه یافته پیروی کرده است که در تمامی این نظرات ضروری است، شخص حقیقی مرتکب جرمی مرتکب جرم شده و شناخته شود. برای مثال در نظریه شخصیت ثانویه که بیشتر در کشورهای کامن‌لا مورد قبول واقع شده است، شخص حقوقی تنها در صورتی مسوول است که اشخاص تصمیم ساز آن مرتکب جرم شوند. در صورت عدم شناسایی این شخص به جهت آنکه امکان بررسی این امر که آیا شخص حقیقی، نماینده قانونی بوده یا خیر و یا در راستای منافع شخص حقوقی مرتکب جرم شده است، وجود ندارد، از اساس شخص حقوقی را نمی‌توان مسئول دانست.

از سوی دیگر، ماده ۱۴۳ ارتباط وثیقی با ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی داشته که ناظر به کیفر شخص حقوقی است. بدین معنا که صدر ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی که درصدد بیان مجازاتهای شخص حقوقی است، اعمال کیفر را مشروط به وجود شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی کرده است. لذا در صورتی که از اساس یکی از شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی از جمله عدم شناسایی شخص حقیقی مرتکب جرم وجود نداشته باشد، امکان کیفر شخص حقوقی طبق ماده ۲۰ مفقود خواهد بود. این امر ممکن است در جرائم خاص مانع ایجاد نماید ولیکن در جرائمی که باعث صدمه و خسارات جانی و مالی می‌شوند مانند بی‌احتیاطی‌های شدید که باعث صدمه کلان می‌گردند و از طرفی با تعداد افراد تصمیم‌ساز در شخص حقوقی مواجه می‌باشیم، احراز و اثبات شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی بسیار دشوار می‌نماید برای مثال در حادثه سیل شیراز و یا حورالعظیم که تعداد زیادی از نهادهای تصمیم‌ساز دخالت داشتند و در هر یک از این نهادها تعداد زیادی از افراد دخیل در تصمیم‌گیری بوده‌اند ایجاد مسئولیت کیفری بر اساس ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی بسیار دشوار می‌نماید.

با علم به این امر و با پیروی از نظریات جدید بزه دیده شناسی حمایتی، مقنن در تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی جهت سهل نمودن جبران خسارت بزه دیدگان حکم جدید و پیشرفته‌ای را مقرر داشته است. طبق این تبصره «چنانچه رابطه علیت بین رفتار شخص حقوقی و خسارت وارده/احراز شود دیه و خسارت قابل مطالبه خواهد بود.» این تبصره از «نظریه تجمع» در مسئولیت کیفری شخص حقوقی پیروی مینماید. طبق این نظر در صورتی که نتوان در شخص حقوقی فرد خاصی را مسئول برای ورود خسارات و صدمات جانی یا مالی دانست ولیکن صدمه و خسارت به کلیت شخص حقوقی منتسب باشد، شخص حقوقی مسئول خواهد بود. از آنجا که دیه جنبه بینابین داشته و دارای هر دو وصف کیفری و حقوقی می‌باشد، تبصره ماده ۱۴ قریب به مسئولیت مدنی می‌باشد و

گزارش ملی سیلاب‌ها

در هر صورت که بتوان شخصی را بنا به نظریات و قانون از نظر مدنی مسئول دانست، می‌توان دیه و خسارت را از شخص حقوقی دریافت نمود.

با این حال، انتهای تبصره ماده ۱۴ قانون مجازات اسلامی قید مهمی را در خصوص شخص حقوقی و بیان داشته و مقرر نموده است: «اعمال مجازات تعزیری بر شخص حقوقی مطابق ماده ۲۰ خواهد بود». بنابراین، می‌توان بیان داشت تبصره ماده ۱۴ ناظر به دو صورت می‌باشد:

اول، صورتی که خسارت منتهی به شخص حقوقی بوده و شخص حقیقی از اساس شناسایی نشود؛ در این صورت تنها خسارت و دیه قابل مطالبه می‌باشد و اعمال مجازات‌های تعزیری ماده ۲۰ منتفی خواهد بود.

دوم، شخص حقیقی که به واسطه تقصیر او خسارت وارد شده است، مشخص گردد، در این حالت به جهت آنکه رفتار قابل انتساب به همان شخص حقوقی رفتار شخص حقیقی است، خسارت به شخص حقوقی قابل انتساب بوده و دیه و خسارت از شخص حقوقی دریافت می‌شود. لذا در موضوع سیل در صورتی که شهردار و یا مسئول نهاد راهسازی و یا سدسازی مسئول شناخته شود و احراز شود به واسطه تقصیر اعم از بی احتیاطی، مبالاتی یا عدم رعایت نظامات دولتی توسط آنها خسارات ناشی از سیل رخ داده است، «نهاد مربوط» مسئول پرداخت خسارت و دیه می‌باشد. با اینها تفاوت این صورت با شق نخست در انتهای تبصره ماده ۱۴ بیان شده است که ناظر به اعمال مجازات‌های تعزیری بر اشخاص حقوقی است. بدین معنا که در صورتی که شخص حقیقی نماینده قانونی شناسایی شود اگرچه دیه و خسارت شخص حقوقی دریافت می‌شود ولیکن در این حالت به واسطه آنکه شرایط ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی وجود دارد، مجازات‌های ماده ۲۰ به شخص حقوقی قابل اعمال است.

در خصوص سیل اخیر می‌توان بیان داشت اگر مسئولان اشخاص حقوقی و یا کارمندان این اشخاص به واسطه عدم نظارت مدیران مرتکب تقصیر شوند، شخص حقوقی مسئول می‌باشد. در خصوص سیل به طور خاص قوانینی وجود دارد که عدم رعایت آن تقصیر محسوب می‌شود که عبارتند از ماده ۱ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل ۱۳۴۸/۰۲/۰۹ که مقرر می‌دارد: «وزارت کشور (شهرداری‌ها) مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تامین بهداشت عمومی شده است.»

بند ۲ ماده ۵۵ قانون تشکیل شهرداری‌ها مصوب ۱۳۲۸/۰۵/۰۴ وظایف شهرداری نیز به وظیفه نگهداری و نظافت مجاری آبها می‌پردازد و مقرر می‌دارد: «تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آبها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر و تأمین آب و روشنایی به وسائل ممکنه» بر عهده شهرداری‌ها است. برای مثال در صورت صحت گزارشات در خصوص حادثه شیراز که یکی از دلایل سیل را وجود زباله در مجرای کنترل سیل بوده است که باعث شده مجرای آب پر شده و آب به سطح منتقل شده است. همچنین طبق بند ۱۴ این قانون «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام الزم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق و همچنین رفع خطر از بناها و دیوارهای شکسته و خطرناک واقع در معابر عمومی و کوچه‌ها و اماکن عمومی و دالنه‌های عمومی و خصوصی و پرکردن و پوشاندن چاه‌ها و چاله‌های واقع در معابر و جلوگیری از گذاشتن هر نوع اشیاء در بالکنها و ایوان‌های مشرف و مجاور به معابر عمومی که افتادن آنها موجب خطر برای عابرین است و جلوگیری از ناودانها و دودکشهای ساختمانها که باعث زحمت و خسارت ساکنین شهرها باشد.» از وظایف شهرداری است.

تبصره ی ۱ ماده ی ۲ قانون توزیع عادلانه ی آب مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۶: تعیین پهنای بستر و حریم رودخانه با توجه به آمار هیدرولوژی و داغاب، با وزارت نیرو است و طبق تبصره ی ۳ ماده ی ۲: ایجاد هر نوع اعیانی و دخل و تصرف در بستر رودخانه ها ،

ممنوع است مگر با اجازه ی وزارت نیرو . در صورتی که وزارت نیرو بر خلاف مقررات اجازه احداث اعیانی در بستر رودخانه را صادر نماید و سپس به واسطه سیل و یا سایر حوادث صدمات بدنی بر اشخاصی وارد شود، این سازمان مسوول پرداخت دیه می باشد.

از سوی دیگر مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی مانند اشخاص حقیقی ناظر به پیش از وقوع جرم نمی باشد بلکه در صورتی که این تقصیر پس از وقوع جرم هم باشد، چنانکه بیان شد نه تنها برای اشخاص حقیقی بلکه برای سازمان مربوطه هم مسوولیت ایجاد خواهد نمود. در این خصوص تبصره ۲ ماده ۵۱۴ قابل توجه می باشد. طبق این تبصره «افراد یا دستگاه هایی که مسوولیت اصلاح یا رفع آثار این گونه حوادث [منظور حوادث واقع شده در اثر علل قهری است] را بر عهده دارند، در صورت تقصیر یا قصور قابل استناد در انجام وظیفه، ضامن می باشند.» در این مورد می توان به وظیفه استانداران طبق بند ۲۵ ماده ۲ شرح وظایف استانداران و فرمانداران مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۳۰ شورای عالی اداری اشاره نمود که مقرر می دارد استانداران و فرمانداران در حوزه فعالیت خود مسوول «اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل و زلزله و...» می باشند. لذا، قصور استاندار نه تنها برای شخص استاندار بلکه برای استانداری نیز مسوولیت طبق تبصره ماده ۱۴ و ماده ۲۰ ق.م.ا ایجاد می نماید.^{۴۶۲} همچنین نیروهای مسوول برای اطلاع رسانی در حادثه شیراز بنا به گزارشات اعلامی در این امر تاخیر نمودند و باعث وقوع حوادث و صدمات جدیدی شده اند.

گفتار دوم: گستره مسوولیت کیفری اشخاص حقوقی

یکی از مسائل مهم در خصوص اشخاص حقوقی آن است که آیا تمامی اشخاص حقوقی اعم از اشخاص حقوقی حقوق عمومی و خصوصی مسوولیت کیفری داشته و یا برخی معاف و مسوولیت کیفری میباشند؟ ماده ۱۴۳ قانون مجازات اسلامی به طور مطلق شرایط مسوولیت کیفری را بر تمامی اشخاص حقوقی مقرر نموده است، لیکن تبصره ماده ۲۰ قانون مجازات اسلامی در باب مجازات مقرر داشته است: «مجازاتهای موضوع این ماده در مورد اشخاص حقوقی دولتی و یا عمومی غیر دولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می کنند/اعمال نمی شود.» از نظر رویکرد تطبیقی در خصوص مسوولیت کیفری دولت ها سه رویکرد وجود دارد: برخی، دولت ها را از مسوولیت کیفری معاف می دارند بدین معنا که دولت ها مسوولیت کیفری تحت هیچ شرایطی نخواهند داشت علت این رویکرد آن است که هرگونه تحمیل مسوولیت بر دولت، باعث محدودیت دولت است که مسئول ارائه خدمات عمومی به شهروندان می باشد و باعث صدمه به خود شهروندان است؛ بنابراین نمی توان دولت را کیفر نموده که باعث صدمه به خود شهروندان می شود. رویکرد دوم آن است که دولت ها تنها در صورتی که اعمال حاکمیت نمایند، از مسوولیت کیفری معاف می باشند و رویکرد سوم آن است که هیچ استثنایی برای دولت ها قائل نمی باشند.

از بین این سه رویکرد مقنن جمهوری اسلامی با عباراتی مبهم رویکرد دوم را پذیرفته است. ابهام از آن جهت است که آیا قید «در مواردی که اعمال حاکمیت می کنند»، تنها به اشخاص عمومی غیردولتی باز می گردد و یا به اشخاص حقوقی دولتی نیز باز می گردد. به عبارتی آیا طبق این تبصره، اشخاص دولتی مسوولیت کیفری نداشته و اشخاص حقوقی عمومی غیردولتی تنها در صورتی که اعمال حاکمیت کنند، مسوولیت نخواهند داشت. این ابهام را می توان با تفسیر ناظر به احراز نظر مقنن رفع نمود. در مصوبه اولیه مجلس قید

^{۴۶۲}. در خصوص مسوولیت نهاد عمومی و دولتی در بند آتی بحث خواهد شد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در مواردی که اعمال حاکمیت می‌کنند، وجود نداشت و لذا شورای نگهبان به این شرح ایراد بر تبصره وارد نمود: «در تبصره ماده ۲۰ اطلاق عبارت اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی غیردولتی شامل اشخاص حقوقی می‌شود که تصدی‌گری می‌کنند و نه حاکمیتی، مغایر جزء ۹ اصل ۳ قانون اساسی شناخته شد.» فلذا برای رفع این ایراد قید مذکور توسط مجلس اضافه گردید که ناظر به هر دو شخص می‌باشد لذا در صورتی که اشخاص دولتی و یا عمومی غیر دولتی در شرایط فعلی با شرایط ماده ۱۴۳ و یا تبصره ماده ۱۴ مسئول شناخته شوند قابل کیفر می‌باشند و از این جهت در واقعه سیب اخیر محدودیتی در زمینه اشخاص حقوقی وجود نخواهد داشت. نمونه مسوولیت شخص حقوقی عمومی را می‌توان در حادثه دروازه قرآن شیراز مشاهده نمود. طبق گزارش‌ها، این حادثه ناشی از موارد زیر بوده است:

پرکردن مسیل طبیعی و عدم جایگزینی با معبر و سیلاب مناسب به موازات بزرگراه ورودی شهر
عدم تناسب ظرفیت لوله احداث شده زیر جاده با حجم سیلاب ورودی
عدم استفاده از مشاور ذیصلاح به تفویض صحیح مسئولیت مطالعه و طراحی
تغییر مسیر لوله و ایجاد انحنا در محدوده انتهایی و کاهش ظرفیت انتقال آب لوله
کم شدن ظرفیت ورودی به لوله به علت وجود ضایعات و اشغال و سوی دیگر هدایت نامناسب آب به داخل لوله‌ها و خروجی‌های نامتناسب

وجود نخاله و ضایعات ساختمانی فراوان در مسیر
وجود موانع ضعیف موضعی در مسیر سیل و شکست ناگهانی آنها.
عدم امکان رفع موانع لوله ورودی پیش از حادثه (وجود کانکس نیروی انتظامی در بالای لوله ورودی و نبود تجهیزات شهرداری برای برداشتن موانع و اشغال)

عدم اجرای طرح‌های بازنگری شده با گذشت بیش از سی سال از اجرای طرح اولیه
عدم هشدار و اطلاع رسانی به موقع برای جلوگیری از افروغ افراد و خودرو.
همچنین در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص سیل اخیر آمده است:

«متأسفانه در مواردی رعایت نکردن ملاحظات فنی در طراحی زیرساخت‌های شهری و بین شهری به خسارات مالی و حتی جانی منجر شده است. در این راستا یکی از علل اصلی رخداد سیل اخیر شهر شیراز در مسیر ورودی به این شهر، تغییر کاربری مسیل مجاور این مسیر و همچنین عدم وجود سازه آبگذر مؤثر جایگزین در شرایط وجود دبی سیال‌بی بوده است. در ادبیات علوم سیال، این نوع سیل‌ها 1 به سیل‌های ناگهانی معروف است و می‌تواند در اثر عوامل طبیعی، انسانی یا ترکیبی از هر دو به وجود آید. همچنین الیروبی نکردن رودخانه‌ها نیز یکی از علل تشدید خسارات سیل شهر آققال در استان گلستان بوده است که در اثر آن ظرفیت دبی عبوری از رودخانه‌ها کاهش پیدا کرده و در نهایت به افزایش رقوم سطح آب و به تبع آن افزایش پهنه سیال‌بی منجر شده است. الیروبی منظم و اصولی رودخانه‌ها در این شهر می‌توانست به کاهش چشمگیر خسارات ناشی از سیل کمک کند. عدم وجود شبکه جمع‌آوری آب‌های سطحی یا وجود ناقص آن نیز در بسیاری از شهرها باعث آبگرفتگی معابر یا ورود آب به منازل و تأسیسات شده است. شایان ذکر است که دوره بازگشت بارندگی‌ها و سیل‌های به وقوع پیوسته اخیر در موارد متعددی بیشتر از دوره بازگشت سیل طراحی سازه‌های شهری، بین شهری یا سازه‌های کنترل سیال پایبندست بوده است. این موضوع بدان معناست که حذف کامل آسیب‌دیدگی و خسارات سیل‌های اخیر غیرقابل اجتناب بوده است، اما طراحی‌های استاندارد و اصولی قطعاً به کاهش خسارات ناشی از سیل منجر می‌شد.»

لذا، تمامی نهادهای دولتی و عمومی غیردولتی که در این خصوص مرتکب تقصیر شده اند دارای مسئولیت برای پرداخت دیه می باشند.

گفتار سوم: چالش مسئولیت کیفری نهادهای بخش عمومی و دولتی

شرایط رفع مسئولیت کیفری در تبصره ماده ۲۰ قانون آن است که نهادهای دولتی و یا عمومی غیردولتی اعمال حاکمیت نمایند؛ به دلیل ابهام در مفهوم اعمال حاکمیتی، یکی دیگر از مسایل موجود در حقوق ایران شناخت مرز بین اعمال حاکمیتی و غیر آن می باشد. با این حال، مقنن در برخی موارد اعمال حاکمیتی را تعریف نموده است. طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اعمال حاکمیت شامل موارد زیر است:

«امور حاکمیتی: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی شود.
از قبیل:

الف- سیاستگذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.

د- فراهم نمودن زمینه ها و مزیت های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری

ه- قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی

ز- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی

ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی

ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی

ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور

ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماریها و آفت های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های عمومی

ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست و نهم و سی ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکانپذیر نمی باشد.

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می گیرد.»

در ادامه مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ امورات اجتماعی، فرهنگی و خدماتی؛ زیربنایی و اقتصادی را نیز تعریف نموده است. لذا، طبق بند ل ماده ۸ در صورتی که شرایط این بند ناظر به موارد ۹ الی ۱۱ وجود داشته باشد این موارد، از امور حاکمیتی محسوب می شود و در غیر این صورت از امور غیرحاکمیتی می باشد. بنابراین مواردی مانند راهسازی، ساخت راه آهن، سدسازی و ایجاد فضای گردشگری، به نظر از امور حاکمیتی نبوده و اگر در راستای انجام این امور جرم محقق شود، نهادهای مربوط مسئولیت کیفری خواهند داشت با این حال

گزارش ملی سیلاب‌ها

مسئله اساسی دیگر آن است که طبق تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا نهادها از مجازات‌های مقرر در آن ماده معاف می‌باشند، لذا این پرسش باقی می‌ماند که آیا از تبصره ماده ۱۴ نیز معاف می‌باشند بدین معنا که خسارت و دیه نیز معاف می‌شوند این امر با توجه به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی کمی مشکل ساز می‌باشد. این ماده مقرر می‌دارد: «در مورد اعمال حاکمیت دولت هر گاه اقداماتی که برحسب ضرورت برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید و موجب ضرر دیگری شود دولت مجبور به پرداخت خسارات نخواهد بود.» آیا تبصره ماده ۱۴ ق.م.ا ناسخ این قسمت از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی می‌باشد؟ به نظر می‌رسد پاسخ منفی است. تبصره ماده ۱۴ ق.م.ا را باید در قالب اصول حاکم بر مسئولیت مدنی تفسیر نمود. بدین معنا که انتساب را در بین رفتار مقصرانه و نتیجه تفسیر نمود. هرچند این تبصره به تفسیر نیز اشاره نکرده است. لذا، اگرچه تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا مجازات را در موارد اعمال حاکمیت از اشخاص حقوقی دولتی و عمومی غیردولتی برداشته است، دولت بر اساس ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی نیز نخواهد داشت.

نکته قابل توجه مسئولیت کیفری نهادهای نظامی می‌باشد. نهادهای نظامی، نهادهایی هستند که اصالتاً وظیفه حفظ نظم و امنیت کشور را بر عهده دارد. بدین ترتیب مهمترین وظیفه این نهادها طبق ماده ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری اعمال حاکمیت می‌باشد و به همین جهت نهادهای نظامی در زمانی که وظیفه اصلی خویش را اعمال می‌کنند، فاقد مسئولیت کیفری خواهند بود؛ بنابراین اگر نماینده‌ای از این نهادها مبادرت به رفتار مجرمانه ای برای مثال در میدان جنگ نمایند، هیچ مسئولیتی بر نهاد مربوطه بار نمی‌شود. با این حال، اخیراً نهادهای نظامی در برخی امور غیرنظامی و تصدی‌گری وارد شدند، از جمله کارهای عمرانی مانند سد سازی و ساخت راه‌آهن. در این موارد فارغ از آن که نهاد نظامی می‌باشد و یا غیرنظامی به جهت آنکه تصدی‌گری می‌نمایند مانند سایر اشخاص حقوقی مسئول خواهد بود. با این حال مسئله اساسی آن است که در صورتی که نهاد نظامی مرتکب جرم تصدی‌گری شود و در این حوزه مرتکب جرم گردد و صدمات جانی و مالی بر اشخاص وارد آورد و شرایط ماده ۱۴۳ و ۲۰ را داشته باشد چه کیفری برای آن تعیین شود. آیا اصل نهاد نظامی مانند ارتش و سپاه مسئولیت خواهند داشت و یا اشخاص حقوقی زیر مجموعه آن که به صورت پیمانکاری مسوول انجام امور تصدی‌گری شده اند. با توجه به اطلاق شخص حقوقی در ماده ۱۴۳ ق.م.ا نهادهای نظامی نیز در شمول آن قرار می‌گیرد. از طرفی طبق تبصره ماده ۲۰ ق.م.ا تنها اشخاص حقوق عمومی دولتی و عمومی غیردولتی را تنها در اعمال حاکمیت مستثنی نموده است و از آنجا که اقدامات مذکور در فوق در شمار اعمال حاکمیت نمس باشد، لذا نهادهای نظامی نیز در صورت وجود شرایط مسئولیت کیفری خواهد داشت.

۳-۷-۶- الگوسازی مدیریت سیل بر مبنای مسئولیت کیفری

آب، بنیادی ترین عامل زندگی انسان در کنار هوا به دشواری می‌تواند نظام حقوقی ویژه‌ی خود داشته باشد وقتی یک نگرش سنتی و مالکانه نسبت به آن وجود داشته باشد. این نگرش سنتی و مالکانه، انسان را بر پایه رویکردهای مذهبی و گاه سودجویانه‌اش که هر دو برآورد عقل وی در برابر دیگر جانداران است، به گونه‌ای پندارور کرده است که طبیعت و محیط زیست از آن انسان است و نه انسان از آن طبیعت. بر همین پندار، بر جانداران دیگر و بی‌جانان و به طور کلی محیط پیرامونی و طبیعی خود فرمان می‌رانند. در این میان اگر نظام حقوقی بنیاد می‌گیرد نه یک نظام حقوقی اصیل برای محیط زیست و جانداران و بی‌جانان که یک نظام حقوقی سودانگار برای تقسیم منابع طبیعی است برای انسان‌ها یا دولتها. پس چالش نظام حقوقی از همین جا می‌آغازد: نظام حقوقی سودانگار. نخستین گام برای مدیریت سیل و رویارویی با تهدیدها و زیان‌های آن، نگاهی فراتر به نظام حقوقی محیط زندگی انسان به استقلال و به اصالت است که نمادهای محیط زیست مانند آب، هوا، خاک، گیاهان، جانداران و به طور کلی همه اجزا و متعلقات این

گزارش ملی سیلاب‌ها

کره خاکی، یک نظام حقوقی مشخص در عرض نظام حقوقی انسان‌ها و جوامع داشته باشد و نه در طول آن. این نگاه، نخستین سنگ بنای مدیریت بلایای طبیعی به ویژه سیل از دریچه نظام حقوقی است.

جدا از اینکه، مظاهر طبیعت به خودی خود ارزش حمایت‌های قانونی به ویژه در برابر دست‌اندازی اشخاص و دولت‌ها دارد؛ حتی در رویکرد سودانگاری نیز، حمایت قانونی از محیط زیست و نمادهای آن، خود امنیت آور و سازگار با حقوق بشر و آزادی‌های فردی است. امنیت از این رو که به هر اندازه که بتوان سیل و دیگر بلایای طبیعی را با دستاویز راهکارهای بخردانه و کارشناسی شده، مهار کرد، نشان از نیروی دولت و انسجام و سرمایه اجتماعی دارد که خود می‌تواند به جامعه امن بیانجامد. در برابر، بلایای طبیعی به ویژه در کشوری چون ایران که شمار و گستردگی آن بالا است؛ اگر خود به بحرانی در مدیریت بحران شود؛ می‌تواند کارآمدی حاکمیت را زیر پرسش قرار دهد و به چهره تهدیدی امنیتی درآید.^{۴۶۳}

الگو سازی نظام حقوقی با محوریت حقوق کیفری در قبال سیل، آمیزه‌ای از پذیرش واقعیت‌های سیل از یک سو و تنوع در ضمانت اجراها از سوی دیگر است:

^{۴۶۳} - در گزارش راهبردی **بلایای طبیعی و امنیت ملی** نوشته مجتبی قلی‌پور، در ماه نگار راهبردی دیده بان امنیت ملی، شماره ۸۴، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۸ (صص ۲۳ تا ۳۱) از دریچه بررسی‌های راهبردی به بلایای طبیعی نگریسته شده است. بر پایه این گزارش، بلایای طبیعی، حداقل از طریق سه سازوکار زیر می‌توانند تهدیدی برای امنیت ملی یک کشور باشند:

الف) در شرایط بحرانی پس از بلایای طبیعی، به ویژه اگر سطح گسترده‌ای از مناطق کشور را درگیر کند یا بخش توجهی از امکانات کشور را به خود مشغول دارد (که مثال بارز آن سیلاب‌های سریالی در مناطق مختلف ایران در بهار سال ۱۳۹۸ بود) خطر بروز سایر تهدیدات امنیتی همچون حملات تروریستی، تهاجم خارجی و آشوب‌های اجتماعی افزایش می‌یابد. ویژگی شرایط بحرانی ناشی از این گونه سوانح، سطح بالای تمرکز نیرو و امکانات در یک منطقه خاص، سطح بالای تداخل کارکردی، ابهام و هراس همه‌گیر و سطح بالای نارضایتی اجتماعی است. حتی چنانچه فاجعه‌هایی چون زلزله، طوفان یا سیل در شهرهای دارای مرکزیت سیاسی و در سطح وسیع رخ دهند، احتمال تزلزل در توانایی‌های حکمرانی آن کشور وجود دارد. تمام این موارد قابلیت این را دارند که حفره‌های امنیتی را در مقابل تهدیدات داخلی و خارجی آشکار کنند.

ب) شرایط بحرانی ناشی از بلایای طبیعی، آزمون بزرگ کارآمدی حکومت‌هاست. در هنگامه بحران، فشار سیاسی و اجتماعی شدیدی ایجاد می‌شود تا حکومت «کاری کند». در این شرایط، بحران طبیعی به سرعت تبدیل به بحران انسانی می‌شود و بحران انسانی به نوبه خود با بازنمایی رسانه‌ای گسترده، منحنی تقاضاها و انتظارات را به شدت صعودی و فزاینده می‌کند. چنان که طوفان کاترینا در سال ۲۰۰۵ در ایالات متحده آمریکا نشان داد، حتی ثروتمندترین و قدرتمندترین کشورهای جهان نیز ممکن است در این گونه آزمون‌ها به زحمت نمره قبولی را کسب کنند. به این ترتیب، بحران کارآمدی در جوامعی که وضعیت پیشینی آنها از منظر شاخص‌های اعتماد سیاسی در وضعیت مناسبی نیست، ممکن است به سرعت به وضعیت بحران اعتماد سیاسی منجر شود. بحران اعتماد نیز به نوبه خود با بحران مشروعیت و نارضایتی اجتماعی رابطه مستقیم دارد.

ج) گذشته از دو مورد بالا، بلایای طبیعی ممکن است برخی روندهای اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی بلندمدت‌تر در جامعه ایجاد کنند که آثار تا سال‌ها و دهه‌ها برای کشور پیامدهای امنیتی داشته باشد. نمونه بارز چنین روندهایی مهاجرت است. گاهی بلایایی چون خشکسالی، زلزله و حتی سیل ممکن است موج عظیمی از مهاجرت بین شهری و بین منطقه‌ای ایجاد کنند. آثار اجتماعی و سیاسی این امواج عظیم مهاجرت فراتر از بحث این نوشتار است اما روشن است که اگر حکومت‌ها نتوانند پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و هویتی این مهاجرت‌ها را مدیریت نمایند، دیر یا زود ناچارند با پیامدهای امنیتی آن دست و پنجه نرم کنند. بیکاری، فقر، سرخوردگی‌های شدید جمعی و گروهی نمونه‌های دیگری از این پیامدهای ثانوی بلایای طبیعی هستند که آثار خود را در درازمدت آشکار خواهند کرد.

گفتار یکم: الگوسازی بر مبنای قانون بازگشت سیل

نظام حقوقی سیل در واقع مبتنی بر قانون بازگشت سیل است. هرچند قانون بازگشت سیل برگرفته از قانون طبیعی و جغرافیایی است ولی نظام حقوقی نیز می‌تواند همین عنوان را برای یک قانون جامع در قبال سیل انتخاب کند. قانون بازگشت سیل در وهله نخست بیان‌کننده همزیستی با سیل است. پدیده‌ای که قرار است بارها به انسان‌ها سر بزند. بنابراین برای سیل، امری به نام مبارزه یا پیکار در میان نیست؛ بلکه هم‌زیستی با هم در میان است. از این رو، قانون بازگشت سیل نوعی پیام برای پذیرش این پدیده است. از سوی دیگر، چنین تعبیری به معنای جهت‌دادن به نظام حقوقی برای مدیریت کردن آن است تا نظام حقوقی بیشتر از آنکه چهره خسارت محور یا کیفر مدار داشته باشد، در واقع چهره‌ای تأمینی و اصلاحی پیدا کند. یعنی خود را برای بازگشت دوباره سیل آماده کند تا این پدیده را بدون خسارت یا با خسارت بسیار کم مدیریت کند.

قانون بازگشت سیل، بر محوریت همکاری همه شهروندان و همه نهادها و نیز فرهنگ‌سازی در این زمینه دارد و لازمه آن چینش یک نظام حقوقی عرضی و اصیل برای محیط زیست است نه نظام حقوقی با محوریت انسان‌ها یا دولت. این نظام حقوقی اصیل، به استقلال از محیط زیست و نمادهای آن حمایت می‌کند و گاهی دولت یا انسان‌ها را کنترل می‌کند. از این رو، قانون بازگشت سیل در مفهوم عام‌تر در زیر نظام حقوقی محیط زیست ما قرار می‌گیرد که به راحتی برای همه پیشامدهای طبیعی قابلیت سازگاری دارد.

گفتار دوم: تعیین ضمانت اجرای کیفری متناسب

ضمانت اجراها واکنش یا پاسخی است به جرم ارتكابی یک شخص مسئول یا غیر مسئول. عامل جرم ارتكابی برای تحمل ضمانت اجراها لزوماً مسئول کیفری نیست و ممکن است یک شخص غیر مسئول نیز مشمول ضمانت اجراها گردد. با این حال اصلی‌ترین ضمانت اجراها یعنی کیفرها فقط بر مسئول کیفری بار می‌شود. ضمانت اجراها در حقوق کیفری که ناظر به واکنش‌های پس از وقوع جرم است (و با اقدامات پیش‌گیرانه که پیش از وقوع جرم اعمال می‌شوند، متفاوت است)، بر چهار دسته است: نخست ضمانت اجرای کیفری که تعیین کیفرهای اصلی و غیر اصلی (تکمیلی و تبعی) در برابر یک رفتار مجرمانه است. برای این که کیفر تعیین و اجرا شود اولاً لازم است که رفتار انجام شده جرم باشد و ثانیاً مرتکب دارای اهلیت جزایی و شرایط روانی که ارکان مسوولیت کیفری اند، باشد. دوم ضمانت اجرای تأمینی و آن ناظر به اقدامات تأمینی و اصلاحی نسبت به مرتکب جرم است. اقدام تأمینی بیشتر برای جامعه و با رویکرد دفع تهدید و خطر است ولی اقدام تربیتی برای فرد مرتکب و برای اصلاح وی است. از آن جا که اقدامات تأمینی برای دفع خطر و در امنیت قراردادن جامعه اعمال می‌شوند بر جرم ارتكابی متمرکز می‌شوند تا به مسئول یا عامل ارتکاب. به همین دلیل اقدامات تأمینی هم نسبت به مسئول کیفری اعمال می‌شوند و هم غیر مسئول. ولی در برخی مواقع به طور کامل اقدام تأمینی جانشین کیفر می‌شود مثل ضمانت اجرای جرم ارتكابی دیوانه و کودک که فقط اقدام تأمینی خواهد بود. در برخی مواقع، اقدام‌های تأمینی و تربیتی در کنار کیفر بر مرتکب مسئول بار می‌گردد که این حالت دوم از سوی قانون جدید مجازات اسلامی رد شده است. در واقع با نسخ قانون اقدامات تأمینی، بسیاری از این سنخ اقدامات در قانون جدید در پیکره مجازات‌های تکمیلی پیش‌بینی شده‌اند و دیگر نمی‌توان از جمع کیفرها و اقدامات تأمینی سخن گفت. اقدامات تأمینی فقط نسبت به دیوانگان و نیز نوجوانان مسوول یا غیرمسوول زیر ۱۵ سال تمام خورشیدی تا ۹ سال تمام خورشیدی اعمال می‌گردد. درباره اقدام‌های دیگر مانند ضبط اموال که اقدامی تأمینی نسبت به اشیا است و اعلام نام‌های محکومین در رسانه‌ها اختلاف دیدگاه هست.

سوم ضمانت اجرای جبرانی یا ترمیمی که ناظر به جرایمی است که متضمن خسارت مادی یا معنوی باشند؛ خواه جرم ارتكابی از جانب مسئول باشد و یا غیر مسئول. در جرایمی که نتیجه حاصل نمی شود مانند جرایم مطلق یا شروع به جرم‌ها، جبران خسارت مادی منتفی است ولی برحسب مورد مثل توهین، ضمانت اجرای مدنی از باب جبران ضرر معنوی به قوت خود باقی است. دیه ملحق به ضمانت اجرای مدنی یا جبرانی است از این رو بر پایه ماده ۱۴۰، بود ارکان مسوولیت کیفری برای دیات شرط نشده است.

چهارم ضمانت اجرای اداری و انضباطی است که بسته به موقعیت و پیشه مرتکب بر وی بار می شود که نمونه برجسته آن جرایم ارتكابی کارمندان دولت است که غیر از کیفر، ضمانت اجرای دیگری مانند توبیخ یا کسر حقوق یا اخراج نیز ممکن است اعمال شود. ضمانت اجرای اداری منطقی بر مسوول کیفری بار می شود و نسبت به کارمندی که در حین انجام وظیفه دیوانه شود و به دیگری توهین کند یا رشوه بگیرد، نباید ضمانت اجرای اداری روا داشت. در برابر، انجام بزه در خواب یا مستی بدون اراده که از بازدارنده های مسوولیت کیفری اند می توانند سبب مسوولیت اداری کارمند باشند، زیرا خواب یا مستی در حین انجام وظیفه خود گونه ای تخلف اداری نیز به شمار می آید. پس شرایط مسوولیت کیفری در مسوولیت اداری جایگاه استواری ندارد. با توضیح های پیشین اهمیت و جایگاه مسوولیت کیفری در هر بحثی از جمله زیان های مرتبط با سیل در مقایسه با دیگر گونه های مسوولیت مطرح می شود.

تعیین ضمانت اجرای کیفری اهم از اصلی و غیر اصلی (تکمیلی و تبعی) یکی از راهکارهای بسیار موثر برای رویارویی با جرایمی است که از سر حسابگری جزایی و سودجویی ارتكاب می یابند.^{۴۶۴}

گفتار سوم: تعیین ضمانت اجرای تامینی

ضمانت اجرای تامینی یکی از مهمترین ضمانت اجراها در حقوق کیفری اند؛ هرچند که این ضمانت اجراها ماهیتی کیفری ندارند. در واقع ضمانت اجرای تامینی با هدف در تامین قرار دادن جامعه بر خلاف ضمانت اجرای کیفری سه ویژگی بنیادین دارند. اول اینکه به فوریت اجرا می شوند. از آنجا که این اقدامات برای دفع تهدید و خطر است؛ باید در همان لحظه وقوع تهدید یا خطر اعمال شوند. دوم اینکه نیاز به محکومیت کیفری ندارند و در هر مرحله از رسیدگی و حتی در شروع کشف تهدید یا خطر قابل اجرا هستند؛

^{۴۶۴} - در گزارش بررسی ابعاد حقوقی سیلاب استان گلستان اسفند ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸، احمد آبادی سروسناری، دانشیار دانشگاه علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان بر پایه پرسشنامه ای، تعیین و اعمال مجازات، برجسته ترین راهکار برای رویارویی با تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها دانسته شده است. راهکارهای اصلاح نظام حقوقی و قانونی منابع طبیعی برای تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب در هفت مورد مشخص گردید. سپس از پاسخگویان خواسته شد مشخص نمایند که از نظر آنان این راهکارها تا چه اندازه از اولویت برخوردارند. نتایج به دست آمده از این بررسی در جدول ۳ نشان داده شده است. با توجه به میانگین به دست آمده برای هر کدام از راهکارها، می توان نتیجه گرفت که اعمال مجازات سنگین برای تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها در اولویت اول و ایجاد یک واحد حقوقی جدید برای سیلاب در اولویت آخر جای دارد. با توجه نتایج به دست آمده می توان نتیجه گرفت که مهمترین راهکارهای اصلاح نظام حقوقی و قانونی منابع طبیعی برای تقویت تاب آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب، به اعمال مجازات سنگین برای تعرض به حریم رودخانه ها و مسیل ها و در مرحله بعد به اولویت دادن به رسیدگی به پرونده های قضایی منابع طبیعی برمی گردد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در حالی که ضمانت اجرای کیفری نیاز به محکومیت در دادگاه دارند. سوم اینکه، اقدامات تامینی لزوماً قضایی نیستند و ممکن است این اقدامات از سوی ضابطان یا حتی شهروندان اجرا شود. در واقع حکم دهنده اجرای اقدام های تامینی قانون است نه قاضی. اقدامات تامینی به طور ویژه برای دفع تهدیدها و خطرات سیل می تواند یکی از موثرترین راهکارهای کنترل عواقب باشد. با این حال این اقدامات باید از سوی اشخاص خاص یا در موقعیت های خاص یا با ویژگی های خاص اعمال شوند که در حال حاضر در نظام حقوقی ایران نه تنها سازوکارهای اعمال اقدامات تامینی برای حوادث قهری وجود ندارد بلکه این ضمانت اجرا با نسخ قانون اقدامات تامینی ۱۳۳۹ از سوی قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، با جایگاه بسیار متزلزلی همراه شده اند. در کنار ضمانت اجرای کیفری اصلی و غیر اصلی و نیز ضمانت اجرای تامینی، ضمانت اجرای جبرانی برای ترمیم خسارت های حاصل از وقوع جرم و نیز ضمانت اجرای اداری و صنفی در جایی که جرم مرتبط با پیشه دیگری است به گستردگی می توانند در جرایم مرتبط با سیل مطرح شوند.

۳-۷-۷-دست‌آورد

مسئولیت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل، تعبیری مرتبط با جرم، مسئولیت کیفری و ضمانت اجراها هر سه است. در واقع اگر بر مسئولیت کیفری در این میان تمرکز می شود، به دلیل قابلیت هایی است که در سنجش با جرم و مجازات دارد. در واقع مسئولیت کیفری اساساً قاعده محور است ولی جرایم و مجازات ها هم قاعده محور اند و هم موردمدار. از این رو، در پس قواعد مرتبط با مسئولیت کیفری و تحلیل و تفسیر درست و به روز آنها می توان، از هست های نظام حقوقی ایران برای رویارویی کیفری با جرایم مرتبط با سیل بهره برد. با این حال هر نظام حقوقی پویا و در جستجوی اصلاح نباید تنها از هست های خود بهره بگیرد بلکه باید بایدهایی را برای خود طراحی کند تا کاستی ها و چالش های موجود در نظام حقوقی را بزدايد یا کم رنگ کند. از این در، دست‌آورد این نوشتار برای نظام کیفردهی جرایم مرتبط با سیل، در بیان همین هست ها و بایدها است:

یکم: توسعه و ضابطه مندی گزاره های موجود

قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ و قانون آیین دادرسی کیفری لازم الاجرا ۱۳۹۴، دو قانون جوان با قابلیت های فراوان اند. این دو قانون چندبعدی اند و از موازین شرع گرفته تا گزاره های اخلاقی و از الزامات فایده گرایی گرفته تا بایسته های اثباتی، همه را در خود جمع کرده اند. هرچند این ابعاد در برخی موردها بدون دقت در کنار هم آورده شده و با هم متعارض می شوند ولی روی هم رفته می توانند برای مشکلات و چالش های پیش رو، راه حل هایی ارایه کنند. در هر دو قانون، نگرش جامعه محور و تمرکز بر روی حقوق شهروندان و حقوق جامعه سبب شده تا زمینه های استفاده فراگیر از موازین و قواعد موجود برای ساماندهی حقوقی پدیده های قهری مانند سیل فراهم شود.

با تبیین و توسعه گزاره ها و قواعد موجود می توان عمده بن بست هایی مرتبط با نظام کیفری سیلاب را از میان برداشت. نقطه ثقل این بن بست، نبود پاسخگویی از سوی اشخاص حقیقی و حقوقی (اعم از حاکمیتی، دولتی، عمومی غیر دولتی و بخش خصوصی) در قبال الزامات پیش از وقوع سیل، حین وقوع آن و پس از وقوع سیل است. در حال حاضر به ویژه در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ با توجه به تبصره ماده ۱۴ و نیز تبصره ۲ ماده ۵۱۴، مسئولیت اشخاص حقوقی حتی برای دولت در امور حاکمیتی نیز مقرر شده است؛ هرچند که سنخ چنین مسئولیتی، کیفری نیست؛ با این حال می تواند در راستای جبران خسارت بدنی و مالی به صورت فراگیر مطرح

گزارش ملی سیلاب‌ها

شود. غیر از این، مسوولیت کیفری به علت رفتار دیگری که اصالتاً در جرایم غیر عمدی مطرح می شود؛ نیز می تواند به طور گسترده گریبان کسانی را بگیرد که در مقام کارفرما، مدیر، مسوول، رئیس، وزیر و فرمانده و مانند اینها است و بر زیردستان خود نیروی نظارت، دستور دهی یا کنترل دارد. در این صورت تقصیر چنین افرادی در مدیریت های سیلی می تواند سبب مسوولیت کیفری آنها شود. توسعه حقوقی و قضایی چنین مسوولیت هایی می تواند زمینه را برای دگرگونی اساسی در نحوه رویارویی با سیل به سانی که تا کنون مطرح بوده است، فراهم کند. دگرگونی ای که هسته اصلی آن، پاسخگویی کیفری برای همگان و همه نهادها به میزان اختیارات قانونی اشان است.

دوم: طراحی راهبردها و راهکارهای جدید

هرچند که قواعد پیش بینی شده در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مانند مسوولیت اشخاص حقوقی اعم از خصوصی و عمومی در قبال آثار زیانبار ناشی از سیل فارغ از اینکه نهاد دولتی اعمال حاکمیت کرده یا اعمال تصدی (تبصره ماده ۱۴) و مسوولیت فراگیر و مبتنی بر تقصیر یا قصور در اصلاح یا رفع آثار پدید آمده از سیل، طیف گسترده ای از مسوولیت های کیفری و مدنی برای اشخاص حقوقی و حقیقی مطرح می کند و باید در نظام قضایی و اجرایی ایران به تدریج استوار شود؛ با این حال نظام حقوقی سیل در زیر یک نظام حقوقی فراگیرتر یعنی نظام حقوقی محیط زیست، باید همچنان از سه تدبیر مهم سیاست کیفری بهره بگیرد. در واقع تبیین و توسعه قواعد مسوولیت نمی تواند در نهایت چاره رفتارهایی که باید جرم تلقی شوند و ضمانت اجرایی که باید برای جرایم مرتبط با سیل در نظر گرفته شوند، را کند.

گام نخست در این زمینه، جرم انگاری و گام دوم کیفرگذاری است. جرم انگاری های صورت گرفته برای مواردی مانند تجاوز به حریم خصوصی، قطع درختان، تهدید محیط زیست، تغییر غیرمجاز کاربری اراضی زراعی به مسکونی، تجاوز به مراتع و گیاهان، شکار غیرمجاز و ساخت و سازهای غیر قانونی و مانند اینها که در قوانین پراکنده است، همگی به قصد مدیریت سیل و در راستای قانون بازگشت سیل نیست. لازم است که با حفظ چنین جرایمی، برخی جرم انگاری ها به طور خاص برای مدیریت سیل انجام شود. قانون ویژه سیل می تواند در راستای فرهنگ سازی حقوقی و تبیین مفاهیم آن در بین شهروندان، به کار آید به گونه ای که دست اندازی به عامل های موجب سیل یا رها کردن وظایف مرتبط با سیل در کشور سیل خیزی چون ایران به تدریج در زمره جرایم بسیار سرزنش پذیر در آید.

کیفرگذاری یا در مفهوم عام تر تعیین قانونی ضمانت اجراها برای جرایم مرتبط با سیل باید به شیوه ای موثر و کارآمد باشد. در این راستا قطعاً کیفرهای خشنی مانند کیفرهای بدنی یا حبس های طولانی از اساس کارآیی نخواهند داشت مگر در موارد عمدی یا خطرناک. در اصل کیفرهای مالی، اقدامات تامینی که فوریت داشته و در زمان تهدید یا خطر انجام می شود و یا اقدام های مکمل مانند از بین بردن سازه ها و اعاده به وضع طبیعی سابق می تواند از کیفرهای اصلی تاثیرگذارتر باشند. به نظر می رسد نظام پاداش دهی یا جایگزینی دارایی های غیرمجاز شهروندان که مرتبط با سیل اند با دارایی های دیگر و تدبیرهایی از این دست می تواند تاثیرگذار باشند.

نهایت اینکه، سیاست کیفری شکلی از کشف جرم، شکایت کیفری و پیگرد متهم گرفته تا رسیدگی در دادسرا و دادگاه و سپس تعیین مجازات و اجرای آنها نیز بعضاً نیاز به سازوکارهای افتراقی دارد که می توان برخی از این تدبیرها را در قالب قانون و برخی نیز به طور موقتی در قالب مقررات فوقانونی پیش بینی کرد. در واقع تجلی عدالت کیفری در قبال جرایم مرتبط با سیل شاید نمادین

گزارش ملی سیلاب‌ها

باشد ولی همین که دادگاه‌هایی در راستای مدیریت سیل و پشتیبانی از محیط زیست شکل می‌گیرند؛ در کنار حس عدالت، قطعاً امید به فرهنگ‌والا تر و شعور جمعی بیشتر را نیز افزایش خواهد داد.

۳-۸- مدیریت بحران و پیشگیری از بحران در ایران - وضعیت کنونی و پیشنهاد برای مدیریت بحران

های آتی (داود کاظمی)

۳-۸-۱-مقدمه

«مدیریت بحران» و «پیشگیری از بحران» دو مقوله کاملاً مجزا هستند که بعضاً در کنار هم آورده می‌شوند و کمتر به قسمت اخیر توجه می‌شود. در نظام‌های توسعه یافته و کشورهای پیشرفته بخش اعظمی از فعالیت‌ها و اقدامات دستگاه‌های اجرایی صرف شناسایی و پیشگیری از بحران‌ها می‌شود. علاوه بر این مدیریت وضعیت‌هایی که دچار بحران شده است از اهمیت به سزایی برخوردار است. با توجه به اینکه در کشور ایران همواره شاهد بحران‌های فراوانی هستیم که سالیانه تعداد زیادی تلفات و خسارات وارد می‌کند، ضرورت دارد موضوع مدیریت بحران و پیشگیری از آن بیش از پیش مورد توجه قرار گیرد. این گزارش با هدف تبیین وضعیت‌های بحرانی ایران و وضعیت مدیریت بحران در حال حاضر از یک سو و پیشنهاد برای بهبود مدیریت بحران از سوی دیگر به نگارش درآمده است. بخشی از آمار و اطلاعات موجود در جداول از سایت‌های رسمی مانند پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله و بخش دیگر آن از رسانه‌های معتبر برداشته شده است و در مجموع می‌توان گفت آمار و ارقام قریب به واقعیت هستند. در بخش نخست گزارش بیان مسئله مطرح می‌شود و چند نمونه از بحران‌های شایع (زلزله، سیل، آتش‌سوزی و آلودگی هوا) به عنوان نمونه‌هایی از بحران‌های متنوع در کشور مورد اشاره قرار می‌گیرد و در بخش‌های دیگر ضرورت مدیریت بحران و پیشنهادهایی برای وضعیت بهتر مدیریت بحران در آینده (با نقدی بر ساختار کنونی سازمان مدیریت بحران و ضعف و ناکارآمدی آن در مواقع بحرانی) پرداخته خواهد شد.

۳-۸-۲- بیان مسئله

با بررسی اجمالی اتفاقات و سوانح ایران در یک بازه زمانی ۵۰ ساله می‌توان به یک نتیجه اجمالی رسید و آن اینکه بحران در تمامی ابعاد آن جزئی از زندگی مردم شده است. از آلودگی هوا و انواع بیماری‌ها گرفته تا حوادثی چون زلزله، سیل، آتش‌سوزی و مانند آن‌ها جزو اتفاقات روزمره مردم شده و خسارات جانی و مالی فراوانی به می‌آورد. بنابراین ضرورت دارد که این «بحران»‌ها بصورت جدی بررسی و مطالعه شود. نکته جالب توجه درباره بحران‌هایی که در جامعه وجود دارد اینست که با گذشت زمان نیز اتفاق مثبتی که حاکی از پیشگیری از بحران یا کاهش خسارات آن بیفتد دیده نمی‌شود. برای نمونه سال‌هاست که مدارس کشور بویژه در نقاط محروم و دورافتاده از آتش‌سوزی خسارت‌های مادی و جانی فراوانی وارد می‌شود و علاوه بر داغدار شدن خانواده‌های قربانیان، احساسات عمومی جامعه هم به شدت جریحه دار می‌شود. این مسئله خود بحران سلامت روانی مردم را به دنبال دارد و احساس ناامنی در مدارس و هراس از آسیب فرزندان به یکی از دغدغه‌های خانواده‌ها تبدیل می‌شود. جدول شماره ۱ شماری از حوادث آتش‌سوزی در سال‌های اخیر کشور است که تلفات جسمی و خسارات مادی فراوانی را به دنبال داشته است.



جدول ۳-۴ فهرست برخی از آتش سوزی های خسارت بار ۲۰ سال اخیر ایران (مواردی که رسانه ای شده اند)

ر دیف	آتش سوزی (شهر)	سال	تلفات و خسارات
۱	مدرسه شفت (گیلان)	۱۳۷۶	سوختگی شدید ۱۱ دانش آموز و معلم مدرسه
۲	مدرسه روستای سفیلان (لردگان)	۱۳۸۳	مرگ ۱۳ دانش آموز و معلم مدرسه
۳	مدرسه شهید رحیمی درودزن (فارس)	۱۳۸۵	مرگ ۸ دانش آموز
۴	خوابگاه شبانه روزی چاه رحمان (زاهدان)	۱۳۸۹	مرگ یک دانش آموز
۵	دبیرستان شبانه روزی وابسته به دانشگاه چابهار	۱۳۹۰	مرگ ۴ دانش آموز و سوختگی ۱ دانش آموز
۶	مدرسه روستای شین آباد (پیرانشهر)	۱۳۹۱	۲ نفر کشته- ۲۷ نفر سوختگی شدید- قطع انگشتان سه دانش آموز
۷	هتل هرمز (بندرعباس)	۱۳۹۴	مرگ ۱ نفر و خسارات مادی قابل توجه
۸	مجتمع ستاره جنوب (بندرعباس)	۱۳۹۴	مرگ ۱ نفر و سوختگی و مصدومیت ۲۶ نفر
	بیمارستان ۱۷ شهریور (بrazجان)	۱۳۹۵	مرگ ۱ نفر و سوختگی و مصدومیت ۱۳ نفر
۹	برج سلمان (مشهد)	۱۳۹۵	سوختگی عمده در برج و مصدومیت تعدادی از آتش نشانان
۱۰	ساختمان پلاسکو (تهران)	۱۳۹۵	مرگ ۲۲ نفر و خسارت های مالی فراوان
۱۱	پاساژ قائم (خرم آباد)	۱۳۹۵	سوختگی و مصدومیت ۴ نفر و خسارت های مالی
۱۲	هتل ۲۰ طبقه (مشهد)	۱۳۹۶	سوختگی و مصدومیت تعدادی از آتش نشانان و خسارت های مالی
۱۳	بازار تهران	۱۳۹۷	خسارت های مالی
۱۴	بازار تبریز	۱۳۹۸	۱۶ نفر مصدوم و خسارت های مالی

سایر حوزه ها هم به این ترتیب است. مثلاً حوادث مربوط به سیلاب های ویرانگر در ۲۰ سال گذشته تلفات و خسارت های مالی بسیار سنگینی را در برداشته است. سیل های ویرانگر علاوه بر تلفات انسانی (کشته، مفقود، مجروح) زیرساخت های شهری و روستایی را نابود کرده، در موارد زیادی چندین روستا مدفون شده و روستاها و آبادی های زیادی به ویرانی کامل انجامیده اند. دام و محصولات کشاورزی روستاییان که مهمترین منبع و سرمایه زندگی است از بین رفته و در یک کلام «فاجعه ای انسانی» رخ داده است. اینجا هم

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیر اتفاقات و حوادث به گونه ای است که به نظر می رسد تدبیر عوامل انسانی می توانسته از بخش قابل توجهی از تلفات و خسارت‌ها جلوگیری کند اما این اتفاق نیفتاده است.

جدول ۳-۵ فهرست برخی از سیل های ۳۰ سال اخیر که رسانه ای شده اند.

ردیف	شهر	سال	برخی از خسارات و تلفات
۱	تهران - تجریش	۱۳۶۶	بیش از ۳۰۰ کشته و مفقود - شکسته شدن برخی سدها و تلفات مالی
۲	ماسوله	۱۳۷۷	۵۷ کشته - ۹۰ نفر مصدوم - ۷۰ میلیارد تومان خسارت
۳	نکا	۱۳۷۸	کشته و مفقود شدن ۸۰ نفر - خسارت به تأسیسات شهری، آب، برق و ...
۴	گلستان	۱۳۸۰	بیش از ۵۰۰ کشته و مفقود - از بین رفتن جنگل‌ها و تخریب منازل و خودروها
۵	گلستان	۱۳۸۱	۵۰ کشت - خسارت به تأسیسات شهری و روستایی
۷	گلستان	۱۳۸۴	کشته شدن حدود ۴۰ نفر - تخریب کامل روستاها - خسارات مالی
۸	شهر کرد	۱۳۸۷	کشته و مفقود شدن ۱۴ نفر - تخریب بناهای روستایی - خسارات مالی
۹	قم	۱۳۸۸	کشته و مفقود شدن ۷ نفر - خسارات مادی شهری و روستایی
۱۰	تهران - مازندران	۱۳۹۴	کشته و مفقود شدن ۲۸ نفر - خسارت های مادی
۱۱	ایلام	۱۳۹۴	کشته و مفقود شدن ۸ نفر - تخریب و خسارات گسترده به اماکن روستایی
۱۲	سیستان و بلوچستان	۱۳۹۵	کشته شدن یک نفر و خسارت های مالی فراوان - تخریب مدارس و روستاها
۱۴	عجب شیر - آذر شهر	۱۳۹۶	کشته شدن ۴۲ نفر و دو نفر مفقود - خسارت سنگین در بخش کشاورزی، راه، مسکن
۱۵	گلستان - گیلان	۱۳۹۶	کشته شدن ۴ نفر - خسارت سنگین در حوزه کشاورزی و ساخت و سازهای شهری
۱۶	خراسان (رضوی - شمالی)	۱۳۹۶	کشته شدن ۹ نفر - خسارت سنگین در حوزه کشاورزی و ساخت و سازهای شهری
۲۶	گلستان - مازندران - فارس - ایلام - خوزستان - کرمانشاه - البرز - تهران	۱۳۹۸	کشته شدن نزدیک به ۸۰ نفر و مصدومین بیش از ۱۰۰۰ نفر - مفقود - از بین رفتن زیرساخت های شهری و روستایی - تخریب کلی بسیاری از شهرهای در استان های مختلف بویژه ایلام - گلستان - لرستان - کرمانشاه

جدول شماره ۲ تعدادی از سیل های ویرانگر ۳۰ سال اخیر کشور است که البته در مورد هر کدام از آن ها فقط تعدادی از خسارات اشاره شده اند. نکته قابل توجه در این جدول سیل هایی است که در یک استان (برای نمونه گلستان) در سال های مختلف تکرار می شود و خسارت های سنگینی وارد می کند. در حوزه زلزله موضوع به مراتب فجیع تر و خسارت‌ها و تلفات بسیار سنگین تر است. کشور ایران به لحاظ قرار گرفتن در مسیر کمربندی زلزله از یک سو و ساخت و سازهای سنتی و غیراصولی از سوی دیگر، در ارتباط با موضوع زلزله آسیب های فراوانی دیده است. وجود بیش از ۱۰۰ گسل خطرناک در کشور که همواره برای شهروندان ایرانی ایجاد هراس می نماید یکی دیگر از دلایل پیش گفته است که در کنار سایر عوامل میزان خطر و سانحه را به مراتب افزایش می دهد.

جدول ۳-۶ فهرست برخی از زلزله‌های خسارت بار ۱۰۰ سال اخیر ایران

ردیف	زلزله (شهر)	سال	برخی از خسارات و تلفات
۱	کاج درخت خراسان	۱۳۰۲	حدود ۲۰۰۰ نفر کشته- متروک شدن و تخریب روستاهای متعدد
۲	پارسینه	۱۳۳۶	حدود ۲۰۰۰ نفر کشته- تخریب ۵۰۰۰ خانه- بی خانمان شدن ۱۵۰۰۰ نفر
۳	سنگچال آمل	۱۳۳۶	حدود ۱۲۰۰ کشته- تخریب منازل
۴	بوئین زهرا	۱۳۴۱	حدود ۱۳۰۰۰ نفر کشته- تخریب ۲۱۰۰۰ خانه- ویرانی کامل اکثر روستاها
۵	دشت بیاض و فردوس	۱۳۴۷	حدود ۱۰۰۰۰ نفر کشته- تخریب و ویرانی همه خانه‌ها- بی خانمانی ۷۰۰۰۰ نفر
۶	طیس	۱۳۵۷	بیش از ۱۲۰۰۰ کشته- تخریب کامل شهر و بسیاری از آبادی‌ها و روستاها و ...
۷	رودبار و منجیل	۱۳۶۹	بیش از ۳۵۰۰۰ نفر کشته- زخمی شدن ۶۰۰۰۰ نفر- بی خانمان ۵۰۰۰۰ نفر- تخریب و ویرانی کامل
۸	قائن	۱۳۷۶	حدود ۲۰۰۰ کشته- تخریب روستاها و منازل و
۹	بوئین زهرا (آوج)	۱۳۸۱	حدود ۳۰۰ کشته- ۱۳۰۰ مجروح- آسیب ۵۰ روستا
۱۰	بم	۱۳۸۲	حدود ۳۳۰۰۰ کشته- تخریب و ویرانی ۲۵۰ روستا- تخریب تأسیسات شهری- ۱۰۰۰۰۰ بی خانمان
۱۱	زرنند	۱۳۸۲	بیش از ۶۰۰ کشته- ۱۴۰۰ نفر مجروح- تخریب و آسیب ۷۰۰۰ واحد مسکونی
۱۲	مازندران	۱۳۸۳	حدود ۳۵ کشته و ۲۵۰ مجروح- تخریب تعدادی از روستاها و ...
۱۴	بروجرد	۱۳۸۵	حدود ۷۰ نفر کشته- زخمی شدن حدود ۱۳۰۰ نفر- خسارات ساختمانی- اقتصادی- اجتماعی
۱۵	بندرعباس	۱۳۸۷	۷ نفر کشته و ۵۷ نفر مجروح- تخریب برخی خانه‌های روستایی
۱۶	دامغان	۱۳۸۹	۱۹ کشته و تعدادی زخمی- آسیب به ۱۳ روستا و خسارت‌های مالی
۲۰	اهر و ورزقان	۱۳۹۱	۳۰۶ کشته- ۳۰۰۰ مجروح- تخریب بخش‌هایی از ورزقان و چندین روستا
۲۱	دشتی	۱۳۹۲	حدود ۶۰ نفر کشته- تخریب کامل ۲۰۰۰ واحد مسکونی- آسیب به ۱۰۰۰ واحد مسکونی
۲۳	کرمانشاه	۱۳۹۶	حدود ۶۰۰ نفر کشته- ۱۰۰۰ نفر زخمی- ۷۰۰۰۰۰ نفر بی خانمان
۲۶	سرپل ذهاب	۱۳۹۷	حدود ۸۰۰ نفر مجروح- تخریب سازه‌های روستایی

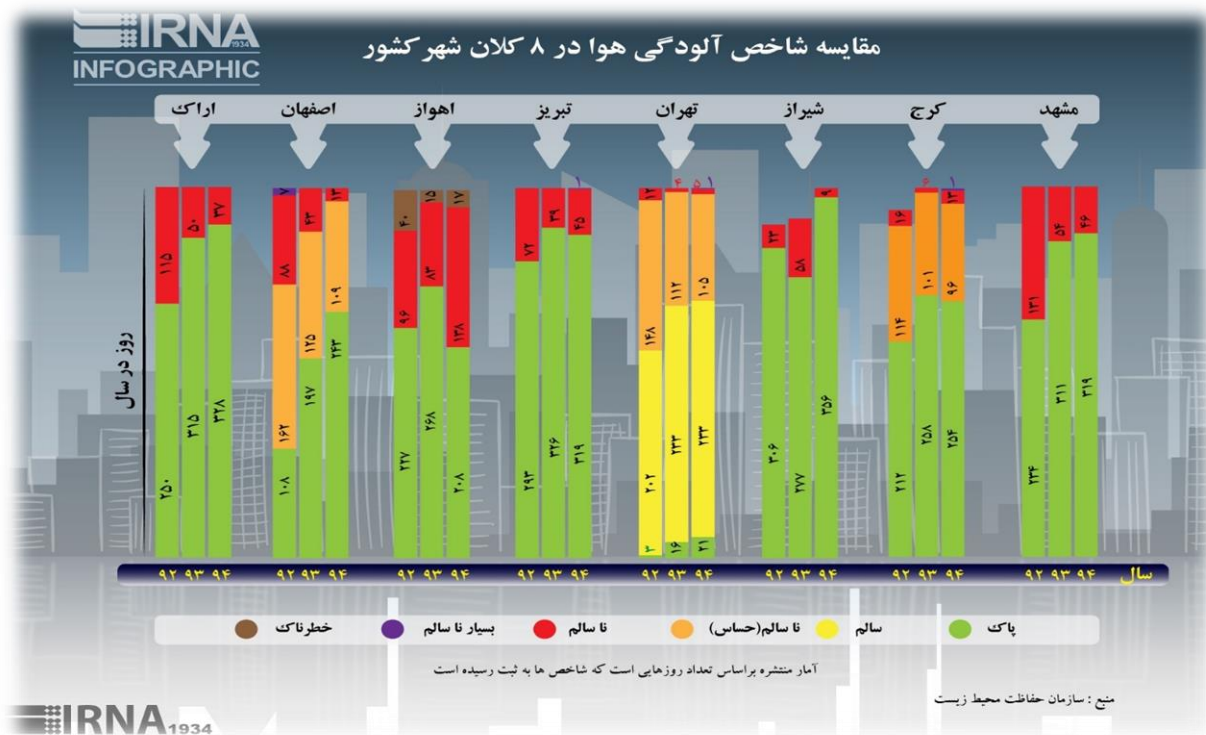
جدول ۳-۶ برخی از زلزله‌های فجیع و مصیب بار ۱۰۰ سال اخیر ایران را نشان می‌دهد که در آن فقط تعدادی از خسارت‌ها و تلفات سنگین زلزله مورد اشاره قرار گرفته است. علاوه بر این یکی از موضوعاتی که گهگاهی اخبار آن فضای جامعه را ملتهب کرده و ایجاد هراس و وحشت می‌نماید، وقوع زلزله در تهران به عنوان پایتخت کشور است که هم به لحاظ بافت جمعیت و هم از لحاظ موقعیت استراتژیک و حیاتی کشور بسیار حائز اهمیت است.

علاوه بر اتفاقاتی چون سیل و زلزله و آتش‌سوزی که مستمر نیستند اما به عنوان بحران‌هایی متعدد و با عمق فاجعه بسیار زیاد اتفاق می‌افتند، بحران‌های دیگری وجود دارند که بطور «مستمر» و «همواره در حال جریان» وارد قلمرو زندگی شهروندان شده‌اند و

گزارش ملی سیلاب‌ها

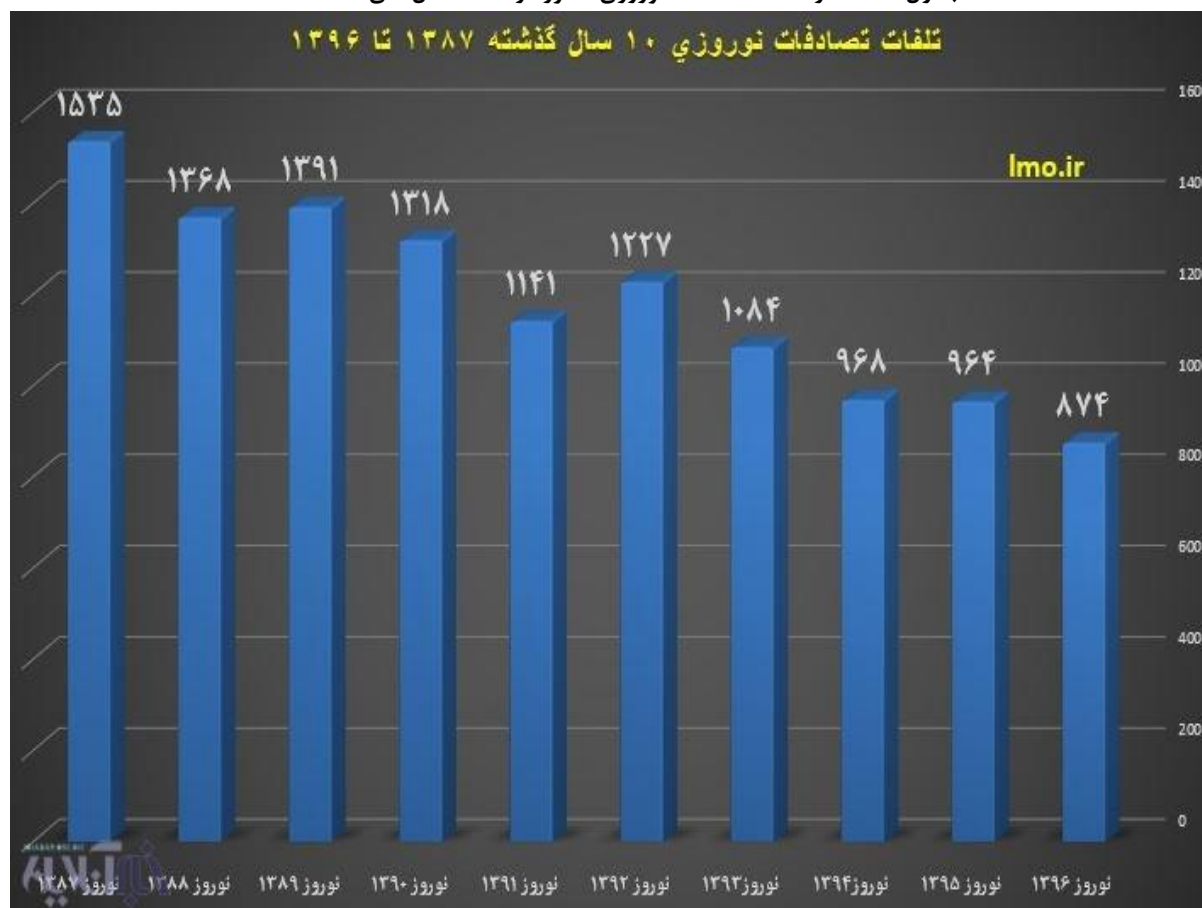
در بلند مدت آثار ناگواری را به دنبال دارند که از جمله آن می‌توان به «بحران آلودگی هوا» اشاره کرد که امروزه در اکثر شهرهای بزرگ مشهود است و به دنبال خود انواع بیماری‌های خطرناک و کشنده را به همراه دارد. جدول شماره ۴ شاخص آلودگی هوا را در ۸ کلان شهر کشور در سال‌های (۹۲-۹۴) در شرایط نسبتاً مطلوب نشان می‌دهد.

جدول ۳-۷ شاخص آلودگی هوا در ۸ کلانشهر کشور در فاصله سال‌های (۹۴-۱۳۹۳)



موارد دیگری نیز هست که می‌توان اشاره کرد، از جمله خسارات و تلفات مربوط به رانندگی در جاده‌ها که خود معلول عوامل مختلفی چون استاندارد نبودن جاده‌ها و وسایل نقلیه، عدم آموزش و آگاهی رانندگان و ... است و به عنوان یکی از بحران‌های مستمر در همه سال‌ها وجود داشته است و با توجه به فزونی وسایل نقلیه در حال فزونی است و ضرورت دارد که به عنوان یک بحران شناسایی و مدیریت شود. جدول شماره ۵ فقط نمودار آماری تلفات مربوط به تصادفات نوروزی در ۱۰ سال گذشته کشور است که خود نشان‌دهنده فاجعه بار بودن تصادفات رانندگی است و فقط مربوط به مرگ شهروندان است و مواردی چون جراحت و نقص عضو و خسارت‌های مادی در این نمودار مورد اشاره قرار نگرفته است.

جدول ۸-۳ آمار تلفات تصادفات نوروزی کشور در فاصله سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۹۶



۳-۸-۳- ضرورت «مدیریت» بحران

با توجه به مسائل گفته شده سوالی که مطرح می‌شود اینست که برای این همه بحران چه راهکارهای مدیریتی و اجرایی اتخاذ شده است؟ تجربه سال‌ها زیستن در بحران‌های متعدد بیانگر عدم مدیریت درست و صحیح بحران‌ها بوده است. همواره در اتفاقات و سوانحی چون سیل و زلزله شاهد بیشترین تلفات و خسارات بوده ایم. به دنبال یک اتفاق ناگهانی که خسارات و آسیب‌های فراوانی وارده کرده است، دستگاه‌های درگیر در بحران نتوانسته‌اند بخوبی اوضاع را کنترل کنند؛ از عدم توانایی برای مدیریت اوضاع روحی و روانی و تسکین آلام و دردهای افراد مصیبت دیده و افراد عادی گرفته تا کنترل بیماری‌ها و ساماندهی زنان و کودکان همواره در حوادث دچار مشکلات و گره‌های اساسی بوده است. بعلاوه بعد از کنترل و مدیریت بحران و برگرداندن اوضاع به حالت عادی بسیاری افراد سال‌ها بی‌خانمان بوده‌اند، مسکن مناسب با گذشت زمان قابل توجهی از حادثه روی داده تأمین نشده است. بسیاری از کودکان در فاصله حادثه اتفاق افتاده و اوضاع و احوال عادی از تحصیل بازمانده‌اند و بسیاری مشکلات دیگر که نشان دهنده ناکارآمد بودن مدیریت بحران بوده است. گاهی اوقات یک اتفاق چندین بار تکرار می‌شود و هیچ فکری برای جلوگیری از اتفاقات در آینده صورت نمی‌گیرد. هنوز اثرات یک فاجعه از بین نرفته و خسارت‌های یک حادثه جبران نشده است که حادثه‌ای در همان ابعاد یا حتی بدتر از

گزارش ملی سیلاب‌ها

آن اتفاق می افتد. همه این مسائل نشان دهنده معضل و مشکلی اساسی در ارتباط با مدیریت بحران است و ضرورت اتخاذ تدابیر فوری و دوراندیشانه را بیش از پیش نمایان می سازد.

۳-۸-۴- ضرورت «پیش بینی» و «پیشگیری» از بحران

با توجه به مطالبی که گفته شد می توان اجمالاً به این نتیجه رسید که سیستم کنونی مدیریت بحران با بحران قابل توجهی روبروست! در سیستم فعلی مدیریت بحران ها در کشور ساختار مدیریت بحران و نظام قواعد و مقررات به گونه ای است که در آن جایی برای «پیشگیری و پیش بینی» بحران ها در نظر گرفته نشده است. همواره منتظر وقوع یک بحران بوده ایم و پس از وقوع اتفاقات ناخوشایند در پی چاره اندیشی بوده ایم. پس آنچه که مسلم است، سیستم کنونی مدیریت بحران علاوه بر اینکه ضعف دارد در زمینه پیش گیری و پیش بینی بحران ها نیز اساساً ایده ای وجود ندارد. برخی از بحران ها حتی به ذهن هم نمی آیند، اما به عنوان یک واقعیت می توانند اتفاق بیفتند. فرض دور از ذهن اما ممکن است که آتش فشان دماوند فعال شود. بسیاری از دانشمندان معتقدند که آتش فشان دماوند یک آتش فشان نیمه خاموش است و از نظر علمی هم امکان وقوع یک آتش فشان رد نشده است. بسیاری از دانشمندان حوزه مربوطه معتقدند که همواره باید برای وقوع حوادث احتمالی نظیر آتش فشان دماوند یا زلزله تهران آمادگی وجود داشته باشد، اما گویی کسی گوش شنوا یا تدبیر صحیحی برای موقعیت های خطرناک پیش رو ندارد. شاید کسی تصور نمی کرد که یک سیل در فاصله چند روز چندین استان کشور را درگیر کند به گونه ای که تمام زیرساخت ها، پل ها، جاده ها، اماکن و ... از بین بروند، حتی هراس از شکستن سد های بزرگ و ویرانگر خواب از چشم مردم و مسئولان برآید! از اینرو برای تبیین این ضروت ابتدا باید دلایل ناکارآمدی کنونی خلا های موجود تبیین و سپس ضرورت پیشگیری از بحران های احتمالی آینده مورد بررسی قرار گیرند.

الف- "ناکارآمدی" کنونی و "عدم پیشگیری" از بحران ها

بنابر این، علاوه بر مدیریت بحران و ضرورت اتخاذ تدابیر اجرایی و مدیریتی کارآمد که به عادی کردن هر چه سریعتر اوضاع غم انگیز و مصیب بار بیانجامد، عنصر مهم تر و اساسی تر، «پیشگیری» است. در این زمینه ها هم متأسفانه کارنامه خوبی برای دستگاه های اجرایی مشاهده نشده است. یکی از مصداق های این ناکارآمدی سیل های پی در پی استان گلستان در سال های اخیر بوده است که در جدول شماره ۲ (ردیف های ۴ الی ۷ و ۱۵ و ۱۸ و ۲۶) به آن ها اشاره شد. چگونه می شود که در فاصله چند سال نزدیک بهم چندین سیل کاملاً مشابه در مکان هایی مشابه و بعضاً یکسان اتفاق می افتد و خسارت های فراوانی وارد می آورد. (جدول شماره ۶) در صورتی که با پیشگیری صحیح می شد از اتفاقات بعدی جلوگیری کرد یا حداقل میزان خسارت ها را کاهش داد؛ یا آتش سوزی هایی که در مدارس اتفاق افتاده است که نشان دهنده عدم پیش بینی و سهل انگاری مسئولین در ارتباط با وضعیت های مشابه بوده است. (ردیف های ۱ الی ۶ جدول شماره ۱ و جدول شماره ۶)

جدول ۳-۹ آمار خسارت های مالی سیل های اتفاق افتاده در استان گلستان در فاصله سال های ۱۳۷۰ تا ۱۳۹۶

آمار خسارت های سیل استان گلستان به تفکیک شهرستان ها

ردیف	نام شهرستان	تعداد وقوع سیل	خسارت مالی (میلیون ریال)
1	بندرگز	22 مورد	280607.74
2	کردکوی	33 مورد	361436.763
3	گرجان	25 مورد	514137.093
4	علی آبادکتول	39 مورد	833838.5
5	بندرترکمن و کمیشان	9 مورد	83387.24
6	آق قلا	10 مورد	382606.8
7	آزادشهر	24 مورد	971945.82
8	رامیان	19 مورد	854633.4
9	گنبدکاووس	23 مورد	218213.84
10	مینودشت	19 مورد	281588.8
11	گالیکش	28 مورد	1459407.596
12	مراوه تپه	44 مورد	855227.759
13	کلالة	30 مورد	227861.724
جمع کل خسارت های سیل استان از 70/1/1 تا 96/1/1			7324893.075
		بالغ بر 7324.89 میلیارد ریال بوده است.	

ب- وضعیت کنونی و ضرورت پیشگیری از بحران های «احتمالی و خسارت های فاجعه بار» آینده

یکی از مسائل مهمی که وجود دارد این است که در حال حاضر بدلائل متعددی که گفته شد، تمام نقاط کشور مستعد حوادث و سوانح ناگوار زیادی است. همچنان خطر سیل های بنیان کن در استان گلستان و لرستان و سایر استان ها وجود دارد. در مورد زلزله ها با وجود گسل های زیاد و خطرناک و ساخت و سازهای غیر اصولی امکان اتفاق و ورود خسارت وجود دارد. با وجود ساختمان های ناپایمن و بناهای و مجتمع های تجاری قدیمی و غیر اصولی در پایتخت، اتفاقاتی نظیر پلاسکو در انتظار است و چه بسا آتش سوزی های ریز و درشت در پاساژها و مغازه های تجاری تهران اتفاق می افتد و اخبار آن توسط رسانه ها پوشش داده نمی شود. در بسیاری از مدارس کشور همچنان تجهیزات گرمایشی غیر اصولی و غیراستاندارد استفاده می شود. تعداد شهرهای آلوده که آلودگی آن ها ناشی از فعالیت های صنعتی و آلاینده های سمی متعدد است، روز به روز بیشتر می شود. تراکم جنگل ها کم می شود و منابع طبیعی در معرض خطرهای فراوان است و بطور کلی بحران های متعددی وجود دارد که در صورت تکرار یا اتفاق می تواند فجایع زیادی را به دنبال داشته باشد. دو دلیل عمده را می توان برای وضعیت های پیش گفته و مشکلات و چالش های موجود تبیین کرد. نخست وضعیت بسیار آشفته مدیریت بحران در ساختارهای سازمانی موجود و دوم عدم پیش بینی و پیشگیری از بحران است.

جدول ۳-۱۰ نمودار برخی تشکیلات موازی در ساختار سازمانی وزارتخانه‌ها در ارتباط با مدیریت بحران

ر	وزارتخانه	سازمان یا تشکیلات مربوط یا مرتبط با مدیریت بحران (مستقیم یا غیرمستقیم)
دیف		مقام یا تشکیلات اصلی
۱	وزارت کشور	وزیر کشور
		وزیر کشور
۲	وزارت راه و شهرسازی	وزیر راه
		معاونت حمل و نقل
۳	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	معاونت بهداشت
		مرکز سلامت محیط و کار
		مرکز مدیریت بیماری‌ها
		مشاور در امور بهداشت روان و اعتیاد
۴	وزارت نفت	معاونت درمان
		معاونت مهندسی و ساخت داخل
۵	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	اداره کل ایمنی بهداشت محیط زیست
		شورای عالی حفاظت فنی
		وزیر کار
		معاونت رفاه اجتماعی
۶	وزارت آموزش و پرورش	معاونت روابط کار
		مرکز تحقیقات و تعلیمات حفاظت فنی و بهداشت کار
		اداره کل بازرسی کار
		سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور
۷	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	دسترسی‌های اجتماعی
		دسترسی‌های اجتماعی
۸	وزارت ورزش و جوانان	وزیر ورزش و جوانان
		وزیر ورزش و جوانان
۹	وزارت نیرو	وزیر نیرو
		وزیر نیرو
۱۰	وزارت جهاد کشاورزی	معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی
		معاونت برنامه ریزی و امور اقتصادی

"ناهماهنگی" و "موازی کاری" در خصوص مدیریت بحران

در زمان بحران همه دستگاه‌ها با وظایف و اقدامات موازی به صحنه می‌آیند و اگرچه در ظاهر امر نشان دهنده فعالیت و دغدغه دستگاه‌هاست اما این امر به نوبه خود یک ناکارآمدی و ضعف عمده‌ست. در تمام کشورهای توسعه یافته و پیشرفته دنیا در زمان بحران یک دستگاه متولی اصلی مدیریت بحران است و اگر دستگاه‌های دیگر نیز در این زمینه فعالیت دارند همه گوش به فرمان دستگاه اصلی مدیریت بحران هستند. به عبارتی «وحدت فرماندهی» و «تمرکز مدیریتی» مهمترین اصل است. این در حالیست که در یک سانحه مثل سیل همه دستگاه‌ها با ناهماهنگی آشکاری در صحنه حاضر می‌شوند. دستگاه‌های نظامی (سپاه، ارتش، نیروی انتظامی)، دستگاه‌های اجرایی قوه مجریه (وزارت کشور؛ سازمان مدیریت بحران، وزارتخانه‌های مختلف؛ بهداشت، نیرو و ...)، سازمان‌های عمومی (هلال احمر، کمیته امداد، شهرداری‌ها و شوراهای و ...)، نیروهای مردمی نامنظم و ... همگی بصورت ناهماهنگ و بدون برنامه دقیق و متمرکز و مشخص در محل حادثه حاضر می‌شوند و این موضوع اگرچه یک فرصت و یک نقطه امیدواری است، اما به دلیل عدم وحدت نظر دستگاه‌ها و مشخص نبودن نهاد اصلی کنترل و مدیریت کننده مدیریت بحران بصورت ناکارآمد اتفاق می‌افتد. در ساختار تشکیلاتی سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها هم تشکیلات موازی و مشابه وجود دارد که به پیچیدگی موضوع می‌افزاید. جدول شماره ۷ تنها بخشی از تشکیلات موازی گفته شده است که البته به دلیل عدم دسترسی به تشکیلات موازی نهادهای نظامی امکان ارائه آن فراهم نشد.

آنچه که از مفاد جدول فوق استنباط می‌شود، نوعی موازی کاری است که بعضاً باعث عدم توجه به بحران‌ها در حوزه‌هایی خاص یا پراکندگی مسئولیت‌ها در زمان‌های بحرانی است. در وزارتخانه‌های کشور، راه و شهرسازی، نیرو و جهاد کشاورزی تشکیلاتی با مضمون «مدیریت بحران» با اندکی تفاوت وجود دارد. در برخی از وزارتخانه‌های در خصوص ایمنی مربوط به فضای کار و بهداشت محیط تشکیلاتی پیش‌بینی شده است که به نظر می‌رسد در مواقع بحرانی مانند سیل که بحران همه جانبه است، نهادهای موازی نتوانند به وحدت نظر برسند. نکته جالب توجه در جدول یاد شده اینست که با وجود برخی تشکیلات مانند سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس در همان حوزه ذیربط آسیب‌ها و چالش‌های جدی وجود دارد و علی‌رغم پیش‌بینی نهاد مسئول اقدامات صورت گرفته گویای توانمندی و کارآمدی سازمان مذکور نیست. (نمونه‌های مربوط به آتش‌سوزی در مدارس، جدول شماره ۱، ردیف ۱۱ الی ۱۶)

"عدم پیش‌بینی" و "عدم پیشگیری" از بحران در چارچوب وظایف نهادها

در هیچیک از ساختارهای یاد شده مجموعه‌ای که بصورت جدی عهده‌دار پیشگیری از بحران باشد، پیش‌بینی نشده است. اگرچه در ساختار سازمانی سازمان مدیریت بحران کشور تنها دو مجموعه آن هم در سطح دفتر (دفتر امور پیش‌بینی و هشدار و دفتر هماهنگی امور پیشگیری و کاهش آثار سوانح و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی) زیر نظر معاونت امور پیش‌بینی و پیشگیری در نظر گرفته شده است، اما این دو دفتر نیز از کارایی لازم برخوردار نیستند و تجربه سال‌ها بحران در کشور نشان داده است که اقدامات لازم برای پیشگیری از بحران و پیش‌بینی آن‌ها از کارآمدی لازم برخوردار نبوده است. به عبارتی سپردن موضوع پیشگیری و پیش‌بینی بحران‌ها به معاونت یک سازمان و در ذیل آن یک دفتر با عنوان «امور پیش‌بینی و هشدار» و دفتر دیگر با عنوان «امور هماهنگی و ...» که حتی در عناوین نیز از دقت لازم برخوردار نیستند، نمی‌تواند پاسخگوی موضوع مهمی مانند بحران باشد.

نتیجتاً اینکه یک سازمان در زیر مجموعه وزارت کشور عملاً توان مدیریت و پیشگیری از بحران‌ها را ندارد و لازم است تا فکری اندیشیده شود. به عبارتی سازمان مذکور هم در "هماهنگی" با سایر نهادهای متولی مدیریت بحران و هم در "مدیریت" امور در شرایط بحرانی ضعیف است که در مواقع بحرانی این ناتوانی و ناکارآمدی آشکار می‌شود. دلایل این ضعف را می‌توان در عوامل متعددی

گزارش ملی سیلاب‌ها

جستجو کرد. نخستین علت، پایین بودن سطح سازمانی سازمان مدیریت بحران در بین نهادهای دیگر متولی مدیریت بحران (مانند نهادهای نظامی و یا برخی وزارتخانه‌ها) است. اگرچه سازمان مدیریت بحران زیرمجموعه وزارت کشور و تحت نظر وزیر کشور انجام فعالیت می‌نماید اما به دلیل مشغله‌های کاری بسیار زیاد وزیر از یک سو و وسیع بودن وظایف و تکالیف مربوط به بحران از سوی دیگر عملاً این سازمان نمی‌تواند به عنوان یک نهاد قدرتمند و توانمند در مواقع بحرانی انجام وظیفه نماید و به نوعی توان هماهنگی لازم را ندارد. می‌توان گفت که موضوع مدیریت بحران و صلاحیت‌ها و وظایف متنوع مرتبط با آن فراتر از یک سازمان در زیرمجموعه وزارت کشور است و نیاز به استقلال سازمانی دارد به نوعی حتی الامکان در یک سطح مساوی یا دست کم با اقتدار بیشتری بتواند در مواقع بحرانی اقدام نماید و رئیس آن بتواند مستقیماً با مقامات و مسئولان مربوطه مذاکره و هماهنگی‌های لازم را انجام دهد.

دومین علت، موضوع مسئولیت و پاسخگویی سازمان فوق است. ناکارآمدی سازمان یاد شده اصولاً باید دامنگیر وزیر کشور شود که در بسیاری از موارد نهایتاً در قالب یک سوال و تذکر و توجیهات معمول و متعارف در نهادهایی مانند مجلس می‌انجامد. عدم استقلال سازمان مذکور عملاً موضوع مسئولیت و پاسخگویی مقام مسئول آن را به یک امر حاشیه‌ای و بی‌اهمیت بدل می‌کند. این در حالیست که مخاطب مستقیم قرار گرفتن مسئول یک سازمان در سطحی بالاتر مانند پاسخگویی در پارلمان، موضوع مسئولیت و پاسخگویی سازمان را به مراتب جدی‌تر مطرح می‌سازد و نهایتاً در عملکرد نهاد مربوطه بسیار تأثیر گذار است. بویژه اینکه در حال حاضر بدلیل اینکه سازمان زیرمجموعه وزارت کشور است در بسیاری از موارد فرامین اصلی از مقام بالاتر، یعنی وزیر کشور اخذ می‌شود و این موضوع بویژه در مواقع بحرانی منجر به تعلل در تصمیم‌گیری و تصمیمات شتابزده و بعضاً ناهماهنگ می‌شود و این موضوع نیز به نوبه خود باعث تضعیف سازمان شده است.

پیشنهاد برای بهبود مدیریت بحران و پیش‌گیری از آن

با توجه به آنچه که گفته شد، باید به فکر یک ساختار منسجم‌تر و کلی‌تر و مستقل برای مدیریت و پیشگیری از بحران بود، موضوعی که کمتر به آن توجه شده است. بنا به آنچه که توصیف شد، مسئله و معضل اصلی عدم کفایت و عدم کارایی مدیریت بحران و نیز عدم پیش‌بینی و پیشگیری از بحران‌هاست که خود معلول یک ساختار معیوب و ناکارآمد است. این در حالیست که بدلیل شرایط خاص جغرافیایی ایران ضرورت دارد که به مسئله بحران به عنوان یک موضوع دائمی، بلندمدت و جامع‌نگریسته شود. نمونه‌های گفته شده فقط برخی از بحران‌های مستمری است که مدام تکرار می‌شود.

به همین منظور ابتدائاً می‌بایست ساختار کنونی سازمان مدیریت بحران به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های وزارت کشور به سطحی بالاتر مانند یک "وزارتخانه" ارتقاء پیدا کند. شاید در نظر اول این ایده، ایده‌ای منطقی نباشد. اما به کمی تفکر و با توجه به مواردی که در باب ناکارآمدی سازمان مدیریت بحران و ضعف‌های ساختاری آن گفته شد از یک سو و توجه به گستردگی بحران‌ها، تنوع آن‌ها و سطح خسارات و فجایعی که بدنبال دارد از سوی دیگر، می‌توان به این ایده با نگاهی متفاوت فکر کرد. همچنین پراکندگی وظایف و تکالیف در بین دستگاه‌های اجرایی که هر کدام به نوعی در ارتباط با بحران صلاحیت‌هایی دارند، اما هیچکدام توفیقی در انجام وظایف خود ندارند، ضرورت یکپارچه ساختن این وظایف و صلاحیت‌ها را در ذیل یک دستگاه منسجم و مستقل بیش از پیش آشکار می‌سازد. بنابراین تشکیل یک وزارتخانه‌ای با عنوان «وزارت مدیریت، پیشگیری و پیش‌بینی از بحران» با توجه به تجارب تلخ بحران‌ها در کشور، می‌تواند در مقطع کنونی راهگشا باشد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

لازم به ذکر است که در حال حاضر برخی از وزارتخانه‌ها وجود دارند که صرفاً به عنوان یک نهاد هماهنگ کننده انجام وظیفه می نمایند و دلیل توجیهی محکمی برای تشکیل آن‌ها وجود ندارد، اما به هر حال در حوزه ذیربط کار هماهنگی را انجام می دهند. مدیریت و پیش گیری از بحران به مراتب مهمتر و حیاتی تر است و از اینرو مقایسه وظایف و عملکرد و مأموریت های آن با صلاحیت ها و وظایف برخی از وزارتخانه ها می تواند به خوبی گویای ضرورت وجودی آن به عنوان یک وزارتخانه مستقل باشد. نتیجه مهمی که از این ایده می توان گرفت در چند بند قابل بیان است.

نخست اینکه در صورت تشکیل یک وزارتخانه که مستقلاً امور مربوط به بحران را ساماندهی نماید، شخص وزیر به عنوان اولین مقام مسئول در حوزه بحران باید پاسخگو باشد، در این صورت می توان امیدوار بود که به لحاظ الزام به پاسخگو بودن نزد نهادهایی چون پارلمان و یا حتی پیش بینی مسئولیت کیفری به موضوع بحران به عنوان یک مقوله جدی و عملیاتی نگریسته شود.

دوم اینکه در صورت تشکیل یک وزارتخانه که همسطح با نهادهای دیگر یا دست کم از برخی نهادها بالاتر است، امر هماهنگی و همچنین استقلال در تصمیم گیری ها به شکل بهتری صورت خواهد گرفت. بدیهی است که تفاوت آشکاری وجود دارد بین حالتی که رئیس سازمان باید هماهنگی و دستورات را از شخص مافوق اخذ کند با حالتی که بالاترین مقام مسئول یک وزارتخانه (وزیر) خود به تنهایی دستورات و هماهنگی های لازم را انجام دهد.

سوم اینکه علی رغم ساختار کنونی سازمان مدیریت بحران که به نوعی طراحی و تأسیس شده است که صرفاً در مواقع بروز بحران فعال می شود، شناسایی این ساختار در سطح یک وزارتخانه با تشکیلات زیرمجموعه فعال می تواند بطور دائمی بحران ها را رصد و مدیریت نماید. امری که در حال حاضر در ارتباط با مدیریت و کنترل و پیشگیری از بحران مغفول مانده است. جدول شماره ۸ طرح کلی تشکیل وزارت بحران با سه معاونت را نشان می دهد که البته تفصیل و جزئیات آن نیاز به مطالعه ای جداگانه دارد.

نکته آخر اینکه اگرچه عنوان «وزارت بحران» در نظر نخست قدری تکان دهنده و عجیب می نماید، اما با مطالعه و مرور سال ها بحران در کشور که همواره ناکارآمدی سازمان های مدیریت کننده را نشان داده است و این ناکارآمدی معلول ساختارهای ضعیف و ناتوان است، در وضعیت فعلی تنها راهکار موجود برای شناسایی و ساماندهی بحران ها ایجاد یک تشکیلات منسجم است که در رأس آن یکی از مقامات دولت (وزیر) مسئولیت داشته باشد. در جدول شماره ۸ «معاونت شناسایی ...» تقریباً عنوان پیشنهادی جدیدی در تشکیلات و سازمان های مربوط به مدیریت بحران است. با توجه به مطالبی که مفصلاً مورد مطالعه قرار گرفت در حال حاضر یکی از اقدامات مهمی که باید صورت گیرد، شناسایی بحران های فراوانی است که مغفول مانده اند. شناسایی بحران ها در حوزه های مختلف اولین گام برای پیشگیری از بحران هایی است که بطور ناگهانی اتفاق می افتد و از این بابت خسارت های جبران ناپذیری به کشور وارد می شود.

جدول ۳-۱۱ جدول چارت پیشنهادی کلی برای وزارت پیش بینی، پیشگیری و مدیریت بحران (فقط عنوان معاونت‌ها)

مسائل مربوط به نیروی انسانی، استخدام، بودجه و تشکیلات سازمانی	دفتر / اداره کل منابع انسانی	وزارت پیشگیری، پیش بینی و مدیریت بحران / وزارت پیش بینی، کنترل و مدیریت بحران (وزیر بحران)
هماهنگی و تعامل با مجلس و نهادهای سازمانی استانی	دفتر / اداره کل هماهنگی امور مجلس و هماهنگی با استان ها	
ارتباط با نهادهای بین المللی خارجی (صلیب سرخ و) هماهنگی جهت اخذ کمک های مالی بین المللی در زمان بحران و	دفتر / اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل	
شناسایی بحران ها، تدوین لوایح و مصوبات و ارائه راهکارهای مورد نظر در مورد هر بحران، ارائه راهکارهای لازم جهت پیشگیری از بحران ها	معاونت شناسایی و پیشگیری از بحران	
انجام اقدامات لازم در مواقع بحرانی، مدیریت امور در شرایط بحرانی	معاونت عملیات و مدیریت بحران	
هماهنگی و دستورات لازم در مواقع بحرانی با دستگاه های مسئول، نظارت بر اقدامات دستگاه های مسئول و ...	معاونت هماهنگی و نظارت	

فصل چهارم : تحلیل نهایی

۴-۱- تحلیل حادثه سیلاب از منظر اصول بنیادین حقوق عمومی

۴-۱-۱- مقدمه

پس از سیلاب‌های هولناک و مخرب فروردین ۱۳۹۸، رئیس‌جمهور محترم وفق حکمی دستور تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» و از آن جمله «کمیته حقوقی»، را جهت ارائه «گزارش ملی» این رخداد به ملت ایران، صادر کردند. همانگونه که ایشان در مقدمه حکم اشاره داشته‌اند؛ «سیلاب پدیده‌ای طبیعی و اجتناب‌ناپذیر است؛ اما کاهش خسارات و همچنین بهره‌مندی از فواید مترتب بر سیلاب، تابع میزان آمادگی‌های کشور است و بدین آیین، تاب‌آوری ایران در مواجهه با حوادث طبیعی باید افزایش یابد، از تکرار اشتباهات و کاستی‌ها جلوگیری شود و ظرفیت مدیریت سیلاب در این اقلیم خشک و نیمه خشک به حداکثر برسد؛ زیرا، خساراتی که بر اثر جاری شدن سیلاب، در استان‌های مختلف بر مردم عزیز و شریف ایران وارد شده، احساسات و عواطف عمومی را برانگیخته است.»

باری، ایران، دوباره عرصه نمایش مهیب خشم طبیعت گردید؛ این بار اما گویی قصور و تقصیرهای انسانی بر خشم‌اش افزوده بود؛ واقعیتی عریان که نظام حکمرانی را در هنگامه قهر طبیعت همواره دچار مصائب عدیده می‌کند. چه اینکه، سیلاب مهیب و سهمگین فروردین‌ماه ۱۳۹۸، آثاری چونان مخرب برجای گذاشت که دگربار، سپهر حکمرانی را با بحران‌های عمیقی مواجه کرد؛ بحران‌هایی که می‌توان علل و عوامل انسانی بیشماری را برای آن برشمرد. فارغ از مقوله پرداختن دقیق و تحلیلی به آن علل و عوامل، که مجالی دیگر را می‌طلبد، امری که وجود آن بدیهی می‌نماید این است که ناکارآمدی‌های کلان و به هم پیوسته‌ای در سطوح عالی و دانی حکمرانی لازم بوده تا چنین رخداد مهیبی را نظاره‌گر باشیم. جهت درک ناکارآمدی‌های کلان و خرد نظام حکمرانی در مواجهه با فجایع طبیعی، رویکردهای علمی مراجع تخصصی لازم و ضروری است. در همین راستا، رئیس محترم جمهور مردم ایران دست به ابتکاری بنیادین زده و دستور به تشکیل کمیته‌ای ملی داده است تا به دور از وابستگی‌های سازمانی و یا سیاسی-جناحی، حقائق امر را آشکار سازد. کمیته مذکور از کارگروه‌های گوناگونی تشکیل شده و هر یک با توجه به مأموریتی که رئیس محترم جمهور برای آن در نظر گرفته، موشکفانه در حال بررسی مسائلی است که به سیل امکان سیلانی چنین هولناک داد.

در این میان مسأله «حقوق مردم» غائی‌ترین امر است و جز در بستر تأملی کلان و نظام حقوقی عمومی که سودای تضمین حقوق عامه را دارد، نمی‌توان بدان پرداخت. این مسأله در حوزه یک نظم سیاسی و حقوقی، لاجرم با مفهوم حقوق بشر و شهروندی پیوندی اساسی دارد؛ چه، تحقق کمیته حقوق شهروندی و از آن جمله، حق بر زیست ایمن، مستلزم تحقق کیفی شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری حکمرانان و النهایه تحقق حاکمیت شکلی و ماهوی قانون است. ملت ایران، با تجربه گران سنگ و سترگ دو انقلاب مهم در تاریخ معاصر، بیش و پیش از هر امری، به دنبال تحقق حاکمیت فراگیر یک کلمه در امر حکمرانی بوده و هم اکنون نیز در تکاپوی نیل به آن است و پیوسته از فقدان آن رنجور است؛ «قانون». حاکمیت قانون و دولت قانونی، به مثابه مطالبه‌ای برحق، که ایرانیان به میانجی آن، سودای گذر از سنت و گذار به مدرنیته و بر ساختن دولت مدرن حق‌بنیاد را داشته‌اند؛ امری که تحقق عملی و راستی و درستی آن را پیوسته و به فراخور وقوع رخدادهایی اعم از حوادث انسانی و بلایای طبیعی به بوته آزمون گذاشته و از آن می‌پرسند؛ پرسش‌گری و آزمونی از سنخ تمکین و پایبندی ارکان حکومت به اقتضائات و مؤلفه‌های غایی حاکمیت قانون؛ آزمونی از جانب عظیم‌ترین نیروی اجتماعی یعنی ملت از دولت. امری که، در «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب» تعیین شده توسط رئیس جمهور نیز تعین یافته است؛ چه، این هیأت به نمایندگی از جمهور مردم و افکار عمومی بر آن است تا در بررسی حادثه سیلاب، با طرح پرسش‌های بنیادین و دریافت پاسخ‌های نهادهای ادارات مرتبط، مسئول و یا احياناً متخلف در سیلاب و تحلیل آن‌ها با استفاده از

گزارش ملی سیلاب‌ها

داده‌های کارشناسانه نهادهای مردمی و مدنی که وابستگی سازمانی به هیچ ارگانی ندارند، ضمن سنجش‌گری علل و دلایل وقوع حادثه، میزان پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات و نهادهای عمومی در قبال حادثه را نیز واکاوی نماید. نقطه قوت پیگیری مسأله در قالب تشکیل این هیأت را باید در ترکیب تخصصی، استقلال نهادی و بیطرفی سیاسی و غیرقضایی بودن اعضای کمیته حقیقت‌یاب دانست که می‌تواند زمینه‌ساز تقویت و تعمیق نظارت غیرنهادی و مدنی در در نظام سیاسی-حقوقی ایران شود. فرآیند مزبور که مستظهر به تحلیل‌های دقیق و موشکافانه نهادهای تخصصی ذی‌ربط است، می‌تواند مبنای سیاستگذاری‌های کلان و قانونگذاری‌های آتی قرار گرفته، تا علاوه بر ارتقاء و تضمین حق بر زیست ایمن شهروندان، به پیشبینی‌پذیر ساختن امور رهنمون شده و با ارائه پاسخ‌های درخور و متناسب، موجبی برای تبیین قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب و اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب شود.

به دیگر سخن، گزارش کمیته حقوقی هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها، محملی متقن و موثق خواهد بود تا وفق آن، الگوهای رفتاری تمام دستگاه‌ها در مواجهه با بلایا از منظر نظام حقوقی و هنجارهای لازمه، مورد سنجش قرار گرفته تا در صورت لزوم، مورد بازبینی و بازنگری قرار گیرند و عندالاجتضاء از بروز حوادث مشابه، جلوگیری شود. برای پاسخ به این پرسش‌ها، فرآیندی بسیار شفاف و روشن لازم است تا به دور از سیاسی‌کاری‌ها و گریز از مسئولیت به سیاق معمول، پاسخ‌های درخوری به پیشگاه ملت ارائه گردد تا اینبار سهم اصیل و حقیقی مردم به راستی اداء گردد و ایشان خود به قضاوت بپردازند. چه اینکه، وفق یکی از اصول اساسی «اداره خوب»^۱، شهروندان نسبت به حوادث اجتماعی پیش‌آمده، در مقابل حکومت حق بر استماع دارند و ضروری است تا شنیده شوند. لذا می‌توان حادثه سیلاب را نمادین تحلیل کرد و آن را سمبلی برای بسیاری دیگر از حوادث دانست که پیشتر در اثر اهمال‌کاری‌ها و عدم تمکین نسبت به قانون رخ داده و انبانی از خسارت‌های اجتماعی، اقتصادی و انسانی را بر ما تحمیل کرده‌اند که البته با عدم بررسی جهات ساختاری و نهادی علل وقوع‌شان و پس از چندی با فروکش احساس و عواطف افکار عمومی، به ورطه فراموشی خزیده‌اند؛ امروز اما می‌توان برخلاف گذشته، این حادثه را فرصت مغتنمی دانست و به تحلیل و بررسی صریح، شفاف و کارشناسانه تمامی ابعاد آن همت گماشت و نحل نو درافکند تا بدین طریق بتوان به آینده بی‌تکرار یا کم‌تکرار حوادث انسانی این چنینی، چشم امید بست. بر این اساس، گزارش پیش‌رو، در راستای مسئولیت‌پذیر کردن و پاسخگو ساختن دستگاه‌های ذیربط، روشننگری و اقتناع افکار عمومی ارائه می‌گردد. زیرا، معتقدیم بررسی پرسش‌گرانه مستند، علمی و دقیق حادثه از جانب هیأت ویژه به انضمام تحلیل رفتارهای سازمانی نهادها از حیث حقوقی و دریافت پاسخ‌های شفاف و موثق، اراده حاکمیت در سطح کلان و ادارات در سطح خرد را در پایبندی به امر حاکمیت قانون، شفافیت اطلاعات و تأمین حقوق شهروندان به کاهش مخاطرات و تأمین و تضمین حق بر زیست ایمن، نشان می‌دهد.

برای نیل به اهداف پیش‌گفته، به زعم ما، توجه به ابعاد کلان و کلی حادثه سیلاب است که می‌تواند بهبود سازوکارهای جزئی‌تر حقوقی و قانون‌گذاری مطلوب را میسر ساخته و زمینه‌ساز نظام‌سازی‌های کلان و نوینی در پیگیری امور عمومی و خیر عامه باشد. مسأله‌ای به غایت مهم، حیاتی و البته پیچیده که درک آن نیازمند تأمل و اندیشه اساسی در خصوص مسائل کلان حکمرانی است و نباید به صرف بررسی و واکاوی وظایف خرد قانونی نهادها فرو کاسته شود. بر این اساس، رویکرد گزارش حاضر، در دو سطح کلان و خرد طرح شده است. زیرا، بر این باوریم که، صرف بررسی جزئی‌نگرانه وظایف و اختیارات نهادهای عمومی و دولتی در وقوع حوادثی همچون سیلاب، هرچند لازم و به صواب می‌باشد اما تقلیل‌گرایانه است و نباید موجب فراموشی وظایف غایی و اساسی‌تر نهادهای مزبور

^۱ Good administration

گزارش ملی سیلاب‌ها

باشد. هم‌چنانکه در حکم رئیس جمهور آمده در «عرصه حقوقی» می‌بایست به پرسش‌هایی از این قبیل که «قوت‌ها و ضعف‌های نظام حقوقی کشور در زمینه مدیریت سیلاب چیست»، «چگونه تخطی از ضوابط حقوقی در عرصه‌های مختلف (از جمله اجرای زیرساخت‌ها، شهرسازی، مدیریت بحران، محیط زیست و منابع طبیعی، مدیریت منابع آب و...) سبب افزایش آسیب‌پذیری کشور در مقابل سیلاب شده است»، «قصورها و تقصیرهای حقوقی محقق شده در جریان بروز حادثه سیلاب و پی‌آمدهای ناشی از آن در استان‌های مختلف چیست»، «درس‌آموخته‌های حقوقی و قانونی سیلاب چیست» و «اصلاحات ضروری برای تقویت نظام حقوقی و قانونی کشور در جهت تقویت تاب‌آوری و افزایش ظرفیت مدیریت سیلاب چیست»، پاسخ گفت؛ پاسخ‌هایی به ضرورت جزئی‌نگرانه و فنی. با این حال کمیته حقوقی و مأموریتی که در پیش دارد، واجد اهمیتی بنیادین‌تر است؛ در این راستا، با تدقیق پیرامون مسئولیت‌ها و وظایف ادارات از منظر قانونی و احراز وقوع تخلفاتی که در این باره صورت گرفته، مقولات و پرسش‌هایی کلان‌تر نیز مطرح نظر است؛ پرسش‌هایی که بنا به ضرورت از سنخ حقوق عمومی بوده و کل نظام حکمرانی و مسئولیت‌های کلان ادارات را در بر می‌گیرد و غایت صیانت از حقوق عامه را دارد. مقولات و پرسش‌هایی از این دست بر آن است تا نشان دهد نظام حقوقی و سیاسی تا چه میزان در میدان مفاهیم، اصول و ساختارهای بنیادین قرار داشته و بدان پایبندی دارد که حکمرانی و اداره نسبتاً مطلوبی را در کشورهای توسعه یافته به همراه داشته است. اصولی چون «اصل قانونی بودن»، «اصل صلاحیت» مقام اداری، «اصل برابری»، «اصل احترام به حقوق بنیادین»، «اصل تناسب» و اصلی چون «مستند و مستدل بودن تصمیم» مقام اداری؛ که اکنون به اصولی فراگیر در نظام‌های حقوقی بدل شده‌اند و می‌توان ادعا کرد که به واقع عمل کردن به این اصول می‌توانست از حجم فاجعه بکاهد. بنابراین، کمیته حقوقی، تأمل پیرامون چنین مسائلی بنیادینی را نیز از وظایف ذاتی خود می‌داند چه آنکه با عزل نظر از پرداختن به چنین مسائلی که پیکره نظم حقوقی را بر می‌سازد، زمینه بروز فاجعه از میان نخواهد رفت و در بدترین حالت خود را به صورت‌هایی دیگر بازتولید خواهد کرد. فهم و اثبات این مدعا و درک اکنونیت، ما را ناگزیر از کند و کاو اشارات و تنبیهاتی تاریخی می‌کند تا بتوان در تنازع میان گذشته و اکنون، آینده‌ای را بر ساخت که همواره در پی آن بوده‌ایم.

۴-۱-۲- درنگ و تأملی تاریخی

هر از چند گاهی حادثه‌ای هولناک در ایران پرده از بحرانی عظیم در عرصه حکمرانی بر می‌دارد؛ بحرانی سترگ که با نمایشی مهیب، ناقوس مرگ سنت‌هایی پوسیده را به صدا در می‌آورد. مراد در اینجا سنتی از حکمرانی است که درنگ و نقبی تاریخی به آن یادآور مسئولیتی تاریخی است برای گذار از آن سنت و ایجاد سامانی نوین، سامانی که متعهد به پاسخگویی است، کنشی مسئولانه دارد و عاملان آن به مشارکت نیروهایی که به واسطه آنان برآمده‌اند، نه مزورانه، که صادقانه باور داشته باشند، عملشان بازنمای اعتقادشان باشد و در یک کلام سامانی که در بزنگاه فاجعه از هم نپاشد و از درون متلاشی نشود.

پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که واکنش مسئولان حکمرانی به فجایع ناشی از سیلاب‌های سال ۹۸ تا چه حد مسئولانه و تا چه حد پایبند به وظایفی بوده که تاریخ، و به ویژه تاریخ معاصر ایران، بر دوش آنان گذاشته است؟ این گفتار به دنبال پاسخ به چنین پرسشی است. این گفتار اما در سر ندارد پاسخی جزئی‌نگرانه به پرسش بالا ارائه دهد. پاسخ به چنین پرسشی را در منظومه دانش حقوقی می‌جویم اما دل در گرو جزئیات نخواهیم داشت. از تاریخ حقوق به حقوق اساسی گریز خواهیم داشت. بدین سان علاوه بر گسست به تداوم نیز خواهیم اندیشید، گسستی که قرار بود با انقلاب مشروطه حاصل شود و عصر جدیدی را در امر حکمرانی ایرانی به رخ بکشد. بنابراین گفتار حاضر در دل تاریخ، به دنبال آن وظایف تاریخی است و در دل روزگار اکنون به دنبال

گزارش ملی سیلاب‌ها

مصادیق. شواهد اما نشان می‌دهند که درک این مسؤولیت تاریخی به فراموشی سپرده شده و ذیل کلیشه «انسجام ملی» و یا «وحدت اجتماعی» خود را پنهان کرده و ناکارآمدی‌های فراوان، این سامان و ساختار را به بوته فراموشی وانهاده است. چه اساساً این امری بدیهی است که در صورت بروز فجایی از این دست در هر کجای جهان مردم به یاری همنوع می‌روند تا حداقل از اندوه متراکم شده‌اش بکاهند اما این مسأله نمی‌بایست ابزاری باشد برای لاپوشانی رفتارهای غیر مسئولانه. این گونه است که مفاهیم از درون رنگ می‌بازند و به مفاهیمی بی‌خاصیت بدل می‌شوند. قدر مسلم آن است که هنگامی که خشم طبیعت دامنمان را می‌گیرد و النهایه این حکومت است که به واسطه وسعت و حجم امکاناتش مسئول درجه اول و در صورت ناکارآمدی متهم ردیف اول است.

بر ما پوشیده نیست که کم‌آبی و خشکسالی از جمله معضلاتی بوده است که ایرانیان از دیرباز، با آن در جدال و ستیز بوده‌اند؛ جدالی بسیار مهم که گاه، علاوه بر وضعیت اقتصادی، کشاورزی و معیشتی مردم، سرنوشت سیاسی کشور را نیز متأثر می‌کرده است؛ به همین دلیل، خشکسالی واجد چنان اهمیتی بوده است که داریوش یکم در کتیبه‌ای در تخت جمشید، در کنار سپاه دشمن و دروغ، از خشکسالی به عنوان یکی از معضلات سه‌گانه امپراتوری بزرگ پارس یاد کرده است و از پیشگاه اهورامزدا و دیگر خدایان تقاضای صیانت از کشور را کرده است. وانگهی، در اوستا «خشکسالی» به عنوان «دیو اپوش»^۱ به معنای «دیو خشکی» آمده که همراه در نزاع با «تشت» یا «ایزد باران» بوده است که پایان این منازعه با خواست اهورامزدا، با پیروزی تشت همراه شده است. گو اینکه، در سیلاب سهمگین فروردین ۱۳۹۸ نیز، تشت بر اپوش تفوق یافت؛ تفوقی که این‌بار نمی‌توان آن را در پیوند با خواست اهورامزدا تلقی کرد؛ چه، اهورامزدا، که آفریدگار نکویی‌ها و دادار و پروردگار نظم دهنده هستی است، نمی‌تواند آفریننده بلایی جانکاه چون سیلاب باشد. گویی؛ این بار عاملی دیگر تشت را که همراه حامل خوشبختی و واجد برکات و نعمات برای ایرانیان بوده است، به دیوی بدتر از دیو خشکی بدل کرد؛ دیو سیلاب.

این نوشتار با رویکردی تاریخی، بنای آن دارد تا به شناسایی عامل و یا عوامل ایجاد دیوهای چنین، از جمله دیو سیلاب بپردازد و علل طبیعی و دلایل انسانی وقوع آن را از نظر گذراند. بدیهی است که آن بخش از علل طبیعی که غیرقابل پیش‌بینی بوده و قابلیت دفع و رفع نداشته و در زمره قوای قهریه غیرقابل کنترل بوده‌اند، به نوعی از دایره مطالعات و بررسی‌های ایجاد کننده حادثه خارج خواهند بود؛ هرچند نمی‌توان نسبت به کمیت و کیفیت واکنش به این حوادث بی تفاوت ماند؛ چه اینکه، ایران همواره یکی از بلاخیزترین کشورها بوده است و اساساً اگر نمی‌توان با نفس وقوع حوادث طبیعی مقابله‌ای داشت، حداقل می‌توان به هنگام رخداد آنها را به درستی مدیریت و کنترل کرد یا با پیش‌بینی‌های دقیق و علمی، به مقابله هوشمندانه تری دست یازید. در همین راستا آنچه که به مثابه پدیده‌ای تاریخی همراه با آن مواجهه‌های تلخی داشته‌ایم، قانون و فقدان حاکمیت آن در تنظیم‌گری امور و وقایع بوده است. جهت درک این فقدان و آثار مخرب آن بر ایران ناگزیر از بررسی تاریخ معاصر ایران هستیم؛ چه، از این مقطع است که ایرانیان بنای برساختن دولت مدرن را داشته‌اند و برای نیل بدان، تلاش‌های بسیاری را نیز از سر گذرانده‌اند. با این گریز تاریخی، مختصات مسؤولیت تاریخی حکمرانان را ترسیم خواهیم کرد و سپس در پرتو این مختصات به اکنون تاریخی مان باز خواهیم گشت و اکنون را به محک این مسؤولیت تاریخی خواهیم زد.

^۱ آپوش

گفتار فقهی - روشنفکری که سده‌ای پیش از این، بیان خود را در اندیشه روشنفکران و فقهای صدر مشروطه یافته بود، دلمشغول پروراندن تصویری دیگرگون از آیین حکمرانی بود و این درست در زمانه‌ای بود که ناکارآمدی حکومت همچون واقعیتی زُمخت و عریان به صورت‌ها پرتاب می‌شد، به صورتی که «از عناصر اصلی هر نقشه عمومی اصلاحات، تغییر آیین حکمرانی» بود، که تبلیغ می‌شد. نکته‌ای که شاید بیش از پیش می‌بایست بر آن تأکید نهاد، عنصر ناکارآمدی در نظام حکمرانی پیش از مشروطه است؛ سنجی از ناکارآمدی که آن نظام را در آستانه فروپاشی‌ای عظیم قرار داده بود و به عبارتی بازنمای دولتی بود که در «قهقری» بسر می‌برد. در نتیجه به تعبیر ناصرالدین شاه، حکومت گاه با «یک شورش نافرمانی ساکت و پنهانی» مواجه بود و گاه با «پرخاش و ستیز آشکار». خلاصه آنکه «کار ملک بی نهایت بی سامان» بود و «حال خلق به غایت پریشان». ناکارآمدی تمام ساحت‌های نظام حکمرانی را در بر گرفته بود. سیاست، اجتماع، اقتصاد و فرهنگ همگی به یک اندازه ناکارآمدی حکومت را به رخ می‌کشیدند. رساله «دفتر تنظیمات» ملکم و «شرح عیوب و علاج نواقص مملکتی ایران» که نوشته نویسنده‌ای گمنام است و انبوهی رسالت دیگر هر یک در پاسخ به این ناکارآمدی به نگارش در آمدند. این رسالت نوک پیکان انتقادات خود را به سوی تمامیت نظام حاکم نشانه گرفته بودند. توصیه‌های این نویسندگان نیز تا حدودی یکسان بود؛ مطالبه عمومی‌شان قانون بود، در معنایی خاص‌تر «قانون اساسی» را می‌طلبیدند و در چارچوب مطالبه‌ای کلی‌تر حکومت قانون را می‌خواستند. بنابراین چنین مطالباتی ریشه در اوضاع نامطلوبی داشت که جمهور مردم در آن برهه زمانی با آن دست به گریبان بودند.

ورشکستگی نظام سیاسی آن دوران اثراتی سهمگین بر جان مردم بر جای نهاد و خاطراتی بس تاریک برایشان ساخت. سال‌های ۱۲۷۷ تا ۱۲۸۸ قمری، تراژیک‌ترین سال‌ها بود. قحطی و وبا توأمان جان‌های بسیاری را گرفت. در رابطه با وبای سال ۱۸۹۲ میلادی و مرگ و میر وحشتناک حاصل از آن، امین الضرب تعبیر هولناکی دارد: «این تلفات همه از ناخوشی وبا نبود، بلکه مردم ایران ناخوش و آماده بودند که این چنین زیاده از اندازه مردند».^۱ بنا به گزارشی، آمار مرگ در تهران و اطراف آن به صد هزار نفر می‌رسید و بنا به گزارشی دیگر در برخی از ولایات، به واسطه قحطی به خوردن گوشت گربه و سگ روی آورده بودند.^۲ این البته بدان معنا نبود که در دیگر سال‌ها با وفور ارزاق عمومی مواجه بوده‌ایم. ایران قرن نوزده «فقری وحشتناک» را تجربه می‌کرد؛ فقری که با توجه به داده‌های آماری احمد سیف حتی در رشت که شهری مرفه به حساب می‌آمد قابل توجه بود.^۳

تلفات جانی از جمله اثرات آنی چنین فجایی به شمار می‌آمد و جدا از آثار دیرپایی بود که به میانجی آن ظاهر می‌شد. از جمله چنین آثاری می‌توان به کاهش جمعیت، مهاجرت، رکود اقتصادی، بحران مالی و ناامنی اشاره کرد که عصر ناصری خصوصاً در دهه‌ای که به آن اشاره شد تماماً آستان آن بود. بی اعتباری نظام سیاسی در داخل و نظام بین‌المللی نیز از دیگر مسائلی بود که قحطی بزرگ با خود به همراه داشت.^۴

روایت یک نمونه از قحطی این سال‌ها و سال‌های پیش از این می‌تواند نوع مواجهه نظام آن دوران را با چنین چالش‌هایی بر ملا سازد، در متن چنین روایتی به ستوه آمدن مردم از اوضاع زمانه‌ای که حکومت برایشان ساخته بود موج خواهد زد. در گزارش مربوط به

^۱ سیف، احمد (۱۳۷۳)، اقتصاد ایران در قرن نوزدهم، نشر چشمه، ص ۲۴۷

^۲ آدمیت، فریدون (۱۳۸۵)، اندیشه ترقی و حکومت قانون، عصر سپه‌سالار، انتشارات خوارزمی

^۳ سیف، همان

^۴ رحمانیان، داریوش و میرکیایی، مهدی (۱۳۹۶)، تأثیر گرانی و قحطی نان بر روابط خارجی ایران در عصر ناصری، فصلنامه پژوهش‌های تاریخی، سال پنجاه و سوم، دوره جدید، سال نهم، شماره یکم (پیاپی ۳۳)، صص ۱۲۷ - ۱۴۲

گزارش ملی سیلاب‌ها

قحطی سال ۱۸۱۰ نماینده وزارت خارجه انگلستان چنین می‌نویسد که دولت نه تنها هیچ اقدامی برای مقابله با آن ترتیب نداد «بلکه برای جلوگیری از قحطی در سال‌های آینده هم هیچ کاری نکرد».^۱ گذار از چنین دورانی یک راه داشت و آن برپایی حکومتی بود که می‌بایست بر قانون ابتناء می‌یافت. در راستای وصول به چنین ایده‌ای، حکومت تمایل داشت خود، نمایندگی اصلاحات را بر عهده بگیرد. اما هر آنچه کرد به شکست انجامید. نه قادر بود آن چنان که باید اختیار وضع قانون را از اجرای آن متمایز کند و نه توان آن را داشت که به مسئولین وقت بفهماند باید مسؤولیت اعمال خود را پذیرا باشند. در این بین کسانی چون امیرکبیر و سپهسالار و حتی امین‌الدوله استثنائاتی بودند مؤید قاعده حکمرانی آن زمان.

به هر روی، تغییر آیین حکمرانی لوازمی را می‌طلبید که عمده‌ترین آن مفهوم نام آشنای قانون بود. می‌بایست رساله‌ها در این زمینه به نگارش در می‌آمد تا اهمیت آن از پیش روشن‌تر می‌شد. طالبوف «کتاب احمد» را نگاشت، مستشارالدوله رساله «یک کلمه»، آخوندزاده رساله «مکتوبات»، میرزای نائینی رساله مهم «تنبيه الامم و تنزيه الملة» و انبوهی رساله‌های دیگر که با تفاوت‌هایی در مضامین، هر یک به توسعه این مفهوم می‌پرداختند. در این میان کوشش‌های کسانی چون، ملک‌خان، سپهسالار و مستشارالدوله در حوزه عمل بیش از دیگر نمایندگان اصلاح طلب قانون‌خواه به چشم می‌آمد. در این دوران نهادهایی بر پاشد که به زعم برخی از پژوهشگران به مغز فلسفه دموکراسی راه می‌یافت. مشارکت شهروندان به مسئله دوران بدل شد و برای نظم بخشیدن به امور حکومت نمونه‌هایی چند از قوانین اساسی به تصویب رسید. اشاره به برخی از این نهادها می‌تواند بازنمای کوششی باشد در دل تاریخ که برای شکل دادن به حکومتی مبتنی بر قانون صورت گرفته است. پیش از اشاره به طرح‌هایی از قانون اساسی که در زمان سپهسالار مطرح گشتند به نهادهایی اشاره خواهیم کرد که نطفه حکومت مبتنی بر قانون را در دل خود می‌پروراندند.

اولین نهاد که اشاره به آن لازم به نظر می‌رسد «شورای دولت» است. سامان بخشیدن به چنین نهادی، مساوی با برانداختن نهاد صدارت بود که سابقه‌ای دیرین در سیاست ایران داشت. ناصرالدین‌شاه در دست خط عزل اعتمادالدوله‌ی نوری، صدر اعظم وقت، می‌نویسد: «چون شما جمیع امورات دولتی را به عهده خود گرفتید، و احدی را شریک و سهیم خود قرار نمی‌دادید ... خبطها و خطاها اتفاق افتاد و کم‌کم امورات دولت معوق مانده ... لهذا امروز که روز بیستم محرم است شما را از منصب صدارت، و نظام الملک و وزیر لشکر را از مناصب خود معزول فرمودیم». ناصرالدین‌شاه در ادامه دستخط و در رابطه با برانداختن نهاد صدارت می‌نویسد: «منصب صدارت عظمی و لوازم آن هم به کلی از دولت علیه ایران منسوخ گردد. و به همین اعلام‌نامه رسمی باید کل طبقات نوکر و عموم مردم، این منصب را منسوخ و لوازم آن را در عهده شخص واحد به کلی معدوم بدانند که بعد از این به احدی داده نخواهد شد. و هر کس به این مقام و خواهش بیاید مورد سخط و غضب خاطر همایون خواهد گردید».^۲ همانطور که ملاحظه می‌شود، شکل اعمال قدرت مستبدانه اعتمادالدوله‌ی نوری است که چنین واکنشی را از سوی ناصرالدین‌شاه برانگیخته است؛ اگر چه در تحلیل نهایی اعمال قدرت، یا هر گونه اصلاحاتی که اعمال آن را در آن سیستم، کمی به حالت مضبوط و منتظم در آورد، باز به شاه باز می‌گشت.

در هر صورت، در راستای لغو نهاد صدارت دو فرمان جداگانه از سوی شاه در جهت ایجاد «وزارتخانه» و «شورای دولت» صادر شد. تا حدود یکسالی پس از استقرار «شورای دولت»، نهاد مزبور از تأسیسی که فایده چندانی بر آن متصور نبود به نهادی بدل شد که در کنار «مجلس مصلحت‌خانه» می‌توانست انتظام امور را نوید دهد. بدین صورت که دایره مسؤولیت «شورای دولت» فراخ‌تر و «امور

^۱ سیف، همان، ص ۲۴۷

^۲ آدمیت، همان، صص ۵۳-۵۴

گزارش ملی سیلاب‌ها

کلیه دولتی و «صلاح امور جمهور» را در برگرفت. علاوه بر این، «قاعده اتفاق آرا» در آن مطرح و به مقام «شبه قانونگذاری» ارتقا داده شد. در این راستا مصوبات «مصلحت‌خانه» برای تأیید به «شورای دولت» ارسال می‌شد. در صورتی که مصوبات «مجلس مصلحت‌خانه» به اکثریت آراء اعضا «مجلس مشورت‌خانه» به تصویب می‌رسید، به اجرا درمی‌آمد.^۱ «مجلس مصلحت‌خانه» اما نکات جالب توجه‌تری در بردارد. آدمیت از آن به «کاری شگفت» یاد می‌کند. «مجلس مصلحت‌خانه» را «مشورت‌خانه عامه دولتی» نیز نامیده‌اند که کتابچه قواعدی داشت که همراه با فرمان شاه به چاپ رسید.^۲ اعضای این مجلس نه انتخابی بلکه انتصابی بودند. با این حال هر کدام از عقلای ملت آزاد بود هر نقشه و تدبیری در اصلاح امور مملکت بخاطرش می‌رسید، به آن مجلس عرضه نماید و مجلس مکلف به امعان نظر در آن بود. کتابچه «مصلحت‌خانه» با ارائه توضیحاتی در ستایش عقل آغاز می‌شود و به نحوی که «ترقیات امم» و «تنزیلات هر یک از آن‌ها» را به عقل نسبت می‌دهد.

اما در رابطه با سازوکار «مجلس مصلحت‌خانه» در کتابچه مذکور مواردی ذکر شده در جهت تأیید معیارهایی که پیش از این از آن‌ها سخن رفت. نویسند کتابچه می‌نویسد: «مقرر فرمودیم که مجلس دیگری از کارگزاران تجربه آموخته منعقد شود تا در اموری که متضمن صلاح دولت و ازدیاد آبادی مملکت باشد، مشاوره و گفت‌وگو نمایند. و همچنین اذن عمومی دادیم که هر یک از چاکران حضرت و عقلای مملکت و صاحبان افکار صائبه، آنچه برای منافع مملکت و صلاح امور خلق، تدبیر نموده باشند در آن مجلس حاضر شده، در حضور رئیس مجلس تقریر و بیان نمایند و اهالی مجلس در صحت و سقم آن امعان نظر کرده هر کدام از عیوب و نقائص مبرا ... دانند، در ورقه جداگانه مندرج سازند که ابتدا به رأی جهان آرا برسد تا به مجلس خاص مشورت وزرا رجوع شده، بعد امضای مجلس مزبور حکم به اجرای آن صادر فرماییم. و در مسائل مختلف فیها حکم طرف غالب [یعنی اکثریت] معتبر خواهد بود. و اگر ادله رد و قبول در یک مسئله‌ای جهت مساوات داشته باشد بعد از رجوع به مجلس خاص، دلیل هر کدام از طرفین را که آرای وزرا تقویت نماید، حکم طرف غالب خواهد داشت». علاوه بر این، کتابچه مذکور مقرر داشته بود «هر یک از اهالی مملکت که فکر متین و تدبیر شایسته‌ای نموده باشد که در مجلس مشورت‌خانه عامه دولتی محل تحسین و مایه منفعت برای دولت باشد، التفاتی مناسب از جانب دولت علیه در حق او مبذول خواهد شد». به زعم آدمیت، «آزادی شرکت هر یک از صاحبان افکار صائب در آن مجلس، حیرت انگیز است. این قاعده از حد اصول جاری نظام حکومت مردم در جامعه‌های غربی هم می‌گذشت و درست به مغز فلسفه دموکراسی که افراد رأسا در آرای سیاسی شرکت جویند، می‌رسید».

وانگهی، عصر سپه سالار عصری است قابل توجه. به این دلیل که از یک منظر نمایانگر گسست بطئی رویکرد به نظام حکمرانی است و به موازات آن رشد آگاهی میان عامه مردم را تا آنجا که برای تحولی اساسی‌تر لازم است نشان می‌دهد. اشاره به برخی از این تحولات می‌تواند حامل نخستین نطفه مسؤولیت تاریخی‌ای باشد که نمایش مختصاتش را در یک چشم انداز تاریخی، واجد اهمیت می‌دانیم. در این زمینه و زمانه، رویکرد و نظر ناصرالدین شاه به افکار عمومی نیز بسیار جالب توجه است. چنانکه در قضیه امتیاز کشتی‌رانی در رودخانه کارون، شاه نوشت: «این مطلب جزو عمل و کارای داخله ملتی است. . . باید رأی عامه را در این کار ملاحظه کرد... من به تنهایی نمی‌توانم در این فقره کاری کنم و رأی بدهم مگر به اطلاع و رأی مردم و رجال دولت. مضایقه‌ای ندارم اگر مورد

^۱ آدمیت، همان، صص ۵۵-۵۶^۲ آدمیت، همان، ص ۵۷

گزارش ملی سیلاب‌ها

بحث مردم نمی‌شدم؛ باید رأی مردم را در این کار ملاحظه کرد.^۱ می‌بینیم که شاه چطور بر «رأی عامه» تأکید می‌کند و چگونه خود را در اموری که ملاحظه «رأی مردم» لازم است بر حذر می‌دارد. همین تحولات است که امین‌الدوله را چنان به وجد می‌آورد که بگوید «تدریجاً خیالات مردم پخته و ساخته شود و به حقوق خودشان آگاه شوند».

در ادامه دوره سپهسالار، بحث و انتقاد اجتماعی در حوزه‌هایی که منافع عموم مردم را در بر می‌گیرد تا آنجا پیش می‌رود که روزنامه رسمی می‌نویسد: «در اخبار غیر رسمی هر کسی آزاد است هر چه می‌خواهد بنویسد، روزنامه‌نگار ابداً مسئولیت ندارد. اخبار رسمی چنانکه در سایر دول آزاد است در این روزنامه آزاد خواهد بود». و یا سرمقاله‌نویس روزنامه وطن، روزنامه‌ای که به تعبیر آدمیت سخنگوی ایدئولوژیک دولت سپهسالار بود در سرمقاله‌ای می‌نویسد: «در امور داخلی در کمال استقلال سخن خواهیم راند، جانبداری نمی‌کنیم، از هر قیدی آزادیم، هیچ بستگی رسمی نداریم. مقصود ما خدمت به مملکت از طریق نشان دادن حوائج آن است. ما حامی ترقی هستیم و با همه‌ی قوت آن‌را تقویت می‌نماییم. اما هرگز در شمار متملقان فرومایه نخواهیم بود ... هر چه حق باشد دفاع می‌کنیم، هر کردار زشتی را سرزنش می‌نماییم. از قدرتی که مظهر قانون باشد پشتیبانی داریم و هر کس اعمال‌اش بر خلاف قانون باشد به تندی انتقاد می‌کنیم. با زندگی خصوصی اشخاص کاری نداریم؛ در این باره نه تنها بی‌طرف هستیم کاملاً چشم می‌پوشیم. انتقاد ما متوجه اعمالی است که به منافع عمومی مملکت صدمه بزند. پیکار علیه هرگونه تعدی و هر متعدی، احترام به شریعت، احترام به سلطنت، ترقی، عدالت، حقانیت - شعار ماست و پروگرام ما».^۲

همانطور که مشاهده می‌شود در نیم سده‌ای پیش از انقلاب مشروطه تقلاً برای ایجاد حکومتی نوآیین آغاز شده بود و به موازات کوشش‌هایی که در حوزه نهادی در جریان بود و در ادامه بدان اشاره خواهیم داشت، افکار عمومی و انتقاد سیاسی و اجتماعی مجالی برای ظهور و بروز می‌یافت و همانطور که از سرمقاله بالا برمی‌آید این منش انتقادی قرار بوده تمام ساحت‌های حوزه عمومی را در بر بگیرد.

لازم است اشاره شود که در زمان سپهسالار دو طرح قانون اساسی به تصویب رسید. طرح اول قانون اساسی به ثمر نشست و به توشیح شاه نرسید. طرح دوم اما شاید به دلیل سویه‌های کمتر رادیکال و یا به معنایی غیر رادیکال خود به امضای شاه رسید که بیش از آنکه قانون اساسی در معنای مدرن آن باشد نظام‌نامه‌ای بود تا بواسطه آن بتوان جلسات «شورای دولت» را بهتر مدیریت کرد. ماهیت این طرح از قانون اساسی نیز چیزی جز این را نشان نمی‌دهد. به همین دلیل برای توضیح جوهر این طرح از قانون اساسی، مواردی از قبیل «تبدیل نظام مطلقه استبدادی به حکومت محدود قانونی»، «واگذاری اختیار اداره کشور به مجلس وزرای مسوول یا کابینه دولت»، «اخذ تصمیمات دولت بر پایه آزادی مشورت و رأی اکثریت» و «شناختن اصل مسئولیت دسته جمعی» را بر شمرده- اند.^۳ که همگی بیشتر دلالت بر انتظام دولت و «دولت منتظم» دارند تا قانون اساسی در معنای مدرن آن، چرا که «تا زمانی که اراده مردم بعنوان منشاء حاکمیت دولت به رسمیت شناخته نگردیده قانون اساسی» در کار نخواهد بود.^۴ به همین دلیل بجای قانون اساسی، از آن، تحت عناوینی چون «لایحه تشکیل دربار اعظم»، «مجلس شورای دربار»، «مجلس وزرای مسوول» و «هیأت وزرا» یاد می‌شود

^۱ آدمیت، همان، صص ۴۱۳-۴۱۲

^۲ آدمیت، همان، ص ۴۰۱

^۳ آدمیت، همان، ص ۲۰۲

^۴ آدمیت، همان، ص ۹۱

گزارش ملی سیلاب‌ها

که به مراتب عناوینی با مُسمی‌تر از قانون اساسی برای طرح مذکور هستند. شورای دولتی پیش‌بینی شده در این طرح، همانی بود که بعدها ملکم‌خان، استمرار آن را به شیوه‌ی اصولی خود، موجب پیشرفت‌های قابل توجه می‌دانست.^۱

طرح اول قانون اساسی اما متفاوت از طرح دوم بوده و مضامین به مراتب مترقیانه‌تری را در بر می‌گرفت. مهمترین پایه‌های این طرح اول قانون اساسی را این موارد شکل می‌دهند: «ایمنی اجتماعی»، «آزادی عقاید دینی»، «مسؤولیت دولت در تأمین خیر عام جامعه»، «تفکیک سه قوه قانونگذاری و اجرائی و قضائی»، «جدایی سیاست از دیانت»، «لزوم وضع قوانین مثبت عرفی در مجموع شئون فعالیت ملت و دولت»، «تدوین احکام فقهی به عنوان برخی از اصول حقوق مدنی»، «یکنواخت کردن تقسیمات کشوری».^۲ مترقی‌ترین بخش این طرح اول قانون، آنجایی است که به منشأ حکومت اشاره می‌کند. در طرح اول قانون اساسی چنین آمده است: «وزراء و حکام و جمیع آنهایی که در سر کارها هستند عموم اهالی ایران که هیأت دولت ما از آن‌ها تشکیل یافته خود را باید وجود واحد بدانند و در جلب منافع مشروعه و دفع اضرار دولت در همه حال با کمال خلوص و صدق نیت و صفا و صداقت اتفاق نمایند»^۳ اگر چه این قسمت از طرح، حاوی اشاره صریحی به منشأ حکومت است که پاسخگو بودن نظام سیاسی از نتایج آن به حساب می‌آید اما نباید از یاد برد که چنین طرحی و با چنین شاکله‌ای، باز هم از منطق «دولت منتظم» فراتر نمی‌رفت و این جز به این دلیل نبود که در گفتار سیاسی آن روز «قانون اساسی» متکفل تنظیم امور حکومت نامسؤول بوده و اینکه دولت، نظام سیاسی جدید را برسازد. چه آن که «فرض کلی بود که در آن شرایط زمانی، دولت عامل اصلی اصلاح و ترقی جامعه است».^۴

مستشارالدوله اما در رساله «یک کلمه»، به ترجمه اصول اعلامیه حقوق بشر پرداخت. در رساله «یک کلمه» چنین بیان داشت که اصول مذکور، بنیان قانونگذاری در نظام حقوقی فرانسه را بیان می‌دارند. به همین جهت نه به ترجمه قانونی خاص، بلکه به ترجمه اصول پرداخت. چه آنکه در اندیشه وی این اصول قانونگذاری هستند که می‌بایست جهان شمول تلقی شوند نه قوانین خاص که هر یک بسته به زمینه‌ی تَکُون خود، متفاوت خواهند بود. اصولی که مستشارالدوله در رساله خود بدان‌ها پرداخته عبارت‌اند از «آزادی مجامع»، «اختیار و قبول ملت اساس همه تدابیر حکومت است»، «حریت سیاسیه»، «تعیین مالیات بر حسب ثروت بلا امتیاز»، «تحریر و نشر اصول دخل و خرج دولت»، «هر وزیر و امیر و حاکم در مأموریت خود مسؤول است»، «تفریق قدرت تشریع از قدرت تنفیذ»، «عدم عزل اعضای محاکم عدالت و دیوان سنا که مشورتخانه‌ی کبری باشد»، «حضور ژوری در تحقیق جنایات»، «نشر مفاوضات سیاسی و حوادث جنایی و مخاطبات وکلای ملت»، «عدم شکنجه و تعذیب» و «بنای مکتبخانه و معلم خانه برای تربیت اطفال فقرا».

بدین آیین، «قانون»، کانون اصلی تغییراتی بود که گذار به عصر نوین حکمرانی را نوید می‌داد، در فقدان قانون، حکمرانی همانی بود که بود و به سنت مألوف ادامه حیات می‌داد، سنتی از سیاست که نه با حق آشنا بود، نه با مسؤولیت و نه با هیچ چیز دیگری که حکومت قانون در عصر جدید منادی آن بود. فارغ از نگاه یک سویه‌ای که که بر نظر و عمل بازیگران اصلی انقلاب مشروطه حکمفرما بود، نگاهی که تأثیر خود را بر مردم عادی به مثابه دیگر بازیگران انقلاب نیز گذاشته بود، که ناکارآمدی حکومت را به صرف فقدان قانون و از منظری کلان تر فقدان حکومت قانون فرو می‌کاست، همین دال مرکزی آن دوران، یعنی «حکومت قانون»، شد محرک

^۱ آدمیت، فریدون (۱۳۹۴)، فکر آزادی و مقدمه نهضت مشروطیت، نشر گستره، ص ۱۰۶

^۲ آدمیت، فریدون (۱۳۸۵) اندیشه ترقی و حکومت قانون، عصر سپهسالار، انتشارات خوارزمی، ص ۱۹۹

^۳ آدمیت، همان، ص ۱۹۷

^۴ آدمیت، همان، ص ۱۹۱

گزارش ملی سیلاب‌ها

انقلاب و مفهوم انسجام‌بخش نیروهایی که تحول اساسی در آیین حکمرانی را می‌طلبیدند. حکومت قانون با صدور فرمان مشروطه به ثمر نشست اما حکمرانی کماکان لنگ می‌زد.

اشارات فوق هر چند در نهایت ایجاز است و تمام تحولات منتهی به انقلاب مشروطه را در بر نمی‌گیرد اما به نطفه‌هایی اشاره می‌کند که در دل خود صورتی دیگرگون از حکمرانی را نوید می‌داد، فرمی از حکمرانی که می‌توان با ادبیات رایج این روزها آن را «حکمرانی مطلوب» نامگذاری کرد. در ادامه بیشتر به این مفهوم خواهیم پرداخت اما عجلتا می‌بایست تأکیدی دوباره نهاد بر عنصر ناکارآمدی که پیشبرنده هر آنچیزی بود که نهایت آن مطالبه قانون بود. تأکید بر این سنخ از ناکارآمدی لاجرم ما را به دوران تاریخی دیگری رهنمون می‌کند؛ پهلوی اول.

ضرورت‌های آن روز جامعه ایران، برآمدن شخصی چون رضاشاه را تا حدودی موجه جلوه می‌دهد همانگونه که شاید ضرورت‌های جامعه روس پس از انقلاب اکتبر، شکل‌گیری ایده‌ای به نام استالینیزم را توجیه کند. برآمدن رضاشاه با موافقت جامعه روشنفکری آن روزگار همراه بود و دلیل آن نیز واضح و مشخص. به عبارتی، می‌بایست بیش از آنکه بر مباحث مربوط به روانشناسی سیاسی جامعه ایران و ذهنیت استبداد زده و عنصر نیرومند کیش شخصیت تأکید نهاد، شرایط مادی آن دوران را پیش چشم داشت.

ایران با فرمان مشروطه دیگر خود را در عداد کشورهای مشروطه می‌دید؛ مجلس نمایندگان ترتیب داده بود و قانونی اساسی به تصویب رسانده بود اما اوضاع کشور کماکان پریشان بود. ایران دوران تجزیه را از سر می‌گذراند، در برقراری امنیت ناتوان بود، نظام مالیاتی نابسامانی داشت و از یک ساختار اداری معیوب رنج می‌برد. خلاصه آنکه ایران آن روز همانند ایران امروز اصلاحاتی بنیادین را می‌طلبید. رضاشاه آرام آرام برآمد. با لقب سردار سپه به کابینه آمد و با لقب شاهی عطای حکومت را به لقایش بخشید. با «تجدد آمرانه‌اش» به نوسازی ایران پرداخت، ارتشی منظم ساخت و نظم و نسقی به ساختار اداری معیوب بخشید و هم چیزی از سنخ نظم و امنیت با خود به همراه آورد. رضا خان اگرچه نظامی بود اما حداقل در مقطعی «بدون پشتیبانی چشمگیر مردم کشور نمی‌توانست بدان‌گونه صلح‌آمیز و قانونی بر تخت سلطنت جلوس کند. وی بدون این حمایت مردمی شاید می‌توانست کودتای نظامی دیگری صورت دهد اما نمی‌توانست تغییر سلسله سلطنتی را قانونی سازد؛ شاید به تصرف پایتخت توفیق می‌یافت اما نمی‌توانست سراسر کشور را فقط با چهارصد هزار نفر به چنگ آورد؛ و شاید می‌توانست آنقدر انتخابات ساختگی ترتیب دهد که حزبی مطیع برای خود دست و پا کند اما نمی‌توانست از اکثریت پارلمانی واقعی برخوردار شود ... راه رضاخان به سوی سلطنت، در یک کلام، نه صرفاً با خشونت، نیروی مسلح، ترس و توطئه‌های نظامی بلکه با همدستی علنی با گروه‌های مختلف در درون و بیرون مجالس ملی چهارم و پنجم هموار شد».^۱

با این همه، دوره سلطنت رضا شاه با ایجاد «نظمی نوین» همراه بود. رکن اساسی قدرت رضاشاه را ارتش تشکیل می‌داد و به همین جهت نظم قابل توجه به آن بخشید، بودجه‌اش را افزایش داد و تسهیلات فراوانی را برای نظامیان در نظر گرفت. اساسی‌ترین نوآوری رضاشاه در دوران پس از سلطنت «بوروکراسی نوین دولتی» بود. دیگر از «مستوفیان قدیم، میرزاهای موروثی و وزیران مرکز نشین فاقد اداره در استانها» خبری نبود. مستوفیان و میرزاها جای خود را به کارمندانی تمام وقت دادند که در ده وزارتخانه استقرار یافتند. علاوه بر اینها تقسیمات کشوری دگرگون شد. تبدیل تقسیمات کشوری به استان، شهرستان، بخش و دهستانها یادگار تحولات عصر رضا شاهی است.^۲

^۱ آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۹)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری، محسن مدیر شانه‌چی، نشر مرکز، صص ۱۰۸-۱۰۹
^۲ آبراهامیان، همان

در این میان به تحولاتی دیگر نیز می‌بایست اشاره کرد. از جمله این تحولات تغییر موقعیت زنان در جامعه آن روز بود که نطفه نوعی از برابری را نوید می‌داد. مدارس در این دوره افزایشی قابل توجه داشت. گسترش مدارس و توجه بیشتر به تحصیلات عالی بخش عمده اصلاحات مدنی آن روزگار را تشکیل می‌داد.

با «نظم نوین» و «تجدد آمرانه»، ایران دوران جدیدی را از سر می‌گذراند. «حکمرانی» دگرگون شده بود اما هنوز «مطلوب» نبود. اگرچه نابسامانی‌های عصر قاجار به حداقل رسیده بود اما آرمان حکومت قانون کماکان دست نیافتنی به نظر می‌رسید. **دوران رضاشاه اگرچه در امر حکمرانی پیشروی‌هایی داشت اما عصر تاریک حکومت قانون بود.** در دوران پس از سلطنت، قدرت مطلقه رضاشاهی حرف اول و آخر را می‌زد. از روزنامه‌های آزاد خبری نبود، فعالیت اتحادیه‌های کارگری ممنوع اعلام شده بود، مصونیت پارلمانی نمایندگان لغو و مجلس به «مهری پلاستیکی» بیشتر شبیه بود و شاه هر آنچه می‌خواست می‌توانست با آن بکند.^۱ در دوران پهلوی دوم از این حیث جامعه ایران تحولی معنا دار را از سرگذراند تا رسالت تاریخی و تبع آن مسئولیت اخلاقی‌مان در قبال حکومت قانون و حکمرانی مطلوب کماکان بر دشمنان سنگینی کند و به اکنونیت ما منتقل شود. این رسالت از آنجایی برای ما سنگین‌تر است که در پسِ پشتمان، دو انقلاب را از سرگذرانده و بهایی گزاف برای آن پرداخته‌ایم.

۴-۱-۳- از حکومت قانون به حکمرانی مطلوب

بدین ترتیب، «حکومت قانون» را می‌توان به مثابه مسئولیتی تاریخی نگریست که به اکنونیت تاریخی‌مان انتقال یافته و به همین جهت می‌بایست خود را در برابر کوشش‌های قلمی، عملی و خون‌هایی که برای وصول بدان ریخته شده مسئول بدانیم. پذیرش چنین مسئولیتی زمانی عینیت می‌یابد که منطق درونی حکومت قانون را حاکم بر الگوهای رفتاری مقامات رسمی بدانیم؛ اینکه مقامات تا چه میزان کنشی مسئولانه دارند، به شفافیت در امور محوله دامن می‌زنند، پاسخگویی را بر خود فرض می‌دانند و به مشارکت شهروندان به مثابه آکسیوم حکومت‌داری در اکنون تاریخی باور دارند. در این صورت اما پا از مفهوم حکومت قانون فراتر نهاده‌ایم؛ از قانون‌خواهی به حکومت قانون و اینک از حکومت قانون به «حکمرانی مطلوب»، مفهومی که حکومت قانون را مثابه عنصری مقوم در خود جای داده است. در زمانه‌ی حاضر و در گفتار امروزین حقوقی «حکومت قانون» و «حکمرانی مطلوب» به شعاری ناچیز تقلیل یافته است. مقاله‌ها به نگارش در می‌آیند، سخنرانی‌ها ایراد می‌شوند و سمپوزیوم‌ها برگزار می‌شوند اما بی هیچ تردیدی کماکان در نقطه‌ای از مختصات عملی این مفاهیم قرار گرفته‌ایم که به صفر بیشتر نزدیک است. حکومت قانون نه آنچنان مفهومی است که بشود با پاره‌ای از ایده‌های چپ‌روانه زیر پایش را تهی ساخت و نه آنچنان است که با صرف تأکید بر آن بشود به حکمرانی‌ای دیگرگون اندیشید. حکومت قانون می‌بایست در همجواری عناصر و مؤلفه‌هایی دیگر به فهم درآید. به عبارتی گویاتر، حکومت قانون به میانجی دیالکتیک با مفاهیمی دیگر چون شفافیت، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی، مشارکت و انعطاف‌پذیری است که می‌تواند سامانی نوین را با خود به ارمغان بیاورد. مفاهیمی که امروزه روی هم، مفهوم «حکمرانی خوب» را بر می‌سازند. ارتباط دیالکتیکی حکومت قانون با دیگر مفاهیم بدین معناست که هیچ یک بدون داشتن نسبتی با دیگری معنا نخواهند داشت، نه حکومت قانون به تنهایی به حکمرانی‌ای عادلانه

^۱ همان

خواهد انجامید و نه دیگر مفاهیم. به همین دلیل است که حکومت قانون مسامحتاً به عنوان یکی از پیش‌فرض‌های رایج «حکمرانی مطلوب» در نظر گرفته می‌شود.

حکمرانی مطلوب اما مفهومی متشکل از فرآیندها، معیارها، استانداردها و به طور کلی اصول شکلی و ماهوی بسیاری در جهت رسیدن به توسعه انسانی و رعایت و تضمین حقوق بشر است. به واقع، ایده حکمرانی مطلوب ارائه شده است تا بخشی از برنامه ایجاد «دولت‌های توانمندساز»^۱ باشد. یعنی دولتهایی که فضای مناسب را برای مانور مؤسسات و شهروندانی فراهم می‌نمایند که موجب رشد و توسعه بهره‌برداری مؤثر از منابع می‌شوند. دولت توانمندساز بخشی از تفکر اصلاح شده لیبرالیسم است که لزوماً همراه با «دولت کوچک» نمی‌باشد بلکه بر «دولت بهتر» تأکید می‌کند. حکمرانی خوب ویژگی‌هایی دارد. حکمرانی خوب؛ مشارکت جویانه، وفاق محور، پاسخگو، شفاف، انعطاف‌پذیر، کارآمد و اثر بخش، منصفانه و فراگیر و تابع قانون است. حکمرانی خوب تضمین می‌کند که فساد به حداقل برسد، دیدگاه‌های اقلیت به حساب آید و اینکه صدای آسیب پذیران در روند تصمیم‌گیری شنیده شود. حکمرانی خوب به نیازها و احتیاجات فعلی و آتی جامعه حساس و پذیرای آنها است.^۲ حکمرانی یا حکومت‌داری خوب روشی است که از طریق آن ارزش‌ها و اهدافی که مهمترین آن در ادبیات سازمان ملل، حقوق بشر می‌باشد، محقق می‌شوند و از این لحاظ تضمین و ارتقاء حقوق بشر و نسل‌های گوناگون آن را می‌توان مهم‌ترین سنجه و معیار حکمرانی خوب به شمار آورد. مطابق حقوق بشر معاصر، هر رژیم سیاسی که به طور مؤثرتری از حقوق بشر و شهروندان خود در مقابل تجاوز و تعدی دفاع نماید و مکانیزم‌های مؤثر حقوقی، سیاسی و اجرایی در اختیار شهروندان قرار دهد و خود را نسبت به آنان مسئول و پاسخگو بداند و به همان میزان به حکمرانی خوب، شایسته یا مطلوب نزدیک‌تر خواهد بود. به عکس، چنانچه نقض حقوق بشر و شهروندی به وسیله سازمان‌ها و نهادهای حکومتی به طور نظام‌مند و یا به وسیله گروه‌های اجتماعی و سیاسی علیه افراد و گروه‌های دیگر اجتماعی و یا اقلیت‌ها و یا حتی حوادث انسانی و بلایای طبیعی به طور وسیع‌تری اتفاق افتد و شهروندان از مکانیزم‌ها و تضمینات کافی و مؤثر قضایی و سیاسی و اجرایی محروم باشند، به همان میزان حکومت از مفهوم حکمرانی خوب فاصله می‌گیرد و به عنوان حکومت نالایق، ناکارآمد و یا حکومت خودسر، خودکامه یا غیر پاسخگو شناخته می‌شود.^۳

از یک سو بی‌تردید بخشی از آنچه که به عنوان ویژگی‌های «حکمرانی مطلوب» بیان می‌شود، متأثر از مشخصات و ابعادی است که اصولاً دولت‌های مدرن را از نمونه‌های قدیمی‌تر حکمرانی سیاسی و دیگر مدل‌های رقیب متمایز می‌کند. با اینکه این ویژگی‌ها در تمامی دولت‌های مدرن مشترک و مورد اتفاق نظر نیست و حتی در باب تعریف دولت مدرن اختلاف نظر وجود دارد؛ با این همه می‌توان شاخص‌هایی را ارائه داد که تا حد زیادی روشن‌گر باشد و از سوی دیگر در گفتمان حکمرانی مطلوب و در میان ارکان سازنده آن، دولت را می‌توان به عنوان متعهد اصلی امر «حکمرانی مطلوب» به حساب آورد. بر این اساس اشاره به ویژگی‌هایی از دولت که رسیدن به امر حکمرانی مطلوب را میسر و تسهیل می‌کند ضروری می‌نماید؛ خصایصی که وظایف حکومت در تحقق خیر عمومی را نیز دو چندان می‌کند. از آن جمله است؛

۱. کنترل انحصاری ابزارهای خشونت و اجبار فیزیکی^۴

^۱ enabling states

^۲ هداوند، مهدی (۱۳۸۴)؛ حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر، نشریه حقوق اساسی، شماره چهارم، ص ۸۱

^۳ زارعی، محمد حسین (۱۳۸۳)؛ حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، ص ۱۶۲

^۴ violence

مروری کوتاه بر عناوین فوق و مقایسه آنها با صفاتی که در ادامه در خصوص ویژگی‌های حکمرانی مطلوب ذکر آنها خواهد رفت، می‌تواند قرابت این دو مفهوم و مشترکات مفهومی آنها را به خوبی نشان می‌دهد.

خصایص حکمرانی مطلوب

۱. مشارکت^۹

اگر نگوییم که مشارکت^{۱۰} مردمی جوهری‌ترین و اساسی‌ترین وصف حکمرانی مطلوب است، می‌توان این خصیصه را حداقل یکی از بنیادهای مهم این مفهوم دانست. به واقع امکان مشارکت مردمی به عنوان کنش‌گران اصلی عرصه سیاست و فعالیت ایشان که امر سیاسی را نیز معنادارتر می‌کند، امکان تحقق هر چه بیشتر آرمان‌های حکمرانی مطلوب را فراهم می‌کند. بنیان وجاهت مشارکت مردمی را نیز باید در اصل خودآیینی^{۱۱} یافت. وقتی اصل، عدم ولایت و قیمومت شخص یا فردی بر دیگری است، این امکان برای خود شهروندان وجود دارد تا در فضایی عمومی در خصوص امر عمومی به اشتراک مساعی پرداخته و با کنش‌های تفاهمی^{۱۲} خیر عمومی را برای خود به ارمغان بیاورند. آنچه که در خصوص نظریه دولت و قرارداد اجتماعی بسیار مهم و قابل ذکر است، این می‌باشد که هرچند در این نحله قدرت در دست دولت و حکومت به امانت است و باید تنها به نمایندگی از مردم و نمایاننده افکار ایشان باشد، اما باز هم بایستی فضا و حوزه‌ای برای عرصه مستقیم و بلاواسطه تمایلات و مطالبات شهروندان وجود داشته باشد. به دیگر سخن، نظریه قرارداد اجتماعی و دموکراسی نمایندگی نباید منافی حضور مستقیم مردم در عرصه سیاست باشد. چه اینکه رویکرد تجربه‌اندیشانه مؤید این

^۱ territory

^۲ sovereignty

^۳ constitutionalism

^۴ impersonal power and rule of law

^۵ the public bureaucracy

^۶ authority and legitimacy

^۷ Citizenship

^۸ Taxation

^۹ participation

^{۱۰} popular participation

^{۱۱} autonomy

^{۱۲} Communicative action

گزارش ملی سیلاب‌ها

تحلیل است که حتی در دموکراتیک‌ترین جوامع سیاسی نیز گاهی سپهر حقیقی نمایندگی از جریان اصلی خود خارج گشته و نه تنها در خدمت به منافع همگانی گام بر نداشته بلکه در راستای نفی، طرد و نادیده انگاشتن غایت وجودی و تأسیسی خود حرکت کرده‌اند. بر این مبنا به نظر می‌رسد که مراد اصلی از مشارکت مردمی محملی است که در آن صدای خود مردم نیز شنیده شده و عمل خود مردم هم دیده شود. به همین دلیل، مشارکت مردان و زنان به مثابه سنگ بنای حکمرانی خوب است. البته لازم به ذکر است که دموکراسی نمایندگی لزوماً به معنای این نیست که منافع و علایق اغلب آسیب‌پذیران جامعه در تصمیم‌گیری لحاظ شده باشد. مشارکت مستلزم آن است که متشکل و سازمان‌دهی شود. این امر به مفهوم آزادی ایجاد تشکل و آزادی بیان از یک سو و جامعه مدنی سازمان یافته برای پیگیری امور عمومی از سوی دیگر است.

در عین حال، مشارکت ناپذیری در اداره امور عمومی و نبود یا ضعف نهاد یا دستگاه هماهنگ کننده و ناظر در کنار نبود همکاری متقابل بین دستگاه‌های اجرایی نیز معضل دیگری است که در کنار شکاف میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و عدم اعتماد متقابل میان مردم و دستگاه‌های اجرایی و اداری، تحقق خیر همگانی را با صعوبت بسیاری مواجه کرده است که این مهم به هنگام وقوع حادثه سیلاب نمودهایی اساسی یافت. شاید بتوان در کنار فقدان فرهنگ مشارکت، به قوانین و مقررات نیز نقبی زد و این مهم را عامل عدم مشارکت و همبستگی میان مردم، مردم با حکومت و بخش‌های حکومت با یکدیگر دانست. چه، اولاً قوانین منشأ ایجاد و تشکیل نهادها و تشکل‌های مدنی و دستگاه‌های اجرایی هستند و ثانیاً حدود صلاحیت‌ها و اختیارات دستگاه‌های اجرایی را تعیین می‌کنند. بنابراین جوامع مدنی برنیامده از میان مردم و غیر مردمی و همچنین وجود دستگاه‌های هم‌عرض که دارای صلاحیت‌های موازی در تمثیت هر یک از امور اجرایی کشور از جمله در تأمین ایمنی شهر هستند، ریشه در قوانین موجد این تشکیلات و صلاحیت‌ها و همچنین پراکندگی و ناکارآمدی این شیوه «قانونگذاری وصله‌ای» دارد. بنابراین یکی از علل عمده ناتوانی دستگاه‌های اجرایی در تأمین ایمنی شهر و تحقق حق شهروندان بر زندگی ایمن در کشور و شهرها، نبود قوانین و مقررات منقح، دقیق و روزآمد است که ناتوان از ایجاد سازمان‌های مناسب و از آن مهم‌تر تعیین دقیق و کارآمد حدود صلاحیت‌ها، اختیارات و تکالیف سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی است.

به همین دلیل، بی‌تردید زندگی مدرن و پیچیده و ساختار بورکراتیک اداره جامعه، این مهم را می‌طلبد که وظایف در نهادهای متعدد و متکثری تقسیم شود و امکان مشارکت مردمی و یا اجتماعی و همچنین مشارکت دستگاه‌های اجرایی را ایجاد کند. چه اینکه، این تقسیم وظایف و فقدان مشارکت سبب شده است که به نوعی با جزایر کوچک در ساختار حکومت‌داری روبرو شویم که هرکدام از این جزایر وظایف و مسوولیت‌های خاص خود را برعهده گرفته‌اند. بدیهی است که به منظور رسیدن به یک «حکمرانی مطلوب» بایستی این جزایر به شکل کارآمدی در ارتباط با یکدیگر قرار بگیرند؛ زیرا در بیشتر زمان‌ها برای اداره یک بخش خاص در جامعه، نهادهای متعددی درگیر می‌شوند. برای رسیدن به این هماهنگی نیاز است همه بخش‌های حوزه عمومی، با تمرکز بر وظایف خود، هدف را اداره بهتر و بهینه جامعه تلقی کنند. به همین دلیل است که به نظر می‌رسد بهتر است ما از «عمومی سازی مجدد» حوزه عمومی برای ارکان حکومتی سخن بگوییم. امری که سبب می‌شود همه بخش‌ها در حوزه عمومی، با محور قرار دادن مسوولیت‌های خود، «مسوولیت مشترکی» نیز نسبت به «اداره خوب» جامعه بر عهده خود ببینند. همچنین، نکته دیگر شکاف‌های ساختاری در بین نهادهای اجرایی و اداره کننده جامعه از یک سو و انفکاک محسوس بین مردم و نیروهای اجرایی از سوی دیگر است. آیا اساساً مردم و جوامع مدنی هم می‌توانستند در پیشگیری از فاجعه سیلاب نقش داشته باشند؟ آیا در این فاجعه ما شاهد آنچه که «قانون گریزی» و یا «مسوولیت گریزی» شهروندان عنوان می‌شود، نبوده‌ایم؟ و آیا شهروندان در این خصوص قابل شماتت هستند؟

۲. حاکمیت قانون

حاکمیت قانون به معنای ساده یعنی حکومت کردن در تمام ابعاد آن به وسیله قوانین و مقررات؛ به واقع در این رویکرد که اگر با رعایت تمام الزامات آن صورت گیرد به «حکمرانی مطلوب» منجر می‌شود، صلاحیت و اعمال اقتدار حکومتی تنها در قالب قوانین صورت می‌پذیرند. در این معنا، حاکمیت قانون^۱ یکی از مفاهیم بنیادین تمامی نظام‌های حقوقی است و در نسبت با دولت نیز واجد مفهوم و ساختاری مجزا می‌باشد؛ برای نمونه «دولت قانونی»^۲ در آلمان و «دولت قانون‌مند»^۳ در فرانسه. با این حال، حاکمیت قانون مفهومی است که هنوز در اکثر منابع تعریفی از آن به عمل نیامده و صرفاً تلاش شده تا عناصر و مشخصه‌های اصلی آن تبیین شود^۴. زیرا، اختلافات در تبیین مفهوم شکلی و ماهوی حاکمیت قانون کماکان باقی است و به همین دلیل ارائه تعریفی غیرقابل مناقشه از آن به سختی ممکن است^۵. همچنین، حقوق‌دانان در این خصوص که حاکمیت قانون نیازمند چه ترتیبات نهادی^۶ و آیینی^۷ جهت صیانت از ارزش‌های اخلاقی ذاتی^۸ است، اختلاف دارند.^۹ اما به نظر می‌رسد که نمی‌توان در خصوص غایت حاکمیت قانون اختلاف داشت؛ این غایت که کارکرد حاکمیت قانون محدودیت قدرت به منظور حفظ حقوق فردی و آزادی‌های عمومی است. وانگهی، از همین طریق است که می‌توان انتظار تحقق غایت حقوق عمومی را داشت؛ غایتی با عنوان «دولت حقوقی» که بیانگر حکمرانی هنجارهای حقوقی بر روابط اجزای دولت با یکدیگر و نیز دولت با شهروندان است.^{۱۰} بدین معنا که قدرت عمومی محدود به قواعد حقوقی بوده و دولت مکلف به رعایت آنها است^{۱۱}. این رعایت، در دو ساحت نظام حقوقی (ساختاری و شکلی) و نظم حقوقی (ماهوی)، باید صورت پذیرد^{۱۲} تا در مفهومی گسترده، تمامی ارزش‌های حقوق اساسی را در خود جای دهد.^{۱۳} بدین آیین، باید گفت مفهوم حاکمیت قانون، واجد دو **قسم شکلی و ماهوی** است؛ حاکمیت شکلی قوانین چیزی جز شیوه‌های رویه‌ای و فرآیندمحور نبوده و در تضمین‌های شکلی و ویژگی‌های ذاتی قانون از قبیل عام بودن، کلی بودن، الزامی بودن، ناظر به آتیه بودن و... متجلی است؛ اما در حاکمیت ماهوی قوانین، ضمن بذل توجه به ویژگی‌های ذاتی قانون، مبانی و ایدئولوژی‌ها در امر تقنین، اجرا و قضا، اساس کار است و به خصایصی همانند عادلانه بودن، عقلانی بودن و اخلاقی بودن قوانین نیز اهمیت بسیار داده می‌شود.^{۱۴} به تعبیری دقیق‌تر، «در برداشت شکلی^۱ از حاکمیت

^۱ Rule of law

^۲ Rechtsstaat

^۳ Etat de droit

^۴ حاجی‌زاده، محمود و همکاران (۱۳۹۳)؛ جایگاه حاکمیت قانون در حقوق بین‌الملل، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۴، ص ۱۷۳

^۵ Waldron, Jeremy (2002) Is the rule of law an essentially contested concept (in florida), Law and Philosophy 21 (2):137-164

^۶ institutional

^۷ procedural

^۸ inherent moral value

^۹ Waldron, Jeremy (2010) The Rule of Law and the Importance of Procedure, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, Paper 234

^{۱۰} ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)؛ مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، انتشارات جنگل

^{۱۱} هداوند، مهدی (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، انتشارات سمت، ص ۶۱

^{۱۲} ویژه، همان

^{۱۳} هداوند، همان: ۶۲

^{۱۴} برای مطالعه اجمالی در خصوص ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، نک:

راسخ، محمد (۱۳۸۵)، ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، مجله مجلس و پژوهش سال سیزدهم، شماره ۵۱

همچنین، برای مطالعه تفصیلی در این خصوص و مبانی آن، نک:

گزارش ملی سیلاب‌ها

قانون، تبعیت از قانون موضوعه یا تضمین و اعمال اصل «قانونیت»^۲، مهم‌ترین اصل محسوب می‌شود اما در برداشت ماهوی^۳ از حاکمیت قانون، توجه به دیگر اصول و معیارهای فراحقوقی و اخلاقی از جمله، اصول حقوق طبیعی و اصول عدالت واجد اهمیت بوده و جزء لاینفک تئوری حاکمیت قانون شمرده می‌شود.^۴ بدین آیین، پر واضح است که صرف تحقق حاکمیت شکلی قانون مقرون به صواب نبوده و واجد مطلوبیت نیست و بدون وجود حاکمیت ماهوی قانون، دسترسی به قوانین عادلانه و منصفانه میسر نیست. به عبارت دیگر، برداشت شکلی از حاکمیت قانون به همراه ویژگی‌های ذاتی آن، برداشتی حداقلی است، هرچند که اسّ و اساس می‌باشد و حد کمال و مطلوب ماهیت قوانین می‌باشد که نظر به مناسبات ذاتی هر جامعه، افکار و اهداف شهروندان، نظم و نسق می‌یابند. النهایه باید اذعان داشت، حکمرانی مطلوب مستلزم آیین‌ها و ساختارهای حقوقی دموکراتیک و عادلانه‌ای است که باید بی‌طرفانه اعمال شوند تا برون‌داد آن لاجرم نظم‌ی حق‌بنیاد باشد. بدین قرار، تحقق حکمرانی خوب منوط به اعمال بی‌طرفانه و به دور از جانبداری قوانین و رعایت انصاف در این خصوص است که این مهم مستلزم وجود قوه قضاییه مستقل و نیروی پلیس فساد ناپذیر است که مشخصاً در بزنگاه‌های مهم تاریخی همچون حوادث طبیعی مانند سیلاب ۱۳۹۸، به بوتۀ آزمون گذاشته می‌شوند.

۳. شفافیت^۵

به این معنا که تصمیم‌سازی‌ها در عرصۀ عمومی به صورتی شفاف انجام گرفته و البته حضور اکثریتی ذی‌نفعان نیز در این راستا مورد توجه باشد؛ به نوعی که تصمیمات اخذ شده بر پایه‌ی منافع همگانی و بدون رانت اطلاعاتی صورت پذیرد، چه اینکه امروز اطلاعات نیز به نوعی جنبۀ کالایی یافته و شفافیت در خصوص ارائه اطلاعات نیز بسیار حائز اهمیت است. به طور کلی هدف این است که هر اقدامی که به وسیلۀ کارکنان حکومتی و در راستای منافع عمومی انجام می‌گیرد به سمع و نظر شهروندان نیز برسد؛ چه اینکه این اطلاع‌رسانی و شفافیت نیز خود منفعتی عمومی است و قابلیت برنامه‌ریزی و پیش‌بینی‌پذیر بودن امور را به دنبال دارد و حس اعتماد و اتکاء بر تصمیم‌سازی‌ها را در عرصۀ عمومی به ارمغان خواهد آورد. شفافیت مقوله‌ای است که در همه‌ی عرصه‌های عمومی رعایت آن الزامی است تا مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب و امکان و امتناع تحقق آنها از این رهگذر سنجیده شوند. به طور مثال شفافیت در تصمیمات و آراء قضایی در برخورد با تخلفات، جرائم و رانت اطلاعاتی موجب حس اعتماد و اطمینان برای شهروندان شده و مردم در برنامه‌ریزی‌های کلان خود در حوزه‌های گوناگون حق دسترسی به این تصمیمات را داشته و می‌توانند آزادانه به اقدامات قانونی خود در زمینه‌های گوناگون مبادرت ورزند.

شفافیت که امروزه از اصول حکمرانی مطلوب محسوب شده و در برخی منابع حقوق اداری نیز از لوازم تحقق اداره خوب تلقی می‌گردد، به طور چشمگیری فراگیر شده و در ضرورت اجرای آن، تردیدی به نظر نمی‌رسد. چرا که بدون آن، بستر پاسخگویی مقامات دولتی فراهم نشده و امکان نظارت‌های مردمی و قضایی بر اعمال مقامات و نهادهای اداری نیز میسر نخواهد شد.

و، نک:

رحمت‌اللهی و یزدی زاده البرز (۱۳۹۷)، اخلاقیات درونی قانون در اندیشه لون فولر، مجله تحقیقات حقوقی، دوره ۲۱، شماره ۸۴

^۱ Formal conception

^۲ Legality

^۳ Substantive conception

^۴ مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵)؛ حاکمیت قانون؛ مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، ص ۵۶

^۵ Transparency

گزارش ملی سیلاب‌ها

اما تحقق این اصل بنیادین، لوازمی دارد که بدون آنها نمی‌توان انتظار تحقق کامل و موثر آن را داشت. از جمله این موارد که در راستای تحقق شفافیت باید رعایت گردد، ارائه دلایل و مستندات اعمال و تصمیمات اداری، به طور روشن و واضح است؛ به طوری که این ادله و مبانی، مبین و گویای زوایای مختلف اعمال اداری باشد و جوانب مختلف آن را برای همگان روشن سازد به شکلی که به خوبی نقاط ضعف، غفلت‌ها و اشتباهات مقامات تصمیم‌گیرنده هویدا گردد.

در این راستا، وقوع حادثه سهمگین سیلاب دلایل بسیاری داشته است که لازم است در فضایی بسیار شفاف تمامی آن دلایل و عوامل به صورت آزادانه در دسترس عموم مردم و همچنین مقامات قضایی و ناظر قرار گیرد تا ایشان برای قضا، داوری و تصمیم‌گیری با دشواری مواجه نشوند. این اطلاعات باید در سه مقطع پیش، حین و پس از حادثه در دسترس قرار گیرد؛ به ویژه در مقطع پیش از وقوع حادثه، زیرا تصمیمات و دلایل بسیاری وجود داشته که موجب وقوع سیلاب شده‌اند و حق مقامات قضایی و ناظر و همچنین مردم است تا نسبت به آنها، به صورت کاملاً شفاف، کسب آگاهی کنند.

۴. انعطاف‌پذیری^۱

انعطاف‌پذیری نسبت به چه چیزی مورد نظر است؟ در این ویژگی آنچه که مهم است میزان حساسیت و واکنش نسبت به نیازها و مطالبات شهروندان به ویژه در مواقع بحرانی است که بایستی نظر به پویندگی، بالندگی و سیال بودن نیازهای اجتماعی و همچنین حوادث غیرمترقبه که عموماً در ایران غیرقابل پیش‌بینی‌اند، به آن توجه جدی مبذول داشت. به واقع اداره صحیح و کارآمد ساختارهای پیچیده اجتماعی و تو در تو مستلزم انعطاف‌پذیری در اتخاذ تصمیمات و همچنین انعطاف‌پذیری نسبت به تصمیمات اخذ شده به ویژه در مواقع بحرانی و اضطراری می‌باشد. البته لازم به ذکر است که انعطاف‌پذیری به معنای عدم قطعیت تصمیمات که موجب بی‌اعتمادی به مقامات عمومی می‌شود، نمی‌باشد. اما به معنای توجه به امکان تغییر و برگشت از تصمیماتی است که مطلوبیت، کارایی، کارآمدی و اثربخشی لازم را نداشته و ادامه آن روند حتی اختلالاتی هم به وجود می‌آورد. در واقع این انعطاف‌پذیری در نهادها و فرآیندها است که می‌تواند در نهایت و هرچه بیشتر به امر اداره خوب^۲ و مدیریت بهتر حوادث و بلایا منجر شود؛ چه اینکه به هنگام اتخاذ تصمیم‌سازی‌ها مقامات عمومی با پیش‌بینی‌ناپذیری امور پس‌آینده مواجه‌اند و تنها به هنگام اجرایی شدن آن تصمیمات است که عدم کارایی‌شان (اگر باشد) هرچه بیشتر نمود عینی یافته و در این هنگام است که امکان انعطاف‌پذیری باعث بهبود روند اتخاذ تصمیمات بعدی شده و تصمیمات فعلی را نیز کاراتر می‌سازند.

۵. وفاق‌محوری^۳

تعدد اندیشه‌ها، تضارب آرا و تضاد منافع لامحاله موجبات تنش‌ها و تعارض‌هایی را در تمام جوامع انسانی به بار می‌آورد که مدیریت این تنش‌ها و هدایت آنها در مسیری که به وفاق در جامعه منتج شود، مسأله مهمی است که مدیران ارشد تصمیم‌سازی در هر جامعه‌ای باید به آن توجه بنیادین داشته باشند؛ چه اینکه عدم کنترل این تنش‌ها اداره امور را مختل کرده و امر رواداری و تساهل را

^۱ Flexibility

^۲ good administration

^۳ Consensus orientation

گزارش ملی سیلاب‌ها

به محاق می‌برد. در این راستا و برای احتراز از این وضعیت نابهنجار به نظر می‌رسد مسألهٔ عرفیت قدرت و اعمال غیر شخصی آن در این راستا ضامن حقوق اقلیت‌ها و حمایت از آنها در برابر اندیشه‌ها و آیین‌های مسلم و پذیرفته شدهٔ جامعه باشد. به واقع حکمرانی خوب مستلزم میانجی‌گری میان علایق و منافع مختلف و نامشابه در جامعه برای رسیدن به وفاقی عام و چگونگی دستیابی به آن در موردی است که بهترین منفعت را برای کل اجتماع دربر دارد. حکمرانی خوب همچنین مستلزم سعه نظر و روشن‌بینی گسترده و طولانی مدت در مورد آن چیزی است که برای توسعهٔ انسانی پایدار و چگونگی نیل به اهداف چنین توسعه‌ای مورد نیاز است. این امر صرفاً نتیجهٔ درک بسترهای تاریخی، فرهنگی و اجتماعی یک جامعه و گروه معین است.

در این راستا، نوع واکنش‌ها و بازخوردهای شهروندان، به ویژه نسبت به جریان حادثه سیلاب، به خوبی نشان داد که جامعه ما و علی‌الخصوص نخبگان جامعه، بیش از هر زمان دیگری سیاست زده‌اند و به این مسأله بسیار معترض‌اند که همه حوادث و پدیده‌ها با عینک سیاسی و صرفاً بر مبنای منافع فردی-سازمانی، نظاره و تحلیل می‌شود که این مهم جدی‌ترین عامل افتراق و عدم مصالحه شهروندان و نخبگان در تعریف و اجماع حول «مصلح و منافع ملی» است که برون داد این رفتار غیرمسئولانه، اختلافات و شکاف‌های موجود بین اقشار پیشین را عمق بخشیده و راه وفاق بر منافع مشترک را با چالش‌ها و دشواری‌های خاص خود مواجه نموده است. این وضعیت، پس از سیلاب که بخشی از مال و جان و روان ایران را با خود برد نیز به روال مشابه، ادامه یافت و از همان ساعات اولیه، سیاسی‌کاری‌ها آغاز شد و بار دیگر، شبخ عدم وفاق بر سر مصالح و مسائل کلان و ملی، رخ نمود؛ موضوعی که شاید بتوان عامل اصلی آن را حکومت دانست؛ چه اینکه، می‌توان گفت عوامل وحدت‌آفرین در ایران به تمامه در اختیار دولت است؛ از نظام سیاسی، حقوقی و اداری متمرکز گرفته تا رسانه ملی.

۶. انصاف و فراگیری^۱

انصاف و فراگیری دو مقوله‌ای است که به خصوص در مورد افرادی که در اقلیت، فقر و نادیده انگاشته شدن به سر می‌برند، محل تأمل است. به واقع انصاف حکم می‌کند که به تمامیت جامعه فکر و بها داده شود؛ در این وضعیت عده‌ای که در انزوای مالی و فکری و فرهنگی هستند با توجه به همبستگی اجتماعی^۲ فراموش نشده و در کانون توجه انصاف و فراگیری خواهند بود. در واقع سعادت و بهروزی یک جامعه وابسته به اطمینان از این موضوع است که همه اعضای آن احساس کنند که سهمی در آن دارند و اینکه احساس نکنند که از جریان و روند کلی جامعه کنار گذاشته شده‌اند. این امر باعث شده می‌شود که همه گروه‌ها و به ویژه اغلب آسیب‌پذیران فرصت بهبود و تأمین سعادت خود را داشته باشند.

۷. کارآمدی و اثربخشی^۳

این معیار سنج‌های انضمامی و عینی‌تر است تا وفق آن حکمرانی مطلوب به بوتۀ آزمایش گذاشته شده و به راستی مورد محک و ارزیابی قرار گیرد. هرچند که به زعم برخی از صاحب‌نظران گفتمان حکمرانی مطلوب، این مورد اخیر در واقع از خصیصه‌های حکمرانی

^۱ Equitableness and Inclusiveness

^۲ social solidarity

^۳ Effectiveness and Efficiency

مطلوب نیست بلکه از آثار این دیسپلین است. به هر صورت، حکمرانی مطلوب به این معنا است که فرآیندها و نهادها منجر به نتایجی می‌شوند که نیازهای جامعه را تأمین می‌کنند و در عین حال بهترین بهره‌برداری از منابع در اختیار را به هنگام وقوع حوادث و بلایا امکان‌پذیر می‌نمایند. همچنین مفهوم اثربخشی (بهره‌وری) در بستر حکمرانی خوب، استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست را شامل می‌شود.

۸. پاسخگویی^۱ و مسئولیت

اینکه پاسخگویی و مسئولیت می‌توانند در ترادف با یکدیگر به کار رفته و آیا هم‌گستره و هم‌معنا هستند، جای بررسی دقیقی است. به نظر می‌رسد که اصلی‌ترین مقوله در امر حکمرانی مطلوب که می‌تواند در راستای تضمین و جبران به کار گرفته شود، مسأله غامض پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری است. به نظر می‌رسد که یک مقام عمومی ابتداً بایستی پاسخگو باشد تا شاید در پس این مقوله آن مقام مسئول تلقی شده و مورد تعقیب حقوقی و قضایی قرار گیرد. پس تا زمانی که مقامی خود را پاسخگو نداند شاید نتوان مسئولیت وی را احراز کرد، یا حداقل این مهم سخت می‌شود. به تعبیری، پاسخگویی شرط اصلی حکمرانی خوب است. نه تنها نهادهای حکومتی بلکه حتی بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز بایستی به عموم مردم و تمام ذی‌نفعان خود پاسخگو باشند. این مهم زمانی اهمیت و اصالت بیشتری می‌یابد که بدانیم حکومت به عنوان شخصیتی که دارای بیشترین امکانات و اختیارات و قدرت است، به همین نسبت باید بیشترین پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را نیز داشته باشد.

به هر روی، بسته به اینکه تصمیمات متخذه یا اقدامات انجام شده در یک سازمان یا مؤسسه، درونی یا بیرونی هستند، مشخص می‌شود که این نهادها در مقابل چه کسانی پاسخگو هستند. به طور کلی یک سازمان یا مؤسسه به کسانی پاسخگو خواهد بود که تصمیمات یا اقدامات وی بر آنها تأثیر می‌گذارد. اما گاهی وقایع یا اعمالی در سطح کلان و ملی رخ می‌دهند و در این وضعیت، پاسخگویی نیز باید در سطح کلان و ملی صورت پذیرد. در وقوع حوادث طبیعی نظیر سیلاب فروردین ۱۳۹۸، نیز گستره پاسخگویی باید ملی باشد؛ چه طیف وسیعی از نهادهای کلان حکومتی اعم از قوای سه‌گانه و نهادهای عالی حاکمیتی، بیش و کم قصور و تقصیرهایی داشته و در حد خود در وقوع سیلاب یا عدم پیش‌بینی یا پیش‌گیری آن و یا عدم مدیریت صحیح آن، مسئولیت دارند و باید پاسخگو باشند. در این راستا، و به دستور رئیس جمهور محترم، هیأت ملی سیلاب‌ها تشکیل شد و وفق دستور رئیس جمهور بنا بر آن که تمامی دستگاه‌ها نهایت همکاری را با هیأت داشته و در این مسیر کشف حقایق را تسهیل کنند. هیأت نیز بنا به وظیفه محوله و نظر به وظایف قانونی و سازمانی نهادها، سؤالاتی را مطرح و برای دریافت پاسخ به مراجع ذی‌ربط ارسال داشت. با وجود گذشت زمان لازمه و نیز پاسخ مثبت به استمهال آن مراجع، بسیاری از آنها خود را در مقابل هیأت که به نمایندگی از ملت در راستای کشف حقایق پیرامون حادثه سیلاب در حال اقدام بوده است، پاسخگو ندانسته و به نوعی از مسئولیت ذاتی خود در این زمینه شانه خالی کرده‌اند که در ادامه به این مراجع اشاره خواهد شد. عدم تمکین به پاسخگویی که خود ریشه در عدم شفافیت و حاکمیت قانون دارد.

^۱ Accountability

۴-۱-۴- از حکمرانی مطلوب به اداره خوب

همانگونه که از نظر گذرانیدیم، مهم‌ترین ویژگی‌های اساسی حکمرانی مطلوب را می‌توان چنین برشمرد: شفافیت^۱، پاسخگویی^۲، مسئولیت‌پذیری^۳، مشارکت^۴، حاکمیت قانون^۵ و عدالت جویی. اما به نظر می‌رسد در کنار ارکان حکمرانی خوب که به صورت انتزاعی و کلی بر تمام نهادهای حکومتی و قوای سه‌گانه حاکم می‌باشد، در دستگاه‌های اجرایی که ارتباط بیشتری با مردم داشته و با حقوق و منافع مردم بیشتر سر و کار دارند، احکامی جزئی‌تر و ملموس‌تر لازم است که با تقریر آنها، نهادهای اجرایی کشور به ویژه در برخورد و مدیریت حوادث طبیعی و انسانی به گونه‌ای عمل کنند که حکمرانی مطلوب در نهایت محقق گردد. به همین دلیل می‌توان حقوق اداری را حقوق زندگی روزمره شهروندانی تلقی کرد که تمام ساحت‌های زندگی‌شان تحت تأثیر تصمیمات و اقدامات مقامات اجرایی و عمومی است؛ چه، بخش اعظمی از انگاره‌های حقوق شهروندی در ارتباط با حقوق اداری و اجرایی شدن اصول بنیادینش، تحقق می‌یابد. این مهم بیش از هر چیز پیوند تنگاتنگ حقوق اساسی و اداری را نشان می‌دهد و اساساً بر همین مبنا است که مفهوم اداره خوب از حکمرانی مطلوب منتزع گشته و متولد شده است. مفهومی که مبین اصولی است که باید در ادارات دولتی کشور رعایت گردد تا با اجرای آنها در نهادهای عمومی به خصوص دستگاه‌های قوه مجریه، بتوان انتظار تحقق حکمرانی مطلوب در قلمرو حکومت را داشت. در این راستا اصولی همچون حق دسترسی به پرونده^۶، حق دسترسی به اطلاعات^۷ نزد نهادهای عمومی و اصل الزام به بیان دلایل و مبانی تصمیم^۸ منجر به شفافیت خواهد شد همچنانکه همین اصل ارائه دلیل می‌تواند زمینه پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را نیز فراهم کند. در این میان، استماع^۹ نظریات شهروندان منجر به مشارکت بیشتر آنها در تصمیم‌گیری‌های اداری می‌شود و اصولی همچون قانونیت^{۱۰} و تناسب^{۱۱} زمینه حاکمیت متن و روح قانون را فراهم نموده و نهایتاً رعایت اصل برابری^{۱۲} و عدم تبعیض^{۱۳} از سوی مقامات دولتی گام‌های مهم و اساسی در جهت تحقق عدالت جویی و عدالت محوری خواهد بود. بنابراین همچنانکه حکمرانی مطلوب با اصولی کلی و انتزاعی به دنبال اجرای آرمان‌های آزادی و دموکراسی در سطح نهادهای حکومتی در تمام سطوح آن می‌باشد، اداره خوب نیز این هدف را با ترسیم نقشه‌ای اجرایی‌تر و جزئی‌تر جهت تنظیم روابط میان مردم و دستگاه‌های اجرایی کشور دنبال می‌کند و از این جهت می‌توان هدف این دو مفهوم را واحد و همانا تنظیم قدرت و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان برشمرد؛ به طوری که اولی در سطح نهادهای حکومتی به این مهم می‌پردازد و دومی در بعد دستگاه اجرایی.

^۱ Transparency^۲ Accountability^۳ Responsiveness^۴ Participation^۵ Rule of law^۶ access to file^۷ access to information^۸ obligation to state reasons^۹ hearing^{۱۰} legality^{۱۱} proportionality^{۱۲} Equality^{۱۳} non discrimination

نسبت اصول اداره خوب با حادثه سیلاب

اصول شکلی اداره خوب؛

۱. اصل بیطرفی و استقلال؛

یکی از اصول و ویژگی‌های اداره خوب، استقلال و بیطرفی مقامات اداری در هنگام اتخاذ تصمیمات دولتی می‌باشد. بیطرفی^۱ اقتضا می‌کند که کارمندان اداری جانبدارانه^۲ تصمیم‌گیری نکنند و به عبارت دیگر بدون پیش‌داوری و ذهنیت قبلی^۳ به بررسی موضوع پرداخته و طبق اسناد و مدارک و مقررات قانونی مبادرت به اتخاذ تصمیم نمایند. فلذا مجاز به ترجیح شخصی بر دیگری و یا تاثیر عاملی غیر از عوامل قانونی در فرآیند تصمیم‌گیری نخواهند بود. اصل بیطرفی دلالت بر این امر دارد که در تصمیمات اداری صرفا بایستی قوانین لحاظ گردد و بر این اساس اتخاذ هرگونه تصمیم خودسرانه^۴ ممنوع است. بدین ترتیب رفتارهای تبعیض‌آمیز نیز بدلیل عدم ابتناء بر قانون مجاز نمی‌باشد.

۲. اصل رعایت مهلت معقول؛

این اصل بیانگر آن است که کارمندان و نهادهای عمومی باید از تأخیر^۵ و تنبلی^۶ در فرآیندهای اداری و پاسخگویی به شهروندان اجتناب ورزند و امور تحت رسیدگی آنها به سرعت و بدون تأخیر صورت پذیرد و بدین ترتیب می‌توان گفت این امور در وقت معقول^۷ انجام شده است. بدین لحاظ هر شهروند حق خواهد داشت تقاضایش در فرآیند رسیدگی اداری به گونه ای مناسب و در کوتاه ترین و سریع ترین زمان ممکن رسیدگی شود و بر این اساس این اصل تکلیفی را بر مقامات عمومی بار می‌نماید که پاسخگویی در مدت زمان معقول از لوازم آن است. فلذا مقامات دولتی بایستی در فرآیندهای اداری مهلت و قلمرو زمانی مشخص شده در قوانین را رعایت کرده و اگر در مقررات جاری محدوده و مهلت خاصی مشخص نشده باشد بایستی از تأخیر بی جهت در انجام تکالیف قانونی خودداری کنند و با سرعت و بدون کندی وظایف خویش را به انجام برسانند. بدین جهت، در مجموع اداره کند یک اداره بد محسوب می‌گردد.

یکی از فرضیات و گمانه‌زنی‌ها در خصوص حادثه سیلاب، عدم حضور به موقع نهادهای امدادی یا اورژانسی یا کمک‌رسان بوده است. مسأله‌ای که نباید با آن به دلیل جان‌فشانی‌های عظیمی که برخی از ایشان کردند و در این راه نیز از هیچ تلاشی مضایقه نکردند، احساسی برخورد کرد و این سازمانها را از مسئولیت احتمالی‌شان، مبرا دانست. همچنین، لازم است که سازمان مدیریت بحران نیز در حوادثی که بحرانی اعلام می‌گردند، به رعایت عملیاتی اصل رعایت مهلت معقول تن در دهند تا از تشدید بحران جلوگیری شود.

^۱ Impartiality^۲ Partiality^۳ Preconceived judgments^۴ Arbitrarily^۵ delay^۶ indolence^۷ Reasonable time

۳. حق استماع؛

حق بر استماع^۱ و به عبارت دیگر اصل شنیده شدن^۲ یکی از حقوق و اصول آیینی است که امروزه در غالب نظام‌های حقوقی دموکراتیک دنیا در حوزه مسایل قضایی و اداری پذیرفته شده و اعمال می‌گردد. علی‌رغم اینکه اصول عدالت طبیعی در ابتدا حاکم بر دادگاه‌ها و قضات بودند اما با توسعه حقوق اداری، محاکم تلاش کردند تا اصول مزبور را بر سازمان‌های اداری که در واقع آنها نیز همانند قضات و شاید بیش از آنها در حال تصمیم‌گیری و تاثیرگذاری بر حقوق و منافع افراد هستند، اعمال کنند.

البته می‌توان حق استماع را وسیع تفسیر کرد و در نتیجه آن را حتی برای هر ذینفع یا به طور کلی برای «شهروندان» و «جامعه» تلقی نمود که حقوق و منافع ایشان نیز به نحوی عام تحت تاثیر تصمیم یا اقدامات اداری قرار می‌گیرد. بر این اساس، سازمان‌های اداری به هنگام اتخاذ تصمیماتی که بر حقوق یک فرد یا جامعه و شهروندان اثر می‌گذارد باید از اصول عدالت طبیعی از جمله استماع تبعیت کنند. به هر حال حق استماع که امروزه از حقوق بنیادین شهروندان در مقابل اداره محسوب شده و می‌تواند بسیار در حقوق مردم و ارتقاء رضایتمندی آنها از خدمات اداری موثر باشد، مبتنی بر آن است که هیچ اقدام اداری در خصوص فرد یا شهروندان معمول نگردد مگر آنکه قبل از آن اقدام، به ایشان فرصت بیان نظریات داده شود. به عبارت دیگر قبل از اتخاذ یک تصمیم اداری برای مخاطب تصمیم یا ذینفع باید فرصت اظهارنظر در مورد همه عوامل و موضوعات مرتبط با آن تصمیم فراهم گردد.

۴. حق دسترسی به پرونده؛

حق دسترسی به فایل یا پرونده یکی از ویژگیهای اداره خوب است که رعایت آن برای کارمندان دولتی الزامی می‌باشد. حق دسترسی به پرونده مبین آن است که در یک فرآیند اداری، مخاطب آن اقدام یا تصمیم اداری و یا افراد ذینفع در آن، حق دسترسی و ملاحظه اسناد و مدارک مربوط به آن عمل اداری را داشته باشند. بدین ترتیب شخصی که در مورد وی تصمیمی اتخاذ می‌گردد در تمام مراحل اتخاذ آن تصمیم، بایستی حق دسترسی به تمامی اوراق و اسناد و مدارک پرونده را داشته باشد.

۵. اصل ارائه دلایل تصمیم اداری؛

اصل مستند و مستدل بودن اقدامات و تصمیمات اداری و یا تکلیف به بیان دلایل و مبانی تصمیم یکی از الزاماتی است که نقش مهمی در تحدید اقدامات و تصمیمات دولتی در چارچوب قوانین و جلوگیری از خودسری‌ها و اعمال سلیقه‌های شخصی مقامات اداری و در نتیجه بهبود روابط مردم با ادارات دولتی ایفا می‌کند. بر این اساس از جایگاه مهمی نیز در مفهوم اداره خوب برخوردار است. مفهوم این اصل آن است که مقامات دولتی باید مبنا و مستندات قانونی تصمیمات خویش را به روشنی بیان نمایند؛ به گونه‌ای که به وضوح، مشخص شود تصمیم اداری متخذ با چه توجیهی و بر اساس چه قوانینی اتخاذ گردیده است. مطابق این اصل، هر شخصی محق است تا از دلایل اتخاذ تصمیم توسط مقام عمومی و اداری اطلاع پیدا کند. در حقیقت، این اصل بیانگر آن است که در

^۱ Right to be heard

^۲ Principle of hearing

تصمیمات اداری نباید کلی گویی شود بلکه باید مبانی قانونی و توجیهات آن دقیقاً ذکر گردد. بدین جهت برخی از نویسندگان، تصمیمات اداری را به جعبه سیاه هواپیما تشبیه کرده‌اند که باید گویای تمامی جوانب امر و زوایای موضوع باشد.

اصول ماهوی اداره خوب؛

۱. اصل قانونی بودن

اصل حاکمیت قانون یکی از بنیادی‌ترین و مهم‌ترین اصول حاکم در حقوق عمومی است که زیر بنای نظامهای حقوقی و سیاسی دنیای امروز تلقی می‌گردد. مطابق این اصل، کلیه اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی و حکومتی بایستی در چارچوب قانون بوده و از هر گونه خود سری و اعمال سلیقه مبرا باشد. این اصل اقتضا می‌کند که کلیه زمامداران و شهروندان در مقابل قانون برابر بوده و تمام آحاد ملت و دولت در مقابل اعمال خود پاسخگو و مسئول باشند. در این راستا اصل قانونی بودن، از اصول اساسی حقوق اداری نیز محسوب می‌شود بطوریکه سایر اصول حقوق اداری را نیز می‌توان در پرتو همین اصل تحلیل نمود. مطابق این اصل، مقامات اداری در اتخاذ تصمیمات و انجام اقدامات آزاد نبوده و مکلف به احترام و رعایت کلیه قواعدی هستند که به آنها حکومت دارد. این اصل، اداره را به تبعیت از قواعد حقوقی وامی‌دارد و بیانگر آن است که غیر از اطاعت مردم از قانون، بایستی تمام تصمیمات و اقدامات مأموران دولتی نیز منطبق با قانون باشد. چنانچه مهم‌ترین وجه تمایز دولتهای پلیسی و قانوندار نیز در همین نکته است؛ چرا که در دولتهای پلیسی، قانون صرفاً بر شهروندان حکومت می‌کند اما در دولت قانون مدار، اقدامات مأموران و واحدهای دولتی نیز در چارچوب قوانین و مقررات خواهد بود. اصل قانونیت مبنای تشکیل اقدام و فعالیت اداره است به گونه‌ای که کلیه فعالیت‌ها و اقدامات اداری در چارچوب قانون اعمال گردیده و باید مبنای قانونی داشته باشد. این اصل در قوانین اداری تحت عناوینی چون اصل تفوق قانون^۱، قانونی بودن^۲، مشروعیت^۳ و در مفهوم کلی‌تر تحت عنوان اصل حاکمیت قانون^۴ یکبار برده شده است.

۲. اصل عدم تبعیض

منظور از اصل عدم تبعیض، ممنوعیت اعمال تبعیض ناروا یا ناعادلانه است و لذا به هیچ وجه عدم تبعیض به معنای یکسانی و همانندی مطلق نیست. بر این اساس به هیچ وجه نمی‌توان انتظار داشت که مأموران عمومی نسبت به شهروندان تبعیض اعمال نکنند بلکه باید به مبنای آن نگریسته شود که آیا مبنای قابل توجیهی برای این نابرابری وجود داشته است یا خیر؟ بر این اساس است که نوعاً مبنای تبعیض‌های ناروا در نظام‌های حقوقی شمرده می‌شود تا مشخص گردد که در چه مواردی تبعیض ممنوع می‌باشد.

۳. اصل انتظار مشروع

^۱ Supremacy of law

^۲ Legality

^۳ Legitimacy

^۴ Rule of law

گزارش ملی سیلاب‌ها

انتظارات مشروع به خواسته‌ها و توقعات معقولی گفته می‌شود که در روابط متقابل افراد و کارگزاران عمومی، در اثر تصمیمات، اقدامات، سیاستها و رویه‌های اداری ایجاد شده است به نحوی که انصراف و یا عدم توجه به آنها، ضمن نقض تمایلات معقول سابق، موجب ایراد خسارت یا سلب منقض شهروندان می‌شود و به این جهت انتظارات یاد شده مستلزم نوعی حمایت حقوقی خواهند بود. مقامات اداری در جامعه با مجوز قانون، باید در مواردی به اقتضاء منافع عمومی، حق تغییر عملکرد و رویه خود را داشته باشند و مسلم است که عدم اعمال این حق ممکن است به منافع عموم لطمه وارد آورد. اما از طرف دیگر، عدالت و انصاف ایجاب می‌کند که شهروندان بتوانند به تصمیمات و رویه‌ای موجود مقام اداری اعتماد کنند و به عبارت بهتر تصمیمات نهاد های عمومی برای مردم، قابل پیش بینی باشد تا بتوانند بر طبق آن، برنامه ریزی و سرمایه گذاری نمایند. بر این اساس، این اصل با ایجاد یک نقطه تعادل و توازن در روابط میان فرادولت و همچنین منافع خصوصی و عمومی، مبین آن است که به چه میزان، باید انتظارات فرد در مقابل تغییر سیاستهای دولتی حمایت شود و در حقیقت کدام یک از انتظارات شهروندان موجه و معقول خواهد بود؟

اصل انتظار مشروع از اصول بنیادین حقوق اداری است که احترام به آن در اقدامات اداری بسیار حائز اهمیت می‌باشد تا جایی که بر اساس منابع مربوط به اداره خوب، این اصل یکی از ویژگی‌ها و شاخصه‌های یک اداره مطلوب و شایسته نیز هست. چرا که اگر قدرت مقام اداری به گونه‌ای اعمال شود که متضمن احترام به انتظارات مشروع باشد، مقام مذکور در منظر افکار عمومی، مرجعی مشروع تلقی خواهد شد. این امر زمینه ارتقای سطح کارآمدی اداری را فراهم می‌کند زیرا مطابق آن، انگیزه شهروندان برای مشارکت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، همراهی با تصمیمات مقامات عمومی و تبعیت از قواعد و اقدامات دولتی افزایش می‌یابد. آنچه مسلم است نیل به این اهداف همگی منوط به وجود اعتماد میان مردم و نهاد های عمومی می‌باشد، شهروندان نیاز دارند در امور مرتبط با مقامات دولتی، بدانند آیا می‌توانند به اظهارات و تصمیمات این مقامات اعتماد کنند یا خیر. در روابط میان اشخاص خصوصی، افراد قادر خواهند بود، طرف خود را با کلمات مقررین خود در قالب یک قرارداد ملزم کنند. بطوریکه با ایجاد شفافیت، اقدامات متقابل آنها مشخص و قابل پیش بینی بوده و بدین ترتیب بین طرفین قرارداد یک نوع اعتماد سازی صورت می‌گیرد. اما از آنجا که اعمال اداری، غالباً نه به شکل توافق و قرارداد بلکه در قالب اعمال یکجانبه اداری اعمال می‌گردد، فلذا اقدامات اداری قابل پیش بینی نبوده و در صورت عدم تحدید و تقیید توسط اصولی همچون انتظار مشروع، ممکن است با اتخاذ تصمیمات متنوع و متلون اداری به اخلال در برنامه ریزی های شهروندان و عدم امکان اتکا و اعتماد به نهاد های عمومی منجر گردد. علی هذا انتظار مشروع نیاز به امنیت، اطمینان و ثبات در یک دنیای پر از تغییر و ناامنی که در روابط بین فرد و تعهدات، تصمیمات و مقررات دولتی وجود دارد، باز می‌گردد.

۴. اصل تناسب

توجیه وجود هر اداره، تحقق بخشیدن به اهداف مورد نظر قانونگذار از طریق اجرای برنامه های دولت است. در این راستا اداره یا به عبارت بهتر مقامات اداری بایستی ابزاری را به کار گیرند که کمترین آسیب را بر منافع افراد وارد آورد. اصل تناسب به ارتباط میان اهداف عمل عمومی و ابزار مورد استفاده برای دستیابی به آن اهداف مربوط است. در حقیقت، اصل تناسب در موجزترین و قابل فهم ترین برداشت، مستلزم آن است که عمل یا اقدام اتخاذی با اهداف مورد نظر سازگار و متناسب باشد. در واقع نمی‌توان از مقامات عمومی و اداری این توقع را داشت که بصورت کامل و شایسته اهداف عمومی را محقق سازند و در عین حال نیز هیچ نوع مداخله‌ای در حقوق و منافع افراد نداشته باشند. اما باید میزان این مداخله متناسب با اهداف مقنن و تأمین منافع عمومی باشد. در این راستا

مقامات عمومی و اداری بایستی یک تعادل منطقی میان اهداف عمومی و منافع خصوصی برقرار سازند؛ بدین جهت برای اقدامات خویش باید بهترین وسیله را برگزینند، به طوری که در عین وصول به اهداف قانونی حقوق و منافع اشخاص نیز کمترین آسیب را ببینند.

۵. حق دسترسی به اسناد

حق دسترسی به اسناد یا آزادی اطلاعات، یکی از حقوقی است که در منابع مربوط به اداره خوب، به عنوان یکی از ویژگی‌های این مفهوم مطرح گردیده است. مفهوم این حق آن است که هر یک از اعضای جامعه بتواند تقاضای دسترسی به اسناد و اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از موسسات عمومی و برخی موسسات غیرعمومی نگهداری می‌شود و آن موسسه جز در موارد استثنایی و مشخص، اطلاعات درخواستی را در اختیار متقاضی قرار دهد.

۶. حق بر جبران خسارت وارده به شهروندان

در حقوق اداری مدرن، جبران خسارت شهروندان زیان دیده از اعمال مقامات و نهادهای دولتی به نحو کافی و به موقع از ویژگی‌های اداره خوب تلقی می‌گردد. در غالب نظام‌های حقوقی دنیا پذیرفته شده است که اقدامات دولتی زیانبار علاوه بر صورت‌های کلاسیک خود، می‌تواند به صورت ترک فعل، صلاحیت‌های تشخیصی، اقدام کاملاً قانونی و عمل حاکمیتی هم نمود یافته و بدین لحاظ دولت ملزم به پرداخت غرامت گردد.

۴-۲- سیلاب و نظام حقوقی

۴-۲-۱- دیباچه

سیل هر چند از بلایای طبیعی قلمداد می‌گردد، اما به دلیل پیش‌بینی پذیری و تکرار و فراگیریش، از آن گروه فجایع تلقی می‌گردد که چگونگی واکنش در برابر آن از دیرباز، مورد توجه گروه‌های انسانی مختلف بوده است. منابع آبی از آنجا که عنصر حیاتی در زندگی انسان‌ها هستند، همواره در پیرامون خود شاهد حضور گسترده‌ی گروه‌های انسانی بودند که محل زیست خود را در کنار رودخانه‌ها، دریاچه‌ها، دریاها و دیگر اشکال طبیعی و غیرطبیعی ذخایر آبی انتخاب می‌نمودند. از این رو زیست-بوم انسان‌ها همواره در مجاورت منابع آبی و در نتیجه مورد تهدید سیل بوده است.

رشد شهرنشینی و توسعه گاه نامتوازن جوامع انسانی، تهدید سیل را منحصر به زندگی کشاورزان و دامداران ننموده است. شهرها و روستاهای کوچک و بزرگ در بسیاری از کشورها، همواره مورد تهدید سیل بوده و از این رو در تلاش برای مقابله با اثرات آن هستند. کشور ما هم از این قاعده مستثنی نیست. وقوع سیل امری تقریباً دائمی در بسیاری از مناطق کشور ماست، هرچند وسعت و قدرت آن یکسان نیست.

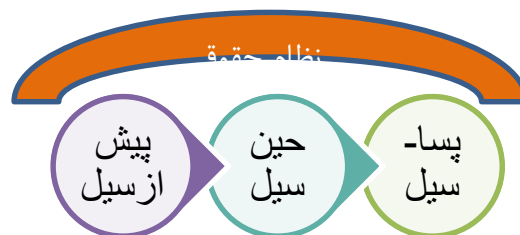
سیل روزهای آغازین سال نود و هشت که قسمت‌های وسیعی از کشور ما را در بر گرفت، سبب شد که ریاست محترم جمهوری با تشکیل کمیته ای ملی، مرکب از متخصصین حوزه‌های مختلف، در صدد بررسی همه جانبه‌ی ابعاد مختلف این فاجعه برآید. بدون تردید، ابعاد حقوقی که سیل می‌تواند به خود بگیرد، در این بین جایگاه ویژه‌ای خواهد داشت. این مجموعه تلاش دارد به چرایی این

جایگاه ویژه و محورهای اساسی که بایستی نظام حقوقی در خصوص حوادثی مانند سیل بدان توجه کند با توجه به تجارب و تلاش‌های تحقیقی سایر کشورها بپردازد.

(۱) حقوق بلایای طبیعی.

به دلیل گستردگی، اهمیت و اثربخشی نظام حقوقی در پیشگیری، مدیریت و احیای وضعیت‌های ناشی از بلایای طبیعی، امروزه ما با یک شاخه‌ی متفاوت در مجموعه‌ی حقوق روبرو هستیم که حقوق بلایا و یا حقوق فاجعه^۱ نامیده می‌شود. این شاخه از حقوق تلاش می‌کند تا با یاری ابزار حقوقی، هرآنچه که ممکن است یک فاجعه‌ی طبیعی در جامعه انسانی پیش بیاورد، پیش بینی، اداره و حل و فصل نماید. این حقوق ویژه اگر چه در ابتدا بر محور کمک رسانی در حین و پس از وقوع بلایا شکل گرفت، اما امروزه بیش از پیش بر چگونگی پیشگیری و حل و فصل اختلافات ناشی از سیل تمرکز دارد.

فدارسیون صلیب سرخ و هلال احمر با تقسیم بندی این حوادث طبیعی، سیل را در زیر مجموعه حوادث مرتبط با آب^۲ قرار داده است. از سوی دیگر، نظر به اهمیت اداره‌ی منابع آبی در جوامع انسانی، چگونگی واکنش در برابر سیل، به آنچه که مدیریت آب^۳ خوانده می‌شود، نیز وابسته می‌گردد. این دوگانه‌ی اداره پذیري و طبیعی بودن (که به معنای حتمی الوقوع بودن و یا خارج از اراده‌ی انسان بودن) است، مانند چتری بر همه‌ی حوزه‌های حقوقی مرتبط با سیل سایه افکنده است. به عبارت دیگر نظام حقوقی در همه‌ی مراحل مواجهه با سیل، این پرسش را مطرح می‌کند که انسان چه نقش داشته و یا چه نقشی می‌توانسته داشته باشد؟ آیا خود سیل و یا آثار آن به سبب یک فعل انسانی بوده و یا نه ترک فعلی در این میان نقش داشته است؟ به همین دلیل است که هرچند سیل و حقوق در ابتدا، ممکن است دو حوزه‌ی نامرتبط به نظر برسند، اما به واقع چه پیش از سیل، چه در زمان سیل و چه پس از آن، نظام حقوقی نقشی بی‌بدیل در کمتر کردن صدمات، آسیب‌ها و اختلافات دارد.



(۲) حقوق در مدیریت سیل.

^۱ Disaster law

^۲ Hydrological natural disaster

^۳ Water management

یک دیدگاه جامع در خصوص مدیریت سیل، تعامل بین نظریات مختلف را می‌طلبد. قانون به عنوان ابزاری برای هرگونه تغییر و واکنش در خصوص سیل، نقش مهمی ایفا می‌کند. مدیریت سیل به شکل مؤثر امکان پذیر نخواهد بود اگر قوانینی که در این خصوص وجود دارد را به خوبی شناسیم و بیش از این‌ها اگر جامعه‌ای از مقررات لازم در این خصوص برخوردار نباشد. در قلب هر نوع مطالعه و سیاست گذاری در خصوص سیل، حقوق قرار دارد. حقوق می‌تواند یک چارچوب مناسب برای همه‌ی اهداف در خصوص سیل، شکل بدهد. یک چارچوب حقوقی مناسب و مطلوب، منافع همه‌ی ذی‌نفعان را شناسایی و محافظت می‌کند، مسئولیت‌ها و وظایف را به شفافیت شرح می‌دهد، نهادهای درگیر را با شرح وظایفشان تعیین نموده و در یک کلام مأموریت نهادهای حکومتی و شیوه‌ی پاسخگویی آنان را به سیل مشخص می‌کند. نهادهای باید به درستی از مسئولیت‌های خود، صلاحیت‌ها و حقوقشان آگاه باشند. در مرحله‌ی برنامه‌ریزی، در دوران سیل و پس از سیل، استانداردهای اجرا در کنار شرح دقیقی از تعهدات و وظایف و کارکردهای آنها که نظام حقوقی آن را بسط می‌دهد، می‌تواند مدیریت سیل را ممکن و موفق کند. یک نظام حقوقی همچنین بایستی از یک سیستم حل و فصل اختلافات قوی نیز بهره‌مند باشد.



۳) ضرورت‌های نظام حقوقی مرتبط با سیل.

هر نوع سیاست گذاری در خصوص سیل، از مجرای نظام حقوقی است که در مسیر تحقق قرار می‌گیرد. به دلیل همین نقش محوری ساز و کار حقوقی است که این نظام بایستی ویژگی‌های خاصی داشته باشد تا تحقق هر برنامه، استراتژی و سیاست گذاری را ممکن سازد.

در سال‌های اخیر، رویکرد حاکم بر مواجهه‌ی سیل دچار تحول شده است. رویکردهای مبتنی بر اقدامات تدافعی جای خود را به یک مدیریت کنش‌گرا داده است. برخورد با سیل نه تنها به عنوان یک تهدید، بلکه اهتمام به ابعادی از سیل که می‌تواند منفعت نیز

گزارش ملی سیلاب‌ها

داشته باشد، از محورهای اساسی این دگرگونی است. همچنین رویکرد یکپارچه نگر و ترکیبی به مدیریت سیل و ادغام آن با مدیریت خاک و دیگر حوزه‌های مرتبط در کنار پافشاری بر رویکرد مشارکتی در این خصوص، سبب شده که نظام حقوقی در کشورهای مختلف هم در تلاش برای هماهنگی با این تغییرات، شاهد دگرگونی‌هایی باشد.

همچنین نظام حقوقی بایستی با شرح دقیق و شفاف مأموریت نهادها، حقوق و مسئولیت ذی‌نفعان و شناسایی سطوحی که ممکن است بین سطوح مختلف اداره‌ی جامعه، همپوشان باشد، در یک چشم‌انداز توانمند ساز، به تقویت ظرفیت‌های نهادی و فردی برای مواجهه با سیل بپردازد. این نظام حقوقی در کنار تفکیک دقیق مأموریت‌ها و مسئولیت‌ها بایستی زمینه‌ساز همکاری، مشارکت و همراهی در یک مسیر متمرکز و هماهگ باشد. این همکاری بین‌نهادی و مابین شهروندان و دولت، در صورتی می‌تواند عملیاتی شود که در هرگونه تصمیم‌گیری در مسیر مواجهه با سیل، همه‌ی ذی‌نفعان و مداخله‌گران، مشارکت داشته باشند. به این معنا که نظام حقوقی بایستی زمینه‌ی دربردارندگی فرآیندهای مواجهه با سیل را فراهم نماید.

به دلیل خصوصیات طبیعی سیل، نظام حقوقی سیل بایستی به روز، دانش‌محور و به‌رمند از تازه‌ترین ابداعات، اکتشافات و یافته‌ها باشد. البته عدم بهره‌مندی از دانش، نمی‌تواند دلیلی موجه برای ناکارآمدی اقدامات به ویژه ابعاد پیشگیرانه‌ی مواجهه با سیل باشد. این نظام حقوقی هرچند ضرورت دارد در مسیر یک مدیریت یکپارچه عمل نماید، اما بایستی تکثرگرا نیز باشد یعنی به سطوح بین‌المللی، ملی، منطقه‌ای و محلی در درون ساختار حکومت و خارج از آن به ویژه با توجه به نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و داوطلب، اهتمام ورزد.

نظام حقوقی همچنین بایستی از روش‌های مختلف به مدیریت بهینه‌ی سیل یاری برساند. به عنوان نمونه در کنار قاعده‌گذاری‌های الزام‌آور می‌تواند از طریق استاندارد سازی و کدهای پیشنهادی به ترغیب شهروندان برای مشارکت بیشتر در مدیریت سیل اقدام نماید.

نظام حقوقی مرتبط با سیل، همچنین بایستی به منظور مدیریت بهتر به تفاوت‌های مناطق سیل‌خیز با مرز بندی‌های اداری و سیاسی توجه نماید. ممکن است یک حوزه‌ی آبریز به عنوان نمونه در بین چند استان و یا کشور مشترک باشد و در نتیجه به منظور اداره و پیش‌گیری از خطرات لازم است که برنامه‌های مشترک بین‌استانی و یا کشوری صورت بگیرد. نظام حقوقی باید شهروند محور نیز باشد به این معنا که زمینه‌ی دسترسی به تمامی اطلاعات مرتبط با مناطق زندگی شهروندان در معرض خطر را به زبان ساده و غیر تکنیکی در اختیار آنان قرار دهد.



۴) حوزه های مرتبط با نظام حقوقی حاکم بر سیل.

اگر نظام حقوقی درصدد باشد که با رویکردی کنش گرا، پیشگیری کننده و تسکین بخش به مواجهه با سیل بپردازد، ناگزیر است که در حوزه های مختلفی ورود نموده و به تنظیم اقدامات و کارکردها در این خصوص بپردازد. این مهم، از سویی دیگر می تواند یکی از آسیب های نظام حقوقی نیز باشد که با مقرراتی پراکنده، نهادهای اجرایی گاه متفاوت و نامعلوم بودن نهاد تصمیم گیر در خصوص سیل هم سبب سردرگمی شهروندان می شود و هم در شرایط اضطراری، با عدم کارایی نهادهای مسئول، میزان خسارات مالی و جانی را احیاناً افزایش می دهد.

توجه به گستردگی و گوناگونی حوزه های دخیل در امر مدیریت سیل، یکی از اولین گام ها در برابر سیل است. این تنوع حوزه ای را می تواند به اشکال متفاوت نشان داد. به عنوان نمونه، در یک طبقه بندی کلی می تواند سه حوزه ی : محیط زیستی، اجتماعی و اقتصادی را در ارتباط با سیل شناسایی نمود. به این سه حوزه، در صورت عدم مدیریت صحیح می تواند بعد امنیتی را نیز افزود.

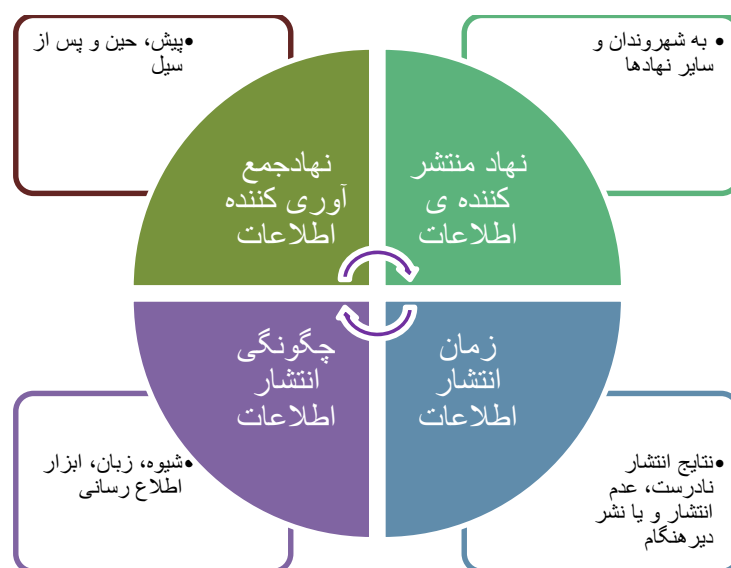
جنگلداری، کشاورزی، ابعاد مختلف مرتبط با مالکیت به ویژه زمین، خاک و آب، بیمه، درمان و سلامت، سازمان های پیش بینی کننده ی آب و هوا، مجوزات ساخت و ساز، طراحی های شهری، تمامی پروژه های توسعه ای، امداد و کمک رسانی، طرح های صنعتی و عمرانی، آثار و میراث فرهنگی، بافت جمعیتی و ویژگی های اجتماعی، نهادهای آموزشی، تحقیقاتی و دانشگاهی، سیستم قضایی، روابط خارجی، نیروهای امنیتی و ارتش و... از جمله مواردی هستند که به منظور مدیریت بهینه سیل، بایستی مورد توجه نظام حقوقی قرار بگیرند.



به عنوان نمونه نهادهایی که مسؤول هشدار در خصوص وقوع سیل هستند باید با قوانین و دستورالعمل‌های کاملاً روشن و شفاف روبرو باشند، قوانینی که به دقت نتایج عدم هشدار و یا هشدار دیر هنگام و مسؤولیت‌های ناشی از آن را مشخص کرده باشد. همچنین چگونگی تخلیه، نهاد اصلی مأمور این کار، مسؤول اعلام حالت فوق العاده و... باید به شکل واضح در قانون تعیین گردد تا نظم و امنیت در مناطق تحت خطر به خوبی حفظ گردد.

در خصوص موارد مرتبط با شهرسازی، بایستی قوانینی سخت گیرانه در خصوص اعطای مجوز به محل پارکینگ‌ها، پمپ بنزین‌ها، محل نگهداری هرگونه ماده‌ی شیمیایی و صنعتی در مسیرها وجود داشته باشد که در صورت وقوع سیل کمترین خسارت به بار آمده و احتمال انتشار مواد آلاینده از طریق سیل به حداقل برسد.

یکی دیگر از موارد بسیار مهم که بایستی مورد اهتمام نظام حقوقی قرار بگیرد، ارتباطات و اطلاعات است. چه نهادهایی باید اطلاعات مورد نیاز شهروندان را منتشر کنند؟ چگونه و چه زمانی منتشر کنند؟ همچنین در روابط بین نهادهای، اطلاعات چگونه باید نشر و در اختیار دیگر سازمان‌های مرتبط قرار بگیرد. مسئله‌ی زمان در انتشار و گردش اطلاعات نقش حیاتی داشته و از این رو قوانین باید به دقت و روشنی نتایج حاصل از ترک فعل نهادها را در این خصوص شرح دهند. همچنین گردش اطلاعات از نهادهای محلی به مرکزی و بالعکس بایستی مورد توجه قانونگذار قرار بگیرد.



میتوان این حوزه های مختلف را در سه مرحله ی اصلی مواجه با سیل طبقه بندی کرد و مشخص نمود که حوزه های ذکر شده متعلق به مرحله ی آمایش، واکنش و بازسازی و تسکین است.

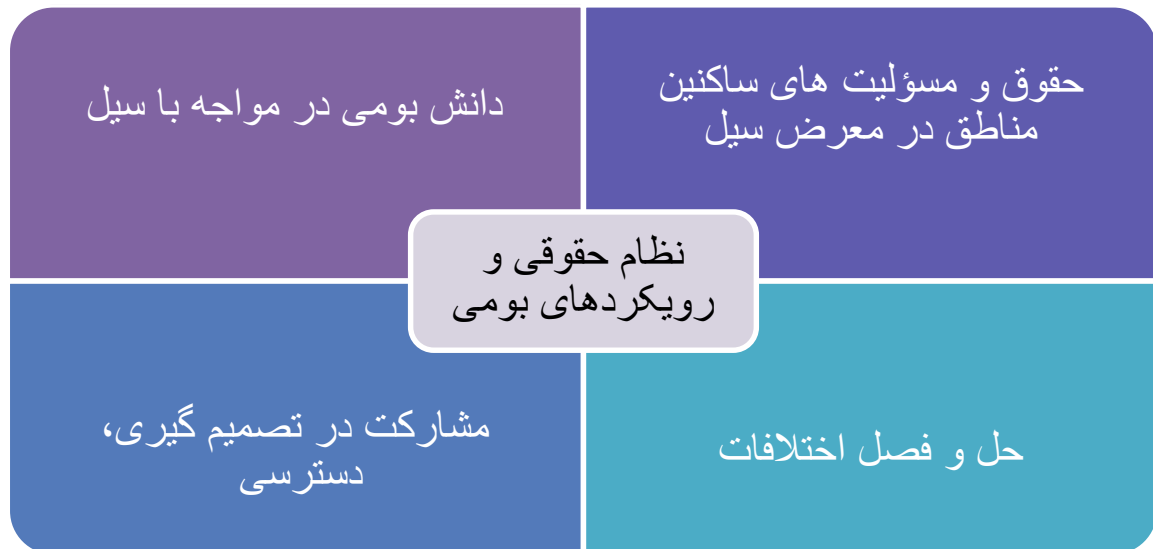


۵) نظام حقوقی و چشم اندازهای محلی و بومی.

اولین گروهی که می توانند به مقابله با سیل برخیزند، ساکنین مناطق در معرض خطر هستند. این گروه همچنین به شکل سنتی از دانشی برخوردارند که به شکلی کاربردی، به آنها امکان مقابله با سیل را می دهد. همچنین بومیان و محلیان مناطق در معرض سیل، می توانند منبع مناسبی برای آگاهی از دخالت های انسانی که سبب گسترش آثار مخرب سیل شده نیز باشند. از سوی دیگر، افراد و شهروندان بومی به دلیل سکونت و وجود اموال و دارایی هایشان، ممکن است در پیش از سیل، طول سیل و پس از آن با یکدیگر و با مقامات دولتی دچار چالش و منازعه شوند، به عنوان نمونه در برابر تخلیه مقاومت کنند و یا صاحب زمین کشاورزی همسایه را مقصر انتقال سیل به زمین خود قلمداد کرده و یا خود با ایجاد کانال های آب، تهدید سیل را به دیگر مناطق وارد کنند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ساکنین مناطق در خطر، بایستی صاحب حقوق و مسئولیت‌های ویژه‌ای باشند، از آمادگی‌ها و آموزش‌های خاص بهره‌مند شده و دسترسی به دانش و اطلاعات لازم داشته باشند. همچنین نظام حقوقی بایستی روش‌های حل و فصل اختلاف ویژه‌ای برای چالش‌های بومی که سیل در بین ساکنین مناطق سیل خیز ایجاد می‌کند، بوجود آورد. پیش‌بینی‌های لازم را در خصوص چگونگی واکنش ساکنین به سیل و همکاری آنها با نیروهای امدادی و نموده و تلاش کند به بهترین شکل از ظرفیت‌های آنان در مواجهه با سیل استفاده نماید. شرح دقیق مسئولیت‌ها و حقوق بومیان، یکی از اصلی‌ترین وظایف نظام حقوقی برای یاری به مدیریت بهینه‌ی سیل است.



۶) راهکارها و تجارب بین‌المللی.

سیل و موارد مرتبط با آن سبب شده است که کشورها و سازمان‌های بین‌المللی (دولتی و مردم‌نهاد)، به منظور مقابله با سیل راهکارهای متفاوتی بیندیشند. تنظیم اصول راهنما، استاندارد سازی، معاهدات و تفاهم‌نامه‌های همکاری، تعهد به چرخش اطلاعات با تأکید بر مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها (همکاری گوگل و هند به عنوان نمونه)، همکاری‌های منطقه‌ای (مانند تشکیل سازمانی ویژه در خصوص رود دانوب) از جمله اقداماتی است که در سطح بین‌المللی صورت می‌گیرد. در سطح ملی، یکپارچه سازی قوانین (هند، سریلانکا، بریتانیا، مالزی)، ایجاد برنامه‌ی اقدام، تشکیل سیستم هشدار پیش‌دستانه^۱، سازمان‌های مردم‌نهاد و تحقیقاتی ویژه در خصوص سیل، دپارتمان‌های حقوقی و وکلا و مشاورین حقوقی ویژه در امر سیل، گوشه‌ای از تلاش‌های سایر کشورها برای مدیریت بهینه‌ی سیل است. همچنین در این میان تأکید بر استفاده از تجارب گذشته و ارزیابی واکنش‌ها در برابر سیل‌های روی داده و سنجش نتیجه و اثر قواعد حقوقی در عمل، شناسایی شکاف‌های و خلا‌های قانونی و تلاش برای تحول مستمر در نظام حقوقی، محور اصلی تلاش‌های بین‌المللی در مواجهه با سیل است. در این میان اختلافات روی داده در زمان سیل بین شهروندان، نهادهای حکومتی و... می‌تواند راهنمای مناسبی برای شناسای خلاها و آسیب‌شناسی نظام حقوقی باشد. یکی از تلاش‌های بریتانیا در این خصوص بر

^۱ Early warning system

محور پرونده های قضایی شکل گرفته حول محور سیل روی داده است که با کمک وکلای و دیپارتمان های حقوقی ویژه، با نگاهی دقیق به ارزیابی این پرونده ها به منظور پیش بینی های قانونی مناسب پرداخته اند.



(۷) نمونه هایی از برنامه های سیاستی و مطالعاتی.

- کشورهای دیگر:

Background Report Law and Regulation for the Reduction of Risk from Natural Disasters in Viet Nam,
<https://nidm.gov.in/PDF/guidelines/sdmp.pdf>
<http://mowr.gov.in/>

<https://www.odi.org/publications/2575-accountability-and-non-discrimination-flood-risk-management-investigating-potential-rights-based>
https://www.iucn.org/downloads/bangladesh_climate_change_strategy_and_action_plan_2009.pdf
https://www.researchgate.net/publication/299715525_Bangladesh_Climate_Change_Strategy_and_Action_Plans
<http://www.icccad.net/>
<https://www.local.gov.uk/topics/severe-weather/flooding>
<https://www.gov.uk/government/organisations/environment-agency>
<http://www.inhouselawyer.co.uk/>

- بین‌المللی

<https://public.wmo.int/en/our-mandate/water/floods>
<https://www.floodmanagement.info/>
<https://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/>
https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2018/06/CaseStudy7_Asia-Pacific-Disaster-Law-Final.pdf
<https://media.ifrc.org/>

<https://www.wri.org/our-work>
<https://www.thenewhumanitarian.org/>
<http://www.worldbank.org/en/search?q=flood>
<https://www.nrdc.org>
<https://www.wmo.int/gfcs/>
<https://www.preventionweb.net/english/>
<https://www.floods.org/>
<https://www.beforetheflood.com/>
<https://www.disasterlegalaid.org/>
<https://www.gfdrr.org>
<http://thinkhazard.org>
<https://base-adaptation.eu/>

۴-۳- نحوه جبران خسارت ناشی از فجایع طبیعی با مطالعه تطبیقی نظام های حقوقی فرانسه ، آلمان ،

بلژیک و هلند بر اساس گزارش تهیه شده در شورای علمی سیاست گذاری دولت هلند ۲۰۱۷

THE NETHERLANDS SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY(WRR)

سجاد هوشمندی

۴-۳-۱- فرانسه

الف) فجایع طبیعی

۱- پوشش بیمه اجباری برای پرداخت خسارت

فرانسه دارای نظام ساختاریافته برای بیمه طرف اول برای خسارت‌های وارده به املاک و دارایی می‌باشد. هشتاد و پنج درصد ساکنان فرانسه از این بیمه طرف اول برخوردار هستند و از این رو حق دریافت خسارت مالی برای خسارت‌های وارده به املاک و دارایی را در چارچوب سیاست بیمه دارند. مثال معروفی که می‌توان برای این سیاست آورد، بیمه «خطرات مسکن» است که معمولاً به عنوان پیش‌شرط برای اجاره مسکن می‌باشد و بسیاری از خطرات را با توجه به املاک و مستغلات و وسایل سیار در خانه پوشش می‌دهد.

علاوه بر بیمه طرف اول که داوطلبانه بوده و خسارت‌های وارده به املاک، ارزش بیمه‌ای اتومبیل و دارایی‌های موجود در آن را پوشش می‌دهد، نظام فرانسه دارای یک پوشش بیمه‌ای دیگری برای پیامدهای فجایع طبیعی است که اجباری بوده و از ۱۳ جولای سال ۱۹۸۲ اجرایی شده است که مشهورترین نوع بیمه در فرانسه بوده و در سطح بین‌الملل به دلیل وجود بیمه اجباری برای جبران خسارت فجایع مورد تشویق قرار گرفته است. بنابراین، افراد در بیمه کردن خطرات فاجعه‌بار در فرانسه انتخاب ندارند و خرید بیمه در این مورد برای آنها اجباری است، ولی در مورد قرارداد بیمه املاک و دارایی حق انتخاب داشته و داوطلبانه عمل می‌کنند. سیاست‌های آسیب‌های وارده به املاک و دارایی در فرانسه بسیار گسترده است و در نتیجه گروه زیادی از افراد باید مبالغی را به عنوان پوشش بیمه-ای بلایای طبیعی بپردازند.

قانون بیمه، تعریفی را در مورد فاجعه طبیعی ارائه کرده است. این قانون فاجعه طبیعی را به عنوان حادثه‌ای تعریف کرده است که باعث بروز خسارت‌هایی می‌شود که غیرمعمول، غیرقابل اجتناب بوده و به طور طبیعی تحت پوشش بیمه نمی‌توانند باشند، در حالی که این واقعیت که این خسارت به طور طبیعی بیمه‌پذیر نیست، دقیقاً دلیل اجباری بودن بیمه است. در واقع، قانون بیمه فرانسه، ضرر ناشی از فجایع طبیعی را به عنوان «خسارت مادی، مستقیم و بیمه‌ناپذیر تعریف کرده است که علت تعیین آن، شدت غیرنرمال عامل طبیعی است...» (ماده ۳ L. 125-I par 3) وکلاً این تعریف را مورد انتقاد قرار داده‌اند، زیرا ظاهراً بیمه‌ناپذیر خواندن یک خطر بسیار گیج‌کننده و مبهم است، به ویژه زمانی که قانون خرید آن را اجباری کرده است. با این وجود، اگر فردی متوجه شود که بیمه اجباری باعث می‌شود که خطرات و عملکردها به عنوان راه چاره‌ای برای مساله «انتخاب وارون» باشد که فجایع طبیعی را بیمه‌ناپذیر می‌سازد، این پارادوکس از بین می‌رود. قانون با تحمیل این نوع بیمه در واقع خطر بیمه‌ناپذیر را به یک خطر بیمه‌پذیر تبدیل می‌کند. بیمه اجباری می‌تواند بازار بیمه خصوصی را قادر سازد که صدمات ناشی از فجایع طبیعی را در محدوده جغرافیایی مورد نظر پوشش دهند. سیل و

گزارش ملی سیلاب‌ها

زلزله از جمله مثال‌های روشن هستند، اما پوشش بیمه اجباری فرانسه همچنین برای خشکسالی، طوفان‌های فصلی و گردباد، حملات تروریستی و حوادث ناشی از فناوری نیز کاربرد دارد.

بیمه‌گران فقط زمانی مسئولیت پرداخت خسارت را دارند که دولت مشخص کند که حادثه خاص روی داده یک حادثه طبیعی است. این یک اقدام اجرایی است که می‌تواند تبدیل به یک درخواست اجرایی شود. مشخص کردن و تشخیص آن به عنوان یک فاجعه طبیعی در روزنامه رسمی منتشر می‌شود و از تاریخ انتشار آن، قربانیان فقط ده روز وقت دارند تا دعوی خود را در مورد بیمه‌گر مطرح کنند. هدف از این محدوده زمانی کوتاه مدت، فشار آوردن به قربانیان برای داشتن عملکرد با دقت و اجازه دادن به کارشناسان بیمه برای مشخص کردن میزان خسارت وارده است. قانون بیمه همچنین مقرر داشته است که بیمه‌گر باید طی سه ماه پس از طرح دعوی قربانی، پیشنهادی را برای حل و فصل دعوی خسارت دیده گان برای خسارت مالی ارائه کند. علاوه بر آن، بیمه‌گر باید همچنین طی دوره دوماهه پیش پرداختی را انجام داده باشد. خسارت‌های کشاورزی از این شرط مستثنی هستند.

منابع مالی پوشش مکمل برای ضررهای فاجعه‌آمیز از طریق حق بیمه ۱۲ درصد همه قراردادهای بیمه پوشش‌دهنده اموال و دارایی بغیر از وسایل نقلیه، و حق بیمه ۶ درصد آتش‌سوزی و بیمه سرقت برای وسایل نقلیه زمینی تامین می‌شود. بیمه اجباری برای همه افراد بیمه‌شده، صرف نظر از اینکه آیا واقعا در مقابل فاجعه طبیعی آسیب‌پذیر بوده‌اند یا نه، ولی در معرض خطر بیمه‌شده قرار گرفته بودند، اعمال می‌شود. قانون ۱۳ جولای سال ۱۹۸۲ شامل کسر اجباری به همراه طرح پیشگیرانه است (طرح قرار گرفتن در معرض خطر که امروز به آن طرح پیشگیری از خطر گفته می‌شود). این نوع رابطه بین پرداخت خسارت مالی و پیشگیری با کمک مقیاس تطبیقی تقویت شده است که موارد کسر اعمال شده برای مواردی که تحت طرح پیشگیری از خطر قرار نمی‌گیرند و به منظور ترغیب آنها به معرفی چنین طرح‌ها، توجیه شده است.

بیمه اتکایی از طریق صندوق بیمه اتکای مرکزی که تحت کنترل دولت فرانسه قرار دارد، تامین مالی می‌شود.

نظام فرانسه ویژگی‌های خاصی دارد که با قانون رقابت اروپا در تضاد هستند. محققان اظهار کرده‌اند که این اثرات ضد-رقابتهی ممکن است تا حدودی از دیدگاه بهره‌وری سودمند باشد: بدین معنی که نیاز به ایجاد مخزن کافی منابع مالی برای خطرات و حل و فصل مسائل مربوط به «انتخاب وارون» را می‌توان با استفاده از این بند حقوقی توجیهی کرد (واقعیت آن که پوشش بیمه برای فجایع همراه با بیمه مسکن اجباری است. از دیگر ویژگی‌های طرح بیمه اجباری برای خسارت‌های فاجعه‌آمیز در فرانسه می‌توان به حق بیمه ثابت برای پوشش بیمه‌ای فجایع و بیمه اتکایی دولت اشاره کرد).

۲- مثال: سیل‌های سال ۲۰۱۶

سال ۲۰۱۶ با فاجعه طبیعی بزرگ و غیرمعمولی آغاز شد، یعنی سیل شهر ساین و شهرک‌های آن، و برخی از شهرک‌های لویر در ماه‌های می و ژوئن، که در ۸ ژوئن سال ۲۰۱۶ به عنوان فجایع طبیعی شناخته شدند. در مجموع، ۱۸۲۰۰۰ مورد دعوی گزارش شده است، هزینه‌های بیمه‌گران بیش از ۱/۴ میلیارد یورو برآورد شده است که به عنوان گران‌ترین سیل از سال ۱۹۸۲ تا کنون لقب گرفته است. هزینه ناشی از این سیل برای CCR بالغ بر ۶۲۳ میلیون یورو برآورد شد که دومین ضرر بزرگ ثبت شده از زمان آغاز طرح پرداخت خسارت فجایع طبیعی در سال ۱۹۸۲ بوده است. با این وجود، بخش عمده ضرر وارده به CCR، به دلیل ذخایر سرمایه‌ای برابر با ۲۴۰ میلیون یورو خنثی شد.

سیل صدمات زیادی را به شبکه‌های حمل و نقلی وارد کرد و توانایی سیستم مدیریت بحران را در واکنش به رویدادهای بزرگ زیر سوال برد.

ب) فجایع ناشی از فناوری

۱- مسئولیت

اگرچه رژیم خطا همچنان قانون اصلی در قانون مسئولیت فرانسه است، اما برخی از موارد مسئولیت مطلق نیز توسعه داده شده است. دیوان محاسبات فرانسه حکم کرده است که مطابق قانون مدنی ماده 1384, para. 1، که حفاظت از مسئولیت اشیاء معیوب را برای خسارت‌های ناشی از آن برعهده دارد، باید یک ماده مستقل کلی محسوب شود که پیش‌فرض مسئولیت‌پذیری را در صورت خسارت وارده از ناحیه آن اشیاء ارائه می‌کند. این ماده در قانون فرانسه تفاسیر متعددی دارد: مسئولیت مطلق صرفاً بر اساس نوع استفاده، جهت و کنترل توسط مدعی آن شی که سبب خسارت شده است، تحمیل می‌شود. علاوه بر آن، قوانین موضوعه دیگری هم وجود دارند که مسئولیت مطلق را در زمینه‌های گوناگون مورد استفاده قرار می‌دهند (مثلاً: مسئولیت مطلق برای رانندگان خودرو که باعث تصادفات ترافیک جاده‌ای می‌شوند).

علاوه بر آن، مسئولیت نیز برای مقامات دولتی تحت قانون اداری فرانسه وجود دارد. مسئولیت مقامات دولتی قبلاً در فرانسه پذیرفته شده است، به عنوان مثال، در زمان وقوع سیل فاجعه‌بار در ۱۴ جولای سال ۱۹۸۷ در گراند-بورناند، که علاوه بر خسارت‌های بزرگ وارده به املاک و دارایی‌ها، باعث مرگ ۲۳ نفر نیز شد، که در نهایت منجر به پذیرش مسئولیت مشترک دولت مرکزی و دولت محلی شد.

قانون فرانسه آیین دادرسی دستور موقت (که refere نامیده می‌شود) نیز دارد که به قربانی اجازه می‌دهد که از قاضی بخواهد که دستور موقتی را در کوتاه مدت (حتی در موارد غیراضطراری) ابلاغ کند. این رویه در مورد کسب پرداخت موقت، در زمانی که بدهی قابل بحث نباشد، اعمال می‌شود. در عمل، این قانون به قربانیان اجازه می‌دهد که ۸۰ درصد خسارت وارده را بتوانند دریافت کنند.

۲- قانون ۳۰ جولای سال ۲۰۰۳

قانون فرانسه ویژگی دیگری هم دارد که به پرداخت خسارت برای فجایع ناشی از فناوری مربوط می‌شود و به حوادثی که ده روز پس از ۱۱ سپتامبر (و ۲۱ سپتامبر ۲۰۰۱) در کارخانه شیمیایی با نام AZF به مالکیت Total Fina Elf در تولوئز روی داد، اختصاص دارد. در این رویداد، ۳۰ نفر کشته شدند و ۵۰۰۰ زخمی شدند و خسارت‌های اساسی به املاک و دارایی‌ها وارد شد. بسیاری از قربانیان خسارت خود را از طریق بیمه طرف اول دریافت کردند؛ برخی نیز ادعای خسارت از اپراتور مسئول، یعنی شرکت توتال کردند. با این وجود، چون بیمه خسارت به دارایی و املاک اجباری نیست، که در بالا نیز توضیح داده شد، پس برخی از قربانیان بیمه طرف اول نداشتند و بنابراین باید از بیمه مسئولیت اپراتور بر اساس قانون مسئولیت استفاده می‌کردند، و این دلیل آن بود که قانونگذار فرانسه در قانون ۳۰ جولای سال ۲۰۰۳، پوشش بیمه طرف اول را بسط داد و خسارت‌های ناشی از فجایع صنعتی را نیز تحت پوشش آن قرار داد که دارای این شرط است: اگر اسناد اداری مشخص کرده است که «فاجعه ناشی از فناوری» روی داده است که باعث بروز خسارت به تعداد

گزارش ملی سیلاب‌ها

زیادی ساختمان شده است، پوشش بیمه طرف اول مسکن و وسایل نقلیه به خطرات مرتبط با فجایع ناشی از فناوری بسط می‌یابد (ماده 1-128-L، قانون des Assurances).

جالب آن است که اگرچه این قانون به فجایع ناشی از فناوری (یعنی ساخته دست بشر) مربوط می‌شود، اما این قانون در بیمه طرف سوم اعمال نمی‌شود، اما در خسارت‌های وارد شده به دارایی و املاک ناشی از فجایع فناورانه اعمال می‌شود (به جز در مورد حملات تروریستی). در این مورد، پوشش بیمه اجباری فجایع به قراردادهای بیمه املاک و دارایی طرف اول که داوطلبانه است، مربوط می‌شود (مانند مورد فجایع طبیعی). حق بیمه همه افراد بیمه شده، صرف نظر از اینکه در معرض خطر ناشی از فناوری قرار گرفته باشند یا نه، افزایش می‌یابد. قانونگذار بر خلاف رژیم Cat-Net، راه اندازی درصد حق بیمه را سودمند نمی‌داند. باید ذکر شود که بیمه اجباری که برای قربانیان فجایع ناشی از فناوری و ساخته دست بشر معرفی شده است، در صورتی است که عامل مسئول را بتوان شناسایی کرد. تحمیل ضمانت و رشکستگی بر عامل حادثه مانند بیمه اجباری مسئولیت، را می‌توان راهکاری درست دانست.

صندوق پرداخت خسارت برای قربانیان بدون بیمه و برای پرداخت خسارت فجایع ناشی از حوادث فناوری ایجاد شده است. این صندوق از نظر فنی با بسط مزیت‌های صندوق پرداخت خسارت برای قربانیان تصادفات خودرو و از طریق قانون ۳۰ جولای سال ۲۰۰۳ و برای همه قربانیان بدون بیمه فجایع صنعتی، صرف نظر از در دسترس بودن یا نبودن بیمه، انجام شد. مبلغ پرداختی برای خسارت ۱۰۰۰۰۰ یورو می‌باشد، بنابراین موجب عدم بیمه کردن خطرات نمی‌شود (ماده 78-421 R، قانون des Assurances).

ج) حوادث هسته‌ای

قانون فرانسه در مورد مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای برگرفته از ترکیبی از کنوانسیون پاریس در یک طرف، و کنوانسیون مکمل بروکسل در طرف دیگر، است که تحت قانون اساسی این کشور مستقیماً در نظام حقوقی داخلی این کشور وارد شده و توسط قانون شماره: ۹۴۳-۶۸ و از ۳۰ اکتبر سال ۱۹۶۸ اجرایی شده است و به مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته اختصاص دارد. رژیم حقوقی معرفی شده در کنوانسیون پاریس و تصویب قانون ۳۰ اکتبر سال ۱۹۶۸، اصول مسئولیت مطلق در زمینه اپراتور هسته‌ای را صرف نظر از جرم و برای تسکین قربانیان از تحمل اثبات مسئولیت اپراتور و تاکید بر مسئولیت مطلق اپراتور برای خسارت یا ضررهای وارده به زندگی افراد و یا به املاک و دارایی‌های آنها در اثر حادثه هسته‌ای روی داده طی نصب و یا حمل و نقل آن در قانون فرانسه معرفی کرده است. با این وجود، باید گفت که کنوانسیون پاریس به اپراتور اجازه داده است که اگر حادثه در اثر اقدامات تعمدانه روی داده است، از حق متعارفی در مقابل طرف دیگر برخوردار باشد، اما این مورد علیه قربانی اجرا نمی‌شود. مسئولیت اپراتور به موارد زیر محدود می‌شود:

- ۹۱۴۶۹۴۱۰ یورو برای حادثه روی داده در نصب (ماده ۴، قانون شماره: ۹۴۳-۶۸)

- ۲۲۸۶۷۳۵۳ یورو برای حمل و نقل و یا نصب با خطرات پایین (ماده ۴، قانون شماره ۹۴۳-۶۸).

در صورتی که خسارت‌های وارده به قربانیان بیشتر از مسئولیت اپراتور باشد، خسارت آنها تحت شرایط مشخص شده و در چارچوب محدودیت اعلام شده در کنوانسیون مکمل پاریس، پرداخت می‌شود:

- تا ۱۷۵ میلیون SDR توسط دولتی که نصب تاسیسات هسته‌ای در قلمرو آن روی داده است؛

- تا ۳۰۰ میلیون SDR توسط طرف‌های قرارداد کنوانسیون، شامل فرانسه که سهم مالی آن بر اساس روش محاسبه مورد نظر، تقریباً ۳۴ درصد است.

ماده ۷ قانون ۳۰ اکتبر سال ۱۹۶۸، اپراتور را ملزم می‌کند که به اندازه مسئولیت خود در قبال حادثه اقدام به خرید بیمه و یا سایر ابزارهای امنیت مالی کند. ابزارهای امنیت مالی باید توسط وزارت امور مالی و اقتصادی تایید و تصویب شوند. در صورتی که قربانیان حوادث هسته‌ای نتوانند خسارت خود را از بیمه‌گر، ضامن مالی و یا اپراتور دریافت کنند، بار پرداخت خسارت به دولت تغییر پیدا خواهد کرد که برابر با ۹۱۴۶۹۴۱۰ یورو است.

پروتکل‌های اصلاحی کنوانسیون‌های پاریس و بروکسل در پاریس و در ۱۲ فوریه سال ۲۰۰۴ امضا شد. اگرچه این پروتکل‌ها هنوز اجرایی نشده است، اما تصویب آنها در فرانسه و توسط قانون شماره ۷۸۶-۲۰۰۶، پنجم جولای ۲۰۰۶، انجام شده است. این پروتکل‌ها قبلاً به قانون ملی فرانسه منتقل شده‌اند (ماده ۵۵ قانون شماره ۶۸۶-۲۰۰۶ سیزدهم جولای ۲۰۰۶ مربوط به امنیت و شفافیت مسائل هسته‌ای، که مفاد آن بر اساس پروتکل اصلاحی کنوانسیون پاریس اجرایی خواهد بود) تا قانون فرانسه را با رژیم حقوقی جدید همسو سازد. زمانی که پروتکل اصلاحی کنوانسیون پاریس اجرایی شود، ماکزیمم مسئولیت اپراتور برای خسارت‌های ناشی از حوادث هسته‌ای برابر با ۷۰۰ میلیون یورو خواهد بود (ماده 4-597-L، شماره ۲۰۱۲-۶).

(د) تروریسم

۱- خسارت‌های وارده به اموال و دارایی

خرید پوشش بیمه اموال و دارایی علیه حملات و اقدامات تروریستی برای همه سیاست‌های بیمه اموال و دارایی و بر اساس قانون نهم سپتامبر سال ۱۹۸۶ اجباری شده است. تحت ماده 2-126-L قانون بیمه فرانسه، قراردادهای بیمه که خسارت آتش‌سوزی وارده به اموال و دارایی و نیز خسارت وارده به دستگاه‌ها را ضمانت می‌کنند، به صورت اجباری به پوشش بیمه‌ای خسارت‌های مادی و مستقیم وارده در اثر حملات تروریستی یا اقدامات تروریستی در قلمرو ملی، به اموال و دارایی‌های بیمه‌شده بسط داده شده‌اند. بازیابی خسارت-های مادی شامل هزینه‌های آلودگی‌زدایی و بازیابی خسارت‌های غیرمالی ناشی از این صدمات تحت پوشش قرارداد بیمه آتش‌سوزی و سقف آن قرار می‌گیرند. در مورد خطرات بزرگ این سقف ممکن است کاهش یا افزایش یابد (که در پاراگراف ۲ ماده 6-III-L قانون بیمه تعریف شده است).

حملات تروریستی و اقدامات تروریسم که به قانون des Assurance فرانسه ارجاع می‌شوند، جرایمی هستند که با استفاده از ماده ۴۲۱-۱ و ۴۲۱-۲ حقوق کیفری فرانسه تعریف شده سات و به اقدامات تروریستی با استفاده از سلاح‌های هسته‌ای، بیولوژیکی، شیمیایی و یا رادیولوژیکی (NBCR) بسط داده شده‌اند. علاوه بر آن، پس از معرفی قانون ۲۳ ژانویه سال ۲۰۰۶، همچنین هر گونه خسارت مادی وارده در قلمرو ملی را شامل می‌شود که ممکن است در اثر حملات انجام شده در خارج از مرزهای کشور مانند آلودگی در اثر عوامل شیمیایی، وارد شده باشد. تروریسم سایبری نیز مشمول شده است.

در سال ۲۰۰۲، مخزن بیمه اتکایی GAREAT به طور مشترک توسط بیمه‌گران، بیمه‌گران اتکایی و Caisse centrale de Reassurance تاسیس شده است. برنامه GAREAT به دو بخش تقسیم شده است: بخش خطرات بزرگ و بخش خطرات کوچک. خطرات بزرگ به عنوان خطراتی تعریف شده‌اند که برای آنها مجموع مبلغ بیمه شده ۲۰ میلیون یورو یا بیشتر است. برنامه GAREAT همچنین به دو لایه تقسیم شده است:

- اولین لایه شامل همکاری بیمه‌ای بین اعضای مخزن (سالانه ۵۰۰ میلیون یورو)؛
 - لایه‌های بعدی (۵۰۰ میلیون یورو هر سال) شامل بیمه اتکایی است که توسط بیمه‌گران اتکایی بین‌المللی حرفه‌ای تامین می‌شود و سطح آن برابر با سطح دخالت دولت فرانسه است؛
 - لایه بالایی (علاوه بر ۲۵۲۰ میلیارد یورو) شامل (بخش خطرات بزرگ) بیمه اتکایی نامحدود اعطاء شده توسط CCR با ضمانت دولت فرانسه
- توافق بازاری ایجاد شده بیمه‌گران را ملزم می‌کند که به دو هیات بیمه حرفه‌ای فرانسه وابسته باشند (FFSA و GEMA) تا خطرات تروریستی را به طور سیستماتیک به بخش خطران بزرگ GAREAT واگذار کنند. سایر بیمه‌های خارجی یا فرانسوی در پوشش این خطرات مختار هستند، که ممکن است به بخش خطرات بزرگ GAREAT به صورت فردی ملحق شوند. CCR در واقع با عرضه پوشش بیمه‌ای نامحدود و با ضمانت دولتی، مکمل برنامه خطرات بزرگ GAREAT است. CCR برای عرضه پوشش بیمه‌ای نامحدود با ضمانت دولتی حق بیمه دریافت می‌کند (یعنی ۱۰ درصد حق بیمه سالانه که توسط بیمه‌گران جمع‌آوری می‌شود).
- نرخ بیمه اتکایی GAREAT به مجموع بیمه هر خطر واگذار شده بستگی دارد (به استثنای حق بیمه خطرات هسته‌ای که ۲۴ درصد است و صرف نظر از مبالغ بیمه‌شده است). نرخ GAREAT در حق بیمه املاک و دارایی‌های خسارت دیده در خطرات واگذار شده به GAREAT نیز اعمال می‌شود:
- مقدار بیمه شده بیم ۲۰ میلیون یورو و کمتر از ۵۰ میلیون یورو: نرخ ۱۲ درصد
 - مقدار بیمه شده، بیشتر و یا برابر با ۵۰ میلیون یورو: نرخ ۱۸ درصد
- سود برآورد شده حق بیمه بخش خطرات بزرگ GAREAT در سال ۲۰۱۵ برابر با ۲۰۰ میلیون یورو بوده است. این رقم برای چند سال ثابت ماند و به طور متوسط نرخ ۱۵ درصد سیاست‌های مربوط به املاک و دارایی را نشان می‌دهد. بیمه اتکایی عمومی و خصوصی برای حدود ۳۰ درصد حق بیمه محاسبه می‌شود که کاهش بزرگی از زمان شروع طرح محسوب می‌شود، که علت آن رقابتی شدن بازار بیمه اتکایی در زمینه است. در پایان سال مورد نظر، GAREAT (به عنوان یک مخزن تامین منابع مالی) باقیمانده حق بیمه را پس از کسر هزینه بیمه اتکایی، هزینه CCR پیمان نامحدود، دعاوی مطرح شده و مدیریت دستمزدها، به اعضای آن بازگرداند.

۲- جراحتهای فردی

صندوق ضمانت برای قربانیان تروریسم و سایر اقدامات کیفری (FGTI) در سال ۱۹۸۶ و به منظور پرداخت خسارت به صدمات جسمانی در اثر اقدامات تروریستی تاسیس شد (و برای کمک به قربانیان جرایم تحت قانون عادی). منابع این صندوق توسط تعیین مالیات بر سیاست‌های بیمه املاک و دارایی تامین می‌شود. مواد L.422-1 تا 62 و R.422-1 تا 103 قانون بیمه به مساله تامین منابع مالی و سازمانی FGFI پرداخته است.

از زمان تاسیس این صندوق، قربانیان خارجی فرانسوی اقدامات تروریستی روی داده در فرانسه در و یا پس از اول ژانویه ۱۹۸۵ و قربانیان فرانسوی اقدامات تروریستی روی داده در خارج از مرزهای فرانسه می‌توانند درخواست پرداخت خسارت از FGFI بر اساس دادرسی ویژه بکنند. زمانی که مقامات مربوطه اطلاعات FGFI مربوط به شرایط حول اقدامات تروریستی و شناسایی قربانیان را ابلاغ کنند، تیم پرداخت خسارت به قربانیان اقدامات تروریستی صندوق به طور مستقیم با آنها تماس می‌گیرد و به آنها کمک می‌کند که تقاضا و اهداف خود را گردآوری کرده و به سرعت در اختیار صندوق قرار دهند تا هزینه‌های صدمات جسمانی آنها پرداخت شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

صندوق پیشنهادی را برای پرداخت خسارت به قربانیان طی سه ماه پس از ارزیابی قطعی خسارت ارائه می‌کند. اگر خسارت وارده مستقیماً به اقدام تروریستی مربوط شود، هزینه‌های پوشاک نیز حتی تا اندازه‌ای مشخص توسط صندوق ضمانت و با ارائه اسناد معتبر بازپرداخت می‌شود. پرداخت‌های صورت گرفته از سایر منابع جبران خسارت برای اینگونه خسارت‌ها و ضررها (بیمه ملی یا طرح بیمه متقابل) از مبلغ پرداخت شده توسط صندوق ضمانت برای جبران خسارت مالی کسر می‌شود.

در سال ۲۰۱۵، FGTI در مجموع ۳۲۸/۸ میلیون به قربانیان اقدامات تروریستی و سایر جرایم پرداخت کرد. باید ذکر شود که برخلاف بلژیک، دولت فرانسه همه خسارت‌ها را پیش از طرح بیمه‌گران پرداخت می‌کند.

۳- مثال ۱: حملات تروریستی پاریس

شش حمله تروریستی در عصر و شب ۱۳ نوامبر سال ۲۰۱۵ در پاریس روی داد. در این حملات، ۱۲۹ نفر کشته شدند و بیش از ۳۵۰ نفر مجروح شدند. رئیس‌جمهور، هولاند، با هیأت اتحادیه اروپا تماس گرفته و درخواست کمک کرد. وی به ماده ۴۲ (۷) معاهده اتحادیه استناد کرد که بیان می‌کند که اگر یکی از کشورهای عضو در قلمرو خود مورد حملات تروریستی قرار گیرد، سایر کشورها وظیفه دارند که با ابزارهای در دسترس خود به آنها کمک کنند. این اولین بار در تاریخ اتحادیه اروپا بود که یکی از اعضا به این ماده استناد می‌کرد. در ۱۷ نوامبر، هر ۲۸ عضو اتحادیه به اتفاق آراء با درخواست کمک فرانسه موافقت کردند. کشورهای عضو اعلام کردند که باید در مورد نحوه کمک به پیاده‌سازی این ماده تصمیم‌گیری کنند.

باید ذکر شود که مقاد قانونی صندوق ضمانت بیان می‌کند که کسانی که در محدوده تعیین شده دولت مورد حملات تروریستی قرار گرفته‌اند، می‌توانند خود را قربانی بنامند، حتی بدون آنکه جراحت جسمانی داشته باشند. به نظر می‌رسد که قوانین این صندوق ناخواسته بازار جدیدی را ایجاد کرده است و افراد زیادی می‌دانند که چگونه خود را قربانی حملات تروریستی بنامند. در واقع، بر اساس گفته‌های سخنگوی صندوق ضمانت برای قربانیان حملات تروریستی و سایر اقدامات کیفری، در بین ۲۵۷۹ نفری که از صندوق خسارت دریافت کرده‌اند، ۱۲۱۸ نفر ادعای خسارت جراحت‌های روانشناختی در حملات کرده‌اند، ۵۷۶ نفر ادعای خسارت جراحت‌های جسمانی ناشی از حملات و ۷۵۸ نفر اعضای خانواده افرادی بودند که در حملات کشته شدند. این افراد در مجموع ۶۴ میلیون یورو دریافت کرده‌اند. در نوامبر سال ۲۰۱۷، ۹۴۷ قربانی از بین ۲۵۷۹ نفر، افرادی بودند که خسارت نهایی را دریافت کرده بودند.

همچنین، مباحث زیادی در مورد مقادیر تخصیص یافته وجود دارد و عملیات FGTI، فعالیت‌هایی قدیمی و بوروکراتیک نامیده شده‌اند. FGIT، اکنون، در حال اصلاح خدمات خود است و در ۲۶ سپتامبر سال ۲۰۱۷، هیأت مدیران آن تصمیم گرفتند که فشارهای روحی و غم و اندوه را نیز به عنوان شکلی از صدمه در نظر گیرند و خسارت آن را با استفاده از مبلغی که نباید کمتر از ۱۰۰۰۰ یورو باشد، پرداخت کنند.

انتظار می‌رود که حملات نوامبر پاریس منجر به دعاوی به ارزش ۳۵۰ میلیون یورو در سال‌های آتی شود. برخی از مقالات روزنامه‌ها ادعا کرده‌اند که صندوق ضمانت تهی شده است.

۴- مثال ۲: حملات تروریستی نایس

در عصر ۱۴ جولای سال ۲۰۱۶، یک کامیون ۱۹ تنی به میان جمعیتی که روز پرومیناد دیس آنگلیس نایس، فرانسه را جشن گرفته بودند، حمله کرد، که در نتیجه آن ۸۶ نفر کشته شده و ۴۵۸ نفر مجروح شدند.

گزارش ملی سیلابها

بر اساس گزارش FGIT، آنها ۲۹۶۶ درخواست دریافت کردند و ۱۶۰۹ قربانی تا جولای سال ۲۰۱۷ خسارت دریافت کردند. خویشاوندان شخص متوفی و افراد مجروح شده اولین افرادی بودند که خسارت دریافت کردند. تقریباً ۹۸٪ آنها خسارت خود را دریافت کردند. اولین بخش خسارت طی ۱۰ روز پرداخت شد. اعضای خانواده قربانیان کشته شده در نایس در مجموع ۴۰۰۰۰ یورو دریافت کردند و مجروحان نیز بر اساس شدت جراحات خسارت دریافت کردند. در پایان جولای ۲۰۱۷، دولت فرانسه حدود ۳۰۰۰۰۰ یورو به قربانیان نایس پرداخت کرده بود. اما، همچنان روند کند پرداخت خسارت به قربانیان از طرف دولت مورد انتقاد قرار گرفته است. فقط ۲۵ میلیون یورو از ۳۰۰ میلیون یورو متعهد شده به ۱۶۱۰ قربانی پرداخت شد. پس از درخواست قربانیان، بین ۲۵۰۰ و ۵۰۰۰ یورو به قربانیان پیش پرداخت شد.

۵- خلاصه

به مانند بسیاری از کشورهای جهان، جامعه فرانسه نیز از وفق دادن خود با مفهوم مرگ و میر خودداری می‌کنند. در مقابل، این کشورها خود را به عنوان کشورهای طالب امنیت و ایمنی بیشتر مطرح می‌سازند که این باور را به وجود می‌آورد که همه خطرات باید تحت پوشش بیمه قرار گیرند و همه خسارت‌های وارده باید به سرعت و به طور کامل جبران شده و جامعه باید نه تنها برای صدمات وارده خسارت پرداخت کند، بلکه همچنین باید برای خسارت‌هایی غیرقابل پیشگیری و پیش‌بینی نیز خسارت پرداخت کند. بنابراین، در صورتی که وسعت خطر به موقع قابل شناسایی نباشد و اگر به واسطه مکانیسم‌های ترکیبی آمادگی قبلی لازم باشد، تمایل کلی جامعه به سمت بسط پوشش بیمه‌ای خطرات و پرداخت خسارت آن است (ترکیب بیمه، مسئولیت و همبستگی در درجات مختلف). به طور کلی این تمایل در عبارت «جامعه‌پذیری خطر» نامیده شده است. با این وجود، در حقیقت این خطر نیست که جامعه‌پذیر می‌شود، بلکه پیامدهای آسیب‌زا و پرداخت خسارت آن است که جامعه‌پذیر می‌شود.

در اینجا باید ذکر شود که اگر بیمه به شکل همبستگی باشد، جامعه‌پذیری خطر مستلزم فراخوانی همبستگی گسترده فراتر از دایره همکاری‌های بیمه‌ای است که شامل همبستگی ملی می‌شود.

دیدگاه فرانسه نسبت به پرداخت خسارت نیز به این صورت است که در آن پرداخت مالی به قربانیان فجایع رتبه بندی شده است. بر اساس قانون ۱۹۸۲ که بیمه اجباری و جامع به فجایع ملی عرضه کرده است، فرانسه در این زمینه حتی در سطح بین‌المللی پیشرو است. طرح بیمه اجباری ضمانت می‌کند که همه افرادی دارای بیمه مسکن هستند (بیش از ۹۰ درصد) بطور خودکار بیمه بلایای طبیعی نیز می‌شوند. این الگو همچنین ضمانت اتکایی را از طریق CCF ارائه می‌کند و در صورت بروز فجایعی مانند سیل ۲۰۱۶ اعمال می‌شود.

در رابطه با فجایع ناشی از فناوری، فرانسه در سال ۲۰۰۳ بیمه طرف اول را اجباری کرده است که حداقل برای خطرات ناشی از فناوری اجباری است.

در رابطه با حوادث هسته‌ای، پرداخت خسارت در فرانسه در مقایسه با سطح بین‌الملل پایین است (حداقل از منظر مسئولیت اپراتورها).

در مورد تروریسم، مخزن بیمه به طور مشترک توسط بیمه گران، بیمه گران اتکایی و CCF و برای پوشش خسارت املاک و دارایی از رویکرد چندلایه‌ای با بیمه اتکایی نامحدود از طریق CCF با ضمانت دولت ایجاد شده است.

جراحات های شخصی نیز از طریق صندوق پوشش داده شده است ، خسارات حملات تروریستی نوامبر ۲۰۱۵ از طریق صندوق ضمانت پوشش داده شده است .

۴-۳-۲-آلمان

الف) فجایع طبیعی

۱- پرداخت خسارت پس‌نگرانه، موردی

موقعیت آلمان با توجه به پرداخت خسارت به قربانیان فجایع طبیعی تا حدود زیادی متفاوت از کشورهایی مانند بلژیک و فرانسه است. مهمترین تفاوت بین آنها این است که در آلمان خسارت‌های مربوط به فجایع طبیعی مانند سیل تحت پوشش طرح بیمه اجباری قرار ندارند. بنابراین، ابزاری در آلمان وجود ندارد که منحصر به پرداخت خسارت مالی به قربانیان فجایع طبیعی اختصاص یافته باشد، که در اصل به این معنی است که قربانیان بالقوه فجایع طبیعی مانند سیل باید بر بیمه خصوصی تکیه کنند. دولت آلمان بر اساس قانون موردی و برای ارائه خسارت به قربانیان فجایع در موارد خاص دخالت می‌کند، مانند خسارت‌های ناشی از فجایعی که بسیار بزرگ باشند. پرداخت خسارت موردی بر اساس قانون موضوعه در آلمان، نسبتاً ناامن و بدون ضمانت، ناکافی و برخی اوقات بیش از حد سخاوتمندانه، سنجیده شده است.

یکی از نتایج اجباری نبودن بیمه فجایع در آلمان آن است که پوشش بیمه‌ای بسیار کم است. در زمان وقوع سیل قرن با نام سیل «البی» در سال ۲۰۰۲، برآوردهای انجام شده در ورد پوشش بیمه سیل و تعداد طرح‌های سیاستی در مورد پوشش بیمه‌ای سیل بیش از ۹۰ درصد را نشان نداد. مطالعات پسین در مورد سیل در سال ۲۰۰۵ نیز نشان‌دهنده پوشش بیمه‌ای بسیار کم بود. نظام موردی، عطف به سابق و نسبتاً سخاوتمندانه پرداخت خسارت در آلمان به شدت مورد انتقاد قرار گرفته است که بیشتر انتقادها به دلیل ایجاد مساله‌ای با عنوان «خطرات خیریه» بوده است. خطرات خیریه به خطری اشاره دارد که در آن انگیزه قربانیان بالقوه برای انجام سنجش‌های پیشگیرانه و خرید بیمه خصوصی در نتیجه پرداخت سخاوتمندانه خسارت توسط دولت کاهش یافته است. تحقیقات تجربی به مقایسه بیمه انحصاری اجباری در سوئیس با نظام‌های انتقال خطر در استرالیا و آلمان پرداخته و نشان داده‌اند که در آلمان به دلیل تقاضای ناکافی بیمه در نتیجه خطرات خیریه، بازار بیمه با شکست روبرو شده است.

به همین دلیل است که اصلاحات نظام آلمان در بسیاری از تحقیقات انجام شده ساختاربندهی شده است و مهمترین طرح پیشنهادی اصلاحی طرحی بود که بیمه اجباری و جامع فجایع طبیعی را بر اساس الگوی فرانسوی پیشنهاد می‌کرد. مباحث انجام شده در سطح سیاسی در آلمان در سال ۲۰۰۴ به منظور معرفی بیمه اجباری فجایع طبیعی نتوانست آن را در سطح حقوقی و قانونی مطرح سازد. شوارز و واگنر نشان داده‌اند که ملاحظات سیاسی نقش مهمی در فرآیند تصمیم‌گیری دارند: کمک موردی در مقایسه با مزیت‌های قانونی اختیارات بیشتری را در اختیار تصمیم‌گیرندگان به منظور تصمیم‌گیری در مورد فجایع طبیعی قرار می‌دهد. پاسخ موردی به فجایع طبیعی می‌تواند مزیت‌های سیاسی زیادی برای سیاست مردان مربوطه داشته باشد.

دیپورتر، کسی که نشان داد سرمایه‌گذاری کمتر از حدی در پیشگیری پیش‌بینی شده و سرمایه‌گذاری بیش از حدی در بخش بازایی وجود دارد، این نکته را به خوبی نشان داده است. وی دلیل آن را به سادگی در این مورد می‌داند که سیاست‌مردان پاداش سیاسی بیشتری را از پرداخت در قبال بازایی پس از وقوع در مقایسه با سرمایه‌گذاری در پیشگیری پیش‌بینی شده به دست می‌آورند که فقط پس از وقوع پرداخت خواهند کرد. پرونده سیل البی در سال ۲۰۰۶ این نکته را به خوبی نشان داده است: تلاش‌های پرانرژی و

گزارش ملی سیلاب‌ها

صمیمی شرودر برای کمک به ایالت ساکسونی در آلمان طی سیل منجر به مشهور شدن مجدد حزب حاکم شد که منجر به برنده شدن دموکرات‌های اجتماعی در انتخابات سال ۲۰۰۶ شد.

بحث دیگر در مورد معرفی بیمه اجباری برای فجایع طبیعی آن بود که در زمان بحران اقتصادی منجر به کاهش حدود ۲۸۵ میلیارد یورویی قدرت خرید در اقتصاد آلمان شد که رشد اقتصادی را تحریک می‌کرد. خودداری از معرفی بیمه اجباری فجایع طبیعی در آلمان باز هم به خوبی سختی معرفی بیمه را نشان می‌دهد به ویژه با توجه به پاداش‌های سیاسی که سیاست مردان از طریق پرداخت موردی خسارت و پس از وقوع حادثه دریافت می‌کنند، که البته این نوع بیمه ناکافی است.

۲- مثال ۱: سیل البی ۲۰۰۲

پس از سیل ۲۰۰۲، قانون ویژه‌ای تصویب شد که صندوقی را به منظور حمایت از قربانیان فجایع طبیعی تأسیس کرد. هدف این صندوق، در وهله اول کمک مالی در سطح ابتدایی و سپس انجام مقیاس‌های مالی برای جبران خسارت ناشی از سیل ۲۰۰۲ و انجام تلاش برای بازسازی بود.

مطالعات زیادی در مورد سیل البی ۲۰۰۲ انجام شده است که اطلاعاتی را در مورد میزان ضرر و تأمین منابع مالی آن ارائه کرده‌اند. برآوردهای رسمی در سال ۲۰۰۲ نشان داد که کل ضرر ناشی از سیل البی تقریباً ۹/۲ میلیارد یورو برآورد شده است. طبق اظهارات ماگنوس، صندوق سیل ۲۰۰۲ باعث انتقال حدود ۸/۱ میلیارد یورو شد که از طریق دولت محلی توزیع گردید.

جدول ۴-۱ برنامه تأمین منابع مالی در سیل البی

مسکن خصوصی	املاک مسکونی	کسب و کار	کشاورزی و جنگل	و
تأمین اضطراری منابع مالی	۵۰۰ یورو/شخص، حداکثر ۲۰۰۰ یورو/مسکن	۵۰۰۰ یورو/ساختمان	۱۵۰۰۰ یورو (۵۰٪ ضرر) و ۵۰۰ یورو/کارکنان	۵۰۰۰۰ یورو
زیرساختارهای شهری	املاک مسکونی	کسب و کار	کشاورزی و جنگل	و
کمک به تأمین منابع مالی ساخت و ساز	۹۰٪ هزینه‌های ساخت و ساز	ماکزیمم ۸۰ درصد هزینه‌های ساخت و ساز	۷۵-۳۵٪ هزینه‌های ساخت و ساز	ماکزیمم ۳۰٪ ضرر به محصولات کشاورزی، ماکزیمم ۱ میلیون یورو

منبع: میپلر و ویچسلگارتنر (۲۰۰۳)، ۳۱

مثال ۲: سیل‌های سال ۲۰۱۳

پس از سیل تابستانی سنگین در سال ۲۰۱۳ در آلمان، رهبران دولت‌های محلی و فدرال توافق کردند که بسته ۸ میلیارد یورویی کمک به افراد متضرر از فجایع طبیعی را ارائه کنند. دولت فدرال موافقت کرد که منابع مالی همه کمک‌های با عنوان «کمک‌های بازسازی» را تامین کند. سپس، لندر باید ۳/۲۵ میلیارد یورو از طریق بازپرداخت بدهی و پرداخت سود بیش از ۲۰ سال بازپرداخت کند. صندوق تاسیس شده ۸۰ درصد هزینه تعمیر و بازسازی خسارت‌های ناشی از سیل را تقبل کرد.

مثال ۳: سیل‌های تابستانی سال ۲۰۱۷

در تابستان سال ۲۰۱۷، سیل البی از سطح نرمال تابستان حدود دو متر بالاتر رفت و به ۹/۱۶ متر رسید که از رکورد سال ۱۸۴۵ حدود ۸/۷۷ متر بالاتر رفته بود. «پاول» در نیمه شمالی آلمان، به ویژه در هامبورگ، برلین، ساکسون پایین و راین-وستفالیای شمالی خشمکین شد. بارش سنگین باران موسوم به «راسموند» طی دو روز در ژوئن سال ۲۰۱۷ بخش‌های زیادی از برلین و باندنبورگ را در بر گرفت. در برخی از قسمت‌ها، بیش از ۲۰۰ لیتر آب در هر متر مربع طی ۲۴ ساعت باران بارید. در مقایسه باید گفت که آلمان به طور متوسطه زیر ۸۰۰ لیتر در هر متر مربع در کل سال بارش باران دارد. باران سنگین خود به تنهایی می‌توان خسارت بالغ بر ۶۰ میلیون یورویی به ویژه در برلین و باندنبورگ ایجاد کند. به اشخاص بیمه شده به میزان حدود ۶۰۰ میلیون یورو برای جبران خسارت سری طوفان‌های سهمگین در فاصله زمانی اواخر ژوئن و اوایل جولای ۲۰۱۷، پرداخت شد. حدود نیمی از این مبلغ برای خانه‌های مسکونی آسیب دیده، اثرات آن و شرکت‌های صنعتی و تجاری پرداخت شد و نیمی دیگر برای خودروهای بیمه شده پرداخت شد.

پس از سیل‌های تابستان ۲۰۱۷، دولت آلمان صدها میلیون یورو به صورت طرح فوریتی به قربانیان سیل پرداخت کرد و اعلام کرد که این اقدام دولت در واقع عرضه بسته معافیت مالیاتی برای راحتی قربانیان است. دولت لندر (عنوانی برای کشورهای دوزبانه آلمانی) نیز برنامه‌هایی برای پرداخت خسارت تنظیم کرد. به عنوان مثال، دولت ساکسون پایین، برنامه کمکی برای کمک به جبران خسارت مساکن خصوصی اجرایی کرد تا بتواند به ساکنان و مالکان در تعمیر ساختمان‌های مسکونی و نوسازی مساکن کمک کند. اگر اگر خسارت وارده بیش از ۵۰۰ یورو بود، قربانیان می‌توانند خسارت برابر با ۸۰ درصد خسارت وارده را دریافت کنند، اما مزیت‌های بیمه‌ای باید در ابتدا استفاده می‌شد. پرداخت خسارت مالی مشروط به آن بود که افراد خسارت دیده باید خود در مقابل خطرات طبیعی در آینده بیمه کنند.

در ژوئن سال ۲۰۱۷، کنفرانس سران دولت‌های فدرال به توافق رسیدند که مذاکراتی را در مورد مفاد قانون فدرال در مورد کمک به پرداخت خسارت‌های وارده به قربانیان داشته باشند.

(ب) حوادث ناشی از فناوری

آلمان مقررات خاصی برای حوادث ناشی از فناوری ندارد. با این وجود، مسئولیت مطلق از طریق قانون موضوعه مسئولیت، به عنوان مثال قانون ترافیک جاده‌ای (StVG)، قانون ترافیک هوایی (LuftVG)، قانون مسئولیت محیطی (UmweltHG)، و قانون فناوری ژن (GenTG)، معرفی شده است. رویدادهای فاجعه‌آمیز ناشی از فعالیت‌های خطرناک در اصل تحت پوشش قانون موضوعه مسئولیت

گزارش ملی سیلاب‌ها

مطلق قرار دارند: به عنوان مثال، قطار آتش گرفته و یا قطار خارج شده از خط در تونل در حیطه مسئولیت مطلق اپراتور یا نگه‌دارنده خواهد بود.

با این وجود، به دلایل متعددی، ادبیات تحقیق به این نتیجه رسیده است که قانون موضوعه مسئولیت مطلق حمایت رضایت‌بخشی از آسیب‌های فاجعه‌آمیز نمی‌کند. اول از همه، احتمالاً، خسارت‌های فاجعه‌آمیز ناشی از حوادث فناورانه وجود دارد که هیچ قانون مسئولیت مطلق در مورد آن اعمال نمی‌شود، به عنوان مثال زمانی که انفجاری در یک ساختمان غیرمسکونی روی می‌دهد که در همسایگی آن ساختمان‌های پرجمعیتی قرار دارند، قانون مسئولیت مطلق اجرا نمی‌شود. دومین مساله آن است که احتمال زیادی وجود دارد که اپراتور از فورس مازور استفاده کند، که مسئولیت را از وی سلب می‌کند. سومین انتقاد به این واقعیت مربوط است که قانون ویژه‌ای که مسئولیت مطلق را معرفی می‌کند فقط به پرداخت برخی از موارد خسارت محدود شده است. پس، در نتیجه سرپوش‌های مالی، احتمال آن است که کل خسارت ناشی از فاجعه فناورانه پرداخت نشود.

ج) حوادث هسته‌ای

مسئولیت برای تاسیسات هسته‌ای در قانون انرژی اتمی مقرر شده است که قوانین کنوانسیون‌های بین‌المللی را پیاده می‌کند. قانون انرژی اتمی که هدف آن ارتقای استفاده از انرژی هسته‌ای و پیشگیری از آسیب‌های آن است در سال ۱۹۵۹ تصویب شد، در سال ۱۹۸۵ از نو طرح شد و در سال ۲۰۰۲، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۷ اصلاح شده است. آلمان، علاوه بر این قانون در کنوانسیون پاریس، کنوانسیون مکمل بروکسل، و پروتکل مشترک نیز عضویت دارد. بر اساس قانون انرژی اتمی، کنوانسیون پاریس باید به مانند قانون م لی در جمهوری فدرال آلمان اجرا شود، مگر آنکه مفاد آن به عمل متقابل بستگی داشته باشد که با ورود به کنوانسیون مطرح خواهد شد (s 25(1)). مفاد کنوانسیون پاریس مبنایی برای مسئولیت هسته‌ای در آلمان محسوب می‌شود که توسط بخش‌های ۲۵ تا ۴۰ قانون انرژی اتمی تکمیل شده است.

بر اساس قانون انرژی اتمی، مسئولیت هسته‌ای در آلمان دارای ویژگی‌های زیر می‌باشد. به مانند نظام بین‌المللی، مسئولیت به اپراتورهای نیروگاه‌های هسته‌ای انتقال داده شده است و اپراتورها در قبال خسارت‌های ناشی از حوادث هسته‌ای مسئولیت مطلق دارند ((s 25(1)). مسئولیت در آلمان حتی سخت‌تر می‌شود اگر تحت رژیم‌های بین‌المللی مانند کشمکش‌های تسلیحاتی، خشونت‌ها، جنگ‌های داخلی، شورش‌ها و یا فجایع طبیعی، دفاعیه‌ای نداشته باشد (s 25(3)). با این وجود، اگر فاجعه گسترده باشد، خسارت وارده شده تنها در صورتی پرداخت خواهد شد که برای آن کشور مزیت دوجانبه و متقابل داشته باشد ((s 25(3)). مرزهای قلمرو کشورها تحت ماده ۲ کنوانسیون پاریس اهمیت داده نمی‌شوند و اپراتورها صرف نظر از مکان حادثه مسئولیت دارند ((s 25(4)). یکی از تفاوت‌های بزرگ بین آلمان و نظام بین‌المللی آن است که سیستم مسئولیت نامحدود در آلمان وجود دارد. تنها زمانی که خسارت‌های وارده ناشی از کشمکش‌های تسلیحاتی، خشونت، جنگ داخلی، شورش و یا حوادث طبیعی باشد، مسئولیت به ماکزیمم مقدار پرداخت خسارت محدود می‌شود ((s 31 (1)).

برای پوشش بیمه‌ای مسئولیت بالقوه، اپراتورها باید امنیت مالی داشته باشند ((s 13(1)). مقامات اداری باید نوع، شرایط و میزان امنیت مالی را تعیین کنند، اما در محدوده ۲/۵ میلیارد یورو است ((s 13(2)). است، که در سال ۲۰۰۲ تعیین شده است. چون پوشش بیمه‌ای بالغ بر ۲/۵ میلیارد یورو در بازار بیمه قابل دسترسی نیست، پس اپراتورهای نیروگاه‌های هسته‌ای باید جایگزین‌های دیگری داشته باشند: در سال ۲۰۰۱، چهار شرکت مادر از ۱۹ نیروگاه هسته‌ای مذاکراتی را انجام دادند و در نهایت «توافق‌نامه همبستگی»

امضاء کردند که شامل شش بخش و چهار پیوست است. تحت این توافق‌نامه، مسئولیت حوادث هسته‌ای با بیش از ۲۵۵/۶ میلیون یورو توسط بیمه مسئولیت طرف سوم پوشش داده شد که توسط هر اپراتور انجام شد. پوشش بیمه‌ای بین این مقدار و ۲/۵ میلیارد یورو تحت چارچوب قرارداد مشترک امضاء شده توسط همه اپراتورهای نیروگاه‌های هسته‌ای و شرکت‌های مادر آنها عرضه شد. هر طرف متعهد شد که در صورتی که خسارت به یکی از طرفین نسبت داده شود، درصدی از میزان کل را متقبل شود. درصد تقبل هر ایستگاه هسته‌ای بر اساس ریشه دوم خروجی راکتور گرمایی محاسبه می‌شود. سپس درصد نیروگاه‌های هسته‌ای به شرکت‌های مادر و بر اساس میزان مشارکت آنها نسبت داده می‌شود (بند 1(3)). نظام تخصیص مسئولیت آلمان متفاوت از آمریکا است. به این صورت که هر اپراتور سهمیه یکسانی دارد. در آلمان، تخصیص سهم بر اساس ظرفیت تولید صورت می‌گیرد. به مانند آمریکا، در آلمان نیز تعهد برای پرداخت سهم زمانی اجرایی می‌شود که میزان خسارت وارده بیش از ظرفیت بیمه باشد. با این وجود، ریسک نقش اپراتورها در آلمان کمتر است: طرفین فقط زمانی سهم خود را پرداخت می‌کنند که اپراتور و شرکت مادر نتوانند ۲/۵ میلیارد یورو را پرداخت کنند (بند 1(5)). بنابراین، توافق همبستگی فقط ضمانتی برای پرداخت توسط طرفین مسئول است.

اگر مسئولیت مورد نظر دارای امنیت مالی نباشد و یا تحت پوشش مالی قرار نگرفته باشد، کنفدراسیون خود باید غرامت اپراتور را بدهد ((s 34(1)). ماکزیمم میزان پرداخت غرامت (در صورتی که خسارت وارده تحت پوشش امنیت مالی خصوصی قرار نداشته باشد یا نتواند چنین امنیتی را پرداخت کند) برابر با ۲/۵ میلیارد یورو تعیین می‌شود و تعهد پرداخت برابر با ماکزیمم مقدار منهای مقداری است که تحت پوشش ابزارهای امنیت مالی قرار دارد. این نوع پرداخت غرامت تا حدود ۵۰۰ میلیون یورو صورت می‌گیرد که ۷۵ درصد آن توسط دولت فدرال و ۲۵ درصد توسط ایالتی است که تاسیسات هسته‌ای در آن قرار گرفته است. دولت فدرال بین ۵۰۰ میلیون یورو و ۲/۵ میلیارد یورو را پوشش می‌دهد. پس از پرداخت غرامت، در صورتی که اپراتور از تعهدات و قوانین اطاعت نکند، و یا اگر اپراتور باعث بروز حادثه بر اثر قصور شده است، یا اگر اپراتور به دنبال امنیت مالی به میزان مقرر نبوده است، امکان اعاده وجود دارد (s 37). با این وجود، مسئولیت طرف سوم بر این اعاده غالب است (بند 1(8)). طرفین، علاوه بر ضمانت دوجانبه برای پوشش مسئولیت، باید به حل و فصل دعاوی نیز کمک کنند، به عنوان مثال با افزایش زیرساخت‌ها و ظرفیت‌های حقوقی و تجاری باید به حل و فصل دعاوی کمک کنند. طرفین نمی‌توانند بازپرداخت این نوع کمک‌ها و حمایت را درخواست کنند. طرفین همچنین به استفاده از پیمانکاران مستقل به میزان ۱۲۲۲۱۸ میلیون یورو نیز کمک می‌کنند (بند ۲). برای اطمینان از در دسترس بودن این دارایی‌ها در صورت حادثه و خسارت، ظرفیت باید هر تاییدیه حسابرس را تسلیم کنند (بند ۳).

بنابراین، کامن لا با پرداخت مبلغ بیشتری در ازای خسارت‌های وارده از طریق طرح استخر پس‌نگرانه، تفاوت مهمی با کنوانسیون‌های بین‌المللی دارد. ارائه امنیت مالی از طریق این استخر در واقع مسئولیت اصلی اپراتور را حذف نمی‌کند. به عبارت دیگر، اپراتورهای هسته‌ای در آلمان حتی در صورت کسر مالی این استخر، مسئولیت دارند.

د) تروریسم

۱- خسارت مادی

در واکنش به حوادث یازدهم سپتامبر، بازار بیمه اتکایی آلمان تصمیم گرفت که ضررهای ناشی از اقدامات تروریستی وارده شده به بیمه را حذف کند. بازار اولیه نیز به دلیل کاهش ظرفیتی بیمه خود همین روند را پیش گرفت که در نهایت منجر به ایجاد شرایطی شد که «مخزن تروریسم» نامیده شد، زیرا در بسیاری از کشورها این شرایط پیش آمد. مخزن مستقر در Ectremus Versicherungs-AG

گزارش ملی سیلاب‌ها

(اکسترموس) شامل ۱۷ بیمه‌گر و بیمه‌گر اتکایی بود که توسط دولت محلی آلمان در سپتامبر سال ۲۰۰۲ ایجاد و تصویب شد. این مخزن به عنوان بیمه‌گر اصلی عمل کرده و سیاست‌های عملکرد خود را منتشر کرده است. شرکت بیمه اتکایی را از سهامداران، از سایر شرکت‌های فعال در بازار آلمان و از بیمه‌گران اتکایی بین‌المللی خرید می‌کند. این طرح اجباری نیست، و بیمه‌گران نیز مجبور نیستند که پوشش بیمه‌ای برای خطرات تروریستی ارائه دهند. اگر بیمه‌گران اصلی بخواهند بیمه تروریسم را خرید کنند، ممکن است به مشتریان خود توصیه عضویت در مخزن را بدهند.

مخزن اکسترموس برای پوشش بیمه‌ای خسارت‌های وارده به املاک و دارایی‌ها و ضررهای ناشی از اختلال‌ها ایجاد شده در عملیات کسب و کار وارد عمل می‌شود. در موارد آلودگی‌های هسته‌ای، بیولوژیکی یا شیمیایی (NBC)، و نیز تروریسم هسته‌ای وارد نمی‌شود. این طرح همچنین شامل حوادث هوایی، دریایی، زندگی یا شخصی نمی‌شود، هرچند که مبالغ بیمه تصادفات شخصی و زندگی نسبتاً پایین است. بنابراین، پرداخت خسارت مالی به قربانیان حملات تروریستی، تحت پوشش شرایط مخزن اکسترموس قرار نمی‌گیرد. همه املاک و دارایی‌ها باید مستقر در آلمان باشند و ضررهای وارده باید در قلمرو آلمان روی داده باشد.

اکسترموس برای موارد آسیب‌هایی که خسارت آنها بیش از ۲۵ میلیون یورو است مانند پیامدهای حملات تروریستی، کاربرد دارد، که بازار اصلی را قادر می‌سازد که برای خطرات کوچکتر و خسارت‌های کمتر پوشش بیمه‌ای ارائه کند. اکسترموس ضررهای بیشتر از ۲۵ میلیون یورو را تا حدود ۲/۵ میلیارد یورو پوشش می‌دهد. همه سیاست‌ها با کسر مقدار استاندارد ۵۰۰۰۰ یورو انجام می‌شوند. ماکزیمم میزان خسارتی که یک سیاست‌گذار می‌تواند تحت پوشش اکسترموس و برای یک سال بیمه کند به حدود ۱/۵ میلیارد یورو محدود می‌شود. دولت آلمان برای خسارت‌های بیشتر از ۲/۵ میلیارد یورو (در مقدار بیمه شده توسط اعضای مخزن به صورت سالانه) پوشش بیمه‌ای دیگری را ارائه کرده است که بالغ بر ۱۰ میلیارد یورو است و ضرر و خسارت‌های بیشتر را تحت پوشش قرار می‌دهد. دولت برای عرضه ضمانت، حق بیمه برابر با ۱۲/۵٪ حق بیمه جمع‌آوری شده توسط اکسترموس را دریافت می‌کند. به عبارت دیگر، اکسترموس یک مخزن چندلایه بیمه‌ای است که شامل بیمه‌گران و بیمه‌گران اتکایی است که ظرفیت کل برابر با ۱۰ میلیارد یورو عرضه می‌کنند. تاکنون اکسترموس هیچ گونه غرامتی را پرداخت نکرده است. حملات تروریستی شدید در برلین در ۱۹ دسامبر ۲۰۱۶ فقط یک بیمه را تحت تاثیر قرار داد (سایر قربانیان فقط متحمل صدمات جسمی شدند)، ولی خسارت وارده شده زیر مقدار تعیین شده برای کسر بیمه قرار داشت.

از اول ژانویه سال ۲۰۱۷، اکسترموس بیمه‌ای را تحت عنوان «بیمه تهدید» عرضه کرده است که هزینه‌های مراکز خریدی را که توسط مقامات دولتی و به دلیل احتمال قرارگیری در معرض حملات تروریستی بسته می‌شوند، پوشش می‌دهد.

۲- جراحات‌های شخصی

قربانیان جرایم خشونت‌آمیز در آلمان حق درخواست پرداخت خسارت‌های خود را تحت قانون جبران خسارت قربانیان دارند. این قانون مبتنی بر این مفهوم است که در صورتی که دولت نتواند از آنها در مقابل تلاش‌های خشونت‌آمیز حمایت کند، قربانیان حملات خشونت‌آمیز می‌توانند علیه دولت طرح دعوی کنند. صدمات جسمی یا روانی در نتیجه حملات خشونت‌آمیز، پیش‌شرطی برای دعوی جبران خسارت است. قربانیان جرایم خشونت‌آمیز که همه هزینه‌های درمان و سلامت خود را دریافت می‌کنند باید سلامتی خود را بهبود بخشند (شامل به عنوان مثال معاینات پزشکی سلامتی یا توانبخشی شغلی، خدمات مراقبت‌های پزشکی، درمان‌های روان‌درمانی و غیره) و هزینه‌های زندگی آنها پرداخت شده و حقوق بازنشستگی طولانی مدت برای جبران جراحات‌های جسمانی وارده به آنها و نیز

گزارش ملی سیلاب‌ها

ضررهای اقتصادی متقبل شده به آنها پرداخت می‌شود. سطح پرداخت حقوق بازنشت‌سگی به آنها بر اساس میزان جراحت وارده به سلامتی آنها و ضرر اقتصادی وارد شده به آنها در اثر جراحت‌های جسمانی صورت می‌گیرد. در پایین‌ترین سطح، پرداخت ماهیانه در حال حاضر ۱۱۸ یورو است. تنها مواردی که برای پرداخت خسارت حذق می‌شوند مواردی هستند که در آن قربانی در واقع از قبل در رابطه با همان نوع جراحت دریافت می‌کرده است.

خارجیان و ملیت‌های آلمانی، یعنی کسانی که از نظر حقوقی و قانونی ساکن آلمان هستند نیز می‌تواند دعوی پرداخت خسارت مطرح کنند.

۳- مثال: حملات تروریستی برلین، سال ۲۰۱۶

در ۱۹ دسامبر سال ۲۰۱۶، یک کامیون به داخل بازار کریسمس، نزدیک کلیسای کایزر ویلهلم در برلین، حمله کرد که در آن ۱۲ نفر کشته شدند و ۵۶ نفر زخمی شدند.

در ابتدا، آشفتگی زیادی در مورد پرداخت خسارت مالی خانواده‌های قربانی ایجاد شد: زیرا مهاجمان از یک کامیون استفاده کرده بودند که جزء تصادفات جاده‌ای محسوب می‌شود به جای آنکه یک حمله تروریستی محسوب گردد و قربانیان باید به صندوق کمک به قربانیان تصادفات جاده‌ای مراجعه کنند. در نتیجه، قربانیان حمله برلین توانستند تا حدودی خسارت‌های خود را از این صندوق که برای تصادفات وسایل نقلیه تعبیه شده بود و تحت پوشش قانون جبران خسارت قربانیان بود، دریافت کنند. وزارت دادگستری آلمان اظهار کرد که دولت قانون آلمان را بازنویسی خواهد کرد و این شرایط نامناسب در آینده قابل تحمل نیستند. بنابراین، آلمان (دسامبر ۲۰۱۷) بالغ بر ۲/۳ میلیون یورو به عنوان خسارت و حمایت از قربانیان پرداخت کرد. قوانین سختگیرانه دولت مبلغ ۱۰۰۰۰ یورو را برای اعضای درجه اول خانواده قربانیان در نظر گرفت و ۵۰۰۰ یورو برای اعضای درجه دوم در نظر گرفت. این مبلغ بر اساس شدت جراحت وارده به قربانیان اختصاص داده شد.

واکنش اولیه به رویدادهای تاسف‌بار در برلین به شدت مورد انتقاد قرار گرفت و همه اظهار کردند که عملکرد دولت در حل و فصل این مسئله بسیار ضعیف بوده است، به طوری که گزارش نهایی در مورد مسائل اصلی توسط وزارت دادگستری آلمان در دسامبر سال ۲۰۱۷ منتشر شد.

قربانیان و خویشاوندان آنها، در مورد عدم تشخیص مناسب دولت، عدم گردآوری به موقع اطلاعات و حمایت مالی ناکافی دولت شکایت کردند. این گزارش بیان کرده بود که مراکز اطلاعاتی و آگاهی رسانی برای قربانیان و خویشاوندان آنها باید در مکان حملات تروریستی تشکیل شود. همچنین باید روندهای اطلاع رسانی به اعضای خانواده قربانیانی که در حمله به شدت آسیب دیده یا کشته شده‌اند، ساده‌سازی شود. علاوه بر آن، دولت باید در اطلاع رسانی به قربانیان و خویشاوندان آنها در مورد چگونگی حمایت و پرداخت خسارت به آنها، پیشرو باشد. جالب آنکه، توصیه‌هایی که این گزارش ارائه کرده بود بر اساس عملکرد کلی دولت اسرائیل بود، کشوری با سابقه طولانی مدت در انجام حملات تروریستی.

و) خلاصه

آلمان با پیشگیری از فجایع طبیعی اندوخته‌های زیادی دارد و پیشگیری یکی از اهداف برجسته هرگونه عملکرد حمایتی در مقابل فجایع طبیعی است که نیازمند به اپراتورهای خصوصی و عمومی تاسیسات، کارخانه‌ها، ریل راه‌آهن، هواپیما، رویدادهای ورزشی و غیره

گزارش ملی سیلاب‌ها

است، تا بتواند سنجش‌های پیشگیرانه را انجام داده و احتیاط‌های لازم را بکند. این اپراتورها باید مقیاس‌های ایمنی پیشگیرانه منطقی حتی در مقابل بلایای طبیعی مانند سیل، طوفان، آتش‌سوزی و غیره داشته باشند. علاوه بر آن، فدراسیون آلمان و دولت لاندن، نهادها، آژانس‌ها و ابزارهایی را ایجاد کرده است که هدف آنها، حمایت از جامعه آلمان علیه خطرات فاجعه‌آمیز است.

با این وجود و با توجه به پرداخت خسارت به قربانیان، هنوز هم باید گفت که آلمان (مانند بلژیک و فرانسه) راهکار ساختاری به شکل بیمه اجباری و جامع برای طرف اول ندارد و تلاش‌ها برای معرفی چنین الگویی ناموفق بوده است. در نتیجه، قربانیان فجایع طبیعی در آلمان باید برای پرداخت خسارت بر اساس قاعده عطف به ما سبق تکیه کنند. سیل‌های سال ۲۰۱۳ و ۲۰۱۷ نشان داد که دولت آلمان سخاوتمندانه و اغلب در سطح فدرال و به همراه دولت لاندن خسارت‌های وارده به قربانیان را جبران می‌کند.

آلمان الگوی بسیار جالبی برای پرداخت خسارت ناشی از حوادث هسته‌ای دارد. مبلغ اختصاصی آن با توجه به سطح بین الملل بسیار بالاست (۲/۵ میلیارد یورو)، اما سهم عمده آن توسط توافق نامه‌ای که بین اپراتورهای نیروگاه‌های هسته‌ای امضاء شده تامین می‌گردد.

آلمان نیز مانند هلند و بلژیک مخزن بیمه برای خسارت‌های ناشی از حملات هسته‌ای ایجاد کرده است.

جراحت‌های شخصی بر اساس اقدامات مالی قربانیان پرداخت می‌شود، با وجود این مسائل ویژه، دولت آلمان بالغ بر ۲/۳ میلیون یورو به قربانیان و جهت جبران خسارت وارده به آنها در حملات تروریستی ۲۰۱۶ برلین پرداخت کرده است.

۴-۳-۳- بلژیک

الف) بلایای طبیعی

۱- مقدمه

بلایای طبیعی و انواع آن در بلژیک نسبتاً محدود هستند. شدیدترین خسارت‌ها بر اثر طوفان، بارندگی‌های شدید و سیل ایجاد می‌شوند، زیرا بلژیک آب‌های سطحی فراوانی دارد، هرچند که امکان زلزله‌های استثنائی نیز وجود دارد که نمونه‌های فراوان آن در استان لیمبورگ روی داده است. علاوه بر آن، مطالعات مختلف در مورد پیامدهای بالقوه تغییرات جوی مانند رویداد IPCC (۲۰۰۷)، نشان می‌دهند که بلژیک به طور بالقوه در معرض افزایش بلایای طبیعی شدید قرار دارد.

اگرچه بلژیک با خطرات طبیعی زیادی روبرو است، اما موارد فاجعه‌انگیز کمی در چند سال گذشته داشته است. با این وجود، با توجه به خطر سیل در استان فلاندر، مدیریت محیط زیست، طبیعی و زمین و مدیریت آب (AMINAL) وزارت منطقه فلمیش حدود ۷۲۰۰۰۰ هکتار را باید مدیریت کند که پنج درصد قلمرو کل منطقه فلمیش را شامل می‌شود و به عنوان منطقه مستعد سیل شناسایی شده است که حدود ۶۱۶۶ هکتار از آن در مناطق مسکونی قرار گرفته است که بین ۶۰۰۰ و ۸۰۰۰۰ نفر در آنجا سکونت دارند که بر اساس سطح متوسط ۷۸۴ متر مربع هر ملک محاسبه شده است.

تا سال ۲۰۰۳، بلژیک قوانین جسته‌گریخته‌ای را مستقیم و یا غیرمستقیم در مورد قربانیان فجایع طبیعی طالب جبران خسارت مالی اجرا می‌کرد. در واقع، قانون مسئولیت، بیمه، ساخه‌های گوناگون قانون امنیت اجتماعی و همبستگی عمومی باید در کنار هم برای جبران خسارت مالی به کار گرفته می‌شدند. از لحاظ نظری، قربانیان می‌توانستند از قانون مسئولیت برای جبران ادعای جبران خسارت خود استفاده کنند. با این وجود، قانون مسئولیت فقط زمانی اعمال می‌شود که مجرم را بتوان پیدا کرد که به ندرت در مورد بلایای طبیعی قابل اجرا است. از این رو، قربانیان باید بر سایر منابع جبران خسارت مالی تکیه کنند. اما بسیاری از قوانین موجود از دیگر

گزارش ملی سیلاب‌ها

شاخه‌های قانون فقه بخشی از خسارت وارده را جبران می‌کنند و شرایط متعددی دارند که باید محقق شود و روند انجام آن نیز معمولاً وقت زیادی می‌برد. این شرایط در سال ۲۰۰۵ تا حدود زیادی تغییر کرد، یعنی زمانی که قانون جدید در مورد جبران خسارت مالی قربانیان فجایع طبیعی تصویب شد.

۲- ارزیابی پوشش بیمه

قانون ۱۲ جولای سال ۱۹۷۶

پس از آنکه گردباد خسارت‌های قابل ملاحظه‌ای را به برخی از بخش‌های بلژیک در ژانویه سال ۱۹۷۶ وارد کرد، شورای وزیران تصمیم گرفت که قوانین اساسی را اصلاح کند و اقدام با بازپرداخت خسارت وارده به دارایی‌های خصوصی در اثر فجایع طبیعی کند. قانون ۱۲ جولای ۱۹۷۶ در مورد جبران خسارت خاص وارد شده به کالاهای خصوصی به وسیله فجایع طبیعی، که در مورد خسارت‌های کشاورزی ناشی از فجایع طبیعی نیز قابل اعمال است، منجر به تاسیس صندوق فجایع طبیعی شد (بخشی از خزانه ملی برای خسارت‌های فجایع طبیعی). پس از وقوع فجایع طبیعی، منابع مالی این صندوق توسط خزانه ملی، وام و در صورت لزوم از بودجه ایالتی، کمک‌های مالی و سود حاصل از لاتاری ملی (ماده، ۳۷) تامین می‌شد. صندوق بلایای طبیعی فدرال از این منابع مالی برای جبران خسارت فجایع طبیعی بالغ بر ۶۴۸۰۰ یورو با کسر ۲۵۰ یورو ساتفاده می‌کند (به شرط آنکه خسارت مستقیم به کالاهای خصوصی بالغ بر حداقل ۱۲۵۰۰۰ یورو و خسارت به طور متوسطه هر خانواده تا حداقل ۵۰۰۰ یورو باشد. جبران خسارت کل مالی فقط زمانی اعمال می‌شود که پول برای بازسازی و یا بازسازی کار پس از سه سال انجام شود.

صندوق فجایع طبیعی را نتوانست موفقیتی کسب کند، زیرا شهروندان باید زمان زیادی را منتظر می‌ماندند تا حادثه روی داده به عنوان فاجعه طبیعی ثابت شود و روند اثبات آن بسیار پیچیده بود. علاوه بر آن، خسارت مالی به میزان محدودی اعطاء می‌شد که باید مطابق با معیارهای قانون موضوعه، بدون احتساب خسارت واقعی باشد. علاوه بر آن، محدوده اعمال قانون ۱۹۷۶ بسیار محدود تعریف شده بود و خسارت ناشی از خطرات تحت پوشش سیاست‌های بیمه تحت شرایط عادی مانند آتش، رعد و برق، انفجار، تگرگ یا طوفان، از اولویت دریافت خسارت مالی خارج می‌شدند. سرانجام، مجلس قانون‌گذاری تصمیم گرفتند که نظامی را تصویب کنند که بر اساس آن مکانیسم‌های مالی فقط از لحظه وقوع فاجعه طبیعی عملیاتی شود.

قانون سلطنتی ۲۴ دسامبر ۱۹۹۲

به دلیل آنکه منابع مالی این صندوق توسط پرداخت‌کنندگان مالیات و بر اساس اصل همبستگی ملی تامین می‌شد، پس دولت بلژیک به دنبال راه‌های دیگری برای تامین منابع مالی جبران خسارت‌های فجایع طبیعی بود، از جمله اینکه به صنعت بیمه فراهخوان داده بود. اعلامیه فرمان سلطنتی ۲۴ دسامبر ۱۹۹۲ به صنعت بیمه در مورد آتش‌سوزی و سایر خطرات مانند خطرات ساده هرچند کوچک، ابلاغ شد. این فرمان سلطنتی در آن دسته از توافق‌نامه‌های بیمه قابل اجرا بود که در آن این خطرات ساده در مقابل خسارت‌های وارده به این موارد بیمه شده بودند: (۱) آتش‌سوزی و خطرات مربوطه (مانند رعد و برق، انفجار و برخورد با هواپیما یا هر وسیله دیگر و یا حیوانات؛ (۲) الکتریسیته؛ (۳) حملات و تهاجم‌های کارگری؛ (۴) طوفان و تگرگ؛ برف و فشارهای ناشی از بارش برف؛ (۵) فجایع

گزارش ملی سیلاب‌ها

طبیعی؛ ۶) آب؛ ۷) پنجره‌های شکسته؛ ۸) سرقت؛ ۹) ضرر غیرمستقیم؛ و ۱۰) خسارت صنعتی، برای مواردی که خسارت روزانه اعطاء شده باشد.

قانون سلطنتی ۱۶ ژانویه ۱۹۹۵

اگرچه خسارت ناشی از طوفان را می‌توان در اصل و تا حدودی توسط بسیاری از سیاست‌های بیمه آتش‌سوزی پوشش داد، اما صندوق بلایای طبیعی بالغ بر ۱۵۲۸۴۶۳۲ یورو پس از خسارت وارده طوفان داریا در سال ۱۹۹۰ پرداخت کرد. در نتیجه، این صندوق نتوانست ذخایر مالی تولید کند و در سال ۱۹۹۰ و در سال ۱۹۹۲، وزیر سابق امور اقتصادی، ویلی کلاز، پیشنهاد انتقال وظایف این صندوق را به بخش بیمه خصوصی ارائه کرد، که یکی دلایلی است که چرا فرمان سلطنتی ۱۶ ژانویه سال ۱۹۹۵ مقرر کرد که «پوشش طوفان» که از نظر قانونی شامل تگرگ، یخبندان و بارش سنگین برف بود، یکی از موارد بسط اجباری هر گونه سیاست بیمه آتش-سوزی است که خطرات ساده را تحت پوشش قرار می‌دهد. سپس، قانون حقوقی بر اساس این اصل قرار داشت که دارایی باید در مقابل طوفانی که سرعت باد آن بیشتر از ۱۰۰ کیلومتر در ساعت باشد، بیمه شود. علاوه بر آن، قانون سلطنتی، حداقل سطح پوشش بیمه را پیش‌بینی کرده بود و کالاهایی را که در مقابل خطرات طوفان فوق‌العاده آسیب‌پذیر بودند مانند چراغ و یا ساختار سیار، ساختمان‌های باز و برج‌های ضعیف از پرداخت خسارت خارج کرده بود.

قانون ۲۱ می ۲۰۰۳

قانون ۲۱ می سال ۲۰۰۳، که اصلاحیه قانون ۲۵ ژوئن سال ۱۹۹۲ در مورد توافق‌نامه بیمه زمین بود، و قانون ۱۲ جولای ۱۹۷۶ در مورد تعمیر خسارت‌های خاص وارده به کالاهای خصوصی توسط فجایع طبیعی، به ترتیب پوشش بیمه سیل را به عنوان بسط اجباری سیاست‌های بیمه آتش‌سوزی مربوط به خطرات ساده معرفی کرد، که به همان شیوه پوشش بیمه‌ای طوفان سال ۱۹۹۵ بود. با این وجود، این قانون فقط زمانی اعمال می‌شد که دارایی یا ملک در منطقه مستعد سیل قرار گرفته باشد (برای املاکی که خارج از منطقه مستعد سیل قرار داشتند، گزینه اختیاری قرار داده شده بود)، که باید توسط سه منطقه کشور تعریف شود. در نتیجه، دیگر نیازی نبود که صندوق بیمه فجایع طبیعی وارد شود، زیرا خطر سیل بیمه شده بود و یا حداقل قابل بیمه بود. هرچند که قانون ۱۹۷۶ همچنان برای رویدادها و املاک خارج از قانون ۲۰۰۳، اعمال می‌شود، مثلاً برای کالاهایی که به دلیل توانمندی مالی کمتر قربانیان و برای خسارت‌های کشاورزی بیمه نشده بودند. علاوه بر آن، قانون ۲۰۰۳، ایجاد دفتر تعیین تعرفه را پیشنهاد کرد که به کسانی که یا به دلیل اینکه هیچ نهادی تمایلی به بررسی خطر نداشت و یا چون حق بیمه خواسته شده بسیار بالا بوده است، هیچ‌گونه پوشش بیمه‌ای نداشتند.

قانون ۱۷ سپتامبر سال ۲۰۰۵

با این وجود، قانون ۲۱ می سال ۲۰۰۳ اجرایی نشد، مشکلات زیادی در تعریف مساحت‌های مستعد سیل وجود داشت. با این وجود، در ۲۳ ژانویه سال ۲۰۰۴، شورای وزارت تصمیم گرفت که وام را به این مورد اختصاص دهد که به صندوق فجایع مالی اعطاء شد. سپس، دولت بلژیک به این نتیجه رسید که بهتر است که قانون جدیدی را در مورد پوشش بیمه‌ای بلایای طبیعی به تصویب برساند. بنابراین، قانون ۲۰۰۳ توسط قانون ۱۷ سپتامبر سال ۲۰۰۵ اصلاح شده و مفاد قانون سابق مورد استفاده قرار گرفت.

قانون‌گذار بلژیکی همبستگی عمومی را بین همه شهروندانی که دارای بیمه آتش‌سوزی برای خطرات ساده بودند (شامل ۹۰-۹۵ درصد جامعه بلژیک) و با معرفی افزایش پوشش بیمه‌ای فجایع طبیعی ایجاد کرد که چهار نوع خطر طبیعی را شامل می‌شد: سیل (فوران آب‌های زیرزمینی)، زلزله؛ نشت فاضلاب شهری، و رانش زمین. بیمه آتش‌سوزی برای خطرات ساده و پوشش بیمه‌ای فجایع طبیعی از هم جدا شده بودند، به این معنی که اگر بیمه‌گر از پرداخت بیمه برای فجایع طبیعی خودداری کند، آنها نتوانند خود بیمه آتش‌سوزی را نیز ارائه کنند. حق بیمه مازاد برای هر مورد خاص تعدیل شد و می‌توان انتظار داشت که پوشش بیمه‌ای بیم ۳-۴ یورو برای هر ۲۵۰۰۰ یورو بیمه باشد. ماکزیمم مقدار کسر شده برای هر پوشش بیمه‌ای فجایع طبیعی حدود ۶۱۰ یورو برای هر ادعای خسارت بود.

این شرایط می‌تواند همه خسارت‌های مستقیم به دارایی و یا ملک بیمه‌شده ناشی از فجایع طبیعی و یا خطرات بیمه‌شده مستقیم آن (مانند آتش، انفجار) و نیز خسارت‌های وارده به ملک و یا دارایی بیمه‌شده به دلیل سنج‌های صورت گرفته‌های توسط مقامات قانون اساسی برای حفاظت از کالا و شخص، هزینه‌های ترخیص و تخریب همراه با بازسازی دارایی یا ملک و هزینه‌های سکونت در سه ماه پس از فاجعه را در صورتی که محل سکونت دیگری نداشته باشد، پوشش دهد. محصولات جمع‌آوری نشده، خاک، اشیاء موجود در خارج از ساختمان (به جز اشیاء متصل به ساختمان)، ساختارهای قابل حمل، خانه باغ‌ها و دستگاه‌های مربوطه، و سایر موارد دیگر از توزیع بیمه و دریافت آن محروم می‌شدند، مگر آنکه شرایط دیگری مطرح شود.

علاوه بر آن، هر بیمه‌گر محدودیت‌هایی در رابطه با بار مالی و پولی دارد که باید تحمل کند، زیرا پوشش بیمه‌ای بلایای طبیعی ممکن است شامل خطرات فاجعه‌بار باشد که می‌تواند به مقدار قابل ملاحظه‌ای برسد (نسبت قانونی برای اجتناب از ورشکستگی مالی شرکت‌های بیمه). در واقع، محدودیت اعمال شده برای هر شرکت بیمه به جای محدودیت جهانی برای بازار بیمه این مزیت را دارد که بیمه‌گران می‌توانند به دقت ماکزیمم خطرات را محاسبه کرده و بنابراین به آسانی بیمه آن را مشخص کنند (قانون 8-8، 68، قانون بیمه ۱۹۹۲). زمانی که این محدودیت اعلام شد، خزانه ملی ثبت شده برای خسارت‌های فاجعه‌بار با محدوده مالی ۲۸۰ میلیون یورو برای هر رویداد (۷۰۰ میلیون یورو برای زلزله) وارد عمل شد (قانون ۲-۳، ۳۴، ۱ و ۳۴-۳ قانون ۱۲ جولای ۱۹۷۶). اگر ثابت شود که این مبالغ برای جبران کامل خسارت وارده به قربانیان ناکافی است، دخالت خزانه به نسبت کاهش خواهد یافت.

به نظر می‌رسد که این مبالغ اعلام شده برای جبران بسیاری از خسارت‌ها، به ویژه بررسی این واقعیت که مبالغ اعطاء شده برای سه فاجعه طبیعی بسیار مخرب که در فاصله سالهای ۱۹۷۶ تا ۲۰۰۵ در بلژیک روی داد (طوفان ۲۵-۲۶ ژانویه ۱۹۹۰؛ زلزله ۸ نوامبر ۱۹۸۳ در لیگ-لوئیک و بارش ۱۳-۱۵ سپتامبر ۱۹۹۸) و به ترتیب ۷۴/۷ میلیون یورو، ۴۲ میلیون یورو و ۳۸/۱ میلیون یورو خسارت زد، کافی باشد.

علاوه بر آن، بر اساس قانون ۲۰۰۵، دفتر تعرفه تاسیس شد. بخش بیمه محاسبه کرده است که بین سه و ۴ درصد خطرات بیمه شده برای خسارت آتش‌سوزی در واقع برای سیل غیرقابل بیمه هستند و اینکه تقریباً هر سنت از مبلغ بیمه شده در مقابل آتش‌سوزی دوبرابر حق بیمه آنها خواهد شد. دفتر تعرفه به ویژه برای این خطرات شرایط حق بیمه را تعیین خواهد کرد.

در نتیجه، قانون ۱۷ سپتامبر ۲۰۰۵ به قربانیان فجایع مالی اجازه داد تا بیمه‌های آتش‌سوزی خود را (تا جایی که خسارت آنها به خطرات ساده بر اساس بیمه آتش‌سوزی مربوط شود) بدون مراجعه به صندوق بیمه فجایع طبیعی برگردانند که برای هر دو قربانیان و دولت بلژیک سودمند است. تا جایی که به قربانیان مربوط می‌باشد، آنها، حال باید از روندهای اداری پیچیده و طولانی (به مانند کار با صندوق فجایع طبیعی) خلاص شده باشند. دیگر نیازی نبود که شورای وزارت، طبیعی بودن خطرات طبیعی آسیب‌زا را مشخص کند. از

گزارش ملی سیلاب‌ها

دیدگاه دولت بلژیک، بار اصلی جبران خسارت مالی قربانیان فجایع طبیعی اکنون بر روی بیمه‌گران قرار داشت. صندوق بیمه فجایع طبیعی فقط زمانی دخالت می‌کرد که خسارت تعیین شده خارج از سقف تعهد شرکت بیمه باشد و یا اگر دارایی خسارت دیده به دلیل وضعیت مالی قربانیان بیمه نشده باشد.

قانون ۴ آوریل سال ۲۰۱۴

قانون ۴ آوریل سال ۲۰۱۴ بسیاری از مفاد قانون بیمه ۱۹۹۲ را لغو کرد. با این وجود، همه مواد مربوط به بیمه فجایع طبیعی مانند موارد مربوط به خطرات ساده در قانون جدید ۲۰۱۴ به طور صریح اخذ شده است.

قانون ۳ ژوئن سال ۲۰۱۶ (فلاندر)

بر اساس ششمین اصلاحات دولت (از طریق قانون ویژه ۶ ژانویه ۲۰۱۴)، سه منطقه در بلژیک به عنوان مناطق صلاحیت قانون-گذاری و اجرای طرح جبران خسارت‌های مالی در واکنش به خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی از اول جولای ۲۰۱۴ به بعد نسبت داده شد. در نتیجه، فلاندر، قانون ۳ ژوئن ۲۰۱۶ را در رابطه با جبران خسارت ناشی از فجایع عمومی در منطقه فلمیش اعلام کرد. این قانون، اصول جبران خسارت مالی، روش بازخرید و روش‌های تامین منابع مالی برای خسارت‌های ناشی از بلایای عمومی در قلمرو منطقه فلمیش را یکپارچه کرد. این قانون بر اساس اصول پایه قانون ۱۲ جولای سال ۱۹۷۶ تدوین شد که ضمن ساده‌سازی روند اداری و به روز رسانی فرایند بازخرید، آن را لغو کرد. قانون ۳ ژوئن سال ۲۰۱۶ بر اساس تصمیم دولت فلمیش در ۲۳ دسامبر سال ۲۰۱۶ اجرا شد.

در فلاندر، پدیده‌های طبیعی و استثنائی که ملاک‌های مالی خسارت به کالاهای خصوصی و دولتی بیش از ۳۰ میلیون یورو را رعایت کنند، یا اگر این ملاک‌های مالی محقق نشود، که بر اساس معیارهای علمی خاص قرار دارد، را می‌توان به عنوان «فاجعه عمومی» تشخیص داد که به قربانیان اجازه می‌دهد که بتوانند به صندوق فاجعه طبیعی فلمیش مراجعه کنند. این ملاک‌های ویژه که در حکم ۲۳ دسامبر سال ۲۰۱۶ مقرر شده است، بر اساس دوره بازگشت فاجعه و یا بر اساس مقیاس علمی تعیین شده، مشخص می‌شود. به منظور تعیین وسعت جغرافیایی فاجعه عمومی، دولت‌های محلی طی شصت روز پس از پدیده طبیعی مهلت دارند که درخواست کنند که قلمرو آنها در منطقه تعریف شده جغرافیایی فاجعه عمومی قرار دارد. این دوره شصت روزه که توسط دولت فلمیش مشخص می‌شود در مقایسه با قانون ۱۹۷۶ کوتاه‌تر شده است که هدف آن تسریع روند کار است.

خسارت وارد شده باید مستقیم باشد، مادی باشد (نه معنوی) و اثبات شده بوده و باید بتوان آن را فقط به کالاهای فیزیکی ربط داد. برخلاف قانون ۱۹۷۶، این قانون، پوشش بیمه آتش‌سوزی برای خطرات ساده را چنین تعیین کرده است: کالاهای فیزیکی که بتوان آنها را تحت این پوشش بیمه قرار داد باید از محدوده قانون ۲۰۱۶ خارج شوند. پوشش بیمه آتش‌سوزی برای خطرات ساده به ارائه بیمه در موارد خسارت وارده ناشی از رعد و برق، انفجار، طوفان (شامل گردبادهای محلی)، تگرگ، یخبندان و بارش سنگین برف، سیل، نشت فاضلاب، رانش زمین و زلزله می‌پردازد.

درخواست جبران مالی باید طی سه ماه پس از انتشار تصمیم قطعی و تشخیصی در نشریه اداری تسلیم شود. اصل مقرر شده در قانون ۲۰۱۶ آن است که جبران خسارت مالی باید برای ترمیم آسیب‌ها و خسارت‌های مورد استفاده قرار گیرد. مبالغ مشخص شده برای جبران خسارت با استفاده از ضرایب مبلغ خالص کل خسارت وارده با کسر ۵۰۰ یورو محاسبه می‌شود. سرانجام، به مانند قانون ۱۹۷۶، زمانی که شرکت‌های بیمه با شرایط مالی سخت روبرو شوند، دولت فلیمیش به عنوان صندوق ضمانتی برای بیمه‌ها عمل کرده و سپس برای پوشش بخشی از جبران مالی خسارت‌های وارد شده (در صورتی که بیمه‌ها نتوانند حق بیمه پرداخت کنند) وارد عمل می‌شود.

ب) حوادث ناشی از فناوری

۱- مسئولیت مطلق

قانون بلژیک تعهدات ساده‌ای (با سختگیری کم) را برای حوادث ناشی از فناوری ایجاد کرده است: برای حفاظت از اشیاء معیوب (ماده ۱۳۸۴، al، I قانون مدنی)، برای کارکنان و سایر ناظران برای جرایم ارتکاب شده توسط عاملان آنها (ماده ۱۳۸۴، al، ۳ قانون مدنی)، برای مالک حیوانات برای خسارت‌های ناشی از حیوانات (ماده ۱۳۸۵ قانون مدنی) و برای مالکان ساختمان بر حسب خسارت ناشی از فروپاشی کامل یا نسبی ساختمان، در صورتی که بر اثر نقص ساختمانی و یا عدم تعمیر آن روی داده باشد (ماده ۱۳۸۶ قانون مدنی).

برخی از قوانین موضوعه نیز تعهدات سختی را بر حسب خسارت وارده شده ناشی از انفجار مین، حمل و نقل گاز، خسارت ناشی از آب سمی و مسموم، آتش‌سوزی یا انفجار در ساختمان‌های عمومی و حوادث هسته‌ای تعیین کرده‌اند. با این وجود، این بدان معنی نیست که قوانین بلژیک بر حسب این تعهدات سخت به شیوه سیستماتیک تدوین شده است و واقعیت چیز دیگری غیر از تعهدات سخت مشخص شده توسط قانون موضوعه است که معمولاً در صورت وقوع یک حادثه بزرگ یا رسوایی مطرح می‌شوند. به عنوان مثال، روشن نیست که چرا این تعهدات سخت برای آتش‌سوزی و انفجار در ساختمان‌های عمومی معرفی شده است اما برای کارخانه‌های پتروشیمی و عملیات آن تعیین نشده است.

۲- ضمانت ورشکستگی

قانون بلژیک ضمانت‌های مختلفی را برای ورشکستگی مانند بیمه مسئولیت اجباری تعریف کرده است. یکی از مثال‌های مهم در مورد ضمانت ورشکستگی، مسئولیت سخت برای آسیب‌های فردی و خسارت‌های مادی ناشی از مسئولیت طرف سوم در نتیجه آتش‌سوزی یا انفجار در یک ساختمان عمومی (بدون خسارت و ضرر به منابع عادی به اشخاص مسئول آسیب وارده) است. این عمل نه تنها مسئولیت سختی ایجاد می‌کند، بلکه همچنین ضمانت اجباری ورشکستگی نیز ارائه می‌کند: مکان مورد نظر را نمی‌توان در اختیار عموم قرار داد یا استفاده عمومی از آن کرد اگر مسئولیت سختی که آن مکان در معرض آن قرار گرفته است، به حد کافی تحت پوشش بیمه مسئولیت قرار نگرفته باشد. محدوده بیمه و پوشش آن در حکم سلطنتی مشخص شده است: ۱۴۷۳۶۱۱۴۹ یورو برای خسارت‌های مربوط به صدمات فردی و ۷۴۳۶۸۰۵۷ یورو برای خسارت‌های مادی تعیین شده است. این مقادیر با تغییرات تورم افزایش می‌-

گزارش ملی سیلاب‌ها

یابند. بر اساس این نظام، اگر در یک مکان عمومی انفجاری روی دهد (مانند سالن رقص)، مسئولیت سخت و بیمه مسئولیت اجباری در چارچوب مقادیر اعلام شده تعلق خواهد گرفت.

در نتیجه این مسئولیت سخت و علاوه بر بیمه مسئولیت اجباری، خسارت‌های وارده به قربانیان فجایع ناشی از فناوری در یک ساختمان عمومی در بلژیک نیز به طور منطقی جبران خواهد شد. یکی از جنبه‌های مهم آن است که قربانیان نیز نسبت به سایر طلبکاران در اولویت قرار دارند، زیرا قربانیان در مقابل بیمه‌گر مسئولیت فعالیت مستقیم داشته‌اند که بنابراین باعث می‌شود که مقادیر بیمه شده برای جبران خسارت قربانیان حوادث به عنوان مثال در صورت ورشکستگی، کافی نباشد. البته، ممکن است سوالاتی در مورد کفایت مکانیسم‌های جبران خسارت مالی مطرح شود.

در مورد ساختمان‌های غیردولتی، ممکن است فعالیت‌هایی در بلژیک روی دهد که می‌توان آنها را خطرناک محسوب کرد (مانند عملیات کارخانه‌های پتروشیمی)، اما قانون مسئولیت سخت در این مورد برای صدمات فردی اعمال نمی‌شود. در مورد فجایع ناشی از فناوری، مسئولیت سخت حفاظت از اشیاء معیوب (بر اساس قانون ۱۳۸۴، al، ۱ قانون مدنی) ممکن است قابل اجرا باشد. بیمه مسئولیت اجباری همچنین در مورد فعالیت‌های خطرناک اعمال می‌شود، حتی اگر بر اثر وظیفه قانونی نیز تحمیل نشده باشد. پوشش بیمه اغلب به عنوان شرط مجوز محیطی برای تاسیسات خاص لازم است. مساله دیگر آن است که شاید مواردی باشد که در آن ضمانت اجباری ورشکستگی قابل اعمال نباشد حتی اگر مسئولیت سخت نیز باشد. با این وجود، تصویر کلی آن است که مسئولیت سخت و یا ضمانت‌های اجباری ورشکستگی (و در بسیاری از موارد هر دو) برای بسیاری از فعالیت‌های بسیار خطرناک که می‌توانند فجایع فناورانه ایجاد کنند، تدوین شده است.

۳- حل و فصل سریع دعاوی

قانون جدید بلژیک در ۱۳ نوامبر سال ۲۰۱۱ و در رابطه با جبران مالی خسارت‌های وارده به قربانیان حوادث ناشی از فناوری منتشر شد و در اول نوامبر سال ۲۰۱۲ اجرایی شد. فوریت آن به فاجعه انفجار خطر لوله گاز که توسط یک شرکت بلژیک به نام فلوکسیز (FLUXYS) عملیاتی شده بود مربوط می‌شود که در ۳۰ جولای سال ۲۰۰۴ در گیشلینگین روی داد. در این حادثه، ۲۴ نفر کشته شدند و بیش از ۱۵۰ نفر زخمی شدند. چون آیین دادرسی مدنی بلژیک به آیین دادرسی جزایی مربوط می‌شود، پس بسیاری از قربانیان هفت سال پس از وقوع حادثه توانستند خسارت‌های مالی وارده را دریافت کنند، که نیاز به قانون جدید به ویژه با هدف تسریع روند جبران خسارت قربانیان را توضیح می‌دهد.

این قانون در مورد فجایع ناشی از فناوری در سطح گسترده نیز اعمال می‌شود که به عنوان حوادث ناشی از فناوری شامل جراحات-های بدنی تا حداقل پنج نفر (مرگ یا بستری شدن در بیمارستان) تعریف شده است. این قانون زمانی اعمال می‌شود که کمیته‌ای که از آن به عنوان کمیته «مردان عاقل» یاد می‌شود، مشخص کند که حادثه روی داده یک فاجعه استثنائی می‌باشد و قربانیان باید ادعای خسارت مالی طی شش ماه پس از انتشار تصمیم کمیته بکنند. سپس، ادعای خسارت توسط صندوق ضمانت بیمه‌های حرکتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. واحد ویژه مسئول حمایت از قربانیان نیز توسط دادستان دولتی تشکیل می‌شود و این واحد لیست قربانیان را تهیه کرده و آن را در اختیار صندوق قرار می‌دهد. قربانیان می‌توانند با در دست داشتن نامه ثبت شده به صندوق و یا واحد ویژه مراجعه کنند. در اصل، صندوق فقط خسارت جراحات‌های بدنی را پرداخت می‌کند و فقط در مورد امنیت اجتماعی و مکانیسم‌های بیمه وارد عمل می‌شود. قربانیان در انتخاب ادعای خود تحت قانون یا تحت قانون مسئولیت مدنی بلژیک آزاد هستند.

این قانون شرایط مورد نظر را مشخص نمی‌کند، شرایطی که تحت آن صندوق خسارت وارده را باید پرداخت کند. ماده ۱۰ این قانون فقط تصریح کرده است که صندوق خسارت وارده به قربانیان و یا فرزندان آنها را بر اساس قوانین کامن لا و با در نظر گرفتن ویژگی‌های خسارت وارده پرداخت می‌کند.

سه ماه پس از آنکه صندوق لیست قربانیان را دریافت کرده است، مدیریت صندوق پیشنهادهای مطرح شده را فرمول‌بندی کرده و توضیح خواهد داد که آیا خسارت وارده چنان ماهیتی دارد که باید خسارت آن بر اساس قانون موضوعه پرداخت شود. اگر این پیشنهاد جبران خسارت مالی مثبت باشد، و اگر خسارت وارده را بتوان اندازه‌گیری کرد، پیشنهاد پرداخت خسارت پذیرفته خواهد شد که نهایی است. بر اساس ماده ۱۴، پذیرش پیشنهاد نهایی صندوق توسط قربانی به عنوان حل و فصل نهایی پرونده تلقی خواهد شد. اگر قربانی تصمیم و حکم صندوق را بر اساس ماه ۱۰ نپذیرد، وی می‌تواند شکایت صندوق را نزد دادگاه مدنی ببرد.

طرح مالی بر اساس پیش پرداخت توسط شرکت‌های بیمه اجرا می‌شود. ماده ۱۶ مقرر داشته است که در صورتی که حکم کمیته «مردان عاقل» برای تعیین حادثه ناشی از فناوری منتشر شده است، صندوق خسارت وارده را برآورد خواهد کرد و سپس از بیمه‌های خصوصی درخواست پرداخت میزان خسارت وارده را به صندوق بر اساس سهام بازاری آنها خواهد کرد. بیمه‌گران فعال در زمینه بیمه مسئولیت مدنی (به استثنای بیمه‌های مسئولیت در زمینه دستگاه‌های حرکتی و موتوری) ملزم به داشتن سهمی در صندوق بر اساس ماده ۱۶، بخش دوم هستند. ماکزیمم مقداری که بیمه‌گران در هر سال به صندوق خواهند پرداخت، ۵۰ میلیون یورو است.

علاوه بر آن، صندوق از حقوق قربانیان در مقابل مجرم مسئولیت و بیمه‌گران آنها حمایت کرده و تعهد خواهد داد. ماده ۱۷ مقرر داشته است که صندوق خسارت پرداخت شده را باز خواهد گرداند که شامل سود و نیز دستمزد و هزینه‌های مدیریت صندوق، از مجرم مسئولیت و بیمه‌گران آنها است. زمانی که نتوان مجرم مسئولیت را شناسایی کرد و یا زمانی که بازگرداندن مقادیر از مجرم مسئولیت غیرممکن باشد (در زمینه ورشکستگی)، صندوق درخواست بازپرداخت از صندوق فجایع ملی را خواهد کرد. سپس مقادیری را که بتوان توسط صندوق از مجرم (یا بیمه‌گر مسئولی وی) و یا از صندوق فجایع ملی گردآوری کرد، به شرکت‌های بیمه که در جایگاه اول و بر اساس سهام بازاری خود نقش دارند، بازپرداخت می‌شوند.

اما، ماده ۲۰ مقرر داشته است که اگر پس از دادرسی مشخص شود که مجرم مسئولیت وجود ندارد، کل هزینه‌های خسارت توسط صندوق فجایع ملی پرداخت خواهد شد. در طرف دیگر، اگر مجرم مسئولیت وجود داشته باشد، اما پرداخت مالی خسارت‌های وارده توسط وی (به دلیل ورشکستگی) امکان‌پذیر نباشد، صندوق فجایع مالی ۵۰ درصد هزینه‌ها را که قابل بازگردانی نیست، پرداخت خواهد کرد. در چنین موردی، ۵۰ درصد باقیمانده بر عهده بیمه‌گران خواهد بود.

در رابطه با حادثه گیشلنگین که در آن صندوق دخالت کرد، در مجموع ۱۴۰ فایل بسته شد و ۶۵۹۹۹۱۹ یورو به عنوان خسارت پرداخت شد.

ج) حوادث هسته‌ای

۱- چارچوب کلی

حال، چارچوب کلی پرداخت خسارت قربانیان حوادث هسته‌ای را مورد بررسی قرار می‌دهیم. چون هر چهار کشور مورد بحث از اعضای کنوانسیون‌های مربوطه هستند، این چارچوب در مورد هر چهار کشور کاربرد دارد و لذا تکرار نخواهد شد. فقط، پیاده‌سازی آن در کشورهای مختلف متفاوت است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

دو رژیم پرداخت خسارت بین‌المللی جداگانه در دهه ۱۹۶۰ تدوین شدند و اساس هر دو پس از حادثه چرنوبیل در سال ۱۹۸۶ مورد بازبینی قرار گرفتند. کنوانسیون مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای در ۲۹ جولای سال ۱۹۶۰ (کنوانسیون پاریس) و کنوانسیون مکمل کنوانسیون پاریس در مورد مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای در ۳۱ ژانویه سال ۱۹۶۳ (کنوانسیون مکمل بروکسل) تحت سایه آژانس انرژی هسته‌ای OECD (NEA) برگزار شد. هدف کنوانسیون مکمل بروکسل ۱۹۶۳ در واقع تکمیل سیستم پرداخت خسارت تدوین شده در کنوانسیون پاریس با دیدگاه افزایش میزان پرداخت خسارت‌های ناشی از استفاده از انرژی هسته‌ای برای اهداف صلح‌آمیز بوده است. دومین رژیم تحت حمایت آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای (IAEA) تدوین یافت: کنوانسیون وین در مورد مسئولیت مدنی خسارت‌های ناشی از هسته‌ای در ۲۱ می سال ۱۹۶۳ (کنوانسیون وین) برگزار شد. این دو رژیم معمولاً به عنوان اولین نسل کنوانسیون‌های مسئولیت هسته‌ای یاد می‌شوند.

حادثه چرنوبیل در سال ۱۹۸۶ مباحث شدیدی را در مورد محدودیت‌های هر دو کنوانسیون مطرح کرد و منجر به آن شد که در فرایند رژیم‌های موجود بازبینی‌های زیادی صورت گیرد. نسل دوم کنوانسیون‌های مسئولیت هسته‌ای پس از آن برگزار شدند که شامل پروتکل مشترک ۱۹۸۸ مربوط به اعمال کنوانسیون وین و کنوانسیون پاریس بود (پروتکل مشترک)، پروتکل اصلاح کنوانسیون وین ۱۹۶۳ در مورد مسئولیت مدنی برای خسارت‌های هسته‌ای (پروتکل به کنوانسیون وین)، کنوانسیون مکمل برای پرداخت خسارت‌های هسته‌ای (CSC)، پروتکل ۲۰۰۴ در مورد اصلاح کنوانسیون مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای (پروتکل اصلاح کنوانسیون پاریس) و پروتکل اصلاً کنوانسیون ۳۱ ژانویه ۱۹۶۳، مکمل کنوانسیون ۲۹ جولای ۱۹۶۰ در زمینه مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای (پروتکل کنوانسیون مکمل بروکسل) بود.

کنوانسیون‌های بین‌المللی مسئولیت هسته‌ای دارای چند اصل اساسی هستند:

مسئولیت مطلق

کنوانسیون پاریس سیستم مسئولیت مطلق را مقرر کرده است. بر اساس این سیستم، اپراتور مسئول خسارت ناشی از حادثه هسته‌ای در تاسیسات هسته‌ای و یا مواد هسته‌ای ناشی از چنین تاسیساتی است. مقررات مشابهی را می‌توان در کنوانسیون وین پیدا کرد. اصل مسئولیت سخت که در مورد اپراتور نیروگاه هسته‌ای اعمال می‌شود در کنوانسیون‌های نسل دوم تغییر نیافته است. اما، یکی از تغییرات مهم با توجه به تعریف مسئولیت اپراتور، آن است که فجایع طبیعی دیگر دفاع قابل اجرا نیستند.

مسئولیت محدود

تحت کنوانسیون پاریس و کنوانسیون وین، مسئولیت اپراتور هم از لحاظ مقدار و هم زمان محدود شده است. کنوانسیون پاریس، ماکزیمم مسئولیت اپراتور را ۱۵ میلیون SDRs (حدود ۱۷/۲ میلیون یورو) تعیین کرده است، اما به طرف قرارداد اجازه می‌دهد که مقادیر کمتر و یا بیشتری را بر حسب قانون بررسی ظرفیت بیمه و امنیت مالی مقرر کند. طرف قرارداد می‌تواند همچنین مقدار مسئولیت کمتری را بر اساس ماهیت تاسیسات درخواست کند. حداقل مقدار نباید کمتر از ۵ میلیون SDRs باشد (حدود ۵/۷۰ میلیون یورو). در مقابل، کنوانسیون وین حداقل مسئولیت را در ۵ میلیون USD تعیین کرده است (نباید کمتر از آن باشد).

با این وجود، محدودیت مسئولیت تحت کنوانسیون‌های نسل دوم تغییر کرده است. پروتکل کنوانسیون پاریس محدوده اپراتورهای هسته‌ای را افزایش داده و حداقل آن را ۷۰۰ میلیون یورو تعیین کرده است که نباید کمتر از آن باشد. طرف قرارداد می‌تواند مسئولیت

را کاهش دهد اما نباید کمتر از ۸۰ میلیون یورو برای حمل مواد هسته‌ای بر اساس اصل کاهش خطرات باشد. این کنوانسیون حتی امکان مسئولیت نامحدود توسط طرف‌های قرارداد را نیز اجازه داده است که بر اساس امنیت مالی مورد نیاز نباید کمتر از مقدار مذکور باشد.

امنیت مالی

بررسی پوشش امنیت مالی برای مسئولیت اپراتور برای رژیم‌های بین‌المللی مربوط به مسئولیت هسته‌ای اهمیت زیادی دارد. هر دو کنوانسیون اپراتور را ملزم به داشتن بیمه و حفظ آن و یا سایر ابزارهای امنیت مالی تا سقف مسئولیت آن کرده‌اند.

سایر موارد جبران مالی خسارت‌های وارده

علاوه بر آن، کنوانسیون مکمل بروکسل دو لایه دیگر پرداخت خسارت مالی را از طریق صندوق عمومی در اولین مرحله صندوق خصوصی (مسئولیت اپراتور) تعیین شده توسط کنوانسیون پاریس، اضافه کرد. در واقع، اولین مرحله کنوانسیون مکمل بروکسل، پوشش بیمه اپراتور هسته‌ای است که تحت کنوانسیون پاریس تدوین شده بود. در راس آن، کنوانسیون مکمل بروکسل دو مرحله صندوق عمومی را نیز تامین کرده است: یک صندوق عمومی «ملی» که در دسترس ایالتی است که تاسیسات هسته‌ای در قلمرو آن قرار دارد و اپراتور مسئول در آن مستقر است و یک صندوق همبستگی بین‌المللی (سویمن مرحله) که بر اساس فرمول‌های از پیش-تعیین شده در اختیار همه طرفین قرارداد قرار دارد. به ویژه، بر اساس ماده ۳ کنوانسیون مکمل بروکسل، طرفین قرارداد مسئول پرداخت خسارت بر حسب خسارت وارده در اثر حوادث هسته‌ای خواهند بود که به مقدار ۳۰۰ میلیون SDRS در هر حادثه تعیین شده است (۳۴۱/۸۵ میلیون یورو یا ۴۳۲۴۷۴ میلیون USD). این نوع پرداخت مالی باید به صورت زیر باشد:

- تا سقف حداقل ۵ میلیون SDRS (۵/۷۰ میلیون یورو یا ۷/۶۴ میلیون USD)، که خارج از صندوق و توسط بیمه و یا سایر ابزارهای امنیت مالی تامین می‌شود، این مقدار بر اساس قانون طرف قرارداد تعیین شده است که در آن قلمرو تاسیسات هسته‌ای اپراتور مسئول واقع شده است؛

- مرحله دوم (لایه دوم) شامل تفاوت بین ۱۷۵ میلیون SDRS و مبالغ مورد نیاز تحت اولین مرحله (ماکزیمم مقدار برابر با ۱۷۰ میلیون SDRS یا ۱۹۳/۷۲ میلیون یورو و یا ۲۵۹/۷۰ میلیون دلار آمریکا) است که خارج از صندوق و توسط طرف سوم که قلمرو آن در منطقه تاسیسات هسته‌ای اپراتور مسئول واقع شده است، تامین می‌شود.

- مرحله سوم (لایه سوم) ۱۲۵ میلیون SDRS (۱۴۲/۴۴ میلیون یورو یا ۱۹/۹۶ میلیون دلار آمریکا)، خارج از صندوق عمومی که توسط طرف سوم و بر اساس فرمول ارائه شده برای نقشی که بر اساس GNP و ظرفیت گرمایی راکتورها، تامین می‌شود.

تحت کنوانسیون مکمل بروکسل، هر طرف قرارداد دارای آزادی‌های ویژه‌ای است و می‌تواند ماکزیمم مسئولیت اپراتور را مطابق با کنوانسیون پاریس، تا ۳۰۰ میلیون SDRS مقرر بدارد و اعلام کند که این مسئولیت باید تحت پوشش بیمه اپراتور هسته‌ای قرار گیرد؛ در این مورد، ایالتی که تاسیسات هسته‌ای در آن قرار گرفته است، تعهدات خود را تحت کنوانسیون اجرا کرده و نیازی به تامین منابع از طرف صندوق در لایه دوم نمی‌باشد. با این وجود، طرف قرارداد می‌تواند همچنین ماکزیمم مسئولیت اپراتور را در مقدار حداقل و برابر با بیمه اپراتور هسته‌ای انتخاب کند و تا ۳۰۰ میلیون SDRS تعیین کند، که در این صورت صندوق‌های عمومی توسط برخی از ابزارهای متفاوت از پوشش بیمه مسئولیت اپراتور در دسترس خواهد بود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

همانطور که ذکر شد، تغییرات مهمی در رژیم بین‌المللی پس از حادثه چرنوبیل روی داده است. ذکر شد که اولین مرحله مسئولیت (مسئولیت اپراتور نیروگاه هسته‌ای) تا ۷۰۰ میلیون یورو افزایش یافته است. علاوه بر آن، بر اساس پروتکل کنوانسیون مکمل بروکسل، طرفین قرارداد خواهند پذیرفت که خسارت مالی بر حسب خسارت هسته‌ای تا سقف ۱/۵ میلیارد یورو در هر حادثه هسته‌ای پرداخت خواهد شد، که به صورت زیر تقسیم خواهد شد:

- تا سقف حداقل ۷۰۰ میلیون یورو: صندوق توسط بیمه و یا سایر ابزارهای امنیت مالی تامین مالی خواهد شد و یا خارج از صندوق و مطابق با ماده (c) 10 کنوانسیون پاریس پرداخت خواهد شد؛
- بین این مقدار و ۱۲۰۰ میلیون یورو: صندوق‌های عمومی در دسترس طرف سوم که قلمرو آن در منطقه تاسیسات هسته‌ای مسئولیت اپراتور واقع شده است، قرار خواهد گرفت.
- بین ۱/۲ میلیارد یورو و ۱/۵ میلیارد یورو، خارج از صندوق عمومی که بر اساس فرمول سهم هر طرف در دسترس همه طرفین قرارداد قرار خواهد گرفت.

سرانجام، کنوانسیون پرداخت خسارت برای خسارت‌های هسته‌ای (CSC)، مصوب ۱۲ سپتامبر سال ۱۹۹۷، ابزار حقوقی جدید و مستقلی است که بدان معنی است که لازم نیست که دولتی عضو کنوانسیون پاریس و یا وین باشد تا بتواند طرف CSC شود.

بر اساس ماده III.i کنوانسیون CSC، کشوری که تاسیسات هسته‌ای در آن واقع شده است باید مطمئن شود که به حداقل ۳۰۰ میلیون SDRS (۳۴۱/۸۵ میلیون یورو یا ۴۵۸/۲۹ دلار آمریکا) دسترسی دارد. این ماده قانونی به این معنی است که برای اینکه کشور مورد نظر از دسترسی به ۳۰۰ میلیون SDRS اطمینان حاصل کند، این شرایط تعیین شده است: کشور مورد نظر در انتخاب نحوه تامین این مقدار (بیمه خصوصی، توافق‌نامه‌های منطقه‌ای و غیره) آزاد است. این کشور تحت ماده III.i کنوانسیون CSC و با تحمیل مسئولیت به اپراتور برای کل مبلغ، به تعهدات خود عمل خواهد کرد. بنابراین، این ماده کشور مورد نظر را ملزم به ایجاد صندوق عمومی نمی‌کند. با این وجود، بر اساس ماده II.i.B کنوانسیون CSC، طرفین قرارداد باید فراتر از مقادیر در دسترس تحت اولین مرحله عمل کرده و صندوق عمومی را در دسترس قرار دهند.

به طور خلاصه، می‌توان گفت که علاوه بر مسئولیت فردی اپراتور هسته‌ای (با سرپوش مالی)، دو نوع دیگر مکانیسم تامین منابع مالی وجود دارد: کشوری که تاسیسات هسته‌ای در آن قرار گرفته است متعهد می‌شود که مبالغ ویژه‌ای را تامین کند که بتواند یا با به وسیله صندوق عمومی و یا بر اثر مسئولیت اپراتور هسته‌ای تامین شود؛ که این مرحله دوم کنوانسیون مکمل بروکسل و اولین مرحله تحت CSC است.

سرانجام، سیستمی وجود دارد که می‌توان آن را صندوق همبستگی بین‌المللی نامیده و توسط طرفین قرارداد تاسیس شده است. این صندوق عمومی قابل تغییر نیست، زیرا در مرحله سوم کنوانسیون مکمل بروکسل قرار دارد و در مرحله دوم CSC است. میزان منابع مالی در دسترس در رژیم مسئولیت هسته‌ای در جدول ۴-۲ خلاصه شده است:

جدول ۴-۲ منابع مالی موجود برای پرداخت خسارت تحت کنوانسیون بین‌المللی مسئولیت هسته‌ای

مبالغ به میلیون یورو است

کنوانسیون	پرداخت‌کننده	نسل اول	نسل دوم
کنوانسیون پاریس	اپراتور هسته‌ای	۵۷	۷۰۰

کنوانسیون مکمل بروکسل	دولتی که	تاسیسات		
	هسته‌ای در آن قرار گرفته	۱۹۳/۷	۵۰۰	
	است (یا اپراتور هسته‌ای)			
رژیم-NEA کل	صندوق دولتی	۱۴۲/۴	۳۰۰	
کنوانسیون وین	اپراتور هسته‌ای)	۳۴۱/۸	۱۵۰۰	
کنوانسیون وین کل	صندوق دولتی	۴/۲	۱۷۰/۹	
کنوانسیون	پرداخت دولتی که	تاسیسات		
خسارت	هسته‌ای در آن قرار گرفته	-	۱۷۰/۹	
	است (یا اپراتور هسته‌ای)			
CSC کل	صندوق دولتی	۴/۲	۳۴۱/۸	
			۳۴۱/۸	
			۳۴۱/۸	
			۶۸۳/۷	

جدول ۱ اثبات می‌کند که تحت طرح نسل دوم پرداخت خسارت‌های هسته‌ای، صندوق عمومی یا تأسیس می‌شود و یا در همان سطح مقرر شده در شرایط قانون ۱۹۶۳ حفظ می‌شود که بر اساس این شرایط، در کنوانسیون‌های نسل دوم، صندوق‌های عمومی زیادی تأسیس شده است: تحت کنوانسیون مکمل بروکسل ۲۰۰۴، دخالت دولت بیش از دو برابر شده است و تحت رژیم IAEA، دخالت دولتی تحت کنوانسیون‌های نسل اول وجود نداشته است.

بایستی ذکر کرد که علاوه بر چهار ابزار جدید مسئولیت هسته‌ای که ناشی از انجام بازبینی‌ها می‌باشد، فقط دو ابزار اجرایی شده است. پروتکل کنوانسیون وین در ۴ اکتبر سال ۲۰۰۳ اجرایی شد و CSC در ۱۵ آوریل سال ۲۰۱۵ اجرایی شد.

۲- پیاده‌سازی در بلژیک

قوانین مربوط به مسئولیت طرف سوم در موارد هسته‌ای در قانون ۲۲ جولای سال ۱۹۸۵ با عنوان مسئولیت طرف سوم در زمینه انرژی هسته‌ای مطرح شده است که مورد بازبینی قرار گرفته و اصلاح شده است. این قانون در واقع کنوانسیون پاریس ۱۹۶۰، کنوانسیون مکمل بروکسل ۱۹۶۳ و نیز پروتکل‌های آن را پیاده کرده است. قانون ۱۹۸۵ و اصلاحیه آن که در واقع اصول مسئولیت سخت، مسئولیت محدود از لحاظ زمان و منابع مالی را اجرا کرده است، و آن را به اپراتور تأسیسات هسته‌ای منتقل کرده است. در این زمینه، ماده ۷ این قانون مقرر داشته است که ماکزیمم میزان مسئولیت اپراتور برای خسارت‌های هسته‌ای ۱/۲ میلیارد یورو است. حکم سلطنتی می‌تواند این مبلغ را به منظور عمل به تعهدات بین‌المللی بلژیک و نیز احتساب مساله حمل و نقل مواد هسته‌ای و کاهش خطر تأسیسات هسته‌ای افزایش و یا کاهش دهد. با این وجود، این مقدار نمی‌تواند کمتر از ۸۰ میلیون یورو برای حمل و نقل و ۷۰ میلیون یورو برای تأسیسات هسته‌ای باشد.

بر حسب شرایط این قانون، اپراتور مسئول (مطابق با ماده 10 a و b کنوانسیون پاریس) خرید بیمه و یا سایر اشکال امنیت مالی به منظور پوشش مسئولیت خود بر اساس قانون است (ماده ۸). با این وجود، بازار بیمه خصوصی ظرفیت کافی برای پرداخت کامل بیمه

گزارش ملی سیلاب‌ها

در صورت بالا بودن ریسک را ندارد، در حالی که اپراتورها ملزم به خرید بیمه هستند. مسائل مطرح شده در مورد پوشش بیمه مسئولیت حاکی از آن است که حتی ممکن است ۱۰ سال پس از وقوع حادثه نیز در مورد پوشش بیمه‌ای خسارت وارده به محیط زیست، دعاوی مطرح شود. در مورد چنین خطراتی نیز سیاست‌های بیمه‌ای تعبیه شده است، اما میزان پوشش عرضه شده در بازار حدود ۱/۲ میلیارد یورو (و برای تاسیسات با خطرات کم یا حمل و نقل) یا ۲۹۷ میلیون یورو است. علت آن است که قانون ۲۹ ژوئن سال ۲۰۱۴ (اصلاحیه قانون ۲۲ جولای ۱۹۸۵) ضمانت دولتی برای این موضوع معرفی کرده است که در جهت منافع اپراتورهای تاسیسات هسته‌ای است، و اینکه بازار بیمه خصوصی نمی‌تواند این میزان پوشش بیمه‌ای را عرضه کند (ماده ۱۰/۱).

در نتیجه، قانون سلطنتی ۱۰ دسامبر سال ۲۰۱۷ برنامه ضمانتی برای مسئولیت حقوقی در زمینه انرژی هسته‌ای مقرر کرد. این قانون سلطنتی پس از برگزاری کمیسیون اروپا اجرایی شد که این کمیسیون به برنامه اجازه داد که در چارچوب ماده ۱۰۷ و ۱۰۸ قانون عمل کند. از «جاییکه دخالت دولت باید به شکل ارائه سوبسید به بازار خصوصی باشد، پس حق بیمه انتقالی اپراتور به دولت به میزان بیشتر از قیمت بازار تعیین می‌شود (مبلغ تکمیلی حدود ۱۵ درصد است)، که باید اپراتور و بیمه‌گران را تشویق به توسعه راهکارهای بیمه‌ای به جای طرح دعوی علیه دولت باشد. اپراتورها در انتخاب برنامه ضمانت آزاد هستند و تا زمانی که از سقف تعهد مقرر شده در قانون ۲۲ جولای ۱۹۸۵ بیشتر نشود، خسارت‌های جبران شده توسط دولت باید توسط اپراتور مسئول پرداخت شود. سرانجام، خسارت ناشی از حوادث هسته‌ای در وهله اول باید تحت پوشش سیاست‌های بیمه‌ای اپراتور باشد. دولت فقط زمانی دخالت می‌کند که میزان خسارت وارد شده بیشتر از مقدار بیمه شده باشد، و دخالت دولت برای تضمین آن است که اپراتور مسئول نتوانسته است خسارت وارده را جبران کند.

ماده ۲۳ قانون، دوره سه ساله‌ای را برای اعلام جراحت‌های جسمانی ناشی از حوادث هسته‌ای و دوره ۱۰ ساله برای سایر خسارت‌های هسته‌ای از تاریخ وقوع حادثه هسته‌ای در رابطه با ادعای جبران خسارت مالی از اپراتور تعیین کرده است. دولت مسئول پرداخت خسارت در رابطه با ادعاهای مطرح شده برای خسارت‌های جسمانی ناشی از حوادث هسته‌ای است که محدودیت زمانی دارند و در دوره تعیین شده و بین ۱۰ و ۳۰ سال از تاریخ حادثه باید مطرح شوند. از اول ژانویه سال ۲۰۱۹ به بعد، تعهدات دولتی برای پرداخت خسارت به اپراتور منتقل خواهد شد.

بلژیک همچنین کنوانسیون ۱۹۷۱ مربوط به مسئولیت مدنی در زمینه حمل نظامی مواد هسته‌ای را در ۱۵ ژوئن سال ۱۹۸۹ تصویب کرده است.

(د) تروریسم

در بلژیک، خطر تروریسم بر اساس قانون اول آوریل ۲۰۰۷ مدیریت می‌شود که در اول می سال ۲۰۰۸ اجرایی شده است. در واقع، قانون‌گذار بلژیکی از الگوی هلند NHT استفاده کرده است که در زیر بحث شده است و در مقدمات انجام قوانین بلژیکی روشن است. قانون‌گذار بلژیکی از الگوی هلند برای ارائه راهکار عملی استفاده کرده است و مقرر داشته است که بازار بیمه در بلژیک با بازار هلند قابل مقایسه است و بنابراین همان روح قوانین هلند را دارد.

قانون بلژیک زمانی فراخوانی می‌شود که کمیته مزبور به این نتیجه رسیده باشد که حوادث خاص روی داده باید به عنوان یک «اقدام تروریستی» محسوب شوند (ماده ۶). در چنین مواردی، قانون ۲۰۱۷، مانند الگوی هلند، ترکیبی جالب از مداخلات شرکت‌های بیمه، بیمه‌گران و دولت بلژیک را نشان می‌دهد. این مدل به گونه‌ای طراحی شده است که در آن اولین لایه پرداخت مالی خسارت

گزارش ملی سیلاب‌ها

توسط بیمه‌گران بلژیکی و تا سقف ۳۰۰ میلیون یورو صورت می‌گیرد. اگر این مقدار برای پوشش ضرر وارد شده کافی نباشد، لایه دوم دخالت خواهد کرد که از طریق بازار بیمه به میزان ۴۰۰ میلیون یورو عرضه می‌شود. و اگر این مقدار ناکافی باشد، سرانجام، دولت بلژیک با سقف ۳۰۰ میلیون یورو به مانند سیستم هلند، وارد عمل می‌شود. بنابراین، مبلغ کل پرداخت خسارت به صورت زیر است:

بیمه‌گران	۳۰۰ میلیون یورو
بیمه‌گران اتکایی	۴۰۰ میلیون یورو
دولت بلژیک	۳۰۰ میلیون یورو
کل	یک میلیارد یورو

در بلژیک، انجمنی تاسیس شده است که در واقع استخر بیمه است که خطر تروریسم را مدیریت می‌کند که استخر بیمه خطر تروریسم نامیده می‌شود (TRIP). اگرچه این طرح اجباری نیست، اما بیش از ۹۵ درصد فعالان و بیمه‌گران فعال در بلژیک را جذب کرده است. دخالت دولت بلژیک پس از همه (بیمه‌گران و بیمه‌های اتکایی) صورت می‌گیرد و تنها زمانی دخالت می‌کند که ظرفیت آنها (بالغ بر ۷۰۰ میلیون یورو) برای پوشش ضرر کافی نباشد. به مانند مثال مطرح شده در هلند، لایه بیمه توسط دولت بلژیک ارائه می‌شود که اگرچه رایگان نیست، اما دولت بلژیک خسارت را پرداخت می‌کند که برای مطابقت با ممنوعیت کمک دولت در قانون اروپا لازم است.

دکترین حقوقی در بلژیک مقرر داشته است که پرداخت خسارت مالی اقدامات تروریستی با ایجاد یک استخر در پوشش خطرات مربوط به تروریسم تاثیر داشته است. مشارکت خصوصی-دولتی بین بیمه‌گران، بیمه‌های اتکایی و دولت به منظور عرضه بیشتر پوشش بیمه‌ای در سه لایه (یک میلیارد یورو) مورد تمجید قرار گرفته است.

جبران خسارت دارایی‌های صنعتی از جمله مواد قرار گرفته در یک سایت شرکت، به میزان ۷۵ میلیون یورو در هر سال بیمه شده خواهد بود، با توجه به آنکه هدف قانون ۲۰۰۷ جبران خسارت وارده به افراد بوده است (ماده 7s2). همچنین، درصدی نیز به پرداخت‌ها اختصاص داده شده است. نرخ درصد با استفاده از سه سرفصل کار شده است که یک نرخ درصد برای جراحات‌های فردی، یک نرخ درصد برای خسارت‌های مادی و یک نرخ درصد برای خسارت‌های روانی تعیین شده است. مبلغ کسر شده ۱۰ درصد هزینه خسارت وارده به کسب و کارهای صنعتی ناشی از حملات تروریستی است و ۱۰ درصد نیز برای خسارت‌های ناشی از بمب هسته‌ای و برای سایر خطرات در حیطه مسئولیت طرف سوم، مسئولیت خست برای مکان‌های عمومی، بیمه خسارت کارگران، بیمه زندگی و بیمه سلامت اختصاص داده شده است.

جراحات‌های فردی

نمی‌توان مقرر کرد که برخی از قربانیان تروریسم هیچ خسارتی را از طریق TRIP به دلیل عدم تحقق شرایط مقرر شده در قرارداد بیمه دریافت نکنند. برای جبران خسارت این افراد و جلوگیری از تحمیل همه خسارت به این افراد، قانون اول آگوست سال ۱۹۸۵ در مورد مفاد مالی و غیرمالی با توجه ویژه به کمک دولت به قربانیان اقدامات خشونت‌آمیز تصویب شده است. صندوق اقدامات بین‌المللی خشونت‌آمیز می‌تواند خسارت وارده به قربانیان بدون بیمه را که با خسارت‌های جسمانی و فردی روبرو شده‌اند، جبران و پرداخت کند. دولت می‌تواند این مبلغ را پس از حملات تروریستی (ماده 37bis) افزایش دهد. پادشاه باید وقوع حادثه تروریستی را تایید کند (ماده 42bis).

گزارش ملی سیلاب‌ها

منابع مالی صندوق توسط سهم ثابت همه افراد محکوم شده به جرایم جنایی تامین می‌شود (ماده ۲۹)، اما در صورت لزوم منابع دیگری از خزانه، وام، هدیه و میراث، بخشی از سود لاتاری ملی و سایر درآمدهای تعیین شده توسط پادشاه به صندوق اختصاص می‌یابد.

حملات تروریستی به فرودگاه بروکسل

در ۲۲ مارس ۲۰۱۶، چند حمله تروریستی در اطراف بروکسل (به ویژه فرودگاه و مترو بروکسل) انجام شد که در آن در مجموع ۳۵ نفر کشته شدند. خسرت ناشی از این حملات در زاونتم و مولینبک تحت حوزه قانون اول آوریل سال ۲۰۰۷ قرار می‌گرفت که حدود ۱۶۸ میلیون یورو بود. توزیع این مبلغ به صورت زیر برآورد شده است:

خسارت وارده به افراد = ۸۰ درصد، خسارت مادی = ۱۵ درصد و ضرر غیر نقدی = ۵ درصد. خسارت وارده کمتر از ۱ میلیارد یورو برآورد شد که تحت قانون اول آوریل ۲۰۰۷ عرضه شد.

پس از حملات، قانون ۳۰ می سال ۲۰۱۶ تصویب شد که اصلاحیه قانون اول آگوست سال ۱۹۸۵ در مفاد مالی و غیرمالی و در جهت کمک به قربانیان اقدامات خشونت‌آمیز بود. در قانون اصلاح شده ۲۰۱۶، تغییرات زیر صورت گرفته است:

- سقف پرداخت خسارت مالی دو برابر شده است: خسارت زمانی جبران خواهد شد که مبلغ خسارت وارده به بیش از ۵۰۰ یورو و تا ۱۲۵۰۰۰ یورو باشد.

- شرایط ویژه تعیین شده تسهیل شده است و یا زمانی که درخواست کمک برای خسارت مربوط به حملات تروریستی مطرح است، این شرایط به کل حذف شده است. در برخی شرایط، طرح شکایت و یا درخواست طرف مدنی لازم نیست.

- شهروندان بلژیکی که قربانیان اقدامات تروریستی در کشوری هستند که راهکاری برای حل و فصل این نوع رویدادها ندارد، می‌توانند به صندوق اقدامات بین‌المللی خشونت‌آمیز مراجعه کنند.

کمیسیون کمک‌های مالی به قربانیان اقدامات خشونت‌آمیز تاسیس شده است. این کمیسیون در کمک‌های فوریستی، پرداخت خسارت مالی و یا کمک‌های دیگر کاربرد دارد. زیرمجموعه این کمیسیون در حل و فصل درخواست‌های قربانیان حملات تروریستی تخصص دارد.

باید ذکر کرد که نقشی که دولت به عنوان شخصیت سوبسیددهنده دارد، بدان معنی است که قربانیان نتوانسته‌اند خسارت‌های خود را به شیوه‌های دیگر دریافت کنند. بنابراین، کمیسیون موارد زیر را مد نظر قرار می‌دهد:

- ورشکستگی و وضعیت بالقوه مالی مهاجم

- نقش صندوق بیمه سلامت یا موسسه بیمه حوادث شغلی

- پرداخت خسارت در چارچوب بیمه خصوصی

این کمیسیون می‌تواند کمک‌های قابل‌ملاحظه‌ای را اعطاء کند، اما نمی‌تواند پرداخت کامل خسارت را ضمانت کند.

دو ماه پس از حملات، اولیت حکم کمک فوریتی به قربانیان حملات اعلام می‌شود و اولین پرداخت انجام می‌شود. با این وجود، یک سال پس از حملات تروریستی، بسیاری از سازمان‌های قربانی شکایاتی را در مورد روند کند پرداخت خسارت و تشریفات اداری آن مطرح کردند. بر اساس مقررات بلژیک، پرداخت مالی خسارت‌های مالی و غیرمادی ناشی از حملات تروریستی در وهله اول وظیفه شرکت‌های بیمه است. اما شرکت‌های بیمه زمان زیادی را برای تعیین میزان خسارت لازم دارند، بنابراین کمیسیون می‌تواند از پیش

گزارش ملی سیلاب‌ها

مبلغ ۳۰۰۰ یورو به موارد فوریتی اختصاص داده و پرداخت کند. اولین رقم نشان می‌دهد که شرکت‌های بیمه ۱۳۶ میلیون یورو برای پرداخت خسارت کنار گذاشته‌اند، اما فقط ۱۶ میلیون یورو پرداخت کرده‌اند. بیش از نیمی از قربانیان هنوز هم در انتظار پرداخت بخشی از خسارت خود هستند (مارس ۲۰۱۷)، و یک چهارم قربانیان اصلاً چیزی را دریافت نکرده‌اند. کمیسیون ۱/۲ میلیون یورو پیش پرداخت کرد و فقط به ۱۶۰ قربانی کمک کرد، در حالی که ۳۹۸ تقاضا را دریافت کرده بود.

علاوه بر آن، بر اساس قانون ۱۸ جولای ۲۰۱۷، تصمیم گرفته شد که شهروندان بلژیکی که قربانیان حملات تروریستی هستند، حقوق بازنشستگی تمام عمر دریافت کنند که بر اساس قانون همبستگی ملی انجام شد که با قانون موضوعه قربانیان مدنی جنگ جهانی دوم قابل مقایسه است. در نتیجه، علاوه بر حق آنها در دریافت حقوق بازنشستگی، آنها می‌توانند همچنین در صورتی که تحت پوشش بیمه یا صندوق اقدامات بین‌المللی خشونت‌آمیز قرار نداشته باشند، هزینه‌های پزشکی خود را دریافت کنند.

و) خلاصه

مروری بر مطالب نشان می‌دهد که بلژیک ارزیابی جالبی را انجام داده و گام‌های زیادی را در سال‌های اخیر برداشته است. بلژیک با توجه به فجایع طبیعی رخ داده در این کشور از الگوی همبستگی ملی صندوق بلایای طبیعی شروع کرده است. با این وجود، با قوانین ۲۰۰۳ و ۲۰۰۵، نقش صندوق بلایای طبیعی به شدت کاهش یافته است. بلژیک عملاً بر اساس الگوی فرانسوی عمل کرده و پوشش بیمه‌ای طرف اول را برای بسیاری از بلایای طبیعی اضافه و اجباری کرده و خرید بیمه آتش‌سوزی را اختیاری کرده است. در رابطه با بلایای ناشی از فناوری، باید گفت که بلژیک ضمانت‌های اجباری برای ورشکستگی تعیین کرده است که اپراتورها را وادار به طلب پوشش مالی برای پیامدهای مسئولیت خود می‌کند. علاوه بر آن، از سال ۲۰۱۲، بلژیک همچنین از الگوی ویژه‌ای برای تسریع رسیدگی به دعاوی مطرح در مورد فجایع ناشی از فناوری کرده است.

در رابطه با خطرات هسته‌ای، بلژیک کنوانسیون‌های مسئولیت هسته‌ای را پیاده‌سازی کرده است. در حال حاضر، مسئولیت اپراتورها، علاوه بر ضمانت دولتی، برابر با ۱/۲ میلیارد یورو تعیین شده است. خطر تروریسم در بلژیک از طریق قانون اول آوریل سال ۲۰۰۷ مدیریت می‌شود که استخر بیمه خطرات تروریستی (TRIP) را تأسیس کرده است که خسارت برابر با یک میلیارد یورو را بر اساس سیستم جبران خسارت چند لایه‌ای پرداخت می‌کند. TRIP پس از حملات تروریستی فرودگاه بروکسل در ۲۲ مارس سال ۲۰۱۶ راه‌اندازی شد که عمدتاً برای خسارت‌های مادی دخالت می‌کند. در رابطه با جراحات‌های فردی، قانون موضوعه ۱۹۸۵ به کار گرفته می‌شود که خسارت وارده به قربانیان حملات تروریستی را پرداخت می‌کند. پس از حملات تروریستی بروکسل، چارچوب قانون موضوعه بار دیگر با قانون ۱۸ جولای ۲۰۱۷ تغییر کرد و حقوق بازنشستگی طول عمر به قربانیان حملات تروریستی اعطاء کرد.

به طور خلاصه، بلژیک دارای سیستم ترکیبی است که بخشی از آن بر اساس الگوی همبستگی فرانسه تدوین شده است که به طور سخاوتمندانه خسارت قربانیان فجایع طبیعی را از طریق صندوق بلایای طبیعی پرداخت می‌کند و نیز جراحات‌های فردی ناشی از خطرات تروریستی را تحت پوشش می‌دهد. در عین حال، اپراتورها را ملزم را به اثبات ورشکستگی خود می‌کند.

۴-۳-۴- هلند

الف) بلایای طبیعی

۱- مقدمه

طی دهه‌های اخیر، هلند با انواع فجایع طبیعی مانند زلزله در لیمبورگ جنوبی (۱۹۹۲)، طوفان شدید (۱۹۹۷، ۲۰۰۲، ۲۰۰۷) و ۲۰۱۳) و بارش و سیل شدید در جنوب شرقی (۱۹۹۳، ۱۹۹۵) روبرو شده است. در همه این موارد، این سوال مطرح شده است که چه ابزارهای قانونی را می‌توان برای جبران خسارت‌های مالی به کار برد. غالباً، قربانیان از دولت انتظار دارند که خسارت‌های وارده به آنها را جبران کند، و در نتیجه، دولت هلند در اکثر مواقع با استفاده از بودجه عمومی و جبران خسارت‌های وارد به قربانیان در این مساله دخالت می‌کند. همانطور که در زیر نشان داده شده است، ماده (Wet Tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen) (WTS) در سال ۱۹۹۸ و با هدف تامین خسارت‌های مالی قربانیان فجایع طبیعی و تصادفات شدید به تصویب رسیده است. اما در عمل به نظر می‌رسد که این قانون در بسیاری از موارد اجرایی نشده است، زیرا بسیاری از مردم خسارت‌های زیادی را از بلایای طبیعی متحمل شده‌اند. بنابراین، علاوه بر تمهیدات قانون موضوعه در WTS، دولت هلند (و سایر سازمان‌ها) راهکارهای ویژه‌ای را برای قربانیان خاص در نظر گرفته‌اند. مساله اصلی مربوط به بیمه شدن در مقابل بلایای طبیعی است و راهکارهای تمهیداتی مربوط به آن در زیر بحث شده است.

۲- تحول پوشش بیمه

در دهه ۱۹۵۰، بیمه‌گران هلند احکام الزام‌آوری را منتشر کردند که به همه اعضای آن اعمال می‌شد و آنها را از بیمه کردن خطرات سیل و زلزله منع می‌کرد (این قانون به استثنای لیمبورگ جنوبی در بقیه موارد کمتر مشاهده شده است). بیمه‌گران به این نتیجه رسیده بودند که این خطرات از نظر فنی قابل بیمه کردن نیستند و بنابراین هیچ یک از اعضای آنها نباید تحت پوشش بیمه قرار گیرند. آنها ادعا می‌کردند که این نگرانی وجود دارد که بلایایی طبیعی بتواند باعث میلیاردها یورو خسارت شده و آنها توان مالی بسیار کمی برای محاسبه حق صرف دارند، بنابراین از انتخاب آن بیم دارند. آنها اعلام کرده بودند که فقط افرادی که در معرض خطر قرار می‌گیرند، می‌توانند تقاضای بیمه کنند؛ و سایر افراد تحت پوشش قرار ندارند، که منجر به شرایط انتخاب نادرست می‌شود. بنابراین، افرادی که با خطر بلایای طبیعی روبرو می‌شوند، تحت پوشش بیمه قرار نخواهند داشت، زیرا بیمه گرد تعهدی برای پوشش این خطرات ندارد.

در نتیجه زلزله روی داده نزدیک رورموند در سال ۱۹۹۲ و سیل رودخانه ماوس، حکم الزام‌آور مربوط به زلزله به سرعت کنار گذاشته شد و بیمه‌گر برای لغو حکم مربوط به سیل تحت فشار زیادی قرار گرفت. این شرایط تا حدودی در نتیجه فشارهای سیاسی روی بیمه‌گران بود که به عنوان مثال سوال‌هایی در دستور جلسات مجلس این کشور در این مورد مطرح شد. اما، این فشارها بیشتر به دلیل نگرانی‌های موجود در بین مقامات اروپایی در مورد این حکم الزام‌آور بود که شرایط مقررات ۳۹۳۲/۹۲ تاریخ ۲۱ دسامبر ۱۹۹۲ را مبنی بر اجرای ماده ۸۵ (۳) قانون « پیمان بخش ویژه‌ای از توافقات، احکام و عملکردهای مربوطه در بخش بیمه » را نقض می‌کرد. لوی و کوزی (۱۹۹۴) این قانون معافیت را تفسیر کرده‌اند و اشاره کرده‌اند که شرایط استاندارد سیاست نمی‌تواند حاوی هیچ‌گونه محرومیت سیستماتیک از انواع خاصی از خطرات بدون قرار گرفتن تحت پوشش این توافقات باشد (نکته ۸، مصوبه مربوط به

معافیت از قانون و نیز ماده (a) (I) 7 قانون معافیت، که نشان دهنده آن است که عملکردهای غیررقابتی در عملکرد بیمه هلند استثناء نیستند). این حکم الزام‌آور در سال ۱۹۹۸ لغو شد.

سپس، مذاکراتی بین دولت و بیمه‌گران در مورد نظام جدید پوشش بیمه بلایای طبیعی صورت گرفت که مورد فرانسه می‌تواند مثال خوبی در این مورد باشد. این مباحث و گفتگوها در نهایت منجر به معرفی قانون WTS 1998 شد که در مورد جبران خسارت مواردی بود که غیرقابل بیمه بودند (مانند موارد زیر). علاوه بر آن، تا پایان دهه ۱۹۹۰، بیمه‌گران هلندی تسلیم فشارهای سیاسی شده و اعلام کردند که آماده پوشش دادن خسارت‌های ناشی از بارش سنگین باران هستند. مساله مهم در این مورد این واقعیت بود که مکانیسم‌های دولتی برای تامین منابع مطرح شده تحت WTS 1998، در مواردی که خطرات تحت بیمه بودند، قابل اجرا نبود. در نتیجه، خسارت وارده به دلیل بارش شدید می‌توانست تحت پوشش بیمه قرار گیرد.

سپس، در سال ۱۹۹۹، انجمن بیمه‌گران هلند اعلام کرد که بیمه در مقابل بارندگی‌های شدید فقط شامل ساختمان، آتش‌سوزی ناشی از بارندگی، سرقت می‌شود. خسارت به دلیل بارندگی شدید مانند خطر ریزش اسکله‌ها باید هردو شرکت‌ها و افراد خصوصی را تحت پوشش قرار دهد. خسارت‌های ناشی از سیل رودخانه‌هایی که منشاء آنها در هلند نمی‌باشد و سیلاب‌های آب شور تحت پوشش بیمه قرار نمی‌گیرند. قانون WTS 1998 به شهروندان و شرکت‌ها این حق را می‌دهد که از حق جبران خسارت مالی برخوردار باشند حتی زمانی که امکانات بیمه نتواند آن را پوشش دهد.

نکته دیگر آنکه باید ذکر کرد که در سال ۲۰۰۲، انجمن بیمه‌گران هلند توافق کردند که بیمه خسارت آب کشاورزی را نیز از طریق استخراج آب عرضه کنند که خسارت وارده برابر با ۵۰ میلیون یورو را پوشش می‌دهد، که دولت مرکزی بین حدود ۵۰ و ۱۰۰ میلیون یورو با کسر ۲۵ درصد خسارت در صورت بالا بودن خسارت، را تضمین می‌کند. این مثال مشخص می‌کند که هلند در مورد بیمه خسارت آب پیشرفت‌هایی کرده است. بیمه به این معنی است که خسارت محصولات کشاورزی را به دلیل باران شدید پوشش دهد. بخش کشاورزی نیز توافق کرد که در چنین مواردی، دولت به مساله جبران خسارت مالی به صورت یکجانبه وارد نشود. اما، WTS 1998 هنوز هم قابلیت اجرایی دارد، به عنوان مثال در صورت خسارت سیل، قابلیت اجرایی دارد. اما، چون اساسا ضمانت دولت مرکزی شامل کمک‌های دولتی می‌باشد، پس باید طبق آیین دادرسی کمک‌های دولت اروپا عمل شود که در وزارت کشاورزی، در آوریل ۲۰۰۳ نشان داده شده است.

در ۱۵ اکتبر سال ۲۰۰۳، کمیسیون اروپا تصویب کرد که سوبسیدی را از طرف دولت مرکزی به شکل ضمانت ارائه می‌کند. سپس، بازار توانست شروع به توسعه بیمه خسارت این محصولات کند که منجر به ایجاد دو نوع منبع مالی به نام Agriver و OWM شد که هر دو برای ارائه سوبسید به شکل ضمانت توسط دولت مرکزی اجرا شد. از ۱۹ مارس سال ۲۰۰۴، Agriver بیمه خسارت محصولات کشاورزی را در صورت باران شدید ارائه می‌کند که بر اساس ضمانت دولت مرکزی سوبسید داده می‌شود.

در سال ۲۰۰۷، بیمه محصولات کشاورزی به جبران خسارت محصولات میوه‌ای ناشی از سرمازدگی نیز بسط داده شد. کمیسیون اروپا بسط این قانون را در ۱۹ ژوئن سال ۲۰۰۷ تصویب کرد. این قانون دولت هلند را موظف می‌کند که سوبسید به شکل ضمانت را به عنوان محرکی برای شرکت‌های بیمه از ۶۶۷۷۴۰۰ یورو تا حداکثر ۲۰۹۲۷۴۰۰ یورو به صورت سالانه و با ارزش کل ۷۶۲/۶ میلیون یورو و برای جبران خسارت سرمازدگی محصولات عرضه کند. علاوه بر آن، حکم کمیسیون اروپا به دولت هشدار می‌داد که قوانینی را در مورد اولین شاخه بیمه محصولات وضع کند. در هر دو مورد، ۲۵ درصد هر محصول محاسبه می‌شد. باید ذکر شود که دخالت دولت

گزارش ملی سیلاب‌ها

در واقع بیمه‌پذیری خطرات ناشی از فجایع طبیعی را به ویژه در مورد خسارت محصولات کشاورزی ناشی از بارش سنگین و سرمازدگی تسهیل کرده است.

این نوع رویدادها مشخص می‌کند که اگرچه همکاری بین بیمه‌گران بدون شک مزیت‌های زیادی داشته سات، اما مورد حکم الزام-آور هلند نشان می‌دهد که این نوع همکاری‌ها می‌تواند پوشش بیمه را محدود کرده و یا آن را از بین ببرد. حتی زمانی که این نوع احکام الزام‌آور لغو شوند، مذاکرات بین دولت هلند و انجمن بیمه‌گران هلند منجر به تعیین شرایطی برای پوشش خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی شد که بر اساس دکترین حقوقی حاکی از آن است که سیاست رقابتی اثربخشی به منظور عرضه متفاوت و گسترده سیاست‌های بیمه‌ای وجود دارد.

۳- WTS 1998

در دهه ۱۹۹۰، مباحث مطرح شده در مورد جبران مالی خسارت‌های وارده به قربانیان بلایای طبیعی مانند سیل همچنان ادامه یافت. دولت هلند در اصل با راهکار فرانسه مخالفت می‌کرد، زیرا بیم آن را داشت که گزینه‌های پیش روی مصرف‌کننده محدود خواهد شد و این نظام اجباری منجر به افزایش هزینه برای شهروندان خواهد شد. با این وجود، دولت ظاهراً این مسائل را کم‌اهمیت محسوب کرده و پیش‌نویسی را مانند چارچوب پیشنهادی فرانسه معرفی کرد: صندوق مالی باید تاسیس شود، منابع مالی باید از طریق مالیات بر بیمه مسکن تهیه شود و همه این موارد بیمه شده (خطرات خوب یا بد) باید این مالیات را بپردازند. با این وجود، شورای دولتی هلند، پیشنهاد منفی در مورد این پیش‌نویس صادر کرد و بیان کرد که بهتر است که دولت منابع مالی آن را تامین کند و خطرات سیل نیز بیمه شود. بر این اساس، دولت تصمیم گرفت که این پیش‌نویس را لغو کند.

در مرحله بعد، مثال صندوق بلایای طبیعی بلژیک، سال ۱۹۷۶، الگوی WTS قرار گرفت که قانونی در مورد جبران خسارت به دلیل بلایای طبیعی و تصادفات بزرگ بود. هدف WTS، ارائه راهکار ساختاری برای جبران مالی خسارت‌های وارده به قربانیان بلایای طبیعی به جای هزینه‌های ad hoc بود. بر اساس تفسیری آن، WTS تمهیدات ساختاری را پیش‌بینی کرد که بر اساس آن، دولت خسارت وارده به افرادی که هزینه‌هایی را در پیش‌گیری یا محدود کردن خسارت انجام داده بودند و یا کسانی که از بلایای طبیعی ناگهانی مانند سیل، زلزله خسارت دیده بودند را جبران کند. دی واریس (۱۹۹۸)، دی گروت (۲۰۰۴) و بروگامان (۲۰۱۰) به طور کامل به تحلیل این امر پرداخته‌اند که WTS چگونه حقوقی را برای جبران خسارت مالی تعیین کرده و اصول آن را مشخص کرده است: این قانون در مورد سیل و یا زلزله که بلایای طبیعی محسوب می‌شوند، و یا تصادفات شدیدی با درجه برابر قابل اجرا است. بر اساس چشم-انداز WTS، مورد دوم در صورتی قابل اعمال است که قانون سلطنتی (ماده ۳) آن را مشخص کند. لایحه‌های پارلمانی مشخص کرد که در مورد این تصادفات بادی سازمان‌های دولتی و خدمات مختلفی به شیوه هماهنگ وارد عمل شوند و نوع تصادف باید برای سلامت بسیاری از افراد ضرر داشته و باعث خسارت اساسی شده باشد.

بدیهی است که WTS دارای شخصیت سوبسید می‌باشد، که در مفاد قانونی آن نیز روشن است. ماده ۴، به عنوان مثال، مقرر می‌دارد که قربانیان خسارت مالی انواع ویژه موارد مانند خسارت به مسکن، ضرر تجاری و املاکی و دارایی را دریافت خواهند کرد، در حالی که ماده ۴ (۳) قانون WTS مقرر می‌دارد که زمانی که خسارت از نظر منطقی قابل بیمه است یا زمانی که قربانی بتواند خسارت آن را از منابع دیگر دریافت کند، قربانی متعهد خسارت مالی نیست. لوایح پارلمانی روشن می‌کنند که خسارت زمانی از نظر عقلی قابل بیمه محسوب می‌شود که به طور کلی از پوشش بیمه خارج نباشد و زمانی که به طور کلی بتوان آن را بدون محدود کردن شرایط و یا

گزارش ملی سیلاب‌ها

هزینه‌های مازاد مشمول بیمه دانست، که البته این سوال را مطرح می‌سازد که در چه مواردی خسارت ناشی از بلایای طبیعی را می‌تواند قابل بیمه محسوب کرد. بنابراین، باشد مشخصا ذکر کرد که خسارت وارده به ماشین‌آلات، به عنوان مثال، بر اساس قانون WTS تحت پوشش بیمه قرار نخواهد گرفت، زیرا این نوع خسارت‌ها قابل بیمه هستند و تحت بیمه تجاری پوشش داده شده‌اند. با این وجود، WTS در صورتی قابلیت اجرایی دارد که بیمه از لحاظ نظری امکان‌پذیر باشد، اما قربانیان این سیاست را نپذیرفتند زیرا مبالغ تعیین شده با پوشش ارائه شده تناسب نداشت.

WTS با نظام لایه‌ای جبران خسارت کار می‌کند. مبنای کلی آن برای جبران خسارت بر اساس ماده ۶ قانون مربوطه مقرر شده است، اما اجرای قانون WTS حاوی مقررات زیادی برای محاسبه بزرگی خسارت وارده و هزینه‌های آن است. اگر WTS مستقیماً قابل اجرا باشد یا بر اساس حکم سلطنتی و در مورد فجایع ویژه قابلیت اجرایی داشته باشد، مقررات وزارتی باید ساختار بندی شود. این مقررات وزارتی قوانین دقیق‌تر و جزئی‌تری را مربوط به میزان خسارت و روش‌های محاسبه مشخص کرده است. به جای جبران کل خسارت مالی، قربانیان فقط سهمی در نسبت به مبلغ کل خسارت و هزینه خود دریافت خواهند کرد. در عمل، میزان در دسترس برای هر بلای طبیعی و یا تصادفات شدید به ۵۰۰ میلیون یورو محدود شده است.

در عمل، WTS در مورد خسارت‌های ناشی از بارندگی شدید اعمال می‌شود. دی گروت (۲۰۰۴، ص ۱۵۲) ادعا کرده است که در شش سال اول تصویب، WTS فقط چهار بار اجرا شد. دو بار اول، در مورد بارندگی شدید اجرا شد. چون بارندگی شدید در هر دو این موارد به سیل رسمی بر اساس ماده I قانون WTS مربوط نمی‌شد، قابلیت اجرایی WTS باید توسط حکم سلطنتی مشخص می‌شد. البته قابل ذکر است که این تمهیدات قانون موضوعه که به ویژه توسط قانون‌گذار و برای قربانیان بلایای طبیعی ایجاد شد، در مورد خسارت‌های صرف بارندگی شدید که در اصل بیمه‌پذیر بودند، اعمال شد و قانون‌گذار تلاش دیگری برای ایجاد تمهیدات انحصاری برای نقش دولت در صورت بلایای طبیعی نکرده است. بنابراین، چندان تعجب‌آور نیست که WTS در تحقیقات انجام شده مورد انتقاد قرار گرفته است (موارد زیر).

۴- تحولات اخیر

زمانی که نبود بیمه سیل کافی در هلند توسط شورای علمی سیاست دولتی هلند (WRR) مورد انتقاد قرار گرفت، بیمه‌گران هلندی پیشنهادی را برای طرح بیمه سیل بر اساس مدل فرانسه ارائه کردند. با این وجود، در آن زمان، آنها با مشکلاتی با مراکز مصرف و بازار هلند (ACM) روبرو شدند. ACM این واقعیت را مورد انتقاد قرار داد که مصرف‌کننده‌ها حق انتخاب ندارند و حتی مشخص نیست که آیا نیاز اجتماعی برای بیمه بلایای طبیعی وجود دارد یا نه. ACM ادعا کرد که گروه‌های ذینفع مصرف‌کننده، به عنوان مثال، از طرح بیمه سیل حمایت نخواهند کرد. در نتیجه، بیمه‌گران طرح‌های ابتکاری خود را در سال ۲۰۱۳ لغو کرده و اعلام کردند که راهکار سیاستی باید پیدا شود. بیمه‌گران در یادداشت مطبوعاتی خود ذکر کردند که: «در نتیجه موضع ACM، هلند همچنان فاقد طرح بیمه سیل یا پوشش کافی خواهد بود. در صورت وقوع سیل بعدی (که به طور اجتناب‌ناپذیر روی می‌دهد)، قربانیان مجدداً خسارت دیده و خسارت آنها جبران نخواهد شد. سپس، آنها باید منتظر شوند و ببینند که آیا می‌توانند از WTS استفاده کنند، و آنها خواهند پرسید (محق هستند) که چرا تمهیداتی برای این منظور پیش‌بینی نشده است.

قابل توجه است که با وجود مذاکرات و تلاش‌های بسیار، این وضعیت امروز (۲۰۱۷، اوایل ۲۰۱۸) هنوز تغییر نیافته است و بیمه سیل همچنان در هلند وجود ندارد. این اکراه نسبت به بررسی راهکارهایی برای بیمه سیل در واکنش دولت هلند به مقاله سبز در مورد

گزارش ملی سیلاب‌ها

بیمه بلایای طبیعی و دست بشر نیز مشهود است. دولت محلی در واکنش به شواری سلطنتی هلند ادعا کرد که خلاف مقررات اروپا است و هدف آن افزایش بیمه‌پذیری بلایای طبیعی است. دولت فقط در جهت افزایش امکانات برای کسب بیمه در مقابل بلایای طبیعی عمل می‌کند، اما در عین حال در مقابل دخالت دولت (با استدلال اینکه منجر به خطرات اخلاقی می‌شود)، بیمه فجایع غیراختیاری (چون منجر به توزیع مجدد منفی می‌شود) و الگوی فرانسوی برای خرید بیمه داوطلبانه مقاومت نشان می‌دهد.

بررسی توسعه بیمه بلایای طبیعی در هلند نشان می‌دهد که تلاش‌هایی برای توسعه بیمه سیل در هلند در زمان‌های مختلف انجام شده است، اما این تلاش‌ها به دلایل متعددی موفقیتی کسب نکرده است. اگرچه احکام الزام‌آور از دهه ۱۹۵۰ به طور رسمی لغو شده است، اما به نظر می‌رسد که روح و اصل این احکام هنوز نیز در هلند زنده است. حتی اگر این احکام لغو شده باشند و WTS پس از افشار مراکز رقابتی اروپا و پس از سیل شدید در دهه ۱۹۹۰ ایجاد شده باشد، باز هم واقعیت آن است که کسب بیمه سیل در هلند در سال ۲۰۱۸ غیرممکن است. برای قربانیان بلایای طبیعی، این بدان معنی است که آنها باید همچنان منتظر بمانند و ببینند که آیا دولت WTS را اجرایی خواهد کرد یا نه و اگر نکند آیا دولت خسارت آنها را خارج از چارچوب WTS جبران خواهد کرد یا نه. صرف نظر از بسیاری از گزارشات و توصیه‌های مطرح شده توسط WRR، بیمه سیل در هلند هنوز هم ۶۰ سال پس از سیل دراماتیک که در ایالت زیلند هلند در سال ۱۹۵۳ روی داد، قابل دسترسی برای قربانیان نیست.

ب) بلایای ناشی از فناوری

۱- مقدمه

در قانون مدنی، هلند شامل (علاوه بر قانون قصور بر اساس ماده 6:162 قانون مدنی) تعهدات بسیار سختی است. به عنوان مثال، در مقابل خسارت‌های ناشی از سایت‌های ضایعات و مواد خطرناک تعهدات سختی دارد (ماده 6:175 قانون مدنی). این تعهدات تحت هیچ گونه بیمه تعهدات اجباری قرار ندارند، اما اگر صدمه دیده مسئول بیمه مسئولیت را خریداری کرده است، قربانی حق مستقیم عمل علیه این بیمه‌گر مسئولیت را دارد.

لز لحاظ تئوری، مسئولیت تحت عنوان 6.3 قانون مدنی را می‌توان در مورد فجایع ناشی از فناوری (ساخته دست بشر) به کار برد. اما از لحاظ عملی، سوالی که مطرح می‌شود آن نیست که آیا شرایط حقوقی فناوری برای مسئولیت محقق شده است یا نه، بلکه آن است که آیا صدمه‌دیده خواهد توانست جبران خسارت خود را دریافت کند. مبالغ بیمه شده اغلب ناکافی است.

۲- ضمانت ورشکستگی؟

هلند ضمانت‌های زیادی را در مقابل ورشکستگی ارائه نمی‌کند. مثال بلژیک بیمه اجباری به همراه مسئولیت سخت برای انفجار و آتش‌سوزی در ساختمان‌های عمومی در هلند نیز مورد بحث قرار گرفته است. یکی از محققان بلژیکی، وان شو بروک، حتی ذکر کرده است که اگر فاجعه‌ای مانند آتش‌سوزی والندام در بلژیک روی دهد، خسارت وارده تا حدود زیادی تحت پوشش بیمه اجباری قرار خواهد گرفت.

در بحث در مورد جبران مالی قربانیان بلایای طبیعی در هلند، وجود WTS 1998 بحث شده است. ایده قانون‌گذار در واقع ایجاد تمهیداتی بود که بتوانند خسارت‌های بلایای بزرگ مانند فجایع طبیعی و ساخته دست بشر را جبران کنند. در مورد فجایع ساخته دست بشر، قابلیت اجرایی WTS باید توسط حکم سلطنتی مشخص شود.

اما، شرایط ماده (۳) قانون WTS آن است که خسارت نباید از منبع دیگر قابل جبران باشد. در عمل نشان داده شده است که WTS در موارد بلایایی ساخته دست بشر قابلیت اجرایی ندارد و در اصل خسارت می‌تواند از صدمه‌دیده مسئول ادعا شود. بنابراین، WTS در دو شرایط سوبسید می‌دهد: یا WTS قابل اجرا باشد، اما اگر انواع خاص خسارت از منابع دیگر قابل جبران باشد، تحت WTS قرار نخواهد گرفت؛ و یا WTS اصلاً با توجه به موارد ادعا شده در قانون مسئولیت قابل اجرا نباشد.

به منظور ارائه تصویر روشن از مسائل پیش روی قربانیان فجایع فناورانه، در اینجا دو فاجعه ناشی از فناوری را که در اوایل قرن حاضر روی داد بر می‌شماریم تا مسئله مورد نظر در جبران مالی قربانیان بلایای فناورانه را در هلند نشان دهیم. دقیقاً در موارد فجایع شدید ساخته دست بشر با شدت صدمات انسانی بزرگ، که در مورد والدنام و اینشید روی داد، WTS اعمال نشد. دلیل اصلی برای عدم اعمال آن این بود که خسارت وارده در هر دو مورد خسارت بیمه‌پذیر خوانده شد که در آن WTS قابل اعمال نبود.

۴- اینشید

اولین مثال، انفجار کارخانه مواد آتش‌زا در اینشید در ۱۳ می سال ۲۰۰۰ بود که پس از آتش‌سوزی در کارخانه روی داد. در نتیجه این آتش‌سوزی، ۲۳ نفر جان خود را از دست دادند و ۹۵۰ نفر زخمی شده و همسایگان این کارخانه نیز کم و بیش از بین رفتند. خسارت وارده حداقل چند صد میلیون یورو برآورد شد. البته، در این جا این سوال مطرح می‌شود که چگونه این خسارت به صورت عملی جبران شد. بر اساس قانون مسئولیت، می‌توانست دعوی علیه شرکت مسئول مطرح شود. اما، خیلی زود روشن شد که این همکاری توانست خسارت وارده را به میزان محدودی جبران کند: میزان کل بیمه در دسترس برای پوشش میزان کل خسارت وارده قابل ذکر نبود. بنابراین، طرح دعوی در دادگاه مسئولیت هرگز منجر به جبران مالی خسارت وارده به قربانیان نشد. بنابراین، این سوال مجدداً مطرح شد که آیا از مکانیسم‌ها می‌تواند برای جبران خسارت قربانیان استفاده کرد یا نه.

فاجعه روی داده در اینشید از این حیث جالب است که به طور روشن چشم‌انداز محدود مفاد قانونی را در مورد جبران خسارت مالی قربانیان فجایع نشان می‌دهد: WTS 1998. این ماده در مورد فاجعه روی داده در اینشید قابل اعمال نبود که دلیل آن نیز ساده است، که همانطور که دولت ذکر کرد این نوع خسارت از نوع خسارت‌های بیمه‌پذیر است. تا آنجایی که به قربانیان مربوط می‌شود، البته می‌توان بیمه‌های مختلف طرف اول را تصور کرد که ضرر قربانیان را پوشش داده‌اند؛ و تا آنجایی که به خسارت شرکتی مربوط می‌شود، بیمه‌های مختلف شرکتی این ضرر را پوشش داده‌اند. اما، اگرچه روشن بود که WTS 1998 قابل اعمال نیست، اما دولت ادعا کرد که چون خسارت وارده بیمه نشده است، پس قربانیان می‌توانند خسارت مالی خود را از طریق صندوق بلایای طبیعی (NRF) دریافت کنند. این صندوق ساختار جالبی دارد: یک ابتکار بخش خصوصی است و بنابراین صندوق تحت حاکمیت بخش خصوصی قرار دارد و دولت مبالغ زیادی با سخاوت قابل ملاحظه به این صندوق ارائه می‌کند.

در این مورد خاص، اولین کمک‌ها در اینشید ارائه شد و هزینه‌های مالی و سایر هزینه‌های مربوطه پرداخت شد. برای قربانیانی که بیمه نشده بودند، سهم زیادی از NRF پرداخت شد. پس از فاجعه، دولت اینشید کمیسیون را برای حل مسائل مالی فاجعه آتش‌سوزی

گزارش ملی سیلاب‌ها

(CFA) تاسیس کرد. در این کمیسیون، نمایندگان از دولت، دولت ایالتی، بیمه‌گران و NFR حضور داشتند. دولت مرکزی فقط به عنوان یک «ناظر» عمل می‌کرد. وظیفه CFA تهیه فهرستی از اموال آسیب دیده و تعیین تعداد قربانیان بیمه شده و نشده بود. سپس، CFA باید طرح پیشنهادی را برای جبران خسارت‌های دیگر مالی برای اینشید ارائه می‌کرد و در این طرح تمهیدات لازم برای خسارت‌های بیمه نشده باید ارائه می‌شد، که تا حدود زیادی پیاده‌سازی شد. تا آنجایی که به خسارت شهروندان مربوط می‌شد، باید مسائل مطرح در مورد جبران خسارت مبل‌مان از بین رفته، ماشین و خودرو که تحت پوشش بیمه نبودند و جبران هزینه‌های ویژه مربوط به شرایط غیرمعمولی، حل و فصل می‌شد. همه این موارد مذکور خسارت از طریق NRF جبران شدند. دولت مرکزی مبلغ بالغ بر ۶/۲ میلیون گیلدر را به صندوق پرداخت کرد (حدود ۲/۸ میلیون یورو).

صندوق ویژه‌ای برای انجام پرداخت‌ها و ارائه وام به شرکت‌ها تشکیل شد. بنابراین، NRF در جهت منافع شهروندان بود نه در جهت منافع شرکت‌ها. در نوامبر سال ۲۰۰۱، تمهیداتی برای شرکت‌ها به ویژه در مورد خسارت ناشی از فاجعه آتش‌سوزی تعیین شد که شامل موارد زیر است:

- جبران خسارت مواد بیمه شده و نشده (۶۰ درصد ارزش برآورد شده با ۱۰ درصد کسر)
 - جبران ضرر تجاری بیمه شده و نشده (۷۰ درصد سود از دست رفته در مقایسه با سال ۱۹۹۹ با کسر ۳۰ درصد)، به شرط آنکه دارایی شرکت کمتر از ۲۲۵۰۰۰ یورو باشد.
 - جبران خسارت در مورد خاموشی شرکت با حداکثر سه بار در سود سالانه آن در سال ۱۹۹۹ به شرطی که دارایی خود شرکت کمتر از ۲۲۵۰۰۰ یورو باشد.
 - جبران حداکثر ۲۵۰۰ یورو برای کمک‌های مالی و حقوقی.
- که شامل مبلغی برابر با ۹۰۰۰۰۰۰۰ گیلدر (حدود ۴۰/۸ میلیون یورو بود) که توسط وزارت امور اقتصادی به بنیاد کمک‌های مالی به فجایع آتش‌سوزی، اعطاء شد. دولت برآورد کرد که با این میزان کمک، بیش از ۹۰ درصد شرکت‌های متحمل خسارت در منطقه اینشید خواهند توانست به کسب و کار خود به شیوه قابل قبول ادامه دهند.

۵- والندام

مدت کوتاهی پس از رویداد اینشید، هلند با فاجعه بزرگ دیگری روبرو شد: در اول سال جدید، بین ۳۱ دسامبر ۲۰۰۰ و اول ژانویه سال ۲۰۰۱، آتش‌سوزی بزرگی در کافه دی هیمیل در والندام روی داد. بسیاری از قربانیان جوان کشته شدند و بسیاری از افراد در نتیجه آتش‌سوزی زخمی شدند. در این مورد نیز، سوال جبران کافی خسارت و نقش دولت مطرح شد. تفاوت عمده این مورد با انفجار اینشید آن بود که خسارت وارده در والندام به جراحات‌های فردی محدود می‌شد، در حالی که در مورد اینشید، علاوه بر خسارت‌های فردی، ضررهای اقتصادی و خسارت‌های دارایی زیادی نیز وجود داشت.

به مانند مورد اینشید، علاوه بر پرداخت خسارت امنیت اجتماعی به قربانیان، امکان استفاده از قانون مسئولیت نیز بررسی شد. اگرچه، مالکیت کافه یک مسئولیت فردی محسوب می‌شود، اما قربانیان نیز به سایر مدعیان علیه- که در اینجا مجدداً- مساله ورشکستگی است، نگاهی داشتند. چون مالک پوشش بیمه محدودی داشت، قربانیان احتمالاً به دنبال جبران خسارت‌های خود از منابع دیگر نیز بودند. علاوه بر آن، امکانات فرار از فاجعه آتش‌سوزی در کافه کافی نبوده و مقررات مختلفی نقض شده بود و مجوز برای حضور در کافه نیز کسب نشده بود. بارندخت نشان داد که مورد والندام به طور کلی موردی بود که در آن جرایم متعددی روی داده

است و همه را در معرض خطر قرار داده است. بنابراین، وی به این نتیجه رسید که در چنین مواردی باید بر اساس نقش هر یک از طرفین مجرم (و قربانیان)، تقسیم مسئولیت صورت گیرد.

دعای حقوقی علیه مقامات دولتی در این مورد روی نداد و در نهایت گروهی از قربانیان با مالک کافه، آقای ویرمان به توافق رسیدند. با کمک دولت محلی والندام، مساله حل و فصل شد، به این صورت که ویرمان تصمیم گرفت که کافه خود بفروشد که توسط دولت محلی خریداری شد. مبلغ دریافت شده والندام برای املاک و مستغلات از طریق صندوق در اختیار قربانیان قرار گرفت. سایر اشکال حمایتی نیز در مورد این فاجعه مورد بحث قرار گرفته است. چون بار دیگر مشخص شد که wts1990 قابل اعمال نیست، زیرا این خسارت بیمه‌پذیر می‌باشد، پس دولت مبلغ ۳/۵ میلیون گیلدر (حدود ۱/۶ میلیون یورو) مدت کوتاهی پس از فاجعه به دو بنیاد حامی قربانیان با شدت سوختگی شدید اعطاء کرد: بنیاد سوختگی هلند و بنیاد قربانیان سوختگی اول سال جدید. این مبالغ تحت عنوان همبستگی ملی با قربانیان شناخته شد و در قابل مسئولیت دولت اعطاء نشد. علاوه بر آن، دولت مرکزی نیز مبالغ هنگفتی را به عنوان مثال برای جبران هزینه‌های دولت محلی والندام، جبران هزینه‌های کمیته تحقیق ویژه که علت فاجعه را بررسی کرد و جبران سایر هزینه‌ها پرداخت کرد.

کمیته تشکیل شده پیشنهاداتی را در مورد جبران خسارت مالی مطرح کرد که باید به قربانیان والندام و توسط دولت مرکزی ارائه می‌شد. این راهکارها نیز عملی شدند. این تمهیدات مطرح شده با تمهیدات ارائه شده برای قربانیان انفجار کارخانه مواد آتش‌زا در اینشید مقایسه شدند که نتایج نشان داد که مبلغ ۱۵۰۰۰۰ یورو به قربانیان والندام پرداخته شده است، در حالی که قربانیان اینشید فقط ۱۲۰۰۰۰ یورو دریافت کرده بودند. استدلال کمیته آن بود که بسیاری از قربانیان در مورد والندام جوان بودند که به آینده آنها آسیب وارد شده است، برای بسیاری از قربانیان، شدت سوختگی به حدی بود که فرآیند بهبود بلند مدت و کند را می‌طلبید. بر اساس این طرح پیشنهادی، دولت مرکزی باید مبلغ ۳۰/۱ میلیون یورو به قربانیان می‌پرداخت. این مبلغ قابل ملاحظه بود، زیرا ایده اولیه دولت مرکزی فقط جبران خسارت هزینه‌های مستقیم بود، اما در نهایت مبالغ ویژه‌ای اعطاء شده است.

۶- درس‌های برگرفته از مورد اینشید و والندام

یکی از ویژگی‌های مشترک مورد اینشید و والندام آن بود که ضمانتی برای ورشکستگی اعطاء نشد. اپراتور کارخانه مواد آتش‌زا در اینشید فقط داوطلبانه بیمه مسئولیت را اعطا کرد که چند میلیون گیلدر را پوشش می‌داد و همان نیز برای اپراتور کافه در والندام، یعنی آقای ویرمان اعمال شد. این کار سپس منجر به مطرح شدن دومین ویژگی مشترک در هر دو مورد شد و آن این است که در هر دو مورد دولت هلند به صورت سخاوتمندانه خسارت‌های مالی را جبران کرد. در مورد اینشید، ۹۰ میلیون گیلدر (حدود ۴۰/۸ میلیون یورو) توسط دولت پرداخت شد و در مورد والندام، ۵۰ میلیون گیلدر (حدود ۲۲/۷ میلیون یورو) توسط دولت هلند (از محل پرداخت مالیات) پرداخت شد.

۷- نقدی بر WTS

بایستی ذکر کرد که تمهیدات مقرر شده قانون موضوعه در WTS، که به ویژه توسط قانون‌گذار و برای جبران خسارت قربانیان فجایع ایجاد شده است، فقط در مورد خسارت به دلیل بارندگی شدید قابل اعمال است، ولی در مورد فجایع ساخته دست بشر که منجر به جراحتهای فردی شدید مانند موارد مذکور در مورد فاجعه آتش‌سوزی در اینشید در سال ۲۰۰۰ و آتش‌سوزی والندام در ۲۰۰۰-

گزارش ملی سیلابها

۲۰۰۱ شد، قابل اعمال نیست. بنابراین، قانون‌گذار تلاشی را برای ایجاد تمهیدات منحصر به فرد برای نقش دولت در صورت وقوع فجایع طبیعی و ساخته دست بشر نکرده است.

بنابراین، چندان تعجب آور نیست که WTS با انتقادات زیادی در بین محققان روبرو شود. اولین نقد به این واقعیت مربوط است که دولت با تامین منابع مالی برای قربانیان فجایع طبیعی بر اساس عملکرد یک‌جانبه، در این مسائل دخالت کرده است. این امتیاز برای قربانیان فجایع طبیعی در مقایسه با سایر تصادفات از زاویه اصل کیفیت مورد انتقاد قرار گرفته است. دوم، دکترین حقوقی نیز مقرر داشته است که اگر نیاز باشد که خسارت مالی قربانیان بلایای طبیعی جبران شود، مطلوب است که راهکاری ساختاری به جای تمهیدات یک‌جانبه دولت ارائه شود و چون WTS 1998 این شرایط را رعایت نکرده است، پس باید مورد بازبینی قرار گیرد. سوم، تاکید شده است که باید دلایلی برای افزایش وظیفه عاملان بالقوه تصادفات وجود داشته باشد تا بتواند ورشکستگی آنها را ضمانت کرد. چهارم، افزایش امکانات بیمه طرف اول نیز منطقی به نظر می‌رسد.

این چهار نکته و نقد WTS در مورد جبران خسارت مالی برای قربانیان بلایای طبیعی در هلند تا حدودی درست هستند. اولین نقد جبران خسارت از طرف دولت به صورت یک‌جانبه بوده است که البته به دومین نقد نیز ارتباط دارد و بدان معنی است که راهکار ساختاری به طور روشن می‌تواند قوانین کار را بهتر از قبل تعیین کند. سومین نقد به طور ویژه به بلایای ناشی از فناوری و ساخته دست بشر مرتبط است: اگر مجرم یا عامل تصادف شناسایی شود مانند اپراتور یک کارخانه، از یک طرف تحمل ضمانت ورشکستگی سود بیشتری برای تضمین خسارت قربانیان خواهد داشت و از طرف دیگر بیمه‌گران مسئول با کنترل خطرات اخلاقی مداخله بهتری خواهند داشت. در حالی که سومین نقد به طور ویژه به بلایای ناشی از فناوری مربوط می‌شود، چهارمین نقد به نبود پوشش بیمه برای طرف اول مربوط است که البته به بلایای طبیعی مربوط می‌شود. در مواردی که قانون مسئولیت را بتوان اعمال کرد مانند فجایع ناشی از فناوری، ابتدا باید قوانین مسئولیت و امنیت مالی را اعمال کرد تا به درستی هزینه‌های اجتماعی این فجایع را تخصیص داد.

اگر تخصیص هزینه به عاملان فجایع غیرممکن باشد، به مانند بلایای طبیعی، منطقی حکم می‌کند که بر اساس طرح بیمه اجباری طرف اول عمل شود که در بلژیک و فرانسه نیز اینگونه عمل می‌شود. این طرح ساختاری بیمه طرف اول برای بلایای طبیعی می‌تواند راهکار ساختاری دقیقی را ارائه کند که در نقد دوم نیز اشاره شده است که جبران خسارت به صورت یک‌جانبه از طرف دولت را که در نقد اول مطرح شده بود را از بین می‌برد. همین نکته را می‌توان در نقد سوم نیز استفاده کرد: در صورتی که قوانین دقیق مسئولیت اعمال شوند و با ضمانت اجباری ورشکستگی ترکیب شود، جبران خسارت مالی برای قربانیان فجایع ناشی از فناوری نیز قابل اجرا است، که همچنین از جبران خسارت به صورت یک‌جانبه توسط دولت را نیز ضمن ارائه راهکار مطلوب ساختاری از بین می‌برد.

حال که توافقات ممنوعه اتحادیه‌ها نتوانسته است نتایج سیل را تحت پوشش قرار دهد و مورد زلزله نیز کنار گذاشته شده است، سیاست‌های بیمه پوشش دهنده این خطرات را می‌توان وارد بازار کرد، به شرط آنکه راهکارهایی برای ضررهای بزرگ از طریق بیمه مجدد و یا دولت که هنوز هم در قبال بارندگی‌ها و سرمازدگی شدید مسئولیت دارد، ارائه کرد. با این وجود، می‌توان ذکر کرد که پوشش تجاری بیمه برای سایر خطرات طبیعی در هلند مانند طوفان، رعد و برق و تگرگ اجرا می‌شود.

۸- اصلاحات

دولت هلند هیاتی را منصوب کرده است که وظیفه آنها ارزیابی WTS 1998 می‌باشد: کمیسیونی برای جبران خسارت قربانیان در موارد فجایع طبیعی و تصادفات شدید (CTRC). در سال ۲۰۰۱ از این کمیسیون خواسته شد که در مورد بهترین روش جبران خسارت

گزارش ملی سیلاب‌ها

در صورت بروز فاجعه طبیعی راهکاری را با بررسی امکانات موجود برای جبران خسارت و سپس تهیه پیشنهادی برای جبران مطلوب خسارت از راه‌ها دیگر در اختیار دولت قرار دهد. گزارش اول این کمیسیون با عنوان همبستگی با سیاست به وزارت داخلی کشور در ۷ مارس سال ۲۰۰۵ ارائه شد و شامل سه بخش بود: یک بخش کلی و دو گزارش تحقیقاتی در مورد حل و فصل مسائل مالی فجایع طبیعی در هلند و طرح جبران مالی برای خسارت‌های ناشی از فجایع طبیعی در سایر کشورهای دیگر. کمیسیون CTRC پیشنهادات جالبی را در مورد جبران خسارت مالی قربانیان فجایع در هلند ارائه کرده بود که شامل موارد زیر است:

- قانون مسئولیت باید اولین مکانیسم برای جبران خسارت فجایع باشد.
 - رویه‌های مسئولیت قضایی باید به وسیله مواد قانونی جدید در مورد حل و فصل خسارت‌های بزرگ کوتاه شده و ساده شوند.
 - ضمانت ورشکستگی برای افراد آسیب دیده باید معرفی شده و یا افزایش یابد.
 - برای فجایعی که نتوان عامل مسئول شناسایی کرد، این کمیسیون افزایش استفاده از بیمه طرف اول را پیشنهاد می‌دهد. این پیشنهاد برای خرید اجباری پوشش بیمه بلایای طبیعی مثل فرانسه طراحی نشده است، بلکه برای تسهیل بیمه‌پذیری خطرات طراحی شده است که به دولت اجازه می‌دهد که در یک طرف به عنوان بیمه‌گر مجدد عمل کند و در طرف دیگر سیاست فعال اطلاعات را خرید کند.
 - تغییر WTS به صندوق همبستگی ملی، بر اساس قوانین و ساختارهای روشن، که می‌تواند انواع مختلفی از فجایع را جبران خسارت کند مانند جبران خسارت‌های غیرقابل بیمه.
 - بسیاری از پیشنهادهای کمیسیون با موارد مذکور در دکترین حقوقی همسو هستند. در ۵ ژوئن سال ۲۰۰۶، وزیر سابق داخلی، جی. وی. ریمیکس، نامه‌ای را به پارلمان نوشته و موضع دولت را در مقابل پیشنهاد اصلاح کمیسیون برشمرد. در این نامه، ریمیکس تمایل دولت را به انجام تغییرات بنیادی اعلام کرده است:
 - ارائه ضمانت یا بیمه باید در مواردی که عامل مسئول شناسایی شده است، باید اجباری باشد.
 - پوشش بیمه توسط قربانیان بالقوه باید در مواردی که عامل مسئولی قابل شناسایی نیست، انجام شود.
 - مبانی حقوقی کنونی برای جبران خسارت فجایع طبیعی باید تغییر داده شود تا راهکارهای مطرح شده حال حاضر را مورد بررسی قرار دهد.
- خلاصه این طرح پیشنهادی را می‌توانید در مقاله فائورر و هارتلیف (۲۰۰۶، ۳۴۱-۳۴۲) و بروگرم (۲۰۱۰، ۳۹۰-۳۹۳) پیدا کنید. بنابراین، دولت قویا توسعه بیمه داوطلبانه طرف اول را بدون پیش‌نویس وظیفه مستقیم برای قربانیان برای خرید پوشش بیمه به مانند مدل فرانسه، را پیشنهاد کرد. اگر ظرفیت پوشش بیمه را سخت سازد، دولت می‌تواند به عنوان بیمه‌گر مجدد عمل کند. ایده کلی و منطق اصلی این سیاست جدید آن است که فشار کمتری روی بودجه دولتی خواهد بود و مسئولیت یا به صنعتی که فاجعه ناشی از فناوری در حیطه آن روی داده است منتقل می‌شود و یا به قربانیان بالقوه فجایع طبیعی تغییر خواهد یافت.
- علاوه بر آن، شورای علمی سیاست دولت (WRR) گزارشی را در سال ۲۰۱۲ منتشر کرد که در آن استدلال کرده بود که افزایش انگیزه دینفان در پیش‌گیری از فجایع اهمیت زیادی دارد. این گزارش بر نیاز به ایجاد راهکارهای ساختاری برای خسارت‌ها تاکید کرده است، اما همچنین بر ایجاد انگیزه اثربخش برای کنترل خطرات، پیشگیری از تصادفات و کاهش خسارت نیز تاکید کرده است. WRR به درستی استدلال کرده است که بسیاری از شرکت‌ها انگیزه درونی برای مسئولیت‌پذیری برای پیشگیری از فجایع ندارند. بنابراین، WRR (مجدداً پس از CTRC) پیشنهاد کرد که ضمانت ورشکستگی باید برای صمه‌دیدگان بالقوه معرفی شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

بنابراین، پیام CTRC و WRR مشابه است: جبران خسارت مالی توسط بازار بیمه روند بسیار کندی دارد و بدون دخالت دولت منابع مالی کافی نخواهد بود. به همین دلیل، هر دو گزارش به نقش مهم دولت و بیمه‌گران در جبران کافی خسارت قربانیان اشاره کرده‌اند.

با این وجود، وضعیت جاری در هلند بدان معنی است که صورت حساب فجایع ناشی از فناوری توسط پرداخت‌کنندگان مالیات به جای عاملان مسئول و بیمه‌گران مسئول آنها پرداخت می‌شود که در موارد والندام و اینشیدی نیز ثابت شد.

ج) فجایع هسته‌ای

هلند کنوانسیون ۱۹۶۰ پاریس و کنوانسیون ۱۹۶۳ بروکسل را در ۲۸ سپتامبر ۱۹۷۹ با پذیرش قانون ۱۷ مارس ۱۹۷۹ تصویب کرده است. قانون ۱۹۷۹ در ۲۸ دسامبر ۱۹۷۹ اجرایی شد و هر دو کنوانسیون در هلند در آن تاریخ اجرا شدند. در همان زمان، قانون ۱۹۷۹ حوادث هسته‌ای (مسئولیت طرف سوم)، مقرراتی را وضع کرد که بر مسئولیت طرف سوم هسته‌ای در هلند حاکم بود و اجرایی شد. در اول آگوست ۱۹۹۱، قانون اصلاحیه قانون حوادث هسته‌ای ۱۹۷۹ (مسئولیت طرف سوم) اجرایی شد که پروتکل‌های بروکسل و پاریس را اجرا می‌کرد. در همان زمان، اصلاحیه دیگری در مورد مسئولیت طرف سوم قانون ۱۹۷۹ در پیاده‌سازی پروتکل مشترک توسط پارلمان تصویب شد. این قانون در ۲۷ آوریل ۱۹۹۲ اجرا شد. علاوه بر آن، در ۳۰ اکتبر ۲۰۰۸، پارلمان لایحه پروتکل‌های ۲۰۰۴ را به کنوانسیون پاریس و کنوانسیون مکل بروکسل و لایحه اصلاح قانون حوادث هسته‌ای (مسئولیت طرف سوم) را تصویب کرد. محدودیت‌های چشم‌انداز کنوانسیون پاریس در مسئولیت اپراتور نصب تاسیسات هسته‌ای برای خسارت‌های وارده در قلمرو هلند اعمال نشد: (الف) خسارت‌های وارده در قلمرو کشور طرف امضاکننده کنوانسیون در هر جایی که حادثه روی داده است؛ (ب) خسارت-های وارده به قلمرو کشوری که کنوانسیون پاریس را امضا نکرده است، اما طرفی که پروتکل مشترک را در نتیجه وقوع حادثه در قلمرو کشور طرف امضاء کننده پروتکل مشترک، امضا کرده است یا (ج) خسارت‌های وارده به هر جایی در نتیجه وقوع حادثه در قلمرو هلند (ماده (I) 15). علاوه بر آن، اپراتور محکوم به پرداخت خسارت مالی برای آسیب‌های وارده در اثر حادثه ناشی از بلایای طبیعی بزرگ نمی‌شود (ماده ۳).

بزرگترین مسئولیت (محکوم به پرداخت) اپراتور تحت کنوانسیون پاریس تا حدود ۱/۲ میلیارد یورو بوده است. تحت ماده (۳) ۵، مبلغ کمتر از آن نیز ممکن است توسط وزارت برای تاسیسات هسته‌ای با خطر پایین تعیین شود. اگر، در نظر وزارت فرانسه، اپراتور تاسیسات هسته‌ای نتواند امنیت مالی مورد نیاز از دیدگاه کنوانسیون را به دست بیاورد، یا اگر این امنیت مالی فقط با هزینه‌های غیرمنطقی قابل دستیابی باشد، وزارت ممکن است قراردادی را با بیمه‌گر از جانب دولت ببندد یا ضمانت‌های دولتی دیگری را در چارچوب مسئولیت اپراتور ارائه کند. اگر صندوق‌های موجود برای امنیت مالی اپراتور برای جبران خسارت ناکافی باشند، دولت صندوق‌هایی را در چارچوب ماکزیمم مسئولیت اپراتور معرفی خواهد کرد. در چنین مواردی، وزارت متعهد به انجام و تحقق حقوق منابع مالی اپراتور است (ماده ۱۰).

اگر میزان خسارت ناشی از حوادث هسته‌ای در قلمرو هلند از محدوده و چارچوب کنوانسیون بروکسل خارج باشد، دولت منابع مالی مکملی را تا حداکثر ۲/۲۷ میلیارد یورو تامین خواهد کرد (ماده (I) 18). تحت ماده (۴) ۱۸، این منابع مالی دولتی برای خسارت-های وارده در قلمرو طرفین کنوانسیون بروکسل با شرایط رعایت دوجانبه، نیز تامین خواهد شد.

۱- خسارت مادی

دولت هلند و انجمن بیمه‌گران هلندی توافق کرده‌اند که شرکت بیمه مجدد را تاسیس کنند که شرکت بیمه اتکایی خطر تروریسم (NHT) نامیده شده است و برای پوشش بیمه‌ای فعالیت‌های تروریستی در همه طبقات کسب و کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این کار به منظور بررسی شکست بازار برای پوشش خطر تروریسم انجام شده است.

از اول جولای ۲۰۰۳، بیش از ۱۸۵ شرکت بیمه (۹۵ درصد از کل بیمه‌گران فعال در هلند)، دولت و برخی از شرکت‌های بیمه در NHT مشارکت کرده‌اند. هر شرکت بیمه که کسب و کاری را در هلند انجام می‌دهد و هر شرکتی که مجاز به انجام کسب و کار است می‌تواند عضو NHT بشود (به استثناء شرکت‌های بیمه پوشش دهنده حوادث هسته‌ای). شرکت‌های مشارکت کننده همه منابع خود در صورت قرارگیری در معرض تروریسم را به NHT تسلیم می‌کنند که به عنوان شرکت بیمه اتکایی عمل می‌کند. NHT سپس ۱۰۰ درصد مسئولیت تروریسم برای همه افراد و سیاست‌های بیمه شرکت‌های کوچک و متوسط را متقبل می‌کند. NHT بیمه غیرزندگی (برای دارایی‌های مستقر در هلند)، بیمه زندگی (برای سیاست‌گذاران با سکونت پایدار در هلند)، بیمه مراقبت‌های بهداشتی و بیمه کفن و دفن ارائه می‌کند.

NHT برای تروریسم، هرگونه فعالیت‌های خشونت‌آمیز و یا مقیاس‌های احتیاطی و یا هر فعالیتی برای آماده شدن برای انجام فعالیت تروریسم را پوشش بیمه‌ای می‌دهد. NHT تصمیم می‌گیرد که آیا یک رویداد خاص باید در نتیجه خطر تروریسم تلقی شود یا نه. تروریسم به عنوان «هرگونه فعالیت خشونت‌آمیز (ارتکاب یکی از شش شکل فعالیت جنگی که در ماده ۳۸:۳ قانون نظارت مالی به آنها اشاره شده است) به شکل حمله و یا یک سری حملات متصل به یکدیگر با هدف و در یک زمان مشخص تعریف شده است که نتیجه آن زخمی شدن و یا آسیب دیدن سلامت افراد باشد، چه منجر به مرگ شود یا نشود، و یا صرف نظر از خسارت وارده به دارایی و یا هر گونه منافع اقتصادی، که در آن صورت گفته شود که حمله (چه در بافت سازمانی باشد چه نباشد)، طراحی شده است و یا با اهداف سیاسی، مذهبی و یا ایدئولوژیکی صورت گرفته است.

ظرفیت کلی بیمه خطر تروریسم به حدود ۱ میلیارد در هر سال تقویمی محدود شده است. در صورت وجود حملات شدید تروریستی، میزان ۱ میلیارد یورو در سال ممکن است کافی نباشد و جبران خسارت برای همه اعضاء در این صورت کاهش خواهد یافت. چهار لایه پوشش بیمه‌ای وجود دارد:

- ۳۰۰ میلیون یورو در مجموع (پوشش ارائه شده توسط بیمه‌گران اولیه)
- ۱۰۰ میلیون یورو در مجموع علاوه بر ۳۰۰ میلیون یورو ارائه شده توسط بیمه اتکایی بین‌المللی
- ۵۵۰ میلیون یورو در مجموع علاوه بر ۴۰۰ میلیون یورو ارائه شده توسط بیمه اتکایی بین‌المللی
- ۵۰ میلیون یورو در سال در مجموع علاوه بر ۹۵۰ میلیون یورو ارائه شده توسط دولت هلند.

اولین لایه که کسر آستانه نامیده شده است بدان معنی است که بیمه‌گر خطر بالغ بر ۷/۵ میلیون یورویی را پوشش می‌دهد. کسر مبلغ در بیمه زندگی یا بیمه سلامت و بهداشت اعمال نمی‌شود.

اعضا باید به صورت سالانه سهم خود از حق بیمه و هزینه عملیاتی NHT را پرداخت کنند. سهم هر عضو رقم متناسب با سهام بازاری (درآمد ناخالص) شرکت عضو است. دولت هلند حق صرف خود را در سطح مورد نظر برای قیمت‌گذاری بازاری خود (زمانی که بیمه‌شدگی خطر تروریسم بازسازی شده است) پرداخت می‌کند. از اول جولای ۲۰۰۳ تا ۳۱ دسامبر ۲۰۰۳، دولت ۱۰ میلیون یورو

گزارش ملی سیلاب‌ها

(سالانه ۲۰ میلیون یورو) پرداخت کرده است. نظام حق بیمه نزولی برای افزایش پوشش استفاده می‌شود؛ اولین بخش پوشش، به عنوان مثال، نسبتاً پرهزینه است، زیرا پوشش ۱۰۰ میلیون یورو به همان مقدار حق صرف نیاز خواهد داشت که افزایش بعدی ۲۰۰ میلیون یورو خواهد بود. بنابراین برای افزایش تمایل به پوشش بیمه تجاری، فعالیت‌های زیادی برای افزایش انگیزه در سیستم انجام شده است: اگر بیمه‌گر فردی بتواند خطر را پوشش دهد، انتظار آن است که حق صرف کمتری را بپردازد. این رویکرد به نظر می‌رسد که انجام شود، زیرا بیمه‌گر تجاری تمایل زیادی به پوشش ۱۰۰ میلیون یورو اول پوشش دولتی نشان داده است (بیم ۷۰۰ و ۸۰۰ میلیون یورو) که مداخله دولت را تا تامین آستانه ۲۰۰ میلیون یورو به تأخیر می‌اندازد.

به مانند دیگر کشورهای اروپایی، NHT نیز یک شرکت خصوصی است که در آن تعداد زیادی شرکت بیمه با رویکرد چند لایه‌ای مشارکت دارند. مزیت اصلی این مدل آن است که ظرفیت استخراج کل حدود ۱ میلیارد یورو است که قابل تامین است. نقطه مهم آن است که حق سرف خطر توسط دولت تامین می‌شود که بیمه‌گر را تشویق می‌کند که جایگزین دولت در این مورد شود. برخی از محققان از NHT انتقاد کرده و استدلال می‌کنند که دولت نباید در ارائه بیمه مداخله کند و اینکه بهتر است که راهکاری ساختاری با اعمال WTS1998 به خطر تروریسم ارائه شود.

با توجه به حملات تروریستی اخیر در اروپا، در حال حاضر مباحث زیادی در مورد محدوده کار NHT به ویژه در مورد اینکه آیا ظرفیت آن در حال حاضر کافی است یا نه، وجود دارد.

۲- جراحتهای شخصی

جدا از NHT، صندوق جبران خسارت قربانیان جرایم خشونت‌آمیز نیز در اوایل ۱۹۷۶ تاسیس شده است که به هر کسی که از این نوع جراحتهای رنج می‌برد و یا به دلیل جرایم خشونت‌تعمدانه در قلمرو هلند دچار ضرر مادی و غیرمادی شده است، خسارت می‌دهد. صندوق جبران خسارت یک مکانیسم جبران مکمل است که بدان معنی است که فقط در صورتی خسارتهای مالی را جبران می‌کند که قربانیان نتوانند از سایر موارد حق بیمه دریافت کنند. این صندوق که منابع مالی آن از طریق بودجه عمومی دولت تامین می‌شود، به عنوان یک شبکه ایمنی عمل می‌کند.

(و) خلاصه

بر اساس دیدگاه کلی کشور هلند، جبران خسارت مالی قربانیان بلایای طبیعی و فجایع غیرطبیعی ساخته دست بشر باید از طریق بودجه عمومی دولت تامین شود. این دیدگاه بر اساس ماده ۲۱ قانون اساسی هلند تایید شده است که وظیفه دولت را برای مراقبت از ساکنان سرزمین خود» مشخص کرده است. پیامد انجام این وظیفه منجر به اصل همبستگی دوجانبه در بین جامعه هلند می‌شود. این موارد را می‌توان در پیشرفت‌های هلند در رابطه با جبران خسارت مالی قربانیان فجایع طبیعی و غیرطبیعی مشاهده کرد. از بین همه کشورهای مورد مطالعه، هلند احتمالاً کشوری است که بیشترین دکتترین حقوقی، گزارشات تخصصی و اسناد سیاسی را به این موضوع بدون ارائه راهکار ساختاری حقوقی، اختصاص داده است. در نتیجه، با وجود قرارگیری هلند در معرض بسیاری از بلایای طبیعی مختلف از زلزله گرفته تا بارندگی‌های شدید و سیل، راهکار ساختاری برای ضمانت جبران خسارت مالی قربانیان بلایای طبیعی در هلند امروز ارائه نشده است.

قانون (WTS 1998) که برای تحقق این هدف تصویب شده است، هنوز قادر نیست خسارت وارده به قربانیان را جبران کند و مورد انتقاد بسیاری از افراد قرار گرفته است و با طرح‌های پیشنهادی زیادی برای اصلاح روبرو شده است که البته هیچ یک منجر به تغییر حقوقی آن نشده است. ناقص بودن قوانین WTS 1998، به ویژه در وقوع انفجار در کارخانه مواد آتش‌زا در اینشید و آتش‌سوزی در کافه در والندام بیشتر مشاهده شد (هر دو در سال ۲۰۰۰). در هر دو مورد، WTS 1998 نتوانست کاری بکند، اما دولت هلند سخاوتمندان خسارت وارده را جبران کرد. اما، مساله اصلی در هر دو مورد آن بود که ضمانت‌های اجباری مالی اعمال نشد و بیمه مسئولیت اپراتور خسارت وارده را به حد کافی جبران نکرد.

بنابراین، چندان تعجب‌آور نیست که طرح پیشنهادی اصلاحی توسط اپراتورها برای امنیت مالی اجباری پیشنهاد شود. با توجه به وجود پوشش بیمه‌ای برای تروریسم، هلند یکی از اولین کشورهایی است که بیمه خطر تروریسم (NHT) را امضاء کرده است که پوشش بیمه‌ای بالغ بر ۱ میلیارد یورو از طریق رویکرد چندلایه‌ای را ارائه می‌کند که در ضمن مداخله دولت هلند را کاهش داده است.

جدول ۴-۳ جمع بندی راههای جبران خسارت

فرانسه	از طریق بیمه اجباری مسکن و املاک و پرداخت خسارت فجایع طبیعی
آلمان	از طریق بودجه عمومی و از محل مالیات خسارتهای به صورت موردی جبران می‌گردد
بلژیک	تاسیس صندوق فجایع طبیعی از محل اختصاص مبلغ معینی از بودجه عمومی و همچنین وسعت و اجباری کردن اخذ بیمه‌ها و افزایش سقف سهم بیمه‌گذار و اختصاص آن به فجایع طبیعی
هلند	پرداخت خسارات از بودجه عمومی و بیمه‌های غیر الزامی و تاسیس صندوق‌های بیمه‌ای غیر الزامی

Ammerlaan, K. & Van Boom, W.H., 'De Nederlandse herverzekeringsmaatschappij voorterrorismeschaden en de rol van de overhead bij het vergoeden van terreurschade', *njb*, 2003, 2330-2339.

Assuralia, 'De natuurrampendeckking', *Assurinfo*, 19 October 2005.

Barendrecht, J.M., 'Verdeling van verantwoordelijkheid als het fout gaat. Volendam en aandelenlease als voorbeelden', *Nederlands Juristen Blad*, 2004, 2180-2191.

Bernauw, K., 'De verzekering van natuurrampen', *Bulletin des Assurances – De Verzekering*, 2006, 153-168.

Biener, Chr., Eling, M.B. & Wirfs, J.H., 'Insurability of cyber risk: an empirical analysis', *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2015, Vol. 40, 131-158.

Bloembergen, A.R., 'Een schadefonds geweldsmisdrijven?', in Bloembergen, A.R. (ed.), *Bloembergens werk*, Deventer, Kluwer, 1992, 167-178.

Bocken, H., 'Van fout naar risico. Een overzicht van de objectieve aansprakelijkheidsregelingen naar Belgisch recht', *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 1984, 329-415.

Bocken, H. & Boone, I., *Het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsmechanismen*, Brugge, die Keure, 2010.

Bruggeman, V., *Compensating catastrophe victims. A comparative law and economics approach*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2010.

Bruggeman, V., 'De schadeloosstelling van slachtoffers van natuurrampen. Kan de Nederlandse oplossing worden aanbevolen?', *Overheid & Aansprakelijkheid*, 2012, 56.

Bruggeman, V., Faure, M.G. & Haritz, M.M., Remodelling reparation: changes in the compensation of victims of natural catastrophes in Belgium and the

Netherlands', *Disasters*, 2011, Vol. 35(4), 766-788. Bruggeman, V., Faure, M. & Hartlief, T., 'Verplichte verzekering in België', *Tijdschrift voor verzekering*, 2007, 387-402.

گزارش ملی سیلاب‌ها

- Bruggeman, V., Faure, M.G. & Heldt, T., 'Insurance Against Catastrophe: Government stimulation of Insurance Markets for Catastrophic Events', *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 2012, Vol. XXIII(1), 185-241.
- Buchanan, J.M. & Tullock, G., *The calculus of consent*, Michigan, University of Michigan Press, 1962.
- Buis, R., 'Verbond: betaalbare overstromingsverzekering biedt burgers zekerheid', press release of 12 June 2013, <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Verbond-betalbare-overstromingsverzekering-biedt-burgerszekerheid.aspx>.
- Cannarsa, M., Lafay, F. & Moreteau, O., 'France', in Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial compensation for victims of catastrophes. A comparative legal approach*, Vienna, Springer, 2006, 81-118. 93
- Carrol, S., 'Perspective on the Pros and Cons of a Pooling Type Approach to Nuclear Third Party Liability', *Nuclear Bulletin*, 2007, 75-97.
- Celis, C. & de Graeve, M., 'De overstromingsverzekering: een slag in het water?', *Tijdschrift Verkoop Vastgoed*, 2006, 529-549. ccr, 2016 Activity report, available at: <https://www.ccr.fr/documents/23509/29244/Activity+report+2016+CCR+EN.pdf/af04f3a2-2ef4-4b8b-ad39-d2b9a3f32b1c>
- Colle, P., *Handboek Bijzonder Gereguleerde Verzekeringscontracten*, Antwerp, Intersentia, 2005.
- Colle, P., 'De wet van 17 september 2005 betreffende de verzekering van natuurrampen', *Rechtskundig Weekblad*, 2005-2006, 881-885.
- Conseil d'Etat (2005). 'Rapport public 2005 – Responsibility et Socialisation du Risque'. La Documentation Franciase, Paris, 398.
- Coune, C., 'Wet van 13 november 2011 betreffende de vergoeding van de lichamelijke en morele schade ingevolge een technologisch ongeval', *Tijdschrift voor Belgisch Handelsrecht*, 2012, Vol. 5, 5-39.
- Cousy, H., 'Rampenschade in België: nieuw ontwikkelingen', in *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, Isa, Den Haag, Vermande, 2002, 116.
- Dari-Mattiacci, G. & M.G. Faure, 'The Economics of Disaster Relief', *Law & Policy*, 2015, Vol. 37(3), 180-208.
- de Graeve, M., 'De natuurrampenverzekering; de kogel is eindelijk door de kerk', *Tijdschrift voor Wetgeving*, 2006, 81-86.
- de Groot, J.F., 'Na de ramp. Een beschouwing over de toepassing van de wts', *Overheid en Aansprakelijkheid*, 2004, 141-152.
- Depoorter, B., 'Horizontal political externalities: the supply and demand of disaster management', *Duke Law Journal*, 2006, Vol. 56, 101-125. de Vries, F.J., 'Vergoeding van rampschade', *Nederlands Juristen Blad*, 1998, 1908-1913.
- Dubuisson, B., 'L'indemnisation des dommages causes par des actes terroristes en Belgique: la loi du 1er avril 2007', *Bulletin des Assurances – De Verzekering*, 2008, Vol. 365, 348-363.
- Durant, I., 'Belgium', in Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, Springer-Verlag, 2006, 37-79.
- Endres, A., Ohl, C. & Rundshagen, B., 'Land unter! Ein institutionenökonomischer Zwischenruf', *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 2003, Vol. 29(3), 284-294.
- Epstein, R., 'Catastrophic responses to catastrophic risks', *Journal of Risk and Uncertainty*, 1996, Vol. 12, 287-308.
- Faure, M.G., 'Financial Compensation for Victims of Catastrophes: A Law and Economics Perspective', *Law & Policy*, 2007, Vol. 29(3), 339-367.
- Faure, M.G., 'Is Nederland aangepast aan klimaatverandering?', *av&s*, 2010, 1. Faure, M. & Hartlief, T., 'Schade als gevolg van natuurverschijnselen: de betekenis van de wts', *Milieu en Recht*, 2001, 240-246.
- Faure, M. & Hartlief, T., *Insurance and expanding systemic risks*, Paris, oecd, 2003. 94 *compensation for victims of disasters in belgium, france, germany and the netherlands*
- Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial compensation for victims of catastrophes. A comparative legal approach*, Vienna, Springer, 2006a.
- Faure, M. & Nieuwesteeg, B., 'Law and Economics of Cyber Security Risk Pooling', *nyu Journal of Law & Business*, 2018, forthcoming.
- Faure, M. & Hartlief, T., 'The Netherlands', in Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial compensation for victims of catastrophes. A comparative legal approach*, Vienna, Springer, 2006b, 195-260.
- Faure, M.G. & Van den Bergh, R., *Objectieve Aansprakelijkheid, Verplichte Verzekering en Veiligheidsregulering*, Antwerp, Maklu, 1989.
- Faure, M.G. & Van den Bergh, R., 'Liability for Nuclear Accidents in Belgium from an Interest Group Perspective', *International Review of Law and Economics*, vol. 10, 1990, 241-254.
- Faure, M. & Van den Bergh, R., 'Competition on the European market for liability insurance and efficient accident law', *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2002, Vol. 9(3), 279-306.

- Faure, M.G. & Vanden Borre, T., 'Compensating nuclear damage: a comparative economic analysis of the us and international liability schemes', *William & Mary Environmental Law & Policy Review*, 2008, Vol. 33, 220-232.
- Froot, K.A., *The financing of catastrophe risks*, Chicago, il, University of Chicago Press, 1999.
- Gollier, C., 'Some aspects of the economics of catastrophe risk insurance', in *Catastrophic Risks and Insurance*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2005, 13-30.
- Green Paper on the insurance of natural and man-made disasters, com(2013) 0213 final, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52013DC0213>.
- Hartlief, T., 'Vergoeding van watersnoodschade', in Faure, M. & Stroink, F. (eds.), *Recht in het water. De juridische aspecten van watersnood*, Antwerp/Apeldoorn, Maklu, 1995, 131-142.
- Hartlief, T., 'Schadefondsen en de rol van de overheid', in Barendrecht, J.M. et al. (eds.), *Kring van aansprakelijken bij massaschade*, Lelystad, Vermande, 2002, 61-103.
- Hartlief, T. & Faure, M.G., 'Vergoeding van schade bij rampen in België en Nederland', *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 2015, Vol. 3-4, 991-1053.
- Hofstede, G., *Culture's consequences*, 2nd edn., London, Sage, 2001.
- ipcc, Climate Change 2007: Synthesis Report (Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change), Geneva, 104pp.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W. & Zito, A.R. (eds.), *New instruments of environmental governance*, London, Frank Cass, 2003.
- Jordan, A., Wurzel, R.K.W. & Zito, A.R., 'The rise of "new" policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government?', *Political Studies*, 2005, Vol. 53(3), 477-496.
- l i s t o f r e f e r e n c e s* 95
- Jocque, G., *De rechtsbescherming van de verzekerde en de benadeelde in de aansprakelijkheidsverzekering*, diss. Ghent, University Ghent, 2015.
- Kaplow, L., 'Incentives and government relief for risk', *Journal of Risk and Uncertainty*, 1991, Vol. 4, 167-175.
- Koch, B.A. & Koziol, H. (eds.), *Unification of tort law: strict liability*, The Hague, Kluwer Law International, 2002.
- Kok, M., Dooper, H.F. & Lammers, I.B.M., 'Verzekeren van regenschade', *Het Waterschap*, 2000, 803-807.
- Kunreuther, H., 'The case for comprehensive disaster insurance', *Journal of Law and Economics*, 1968, Vol. 11(1), 133-163.
- Kunreuther, H., 'Has the time come for comprehensive natural disaster insurance?'. In Daniels, R.J., Kettle, D.F. & Kunreuther, H. (eds.), *On Risk and Disaster. Lessons from Hurricane Katrina*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2006, 175-201.
- Kunreuther, H., 'Catastrophe insurance: challenges for the us and Asia', in Scawthorn, Ch. & Kobayashi, K. (eds.), *Asian catastrophe insurance*, London, Risk Books, 2008, 3-27.
- Kunreuther, H. & Michel-Kerjan, E., 'Challenges for terrorism risk insurance in the United States', *Journal of Economic Perspectives*, 2004, Vol 18(4), 201-214.
- Lafay, F., Cannarsa, M. & Moreteau, O., 'France', in Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial Compensation for Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach*, Vienna, Springer-Verlag, 2006, 81-118.
- Levie, G. & Cousy, H. (eds.), *La politique Européenne de concurrence en matière d'assurance*, Brussels, Bruylant, 1994.
- Leyssen, M., *Verzekeren tegen natuurrampen: reactive van de wetgever, de verzekeringssector en de financiële markt*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, Faculteit Economische en Toegepaste Wetenschappen, Departement Toegepaste Economische Wetenschappen, 2005.
- Liu, J., *Compensating Ecological Damage: Comparative and Economic Observations*, Antwerp, Intersentia, 2013.
- Magnus, U., 'Germany', in Faure, M. & Hartlief, T. (eds.), *Financial Compensation for*

گزارش ملی سیلاب‌ها

Victims of Catastrophes. A Comparative Legal Approach, Vienna, Springer-Verlag, 2006, 119-144.

Mez, L. & Piening, A., 'Phasing-out Nuclear Power Generation in Germany: Policies, Actors, Issues and Non-issues', *Energy & Environment*, 2002, Vol. 13, 161-181.

Nijs, L., 'Wateroverlast en de rol van de verzekeringswereld', *Ruimte voor water, de beste verzekering tegen wateroverlast*, Brussels, aminal & kbc, 15 May 2001.

oecd & nea (2010), *Nuclear Legislation in oecd and nea Countries. Regulatory and Institutional Framework for Nuclear Activities. Belgium*, available at: <https://www.oecd-neo.org/law/legislation/belgium.pdf> (similar reports are available for France, Germany and the Netherlands).

96

compensation for victims of disasters in belgium, france, germany and the netherlands

Pelzer, N., 'International Pooling of Operators' Funds: An Option to Increase the Amount of Financial Security to Cover Nuclear Liability', *Nuclear Law Bulletin*, 2007, Vol. 79, 37-55.

Polak, J.M., 'Schade en schadevergoeding bij incidentele calamiteiten. Een vervolg', *Nederlands Juristen Blad*, 1997, 1093-1094.

Posner, R.A., *Economic Analysis of Law*, 7th edition, New York ny, Wolters Kluwer Law and Business/Aspen Publishers, 2007.

Postma, B. & Bertens, T., 'Crisis, rampen en recht. Verslag Jaarvergadering njv 2014', *njb*, 2015, 18-28.

Priest, G., 'The government, the market and the problem of catastrophic loss', *Journal of Risk and Uncertainty*, 1996, Vol. 12(2-3), 219-237.

Raschki, P. & Weck-Hannemann, H., 'Charity hazard – a real hazard to natural disaster insurance?', *Environmental Hazards*, 2007, Vol. 7(4), 321-329.

Raschki, P., Schwarze, R., Schwindt, M. & Weck-Hannemann, H., *Alternative financing and insurance solutions for natural hazards. A comparison of different risk transfer systems in three countries – Germany, Austria and Switzerland – Affected by the August 2005 floods*, Innsbruck, kgv Prevention Foundation, 2009.

Rogge, J., 'De verplichte verzekering: een ongedefinieerde notie', in *Liber amicorum H. Bocken*, Brugge, die Keure, 2009, 239-246.

Sands, Ph. & Peel, J., *Principles of International Environmental Law*, 3rd edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Schwarze, R. & Wagner, G., 'In the aftermath of Dresden. New directions in German flood insurance', *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 2004, Vol. 29(2), 154-168.

Schwarze, R. & Wagner, G., 'The political economy of natural disaster insurance: lessons from the failure of a proposed compulsory insurance scheme in Germany', *European Environment*, 2007, Vol. 17, 403-415.

Schwarze, R., Schwindt, M., Wagner, G., Weck-Hannemann, H., *Ökonomische Strategien des Naturgefahrenmanagements – Konzepte, Erfahrungen und Herausforderungen*, Innsbruck, Innsbruck University Press, 2012.

Slovic, P., Kunreuther, H. & White, G.F., 'Decision processes, rationality and adjustments to national hazards', in Slovic, P. (ed.), *The Perception of Risk*, London, Earthscan, 2000, 1-31.

Termote, K., 'Naar een verplichte dekking van natuurrampen?', *Balans*, 1998, Vol. 375, 6-7.

Termote, K., 'Natuurrampen: nieuwe poging tot regeling', *Balans*, 2000, Vol. 423, 4-5.

Termote, K., 'Verplichte overstromingsverzekering: niet voor iedereen', *Balans*, 2003, Vol. 473, 5-7.

Termote, K., 'Natuurrampenverzekering: sinds 1 maart in voege', *Balans*, 2006 Vol. 538, 5-7.

Van Asselt, M. & Ammerlaan, K., 'Schadevoorziening als perspectief: vernieuwing van het denken over verantwoordelijkheid voor fysieke veiligheid', *Overheid & Aansprakelijkheid*, 2012, 100-106.

Van Dam, C., 'European tort law and the many cultures of Europe', in Wilhelmsson, Th.,

Paunio, E. & Pohjolainen, A. (eds.), *Private law and the many cultures of Europe*, The Hague, Kluwer Law International, 2007, 57-80.

list of references 97

- Van den Bergh, R. & Faure, M., 'Compulsory insurance of loss to property caused by natural disasters: competition or solidarity?', *World Competition*, 2006, Vol. 29(1), 25-54.
- Vanden Borre, T., 'Shifts in governance in compensation for nuclear damage. 20 Years after Chernobyl', in Faure, M. & Verheij, A. (eds.), *Shifts in Compensation for Environmental Damage*, Vienna, Springer, 2007, 302-308.
- Van der Helm, J.J., 'Tegemoetkomingregelingen na de vuurwerkramp', *Tijdschrift voor Privaatrecht*, 2003, 40-44.
- Van der Schans, E., 'Regen als ramp. Wateroverlast en de wts', *Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid*, 2000, 13-19.
- Van Dijke, S.C., 'De overstromingsverzekering in Nederland', in Van Boom, W.H. & Lindenbergh, S.D. (eds.), *Politiek privaatrecht*, Den Haag, Boom, 2013, 262 ff.
- Van Oevelen, A. & Vandeplas, A., 'Preventie van brand en ontplofing, objectieve aansprakelijkheid en verplichte burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering', *Rechtskundig Weekblad*, 1980-1981, 217-252.
- Van Schoubroeck, C., 'Objectieve aansprakelijkheid en verzekeringsplicht bij schade door rampen. Een Belgische case-studie', in Akkermans, A. & Brans, E. (eds.), *Aansprakelijkheid en schadeverhaal bij rampen*, Nijmegen, Ars Aequi, 2002, 145.
- Van Schoubroeck, C., 'The quest for private insurance for damage caused by natural disasters: a Belgian case', *Journal of Business Law*, 2003, Vol. 6, 558-571.
- Verjans, E., 'Nieuwe wettelijke regeling voor de vergoeding van slachtoffers van grote technologische rampen', *Rechtskundig Weekblad*, 2012-2013, Vol. 27, 1076-1079.
- Voet, S., 'Belgium', in Hodges, Chr., Benohr, I. & Creutzfeldt-Banda, N. (eds.), *Consumer adr in Europe. Civil justice systems*, Oxford, Hart, 2012, 25-36.
- Voet, S., 'Public enforcement and a(o)dr as mechanisms for resolving mass problems: a Belgian perspective', in Hodges, Chr. & Stadler, A. (eds.), *Resolving mass dispute. adr and settlement of mass claims*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, 270-292.
- Wurzel, R.K.W., Zito, A. & Jordan, A., *Environmental governance in Europe. A comparative analysis of new environmental policy instruments*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013.

۴-۴-۴ پرسش‌ها و شرح قصورها و تقصیرهای نهادها، موسسات و ارگان‌های عمومی و حاکمیتی در

حوادث سیلاب (موضوع سوال سوم در حکم ریاست جمهوری)

۴-۴-۱-۴ چکیده

در این گزارش با توجه به وظایف و اختیارات برخی از نهادهای مهم عمومی - حاکمیتی و با لحاظ گزارش‌های دریافتی و نیز با عنایت به پاسخ‌های دریافتی از برخی از این نهادها علی‌رغم عدم دریافت کامل و جامع پاسخ‌ها از همه نهادها و ارگان‌های مرتبط با سیلاب، سعی شده است تا مهمترین قصورها و تقصیرهای این دستگاه‌ها در سیلاب اخیر بیان شود.

تشتت و پراکندگی قوانین و مقررات در خصوص وظایف شهرداری در قبل حین و بعد از وقوع سیلاب و همچنین موازی‌کاری دستگاه‌های متولی از جمله وزارت نیرو و شهرداری که در گزارش شهرداری خرم‌آباد نیز مشهود است، مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی نظام حقوقی ایران در مدیریت مسائل مربوط به سیل بوده و باب بهانه‌جویی این نهادها و مسامحه ایشان را فراهم ساخته است.

در خصوص سازمان صدا و سیما باید در نظر داشت که بر اساس برخی اصول قانون اساسی، مواد آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸، قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۱/۲ و قانون خط مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۶۱، صدا و سیما دارای وظایفی قبل، حین و بعد از

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیلاب می‌باشد؛ با اینحال به دلیل عدم اطلاع رسانی به موقع، مؤثر و صحیح در خصوص بروز حادثه، فقدان سیاست‌های آموزشی مشخص، عدم پوشش دهی به موقع اخبار، محافظه کاری سازمان در مصاحبه با مسؤولین مربوطه و عدم توجه به حق آگاهی و دسترسی مردم به اطلاعات دقیق بروز حادثه میتوان قصور ها و تقصیر هایی را متوجه این سازمان دانست.

آنگونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست دادستانی برای مدیریت بحران هایی مثل فرو ریختن ساختمان های بزرگ، هماهنگی نیروها و سامانه سازماندهی نحوه ایفای وظایف قانونی خود در حین بروز مشکلات ناگهانی همچون سیلاب ، دستورالعمل و یا رویه مشخص و منطقه ای ندارد و یا حداقل چنین دستورالعمل‌هایی در دسترس نیست و در این گونه بحران ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی انجام می‌دهد و البته در خصوص تدابیر پیشگیرانه ناظر به زمینه‌های مخاطره آمیزی مثل وقوع سیلاب آنچه از شواهد بر می‌آید آن است که تاکنون برنامه پیشگیرانه مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است. در زمینه اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه سیلاب نیز بنا به دلایلی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه آسیب‌ها نسبت به بررسی جنبه های مجرمانه موضوع از نظر مقامات دادرسی محرومانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی، اطلاعات زیادی در دست نیست آنچه هست محدود به مواردی مانند زیر است: اقدامات اولیه ضابطین قضایی در زمینه حفاظت از محل رخ دادن سیل؛ جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت، جمع آوری اموال کشف شده از آوار و نگهداری آنها در محلی امن، تهیه گزارش مقدماتی معاون دادستان و شناسایی صاحبان اقلام آسیب دیده

در خصوص فعالیت های سازمان های مردم نهاد (سمن ها) نیز باید متذکر گردید که فقدان قانون جامع و شایسته برای سمن ها، فقدان سازماندهی از طرف دولت در حادثه سیلاب یا عدم اعتماد سمن ها به نهادهای دولتی ، فقدان سازماندهی خودجوش و شبکه مند، فقدان تخصص گرایی و فقدان آموزش های لازم عملیاتی در حوزه مقابله با بحران از مهمترین مشکلات ساختاری، رفتاری و هنجاری سازمان های مردم نهاد در مواجهه با سیلاب است.

در خصوص شورای تامین استان نیز نیاز است که یک نظام مداوم گزارشی دهی حقوقی سازمان‌های مرتبط، اعم از هواشناسی، وزارت نیرو (مدیریت سد های استان) و سایر مراجع ذیربط در خصوص وضعیت سدهای استان، میزان بارندگی‌ها، وضعیت رودخانه ها همچنین ساخت و سازهای غیر مجاز در حریم رودخانه ها که در نهایت منجر به پیش بینی وقوع سیلاب و خسارات به بخش های مختلف گردد به شورای تامین استان است. همچنین نیاز به سازوکار قانونی وجود دارد که سازمان هایی همچون شهرداری و یا نهادهایی مثل شورای شه، وزارت نیرو... به شورای تامین استان گزارش نوبه ای بدهند. در خصوص همین شورا باید گفت از آنجا که آیین نامه اجرایی فعالیت شورای تامین در مواقع بروز حوادث وجود ندارد باید اقدام به تصویب آن نمود؛ آیین نامه مورد نیاز دیگر آیین نامه خاص در خصوص نحوه اطلاع رسانی در مواقع بحران به منظور جلوگیری از گسترش و رواج شایعات است.

بنا بر تحقیقات صورت گرفته در این گزارش در خصوص وزارت راه و شهرسازی، به نظر میرسد این وزارتخانه در کنار دیگر دستگاه های مسئول ، می بایست وظیفه خود را در مورد پیشگیری و مقابله با ساخت و ساز در حریم رودخانه ها انجام میداده است که متأسفانه این مهم محقق نگردیده است. در زمینه ساخت و ساز در حریم رودخانه ها انضباط خاصی مشاهده نمی گردد که قسمتی از وظایف انجام نشده ین وزارت خانه است.

مطابقت بارگذاری و ضوابط ملی ساختمان در مواردی که ساخت و ساز در محدوده سیلاب از مهمترین کاستی ها در این حوزه است. زیرساخت‌های مواصلاتی غیراصولی از جنبه مکان یابی و سازه های تقاطعی به ویژه ظرفیت آبگذری پل ها از تقصیرات این وزارت خانه محسوب می گردد. مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و

اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود که مطمئن این نظارت به درستی به انجام نرسیده است.

در خصوص وظایف وزارت کشور میتوان گفت عدم ارتباط مؤثر و قوی میان سازمان مدیریت بحران کشور و ادارات کل مدیریت بحران در استانداری‌ها باعث افزایش دامنه خسارات شده است. به تعبیر دیگر، هرچند گزارشی از استانداری‌ها به سازمان مدیریت بحران کشور ارسال شده است، اما اطلاعی از ارائه یا عدم ارائه پاسخ به این گزارشات، در دسترس نیست. با توجه به عدم ارسال گزارش از طرف سازمان مدیریت بحران کشور، قضاوت در مورد قصور یا عدم قصور این سازمان در جریان سیل‌های اخیر، امکان‌پذیر نیست.

در خصوص سازمان ثبت با توجه به حقایق ذکر شده در گزارش باید گفت این سازمان موظف است با عدم پذیرش ثبت از جانب غاصبین، اراضی فرآیند ثبت اراضی به نام هر شخصی جز دولت را متوقف نماید. علاوه بر این نحوه آموزش کارکنان ثبتی موضوع صیانت از اراضی ملی و دولتی و همچنین اراضی واقع در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها به عنوان بخشی از شرح وظایف ایشان مد نظر قرار گیرد. سازمان ثبت در تحقق تکالیف و تعهدات ناشی از قانون حدنگار، سازمان ثبت (به عنوان متولی اجرای قانون) چنانچه با اهمال و عدم همکاری دستگاه‌های ذیربط مواجه بوده می‌بایست که موضوع را از طریق مبادی ذی ربط به دستگاه‌های نظارتی اعلام و پیگیری می‌نمود.

در خصوص سازمان هواشناسی، نیز هرچند این سازمان سعی داشته است در باب اطلاعیه‌ها و اختاریه‌ها کوتاه مدت تلاش خود را بنماید ولی احتیاط‌هایی که نموده است و نیز عدم وجود جزییات در اختاریه‌ها از مهمترین قصورهای این سازمان می‌توان دانست. البته نهادهای اطلاع رسانی مانند صدا و سیما نیز می‌توانستند به نحو شایسته تری هم اطلاعیه‌ها و اختاریه‌های سازمان را به گوش شهروندان برسانند و هم اهمیت این اختاریه‌ها و نیز نحوه مواجهه و رفتار با این اطلاعیه‌ها را به آنان آموزش دهند. البته سازمان هواشناسی کشور طی سالیان متمادی از حیث کمیت و کیفیت بودجه سالیانه، همواره در مضیقه بوده است که این مسئله با توجه به حساسیت کارویژه این سازمان، مستلزم اهتمام ویژه دولتها می‌باشد. پراکندگی ایستگاه‌های همدیدی و اقلیم شناسی برای مقاصد هواشناسی همدیدی و اقلیم شناسی کفایت می‌کند ولی برای تعیین مخاطرات هواشناسی در مقیاس کوچک که دوره برگشت بالائی دارند، نیاز به تکمیل و ارتقا دارد.

در خصوص وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت مخابرات ایران و با توجه به عدم دسترسی بسیاری از شهروندان و حتی نهادهای دولتی از خدمات مخابراتی و مخصوصاً قطع اینترنت در ایام سیلاب، لازم است این نهادها انجام کلیه اقدامات ضروری برای اعاده دسترسی به خدمات مخابراتی در صورت وقوع یک حادثه فورس ماژور و به حداقل رساندن عدم دسترسی به این خدمات، مجهز بودن به تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری و داشتن سیستمی کارآمد برای نگهداری و پشتیبانی شبکه‌های مخابراتی و هماهنگی جهت پیش بینی و طراحی شبکه‌های پشتیبان به منظور تامین ارتباطات اضطراری، مطالعه و تعیین راه حل‌های جایگزین در هنگام مقابله با بحران از طریق هریک از زیربخش‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات مربوط را در اولویت کاری خود قرار دهند.

در خصوص وزارت جهاد کشاورزی می‌توان مواردی مانند عدم گسترش کیفی و کمی نظامات مؤثر جبران خسارات نظیر انواع بیمه‌های کشاورزی و مخصوصاً عدم آموزش کشاورزان در زمینه مقابله با سیلاب، عدم احساس کشاورزان در برآورد عادلانه و منصفانه میزان خسارات وارده به محصولات زارعی و مشخص نبودن تلاش این وزارتخانه در راغب نمودن کشاورزان به بیمه خسارات بلایای طبیعی، و عدم اهتمام به ایجاد پوشش گیاهی در مناطق مرتفع و حوزه‌های آبریز با شیب زیاد و نفوذپذیری خاک کم، جهت کنترل روان آب ایجاد شده و عدم توجه زیاد به لایروبی متداوم زهکش‌ها و نهرها را از قصورات و تقصیرهای آن وزارتخانه دانست.

۴-۲-۴- شرح قصورها و تقصیرهای نهادها، موسسات و ارگان‌های عمومی و حاکمیتی در حوادث سیلاب

بخش اول: شهرداری و سیلاب

شهرداری به عنوان نهاد عمومی غیردولتی وظایف متعددی به عهده دارد. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ قانون معیار است که در سال‌های پس از انقلاب به انحاء گوناگون و طی قوانین متعدد وظایف حاکمیتی این نهاد سلب و به دستگاه‌های دیگر واگذار شده که در بیشتر موارد معضلاتی را به همراه داشته است.

وظایف شهرداری قبل از وقوع سیل به موجب قوانین و مقررات موضوعه

الف- قانون شهرداری

- ۱- ایجاد مجاری آب (طرح جامع دفع آبهای سطحی از طریق مواردی همچون احداث کانال دفع آبهای سطحی) (بند ۱ ماده ۵۵)
- ۲- تنظیم و نگهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آب‌ها و فاضلاب‌ها (بند ۲ ماده ۵۵) (با توجه به قانون توزیع عادلانه آب که مؤخر بر قانون شهرداری است و مالکیت شهرداری به موجب تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری را نسخ نموده است وظیفه لایروبی رودخانه‌ها و انهار و مسیل‌های واقع در محدوده شهرها بر عهده وزارت نیرو است).
- ۳- اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل (مثل کانال دفع آبهای سطحی- جلوگیری از انباشت زباله و نخاله- های ساختمانی در جوی‌ها و کانال‌های واقع در سطح شهر) (بند ۱۴ ماده ۵۵)

ب- آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب رسانی،

آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱

- ۱- همکاری با شرکت‌های آب منطقه‌ای جهت شناسایی مسیل‌های متروک داخل در محدوده و حریم قانونی شهر (ماده ۱۱). بر اساس آیین‌نامه تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها، وزارت نیرو مکلف است از طریق شرکت‌های آب منطقه‌ای حد بستر و حریم تمام رودخانه‌ها و مسیل‌ها را تعیین و موضوع را تا حصول نتیجه پیگیری نماید. اجرا نکردن کامل مفاد این آیین‌نامه و اختلاف‌ها و ناهماهنگی‌های بین دستگاه‌ها (به خصوص شهرداری‌ها، و وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی و وزارت نیرو) به موارد بیشتر تجاوز به بستر و حریم رودخانه‌ها و به ویژه مسیل‌ها منجر شده است.

- ۲- صدور پروانه با لزوم استعلام از وزارت نیرو (ماده ۱۳). مطابق قسمت صدر ماده ۱۰۰ قانون شهرداری مالکین اراضی و املاک واقع در محدوده شهر یا حریم آن باید قبل از هر اقدام عمرانی و شروع ساختمان پروانه اخذ نمایند. وفق ماده ۱۳ آیین‌نامه تعیین حد بستر و... شهرداری‌ها مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور املاک واقع در مجاورت رودخانه‌ها و مسیل‌ها و... از وزارت نیرو (شرکت آب منطقه‌ای) استعلام نمایند. بر این اساس اقدامات عمرانی از قبیل ساخت و ساز در مجاورت رودخانه یا مسیل صرفاً با اجازه وزارت نیرو در قالب صدور پروانه ساختمانی توسط شهرداری در محدوده و حریم شهر امکانپذیر است. در صورت تخطی از مفاد پروانه ساختمانی از جمله افزایش سطح زیربنا، ساخت و ساز بدون پروانه موجب طرح پرونده تخلفاتی در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری خواهد شد.

پ- دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری‌ها

۱- موضوع فعالیت ستاد در چهار مرحله مدیریت بحران (پیش بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی) و در راستای اجرای وظایف شهرداری (مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری) از جمله امور آتش نشانی و خدمات ایمنی، **کنترل سیلاب‌های شهری و تدفین اموات تعریف و به شرح ذیل اجرایی می‌گردد (ماده ۴):**

الف-پیش بینی و پیشگیری:

۱-بررسی تأسیسات و امکانات موجود در شهرداری و سازمان‌های تابعه و برنامه‌ریزی برای تقویت توان عملیاتی شهرداری
۲-مقاوم سازی، نوسازی و ایمن سازی ساختمان‌ها و تأسیسات شهرداری از جمله ایستگاه‌های آتش نشانی و تأسیسات خدمات شهری جهت کاهش خطر پذیری در برابر حوادث و سوانح

۳-تجزیه و تحلیل حوادث مربوط به حوزه فعالیت شهرداری به منظور شناسایی مسائل و مشکلات و ارایه برنامه‌های پیشگیری

۴-برنامه‌ریزی برای نظارت بر اجرای آئین نامه‌های ایمنی در حوزه وظایف شهرداری

۵-انجام پژوهش‌های کاربردی مورد نیاز برای ارتقای کیفیت عملکرد شهرداری در مدیریت بحران

ب- آمادگی

۱-تهیه خط مشی و سیاستگذاری در حوزه برنامه اجرایی و نظارت بر فعالیت مجموعه شهرداری (معاونت‌ها و سازمان‌های زیر مجموعه شهرداری) در انجام وظایف مرتبط با چهار مرحله مدیریت بحران

۲-برنامه‌ریزی لازم برای تأمین اعتبارات مورد نیاز مراحل مختلف مدیریت بحران از طریق منابع داخلی شهرداری‌ها فرمانداری و استانداری و وزارت کشور

۳-برنامه‌ریزی و هماهنگی برای ارتقای دانش کارکنان، به روز رسانی سیستم مدیریت بحران شهرداری و انجام تحقیقات در حوزه وظایف شهرداری در مدیریت بحران از طریق برقراری ارتباط با مراکز علمی، تحقیقاتی و اجرایی ذی صلاح،

۴-برنامه‌ریزی و هماهنگی لازم با اعضای ستاد و کمیته‌های تخصصی زیر مجموعه در چهار مرحله مدیریت بحران شامل ؛ پیش بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی،

۵-تقویت زمینه‌های همکاری درون بخشی، بین بخشی و میان بخشی در حوزه مدیریت بحران در سطح شهری، منطقه‌ای و ملی؛

۶-ایجاد بانک اطلاعات مکانیزه از توان و امکانات نیروی انسانی، تجهیزات و دانش فنی موجود در مجموعه شهرداری به منظور به کارگیری در شرایط بحرانی

۷-برنامه‌ریزی و هماهنگی لازم برای تأمین ماشین آلات، وسایل و تجهیزات مورد نیاز مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح مختلف در شهر

۸-ایجاد هماهنگی و اقدام برای انسجام میان مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح و برنامه‌ریزی برای اجرای مانورهای مرتبط

۹-برنامه‌ریزی لازم در زمینه ارتقای آگاهی شهروندان در زمینه فرهنگ ایمنی و همکاری در مدیریت بحران از طریق مراکز فرهنگی و اجتماعی شهرداری، تابلوهای تبلیغاتی شهرداری و همچنین برپایی نمایشگاه و تأسیس مراکز موزه و سایر مراکز آموزش شهروندی در حوزه وظایف و اختیارات شهرداری

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۰- برنامه‌ریزی برای ارتقای سطح آموزشی و دانش فنی مدیران، کارشناسان و نیروهای عملیاتی مرتبط با مدیریت بحران از طریق برگزاری دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی، همایش‌ها و کنفرانس‌های تخصصی، مانور و سایر روش‌های متداول.

وظایف شهرداری حین وقوع سیل به موجب قوانین و مقررات موضوعه

الف- دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری‌ها

دستورالعمل طبق بند ج به مسأله «مقابله» در هنگام بحران اشاره نموده است:

ج-مقابله

۱- کسب اطلاعات فوری و اعلام وضعیت‌های اضطراری و آماده باش به معاونت‌ها و سازمان‌های مسئول مقابله با حوادث و سوانح در

شهرداری

۲- بسیج امکانات و اقدام عملیاتی برای کنترل شرایط بحران، مطابق شرح وظایف و رعایت سلسله مراتب فرماندهی و اجرایی تعیین

شده در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آئین نامه اجرایی قانون.

وظایف شهرداری بعد از وقوع سیل به موجب قوانین و مقررات موضوعه

الف- قانون شهرداری

لزوم تعیین محل دفع پسماند- شهرداری مکلف است محل‌های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آنها تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند (تبصره ۴ بند ۲ ماده ۵۵).

ب- به موجب دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران بند د به وظایف شهرداری پس از وقوع بحران اشاره دارد:

د- بازسازی و بازتوانی

۱- همکاری و اقدام در پاکسازی معابر و فضاهای شهری، بازسازی فضاهای عمومی شهری بعد از وقوع حوادث و سوانح

۲- تجهیز و نوسازی وسایل نقلیه امدادی آسیب دیده و تأمین سایر تجهیزات مورد نیاز امداد و نجات اختصاصی

۳- مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آن‌ها در سطح حوزه عملکردی مجموعه شهرداری.

تبصره ۲- در خصوص سایر حوادث و امور مرتبط با مدیریت بحران، شهرداری به عنوان پشتیبان همکاری لازم را با دستگاه‌های

متولی انجام خواهد داد. (مطابق قانون مدیریت بحران کشور و آئین‌نامه اجرایی قانون مذکور)

ماده ۶- تشکیل کارگروه‌های تخصصی از جمله کارگروه کنترل سیلاب‌های شهری که به موجب تبصره ۲ همین ماده شهرداری

کلانشهرها، مراکز استان و شهرهای بالای ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت موظف به تشکیل هر چهار گروه تعیین شده می‌باشند. سایر شهرداری-

ها بر حسب ضرورت، کارگروه‌های مذکور را تشکیل خواهند داد. در غیر این صورت وظایف تعیین شده برای هر کارگروه از طریق

سازمان‌ها و واحدهای مربوطه در شهرداری انجام می‌پذیرد.

شناسایی معایب نظام حقوقی:

تشتت و پراکندگی قوانین و مقررات و موازی کاری دستگاه‌های متولی را می‌توان مهم‌ترین دلایل ناکارآمدی نظام حقوقی ایران در مدیریت مسائل مربوط به سیل دانست.

پسرفت نظام حقوقی حاکم بر مدیریت سیلاب منجر به این امر گردیده که هر سیلاب، بحرانی را برای کشور به همراه داشته باشد. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۰۳/۰۵ به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی تصویب شده و تکالیفی را برای شهرداری‌ها برشمرده و اختیاراتی نیز لحاظ نموده است.

این قانون تکمیل‌کننده قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ بوده که شیوه حفظ شهر از خطر سیل را مورد نظر قرار داده بوده است. با وجود این قوانین مناسب و عملی، قانون توزیع عادلانه آب مصوب سال ۱۳۶۱ وظایف و اختیارات شهرداری را در خصوص موارد مربوط به بستر رودخانه‌ها، نهرها و مجاری فاضلاب شهرها را که وفق تبصره ۶ ماده ۹۶ قانون شهرداری در مالکیت شهرداری بود سلب نموده و با مداخله دادن وزارت نیرو به امری دست زده که مشکلات بعدی آن را مشاهده نموده‌ایم.

پاسخ‌های شهرداری خرم آباد به خوبی بیانگر واقعیت امر است. شهرداری‌ها و وزارت نیرو (شرکت‌های آب منطقه‌ای) با استناد به تشتت قوانین در ایفای وظایف خود مسامحه می‌ورزند.

علاوه بر اینکه دستگاه‌های متولی سردرگم موازی، وظایف خود را به خوبی انجام نمی‌دهند هزینه‌های کلانی را نیز صرف می‌کنند. وحدت دستگاه متولی نقش شایانی در مدیریت بهینه و کارآمد سیل در اوقات سه گانه قبل از وقوع، حین وقوع و بعد از وقوع و نیز کاهش هزینه‌های مربوطه دارد.

این پراکندگی گوشه‌ای از ایرادات وارد بر نظام حقوقی است. مدیریت واحد شهری خواهد توانست نظام متشتت اداری را سامان بخشد. تدوین قانونی جامع د حوزه مدیریت شهری بایسته ای حیاتی است.

۴-۳- سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و سیلاب

قوانین و مقررات در خصوص وظایف و اختیارات مطبوعات و سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران

در گزارش پیش رو مقصود اصلی بیان وظایف مطبوعات و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در سه بازه زمانی قبل، حین و بعد از بروز بحران (سیلاب) در فروردین ماه ۱۳۹۸ می‌باشد. به عنوان مقدمه، قبل از ورود به مقصود اصلی گزارش، مختصراً مباحث مرتبطی از سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و مقررات حاکم بر آن بیان خواهد شد.

سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

صدا سیمای جمهوری اسلامی ایران یکی از سیاسی ترین سازمان‌های کشور محسوب میشود که همواره حساسیت‌های بسیاری را به خود معطوف کرده است. در میان انبوه رسانه‌های جمعی، امروزه دو رسانه رادیو تلویزیون علاوه بر اهمیت فوق العاده، از جمله محبوب‌ترین رسانه‌ها نیز محسوب می‌شوند. این امر زمانی حالت جدی‌تر به خود می‌گیرد که بدانیم در ایران دولت به عنوان تنها متولی ساخت و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی شناخته می‌شود. نظر به اینکه ماده ۷ اساسنامه صدا و سیما مصوب ۶۲، تأسیس فرستنده و پخش برنامه‌های رادیویی و تلویزیونی در هر نقطه کشور را در انحصار سازمان صدا و سیما می‌داند، لذا بررسی نظام حقوقی حاکم بر صدا و سیما که جنبه انحصاری دارد، توجه خاص و ویژه‌ای می‌طلبد.

مقررات حاکم بر صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران

صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران سازمانی است که قوانین متعددی بر آن حاکم می‌باشد. مهم‌ترین آنها عبارتند از:

۱. قانون اساسی

۲. اساسنامه صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲

۳. قانون خط مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان مصوب ۱۳۶۱

۴. مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص نحوه اجرای اصل ۱۷۵ قانون اساسی در بخش نظارت

این رسانه از سوی برخی صاحب نظران به عنوان رسانه ملی کشور خوانده می‌شود که بر اساس ماده هفتم اساسنامه صدا و سیما، حق تأسیس شبکه و پخش برنامه را منحصر در اختیار دارد. طبق ماده ۹ اساسنامه سازمان صدا و سیما هدف اصلی این سازمان به عنوان یک دانشگاه عمومی نشر فرهنگ اسلامی، ایجاد محیط مساعد برای تزکیه و تعلیم انسان و رشد فضائل اخلاقی و شتاب بخشیدن به حرکت تکاملی انقلاب اسلامی در سراسر جهان می‌باشد که این اهداف در چارچوب برنامه های ارشادی، آموزشی، خبری و تفریحی تأمین می‌گردد. حال باید توجه داشت که شفافیت از پایه های اصلی «دموکراسی» و «جمهوریت» و ملازم با «حق دانستن» است. از نتایج مهم شفاف سازی، ارتقاء کیفیت تصمیمات متخذه، افزایش اعضای حلقه تصمیم گیری، کاهش فساد و سوء استفاده از موقعیت به منظور کسب منافع فردی یا جناحی، و اطلاع قانونمند مردم از فرایندهای تصمیم گیری است. از سوی دیگر حق آگاهی نیز از جمله حقوق شهروندی است که دارای ابعاد گسترده ای می‌باشد. حق جست‌وجو یا دسترسی به اطلاعات را می‌توان یکی از ضروری ترین عناصر آزادی بیان دانست که مردم سالاری نیز بدون تضمین آن نمی‌تواند متضمن آینده‌ای روشن باشد. این حق در بسیاری از کشورها پذیرفته شده و در قوانین آنها درج شده و گاه نیز چنان بدیهی شمرده شده که نیازی به ذکر آن در قوانین دیده نشده است. این حق استثنائاتی از جمله رعایت منافع ملی را می‌پذیرد ولی این استثنائات باید بگونه‌ای تفسیر شوند که منجر به تعرض به حقوق شهروندان نگردد. حق دسترسی آزاد به اطلاعات و علنی بودن اطلاعات شرطی است مقدم بر تقویت پاسخگویی نهادهای عمومی و حق آگاهی و دانستن که در اصل ۱۹ بیانیه حقوق بشر به آن تصریح شده است از حقوق اساسی شهروندان قلمداد می‌شود.

بنابراین سازمان صدا و سیما به عنوان متصدی یکی از اصلی ترین کانال‌های اطلاع رسانی در کشور بایستی نهایت تلاش خود را در زمینه تأمین فضای آزاد جهت ارائه به موقع اطلاعات صحیح به شهروندان _ به ویژه در مواقع حساس بروز بحران‌ها _ فراهم سازد. در گزارش واصله از سوی قائم مقام رئیس سازمان صدا و سیما در تاریخ ۹۸/۴/۱۵، مشاهده شد که این سازمان قبل از بروز حادثه سیلاب، اخطار یا اطلاع رسانی مؤثری نداشته و گزارش اقدامات خود را از بازه زمانی ۴ فروردین لغایت ۱۳ اردیبهشت ارائه داده است. جدول ذیل متضمن بیان وظایف این سازمان قبل از بروز حادثه می‌باشد. لازم به ذکر است هر کدام از موارد مطرح شده تکالیف متعددی بر سازمان بار خواهد کرد که عدم انجام آن‌ها قصورات و تقصیرات سازمان را در پی خواهد داشت.

✓ قبل از بروز حادثه سیلاب

• ردیف	• وظایف

۱۰	- آموزش چگونگی مواجهه با بحران‌های متعدد از جمله سیلاب جهت بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر^۱ (به عبارت دیگر: اقدام سازمان جهت فراهم سازی امکان استیفاء حق بر آموزش و ارتقاء آموزش شهروندان برای آمادگی مقابله با بحران سیلاب، به ویژه در مناطقی که در معرض این بحران هستند)
۲۰	ایجاد کارگروه تخصصی و عملیاتی آموزش و اطلاع رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در سازمان مدیریت بحران قبل از بروز حوادث^۲
۳۰	اطلاع‌رسانی به موقع، مؤثر و صحیح سازمان صدا و سیما از امکان بروز بحران در مناطق مستعد حادثه جهت روشن ساختن افکار عمومی^۳

✓ در حین حادثه سیلاب

ردیف	وظایف
۱۰	اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی توسط شورای عالی سازمان مدیریت بحران^۴
۲۰	ایجاد کارگروه تخصصی و عملیاتی آموزش و اطلاع رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران در سازمان مدیریت بحران در حین بروز حوادث^۵
ردیف	اختیارات
۱۰	کنترل مطبوعات در خصوص عدم پخش شایعات و موارد خلاف واقع^۶

✓ بعد از حادثه سیلاب

طبق گزارش فوق الذکر، مرکز بسیج سازمان صدا و سیما جهت فراهم سازی امکان استیفاء شهروندان در خصوص حق آگاهی و دسترسی به اطلاعات فعالیت هایی صورت داده است. از جمله آن فعالیت‌ها میتوان به مواردی چون: استقرار واحدهای سیار و SNG برای ارتباط زنده، اعزام و استقرار تیم پرتابل اینترنتی جهت ارتباطهای زنده پلاتویی، استقرار تیم‌های برنامه ساز، اطلاع رسانی جهت جمع آوری کمک‌های مردمی؛ اشاره کرد.

با بررسی مقررات مربوطه موارد ذیل به عنوان وظایف مطبوعات و سازمان صدا و سیما پس از بحران احصا شده است:

^۱ به استناد بند ۲ اصل ۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸

^۲ به استناد آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸

^۳ به استناد ماده ۲ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴

^۴ به استناد بند ۶ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱

^۵ به استناد آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸

^۶ به استناد ماده ۶ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴

ردیف	وظایف
۱۰	• پذیرش انتقادات و نظرات سازنده مردم و ایجاد رابطه متقابل با جامعه و منظور داشتن صدا و سیما به صورت جزئی از کل نظام اجتماعی جهت غنی کردن برنامه‌ها و نفی تأثیر یک جانبه ^۱
۲۰	• انتشار نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادها، توضیحات مردم و مسئولین، با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه جهت اطلاع عموم توسط مطبوعات ^۲
۲۰	• کنترل مطبوعات در خصوص عدم پخش شایعات و موارد خلاف واقع ^۳
۳۰	• اطلاع رسانی به موقع، مؤثر و صحیح سازمان صدا و سیما پس از بروز بحران جهت استیفاء حق آگاهی و دسترسی به اطلاعات شهروندان توسط مطبوعات و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران ^۴
۴۰	• تأمین آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و موازین کشور ^۵

^۱ به استناد ماده ۹ قانون خط مشی کلی و اصول برنامه‌های سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۶۱

^۲ به استناد ماده ۳ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴

^۳ به استناد ماده ۶ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴

^۴ به استناد اصل ۱۷۵ و ۲۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸

^۵ به استناد اصل ۱۷۵ قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸

انتقادات وارده به سازمان

ردیف	انتقادات
۱۰	• عدم اطلاع رسانی به موقع، مؤثر و صحیح سازمان از امکان بروز حادثه در مناطق مستعد، بگونه‌ای که در این خصوص شهروندان هیچ گونه احتمالی مبنی بر بروز سیلاب در آن بازه زمانی متصور نبودند.
۲۰	• (نبود سیاست‌های آموزشی مشخص از طرف سازمان و کم‌کاری سازمان در فراهم سازش شرایط استیفاء حق بر آموزش شهروندان)
۳۰	• عدم ارائه آموزش منسجم و کاربردی به شهروندان از طریق سازمان صدا و سیما در باب نحوه مواجهه با بحران سیلاب
۴۰	• عدم پوشش دهی به موقع صدا و سیما از جهت اطلاع رسانی در خصوص بروز حادثه به نحوی که سایر رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر در لحظه و قبل از این رسانه ملی، اخبار این حادثه را منتشر کرده بودند. (عقب ماندگی و تعلل واضح صدا و سیمای ایران در فراهم سازی در لحظه اخبار نسبت به سایر رسانه‌های صوت و تصویر فراگیر)
۵۰	• محافظه کاری سازمان در مصاحبه با مسئولین مربوطه و تهیه برنامه در خصوص پیگیری علت علمی بروز حادثه
۶۰	• عدم توجه به حق آگاهی و دسترسی مردم به اطلاعات دقیق بروز حادثه و نیز عدم توجه به وظیفه پاسخگویی مسئولین و اهمیت روشن سازی افکار عمومی در خصوص چرایی بروز حادثه
و ...	• ... پس از وصول پاسخ سازمان در خصوص سؤالات ارسال شده، سایر قصورات و تقصیرات سازمان برشمرده خواهد شد.

۴-۴-۴- قوه قضاییه جمهوری اسلامی ایران و سیلاب

چکیده

در نظام حقوقی کشور وظایف و اختیارات دادستان در حوزه پیشگیری از وقوع جرم و حوادث منجر به وقوع وقایع مجرمانه را مستندات نمیتوان به مستندات خاص قانونی که از صراحت و شفافیت خاص و کافی برخوردار باشند ارجاع داد. هر چه هست یا از نوع مقررات کلی مذکور در زمان اسناد بالادستی مثل قانون اساسی، قوانین برنامه توسعه و سیاست های کلی غذایی است یا از سنخ قوانین عام ناظر به ساختارهای کلی و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری و یا از قبیل مقررات جزئی دارای قابلیت تفسیرهای متقابل از آن جمله است:

۱. اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه قضاییه که در بند پنجم «اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین» را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است.
۲. بند پنجم از ماده ۲ قانون پیشگیری از وقوع جرم مصوب شهریور ۱۳۹۴ مجمع تشخیص نظام که در زمان معرفی تعداد و ترکیب اعضای شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم دادستان کل کشور را به عنوان یکی از اعضای این شورا معرفی کرده است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳. ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ که به نحوه جزئی تر به موضوع پرداخت و مواردی که حسب قرائن معقول و ادله مثبتة ادامه فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی و یا تولیدی از قبیل امور تجارتی کشاورزی کارگاهها و کارخانه ها و شرکت های تجارتی و تعاونی‌ها متضمن ارتکاب اعمال مجرمانه ای باشد که مضر به سلامت مخل امنیت جامعه و یا نظم عمومی باشد مقام تحقیق با اطلاع دادستان می‌تواند از آن بخش از فعالیت مذکور جلوگیری نماید.

۴. مقررات خاص ناظر به مداخله پیشگیرانه برای رفع وضعیت ها قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه است تبصره ماده ۱۰۵ قانون کار که بر اساس آن دادستان به استناد گزارش بازرسان وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی نسبت به صدور قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه‌های مستعد و وقوع حادثه و بروز خطر اقدام می‌کند.

۵. با توجه به بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی که به موجب آن احیاء حقوق عامه یکی از وظایف مهم قوه قضاییه می باشد و در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (۱۳۹۲) که پیگیری و نظارت بر دعاوی مربوط به جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و بین الملل به آن مقام عالی قضایی محول شده است.

۶. همچنین با بذل عنایت به مادتين ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۱ از دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۵/۰۱/۱۷) که مقرر می دارد:

ماده (۴) - هرگاه اجرای پروژه های زیرساختی از قبیل جاده ها، پلها و اماکن عمومی همانند بوستانها به نحوی باشد که اسباب تضییع حقوق عامه مطرح گردد، دادستان ها مکلفند پس از بررسی لازم و عندالاقضاء جلب نظر کارشناس و اخذ توضیح از طرفین قرارداد، نسبت به جمع آوری مدارک و مستندات اقدام و مراتب را به سازمان مربوطه منعکس نمایند.

ماده (۵) - هرگاه در اجرای پروژه های مزبور تضییع حقوق بیت المال صورت گرفته باشد و یا نقض قوانین و مقررات مطرح شود، حسب مورد در خصوص نقض مقررات کیفری ضمن تشکیل پرونده مطابق قانون آیین دادرسی کیفری تعقیب صورت میگیرد و در مورد نقض مقررات اداری موضوع به مراجع اداری ذیربط منعکس میشود. در صورت تضییع اموال دولتی و عمومی مراتب جهت طرح دعوای حقوقی بطور مستدل به سازمان های مسئول منعکس میگردد.

ماده (۷) - در اجرای تبصره الحاقی مورخ ۱۳۸۷/۴/۱۷ به ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مورد جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آنها دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست مینماید.

ماده (۸) - هرگاه اقدامات سازمانهای موضوع این دستورالعمل موجبات وقوع جرم را مهیا نماید یا امکان وقوع آن را تسهیل کند، دادستان ها جهت پیشگیری از وقوع جرم مطابق مقررات مواد (۱) و (۲) این دستورالعمل اقدام خواهند نمود.

اده (۱۱) - در مواردی که دادستان در حوزه قضایی مربوطه از اقداماتی مطلع شود که سبب تخریب محیط زیست یا آلودگی آن شود از قبیل ، قطع درختان و جنگلها ، تخریب مراتع، تغییرهای وسیع در نظام زیستی ، دفع غیر صحیح زباله ها ، قصور در انجام وظایف از

گزارش ملی سیلاب‌ها

سوی ادارات و سازمانهای مسئول، ضمن جمع آوری مستندات مراتب را به طور مستدل به سازمان مربوطه منعکس می نماید. در صورت عدم اقدام لازم توسط سازمان مربوط، ضمن انعکاس مراتب به مرکزیت سازمان در کشور، دادستان کل را از جریان مطلع میکند نظارت و پیگیری از حقوق عامه از طریق تعقیب کیفری متهم یا متهمان به عهده آن مقام عالی تکلیف گردیده؛ لذا در اجرای اصل ۱۵۶، و در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (۱۳۹۲) و مادتين ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۱ از دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۷/۰۱/۱۳۹۵)

در این میان از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تغییر دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی وظیفه دادستان کل کشور به شرح مقرر در ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری از همه خطیر تراست و برابر ماده مورد اشاره: «دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال منافع و مصالح ملی و خسارات وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوا دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی خارجی و بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید.»

از سوی دیگر بر اساس مقررات قانون آیین دادرسی کیفری در جریان وقوع یک واقعه مجرمانه و پس از وقوع آن دادسرا در زمینه هایی مثل کشف جرم جمع آوری و حفظ ادله پ امارات وقوع جرم و توجه اتهام، تعقیب متهم، انجام تحقیقات، حفظ حقوق عمومی و اقامه دواى لازم، عهده‌دار وظایف مهم و تعیین‌کننده است با این حال آنگونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست دادستانی برای مدیریت بحران هایی مثل فرو ریختن ساختمان های بزرگ هماهنگی نیروها و سامانه سازماندهی نحوه ایفای وظایف قانونی خود در حین بروز مشکلات ناگهانی همچون سیلاب و حوادث اینچنینی، دستورالعمل و یا رویه مشخص و منطقه ای دارد و یا حداقل چنین دستورالعمل‌هایی در دسترس نیست و ظاهراً در این گونه بحران ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی انجام می‌دهد در خصوص تدابیر پیشگیرانه ناظر به زمینه‌های مخاطره آمیزی مثل وقوع سیلاب آنچه از شواهد بر می‌آید این است که تاکنون برنامه پیشگیرانه مشخصی از سوی دادستانی تدوین و اجرا نشده است در زمینه اقدامات قانونی و قضایی صورت گرفته در جریان وقوع و پس از وقوع حادثه سیلاب میز بنا به دلایلی چون اولویت امداد و نجات و کاهش دامنه آسیب‌ها نسبت به بررسی جنبه های مجرمانه موضوع از نظر مقامات دادسرا مجرمانه بودن تحقیقات مقدماتی و عدم اطلاع رسانی عمومی از سوی مقامات قضایی، اطلاعات زیادی در دست نیست آنچه هست محدود به موارد زیر است:

-اقدامات اولیه ضابطین قضایی در زمینه حفاظت از محل رخ دادن سيل.

- جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی مثل سرقت

-جمع آوری اموال کشف شده از آوار و نگهداری آنها در محلی امن

-تهیه گزارش مقدماتی معاون دادستان

-شناسایی صاحبان اقلام آسیب دیده

مقدمه

در نظام حقوقی ما نهاد دادستانی و مقام دادستان یکی از مهمترین و اساسی ترین نهادها و مقامات اجرای عدالت کیفری هستند؛ عدالتی که هدف از اجرای آن پیشگیری از وقوع وقایع مجرمانه و ترمیم خرابی ها و جبران زیان‌های ناشی از چنین وقایعی است دادستانی و دادستان نخستین و آخرین و موثرترین حلقه اجرای چنین عدالتی هستند نخستین از آن جهت که پیش از سایر مراجع و مقامات قضایی در جریان اعمال و وقایع مجرمانه قرار میگیرند؛ آخرین از این حیث که اجرای احکام کیفری که در واقع

گزارش ملی سیلاب‌ها

ثمره فرآیند پر از فراز و فرود اجرای عدالت کیفری است بر عهده آنان موثرترین به این معنی که مسائل مهم و سرنوشت سازی مثل کشف جرم تعقیب متهم تحقیقات مقدماتی حفظ کرده و آثار جرم ممانعت از فرار و اختفا و تبانی متهم آن اعتراض به آرای مضر به حال حقوق و منافع عمومی و اجرای احکام در این نهاد و تحت نظارت و تعلیمات این مقام صورت می‌گیرد و معلوم است که کاردانی و وظیفه‌شناسی مقامات دادسرا در ایفای چنین وظایف خطیری چند لحظه می‌تواند کارساز باشد بحث مهمی که در این میان قابل طرح و تحلیل است وظایف و اختیارات دادستانی و دادستان در وضعیت‌های پیش جنایی و پیشگیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمان وقتی که امنیت آن با بروز حادثه سیلاب و از بین رفتن مسکن عمومی افراد در فروردین ۱۳۹۸ بیش از پیش آشکار شده است بعد از آن نوبت به بررسی وظایف و اختیارات چنین مقامی در دو مرحله وقوع و بعد از وقوع حوادث و وقایع مذکور می‌رسد.

مبانی نظری و ظرفیت‌های قانونی ناظر بر عملکرد دادستان در وضعیت‌های پیش جنایی و پیشگیری از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه تا حدودی آمیخته با ابهام و کلی‌گویی است. بر عکس قوانین و مقررات حاکم بر رفتار دادستان در دو مرحله وقوع و بعد از وقوع حوادث مجرمانه به اندازه کافی روشن و تعیین کننده هستند برای تحلیل و تبیین موضوع لازم است مطالب در دو بخش مبانی نظری و اقدامات عملی مطرح گردد.

بخش اول: ظرفیت های قانونی اقدامات دادستان در برابر حوادث مجرمانه:

اول: موقعیت دادستان در منظومه ی سیاسی کشور:

سیاست جنایی یک رشته مطالعات ای است که می‌خواهد بر اساس یافته‌های نظری و نتایج پژوهشهای عملی از جمله آمارهای جنایی و با لحاظ اوضاع و احوال تاریخی و فرهنگی هر جامعه روش‌های مبارزه ی آن جامعه با بزهکاری و بزهکاران را ساماندهی کند (دانشنامه جرم شناسی، ص ۹۸) این رشته مطالعاتی که نظریه پردازان آن غالباً دانشمندان آلمانی و فرانسوی هستند از زمان طرح آن در سال‌های آغازین سده نوزدهم تا امروز که نظریه پرداز برجسته آن خانم مارتی فرانسوی است که دائماً در حال توسعه مفهومی بوده است تا آنجا که امروزه همه اقدامات کنشی واکنشی ام از کیفری و غیر کیفری نهادهای رسمی و جامعه مدنی مستقل از یکدیگر و خواه با مشارکت هم در برابر بزهکاری و انحراف را داخل در تعریف این رشته مطالعاتی میدانند. آنچه در اینجا قابل توجه است و این است که امروزه مسئله پیشگیری و اقدامات کنشی در برابر جرم از اهم مباحث سیاست جنایی است و چنان که نظریه پردازان فرانسوی تذکر دادند امروز در کشور فرانسه که یکی از کانون های معتبر مطالعات نظری و عملی جرم شناسی است مسئله پیشگیری به عنوان یکی از ابعاد سیاست جنایی مورد توجه و برنامه‌ریزی دست‌اندرکاران چنین سیاستی واقع شده است.

سیاست جنایی قد بخشی از سیاست‌های کلان کشور و برنامه‌های ملی و عمومی است که از این رو همه بخش ها و نهادهای عمومی و حتی نهادهای مردمی بخش غیردولتی در تدوین و اجرای آن کمابیش عهده دار نقش ای هستند قوه قضاییه به عنوان یکی از شعبه اعمال کننده قدرت عمومی به واسطه وظایف ذاتی آن در حفظ و توسعه حقوق عمومی در این زمینه نقشی بارزتر و برجسته‌تر به عهده دارد دادستانی اعم از دادستانی کل و دادستان عمومی و انقلاب به عنوان یکی از مهمترین نهاد های تشکیل دهنده قوه قضاییه در سه مرحله پیش از وقوع حین و بعد از وقوع وقایع مجرمانه و یا حتی حوادثی که ممکن است منتهی به جرم شود منطقه باید وظایف و اختیارات روشن تری به عهده داشته باشد.

از این رو تدوین کنندگان اصول راهبردی سیاست جنایی کشور هم در اسناد و قوانین بالادستی و هم در قوانین و مقررات عادی به شرحی که خواهد آمد در خصوص وظایف و اختیارات دادستان گاه به صراحت و گاه به طور ضمنی به معرفی اصول کلی و تدابیر جزئی پرداختند با تأمل در اصول کلی و مقررات جزئی مورد اشاره، در مجموع می‌توان گفت که نهاد دادستانی که در وضعیت های جنایی و به طور کلی در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیشگیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه و چه در حین وقوع وقایع و حوادث مورد اشاره در شرایط بعد از وقوع موقعیت و وظایف و اختیارات مشخصی دارد که اگر چه موقعیت و وظایف و اختیارات این نهاد در مرحله اتخاذ تدابیر کنشی و پیشگیری از وقوع وقایع و حوادث مجرمانه به دلیل تمرکز و تراکم وظایف و اختیارات آن در مرحله حین و پس از وقوع وقایع و حوادث مذکور از سوی و کلی بودن و خام بودن قوانین و مقررات ناظر به وظایف مربوط به مرحله پیشگیری از سوی دیگر از روشنی چندانی برخوردار نیست و دست کم در برخی از زمین موقعیت ها به راحتی نمی‌توان گفت که وظیفه دادستانی چیست و نهاد مورد بحث چه اقداماتی می‌بایست به عمل آورد.

بر اساس اصول قانون اساسی قوه قضاییه هم خود ملزم به رعایت حقوق و آزادی‌های مشروع مردمی باشد و هم وظیفه گسترش و تضمین عدم نقض آن ها را به عهده دارد لازمه چنین وظیفه‌ای این است که قوه مورد اشاره از به خطر افتادن منافع ملی و حقوق شهروندی نیز باید جلوگیری کند مطابق اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی قوه قضائیه نه تنها وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین را به عهده دارد بلکه مکلف به انجام اقدامات مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم نیز می‌باشد یکی از ابعاد حقوق و منافع عمومی برخورداری جامعه از امنیت و سلامت است.

افعال و ترک افعالی هستند که منجر به بروز جرم در جامعه می‌شوند و به صورت مستقیم و غیرمستقیم بسترها و زمینه‌های بروز آسیب‌های اجتماعی را فراهم آورده و امنیت و سلامت جامعه را در معرض خطر قرار می‌دهند. در این راستا مقامات قضایی می‌توانند نقش مهمی در کنترل عوامل و ممانعت از شکل‌گیری زمینه‌های مذکور ایفا نمایند به طور ویژه دادستان به عنوان مدعی‌العموم در این زمینه نقش بسیار جدی‌تری می‌تواند ایفا کند در بیشتر نظام های غذایی دنیا دادستان نقش برجسته و با اهمیتی دارد گاهی به عنوان مدافع حقوق دولت و زمانی به عنوان مدافع حقوق ملت و گاهی در جهت احقاق حقوق ملت و دولت توأمان ایفای نقش می‌کند از این رو ایفای چنین نقشی بسیار حساس و ظریف است و خروج از تعادل در آن می‌تواند آسیب‌های جدی به هر یک از حقوق مردم و حقوق دولت وارد سازد در هر حال در مقوله خاص پیشگیری از جرم و حوادث جرم زا علاوه بر تکلیفی دادسرا در زمان وظیفه آن قوه قضائیه موضوع بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی بر عهده دارد قانون گذار در قوانین مختلف برای نهاد دادستانی اعم از دادستان کل کشور و دادستان عمومی و انقلاب موقعیت ویژه‌ای تعریف و تعیین کرده و بر اساس این موقعیت وظایفی بر عهده این مقام گذاشته است تعیین جایگاه قانونی و وظایف ناشی از آن مبنای مسئولیت دادستان را در قبال پیشگیری از جرم هرگونه جرمی و در نتیجه حفظ حقوق عامه مردم تشکیل می‌دهد از مهم‌ترین جلوه‌های موقعیت مورد بحث و مسئولیت های مرتبط بر آن موارد زیر در خور ذکر است:

(الف) عضویت دادستان کل کشور در شورای عالی پیشگیری از وقوع جرم موضوع بند ۵ ماده ۲ قانون پیشگیری از وقوع جرم.

(ب) عضویت در ستاد پیشگیری و حفاظت اجتماعی موضوع ماده ۶ آیین نامه اجرایی آن.

(پ) عضویت در ستاد پیشگیری از جرایم خاص.

(ت) ریاست بر ضابطین قضایی موضوع ماده ۲۸ قانون آیین دادرسی کیفری.

گزارش ملی سیلاب‌ها

وظایفی که دادستان از باب نظارت بر اشخاص و اماکن به عهده دارد در راستای نقش این مقام در پیشگیری اولیه از وقوع جرم است. با این همه باید گفت که در میراث مکتوب حقوقی ما اعم از کتاب‌ها مقالات رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها نقش و وظایف دادستان در برابر حوادث زیانبار به عنوان یکی از عوامل زمینه‌ساز وقوع جنایات غیر عمدی و یا جرایم ناشی از تقصیر مقامات و نهادهای دولتی و عمومی چندان مورد توجه واقع نشده و در حقیقت باید گفت که مغفول مانده است.

دوم: وظایف و اختیارات دادستان در پیشگیری از وقوع حوادث مجرمانه:

برابر ماده یک مصوبه ۱۳۹۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام «پیشگیری از وقوع جرم عبارت است از پیش‌بینی شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای از میان بردن یا کاهش آن.» این تعریف قانونی که با زحمت بسیار و با صرف زمان و هزینه‌های قابل ملاحظه توانست از طریق مجمع تشخیص نظام خود را به منظومه قوانین موضوعه کشور پیوند بزند. تفصیل مقرر مجملی است که در بند پنجم از اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی آمده است مطابق اصل مورد اشاره قوه قضائیه قوه است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومت‌ها و اخذ تصمیم و اقدامات لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند.

۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادیهای مشروع

۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین

۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات جزایی اسلام

۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

درباره بند اخیر اصل مورد اشاره و کیفیت تفسیر و اجرای آن بحث‌های زیادی صورت گرفته است از جمله این بحث‌ها این است که پیشگیری دارای ابعاد و مدل‌های متعددی است کدام یک از ابعاد و مدل‌های آن مورد نظر قانون اساسی است. آیا دادستان و حتی قوه قضائیه با همه وظایف سنگینی که بر عهده دارد به تنهایی می‌تواند در همه سطوح و ابعاد و مدل‌های پیشگیری از جرم وارد شود و ادای وظیفه کند؟

یکی از ابعاد و مدل‌های مورد اشاره مدل پیشگیری عمومی است که در ارتباط با کل جامعه بوده و مسائل سیاسی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را در بر می‌گیرد با توجه به نقش حساس و پر اهمیت محیط در تشکیل و تکامل شخصیت و رفتارهای انسان این جامعه است که باید در مرحله اول خود به رفع کمبودها و نیازها و ضعف‌های موجود اقدام و بعد، از اجزای تشکیل دهنده از انتظار رفتار مناسب و هماهنگ با ضوابط از پیش تعیین شده را داشته باشد.

لذا پیشگیری از بزهکاری باید از اصلاح محیط آغاز شود در جامعه‌ای که پول از کشش‌های مجرمانه و محرک‌های بزهکاران باشد و از سوی شرایط محیطی برای دوری کردن از این اعضا فراهم نگردد نمی‌توان انتظاری غیر از بروز بزهکاری داشت این شکل از پیشگیری بسیار مفید بوده و بهترین راه برای جلوگیری از جرم و نهایتاً حفظ حقوق شهروندی می‌باشد زیرا با اعمال سیاستی که بتواند یک نظام عدالت اجتماعی و سلامت واقعی در تمام ابعاد مختلف جامعه حاکم گرداند تقریباً جایی برای بزهکاری و وقوع مجرمانه باقی نمی‌ماند.

مدل دیگر پیشگیری اجتماعی است که در آن نهادها و امکانات اجتماعی موثر در خودسازی عوامل زمینه ساز بزهکاری تقویت می‌شوند تا تمایلات فردی به بزهکاری با تعلیم و تربیت صحیح و عوامل تورم زای محیطی با ایجاد محیط سالم از میان بروند.

مدل سوم پیشگیری وضعی است که مبتنی بر تغییر وضعیت های پیش جنایی است و با تحدید فرصتهای ارتکاب جرم از طریق تقویت آماج ها و مشکل تر کردن امکانات استفاده از فرصت ارتکاب بزه از سوی بزهکاران بالقوه سعی دارد شرایط را به گونه ای تغییر و ترتیب دهد که کنش شخص در آن موقعیت ارتکاب رفتار مجرمانه نباشد یا دست کم نرخ چنین کنش‌های کاهش یابد. از حیث مراتب پس از پیشگیری عمومی پیشگیری وضعی از بهترین مدل های پیشگیری است زیرا موقعیت های جرم را با اقداماتی کم هزینه تر وزودبازده تر برای افرادی که از ظرفیت جنایی برخوردارند از بین می‌برد و راه‌های ارتکاب جرم و رسیدن به مقاصد مجرمانه را به روی آنان می بندد. هنگامی که حق از حقوق شهروندی در معرض خطر قرار می گیرد پیشگیری وضعی اقتضا دارد که یا با حذف خطراتی که آن حق را تهدید می کنند و یا از راه حفاظت و مراقبت بیش از پیش از آن حق از تعرض به آن جلوگیری شود.

آنچه در این میان حائز اهمیت است رابطه پیشگیری از جرم و حفظ حقوق شهروندی است که خود دست کم دارای دو جنبه می باشد اول اینکه از راه پیش بینی شناسایی و ارزیابی خطر وقوع حوادث زیانبار مجرمانه و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم بتوان از وقوع حوادث مزبور جلوگیری کرد و در نهایت حقوق شهروندی را حفظ نموده دوم این که با استناد به مقررات قانونی باید پای دادستانی را به عنوان یکی از نهادهای کارآمد به موضوع باز کرد و زمینه‌های ایفای نقش این نهاد مهم در پیشگیری از وقوع جرم و حفظ حقوق شهروندی را فراهم آورد.

معذک از این نکته نباید غافل بود که انتظار ورود دادستانی به سطوح پیشگیری اجتماعی و عمومی و ایفای نقش در این دو سطح، در شرایط کنونی جامعه ایرانی اندکی خوش‌بینانه است؛ دلیل مسئله این است که این دو مدل از مدل های پیشگیری مستلزم هماهنگی و تعامل بخش ها و نهادهای متعددی می باشد و حتی می‌توان گفت مقتضای عزم ملی و بسیج امکانات عمومی است پس نه دادستانی و نه هیچ یک از نهادهای دیگر به تنهایی از عهده چنین وظیفه سنگین و گسترده‌ای بر نمی آید.

سوم؛ ظرفیت های قانونی تدابیر پیشگیرانه ی دادستان و مبانی تفسیری آنها:

۱. ظرفیت قانونی

در کشور ما دادستان عهده‌دار کشف جرم، اقامه دعوا از جنبه حق الهی و حفظ حقوق عمومی و حدود اسلامی اجرای خود و همچنین رسیدگی به امور حسبه وفق ضوابط قانونی میباشد.

در قوانین و مقررات موضوعه کشور وظایف بسیار متعددی برای دادستان برشمرده شده است همه این وظایف را می‌توان در دو بخش کلی تحت دو عنوان اقدامات و وظایف پیش از وقوع حوادث و وقایع مجرمانه و اقدامات و وظایف پس از وقوع آنها دسته بندی کرد و نقش دادستان را در دو مرحله قبل و بعد از وقوع حوادثی که می‌توان منشأ وقوع جنایات متعددی علیه حقوق عمومی شهروندان باشد نشان داد و نقد تحلیل کرد حادثه زیانبار سهیلا می‌تواند مثال عینی این بخش باشد با این همه چنانکه پیشتر گفته شد در نظام حقوقی کنونی کشور وظایف و اختیارات دادستان در حوزه پیشگیری از وقوع جرم و حوادث منجر به وقوع مجرمانه را نمی‌توان به مستندات قانونی خاصی که از صراحت و شفافیت کافی برخوردار باشند ارجاع داد هر چه هست یا از نوع مقررات کلی مذکور در ضمن اسناد بالادستی مثل قانون اساسی قوانین برنامه توسعه و سیاست های کلی غذایی است یا از قوانین عام ناظر بر ساختارهای کلی

گزارش ملی سیلاب‌ها

و اصول راهبردی تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی پیشگیری و یا از قبیل مقررات جزئی با قابلیت تفسیرهای متقابل است و ذیبع به معرفی اصول مستندات مورد اشاره می‌پردازیم:

- اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی در ضمن بیان وظایف قوه قضاییه در بند ۵ اقدامات مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین را از شمار وظایف مذکور اعلام کرده است. دشواری ارجاع وظیفه یا اختیار دادستان در آن به پیشگیری به این مقرر قانونی در این است که اولاً مقررات مورد بحث به وظایف قوه قضاییه است و نهاد دادستانی به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های این قوه. ثانیاً مقرر مذکور از نوع قوانین مستلزم موافقت دادستان نیست همین اندازه که وی از تصمیم مزبور و مبانی توجیهی آن مطلع باشد کفایت می‌کند سوم اینکه چنین تصمیمی قابل اعتراض است و مرجع صالح برای رسیدگی به اعتراض بر اساس ماده ۲۷۱ همان قانون دادگاهی است که صلاحیت رسیدگی به اصل اتهام برخوردار است و در صورت عدم تشکیل دادگاه صالح دادگاه کیفری دو محل صالح به رسیدگی خواهد بود.

- مقررات خاص ناظر به مداخله پیشگیرانه برای رفع وضعیت‌ها و قطع جریان برخی فعالیت‌های مجرمانه علاوه بر مستندات قانونی فوق قوانین و مقررات موضوعه کشور در موارد خاصی مقامات قضایی اعم از مقامات دادسرا و دادگاه را موظف کرده و به آنها اجازه داده‌اند تا با مداخله به موقع از ادامه بعضی از فعالیت‌های مجرمانه ممانعت کنند و بدیهی است که مبنای چنین تکالیفی و تجهیزاتی حفظ به حمایت از حقوق عمومی و حقوق اشخاص خاص است از جمله مقررات خاص ناظر به این بحث موارد زیر قابل ذکر است: اول ماده ۱۰۵ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام و تبصره یک آن که چنین مقرر داشته است: «هر گاه در حین بازرسی به تشخیص بازرس کار یا کارشناس بهداشت حرفه‌ای احتمال وقوع حادثه یا بروز خطر در کارگاه داده شود بازرس کار کارشناس بهداشت حرفه‌ای مکلف است مراتب را کتباً به کارفرما یا نماینده او نیز به رئیس مستقیم خود اطلاع دهند.

تبصره ۱: وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی در مورد گزارش بازرسان کار و کارشناسان بهداشت حرفه‌ای از دادسرای عمومی محل عدم تشکیل دادسرا و دادگاه عمومی محلی تقاضا خواهند کرد فوراً قرار تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه را صادر نمایند دادستان بلافاصله نسبت به صدور قرار مذکور پس از ابلاغ قابل اجرا است دستور رفع تعطیل و مرجع مزبور در صورت صادر خواهد شد که بازرس کار و کارشناس بهداشت حرفه‌ای و کارشناسان ذیربط دادگستری رفع نواقص و معایب موجود را تایید نموده باشد.»

بعلاوه بر اساس تبصره ۴ ماده ۲ قانون توزیع عادلانه آب وزارت نیرو می‌تواند با متصرفان برخورد و اقدام به قلع بنای احداثی توسط متصرفین نماید و این امر منوط به اجازه و نظارت دادستان یا نماینده قانونی ایشان است و قانونگذار دادستان را به عنوان شفاف موظف به همکاری نکرده است البته با توجه به جایگاه دادستان به عنوان مدعی العموم در خیلی از موارد نیاز به تصریح قانون ایست و نقش نظارتی قوه قضاییه بر اجرای قانون در کلیت موضوع کافی به نظر می‌رسد و همچنین بر اساس قوانین موجود هیچ گونه تفکیک و اشاره‌ای به موارد فوق نشده است بنابراین ضمانت کافی برای اجرای قوانین ذکر شده وجود ندارد به طوری که از سال ۱۳۶۲ تا کنون وزارت نیرو در خصوص اجرای تبصره یک قانون توزیع عادلانه آب صرفاً ۵ درصد این حرایم رودخانه‌ها را مرزبندی میدانی نموده است؛ به همین دلیل توسط افراد حقیقی و حقوقی مورد تعرض و تصرف قرار گرفته‌اند همچنین کسانی که به طور غیرقانونی این حرف را تصرف نموده‌اند در غالب موارد از امتیاز برق و آب از طرف وزارت نیرو نیز برخوردار شده‌اند در خصوص اجرای تبصره ۳ قانون توزیع عادلانه آب ضرورت دارد وزارت نیرو علاوه بر تسریع در اجرای تبصره یک قانون مزبور حفاظت‌های فیزیکی لازم با هدف جلوگیری از ایجاد اعیانی در این حرایم را انجام دهد تا منجر به سرمایه‌گذاری و در نتیجه هدر رفتن منابع در نتیجه قلع نگردد. نکته قابل ملاحظه

گزارش ملی سیلاب‌ها

در خصوص مفاد مواد اخیر این است که وظیفه مراجع قضایی در صدور و اجرای دستور تعطیل و لاک و مهر تمام یا قسمتی از کارگاه‌ها باید از موضع منافع عمومی درک و تحلیل شود و نه بر مبنای حقوق اشخاص ذیربط با کارگاه؛ به طور مثال در خصوص حادثه سیلاب اخیر در صورت وجود اختلال و یا قانون‌شکنی و یا عدم رعایت نکات مهم در ساختمان‌سازی در زمینه ساخت خانه‌های مسکونی که در حریم رودخانه‌ها ساخته شده بود و در معرض خطر شدید سیلاب قرار داشتند باید نظارت می‌شده و در صورت عدم رعایت قوانین در برابر آنها کار را متوقف می‌کردند و یا در زمینه سدسازی بعد از مشخص کردن حریم رودخانه‌ها باید به عدم دادن جواز برای ساخت خانه‌ها در آن مناطق اقدام می‌نمودند. و برای روشن بودن اهمیت مسئله مثالی دقیق‌تر و عینی‌تر را می‌توان زد مانند سیلی که در شیراز اتفاق افتاد و علت آن جاده‌سازی در مسیر رودخانه بود و نه حریم آن! که عملاً و طبق تفاسیر بالا باید جلوی این جاده‌سازی‌ها و خانه‌سازی‌ها در این مناطق خطرناک و مستعد بروز حادثه را می‌گرفتند اما اقدامی صورت نگرفته بود. که با توجه به جمعیت انبوهی که در آن تاریخ از تقویم در حال عبور و مرور در آن جاده شیراز و یا در حال مهمانداری و زندگی در خانه‌های مسکونی خود بودند و خساراتی که به تمام وسایل زندگی آنان وارد شد؛ فهم مسئله بر مبنای منافع عمومی چندان دشوار نخواهد بود.

۲. مبانی تفسیری:

با استمداد از روح کلی حاکم بر این گونه قوانین و مقررات و مقصود مقنن در تقریر آنها می‌توانند دستکم سه مبنای تفسیری برای آنها ارائه داد:

نخست اینکه قوانین مورد بحث با هدف حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندی تقریر یافته‌اند و در راستای همین هدف هم باید تفسیر گردند یعنی نگاه مفسران و مجریان آن‌ها باید از نوع نگاه وظیفه‌محور باشد وظیفه صیانت از منافع عمومی و حمایت از حقوق شهروندی راست است که حفظ حقوق و منافع عمومی بدون برخورداری از اختیار و اعمال اقتدار ممکن نیست و این دو به نوعی لازم و ملزوم یکدیگرند ولی نوع نگاه به موضوع و مبانی توجیهی استفاده از اختیارات قانونی به نتایج مختلف و احتمالاً متقابل می‌انجامد نتیجه توجیه و تبیین وظیفه‌محور حمایت و توسعه منافع عمومی و حقوق شهروندی است که با استقبال عمومی هم مواجه می‌گردد.

مبنای دوم این است که قوانین مورد بحث باعنایت به حکمت وضعشان که عبارت است: «ازاعطای اختیار به اصحاب قدرت به نفع منافع عمومی و حقوق شهروندی»، باید به گونه‌ای موسع تفسیر شوند. این الزام تفسیری خود مبتنی بر دو پیش فرض حقوقی است. یکی اینکه حفظ منافع عمومی و حمایت از آزادی اعمال و استیفای آزادانه‌ی حقوق شهروندی، یک اصل و تفویت منافع و تضییع دایره‌ی حقوق و آزادی‌های اشخاص، استثناست.

چنانکه میدانیم اصل، تابع تفسیر موسع و استثنا تحت حکومت مضیق است. پیش فرض دیگر اینکه کارگزاران حکومتی حامیان و خدمتگزاران منافع عمومی و حقوق و آزادی‌های شهروندی هستند ایفای وظیفه خدمتگزاری مقتضی تفسیر قانون به نفع اصحاب حقوق و منافع است که قانون برای حمایت از آنها وضع شده است قاعده کلی در تفسیر قوانین و مقررات حمایتی که در آنها به منظور حفظ منافع عمومی و حقوق شهروندی اختیاراتی به کارگزاران و اعمال‌کنندگان قدرت عمومی داده می‌شود این است که قوانین مورد اشاره به نفع منافع عمومی و حقوق شهروندی اختیارات و به زبان کارگزاران تفسیر می‌شود. به بیان دیگر چنین قوانینی در جهت حمایت از منافع عمومی و حقوق شهروندی به طور موثر و در جهت توسعه اختیارات مقامات به نحو محدود یا مضیق تفسیر میشوند. تفسیر قانون به نفع قدرت و به زبان حقوق و آزادی وضعیت نامطلوب را پیش می‌آورد که از آن به وضعیت غیر قابل قبول «فراتر از محدوده اختیارات» تعبیر می‌شود.

گزارش ملی سیلاب‌ها

مبنای سوم اینکه لازم است مفسران و مجریان قوانین حمایتی از راه تفسیرها و تبیین های روزآمد چنین قوانینی را همیشه زنده و پویا و کارآمد نگهدارد قاعده کلی تفسیری که در بعضی از مقررات قانونی نظیر قانون اساسی هم آمده این است که مرجع قضایی «نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقص یا اجمال یا تعارض قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد.» رسیدگی قضایی یک وظیفه عمومی است و مراجع قضایی نمی‌توانند به بهانه ناتوان در فهم قانون از ایفای چنین وظیفه‌ای طفره بروند و در واقع عکس خود از فرهنگ قانون را به محلی برای فرار از اجرای آن تبدیل کنند برای همین قیاس و سیاق باید گفت مقامات عمومی نمی‌توانند با توسل به مدعیاتی چون کهنگی و نارسایی قوانین حمایتی و تغییر شرایط و اوضاع و احوال اجتماعی نسبت به زمان وضع قانون از ارائه تبیین ها و تفسیرهای تازه اظهار ناتوانی کنند ارزش‌های تحت حمایت قانون را بی‌دفاع بگذارند مقامات مورد بحث همیشه باید قوانین ناظر به وظایف خود را کامل، روشن، منسجم و قابل اجرا فرض کند اثبات خلاف چنین فرضی هم نمی‌تواند خلاف آنان از ایفای وظیفه قانونی حمایت از منافع عمومی و حقوق و آزادی‌های شهروندی را توجیه کند. این پیشنهاد به بیان دیگر دفاع نارسایی قانون را هیچگاه نباید از مقامات عمومی پذیرفت چرا که مقامات مورد اشاره هم از توانایی تفسیر روزآمد و قانون برخوردار هستند و هم از امکانات تقاضای اصلاح قوانین از مجاری و مراجع ذیربط.

مبنای چهارم مستندات قانونی وظایف و اختیارات قانونی دادستان در دو مرحله وقوع و پس از وقوع حوادث مجرمانه مطابق ماده ۲۲ قانون آیین دادرسی کیفری وظایف دادستان اجمالاً عبارت است از کشف جرم تعقیب متهم جهت انجام تحقیقات حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم و اجرای احکام کیفری این وظایف اجمالی از لحظه حدوث یکی از جهات قانونی شروع به تعقیب به نحو مقرر در ماده ۶۴ قانون مورد اشاره آغاز و در صدور قرارهای نهایی من یا موقوفی تعقیب و صدور کیفرخواست و اتمام اجرای احکام کیفری در موارد محکومیت مرتکبان جرایم ادامه خواهد داشت در تمام مراحل فرایند اجرای عدالت کیفری دادستان درگیر انجام وظایف متعدد قانونی و قضایی خود خواهد بود شرح و بسط وظایف مذکور در مواد متعددی از قانون آیین دادرسی کیفری خصوصاً در مواد ۲۲ تا ۸۸ قانون موضوع آمده است ایفای وظایف دادستان تحت حاکمیت اصل الزامی بودن تعقیب است که در موادی مثل ماده ۲ ماده ۱۳ و ۷۴ بر لزوم اعمال آن تاکید شده است.

در آیین دادرسی کیفری در جرایم در حال وقوع که در همان حال دادستانی ضابطان تحت نظارت و تعلیمات به نحوی از انحا از جریان وقوع آن مطلب می‌گردند و نیز جرایمی که دلایل و امارات ارتکاب آنها بلافاصله بعد از وقوع به دست می‌آید اصطلاحاً جرایم مشهود نامیده می‌شوند نحوه تعامل با جرایم مشهود تابع نظام مخصوصی است. مقررات ناظر بر این نظام در مواد ۴۴، ۴۵ و ۴۶ قانون آیین دادرسی کیفری آمده است و اجمالاً آن این است که ضابطان دادگستری که به حکم ماده ۲۸ قانون تحت نظارت و تعلیمات داده در عمل می‌کنند درباره جرایم مشهود تمام اقدامات لازم را به منظور حفظ آلات، ادوات، آثار، علائم و ادله وقوع جرم و جلوگیری از فرار و مخفی شدن متهم و یا تبانی در عمل می‌آورند تحقیقات لازم را انجام می‌دهند و بلافاصله نتایج و مدارک به دست آمده را به اطلاع دادستان می‌رسانند. همچنین چنانچه شاهد یا مطلع در صحنه حضور داشته باشد اسم نشانی شماره تلفن وسایل مشخصاتشان را اخذ و در پرونده درج می‌کنند بر اساس ماده ۴۶ ضابطان دادگستری در هر حال مکلف اند نتیجه اقدامات خود را فوری به دادستان اطلاع دهند تا اقدامات انجام شده کافی ندارند می‌توانند تکمیل آن را بخواهد در این صورت ضابطان باید طبق دستور دادستان تحقیقات و اقدامات قانونی را برای کشف جرم و تکمیل تحقیقات به عمل آورند. طبیعی است که در وقایع ای با دامنه گسترده از ضرر و زیان مانند آنچه در حوادث سیلاب های اخیر رخ داد به اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم و فوری برای حفظ اموال و اسناد مردم از وظایف دادستان به

گزارش ملی سیلاب‌ها

شمار می‌آید این وظیفه از عبارت حفظ «حقوق عمومی» مذکور در ماده ۲۲ فوق‌الاشعار قابل استنباط است و دست کم از لوازم و دلالات اشاره آن محسوب می‌گردد.

انجام وظایف و اعمال اختیارات دادستانی بیشتر بعد از وقوع واقعه مجرمانه موقعیت پیدا میکند اصول این وظایف عمدتاً همان است که در ماده ۲۲ مطرح شده است: «کشف جرم تعقیب متهم انجام تحقیقات حفظ حقوق عمومی اقامه دعوی لازم و اجرای احکام کیفری». در این فهرست اجمالی وظایفی همچون دفاع از کیفرخواست در برابر دادگاه و تقاضای تجدید نظر از احکام را هم باید افزود تفصیل تشریفات ایفای وظایف دادستانی چنانکه اشاره شد در قانون آیین دادرسی کیفری و شروع آن به طور مستوفی آمده است بنابراین در اینجا به همین اندازه اکتفا می‌کنیم و با بیان وظیفه دادستان کل کشور در دفاع از مصالح عمومی ملی و حقوق عمومی بحث را به پایان می‌بریم.

از نقطه نظر حفظ منافع و مصالح ملی و طرح و تعقیب دعوا برای جبران زیان‌های وارد بر حقوق عمومی وظیفه دادستان کل کشور از همه خطیر تر و برجسته تر است برابر ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری «دادستان کل کشور مکلف است در جرایم راجع به اموال منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی که نیاز به طرح دعوی دارد از طریق مراجع ذیصلاح داخلی خارجی و بین‌المللی پیگیری و نظارت نماید».

جرایم و خسارات موضوع این ماده آنهایی هستند که به منافع و مصالح ملی و حقوق عمومی لطمه می‌زند از قبیل حساسیت‌های مالی و اداری گسترده و اخلال در نظام اقتصادی کشور به حکم ماده اخیرالذکر دادستان کل مکلف است دعاوی لازم برای دفاع از ارزش‌های مزبور و جبران زیان‌های وارد بر آنها را در مراجع صالحه داخلی یا خارجی طرح و تا حصول نتایج نهایی پیگیری نمایند وظیفه موضوع این ماده ممکن است مقتضی طرح و تعقیب دعوا در مراجع بین‌المللی مانند دیوان کیفری بین‌المللی هم باشد.

بخش دوم: اقدامات عملی دادستانی در حادثه سیلاب

۱. اقدامات دادستانی پیش از وقوع حادثه:

چنانکه پیشتر گفتیم در مقوله پیشگیری از جرم به حوادث در رمضان علاوه بر وظیفه آن قوه قضائیه مندرج در بند ۵ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی قانون‌گذار در قوانین مختلف برای نهاد دادستانی اعم از دادستان کل کشور و دادستان عمومی و انقلاب موقعیت ویژه‌ای تعریف و تبیین نموده و بر اساس این موقعیت وظایفی را بر عهده این مقام گذاشته است تعیین جایگاه قانونی و وظیفه ناشی از آن مبنای مسئولیت دادستان را در قبال پیشگیری از وقوع هر گونه واقعی زیانبار و در نتیجه حفظ حقوق عامه مردم تشکیل می‌دهد همچنین گفت این در مواردی که دلایل یا قرائن کافی دال بر احتمال وقوع یک حادثه ی منتهی به وقوع جرم وجود داشته باشد، دادستان می‌تواند نسبت به آن واقعه تدابیر پیشگیرانه اتخاذ کند مقامات دادرسی خود نیز چنین اعتقادی دارند و حتی باید گفت که در این زمینه رویکرد آنان مداخله حداکثری است به عنوان مثال دادستان عمومی و انقلاب تهران در خصوص پیشگیری از جرایم پولی و بانکی در پرونده یکی از موسسات پولی و بانکی برای اقدامات پیشگیرانه در حوزه بانکی تاکید کرده و لازم دانسته است دادستانی حضور خود را در این زمینه‌ها در جامعه پررنگ نماید. در این اظهارنظر با توجه به راهکارهای ارائه شده به بانک‌ها توسط ایشان ضرورت حفظ منافع ملی و حقوق عمومی به چشم می‌خورد بدین ترتیب معلوم می‌شود که در بحث حفظ حقوق و آزادی‌های مردم و مقابله با عوامل و زمینه‌های تحریک‌کننده این حقوق و آزادی‌ها و رویکرد دادستانی حداقلی نیست با وجود کلی بودن قوانین ناظر به بحث پیشگیری و عملیاتی نمودن آنها و علی‌رغم انتقاد از عدم همکاری سایر نهادها و فراهم نبودن بسترهای کافی برای اقدام و

گزارش ملی سیلاب‌ها

عمل در گفتمان دادستانی دست کم در حوادث و زمینه‌هایی که به نحوی با حقوق و منافع عمومی سر و کار دارند صریح و مکرر به وظیفه پیشگیرانه دادسرا اشاره شده است در این زمینه به صورت مهدی شاهد اظهار نظرهایی در مورد اقدامات پیشگیرانه از سوی مقامات برخی دادستانی‌ها هستیم. دادستان تهران در مورد حوادثی همچون سیلاب‌ها به ماده ۱۱۴ اشاره کرده و بیان می‌دارد که حکم موضوع ماده ۱۱۴ قانون آیین دادرسی کیفری که به مقامات دادسرا اجازه داده از فعالیت تمام یا بخشی از امور خدماتی و یا تولیدی از قبیل امور تجارتي کشاورزی و نظایر آن در صورتی که حساب قرائن معقول و مثبتی که مضر به سلامت محل امنیت جامعه یا نظم عمومی باشد جلوگیری نماید واجد جنبه پیشگیرانه است. انجام این وظایف به امنیت بیشتر شهر منتشر خواهد شد و همچنین نیازمند وجود بخشنامه‌های مختلف اجرایی و مستقلى می‌باشد که تاکنون مهیا نشده است.

ولی تخطی‌هایی که شکل گرفت میتوان به کوتاهی وزارت نیرو اشاره کرد جهت تذکر ندادن به ساختمان سازان و کشاورزانی که در حریم‌های رودخانه‌ها به فعالیت پرداختند.

به نظر می‌رسد که دادستانی خود را ابتداءً موظف به اقدام نمی‌بیند تا با الهام از اصل کلی پیشگیری یعنی اصل ۱۶۵ قانون اساسی وارد عمل شود در واقع دادستانی که برای جلوگیری از جرایم مثل جرایم مربوط با حوزه‌های حجاب و عفاف و فرهنگ دادسرای ارشاد و فرهنگ و رسانه و مواد غذایی و نظایر آن را تاسیس کرده است در حوزه‌های تهدید کننده سلامت و امنیت شهروندان و در زمینه پیشگیری از حوادثی نظیر سیلاب‌ها و تشکیلات لاقول رویه عملی ویژه ایجاد نکرده است و در زمینه‌های اخیر های دیگر را بیشتر از خود مسئول می‌داند در زمینه پیشگیری از چنین حوادثی ظرفیت ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری هم مغفول و بلا استفاده مانده است ماده ای که دادستان کل کشور را در دفاع از اموال منافع و مصالح ملی و مقابله با جبران خسارت وارده به حقوق عمومی ملزم به اتخاذ تدابیر لازم کرده است در خصوص حادثه سیلاب نیز اقدام پیشگیرانه صورت نگرفته بلکه پس از وقوع حادثه هم مقامات دادستانی به مقررات دیگری و ماده مورد اشاره ارجاع دادند.

۲. اقدامات دادستانی در حین و پس از وقوع حادثه سیلاب:

بر اساس مقررات قانون آیین دادرسی کیفری در جریان وقوع یک واقعه مجرمانه و نیز پس از وقوع آن دادسرا در زمینه‌هایی مثل کشف جرم جمع آوری و حفظ ادله و امارات وقوع جرم و توجه اتهام تعقیب متهم جهت انجام تحقیقات به حفظ حقوق عمومی و اقامه دعوی لازم عهده‌دار وظایف مهم و تعیین کننده است با این حال آنگونه که از شواهد و موارد مشابه پیداست دادستانی برای مدیریت بحران‌هایی مانند وقوع سیلاب‌ها هماهنگی نیروها و سازماندهی نحوه ایفای وظایف قانونی خود دستورالعمل و رویه مشخصات ندارد و یا حداقل چنین دستورالعملی آرزوی‌های در دسترس نیست و ضابطان در این گونه بحران‌ها هم تکالیف قانونی و قضایی خود را همچون موارد وقوع جرایم عادی انجام می‌دهند. خصوص اقدامات عملی دادسرای عمومی و انقلاب تهران نیز دادستان کل در جریان وقوع حادثه عملیات خاصی را انجام نداده است و تنها یک دستور به سازمان بازرسی کل کشور در پی حقوق سیلابها از جانب رئیس قوه قضاییه جناب رئیسی صادر شد: «رئیس محترم سازمان بازرسی کل کشور را مأمور می‌نمایم که با حضور فوری در مناطق سیل زده ابعاد و زوایای گوناگون حادثه و روند امداد رسانی به سیل‌زدگان را مورد ارزیابی و نظارت جدی و دقیق قرار دهند و در صورت وجود

گزارش ملی سیلاب‌ها

مقصور یا تقصیر احتمالی از سوی هر یک از دستگاه‌ها در زمینه عدم پیش بینی های لازم که منجر به ایراد خسارت شده است و چه در مقایسه کمک رسانی و خدمات رسانی به مردم مراتب را جهت رسیدگی های بعدی گزارش کند.»

پس از وقوع حوادث سیلاب ها ماموران نیروی انتظامی به عنوان ضابطین قضایی در محل حوادث مستقر شده و کار حفاظت از محل و جلوگیری از ارتکاب جرایم احتمالی چون سرقت را انجام دادند آنگونه که رئیس پلیس کل کشور اشاره داشته است ماموران پلیس اموال کشف شده است آوار ها را جمع آوری کرده و در محلی امن نگهداری کردند تا با پیدا شدن صاحبان و احراز هویت آنها تحویل داده شود.

حسب اظهارات مقامات دادسرا از نظر مقامات مذکور در حین وقوع حادثه کنترل و کاهش آثار سوء حادثه مهمتر از دستگیری و پیگیری مقصر نبوده است چنانکه دادستان عمومی و انقلاب تهران می‌گوید برخی مسئولان در مقابله با حوادث بیش از آنکه به دنبال کاهش آثار سوء حادثه و کمک باشند در پی رفع تقصیر از خود و انتساب آن به دیگران هستند و به عبارتی دنبال مقصر حادثه می‌گردند همچنین در جای دیگر گفتند با توجه به اینکه امداد و نجات در اولویت اقدامات قرار دارد از اعلام تشکیل پرونده برای این حادثه خودداری کردیم اما از روز گذشته این امر انجام شده و گزارش مقدماتی معاون دادستانی تهیه شده است همچنین باید برای این مواردی ایمنی که رعایت نشده پاسخگو باشند .

در خصوص اقدامات قضایی انجام شده توسط دادستانی بعد از وقوع حادثه نیز اطلاعات زیادی در دست نیست آنچه هست در حد اظهارات و اطلاع‌رسانی های کلی مقامات قضایی در خطابه های عمومی است از جمله اینکه پس از وقوع حادثه رئیس قوه قضاییه در این زمینه اظهار داشته است که به سیل زدگان رسیدگی و کمک شود از شهادت امدادرسانی و نیازهای آنان برای نیازهای اولیه از جمله خوراک پوشاک و محل اسکان آنها و از تمامی ارگانها و سازمانها برای برآورده کردن نیاز ریل زدگان درخواست همکاری حداکثری شده است.

در خصوص وقایع این سیلاب ها اگرچه به نظر می‌رسد که قوانین مشخص و منطقه ای وجود ندارد اما ابهام و اجمال قوانین نیز به حدی نیست که چارچوب‌های کلی وظایف نهادی مثل دادستانی را مشخص نکرده باشد وجود مقرراتی چون مواد ۱۱۴ و ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری ماده ۱۰۵ قانون کار قانون پیشگیری از وقوع جرم و مقررات عمومی دیگر تکلیف کلی را تا حدود زیادی مشخص کرده‌اند اما به نظر می‌رسد تدوین آیین نامه ها و بخشنامه هایی هم برای انجام تکالیف پیشگیری از وقوع حادثه و هم برای مدیریت بحران پس از وقوع حوادثی همچون سیلابها مورد نیاز باشد معلوم است که برای پیشگیری از ورود حوادثی چون حوادث سیلاب ها دادستانی به تنهایی نمی‌تواند عهده برآید و همکاری نهادهای اجرایی همچون شهرداری ها شوراهای اسلامی شهر و روستا وزارت کار وزارت بهداشت و سازمان مدیریت بحران و سازمانهای امداد و نجات هلال احمر ضروری است چرا که تصریح کرد در مواردی تشخیص و ارجاع مسائل به مقامات قضایی بر عهده گزارشات آنهاست و مواردی مثل خطرات بالقوه در محیط‌های کار گروهی دادستانی صرفا بر اساس نظر کارشناسی دستگاه اجرایی می‌تواند مداخله کند و اقدامات لازم را برای جلوگیری از حوادث بعدی را به عمل آورد.

بخش چهارم: سازمان‌های مردم نهاد و خیریه‌ها و سیلاب

گزارش نهایی مربوط به مسئولیت و چالش های سازمان های مردم نهاد در سیلاب های سال ۱۳۹۸

گزارش ملی سیلاب‌ها

مسئله سیلاب اخیر در استان های شمالی و غربی کشور و ورود نهاد های مختلف در بحث امداد رسانی و ترمیم آثار سیلاب، بررسی نقش سازمان های امدادی و کمک رسان را ضروری می سازد. یکی از نهاد های امدادی و سرویس دهنده در دروان حادثه و پس از حادثه سازمان های مردم نهاد و خیریه ها هستند.

سازمان های مردم نهاد با سه عنصر غیر سیاسی، غیر دولتی و غیر انتفاعی با اهدافی خیر خواهانه و عام المنفعه به صورت داوطلبانه در عرصه های مختلف فعالیت می نمایند. خیریه ها نیز به عنوان گونه ای از سازمان های مردم نهاد در سطح کشور در حال فعالیت می باشند.

تشکل های غیر دولتی در ایران طبق آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان های مردم نهاد مصوب هیأت دولت ۱۳۸۴ و آیین نامه ی تشکل های مردم نهاد مصوب ۱۳۹۵ تاسیس شده و فعالیت می نمایند.

در دو حادثه ی بزرگ و قابل توجه چند سال اخیر در کشور یعنی زلزله آبان ماه ۱۳۹۶ در سرپل ذهاب و سایر شهرستان های استان کرمانشاه و همچنین سیلاب فروردین ماه ۱۳۹۸ در خوزستان، لرستان و گلستان سازمان های مردم نهاد و خیریه ها به صورت گسترده اقدام به جمع آوری کمک های مردمی و حضور در مناطق حادثه دیده نمودند.

کمک هایی که سمن ها و خیریه ها در مناطق سیل زده ارائه می دادند عبارت بود از:

- ۱- تامین لوازم مورد نیاز اولیه اولیه اعم از خوراک، پوشاک، لوازم بهداشتی، درمانی و ...؛
- ۲- تامین وسایل مورد نیاز برای اسکان اولیه اعم از چادر، کانکس، سازه های موقت، وسایل پخت و پز؛
- ۳- آموزش های بهداشتی و نکات ایمنی پس از حادثه؛
- ۴- کمک های روانی و ارائه ی مشاوره و خدمات روانشناسی برای حادثه دیدگان؛
- ۵- فعالیت های سرگرمی و ... برای تقویت روحیه و بازیابی وضعیت روانی کودکان حادثه دیده؛
- ۶- تلاش در جهت کاهش آسیب های اجتماعی پس از حادثه در مناطق حادثه دیده؛
- ۷- کمک در بازسازی منازل و اماکن آسیب دیده در حادثه.

در این گزارش نخست چالش حقوقی سمن ها و خیریه ها را در بررسی کرده و در سپس چالش های عملی سمن ها را در زمان وقوع حوادث و در مناطق آسیب دیده بررسی می کنیم.

- ۱- چالش حقوقی سمن ها و خیریه ها در ایران

فقدان قانون جامع و شایسته برای سمن ها

متأسفانه تاکنون تاسیس و فعالیت سازمان های مردم نهاد و خیریه ها تحت یک آیین نامه ی دولتی بوده که کاستی ها و چالش های بسیاری را با خود داشته است. پراکندگی سازمان های متولی سمن ها، عدم سازماندهی و انسجام فعالیت سمن های تخصصی، پیچیدگی روند ثبت و تاسیس، پیچیدگی فرایند های مالی و مالیاتی سمن ها و خیریه ها و بسیاری از مشکلات دیگر ناشی از ناکارآمدی مقررات موجود و نبود یک قانون جامع و شایسته برای تاسیس، فعالیت و نظارت بر سمن ها و خیریه ها می باشد.

- ۲- چالش های عملیاتی حضور و فعالیت سمن ها در بحران ها و حوادث

الف) فقدان سازماندهی از طرف دولت

یکی از مشکلات رخ نموده در حادثه ی سیل حضور نابسامان و موازی تعداد زیادی سمن و خیریه در مناطق آسیب دیده بوده است. حضور نابسامان این نهاد های مردمی در مناطق آسیب دیده پیامد های نامطلوب زیر را به دنبال داشته است:

- عدم توزیع مناسب کمک های مردمی؛
- پیامد های نامطلوب اجتماعی و تربیتی بخصوص برای کودکان حادثه دیده؛
- افزایش سوءاستفاده ها و سرقت کمک های مردمی ؛
- وقوع درگیری ها و تنش ها بین مردم حادثه دیده با خودشان و سمن ها و خیریه ها؛
- عدم توجه به نیاز های متنوع و متعدد منطقه؛
- فراموش شدن برخی نیاز های مهم ولی پنهان مردم حادثه دیده.

یکی از عوامل مهم پیامد های فوق، عدم سازماندهی سمن ها در بحران می باشد. بطور کلی هیچ سازوکار قانونی و عملیاتی برای سازماندهی نهاد های مدنی در بحران وجود ندارد. در واقع هیچ سازوکاری برای شناسایی سمن ها، توانایی و اقدامات ایشان در بحران وجود ندارد و بطور کلی هیچ بانک اطلاعاتی مستند و بروزی در مورد سازمان های مردم نهاد امدادی و تخصصی در دسترس نیست.

ب) فقدان سازماندهی خودجوش و شبکه مند

برای رفع پیامد های نابسامانی هایی که در بند پیشین گفته شد نیاز است که سمن ها و خیریه های تخصصی در حوزه ی بحران و حوادث اقدام به سازماندهی خودجوش داشته باشند. بهترین شیوه ی سازماندهی خودجوش تاسیس شبکه سمن های تخصصی می باشد. این شبکه باید به صورت دموکراتیک از بین خود سمن ها تشکیل شده و امور آن ها را سازماندهی کند. متأسفانه در ایران شبکه تخصصی سمن های بحران وجود ندارد.

ج) فقدان تخصص گرایی

اگرچه آمار دقیقی از تعداد سمن های ثبت شده در حوزه ی بحران وجود ندارد اما آمار موجود در اخبار حکایت از آن دارد که بیش از آنکه سمن های تخصصی حوزه ی بحران و امدادی در مناطق حادثه دیده حضور یابند، خیریه ها و سازمان های مردم نهادی حضور می یابند که هیچ گونه تخصصی در امر ندارند.

بطور کلی عدم سامان یافتگی سمن ها و خیریه ها در حوزه ی بحران موجب شده است که هر سازمان مردم نهاد و خیریه به صرف علاقه و دلسوزی در مناطق سیل زده حضور یافته و به نحوی که می تواند و نه آن نحو که شایسته است کمک رسانی کند.

د) فقدان آموزش

در سابقه ی سازمان های متولی سمن ها از جمله وزارت کشور و وزارت ورزش و جوانان هیچ سازوکار و پیش بینی کاربردی دیده نمی شود که فعالین و افراد حاضر در سازمان های مردم نهاد را به صورت منسجم برای مقابله با بحران ها و امور امدادی آموزش دهد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در واقع اگر مدیریت بحران کشور سمن ها و خیریه ها را جزئی از نهاد های موثر در بحران و فعالیت های خدماتی پس از بحران می داند، الزاما بایستی سازوکار هایی برای آموزش و توانمند سازی این نهاد ها پیش بینی کند.

۴-۴-۵- شورای تامین و سیلاب

برای تبیین حقوقی ابعاد امنیتی سیلاب، و همچنین تبیین عملکرد نهادهای نظامی و امنیتی عضو شورای تامین استان های درگیر سیلاب با توجه به اینکه بر اساس قانون، تامین امنیت و حفظ نظم و آرامش استان از وظایف شورای تامین احصاء شده است و شورای تامین استان، نهاد عالی تصمیم گیرنده در خصوص مسایل امنیتی استان بوده متشکل از نماینده عالی دولت و بالاترین مقامات نظامی، انتظامی، اطلاعاتی و... استان، تشکیل می گردد. البته لازم به ذکر است حق تصمیم گیری با نمایندگان وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار) می باشد. این شورا پیش از حادثه، موظف به تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان ها و نهادها در رابطه با امنیت استان می باشد. در حین حادثه نیز، جمع بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اتخاذ تصمیم به عهده شورا است و پس از حادثه، برای تبیین ابعاد امنیتی رویداد و اتخاذ تصمیم در حدود مقرر قانونی و تهیه گزارش به مقامات عالی کشور، اختیار اخذ گزارش و اطلاعات از سازمان هایی که در مدیریت حادثه نقش داشتند را دارد.

شورای تامین استان به استناد ماده (۵) قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب [1362/06/08](#) وظایف ذیل را عهده دار می باشد:

الف - جمع بندی و بررسی اخبار و گزارشات و تجزیه و تحلیل های مربوط به امور حساس امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان.

ب - گزارش وضع امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور.

ج - ایجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور.

د - تبیین حدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگانها و نهادها در رابطه با امنیت

اما متأسفانه از آنجایی که شورای تامین استان ها از پاسخ به سوالات ارسال شده از سوی کارگروه امتناع ورزید بر

اساس مفروضات گزارش ذیل تقدیم می گردد.

شورای تامین استان در سه بازه زمانی پیش، حین و پس از حادثه وظایف و تکالیف قانونی به شرح ذیل دارا بوده:

پیش از حادثه:

۱. شورای تامین استان می بایست در چارچوب قانون وظایف و اختیارات را برای هر یک از ارگان ها و نهادهای استان در جریان پیش بینی پیشگیری و در نهایت کاهش آسیب ها و جبران خسارات و جلوگیری از آثار احتمالی واقعی سیل تبیین می نمود. برای مثال می بایست راجع به وضعیت سد های استان اعم از رصد ایمنی سدها، حفاظت از سدها و... وظایف و اختیارات سازمان آب و برق، سپاه و ... تشریح می نمود و با دریافت گزارش از مبادی ذیربط در خصوص ایمنی و حفاظت از این تاسیسات تصمیم مقتضی اتخاذ می نمود.

۲. قبل از وقوع حادثه می‌بایست گزارشی از سازمان‌های مرتبط، اعم از هواشناسی، وزارت نیرو (مدیریت سد های استان) و سایر مراجع ذیربط در خصوص وضعیت سدهای استان، میزان بارندگی‌ها، وضعیت رودخانه‌ها همچنین ساخت و سازهای غیر مجاز در حریم رودخانه‌ها که در نهایت منجر به پیش بینی وقوع سیلاب و خسارات به بخش های مختلف گردد، دریافت می‌نمود تا تصمیمات آن شورا در جهت حراست از امنیت جامعه در ابعاد مختلف به بهترین وجه صورت میگرفت.
۳. شورای تامین می‌بایست جهت حراست و جلوگیری از آسیب و تخریب تأسیسات دارای طبقه بندی اعم از سدها، چاه‌های نفت، شبکه‌های برق، رسانی آبرسانی، گازرسانی، زیرساخت های حیاتی استان و سایر تاسیساتی که دارای رده حفاظتی بوده اند با تشدید اقدامات پیشگیرانه، افزایش و تامین امکانات و نیروهای مورد نیاز از سایر استانها که در گیر مسایل سیلاب نبودند ضریب آسیب پذیری این تاسیسات را کاهش میداد.

حین حادثه:

۱. مطابق قانون تصمیم گیری در خصوص بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز از اختیارات شورای تامین استان می‌باشد شورای تامین می‌بایست در جهت حفاظت و حراست از مرزها و ممانعت از ورود و خروج غیرقانونی به کشور با توجه به مرزی بودن برخی از استان‌های درگیر سیلاب و ممانعت از تردد و جلوگیری از نقل و انتقال وسایل مردم به خارج از استان اقدامات لازم را بعمل می‌آورد.
۲. با توجه به وظیفه شورای تأمین مبنی بر بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز و وجود خطرات جانی برای شهروندان در برخی از مناطق از یک سو و لزوم تخلیه مکان های در معرض خطر شورای تامین می‌بایست برای تحدید شرایط اسکان در آن مناطق ضمن تصویب مصوبه به نیروهای نظامی و انتظامی برای خروج افراد در معرض خطر و همچنین برخورد با خاطیان تدابیر لازم را می‌اندیشید.
۳. با توجه به وضعیت اجتماعی استان و ضرورت تشکیل قرارگاه‌های اسکان موقت در مکان‌های خاص شورای تامین می‌بایست جهت برقراری امنیت آن مناطق با تشکیل رده انتظامی موقت یا دائم نسبت به افزایش ضریب امنیتی آن مناطق، اقدام لازم به عمل می‌آورد.
۴. آن شورا می‌بایست در چنین مواقعی که عموم مردم از خانه هایشان خارج و در قرارگاه های اسکان موقت حضور یافته بودند، در جهت تامین امنیت و جلوگیری از سرقت در مناطق تخلیه شده نسبت به استفاده از رده های احتیاط نیروهای نظامی و انتظامی کشور به بهترین وجه استفاده می‌نمود.
۵. مطابق قانون تامین امنیت شخصیت‌ها به عهده شورای تأمین بوده است و از آنجایی که رئیس سازمان مدیریت بحران ۱ اعلام داشته «برای تامین امنیت برخی از مقامات از جهت حضور در مناطق سیل زده برای تامین امنیت و

گزارش ملی سیلاب‌ها

تشریفات، مقامات محلی را دچار مشکل نموده است» شورای تامین می‌بایست با گذراندن مصوبه ای خاص از حضور و برقراری امنیت مقاماتی که مسئولیتی در خصوص سیلاب بر عهده نداشته جلوگیری به عمل می‌آورد.

۶. با توجه به بیان معاون سازمان پدافند غیر عامل: «در جریان سیل، سیل بندها توسط گروه های معاند تخریب می‌گشت»^۱ شورای تامین می‌بایست با دستور فوری به نهاد های اطلاعاتی استان برای شناسایی این گروه ها و ضمن هماهنگی با مقامات قضایی با احضار سریع وابستگان و طرفداران این گروه ها توسط ضابطین دستگاه های عضو شورای تامین نسبت به ارشاد آنها و برخورد با عوامل و اعلان این موضوع از طریق رسانه ها جهت بازدارندگی از چنین کار هایی اقدام می‌نمود.

۷. نظر به تامین امنیت روانی جامعه ؛ در خصوص مقابله با شایعات صورت گرفته در جریان سیل اخیر در حوزه فضای مجازی و رسانه‌ها می‌بایست با گذراندن مصوبه ای به رسانه های استان اعلام می‌داشت: نشر هر گونه خبر از جانب افراد غیر مسئول در موضوع سیلاب ممنوع بوده و جزء عالیتترین مقام نهاد ها یا نماینده معرفی شده از سوی وی در استان هیچ مسئول دیگری حق مصاحبه در این موضوع را نخواهد داشت. همچنین دستگاه های مسئول را ملزم به اطلاع رسانی نوبه ای، مرتب و مستمر از طریق رسانه های رسمی استان می‌نمود.

۸. مطابق ماده ۲۶ قانون قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار اعلام تعطیلی روزهای کاری سال توسط دولت ، فقط در شرایط وقوع حوادث غیرمترقبه یا بروز خطری که جان شهروندان را به خطر اندازد مجاز است و در غیر این موارد ، دولت مجاز نیست روزهای کاری سال را تعطیل اعلام کند . مرجع تعیین شرایط غیرمترقبه سازمانهای تخصصی نظیر هواشناسی و محیط زیست ، و مرجع تشخیص شرایطی که جان شهروندان را به خطر می اندازد ، شورای تامین استان محل ایجاد اضطرار است . شورای تامین در زمان وقوع سیل ،ضمن اعلام شرایط اضطراری برای تعطیل کردن ادارات ،مدارس ،نهادها ، موسسات و کارخانه ها ی در معرض خطر و اطلاع رسانی در این زمینه ازنسبت به دفع خطر جانی از شهروندان اقدام می‌نمود.

۹. نظر به آنکه مطابق دستور دستورالعمل تشکیل یگان های حفاظت در دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۱۴ فرمانده کل قوا ، تشخیص وضعیت های انتظامی و امنیتی بر اساس دستورالعمل مصوب شعام ۲ ، در استانها و شهرستانها بر عهده شورای تامین است و وضعیت انتظامی توسط رئیس شورای تامین ابلاغ می شود و در صورت تشخیص وضعیت امنیتی ، موضوع به شاک ارجاع و پس از تأیید ، توسط رئیس شاک ابلاغ می گردد .شورای تامین می‌بایست ضمن بررسی ابعاد اعلام وضعیت انتظامی در برخی مناطق که مردم از تخلیه اماکن خودداری می نموده در خصوص تعیین وضعیت انتظامی و امنیتی در آن مناطق نیاز بوده یا خیر همچنین نسبت به آثار مترتب بر این تصمیمات اقدام به تهیه گزارش می نمود؟

۱. خبرگزاری ایرنا کد خبر (6982680) 83282368

۲. شورای عالی امنیت ملی

۱۰. از آنجاییکه مطابق ماده (۶) اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۱۵ همکاری با دیگر نیروهای انتظامی در جهت حفاظت از اماکن و شخصیت‌های سیاسی و مذهبی به تشخیص شورای تأمین محل، برای افزایش ضریب حفاظت از اماکن دارای طبقه بندی از نیروهای سپاه پاسداران انقلاب اسلامی استفاده می‌شد.

پس از حادثه:

۱. شورای تأمین استان می‌بایست با تهیه گزارشی جهت ترسیم وضع موجود و پیش بینی تحولات آتی از وقوع سیلاب و معضلات اجتماعی، امنیتی (تبعات و آثار روانی، امکان اعتراضات اجتماعی، بیکاری، تعطیلی کارخانه ها، خسارات وارده به تاسیسات زیربنایی و...) مسئولان عالی کشور را در جریان مسایل و جلوگیری از آسیب هایی که از این محمل ممکن بود به استان وارد شود، در جریان قرار داده و تا اتخاذ تصمیمات لازم، پیگیری بعمل می‌آورد.

۲. مطابق مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۲۸ کلیه ارگان های عضو شورای تأمین و سایر دستگاه های اجرایی استان موظفند مصوبات شورای تأمین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رو ی دادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش نمایند. شورای تأمین می‌بایست پس از گذر از مرحله حین حادثه میزان تبعیت دستگاه‌های اجرایی از مصوبات شورای تأمین در زمان وقوع سیل را بررسی می‌نمود و در صورت وجود تخلف یا قصور موارد تخلف دستگاه یا قصور ماموران از مصوبات شورای تأمین، ضمن برخورد به مبادی ذیربط اعلام می‌نمود.

۳. شورای تأمین می‌بایست شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل گروه های معاند که اقدام به تخریب سد بند ها می‌نمودند را با ذکر مستندات کافی برای ارایه به شورای امنیت کشور جهت برخورد قاطعانه اقدام می‌نمود.

۴. با توجه به وظیف مقرر برای شورای تأمین در ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار شورای تأمین استان در راستای خطرات ناشی از اتصال برخی از تاسیسات فشار قوی انتقال جریان برق می‌بایست مصوبه ای مبنی بر قطع جریان برق در مناطقی که احتمال ایجاد خسارت جانی برای شهروندان ایجاد می‌نمود اتخاذ تصمیم می‌کرد و همچنین با تهیه گزارشی در خصوص آثار و تبعات این تصمیم برای بنگاه های تولیدی تصمیمات مقتضی بعمل می‌آورد؟

۵. طبق ماده چهار قانون اصلاح صدور چک مصوب ۱۳۹۷/۰۸/۱۳: بعد از ثبت غیرقابل پرداخت بودن یا کسری مبلغ چک در سامانه یکپارچه بانک مرکزی، این سامانه مراتب را به صورت برخط به تمام بانک ها و مؤسسات اعتباری اطلاع می‌دهد. پس از گذشت بیست و چهار ساعت کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری حسب مورد مکلفند تا هنگام رفع سوء اثر از چک، اقدامات زیر را نسبت به صاحب حساب اعمال نمایند: الف - عدم افتتاح هرگونه حساب و صدور کارت بانکی جدید؛ ب - مسدود کردن وجوه کلیه حسابها و کارتهای بانکی و هر مبلغ متعلق به صادرکننده که تحت هر عنوان نزد بانک یا مؤسسه اعتباری دارد به میزان کسری مبلغ چکبه ترتیب اعلامی از سوی بانک مرکزی؛ ج - عدم پرداخت هرگونه تسهیلات بانکی یا صدور ضمانت نامه های ارزی یا ریالی؛ د - عدم گشایش اعتبار اسنادی ارزی یا ریالی.

تبصره ۱ - چنانچه اعمال محدودیت های مذکور در بندهای (الف)، (ج) و (د) در خصوص بنگاههای

گزارش ملی سیلاب‌ها

اقتصادی با توجه به شرایط، اوضاع و احوال اقتصادی موجب اخلال در امنیت اقتصادی استان مربوط شود، به تشخیص شورای تأمین استان موارد مذکور به مدت یک سال به حالت تعلیق در می‌آید. به منظور جلوگیری از اخلال در امنیت اقتصادی استان، با توجه به خسارت‌های وارده به محورهای اقتصادی استان و همچنین کشاورزی، صنایع و... شورای تأمین آن استان می‌بایست ضمن بررسی و تطبیق بنگاه‌های اقتصادی استان با این موضوع مصوبه خاصی در این زمینه می‌گذرانند تا با تعلیق این اقدام به عدم ورشکستگی و رکود بنگاه‌های اقتصادی استان جلوگیری می‌نمود.

۶. از آنجاییکه رییس کل دادگستری استان اعلام داشت: «انفجارهای سپاه در مناطق سیل‌زده با مصوبه شورای تأمین استان بود»^۱ می‌بایست ضمن بررسی موضوع که آیا اقدامات مورد اشاره دارای مصوبه شورای تأمین بوده است؟ (با ذکر تاریخ و شماره مصوبه) یا تصمیم موردی توسط آن نهاد نظامی گرفته شده بود؟ چنانچه اقدام بر خلاف مصوبه شورای تأمین بوده با پیگیری حقوقی مطابق ماده ۳۹ قانون مجازات نیروهای مسلح- (هر یک از فرماندهان و مسؤولان نظامی یا انتظامی که حسب مورد مصوبات شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین استان یا شهرستان را در مواردی که طبق قانون موظف به اجرای آن می‌باشند اجراء نکنند، چنانچه مشمول مجازات محارب نباشند یا به موجب سایر قوانین مستوجب مجازات شدیدتری نگردند به حبس از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شوند.) صورت می‌گرفت.

پیشنهادهای

۱. نظام مداوم گزارشی دهی حقوقی سازمان‌های مرتبط، اعم از هواشناسی، وزارت نیرو (مدیریت سد های استان) و سایر مراجع ذیربط در خصوص وضعیت سدهای استان، میزان بارندگی‌ها، وضعیت رودخانه‌ها همچنین ساخت و سازهای غیر مجاز در حریم رودخانه‌ها که در نهایت منجر به پیش بینی وقوع سیلاب و خسارات به بخش‌های مختلف گردد به شورای تأمین استان است. توضیح آنکه؛ با بروز حوادث ناشی از سیلاب به سرعت یک مساله حادثه طبیعی و عمرانی تبدیل به موضوعی امنیتی می‌شود که مدیریت آن طبعاً از ید سازمان‌های مدیریت شهری خارج است.
۲. پیش از بروز حوادث، نیاز به سازوکار قانونی وجود دارد که سازمان‌هایی همچون شهرداری و یا نهادهایی مثل شورای شه، وزارت نیرو و... به شورای تأمین استان گزارش نوبه ای بدهند. در واقع رصد مداوم امنیتی مسئولیت ویژه ای برای شورای تأمین استان است که باید برای آن یک سازوکار حقوقی مشخصی تدارک دیده شود این مهم می‌تواند با تدوین لایحه و پیشنهاد به مجلس برای فعالیت نظارتی شورای تأمین در بحث پیش گیری حوادث باشد.

^۱. <https://tn.ai/1995676>

۳. آیین نامه اجرایی فعالیت شورای تامین در مواقع بروز حوادث نه در سطح هیات وزرا و نه در سطح بخش نامه های وزارت کشور موجود نیست. نکته مهم دیگر خلاء قانونی در تلقی امنیتی از حوادث است. این مساله نیاز به یک سنجه قانونی در تعریف امنیتی حوادث دارد. به بیان دیگر در چه صورتی باید یک حادثه را دارای ابعاد امنیتی و مستلزم ورود شورای تامین تلقی کنیم. این مساله نیاز به ورود قانونگذار (موضوع اصل ۱۷۶ قانون اساسی) دارد تا با حوادث مختلف به شیوه سلیقه ای برخورد نشود.

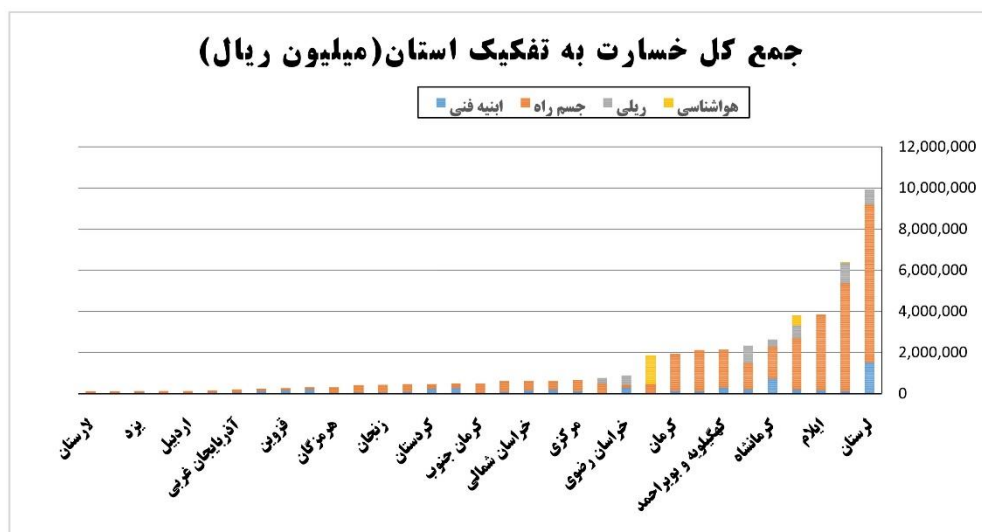
۴. تدوین آیین نامه خاص در خصوص نحوه اطلاع رسانی در مواقع بحران به منظور جلوگیری از گسترش و رواج شایعات در فضای مجازی و رسانه ها و لازم الاتباع بودن مصوبات شورای تامین در مواقع بحران ها همچون مصوبات شورایعالی امنیت ملی در خصوص رسانه ها.

۴-۴-۶- وزارت راه، مسکن و شهرسازی و سیلاب

بهار ۱۳۹۸ با وقوع سیلاب هایی همراه بود که از جهات مختلف انسانی، المان شهری، زیر ساخت های تاسیساتی در حوزه های مختلف شهرسازی، مسکن و حمل و نقل خسارات سنگینی به جا گذاشت. پس از مطالعه و بررسی ابعاد مختلف این ماجرا از زاویه مسایلی که به عملکرد وزارت راه و شهرسازی مربوط بود سوالات متعددی از منظر حقوقی مطرح گردید که در گزارش پیش رو، با توجه به پاسخ های واصله از آن وزارتخانه، همچنین تجزیه و تحلیل دیگر امار و اطلاعات ارزیابی از عملکرد وزارتخانه مذکور در جریان سیل های اسفند ۱۳۹۷ و فروردین ۱۳۹۸ ارایه میگردد.

وزارت محترم راه و شهرسازی یکی از مهم ترین نهاد های موظف به وظایف مربوط به پشتیبانی مقابله و جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی در حوزه حمل و نقل و راه و شهرسازی می باشد. در قوانین متعددی به این مهم اشاره گردیده است، از جمله "قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری"، "قانون برنامه ششم توسعه"، "قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان"، "وظایف مربوط به دفتر مقررات ملی و کنترل ساختمان (که یکی از دفاتر وزارت راه و شهرسازی است)"، "قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱"، "قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیرمترقبه" مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۱۹ و...

با بررسی میزان و نوع خسارات وارده، خسارت های مربوط به حوزه راه و شهرسازی بسیار قابل توجه می باشد. به عنوان مثال طبق گزارش سیلاب منتشر شده از سوی سازمان مدیریت بحران کشور در فروردین ماه ۱۳۹۸، بیش از ۱۵ هزار کیلومتر مواصلاتی و ۱۰ هزار پل و آبنما، همچنین حدود ۴۰ هزار واحد مسکونی شهری و روستایی به صورت ۶۰٪ تا ۱۰۰٪ و حدود ۴۱ هزار واحد شهری و روستایی از ۱۰٪ تا ۶۰٪ در کنار ۲۰۰۰ واحد تجاری آسیب دیده اند.



شکل ۴-۱ جمع کل خسارت به تفکیک استان

همچنین وظایف متعددی در حوزه پیشگیری و مقابله با وقوع حوادث طبیعی، متوجه وزارت راه و شهرسازی می‌باشد. برخی از این وظایف عبارتند از:

- بند ۸ قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه^۱ مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۱۹ که مقرر می‌دارد: دولت مکلف است اعتبارات لازم را برای ساخت و آماده نمودن حداقل یکصد هزار واحد مسکونی پیش‌ساخته برای اسکان موقت و به همین میزان قطعات پیش‌ساخته برای اسکان دائم در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد تا در صورت بروز حادثه به سرعت در مناطق آسیب‌دیده مورد استفاده قرار گیرد. در مورد این وظیفه ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها باید اعلام دارند که آیا واحدهای پیش‌ساخته مذکور از سوی دولت در اختیار آن‌ها قرار گرفته یا خیر و در صورت مثبت بودن پاسخ، کیفیت توزیع این واحدها مسئله مهمی است که تقریباً هیچ یک از ادارات کل راه و شهرسازی استان‌های سیل زده در گزارشات خود به این امر اشاره‌ای ننموده‌اند.

- مطابق قسمت ۱۱ بند ۲ ماده ۵^۲ "شرح وظایف کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریانهای حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی"^۳: اجرای مانورهای فصلی در زمینه وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در امور حمل و نقل و هوشناسی، که در گزارشات موجود از سوی آن وزارتخانه، اشاره‌ای به انجام چنین مانورهایی نشده است که این خلا، موجب کاهش آمادگی همه جانبه در مقابل بلایای طبیعی گردیده است.

- تحقق وجود بافت‌های فرسوده شهری موجب افزایش خسارات وارده در حوزه مسکن و شهرسازی می‌باشد، که مطابق قانون حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافتهای فرسوده و ناکارآمد شهری، ایجاد چنین طرح‌هایی بر عهده وزارت راه و شهرسازی

^۱ کارگروه مذکور، طبق ماده ۱۵ آئین نامه اجرایی قانون تشکیلات سازمان مدیریت بحران کشور، یکی از کارگروه‌های تخصصی عملیاتی آن سازمان می‌باشد که مطابق عنوانش، مسئولیت آن بر عهده وزارت راه و شهرسازی است.

گزارش ملی سیلاب‌ها

میباشد اما در گزارشات ارسالی از سوی این وزارتخانه اشاره ای به انجام چنین وظیفه ای نشده است که یقیناً موجب افزایش خسارات گردیده است.

- در میان علل مختلف وقوع آسیب های ناشی از سیل های اخیر ، طبق گزارش مرکز تحقیقات راه ، مسکن و شهرسازی در سال ۱۳۹۸ یکی از مهمترین این عوامل عدم مطابقت بارگذاری و ضوابط ملی ساختمان در مواردی که ساخت و ساز در محدوده سیلابدشت اجتناب ناپذیر بوده ، می باشد. مطابق ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان : مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای ضوابط و مقررات شهرسازی و مقررات ملی ساختمان در طراحی و اجرای تمامی ساختمان‌ها و طرح‌های شهرسازی و عمرانی شهری که اجرای ضوابط و مقررات مزبور در مورد آن‌ها الزامی است، بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی خواهد بود. در صورت انجام کامل وظیفه مذکور ، نبایستی شاهد این حجم از ساخت و ساز های بی رویه در بستر رودخانه ها و مسیل ها میبودیم که شواهد حاکی از کوتاهی های انجام گرفته در این زمینه میباشد.

- مطابق قسمت ۷ بند ۳ ماده ۵ شرح وظایف کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریانهای حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی: برآورد اولیه خسارات ریالی وارد شده و اعلام آن به سازمان مدیریت بحران کشور در ۱۲ ساعت پس از وقوع حادثه و ارسال گزارشات تکمیلی آن ، از وظایف وزارت راه و شهرسازی میباشد که با توجه به آمار و اطلاعات موجود به نظر میرسد وزارتخانه مذکور در کنار دیگر نهادهای مسئول ، وظایف خود را در زمینه ایجاد بانک جامع اطلاعاتی به خوبی انجام داده است. در این قسمت به بررسی عملکرد ادارات کل راه و شهرسازی برخی از استان های سیل زده ، به تفکیک می پردازیم :

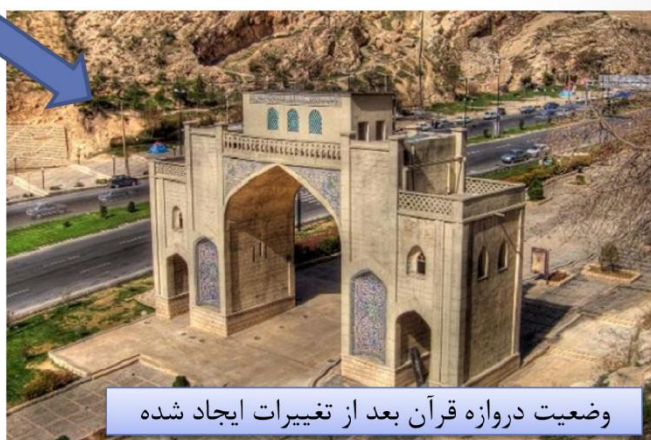
الف) استان فارس :

با توجه به نامه ارسالی از طرف اداره کل راه و شهرسازی استان فارس در تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۷ در خصوص بررسی آثار تخریب جاده ها ، پل ها و سازه های مقاطع رودخانه ای ناشی از سیلاب و چالش های مربوط به حمل و نقل جاده ای و ریلی ، بررسی ها ، مطالعات و پژوهش های لازم از سوی آن اداره صورت پذیرفته است و ارسال گزارش های لازم در این زمینه منوط به تامین اعتبار آن در سال آتی گردیده است.

یکی از مهم ترین دلایل افزایش خسارات ناشی از سیل در استان فارس مسئله تبدیل مسیل به خیابان می باشد که این موضوع طبق مصوبات "شورای عالی شهر سازی و معماری ایران" و "طرح تفصیلی شهر شیراز" میباشد . مطابق ماده ۴ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ وزارت راه و شهرسازی به جای دبیرخانه شورایعالی شهرسازی و معماری در تشکیلات خود واحدی ایجاد می کند که تحت نظر معاون شهرسازی و معماری آن وزارت با توجه به بند های ۱،۲،۳ وظایف ذیل را برعهده دارد : ۱- بررسی و اظهار نظر در مورد طرح های جامع شهری از طریق کمیته های فنی که اعضای آن به انتخاب اعضای شورایعالی و مؤسسات ذیربط تعیین می شوند. ۲- تهیه معیارها و ضوابط آئین نامه های شهرسازی. ۳- نظارت در تهیه طرح های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح های تفصیلی.



وضعیت دروازه قرآن قبل از ۱۳۶۵



وضعیت دروازه قرآن بعد از تغییرات ایجاد شده

شکل (۳)

دروازه
قرآناحداث جاده ورودی به شهر شیراز و بلوار هفت
تنان در محل مسیل قبل

گزارش ملی سیلاب‌ها

شهرسازی": تهیه طرح جامع مدیریت حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در بخش مربوطه و تهیه و تدوین طرح تفصیلی هر نوع حادثه، برنامه سالیانه و نیز شناسایی ریسک حوادث، بر عهده وزارت راه و شهرسازی میباشد.

بر این اساس به نظر میرسد مسئولیت ناشی از مصوبات مذکور متوجه وزارت راه و شهرسازی نیز می باشد.

ب) استان لرستان :

در تصویر ذیل اقدامات انجام شده از سوی اداره کل راه و شهرسازی استان لرستان قابل مشاهده میباشد

جمهوری اسلامی ایران وزارت راه و شهرسازی اداره کل راه و شهرسازی استان لرستان	جمهوری اسلامی ایران وزارت راه و شهرسازی اداره کل راه و شهرسازی استان لرستان
تاریخ: _____ شماره: _____ پیوست: _____	تاریخ: _____ شماره: _____ پیوست: _____
ب: حوزه بازآفرینی شهری و مسکن 1- پلدختر: حدود 60 واحد مسکن مهر آماده شده اند که 43 واحد تحویل شده است و اکیتهای کاری تکمیل واحد توسط راه و شهرسازی از مرکز استان تأمین شده اند. 2- در خرم آباد که در واحدهای فاز 2 مسکن مهر کمالوند به تعداد 7 واحد پیش بینی شده است که در حال تکمیل است که در اختیار سبل زندگان خرم آباد قرار داده می شود. 3- مطالعات ژئوتکنیکی 8 هکتاری پلدختر انجام شده است و مشاور در حال تهیه طرح می باشد. ج - حوزه املاک و حقوقی: 1- شهر پلدختر: مقدار 12 هکتار که 4 هکتار داخل محدوده خریداری و 8 هکتار وفق توافقنامه با تعاونی فرهنگیان به محدوده الحاق شده است. 2- شهر معمولان: مقدار 10 هکتار ، که 2/3 هکتار داخل شهر و مابقی به شهر معمولان الحاق شده است. د- حوزه مهندسی و ساخت: 1- محور جایگزین خرم آباد- پلدختر: مطالعات فاز 1 قطعه 1 انجام شده است و در مرحله مناقصه محدود با مبلغ 280 میلیارد تومان قرار دارد و مابقی قطعات در مرحله مطالعات قرار دارند. 2- در 23 محور با کمک 13 پیمانکار و با به کارگیری حدود 131 دستگاه ماشین آلات در کنار همکاران راهداری و با هدایت نیروهای فنی این اداره کل اقدام به بازگشایی معابر بعضاً صعب العبور و پرخطر نمودند.	بسمه تعالی اقدامات اداره کل راه و شهرسازی در خصوص سیل فروردین ماه سال 1398 تا مورخه 1398/04/10 الف) حوزه شهرسازی و معماری: 1- شناسایی اراضی جایگزین و تصویب آن در مراجع ذیربط در شهرهای پلدختر و معمولان (معمولان 10 هکتار و پلدختر 12 هکتار) که در خصوص شهر پلدختر به شورایعالی معماری و شهرسازی ایران ارسال شده است. 2- بررسی و تأیید طرح های تفکیکی اراضی مذکور و ارسال به بنیاد مسکن 3- بررسی و تصویب تقاضاهای شهرداری پلدختر در خصوص افزایش سطح اشغال برای افرادی که تقاضای در جاسازی را داشتند. 4- موافقت با تقاضای شهرداری پلدختر جهت تغییر جهت تعریض خیابان معلم جنوبی به منظور درجاسازی پلاک های خسارت دیده از سیل 5- برگزاری و بازدید توسط کمیته فنی برای نحوه تعریض خیابانهایی که بر اثر سیل واحدهای مسکونی دچار خسارت شده اند و نیاز به بازسازی دارند. 6- موافقت با برعکس سازی پلاک ها در شهر معمولان در جلسه کمیته فنی بررسی طرح هادی شهر معمولان 7- پیگیری از طریق مشاور برای تهیه طرح نحوه دسترسی معابر محلی به خیابان ساحلی با توجه به تغییر در نقشه بستر و حریم رودخانه 8- در خصوص تجاربه ها، علی رغم تأکیدات و مذاکرات حضوری با شهردار، هنوز تقاضای کتبی از شهرداری ارسال نگردیده است، لکن طی جلسه ای در دفتر معاون هماهنگی امور عمرانی تصمیمات مقتضی مبنی بر جایگزینی تجاری ها اتخاذ گردید. 9- در خصوص موضوع نقشه تفصیلی اتصال معابر به خیابان ساحلی چهارشنبه گذشته با مشاور و کمیته فنی بازدید شد و قرار شده مشاور تا پایان این هفته طرح پیشنهادی را برای تصویب در کمیسیون ماده 5 تحویل نماید.
تلفن: 33201890 - 33223471 نمابر: 3320189 کدپستی: 6814983113 صندوق پستی: 537	تلفن: 33201890 - 33223471 نمابر: 3320189 کدپستی: 6814983113 صندوق پستی: 537

ر ی ا ن بازسازی

ج) استان مازندران :

۳- اقدامات حوزه مسکن:

الف: تسهیلات: (معرفی شده به بانک عامل)

- ✓ احدثی: ۲۷۲ واحد که تعداد ۱۳۶ پرونده منجر به انعقاد قرارداد در بانک عامل شده است.
- ✓ تعمیری: ۴۳۶۳ واحد که تعداد ۲۷۶۱ پرونده منجر به انعقاد قرارداد در بانک عامل شده است.
- ✓ معیشتی: ۳۲۴۵ واحد که تعداد ۱۹۵۴ پرونده منجر به انعقاد قرارداد در بانک عامل شده است.
- ✓ تجاری: ۱۴۳ واحد که تعداد ۲۷ پرونده منجر به انعقاد قرارداد در بانک عامل شده است.

ب: کمک بلاعوض:

- ✓ احدثی: ۵۷ فقره به مبلغ ۲۷۹۵ میلیون ریال
- ✓ تعمیری: ۳۷۹۱ فقره به مبلغ ۷۹۰۸۵ میلیون ریال
- ✓ معیشتی: ۵۷۶۱ فقره به مبلغ ۱۶۲۲۵۲ میلیون ریال
- ✓ جمع کل پرداختی بلاعوض: به مبلغ ۲۴۴۱۳۲ میلیون ریال

ج: سایر اقدامات:

- ✓ جمع کل واحدهای کارشناسی شده: ۷۱۸۲ واحد- مسکونی و ۹۷ واحد تجاری
- ✓ تعداد واحدهای آواربرداری شده: ۲۹۲ مورد
- ✓ صدور پروانه ساختمانی رایگان برای منازل احدثی آسیب دیدگان سیل: ۲۶۸ فقره
- ✓ تعداد پی کتی انجام شده: ۲۵۱ مورد
- ✓ تعداد بتن ریزی فونداسیون شده: ۱۵۰ مورد
- ✓ تعداد اجرای اسکلت: ۱۱۳ مورد
- ✓ تعداد اجرای سقف: ۹۱ مورد

شکل (۶)

با تطبیق وظایف وزارت راه و شهرسازی مذکور در " شرح وظایف کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریانهای حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی " ، با گزارش موارد انجام شده از سوی اداره کل راه و شهرسازی استان مازندران ، به نظر میرسد اداره مذکور حداقل در مورد زیر وظیفه خود را انجام داده است :

قسمت ۱۹ بند ۲ ماده ۵ : احداث پل های موقت و مدیریت برنگهداری و استفاده صحیح از آنها

د) استان گلستان :

یکی از مهم ترین دلایل بروز خسارت های ناشی از سیل در استان گلستان ، زیرساخت های مواصلاتی غیراصولی از جنبه مکان یابی و سازه های تقاطعی به ویژه ظرفیت آگذری پل ها میباشد.



شکل
از
نیازمند
و نظارت
مشهود
هم
واقع در

شهر، کتوک، آرخ بزرگ، قلعه توماچلار، قلعه کریم ایشان، نظرآخوند، مختومقلی، قرنچیک، صحنه سفلی، آق قلا، قانقرمه، آق زبیر، انبارآلوم، حبیب ایشان، یلمه شالیان، گنبد کاووس و تعدادی دیگر از آبادی های کوچک و بزرگ دیگر که در مسیر رودخانه های جنوب به شمال این حوضه واقع هستند، باید بررسی های دقیقتری از نظر تجاوز به حریم رودخانه ها بعمل آید. تنگ کردن مسیر رودخانه ها با این فکر که سال ها از این بستر آبی رد نشده و لذا امن است، اشتباه بزرگی است که تاوانش را در سیل گلستان می توان مشاهده نمود .

بنابراین تحقیقات وزارت راه و شهرسازی در کنار دیگر دستگاه های مسئول ، میبایست وظیفه خود را در مورد پیشگیری و مقابله با ساخت و ساز در حریم رودخانه ها انجام میداده است که متأسفانه این مهم محقق نگردیده است .

منابع مورد استفاده:

۱. پاسخ های وزارت راه و شهرسازی به کارگروه حقوقی تدوین گزارش مربوط به سیلابهای اواخر سال ۹۷ و بهار سال

۹۸

۲. گزارش درس آموخته هایی از سیل های اخیر کشور، مرکز تحقیقات راه مسکن و شهرسازی، شکرچی زاده محمد،

۱۳۹۸

۳. گزارش سیل گلستان، مرکز تحقیقات راه مسکن و شهرسازی، بیت اللهی علی، ۱۳۹۷/۱۲/۲۸

۴. پیش نویس تحلیل اجمالی رودخانه گرگانرود استان گلستان، کارگروه سیل خشکسالی و مخاطرات طبیعی، دانشگاه

علوم کشاورزی و منابع طبیعی گرگان، اسفندماه ۱۳۹۷

۵. گزارش سیلاب، سازمان مدیریت بحران کشور، فروردین ۱۳۹۸

۶. تارنمای وزارت راه، مسکن و شهرسازی (شرح وظایف و ...)

* سایر منابع به صورت اسناد رسمی داخل متن قرار داده شده است.

۴-۷- وزارت کشور و سیلاب

علی رغم اینکه تا زمان تهیه این گزارش، پاسخ پرسش‌های مطروحه واصل نشده است، گزارش زیر تقدیم می‌شود. این گزارش مستند به اسناد و مدارکی است که از طریق سازمان‌ها و نهادهای مختلف، گردآوری شده است:

۱- در نامه شماره ۴۴/۱/۴۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۵ استاندار خوزستان خطاب به وزیر کشور، به موضوع کمبود سرویس بهداشتی و حمام سیار و در نتیجه احتمال بروز بیماری‌های عفونی و واگیردار اشاره شده و درخواست تأمین موارد مذکور شده است؛ اما متأسفانه اطلاعی از اقدام یا عدم اقدام سازمان مدیریت بحران در این زمینه وجود ندارد.

۲- در نامه شماره ۹۸/۷۴/۴۴/۱۰۱۵ مورخ ۱۳۹۸/۱/۵ اداره کل مدیریت بحران کهگیلویه و بویر احمد خطاب به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور آمده است که یکی از معضلات جدی، کمبود ماشین‌آلات سنگین است و در ادامه نیز بیان شده است که ادامه بارش‌ها به رانش و ریزش کوه و آب گرفتگی منازل و معابر و ... منتهی خواهد شد. با این حال، مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران، چه تدبیری برای رفع این مشکلات اندیشیده است.

۳- در نامه مورخ ۱۳۹۸/۱/۶ اداره کل مدیریت بحران کهگیلویه و بویر احمد خطاب به معاون وزیر کشور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور نیز، به تخریب و مسدود شدن راه‌های ارتباطی روستاهای زیادی اشاره شده است، اما باز هم اطلاعی از تلاش سازمان مدیریت بحران کشور و همچنین وزارت کشور برای بهبود اوضاع در دسترس نیست.

۴- در نامه شماره ۳۸/۴۴/۱۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۳ مدیر کل مدیریت بحران استان خراسان رضوی آمده است که: «با توجه به ضرورت تسریع در کمک‌رسانی به عشایر استان و درخواست‌های محلی و رسانه‌ای، خواهشمند است دستور فرمایید پیگیری و اقدام مناسب در این زمینه مبذول و نتیجه را به این اداره کل منعکس نمایند.» با این همه، اطلاعی از اینکه آیا اقدام یا اقداماتی توسط سازمان مدیریت بحران کشور انجام شده است یا خیر، در دست نیست.

۵- در نامه شماره ۴۴/۴۴/۲۳۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۸ مدیر کل مدیریت بحران استان خوزستان خطاب به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، به موضوع افزایش میزان خروجی سد دز اشاره شده و به نتیجه آن که وارد شدن خسارت زیاد به روستاهای پایین سد است نیز، تصریح شده، اما اطلاعی از تمهید راهکارهای لازم از سوی سازمان مدیریت بحران کشور، در دست نبوده و مشخص نیست این سازمان چه اقدامی برای حل این مشکل انجام داده است. در پیوست این نامه، آمده است که عدم لایروبی رودخانه‌ها، تجاوز به حریم و بستر رودخانه‌ها از مشکلات اصلی بوده است. با این حال، باز هم مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران کشور، چه اقدامی در جهت رفع این مشکلات انجام داده است.

۶- در نامه استاندار استان سمنان به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۵۰/۱/۵۷۸۵۵ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ موارد متعددی از خسارات بارندگی‌های اواخر سال ۱۳۹۷ گزارش شده است و در انتها، درخواست تأمین ماشین‌آلات و امکانات متناسب با شرایط اقلیمی زمستانه، رفع نقاط کور ارتباطات مخابراتی مطرح شده است، اما مشخص نیست سازمان مدیریت بحران کشور در پاسخ به درخواست‌های مذکور، چه اقدامی انجام داده است.

۷- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استانداری مازندران به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۸۶/۴۴/۱۳۲۳۲۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۷، موارد عدیده‌ای از بروز خسارات به نقاط مختلف استان، گزارش شده است؛ اما اطلاعی از واکنش یا عدم واکنش سازمان مدیریت بحران به این نامه در دست نمی‌باشد.

۸- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استانداری مازندران به شماره ۸۶/۴۴/۱۸۶۸ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۳ به موارد متعددی از خسارات و مشکلات به وجود آمده اشاره شده است، اما متأسفانه باز هم اطلاعی از اقدامات سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به ارائه راهکارهایی جهت حل مشکلات مذکور و کاهش آسیب‌ها و خسارات، در دست نیست.

۹- در نامه‌ای فاقد تاریخ و شماره از جانب مدیری کل مدیریت بحران استانداری قزوین به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، موارد عدیده‌ای از خسارات و آسیب‌های وارده به استان ذکر شده است، اما مشخص نیست که سازمان مدیریت بحران کشور چه تمهیدی برای کاهش خسارات احتمالی و رفع خسارات به وجود آمده، اندیشیده است.

۱۰- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استان سیستان و بلوچستان به شماره ۳۲۹۵ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۶ به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، موارد متعددی از خسارت‌های وارده به استان در اثر بارندگی‌های ابتدای سال گزارش شده است، اما اطلاعی از اقدام یا عدم اقدام سازمان مدیریت بحران در زمینه رفع خسارت‌های مذکور و جلوگیری از بروز خطرات آتی در دسترس نمی‌باشد.

۱۱- در نامه مدیرکل مدیریت بحران استان ایلام به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به شماره ۴۴/۳۸۲ مورخ ۱۳۹۸/۱/۱۰، به موضوع نیاز شهروندان به اقلامی نظیر چادر، آذوقه، وسایل گرم‌کننده، پتو و ... تصریح شده است، اما متأسفانه اطلاعی از اقدام سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به تأمین یا عدم تأمین اقلام مزبور، در دست نیست.

۱۲- در نامه استاندار استان ایلام به وزیر کشور به شماره ۲۳/۱/۴۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۱۲، ضمن اشاره به ورود خسارات عدیده به استان، نیازهایی همانند دو فروند بالگرد، تأمین آب معدنی، بسته‌های غذایی، ماشین‌آلات سنگین راهداری و ژنراتور برق اضطراری تصریح شده است؛ اما متأسفانه اطلاعی از اقدام یا عدم اقدام وزارت کشور نسبت به تأمین این اقلام، در دست نمی‌باشد.

۱۳- در نامه شماره ۹۰۰۰/۲۰۰/۶۱/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۶ رئیس دیوان عدالت اداری به وزیر کشور، ضمن اشاره به ناکارآمدی ماده ۱۰۰ شهرداری و تشکیل کارگروهی جهت تهیه پیش‌نویسی برای اصلاح این ماده و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی تصریح شده است. در ادامه این نامه، به این موضوع که هیچ شهروندی نباید امید داشته باشد که با پرداخت جریمه از تخلف ساختمانی او چشم‌پوشی می‌شود و باید مطمئن باشد که نتیجه تخلف ساختمانی، تخریب بنا است نیز، تصریح شده است. در انتها، از وزیر کشور خواسته شده است تا کارگروه تهیه پیش‌نویس مذکور فعال شده و پس از تکمیل پیش‌نویس، آن را در مسیر تصویب مجلس قرار دهد. با این حال، متأسفانه هرچند نامه وزیر کشور به معاون اول رئیس جمهور به شماره ۱۷۰۷۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۳، نشان‌دهنده پیگیری وی در مورد موضوع اصلاح ماده ۱۰۰ قانون شهرداری است، اما متأسفانه نه اطلاعی از پیگیری مجدد ایشان در این زمینه وجود دارد و نه اطلاعی از اقدام معاون اول رئیس جمهور جهت طرح موضوع اصلاح ماده ۱۰۰ قانون فوق در جلسه هیئت دولت در دست است. بر این اساس، ضرورت دارد تا وزیر کشور، پیگیری خود را در زمینه موضوع فوق ادامه داده و معاون اول نیز موضوع مذکور را در یکی از جلسات هیئت دولت مطرح نموده و اقدام عاجل را در زمینه تصویب پیش‌نویس اصلاح ماده ۱۰۰ قانون مزبور به عمل آورد.

۱۴- در نامه شماره ۱۵۷۵۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۲ رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به وزیر نیرو، تبصره‌های ۳ و ۴ قانون توزیع عادلانه آب مبنی بر جلوگیری وزارت نیرو از احداث بنا در بستر و حریم انهار و رودخانه‌ها و کانال‌های عمومی و مسیل‌ها و برکه‌ها و مرداب‌ها آورده شده و اقدامات قانونی لازم در این زمینه، درخواست شده است. با توجه به اینکه انجام چنین اقداماتی قبل از وقوع سیل‌های ابتدای امسال ضرورت داشته است، لازم بود تا رئیس سازمان مدیریت بحران، قبل از بروز سیل‌های اخیر، چنین مطالبه‌ای را از وزیر نیرو مطرح می‌نمود و حال اینکه به نظر می‌رسد چنین عمل نکرده است. در هر حال، متأسفانه مستند یا مستنداتی از اقدام

گزارش ملی سیلاب‌ها

رئیس سازمان مدیریت بحران کشور در زمینه ارسال نامه برای وزیر کشور در مورد عمل به وظیفه قانونی وزارتخانه متبوع، در دست نیست.

۱۵- در نامه شماره ۲۰/۱/۲۰۳۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۷ استاندار اصفهان به رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، درخواست شده است تا با توجه به حجم گسترده خسارات ناشی از مخاطرات جوی رخ داده در مناطق مختلف استان، در راستای تأمین اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، کمک بلاعوض و تسهیلات بانکی به منظور بازسازی آسیب‌های وارده و کمک به خسارت‌دیدگان و تصویب در هیئت محترم وزیران، اقدام مساعد انجام شود. با این حال، مشخص نیست که آیا اقدام مورد تقاضا، اعمال شده است یا خیر.

۱۶- مطابق نامه معاون هماهنگی امور عمرانی استاندار کهگیلویه و بویر احمد به شماره ۹۸/۷۴/۰۴/۲۱۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۰۳، حجم خسارات وارده برآورد شده و تقاضا شده تا مساعدت لازم جهت رفع این خسارات مبذول شود؛ اما مشخص نیست که آیا مساعدت مورد نظر، انجام شده است یا خیر.

۱۷- مطابق توصیه‌ای که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بند ۶ اظهارنظر در خصوص طرح احداث سرپناه که در تاریخ ۱۳۹۸/۰۴/۰۵ با شماره مسلسل ۲۵۰۱۶۵۰۵ منتشر شده، آمده است لازم است تا «سازمان مدیریت بحران کشور با همکاری سازمان امور عشایر ایران نسبت به تاب‌آوری و مقاوم‌سازی جمعیت عشایری در پیشگیری، حین بحران و در بازسازی و جبران خسارت‌ها با یکدیگر تشریک مساعی کرده و نسبت به مطالعات و برنامه‌ریزی، تهیه دستورالعمل‌ها و چارچوب اجرایی و آموزش و اطلاع‌رسانی مناسب در این حوزه اقدام کنند.»

۱۸- مطابق آنچه از سوی جمعیت هلال احمر در پاسخ بخش اول سؤالات مربوط به کارگروه‌های هیئت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها به شماره ۹۸/۲۱/۱۳۰۷۱ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۹ آمده است، می‌بایست براساس قانون سازمان مدیریت بحران، هماهنگی و یکپارچگی در حوزه‌های مختلف مربوط به عملیات امداد و نجات صورت گیرد، اما علی‌رغم گذشت سال‌های متمادی از تصویب قانون مذکور، کماکان مهم‌ترین معضل، آمادگی و پاسخ به سوانح کشور می‌باشد. در این راستا اگرچه در برخی مسائل به صورت سازمان نیافته، هماهنگی میدانی در حوزه بهداشت و درمان اضطراری به انجام می‌رسید، اما فی‌الواقع، عدم وجود زبان مشترک و بالطبع تدوین شاخص‌های عملیاتی، سبب موازی‌کاری و کاهش بهره‌وری در صحنه عملیات می‌گردید. در ادامه نیز آمده است موضوع فرماندهی یکپارچه یک دغدغه و مشترک و قدیمی است که به دلیل نبود سیستم یکپارچه اطلاعات و عملیات در حال حاضر تنها در سطوح کلان کشوری قابل اعمال و اجرا می‌باشد. لازم به ذکر است با توجه به مراتب فوق، مهم‌ترین چالش‌های پیش‌رو، عدم رعایت چارچوب‌های تدوین شده در قانون سازمان مدیریت بحران از سوی دستگاه‌های موظف است. بر این اساس، لازم است تا وزارت کشور از طریق هیئت دولت درصدد تصویب هرچه سریع‌تر لایحه سازمان مدیریت بحران برآمده و در ضمن، راه‌حلی برای مشکل مذکور بیابد.

۱۹- مطابق ذیل بند ۳ نامه رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور به مشاور وزیر کشور و مسئول هماهنگی حوزه وزارتی به شماره ۵۵۸۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۷ برنامه مقابله با حوادث از جمله سیل با همکاری آژانس همکاری‌های بین‌المللی ژاپن (جایکا) در حال تدوین می‌باشد. با اینکه در این بند تصریح شده است که تدوین این برنامه از سال ۱۳۹۶ آغاز شده است، وزارت کشور می‌باید پیگیری نماید که تدوین این برنامه تا چه اندازه پیشرفت داشته و به چه دلیل تا به حال به اتمام نرسیده است.

۲۰- گزارشی که معاونت پژوهش و فناوری دانشگاه لرستان با عنوان سیلاب فروردین ۱۳۹۸ استان لرستان؛ چالش‌ها و راهکارها در خرداد ۱۳۹۸ تهیه کرده است، حائز اهمیت است. مطابق آنچه در صفحه ۳۹ این گزارش آمده است، شروع عملیات اجرایی سد معشوره متوقف شده است و حال اینکه این سد دارای مطالعات مصوب و تخصیص آب است. علاوه بر این، این سد در محلی احداث می‌شود که

گزارش ملی سیلاب‌ها

حجم آب عبوری از آن طی ۱۶ روز (از ۴ تا ۲۰ فروردین ۱۳۹۸) ۲۹۵ میلیون متر مکعب بوده است. این سد علاوه بر کنترل سیلاب، مصارف کشاورزی، شرب و صنعتی نیز دارد. با توجه به این گزارش، آنچه عجیب می‌نماید تعطیلی آغاز عملیات احداث این سد می‌باشد. با توجه به نقش غیر قابل انکار این سد در کنترل سیلاب، انتظار می‌رود هیئت دولت موانع آغاز عملیات اجرایی این سد را برطرف نماید.

نتایج:

۱- متأسفانه با توجه به اینکه پاسخ وزارت کشور نسبت به سؤالات مطروحه واصل نشده است، نمی‌توان نسبت به اهمال و قصور وزارت کشور یا عدم آن، قضاوت نمود.

۲- به طور کلی می‌توان گفت عدم ارتباط مؤثر و قوی میان سازمان مدیریت بحران کشور و ادارات کل مدیریت بحران در استانداری‌ها باعث افزایش دامنه خسارات شده است. به تعبیر دیگر، هرچند گزارشاتی از استانداری‌ها به سازمان مدیریت بحران کشور ارسال شده است، اما اطلاعاتی از ارائه یا عدم ارائه پاسخ به این گزارشات، در دسترس نیست. به بیان دیگر با توجه به عدم ارسال گزارش از طرف سازمان مدیریت بحران کشور، قضاوت در مورد قصور یا عدم قصور این سازمان در جریان سیل‌های اخیر، امکان‌پذیر نیست.

۳- همان‌گونه که در نامه رئیس دیوان عدالت اداری به وزیر کشور آمده است، اصلاح ماده ۱۰۰ شهرداری می‌تواند از ورود سالانه ۱۴ هزار پرونده به دیوان عدالت اداری جلوگیری نماید؛ اما متأسفانه اقدامی از سوی وزارت کشور در زمینه تشکیل کارگروه مربوط به تهیه پیش‌نویس اصلاح ماده مذکور به عمل نیامده، بلکه صرفاً به در دستور کار بودن اصلاح این ماده اشاره شده است.^۱

۴-۴-۸- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سیلاب

تصرفات غیر قانونی افراد در اراضی ملی، دولتی و همچنین در حریم بستر رودخانه‌ها، مسیل‌ها، تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور را می‌توان مصداق "غصب" قلمداد کرد. خاصه اینکه "غصب" در حوزه حقوق عمومی آثاری به مراتب بدتر از حوزه حقوق خصوصی دارد. از این منظر یکی از دلایل متقن جاری شدن سیل‌های ویرانگر در اوایل سال ۱۳۹۸ در سطح کشور را نیز جنگل‌تراشی، دست‌اندازی به منابع طبیعی، تغییر مسیر رودخانه‌ها و مسیل‌ها و همچنین ساخت و ساز در بستر و حریم رودخانه‌ها، مسیل‌ها، تالاب‌ها و دریاچه‌های کشور و در یک کلام غصب اراضی ملی و دولتی دانسته‌اند. با این وصف متصرفین اراضی مورد بحث (که به تعبیری زمین‌خوار نیز نامیده می‌شوند) که احیاناً به هر نحو با اهمال دستگاه‌های متولی و سازمان‌های نظارتی بر روی اراضی ملی و دولتی اعمال‌ید نموده‌اند سعی در تثبیت تصرفات غاصبانه خود بر روی این اراضی دارند. در این مرحله با تغییر وضعیت و کاربری ملک اقدام به ایجاد مستحدمات بر روی اراضی می‌نمایند و به منظور مشروعیت بخشی به تصرفات خود به سمت تثبیت رسمی مالکیت گام برمی‌دارند. ازاین‌حیث سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان رکن مهمی از دستگاه حاکمیتی، مخاطب این افراد در تثبیت رسمی مالکیت و صدور اسناد برای ایشان می‌باشد. پر واضح است که عملکرد سازمان ثبت در مواجهه با چنین تقاضاهایی؛ نقش و تأثیر قابل‌ملاحظه‌ای در کنترل "نظام جامع اراضی و املاک" در ساختار حاکمیتی کشور دارد. بالاین وصف اولاً چنانچه توان و قابلیت این سازمان در سطحی باشد که مقدماً و پیش از دست‌اندازی زمین‌خواران، اراضی مورد بحث را به نام دولت تثبیت نماید، اساساً موضوع دست‌اندازی و تصرفات غیر قانونی افراد بر روی اراضی ملی و دولتی، حداقل فاقد رسمیت و پشتوانه سند مالکیت بوده و ابراین اساس خلع‌ید از اراضی مورد بحث و بازپس‌گیری آنها به نام دولت بسی سهل‌تر خواهد بود. ثانیاً و در فرضی که به علت اهمال دستگاه‌های ذی‌سمت (همچون سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی، شهرداری‌ها، سازمان اوقاف و ...) موضوع تثبیت اراضی مزبور مغفول‌گذاشته شده باشد، سازمان ثبت به عنوان بخشی از دولت، نقش و وظیفه‌ی صیانت از این اراضی را در مواجهه با تقاضاهای پذیرش ثبت از جانب افراد دارد (موضوعی که در قوانین مربوط به ثبت اسناد و املاک، زمین‌شهری، جنگل و مراتع و همین‌طور شهرداری به صراحت بخ آن پرداخته شده است).

با این اوصاف و با عنایت به اینکه تثبیت تصرفات غیر قانونی افراد بر روی اراضی ملی و دولتی و همین‌طور اراضی واقع در بستر و حریم رودها، مسیل‌ها، تالاب‌ها و دریاچه‌ها به عنوان بخشی از علل جاری شدن سیلاب در سطح کشور و بالاخص سیلاب ویرانگر اوایل سال ۱۳۹۸ قلمداد گردیده بود، لذا اصل استماع منصفانه اقتضاء می‌داشت تا موضوع با ذکر مصادیق صدور سند در اراضی مورد بحث برای اشخاص غیر اصیل و همچنین احکام متعدد قانونی که حکایت از تکلیف سازمان ثبت در صیانت از اراضی ملی و دولتی دارد، نزد مسئولین محترم سازمان ثبت اسناد و املاک مطرح و پاسخ و استدلال این سازمان استماع گردد.

بر همین اساس موضوع طی شرح مفصلی، مشتمل بر احکام قانونی، شرح وظایف، تکالیف و تعهدات قانونی سازمان ثبت در این حوزه و همچنین موارد نقض و صدور سند بر روی اراضی مورد بحث، به مسئولین محترم سازمان مزبور ارائه گردید تا پاسخ و دفاعیات ایشان در یک بازه‌ی زمانی معقول ارائه و مورد بررسی قرار گیرد.

مع‌الوصف مشاهده می‌گردد که واکنش سازمان محترم ثبت اسناد و املاک کشور به موضوع، تناسبی با اهمیت امر و فاجعه‌ی پیش‌آمده ندارد. چرا که با توجه به عمق فجایع پیش‌آمده و احتمال بسیار بالای تکرار آن در کشور بلاخیز ایران، حداقل انتظار از دستگاه‌های ذی‌سمت و مسئول، تدقیق درمسائل پیش‌آمده و موضوعات مبتلی به و اهتمام جدی در کنترل فرآیندها، تغییر روندها و نهایتاً بهبود عملکردها در حوزه‌های مرتبط است.

بنابراین اولاً سازمان مرکزی ثبت اسناد و املاک کشور که اساساً نقش سیاست‌گذاری و نظارت بر فرآیند ها را بر عهده دارد پاسخی به پرسش‌های متعدد هیأت ملی گزارش سیلاب ارائه ننمود. ثانیاً پاسخ دریافتی از تنها یکی از ادارات کل استانی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (اداره کل ثبت اسناد و املاک فارس) نیز در نهایت ایجاز و اختصار و بدون پرداختن به ابهامات، سوالات و مسائل متعدد مطرح شده و در یک کلام بدون تحلیل و بررسی و تنها در چهار عبارت تقدیم هیأت گردیده است.

تدقیق در پاسخ مختصر و موجز اداره کل ثبت اسناد و املاک استان فارس حکایت از این موضوع دارد که اولاً سازمان ثبت قائل به این موضوع است که نظارت بر ساخت و ساز ها بر عهده ی شهرداری هاست و اداره ی ثبت کنترلی بر این موضوع ندارد و ثانیاً اینکه در حوزه تعهدات کاداستری سازمان ثبت کنش گر نبوده و دستگاه ها ی همچون وزارت نیرو، سازمان جنگل ها و ... می بایست که ضرورتاً با ارائه ی نقش‌های مربوط به اراضی تحت تولید خود ، مقدمات تثبیت این اراضی در سامانه های الکترونیک سازمان ثبت را مهیا نمایند.

لذا علی رغم عدم دریافت پاسخ جامع و تحلیلی از جانب سازمان ثبت، موارد ذیل در خصوص نقش این سازمان در بروز وضعیت فعلی و جاری شدن سیلاب‌های مکرر در سطح کشور تشریح می گردد:

۱- همانطور که اشاره شد سازمان ثبت به سوالات عدیده هیأت ،مبنی بر چرایی صدور سند مالکیت در اراضی ملی، دولتی و همچنین بستر و حریم بستر رودخانه ها و مسیل ها پاسخ مشخصی نداده است. با تدقیق مجدد در پاسخ اداره کل ثبت فارس نیز چندان از ابهام موضوع کاسته نمی شود! توضیح اینکه اداره کل ثبت فارس اعلام نموده که اسناد صادره برای ساختمانها و مستحدثات، موخر بر صدور پروانه توسط شهرداری و ایجاد ساخت و ساز توسط افراد است. در صورتی که سوال اصلی هیأت، چرایی صدور سند برای مستحدثات واقع در حریم و بستر رودخانه ها، مسیل ها و همچنین مستحدثات واقع در اراضی جنگلی و دولتی خارج از حریم قانونی شهر هاست؟ حوزه ای که اولاً شهرداری ها کنترلی بر روی آن ندارند ثانیاً همانطوری که در مقدمه ی گزارش ارسالی به سازمان محترم ثبت اعلام گردیده، دستگاه های متولی همچون سازمان جنگل ها، زمین شهری، وزارت نیرو و ... اظهار می دارند که در مرحله ی خلع ید از متصرفین غیر قانونی، با سند مالکیت رسمی در دست ایشان مواجه هستند!

۲- سازمان ثبت (در این بخش اداره کل ثبت اسناد و املاک استان فارس) در پاسخ ارسالی به طور غیر مستقیم دستگاه های متولی را مسئول اصلی عدم کاداستر و تثبیت اراضی ملی، دولتی و همینطور اراضی واقع در حریم و بستر رودخانه هاو مسیل دانسته است. شاید بتوان این استدلال سازمان ثبت را منطبق با قانون حدنگار مصوب ۱۳۹۳ دانست. قانونی که به موجب ماده ۹ آن ((کلیه ی دستگاه ها مکلفند تمامی مستندات و اطلاعات توصیفی املاک خود را جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهند)). در این صورت و به درستی نقش سازمان ثبت در کاداستر نمودن اراضی مورد بحث را می توان یک نقش واکنشی قلمداد نمود و قائل به این بود که تا اقدام کافی از جانب دستگاه های متولی در ارائه نقشه ها و اطلاعات حقوقی صورت نپذیرد اداره ثبت قادر به کاداستر نمودن اراضی نخواهد بود.

اما در عین حال این موضوع را نمی توان دلیلی برای صدور سند مالکیت توسط اداره ثبت بر روی اراضی مورد بحث دانست. توضیح این که علی رغم حکم قانونی مقرر در ماده ۹ قانون حدنگار و پذیرفتن این موضوع که عدم کاداستر اراضی در برهه زمانی ۵ ساله از تاریخ تصویب قانون (ماده ۳ قانون حدنگار) به دلیل اهمال دستگاه های متولی همچون سازمان جنگل ها، وزارت نیرو، شهرداری ها، وزارت مسکن و شهرسازی و ... بوده است (چنانکه در پاسخ اداره کل ثبت فارس اشاره شده است که ، شرکت آب منطقه ای فارس به عنوان زیر مجموعه وزارت نیرو اخیراً و درمورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۴ نقشه تقریبی بخشی از رودخانه ها و مسیل های شیراز را به اداره ثبت

گزارش ملی سیلاب‌ها

ارائه نموده حال اینکه قانون حد نگار مصوب ۱۳۹۳ بوده و وزارت نیرو از تاریخ تصویب قانون تکلیف به ارائه نقشه و مستندات وفق ماده ۹ قانون حدنگار داشته است).

اما در عین حال نمی توان این قصور و اهمال دستگاه های متولی را مجوزی برای صدور سند توسط اداره ثبت بر روی اراضی مورد بحث دانست. ازاین جهت سازمان ثبت به عنوان بخشی از دستگاه حاکمیتی کشور رأساً تکلیف صیانت از این اراضی را دارد. حداقل اینکه با عدم پذیرش ثبت از جانب غاصبین ، اراضی فرآیند ثبت اراضی به نام هر شخصی جز دولت را متوقف نماید. امری که اولاً نیاز به بررسی، کنترل و نظارت حداکثری سازمان مرکزی بر روند ارائه خدمات در واحدهای ثبتی مستقر در سطح کشور دارد و در این بین باز تعریف برخی فرآیندها الزام و ضروری می نماید ثانیاً در نحوه ی آموزش کارکنان ثبتی موضوع صیانت از اراضی ملی و دولتی و همچنین اراضی واقع در بستر و حریم رودخانه ها و مسیل ها به عنوان بخشی از شرح وظایف ایشان مد نظر قرار گیرد و ثالثاً این که در تحقق تکالیف و تعهدات ناشی از قانون حدنگار، سازمان ثبت (به عنوان متولی اجرای قانون) چنانچه با اهمال و عدم همکاری دستگاه های ذیربط مواجه بوده می بایست که موضوع را از طریق مبادی ذی ربط به دستگاه های نظارتی اعلام و پیگیری می نمود. موضوعی که به علت عدم دریافت پاسخ از جانب سازمان مرکزی، اظهار نظر در خصوص آن میسر نیست.

۴-۴-۹- سازمان هواشناسی و سیلاب

گزارش نهایی مربوط به عملکرد سازمان هواشناسی در سیلاب‌های سال ۱۳۹۸

اواخر اسفندماه سال ۱۳۹۷ و نیمه اول فروردین ماه ۱۳۹۸ با وقوع سیلاب‌هایی همراه بود که موجب عسرت بسیاری از هموطنان و اندوه همه ایرانیان گشت. پس از مطالعه و بررسی ابعاد مختلف این ماجرا که به نحوی از انحاء به عملکرد سازمان هواشناسی کشور مربوط بود، سؤالاتی مهم هر ذهن جویای حقیقتی را به خود جلب می‌کرد که عدالت و انصاف ایجاب می‌کرد، قبل از هر قضاوتی ابتدا آنها را این سازمان در میان نهاد، پاسخ ایشان را دریافت نمود و سپس به تجزیه و تحلیل ماجرا و استنتاج دست زد.

برای کشوری چون ایران که مستعد و متأثر از پدیده‌های جوی از جمله طوفان، سیل و ... است، وجود نهادی برای پیش‌بینی صحیح و دقیق از وضعیت و پدیده‌های جوی بسیار ضروری است. چرا که وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای بسیاری هستند که با نظر به داده‌های سازمان هواشناسی کشور قرار است تصمیم‌گیری و اقدام نمایند. به واقع سازمان هواشناسی دارای نقش تصمیم‌سازانه نسبت به دیگر نهادهای مرتبط است. هواشناسی کشور بر اساس توضیحات ارائه شده به عنوان وظیفه ذاتی خویش، باید با پیش‌بینی صحیح و به موقع پدیده‌های جوی، ابعاد خسارات وارده را تا حد زیادی کاهش دهد. بنابراین زمان پیش‌بینی و اطلاع‌رسانی به موقع رخداد این پدیده‌ها اهمیت ویژه‌ای دارد

بررسی کیفیت و کمیت اطلاعاتی و خطاریه‌های صادر شده توسط سازمان هواشناسی کشور در بازه زمانی وقوع سیل‌های اواخر اسفندماه سال ۱۳۹۷ و نیمه اول فروردین ماه ۱۳۹۸ ما را هم برای قضاوت عادلانه و منصفانه در خصوص این سازمان و هم برای سنجش عملکرد سایر سازمانهای استفاده‌کننده از داده‌های هواشناسی یاری می‌کند.

پیش‌بینی سیلاب‌های اخیر از جانب سازمان هواشناسی کشور در مقیاس زمانی کوتاه مدت انجام و نتایج این پیش‌بینی‌ها در قالب اطلاعاتی‌ها تا ۷۲ ساعت و خطاریه‌ها تا ۴۸ ساعت قبل از وقوع پدیده اطلاع‌رسانی شده است.

بررسی اطلاعاتی‌ها و خطاریه‌ها سازمان هواشناسی کشور بر اساس معیارهایی که پیشتر گفته شد، حاکی از آن است که این سازمان با صدور ۱۳ اطلاعاتی و ۱۶ خطاریه در سطح ملی، وقوع سیل، آبگرفتگی معابر، سیلابی شدن مسیلها و طغیان رودخانه‌ها را چنانکه در جدول شماره ۱ و ۲ می‌آید، اطلاع‌رسانی کرده است:

جدول شماره (۱) - اطلاعاتی‌های ملی

نوع اعلامیه صادر شده	شماره اعلامیه	تاریخ صدور	تاریخ رخداد سیل
اطلاعیه	۱۲۴	۱۳۹۷/۱۲/۲۵	سامانه بارشی اول (۲۶ تا ۲۹ اسفندماه ۱۳۹۷)
	۱۲۵	۱۳۹۷/۱۲/۲۷	
	۱۲۶	۱۳۹۷/۱۲/۲۸	
	۱۲۷	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	
	۱ (دریایی)	۱۳۹۸/۱/۱	سامانه بارشی دوم (۳ تا ۶ فروردین‌ماه ۱۳۹۷)
	۱	۱۳۹۸/۱/۱	
	۲	۱۳۹۸/۱/۶	
	۳	۱۳۹۸/۱/۷	
	۴	۱۳۹۸/۱/۸	سامانه بارشی سوم (۱۱ و ۱۲ فروردین‌ماه ۱۳۹۸)
	۵ (ویژه روز طبیعت)	۱۳۹۸/۱/۱۰	
	۶	۱۳۹۸/۱/۱۱	
	۷	۱۳۹۸/۱/۱۴	
	۸	۱۳۹۸/۱/۱۵	
	جمع		۱۳

جدول شماره (۲) - مخاطارهای ملی

اخطاریه	۱۱۴	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	سامانه بارشی اول (۲۶ تا ۲۹ اسفندماه ۱۳۹۷)
	۱۴ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	
	۱۱۵	۱۳۹۷/۱۲/۲۴	
	۱۱۶	۱۳۹۷/۱۲/۲۵	
	۱۱۷	۱۳۹۷/۱۲/۲۶	
	۱۵ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۷	
	۱۱۸	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	
	۱۶ (دریایی)	۱۳۹۷/۱۲/۲۹	سامانه بارشی دوم (۳ تا ۶ فروردین‌ماه ۱۳۹۷)
	۱	۱۳۹۸/۱/۲	
	۲	۱۳۹۸/۱/۳	
	۱ (دریایی)	۱۳۹۸/۱/۳	
	۳	۱۳۹۸/۱/۴	
	۴	۱۳۹۸/۱/۵	سامانه بارشی سوم (۱۱ و ۱۲ فروردین‌ماه ۱۳۹۸)
	۵	۱۳۹۸/۱/۹	
	۶	۱۳۹۸/۱/۱۰	
	۷	۱۳۹۸/۱/۱۱	
	جمع		۱۶

در سطح استانی، تعداد ۳۷ اطلاعیه و ۲۷ اخطاریه در بازه زمانی اخیرالذکر در استانهای در معرض خطر سیل نیز صادر شده است که به تفکیک در جدول شماره (۳) شاهد آنها هستیم.

استان	تعداد اطلاعیه	تعداد اختاریه
اصفهان	۲	۵
ایلام	۵	۳
خراسان شمالی	۴	۲
چهارمحال و بختیاری	۵	۵
خوزستان	۵	۳
کهگیلویه و بویراحمد	۳۰	۱
گلستان	۴۰	۲
لرستان	۳	۲
مازندران	۳	۲
تهران	۳	۲
جمع	۳۷	۲۷

با مقایسه انواع اعلامیه ها و اختاریه های هواشناسی پیشنهاد شده توسط سازمان هواشناسی جهانی و موارد صادر شده به وسیله سازمان هواشناسی کشور مشخص می شود که از نقطه نظر مقیاس زمانی صدور اعلامیه ها، عملکرد سازمان هواشناسی غالباً منطبق با استانداردهای موجود است و اطلاعیه ها و اختاریه های لازم بر اساس نوع پدیده جوی، عموماً در زمان های مناسب صادر می شوند. اما در محتوا و متن اطلاعیه ها و اختاریه های سازمان هواشناسی کشور، مشابهت هایی وجود دارد که این امر باعث می شود میزان مخرب بودن یک پدیده، از نوع اعلامیه های صادر شده چندان قابل درک نباشد. به بیان دیگر نزدیک بودن سطح هشدار در اطلاعیه ها و اختاریه ها و مشابه بودن محتوای متن و ادبیات به کار رفته در آنها، باعث کاهش حساسیت کاربران به وقوع حوادث می شود. بنابراین با تفکیک بهتر اطلاع رسانی پیش بینی های انجام شده و با استفاده از ادبیات متفاوت در سطوح مختلف اعلامیه ها، درک عمومی از مقیاس وقوع پدیده های زیان بخش جوی، بهبود خواهد یافت.

درباره فاصله زمانی اعلامیه ها و اختاریه های صادر شده، بعضاً این گزاره مطرح می گردد که در بسیاری از کشورهای دنیا پیش بینی های میان مدت و طولانی مدت انجام می گردد که پیش بینی ها برای مقاصد اقتصادی و اجتماعی کاربردهای فراوانی دارند. بسیاری از کشورهای در حال توسعه از پیش بینی های فصلی بهره فراوانی می برند و از این نوع پیش بینی ها برای مقاصد نظیر مقابله با بحران های اقلیمی، حمل و نقل، کشاورزی - به دلیل حساسیت این بخش به خشکسالی های طولانی مدت و همچنین بارندگی های شدید و غیر معمول - و ... بهره می برند. اگرچه قطعیت و درجه اعتمادپذیری این قبیل پیش بینی ها کمتر از پیش بینی های کوتاه مدت است، لکن به هر حال از ضریب آمادگی در برابر شرایط بحرانی احتمالی را بالا می برد. این در حالی است که پیش بینی های میان مدت و بلند مدت در کشور ما چندان که بایسته و شایسته است انجام نمی گیرد. مطالعه و بررسی هفت پیش بینی فصلی انجام شده در سال آبی ۱۳۹۸-۱۳۹۷ نشان می دهد که در برخی موارد این پیش بینی ها با خطا همراه بوده است. به عنوان مثال در پیش بینی انجام شده در تاریخ ۳۰ دی ۱۳۹۷ عنوان شده که بارش فروردین ماه ۱۳۹۸ در محدوده نرمال خواهد بود در صورتی که بارندگی های اتفاق افتاده در سه حوضه مورد بررسی نشان میدهد که بارش های بسیار بیشتر از نرمال اتفاق افتاده است یا علیرغم پیش بینی ارائه شده برای اسفندماه که میزان بارش برای همه نقاط کشور کمتر از نرمال پیش بینی شده است، حوضه قره سو و گرگان به عنوان یکی از حوضه ها واقع در شمال کشور، بارندگی ۱۷۷ درصد بیشتر از نرمال داشته است. البته این پیش بینی

گزارش ملی سیلاب‌ها

برای برخی مناطق جنوب غرب به صورت صحیح انجام شده و بارش در اسفندماه کمتر از نرمال بوده است. در مجموع می‌توان گفت که اگر چه پیش بینی های فصلی با عدم قطعیت همراه است، اما لازم است میزان صحت این پیش بینی ها به طور کلی در کشور افزایش یافته تا بتواند برای سایر نهادهای ذی ربط قابل استفاده و استناد باشد. صحت ۷۰ درصدی مورد ادعای سازمان هواشناسی کشور نیز برای برخی از مقاصد می‌تواند کاربردی باشد، اما عموماً مشاهده می‌شود که صحت آنها کمتر از مقدار ذکر شده است. به منظور شفاف سازی، پیشنهاد می‌شود سازمان هواشناسی کشور در دوره های مشخص، پیش بینی های ارائه شده را مورد صحت سنجی قرار داده و میزان صحت و دقت آنها را در قالب گزارش های مشخص منتشر نماید. به طور کلی پیش بینی های فصلی باید از نظر مقیاس زمانی و مکانی و همچنین درصد انحراف پارامترهای اقلیمی مانند بارش و دما از نرمال به میزانی قابل اطمینان باشد که بتوان بر آن مبنا برنامه ریزی های متناسبی را انجام داد.

نکته ای که در مطلب اخیرالذکر می‌بایست و شایسته است که مدنظر واقع شود تا قضاوت درباره عملکرد سازمان هواشناسی بر مدار عدالت و انصاف قرار گیرد، توجه و لحاظ نمودن محدودیت ها و کمبودهای سازمان هواشناسی کشور است که با در نظر گرفتن کارویژه و جنس فعالیت های این سازمان اهمیت و ضرورت فوق العاده برخوردار است.

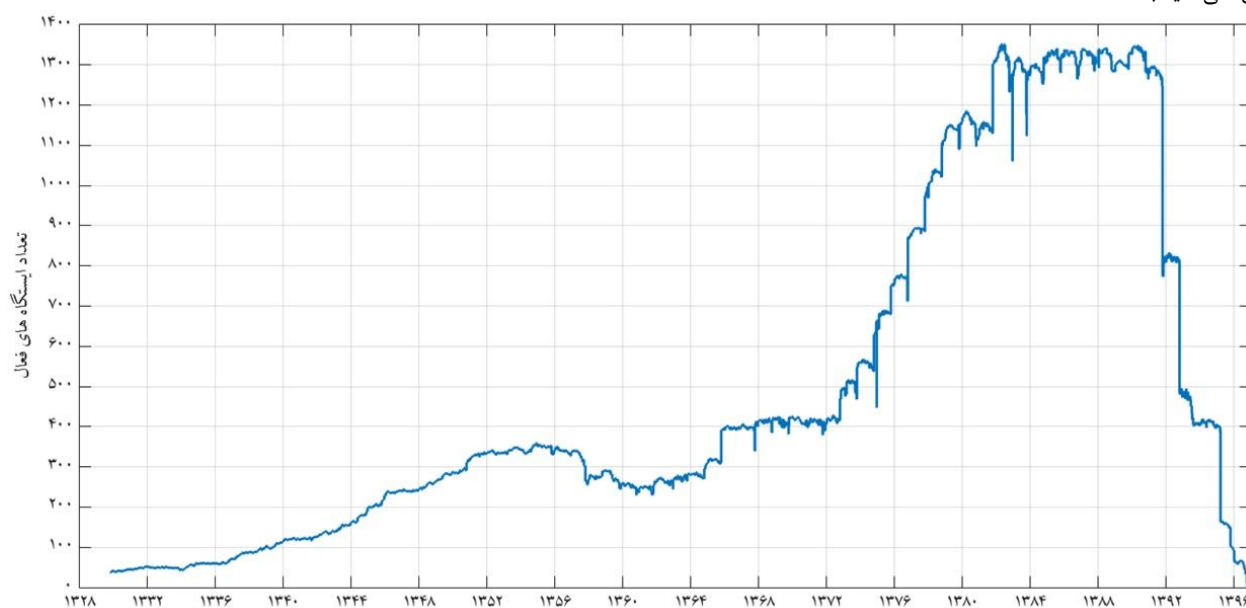
فقدان تجهیزات با کمیت و کیفیت مناسب

به گفته مسئولان سازمان هواشناسی اگرچه که تجهیزات هواشناسی مطابق با بالاترین استانداردهای بین‌المللی و علمی تهیه می‌شوند و مورد استفاده قرار می‌گیرند، اما با توجه به فناوری های موجود و روز دنیا تعداد و نوع سامانه‌های سخت افزاری این سازمان نیاز به تکمیل، توسعه و ارتقاء داشته که طبق برنامه مدون سازمان به متولیان امر ارائه گردیده است. پراکندگی ایستگاه‌های همدیدی و اقلیم شناسی برای مقاصد هواشناسی همدیدی و اقلیم شناسی کفایت می‌کند ولی برای تعیین مخاطرات هواشناسی در مقیاس کوچک که دوره برگشت بالائی دارند، نیاز به تکمیل و ارتقا دارد. در سیل اخیر نیز تجهیزات موجود عملکردی خوبی داشته اند اما این مسئله ضرورت ارتقاء و بروزرسانی را رد نمی‌کند و تا نقطه مطلوب فاصله دارند.

طبق اظهارات مسئولین این سازمان شبکه رادار هواشناسی کامل نیست و از ۲۴ دستگاه رادار طرح شبکه ملی رادار، ۹ رادار طی ۱۵ سال نصب شده است. در ایستگاه های جو بالا نیز به سبب کمبود رادیو سوند تنها در تعدادی از آنها و در یک نوبت بالن هواشناسی ارسال می‌شود.

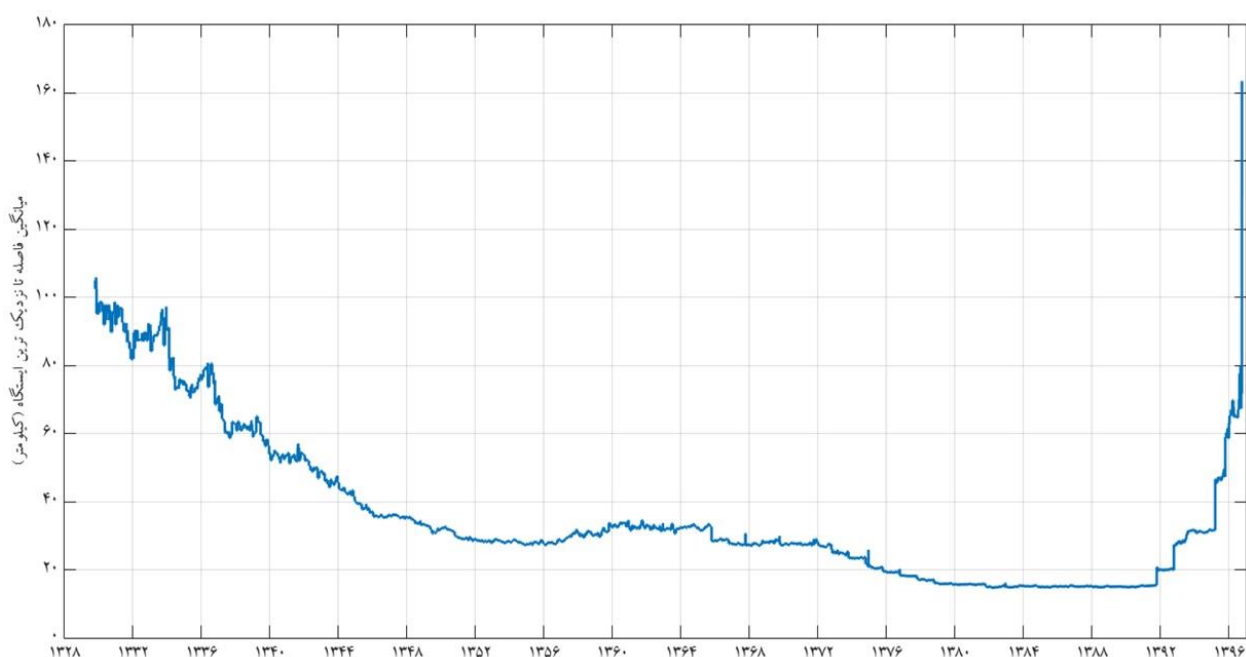
نمودارهای ذیل حاکی از صحت موارد مطروحه در خصوص فقدان تجهیزات به مقدار و کیفیت مناسب در این سازمان است.

وضعیت ایستگاه های فعال در طول زمان



همانطور که در نمودار فوق مشاهده می شود، از سال ۱۳۹۲ وضعیت ایستگاه های فعال بشدت افول داشته است و بنابراین ضریب پراکندگی توزیع ایستگاه ها افزایش یافته است. چنانکه در نمودار ذیل این مسئله به روشنی دیده می شود.

میانگین فاصله تا نزدیک ترین ایستگاه در طول بازه زمانی داده ها



در حال حاضر توان گوارد داده در کشور شامل سازمان هواشناسی و دانشگاهها و دانشکده های مرتبط با هواشناسی بطور عملی بسیار محدود است و از طرفی توان محاسباتی مورد نیاز برای استفاده از روشهای DVAR^۳ یا DVAR^۴ وجود ندارد. ضمن اینکه توان پردازش این سازمان ۱۳,۹ TFLOPS و تجهیزات ذخیره سازی در حدود ۲۰۰ TBYTE می باشد که قطعاً نیازمند ارتقا می باشد. سامانه های پردازشگر سازمان هواشناسی کشور در بالاترین سطح خود ۱۴ ترافلاپس توان پردازشی دارد که در مقایسه با کشورهای

گزارش ملی سیلاب‌ها

توسعه یافته بسیار پائین و ضعیف محسوب می شود. چه اینکه برای مثال از مرکز هواشناسی انگلیس بیش از ۸۰۰ مرتبه توان پردازشی آن کمتر است. سازمان هواشناسی ایران در حال حاضر نیاز به سامانه ای با توان حدوداً و حداقل ۱۰۰ ترافلاپس دارد.

بر اساس گزارشی که توسط گروه هیدرولوژی و سنجش از دور دانشگاه اروین کالیفرنیا تهیه شده است، مشاهدات زمینی بارش شامل رادارهای هواشناسی و ایستگاه های باران سنجی عموماً توزیع مکانی نامناسبی در سطح ایران داشته و همچنین دسترسی به داده های آن ها چندان آسان نیست. به علاوه، این ابزارها قادر نیستند تصویر کاملی از یک پدیده هواشناسی که از صدها کیلومتر آن سوی مرزهای ایران آغاز شده و به تدریج دامنه مکانی بزرگی را در بر می گیرد نشان دهند.

عدم اختصاص یا امکان تأمین بودجه کافی

اسناد و مدارک واصله از سازمان هواشناسی کشور نیز دال بر این مهم است این سازمان با معضل نقدینگی برای تأمین بودجه مورد نیاز جهت ارتقاء کمی و کیفی ملزومات مورد نیاز خود بوده و هست. چنانکه داود پرهیزکار رئیس سابق سازمان هواشناسی کشور در رابطه با بودجه این سازمان با نگاهی تطبیقی عنوان داشت که با احتساب دلار چهار هزار تومانی، بودجه سازمان هواشناسی ۳۰ میلیون دلار برآورد می شود، حال آنکه اعتبار هواشناسی ژاپن که یک چهارم کشور ما وسعت دارد ۷۵۰ میلیون دلار یا آلمان ۴۲۰ میلیون دلار به موضوع هواشناسی اختصاص داده است.

مطابق اظهارات کتبی سازمان هواشناسی کشور، این سازمان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ پیشنهاد درج سه تبصره جدید در این بودجه را به وزارت متبوع طی نامه شماره ۸۲۳۲-۰۱-۳۰۱ / دب مورخ ۲۵ / ۰۷ / ۱۳۹۷ ارسال کرده است که یکی از آنها در مبانی و دلایل توجیهی، دقیقاً به پدیده های زیانباری چون سیل با اعتباری پیشنهادی پنج هزار میلیارد ریال اشاره دارد. در مبانی و دلایل توجیهی این تبصره آمده است:

به منظور پیشگیری و پیش آگاهی و در نتیجه مدیریت ریسک حوادث غیر مترقبه و کاهش آثار زیانبار پدیده هایی چون سیل ، توفان، خشکسالی، سرمازدگی، تگرگ و از میان رفتن محصولات کشاورزی و ... ، که در طی سال خسارات هنگفتی به جان و مال مردم وارد می نماید و تبعات اقتصادی و اجتماعی بسیاری به دنبال دارد سازمان هواشناسی کشور می تواند به شرط تکمیل زیرساخت های سخت افزاری و نرم افزاری و تکمیل شبکه پایش هواشناسی و سامانه هشدار سریع نقش بسزایی در کاهش هزینه های مترتب و تصمیم سازی قبل از بروز بحران داشته باشد.

کندی و تعلل در تعیین تکلیف بودجه سالیانه، سپس از عدم تخصیص کافی و به موقع بودجه سازمانها، نهادها و ... همگی در معضلات مذکور دخیل و باعث ضعف عملکرد سازمان هواشناسی کشور شده است.

بعلاوه اعتبارات طرح های تملک دارایی های سرمایه ای به صورت اسناد خزانه اسلامی به سازمان هواشناسی کشور تخصیص داده شده است و به دلیل محدودیت های پیش رو و عدم پیشرفت فیزیکی قراردادهای منعقد با پیمانکاران در سال ۱۳۹۷ امکان جذب آن مهیا نگردیده است. حتی مجوز پرداخت نقدی اعتبارات تخصیص یافته از محل بند(ز) تبصره (۵) قانون بودجه که تا زمان سررسید مصرف نشده (نامه شماره ۵۹۲۸۷۶ مورخ ۲۶ / ۱۰ / ۱۳۹۷) نیز علیرغم پیگیریهای صورت گرفته مثمر ثمر نبوده است.

تصویر ذیل نیز حکایت از ادامه روند عدم اختصاص بودجه کافی و مناسب برای سازمان هواشناسی کشور دارد که در ادامه می آید:

جمهوری اسلامی ایران
وزارت راه و شهرسازی

وزیر

تاریخ: ۱۳۹۸/۰۱/۰۶

شماره: ۴۷۹/۱۰۰/۰۲

بسمه تعالی

جناب آقای دکتر نوبخت

معاون محترم رئیس جمهور و رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور

با سلام و احترام

با توجه به رخدادها و مخاطرات جوی اخیر و تهیه تجهیزات مناسب جهت تقویت اثربخش اطلاعات کاربردی هواشناسی به استحضار جنابعالی می‌رساند بخش عمده‌ای از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (۲۶۰ میلیارد ریال از ۳۵۰ میلیارد ریال مانده اسناد خزانه بند ز) که در سال ۱۳۹۷ از سوی خزانه به سازمان هواشناسی کشور تخصیص داده شده، محقق نشده است. لذا خواهشمند است دستور فرمائید در صورت تأیید مراتب، نسبت به ابلاغ و تخصیص مبلغ ۲۶۰ میلیارد ریال در وجه سازمان هواشناسی وفق ماده ۱۰ و ۱۲ قانون تأسیس سازمان مدیریت بحران کشور همکاری لازم و عاجل مبذول فرمایند.

لطف
استاد
سازمان
هواشناسی
کشور

محمد اسلامی

۱۷

گزارش ملی سیلاب‌ها

یکی از معضلات سازمان هواشناسی کشور در سالهای اخیر این است که پس از رخدادهای مخرب جوی اگر در موضع‌گیری‌های وزیر مربوطه مورد حمایت قرار می‌گیرد ولی مایحتاج و الزامات بودجه‌ای این سازمان برای رفع نواقص و نارسایی‌ها تأمین نمی‌گردد. این مسئله پس از طوفان تهران (۱۲ خرداد ۹۳) و سیل کن سولقان (۲۸ تیر ۹۵) به روشنی قابل رؤیت است، طوری که هم‌اکنون مسئولین این سازمان نگران تکرار و ادامه این سیکل معیوب درباره سیل‌های اسفند ۹۷ و فروردین ۹۸ می‌باشند.

موانع و مسائل مربوط به جذب و پرورش نیروی انسانی کافی و کارآمد

بند (ب) ماده واحده قانون اجازه تأسیس اداره کل هواشناسی یکی از وظایف سازمان هواشناسی را «تربیت کارمندان فنی هواشناسی و تأسیس کلاسهای اختصاصی و استخدام فارغ‌التحصیلان کلاسهای مذکور بر طبق مقررات عمومی» عنوان کرده است. سازمان هواشناسی کشور در پاسخ به این سوال که «وضعیت آموزش و پژوهش در زمینه علوم جوی و اقلیم‌شناسی در کشور تا چه اندازه مطلوب است؟»، عنوان داشته است که پژوهشگاه هواشناسی و علوم جو از سال ۱۳۹۵ به منظور تکمیل کادر هیات علمی خود بیش از شش بار فراخوان جذب هیات علمی اعلام کرد، که متأسفانه تعداد کمی از متقاضیان واجد شرایط علمی و تخصصی جذب این پژوهشگاه شدند.

در این راستا جدول مربوط به هفت فراخوان انجام شده از شهریور ۹۴ لغایت شهریور ۹۷ ذیلأ ارائه می‌گردد که بر اساس تعداد افرادی است که تا پایان آبان ماه سال ۹۷ جذب شده‌اند.

جدول آمار جذب هیئت علمی در پژوهشگاه هواشناسی از سال ۹۴ الی ۹۷

رده	دانشگاه	تعداد متقاضی در هفت فراخوان اخیر	تعداد مجاز جذب در هفت فراخوان اخیر	تعداد جذب در هفت فراخوان اخیر	تعداد متقاضی برای هر کرسی
۱	موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)	۴۲	۲۸	۱۶	۳
۲	دانشگاه غیردولتی غیرانتفاعی باقرالعلوم (ع)	۶۶	۱۳	۹	۷
۲۱	دانشگاه ولیعصر (عج)	۲۸۸	۵۵	۱۷	۱۷
۲۲	موسسه آموزش عالی غیر دولتی غیر انتفاعی علوم شناختی	۸۳	۱۲	۵	۱۷
۲۳	پژوهشگاه هواشناسی	۹۲	۲۶	۵	۱۸
۲۴	دانشگاه تحصیلات تکمیلی صنعتی کرمان	۲۳۱	۳۳	۱۲	۱۹

نکته‌ای که در جدول فوق به چشم می‌خورد این است که سازمان هواشناسی کشور علیرغم امکان جذب ۲۶ عضو هیئت علمی، تنها نسبت به جذب پنج متقاضی اقدام کرده است. چنانچه مطابق گفته‌های این سازمان متقاضیان واجد صلاحیت‌های لازم نبوده‌اند،

گزارش ملی سیلاب‌ها

این سازمان می‌توانسته است با جذب خیرالموجودین متقاضیان و سپس تعلیم و تربیت ایشان بر اساس بند ب ماده واحده قانون اجازه تأسیس اداره کل هواشناسی که یکی از وظایف سازمان هواشناسی را «تربیت کارمندان فنی هواشناسی و تأسیس کلاسهای اختصاصی و استخدام فارغ‌التحصیلان کلاسهای مذکور بر طبق مقررات عمومی» عنوان کرده است، نسبت به ارتقاء ایشان و تأمین نیروی مورد نیاز خویش اقدام به عمل آورد. بعلاوه این سازمان هیچگونه دلیلی مبنی بر عدم صلاحیت متقاضیان ارائه نداده است و لذا فرض این مسئله ممکن است که اشکال در ناحیه و موضع دیگری بوده باشد. بنابراین مورد اخیر مستلزم توضیح و ارائه اسناد از جانب این سازمان می‌باشد.

درباره جذب نیرو در بخش پیش‌بینی و دیدبانی استانها (غیر از هیئت علمی)، سازمان هواشناسی کشور عنوان داشته است که با کمبود نیرو مواجه است و طی سالهای اخیر جذب نیرو در استانها میسر نبوده است و عنوان داشته اند که علت این مسئله، این است که این سازمان دولتی است و متأسفانه به سبب پرداختهای نسبتاً ضعیف در جذب و نگهداری نیرو موفق نمی‌باشد. سازمان هواشناسی همینطور عنوان داشته است که با توجه به کسب مستمر یافته‌های علمی مربوطه و بروزرسانی اطلاعات در این سازمان - به ویژه در بخش پیش‌بینی همواره - در سالهای اخیر به سبب محدودیتهای کشور با معطل عدم امکان حضور مستمر و منظم کارشناسان این سازمان در کارگاههای آموزش تخصصی در مراکز بین‌المللی و منطقه‌ای مواجه شده است.

بر اساس اظهارات کتبی سازمان هواشناسی کشور درباره معضلات و مسائل مربوط به کمبود نیروی انسانی در این سازمان، موضوع استخدام نیروی انسانی مورد نیاز پیشتر در سند نیروی انسانی ارائه شده به سازمان اداری و استخدامی منعکس شده است و طی نامه شماره ۹۰۵۸-۳۰۶-۰۱/دب مورخ ۲۹/۰۹/۱۳۹۵ لزوم تخصیص سهمیه استخدامی به تعداد ۱۰۰۰ نفر مطرح و همینطور طی نامه شماره ۰۲/۱۰۰/۱۲۱۴۷۱ مورخ ۱۱/۰۹/۱۳۹۷ به وزیر محترم راه و شهرسازی نیز مسئله نیاز به تخصیص و ابلاغ ۸۵۰ سهمیه استخدامی به سازمان اداری و استخدامی کشور از جانب سازمان هواشناسی کشور عنوان شده است.

در حال حاضر و مجموعاً سازمان هواشناسی کشور از حیث نیروی انسانی کارآمد و متخصص و حفظ آنها در حوزه‌های دیدبانی و پیش‌بینی (اصلی‌ترین وظایف سازمان هواشناسی) بیش از ۱۵۰۰ پست بلا تصدی دارد که ۸۵۰ مورد آنها در حوزه دیدبانی است. ضمن اینکه سطح پایین حقوق و دستمزد همکاران این سازمان موجب شده است که حتی در صورت جذب افراد توانمند، قادر به حفظ و نگهداری آنها نباشد و این غالباً جذب سایر ارگانها و دستگاهها شوند.

ضرورت تدوین قانون و برنامه جامع سازمان هواشناسی

در حال حاضر تنها قانون مدون درباره سازمان هواشناسی کشور، مربوط به ۱۳۳۷/۱۲/۱۰ است که در قالب یک ماده واحده و سه تبصره می‌باشد. در حقیقت این سازمان علیرغم جایگاه خطیر و ارتباط با حوزه‌های پر خطر حیات اهالی مملکت، دارای قانون و آئین‌نامه اجرایی جامع، دقیق و کارآمد نبوده و جا دارد این موضوع محل تأمل و بحث صاحب‌نظران قرار گیرد و از قوای مجریه و مقننه درباره اینکه آیا تا کنون در قالب لایحه یا طرح اقدامی درباره این مهم انجام داده اند یا خیر، توضیح خواسته شود.

فقدان قانون جامعی که کارویژه‌های سازمان هواشناسی کشور و حدود وظایف و اختیارات آن را به عنوان متولی یکی از حیاتی‌ترین اعمال حاکمیتی مشخص و معین نماید، باعث مخدوش شدن روابط این سازمان با سایر نهادها و ناهماهنگی بین دستگاه‌های مختلف و نهایتاً گاه کاهش بهره‌وری آنها می‌گردد. برای مثال برخی مجموعه‌ها اقدام به تهیه پیش‌بینی برای استفاده دستگاه

گزارش ملی سیلاب‌ها

متبوعشان می‌نمایند که از جمله آنها مدیریت آب نیرو وابسته به وزارت نیرو یا مرکز کنترل کیفیت هوا وابسته به شهرداری تهران هستند که در واقع مشغول موازی کاری و ایجاد نتایج زیان باری برای کشور می‌گردند. به عنوان نمونه علاوه بر مورد اخیرالذکر، برای برخی سازمانها مانند امداد و نجات، راهداری، جهاد کشاورزی، سازمان هواپیمایی کشوری و شرکت فرودگاهها که نیازمند تعامل مستمر و سازنده‌ای با ساطمان هواشناسی کشور هستند، بطور کلی برای بکارگیری خدمات هواشناسی که دارای حجم فروانی از داده است، بسترهای ارتباطی روزآمد و ظرفیت لازم و پایدار وجود ندارد و چون قانون خاصی نیز در این باره پیش‌بینی نشده است، این معضل همواره مشکل‌ساز خواهد بود. در این باره یکی از نامه های سازمان هواشناسی را ذیلأ مشاهده می‌نمایید:



معاون وزیر و رئیس سازمان

وزارت راه و شهرسازی

سازمان هواشناسی کشور

تاریخ: ۹۸/۰۳/۰۵

شماره: ۳۰۱-۰۱-۲۱۳۶/دب

پیوست:

باسمہ تعالیٰ

جناب آقای مهندس طاعتی مقدم

مدیر کل محترم حوزه وزارتی

با سلام و احترام،

بازگشت به نامه شماره ۳۰۰۳۳/۱۱۰/۰۱ مورخ ۹۸/۰۳/۰۴ رونوشت نامه شماره ۵۲/۱۴۹۸۶/د مورخ ۹۸/۰۲/۲۹ رئیس محترم کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی به جنابعالی در خصوص ارائه گزارش با محورهای عنوان شده پیرامون سیلاب، مستندات مربوط به بند دوم نامه رئیس محترم کمیسیون عمران (مرتبط با هواشناسی) شامل موارد زیر ارسال می‌گردد:

۱- متن نظام نامه مدیریت سیلاب وزارت نیرو (پیوست ۱)،

۲- مواد قانونی مرتبط موجود در آن (بندهای ۱ تا ۴ ذیل)

۳- مستندات عدم تأمین منابع در تجهیز و تقویت سیستم‌های هواشناسی کشور (پیوست ۲) طی دو سال گذشته

بر اساس ابلاغیه شماره ۹۵/۳۶۵۸۳/۳۱/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۳، نظام‌نامه مدیریت سیلاب در وزارت نیرو ابلاغ گردیده است. در این نظام‌نامه موارد ذیل حائز اهمیت است:

۱- در مواد ۲-۴، ۳-۴ و ۴-۴ بند ۴ نظام‌نامه سیلاب تماماً به بحث‌های پایش و پیش‌بینی مستمر عوامل هواشناسی پرداخته است و حتی در ماده ۲-۴ تکمیل و تدقیق داده‌های اخذ شده از سازمان هواشناسی به عهده مدیریت موسسه تحقیقات آب گذاشته شده است.

۲- در ماده ۵-۵ بند ۵ نظام‌نامه صدور پیش‌آگاهی احتمال رخداد بارش یا سیلاب توسط سازمان هواشناسی یا سایر سامانه‌های پیش‌بینی قید گردیده، در صورتیکه متولی صدور پیش‌بینی فقط سازمان هواشناسی می‌باشد

۳- در ردیف ۲ ماده الف بند ۷ نظام‌نامه مسئولیت پیاده سازی سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار به عهده موسسه تحقیقات آب با تقویت همکاری و عقد قرارداد با سازمان هواشناسی کشور می‌باشد که تا کنون قراردادی با سازمان منعقد نگردیده است.

۴- اخیراً علیرغم وظیفه حاکمیتی سازمان هواشناسی کشور که وظیفه پیش‌بینی و هشدار را به عهده دارد، متأسفانه موسسه تحقیقات آب وابسته به وزارت نیرو، رأساً اقدام به ایجاد سامانه تهیه و صدور پیش‌بینی با بازه‌های زمانی مختلف نموده است (پیوست و آدرس: <http://fws.wri.ac.ir/FWS>)

بهره‌مندی از تجارب و نظرات صاحب‌نظران و فعالان سازمان هواشناسی

برخی کارشناسان در سراسر سال ۱۳۹۷ نظرات خود مبنی بر افزایش قابل توجه بارش‌های را مطرح کردند که اغلب با رد همراه با طعن و البته بدیهی انگاری‌های مسئولین ذیربط همراه بود از چنانکه در اخبار ذیل می‌بینیم:

یک <http://yon.ir/SIL88> (اوایل سال)

در خبر فوق به نقل از ایرنا می‌خوانیم که آقایان عیسی کلانتری (رئیس سازمان محیط زیست)، آقای داوود پرهیزکار (معاون وزیر راه و شهرسازی و رییس سازمان هواشناسی وقت)، مسعود حقیقت مدیرکل شبکه پایش سازمان هواشناسی به راحتی از کنار برخی پیش‌بینی‌ها درباره گذار ایران از خشکسالی به ترسالی گذشته و آن را غیرعلمی، نامعتبر و ... می‌خوانند. در حالی که می‌توانستند از باب دفع خطر محتمل، ضمن عدم پذیر ورود کشور به ترسالی، با احتیاط بیشتری نسبت به این نظرات و گمانه‌زنی‌های واکنش‌نشان می‌دادند.

دو <http://yon.ir/hLAA7> (اواسط سال)

در خبر فوق به نقل از ایرنا با توجه هشدار برخی کارشناسان مبنی بر حرکت ایران به سمت ترسالی، ریاست وقت سازمان هواشناسی کشور این مسئله غیر علمی می‌خواند و می‌گوید: هیچ یک از این اظهار نظرها علمی نیست و مبنا ندارد. جای تاسف دارد که برخی کارشناسان داخل و خارج کشور به جای پذیرش شرایط آبی موجود در ایران، برنامه‌ریزی برای سازگاری با اقلیم کشور و جلوگیری از توسعه ناپایدار چنین نظرات غیر علمی مطرح می‌کنند. آنچه در دنیای امروز مطرح است و در جوامع علمی جهان مورد توجه قرار می‌گیرد «گرمایش جهانی» و اثرات ناشی از آن است.

سه <http://yon.ir/OQCaC> (اواخر سال)

در خبر فوق به نقل از خبرآنلاین، صادق ضیاییان رییس مرکز ملی خشکسالی سازمان هواشناسی می‌گوید: به طور کلی پیش‌بینی میزان بارش برای کل کشور در دهه‌های آینده روندی کاهشی است «ولی ممکن است در این روند چند سال هم ترسالی داشته باشیم، اما در مجموع تعداد سال‌های خشکسال بیشتر است. شاید اصلاً ۲ یا ۳ سال ترسالی پی‌درپی را تجربه کنیم ولی بعد از آن وارد یک دوره چند ساله خشکسالی شویم». این گفته‌ها مؤید این مهم است که احتمال ترسالی مسئله دور از ذهنی نبوده است. اخبار فوق حاکی از آن است که سازمان هواشناسی کشور، چندان که بایسته و شایسته است، نسبت به پذیرش نظرات کارشناسان خارج از سازمان اهتمام و التفات نظر نداشته و به این مهم که تدبیر برای دفع خطر محتمل به مراتب بهتر از نادیده انگاشتن آن است، ملتزم نبوده است. در حقیقت انتظار می‌رفت سازمان هواشناسی کشور با وجود گمانه‌های مربوط به افزایش قابل توجه بارش‌ها در سال ۹۸، جلسه و دیداری با قائلین به این مسئله ترتیب می‌داد و نظرات آنان را استماع می‌نمود.

جمع بندی نهایی

قضاوت درباره عملکرد سازمان هواشناسی کشور با تجزیه و تحلیل قانون، کارویژه و عملکرد آن درباره سیل‌های اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ با عنایت به موارد مطروحه امر بسیار دشوار است. لیکن آنچه مسلم است این است:

۱. در باب اطلاعیه‌ها و اختاریه‌ها کوتاه مدت، این سازمان عملکرد قابل قبولی داشته و همگام با استانداردهای بین‌المللی پیش رفته است.

* بعضی کارشناسان و نهادها معتقدند متن و محتوای اختاریه‌های صادر شده توسط سازمان هواشناسی کشور از نظر بیان نوع مخاطره جوی، زمان شروع، مکان‌های جغرافیایی تحت تأثیر، توصیه حفاظتی و وضوح متن اخطار با استانداردهای سازمان هواشناسی جهانی مطابقت داشته، لیکن از نظر بیان مقدار، زمان پایان و زمان و مدت اوج پدیده با استانداردهای مذکور مطابقت ندارد. در این باره باید ملحوظ نظر داشت که این موارد و ایضاً پیش‌بینی‌های میان‌مدت و بلندمدت از حیث هماهنگی با استانداردهای بین‌المللی مستلزم برخورداری امکانات و تجهیزات مطابق با استانداردهای بین‌المللی است که به گواهی آمار و اسناد، سازمان هواشناسی کشور دچار کمبودهای قابل توجهی از حیث امکانات و تجهیزات می‌باشد.

۲. سازمان هواشناسی کشور طی سالیان متمادی از حیث کمیت و کیفیت بودجه سالیانه، همواره در مضیقه بوده است که این مسئله با توجه به حساسیت کارویژه این سازمان، مستلزم اهتمام ویژه دولتها می‌باشد.

۳. درباره نیروی انسانی، مسئله به دو بخش تقسیم می‌شود. یکی استخدام نیروی انسانی متخصص عادی یکی استخدام نیروی انسانی متخصص هیئت علمی که در اولی مطابق اسناد ارسالی از جانب آن سازمان، همراهی نهادهای ذیربط درباره صدور مجوز را می‌طلبد و در مورد دوم اهتمام ویژه سازمان هواشناسی کشور برای جذب افراد مستعد و پرورش آنان به موجب بند ب ماده واحده مربوط به این سازمان را ایجاب می‌کند که در بخش مربوطه در همین گزارش تفصیلاً مورد بررسی قرار گرفت.

۴. از معضلات مهم سازمان هواشناسی، عدم برخورداری سازمان هواشناسی کشور از یک قانون جامع است که تفصیلاً حدود وظایف و اختیارات این سازمان را مشخص نماید. همانطور که اشاره شد، آخرین قانونی مصوب درباره این سازمان، مربوط است به سال ۱۳۳۷ که چنانکه اشاره شد، چالش‌های مهمی را پیش روی این سازمان گذاشته است.

۵. مسئله دیگری که سازمان هواشناسی کشور می‌بایست به آن اهتمام نظر داشته باشد، تعامل بیشتر با کارشناسان خارج از این سازمان است که با توجه به جنس وظایف این سازمان و اخباری که پیش‌تر ذکر شد این مهم بسیار ضروری می‌نماید. در پاسخ به سوالاتی ارسالی به این سازمان ارسال شده است به برگزاری کنفرانس‌ها و همایش‌هایی اشاره شده است که قطعاً و تحقیقاً خروجی‌ها مهمی داشته‌اند، لیکن ضروری است در این کنفرانس‌ها و همایش‌ها از صاحبان نظرات متفاوت و حتی مخالف دعوت به عمل آمده و از جهت لزوم دفع خطر محتمل به آنها توجه شود.

۶. مسئله کم و کیف اطلاع‌رسانی یکی از مواردی است همواره درباره سازمان هواشناسی مطرح است. لیکن باید توجه داشت که این مسئله تابعی از فرهنگ عمومی کشور درباره اهمیت دادن به اخبار هواشناسی به عنوان شهروندان یک کشور حادثه‌خیز می‌باشد. چه اینکه سازمان هواشناسی در تارنمای رسمی خود اطلاعیه‌ها و اختاریه‌ها را به نحو مرتب و منظم ارائه می‌

گزارش ملی سیلابها

دهد و مسئله طرح عدم دسترسی به وضعیت هواشناسی قابل قبول نیست. اما به هر حال این اطلاعاتی ها و خطاریه ها گستره و شمولی که باید داشته باشد را ندارد که البته این مهم همکاری سازمانها و دستگاه های دیگر را می طلبد و قضاوت درباره آن منوط به ارائه اسناد و مدارک مکفی می باشد.

* اطلاع رسانی را می توان به دو بخش تقسیم کرد. ۱. اطلاع رسانی درباره وضعیت عمومی هوا که مستلزم شمول و فراگیری کشوری می باشد و ۲. اطلاع رسانی درباره وضعیت بحرانی که در وهله اول و برای مهار بحران مستلزم اطلاع رسانی نسبت به دستگاه های ذیربط از جمله سازمان مدیریت بحران، شهرداری ها و ... است. مسئله این گزارش معطوف به اطلاع رسانی سیلابها، یعنی یک وضعیت بحرانی است که مطابق تصویر زیر، سازمان هواشناسی اعلامیه ها و خطاریه های مربوط به سیلابهای اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸ را به اطلاع نهادهای مربوط رسانده و چنانکه گفته شد این سازمان در این باره مطابق استانداردهای بین المللی عمل نموده است.

دکتر مقام معظم رهبری، معاونت امور ویژه جهت استحضار	معاونت محترم عملیات ناجا، دبیرخانه بدافند غیرعامل و مدیریت بحران جهت استحضار
دکتر مقام محترم ریاست جمهوری جهت استحضار	دکتر ریاست محترم سازمان حفاظت محیط زیست جهت استحضار
دکتر ریاست محترم مجلس شورای اسلامی جهت استحضار	دکتر محترم فرماندهی یگان حفاظت سازمان جنگلها و مراتع و آبچرداری کشور جهت استحضار
دکتر ویژه رئیس محترم قوه قضائیه جهت استحضار	کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی، مجلس شورای اسلامی جهت استحضار
دکتر ریاست محترم مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت استحضار	سازمان هواپیمایی کشوری جهت استحضار
دکتر وزیر محترم راه و شهرسازی جهت استحضار	مدیرعامل محترم شرکت فرودگاه ها و ناوبری هوایی ایران جهت استحضار
دکتر وزیر محترم کشور جهت استحضار	سازمان بنادر و دریانوردی جهت استحضار
دکتر وزیر محترم جهاد کشاورزی جهت استحضار	شهرداری تهران جهت استحضار
دکتر وزیر محترم نفت جهت استحضار	کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا جهت استحضار
دکتر وزیر محترم نیرو جهت استحضار	شرکت ملی گاز ایران جهت استحضار
دکتر وزیر محترم آموزش و پرورش جهت استحضار	ریاست محترم سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر
دکتر وزیر محترم اطلاعات جهت استحضار	دکتر ریاست محترم سازمان جهت استحضار
استاندار محترم تهران جهت استحضار	معاونین محترم سازمان جهت استحضار
معاون محترم وزیر و رئیس سازمان راهسازی و حمل و نقل جاده ای جهت استحضار	ادارات کل هواشناسی استانها جهت اطلاع و اقدام لازم
معاون محترم وزیر راه و شهرسازی و رئیس کارگروه حمل و نقل، شریانهای حیاتی، طوفان و بلایای جوی	مدیرکل محترم بحران بدافند غیرعامل وزارت نیرو
سازمان مدیریت بحران کشور جهت استحضار	روابط عمومی سازمان جهت اطلاع به کلیه رسانه های گروهی و خبری
معاون محترم حمل و نقل وزارت راه و شهرسازی جهت استحضار	روابط عمومی سازمان آموزش و پرورش شهر تهران
ریاست محترم مرکز تنوع زیستی، امنیت حمل و نقل، بدافند غیرعامل و مدیریت بحران جهت استحضار	وزارت بهداشت و درمان، مرکز سلامت محیط و کار
سازمان مدیریت بحران کشور جهت استحضار	دکتر مرکز مدیریت اطلاعات و حوادث سازمان بحران وزارت کشور
دکتر ریاست محترم سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران جهت استحضار	دکتر ستاد مرکزی سفرهای کشور
رئیس پلیس محترم راهمایی و رانندگی ناجا جهت استحضار	

سخن پایانی

در این گزارش سعی شد علاوه بر وظایف و اختیارات سازمان هواشناسی، به نحوه تعامل دیگر نهادهای و سازمانهای مرتبط با این مجموعه مهم نظر شود. آنچه مسلم است این می باشد که برای تجزیه و تحلیل و نهایتاً قضاوت درباره عملکرد هر مجموعه و سازمانی، نگاه سیستمی یک ضرورت است. نباید به تحو تک علی و متمرکز به مقولات و معضلات نگریست. امید است گزارش فوق در کنار سایر گزارش ها گامی در جهت تعامل سازنده تر دستگاه های مختلف باشد و نه یافتن مقصر!

منابع استفاده شده:

۱. پاسخ های سازمان هواشناسی کشور به کارگروه حقوقی تدوین گزارش مربوط به سیلابهای اواخر سال ۹۷ و اوایل سال ۹۸
۲. گزارش بررسی مقایسه های پیش بینی ها و اعلامیه های سازمان هواشناسی ایران با استانداردهای جهانی؛ معاونت پژوهشهای زیربنایی و امور تولیدی دفتر: مطالعات زیربنایی
۳. آب و هواشناسی بارش های سنگین بهار ۱۳۹۸، دانشگاه اصفهان
۴. گزارش بررسی بارش های بی سابقه اخیر در ایران، از نگاه اطلاعات ماهواره ای؛ گروه هیدرولوژی و سنجش از دور دانشگاه کالیفرنیا، ارواین
۵. تارنمای سازمان هواشناسی کشور (اطلاعیه ها، خطاریه، شرح وظایف و ...)

۴-۴-۱۰- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت مخابرات ایران و سیلاب

وظایف و اختیارات «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» و «شرکت مخابرات ایران» در خصوص مدیریت حوادث طبیعی با تأکید بر سیلاب

با توجه به جاری شدن سیلاب در استان‌های مختلف کشور (گلستان، لرستان و خوزستان) در فروردین ماه ۱۳۹۸ و تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» از سوی ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران، به منظور بررسی دقیق ابعاد مختلف موضوع؛ در گزارشی که پیش رو می‌آید؛ به شرح وظایف و اختیارات «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» و «شرکت مخابرات ایران» در مدیریت حوادث طبیعی به طور عام و «سیلاب» به طور خاص؛ با توجه به اهمیت پایداری شبکه ارتباطی در شرایط بحرانی و نقش مهم، موثر حساس، فوق‌العاده، مستمر و بی‌وقفه خدمات ارتباطی و مخابراتی در سه بازه زمانی (پیش از حادثه، حین حادثه و پس از حادثه) پرداخته می‌شود.

«وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»

مستندات قانونی:

۱- ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۸۲

- ۲- بند الف ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷
- ۳- ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸
- ۴- ماده ۵ شرح وظایف کارگروه تخصصی ارتباطات و فناوری اطلاعات مصوب ۱۳۹۰ شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور
- ۱- بندهای د، ه، و، ل ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات:
- بند د- تنظیم مدیریت و کنترل فضای فرکانسی کشور و تدوین مقررات و تصویب ضوابط و جداول و معیارهای استفاده بهینه از فرکانس و مدارهای ماهواره‌ای و نظارت و حاکمیت بر طیف و جدول ملی فرکانس کشور.
- بند ه- به‌منظور تحقق حاکمیت دولت، ایجاد و حفظ شبکه‌های مادر مخابراتی، تنظیم فضای فرکانسی کشور و تضمین استمرار ارائه خدمات پستی و مخابراتی به‌عهده دولت خواهد بود. به‌منظور جلوگیری از ضرر و زیان جامعه و تحقق رشد و توسعه اقتصادی کشور، بخش غیردولتی در قلمرو شبکه‌های غیرمادر بخش مخابرات شبکه‌های مستقل و موازی پستی و مخابراتی، با رعایت اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و حسب مجوز هیأت وزیران اجازه فعالیت خواهند داشت
- بند و- نظارت کلان بر فعالیت‌های بخش غیردولتی در امور مربوط به مخابرات، پست، پست‌بانک، خدمات هوایی پیام و فناوری اطلاعات در چارچوب قوانین و مقررات و با رعایت اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- بند ل- اعمال استانداردها، ضوابط و نظام‌های کنترل کیفی و تأیید نمونه تجهیزات (Type Approval) در ارائه خدمات و توسعه و بهره‌برداری از شبکه‌های مخابراتی، پستی و فناوری اطلاعات در کشور.
- ۲- بند الف ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور:
- به منظور هماهنگی فعالیت های دستگاه ها و نهادها در امر مدیریت جامع بحران، به ویژه در مراحل آمادگی و مقابله، تدابیر و اقدامات زیر لازم و ضروری است:
- الف- واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در وزارتخانه ها و دستگاه های ذی ربط بر حسب ضرورت و با تصویب هیأت وزیران تشکیل خواهد شد.
- ۳- ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور:
- سازمان دارای چهارده کارگروه تخصصی و عملیاتی می باشد.
- ۱- کارگروه مخابرات و ارتباطات با مسئولیت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ریاست معاون مربوط در آن وزارت می باشد.
- ۴- ماده ۵ شرح وظایف کارگروه تخصصی ارتباطات و فناوری اطلاعات:
- ماده ۵-۱- پیشگیری: (پیش از حادثه)
- ۵-۱-۱- بررسی تاسیسات و امکانات موجود در بخش های مختلف وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات از نظر شرایط ایمنی و پیگیری در جهت مقاوم سازی و یا نوسازی ساختمانها و تاسیسات غیرمقاوم موجود.
- ۵-۱-۲- ابلاغ تدابیر به منظور رعایت اصول فنی و ایمنی در نگهداری منابع (امکانات و تجهیزات) امور ارتباطات و فناوری اطلاعات مدیریت بحران.

۵-۳- نظارت عالیه بر رعایت اصول فنی و ایمنی در احداث تاسیسات ارتباطی و فناوری اطلاعات کشور و استفاده از تجربیات سایر کشورها در این خصوص

۵-۱-۴- ابلاغ تدابیر به شرکت های ارائه دهنده خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات کشور در خصوص پیش بینی تدابیر لازم در کلیه مراکز و ایستگاه های مخابراتی به منظور کمک به بازسازی سریع تجهیزات منصوبه در حین و پس از بحران.

۵-۱-۵- ابلاغ تدابیر به منظور رعایت اصول و ضوابط فنی، ایمنی و مهندسی در تهیه و نصب ملزومات اداری و تدوین دستورالعمل های لازم.

۵-۱-۶- نظارت عالیه و پیگیری در استفاده موثر از انواع بیمه ها و تسهیلات با اعتباری در خش حمل و نقل در ارتباط با خسارات ناشی از حوادث.

۵-۱-۷- جمع آوری آمار و اطلاعات مربوط به وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات و تجزیه و تحلیل نتایج آن جهت استفاده در طرح های جدید.

۵-۱-۸- بررسی و مطالعه تجربیات و اقداماتی که در سایر کشورهای دنیا در جهت پیشگیری از وقوع حوادث در بخش مربوطه انجام می شود و بکارگیری موارد مورد لزوم.
ماده ۵-۲- آمادگی: (پیش از حادثه)

۵-۲-۱- تهیه طرح جامع مدیریت حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و طرح تفصیلی هر نوع حادثه و تهیه و تدوین برنامه سالانه و نیز شناسایی ریسک حوادث.

۵-۲-۲- تهیه ساختارهای جانشینی در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و پیگیری جهت تهیه ساختارهای جانشینی مدیریت بحران در هر یک از زیربخش های وزارت مذکور در مراحل آمادگی و مقابله با بحران و تصویب آنها.

۵-۲-۳- تعیین شرح وظایف هر یک از مدیران و پرسنل مورد نیاز در زمان آمادگی و مقابله با بحران.

۵-۲-۴- انجام آموزش های مورد نیاز به مدیران و پرسنل ذیربط و برنامه ریزی جهت تداوم آنها.

۵-۲-۵- گردآوری و بررسی طرح های مورد عمل در سایر کشورها و استفاده از موارد مطلوب آنها.

۵-۲-۶- ایجاد بانک اطلاعاتی درباره پرسنل، اماکن، تجهیزات و سایر امکاناتی که بالفعل و بالقوه در امور ارتباطات و فناوری اطلاعات در حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در کشور موجود و مورد نیاز است.

۵-۲-۷- برنامه ریزی جهت ایجاد امکانات لازم بیسیم و باسیم جهت برقراری ارتباط مطمئن مدیران که در کارگروه های مختلف تخصصی ستاد مدیریت بحران کشور وظیفه مقابله با بحران را بر عهده دارند.

۵-۲-۸- پیگیری در جهت ایجاد اتاق امن مدیریت بحران در ستاد و شرکت ها و سازمان های تابعه وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در مرکز و ادارات کل استان ها و زیربخش های مربوط.

۵-۲-۹- تعیین نوع و میزان منابع (نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات) مورد نیاز ارتباطات و فناوری اطلاعات برای اجرای سریع و موثر عملیات مقابله با بحران در بخشهای دولتی و خصوصی و پیگیری جهت تهیه آنها توسط دستگاه های مسئول.

۵-۲-۱۰- تصویب و نظارت بر برگزاری مانورهای دورمیزی و میدانی در زمینه وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در امور ارتباطات و فناوری اطلاعات.

گزارش ملی سیلاب‌ها

- ۵-۲-۱۱- تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران های ناشی از حوادث درمجموعه بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات
- ۵-۲-۱۲- تهیه و جمع بندی گزارشات ماهیانه از حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ به وقوع پیوسته در بخش مربوط و اعلام آن به مراجع مربوط.
- ۵-۲-۱۳- مطالعه و تعیین راه حل های جایگزین در هنگام مقابله با بحران از طریق هریک از زیربخش های ارتباطات و فناوری اطلاعات مربوط.
- ۵-۲-۱۴- گردآوری و تنظیم برنامه های سالیانه و میان مدت کارگروه و سایر زیربخش های مرتبط و برآورد اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای مرا حل مختلف مدیریت بحران و ارائه آن به سازمان مدیریت بحران کشور و معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور جهت تأمین اعتبارات مورد نیاز.
- ۵-۲-۱۵- تشکیل کارگروه تخصصی ارزیابی خسارات.
- ۵-۲-۱۶- برنامه ریزی و نیز پیگیری در ارائه آموزش های لازم به مردم و کاربران در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات در ارتباط با کاهش اثرات بلایا و نیز مقابله با آن توسط واحدهای مسئول در ستاد وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر زیربخش های مربوط.
- ۵-۲-۱۷- تهیه و ابلاغ دستورالعمل های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث به دستگاه های ذیربط بخش.
- ۵-۲-۱۸- برنامه ریزی جهت اولویت بندی کردن امکانات موجود ارتباطی مابین سازمان های مسئول در مدیریت بحران جهت استفاده در هنگام عملیات مقابله با بحران.
- ۵-۲-۱۹- برنامه ریزی جهت ایجاد فرماندهی واحد در اجرای وظایف کارگروه در سلسله مراتب مدیریت مقابله با بحران.
- ماده ۵-۳- مقابله: (حین حادثه)
- ۵-۳-۱- اطلاع رسانی سریع از وقوع هرنوع حادثه به مدیران مسئول در زیربخش های مربوط و ارائه اخبار و اطلاعات مربوط به رویدادها و اقدامات انجام شده به سازمان مدیریت بحران کشور در هر ۱۲ ساعت تا پایان مرحله عملیات مقابله با بحران.
- ۵-۳-۲- هدایت و ترمیم و بازسازی سریع تاسیسات و تجهیزات آسیب دیده توسط هریک از زیربخش های مرتبط.
- ۵-۳-۳- بکارگیری کل امکانات مورد نیاز دولتی و خصوصی در هنگام مقابله با بحران با توجه به ابلاغ رئیس سازمان مدیریت بحران کشور.
- ۵-۳-۴- ایجاد امکانات لازم برای برقراری ارتباطات مورد نیاز مسئولین مدیریت بحران کشور حین عملیات.
- ۵-۳-۵- هماهنگی جهت پیش بینی و طراحی شبکه های پشتیبان به منظور تامین ارتباطات اضطراری.
- ۵-۳-۶- بهره گیری از سیستم های رادیویی ثابت زمینی و ماهواره ای ثابت و سیار برای ایجاد ارتباط با مناطق مهمی که سیستم ارتباطی مطمئن دیگری ندارد.
- ۵-۳-۷- هماهنگی جهت انجام اقدامات و اتخاذ تمهیدات لازم به منظور بهره برداری بهینه از شبکه های موجود.

۵-۳-۸- هماهنگی جهت انجام اقدامات لازم برای اولویت بندی دسترسی سازمان های مسئول در امر مقابله با بحران و تیم های امداد و نجات به شبکه ارتباطی موجود در زمان بروز بحران و انجام تمهیدات لازم جهت بهره برداری بهینه از شبکه موجود.

۵-۳-۹- نظارت بر اجرای نکات ایمنی در هنگام مقابله به منظور حفظ جان و سلامت جسمی، روانی و اجتماعی کارکنان ارتباطات و فناوری اطلاعات مدیریت بحران به نحوی که عملیات امور ارتباطات و فناوری اطلاعات مدیریت بحران آسیب جدیدی بر مسئولان و ساکنان منطقه آسیب دیده وارد نکند.

۵-۳-۱۰- نظارت بر رعایت نکات ایمنی در هنگام مقابله به منظور جلوگیری از آسیب رسیدن به تاسیسات جدید ارتباطات و فناوری اطلاعات مدیریت بحران کشور.

۵-۳-۱۱- هماهنگی جهت برقراری حداقل دسترسی ارتباطی برای عموم مردم در حداقل زمان ممکن.

۵-۳-۱۲- اعزام کارگروه های ارزیابی عملکرد مدیران و تخصصی ارزیابی خسارات در پی وقوع حوادث به منظور ارزیابی عملکرد مدیران بخش در مقابله با بحران و نیز بدست آوردن دلایل خسارات وارده.

۵-۳-۱۳- اخذ گزارش کارگروه ارزیابی عملکرد مدیران در هنگام بحران و ابلاغ نقاط ضعف احتمالی و پیگیری و نظارت جهت رفع آنها.

۵-۳-۱۴- برآورد اولیه خسارات ریالی وارد شده و اعلام آن به سازمان مدیریت بحران کشور در ۱۲ ساعت پس از وقوع حادثه و ارسال گزارشات تکمیلی آن.

ماده ۵-۴- بازسازی و بازتوانی: (پس از حادثه)

۵-۴-۱- اخذ گزارش کارگروه تخصصی ارزیابی خسارات و تجزیه و تحلیل دلایل تخریب و آسیب دیدن تاسیسات موجود در بخش و در صورت لزوم پیگیری در انجام اصلاحات لازم در طراحی و اجرا و نظارت و نگهداری.

۵-۴-۲- تدوین برنامه های جامع ملی به منظور بازسازی اصولی و فنی مراکز آسیب دیده بخش و هماهنگی جهت ترمیم اماکن و تجهیزات ارتباطات و فناوری اطلاعات آسیب دیده.

۵-۴-۳- هماهنگی جهت ترمیم و راه اندازی کامل شبکه های ارتباطی و فناوری اطلاعات آسیب دیده.

۵-۴-۴- کنترل و نظارت عالیه بر استفاده از مصالح استاندارد جهت احداث تاسیسات ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۵-۴-۵- کنترل و نظارت عالیه بر استفاده از کارگران دارای کارت مهارت فنی در اجرای تاسیسات ارتباطات و فناوری اطلاعات.

۵-۴-۶- بررسی نقاط ضعف و قوت عملیات مقابله با حوادث و اصلاح نقاط ضعف وارائه پیشنهادات لازم در زمینه اصلاح قوانین ومقررات مربوطه در صورت نیاز.

۵-۴-۷- پیگیری اخذ اعتبارات لازم توسط مراجع مسئول جهت بازسازی تاسیسات آسیب دیده

۵-۴-۸- ایجاد تسهیلات ارتباطی مورد نیاز برای مجریان بازسازی

۵-۴-۹- پیگیری در جهت بازتوانی کارگزاران بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات که در اثرووقوع حوادث دچار خسارات بدنی و مالی می شوند.

«شرکت مخابرات ایران»

مستند قانونی:

- پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران مصوب ۱۳۸۶

گزارش ملی سیلاب‌ها

شایان ذکر است که؛ تمامی وظایف و اختیارات شرکت مخابرات ایران به عنوان دارنده پروانه ارائه دهنده ی خدمات مخابراتی (خدمات تلفن همراه، تلفن ثابت و ارتباطات داده ها) در سراسر کشور در پروانه فعالیت شرکت، ذکر شده است. این پروانه در راستای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و مصوبه شماره ۳۵ مورخ ۸۶/۱۱/۲۱ کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به شرکت مخابرات ایران، اعطا شده است.

✓ وظایف شرکت مخابرات ایران «پیش از بروز حادثه»:

- ۱- امکان دسترسی به زمین و یا ساختمان ها جهت بهره برداری و یا نگهداری شبکه موضوع پروانه (مشروط به تبعیت از قوانین و مقررات ناظر بر حفاظت محیط زیست به استناد ماده ۶. ۷ پروانه فعالیت شرکت.
- ۲- تکلیف به مجهز بودن به تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری و داشتن سیستمی کارآمد برای نگهداری و پشتیبانی شبکه های موضوع پروانه به استناد ماده ۸. ۷ پروانه فعالیت شرکت.

ماده ۶. ۷ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران:

دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) حق خواهد داشت که درخواست دسترسی به زمین ها یا ساختمان های تحت تملک خصوصی یا عمومی به منظور ایجاد بهره برداری و یا نگهداری شبکه موضوع پروانه را بنماید. چنین درخواست هایی باید در صورت اقتضاء به مرجع عمومی عهده دار حوزه عمومی مربوطه یا به مالک ملک خصوصی تقدیم شود. به منظور مساعدت به دارنده پروانه در برخورد های وی با طرف های ذیربط، سازمان نامه ها یا گواهی های حمایتی لازم به دارنده پروانه تسلیم خواهد کرد. دارنده پروانه در اعمال هرگونه حقوق دسترسی اعطاء شده به وی باید کلیه قوانین و مقررات لازم الاجراء خصوصاً مقررات ناظر بر برنامه ریزی شهری و حفاظت محیط زیست را تبعیت کند. دارنده پروانه به ویژه، باید در جهت حفظ و در صورت اقتضاء اعاده وضعیت اصلی زمین یا ساختمانی که تحت تأثیر عملیات قرار می گیرد اقدامات معقول خود را به کار بندد. دارنده پروانه حق دسترسی به کلیه نقاط مرتفع مورد استفاده سایر ارائه کنندگان خدمات مخابراتی را، به شرط رعایت انطباق مقررات مربوط به طیف فرکانسی، را خواهد داشت، موافقت نامه های مربوط به نصب اشتراکی تجهیزات یا تسهیم تجهیزات نقاط مرتفع باید در قراردادهای کتبی به امضای طرفین برسد. سازمان، در رسیدگی و حل و فصل اختلافات فیما بین طرف ها که ناشی از موافقت نامه های موصوف باشد، از صلاحیت انحصاری برخوردار خواهد بود.

ماده ۸. ۷ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران:

دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) باید همواره دارای سیستمی کارآمد برای نگهداری و پشتیبانی شبکه های موضوع پروانه بوده و تجهیزات لازم برای این منظور، شامل سخت افزار و نرم افزار را دارا باشد. تأکید می شود که مسئولیت نگهداری و پشتیبانی کلیه نقاط شبکه های موجود به عهده دارنده پروانه است و مشمول پرداخت هزینه USO (خدمات اجباری عمومی) از طرف دولت و یا سازمان نمی شود.

^۱ بنابر ماده ۲. ۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران؛ شبکه موضوع پروانه شامل: شبکه ارتباطات رادیویی سیار، شبکه تلفن ثابت، شبکه ارتباطات داده بدون محدودیت در فناوری که شامل مراکز سوئیچینگ، ایستگاه ها و سایر تجهیزات لازم برای کارکرد صحیح آن ها در محدوده استان می باشد.

تبصره: در کلیه نقاط موجود دارنده پروانه مکلف به ارائه خدمات با سطح کیفیت مطلوب می باشد.

✓

✓ وظایف شرکت مخابرات ایران «حین حادثه و پس از آن»:

۱- انجام کلیه اقدامات ضروری برای اعاده دسترسی به خدمات مخابراتی در صورت وقوع یک حادثه فورس ماژور و به حداقل رساندن عدم دسترسی به این خدمات به استناد ماده ۸.۱ پروانه فعالیت شرکت.

۲- انجام هرگونه تلاش موثر برای ارائه کلیه خدمات مخابراتی مورد تقاضای مقامات ایرانی پس از در صورت وقوع وضعیت اضطراری مثل سیل به استناد ماده ۱۶.۱ پروانه فعالیت شرکت.

۳- مطلع نمودن سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از سوی شرکت مخابرات ایران در صورت بروز حوادث طبیعی به استناد ماده ۲۷ پروانه فعالیت شرکت.

ماده ۸.۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران:

در صورت بروز وقفه غیرمجاز در ارائه خدمات موضوع پروانه (شامل وقوع یک حادثه فورس ماژور) دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) باید بی درنگ، کلیه اقدامات ضروری برای اعاده دسترسی به خدمات موضوع پروانه؛ (هرگونه خدمات مخابراتی) و به حداقل رساندن پیامدهای عدم دسترسی مشترکین به خدمات موضوع پروانه را انجام دهد.

ماده ۱۶.۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران:

در صورت وقوع وضعیت اضطراری یا بحران محلی، منطقه ای یا ملی، نظیر زلزله، سیل و وقایع مشابه، دارنده پروانه باید همه گونه تلاش موثر را برای ارائه کلیه خدمات مخابراتی لازم مورد تقاضای مقامات ایرانی، به عمل آورد. به این منظور، دارنده پروانه باید هماهنگی های لازم را با سازمان (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) به عمل آورد و از دستور العمل های آن ها پیروی کند. ظرف مدت شش (۶) ماه پس از تاریخ لازم الاجرا شدن، دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) باید طرح خود برای روش ها و عملیاتی که در صورت وقوع وضعیت اضطراری در پیش خواهد گرفت به سازمان ارائه دهد و طرح مزبور را به محض تقاضای سازمان به روز نماید.

ماده ۲۷ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران:

در صورتی که دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) به دلیل شرایطی نظیر جنگ، آتش سوزی، سیل، انفجار، زلزله یا هر دلیل دیگری خارج از کنترل وی، از انجام تعهدات خود باز ماند، مشروط بر این که بلافاصله و به نحو مقتضی، سازمان را از هر مورد فورس ماژور آگاه نماید، سازمان نمی تواند دارنده پروانه را به عنوان طرفی که از شرایط موافقتنامه تخطی کرده تلقی نماید. (به منظور اجتناب از هرگونه شبهه، منع ناشی از اعمال تحریم یا جرایم در صورت قصور یا نقض دارنده پروانه به منزله امور خارج از کنترل وی تلقی خواهد شد).

دارنده پروانه باید سریعاً اقدامات لازم را معمول دارد تا وضعیت خدمات به نحو سریع اعاده گردد و تأثیرات واقعه فورس ماژور بر مشترکین به حداقل کاهش یابد و از ابتدا سازمان را در جریان اقدامات عملی خود قرار دهد.

۴-۴-۱۱- وزارت جهاد کشاورزی و سیلاب

شرح وظایف و اختیارات وزارت جهاد کشاورزی

الف) وظایف وزارت جهاد کشاورزی

مهمترین وظایف وزارت جهاد کشاورزی در رابطه با بلایای طبیعی (سیلاب) در جدول ذیل ارائه شده است:

ردیف	وظیفه
۱۰	• برآورد میزان خسارات وارده به محصولات زارعی
۲۰	• تأکید بر بیمه کشاورزان در قبال بلایای طبیعی (سیل)
۳۰	• برآورد دقیق تخریب به تاسیسات زیربنایی (جاده‌ها، گلخانه‌ها، سیستم‌های آبیاری، کانالها، ایستگاه پمپاژ، زهکشها و غیره)
۴۰	• تفکیک اراضی زراعی با توجه به ورود رسوبات به مزارع و از بین رفتن مرزهای بین مزارع از طریق موقعیت جغرافیایی ثبت شده و عملیات سنجش از دور
۵۰	• برآورد میزان خسارات وارده به باغ‌ها (نهال‌ها و درختان)
۶۰	• ارائه تسهیلات لازم به کشاورزان جهت بازسازی باغات و تاسیسات زیربنایی مجدد
۷۰	• لایروبی متداوم زهکش‌ها و نهرها و ارائه اعتبار کافی به این بخش
۸۰	• همکاری با موسسات تحقیقاتی جهت مطالعات مجدد منطقه (تغییر شرایط خاک در اثر فرسایش و رسوب گذاری) در خصوص تأسیس مجدد سیستم‌های آبیاری و زهکشی
۹۰	• تخصیص اعتبار کافی برای تجهیز و نوسازی مزارع شامل بازآرایی کرت‌ها، نوارها و پلات‌ها، سازه‌بندی و طرح جاده‌های بین مزارع به همراه کانال‌های آبیاری و زهکشی
۱۰۰	• پرداخت میزان خسارت محصولات کشاورزی و کمک معیشتی به کشاورزان سیل زده
۱۱۰	• تخمین تأثیر سیلاب اخیر به حجم واردات و صادرات محصولات کشاورزی و مدیریت بهینه آن
۱۲۰	• تعریف سیاستی در خصوص حفاظت از پوشش‌های گیاهی جنگل‌ها و مراتع
۱۳۰	• محاسبه تأثیر تخریب پوشش گیاهی و جنگل و پیشروی شهرنشینی در ایجاد سیلاب
۱۴۰	• نظارت دقیق اعمال آبخیزداری منطقه جهت کنترل سیلاب و تغذیه آب زیرزمینی طبق برنامه توسعه
۱۵۰	• ارائه خدمات مشاوره و توصیه‌های ترویجی برای زراعت، دامداری و باغبانی در شرایط جدید (دوره پس‌اسیل)
۱۶۰	• همکاری با بانک‌ها و ارائه تسهیلات وام بانکی مخصوص سیل زدگان و کمک‌های مالی جهت بهبود وضعیت کشاورز و اقتصاد کشاورزی با سود کم
۱۷۰	• استفاده از نیروهای محلی و مشارکت آن‌ها در پروژه‌های بازسازی، مرمت و احداث تأسیسات در روستاها و مزارع کشاورزی
۱۸۰	• همکاری با سایر ارگان‌ها اعم از وزارت نیرو، وزارت کشور، سازمان هواشناسی کشور و ستاد بحران
۱۹۰	• ایجاد پوشش گیاهی در مناطق مرتفع و حوزه‌های آبریز با شیب زیاد و نفوذپذیری خاک کم، جهت کنترل رواناب

ایجاد شده	
۲۰۰	• آموزش کشاورزان در زمینه مقابله با سیلاب، راغب نمودن آن‌ها به تشکیل بیمه خسارات بلایای طبیعی

سازمانها، معاونتهای این وزارت خانه مرتبط با بلایای طبیعی:

- معاونت بازرگانی
- معاونت برنامه‌ریزی در امور اقتصادی
- مدیریت بحران و کاهش مخاطرات بخش کشاورزی
- معاونت آب و خاک
- معاونت توسعه مدیریت و منابع

مطابق "سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" ابلاغی توسط مقام معظم رهبری، وظایف مرتبط با وزارتخانه مذکور بدین شرح می‌باشد:

- ۱- افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه
- ۲- گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به منظور شناسایی و کاستن از خطرات اینگونه حوادث
- ۳- تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان و بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب‌دیده.
- ۴- گسترش نظامات مؤثر جبران خسارات نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی
- ۵- ارائه تسهیلات ویژه و حمایت‌های تشویقی (بیمه و نظایر آن) به منظور ایمن‌سازی و بهسازی
- ۶- شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آن‌ها
- ۷- تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به گونه‌ای که در این همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد "سازگاری با اقلیم" ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:
 - شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین.
 - تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.
 - شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راه‌کارهای مناسب.

در خصوص وزارت جهاد کشاورزی می‌توان مواردی مانند عدم گسترش کیفی و کمی نظامات مؤثر جبران خسارات نظیر انواع بیمه‌های کشاورزی و مخصوصاً عدم آموزش کشاورزان در زمینه مقابله با سیلاب، عدم احساس کشاورزان در برآورد عادلانه میزان خسارات وارده به محصولات زارعین و مشخص نبودن تلاش این وزارتخانه در راغب نمودن کشاورزان به بیمه خسارات بلایای طبیعی، و عدم اهتمام به ایجاد پوشش گیاهی در مناطق مرتفع و حوزه‌های آبریز با شیب زیاد و نفوذپذیری خاک کم، جهت کنترل رواناب ایجاد شده و عدم توجه زیاد به لایروبی متداوم زهکش‌ها و نهرها را اط آسیب‌های عملیاتی آن وزارت دانست

۴-۴-۱۲-وزارت نیرو و سیلاب

الف) وظایف وزارت نیرو

مهمترین وظایف وزارت نیرو در رابطه با بلایای طبیعی (سیلاب) در جدول ذیل ارائه شده است:

ردیف	وظیفه
۱۰	• پیاده سازی و نظارت دقیق بر سامانه ملی پیش‌بینی و هشدار سیلاب
۲۰	• استقرار و بهره‌برداری از سامانه منطقه‌ای پایش و مدل‌سازی زمان واقعی داده‌های آب و هواشناسی
۳۰	• صدور پیش‌آگاهی مبنی بر احتمال رخداد سیل
۴۰	• بررسی حداکثر ظرفیت آبگذری و تعیین نقاط تسکین سیلاب و محدوده‌های جمعیتی در معرض خطر
۵۰	• نظارت و پایش ایستگاه‌های باران سنجی و هیدرومتری و ثبت داده‌ها
۶۰	• نظارت دقیق بر عملیات و واکنش‌های صحیح و به موقع شرکت‌های آب منطقه‌ای در تحلیل و ارزیابی هشدارهای هواشناسی
۷۰	• اطلاع رسانی سریع هشدار لازم به همراه اطلاعات تکمیلی پس از دریافت پیش‌آگاهی صادر شده به دفاتر مهندسی رودخانه و سواحل، مدیریت نیروگاه‌های برق آبی، شرکت‌های آب و فاضلاب شهری، مدیریت بحران و سایر ارگان‌ها
۸۰	• اجرای طرح‌های مواجهه با سیلاب، اعلام نیازهای تأسیسات حادثه دیده به شرکت‌های معین، انجام تعمیرات اضطراری تأسیسات آسیب دیده به واسطه شرکت‌های آب و فاضلاب شهری و روستایی
۹۰	• بررسی و اتخاذ تصمیمات لازم در خصوص سناریوهای محتمل و پیامدهای آن و همچنین تعیین رییس ستاد فرماندهی و پشتیبانی مدیریت سیلاب
۱۰۰	• اطلاع رسانی و هماهنگی با سایر نهادهای متولی مدیریت سیلاب خارج از مجموعه وزارت نیرو
۱۱۰	• دریافت مستمر اطلاعات از مناطق عملیاتی و هماهنگی و مدیریت اعزام اکیپ‌های ارزیابی عملکرد
۱۲۰	• پایش وضعیت سیلاب در منطقه از طریق سامانه منطقه‌ای پایش و در صورت تشخیص پایان سیلاب، به واحدهای عملیاتی استان و دفتر مطالعات پایه منابع آب شرکت مدیریت منابع آب اطلاع رسانی شود.
۱۳۰	• همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز علمی و تحقیقاتی و برقراری ارتباط با اساتید و دانش‌پژوهان علوم مربوطه
۱۴۰	• لایروبی و پاکسازی رودخانه، شناسایی نقاط حادثه دیده و گلوگاه‌های آبگذری و اعلام به مراجع ذیربط
۱۵۰	• بازرسی جامع بدنه سدها و آب‌بندها و تکیه‌گاه‌ها
۱۶۰	• به روز رسانی دستورالعمل‌ها و داده‌های مرتبط با سیل و در اختیار قرار دادن این داده‌ها به مراکز آموزشی و تحقیقاتی
۱۷۰	• بررسی عملکرد سیستم آبرسانی شهری و کیفیت آب آشامیدنی و همچنین سیستم برق رسانی پس از فروکش

نمودن سیل	
۱۸. ارزیابی و برآورد میزان خسارات سیل، مرمت، بازسازی و جایگزینی تأسیسات و تجهیزات آسیب دیده	
۱۹. دریافت گزارش کار و مستند سازی از دفاتر مهندسی رودخانه و سواحل، بهره‌برداری از تأسیسات تأمین آب، مدیریت نیروگاه‌های برق‌آبی، مدیریت بحران و پدافند غیر عامل شرکت مهندسی آب و فاضلاب کشور و توانیر در خصوص تکالیف سپرده شده مواجهه با سیلاب، مهلت ارسال حداکثر ۱۵ روز پس از پایان اعلام شرایط سیلاب.	
۲۰. به روز رسانی بانک اطلاعات سیلاب کشور پس از تحلیل گزارش‌های مستند سازی سیلاب، ایجاد کارگروه‌های آموزشی همگانی و تخصصی کارکنان در خصوص سیلاب	
۲۱. اقدام به ذخیره سازی آب برای شرایط اضطراری	
۲۲. ایجاد زیرساخت‌های مناسب و ایمن، سازوکارهای لازم جهت تأمین آب و برق مراکز جمعیتی در شرایط اضطراری را با همکاری وزارت کشور برنامه ریزی و اعمال نماید.	
۲۳. با همکاری وزارت جهاد کشاورزی، سازمان هواشناسی کشور و سایر دستگاه‌های مرتبط موضوع ماده (۲) این قانون، نسبت به پیشگیری از خشکسالی اقدامات لازم را انجام دهد.	
۲۴. با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت کشور سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، سازوکارهای لازم جهت کنترل آبهای سطحی (سیلاب) در سطح ملی و استانی را ایجاد نماید.	

سازمانها، معاونتهای این وزارت خانه مرتبط با بلایای طبیعی:

- معاونت آب و آبفا
- شرکت‌های مدیریت منابع آب ایران و آب نیرو
- معاونت تحقیقات و منابع انسانی
- معاونت برق و انرژی
- معاونت امور برنامه ریزی و امور اقتصادی
- معاونت حقوقی، مجلس و پشتیبانی

مطابق "سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" ابلاغی توسط مقام معظم رهبری، وظایف مرتبط با وزارتخانه مذکور بدین شرح می‌باشد:

- ۱- تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان و بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب دیده (سازه‌های آبی و برق‌آبی).
- ۲- گسترش نظامات مؤثر جبران خسارات نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی.
- ۳- پیشگیری و کاهش خطرپذیری در شهرها و روستاها و افزایش ضریب ایمنی در ساخت‌وسازهای جدید از طریق:

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳-۱- استانداردسازی مصالح پایه و اصلی سازه‌ای و الزامی کردن استفاده از مصالح استاندارد، با کیفیت و مقاوم و ترویج و تضویق فناوری‌های نوین و پایدار.

۳-۲- ممنوعیت و جلوگیری از ساخت‌وسازهای غیر فنی و ناامن و الزامی کردن بیمه و استفاده از کلیه استانداردها و مقررات مربوط به طرح و اجرا.

۴- شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فناوری‌های پیشرفته.

۵- تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به‌گونه‌ای که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد "سازگاری با اقلیم" ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:

- شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین.
- تهیه، تدوین و ساماندهی نظام‌های جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.
- شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راه کارهای مناسب.

۴-۵- مهمترین سؤالات از نهادهای عمومی و دولتی در خصوص قصورها و تقصیرهای حقوقی در جریان بروز حادثه سیلاب (سؤال سوم پیوستی در حکم ریاست جمهوری)

۴-۵-۱- سؤالات مربوط به دادستانی کل کشور

با توجه به بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی که به موجب آن احیاء حقوق عامه یکی از وظایف مهم قوه قضاییه می باشد و در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (۱۳۹۲) که پیگیری و نظارت بر دعاوی مربوط به جرایم راجع به اموال، منافع و مصالح ملی و خسارت وارده به حقوق عمومی از طریق مراجع ذیصلاح داخلی، خارجی و بین الملل به آن مقام عالی قضایی محول شده است.

همچنین با بذل عنایت به مادتين ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۱ از دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۵/۰۱/۱۷) که مقرر می دارد:

ماده (۴) - هرگاه اجرای پروژه های زیرساختی از قبیل جاده ها، پل ها و اماکن عمومی همانند بوستان ها به نحوی باشد که اسباب تضییع حقوق عامه مطرح گردد، دادستان ها مکلفند پس از بررسی لازم و عندالاقضاء جلب نظر کارشناس و اخذ توضیح از طرفین قرارداد، نسبت به جمع آوری مدارک و مستندات اقدام و مراتب را به سازمان مربوطه منعکس نمایند.

ماده (۵) - هرگاه در اجرای پروژه های مزبور تضییع حقوق بیت المال صورت گرفته باشد و یا نقض قوانین و مقررات مطرح شود، حسب مورد در خصوص نقض مقررات کیفری ضمن تشکیل پرونده مطابق قانون آیین دادرسی کیفری تعقیب صورت می گیرد و در

مورد نقض مقررات اداری موضوع به مراجع اداری ذیربط منعکس می‌شود. در صورت تضییع اموال دولتی و عمومی مراتب جهت طرح دعوی حقوقی بطور مستدل به سازمان های مسئول منعکس می‌گردد.

ماده (۷) - در اجرای تبصره الحاقی مورخ ۱۷/۴/۱۳۸۷ به ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مورد جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آنها دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید.

ماده (۸) - هرگاه اقدامات سازمان‌های موضوع این دستورالعمل موجبات وقوع جرم را مهیا نماید یا امکان وقوع آن را تسهیل کند، دادستان‌ها جهت پیشگیری از وقوع جرم مطابق مقررات مواد (۱) و (۲) این دستورالعمل اقدام خواهند نمود.

ماده (۱۱) - (در مواردی که دادستان در حوزه قضایی مربوطه از اقداماتی مطلع شود که سبب تخریب محیط زیست یا آلودگی آن شود از قبیل، قطع درختان و جنگل‌ها، تخریب مراتع، تغییرهای وسیع در نظام زیستی، دفع غیر صحیح زباله‌ها، قصور در انجام وظایف از سوی ادارات و سازمان‌های مسئول، ضمن جمع‌آوری مستندات مراتب را به طور مستدل به سازمان مربوطه منعکس می‌نماید. در صورت عدم اقدام لازم توسط سازمان مربوط، ضمن انعکاس مراتب به مرکزیت سازمان در کشور، دادستان کل را از جریان مطلع میکند نظارت و پیگیری از حقوق عامه از طریق تعقیب کیفری متهم یا متهمان به عهده آن مقام عالی تکلیف گردیده؛ لذا در اجرای اصل ۱۵۶، و در اجرای ماده ۲۹۰ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب (۱۳۹۲) و مادتين ۴، ۵، ۷، ۸، ۱۱ از دستورالعمل نحوه نظارت و پیگیری حقوق عامه (۱۳۹۵/۰۱/۱۷/۰۱)

مستدعی است با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، پاسخ دهید که:

۱- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن مقام عالی؛ از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تعداد از متهمین در کدام مراجع مورد تعقیب قرار گرفته‌اند؟ و در چه مرحله‌ای قرار دارد؟ آیا منجر به صدور کیفرخواست و دادنامه اعم از قطعی و یا غیر قطعی گردیده است؟

۲- آیا جبران خسارات و ضرر و زیان ناشی از جرم در مراجع صالحه را مطالبه نموده‌اید؟ در کدام مرجع؟ در چه مرحله‌ای؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن مقام عالی؛ از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- اگر برای اجرای مواد قانونی فوق‌الشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش‌نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش‌نویس آن را ارسال کنید

۵- همچنین در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن مقام تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۶- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحا توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید

۷- و بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام می‌شد که انجام نشد و اگر انجام می‌شد این میزان از صدمات ایجاد نمی‌شد؟

۸- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۹- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویب تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۱- همچنین چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک می‌کنید اعلام بفرمایید.

۴-۵-۲- سؤالات مربوط به سازمان بازرسی کل کشور

ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور

احتراماً همانطور که مستحضردید مطابق اصل یکصد و هفتاد و چهارم:

بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

و مستنداً به ماده ۲ از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با آخرین اصلاحات والحاقات (۱۵/۷/۱۳۹۳)

ماده ۲- وظایف واختیارات سازمان به شرح زیر می‌باشد:

الف - بازرسی ونظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و اموراتاداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریهاومؤسسات وابسته به آنهاودفاتراسنادرسمی و مؤسسات عامه المنفع و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یاقسمتی ازشرمایه یاسهام آنان متعلق به دولت است یادولت به نحوی ازانحاء برآنهاونظارت یاکمک می‌نمایدوکلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکرنام آنها است براساس برنامه منظم.

ب- انجام بازرسی‌های فوق العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یابه دستوررئیس قوه قضائیه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنابه تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذیربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

ج- اعلام مواردتخلف و نارسائیهها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیرذیربط و درموردشهرداریهاومؤسسات وابسته به وزیرکشورودرخصوص مؤسسات غیردولتی کمک بگیرازدولت به وزیرذیربط و درخصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نودقانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهدشد.

د- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است، چنانچه جرم دارای حیثیت عمومی باشد، رئیس سازمان یامقامات مأذون ازطرف وی یک نسخه ازگزارش را بادلائل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال و موضوع راتاحصول نتیجه نهائی پیگیری نمایند و درموردتخلفات اداری، انضباطی و انتظامی مستقیماً مراتب رابه مراجع ذیربط منعکس نموده و پیگیری لازم رابه عمل آورند.مراجع رسیدگی کننده مکلفند وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشوربرسانند.

تبصره ۱- در موردجرایم منتهی به ورودخسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آنها دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یامتهمان در دادگاه صالح در صورت احراز ورود خسارات و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی ا زادادگاه درخواست می‌نماید.دستگاه‌های ذیربط موظف به همکاری با دادستان در جمع‌آوری دلائل و مدارک و پیگیری موضوع می‌باشند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تبصره ۲- گزارشهای بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به اینگونه موارد بطور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود.

ه- در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری نهاده ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند. در خصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیأت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. رئیس هیأت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قضای و نماینده سازمان جهت حضور اعلام نماید.

تبصره: رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضائیه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این بند مستثنی است.

و- سازمان مجاز است در نظارت و بازرسی از نیروهای نظامی، انتظامی، امنیتی و شرکت‌ها و مؤسسات تابعه از نیروهای بازنشسته واجد شرایط و متخصص مراجع مذکور استفاده کند. آیین‌نامه اجرایی این بند با پیشنهاد سازمان به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور با عنایت به مطالب و مستندات معنونه، در راستای اجرای ماده ۲ قانون مزبور، و بویژه با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً و مشروحاً با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، مستدعی است پاسخ دهید که:

با توجه به صلاحیت عام آن سازمان در خصوص نظارت و بازرسی مستمر بر کلیه سازمان‌های ذیربط در خصوص حوادث و سیلاب اخیر کشور از جمله:

۱- وزارت نیرو (سازمان مدیریت منابع آب و ...)

۲- وزارت کشور

۳- سازمان مدیریت بحران

۳- وزارت راه و شهرسازی (تاکید: مرجع تدوین مقررات ملی ساختمان و ...)

۴- سازمان نظام مهندسی

۵- سازمان ثبت املاک

۶- شهرداری‌ها

۷- هلال احمر

۸- وزارت بهداشت (اورژانس)

۹- سازمان حفاظت محیط زیست

۱۰- وزارت جهاد کشاورزی

۱۱- سازمان جنگل‌ها مراتع و آبخیزداری کشور

۱۲- سازمان هواشناسی

۱- آیا آن سازمان بازرسی در این خصوص به عمل آورده؟ در این راستا گزارشی تهیه گردیده؟ تخلفاتی احراز شده است؟ آیا گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی است؟ آیا یک نسخه از گزارش را بادلایل و مدارک مربوط برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع صالح قضایی ارسال گردیده؟ پیگیری‌های لازم صورت پذیرفته؟- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارایه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.

۲- توضیح و یا تفسیر و توصیف آن سازمان از این تکلیف یا اختیار مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اختیاراتی بطور مشخص در این ماده برای آن سازمان مقرر شده است؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمان‌های دیگری گذاشته شده است، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۳- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق اشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۴- در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن سازمان تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است(لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

گزارش ملی سیلاب‌ها

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحا توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- و بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام می‌شد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمی‌شد؟

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۸- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویب تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلا و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۹- همچنین چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۰- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک می‌کنید اعلام بفرمایید.

۴-۵-۳- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

بسمه تعالی

مقدمه :

محضر ریاست محترم سازمان ثبت اسناد و املاک کشور معروض می‌دارد؛ در بررسی و مطالعه سیل‌های ویرانگر اوایل سال جاری در کشور؛ موضوع جنگل تراشی، تخریب منابع طبیعی، ساخت و سازهای بی‌ضابطه در حریم قانونی رودخانه‌ها، مسیل‌ها و سواحل دریاچه‌ها از جمله دلایل وقوع حادثه و در عین حال به حداکثر رساندن میزان خسارات وارده برآورد گردیده است. مطالعات انجام شده در خصوص دلایل جاری شدن سیل‌های ویرانگر اوایل سال جاری در نقاط مختلف کشور، از جنبه‌های متعددی صورت پذیرفته است. بر همین اساس موضوع از حیث تصرفات غیر قانونی افراد در اراضی ملی و دولتی و همچنین ایجاد مستحقات در حریم رودخانه‌ها و مسیل‌ها نیز بعنوان یک دلیل تاثیر گذار قلمداد گردیده است. خسارات ملی ناشی از این حادثه از این جهت متوجه سازمان محترم ثبت اسناد و املاک می‌گردد که، بسیاری از این متصرفان سند مالکیت در دست دارند و از این حیث دستگاههای متولی اراضی، سالهای سال است که در مرحله خلع ید از اراضی موصوف، مقدمات و از باب ابطال سند مالکیت به دادگستری ارجاع شده‌اند. بنابراین و با عنایت به اینکه اعمال مقررات شهرداریها نسبت به اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها قانونا امکانپذیر نبوده و از این حیث مطالعه و تعیین

ضوابط ایمنی، فنی و زیست محیطی در صورت تغییر کاربری اراضی مزبور مغفول می ماند و از سویی دیگر ارگان های همچون؛ سازمان جنگلها و مراتع کشور، سازمان جهاد کشاورزی و همچنین وزارت مسکن و شهر سازی در مواجهه با اسناد رسمی که در دست متصرفین اراضی مورد اشاره قرار دارد متحمل زمان و هزینه هنگفتی از جهت اعاده وضع اراضی به حالت سابق می گردند و بر همین اساس خلع ید از متصرفین اراضی مورد اشاره بالاخص در شرایطی که داری اسناد مفروزی و یا مشاعی می باشند، سال ها در محاکم قضایی به طول می انجامد خواهشمند است آن سازمان محترم با توجه به تکالیف قانونی شرح الذیل مستدلا و مستندا، به سؤالات مطروحه در این خصوص پاسخ فرمایند.

الف) وفق ماده ۴۱ آیین نامه قانون ثبت "نسبت به مراتع، جنگلها، بستر مسیل ها، رودخانه ها و... از افراد درخواست ثبت پذیرفته نمی شود". از این حیث قاعده مسلم در خصوص پذیرش ثبت املاک مورد نظر "عدم پذیرش ثبت از جانب افراد عادی" است و دولت در معنای عام صلاحیت تکلیفی در خصوص ثبت املاک موصوف دارد. بدیهی است که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بعنوان بخشی از ساختار دولت، در فرآیند ارائه خدمات ثبتی به افراد جامعه از دو جهت تکلیف دارد؛ اولاً نسبت به اراضی ملی و دولتی از جانب افراد، تقاضای پذیرش ثبت را نپذیرد و ثانیاً در فرایند ارائه خدمات و ثبت املاک توسط افراد، موضوع را از حیث غیر دولتی و غیر ملی بودن احراز نماید (مداقه در قانون زمین شهری، قانون جنگلها و مراتع کشور، قانون اوقاف و مقررات، بخشنامه و دستور المل های درون سازمانی سازمان ثبت اسناد و املاک توصیه می گردد).

ب) وفق تبصره ۳ ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت مصوب ۱۳۵۴/۰۴/۹ عرصه و اراضی واقع در رقبات مشمول قوانین و مقررات ملی شدن جنگل ها و مراتع کشور از شمول ظرفیت های این قانون خارج بوده و ادارت ثبت نمی توانند با استناد به ماده ۴ قانون متمم قانون ثبت، برای اعیانی های ساخته شده بر روی عرصه های ملی و منابع طبیعی سند مالکیت صادر کنند.

ج) وفق ماده ۱۴۸ قانون قانون ثبت (اصلاحی مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۳۱) صدور سند مالکیت برای ایجاد کنندگان اعیانی بر روی اراضی ملی، دولتی و شهرداریها، توسط سازمان ثبت محدود و مقید به دو شرط گردیده بود اولاً: حکم ماده ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت شامل مواردی نبوده که حفظ ملک بموجب قوانین مربوط برای دولت اعم از وزارتخانه، سازمانها، شهرداریها و موسسات شرکتهای دولتی و وابسته به دولت ضروری بوده باشد (بطور قطع اراضی واقع در حریم بستر رودخانه ها، مسیل ها، دریاچه های طبیعی و یا حتی دریاچه های مصنوعی همچون دریاچه سدها، حریم سواحل و صد البته اراضی ملی همچون جنگلها و مراتع کشور شامل این محدودیت در صدور سند مالکیت برای اشخاص بوده و هست).

ثانیا : سازمان ثبت می بایست که قبل از صدور سند مالکیت احراز کند؛ دولت یا شهرداریها بهای این اراضی را از افراد دریافت نموده اند. حاصل اینکه در صورت احراز چنین موضوعی از جانب ادارت ثبت (و نه صرف ارسال استعلام به ارگان های ذیربط و اصدار سند با استناد به عدم دریافت پاسخ) قطعاً موضع از جهات عدیده ای و از جمله رعایت موازین فنی و ایمنی و زیست محیطی از جانب ارگان های دولتی (بعنوان مالک اصیل و متولی زمین) ملحوظ نظر قرار می گرفت و در صورت عدم تطبیق وضعیت اعیانی ها با ضوابط شهر سازی اجازه دریافت سند مالکیت برای ایشان صادر نمی گردید و از این حیث خلع ید از چنین اراضی ای بسیار سهل و با سهولت انجام می پذیرفت. در توضیح بیشتر اشعارمیدارد وفق تبصره ۲ همین ماده (۱۴۸ اصلاحی) دولت مکلف است از هر نوع تصرف اراضی متعلق به دولت و شهرداریها جلوگیری نموده و ساختمان های احداث شده در این قبیل اراضی را در صورتی که متصرف معترف به تجاوز باشد و یا تصرف او عرفاً معلوم و غیر قابل انکار باشد وی را ملزم به رفع اثار تجاوز و یا تخریب نماید. چنانچه بیان شد واژه "دولت" در این تبصره اعم از قوه مجریه است و سازمان ثبت بعنوان رکن رکین دستگاه حاکمیتی کشور دارای سمت و وظیفه در خصوص

گزارش ملی سیلاب‌ها

ممانعت از تثبیت مالکیت برای متجاوزین به حقوق و اموال عمومی بوده است. تاکید موکد اینکه ادارت ثبت با در اختیار داشتن اطلاعات وثیق ثبتی که با اتکاء به سوابق، دفاتر و پرونده های شکل گرفته از سال ۱۳۱۰ (سال وضع قانون ثبت) تحصیل می‌نماید، مطلع ترین و آگاه ترین مرجع نسبت به وضعیت مالکیت پلاک های ثبتی در سطح کشور می باشد.

د) طبق ماده ۲ قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی مصوب ۱۳۸۵ تفکیک و افراز اراضی زراعی به قطعات کمتر از نصاب تعیین شده ممنوع است ارائه هرگونه خدمات ثبتی از قبیل صدور سند مالکیت تفکیکی یا افرازی مجاز نخواهد بود. برای اینگونه اراضی در صورت تقاضا، سند مشاعی صادر و نقل و انتقال اسناد به طور مشاعی بلامانع است. همچنین طبق ماده ۲ آیین‌نامه قانون مزبور تفکیک، افراز و خرد شدن اراضی کشاورزی به قطعات کمتر از حدنصاب موضوع بند ج ماده (۱) آیین‌نامه ممنوع است. ادارات ثبت اسناد و املاک و دفاتر اسناد رسمی و سایر مراجع مربوط موظفند در هنگام تفکیک، افراز و تقسیم اراضی کشاورزی، در مورد حدنصاب فنی، اقتصادی اراضی مزبور با مکاتبه و ارائه نقشه دقیق زمین (به مقیاس مناسب و حداقل یک پنج هزارم) از مدیریت جهاد کشاورزی و درخصوص ملی و دولتی نبودن اراضی از اداره منابع طبیعی شهرستان استعلام نمایند.

با این اوصاف مشاهده عرصه‌ها و اراضی ملی و دولتی بسیاری در سطح کشور حکایت از وجود ساخت و سازهای عدیده بر روی آنها و در عین حال دریافت سند مالکیت توسط افراد از ادارات ثبت اسناد و املاک دارد. این وضع در خصوص حریم بستر رودخانه‌ها و مسیل‌ها نیز به کرات در سطح شهرها مشاهده گردیده است. همچنین دریافت اسناد زراعی مفروزی در حد نصاب های پایینتر از مقرر قانونی از طریق قوانین ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی سابق و یا حتی از طریق قانون تعیین تکلیف اراضی و ساختمانهای فاقد سند رسمی مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۰ که در حال حاضر جاری و ساری است در استان مختلف گزارش گردیده است. بطور مصداقی صدور سند مالکیت عرصه و اعیان برای ساختمانهای احداث شده در جنگلهای گردنه حیران واقع در استان گیلان، ساختمانهای واقع در دامنه ارتفاعات استان تهران (مرکز استان و شهرهای مجاور)، ساختمانهای واقع در حریم رودخانه های اطراف شهر تهران و مصداق عدیده بسیاری که علی رغم وجود احکام قانونی و تکلیفی صدرالاشاره، اسناد مالکیت توسط ادارات محترم ثبت اسناد و املاک صادر و به افراد تسلیم گردیده و ارگان های دولتی و بعضا محاکم دادگستری را به لحاظ ایجاد تبعات عدیده در ابطال سند با چالش های جدی بالاختص در مواجهه با متجاوزین به اموال و اراضی موصوف قرار داده است. از این حیث خواهشمند است بصورت مستدل و مستند توضیح فرمایید:

۱- عملکرد ادارت تحت الامر در صدور اسناد مالکیت بر روی عرصه های ملی و دولتی و یا افراز قطعات زراعی به قطعات کوچکتر که در نهایت منجر به تغییر کاربری اراضی مزبور و در مصداق اراضی دارای پوشش گیاهی به جنگل تراشی از منابع طبیعی و نهایتا بحران سیل می‌گردد را چگونه توجیه می فرمایید؟ سازمان محترم ثبت اسناد و املاک کشور مستحضر هستند پرونده های معتناهی در محاکم دادگستری با شکایت و طرح دعوی ادارات جهاد کشاورزی، منابع طبیعی و زمین شهری با موضوع ابطال اسناد مالکیت_ از حیث تجاوز به اراضی ملی و دولتی، عدم رعایت حد نصاب قانونی در اراضی زراعی، تغییر غیر اصولی کاربری و ... مطرح رسیدگی است.

۲- اقدامات آن سازمان محترم از حیث نظارت بر اجرای دقیق قوانین و آموزش ضوابط و مقررات مرتبط با امور ثبتی اعم از مقررات مربوط به قانون جنگلها و مراتع، قانون زمین شهری، قانون شهرداریها، قوانین مربوط به حریم و بستر رودخانه‌ها و ... به نیرو ها و کارشناسان درگیر با امور ثبتی را مشروحا تبیین فرمایید.

۳- اقدامات آن سازمان محترم را در نحوه ی نظارت بر انجام تکالیف ادارات تحت الامر، در خصوص اجرای قوانین حفاظت از اراضی ملی و دولتی (با این توضیح که سازمان ثبت نیز بعنوان مخاطب قوانین مزبور و بعنوان بخشی از بدنه دولت دارای صلاحیت تکلیفی در

صیانت از اراضی ملی و دولتی است) و نحوه مواجهه با موارد تخطی از جانب کارکنان را طی گزارشی از نتایج نظارت سازمان تبیین فرمایید.

مقدمه بخش دوم سؤالات :

طرح کاداستر بعنوان یک طرح توسعه‌ای برای کشور و به منظور تثبیت مالکیت اراضی و مستحدثات و ایجاد اعتماد در نقل و انتقال املاک و مدیریت و استفاده بهینه از زمین و کاهش مناقشات مربوط به زمین و بالطبع کاهش حجم دعاوی ملکی و کوچک سازی بدنه دولتی مطرح و نهایتاً در سال ۱۳۹۳ بعنوان قانون حد نگار از تصویب قانونگذار گذشت. با اجرای این قانون که صلاحیتهای بسیاری برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نظر گرفته است اهداف مهمی چون پاسخ گویی الکترونیکی به مراجع قضایی، دفاتر اسناد رسمی، بازداشت و رفع بازداشت املاک به صورت الکترونیکی، صدور کلیه اسناد مالکیت الکترونیکی اعم از دولتی و غیر دولتی، مفروزی و مشاع، تجمیعی و تفکیکی و ... همچنین ارتباط آنلاین با مراجعی چون ادارت ثبت احوال، شهرداریها، بنیاد مسکن، ادارات راه و شهرسازی و سایر مراجع ذیربط در مقوله اراضی و املاک در نظر گرفته شده است. از جمله ی مهمترین مزایای این طرح جلوگیری از بروز اشتباهات و پیشگیری از ایجاد تعارض ملکی و صدور اسناد مالکیت معارض است. دست یابی سریع به اطلاعات، تسریع در عملیات ثبتی و نقل و انتقالات، جلوگیری از اعمال سلیقه در انجام کار، جلوگیری از جعل اسناد مالکیت و کاهش ریسک معاملات املاک، جلوگیری از دستکاری در اوراق مضبوط در پرونده ثبتی، کاهش مراجعات ارباب رجوع نیز از جمله مزایای دیگر این طرح قلمداد می‌گردد.

تحقق کامل این طرح و اجرای به موقع این قانون با مزایای پیش گفته؛ بطور قطع زمینه های تصرف اراضی دولتی و ملی را از بین خواهد برد و به ایجاد توسعه پایدار و امنیت ملی خواهد انجامید. بطور قطع با مستند سازی املاک و اراضی دولتی و ملی در قالب اسناد کاداستری و یا مستند سازی اراضی زراعی و باغی در قالب سند کاداستری و پیاده نمودن لایه های مختلف اطلاعات و از جمله لایه مربوط به اطلاعات کاربری اراضی، موانع جدی ای در مقابل تجاوز به اراضی ملی و نهایتاً تغییر کاربری اراضی مزبور و متعاقباً دریافت خدمات دولتی و بطور خاص خدمات ثبتی بوجود خواهد آمد. با این وصف و با عنایت به مواد قانونی شرح الذیل که بطور مبسوط وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک در خصوص به انجام رساندن طرح کاداستر را تبیین نموده، استدعا دارد به سؤالاتی که در ادامه می آید بصورت مستدل و مستند پاسخ فرمایید:

ماده ۲ قانون حد نگار: سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، متولی اجرای حدنگاری، صدور اسناد مالکیت حدنگار، ایجاد و بهره‌برداری نظام جامع و سایر تکالیف مندرج در این قانون است.

ماده ۳ قانون حد نگار: سازمان ثبت مکلف است ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی و همچنین موقعیت و حدود کلیه کوه‌ها، مراتع، جنگل‌ها، دریاها، دریاچه ها، تالاب‌ها، اراضی مستحدث ساحلی، مسیل های دایر و متروکه و جزایر کشور، مشخص و تثبیت شود و امکان بهره‌برداری از نقشه‌ها و سایر اطلاعات توصیفی و ثبتی کلیه املاک و اراضی کشور، به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد، به گونه‌ای که هیچ نقطه‌ای از کشور بدون نقشه و اسناد مالکیت حدنگار نباشد.

تبصره - کلیه دستگاه‌ها مکلف به همکاری با سازمان جهت اجرای حدنگاری می‌باشند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

ماده ۴ قانون حد نگار: سازمان مکلف است ظرف مدت مذکور در ماده (۳)، نظام جامع را به نحوی ایجاد کند و مورد بهره‌برداری قرار دهد که علاوه بر اطلاعات نقشه‌ها و اسناد مالکیت حدنگار، دربرگیرنده اطلاعات مربوط به پلاک و بخش ثبتی ملک، آدرس دقیق پستی آن، شناسه (کد) انحصاری ملک، مشخصات کامل مالک یا مالکان و کد ملی یا شناسه ملی و آدرس دقیق پستی اقامتگاه و یا محل سکونت آنها و مشخصات فردی انتقال دهندگان و انتقال گیرندگان ملک و محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های آن باشد.

ماده ۵ حد نگار: سازمان مکلف است کلیه اقدامات حقوقی و ثبتی انجام شده بر املاک موضوع این قانون اعم از تغییرات، انتقالات، تعهدات، معاملات اعم از قطعی، شرطی و معاملات دیگر، تجمیع، افراز، تفکیک، اصلاحات و غیره را که به صورت رسمی انجام می‌شوند در نظام جامع به طور آنی ثبت کند و پس از تکمیل و بهره‌برداری از نظام جامع، کلیه استعلامات ثبتی را به صورت آنی و الکترونیک پاسخ دهد.

ماده ۶ قانون حد نگار: سازمان مکلف به تجهیز کلیه ادارات ثبت کشور به نرم افزارهای مورد استفاده در نظام جامع و افزایش قابلیت‌های آنها با رعایت معیارها و استانداردهای فنی لازم است.

ماده ۷ قانون حد نگار: سازمان مکلف است دفاتر موضوع [قانون ثبت اسناد و املاک](#) و [قانون دفاتر اسناد رسمی](#) و مقررات مرتبط با آنها را به صورت الکترونیک و به نحوی که صحت، تمامیت، اعتبار و انکارناپذیری آن تأمین شده باشد؛ در زیرمجموعه مرکز داده‌ها، نظام جامع و سامانه‌های مرتبط، ساماندهی و ایجاد کند. همچنین سازمان مکلف است امکان اتصال دفاتر اسناد رسمی به سامانه‌های مرتبط مذکور و بهره‌برداری از آنها را به نحوی که امکان ثبت برخط (آن لاین) اسناد و معاملات و پاسخ آنی و الکترونیک به استعلامات ثبتی ایجاد شود؛ فراهم کند. با ایجاد دفاتر الکترونیک مذکور، ثبت در دفاتر دست نویس منتهی و دفاتر الکترونیک جایگزین دفاتر موجود می‌شود.

تبصره ۱. سازمان مکلف است در راستای الکترونیک کردن دفتر ثبت اسناد رسمی، به نحوی برنامه ریزی کند که دفاتر اسناد رسمی، نسخه الکترونیک پشتیبان و غیرقابل تغییر کلیه اسنادی را که به وسیله سردفتر از طریق سامانه الکترونیک سازمان تنظیم می‌شود؛ بایگانی کنند. همچنین دفاتر اسناد رسمی مکلفند از کلیه اسنادی که در سامانه الکترونیک سازمان تنظیم می‌شود نسخه‌ای چاپی با امضای شخص یا اشخاص ذی‌ربط به عنوان پشتیبان تهیه و بایگانی کنند.

تبصره ۲. ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند نسخه چاپ شده اسناد مالکیت حدنگار صادر شده را به عنوان پشتیبان نگهداری نمایند.

ماده ۸ قانون حد نگار: سازمان مکلف است از توانمندی‌های سازمان نقشه برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح و سایر بخشهای دولتی و غیردولتی به منظور تأمین عکس‌ها و تصاویر هوایی و زمینی و یا ماهواره‌ای و تأمین نقشه و سایر اطلاعات مکانی و توصیفی مرتبط استفاده نماید.

ماده ۹ قانون حد نگار: کلیه دستگاه‌ها مکلفند تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق به خود یا تحت اداره خود از جمله مشخصات ثبتی، کاربری، نام بهره‌بردار و نقشه‌های مختصات جغرافیایی املاک مذکور را با رعایت جنبه‌های امنیتی حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون تهیه نموده و جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان قرار دهند.

تبصره. آیین‌نامه اجرایی مربوط به مصادیق جنبه‌های امنیتی ظرف مدت شش ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط وزارتخانه‌های اطلاعات، کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، دادگستری و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ماده ۱۰. سازمان نقشه برداری کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلفند حسب مورد با رعایت مصالح امنیتی و نظامی در حدی که به آمادگی رزمی نیروهای مسلح آسیب وارد نکند بنا به درخواست سازمان، نقشه‌های مورد نیاز را تهیه و تحویل نمایند.

تبصره - سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح مکلف است عکس‌ها و نقشه‌های املاک و اماکن نیروهای مسلح و مناطق مرزی را با هماهنگی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه نماید. انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی بدون موافقت مراجع ذی‌ربط ممنوع است.

۱- با توجه به تکلیف سازمان ثبت وفق ماده ۲ قانون حد نگار مبنی بر اجرای طرح کاداستر ظرف ۵ سال از لازم‌الاجرا شدن قانون، استدعا دارد در پاسخ اعلام فرمایید طرح مزبور تا این تاریخ چه میزان پیشرفت داشته است؟ بر همین اساس موانع و مشکلات پیش روی آن سازمان در تحقق کامل طرح کاداستر را تبیین فرمایید؟

۲- آیا اساساً سازمان ثبت در بهره‌مندی از توانایی و امکانات سایر دستگاه‌های ذی‌سمت (وفق ماد ۸ قانون حد نگار) با مشکل یا مانعی مواجه است؟

۳- با توجه به تکلیف قانونگذار مبنی بر همکاری، پیگیری و تعامل کلیه دستگاه‌های اجرایی با سازمان ثبت در فرایند اجرای طرح کاداستر؛ لطفاً در پاسخ اعلام فرمایید، دستگاه‌های عمده متولی اراضی و املاک دولتی و ملی در کشور؛ اعم از سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری، سازمان جهاد کشاورزی، وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت نیرو، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان اوقاف و ... چه میزان همکاری و تعامل با سازمان مزبور داشته‌اند و اساساً اقدامی مبنی بر مستندسازی کلیه اراضی و املاک تحت تولیت در قالب طرح کاداستر داشته‌اند؟

۴- بطور کلی پیشنهادات و راهکارهای آن سازمان حاکمیتی در مستندسازی صد در صدی اراضی و املاک ملی و دولتی در سطح کشور چیست؟

۵- نگاه کارشناسی آن سازمان محترم با اتکاء به تجربه نزدیک به یک قرن مستندسازی املاک در کشور ایران، چه مواردی را بعنوان آسیب‌شناسی قوانین و مقررات جاری در مقوله تجاوز به اراضی ملی و دولتی برجسته می‌سازد؟

۴-۵-۴- سؤالات مربوط به مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان

۱- دبیر محترم شورای نگهبان همانطور که مستحضر هستید براساس اصل ۵۰ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعدی باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند وظیفه عمومی تلقی می‌گردد از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تحقیق به غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند ممنوع است.» از آنجایی که شورای نگهبان وظیفه صیانت از قانون اساسی در برابر قوانین مغایر با آن را برعهده دارد؛ مستدلاً و مشروحاً و با ارسال

گزارش ملی سیلاب‌ها

تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، پاسخ دهید که آیا در مورد قوانین محیط زیستی نمونه‌ای در مخالفت با این اصل وجود داشته است یا خیر و آیا شورای نگهبان در صیانت از این اصل اهتمام کامل را داشته است یا خیر؟

۲- شورای محترم نگهبان لطفاً مستدلاً و مشروح توضیح دهید که آیا آسیب شناسی نسبت به قوانینی که فراهم سازنده ی امکان تجاوز به منابع طبیعی، محیط زیست و مشخصاً رودخانه ها ها باشند در این شورا صورت گرفته است؟ آیا شورای نگهبان در بررسی قوانین به محیط زیست و حفظ آن توجهی داشته است؟

۳- ریاست محترم مجلس شورای اسلامی و نمایندگان محترم؛ آیا در زمینه ی اصل ۵۰ قانون اساسی در خصوص حفاظت از محیط، قوانین تدوین شده را با هدف مذکور در این اصل همسو می دانید؟ لطفاً مستدناً و مستدلاً پاسخ دهید که چه قوانینی در این خصوص تدوین نموده اید. با توجه به وظیفه ی معاونت نظارت مجلس در خصوص ارزیابی آثار قوانین از این معاونت تقاضا می‌شود در صورتیکه در ارتباط با قوانین مربوط به حفاظت از محیط زیست و مدیریت بحران گزارشی در دست دارد ارائه نمایند. آیا این مجلس درباره آسیب شناسی قوانینی که که فراهم سازنده ی امکان تجاوز به منابع طبیعی، محیط زیست و مشخصاً رودخانه ها ها باشند اقدامی صورت داده است؟

۴- طبق اصل ۷۱ قانون اساسی مجلس در عموم مسائل حق قانونگذاری دارد؛ توضیح و یا تفسیر و توصیف مجلس از این تکلیف یا اختیار مقرر شده چیست؟ آیا این اصل به معنای وظیفه ی مجلس در وضع قانون محسوب می‌شود یا اختیار مجلس است؟

۵- با توجه به اینکه وزارت کشور مهم‌ترین وزارتخانه در مدیریت بحران محسوب می‌شود و ضمن توجه به اینکه تمامی وزارتخانه‌ها از قوانین مربوط به شرح وظایف و اختیارات برخوردار هستند؛ از مجلس محترم خواستار توضیح در خصوص فقدان قانون وظایف و اختیارات وزارت کشور هستیم. آیا این امر مغفول بوده یا دلیل دیگری برای عدم تدوین این قانون وجود دارد؟

۶- از مجلس محترم خواستار توضیحات مشروح و مستند در خصوص عدم به نتیجه رسیدن قانون مدیریت بحران هستیم. با توجه به اینکه وضعیت سیلاب ها و شهرهای در معرض سیل و حوادث قبل، حین و بعد از آن و اهمیت سازمان میریت بحران، آیا تصویب قانون مدیریت بحران در اولویت این مجلس قرار گرفته است؟ این سازمان اکنون با چه قانونی اداره می‌شود؟ برای تصویب قانون مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید مجلس مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی انجام داده است؟

۷- همچنین در رابطه با سیلاب های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید، مجلس تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را ضمیمه کنید)

۸- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای وضع قوانین در خصوص مدیریت بحران داشته اید؟ اگر تصویب این قانون از سوی سازمانهای دیگر با مانع روبرو شده، مشروحاً توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی مانع تصویب این قانون شده با ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید.

۹- و بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب های قبلی که در کشور واقع شده اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمیشد؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۰- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزییات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارائه کنید.

۱۱- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط مجلس از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سوالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمانهای دیگر داده اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمانهای دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سوالات حاضر، ارسال کنید

۱۲- چه نواقص، ابهامات، کاستی ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب های آتی احتمالی و تقویب تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارائه دهید.

۱۴- همچنین چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب های آتی دارید؟

۱۲- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید.

لطفاً به سوالات ذیل مستدلاً و مشروح پاسخ دهید:

- از نظر مجلس کدام نهاد یا نهاد ها در وقوع سیل مسئول هستند؟
- مجلس به چه میزان خود را در وقوع سیل مسئول می‌داند؟
- آیا مجلس قصد تشکیل تیم تحقیق و تفحص در خصوص واقعه سیل را دارد؟
- چرا مجلس در هنگام وقوع سیل، تشکیل جلسه ی اضطراری نداد؟
- آیا مجلس قصد استیضاح وزیری یا دولت را به جهت تقصیر یا قصور در وقوع سیل دارد؟
- آیا مجلس از وزیری در این خصوص سوال انجام خواهد داد؟ اگر بله، محتوا چه خواهد بود؟
- آیا مجلس در بررسی بودجه ی ۹۸ به هزینه های جلوگیری از وقوع سیلاب توجه نموده است؟
- راهکار مجلس برای جلوگیری از وقوع چنین وقایعی چیست؟
- آیا مجلس در خصوص عواقب و نتایج و راه جبران تلفات و خسارات ناشی از سیل راهکاری دارد؟
- آیا مجلس قوانین خود را در خصوص موضوعات مرتبط با واقعه ی سیل، کارآمد و کافی می‌داند؟

۴-۵-۵- سوالات پیرامون سمن ها و خیریه ها

سمن ها:

پیش از بحران:

- ۱- چه تعداد سمن در حوزه ی بحران در کشور ثبت شده‌اند؟
- ۲- از تعدا سمن های متخصص بحران چه تعداد از وزارت کشور و چه تعداد از وزارت ورزش و جوانان و چه تعداد از سازمان بهزیستی اعتبار نامه و پرانه فعالیت دریافت کرده‌اند؟

- ۳- سمن‌ها در آموزش مقابله با بحران به عموم در چه حد توانمند بوده‌اند و چه فعالیت‌هایی داشته‌اند؟
 - ۴- در دو دهه‌ی گذشته چه تعداد پروژه‌ی ترویجی توسط سمن‌های متخصص بحران در مناطق بحران‌خیز اجرا شده‌اند؟
 - ۵- در دو دهه‌ی گذشته چه تعداد کارگاه توان‌افزایی با موضوع مدیریت بحران برای سمن‌ها توسط نهاد‌های تخصصی از و مراجع صدور پروانه فعالیت برگزار شده است؟ چه تعداد سمن در این کارگاه‌ها حضور داشته‌اند؟
 - ۶- آیا سمن‌های تخصصی حوزه بحران در ایران دارای شبکه و اتحادیه منسجم جهت هماهنگی و ارتباط هستند؟
 - ۷- آیا بانک اطلاعاتی جامعی در خصوص سمن‌های فعال در حوزه‌ی بحران و توان این سمن‌ها وجود دارد؟
 - ۸- آیا بسترها و سامانه‌های ارتباط‌گیری فوری با سمن‌ها در مواقع بحران وجود دارد؟
 - ۹- آیا در قوانین و آیین‌نامه‌های وزارت ورزش و جوانان و وزارت کشور پیش‌بینی آموزش‌های ابتدایی حضور در بحران برای سمن‌های تخصصی یا غیرمتخصص پیش‌بینی شده است؟
 - ۱۰- چه تعداد سمن متخصص در حوزه کودکان و زنان وجود دارد؟ (به تفکیک پاسخ داده شود)
 - ۱۱- آیا سازوکاری برای الزام سمن‌ها به ارائه‌ی گزارش فعالیت به مرجع خاصی وجود دارد؟
- حین بحران:
- ۱- چه تعداد سمن متخصص بحران در بحران سیل حضور داشتند؟
 - ۲- چه تعداد نیرو و با چه تخصص‌هایی از سمن‌ها در بحران حضور داشته است؟
 - ۳- آیا سمن‌های غیرتخصصی بحران همچون سمن‌های محیط زیستی، هنری و... نیز در بحران حضور داشته‌اند؟
 - ۴- چه تعداد سمن‌های غیرتخصصی در بحران حضور داشته و این سمن‌ها چه فعالیت‌هایی انجام داده‌اند؟
 - ۵- سمن‌ها در بحران سیل چه فعالیت‌هایی از قبیل تسهیلگری، آموزش به مردم، توانمندسازی جامعه هدف، مطالبه‌گری از نهاد‌های دولتی و ... داشته‌اند؟
 - ۶- آیا مدیریت یکپارچه برای ساماندهی فعالیت سمن‌ها در منطقه بحران وجود داشته است؟
 - ۷- آیا سامانه اطلاع‌رسانی به روز از وضعیت بحران، مناطق بحران، پراکندگی فعالیت سمن‌ها در منطقه، نیازمندی‌های هر منطقه وجود داشته است؟
 - ۸- آیا در حین بحران سازمان خاصی متولی نظارت و ارزیابی عملکرد سمن‌ها می‌باشد؟
 - ۹- با توجه به خسارات کشاورزان در اثر سیل، آیا سمنی در حوزه‌ی کشاورزی در منطقه بحران حاضر شده است؟ اگر بله چه فعالیت‌هایی انجام داده است؟
 - ۱۰- چه تعداد سمن متخصص در حوزه‌ی کودکان و زنان در بحران حضور داشتند؟ (به تفکیک پاسخ داده شود)
 - ۱۱- چه تعداد سمن‌ها همچون خیریه عمل نموده و اقدام به جمع‌آوری اقلام و کمک‌های مردمی و توزیع کرده است؟
- پس از بحران:
- ۱- آیا سمن‌ها گزارش کمی و کیفی فعالیت‌های خود در زمان بحران را ارائه داده‌اند؟ به کدام نهادها و از چه طرقی ارائه داده‌اند؟
 - ۲- آیا گزارش ارزیابی یک سازمان ناظر دولتی از عملکرد سمن‌ها در منطقه بحران وجود داشته است؟
 - ۳- آیا سمن‌ها در مدیریت مخاطرات پس از بحران نیز حضور داشته‌اند؟

- ۴- چه تعداد سمن تخصصی برای التیام مخاطرات روحی پس از بحران وجود داشته و پس از بحران فعالیت کرده‌اند؟
- ۵- با توجه به اینکه یکی از دلایل بروز سیل تخریب محیط زیست در مناطق بالا دست بوده است، آیا سمن‌های محیط زیستی پس از بحران در آن مناطق حساس تر شده‌اند؟
- ۶- چه تعداد سمن متخصص در حوزه ی زنان و کودکان در مهار مشکلات پس از بحران در منطقه فعال بوده‌اند؟

خیریه‌ها

پیش از بحران:

- ۱- چه تعداد خیریه متخصص در حوزه ی بحران در کشور ثبت شده‌اند؟
- ۲- این خیریه‌ها از کدام مراجع پروانه فعالیت دریافت کرده‌اند؟
- ۳- آیا در مقررات نهادی به عنوان خیریه متخصص در حوزه ی بحران پیش بینی شده است؟
- ۴- آیا خیریه‌های عمومی برای فعالیت در زمینه ی بحران از جمله جمع آوری کمک‌های مردمی نیازمند کسب مجوز از مرجع خاصی می‌باشند؟ کدام مرجع؟
- ۵- آیا مرجعی برای نظارت مالی بر خیریه‌هایی که کمک‌های مردمی جمع آوری می‌کنند وجود دارد؟
- ۶- آیا شبکه و اتحادیه‌ای برای هماهنگی میان خیریه‌های عمومی یا تخصصی وجود دارد؟
- ۷- آیا سامانه‌ای برای اطلاع رسانی و برقراری ارتباط فوری به خیریه‌ها برای موارد بحران وجود دارد؟
- ۸- آیا امکان منع دخالت خیریه‌ها در بحران و مناطق بحرانی وجود دارد؟
- ۹- آیا امکان منع قانونی خیریه‌ها از ایجاد پایگاه‌های جمع آوری کمک‌های مردمی وجود دارد؟
- ۱۰- آیا خیریه‌ای یا فرد خاصی تا کنون از جمع آوری کمک‌های مردمی منع شده است؟ به استناد چه مقررہ‌ای؟
- ۱۱- آیا سامانه ی خاصی برای مدیریت و تنظیم فعالیت خیریه‌ها در مواقع بحران پیش بینی شده است؟
- ۱۲- آیا سازوکاری برای شفافیت فعالیت‌ها و بخصوص شفافیت مسائل مالی خیریه‌ها وجود دارد؟

حین بحران:

- ۱- چه تعداد خیریه در بحران اخیر فعالیت داشتند؟
- ۲- زمینه تخصصی خیریه‌های فعال در بحران چه بود؟
- ۳- خیریه‌ها در بحران چه فعالیت‌های عمومی و چه فعالیت‌های تخصصی انجام دادند؟
- ۴- خیریه‌ها در سراسر کشور چه میزان کمک‌های مردمی را دریافت کردند؟
- ۵- تمرکز فعالیت خیریه‌ها در مناطق سیل زده در کدام مناطق بود؟
- ۶- آیا نظم خاصی برای توزیع اقلام کمک‌های مردمی در مناطق سیل زده وجود داشته است؟
- ۷- آیا سازمان، شبکه یا نهاد خاصی مسئولیت هماهنگی خیریه‌ها در مناطق سیل زده را برعهده داشت؟
- ۸- آیا خیریه‌ها در جمع آوری، توزیع کمک‌ها و سایر خدمات خود در مناطق سیل زده با یکدیگر هماهنگی و همکاری خاصی داشته‌اند؟

۹- آیا خیریه‌ها با نهاد های دولتی و عمومی درگیر در بحران هماهنگی و همکاری خاصی داشته‌اند؟

پس از بحران:

- ۱- آیا خیریه‌ها از عملکرد خود گزارش شفافی ارائه داده‌اند؟
- ۲- گزارش عملکرد خیریه‌ها به چه نهاد هایی و از چه طرقی ارائه شده است؟
- ۳- آیا خیریه‌ها در التیام مصائب بعد از بحران از جمله خانه سازی و ... هم فعالیت دارند؟

۴-۵-۶- شهرداری‌ها

بخش نخست- قوانین و مقررات موضوعه مربوط به وظایف شهرداری

۱- قانون شهرداری:

- بند ۱ ماده ۵۵ - ایجاد خیابانها و... و مجاری آب.
- بند ۲ ماده ۵۵ - تنظیف و نگاهداری و تسطیح معابر و انهار عمومی و مجاری آبها و فاضلاب و تنقیه قنوات مربوط به شهر؛ تبصره
- ۴- شهرداری مکلف است محلهای مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله و فضولات ساختمانی و مواد رسوبی فاضلاب‌ها و نظایر آن تعیین و ضمن انتشار آگهی به اطلاع عموم برساند.
- بند ۱۴ ماده ۵۵ - اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل...
- بند ۱۵ ماده ۵۵ - جلوگیری از شیوه امراض ساریه انسانی و حیوانی.
-

۲- دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری‌ها:

ماده ۴ - موضوع فعالیت ستاد در چهار مرحله مدیریت بحران (پیش بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی) و در راستای اجرای وظایف شهرداری (مطابق ماده ۵۵ قانون شهرداری) از جمله امور آتش نشانی و خدمات ایمنی، کنترل سیلاب‌های شهری و تدفین اموات تعریف و به شرح ذیل اجرایی میگردد:

الف- پیش بینی و پیشگیری:

- ۱- بررسی تأسیسات و امکانات موجود در شهرداری و سازمان‌های تابعه و برنامه ریزی برای تقویت توان عملیاتی شهرداری
- ۲- مقاوم سازی، نوسازی و ایمن سازی ساختمانها و تأسیسات شهرداری از جمله ایستگاه های آتش نشانی و تأسیسات خدمات شهری جهت کاهش خطر پذیری در برابر حوادث و سوانح
- ۳- تجزیه و تحلیل حوادث مربوط به حوزه فعالیت شهرداری به منظور شناسایی مسائل و مشکلات و ارایه برنامه های پیشگیری
- ۴- برنامه‌ریزی برای نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌های ایمنی در حوزه وظایف شهرداری
- ۵- انجام پژوهشهای کاربردی مورد نیاز برای ارتقای کیفیت عملکرد شهرداری در مدیریت بحران

ب- آمادگی

۱- تهیه خط مشی و سیاستگذاری در حوزه برنامه اجرایی و نظارت بر فعالیت مجموعه شهرداری (معاونت ها و سازمان‌های زیر مجموعه شهرداری) در انجام وظایف مرتبط با چهار مرحله مدیریت بحران

۲- برنامه ریزی لازم برای تأمین اعتبارات مورد نیاز مراحل مختلف مدیریت بحران از طریق منابع داخلی شهرداری ها فرمانداری و استانداری و وزارت کشور

۳- برنامه‌ریزی و هماهنگی برای ارتقای دانش کارکنان، به روز رسانی سیستم مدیریت بحران شهرداری و انجام تحقیقات در حوزه وظایف شهرداری در مدیریت بحران از طریق برقراری ارتباط با مراکز علمی، تحقیقاتی و اجرایی ذی صلاح،

۴- برنامه‌ریزی و هماهنگی لازم با اعضای ستاد و کمیته‌های تخصصی زیر مجموعه در چهار مرحله مدیریت بحران شامل؛ پیش بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی،

۵- تقویت زمینه‌های همکاری درون بخشی، بین بخشی و میان بخشی در حوزه مدیریت بحران در سطح شهری، منطق‌های و ملی؛

۶- ایجاد بانک اطلاعات مکانیزه از توان و امکانات نیروی انسانی، تجهیزات و دانش فنی موجود در مجموعه شهرداری به منظور به کارگیری در شرایط بحرانی

۷- برنامه‌ریزی و هماهنگی لازم برای تأمین ماشین آلات، وسایل و تجهیزات مورد نیاز مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح مختلف در شهر

۸- ایجاد هماهنگی و اقدام برای انسجام میان مجموعه شهرداری برای کنترل شرایط اضطراری ناشی از وقوع حوادث و سوانح و برنامه‌ریزی برای اجرای مانورهای مرتبط

۹- برنامه‌ریزی لازم در زمینه ارتقای آگاهی شهروندان در زمینه فرهنگ ایمنی و همکاری در مدیریت بحران از طریق مراکز فرهنگی و اجتماعی شهرداری، تابلوهای تبلیغاتی شهرداری و همچنین برپایی نمایشگاه و تأسیس مراکز موزه و سایر مراکز آموزش شهروندی در حوزه وظایف و اختیارات شهرداری

۱۰- برنامه‌ریزی برای ارتقای سطح آموزشی و دانش فنی مدیران، کارشناسان و نیروهای عملیاتی مرتبط با مدیریت بحران از طریق برگزاری دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی، همایش‌ها و کنفرانس‌های تخصصی، مانور و سایر روش‌های متداول.

ج-مقابله

۱- کسب اطلاعات فوری و اعلام وضعیت‌های اضطراری و آماده باش به معاونت‌ها و سازمان‌های مسئول مقابله با حوادث و سوانح در

شهرداری

۲- بسیج امکانات و اقدام عملیاتی برای کنترل شرایط بحران، مطابق شرح وظایف و رعایت سلسله مراتب فرماندهی و اجرایی تعیین شده در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون

د-بازسازی و بازتوانی

۱- همکاری و اقدام در پاکسازی معابر و فضاهای شهری، بازسازی فضاهای عمومی شهری بعد از وقوع حوادث و سوانح

۲- تجهیز و نوسازی وسایل نقلیه امدادی آسیب دیده و تأمین سایر تجهیزات مورد نیاز امداد و نجات اختصاصی

۳- مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها در سطح حوزه عملکردی مجموعه شهرداری.

گزارش ملی سیلاب‌ها

تبصره ۲- در خصوص سایر حوادث و امور مرتبط با مدیریت بحران، شهرداری به عنوان پشتیبان همکاری لازم را با دستگاههای متولی انجام خواهد داد. (مطابق قانون مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور)

ماده ۶- تشکیل کارگروههای تخصصی از جمله کارگروه کنترل سیلاب‌های شهری که به موجب تبصره ۲ همین ماده شهرداری کلانشهرها، مراکز استان و شهرهای بالای ۱۰۰۰۰۰ نفر جمعیت موظف به تشکیل هر چهار گروه تعیین شده میباشند. سایر شهرداریها بر حسب ضرورت، کارگروههای مذکور را تشکیل خواهند داد. در غیر این صورت وظایف تعیین شده برای هر کارگروه از طریق سازمان‌ها و واحدهای مربوطه در شهرداری انجام میپذیرد.

ماده ۷- بررسی و تصویب نهایی بودجه، متمم بودجه، اصلاح و تفریغ بودجه شهرداری با لحاظ در سر فصل کلان بودجه ای در خصوص موضوع کاری ستاد بر عهده شورای اسلامی شهر خواهد بود.

۳- آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانهها، انهار، مسیلها، مردابها، برکه های طبیعی و شبکه‌های آب رسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱

ماده ۱۱ : شرکت های آب منطقه ای با همکاری شهرداری ها و ادارات ثبت اسناد و املاک، مسیل های متروک را شناسایی خواهند نمود. تشخیص متروک بودن مسیل ها در خارج محدوده قانونی شهرها با شرکت آب منطقه ای است، ولی در داخل محدوده قانونی شهرها، شرکت مزبور با همکاری شهرداری ها تصمیم لازم را اتخاذ خواهد نمود. در صورت بروز اختلاف نظر، تشخیص وزارت نیرو معتبر می باشد.

ماده ۱۳ :وزارتخانه ها، مؤسسات و شرکت های دولتی، شهرداری ها و همچنین سازمان ها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم رودخانه ها، انهار، مسیل ها، مرداب ها و برکه های طبیعی را استعلام نمایند. هر نوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است. متخلفان از این ماده طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواهند شد.

بخش دوم- سؤالات مرتبط با مواد قانونی

بند نخست-سؤالات مربوط به ماده ۵۵ قانون شهرداری

شهرداری محترم....

مستحضر هستند که بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری «اتخاذ تدابیر مؤثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل» را تکلیف شهرداری میداند. هم چنان که در بند ۱ ایجاد مجاری آب و در بند ۲ تنظیف و نگهداری انهار عمومی و مجاری آب و فاضلاب را وظیفه شهرداری دانسته و تبصره ۴ بند ۲ نیز شهرداری را مکلف به تعیین محل های مخصوصی برای تخلیه زباله و نخاله نموده است. در اجرای این ماده و به ویژه با توجه به سیلاب اخیر، مستدل و مشروح و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود پاسخ دهید که:

- ۱- توضیح و یا تفسیر شهرداری از این تکالیف مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر به نظر شما چه تکالیفی به طور مشخص در این بند برای شهرداری مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید دلایل و مستندات خود را ارائه دهید. اگر قائل به این هستید که این تکالیف بر عهده سازمان یا سازمان‌های دیگری گذاشته شده است دلایل و مستندات خود را ارائه فرمایید.
- ۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگری و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش نویس آن را ارسال کنید.
- ۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید شهرداری از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟
- ۴- همچنین در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، شهرداری تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است. (لطفاً با دقت و به صورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)
- ۵- تا کنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروح توضیح دهید. و یا در صورت وجود خلأ قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده با ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.
- ۶- به طور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و هم چنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و به ویژه سیلاب اخیر مؤثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمیشد؟
- ۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات ارائه کنید.
- ۸- تصویر نسخه ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هر گونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.
- ۹- بنا به اظهار مدیرکل دفتر فنی استانداری فارس هفت دلیل اصلی وقوع حادثه سیل شیراز به شرح ذیل است:
تناسب نداشتن حجم سیلاب و ظرفیت سازه احداثی، کم شدن مقطع ورودی کانال به دلیل گرفتگی دریاچه زباله گیر نصب شده، وجود ضایعات ساختمانی در مقاطع مختلف مسیل و سایر مسیله‌ها، تغییر در محیط طبیعی حوزه آبریز، تغییر مسیر کانال و عدم بازنگری طرح جامع دفع آبهای سطحی. به ویژه اینکه در خبرها به نقل قول از مدیرکل دفتر مدیریت بحران و پدافند غیر عامل وزارت نیرو در خصوص واقعه دروازه قرآن شیراز آمده است «اتفاقی که در شیراز رخ داد سیلاب از منظر طغیان رودخانه نبود؛ بلکه به خاطر

گزارش ملی سیلاب‌ها

دست اندازی و مسدود کردن یکی از مسیرهای قدیمی شهر شیراز بوده است». آیا شما این امر را تأیید میکنید؟ لطفاً شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل شهرداری را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید.

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستیها و خلأهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویت تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۱۱- همچنین چه راهکارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۲- در همین رابطه هر گونه توضیحات تکمیلی یا با مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکند اعلام بفرمایید.

بند دوم- سؤالات مربوط به دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری ها مصوب جلسه ۱۳۹۳/۱۲/۱۹ شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور

مستحضر هستند که دستورالعمل تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری ها مصوب جلسه ۱۳۹۳/۱۲/۱۹ شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور به استناد ماده ۵۵ قانون شهرداری، بندهای ۱۹، ۲۰ و ۲۱ ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مواد ۶، ۹ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و مواد ۱، ۳ و ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور، مشتمل بر اهداف، ساختار تشکیلاتی، وظایف و مأموریتها وضع شده است. در اجرای دستورالعمل و به ویژه پیش بینی کارگروه کنترل سیلاب‌های شهری، با توجه به سیلاب اخیر، مستدل و مشروح و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود پاسخ دهید که:

۱- توضیح و یا تفسیر شهرداری از این تکالیف مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر به نظر شما چه تکالیفی به طور مشخص در این بند برای شهرداری مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید دلایل و مستندات خود را ارائه دهید. اگر قائل به این هستید که این تکالیف بر عهده سازمان یا سازمان‌های دیگری گذاشته شده است دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- آیا شهرداری نسبت به تشکیل ستاد مدیریت بحران در شهرداری ها اقدام نموده است؟ و در صورت اقدام، آیا تشکیل ستاد مذکور تأثیری در انجام بهتر وظایف شهرداری در اتخاذ اقدامات مؤثر جهت حفظ شهر از خطرات سیل داشته است؟ و یا وظایف و اختیارات ستاد مذکور در مواردی به دیگر سازمان‌ها وابسته است؟

۳- اگر برای اجرای دستورالعمل فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگری و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش نویس آن را ارسال کنید.

۴- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید شهرداری از ابتدای وضع و تصویب دستورالعمل مذکور تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۵- همچنین در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، شهرداری تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است. (لطفاً با دقت و به صورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۶- تا کنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروح توضیح دهید. و یا در صورت وجود خلأ قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده با ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۷- به طور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و هم چنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و به ویژه سیلاب اخیر مؤثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمیشد؟

۸- تصویر نسخهای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط شهرداری از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هر گونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارایه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.

۹- برنامه‌ریزی لازم در زمینه ارتقای آگاهی شهروندان در زمینه فرهنگ «۹- مطابق بند ۹ ردیف ب ماده ۴ دستورالعمل از وظایف ستاد مدیریت بحران شهرداری قلمداد شده اما همان گونه که در اخبار پخش گردید تعدادی از «ایمنی شهروندان به سبب حضور در محل رودخانه‌ها و تماشای سیل و یا حرکت با موتورسیکلت در سیل جان و یا خودروهای خود را از دست دادند. شهرداری در راستای ارتقای آگاهی شهروندان در زمینه فرهنگ ایمنی و خود مراقبتی چه اقداماتی انجام داده است؟

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستیها و خلأهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویت تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۱۱- همچنین چه راهکارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۲- در همین رابطه هر گونه توضیحات تکمیلی یا با مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک می‌کند اعلام بفرمایید.

بند سوم- سؤالات مربوط به آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مردابها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های

آب رسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱

مستحضر هستند که آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آب رسانی، آبیاری و زهکشی در مواد ۱۱ و ۱۳ خود تکالیفی را برای شهرداری برشمرده است به ویژه اینکه شهرداری را مکلف نموده قبل

گزارش ملی سیلاب‌ها

از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم، بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی را استعلام نمایند. و در ماده ۱۱ نیز به همکاری شهرداری با شرکت آب منطقه‌ای جهت شناسایی مسیلهای متروک اشاره داشته است. در اجرای این ماده و به ویژه با توجه به سیلاب اخیر، مستدل و مشروح و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود پاسخ دهید که:

۱- توضیح و یا تفسیر شهرداری از این تکالیف مقرر شده چیست؟ به عبارت دیگر به نظر شما چه تکالیفی به طور مشخص در این بند برای شهرداری مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقرره هستید دلایل و مستندات خود را ارائه دهید. اگر قائل به این هستید که این تکالیف بر عهده سازمان یا سازمان‌های دیگری گذاشته شده است دلایل و مستندات خود را ارائه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای ماده قانونی فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگری و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش‌نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش‌نویس آن را ارسال کنید.

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید شهرداری از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکالیف انجام داده است؟

۴- همچنین در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، شهرداری تا کنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است. (لطفاً با دقت و به صورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید)

۵- تا کنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروح توضیح دهید. و یا در صورت وجود خلأ قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده با ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- به طور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و هم‌چنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و به ویژه سیلاب اخیر مؤثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمیشد؟

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات ارائه کنید.

۸- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن سازمان از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارائه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.

۹- چرا مسیری که هزاران «۹- در تارنمای رسمی استانداری کرمانشاه به نقل از استاندار کرمانشاه اظهار شده است که سال رودخانه بوده را تبدیل به خیابان کرده‌اند. ۵۷۰۰ خانه با جمعیتی حدود ۲۵ هزار نفر در حریم رودخانه‌های آ‌یا شما این امر را تأیید

گزارش ملی سیلاب‌ها

می‌کنید؟ لطفاً شرح کاملی از "کرمانشاه با مجوز ساخته شده‌اند و در خطر سیل قرار دارند وقایع و نحوه عمل شهرداری را با ذکر مستندات کافی ارائه نمایید. آیا خانه‌های احداث شده در حریم رودخانه‌های کرمانشاه دارای پروانه ساختمانی بوده است؟ اگر دارای پروانه بوده آیا از شرکت آب منطقه‌ای استعلام به عمل آمده است؟ و اگر دارای پروانه ساختمانی نبوده شهرداری با لحاظ مقررات ماده ۱۰۰ قانون شهرداری چه اقداماتی انجام داده است؟ و آیا تبدیل رودخانه به خیابان مورد تأیید شما می‌باشد؟ اگر این امر را می‌پذیرید آیا این اقدام بر اساس طرح‌های شهری بوده است؟

۱۰- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلأهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویت تاب‌آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۱۱- همچنین چه راهکارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۲- در همین رابطه هر گونه توضیحات تکمیلی یا با مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکند اعلام بفرمایید.

۴-۵-۷- شورای تأمین استان

بسمه تعالی

ریاست محترم شورای تأمین استان.....

مستحضر هستید که قانون و مقررات ذیل:

۱. قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸
۲. لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۲۹
۳. تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۲۸
۴. اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۱۵
۵. قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۰۹
۶. قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶
۷. دستورالعمل تشکیل یگان های حفاظت در دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۱۴
۸. مقررات امنیتی و انتظامی مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۷۳/۷

تکالیفی و اختیاراتی را برای شما مقرر داشته است لذا در اجرای این قوانین، به‌ویژه با توجه به سیلاب اخیر، مستدلاً، مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، پاسخ دهید که:

بخش اول-

الف) سؤالات مربوط به قانون راجع به تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸، لایحه قانونی اختیارات استانداران کشور جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۰۳/۲۹، تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۲۸

۱. آیا شورای تأمین وظایف و اختیارات را برای هر یک از ارگان ها و نهادهای استان در جریان پیش‌بینی، پیشگیری و در نهایت کاهش آسیب‌ها، جبران خسارات و جلوگیری از آثار احتمالی واقعی سیل تبیین نموده بود؟ (برای مثال؛ راجع به وضعیت سد های استان اعم از رصد ایمنی سدها، حفاظت از سدها و وظایف و اختیارات سازمان آب و برق، سپاه و ... تشریح نموده بود؟) آثار و نتایج مصوبات شورای تأمین در این خصوص چه بوده است؟ با ذکر دستاوردها، گزارش مربوطه تهیه و به این کمیته ارسال گردد.

۲. آیا شورای تأمین آن استان گزارشی جهت ترسیم وضع موجود و پیش بینی تحولات آتی از وقوع سیلاب و معضلات اجتماعی، امنیتی (تبعات و آثار روانی، امکان اعتراضات اجتماعی، بیکاری و...) به شورای امنیت کشور داده است؟

۳. تصمیمات شورای تامین جهت حراست و جلوگیری از آسیب و تخریب تأسیسات دارای طبقه بندی اعم از سدها، چاه‌های نفت، شبکه‌های برق، رسانی آبرسانی، گازرسانی، زیرساخت‌های حیاتی استان و سایر تاسیساتی که دارای رده حفاظتی بوده‌اند چه بوده است؟
۴. مطابق قانون فوق الذکر تامین امنیت شخصیت‌ها به عهده شورای تامین بوده است و از آنجایی که رئیس سازمان مدیریت بحران^۱ اعلام داشته «برای تامین امنیت و تشریفات برخی از مقامات از جهت حضور در مناطق سیل زده، مقامات محلی را دچار مشکل نموده است» آیا اقدام یا تصمیم خاصی جهت عدم حضور این مقامات اتخاذ شده است؟
۵. از آنجایی که تصمیم‌گیری در خصوص بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز از اختیارات شورای تامین آن استان می‌باشد آیا شورای تامین در جهت حفاظت حراست از مرزها و ممانعت از ورود و خروج غیرقانونی به کشور با توجه به مرزی بودن استان و ممانعت از تردد و جلوگیری از نقل و انتقال وسایل مردم به خارج از استان اقدام خاصی صورت گرفته است؟
۶. با توجه به وظیفه شورای تامین مبنی بر بررسی و تعیین مناطق ممنوع و محدود برای اسکان و تردد و تعیین گذرهای مرزی مجاز و وجود خطرات جانی برای شهروندان در برخی از مناطق از یک سو و لزوم تخلیه مکان‌های در معرض خطر، آیا شورای تامین برای تحدید شرایط اسکان در آن مناطق اقدام خاصی انجام داده است میزان مناطق و تصمیمات را به صورت مشروح ذکر فرمایید؟
۷. با توجه به وضعیت اجتماعی استان و تشکیل قرارگاه‌های اسکان موقت در مکان‌های خاص آیا شورای تامین جهت برقراری امنیت آن مناطق رده انتظامی موقت یا دائم خاصی ایجاد نموده است؟ (با ذکر موارد و تعداد)
۸. مطابق مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۷۷/۰۷/۲۸ کلیه ارگان‌های عضو شورای تامین و سایر دستگاه‌های اجرایی استان موظفند مصوبات شورای تامین و دستورات امنیتی استاندار را اجرا نمایند و رویدادهای امنیتی و سیاسی را به استاندار گزارش نمایند. میزان تبعیت دستگاه‌های اجرایی از مصوبات شورای تامین در زمان وقوع سیل چه میزان بوده است آیا تخلفی صورت گرفته؟ موارد تخلف دستگاه متخلف از مصوبات شورای تامین با ذکر و مصوبه مورد تخلف معرفی گردد.
۹. آیا قبل از حادثه گزارشی از سازمان‌های مرتبط، اعم از هواشناسی، وزارت نیرو (مدیریت سد‌های استان) و سایر مراجع ذیربط در خصوص وضعیت سدهای استان، میزان بارندگی‌ها، وضعیت رودخانه‌ها، همچنین ساخت و سازهای غیر مجاز در حریم رودخانه‌ها که در نهایت منجر به پیش‌بینی وقوع سیلاب و خسارات به بخش‌های مختلف گردد، دریافت نموده بودید؟ در صورت دریافت اقدامات آن شورا در جهت حراست از امنیت جامعه در ابعاد مختلف چه بوده است؟
۱۰. مصوبات آن شورا در جهت تامین امنیت و جلوگیری از سرقت در مناطق تخلیه شده چه بوده است؟

^۱ خبرگزاری ایلنا کد خبر 750673

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۱. معاون سازمان پدافند غیر عامل بیان داشته: «در جریان سیل، سیل بندها توسط گروه های معاند تخریب می‌گشت» آیا شما این امر را تایید میکنید؟ چرا؟ چگونه؟ و توسط چه گروه هایی این اقدام صورت می‌گرفت؟ لطفاً شرح کاملی از وقایع و نحوه عمل آن سازمان را با ذکر مستندات کافی ارایه نمایید.

۱۲. در خصوص مقابله با شایعات صورت گرفته در جریان سیل اخیر در حوزه فضای مجازی و رسانه‌ها چه تصمیماتی را اتخاذ نموده‌اید؟

ب) سؤالات مربوط به قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۱۳. با توجه به وظیف مقرر برای شورای تامین در ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار آیا شورای تامین استان در راستای خطرات ناشی از اتصال برخی از تاسیسات فشار قوی انتقال جریان برق مصوبه‌ای مبنی بر قطع جریان برق را داشته؟ آثار و تبعات این تصمیم چه بوده است؟

۱۴. مطابق ماده ۲۶ قانون فوق الذکر اعلام تعطیلی روزهای کاری سال توسط دولت، فقط در شرایط وقوع حوادث غیرمترقبه یا بروز خطری که جان شهروندان را به خطر اندازد مجاز است و در غیر این موارد، دولت مجاز نیست روزهای کاری سال را تعطیل اعلام کند. مرجع تعیین شرایط غیرمترقبه سازمان‌های تخصصی نظیر هواشناسی و محیط زیست، و مرجع تشخیص شرایطی که جان شهروندان را به خطر می‌اندازد، شورای تامین استان محل ایجاد اضطرار است. آیا شورای تامین در زمان وقوع سیل اعلام شرایط اضطراری برای تعطیل کردن ادارات، مدارس، نهادهای، موسسات و کارخانه‌ها... داشته؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، اطلاع رسانی در این زمینه چگونه بوده است؟ آثار این تصمیمات از نظر اجتماعی، اقتصادی چه بوده است؟

ج) سؤالات مربوط به دستورالعمل تشکیل یگان های حفاظت در دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۱۴ فرمانده کل قوا

۱۵. نظر به آنکه مطابق دستور العمل فوق، تشخیص وضعیت های انتظامی و امنیتی بر اساس دستورالعمل مصوب شعام^۲، در استانها و شهرستانها بر عهده شورای تامین است و وضعیت انتظامی توسط رئیس شورای تامین ابلاغ می‌شود و در صورت تشخیص وضعیت امنیتی، موضوع به شاک ارجاع و پس از تأیید، توسط رئیس شاک ابلاغ می‌گردد. مهمترین اقدامات و تصمیمات شورای تامین در خصوص تعیین وضعیت انتظامی و امنیتی درباره زمان وقوع سیل چه بوده؟ آثار مترتب بر این تصمیمات چه بوده است؟

د) سؤالات مربوط به قانون اصلاح صدور چک مصوب ۱۳۹۷/۰۸/۱۳

۱۶. طبق ماده چهار آن قانون: بعد از ثبت غیرقابل پرداخت بودن یا کسری مبلغ چک در سامانه یکپارچه بانک مرکزی، این سامانه مراتب را به صورت برخط به تمام بانک ها و مؤسسات اعتباری اطلاع می‌دهد. پس از گذشت بیست و چهار ساعت

۱. خبرگزاری ایرنا کد خبر (6982680) 83282368

۲. شورای عالی امنیت ملی

کلیه بانکها و مؤسسات اعتباری حسب مورد مکلفند تا هنگام رفع سوء اثر از چک، اقدامات زیر را نسبت به صاحب حساب اعمال نمایند: الف - عدم افتتاح هرگونه حساب و صدور کارت بانکی جدید؛ ب - مسدود کردن وجوه کلیه حسابها و کارتهای بانکی و هر مبلغ متعلق به صادرکننده که تحت هر عنوان نزد بانک یا مؤسسه اعتباری دارد به میزان کسری مبلغ چکبه ترتیب اعلامی از سوی بانک مرکزی؛ ج - عدم پرداخت هرگونه تسهیلات بانکی یا صدور ضمانت نامه های ارزی یا ریالی؛ د - عدم گشایش اعتبار اسنادی ارزی یا ریالی.

۱۷. تبصره ۱ - چنانچه اعمال محدودیت های مذکور در بندهای (الف)، (ج) و (د) در خصوص بنگاههای اقتصادی با توجه به شرایط، اوضاع و احوال اقتصادی موجب اخلال در امنیت اقتصادی استان مربوط شود، به تشخیص شورای تأمین استان موارد مذکور به مدت یک سال به حالت تعلیق در می آید.

به منظور جلوگیری از اخلال در امنیت اقتصادی استان، با توجه به خسارت های وارده به محورهای اقتصادی استان و همچنین کشاورزی، صنایع و... شورای تأمین آن استان مصوبه خاصی در این زمینه داشته و در صورت عدم تصویب مصوبه خاص آیا در این زمینه گزارش تحلیلی به منظور طرح در جلسات آتی شورای تأمین فراهم گشته یا خیر؟

ه) سؤالات مربوط به اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۱۵

۱۸. از آنجایی که مطابق ماده (۶) همکاری با دیگر نیروهای انتظامی در جهت حفاظت از اماکن و شخصیت های سیاسی و مذهبی به تشخیص شورای تأمین محل، آیا برای حفاظت از اماکن دارای طبقه بندی از نیروهای سپاه پاسداران انقلاب اسلامی استفاده شده است؟ در چه مواردی؟ میزان استفاده و میزان همکاری این نیرو با شوراهای تأمین چگونه ارزیابی می شود؟

و) سؤالات مربوط به قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح مصوب [1382/10/09](https://tn.ai/1995676)

۱۹. رییس کل دادگستری استان اعلام داشت: «انفجارهای سپاه در مناطق سیل زده با مصوبه شورای تأمین استان بود»^۱ آیا اقدامات مورد اشاره دارای مصوبه شورای تأمین بوده است؟ (با ذکر تاریخ و شماره مصوبه) یا تصمیم موردی توسط آن نهاد نظامی گرفته شده بود؟ چنانچه اقدام بر خلاف مصوبه شورای تأمین بوده آیا پیگیری حقوقی صورت گرفته است؟^۲

بخش دوم -

^۱. <https://tn.ai/1995676>

^۲. ماده ۳۹ - هر یک از فرماندهان و مسؤولان نظامی یا انتظامی که حسب مورد مصوبات شورای عالی امنیت ملی، شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین استان یا شهرستان را در مواردی که طبق قانون موظف به اجرای آن می باشند اجراء نکنند، چنانچه مشمول مجازات محارب نباشند یا به موجب سایر قوانین مستوجب مجازات شدیدتری نگردند به حبس از شش ماه تا دو سال محکوم می شوند.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱. توضیح و یا تفسیر و توصیف شورای تأمین استان از تکالیف و وظایف مقرر شده در قوانین و مقررات فوق در وقوع سیلاب

چیست؟

به عبارت دیگر، به نظر شما چه تکالیف یا اختیاراتی بطور مشخص قوانین برای آن شورا مقرر شده است؟ اگر قائل به نسخ یا تخصیص یا اصلاح این مقررره هستید، دلایل و مستندات خود را ارایه دهید؟ اگر قائل به این هستید که این تکالیف برعهده سازمان یا سازمان‌های دیگری گذاشته شده است، دلایل و مستندات خود را ارایه فرمایید.

۲- اگر برای اجرای مواد قانونی فوق اشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده‌اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید. و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش نویس آن را ارسال کنید؟

۳- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید آن شورای تأمین از ابتدای وضع و تصویب مقررات قانونی مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در اجرای این تکلیف یا تکالیف انجام داده است؟

۴- همچنین در رابطه با سیلاب‌های اخیر، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات توضیح دهید برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، آن شورا تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی در سه مرحله پیش از وقوع سیلاب اخیر، در جریان سیلاب اخیر، و پس از سیلاب اخیر اتخاذ کرده و انجام داده است (لطفاً با دقت و بصورت تفکیک شده و مشخص و جز به جز شرح دهید و مدارک، اسناد و مستندات مربوط را اعم از مکاتبات، صورتجلسات، دستورها، عکسها و سایر موارد ضمیمه کنید).

۵- تاکنون چه موانع و مشکلاتی برای اجرای این تکالیف داشته‌اید؟ اگر عدم انجام وظایف از سوی سازمان‌های دیگر مانع از اجرای این وظایف شده، مشروحا توضیح دهید؟ و یا در صورت وجود خلاء قانونی یا تداخل وظایف یا ابهام در وظایف و غیره و یا در صورتی که موانع مالی یا نیروی انسانی مانع اجرای تکالیف شده به ذکر دلیل و مستندات توضیح دهید. اگر عدم اجرای وظایف به دلیل عدم صدور مجوزهای خاص یا عدم اتخاذ تصمیم از سوی مراجع دیگر است با ذکر دلیل توضیح دهید.

۶- و بطور مشخص و مستند اعلام کنید: در جریان سیلاب‌های قبلی که در کشور واقع شده‌اند و همچنین سیلاب اخیر، در اجرای وظایف قانونی خود، چه اقداماتی انجام داده‌اید که برای پیشگیری و آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌ها و بویژه سیلاب اخیر موثر بوده‌اند؟ و چه اقداماتی باید انجام میشد که انجام نشد و اگر انجام میشد این میزان از صدمات ایجاد نمیشد؟

۷- شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و تمامی نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصویر مدارک و مستندات، ارایه کنید.

۸- تصویر نسخه‌ای از هرگونه شرح یا گزارشی که توسط آن شورا از سیلاب اخیر و اتفاقات پیش و یا پس از آن تهیه شده است و یا هرگونه گزارش یا پاسخی که به سؤالات و استعلامات یا درخواست ارایه گزارش به سازمان‌های دیگر داده‌اید و یا هر گزارش یا شرحی که توسط اشخاص یا سازمان‌های دیگر تهیه شده و در اختیار دارید را به پیوست پاسخ به سؤالات حاضر، ارسال کنید.

۸- چه نواقص، ابهامات، کاستی‌ها و خلاءهایی در قوانین و مقررات مربوط برای اجرای وظایف مذکور و تحقق اهداف مقنن وجود داشته است که باید مرتفع شوند تا امکان پیشگیری از حوادث مشابه و یا کاهش خطرات سیلاب‌های آتی احتمالی و تقویب تاب آوری ملی فراهم گردد؟ مفصلاً و با توضیحات کافی نظر خود را ارایه دهید.

۹- همچنین چه راه کارها یا پیشنهادهایی برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید؛ یا انجام اصلاحات در قوانین و مقررات موجود برای تحقق اهداف مقنن و همچنین اصلاح نظام حقوقی برای پیشگیری، آمادگی و کاهش خطرات سیلاب‌های آتی دارید؟

۱۰- در همین رابطه هرگونه توضیحات تکمیلی یا یا مدارک و اسناد دیگر را که به مأموریت کارگروه حقوقی کمیته ملی کمک میکنید اعلام بفرمایید؟

۴-۵-۸-مطبوعات و رسانه‌ها

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن:

۱. بند ۶ ماده ۴ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی را، از جمله وظایف شورای عالی می‌داند.

✓ در اجرای این ماده و به ویژه با توجه به سیلاب اخیر، مستنداً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود، سیاست‌های مربوطه ابلاغی به سازمان صدا و سیما و مجلس شورای اسلامی در رابطه با نحوه اطلاع رسانی را مشخص نمایید.

۲. طبق ماده ۶ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران: «سازمان مدیریت بحران کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و عمومی، بانکها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداریها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندیهای ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد.»

✓ ماده ۶ صراحتاً اطلاع رسانی متمرکز را از اهداف تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور میداند. مدیریت محترم سازمان مدیریت بحران، مستنداً اقدامات انجام شده جهت نیل به هدف اطلاع رسانی خود را در بحران سیلاب ذکر فرماید.

۳. مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸، یکی از کارگروه‌های تخصصی و عملیاتی سازمان مدیریت بحران، کارگروه آموزش و اطلاع رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است. آموزش که حق همگانی است باید قبل از بحران و حین بحران توسط رسانه‌ها صورت پذیرد. رئیس محترم سازمان صدا و سیما مستنداً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود پاسخ دهید که:

✓ آیا سازمان صدا و سیما حق بر آموزش را برای آمادگی مقابله با بحران، مخصوصاً در مناطقی که در معرض بحران سیلاب هستند، انجام داده است؟

✓ آیا سازمان صدا و سیما حین بحران اطلاع رسانی به موقع، مؤثر و صحیح را که جزء حقوق مخاطبین رسانه است؛ رعایت کرده است؟

✓ مستنداً بیان نمایید که رسانه چگونه در ارتقاء آموزش شهروندان در مناطق گرفتار بحران مؤثر بوده است.

قانون مطبوعات:

۴. طبق ماده ۲ قانون مطبوعات، روشن ساختن افکار عمومی از جمله رسالت های مطبوعات می باشد.

✓ در این راستا مسئولیت رسانه و مطبوعات در خصوص حق آگاهی مردم غیر قابل انکار می باشد. این مسئولیت را چگونه تفسیر می کنید؟ به نظر شما سازمان صدا و سیما در راستای ایفاء این مسئولیت خود چه اعمالی انجام داده است؟

۵. طبق ماده ۳ قانون مطبوعات: «مطبوعات حق دارند نظرات، انتقادات سازنده، پیشنهادهای، توضیحات مردم و مسئولین را با رعایت موازین اسلامی و مصالح جامعه درج و به اطلاع عموم برسانند.»

✓ آیا رسانه‌ها در بحران اخیر در بیان اخبار، مصلحت جامعه و منافع عمومی را در راستای کاهش آسیب‌های بحران رعایت کرده‌اند؟

۶. طبق ماده ۵ قانون مطبوعات، کسب و انتشار اخبار داخلی و خارجی که به منظور افزایش آگاهی عمومی و حفظ مصالح جامعه باشد، حق قانونی مطبوعات دانسته شده است.

✓ مستنداً بیان نمایید که آیا مطبوعات در اعمال این حق از تمامی امکانات خود جهت انتشار اخبار داخلی در بحران سیلاب استفاده کرده‌اند؟ (تعلل سازمان صدا و سیما ملی در انتشار اخبار سیلاب در لحظات ابتدائی را چگونه توجیح می‌کنید؟)

۷. بر اساس ماده ۶ قانون مطبوعات پخش شایعات و موارد خلاف واقع از موارد جرایم مطبوعاتی و رسانه‌ای است.

✓ آیا رسانه شفافیت و پایش لازم را داشته است تا اخبار خلاف واقع به اطلاع عموم نرسیده باشد؟ اقدامات انجام شده سازمان را در این خصوص فهرست نمایید.

به عبارت دیگر با توجه به گستردگی فضاهای مجازی و حجم بالای فیک نیوز، شایعات و اخبار بی اساس در مواقع حساس، به صورت مشروح بیان نمایید سازمان صدا و سیما حین بروز بحران و پس از آن، چه تدابیری را در خصوص سرعت انتشار اخبار صحیح و تضمین امنیت اجتماعی اندیشید؟

قانون اساسی

۸. مطابق بند دوم اصل ۳ قانون اساسی دولت جمهور اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه

امکانات خود را برای بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر به کار ببرد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

✓ به صورت مشروح و مستند بیان کنید چه اقداماتی در راستای اصل ۳ قانون اساسی جهت بالابردن سطح آگاهی عمومی برای پیشگیریه‌های لازم قبل از بروز بحران، و نیز در زمان بحران برای مقابله صحیح با شرایط بحرانی، مبذول داشته‌اید؟

۹. آزادی بیان، حق آگاهی و دسترسی به اطلاعات از جمله اصولی است که در مقدمه و اصول قانون اساسی از جمله اصل ۱۷۵ و اصل ۲۴ قانون اساسی بدان تأکید شده است.

✓ آیا رسانه خود را وسیله و امکانی برای استیفاء این حقوق توسط مردم میدانند؟ در صورت مثبت بودن پاسخ مستنداً و به صورت مشروح اقداماتی را که در راستای اصول فوق‌الذکر به ویژه حق آگاهی؛ داشته‌اید را بیان نمایید.

✓ به صورت مستند بیان نمایید که پوشش اطلاع رسانی‌های سازمان (۱) قبل از وقوع سیلاب، (۲) حین بروز حادثه و (۳) پس از وقوع بحران به چه صورت بوده است.

✓ تعلل سازمان صدا و سیما در پخش اخبار مربوط به جریان سیلاب در لحظات ابتدائی بروز حادثه واضح و مبرهن است. علت تعلل رسانه ملی و شبکه‌های صوتی تصویری داخلی در انتشار جریان حادثه چه بوده است؟

✓ پخش مستقیم و مستمر، و نیز استفاده از خبرنگاران حرفه‌ای موجب کاهش شایعات و دیده شدن فعالیت‌های افراد متخصص در این زمینه میشود. با نظر به این نکته مستنداً بیان نمایید که آیا رسانه از ابزارهایی که به تحقق شفافیت کمک کند بهره برده است.

پیشنهاد:

در زمان وقوع بحران، اطلاع رسانی و ارتباط با مخاطبین نقش مؤثری در مدیریت و کنترل بحران‌های سیاسی، اجتماعی، امنیتی، بحرانهای ناشی از بلایای طبیعی و حوادث غیر مترقبه و پیامدهای سیاسی اجتماعی مترتب بر آنها ایفا میکند. ارتباطات بحران نوعی مدیریت خلاقانه و حکمرانی خوب تلقی میشود و ارتقاء دانش مدیریت بحران معطوف به ارتباطات، فناوری‌های نوین و رسانه‌های جدید از اهمیت بالایی برخوردار است. در این راستا عمادالدین پاینده از پژوهشگران اندیشکده حکمرانی دانشگاه شریف خطاب به سازمان تنظیم مقررات صوت و تصویر در فضای مجازی، اصول حاکم بر مقررات پخش صوت و تصویر در زمان بحران را جمع‌آوری نموده و راهبردهای عملیاتی در این خصوص ارائه داده است. رعایت این اصول برای رسانه و مطبوعات ضروری تلقی میشود و منجر به مدیریت ارتباطات بحران میگردد. فلذا پیشنهاد میشود از تخصص جناب پاینده در مدیریت رسانه‌ای بحران استفاده گردد.

سؤالات مربوط به رئیس جمهور و دولت:

۱. با توجه به بند (۲) اصل (۳) قانون اساسی، دولت چه اقدامی را در جهت بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در خصوص چگونگی جلوگیری از وقوع سیل، مقابله با خطرات ناشی از سیل، نحوه جبران خسارات ناشی از سیل و ... انجام داده است؟ علاوه بر این، سؤال دیگری که قابل طرح است اینکه دولت تا چه اندازه الزام بند (۷) اصل (۴۳) قانون اساسی را در خصوص استفاده از علوم و فنون جهت جلوگیری از وقوع سیل و کاهش آسیب‌های ناشی از آن، رعایت نموده است.

۲. با توجه به اینکه مطابق اصل (۱۱۳) قانون اساسی، مسئولیت اجرای قانون اساسی بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است و مطابق نظرات تفسیری شماره ۴۶۸ مورخ ۱۳۵۹/۱۱/۰۸ شورای نگهبان و ۴۲۱۴ این شورا مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۰۱، رئیس جمهور در راستای اجرای مفاد مسئولیت خود، حق اخطار و تذکر به مسئولین مربوطه و درخواست توضیح از ایشان را دارد، این سؤال قابل طرح است که رئیس جمهور در راستای اجرای اصل (۵۰) قانون اساسی و به‌طور خاص، جلوگیری از تخریب پوشش‌های گیاهی و جنگلی چه اقداماتی انجام داده است؟

۳. با توجه به اینکه مطابق اصل (۱۲۶) قانون اساسی، رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه را بر عهده دارد، این سؤال مطرح می‌شود که تا چه اندازه الزامات مقرر در سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۴/۰۶/۲۵ را رعایت نموده است؟ به بیان روشن‌تر، چه اقدامی در راستای تحقق مفاد بندهای (۱)، (۲)، (۳)، (۵)، (۸) و (۹) این سیاست‌ها انجام شده است؟

۴. مطابق بند (۱) سیاست‌های کلی منابع طبیعی ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰، «ایجاد عزم ملی بر احیای منابع طبیعی تجدیدشونده و توسعه‌ی پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقاء بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه» به عنوان یکی از سیاست‌های کلی نظام معرفی شده است. همچنین، «اصلاح نظام بهره‌برداری از منابع طبیعی و مهار عوامل ناپایداری این منابع و تلاش برای حفظ و توسعه آن» به عنوان یکی دیگر از سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع طبیعی معرفی شده است. حال با توجه به مسئولیت رئیس جمهور در امور برنامه بودجه، سؤال این است که تدبیری از سوی ایشان جهت اعمال و اجرایی نمودن سیاست‌های فوق، صورت گرفته است؟

۵. بند (۴) سیاست‌های کلی منابع آب ابلاغی مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰ یکی از الزامات بخش آب را «تدوین برنامه‌ی جامع به منظور رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سد و آبخیزداری و آبخوان‌داری و شبکه‌های آبیاری و تجهیز و تسطیح اراضی، و حفظ کیفیت آب و مقابله با خشکسالی و پیشگیری از سیلاب و بازچرخانی و استفاده از آب‌های غیر متعارف و ارتقاء دانش و فنون و تقویت نقش مردم در استحصال و بهره‌برداری» دانسته است. با توجه به این موضوع و با عنایت به اصل (۱۲۶) قانون اساسی، چه برنامه یا برنامه‌های از سوی رئیس جمهور به عنوان مسئول اجرای برنامه و بودجه کشور جهت پیشگیری از وقوع سیلاب، رعایت تناسب در اجرای طرح‌های سدسازی و استفاده از آب‌های غیر متعارف، اجرا شده است؟

۶. عملکرد دولت در زمینه سدسازی در مقایسه با دولت‌های پیشین چگونه بوده است؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

۷. آیا در ساخت سدها به جانمایی مناسب آنها توجه می‌شود؟ به تعبیر دیگر، آیا در جانمایی سدها یکی از اولویت‌ها جلوگیری از بروز سیل و یا کاهش خطرات و آسیب‌های آن می‌باشد؟ همچنین، آیا می‌توان گفت دلیل بروز خسارت‌های مختلف در جریان سیل‌های اخیر، عدم احداث سد در مناطقی بوده که درگیر سیل شده‌اند؟

۸. به چه دلیل آمار ساخت سدها در دولت‌های یازدهم و دوازدهم نسبت به روندی که قبل از آن وجود داشته، رو به کاهش گذاشته است؟ yon.ir/mGjWT

۹. با عنایت به اینکه ممکن است پدیده زمین‌خواری و تغییر کاربری اراضی یکی از عوامل تشدید خسارات ناشی از سیل‌های اخیر باشد، مشخص شود که آیا در مناطق درگیر در سیل اخیر، پدیده فوق به وقوع پیوسته است یا خیر.

۱۰. با توجه به اینکه در زمان بروز حوادثی از قبیل سیل، هماهنگی و همکاری سازمان‌ها و نهادهای مختلف با یکدیگر ضروری است، میزان هماهنگی و همکاری این سازمان‌ها و نهادهای با یکدیگر مشخص شده و بیان گردد که فعالیت‌های دولت در زمینه ایجاد هماهنگی میان این سازمان‌ها و نهادهای شامل چه مواردی شده و تا چه اندازه مؤثر افتاده است.

۱۱. به چه دلیل لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه که مجلس آن را با عنوان لایحه مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ به تصویب رسانده، تاکنون تبدیل به قانون نشده است. به تعبیر دیگر، به چه دلیل، دولت پس از ایراد شورای نگهبان به این مصوبه در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲، تلاشی در جهت رایزنی با مجلس در جهت رفع ایرادات شورای نگهبان و اصلاح مصوبه مذکور به عمل نیاورده است؟ yon.ir/Yxk9Y

۱۲. آیا در تهیه لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه (که با عنوان لایحه مدیریت بحران کشور به تصویب مجلس رسیده است، به نسبت این لایحه با قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ مجلس شورای اسلامی و لزوم یا عدم لزوم نیاز به تهیه لایحه فوق، اندیشیده شده است؟

۱۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس رسیده است. از آنجا که با توجه به اصل (۸۵) قانون اساسی، مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس می‌بایست به صورت آزمایشی اجرا شوند، مهلت پنج ساله‌ای برای اجرای آزمایشی این قانون تعیین گردید. سؤالات قابل طرح در این رابطه این است که اولاً به چه دلیل در انتهای مهلت اجرای آزمایشی قانون فوق، این قانون تمدید نگردید بلکه با یک سال تأخیر از زمان انقضای مهلت اجرای آزمایشی، قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۹۳/۰۲/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید؟ ثانیاً در این رابطه، آیا معاونت امور مجلس ریاست جمهوری اقدامی در جهت تمدید به موقع این قانون انجام داده است؟ ثالثاً مطابق قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی، مجلس با اجرای آزمایشی قانون فوق تا پایان سال ۱۳۹۳ موافقت نموده است. حال با توجه به اینکه از آن زمان تاکنون اقدامی در جهت تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مذکور یا دائمی نمودن قانون فوق صورت نگرفته است، معاونت امور مجلس ریاست جمهوری چه اقدامی در این زمینه انجام داده است و علاوه بر آن، سازمان مدیریت بحران کشور چگونه به فعالیت خود ادامه داده است؟ رابعاً با توجه به اینکه هدف از اجرای آزمایشی یک قانون، پی بردن به نواقص و کاستی‌های آن و سعی در جهت اصلاح آن است، معاونت امور مجلس ریاست جمهوری چه اقدامی در این زمینه انجام داده است؟

۱۴. مطابق ماده (۳) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران کشور تشکیل می‌گردد. با توجه به اینکه رئیس جمهور و برخی از اعضای هیئت دولت در این شورا عضویت دارند، این سؤال مطرح می‌شود که این شورا به‌طور خاص چه

وظیفه‌ای در قبال بلایای طبیعی دارد؟ علاوه بر این، این شورا در رابطه با حوادث طبیعی و در راستای اجرای بند (۴) ماده (۴) چه مصوباتی داشته است؟

۱۵. با توجه به تبصره (۲) ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۸/۰۱/۲۳ وزیران عضو کمیسیون امور زیر بنایی، صنعت و محیط زیست، «دستگاه‌های ذی‌ربط مکلفند ظرف شش ماه ساختار واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در حوزه مربوط را برای مراحل آمادگی و مقابله با بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی طراحی و به شورای عالی ارسال نمایند تا بر حسب ضرورت جهت تصویب به هیئت وزیران ارایه شود.» سؤال قابل طرح این است که آیا دستگاه‌های ذی‌ربط به تکلیف خود عمل کرده‌اند؟ با توجه به ماده (۴) آیین‌نامه فوق، دستگاه‌های ذی‌ربط چه اقدامی را در جهت پیشگیری، آمادگی و مقابله با بلایای طبیعی انجام داده‌اند و علاوه بر این، آیا در هنگام بروز سیل اخیر، امور محول شده را تحت امر سلسله مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام داده‌اند؟ علاوه بر این، آیا مطابق با ماده (۵) که الزام به تهیه طرح جامع خطرپذیری توسط دستگاه‌های ذی‌ربط نموده است، آیا این دستگاه‌ها چنین طرحی را تهیه کرده‌اند؟ همچنین با عنایت به تبصره (۱) ماده (۱۱) آیین‌نامه فوق، آیا جلسات شورای عالی مدیریت بحران کشور به صورت مرتب برگزار شده است؟ با توجه به حادثه سیل اخیر، آیا مطابق با تبصره (۲) آیین‌نامه فوق، جلسات فوق‌العاده‌ای از سوی شورای عالی برگزار شده است؟ همچنین، با عنایت به اینکه مطابق ماده (۳۲)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به گسترش بیمه حوادث اقدام نماید و وزارت جهاد کشاورزی نیز موظف است در مورد بیمه اجباری محصولات کشاورزی و دامی اقدام لازم را انجام دهد، آیا وظایف مذکور، به درستی انجام گرفته است؟ مطابق ماده (۳۳) آیین‌نامه فوق، «به منظور کنترل حوادث و کاهش اثرات ناشی از حوادث طبیعی، دستگاه‌های ذی‌ربط موظفند ضوابط، مقررات و قوانین و سایر موضوعات مرتبط با کنترل حوادث طبیعی را که به تأیید شورای هماهنگی رسیده است و توسط سازمان ابلاغ می‌گردد، به طور دقیق رعایت نموده و گزارش اقدامات خود را هر سه ماه یک بار به سازمان منعکس نمایند.» با توجه به این ماده، آیا دستگاه‌های ذی‌ربط به تکلیف خود در این ماده به درستی عمل نموده‌اند؟

۱۶. مطابق ماده (۱۲) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۳ مجلس شورای اسلامی، به منظور ارتقاء بهره‌وری در حفاظت بهینه و نیز احیاء جنگل‌ها، بیشه‌های طبیعی و مراتع کشور: الف- دولت مکلف است سیاستگذاری، برنامه ریزی و اقدامات لازم را جهت کنترل و کاهش عوامل تخریب از طریق به کارگیری بخشهای غیردولتی و با ساز و کارهای افزایش پوشش حفاظتی و حمایتی به گونه‌ای ساماندهی نماید که تا پایان برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، پوشش حفاظتی و حمایتی جنگل‌ها و مراتع کشور به سطح صد و سی و پنج میلیون هکتار برسد. ب- دولت مکلف است در اجراء طرح‌های عمومی، عمرانی و توسعه‌ای خود و نیز اکتشاف و بهره‌برداری از معادن، خسارات وارده به جنگل‌ها و عرصه و اعیانی منابع طبیعی را در محاسبات اقتصادی و برآورد هزینه‌های امکان‌سنجی اجراء طرح منظور و پس از درج در بودجه‌های سنواتی، در قالب موافقتنامه‌های مبادله شده با وزارت جهاد کشاورزی برای حفاظت، احیاء و بازسازی عرصه‌ها اختصاص دهد.» سؤال قابل توجه در این زمینه این است که آیا دولت به تکلیف قانونی خود در زمینه جنگل‌ها و مراتع کشور عمل نموده است؟ همین سؤال را می‌توان در رابطه با مواد (۱)، (۱۱)، (۱۴)، (۱۵)، (۳۴) و (۳۵) این قانون نیز مطرح نمود.

۱۷. مطابق ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، «به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لویج بودجه سالانه

گزارش ملی سیلاب‌ها

منظور نماید.» سؤال قابل ذکر در این زمینه این است که دولت تا چه اندازه در زمینه پیش‌آگاهی و پیشگیری از وقوع سیلاب‌های اخیر، مبالغی را در بودجه سالانه منظور نموده است؟

۱۸. مطابق بند (م) ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ مجلس شورای اسلامی، «به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیئت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.» سؤال قابل توجه در خصوص این بند آن است که اولاً آیا اعتبارات مذکور، مطابق آنچه در این بند مقرر شده، افزایش یافته است؟ ثانیاً در صورتی که پاسخ منفی است، دلیل آن چه بوده است و در صورتی که پاسخ مثبت است، از اعتبارات مذکور تا چه اندازه برای تحقق اهداف مذکور در صدر این بند، استفاده شده است و آیا صرف این اعتبارات، کمکی به تحقق این اهداف نموده است؟ همین سؤالات در رابطه با بند (ش) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵ نیز قابل طرح است.

۱۹. مطابق ماده (۸۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ مجلس شورای اسلامی، «کلیه بانک‌ها موظفند مانده وجوه اداره شده و یارانه سود تسهیلاتی را که حداکثر یک سال از تاریخ واریز به حساب بانک عامل گذشته و به متقاضیان پرداخت نشده با احتساب سود سپرده دوره ماندگاری وجوه نزد بانک، به حساب ردیف درآمدی که در قانون بودجه منظور می‌شود، واریز کنند. به کمیته‌ای مرکب از رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزیر امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود وجوه لازم را از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای اجرای طرح‌های کشاورزی و منابع طبیعی، صنعت، معدن و تجارت و یا افزایش سرمایه بانک‌های دولتی پس از تصویب مرجع قانونی ذی‌ربط و یا پرداخت وجوه اداره شده جهت توسعه و تبدیل زمین‌های شیب‌دار به باغات مثمر، توسعه عملیات آبخیزداری، جنگل‌کاری، احیای جنگل‌ها و توسعه عملیات آب و خاک کشاورزی اختصاص دهد.» سؤال قابل طرح این است که با توجه به مفاد ماده فوق، چه اقدامی در جهت جنگل‌کاری و احیای جنگل‌ها صورت گرفته است؟

۲۰. بر اساس بند (الف) ماده (۲۹) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ مجلس شورای اسلامی، «بهره‌برداری از جنگل‌ها به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذی‌ربط و در چهارچوب مصوبات هیئت وزیران ممکن است و بهره‌برداری از مراتع و زیستگاه‌های طبیعی تنها بر اساس توان بوم‌شناختی (اکولوژیک) و ضرورت حفظ آنها مجاز و مازاد بر آن ممنوع است. متخلف از احکام این ماده علاوه بر جبران خسارت، ملزم به پرداخت جریمه‌ای تا پنج برابر خسارت وارد شده به جنگل و یا مرتع و زیستگاه مورد بهره‌برداری یا تلف شده است. مبالغ دریافتی به حساب خزانه‌داری کل کشور واریز و پس از درج در بودجه سنواتی صد درصد (۱۰۰٪) آن برای احیای جنگل، مرتع و زیستگاه‌های خسارت‌دیده هزینه می‌شود.» با توجه به بند فوق، سؤال قابل طرح این است که اولاً تمام بهره‌برداری‌هایی که از جنگل‌ها و مراتع صورت گرفته است، با رعایت الزامی بوده که در این بند مقرر شده است؟ ثانیاً

در صورتی که پاسخ منفی است، به چه دلیل چنین بهره‌برداری‌هایی صورت گرفته است؟ ثالثاً بهره‌برداری‌های اخیر در چه مناطقی صورت گرفته و آیا موجب بروز سیلاب‌های اخیر یا تشدید آثار آنها شده است؟

۲۱. مطابق تبصره (۲) ماده (۴۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، «به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود متناسب با میزان آمادگی سازمان بسیج سازندگی، اجرای بخشی از فعالیت‌های آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و غنی‌سازی اوقات فراغت و پروژه‌های عمرانی خود از قبیل احداث و تعمیر مساجد، مدارس و خانه‌های بهداشت روستایی، بیابان‌زدایی، جنگل‌کاری، آبرسانی به روستاها در مناطق محروم، روستایی و مرزی براساس مقررات جاری کشور به آن سازمان واگذار نمایند تا با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی و جوانان و متخصصان به‌نحو سازمان‌یافته، اجرا کند.» سؤال قابل توجه در این زمینه این است که تا چه اندازه از ظرفیت سازمان مذکور جهت بیان‌زدایی و جنگل‌کاری استفاده شده است و آیا این استفاده باعث شده است تا خسارت‌های ناشی از سیلاب اخیر کاهش پیدا کند؟

۲۲. مطابق بند (ت) ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، «دولت موظف است از سال اول اجرای این قانون، در قالب قرارداد ۱۹۷۵ میلادی (موضوع قانون عهدنامه مربوط به مرز دولتی و حسن همجواری بین ایران و عراق مصوب ۱۳۵۲/۲/۲۹) و قوانین مربوطه و در قالب بودجه سنواتی، حداقل سالانه بیست و پنج درصد (۲۵٪) نسبت به لایروبی ارون‌درو و توسعه سواحل آن اقدام نماید به طوری که در پایان چهارسال به اتمام برسد.» سؤال قابل توجه در خصوص این بند آن است که دولت تا چه اندازه به تعهدات خود در این بند عمل نموده و این اقدام دولت، تا چه اندازه در جلوگیری از بروز خسارات مؤثر بوده است؟

۲۳. مطابق جزء (۸) بند (الف) ماده (۲۷) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، یکی از وظایف دولت، «شناسایی روستاهای در معرض خطر سوانح طبیعی جهت اجرای طرح‌های ایمن‌سازی این سکونت‌گاه‌ها با همکاری دستگاه‌های مسئول و مشارکت مردم و نهادهای محلی، به نوعی که حداقل سی درصد (۳۰٪) روستاهای در معرض خطر تا پایان اجرای قانون برنامه ایمن‌سازی شوند.» سؤال قابل ذکر در این زمینه این است که چه اقداماتی در جهت شناسایی روستاهای فوق صورت گرفته و تا چه اندازه، طرح‌های ایمن‌سازی در مورد آنها انجام شده است. به تعبیر دیگر، آیا مطلوب قانون‌گذار عادی در این مقرر، محقق شده است؟

۲۴. مطابق بند (د) ماده (۳۳) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، یکی از وظایف دولت، «تولید و پخش برنامه‌های آموزشی، ترویجی، مدیریت مصرف آب، بهبود کمی و کیفی محصولات کشاورزی و فرآوری تولیدات، حفاظت از محیط زیست و منابع طبیعی کشور، بهره‌وری و انتقال یافته‌های علمی به بهره‌برداران، به سفارش و تأمین مالی وزارت جهاد کشاورزی توسط سازمان صدا و سیما» است. سؤال قابل طرح این است که دولت تا چه اندازه به وظیفه مذکور در این بند، جهت حفاظت از منابع طبیعی اقدام ورزیده است؟

۲۵. یکی از وظایف دولت در بند (ج) ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی، «تهیه و اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق در عرصه تحت مدیریت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری و سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری دستگاه‌های اجرایی، نظامی (در زمان صلح) و انتظامی» است. با توجه به اهمیت نقش جنگل‌ها و پوشش‌های گیاهی در زمان بروز سیل، سؤال قابل طرح این است که دولت در جهت اجرای طرح جامع پیشگیری و اطفای حریق، چه فعالیت‌هایی انجام

گزارش ملی سیلاب‌ها

داده است؟ علاوه بر این، می‌توان این سؤال را مطرح نمود که دولت در راستای تحقق بندهای (ح)، (ر) و (ف) ماده فوق چه اقداماتی انجام داده است و این اقدامات، تا چه اندازه در جلوگیری از بروز سیلاب یا ممانعت از بروز خسارت‌های بیشتر، مؤثر بوده است؟

۲۶. پیوست شماره (۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی، به موضوع «اعتبار طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» اختصاص یافته است. قسمتی از این پیوست، در رابطه با اعتباراتی است که به مطالعه و اجرای طرح‌های تعادل بخشی، تغذیه مصنوعی و پخش سیل در محدوده شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای در استان‌های مختلف اختصاص یافته است. سؤال قابل توجه در این زمینه این است که این اعتبارات، تا چه اندازه به موضوع پخش سیل اختصاص یافته و چه تأثیری بر جلوگیری از وقوع سیل یا کاهش آثار و خسارت‌های ناشی از آن داشته است؟

۲۷. آیا تعهد دولت نسبت به تخصیص مبالغی به جمعیت هلال احمر در جزء (۱) بند (الف) تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مصوب ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ به منظور پیشگیری و آمادگی و مقابله با حوادث، سوانح و بحران‌ها و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در بند (ب) تبصره فوق به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، انجام شده است؟ انجام این تعهدات، تا چه میزان بر جلوگیری از وقوع سیلاب‌های اخیر یا کاهش آثار منفی ناشی از آنها تأثیر گذاشته است؟ از آنجا که بندهای (الف) و (ب) تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور نیز به همین دو موضوع پرداخته‌اند، ارائه پاسخ در رابطه با این بندها نیز لازم است.

۲۸. مطابق ماده (۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶/۰۵/۲۵ که در تاریخ ۱۳۴۹/۰۴/۰۷ اصلاح شده است، بهره‌برداری از منابع مذکور در این ماده توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی، بر طبق طرحی خواهد بود که به تصویب وزارت منابع طبیعی رسیده باشد. سؤال این است که آیا بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی‌ای که در محل وقوع سیل قرار گرفته‌اند، مطابق ضوابط مقرر در این ماده صورت گرفته است؟ همین سؤال در رابطه با قطع اشجار که در تبصره (۴) این ماده بیان شده است نیز، قابل طرح است؟

۲۹. مطابق ماده (۱۵) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، متقاضیان بهره‌برداری از درختان جنگلی موظف به پرداخت عوارضی هستند که میزان این عوارض در ماده مزبور بیان شده است. با توجه به پایین بودن مبلغ عوارض فوق، به چه دلیل اقدامی در جهت اصلاح قانون و میزان عوارض صورت نگرفته است؟

۳۰. مطابق ماده (۵۰) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، جنگل‌های سوخته و منابع ملی که بی‌رویه مورد بهره‌برداری قرار گرفته و مخروبه گردیده‌اند، قرق اعلام می‌گردند و متخلف از حکم مذکور در این ماده، ملزم به جبران خسارت است. سؤال این است که آیا مفاد این ماده به درستی عمل شده است؟

۳۱. مطابق ماده (۲) ضوابط اجرایی واگذاری اراضی شیبدار مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۶ هیئت وزیران، واگذاری جنگل‌ها، بیشه‌های طبیعی، نهالستان‌های عمومی، پارک‌های جنگلی و جنگل‌های دست کاشت عمومی، ممنوع است. آیا در واگذاری اراضی موضوع این آیین‌نامه، ممنوعیت‌های فوق رعایت شده است؟

۳۲. با عنایت به اینکه قانون موافقتنامه همکاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس در زمینه پیشگیری و کاهش سوانح و بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه در تاریخ ۱۳۸۶/۰۵/۳۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، دولت تا چه اندازه از ظرفیت موافقتنامه فوق در جریان سیلاب اخیر استفاده نموده است؟

۳۳. با توجه به اینکه یکی از راه کارهای مؤثر در جهت کاهش آثار بلایای طبیعی همچون سیل، بهره گرفتن از ظرفیت بیمه است، به چه دلیل لایحه تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی که در تاریخ ۱۳۹۰/۰۳/۰۳ به تصویب هیئت وزیران رسیده است،

گزارش ملی سیلاب‌ها

تاکنون جامعه قانون به خود نپوشیده است؟ به بیان دیگر، هرچند لایحه مذکور پس از تصویب توسط مجلس شورای اسلامی، با ایرادهایی از جانب شورای نگهبان مواجه شده است، به چه دلیل دولت اقدامی در جهت رایزنی با مجلس در جهت رفع ایرادات مذکور انجام نداده است؟ نکته جالب اینکه مطابق ماده (۱) این لایحه که در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۱ به تصویب مجلس رسیده بود، کلیه ساختمان‌های مسکونی می‌بایست ظرف یک سال پس از تصویب قانون، تحت پوشش اجباری بیمه پایه حوادث طبیعی ساختمان قرار گیرند تا در برابر حوادثی همچون، بخشی از خسارت‌های مالی وارده جبران شود. این در حالی است که به عنوان نمونه، قانون بیمه اجباری خسارات وارد شده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه در تاریخ ۱۳۹۵/۰۲/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و از این طریق، بسیاری از خسارت‌های ناشی از تصادف وسایل نقلیه جبران شده و می‌شوند. بنابراین، لازم بود تا دولت، اقدام فعالانه‌ای در زمینه اجباری نمودن بیمه ساختمان‌های مسکونی از طریق تلاش برای رفع ایرادات لایحه مورد اشاره می‌نمود.

۳۴. دولت چه اقداماتی در راستای همکاری با برنامه اسکان بشر ملل متحد^۱ (un-habitat) و ایفای مفاد موافقتنامه‌ای که در سال ۱۳۸۸ با این دفتر منعقد نموده، انجام داده است؟ به بیان دیگر، با توجه به اینکه یکی از اهداف دفتر مذکور، کاهش ریسک بلایای طبیعی است، دولت چه اقدامی در جهت بهره‌گیری از خدمات این دفتر انجام داده است؟

۳۵. مطابق بند (الف) ماده (۲) آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه مصوب ۱۳۸۳/۰۴/۰۸ «تعیین وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی و تشکلهای مدنی و مردمی و هماهنگی جهت ایجاد آمادگی، پیش‌بینی، پیشگیری و آموزش مردم و چگونگی تأمین منابع مالی و تدارکاتی و سایر امور مربوط و نیز تصویب آیین‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی موارد یادشده» بر عهده این ستاد قرار دارد. سؤال قابل ذکر در این رابطه این است که اقدامات ستاد مزبور در زمینه ایجاد آمادگی، پیش‌بینی و پیشگیری شامل چه مواردی شده و چه تأثیری در جریان سیلاب‌های اخیر داشته است؟ همچنین می‌توان این سؤال را مطرح نمود که اقدامات ستاد مذکور در راستای ایفای وظایفی که در سایر بندهای این ماده مشخص شده است، شامل چه مواردی می‌شود؟

۳۶. با توجه به اینکه حریم رودخانه‌ها، انهار و مسیل‌ها در آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱ مصوب هیئت وزیران و اصلاحیه مربوط به آیین‌نامه فوق مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۱۸ مشخص شده و در آیین‌نامه نحوه صدور اسناد مالکیت املاک مجاور حریم رودخانه‌ها و انهار مصوب ۱۳۸۴/۰۱/۰۶ مورد تأکید قرار گرفته است، سؤال مهمی که می‌توان مطرح نمود این است که آیا حریم‌های فوق در ساخت و سازهایی که در مجاورت رودخانه‌ها و مسیل‌ها صورت گرفته رعایت شده است؟ در صورتی که پاسخ منفی است، دلیل آن بیان شود.

۳۷. تصویب‌نامه‌هایی که در طی سالیان اخیر در مورد لایروبی رودخانه‌های استان‌های گلستان، لرستان و خوزستان از سوی هیئت وزیران به تصویب رسیده‌اند، فهرست شده و در صورت عدم وجود چنین مقرراتی، مشخص شود که آیا فقدان این مصوبات، بر افزایش حجم خسارت‌های مربوط به سیلاب‌های اخیر تأثیرگذار بوده است؟

۳۸. هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۱۱ اقدام به تصویب تصویب‌نامه‌ای با عنوان تصویب‌نامه در خصوص تخصیص مبلغ برای پیشگیری از حوادث غیر مترقبه از طریق تکمیل و اصلاح سیل‌بندها و لایروبی رودخانه‌ها نمود. آنچنان که در بند اول این مصوبه

^۱ <http://unhabitat.org.ir/>

گزارش ملی سیلاب‌ها

بیان شده است، مبلغ تخصیص یافته در این مصوبه، باید جهت پیشگیری از حوادث غیر مترقبه از طریق تکمیل و اصلاح سیل‌بندها و لایروبی رودخانه‌ها و ایمن‌سازی شرایط حادث در حوضه و سدهای استان خوزستان هزینه شود. سؤال این است که اولاً آیا تکمیل و اصلاح سیل‌بندها و لایروبی رودخانه‌ها (خواه در مورد استان خوزستان یا سایر استان‌ها) در سال‌های قبل انجام نشده است که نیاز به تصویب مصوبه فوق احساس شده است و ثانیاً آیا نمونه این مصوبه، برای سایر استان‌های درگیر سیل در فروردین ۱۳۹۸ نیز، به تصویب هیئت وزیران رسیده است؟ در صورتی که پاسخ منفی است، دلیل آن بیان شود. ثالثاً با توجه به نقش غیر قابل انکار سیل‌بندها در جلوگیری از وقوع سیل و کاهش خسارات ناشی از سیل، دقیقاً چه اعتباراتی و به چه میزان در طول سال‌های اخیر از سوی هیئت وزیران برای ساخت و تکمیل و اصلاح سیل‌بندها اختصاص یافته و این اعتبارات تا چه اندازه هدف مورد نظر را تحقق بخشیده‌اند؟

۳۹. هیئت وزیران در جلسه‌ای به تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۰۱، مبلغ ششصد و ده میلیارد ریال را جهت پیشگیری از حوادث غیر مترقبه از طریق تکمیل و اصلاح سیل‌بندها و لایروبی رودخانه‌ها و ایمن‌سازی شرایط حادث در حوضه و سدهای استان خوزستان اختصاص داده است. اولاً مستدعی است روشن شود نسبت این مصوبه با مصوبه‌ای که در بند پیشین به آن اشاره شده است چیست و ثانیاً به چه دلیل با اینکه مبلغ فوق برای اهدافی که گفته شد منظور شده است، حجم خسارت‌های وارد از سیل در استان خوزستان تا این حد عظیم بوده است؟

۴۰. لطفاً مشخص شود که تصویب‌نامه‌های موجود در رابطه با لایروبی رودخانه‌های خوزستان یعنی تصویب‌نامه موظف نمودن وزارت نیرو به اجرای طرح‌های آبرسانی و فاضلاب، احداث سد و نیروگاه، لایروبی رودخانه‌های استان خوزستان و توسعه و تقویت شبکه‌های برق در استان مذکور مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۱۵ هیئت وزیران، تصویب‌نامه اجازه انعقاد قرارداد با طرح‌های خارجی متقاضی برای لایروبی رودخانه‌های کارون و بهمنشیر به استانداری خوزستان در ازای صادرات مواد حاصله مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۰۴ هیئت وزیران و تصویب‌نامه اجازه انعقاد قرارداد لایروبی رودخانه اروند و صادرات مواد حاصله از آن به استانداری خوزستان مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۰۴ هیئت وزیران، تا چه اندازه اجرایی شده و آیا برنامه زمانی مشخصی برای تصویب این‌گونه تصویب‌نامه‌ها نسبت به استان‌های مختلف کشور وجود دارد یا خیر؟ در صورتی که پاسخ سؤال اخیر منفی است، روشن شود که به چه دلیل نسبت به برخی از استان‌های کشور چنین مصوباتی وجود دارد و نسبت به برخی دیگر خیر؟ همچنین مستدعی است به این سؤال پاسخ داده شود که تأثیر اجرای چنین مصوباتی بر جلوگیری از سیلاب‌های اخیر یا کاهش آسیب‌های ناشی از آن، تا چه اندازه بوده است؟

۴۱. موضوع برخی از تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران، اختصاص مبالغی جهت مقابله با حوادث غیر مترقبه است. به عنوان نمونه‌هایی از این تصویب‌نامه‌ها می‌توان به اختصاص مبلغ (۵۱۴) میلیارد ریال از محل تملک دارایی سرمایه ای برای اجرای پروژه‌های مقابله با خشکسالی و سایر حوادث غیر مترقبه در استان خراسان رضوی مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۱۴، اجازه مصرف مبالغی جهت تکمیل طرح‌های خشکسالی و سایر حوادث غیر مترقبه در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذیربط مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۲۴، اختصاص مبلغ دویست میلیارد ریال برای بازسازی و اقدامات پیشگیرانه مقابله با حوادث غیر مترقبه، ساماندهی رودخانه‌ها و رفع نقاط حادثه خیز به استانداری کردستان مصوب ۱۳۹۴/۰۸/۲۴ و اختصاص مبلغ چهل و دو میلیارد و سیصد میلیون ریال برای بازسازی بخش‌های خسارت دیده ناشی از سیل و طوفان و اقدامات پیشگیری و مقابله با حوادث غیر مترقبه به استانداری اصفهان مصوب ۱۳۹۴/۰۶/۰۱ و تصویب نامه در خصوص تخصیص مبلغ چهل میلیارد (۴۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به منظور پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از طریق اجرای پروژه‌های بازسازی و ساماندهی رودخانه‌ها و مسیل شهر هشتگرد استان آذربایجان شرقی مصوب ۱۳۹۷/۰۹/۰۷ و تصویب نامه در خصوص تخصیص مبلغ شصت و دو میلیارد (۶۲/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال برای پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از طریق اجرای طرح آبخیزداری و

گزارش ملی سیلاب‌ها

کنترل سیلاب در استان قم مصوب ۱۳۹۷/۰۹/۰۷ اشاره کرد. سؤالات قابل طرح در خصوص این‌گونه مصوبات این است که اولاً به چنین تصویب چنین مصوباتی فقط در مورد برخی از استان‌ها صورت گرفته و در مورد برخی دیگر خیر؟ به بیان دیگر، به چه دلیل، چنین مصوباتی در خصوص استان‌های گلستان و لرستان به تصویب نرسیده است؟ ثانیاً عنوان «حوادث غیر مترقبه» در این تصویب‌نامه‌ها شامل چه حوادثی می‌شود و آیا بهتر نبود به جای استفاده از این عنوان کلی، تصویب‌نامه‌هایی با عناوین خاص‌تر به تصویب هیئت وزیران می‌رسد؟ ثالثاً مشخص شود که چه‌اندازه از اعتبارات تخصیص یافته در این تصویب‌نامه‌ها صرف مقابله و جلوگیری از وقوع سیلاب شده است؟ رابعاً مشخص شود که صرف مبالغ تخصیص یافته در این مصوبات برای جلوگیری از وقوع سیلاب، تا چه‌اندازه در تحقق این هدف مفید بوده است. خامساً آیا برنامه زمانی مشخصی وجود دارد تا بر اساس این برنامه، هر چند سال یک مرتبه چنین مبالغی برای صرف در رابطه با چنین حوادثی هزینه شود یا خیر؟

۴۲. با عنایت به اینکه گفته می‌شود یکی از دلایل عملکرد ضعیف سدهای گلستان و بندهای آبخیزداری در این استان، رسوب‌هایی بوده است که در مخازن این سدها و بندها انباشته شده (yon.ir/mQ4Vk)، سؤال قابل توجه این است که دولت چه مصوباتی در خصوص رسوب‌زدایی از موارد فوق داشته و در این راستا، چه اعتباراتی به منظور انجام این کار تخصیص یافته است؟

۴۳. با توجه به اینکه گفته می‌شود سازمان برنامه و بودجه حاضر به تأمین اعتبار برای لایروبی رودخانه‌های استان خوزستان نیست (yon.ir/5SZ4q)، بررسی شود که اولاً آیا ادعای مذکور صحت دارد یا خیر؛ ثانیاً در صورتی که این ادعا صحت دارد، به چه دلیل سازمان مزبور از تأمین اعتبار فوق، خودداری نموده است؟

۴-۵-۱۰- وزارت کشور

۱. با توجه به اینکه مطابق ماده (۸) قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۰۳/۰۵، وزارت کشور و شهرداری‌ها مکلف به اجرای مفاد این قانون شده‌اند، چه اقداماتی از سوی وزارت کشور در جهت انجام مفاد این ماده صورت گرفته است؟
۲. مطابق قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹، کمیته‌ای با عنوان کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی به منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن تشکیل خواهد شد. با توجه به اینکه در این قانون، وظایف فوق بر عهده وزارت کشور و بالتبع سازمان برنامه و بودجه نهاده شده است، سؤال قابل طرح این است که تا چه اندازه وظایف مذکور به انجام رسیده است. مطابق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون فوق که در تاریخ ۱۳۷۲/۰۲/۱۲ به تصویب هیئت وزیران رسیده است، مقرر شده است که این کمیته به طور منظم در هر سه ماه یکبار تشکیل جلسه دهد. سؤال قابل طرح این است که آیا کمیته مزبور مطابق الزام مقرر شده تشکیل جلسه داده است؟ همچنین، این سؤال قابل طرح است که مصوبات کمیته مزبور در جهت پیشگیری از وقوع سیل شامل چه مواردی بوده و تا چه اندازه کارایی داشته است؟
۳. مطابق ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش آگاهی‌ها، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لویج بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یاد شده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند. به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرائی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. سؤال واجد اهمیت در خصوص این ماده آن است که آیا وزارت کشور به تکلیف ذیل این ماده یعنی تهیه آیین‌نامه اجرایی برای این ماده اقدام کرده است یا خیر. همچنین سؤال دیگر این است که وزارت کشور چه اقدام یا اقداماتی در جریان وقوع سیلاب‌های اخیر در جهت اجرای مفاد این ماده و تکلیفی که بر عهده آن وزارتخانه نهاده شده است، به انجام رسانیده است؟
۴. مطابق ماده (۵) قانون حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲، وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است برای جلوگیری از خسارات ناشی از حوادث غیرمترقبه در بافت‌های فرسوده و ناکارآمد پیشگیری لازم را با اولویت بافت‌های مذکور به عمل آورد. با توجه به این ماده، سؤال قابل طرح این است که چند درصد از ساختمان‌هایی که در اثر سیلاب‌های اخیر دچار آسیب شده‌اند، جزء بافت فرسوده و ناکارآمد شهری محسوب شده و چه اقدام یا اقداماتی در جهت بهسازی و نوسازی این بافت‌ها قبل از وقوع سیلاب‌های اخیر صورت گرفته بود و این اقدام یا اقدامات تا چه اندازه در کاهش خسارات مؤثر بوده است؟

۵. مطابق ماده (۳) قانون موافقتنامه همکاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری بلاروس در زمینه پیشگیری و کاهش سوانح و بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۶/۰۵/۳۱، اشکال همکاری‌های دو کشور با یکدیگر عبارت است از: توافق و همکاری متقابل به منظور ارائه کمک‌های ضروری، تجهیز گروه امدادی با وسایل فنی و اعزام آنها به مناطق سوانح، بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه، برنامه ریزی، تدارکات و برگزاری جلسات مشترک کاری، آموزش، تمرینات، کنفرانس‌ها، هم‌اندیشیها(سمینارها)، پروژه‌های علمی- تحقیقاتی و دیگر اقدامات پیشگیرانه و کاهش سوانح بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه، تبادل اطلاعات، نشریات ادواری، مطالب علمی- فنی و دیگر منابع، عکس و فیلمهای ویدئویی و همچنین تکنولوژی و نتایج کارهای تحقیقاتی در زمینه پیشگیری و کاهش سوانح، بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه، آماده‌نمودن متخصصان در مراکز علمی طرف دیگر، مبادله اساتید و کارشناسان، مشاوره فی‌مابین مراجع ذی‌صلاح و دیگر سازمانها به منظور اجراء مفاد این موافقتنامه، ارائه کمک‌های متقابل در زمینه کاهش پیامدهای سوانح بلایای طبیعی و نیز در چهارچوب سازمانهای بین‌المللی به منظور پیشگیری و کاهش سوانح، بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه، دیگر فعالیتهای مربوط به پیشگیری و کاهش سوانح، بلایای طبیعی و دیگر حوادث غیر مترقبه، با توافق مراجع ذی‌صلاح انجام خواهد شد. با توجه به این ماده و با عنایت به ماده ۲ که وزارت کشور مأمور اجرای این موافقتنامه از سوی جمهوری اسلامی ایران شده است، سؤال قابل توجه این است که چه اقدام یا اقداماتی به منظور اجرای مفاد موافقتنامه فوق و خصوصاً ماده (۳) آن در جریان سیلاب‌های اخیر انجام شده است؟ سؤال دیگر اینکه اقدام یا اقدامات انجام شده، تا چه اندازه در کاهش خسارات و آسیب‌های ناشی از سیلاب‌ها مؤثر بوده است؟

۶. مطابق بند (۱) ماده (۱) قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری آذربایجان راجع به همکاری در زمینه پیشگیری، محدود سازی و کاهش پیامدهای شرایط اضطراری مصوب ۱۳۹۶/۰۷/۱۲، هدف از این موافقتنامه ایجاد چهارچوب قانونی لازم برای همکاری در جهت پیشگیری، محدودسازی و کاهش اثرات شرایط اضطراری و تسهیل ارائه کمک متقابل می باشد. همچنین مطابق بند (الف) ماده (۲) «شرایط اضطراری»، وضعیتی است که در اثر حادثه یا پدیده خطرناک طبیعی، فاجعه، سانحه طبیعی یا هرگونه سانحه دیگر در تأسیسات، قسمت خاصی از قلمرو یا در پهنه آبی رخ دهد و موجب خسارات جانی، مالی یا زیست محیطی یا زیانهای اساسی گردیده و یا می‌تواند موجب گردد و همچنین شرایط زندگی انسانها را مختل کرده یا قادر به مختل ساختن آن باشد. حال با توجه به اینکه وزارت کشور از سوی جمهوری اسلامی ایران مأمور اجرای این موافقتنامه شده است، سؤال قابل توجه این است که چه اقدام یا اقداماتی با توجه به مفاد این موافقتنامه در جریان وقوع سیلاب‌های اخیر انجام گرفته است؟ به بیان دیگر، وزارت کشور در راستای اجرای مفاد این موافقتنامه در جریان سیلاب‌های اخیر، چه اقدامی را به انجام رسانده است؟

۷. مطابق بند (۲) تصویب نامه هیئت وزیران در خصوص اختصاص مبلغ هشتاد میلیارد (۸۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به صورت هزینه ای و مبلغ بیست میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به صورت تملک دارایی سرمایه ای جهت تأمین هزینه های ضروری ناشی از حوادث غیرمترقبه به سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۷/۰۷/۲۲، وزارت کشور موظف است گزارش عملکرد این تصویب نامه را در مقاطع زمانی سه ماهه به سازمان برنامه و بودجه کشور ارسال نماید. با توجه به تکلیف مقرر در این بند، سؤال این است که آیا گزارش‌های موصوف، مطابق زمان‌بندی صورت گرفته، ارائه شده‌اند؟ لطفاً ضمن ضمیمه نمودن گزارش‌های فوق، مشخص شود که چه مقدار از مبالغ فوق، به استان‌هایی که سیلاب در آنها اتفاق افتاده، اختصاص یافته است.

۴-۵-۱۱- وزارت راه و شهرسازی

باسمه تعالی

وزیر محترم راه و شهرسازی

با سلام و احترام؛

باتوجه به شرح وظایف آن وزارتخانه و مسائل مربوط به آن که ذیلاً به آن اشاره خواهد شد، به سوالات و موارد خواسته شده مستدلاً و مشروحاً و با ارسال تصویری از کلیه مدارک و مستندات موجود مربوط به آن، باتوجه ویژه به سیلاب‌های اخیر، پاسخ کامل دهید:

*) (تاکید می‌گردد کلیه سوالات و گزارشات خواسته شده ناظر به سیلاب‌های اخیر کشور می‌باشد.)

بخش اول) سوالات مربوط به "سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" ابلاغی ۱۳۸۴/۶/۲۵ مقام معظم رهبری (مدظله العالی):

از آنجایی که طبق ماده ۳ «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، آن مقام مسئول، مکلف به اجرای سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری هست، درمورد بندهای ۱ و ۲ و ۴ و ۵ و ۸ و ۹ "سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه" ابلاغی ۱۳۸۴/۶/۲۵ مقام معظم رهبری (مدظله العالی) که مقرر می‌دارد:

۱- افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی.

۲- گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به منظور شناسایی و کاستن از خطرات این گونه حوادث با اولویت خطر زلزله.

۳- ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران:

۳-۱- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - پژوهشی و سازمانهای اجرایی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه.

۳-۲- تقویت آمادگیها و امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست و جو و نجات در ساعات اولیه، امداد و اسکان موقت آسیب دیدگان، تنظیم سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع رسانی و سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی در زمینه‌های فوق.

۳-۳- در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران.

۴- تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب دیدگان و بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب دیده.

۵- گسترش نظامات مؤثر جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی.

۸- شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آن‌ها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فن‌آوری‌های پیشرفته.

گزارش ملی سیلاب‌ها

- ۹- تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به گونه‌ای که در همه فعالیتهای آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود. بنابراین اقدامات ذیل باید انجام گیرد:
- شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین.
 - تهیه، تدوین و ساماندهی نظامهای جامع مدیریت بلایای جوی و اقلیمی.
 - شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب.

توضیح دهید:

- ۱- برای اجرای تکالیف و وظایف مقرر شده مذکور، مفصلاً و با ارسال مدارک و مستندات آن وزارتخانه؛ از ابتدای وضع مصوبات مذکور تاکنون چه تصمیمات و اقداماتی انجام داده است؟
- ۲- اگر برای اجرای سیاست‌های فوق‌الاشاره، بخشنامه، دستورالعمل یا آیین‌نامه و یا هر مقررات دیگر و یا هر ضابطه، معیار یا استاندارد وضع و تصویب کرده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده است؟ نسخه‌ای از آنها را ارسال کنید، و پاسخ دهید چه آیین‌نامه، مقررات، دستورالعمل یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تصویب نشده است و اگر در دست تدوین یا تصویب است، توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده، نسخه‌ای از پیش نویس آن را ارسال کنید.

بخش دوم) سولات مربوط به شرح وظایف “کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریان های حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسولیت وزارت راه و شهرسازی”:

همانطور که مستحضرد، بر اساس مصوبه‌ای در شورای هماهنگی مدیریت بحران کشور تحت عنوان وظایف کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریان های حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسولیت وزارت راه و شهرسازی، وظایفی بر عهده وزارتخانه مذکور گذارده شده که مستدعی است در اجرای این مصوبه وبه ویژه با توجه به سیلاب اخیر مستدلاً و مشروحاً با ارسال تصویری از کلیه مدارک پاسخ دهید که :

*نکته : اگر در ارتباط با هر یک از سولات زیر و یا برای اجرایی کردن مصوبه فوق در ارتباط با هریک از مواد هشتگانه و بندهای آن هرگونه بخشنامه، آیین‌نامه و یا مقررات دیگر وضع و تصویب گردیده اید یا از سوی مراجع دیگر تصویب و ابلاغ شده، نسخه‌ای از آن را ارسال کنید و پاسخ دهید چه آیین‌نامه،مقرره یا ضوابط دیگری باید تصویب شود که تاکنون تصویب نگردیده و اگر در دست تدوین و یا تصویب است توسط چه مرجعی و در چه مرحله‌ای است و اگر پیش نویسی تهیه شده نسخه‌ای از آن پیش نویس ارسال گردد.

*وظایف عمومی

۱- با توجه به بند ۱ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص “ اجرای مصوبات شورای عالی کشور و شورای هماهنگی مدیریت بحران “ چه اقداماتی در راستای عمل به این وظیفه انجام گردیده است؟

هرگونه اقدام و عملکردی که در راستای اجرایی کردن این مققره انجام گرفته را مستنداً بیان کنید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۲- با توجه به بند ۳ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص، "بررسی و تصویب وظایف دقیق و نقش کارگروه های فرعی هوایی، دریایی، جاده ای ریلی و بلایای جوی و طوفان و سایر سازمان ها و بخش های ذی ربط حمل و نقل در مدیریت بحران و نیز سازمان های همکار و نظارت بر اجرای آن"، آیا وظایف هر کارگروه فرعی تعیین و ابلاغ گردید است؟

هرگونه بررسی و مصوبه در این خصوص و هرگونه گزارش در راستای ایفای وظیفه نظارت داشته اید را مستندا بیان کنید.

۳- با توجه به بند ۴ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "تهیه خط مشی ها و سیاست های اجرایی مربوط به مراحل مختلف مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی های مورد نیاز اعم از دولتی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول مراحل عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارایه آن جهت تصویب عالی شورای کشور مدیریت بحران"، آیا خط مشی ها و سیاست‌ها در مراحل مختلف مدیریت بحران و برنامه ریزی مذکور انجام گردید است؟

تمامی خط مشی های و سیاست‌های اجرایی پیشنهاد شده "چه تصویب شده و یا تصویب نشده باشد" را مستندا بیان فرمایید.

۴- با توجه به بند ۵ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "تهیه طرح جامع خطرپذیری بخش حمل و نقل با هماهنگی سایر دستگاه ها و واحدهای استانی" آیا چنین طرحی تهیه و ابلاغ گردیده است؟

طرح مقدماتی و طرح تهیه شده و مبانی آن را مستندا ارسال کنید.

۵- با توجه به بند ۶ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "پیگیری و هدایت پژوهش های کاربردی در زمینه ارتقای استانداردها، آمادگی، ایمنی در مراحل پیشگیری مقابله و بازسازی و بازتوانی در شبکه حمل و نقل کشور" آیا پژوهش های کاربردی در هر سه زمینه مذکور در بند ۶ انجام گرفته است؟

اقدامات انجام گرفته و پژوهش های صورت گرفته را مستندا ارسال کنید.

۶- با توجه به بند ۷ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "شناسایی شرایط اقلیمی و لحاظ نمودن آن به عنوان یکی از محورهای اساسی آمایش سرزمین" آیا تمامی شرایط اقلیمی شناسایی گردیده است؟

هر گونه اقدام انجام شده در این زمینه را بیان کرده و شناسایی های انجام گرفته را با مستندات مربوطه ارسال کنید.

۷- با توجه به بند ۸ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "تهیه و تدوین و ساماندهی نظام های جامع مدیریت بلایای جوی" آیا این نظام جامع تهیه و تدوین گردیده است؟

اقدامات انجام گرفته در این زمینه را بیان کنید و طرح مذکور ارسال کنید. هرگونه اقدامات پیش زمینه‌ای در خصوص تهیه طرح مذکور نیز فرستاده شود. مبانی و شاخص های در نظر گرفته شده نیز پیوست گردد.

۸- با توجه به بند ۹ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "شناسایی تغییر اقلیم و آثار پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب" آیا شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن انجام گرفته است؟

اقدامات انجام گرفته در این زمینه را بیان کرده و شناسایی تغییرات اقلیمی و آثار پیامدهای آن نیز مستندا ارسال گردد.

۹- با توجه به بند ۱۰ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "بررسی و پیشنهاد های مطالعاتی و اجرایی مدیریت بحران در زیربخش های حمل و نقل در مراحل پیش بینی و پیشگیری آمادگی و مقابله و بازسازی و بازتوانی" آیا این بررسی و پیشنهادات در هر هفت مرحله مذکور در بند ۱۰ انجام گرفته است؟

اقدامات انجام گرفته را بیان کنید. تمامی بررسی ها و پیشنهادات "پیشنهادهای پذیرفته یا رد شده" ارسال گردد.

۱۰- با توجه به بند ۱۱ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "تدوین برنامه های سالیانه و میان مدت کارگروه تخصصی حمل و نقل، شریان های حیاتی، بلایای جوی و طوفان سازمان مدیریت بحران کشور و کارگروه های فرعی حمل و نقل در مرکز و استان‌ها و ارایه آن به مراجع ذی ربط جهت تصویب و تخصیص اعتبارات لازم و تبادل موافقت نامه مربوط" آیا این برنامه مدون گردیده و موافقت نامه مذکور تبادل گردیده است؟

اقدامات انجام گرفته را بیان کرده و برنامه های مدون گردیده و مبانی این برنامه ها به ویژه برنامه سال های ۹۵ به بعد ارسال گردد.

۱۱- با توجه به بند ۱۲ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "جمع آوری و جمع بندی اطلاعات به خسارات وارده در بخش حمل و نقل در اثر وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ و اعلام آن به مراکز ذی ربط جهت تأمین اعتبارات مورد نیاز"، آیا جمع آوری اطلاعات و اعلام آن به مراکز ذی ربط انجام گردیده است؟ پاسخ دستگاه های ذی ربط در خصوص این گزارشات چه بوده است؟

اقدامات انجام گرفته در مورد حوادث جوی و طبیعی سال های ۹۵ به بعد به ویژه سیلاب اخیر بیان گردیده و اطلاعات جمع آوری شده تماما ارسال گردد.

۱۲- با توجه به بند ۱۳ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "تشکیل کارگروه ارزیابی عملکرد مدیران در مراحل مختلف مدیریت بحران"، آیا کارگروه مذکور تشکیل گردیده است؟

اقدامات انجام گرفته را بیان نمود و هرگونه ارزیابی که در این کارگروه در خصوص حادث جوی به ویژه سیلاب اخیر انجام گرفته را مستندا ارسال کنید.

۱۳- با توجه به بند ۱۴ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص "پشتیبانی، هماهنگی و نظارت و ارزیابی بر اقدامات شرکت ها و سازمان های زیرمجموعه حمل و نقل در خصوص مراحل مختلف مدیریت بحران «مقابله بویژه آمادگی و مقابله» در مرکز استان ها و ارایه گزارش به وزیر راه و شهرسازی " آیا هماهنگی، نظارت و پشتیبانی به صورت مستمر و همه جانبه انجام گرفته است؟ اقدامات انجام گرفته را بیان کرده و گزارشات مربوط به نظارت و ارزیابی را مستندا ارسال کنید.

۱۴- با توجه به بند ۱۵ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص برنامه ریزی و ایجاد هماهنگی لازم به منظور جلوگیری از تداخل مسئولیت ها و انجام کارهای موازی و تکراری در مراحل مختلف مدیریت بحران در زیر بخش های حمل و نقل و هواشناسی آیا برنامه ریزی لازم به منظور جلوگیری از تداخل مسئولیت ها انجام گرفته است؟

اقدامات انجام گرفته را بیان کرده مستندات و نامه نگاری ها را در خصوص برنامه ریزی و هماهنگی ارسال کنید.

۱۵- با توجه به بند ۱۷ از ماده ۴ مصوبه فوق در خصوص ارایه گزارش اقدامات انجام شده هر سه ماه یکبار به دبیرخانه کارگروه تخصصی ملی، آیا این گزارشات به صورت منظم و مستند ارسال گردیده است؟ گزارشات ارسال شده را به ویژه گزارشات سال های ۹۶، ۹۷، ۹۸ را ارسال کنید .

*شرح وظایف تخصصی «پیش بینی و پیش گیری»

۱۶- با توجه به بند ۱۸ از ماده ۵ مصوبه فوق در بخش پیش بینی و پیشگیری در خصوص بررسی تاسیسات و امکانات موجود حمل و نقل از نظر شرایط ایمنی و پیگیری در جهت مقاوم سازی و نوسازی ساختمان و تاسیسات غیر مقاوم موجود، آیا بررسی مذکور و مقاوم سازی و نوسازی امجام گرفته است؟ در صورت پاسخ مثبت مستندات و ادله مربوطه را ارسال کنید و در صورت عدم انجام وظیفه مذکور موانع و دلایل تخطی را مستندا بیان کنید.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۱۷- با توجه به بند ۲ از ماده ۵ مصوبه فوق در خصوص، نظارت بر رعایت اصول فنی و ایمنی در احداث تاسیسات حمل و نقل و نحوه نگهداری آنها آیا نظارت مذکور انجام گرفته است؟ مستندات مربوطه و گزارش های نظارتی را ارسال کنید.

۱۸- با توجه به بند ۴ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "هماهنگی و پیگیری در زمینه شناسایی پدیده های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تاثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس پدیده های طبیعی، ایجاد نظام بهم پیوسته پایش و بهبود نظام های هشدار سریع و پیش آگاهی بلند مدت با استفاده از فناوری های پیشرفته" آیا شناسایی و ارزیابی تاثیر و میزان آسیب پدیده های جوی و اقلیمی انجام گرفته است؟
گزارشات مربوط به شناسایی و ارزیابی ارسال گردد.

۱۹- با توجه به بند ۵ و ۶ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "جمع آوری اطلاعات و ایجاد بانک اطلاعاتی درباره وضعیت بروز طوفان و مخاطرات جوی در کشور، و همچنین "جمع آوری آمار و اطلاعات مربوط به وقوع حوادث طبیعی و نیز انسان ساز بزرگ بخش حمل و نقل و هواشناسی و تجزیه و تحلیل نتایج آنها جهت استفاده در طرح های جدید" آیا بانک اطلاعاتی و جمع آوری اطلاعات در این مورد ایجاد گردیده است؟

مستندا اقدامات انجام گرفته را بیان کنید و اطلاعات جمع اوری شده را به خصوص در سال های ۹۶ و ۹۷ اسال کنید
۲۰- به توجه به بند ۷ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص وظیفه "اعلام پیش آگاهی و پیش بینی وقوع بلایای جوی به سایر دستگاه های مرتبط و مردم از طریق سازمان هواشناسی" آیا این اطلاع رسانی انجام گردیده و این اطلاع رسانی از طریق چه رسانه ای انجام گرفته است؟ پاسخ را مستندا بیان کنید.

۲۱- با توجه به بند ۸ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "پیگیری و نظارت بر استفاده مؤثر از بیمه ها و تسهیلات اعتباری در بخش حمل و نقل در ارتباط با خسارات ناشی از حوادث" آیا این وظیفه در خصوص بیمه ها و تسهیلات انجام گرفته است؟
مستندات مربوطه را ارسال کنید.

۲۲- ماده (۲۶) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۰۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی مقرر می دارد: «وزارت راه و شهرسازی (سازمان هواشناسی کشور) با همکاری سازمان مکلف است، حداکثر ظرف مدت دو سال پس از ابلاغ این قانون، شبکه ملی هشدار و پیش آگاهی رخدادهای سیل، طوفان و گرد و غبار را تکمیل کند.» سؤال مهم در رابطه با این ماده این است که روند تکمیل شبکه فوق در چه مرحله ای قرار دارد؟ در صورتی که تابحال شبکه مزبور به بهره برداری نرسیده است، آیا می توان گفت یکی از دلایل بروز خسارت های عمده در جریان سیل های اخیر، عدم وجود شبکه فوق بوده است؟

*آمادگی

۲۳- با توجه به بند ۱ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص تهیه طرح جامع مدیریت حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در بخش مربوطه و تهیه و تدوین طرح تفصیلی هر نوع حادثه، برنامه سالیانه و نیز شناسایی ریسک حوادث، آیا طرح جامع و طرح تفصیلی مذکور تهیه گردیده است؟

در صورت پاسخ مثبت طرح های مذکور و مبانی مربوط به تدوین آنها مستندا ارسال گردد.

۲۴- با توجه به بند ۲ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "تهیه ساختارهای جانشینی مدیریت بحران در هر یک از زیر بخش های حمل و نقل و هواشناسی با توجه به الگوی مصوب کارگروه تخصصی " آیا ساختار مذکور در تمامی زیر بخش های حمل و نقل و هواشناسی ایجاد گردیده است؟

مستندات مربوطه در تمامی زیربخش‌ها ارسال گردد.

۲۵- با توجه به بند ۳ از ماده ۵ در خصوص "تعیین شرح وظایف هر یک از مدیران و پرسنل مورد نیاز در زمان آمادگی و مقابله با بحران"، آیا تقسیم و تشریح وظایف صورت گرفته است؟

تقسیم بندی و تشریح وظایف هر یک از مدیران و پرسنل مستندا ارسال گردد.

۲۶- با توجه به بند ۴ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "انجام آموزش‌های مورد نیاز به مدیران و پرسنل ذی ربط و برنامه‌ریزی جهت تداوم آنها"، آیا آموزش‌های لازم انجام گرفته است؟

در صورت پاسخ مثبت توضیح دهید آموزش‌ها مذکور تحت چه عنوانینی و در طول چه مدت زمانی ارایه گردیده است. مستندا پاسخ دهید.

۲۷- با توجه به بند ۵ از ماده ۵ در خصوص "ایجاد بانک اطلاعاتی درباره پرسنل، اماکن، تاسیسات، تجهیزات و سایر امکاناتی که بالفعل و بالقوه در امور حمل و نقل و هواشناسی در حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ موجود و مورد نیاز است"، آیا این بانک اطلاعاتی ایجاد گردیده است؟

در صورت پاسخ مثبت بانک اطلاعاتی و مستندات مذکور در خصوص ایجاد آن ارسال گردد.

۲۸- با توجه به بند ۶ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "پیگیری انجام پژوهش‌های کاربردی در زمینه تعیین دوره بازگشت طوفان و مخاطرات جوی در مناطق مختلف توسط سازمان هواشناسی کشور"، آیا پیگیری‌های لازم و مطالبه از سازمان هواشناسی انجام گرفته است؟

نامه نگاری‌های لازم جهت پیگیری و مطالبه وظیفه فوق ارسال گردد.

۲۹- با توجه به بند ۷ از ماده ۵ مصوب مذکور در خصوص "ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به منظور هشدار به موقع و اطلاع رسانی آنی و دقیق و بهنگام در زمان وقوع حادثه"، آیا این نظام جامع مدیریت ایجاد گردیده است؟ در صورت پاسخ مثبت آیا این نظام در خصوص هشدار به موقع کارآمد و موثر بوده است؟

مستندات لازم در خصوص تشکیل نظام مدیریت جامع اطلاعات و نیز کارآمدی آن ارسال گردد.

۳۰- با توجه به بند ۸ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "پیگیری در جهت ایجاد اتاق امن مدیریت بحران در هر یک از زیربخش‌های حمل و نقل و هواشناسی"، آیا پیگیری‌های لازم صورت گرفته است؟

نامه نگاری‌های انجام گرفته در خصوص پیگیری مذکور ارسال گردد.

۳۱- با توجه به بند ۹ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "ایجاد امکانات لازم باسیم و بی سیم جهت برقراری ارتباط مطمئن و موثر با مدیران بحران"، آیا چنین امکاناتی ایجاد گردیده است؟

۳۲- با توجه به بند ۱۰ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "تعیین نوع و میزان نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات" مورد نیاز امور حمل و نقل برای اجرای سریع و موثر عملیات مقابله با بحران در بخش‌های دولتی و خصوصی و پیگیری جهت تهیه آنها توسط دستگاه‌های مسئول"، آیا چنین اقدامی انجام گرفته است؟

آیا نیروی انسانی، امکانات و تجهیزات لازم تعیین شده توسط دستگاه‌های مسئول داده شده است؟

نامه نگاری‌ها و ابلاغیه‌های مربوطه ارسال گردد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۳۳- با توجه به بند ۱۱ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “اجرای مانورهای فصلی در زمینه وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ در امور حمل و نقل و هواشناسی”، آیا مانورهای مذکور انجام گرفته و به طور منظم برگزار گردیده است؟
گزارشات مربوطه را مستندا ارسال کنید.

۳۴- با توجه به بند ۱۲ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “پیشنهاد ضوابط مربوط به تعیین سطوح حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران های ناشی از حوادث در مجموعه بخش حمل و نقل و هواشناسی”، آیا ضوابط مدنظر در این خصوص تعیین و ابلاغ گردیده است؟

پیشنهادهای تعیین و ابلاغ شده تماما ارسال گردد.

۳۵- با توجه به بند ۱۳ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “تهیه و جمع بندی گزارشات ماهیانه از وقوع حوادث طبیعی و انسان ساز بزرگ به وقوع پیوسته در بخش های حمل و مربوطه نقل و اعلام آن به مراجع”، آیا این وظیفه در خصوص گزارش دهی به طور مستمر و منظم انجام گرفته است؟

گزارشات ماهیانه به ویژه گزارشات مربوط به سیلاب اخیر ارسال گردد.

۳۶- با توجه به بند ۱۵ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “مطالعه و تعیین راه ها و راه حل های جایگزین در هنگام مقابله با بحران از طریق هر یک از زیربخش های حمل و نقل و هواشناسی”، آیا این راه حل گزینی انجام و ابلاغ گردیده است؟
مطالعات انجام گرفته و راه های معین شده و ابلاغ های انجام گرفته ارسال گردد.

۳۷- با توجه به بند ۱۶ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “تشکیل کارگروه تخصصی ارزیابی خسارات” آیا کارگروه مذکور تشکیل گردیده است؟

در صورت تشکیل گزارشات و صورت جلسات آنها ارسال گردد.

۳۸- با توجه به بند ۱۷ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “برنامه ریزی و نیز پیگیری در ارایه آموزش های لازم به مردم و کاربران بخش حمل و نقل در ارتباط با چگونگی پیشگیری از وقوع بلایا و یا کاهش اثرات آن و نیز مقابله با آن توسط واحدهای مسئول در ستاد وزارت راه و شهرسازی و سایر زیربخش نقل”، آیا برنامه ریزی و پیگیری های لازم انجام گرفته است؟
برنامه ریزی های انجام گرفته و نیز نامه نگاری ها جهت پیگیری لازم ارسال گردد.

۳۹- به توجه به بند ۱۸ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “تهیه و ابلاغ دستورالعمل های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث به دستگاه های ذی ربط بخش حمل و نقل” آیا دستورالعمل مذکور تهیه و ابلاغ گردیده است؟

دستور العمل های ابلاغی ارسال گردد.

۴۰- با توجه به بند ۱۹ ماده ۵ از مصوبه مذکور در خصوص “احداث پل های موقت و مدیریت بر نگهداری و استفاده صحیح از آنها و نیز پیگیری در جهت آموزش پرسنل نصاب” آیا اقدامی در این زمینه انجام گرفته است؟
تعداد پل های احداثی و گزارشات مربوطه ارسال گردد.

۴۱- با توجه به بند ۲۰ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص “برنامه ریزی جهت ایجاد فرماندهی واحد در اجرای وظایف کارگروه در سلسله مراتب مدیریت مقابله با بحران”، چه اقداماتی در این زمینه انجام گرفته است؟

مستندات مذکور در این زمینه ارسال گردد.

۴۲- به توجه به بند ۱ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "اطلاع رسانی وسیع از وقوع هر نوع حادثه به مدیران مسئول در زیربخش‌های حمل و نقل و آرایه اخبار و اطلاعات مربوط به رویدادها و اقدامات انجام شده به سازمان مدیریت بحران کشور در هر ۱۲ ساعت تا پایان مرحله عملیات مقابله با بحران" آیا این وظیفه اطلاع رسانی، به موقع انجام گرفته است؟ به ویژه در سیلاب‌های اخیر اطلاع رسانی مذکور انجام گرفته است؟ مستندات و گزارشات مربوطه ارسال گردد.

۴۳- با توجه به بند ۲ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "هدایت و ترمیم و بازسازی سریع تأسیسات و تجهیزات آسیب دیده توسط هر یک از زیربخش مرتبط‌های حمل و نقل" آیا این ترمیم و بازسازی تأسیسات و تجهیزات در بحران‌های جوی به ویژه سیلاب‌های اخیر انجام گرفته است؟ گزارشات مربوطه و میزان ترمیم و بازسازی مستنداً ارسال گردد.

۴۴- با توجه به بند ۴ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "ابلاغ مسیرهای بهینه در هنگام مقابله در بخش‌های جاده ای، هوایی دریایی و ریلی"، آیا ابلاغ‌های لازم صادر گردیده است؟ تمامی ابلاغ‌های صادره در این خصوص ارسال گردد.

۴۵- با توجه به بند ۵ و ۶ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "اعزام کارگروه‌های ارزیابی عملکرد مدیران و تخصصی ارزیابی خسارات در پی وقوع حوادث به منظور ارزیابی عملکرد مدیران بخش در مقابله با بحران و نیز بدست آوردن دلایل خسارات وارده"، و "اخذ گزارش کارگروه ارزیابی عملکرد مدیران در هنگام بحران و ابلاغ نقاط ضعف احتمالی و پیگیری و نظارت جهت رفع آنها"، آیا گروه‌های ارزیابی مذکور اعزام گردیده اند؟ آیا گزارش‌های اخذ شده ابلاغ گردیده است؟ مستندات لازم و همچنین گزارشات گروه‌های ارزیابی و ابلاغات انجام گرفته به ویژه در خصوص سیلاب‌های اخیر ارسال گردد.

۴۶- با توجه به بند ۷ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "برآورد اولیه خسارات ریالی وارد شده و اعلام آن به سازمان مدیریت بحران کشور در ۱۲ ساعت پس از وقوع حادثه و ارسال گزارشات تکمیلی آن"، آیا چنین اقدامی انجام گرفته و اعلام آن صورت گرفته است؟

گزارشات مربوطه و برآورد‌های اولیه به ویژه در خصوص سیلاب‌های اخیر ارسال گردد.

*بازسازی و بازتوانی

۴۷- با توجه به بند ۱ از ماده ۵ درخصوص "تدوین برنامه‌های جامع علمی به منظور بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب دیده در بخش حمل و نقل و هماهنگی جهت ترمیم اماکن و تجهیزات حمل و نقلی آسیب دیده"، آیا چنین برنامه جامع علمی مدون گردیده است؟

برنامه مدون شده ارسال گردد.

۴۸- با توجه به بند ۲ از ماده ۵ مصوبه مذکور درخصوص "اخذ گزارش کارگروه تخصصی ارزیابی خسارات و تجزیه و تحلیل دلایل تخریب و آسیب دیدن تأسیسات موجود در حمل و نقل و در صورت لزوم پیگیری در انجام اصلاحات لازم در طراحی و اجرا و نظارت و نگهداری"، آیا گزارشات کارگروه اخذ و تجزیه و تحلیل‌های لازم صورت گرفته است؟

گزارشات اخذ شده و تحلیل‌های انجام گرفته مستنداً ارسال گردد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

۴۹- با توجه به بند ۳ و ۴ از ماده ۵ از مصوبه مذکور در خصوص "کنترل و نظارت عالیه بر استفاده از مصالح استاندارد جهت احداث تأسیسات حمل و نقل" و "کنترل و نظارت عالیه بر استفاده از کارگران دارای کارت مهارت فنی در اجرای تأسیسات حمل و نقل"، آیا چنین نظارتی صورت پذیرفته است؟

گزارشات مربوط به نظارت‌های انجام گرفته ارسال گردد.

۵۰- با توجه به بند ۵ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "بررسی نقاط ضعف و قوت عملیات مقابله با حوادث و اصلاح نقاط ضعف و ارایه پیشنهادات لازم در زمینه اصلاح قوانین و مقررات مربوطه در صورت نیاز"، آیا بررسی‌های لازم و اصلاحات ضروری انجام گرفته است؟

گزارشات لازم در این خصوص ارسال گردد.

۵۱- با توجه به بند ۶ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "پیگیری اخذ اعتبارات لازم توسط مراجع مسئول جهت بازسازی تأسیسات آسیب دیده" چه اقدام و پیگیری‌هایی در این خصوص انجام گرفته است؟ پاسخ مستندا ارسال گردد.

۵۲- با توجه به بند ۷ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "ایجاد تسهیلات حمل و نقلی مورد نیاز برای مجریان بازسازی"، چه تسهیلاتی در نظر گرفته شده و اعطا گردیده است؟ استنادات و اسناد لازم ارسال گردد.

۵۳- با توجه به بند ۸ از ماده ۵ مصوبه مذکور در خصوص "پیگیری در جهت بازتوانی کارگزاران بخش حمل و نقل که در اثر وقوع حوادث دچار خسارات بدنی و مالی می‌شوند" چه اقداماتی انجام پذیرفته است؟ گزارشات مربوطه ارسال گردد.

بخش سوم) سوالات مربوط به حوزه شهرسازی و معماری و مسکن

"قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری":

۱- با توجه به بند ب از ماده ۲ قانون مذکور در خصوص "نقشه محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، نقشه‌ای است که براساس شاخص‌های مصوب شورای عالی شهرسازی و معماری ایران توسط وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و به تصویب کمیسیون‌های موضوع ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران رسیده یا می‌رسد" آیا نقشه محدوده بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری به ویژه در استان‌ها و شهرهای سیلابی در سیلاب اخیر توسط وزارتخانه مذکور تهیه گردیده است؟

در صورت پاسخ مثبت نقشه مذکور ارسال گردد.

۲- با توجه به بند ج از ماده ۲ و همچنین ماده ۳ از قانون مذکور در خصوص "ج" طرح‌های احیاء، بهسازی و نوسازی، طرح‌هایی هستند که در چهارچوب طرح‌های توسعه شهری (اعم از جامع و تفصیلی) به منظور اجرای برنامه‌های احیاء، بهسازی و نوسازی شهری با رعایت اصول شهرسازی، فنی و معماری تهیه می‌شود. این طرح‌ها در برگیرنده کاربری‌های جدید و مورد نیاز محدوده معینی از بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری بوده و اجرای آن‌ها متضمن تامین خدمات عمومی و زیر ساخت‌های شهری از قبیل شبکه‌های دسترسی، معابر و بدنه آن‌ها، پروژه‌های عمران و خدمات شهری، فضای سبز و غیره است که متکی بر ضوابط شهرسازی و معماری ایرانی-اسلامی و بومی هر منطقه می‌باشد.

ماده (۳) طرح‌های یاد شده در بند (ج) ماده (۲) توسط وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری ایران) و یا شهرداری‌ها تهیه و خارج از نوبت به تصویب کمیسیونهای موضوع ماده پنج قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران می‌رسد.» آیا چنین طرح‌هایی به ویژه در شهرهای سیلابی اخیر تهیه و ابلاغ گردیده است؟

تمامی طرح‌های ابلاغی و مصوب در خصوص شهرهای سیلابی اخیر ارسال گردد.

۳- با توجه به ماده ۱۶ از قانون مذکور در خصوص «وزارت مسکن و شهرسازی (شرکت عمران و بهسازی شهری) مکلف است با همکاری وزارت کشور، سازمان میراث فرهنگی و گردشگری کشور و شورای عالی استان‌ها به منظور جلب همکاری و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در فرآیند احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد و در جهت راهبری و مدیریت یکپارچه و ایجاد وحدت رویه کلیه عوامل مرتبط در سطح ملی و محلی و استفاده از امکانات و منابع موجود حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون نسبت به تهیه و تدوین سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری با رویکرد ضوابط شهرسازی معماری ایرانی - اسلامی اقدام و برای تصویب به هیأت وزیران ارائه نماید» آیا سند مذکور تهیه و برای اجرایی شدن به دستگاه‌های مرتبط ابلاغ گردیده است؟

سند ملی راهبردی احیاء، بهسازی و نوسازی مدون شده و مبانی این سند ارسال گردد.

۴- با توجه به بند الف ماده ۵۹ قانون برنامه ششم توسعه که مقرر می‌دارد: ماده ۵۹ - در چهارچوب قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب: ۲۵/۲/۱۳۸۷

الف - وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و شهرداریها مکلفند در طول برنامه نسبت به احیاء، بهسازی، نوسازی و مقاومسازی و بازآفرینی سالانه حداقل دویست وهفتاد محله در قالب مطالعات مصوب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار بر حسب گونیه‌های مختلف (شامل ناکارآمد - تاریخی - سکونتگاههای غیررسمی و حاشیه‌ای) و ارتقای دسترسی به خدمات و بهبود زیرساختها با رویکرد محله‌محور در چهارچوب قوانین و مقررات ذیربط اقدام نمایند. تسهیلات و اعتبارات مورد نیاز سهم دولت همساله با پیشنهاد وزارت راه و شهرسازی و هماهنگی شهرداریها به تصویب ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار میرسد و در قالب بودجه سنواتی پیشبینی میشود و در اختیار دستگاههای اجرایی ذیربط و شهرداریها قرار میگیرد. برنامه عملیاتی در دو بخش نوسازی مسکن و تأمین خدمات و زیرساخت، در سه‌ماهه اول اجرای قانون برنامه توسط وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور، سازمان، شورای عالی استانها و کلیه دستگاههای عضو ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار در سطح مدیریت ملی، استانی و شهری تهیه و تعهد و التزام به اجرای برنامه‌های بازآفرینی شهری خواهند داشت. در خصوص شهرهای سیلابی اخیر چه میزان احیاء، نوسازی و بهسازی انجام گرفته است؟ تمامی مستندات مربوطه ارسال گردد.

۵- به استناد ماده ۳۵ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، مسئولیت نظارت عالیه بر اجرای مقررات ملی ساختمان و همچنین ضوابط و مقررات شهرسازی در طراحی و اجرای تمامی ساختمانها و طرحهای شهرسازی و عمران شهری برعهده وزارت مسکن و شهرسازی می‌باشد، در این خصوص آیا نظارت عالیه خود را به ویژه در شهرهای سیلابی اخیر انجام و گزارشات مربوطه را ابلاغ کرده است؟

گزارشات مربوط به نظارت ارسال گردد.

۶- دفترمقررات ملی و کنترل ساختمان که یکی از دفاتر وزارت راه و شهرسازی است که ترویج مقررات ملی ساختمان یکی از وظایف دفتر امور مقررات ملی ساختمان می‌باشد که قانونگذار همواره در مواد ۲۰۴، ۱۱، ۱۵ و ۲۱ قانون نظام مهندسی و کنترل

گزارش ملی سیلاب‌ها

ساختمان و در مواد ۵، ۷، ۱۱، ۲۶، ۲۷، ۲۸ و .. آئین‌نامه اجرایی بر اهمیت آن و راه‌های گوناگون ترویج آن از جمله ارتقاء دانش فنی و به روزرسانی اطلاعات فنی مهندسان از طریق سیاستگذاری و برنامه‌ریزی در برگزاری دوره‌های آموزشی، سمینارهای تخصصی و تهیه راهنماهای مباحث مقررات ملی ساختمان و همچنین افزایش آگاهی‌های دانش‌آموزان، دانشجویان و عموم مردم با استفاده از فیلم‌های آموزشی، برنامه‌های تلویزیونی و .. تأکید می‌نماید، در این خصوص دفتر مذکور چه اقداماتی به ویژه در شهرهای سیلابی اخیر انجام داده است؟

گزارشات مربوطه تماماً ارسال گردد.

۷- با توجه به ماده ۳۳ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان در خصوص "اصول و قواعد فنی که رعایت آن‌ها در طراحی، محاسبه، اجرا، بهره‌برداری و نگهداری ساختمان‌ها به منظور اطمینان از ایمنی، بهداشت، بهره‌دهی مناسب، آسایش و صرفه اقتصادی و ضروری است، به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی تدوین خواهد شد. حوزه شمول این اصول و قواعد و ترتیب کنترل اجرای آنها و حدود کنترل اختیارات و وظایف سازمانهای و ترویج این اصول و قواعد در هر مبحث به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به وسیله وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید" آیا اصول و قواعد مربوطه و همچنین آیین‌نامه مذکور تهیه و تدوین گردیده است؟ اصول مدونه و همچنین آیین‌نامه مذکور ارسال گردد.

۸- با توجه به تبصره ۱ از ماده ۳۴ قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان درخصوص "وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور و صنایع مکلف‌اند با توجه به امکانات و موقعیت هر محل، آن دسته از مصالح و اجزاء ساختمانی که باید به تأیید مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران برسد را طی فهرست‌هایی احصا و آگهی نمایند. از تاریخ اعلام، کلیه تولیدکنندگان و واردکنندگان و توزیع‌کنندگان مصالح و اجزای

ساختمانی موظف به تولید و توزیع و استفاده از مصالح استاندارد شده خواهند بود" آیا فهرست مذکور -تهیه و ابلاغ گردیده است؟ در صورت پاسخ مثبت فهرست مدونه ارسال گردد.

۹- با توجه به -مقررات مربوط به "پی و پیساز" از مجموع ضوابط و مقررات ساختمانی کشور وزارت مسکن و شهرسازی موظف است ظرف «۳» ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه فهرست تفصیلی انواع ساختمانهای عمومی و مخاطره‌آمیز و فرمکنترل اجرای مقررات مربوط به "پی و پیساز" را تهیه و به شهرداریهای سراسر کشور ابلاغ نماید. آیا وظیفه مذکور انجام گردیده است؟ مستندات مربوطه ارسال گردد.

۱۰- به استناد ماده ۴ قانون تاسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱ وزارت راه و شهرسازی به جای دبیرخانه شورای عالی شهرسازی و معماری در تشکیلات خود واحدی ایجاد می‌کند که تحت نظر معاون شهرسازی و معماری آن وزارت وظایفی را بر عهده دارد. با توجه به بند های ۱، ۲، ۳ که مقرر میدارد: ۱- بررسی و اظهار نظر در مورد طرح‌های جامع شهری از طریق کمیته‌های فنی که اعضای آن به انتخاب اعضای شورای عالی و مؤسسات ذیربط تعیین می‌شوند. ۲- تهیه معیارها و ضوابط آئین‌نامه‌های شهرسازی ۳- نظارت در تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی و جلب نظر شورای شهر و شهرداری مربوط در حین تهیه طرح‌های تفصیلی. پاسخ دهید که :

الف- آیا بررسی‌های لازم انجام گرفته است و آیا طرح‌های جامع و تفصیلی در شهرهای سیلابی اخیر در تناسب با پدافند غیرعامل طراحی گردیده‌اند؟

گزارش ملی سیلاب‌ها

ب- آیا در طرح‌های جامع و تفصیلی حریم رودخانه‌ها، مسیل‌ها، و دبی رودخانه‌ها در خصوص ساخت و سازهای مسکونی و دولتی و ایجاد راه‌ها و شریان‌ها در نظر گرفته شده است؟ مستندات مربوطه تماماً ارسال گردد.

بخش چهارم) سوالات مربوط به “قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه” مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۱۹ باتوجه به ماده واحده قانون مذکور، آن وزارتخانه به عنوان یکی از دستگاه‌های اجرایی کشور موظف به انجام اقداماتی شده است که مشخصاً راجع به بند ۵ آن اقدامات راجع به وضعیت پس از حادثه که مقرر می‌دارد:

((۵) - به منظور بازسازی ساختمان‌های دولتی و عمومی آسیب‌دیده، مساجد، حسینیه‌ها و امامزاده‌ها و اماکن تاریخی پس از اعلام استانداری مربوط و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، اعتبار موردنیاز در اختیار وزارت راه و شهرسازی یا دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا پس از تعیین ردیف، عنوان طرح و اعتبار مصوب هرکدام نسبت به عملیات اجرائی آنها اقدام نماید به گونه‌ای که ظرف دو سال کلیه عملیات اجرائی خاتمه یابد.))

توضیح دهید:

- آیا تاکنون اعتبارات فوق‌الذکر در اختیار آن وزارتخانه قرار گرفته است یاخیر؟ اگر پاسخ مثبت است گزارش کاملی از کلیه اقدامات اجرایی صورت گرفته از سوی آن وزارتخانه در این زمینه ارائه دهید.

همچنین راجع به بند ۸ اقدامات مقرر شده در قانون فوق‌الذکر درمورد قبل از وقوع حادثه که بیان می‌دارد:

((۸) - دولت مکلف است اعتبارات لازم را برای ساخت و آماده نمودن حداقل یکصد هزار واحد مسکونی پیش‌ساخته برای اسکان موقت و به همین میزان قطعات پیش‌ساخته برای اسکان دائم در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد تا در صورت بروز حادثه به سرعت در مناطق آسیب‌دیده مورد استفاده قرار گیرد.))

توضیح دهید:

- آیا تاکنون اعتبارات مذکور ازسوی دولت در اختیار آن وزارتخانه قرار داده شده است یا خیر؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، گزارش کامل و دقیقی از کلیه اقدامات انجام شده و تدابیر اندیشیده شده دراستفاده از اعتبارات مذکور برای موارد مقرر شده در آن قانون ارائه دهید.

۴-۵-۱۲- سازمان هواشناسی

بسمه تعالی

سوالات مربوط به سازمان هواشناسی

۱۳۹۸/۰۲/۱۱

ریاست محترم سازمان هواشناسی، با توجه به قانون اجازه تأسیس اداره کل هواشناسی - که بعدها به سازمان تبدیل گردید - و شرح وظایف سازمان هواشناسی کشور مندرج در تارنمایی رسمی آن سازمان، مقتضی است به نحو مستند، مستدل و مشروح با استفاده از سوابق، اسناد، مدارک - که ارسال تصاویر آنها به پیوست پاسخ‌ها ضروری است - به سوالات ذیل با عنایت به مراحل سه‌گانه‌ی پیش، حین و پس از سیلاب‌های اخیر، پاسخ دهید:

گزارش ملی سیلاب‌ها

در اجرای وظیفه اصلی سازمان هواشناسی کشور که مآلاً تأمین اهداف ملی و بین‌المللی، حفاظت از جان و مال مردم در مقابل مخاطرات مرتبط با آب، هوا و اقلیم می باشد همانطور که در شرح وظایف سازمان هواشناسی در تارنمای رسمی آن سازمان آمده است، عملکرد سازمان تحت ریاست خود در پیش، حین و پس از سیلاب‌های اخیر، خاصه در بخشهای^۱ دیدبانی،^۲ مدیریت و یکسان سازی داده ها،^۳ مدل سازی و همگون سازی داده‌ها،^۴ پیش بینی عددی و تولید محصولات قابل اطمینان و^۵ اطلاع رسانی به کاربران عمومی و تخصصی را چگونه ارزیابی می کنید. (مقتضی از مراحل و موارد مطروحه به تفکیک و تفصیلاً توضیح داده شود).

در راستای انجام وظایف و نیل به اهداف سازمان هواشناسی کشور (تأمین آسایش برای جان و مال مردم؛ مندرج در شرح وظایف اعلامی در تارنمای رسمی آن سازمان) در سیلاب‌های اخیر، همکاری هیئت دولت، مجلس شورای اسلامی، وزارتخانه‌ی متبوع سازمان هواشناسی کشور، سایر وزارتخانه ها، سازمان ها و ارگانهای مرتبط با آن سازمان را پیش، حین و پس از حادثه، چگونه ارزیابی می کنید؟ (مصادیق مؤثر مربوط به همکاری یا عدم همکاری نهادهای ذیربط مستنداً، مستدلاً و مشروحاً توضیح داده شود).

وضعیت امکانات و تجهیزات ضروری مورد نیاز سازمان هواشناسی کشور برای انجام وظیفه ذاتی آن سازمان را چگونه ارزیابی می کنید؟ آیا در طول سالهای اخیر توسعه و تجهیز ایستگاه‌های دیدبانی، ایجاد بسترهای مخابراتی سریع و مطمئن، توسعه و تقویت سامانه‌های پردازشی، بسترهای رسانه‌ای جهت اطلاع رسانی و ... بنحو مطلوب و کارا در جهت تأمین نیازها و احتیاجات آن سازمان برای انجام وظایفش در خصوص پدیده هایی نظیر سیلاب‌های اخیر انجام شده است؟

مقتضی است، علل و عوامل کاستی‌ها و خلع های احتمالی در برخورداری و بهره‌مندی سازمان هواشناسی کشور از امکانات، تجهیزات و اطلاعات مورد نیاز نظیر فقدان تجهیزات فنی و تخصصی، عدم دسترسی به اطلاعات جوی سامانه های بین‌المللی و امثالهم و نسبت این کمبودها و خلع ها با حادثه سیلاب‌های اخیر و ریزنی‌ها و اقدامات عملی آن سازمان برای رفع این مشکلات مستنداً، مستدلاً و به تفصیل با ارائه مدارک مثبته تشریح فرمایید.

سازمان هواشناسی کشور، در خصوص تهیه و صدور پیش‌بینی‌ها و هشدار های جوی کارا و با کیفیت برای نهادهای، وزارتخانه‌ها، سازمان ها و ارگانهای مرتبط و نهایتاً بطور خاص اطلاعات مورد نیاز برای ارائه به عموم مردم که در شرح وظایف این سازمان آمده است، در حادثه سیلاب‌های اخیر تا چه میزان مطابق با استانداردهای بین‌المللی و ملی عمل نمود؟ آیا قبل از بازه زمانی سه الی پنج روزه که اعلامیه‌ها و سپس اختاریه های قطعی در خصوص وضعیت جوی از ناحیه سازمان هواشناسی کشور صادر می‌گردد، آن سازمان قادر به پیش‌بینی احتمالی وضعیت جوی و دادن هشدارهای لازم جهت آمادگی نسبی نهادهای ذیربط با فرصت زمانی ۱۰ الی ۱۵ روزه می باشد؟ اگر پاسخ مثبت است، لطفاً توضیح دهید که آیا در خصوص سیلاب‌های اخیر این مهم انجام گردید؟ و اینکه مدل مواجهه وزارتخانه‌ها، سازمان ها و ارگانهای ذیربط را چگونه ارزیابی می کنید؟

میزان توجه و اهتمام نظری و عملی سازمان هواشناسی کشور در خصوص توسعه فعالیتهای مرکز آموزش بین‌المللی هواشناسی و علوم جو به منظور به روز نمودن دانش و تولید محصولات جدید با آموزش مداوم فناوریهای جدید و مختلف هواشناسی و علوم جو مبتنی بر آخرین فرضیه های علمی،^۲ همکاری و مشارکت با دانشگاهها و مراکز علمی و تحقیقاتی و برقراری ارتباط با اساتید و

گزارش ملی سیلاب‌ها

دانش‌پژوهان هواشناسی و علوم مربوطه و همکاری و مشارکت در اجلاس‌ها و کنفرانس‌های علمی و آموزشی و فنی بین‌المللی که همگی به عنوان لازمه انجام هرچه دقیق‌تر وظایف آن سازمان در شرح وظایفش آورده شده است را چگونه ارزیابی می‌کنید؟ در حال حاضر از سازمان هواشناسی کشور از حیث نیروی انسانی مورد نیاز، در سطوح مدیریتی و خاصه کارشناسی و پیش‌بینی را در چه وضعیتی ارزیابی می‌کنید؟

در پاسخ به این سؤال مقتضی است برنامه‌ها و فعالیت‌های انجام شده در راستای بالا بردن سطح دانش تخصصی نیروی انسانی شاغل در آن سازمان، همکاری‌ها با دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، پژوهش‌های انجام شده و ... را با اشاره به نتایج، خروجی‌ها و بازخوردهای، به نحو مستند و مستدل و با عطف نظر به کمّ و کیف اثربخشی آنها بر عملکرد سازمان در خصوص سیلاب‌های اخیر (بطور خاص) را مفصلاً شرح دهید.

۴-۵-۱۳- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

باسمه تعالی

«پرسش‌های مرتبط با بررسی وقوع سیلاب در حوزه ی ارتباطات و مخابرات»

«ارتباطات حلقه تکمیل کننده ی مدیریت صحیح در زمان بحران»

وزیر محترم ارتباطات و فناوری اطلاعات

با سلام و احترام

همان طور که مستحضردید؛ با توجه به جاری شدن سیلاب در استان های مختلف کشور و تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» از سوی ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران، به منظور بررسی دقیق ابعاد مختلف موضوع؛ در این خصوص به سؤال مرتبط با اقدامات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات؛ پاسخ لازم داده شود.

انتظار می‌رود؛ با پاسخ دهی دقیق و اصولی، ضمن بهره مندی و انتقال تجربیات، زین پس؛ در صورت وقوع وضعیت های اضطراری مشابه، با مدیریت دقیق بحران از پیش از بروز تا پایان وقوع حوادث، شاهد تخریب گسترده و دور از انتظار زیرساخت های ارتباطی و مراکز و تجهیزات مخابراتی نباشیم.

سؤال اول:

شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصاویر مدارک و مستندات، ارائه شود.

سؤال دوم:

با عنایت به ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور که اشعار می دارد؛

«نظر به ضرورت تهیه طرح جامع خطرپذیری کشور و استان ها، دستگاه های ذی ربط در امر مدیریت بحران، موظفند با هماهنگی سایر دستگاه‌ها و واحدهای استانی و با رعایت اولویت و نظارت سازمان نسبت به تهیه ی طرح جامع خطرپذیری مناطق اقدام نمایند و سازمان مکلف است نسبت به تدوین طرح جامع خطرپذیری کل کشور اقدام و گزارش اقدامات انجام شده را به صورت دوره های (سه ماهه) به شورای عالی ارائه نماید.»

آیا طرحی جامع جهت تبیین راهکارها و تعیین وظایف اعضای کارگروه تخصصی مخابرات و ارتباطات مدیریت بحران در هریک از استان ها به ویژه در مناطق سیل زده (لرستان، گلستان و خوزستان)، جهت برگرداندن شرایط بحرانی به قبل از وقوع حادثه، تا کنون تدوین گردیده است؟ در این خصوص مستندات مر بوطه ارائه شود.

در صورت وجود و تشکیل این کارگروه در مناطق سیل زده، مصوبات و تصمیمات و گزارش اقدامات انجام شده این کارگروه ارائه

شود؟

چه تدابیر ویژه‌ای در خصوص راه‌اندازی شبکه مخابراتی مستقل جهت بهره‌برداری در شرایط اضطراری در نظر گرفته شده است؟

سؤال چهارم:

پیش‌بینی‌های لازم جهت دایر نمودن شبکه‌های ارتباطی جایگزین و موقت در مناطق سیل زده تاکنون چه بوده است و از این پس

چه برنامه‌هایی در دستور کار قرار دارد؟

سؤال پنجم:

با توجه به قرار داشتن اداره پست شهرستان پل دختر استان لرستان در حاشیه و حریم رودخانه، چه اقداماتی برای ساخت این

ساختمان جدید و سایر ساختمان‌های مرتبط با دفاتر پست و ادارات مخابرات در مکان‌های مناسب صورت گرفته است و یا در حال

انجام است؟

سؤال ششم:

آیا مدیریت یکپارچه و همکاری متقابل بین شبکه‌های مخابراتی در مناطق سیل زده در سیلاب اخیر، امکان‌پذیر بود؟ برای ایجاد

و یا ارتقای این همکاری تا کنون چه اقداماتی صورت پذیرفته است؟

سؤال هفتم:

آیا از تجربیات بین‌المللی کشورهای سیل‌خیز و تکنولوژی‌های نوین ارتباطات و فناوری اطلاعات در خصوص پایدار سازی سیستم

های ارتباطی، استفاده شده است؟

معاون محترم وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و ریاست محترم سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

با سلام و احترام

چنان‌که مستحضرد؛ با توجه به جاری شدن سیلاب در استان‌های مختلف کشور و تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» از

سوی ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران، به منظور بررسی دقیق ابعاد مختلف موضوع؛ در این خصوص به سؤال مرتبط با اقدامات

سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی؛ پاسخ لازم داده شود.

انتظار می‌رود؛ با پاسخ‌دهی دقیق و اصولی، ضمن بهره‌مندی و انتقال تجربیات، زین‌پس؛ در صورت وقوع وضعیت‌های اضطراری

مشابه، با مدیریت دقیق بحران از پیش از بروز تا پایان وقوع حوادث، شاهد تخریب گسترده و دور از انتظار زیرساخت‌های ارتباطی و

مراکز و تجهیزات مخابراتی نباشیم.

سؤال:

با عنایت به ماده ۱۶.۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران مصوب ۱۳۸۶ سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی؛ مبنی

بر «طراحی روش‌ها و عملیاتی که شرکت مخابرات ایران در صورت وقوع وضعیت اضطراری باید در پیش بگیرد و به سازمان ارائه دهد و

گزارش ملی سیلاب‌ها

هم چنین به روز رسانی آن " آیا سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی از شرکت مخابرات ایران تقاضای به روز رسانی این طرح را مبتنی بر نیازهای روز به همراه پیش بینی وضعیت های جدید، نموده است؟ مستندات مربوطه ارائه شود.

۴-۵-۱۴-مدیر عامل محترم شرکت مخابرات ایران

با سلام و احترام

همان طور که مستحضرد؛ با توجه به جاری شدن سیلاب در استان های مختلف کشور و تشکیل «هیأت ویژه گزارش ملی سیلاب‌ها» از سوی ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران، به منظور بررسی دقیق ابعاد مختلف موضوع؛ در این خصوص به سؤالات مرتبط با اقدامات شرکت مخابرات ایران-مخابرات مناطق سیل زده (لرستان، گلستان و خوزستان) با توجه به اهمیت پایداری شبکه مخابرات در شرایط بحرانی، نقش و جایگاه ویژه، حساس، فوق العاده، مستمر و بی وقفه خدمات مخابراتی؛ پاسخ لازم داده شود. انتظار می‌رود؛ با پاسخ دهی دقیق و اصولی، ضمن بهره مندی و انتقال تجربیات، زین پس؛ در صورت وقوع وضعیت های اضطراری مشابه، با مدیریت دقیق بحران از پیش از بروز تا پایان وقوع حوادث، شاهد تخریب گسترده و دور از انتظار زیرساخت های ارتباطی و مراکز و تجهیزات مخابراتی نباشیم.

سؤال اول:

شرح کاملی از رویدادها و اتفاقات واقع شده در سیلاب اخیر را با جزئیات کامل و ذکر اشخاص دخیل و اقدامات انجام شده و نکات مهم واقعه، از ابتدا تا انتها، با ارسال تصاویر مدارک و مستندات، ارائه شود.

سؤال دوم:

با عنایت به ماده ۱۶.۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایرن مصوب ۱۳۸۶ که بیان می دارد؛

«در صورت وقوع وضعیت اضطراری یا بحران محلی، منطقه‌ای یا ملی، نظیر زلزله، سیل و وقایع مشابه، دارنده پروانه باید همه گونه تلاش موثر را برای ارائه کلیه خدمات مخابراتی لازم مورد تقاضای مقامات ایرانی، به عمل آورد. به این منظور، دارنده پروانه باید هماهنگی های لازم را با سازمان (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی) به عمل آورد و از دستور العمل های آن ها پیروی کند. ظرف مدت شش (۶) ماه پس از تاریخ لازم الاجرا شدن، دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) باید طرح خود برای روش ها و عملیاتی که در صورت وقوع وضعیت اضطراری در پیش خواهد گرفت به سازمان ارائه دهد و طرح مزبور را به محض تقاضای سازمان به روز نماید.» آیا شرکت مخابرات ایران، پس از لازم الاجرا شدن پروانه ی فعالیتش طی سال های گذشته؛ طرحی جامع، مبنی بر پیش بینی روش ها و عملیات برای انجام کلیه خدمات مخابراتی در صورت وقوع وضعیت اضطراری به سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ارائه نموده است؟ در این ارتباط مستندات مربوطه ارائه شود.

با فرض ارائه ی چنین طرحی، آیا آن برنامه در سال های اخیر مورد بازبینی و به روز رسانی با توجه به تکنولوژی های نوین، قرار

گرفته است؟

سؤال سوم:

گزارش ملی سیلاب‌ها

به استناد ماده ۸.۱ پروانه فعالیت شرکت مخابرات ایران؛ «در صورت بروز وقفه غیرمجاز در ارائه خدمات موضوع پروانه (شامل وقوع یک حادثه فورس ماژور) دارنده پروانه (شرکت مخابرات ایران) باید بی درنگ، کلیه اقدامات ضروری برای اعاده دسترسی به خدمات موضوع پروانه؛ (هرگونه خدمات مخابراتی) و به حداقل رساندن پیامدهای عدم دسترسی مشترکین به خدمات موضوع پروانه را انجام دهد.»

آیا شرکت مخابرات ایران -مخابرات مناطق سیل زده (لرستان، گلستان و خوزستان) پس از وقوع سیل، اقدامات ضروری، آنی و فوری جهت تسریع در برقراری ارتباط و اعاده دسترسی به خدمات مخابراتی (ثابت، سیار و دیتا) را انجام داده است؟
این اقدامات شامل چه مواردی بوده است؟

حداقل زمان برقراری اولین ارتباط در این مناطق چقدر بوده است؟
هم اکنون پس از گذشت مدت زمانی از وقوع سیل به طور مشخص و دقیق اشاره بفرمایید ارتباطات ثابت، ارتباطات همراه و دیتا (اینترنت) به طور ثابت و با کیفیت به حالت قبل از وقوع بحران بازگشته است؟ در صورت پاسخ منفی این امکان تا چه مدت زمانی برقرار می‌گردد؟

در این راستا مستندات مربوطه ارائه شود.

سؤال چهارم:

شرکت مخابرات ایران در زمینه پیش بینی (به معنای امکان سنجی، مطالعه، تحقیق و سیاست گذاری)، آمادگی (به معنای برنامه ریزی و سامان دهی)، پیش گیری (به معنای کلیه اقداماتی که منجر به جلوگیری از وقوع یا کاهش اثرات حوادث و سوانح بر روی تجهیزات حوزه انتقال، سوئیچ، دیتا، کابل و ... می‌گردد)، تاکنون به طور دقیق و مشخص چه اقداماتی انجام داده است؟

سؤال پنجم:

تاکنون جهت آسیب پذیری، نگهداری و مقاوم سازی تجهیزات و زیرساخت های مخابراتی چه اقداماتی صورت پذیرفته است؟

۴-۵-۱۵- وزارت جهاد کشاورزی

چه اقداماتی توسط این وزارت خانه برای مقابله با خطرات سیلاب انجام شد؟ آیا موثر بودند؟ چه اقداماتی قابل انجام نبودند؟

موانع و مشکلات برای مقابله با سیلاب در استانهای مختلف چیست؟

میزان خسارت به محصولات کشاورزی چقدر برآورد می‌شود؟

چند درصد از کشاورزان دارای بیمه کشاورزی هستند؟

میزان تخریب به تاسیسات زیر بنایی مانند (جاده‌ها، سیستم آبیاری، چاه، کانالها، ایستگاه پمپاژ، زهکشها و ...) چقدر است؟

تفکیک اراضی زراعی با توجه به ورود رسوبات به مزارع و از بین رفتن مرزهای بین مزارع چگونه انجام خواهد شد؟ آیا موقعیت مختصات مکانی مزارع کشاورزی مشخص است؟

میزان خسارت به باغات (نهال و درختان) چقدر است؟

میزان تسهیلات برای بازسازی باغات و تاسیسات زیربنایی چگونه و چقدر در نظر گرفته خواهد شد؟

آیا لایروبی زهکش‌ها و نهرها در سالهای اخیر انجام شده بود؟

چقدر اعتبار برای لایروبی زهکشها و نهرها برآورد می‌شود؟

طراحی سیستم‌های آبیاری و زهکشی با توجه به تغییرات بوجود آمده در مزارع (تغییر شرایط خاک در اثر فرسایش و رسوب گذاری) چگونه انجام خواهد شد؟

میزان اعتبار برای تجهیز و نوسازی مزارع شامل بازآرایی کرت‌ها، نوارها و پلات‌ها، سازه‌های بندی و طرح جاده‌های بین مزارع به همراه کانال‌های آبیاری و زهکشی چقدر برآورد می‌شود؟

میزان خسارت به گلخانه‌ها چقدر است؟

سیلاب اخیر چه تاثیری در صادرات و واردات محصولات کشاورزی خواهد داشت؟

چگونه پوشش‌های گیاهی جنگل‌ها و مراتع نظارت و حفاظت می‌شود؟

تخریب پوشش‌های گیاهی چه نقشی در ایجاد سیلاب‌های اخیر داشته است؟

آیا اقدامات آبخیزداری برای کنترل سیلاب و تغذیه آب زیرزمینی طبق برنامه توسعه انجام شده بود؟

اقدامات ترویجی این وزارتخانه برای ارائه خدمات مشاوره و توصیه‌های ترویجی برای زراعت، دامداری و باغبانی به کشاورزان در شرایط جدید (دوره پساسیل) چیست؟

کارشناسان و محققان این وزارتخانه چه نقشی در بهبود وضعیت کشاورزی و اقتصاد کشاورز در شرایط جدید خواهند داشت؟

میزان مشارکت کشاورزان در پروژه‌های بازسازی، مرمت و احداث تاسیسات در روستاها و مزارع کشاورزی چقدر است؟

نواقص، ابهامات و خلاءهای قوانین و مقررات باید مرتفع شوند تا خطرات سیلاب‌های آتی کاهش یابد؟

راهکارها و پیشنهادات این وزارتخانه برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید برای کاهش خطرات سیلاب‌های آتی چیست؟

۴-۵-۱۶-وزارت نیرو

چه اقداماتی توسط این وزارت خانه در پیشگیری و کاهش خطرات سیلاب انجام شد؟ آیا موثر بودند؟ چه اقداماتی قابل انجام نبودند؟

موانع و مشکلات کنترل سیلاب در استانهای مختلف چیست؟

سدسازی چه نقشی در وقوع یا کنترل سیلاب اخیر داشت؟

چگونه حریم و بستر نهرها، رودخانه‌ها و مسیل‌ها نظارت و حفاظت می‌شود؟

عدم لایروبی رودخانه‌ها و زهکشی‌ها به چه میزان در وقوع سیلاب و خسارات نقش داشته است؟

چگونه مجوز ساخت و ساز در بستر و حریم رودخانه‌ها صادر شده است؟

آیا بازسازی و ساخت منازل، ویلاها، صنایع و رستورانهایی که در حریم و بستر رودخانه‌ها واقع هستند، در دوره پس‌اسیل امکان پذیر است؟

مشکلات حقوقی خسارت واده به ساختمانهای مجوزدار (که در حریم رودخانه‌ها و بستر رودخانه واقع شده بودند و تخریب شدند)

چیست؟ آیا پرداخت خسارت به این ساختمانها از طریق بیمه امکان پذیر است؟

آیا سیستمهای هشدار سیلاب به درستی در حال بهره برداری هستند؟ این سیستمهای چقدر توانستند در دوره سیلاب موثر باشند؟

آیا از اطلاعات و داده های سازمان هواشناسی برای مدیریت بهره برداری سد در قبل و بعد از وقع سیلاب استفاده شده است؟

میزان ورودی و خروجی از سدها چگونه کنترل می شده است؟ مدیریت بهره برداری از سدها چه نقشی در افزایش یا کاهش میزان

خسارات مالی و جانی شده است؟

برای عدم ورود سیلاب به شبکه فاضلاب چه اقداماتی اندیشیده شده است؟

نواقص، ابهامات و خلاء های قوانین و مقررات باید مرتفع شوند تا خطرات سیلاب‌های آتی کاهش یابد؟

راهکارها و پیشنهادات این وزارت خانه برای تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید برای کاهش خطرات سیلاب‌های آتی چیست؟

۴-۵-۱۷-فرمانداری

سؤال از فرمانداری محترم شهرستان شیراز

سؤال اول

فرماندار محترم شهرستان شیراز مستحضر هستید که مطابق ماده ۱۳ آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه آبرسانی و زهکشی مصوب ۱۳۷۹/۰۸/۱۱ وزارت نیرو، «وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها سازمان‌ها و نهادهای وابسته به دولت مکلفند قبل از اجرای طرح‌های مربوط به خود و صدور پروانه لازم بستر و حریم...مسیل‌ها را استعلام نمایند. هرنوع تصرف در بستر و حریم منوط به موافقت کتبی و قبلی وزارت نیرو است. متخلفان از این ماده

گزارش ملی سیلاب‌ها

طبق مقررات موضوعه تعقیب و مجازات خواند شد.» از آنجا که مطابق بنده ۲۹ ماده ۲ مصوبه شورای عالی اداری (تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی مصوب ۱۳۷۷، ۰۷، ۲۸) استاندار موظف به نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات است و ماده ۲۴ «کلیه وظایف و اختیاراتی که برعهده استانداران محول گردیده است فرمانداران نیز همان وظایف و اختیارات (به استثنای اختیار مطرح در بند ۱۵ ماده ۲ این مصوبه) را در شهرستان محل مأموریت خود را دارا هستند.» خواهشمندم به این سؤال پاسخ صریح و روشن دهید:

به نظر فرمانداری محترم بر اساس قوانین و مقررات مذکور فرمانداری چه وظیفه‌ای در قبال نظارت بر اجرای آیین‌نامه وزارت نیرو دارد و در این زمینه دارای چه صلاحیت‌ها اختیاراتی است؟

آیا فرمانداری در زمان ساخت خیابان در مسیر کنار دروازه قرآن بر فرآیند اخذ استعلام از وزارت نیرو نظارت کرده است؟

آیا اساساً وزارت نیرو برای ساخت این خیابان مجوز صادر نموده است؟

اگر چنانچه از وزارت نیرو استعلام صورت نگرفته است و یا وزارت نیرو طبعاً مجوز ساخت خیابان در مسیر را صادر نکرده است، فرمانداری وقت چه اقداماتی را برای جلوگیری از اجرای این پروژه غیرقانونی صورت داده است؟

فرمانداری فعلی چه اقدامی را برای تخریب این سازه غیرقانونی انجام داده است؟

سؤال دوم

جناب فرماندار مستحضر هستند که ماطبق ماده ۸۰ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/ ۳/ ۱ اختیارات گسترده‌ای را برای شورای شهر مقرر داشته است و مطابق ماده ۱۰۴ «استانداران، فرمانداران، بخشداران و سایر مقامات کشوری که از طرف دولت تعیین می شوند در حدود اختیارات شوراها ملزم به رعایت تصمیمات آنها هستند. موارد تخلف به مقامات مافوق اعلام و در مراجع ذی صلاح رسیدگی می شود.» و البته مطابق با تبصره یک ماده ۹۰ همین قانون اعتراض به تصمیمات شورای اسلامی شهر برعهده فرماندار می باشد و فرماندار مطابق این بند می‌تواند مراتب را به «هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» گزارش کند و مقدمات جلوگیری از لازم الاجرا شدن تصمیم را فراهم نماید. البته پیش از اصلاح ماده اخیر و در زمان احداث خیابان در مسیر ماده ۸۰ این قانون نیز امکان اعتراض مسئولان اجرایی به مصوبات شورا را پیش بینی نموده بود.

لطفاً روشن و صریح و مستند به ادله و مدارک توضیح دهید که از نظر فرماندار محترم ساخت خیابان، تفرجگاه و فضای سبز در مسیر دره سیل آباد به استناد کدامیک از تصمیمات شورای شهر شیراز انجام گرفته است؟

از نظر فرمانداری چه اقدامات غیرقانونی دیگری در این زمینه از سوی شهرداری وقت شیراز انجام گرفته است؟

آیا فرماندار وقت اعتراض خود را به شورای شهر رسانده است و تلاش خود را برای جلوگیری از اجرای این تصمیم غیرقانونی مبذول داشته است؟

سؤال سوم

مطابق نص قانون «فرماندار مکلف است اقلاً سالی دو نوبت به قلمرو ماموریت خود سرکشی نموده و اگر سوء جریانی در کار باشد رفع و گزارش اقدامات خود را بوزارت داخله بفرستد بعلاوه در هر موقع که در قسمتی از شهرستان کار عام المنفعه مهمی در جریان باشد از قبیل ساختن راهها و تاسیس کارخانه و ساختن سد و امور فلاحتی مهم فرماندار باید مرتباً سرکشی نموده مراقبت نماید که در حدود مقررات امور پیشرفت نماید و اگر بی ترتیبی هائی ملاحظه نماید مکلف است باستاندار و ادارات مربوطه گزارش نماید.» (ماده ۱۶ قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران) و با توجه به اشاره مکرر متون و مواد قانونی به وظایف گسترده فرماندار در حفظ آرامش و امنیت شهرستان مربوطه مانند

حفظ سیاست عمومی دولت در حوزه ماموریت خود و مراقبت در بهبودی اوضاع اجتماعی محل (بند یک قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶)

فرماندار مسؤول برقراری و حفظ نظم و امنیت شهرستان است. (بند یک ماده ۲ و ماده ۲۴ مصوبه تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی) از فرمانداری محترم درخواست می‌شود که به طور مستدل و با ارائه مدارک اعلام دارند:

آیا به طور مرتب سرکشی به قلمرو ماموریت انجام گرفته است؟

با توجه به وظیفه خاص فرماندار در سرکشی به نحوه انجام کارهای عام المنفعه که قطعاً ساخت خیابان تفرجگاه ایستگاه های مترو و غیره در موضوع پیش رو از این دسته هستند انجام گرفته است؟

آیا فرماندار گزارش بی‌تدبیری‌های شهرداری در احداث سازه های شهری در محل مسیل سیل آباد را به استاندار گزارش نموده است؟

سؤال چهارم

یکی از وظایف استاندار و به تبع او فرماندار «اتخاذ تدابیر و اعمال هماهنگی لازم به منظور پیشگیری، کنترل و مهار بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی از قبیل سیل، زلزله و ...» (بند ۲۵ ماده ۲ تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنها و چگونگی ارتباط آنها با مسئولین دستگاههای اجرایی) می باشد. بدین ترتیب از فرمانداری محترم درخواست می‌شود مستدل و مستند به مدارک اعلام فرمایند:

برداشت فرمانداری از این وظیفه قانونی در برابر وظایف دیگر نهادها چیست؟ و انجام چه اموری را وظیفه خاص خود می دانند؟

فرمانداری در مقاطع مختلف چه اقداماتی را برای پیش‌گیری از سیل مبذول داشته‌اند؟

فرمانداری در زمان بروز حادثه چه اقداماتی را انجام داده است؟

فرمانداری پس از فروکش سیلاب چه اقداماتی را در زمینه رفع بحران ناشی از سیل انجام داده است؟

۴-۵-۱۸- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

ریاست محترم سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور

همانگونه که استحضار دارید در جریان سیلاب اخیر در برخی از مناطق کشور، خسارات و صدمات هنگفتی به منابع و زیر ساخت های کشور بطور عام و اموال و سرمایه سیل زدگان بطور خاص وارد گردید. بخشی از مسئولیت این خسارت و ضایعه ملی از آن جهت می‌تواند متوجه آن سازمان حاکمیتی و استراتژیک گردد که، از جمله مهمترین عوامل تشدید کننده سیلاب اخیر و خسارت بار بودن آن را، تخریب اراضی جنگلی و پوشش های گیاهی در سطح دشت ها و جنگل های کشور و همچنین عدم تکمیل طرح‌های آبخیزداری ارزیابی نموده‌اند. بر این اساس و به منظور آسیب شناسی و تهیه گزارش ملی بحران سیلاب‌های اخیر کشور و بررسی صحت و سقم این پیش فرض و اثبات این نکته که تخریب منابع جنگلی و بطور کلی منابع طبیعی تا چه اندازه در میزان خسارت های ناشی از سیلاب اخیر نقش داشته است و چه موانع و مشکلاتی در زمینه پیشگیری از تخریب منابع طبیعی و منابع جنگلی کشور و وقوع حوادثی از این قبیل وجود دارد و چگونه می‌توان بر حل آن فائق آمد، پرسش هایی به شرح ذیل مطرح می‌گردد. استدعا دارد در پاسخ به پرسش های مطروحه مستدلا و مستندا به چالش ها و موانع پیش روی آن سازمان در تحقق اهداف و صلاحیت های ذاتی و انجام رسالت مهم حفاظت و صیانت از منابع طبیعی کشور نیز اشاره گردد.

مقدمه : فارغ از تمامی تکالیف مندرج در قوانین و مقررات مربوط به اراضی جنگلی، منابع طبیعی و حوزه آبخیزداری که بصورت پراکنده و تفصیلی به تکالیف سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در حوزه حفاظت از منابع طبیعی پرداخته، پرسش های شرح الذیل با استناد به پورتال سازمان محترم جنگل ها و مراتع کشور _آیتم اهداف و وظایف سازمان _ طرح می‌گردد.

هدف سازمان

حفظ و حمایت، احیاء، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی، بیشه‌های طبیعی، اراضی مستحذته ساحلی، حفاظت و حمایت از آب و خاک کشور از طریق مدیریت علمی بر حوزه‌های آبخیز و رعایت اصول توسعه پایدار(نقل از پورتال سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور).

وظايف سازمان

۱. تدوين سياست‌ها و راهبردهاي بخش منابع طبيعي و آبخيزداري و تنظيم و اجراي برنامه‌هاي توسعه منابع طبيعي و آبخيزداري در چهارچوب سياست‌هاي توسعه پايدار
۲. حفظ، حمايت، حراست و بهره برداري اصولي از جنگل‌ها، مراتع و بيابان‌ها و حوزه‌هاي آبخيز کشور
۳. تشخيص و تفكيك حريم قانوني اراضي ملي از مستثنيات اشخاص حقيقي و حقوقي و تثبيت حاکميت دولت بر منابع ملي کشور
۴. بررسي و مطالعه حوزه‌هاي آبخيز کشور به منظور برنامه‌ريزي و تهيه طرح‌هاي جامع و اجراي فعاليت‌هاي منابع طبيعي و آبخيزداري در حوزه‌هاي آبخيز کشور
۵. توسعه جنگل‌ها و مراتع دست کاشت، پارک‌هاي جنگلي، اصلاح و احياء جنگل‌ها و مراتع مخروبه و ترويج زراعت چوب با تأکيد بر حفظ ذخاير ژنتيکي و تنوع زيستي گياهي
۶. مطالعه و برنامه‌ريزي مناسب جهت افزايش بهره وري در فعاليت‌هاي اجرايي
۷. مطالعه، طراحي و بهينه‌سازي الگوها و نظام‌هاي توليد و بهره‌برداري در زمينه منابع طبيعي و آبخيزداري با استفاده از دانش بومي و تجربيات جهاني
۸. جلب مشارکت اشخاص حقيقي و حقوقي در اجراي فعاليت‌هاي منابع طبيعي و آبخيزداري
۹. تدوين، اجرا و به هنگام سازي نظام اطلاع رساني منابع طبيعي و آبخيزداري کشور جهت ارتقاء دانش عمومي و ترويج فرهنگ منابع طبيعي
۱۰. مطالعه و برنامه ريزي جهت توسعه مديريت و سرمايه انساني سازمان به منظور ارتقاء بهره‌وري و اثربخشي. (نقل از پورتال سازمان جنگل‌ها م مراتع کشور)

سؤال ۱- با توجه به اينکه در بخش اهداف سازمان، موضوع “حفاظت و حمايت از آب و خاک کشور” از طريق مديريت علمي در حوزه هاي آبخيز و رعايت اصول توسعه پايدار در زمره تعهدات سازمان قلمداد گرديده است، خواهشمند است بصورت مستدل و مستند و با ارائه روش هاي علمي متقن اعلام فرماييد : اولاً در جريان سيل هاي اخير، آريابيهاي آن سازمان محترم چه ميزان تخريب و خسارت را در خصوص از دست دادن خاک مفيد و حاصلخيز برآورد مي کنند؟ بر همين اساس طرح‌هاي اجرا شده آن سازمان در سنوات گذشته در حوزه جنگل کاري و آبخيزداري چه ميزان بوده است؟ (تعيين با معيار هکتاري و به نسبت استاني در سطح کشور) همچنين آريابيهي سازمان محترم جنگل‌ها و مراتع کشور از ميزان عرصه هاي جنگلي و دشت هاي مستعد طرح آبخيزداري کشور که تاکنون در خصوص آنها اقدامي صورت نپذيرفته است چه مقدار مي باشد. (تعيين دقيق با معيار هکتاري و بر اساس مطالعه دقيق و نيازمند هاي هر استان بر اساس جغرافياي خاص حاکم بر هر منطقه از کشور).

سؤال ۲- اهم مشكلات آن سازمان در حفاظت از جنگل‌ها و مراتع کشور کدام است؟ دستگاهها و ارگان هاي اجرايي که در اين خصوص داراي تکاليف همکاري و مشارکت با سازمان جنگل‌ها مي باشند کدامند؟ آيا در وادي عمل قصور و اهمالي در ارائه همکاري از

گزارش ملی سیلاب‌ها

جانب سازمان های معین مشاهده نموده‌اید؟ با توجه به اینکه تجاوز و تصرف به اراضی جنگل کرارا توسط مراجع نظارتی گزارش گردیده است، مقتضی است اهم اقدامات آن سازمان در اعاده و احیاء اراضی تصرف شده را اعلام فرمایید؟ بر همین اساس آیا از منظر آن سازمان محترم که تولید حفاظت و صیانت از اراضی ملی و جنگلی کشور و همچنین منابع آبی و خاکی کشور را بر عهده دارد و از این حیث و بطور حتم، مورد نظارت دقیق و پرسش های بنیادین نسل های آتی نیز قرار میگیرد، اهرم های حقوقی و قانونی موجود در اختیار سازمان جنگل ها مکفی از تهدید ها، تجاوز ها و تصرفات غیر قانونی نسبت به حوزه های پیش گفته می باشد یا خیر؟ استدعا دارد به صراحت اعلام فرمایید ارگان ها و نهاد های عمومی دولتی و یا غیر دولتی که به نوعی در تخریب منابع ملی، خاکی و آبی کشور با توجیه انجام وظایف سازمانی نقش داشته و ممانعت از ایشان در توان آن سازمان محترم نیست کدامند؟

سؤال ۳- با عنایت به اینکه حفاظت دقیق، اصولی و علمی از منابع ملی و طبیعی در زمره مهمترین اهداف طرح کاداستر قرار گرفته و بر همین اساس قانون کاداستر با محوریت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و تعامل و همکاری کلیه دستگاههای اجرایی و از جمله سازمان جنگل ها و مراتع کشور در سال ۱۳۹۳ تصویب و ابلاغ گردیده است، مستدعی است توضیح فرمایید : اولاً آن سازمان محترم چه میزان از اراضی جنگلی کشور را با تعریف مشخص کاداستر در قانون حد نگار، کاداستر نموده است؟ (مستحضر هستید که تثبیت نهایی و بدون اشکال لایه کاداستر منابع طبیعی در بانک جامع املاک سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مورد نظر بوده و صرف رقومی کردن و ژئو رفرنس نمودن نقشه های منابع ملی، تلقی به کاداستر شدن اراضی ملی و منابع طبیعی نمی‌گردد). بر همین اساس توضیح فرمایید مشکلات پیش روی آن سازمان در انجام تکالیف محوله در قانون حد نگار چه می باشد؟

سؤال ۴- با توجه به گزارش های واصله در خصوص تخلفات کارکنان سازمان محترم جنگل ها و مراتع کشور مبنی بر اهمال، اغماض و یا قصور در حفاظت از اراضی ملی و منابع طبیعی، مستدعی است گزارشی از عملکرد بخش های نظارتی آن سازمان و همچنین تعداد و کیفیت آرای که در هیات های رسیدگی به تخلفات اداری مستقر در سازمان جنگل ها و مراتع کشور در این خصوص صادر و منجر به محکومیت و تنبه افراد خاطی در این خصوص گردیده است را ارائه فرمایید؟

سؤال ۵- مستحضر هستید که کشور ایران بر روی کمر بند خشک و نیمه خشک واقع گردیده است. همچنین استحضار دارید که خشکسالی و کمبود بارش های سال های اخیر (منهای سال جاری) از یک سو و عدم تدبیر و عدم مدیریت صحیح در برداشت از منابع آبی کشور از سویی دیگر (بالاخص در فلات مرکزی ایران که باحفر چاه های عمیق اقدام به استحصال تمامی حجم آب سفر ها و حتی آبهای باستانی نمود هاند) زنگ خطر را برای اکثر قریب به اتفاق دشت های کشور به صدا در آورد. لذا می‌توان اذعان داشت که کنترل صحیح و تغذیه مصنوعی بارش های اخیر_ به شرط طراحی و اجرای سیاست‌های وسیع آبخیزداری _ بالاخص در استان های مرکزی ایران می‌توانست تا حد زیادی کشور را از وضعیت بحرانی خارج کند. با این وصف و با عنایت به اینکه بارش های اخیر (علی رغم ورود خسارت های بسیار) یک فرصت تاریخی و شاید تکرار نشدنی در مقوله آبخیزداری برای کشور در تمامی پنج دهه اخیر محسوب میشود، مقتضی است در پاسخ اعلام فرمایید طرح‌های آبخیزداری آن سازمان محترم تا چه حد این فرصت را غنیمت دانست و از این حیث چه میزان از این حجم بارش در تله طرح‌های آبخیزداری به سفر های زیر زمینی تزریق گردید؟ پاسخ آن سازمان محترم به این پیش فرض که عدم اجرای طرح‌های آبخیزداری در اثنا نقاط دشت های تشنه ایران باعث از دست رفتن این فرصت تاریخی گردید چیست؟ استدعا

گزارش ملی سیلاب‌ها

دارد در ارائه پاسخ گزارشی دقیق از طرح‌های اجرا شده، به شرح جداول توصیفی مربوط به هر استان و با در نظر گرفتن وسعت سرزمینی و میزان توفیق در اجرای طرح‌های آبخیز داری ارائه گردد؟ بدیهی است که آمار ارائه شده قابلیت انطباق با گزارش بیلان آبی وزارت نیرو در خصوص دشت های کشور در سال های گذشته و سال جاری دارد.

۴-۶- گزارش مطالعه تطبیقی حقوق سیلاب

۴-۶-۱- چکیده

گزارش پیش رو ناظر بر مطالعات تطبیقی مربوط به حقوق سیلاب است. اهمیت مطالعات تطبیقی در این حوزه علاوه بر فواید کلی مطالعات تطبیقی، بخاطر نو بودن، پیچیده بودن و ضرورت توجه به موضوع سیلاب در کشور ما در دوره های اخیر است. هدف این گزارش به مانند هر مطالعه تطبیقی فهم صحیح از سازوکارهای هنجاری و نهادی در برخی از کشورهای مورد مطالعه در مدیریت بحران های ناشی از سیلاب است. مهمترین دستاورد این مطالعه آن است که امروزه مسئله سیلاب در بسیاری از کشورهای پیشرفته و در حال پیشرفت جهان در کانون توجهات سیاستگذاران، قانونگذاران و مجریان و به ویژه مراکز پژوهشی و دانشگاهی است. به علاوه، برای مدیریت صحیح این پدیده، هر چند نهادهای مختلفی در سطوح تصمیم گیری متفاوت ذیدخل می باشند، اما هماهنگی مربوط به آن در نهادهای متمرکزی که برای همین منظور تشکیل شده است، انجام شده و به اصطلاح مدیریت های یکپارچه و متمرکز در اغلب کشورها به مدیریت بحران سیلاب می پردازند. موفقیت بسیاری از سیستم ها در جهان امروز نه صرفا در مهار این بحران طبیعی بلکه بیشتر در مدیریت آن از طرق سیاستگذاری صحیح، قانونگذاری های پیشرفته و نیز اجرای صحیح و به هنگام فرایندهای لازم برای این موضوع است.

۴-۶-۲- مقدمه

امروزه اهمیت مطالعات تطبیقی در همه ی زمینه ها و بخصوص موضوعات حقوقی در همه ی کشورها و نظام های حقوقی بر کسی پوشیده نیست و بر این اساس شاید نیازی به آن نباشد تا در خصوص ضرورت چنین مطالعه ای در کلیت آن داد سخن داد. با وجود ثابت بودن چنین ضرورتی در خصوص حقوق، آنچه که در این اواخر با عنوان "حقوق سیلاب" از آن یاد می شود، مسلما با توجه به جدید بودن موضوعات و فقدان سوابق مطالعاتی و تحقیقاتی و نیز بی توجهی درازمدت در عرصه عمل و اجرا به این حوزه، انجام مطالعات تطبیقی بیش از هر حوزه ی حقوقی دیگر لازم و واجب به نظر می رسد.

شاید در برخی از پیشرفته ترین نظام های حقوقی بیش از سی سال از توجه جدی به مقوله ی مدیریت بحران و به صورت خاص حوزه ی سیل و بلایای طبیعی ناشی از آن می گذرد و در این مدت به ویژه در این کشورها پیشرفتهای زیادی در زمینه های سیاستگذاری، قانونگذاری، مدیریت و اجرا و نیز پیش بینی سیستم های نظارتی کارآمد و موثر صورت گرفته است. آگاهی از برخی از این سیستم ها برای نظم حقوقی در حال شکل گیری کشور ما، ایران می تواند به سهم خود بسیار مفید و راهگشا بوده و توجهات را به نقاط قوت و ضعف وضعیت ملی و داخلی جلب نماید.

در گزارش حاضر سعی گردیده تا از طریق مراجعه به گزارش های رسمی برخی کشورها که گزارش های شان به صورت رسمی در سامانه های اینترنتی در دسترس بوده به وضعیت کلی نظام حقوقی مدیریت سیلاب توجه شود و شرحی هر چند مختصر و کوتاه برای آشنایی کلی از آن کشور ارائه گردد.

گزارش ملی سیلاب‌ها

در اینخصوص توجه به چند نکته ی مقدماتی ضروری می نماید: اول آنکه به دلیل ضیق وقت امکان مراجعه به کشورهای بیشتری وجود نداشته، در حالیکه شاید با ارجاع بیشتر بهتر بتوان به نتایجی کلی تر و متقن تر دست یافت. دو اینکه، به جهت اهمیت اعتباری سند ملی گزارش سیلاب ارجاع اصلی در این گزارش تطبیقی فقط به اسناد رسمی موجود در سامانه های معتبر بوده تا از ارائه اطلاعات ناصحیح و نامعتبر خودداری گردد. سوم آنکه، به هدف ارائه نمایی کلی از قاره ها و کشورهای مختلف در پهنه گیتی سعی گردید تا در انتخاب کشورها از قاره های آسیا، آمریکا، آفریقا، اروپا و اقیانوسیه موردهایی انتخاب شود. بر این اساس کشورهای مورد مطالعه به ترتیب عبارتند از: ۱- هلند، ۲- مالزی، ۳- پاکستان، ۴- تایلند، ۵- آفریقای جنوبی، ۶- آلمان، ۷- استرالیا، ۸- هند، ۹- کانادا. چهارم آنکه، مسلماً برای بررسی جامع و کامل حقوقی در خصوص مدیریت سیلاب شاید لازم باشد تا به مسئله از ابعاد مختلف حقوقی نظیر بررسی قوانین و مقررات، نهادهای صالح، حقوق محیط زیست، حقوق مسئولیت مدنی و نظایر آن به قضیه پرداخته شود. اما با توجه به نبود وقت و کمبود امکانات چنین امری قابل تحقق نبوده و در این گزارش صرفاً به معرفی کلی نهادهای صالح و نیز چارچوبه کلی مدیریت سیلاب در کشورهای مورد مطالعه اکتفا شده است. از طرفی بخاطر جامع بودن کمیته ها و اجزای مختلف گزارش ملی نیز پیش بینی گردید که به بسیاری از این موضوعات توسط گروههای مختلف دیگر پرداخته شود.

بر این اساس، گزارش حاضر در دو بخش ابتدا به بررسی تطبیقی تعهدات دولت های مورد مطالعه پرداخته و سپس به معرفی ساختارهای گزارش های هر کشور اقدام شده است، با این توضیح که شاید جای معرفی شکلی و ساختاری گزارش های هر کشور در قالب گزارش تطبیقی حاضر باشد.

۴-۶-۳- مطالعه تطبیقی تعهدات دولت ها و موضوع سیل (۹ کشور)

● الف) کشور هلند

کشور هلند به دلیل قرار گرفتن در مجاورت دریای شمال و وجود زمین های پست و جلگه ای که هم سطح دریا هستند، در معرض خطر سیل قرار دارد، مهمترین و شدیدترین سیل در این کشور به سال ۱۹۵۳ مربوط است که در آن نزدیک به ۲۰۰۰ نفر جان خود را از دست دادند^۱. پس از این حادثه مقامات کشور هلند تصمیم به برنامه ریزی مدون و مناسب برای مقابله با سیل و خطرات آن گرفتند.

○ نهادهای مسئول

اولین نهاد عمومی مسئول برای رسیدگی به موضوع سیل در این کشور وزارت مدیریت زیرساخت و منابع آب است، این نهاد با کمک کمیسیون تخصصی دلتا در امور آب، گزارش ها و برنامه های سالیانه تدوین و به مجلس ارائه می کند.

۱. فعالیت های وزارت مدیریت زیرساخت و منابع آب^۲

وظیفه ی این وزارت خانه بهبود شرایط زندگی، دسترسی به محیط زیست پاک، سالم و پایدار است. مدیریت صحیح منابع آب به منظور مقابله با خطر سیل و بهبود کیفیت آب و هوا از سایر وظایف این نهاد است.

۲. برنامه دلتا برای مدیریت حوادث ناشی از آب:^۳

^۱ <http://floodlist.com/europe/1953-north-sea-floods>. Accessed in July, 2019.

^۲ Ministry of Infrastructure and Water Management

^۳ the Delta Programme

پس از تصویب و الزام آور شدن قانون دلتا در سال ۲۰۱۲ در مجلس هلند، مقام کمیسیونر دلتا برای اجرای برنامه سالیانه دلتا و بررسی روند اجرای آن ایجاد شد. این مقام به عنوان رابط میان دولت، استان‌ها و مقامات محلی فعالیت می‌کند که در این کار از همکاری سازمان‌های مردم‌نهاد، موسسات علمی و کسب و کارهای داخلی استفاده می‌کند. از نظر سلسله مراتب و مسئولیت این مقام زیرنظر وزیر مدیریت زیرساخت و منابع آب است. این مقام به صورت سالیانه به تهیه برنامه دلتا برای مدیریت منابع آب و مقابله با خطر سیل می‌پردازد که در قالب لایحه بودجه وزارت مدیریت زیرساخت و منابع آب، به مجلس تقدیم می‌شود.

قانون دلتا

توافق حقوقی و الزام آور دولت برای ایجاد برنامه دلتا تحت عنوان قانون دلتا در سال ۲۰۱۲ به تصویب رسید و الزام آور گشت. این قانون تصریح می‌کند که برنامه دلتا به صورت سالیانه باید تدوین گردد و براساس این سند برنامه دلتا باید طرح‌هایی برای محافظت از کشور در برابر سیل و تضمین دسترسی به آب سالم آماده نماید. این طرح‌ها همچنین باید دارای برنامه زمان‌بندی شده و محاسبه حدودی هزینه‌ها باشد. در نهایت بر اساس متن این قانون برنامه دلتا باید در ماه سپتامبر هر سال به مجلس تقدیم شود. قواعد مربوط به فعالیت صندوق مالی و کمیسیونر دلتا در این سند درج شده‌اند.^۱

صندوق مالی دلتا

صندوق مالی دلتا منابع مالی و ضروری لازم برای فعالیت این نهاد را فراهم می‌آورد. متوسط بودجه سالیانه این صندوق حدود ۱/۵ میلیارد یورو است که بر اساس تصمیم کابینه دولت در سال ۲۰۱۶، به صورت سالیانه افزایش می‌یابد.^۲

باید در نظر داشت که همزمان با مطرح شدن موضوع تغییرات اقلیمی به عنوان تهدید و عاملی بر ایجاد سیل، این کشور در تصمیم‌گیری‌های خود نسبت به مقابله و آمادگی در برابر سیل تغییراتی به وجود آورده است. مدل سنتی مقابله با سیل که در بسیاری از کشورها همچنان اجرا می‌شود، سیستم چند بعدی^۳ است به این معنی که اکثر نهادهای مسئول در موضوع سیل به صورت همزمان و متحدانه اما با وظایف متفاوت که گاهی هم پوشانی دارند فعالیت می‌کنند. دولت هلند که به طور سنتی به دلیل شکل سرزمینی خود از دیرباز با موضوع سیل دست به گریبان بوده است، به صورت پیش‌فرض موضوع مقابله با خطرات این حادثه را در زمره منافع عمومی می‌داند که در بسیاری از موارد این منفعت در مقابل سایر منافع برتری پیدا کرده است^۴ و به دلیل اهمیت این موضوع رویکرد جدیدی برای روریآوری به سیل انتخاب کرده است. این رویکرد مبتنی بر محاسبه سود و زیان اقدامات در برابر مخاطره است^۵. در این روش، دولت مرکزی و سازمان‌های بالادستی به بررسی خطرات وارده بر زیرساخت‌های ملموس مانند ساختمان‌های در خطر یا حمل و نقل

^۱ <https://english.deltacommissaris.nl/documents/publications/2011/12/01/dutch-delta-act>. Accessed in July, 2019.

^۲ <https://english.deltacommissaris.nl/delta-programme/what-is-the-delta-programme>. Accessed in July, 2019.

^۳ multi-criteria approaches

^۴ Environmental Science & Policy 73 (2017).p 18.

^۵ cost-benefit analysis

گزارش ملی سیلاب‌ها

شهری می پردازند و نهاد های محلی و منطقه ای به اقدامات اجرایی و تصمیم گیری در خصوص کمک به خسارات ناملموس مانند بهداشت عمومی، آموزش و محیط زیست روی می آورند. این رویکر جدید ۴ ویژگی مهم دارد:^۱

- پیوند تصمیمات کوتاه مدت با فعالیت های بلندمدت
- مداخله ی اصل انعطاف در موارد محتمل
- فعالیت با سیاست های چندوجهی که به صورت جایگزین قابل اجرا هستند.
- پیوند دادن سیاست های سرمایه گذاری مختلف با مقامات محلی و بخش خصوصی به منظور شریک شدن در هزینه ها و تصمیم گیری ها. برای نمونه در برنامه ی دلتای اخیر توجه بسیاری به سرمایه گذاری بخش خصوصی و خرید امکانات و زیرساخت های مقابله با سیل شده است. توجه بالا به اختراعات در حوزه مقابله با سیل مانند سیستم هشداردهنده وقوع سیل برای تلفن همراه یا تجهیزات رایانه ای برای سنجش خطر وقوع سیل^۲ از ویژگی های مهم رویکرد جدید است.

به دلیل مطرح شدن تغییرات اقلیمی و تاثیر انسان بر این تغییرات، دیوان عالی هلند در سال ۲۰۱۸ دولت این کشور را موظف به کاهش ۲۰ درصدی انتشار گازهای آلاینده تا سال ۲۰۲۰ نسبت به میزان معمول سال ۱۹۹۰ که باعث گرم شدن زمین و بالا آمدن سطح آب می شوند، کرد. این کاش تا سال ۲۰۱۸ تنها ۱۳ درصد برآورد شده است که اعتراض و پیگیری دیوان عالی را به دنبال داشته است.^۳

● (ب) کشور مالزی

○ معرفی اجمالی

کشور مالزی به دلیل قرار گرفتن در نزدیکی خط استوا در بسیاری از مواقع در بین کشورهایی قرار دارد که بیشترین میزان بارش سالیانه را تجربه می کنند. (حدود ۲۲۸ سانتی متر بارش سالیانه). وقوع طوفان های موسمی و تغییرات اقلیمی جدید باعث بالا رفتن میزا بارش ها در این کشور و به تبع آن قرار گرفتن در خطر سیل های خطرناک شده است.^۴

سیستم مدیریت بلایای طبیعی در کشور مالزی دارای سه سطح است که در هر سطح کمیته ها و نهادهای مختلفی مسئولیت دارند. در سطح ابتدایی کمیته ی محلی با کمک گرفتن از منابع انسانی و همچنین رسانه ها فعالیت می کند. در سطح میانی کمیته ی منطقه ای کمک های مالی و انسانی را سازمان دهی می کند و در سطح بالایی کمیته ای سیاست های ملی مدیریت بلایای طبیعی، منابع مالی و انسانی را تعیین می کند. بنابراین مدیریت این دسته از حوادث در این کشور به صورت از بالا به پایین و با نقش های کلی به سمت نقش های جزئی تر انجام می شود.

^۱ ECONADAPT Toolbox - Assessing flood risk management_ the Netherlands. 2016. pp 2-3.

^۲ <https://english.deltacommissaris.nl/delta-programme/what-is-the-delta-programme>. Accessed in July, 2019.

^۳ <https://www.climatechangenews.com/2018/11/19/dutch-government-appeal-landmark-climate-ruling>. Accessed in July, 2019.

^۴ <https://www.preventionweb.net/news/view/60354>. Accessed in July, 2019.

در انجام چنین فعالیت هایی دولت مالزی ۵ سیاست اصلی را دنبال می کند:^۱

- ۱- جلوگیری از ساخت و سازهای مسکونی در مناطق مستعد سیل برای کاهش خسارات در زمان وقوع حادثه
- ۲- محافظت، به معنی کاهش خطرات و تاثیرات سیل بر مناطق مستعد از طریق اقدامات لازم
- ۳- آمادگی، دادن اطلاعات به شهروندان در خصوص اقدامات لازم برای محافظت از خود در زمان سیل و کاهش خطر
- ۴- اقدامات اضطراری در زمان وقوع سیل از طریق تهیه برنامه ها و واکنش های ضروری
- ۵- بازسازی و بررسی تجربیات جدید در مواجهه با سیل و تلاش برای بازگرداندن شرایط به حالت طبیعی و کاستن اثرات مخرب اجتماعی و اقتصادی سیل بر جامعه

فعالیت های دولت مالزی در مواجهه با بحران سیل در سه مقطع زمانی انجام می شود:

□ اقدامات دولت قبل از وقوع سیل

مهمترین فعالیت در این مرحله، داشتن سیستم اطلاع رسانی برای هشدار و پیش بینی سیل و شرایط بحرانی است زیرا با این کار می توان شهروندان را قبل از وقوع حادثه مطلع کرد و از خسارات مالی و انسانی بسیاری جلوگیری کرد. در مالزی نهادی که مسئول انجام این کار است ابتدا دپارتمان آب و فاضلاب^۲ ای ن کشور است. این نهاد مسئولیت پیش بینی و سیستم های هشدار سیل را برعهده دارد که با همکاری بخش آب شناسی و منابع آب (سیستم آنلاین برای گزارش دهی خطر سیل)^۳، سطح آب رودخانه ها و نقشه های هواشناسی را بررسی و در صورت وقوع خطر به نهادهای مرتبط مانند دفتر نخست وزیری، پلیس، ارتش و... اطلاع رسانی می کند. در حال حاضر سیستم هشدار از طریق ارسال پیام کوتاه انجام می شود که دولت در نظر دارد تا این سیستم را برای همه شهروندان فعال کند تا در مناطقی که از سایر رسانه ها مانند تلویزیون بی بهره هستند، هشدار به موقع فرستاده شود. نکته مهم درباره این سیستم این است که متن پیام ها باید به زبانی باشد که برای مردم محلی و با سواد کمتر نیز قابل فهم باشد. در سال ۲۰۱۶ دولت مالزی با کمک نهاد کمک های فنی محیط زیست^۴ که در کشور انگلستان فعالیت می کند تصمیم به بهبود و گسترش سیستم های هشدار سیل از طریق استفاده از داده های ماهواره ای گرفت که گام مثبتی برای تعیین دقیق تر شرایط بحرانی است.^۵

□ اقدامات دولت در زمان وقوع سیل

وظیفه کمک رسانی و جلوگیری از گسترش خطر سیل در زمان وقوع حادثه بر عهده کمیته کمک رسانی بلاپای طبیعی^۶ است. این کمیته در سطح محلی و منطقه ای اقدامات خود را انجام می دهد و سالیانه پیش از شروع بارش های موسمی جلسه ای برای ایجاد آمادگی و بررسی شرایط ترتیب می دهد. زمانی که منطقه ای دچار حادثه ی سیل می شود، به احتمال فراوان در ساعت های اولیه

^۱ Flood Disaster Management in Malaysia: An Evaluation of the Effectiveness Flood Delivery System. International Journal of Social Science and Humanity, Vol. 5, No. 4, April 2015. p399.

^۲ Department of Irrigation and Drainage. Available at: <https://www.water.gov.my>

^۳ The public Infobanjir system. . Available at: <http://infobanjir.water.gov.my>

^۴ Ambiental Environmental Assessment. Available at: <https://www.ambiental.co.uk/>

^۵ <https://www.preventionweb.net/news/view/60354>. Accessed in July, 2019.

^۶ Natural Disaster Relief Committee

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیستم های هشدار حادثه و زیرساخت های کاهش خطر سیل از بین می روند. همچنین راه های ارتباطی و رسانه ها نیز ممکن است از دسترس خارج شود که در سیستم کشور مالزی وظیفه ابتدایی کمک به حادثه دیدگان بر عهده ارتش و نهادهای دفاعی ملی است.

□ اقدامات دولت پس از وقوع سیل

در این کشور رویکرد کمک رسانی بعد از اتمام حادثه به دو دسته کلی تقسیم می شود. کمک های مالی و کمک های غیرمالی. علاوه بر این بازسازی زیر ساخت ها برای جلوگیری از خطرات سیل های آتی اهمیت دارد. برای نمونه لایروبی رودخانه ها، بازسازی مجدد سیستم های هشدار سیل، جنگل کاری به منظور کاهش روان شدن آب بر سطح زمین و تصفیه آب برای دسترسی شهروندان به آب سالم. بر اساس بررسی مرکز مطالعات سیاست عمومی مالزی، علارغم وجود برنامه و بودجه تخصیص یافته مناسب برای مدیریت شرایط پس از بحران، آمادگی های عملی در واقع تا زمان پس از وقوع حادثه صورت نمی گیرد و قربانیان حادثه تا مدت ها درگیر اثرات آن هستند.^۱

▪ بررسی موردی پرونده قصور شرکت TNB^۲

در سال ۱۹۶۳ سد Sultan Abu Bakar در منطقه Bertam Valley در کشور مالزی به بهره برداری رسید که مسئولیت اجرایی این سد و بهره برداری از آب آن بر عهده ی شرکت Tenaga Nasional Bhd (TNB) بوده است. در سال ۲۰۱۳ به دلیل بارش های فراوان در این منطقه آب جمع شده در دریاچه سد به میزان بحرانی خود رسید که اداره کنندگان سد تصمیم به آزاد سازی آب در دو مرحله در رودخانه Bertam گرفتند، این تصمیم بدون اطلاع قبلی به ساکنان روستای پایین دست سد و در نیمه ی شب انجام شد که باعث ورود میزان غیرقابل کنترلی از سیلاب به مزارع روستاییان گشت. تعداد ۱۰۰ نفر از کشاورزان در سال ۲۰۱۵ علیه این شرکت در دیوان عالی کشور مالزی طرح دعوی خسارات نمودند که با بررسی های انجام شده توسط دیوان، مسئولیت شرکت محرز دانسته شد. دیوان این شرکت را به دلیل بازکردن دریچه های سد بدون اطلاع قبلی به ساکنان روستا و همچنین عدم داشتن تجهیزات مناسب برای رهاسازی آب به پرداخت خسارت به ساکنان پس از تعیین میزان آن توسط کارشناسان دادگاه محکوم کرد.

● (ج) کشور پاکستان

در کشور پاکستان به دلیل شکل جغرافیایی که زمین های جلگه ای و پست در جنوب این کشور قرار دارند، وقوع سیل بسیار محتمل است از طرفی به دلیل نزدیکی این کشور به خط استوا طوفان های موسمی که در خلیج بنگال ایجاد می شوند هم دلیل دیگری بر وقوع سیل هستند. در این کشور اولین مرجع بررسی حوادث مربوط به آب در سطح ملی، وزارت منابع آب^۳ است که از سه بخش تخصصی تشکیل شده است:

○ کمیسیون فدرال مربوط به سیل^۴

○ مقام نظارتی رود سند^۱

^۱ CPPS Policy Fact Sheet: Malaysia's Flood Management. p4

^۲ <https://www.nst.com.my/news/crime-courts/2018/12/439491/appeals-court-upholds-decision-tnbs-negligence-bertam-valley-floods>. Accessed in July, 2019.

^۳ Ministry of Water Resources, available at: <http://mowr.gov.pk>

^۴ Federal Flood Commission

- دفتر کمیسیون دولت در خصوص آب رود سند^۲
- مقام توسعه منابع آب و برق^۳

در زیر مجموعه این وزارت خانه، مهمترین بخش که مسئول گزارش دهی سالیانه و اجرای برنامه محافظت در برابر است، کمیسیون فدرال مربوط به سیل قرار دارد. این نهاد در سال ۱۹۷۷ با هدف مدیریت یکپارچه حادثه سیل در پاکستان تشکیل شد، پیش از این تصمیم وظیفه مدیریت این حادثه بر عهده مقامات هر استان بود که به دلیل عدم فعالیت مناسب، تصمیمات جدید اتخاذ شد. این نهاد با همکاری سایر نهادهای پایین دست خود مانند نهاد ملی مدیریت حوادث^۴ که خود از دو بخش ملی و استانی تشکیل شده است، در بررسی شرایط وقوع سیل و همچنین مدیریت شرایط بحرانی در زمان وقوع حادثه فعالیت می کنند. این کمیسیون هر ۱۰ سال یکبار از سال ۱۹۷۸ برنامه جامع برای محافظت در برابر سیل منتشر می کند که در آن به صورت تفصیلی با کمک گزارش های مرکز مطالعات اثرات تغییر اقلیم^۵ و سایر سازمان های مرتبط، به پیش بینی سیلاب های پیش رو و اقدامات انجام شده برای مقابله با آن می پردازد. در کنار این نهاد اصلی، سایر نهاد های مسئول در موضوع سیل به شرح زیر هستند:

- دپارتمان های منطقه ای توزیع آب
- مقام توسعه ی آب
- مقام های منطقه ای مدیریت بحران
- ارتش پاکستان
- سازمان هواشناسی (بخش پیش بینی سیل)
- نهاد ملی مدیریت حوادث
- سیستم ملی انتشار خطر سیل
- اقدامات دولت قبل از وقوع سیل

بر اساس تجربه مقامات این کشور در زمان وقوع طوفان های موسمی، کمیسیون فدرال مربوط به سیل هر سال پیش از رسیدن زمان طوفان ها اقدام به برگزاری جلساتی برای بررسی فعالیت سال گذشته در برابر سیل و همچنین آمادگی برای مقابله با سیل پیش رو می کند. برای مثال در سال ۲۰۱۸ همزمان با صدور هشدارهای قبلی سازمان هواشناسی این کشور مبنی بر وقوع طوفان و سیل، جلسات این نهاد برای آمادگی بیشتر و با در نظر گرفتن توصیه های دیوان عالی پاکستان در خصوص سیل سهمگین سال ۲۰۱۰، تشکیل شدند. دپارتمان های منطقه ای توزیع آب نیز وظیفه ی بررسی سیستم لوله کشی های آب و ایجاد سیستم هشدار سیل پیش از وقوع طوفان های سالیانه است. مقام توسعه آب همچنین با ارسال گزارش هایی از سطح آب رودخانه های مهم این کشور به کمیسیون فدرال، پیش بینی وقوع سیل را قوی تر می کند. ارتش پاکستان در این زمان وظیفه بررسی سلامت زیرساخت های مقابله با

^۱ Indus River System Authority^۲ Office of Pakistan Commissioner for Indus Waters^۳ Water and Power Development Authority^۴ National Disaster Management Authority^۵ Global Change Impact Studies Centre

گزارش ملی سیلاب‌ها

سیل را دارد، برای این منظور چند تن از مهندسان نظامی این نهاد در مرکز هشدار سیل در لاهور حاضر هستند تا شرایط بحرانی را بررسی نمایند. در پاکستان به دلیل طغیان رودخانه سند و رودخانه‌های فرعی آن، دفتر کمیسیون دولت در خصوص آب رود سند، وظیفه بررسی پیوسته‌ی سطح آب این رودخانه را بر عهده دارد تا در شرایط بحرانی اطلاع‌رسانی نماید.^۱

اقدامات دولت در زمان وقوع سیل

همزمان با وقوع سیل، کمیسیون فدرال مربوط به سیل روزانه گزارش‌هایی از اطلاعات مربوط به بارش‌ها، سطح آب رودخانه‌ها و اثرات سیل به استان‌ها و دولت مرکزی ارسال می‌کند. مقام‌های منطقه‌ای مدیریت بحران نیز وظیفه اصلی اسکان شهروندان سیل زده و ایجاد مکان‌های امن را بر عهده دارند. ارتش با ماشین‌آلات سنگین خود برای کمک‌های فنی حاضر است و برای کمک به آسیب دیدگان در کنار نهادهای مدنی فعالیت می‌کند.^۲ با این حال در سال ۲۰۱۰ و پس از سیل ویرانگری که زندگی حدود ۲۰ میلیون پاکستانی را تحت تأثیر قرار داد، به دلیل تفاوت در دیدگاه‌های سیاسی میان مقامات ملی و منطقه‌ای، برنامه‌ی کمک‌رسانی به سیل زدگان به درستی اجرا نشد.^۳

اقدامات دولت پس از وقوع سیل

پس از وقوع سیل، کمیسیون فدرال اقدام به بررسی شرایط مناطق متأثر از حادثه از طریق ارسال گروه‌های ارزیاب می‌نماید. وظیفه این گروه‌ها بررسی اجرای صحیح برنامه اضطراری مربوط به سیل است که پیش از وقوع حادثه تدوین شده است. همچنین نهاد ملی مدیریت حوادث، با نقش هماهنگ‌کننده خود به کمک نهادهای و سازمان‌های منطقه‌ای برای کمک‌رسانی بهتر به سیل زدگان می‌آید.^۴

▪ بررسی موردی پرونده سیل سال ۲۰۱۰:

با وجود چنین نهادهایی برای پیش‌بینی و مقابله با خطر سیل، همانطور که گفته شد سیل سال ۲۰۱۰ در این کشور اثرات مخرب زیادی برجای گذاشت تا جایی که قصور و اهمال کاری نهادهای عمومی پاکستان در قضیه سیل مورد بررسی دیوان عالی این کشور قرار گرفت. مهمترین یافته‌های این دیوان موارد زیر است:^۵

- کمیسیون فدرال مربوط به سیل باید میزان آب خروجی در رودخانه‌های فرعی و تپه‌ها را می‌سنجیده که به دلیل عدم نصب دستگاه‌های سنجش، این اتفاق نیفتاده است.
- سازمان هواشناسی پاکستان در کمک گرفتن از نهادهای بین‌المللی برای کاهش خطر و پیش‌بینی بهتر سیل، کوتاهی کرده است.

^۱ Federal Flood Commission Annual Flood Report 2018

^۲ Ibid,

^۳ https://ndu.edu.pk/issra/issra_pub/articles/issra-paper/ISSRA_Papers_Vol3_IssueI_2011/04-FLOOD-MANAGEMENT-IN-PAKISTAN-Rauf.pdf. Accessed in July, 2019.

^۴ Ibid,

^۵ Supreme Court of Pakistan, CONSTITUTION PETITION NO. 62 OF 2010.

- به جرم عدم کفایت، عدم توجه و فساد در رسیدگی به وضعیت بحرانی، مقامات و کارشناسان مربوط به سازمان آب این کشور که در زمان وقوع سیل تحت امر این نهاد بوده اند در دادگاه صالح مورد پرسش قرار می گیرند.
 - معاونت امور آب برخی از استان ها مانند استان سند از کمبود آمادگی و امکانات برای مقابله با سیل، پیش از وقوع آن آگاه بودند اما به این موضوع رسیدگی نکردند. همچنین تعدادی از مقامات امور آب استان ها در بررسی میزان سطح آب رودخانه ها قصور ورزیده اند که باعث خرابی های بسیاری شد.
 - در برخی از شهرها به دلیل عدم اطلاع رسانی درست قبل از وقوع سیل به شهروندان و عدم دسترسی به رسانه های عمومی مانند تلویزیون در روستاها، بسیاری از خطر سیل آگاه نبودند.
 - در برخی مناطق میزان اعلام شده سطح آب رودخانه با میزان واقعی آن در تضاد بود که برخی از افراد محلی به صورت مکرر این موضوع را به مقامات گزارش داده و پاسخ درستی دریافت نکرده بودند.
 - در برخی از مناطق این کشور که تکرر بالایی از نظر دیدگاه های سیاسی وجود دارد، تعدادی از مقامات تنها اقدام به کمک رسانی به گروه مورد حمایت خود کردند که باعث محرومیت عده ی زیادی شد. توزیع امکانات اولیه، کمک های هوایی و استفاده از بالگرد تنها محدود به گروه خاصی بود.
 - فرایند پرداخت وام های دولتی برای بازسازی خرابی ها به اندازه ای طولانی شد که باعث اعتراض شهروندان گشت.
 - برنامه های شهرسازی به خصوص در شهرهای بزرگ و شهرهای حاشیه رودخانه ها از دقت کافی برخوردار نبود که باعث ساخت خانه های بسیاری در مناطق خطرناک و بستر رودخانه ها شد.
 - در زمان سیل بیشترین خسارت بخش عمومی متوجه بخش ارتباطات و حمل و نقل گشت که گزارش هایی از دست داشتن خرابکاری های شخصی در این مورد به دادگاه رسیده است.
- علاوه بر این دیوان عالی لاهور در سال ۲۰۱۵، اعلام کرد که به دلیل تاثیر فراوان کشور پاکستان از تغییرات اقلیمی و عدم برنامه ریزی درست دولت در این مورد، شهروندان می توانند در صورت آسیب دیدن از تغییرات اقلیمی (مانند گرم شدن هوا و بالا آمدن آب رودخانه ها که در نهایت منجر به سیل می شود) با استناد به نقض حقوق بنیادین خود از سوی دولت به دلیل عدم اطلاع رسانی و برنامه ریزی مناسب، به این دیوان شکایت خود را ارجاع دهند.^۱

^۱ https://www.lemonde.fr/climat/article/2015/10/03/apres-les-pays-bas-la-justice-pakistanaise-vole-au-secours-du-climat_4782040_1652612.htm. Accessed in July, 2019.

● (د) کشور تایلند

کشور تایلند از دیرباز تا کنون منطقه ای تحت تاثیر بارش های موسمی و استوایی بوده است. سیل در این کشور بر تکرارترین مخاطره ی طبیعی است. مناطق شمالی و همچنین مناطق جنوبی این کشور متاثر از بارش های موسمی و منطقه مرکزی و شمالی تحت تاثیر بارش ها و طوفان های استوایی هستند. در سال های اخیر پدیده ی سیل در تایلند باعث از بین رفتن زیرساخت های فراوان و کشته شدن تعدادی از شهروندان شده است. مهمترین سیل اخیر در تایلند، سیل سال ۲۰۱۱ است که ۶۴ استان از ۷۷ استان این کشور را تحت تاثیر قرار داد و باعث مرگ حدود ۱۰۰۰ نفر و ایجاد خسارتی ۴۶ میلیارد دلاری شد.^۱

در کشور تایلند برای مدیریت و رسیدگی به حوادث مختلف مانند بلایای طبیعی و یا حملات نظامی، قانون دفاع مدنی سال ۱۹۷۹ مورد استناد است. برنامه ای با نام برنامه دفاع مدنی هر سه سال یک بار توسط نهادهای مرتبط ب موضوع حوادث نوشته می شود که به کمیته دفاع مدنی ملی تقدیم می شود. این برنامه از سه قسمت عمده تشکیل می شود:

○ بخش اول ناظر بر اصول مدیریت حوادث، مسئولیت هر نهاد، سازمان های مرتبط و فرایند های مدیریت حوادث (قبل، حین و پس از حادثه می شود.

○ بخش دوم شامل فرآیند های مدیریت حوادث عمومی مانند سیل، زلزله، رانش زمین، خشکسالی و ... است.

○ بخش پایانی شامل فرآیندهای مدیریت حوادث مرتبط با دفاع ملی مانند اشغال نظامی می شود.

بر اساس برنامه دفاع مدنی، کمیته ی ملی دفاع مدنی مسئولیت تدوین سیاست ها و برنامه های لازم را برای مدیریت حوادث طبیعی دارد. این برنامه ها مانند اقدامات سایر کشورها در سه سطح صورت می گیرد:^۲

□ اقدامات دولت قبل از وقوع سیل

در این مرحله، نهادهای مسئول موظف به اتخاذ اقدامات کاهنده ی خطر حادثه یا فراهم آوردن اقدامات مناسب برای کاستن خسارات حادثی هستند که در شرف وقوع قرار دارند. در این کشور دپارتمان سلطنتی مربوط به امور آب^۳ وظیفه ی انجام اقداماتی مانند ساخت سیل بند برای مواجهه با حادثه ی سیل را دارد. سازمان هواشناسی^۴ نیز وظیفه سامان دادن به برنامه های بالابرنده ی آگاهی عمومی مانند صدور هشدارهای خطر قبل از وقوع سیل را بر عهده دارد.

□ اقدامات دولت در زمان وقوع سیل

در این زمان، دفتر معاونت دفاع مدنی که زیرمجموعه وزارت کشور است مهمترین نهاد برای اتخاذ اقدامات لازم است. این نهاد با فراهم آوردن کمک های ضروری، کاستن احتمال خسارات مجدد و مضاعف از طریق همکاری با ارتش، داوطلبان شخصی و نهادهای مردمی، فعالیت می کند.

□ اقدامات دولت پس از وقوع سیل

^۱ National disaster Risk Management Plan (2015).p4

^۲ <https://www.adrc.asia/countryreport/THA/THAeng98/index.html>. Accessed in July, 2019.

^۳ Royal Irrigation Department. available at: <http://www.rid.go.th>

^۴ Meteorological Department.

پس از پایان حادثه دفتر معاونت دفاع مدنی با همکاری سایر نهادهای مسئول وظیفه انجام فرایندهای بازسازی و اسکان امن حادثه دیدگان را دارد. این اقدامات از طریق فراهم آوردن کمک‌های مالی و فنی برای بازسازی مجدد زیرساخت‌های مهم، کمک‌های پزشکی و روان‌شناسی به حادثه‌دیدگان و رسیدگی به امور شغلی افرادی که شغل خود را از دست داده‌اند، صورت می‌گیرد.

در کنار این اقدامات، سازمان جلوگیری و کاهش خطرات بالای طبیعی^۱ که در سال ۲۰۰۲ تأسیس شده است و زیر مجموعه وزارت کشور به حساب می‌آید، مأموریت‌هایی برای مقابله با بلایا و خطرات آن دارد. مهمترین وظایف این نهاد به قرار زیر است:^۲

۱- اجرایی کردن اقدامات جلوگیری از شرایط اضطراری، حوادث طبیعی و سیستم‌های هشدار و ایجاد آمادگی برای مواجهه با خطر در همه مناطق کشور

۲- مدیریت و اجرایی کردن فعالیت‌های کاهنده اثرات بلایای طبیعی به صورت سیستمی، سریع و جامع

۳- فراهم آوردن امکانات، تجهیزات و ماشین‌آلات ناظر بر جلوگیری، کاهش و بهبود شرایط در زمان مخاطرات طبیعی

۴- نوسازی واحدهای عمومی خسارت دیده در بحران، کمک‌های انسانی و روانی به قربانیان حادثه و برقراری مجدد زندگی در مناطق حادثه دیده. تمام این فعالیت‌ها با سریع، جامع و مناسب با نیازهای قربانیان باشد.

۵- نظارت و همسویی با برنامه جلوگیری و کاهش اثر بلایا و همکاری با نهادهای ملی و بین‌المللی در این زمینه.

این نهاد به منظور بالا بردن سطح دانش شهروندان در خصوص حوادث طبیعی و غیرطبیعی، در سال ۲۰۰۴، دانشکده‌ی جلوگیری و کاهش خطرات بالای طبیعی را با تصویب وزارت کشور تأسیس کرد. این دانشکده وظیفه‌ی مطالعه، ارزیابی، تحقیق و توسعه‌ی دانش‌های مرتبط با مدیریت حوادث را بر عهده دارد.

▪ بررسی موردی پرونده سیل سال ۲۰۱۱:

علارغم وجود چنین امکاناتی برای مقابله با خطر سیل در تایلند، سیل سال ۲۰۱۱ آسیب‌های جبران‌ناپذیری به مردم و زیرساخت‌های این کشور وارد کرد. در حالی که سیستم‌های هواشناسی و هشدار در این کشور طراحی درست و استاندارد داشتند، میزان بارش‌ها و حجم سیل از میزان پیش‌بینی شده فراتر رفت. عدم مراقبت دوره‌ای از تجهیزات هشدار سیل و بررسی سطح آب باعث تحلیل‌های نادرست از شدت سیل گشت و همچنین هماهنگ نبودن دستگاه‌های سیاسی و مدنی در مدیریت بحران مشهود بود. شهروندان این کشور دلیل مدیریت نادرست این حادثه را کافی نبودن اقدامات جلوگیری کننده از حادثه و صدور اطلاعیه‌ها و هشدارهای گمراه‌کننده می‌دانند. علاوه بر این به دلیل سابقه فساد در دولت تایلند، مدیریت سیستمی حادثه ناکارآمد بود.^۳

دو سال پس از وقوع این سیل، دیوان عالی تایلند در پی اعتراض گروهی از فعالان محیط زیست به برنامه‌های مدیریت بحران این کشور و اثرات مخرب آن بر محیط زیست، دستور به تعلیق برنامه‌های دولت در خصوص مدیریت بحران داد. در این برنامه دولت قصد

^۱ Department of Disaster Prevention and Mitigation. available at: <http://www.disaster.go.th/en/index.php>

^۲ Department of Disaster Prevention and Mitigation Act. 2017

^۳ Flood Disaster Management in Malaysia: An Evaluation of the Effectiveness Flood Delivery System. International Journal of Social Science and Humanity, Vol. 5, No. 4, April 2015. p400.

داشت تا در نزدیکی یکی از رودخانه‌های مهم مخزن بزرگی برای نگهداری و جمع‌آوری آب احداث کند تا از حوادث آینده جلوگیری نماید. دیوان این برنامه را با هدف شنیدن استدلال طرف مقابل تعلیق کرد.^۱

^۱ <https://www.reuters.com/article/us-thailand-floods/thai-court-delays-9-5-billion-flood-management-project-idUSBRE95Q0AY20130627>. Accessed in July, 2019.

● (ه) کشور آفریقای جنوبی

کشور آفریقای جنوبی واقع در نیمکره ی جنوبی کره زمین در مجاورت اقیانوس قرار دارد و به همین دلیل در معرض طوفان های خطرناک مانند طوفان ال-نینا و یا تغییرات مربوط به اقلیم مانند بالا آمدن سطح آب دریا و به تبع آن خطر سیل قرار دارد برای مثال در بازه زمانی سال های ۱۹۸۰ تا ۲۰۱۰ این کشور حدود ۷۷ مورد سیل را تجربه کرده است.

مهمترین و خاص ترین قانون برای رسیدگی به امور حوادثی مانند سیل و مدیریت خطرات آن در آفریقای جنوبی، قانون مدیریت بحران سال ۲۰۰۲^۱ است. بر اساس این قانون رئیس جمهور وظیفه ایجاد کمیته مشترک مدیریت بحران^۲ را دارد، در سطح ملی این نهاد زیر نظر وزیر امور جاریه و تعاون^۳ قرار دارد. سایر اعضای این کمیته ی ملی شامل: وزیر امور آب و محیط زیست، وزیر بهداشت، وزیر دفاع، وزیر اقتصاد، دفتر ریاست جمهوری، وزیر دادگستری، وزیر آموزش، پلیس هستند. این نهاد در برابر کابینه ی رئیس جمهور موظف به ارائه گزارش و مشاوره هایی در خصوص مدیریت بحران است. نهاد مهم دیگری که بر اساس قانون اشاره شده در آفریقای جنوبی ایجاد شده است، مرکز ملی مدیریت بحران^۴ است که وظیفه رصد کردن حوادث، گردآوری همه منابع لازم برای مدیریت حادثه، نظم دادن و پاسخ به موقع در زمان حادثه و ایجاد پایگاه داده در امور حوادث برای همه نهادهای مرتبط را بر عهده دارد. تمام نهادهای دولتی در حوزه مأموریت خود موظف به ارائه برنامه مدیریت بحران به مرکز هستند که بررسی مجدد و به روزآوری آنها الزامی است. علاوه بر این مرکز ملی مدیریت بحران وظیفه ی ایجاد فهرستی آنلاین و مبتنی بر داده های هواشناسی را درباره خطر وقوع سیل دارد. امور مدیریت بحران علاوه بر سطح ملی در سطوح استانی و محلی (شهرداری ها) اما با حوزه اختیارات متفاوت، پیگیری می شوند.

در کنار نهادهای دولتی، بر اساس قانون مدیریت بحران، دفتر مشورتی مدیریت بحران ملی^۵ علاوه بر مسولان دولتی از کمک های نهادهای غیردولتی هم استفاده می کند. این نهاد مشورتی در قالب یک سازمان مشاوره ای به کمیته ی مشترک مدیریت بحران خدمت می نماید. دولت مرکزی با انتشار اصول راهنمای مدیریت بحران در سطح محلی به شهرداری ها اجازه می دهد تا از کمک های نهادهای داوطلب و غیردولتی در کنار فعالیت های دولتی، بهره برد. برای مثال پس از وقوع سیل در استان KwaZulu-Natal در اوایل سال ۲۰۱۹، مرکز حقوق محیط زیست^۶ در آفریقای جنوبی که یک نهاد غیردولتی است نسبت به آمادگی دولت در برابر تغییرات اقلیمی هشدار داد. تصویب قانون جامع در خصوص تغییرات اقلیمی، کاهش میزان گازهای گلخانه ای و تدوین برنامه های مقابله با بحران برای تمام شرایط خاص جوی از خواسته های این نهاد از دستگاه های دولتی است.^۷

^۱ Disaster Management Act No. 57 of 2002

^۲ Joint Disaster Management Committee

^۳ Department of Cooperatvie Governance & Traditional Affairs

^۴ National Disaster Management Centre

^۵ National Disaster Management Advisory Forum

^۶ Centre for Environmental Rights.

^۷ Flooding in KZN and Eastern Cape: A call for urgent climate action. Available at: <https://cer.org.za/news/flooding-in-kzn-and-eastern-cape-a-call-for-urgent-climate-action>. Accessed in July, 2019.

گزارش ملی سیلاب‌ها

آفریقای جنوبی از کشورهایی است که در زمینه تغییرات اقلیمی و مدیریت آن ساختار نهادی طراحی کرده است. معاونت کل تغییرات اقلیمی سازمان محیط زیست^۱، دستگاهی است که وظیفه بررسی تغییرات اقلیمی و تاثیر آن بر وقوع مخاطرات طبیعی را انجام می دهد. این نهاد از طریق فعالیت با نهادهای غیردولتی و سازمان های علمی هر ساله گزارش هایی را از وضعیت اقلیم و اثر آن بر کشور مذکور ارائه می دهد. با این حال همانطور که اشاره شد هنوز سند حقوقی خاص برای فعالیت این نهاد وجود ندارد.

□ اقدامات دولت قبل از وقوع سیل

دپارتمان ملی امور آب^۲ نهادی است که پیش از وقوع حادثه وظیفه ی مدیریت منابع آب به خصوص مدیریت دو رودخانه ی مهم Orange و Vaal را بر عهده دارد در کنار این موضوع، این نهاد وظیفه جمع آوری اطلاعات لحظه ای مربوط به بارش ها و سطح آب سدها را از طریق برنامه هشدار شرایط خاص جوی^۳ سازمان هواشناسی این کشور که به صورت لحظه ای به روزرسانی می شود^۴، برعهده دارد. چنانچه میزان بارش ها و سطح آب رودخانه به حد هشدار برسد، دپارتمان امور آب دستور گشایش خروجی های سدها را برای کاهش خطر سیل می دهد. وزارت کشاورزی، جنگلداری و شیلات^۵ نیز از طریق کمیته ی مشترک کشاورزی-هواشناسی خود هر سال بر پایه گزارش های دپارتمان امور آب، گزارش های خود^۶ را قبل از آغاز فصل بارش ها برای بررسی و هشدار به کشاورزان و صیادان منتشر می کند.

□ اقدامات دولت در زمان وقوع سیل

در زمان وقوع حادثه، وظیفه هماهنگی فعالیت نهادها در دفتر فرماندهی مرکزی دپارتمان ملی امور آب انجام می شود. به دلیل شیوع بیماری های خطرناک و کاهش سلامت آب در زمان سیل، نهادهایی دولتی مانند سازمان امور تالاب ها و یا سازمان آتش نشانی وظیفه مدیریت عملیاتی سیل و بررسی سلامت آب را بر عهده دارند. کمیته ی مشترک مدیریت بحران نیز برای تثبیت شرایط بحرانی دو نوع بودجه اختصاص خواهد داد: بودجه بحران استانی که به منظور بازسازی خسارات زیرساخت های استان است و بودجه بحران شهرداری که برای تعمیر زیرساخت های شهری است. این بودجه ها برای نمونه صرف امور زیر خواهد شد:

- فراهم آوردن سرپناه برای افراد متاثر از حادثه
- فراهم آوردن دسترسی موقت به جاده ها پل های تخریب شده در صورت ناتوانی دستگاه مربوط
- فراهم آوردن کلاس های درس سیار در صورت ناتوانی وزارت آموزش
- فراهم آوردن کمک و امکانات برای بخش کشاورزی

□ اقدامات دولت پس از وقوع سیل

^۱ Climate Change, Sustainable Development and Air Quality Deputy General

^۲ National Department of Water

^۳ Severe Weather Warning System

^۴ Available at: <http://www.weathersa.co.za/Home/Warnings>

^۵ Department of Agriculture, Forestry and Fisheries

^۶ Available at: <https://www.daff.gov.za/doaDev/topMenu/doc/09Ad18%20for%20May2019.pdf>

پس از وقوع سیل و به منظور بازسازی خرابی‌های ناشی از حادثه، کمیته‌ی مشترک مدیریت بحران بر اساس قانون موسس خود و مقررات خزانه‌ی ملی، بودجه‌های بازسازی در سطح استانی و شهرداری‌ها^۱ اعطا می‌کند. این کمیته پس از بحران کارشناسان خود را برای بررسی میزان خسارات و تعیین حدود بودجه مورد نیاز به کار می‌گیرد و پس از تایید کارشناسان بودجه‌های استانی و شهری اعطا می‌شوند.

▪ بررسی موردی: پرونده قصور شهرداری

در زمان وقوع بارش‌های سیل آسا که ظرفیت سدها به حد هشدار می‌رساند، شهرداری‌ها وظیفه دارند تا بخشی از دریچه‌های سد را به منظور تخلیه آب و کاهش خطر شکستن سد، تخریب کنند. این موضوع باعث طرح دعوی‌های موردی شهروندان علیه شهرداری به دلیل خسارت دیدن از ورود آب اضافی به خانه‌هایشان شده است. برای مثال در سال ۲۰۱۴ در دیوان عالی کیپ تاوان شکایتی علیه شهرداری طرح شد^۲ که یکی از شهروندان مدعی بود از تصمیم شهرداری برای خارج کردن آب اضافی صدمه دیده است و شهرداری بر اساس قانون موظف بوده است تا اقداماتی برای جلوگیری از ورود خسارت به املاک شهروندان اتخاذ کند. دیوان به این منظور چنین استدلال کرد که از نظر تاریخی در مواقع این چنینی همیشه وظیفه‌ی شهرداری بوده است تا با تخریب عمدی بخشی از دهانه سد، خطر بزرگتر شکستن سد را کم کند. علاوه بر این کارشناسان شهرداری این چنین احتمال داده‌اند که با وقوع سیل و تخریب دهانه‌ی سد چه به عمدی یا در حالت طبیعی، وقوع خسارت حتمی بوده پس تفاوتی از نظر نتیجه وجود نداشته است. بنابراین درخواست تجدیدنظر از نظر دادگاه مردود شد.

با وجود اینکه در بیشتر پرونده‌هایی که شهرداری یکی از طرفین دعوی است، معمولاً این نهاد برنده دادگاه می‌شود، تحقیقات علمی^۳ نشان داده است که مشکلات مدیریت بحران همچنان در بخش‌های دولتی این کشور وجود دارند. برای مثال در سال ۲۰۱۱ نیمی از شهرداری‌های آفریقای جنوبی ساختار درستی برای مدیریت بحران نداشته‌اند. ۶۸ درصد نهادهای منطقه‌ای و ۲۵ درصد نهادهای استانی فاقد دفتر مشورتی مدیریت بحران بوده‌اند. در این شرایط به دلیل مدیریت نادرست بیشترین بار اقدامات در زمان بحران، بر عهده‌ی آتش‌نشانی و نهادهای امدادی است که باعث کاسته شدن بهره‌وری آنها می‌شود. علاوه بر این همانطور که اشاره شد مهمترین وظیفه دفترهای مشورتی مدیریت بحران، همراه کردن نهادهای غیردولتی در روند مدیریت است که به دلیل تشکیل نشدن این دفاتر، مشارکت نهادهای غیردولتی برای کمک‌رسانی و آماده‌سازی اقدامات برای مقابله با بحران بسیار کم‌رنگ شده است.

^۱ Provincial & Municipal Recovery Grant

^۲ South Africa Supreme Court of Appeal. Abbott v. Overstrand Municipality and Others (99/2015) [2016] ZASCA 68 (20 May 2016).

^۳ Flood Disaster Management in South Africa: Legislative Framework and Current Challenges. International Conference on Applied Life Sciences (ICALS2012) Turkey, September 10-12, 2012.

● (و) کشور آلمان

در سال ۲۰۰۲ سیلی در اروپا شکل گرفت که ناشی از بارش بی وقفه باران به مدت یک هفته بود. این سیل کشورهای متعددی را مورد حمله و آسیب قرار داد اما در این بین کشور آلمان با بیشترین میزان خرابی مواجه شد. این اتفاق باعث شد تا اولین قانون کنترل سیل در آلمان ایجاد شود.

نهادهای مرتبط:

(۱) کمیته محیط زیست^۱

این کمیته در ۲ جولای ۲۰۰۴ قانون مختص ارتقای وضعیت ممانعت از سیل^۲ را ایجاد کرد و این قانون در ۱۷ مارس ۲۰۰۵ لازم الاجرا شد.

(۲) دفتر فدرال حمایت مدنی و مدیریت بحران^۳

این دفتر در ۱ مه ۲۰۰۴ با بودجه وزارت کشور تاسیس شد. کشور آلمان به وسیله ی این سازمان امکانات لازم برای اطمینان از امنیت شهروندان خود و همچنین فراهم کردن وسایل و اطلاعات لازم در ارتباط با سیل را یکجا در اختیار دارد. اطلاع رسانی به شهروندان، تامین دارو در زمان بحران، تامین آب آشامیدنی، ارائه برخی آموزش های اولیه مرتبط با شرایط سیل، نحوه همکاری با نهادهای حمایتی ملی در زمان وقوع سیل از جمله فعالیت های این نهاد است.

قوانین مرتبط با مسئله سیل در آلمان:

° قانون فدرال آب^۴

° قانون دوم کنترل سیل^۵

قانون فدرال ساخت و ساز^۶، قانون حفاظت از طبیعت^۷، و قواعد مربوط به رویه دادگاه های اداری مورد اصلاحات واقع شدند. این اصلاحات تماماً برای ساده سازی و سرعت بخشیدن به فرایند کنترل سیل بدون کاهش مشارکت عمومی بوده است. به این ترتیب کنترل سیل ارتقا می یابد و از آسیب های ناشی از سیل جلوگیری می شود.

قانون فدرال آب و قانون حفاظت از طبیعت در ۵ ژانویه ۲۰۱۸ لازم الاجرا شده اند.

بخش چهارم از اصلاحیه قانون آب به مسئله سیل اختصاص دارد. در این اصلاحیه پس از آن که اصول کلی برای جلوگیری از سیل بیان می شود، از زمین های مسطحی که امکان وقوع سیل بنا به شرایط جغرافیایی در آن جا بیشتر است صحبت می شود و اعلام می دارد که این زمین ها تا ۱۰ مه ۲۰۱۰ باید معرفی شوند. در ارتباط با این زمین ها علاوه بر شناسایی یکسری سیاست ها برای حفاظت نیز باید در نظر گرفته شود:

^۱ Environment Committee

^۲ Act to Improve Preventive Flood Control

^۳ Federal office of civil protection and disaster assistance (BBK)

^۴ Federal Water Act

^۵ Flood Control Act II

^۶ Federal Building Code

^۷ Federal Nature Conservation Act

- حفاظت یا ارتقای وضعیت این زمین‌ها
- ممانعت از مسائلی که موجب فرسایش زمین می‌شوند
- کنترل جریان آب ناشی از سیل
- کاهش یا جلوگیری از خرابی‌های ناشی از سیل

علاوه بر این استفاده‌های جدید از این زمین‌ها با موانع و کنترل بیشتری روبرو شده است.

به دنبال سیل سال ۲۰۰۲ در آلمان، بسیاری از ضعف‌های مدیریت بحران سیل در سیستم آلمان شناسایی شد از جمله ناقص بودن یا عدم وجود اختراهای مرتبط با سیل، کمبود ابزار آلات مرتبط با سیل، پاسخ‌گویی ضعیف و عدم وجود آگاهی‌های لازم در ارتباط با سیل. به همین دلیل اقدامات قانونی در این راستا آغاز شد، از جمله قانون حمایت در مقابل سیل ۲۰۰۵^۱ همچنین دستورالعمل اتحادیه اروپا برای موضوع سیل^۲. این دو هم شامل اقدامات ساختاری و هم اقدامات غیر ساختاری برای کاهش خسارات ناشی از سیل می‌باشند.

در ۲۰۱۳ یک سیل فراگیر در اروپای مرکزی رخ داد که به طور اختصاصی آسیب فراوانی به آلمان زد. این سیل شدیدترین سیل در ۶۰ سال اخیر بوده است. شرایط در این سال نشان دهنده آن بود که تمهیدات پس‌اسیل ۲۰۰۲ تا این سال (۲۰۱۳) تا چه حد موفق بوده است و چه اقدامات دیگری باید صورت بگیرد.

در گزارشی که کمیته کاهش بلایای (طبیعی) آلمان^۳ منتشر کرده است، از ۳ فاکتور مهم برای مدیریت سیل نام برده است:

- پاسخ‌های اضطراری
- ترمیم
- کاهش ریسک

این گزارش نشان دهنده آن است که پس از سیل ۲۰۰۲ پیشرفت‌هایی صورت گرفته است از جمله الف) در نظر گرفتن خطرات سیل در ارتباط با برنامه شهری و تعیین حدود و فاصله‌ها. ب) آمادگی کلی و کاهش کلی خطرات ناشی از سیل و ج) اختراهای موثر در ارتباط با سیل د) پاسخ‌های هماهنگ و جامع به حادثه ه) استفاده از ابزارآلات مفید و مرتبط با دفاع در برابر سیل. همه این موارد باعث شد تا کنترل سیل در ۲۰۱۳ موثرتر باشد. البته این پایان ماجرا نیست و جای پیشرفت هنوز باقی است که این موارد در ۴ محور اصلی به عنوان برنامه آینده در زمینه سیل مورد توجه است:

- ایجاد سیاست‌های هماهنگ کننده دیگر برای کاهش تأثیرات سیل: ساختارهای دفاعی مثل سد و حفاظ‌های رودخانه‌ها البته که با توجه به تجارب قبلی این تدابیر ممکن است شکست بخورند، پس تدابیر دیگری لازم است مثل طراحی مناطق محافظت شده مثل حوزه رودخانه‌ها که در فاصله زمانی بین پیش‌بینی سیل و وقوع حقیقی آن بتوان آن را کنترل کرد و زیر نظر داشت.

^۱ Flood protection

^۲ EU Flood Directive 2007

^۳ German Committee for Disaster Reduction (DKKV)

گزارش ملی سیلاب‌ها

- افزایش همکاری بین سازمان های مختلف که در ارتباط با بلایای طبیعی مسئولیت هایی دارند. مسائل مورد همکاری این سازمان ها باید به صورت سیستماتیک درآیند و برنامه های مدیریت بحران سیل را در خود جا بدهند.
 - درگیر کردن عموم مردم: شهروندان معمولاً بسیار دیر در فرایند برنامه ریزی درگیر می شوند درحالی که تجارب و منافع بومی آن ها می تواند در برنامه ریزی ها بسیار موثر باشد.
 - انتقال شفاف ریسک: محققان معتقد هستند یک قانون گذاری شفاف برای حمایت در ساخت دوباره آنچه در سیل تخریب شده است، لازم است. مثل یک راهکار از جانب دولت فدرال برای دارایی های از دست رفته.
- اما به طور کلی مدیریت بحران سیل یک امر پویا است و هیچ گاه متوقف نمی شود. فاکتورهای ریسک از جمله تغییرات آب و هوایی، توسعه اقتصادی و تغییرات در استفاده از زمین باید به طور مستمر مورد ارزیابی قرار گیرند.
- اقدامات بعد از وقوع سیل برای مواجهه با سیل های بعدی:
 - آموزش متخصصانی برای استفاده از نرم افزار GIS برای مدیریت بهتر ریسک های ناشی از سیل.
 - تعریف کردن و مشخص کردن نقشه مناطقی که بیشترین ریسک برای سیل در آن ها وجود دارد.
 - ساختارهای مورد نیاز برای کمک های اضطراری به شهروندان از جمله نحوه کمک رسانی و ابزارآلات لازم
 - توسعه مدل پیش بینی سیل های محتمل با توجه به شرایط آب ها.
 - اقدامات دولت قبل و بعد از سیل:

قبل از ۲۰۰۲ شهروندان آلمانی اطلاعات کافی از این مسئله که آیا در منطقه سیل خیز زندگی می کنند یا خیر نداشتند یا این که چگونه باید از خود در مقابل سیل محافظت کنند. اطلاعات محلی مرتبط وجود نداشت و هیچگونه تدابیری در جهت تشویق شهروندان به بیمه شدن در برابر بلایای طبیعی هم وجود نداشت.

بعد از سیل، شرکت های بیمه اقدامات پیشگیرانه را آغاز کردند. این اقدامات یک بار پس از سیل ۲۰۰۲ و بار دیگر پس از سیل ۲۰۱۳ مورد توجه قرار گرفت. این اقدامات به شرح زیر است:

 - ایجاد موانع و حصارهایی در مقابل آب
 - ساخت و ترمیم زیرزمین و سقف خانه ها
 - قرار دادن تجهیزات گرمایشی در بالای خانه ها
 - استفاده از سیستم های گرمایشی که با بروز سیل با مشکل مواجه نشوند. (سیستم های مبتنی بر نفت و سوخت های فسیلی)
 - آمادگی برای پاسخ گویی و ترمیم: الف) اخطار در مورد بروز سیل ب) پاسخ گویی اضطراری ج) انتقال ریسک و ریکاوری

در ۱۹۹۵ روش هایی برای جامع سازی مدیریت بحران سیل بیان شد که لزوماً همه آن به صورت عملی اجرا نشد. متعاقباً سیل سال ۲۰۰۲ موجبات ایجاد تغییراتی در قانون های مرتبط را فراهم کرد که البته آن هم نواقصی داشت که با بروز سیل سال ۲۰۱۲ نمایان شد. اکنون اقدامات مرتبط با سیل در آلمان در وضعیت با ثباتی قرار دارد البته هنوز جای پیشرفت در آن دیده می شود.

در استرالیا نیز همانند ایران مسئله سیل در مناطق شهری از مهمترین موضوعات مدیریت بحران است، در سال ۲۰۱۹ تقریباً همزمان با سیل بی سابقه‌ی ایران، سیل سهمگینی در استرالیا، خیابان‌ها را به رودخانه تبدیل کرد. سیل سهمگین بی سابقه‌ی در شمال شرق استرالیا جاری شده و خیابان‌های شهر تانزویل در شمال شرقی کوئینز لند را به رودخانه بدل کرد. مقامات محلی هشدار دادند وضعیت بارش در روزهای آینده شدت خواهد یافت و ساکنین بهتر است محل اقامت خود را ترک کرده و در مکان‌هایی امن به طور موقت سکنی گزینند.^۱ به این دلیل مدیریت بحران سیل برای این دولت اهمیت بالایی دارد.

نهاد ها و قوانین مربوط به سیل^۲

در کشور استرالیا در زمینه مربوط به سیل نهادی دولتی وجود دارد با نام نهاد مدیریت سیلاب^۳ که مسئولیت اصلی مدیریت بحران سیل را در یک منطقه دارد. سایر ارگانها و نهادها مسئولیتی فرعی و مکمل و به نوعی جانبی در زمینه‌ی سیل دارند مانند مدیریت اضطرار^۴. بنیان و اساس نهاد مدیریت سیلاب بر جمع‌آوری و ارتقا و انتشار بهترین اطلاعات موجود درباره‌ی وضعیت سیل و خطرات همراه آن است. این اطلاعات برای افراد جامعه، تصمیم‌گیرندگان، و دیگر نهادهای مسئول در قبال مدیریت بحران سیل، قابل استفاده است.

این اطلاعات ممکن است از طریق پروسه‌ی خاص مدیریت سیلاب یا از طریق دیگر منابع استنتاج شوند. (خصوصاً منابع تاریخی و دیگر مطالعات). همچنین این اطلاعات در دسترس، باید به نحوی باشند که خطر سیل را بتوان بهتر درک و مدیریت کرد.

این چارچوب بر اساس پروسه‌ی مدیریت سیلاب^۵ بنا نهاده شده که در سطح ملی، با نام، مدیریت سیلاب در استرالیا: بهترین اصول عملی (کاربردی) و راهبردها^۶ شناخته می‌شود. این چارچوب در واقع یک نوع انعطاف‌پذیری را برای نهاد مدیریت سیلاب^۷ فراهم می‌کند چرا که حاوی سطوح متفاوت منابع و اطلاعات است که خود کمک‌شایانی برای آگاهی و مدیریت سیلاب می‌باشد. ایالت و دولت مرکزی مسئولیتی مشارکتی در همه سطوح اجرایی برای مدیریت خطر سیل در قبال جوامع محلی دارند.

جالب است بدانیم که دولت استرالیا، پورتالی را با همه جزییات و قوانین و نکات مهم در رابطه با سیل تاسیس کرده است که از بخشهای ویژه این سایت^۸ میتوان به وجود نقشه‌های جغرافیایی اشاره کرد که مناطق و درصد خطر هرمنطقه روی این نقشه‌ها مشخص شده است. همچنین این سامانه امکان جستجوی دقیق هر محدوده را فراهم کرده است. به علاوه استفاده از این منبع اطلاعاتی برای عموم، در دسترس و رایگان است.

^۱ EURONEWS FA

^۲ Managing the Floodplain: A Guide to Best Practice in Flood Risk Management in Australia HANDBOOK

7. Australian Disaster Resilience Handbook Collection

^۳ Floodplain Management Entity (FME)

^۴ Emergency management

^۵ Floodplain Management Process

^۶ Floodplain Management in Australia: best practice principles and guidelines (SCARM 2000)

^۷ FME

^۸ Australian Flood Risk Information Portal: <https://afrip.ga.gov.au/flood-study>

گزارش ملی سیلاب‌ها

نهاد مدیریت سیلاب استرالیا^۱: این نهاد برای ارتقای مناسب مناطق سیلابی و کمک به کاهش مخاطرات جانی و مالی ناشی از سیل، متعهد شده است. اعضای این نهاد شامل بیش از ۱۴۰ شورا، مقامات مدیریت حوضه ی آبریز، افراد حرفه ای و متخصص است که در تمام زمینه های شهری و روستایی مدیریت خطر سیلابی مشارکت داشته اند.

نهاد مدیریت سیلابی در سال ۱۹۶۱، تاسیس شد. زمانی که چهار مقام کاهش سیل ساحلی در میت لند تاون هال^۲ دیدار کردند تا بتوانند با به اشتراک گذاری راه حل های فنی و نظرات خود راهی برای حل سیل بیابند.

در سال ۲۰۰۹، با همکاری ان اس دلیو آفیس^۳، دوره ای توسط دانشگاه فنی (تکنولوژی) سیدنی^۴ البته با مشارکت منظم سایرین^۵ برگزار شد که شامل روشهای مدیریت سیلاب مبتنی بر صنعت بود که براساس نیازهای فنی و تکنولوژی صورت پذیرفته بود. اکنون نهاد مدیریت سیلابی حضور و مشارکت چشمگیری در پیش قدم بودن در سطح ملی داشته است. همانند دفتر ملی سیل^۶، گروه ملی مشورتی خطر سیل^۷ و... این نهاد از همه ایالات از جمله ان اس دلیو^۸، کوئینزلند^۹، اکت^{۱۰}، ویکتوریا^{۱۱} و جنوب استرالیا^{۱۲}، عضو دارد.

□ وظایف دولت قبل و هنگام و بعد از وقوع سیل

در واقع طیفی از خدمات (سرویس های) ضروری در سطح منطقه ای، در سطوح بالاتر دولت تاسیس شده است که عموماً اقدامات صورت گرفته توسط دولت استرالیا است، اگرچه ایالت و دولت مرکزی نیز میتوانند نقش داشته باشند. در کل، دولت استرالیا مسئول فراهم آوردن پیش بینی های هواشناسی، بررسی دقیق موقعیتهایی که نزدیک است که منجر به سیل بشوند، سطح بندی پیش بینی های در زمینه سیلاب و... می باشد که این مسئولیت با راهنمایی های سایر نهادهای مشاور و مسئول صورت گرفته است. دولت استرالیا حامی داده های اندازه گیری شده ی زمین هست. مثل شبیه سازی ماهواره ای و...^{۱۳}

● بررسی موردی مدیریت بحران در شهر ملبورن کشور استرالیا^{۱۴}

سابقه ی سیل در ملبورن

^۱ Floodplain Management Australia (FMA)

^۲ Maitland Town Hall

^۳ NSW Office of Environment and Heritage

^۴ University of Technology - Sydney

^۵ همچون New South Wales

^۶ National Flood Forum

^۷ National Flood Risk Advisory Group

^۸ NSW

^۹ QUEENSLAND

^{۱۰} ACT

^{۱۱} Victoria

^{۱۲} South Australia

^{۱۳} Managing the Floodplain: A Guide to Best Practice in Flood Risk Management in Australia
HANDBOOK 7: Australian Disaster Resilience Handbook Collection

^{۱۴} City of Melbourne Flood Emergency Plan. Final Version 2.0, September 2012

- سیل بزرگ سال ۱۸۹۱: رودخانه یارا و حوالی رودخانه کالینگوود، حدود ۳۰۰۰ نفر ریچموند و پران را ترک کرده و بی خانمان شدند.

- سال ۱۹۳۴ بارش بی وقفه ۴۸ ساعته باعث بالا آمدن ۱۴۰ میلی متری آب از سطح دریاچه یارا شد که منجر به فوت ۱۸ نفر و آوارگی ۶۰۰۰ نفر شد.

- سیلاب های عمده سپتامبر ۱۹۰۶ و ۱۹۱۶ و ماه می ۱۹۷۴

برنامه (طرح) اضطراری سیلاب مربوط به شهرداری^۱ چنانچه نیاز به اصلاح یا حمایت و ... داشته باشد توسط سرویس اضطراری ویکتوریا^۲ و البته با مشورت با شهر ملبورن صورت خواهد گرفت. طرح اضطراری سیلاب مربوط (وابسته) به شهرداری، توسط شهر ملبورن و تحت لوای کمیته برنامه ریزی برنامه اضطراری سیلاب مربوط به شهرداری، آماده سازی شده که متعاقب فرمان بخش ۲۰ قانون اصلاح شده ی مدیریت اضطرار (مدیریت بحران) مصوب ۱۹۸۶ می باشد.

این یک برنامه زیربنایی برای برنامه مدیریت اضطراری شهرداری شهر ملبورن است که سازگار با قوانین مدیریت اضطراری ویکتوریا و استراتژی مدیریت سیل ویکتوریا است. نتایج ریسک مدیریت اورژانسی جامعه توسط کمیته برنامه ریزی مدیریت بحران شهرداری^۳ در نظر گرفته خواهد شد. این طرح با برنامه اضطراری سیل منطقه ای و برنامه اضطراری سیل کشوری نیز سازگار است.

دلایل و روش برنامه اضطراری سیل

- شناسایی ریسک و احتمال سیل در شهر ملبورن
- حمایت از اجرای اقدامات برای به حداقل رساندن علل و اثرات حوادث سیل در شهر ملبورن؛
- واکنش و پاسخ دقیق و ترتیبات بازسازی از جمله آمادگی، مدیریت ضمنی، فرماندهی و کنترل
- شناسایی ارتباطات با برنامه های اضطراری محلی و منطقه ای و ایالتی و برنامه ریزی های گسترده تر با تاکید خاص و ویژه بر موارد مرتبط با سیلاب.

طرح پیشگیری از سیل

تمام جزییات این طرح توسط رسانه های محلی، وب سایت خاص این طرح و ... برای آگاهی عموم منتشر خواهد شد. جالب اینجاست که توسط دولت استرالیا بروشور جامعی برای کودکان در زمینه آموزش سیلاب تدارک دیده شده که اقدامات به موقع کودکان را قبل و هنگام و بعد از سیل جزو وظایفی میداند که می تواند به جامعه، مردم کمک کند.^۴

نهاد های پاسخگو

نهاد های بسیاری با نقشهای منحصر به فرد در حمایت از این طرح در جریان جدی سیل ملبورن پاسخگو هستند که به اختصار اشاره می شود.

- مرکز هماهنگی اضطراری وابسته به شهرداری^۱

^۱ Municipal Flood Emergency Plan

^۲ Victoria State Emergency Service

^۳ Municipal Emergency Management Planning Committee

^۴ Fesa flood ema

گزارش ملی سیلاب‌ها

- برای فراهم آوردن راهنمایی به تیم مدیریت حادثه^۲، اولویتهای استراتژی کنترل باید پروسه ی برنامه ی اقدامات هنگام حادثه را از مبنا بسازند. و وظایفی مثل محافظت از اشیا در سیل و حفاظت محیط زیستی و ...
- فرماندهی، کنترل و همکاری تحت برنامه مدیریت بحران منطقه ای و ایالتی است.
- تیم مدیریت حادثه
- تیم مدیریت بحران^۳: از مسائل استراتژیک مربوط به کنترل حوادث مطلع شوند و بتوانند راهنمایی های استراتژیک و مشاوره ای در مورد سیاست گذاران حادثه ارائه دهند. توسعه استراتژی های مدیریت بحران
- کنترل کنندگان حادثه: افسران وظیفه منطقه ای، وظایف بی شماری دارند که از جمله می توان به کنترل وضعیت آب و هوایی در سیل و... اشاره کرد.
- مرکز کنترل حادثه که وظیفه ی مدیریت ارتباطات رسانه ای را بر عهده دارد. در صورت عدم وجود چنین مرکزی این وظیفه برعهده ی افسران وظیفه ی منطقه ای است.

ضمائم مهم

- از جمله ضمائیم مهم این طرح ترتیب تخلیه سازی سیلاب هست که در پنج فاز (مرحله) اجرا خواهد شد.
- فاز اول: فاز تخلیه سازی کنترل کننده حادثه می تواند تصمیم بگیرد که یک اجتماع در معرض خطر را در شرایط زیر تخلیه و بیرون بری کند: برای مثال: اشیا احتمال غوطه ور شدن دارند و ممکن است سلامت عمومی در نتیجه سیل در خطر بیفتد که سنجش این موضوع تحت برنامه خاص و جداگانه صورت می گیرد.^۴
- فاز ۲: هشدار و اخطار که توسط مدیریت اضطراری ویکتوریا و استراتژی مدیریت سیل ویکتوریا با مشورت نهاد های اجرایی و مامور منابع اضطراری وابسته به شهرداری و هماهنگ کننده منابع اضطراری وابسته به شهرداری^۵ و دپارتمان خدمات انسانی^۶ انجام می گیرد.
- فاز ۳: صرف نظر کردن و بازبینی که توسط پلیس ویکتوریا انجام می شود. و منظور، تامین امنیت مناطق است.
- فاز ۴: پناه گیری و فراهم آوردن سریع نیازهای اولیه سیل زدگان که با همکاری مدیریت اضطراری ویکتوریا^۷ و پلیس ویکتوریا^۸ انجام می گیرد.
- فاز ۵: بازگشت: که توسط پلیس ویکتوریا کنترل می شود. و با توجه به مواردی این بازگشت می بایستی صورت بگیرد. از جمله: وضعیت حال سیلاب، میزان جمعیت، نیازهای جمعیت و....

^۱ Emergency Management Manual Victoria

^۲ Incident Management Team

^۳ Emergency Management Team

^۴ Municipal Emergency Resource Officer

^۵ Municipal Emergency Response Coordinator

^۶ Department of Human Services

^۷ Victoria State Emergency Service

^۸ Victoria Police

کشور هند به شدت در مقابل سیل آسیب پذیر است و در بین ۳۲۹ میلیون هکتار سرزمین این کشور، ۴۰ میلیون هکتار آن برای بروز سیل مستعد است. سیل آسیب های بسیاری برای این کشور به دنبال دارد از جمله مرگ و میر، تخریب شرایط و وضعیت معیشتی، تخریب ساختمان ها، زیرساخت ها و امکانات عمومی.

در حال حاضر در این کشور سیل در مناطقی رخ می دهد که قبلا به عنوان مناطق سیل خیز شناخته نمی شد و به همین دلیل در طرح های حمایتی تاکید بیشتری به این مناطق می شود تا بتوان تمام حیطه مورد حمله سیل را تحت پوشش قرار داده و آن را مدیریت کرد.

۸۰ درصد بارش در ماه های پرباران از ژوئن تا سپتامبر رخ می دهد و بر اثر این بارش های موسمی، رودخانه ها املاح و مواد ته نشین شده را به جریان می اندازند، این جریان که حجمی و رای گنجایش خود دارد، از عوامل بروز سیل، برخورد و تداخل زهکشی ها و فرسایش کرانه رودخانه ها می باشد. همچنین طوفان های موسمی و ابرهای متراکم سبب ایجاد سیل های شدید و خسارات زیادی می شوند.

این یک حقیقت است که رودخانه هایی که باعث ایجاد سیل در هندوستان می شوند، از کشورهای همسایه سرچشمه می گیرند که این مسئله به پیچیدگی کنترل این پدیده می افزاید. زیرا برای مدیریت بروز سیل و ایجاد زیرساخت ها برای مقابله با آن لازم است که این کشور با کشورهای همسایه خود توافق نامه هایی امضا نماید به همین دلیل این موضوع علاوه بر تلاش های فنی و مدیریتی نیازمند تلاش های سیاسی مقامات کشوری است.

مرگ و میر در یک مقیاس بالا و بروز خسارات فراوان به امکانات عمومی و متعلقات خصوصی که به طور مستمر ادامه دارد، این مسئله را خاطر نشان می کند که باید در این کشور به دنبال راه حلی موثر در پاسخ به مسئله سیل بود.

خلاصه دستور کار NDMA^۱ روش هایی را برای شناسایی موثر مناطق ریسک پذیر برای به حداقل رساندن خسارات ناشی از سیل ارائه داده است.

برنامه های مرتبط با سیل

برنامه مدیریت سیل^۲: این برنامه به طور کلی در دو طرح ارائه شده است:

(۱) Flood Management Programme during XI Plan Revised Guidelines for Central Assistance to States (برنامه

مدیریت سیل در قالب یازدهمین برنامه تجدیدنظر شده برای کمک های مرکزی به استان ها)

(۲) Flood Management Programme during XII Plan Guidelines for Central Assistance to States (برنامه مدیریت سیل

در قالب دوازدهمین برنامه برای کمک های مرکزی به استان ها)

در هر دو برنامه، ابتدا یک مقدمه از شرایط آب و هوایی و سابقه سیل در این کشور ارائه شده است و در ادامه حیطه ای

که این برنامه بر آن کنترل دارد، منابع مالی، کنترل و زیرنظر گرفتن اجرای درست برنامه و ارزیابی دستاوردها مشخص شده است. در مورد اخیر ارزیابی و کنترل توسط کمیسیون مرکزی آب^۱، کمیسیون کنترل سیل گانگا^۲ و شورای براهماپوترا^۳ انجام می شود.

^۱ National Disaster Management Authority (in India)

^۲ Flood Management Program

گزارش ملی سیلاب‌ها

کمیسیون مرکزی آب، تنها سازمان و ارگان در هندوستان برای پیش بینی سیل است. در ۲۰۱۸ این سازمان یک معیار رای پیش بینی سیل در سایت رسمی خود منتشر کرده است که بنابر این معیار امکان وقوع سیل برای ۱۶۶ منطقه را پیش بینی می کند. در موضوع مدیریت بحران و کمک رسانی به شهروندان در زمان بروز سیل، نیروی ملی واکنش به بحران^۴ در کشور هند، وظیفه آموزش های قبل از بحران به شهروندان و امداد و نجات در حین بروز سیل را بر عهده دارد.

برنامه های بین المللی

همانطور که قبلاً هم اشاره شد، بسیاری از سیل هایی که در کشور هند اتفاق می افتد به دلیل مسائل مربوط به رودهایی است که از کشورهای دیگر سرچشمه می گیرند. به همین دلیل اقدامات بین المللی میان کشور هند و دیگر کشورها لازم است تا بتوان هم بروز چنین مسئله ای را پیش بینی کرد و هم در صورت وقوع آن تا حد امکان از آسیب های ناشی از آن کاست. توافقات متعددی در این راستا شکل گرفته است که عمدتاً در آن ها پس از شکل گیری توافق، دفتری در هر دو کشور دایر شده که به طور مستمر با هم در ارتباط بوده و اطلاعات بدست آمده از سطح رودخانه ها و حوادث پیش آمده از دفاتر دیگر کشور ها به هند و متقابلاً از هند به آن ها ارسال می شود. در ارتباط با این توافقات می توان به نمونه های زیر اشاره کرد:

۱) همکاری هند و بنگلادش: این ارتباط به طور عملی از سال ۱۹۷۲ در جریان است و هدف آن نهایت بهره مندی از مزایای رودهای مشترک این دو کشور است که البته مسئله سیل و مسائل مربوط به آن را هم در بر می گیرد. در طی این همکاری کشور هند نیز اطلاعاتی از رودخانه های مشترک را به صورت رایگان در اختیار کشور بنگلادش قرار داده است که باعث شده است این کشور بتواند از بروز بسیاری خسارات جانی و مالی جلوگیری کند.

۲) همکاری هند و بوتان: براساس این همکاری ۳۵ ایستگاه پیش بینی شرایط جوی و مسائل مربوط به آب با هزینه کشور هند در بوتان مستقر شده است و اطلاعاتی که این پایگاه ها بدست می آید توسط کمیسیون مرکزی آب^۵ هند برای پیش بینی وقوع سیل مورد استفاده قرار می گیرد.

۳) همکاری هند و چین: بنابر این توافق دولت چین اطلاعات بدست آمده از ایستگاه های اطلاعاتی خود در ارتباط با رودهایش در فصل هایی که بارندگی موسمی وجود دارد در اختیار دولت هند قرار می دهد.

۴) همکاری هند و نپال: در سال ۱۹۹۶ یک قرارداد بین این دو کشور برای تکمیل کردن پروژه رودهای مشترک بین آن ها و تجهیز کردن آن ها شکل گرفته است که این قرارداد به مدت ۷۵ سال اعتبار دارد. این دو کشور همچنین در سه حوزه نهادهای مرتبط با هم را تشکیل داده اند:

الف) کمیسیونی وابسته به وزارت منابع آبی^۶

^۱ Central Water Commission (CWC)

^۲ Ganga Flood Control Commission (CFCC)

^۳ Brahmaputra Board

^۴ National Disaster Response Force, available at: <http://ndrf.gov.in>

^۵ Central Water Commission (CWC)

^۶ Joint Ministerial Level Commission on Water Recourses

۵) همکاری هند و پاکستان: این دو کشور در سال ۱۹۶۰ توافق نامه ایجاد کمیسیون هایی در دو کشور برای نظارت بر رودخانه های مرزی امضا کردند که هر کدام از این کمیسیون ها از سوی دولت متبوع خود مامور انجام مذاکرات و انتقال اطلاعات است. این دو کمیسیون به همراه یکدیگر کمیسیون دائمی رود سند^۳ را تشکیل می دهند. انتقال اطلاعات هشدار بروز سیل در زمان طوفان های موسمی از سوی دولت هند به دولت پاکستان نمونه ای از فعالیت این دو نهاد است.

^۱ Joint Committee on Water Recourses

^۲ Joint Standing Technical Committee

^۳ Permanent Indus Commission

● (ط) کشور کانادا

در کشور کانادا به دلیل مجاورت زمین با آب های قطب شمال، و همچنین وجود کوهستان های برفی، خطر وقوع سیل علاوه بر بارش های سنگین باران میتواند دلایل دیگری داشته باشد. برای نمونه آب شدن آب های قله های کوهستانی در اوایل فصل بهار باعث بیشتر شدن حجم آب رودخانه ها و دریاچه ها می شود به گونه ای که در این فصل بیشترین تعداد حادثه سیل در کانادا رخ می دهد. دلیل دیگر وجود یخ های قطبی هستند، این یخ ها گاهی باعث بسته شدن مسیر حرکت آب می شود و باعث انحراف آن به سمت مناطق شهری می گردد، از طرف دیگر گاهی این توده های یخ مانند سد عمل می کنند و آب را پشت خود ذخیره می کنند که به دلیل تغییرات اقلیمی و گرم شدن زمین با شکستن این توده ها، حجم آب عظیمی وارد خشکی می شود. بنابراین مدیریت منابع آب و سیل در کانادا علاوه بر شرایط معمول وقوع سیل، به دلیل شرایط خاص جغرافیایی این کشور اهمیت بیشتری دارد.^۱

نهادهای مسئول در کنترل و مدیریت سیل:

بر اساس قانون اساسی کانادا، مسئولیت ابتدایی و اصلی در مدیریت مناطق در خطر سیل و حفاظت از منابع آبی در حوزه صلاحیت استان ها قرار می گیرد. در کنار استان ها، دولت مرکزی مسئول تامین مالی بخشی از برنامه ها است. پس از وقوع سیل در دهه ۷۰ در این کشور، تصمیم بر این شد که رویکرد گذشته در مدیریت بحران سیل که بیشتر رویکرد ساختاری و مکانیکی بود (مانند ساخت سد، سیل بند و کاشت درخت در مناطق در خطر سیل) به رویکرد جدید تغییر یابد. در رویکرد جدید این دولت، بر اساس متن قانون آب، برنامه ی جدیدی به نام برنامه ی ملی کاهش خسارت سیل^۲ ایجاد شد. این برنامه بیشتر رویکرد غیر ساختاری دارد به این معنی که در کنار ساخت سدها و سیل بندها، روش های دیگر مانند بررسی سطح آب رودخانه ها، جمع آوری اطلاعات هواشناسی و ... اهمیت بیشتری دارد.

کلیه تصمیم گیری های دولتی و استانی درباره مدیریت سیل تحت عنوان این برنامه قرار می گیرد. بر اساس این برنامه، تصمیم گیری های مشترک (مانند شناسایی و تعیین مناطق مستعد سیل در استان و اجرای سیاست هایی برای کاهش و جلوگیری از اقداماتی که باعث بیشتر شدن خطر سیل می شود) میان دولت اصلی و استانداری هر استان اجرا می شود. سایر اقدامات مانند احداث سیستم های پیش بینی و اطلاع رسانی خطر سیل و همچنین اقدامات ساختاری مانند ساخت سد تا جایی که از نظر مالی به صرفه باشد و در خدمت تصمیمات غیرساختاری قرار گیرد، در این برنامه اجرا می شوند. برای اجرای این برنامه، توافق نامه ی دوجانبه ای میان دولت مرکزی و استانداری امضا می شود که هزینه های اجرای برنامه به صورت مشترک پرداخت می گردد. توافق نامه ی اصلی به صورت معمول شامل موضوعاتی مانند شناسایی مناطق در خطر، بررسی صرفه مالی و اجرایی اقدامات ساختاری و غیرساختاری مقابله با سیل است و برای موضوعات جزئی تر از توافق های جانبی استفاده می شود. پس از امضای توافق اصلی، دولت مرکزی و استانداری در قدم اول تعهدات زیر را بر عهده می گیرند:

- این دو نهاد برنامه های افزایش دهنده خطر سیل را در مناطق شناسایی شده اجرایی، تایید یا تامین مالی نخواهند کرد.
- این دو نهاد کمک های لازم برای مقابله با سیل را به برنامه هایی که پس از شناسایی یک منطقه به عنوان منطقه در خطر اجرا شده اند، ارائه نخواهد داد.

^۱ <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/floods-and-flood-control>, Accessed in August 13.

^۲ The national Flood Damage Reduction Program.

- این دو نهاد، ادارات منطقه ای را در حوزه ی صلاحیت خود، تشویق به تهیه برنامه بر اساس نیازهای مناطق در خطر سیل می نمایند.

اقدامات قبل از حادثه سیل

در هر استان از کشور کانادا، موسساتی^۱ ایجاد شده اند تا میزان بارش ها و الگوهای هواشناسی را برای پیش بینی خطر سیل بررسی کنند و در سطح فدرال، سازمان هواشناسی کانادا^۲ به بررسی لحظه ای رویدادهای هواشناسی می پردازد. در صورت وجود خطر سیل، سیستم های هشدار که در ابتدای هر فصل بازسازی می شوند، گزارشی کلی از شرایط پیش رو بر اساس الگوی آب و هوایی خاص هر استان ارائه می دهند. این گزارش ها معمولاً در قالب اطلاعیه های کاغذی یا اخبار رسانه ها به اطلاع شهروندان می رسد. اطلاعیه های کلی تر که ابتدای هر فصل بر اساس مدل کلی آب و هوا ارائه می شوند به دستگاه های مسئول برای آماده شدن فصل بارش و سیل ارسال می گردد.

در حالت کلی آمادگی برای مقابله با سیل در کشور کانادا، مسئولیتی مشترک است. دولت های منطقه ای^۳، سازمان های اقدامات اضطراری استانی^۴ و سازمان های استانی مدیریت منابع آب^۵، بیشترین میزان مسئولیت در زمان قبل و هنگام سیل را دارند. دولت مرکزی نیز در قالب برنامه های وزارت ایمنی عمومی و اقدامات اضطراری^۶، دولت های منطقه ای و استانداران را تشویق به آماده کردن برنامه اضطراری مقابله با بحران^۷ می کند. این برنامه ها شامل نقشه دسترسی به منابع آب و تامین آب سالم از وظایف شهرداری یا ممکن است با خطر رو به رو شوند همچنین آماده کردن نقشه دسترسی به منابع آب و تامین آب سالم از وظایف شهرداری یا استانداری ها است. علاوه بر این همانطور که اشاره شد، دولت مرکزی در چارچوب برنامه ملی کاهش خسارت سیل با هر استان همکاری می نماید. سیستم ملی اقدام اضطراری^۸، سیستمی است که در قالب آن همکاری های میان دولت مرکزی و نهادهای منطقه ای و استانی برنامه ریزی می شود. علاوه بر نهادهای فدرال و منطقه ای، آمادگی برای مقابله با سیل از وظایف هر شهروند به حساب می آید به این منظور برنامه ی مقابله با بحران در هر منطقه در اختیار شهروندان قرار می گیرد تا در زمان حادثه با نهادهای دولتی همکاری نمایند.

اقدامات هنگام حادثه سیل

مسئولیت اصلی زمان وقوع بحران سیل بر عهده شهرداری ها و استانداری ها است. این نهادها اقداماتی مانند اطلاع رسانی های ضروری به شهروندان یا صدور اطلاعیه های تخلیه مناطق مسکونی، احداث سیل بند موقت، کمک به حادثه دیدگان، نظارت بر وصل

^۱ رجوع شود به :

<https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/services/water-overview/quantity/floods/forecasting-centres.html>

^۲ Environment Canada's Meteorological Service

^۳ Local governments

^۴ provincial emergency measures organizations

^۵ provincial water resources organizations

^۶ Public Safety Canada. Available at: <https://www.publicsafety.gc.ca>.

^۷ emergency plans

^۸ National Emergency Response System

گزارش ملی سیلاب‌ها

سریع زیر ساخت‌ها مانند آب و برق را بر عهده دارند. سیستم ملی هشداردهی عمومی^۱ هم به شهروندان از طریق رسانه‌ها، ایمیل، پیام کوتاه و سایر دستگاه‌های الکترونیکی و هم به دستگاه‌های دولتی و مسئول، هشدار شرایط خطر ارسال می‌کند. در کنار این نهادها، دولت مرکزی و به صورت خاص وزارت ایمنی عمومی با ایجاد یک مرکز عملیات فدرال^۲ به هماهنگ‌سازی اقدامات درباره مناطق حادثه دیده و منافع عمومی متأثر از حادثه، می‌پردازد. این مرکز به صورت ۲۴ ساعته به بررسی، هشداردهی، تحلیل، برنامه ریزی و فراهم آوردن کمک‌های فنی و تدارکاتی و هماهنگی با دولت مرکزی، دولت‌های منطقه‌ای و استانی، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی و نهادهای بین‌المللی مشغول است.

اقدامات پس از وقوع سیل

همانطور که گفته شد مسئولیت ابتدایی مقابله و پاسخ به بحران سیل بر عهده ی نهادهای منطقه‌ای و استانی است، اما در صورتی که میزان خسارات و تامین هزینه‌های بازسازی از توان شهروندان و نهادهای منطقه‌ای خارج باشد، وزارت ایمنی عمومی در قالب توافق نامه‌های همکاری مالی در مورد حوادث^۳ با نهادهای منطقه‌ای و استانی همکاری می‌کند. این کمک‌ها به صورت مستقیم به شهروندان اعطا نمی‌شود بلکه دستگاه‌های استانی یا منطقه‌ای پس از بررسی میزان خسارات و نوع خسارات، کمک‌های دولتی را به حادثه دیدگان اختصاص می‌دهد.

۴

^۱ National Public Alerting System (NPAS)

^۲ Government Operations Centre (GOC)

^۳ Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA)

^۴ <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/index-en.aspx>. Accessed in August 13.

بخش دوم: بررسی شکلی سیستم گزارش دهی در مورد سیل

همان گونه که بررسی شد در سیستم کشور هلند وظیفه تهیه گزارش های دوره ای در خصوص عملکرد دولت در مقابله با بحران بر عهده کمیسیون برنامه دلتا است. این گزارش هر سال تقدیم مجلس می شود و شامل سه برنامه است: برنامه مدیریت خطر سیل، برنامه فراهم آوردن آب سالم و برنامه توافقات خاص.

به صورت خلاصه این برنامه به صورت شکلی از بخش های زیر تشکیل شده است:^۱

- بخش نخست: اقدامات در حوزه ی ملی:
 - توسعه ی برنامه ی دلتا و همکاری های بین المللی
 - فرآیند و اقدامات مدیریت خطر سیل شامل مطالعات انجام شده برای تضمین مدیریت درست
 - فرآیند و اقدامات فراهم آوردن آب سالم شامل تصمیمات و اقدامات انجام شده برای در دسترس بودن آب سالم
 - فرآیند و اقدامات توافقات خاص مانند ایجاد برنامه هایی برای بهبود سیستم نقشه برداری
 - صندوق دلتا، بودجه آن و همکاری با سازمان های غیردولتی
 - بخش دوم: اقدامات در بخش ملی و توضیح فعالیت در هر استان (شامل رویکردها، همکاری نهادها و اقدامات حرفه ای انجام شده)
 - بخش پایانی: ضمايم و دسترسی به اسناد مهم
- در کشور پاکستان کمیسیون فدرال مربوط به سیل که زیر مجموعه وزارت منابع آب است، گزارش های سالانه منتشر می نماید. موارد زیر از مهمترین موضوعات اشاره شده در این گزارش است:^۲
- فصل اول: این فصل دربرگیرنده مسائل کلی مربوط به سیل مانند تعاریف، سابقه تاریخی و رویکرد های سابق دولت در مدیریت بحران است.
 - فصل دوم: این قسمت در ارتباط با توضیح درباره کمیسیون فدرال مربوط به سیل است مانند سند ایجادکننده ی نهاد، رویکردها، وظایف، بودجه، برنامه ها و دستاوردها
 - فصل سوم: در این فصل به مکانیسم های مدیریت بحران، مسئولین نهادهای دولتی و سیستم هشدار سیل اشاره شده است.

○ فصل چهارم: برنامه ها و اقدامات انجام شده برای مقابله با باران های موسمی سال فعلی

○ فصل پنجم: آمار مربوط به بارش موسمی سال فعلی، خسارات و برنامه های بازسازی مناطق خسارت دیده

○ بخش آخر: شامل جدول ها، ارقام و اطلاعات بارش ها

کشور تایلند نیز گزارش ها و برنامه های مقابله و مدیریت سیل را از طریق سازمان جلوگیری و کاهش خطرات بالای طبیعی منتشر می کند. این سند به دلیل اینکه علاوه بر درج گزارش، شامل برنامه های دولت برای مقابله با سیل می شود، حجم بالایی دارد و مهمترین مطالب سند این موارد هستند:^۱

^۱ Delta Programme 2019.

^۲ ANNUAL FLOOD REPORT 2018

- فصل اول: شامل گزارشی از مخاطرات گذشته، شرایط و دوره های زمانی وقوع مخاطره
 - فصل دوم: شامل سیاست های مدیریت خطر حوادث، رویکردها، منابع مالی
 - فصل سوم: شامل اصول و اسناد حقوقی مرتبط با مدیریت خطر حوادث
 - فصل چهارم: سیاست ها و برنامه ها برای کاهش حوادث
 - فصل پنجم: شامل موضوعات مربوط به مدیریت در شرایط اضطراری، استانداردها و مراحل مدیریت در حین وقوع سیل
 - فصل ششم: مدیریت مرحله ی پس از وقوع بحران و برنامه های اسکان دائمی و بازسازی مناطق حادثه دیده
 - فصل هفتم: شامل همکاری های بین المللی برای کاهش خطر حوادث و بهبود استانداردها در شرایط نیازهای بشردوستانه.
 - فصل هشتم: شامل قواعد اجرایی، ارزیابی و تحقیق و توسعه ی برنامه مدیریت بحران
 - بخش پایانی: شامل لغت شناسی حوادث طبیعی
- در کشور مالزی، دپارتمان آب و فاضلاب وظیفه ی ارائه گزارش های سالیانه و گزارش های پیشرفت برنامه را بر عهده دارد. موارد زیر از عناوین مهم یاد شده در گزارش ها هستند:^۲
- جلد اول: شامل بررسی مهمترین سیل اخیر در کشور می شود.
- فصل اول: معرفی تیم تحقیق و سابقه ی موضوع
 - فصل دوم: خسارات های عینی و معنوی سیل
 - فصل سوم: روش ها و رویکردهای کمک رسانی و کمک های بین المللی
 - فصل چهارم: روش آوری داده ها و نقشه برداری از حادثه سیل
 - فصل پنجم: کمک ها برای خسارات عینی و نحوه ی محاسبه ی آن
 - فصل ششم: کمک ها برای خسارات معنوی و نحوه ی محاسبه ی آن
 - فصل هفتم: جمع بندی و پیشنهادات
- جلد دوم: شامل گزارشی کلی از وضعیت کشور و اقدامات برای مقابله با بحران
- فصل اول: شامل کلیات، سابقه ی تاریخی و روش های سابق مقابله با بحران
 - فصل دوم: تعاریف. شامل تعاریف انواع خسارت مادی و معنوی و خسارات واقعی و محتمل
 - فصل سوم: اصول راهنما و روش مقابله با بحران و روش های جمع آوری اطلاعات
 - فصل چهارم: نمونه هایی از اقدامات انجام شده برای مقابله با سیل در شهرها
 - بخش پایانی: شامل نمونه پرسش نامه از شهروندان برای تعیین نوع و میزان خسارات سیل
- بر اساس گزارش سازمان ملی مدیریت بحران آفریقای جنوبی^۱، مهمترین موارد اشاره شده در این گزارش، چنین است:

^۱ National disaster Risk Management Plan (2015)

^۲ FINAL REPORT. Volume 2 : Guidelines and Procedures for the Assessment of Flood Damages in Malaysia. 2001

- ° فصل اول: کلیات، شامل: معرفی سازمان، وظایف، اسنادقانونی و همکاری های بین المللی
 - ° فصل دوم: فعالیت های سازمان، شامل: خط مشی ها و سیاست ها، اقدامات قبل و بعد از بحران، آگاه سازی عمومی و تحقیقات علمی، استفاده از فناوری و سیستم های مدیریت اطلاعات
 - ° فصل سوم: نتایج اقدامات برای جلوگیری و کاهش خطر بحران. شامل گزارش های نهادهای مرتبط و گزارش مجلس این کشور
 - ° فصل چهارم: طبقه بندی و بررسی بحران ها و بحران حال حاضر در کشور
 - ° فصل پنجم: مشکلات سیستم مقابله و کاهش خطر بحران و پیشنهادات سازمان و حل آنها
 - ° فصل ششم: بررسی پیشرفت های به دست آمده با اجرای برنامه ی مدیریت بحران
 - ° فصل هفتم: هماهنگی با سایر نهادهای ملی در مدیریت بحران
- در گزارش کمیته کاهش بلایای طبیعی آلمان، به صورت کلی به چند نوع از حادثه اشاره شده است که در قالب فصل های ذیل بررسی شده اند:
- ° فصل اول: معرفی انواع بلایای طبیعی و احتمال وقوع آن در آلمان
 - ° فصل دوم: روش های جمع آوری اطلاعات و تحلیل داده ها در مورد بلایا
 - ° فصل سوم: نهادهای مرتبط برای جلوگیری از بحران و در نظرگرفتن موضوع تغییرات اقلیمی. شامل: همکاری های بین المللی، سیاست ها و خط مشی های داخلی، مسئولیت ها و استفاده از نهادهای غیردولتی و تحقیقاتی.
 - ° فصل چهارم: بررسی چالش ها و کمبودهای مدیریت بحران و تغییرات اقلیمی از نظر سیاسی، مالی و علمی
 - ° فصل پنجم: نتیجه گیری و ضمائم
- در کشور استرالیا بر اساس گزارش نهاد مقابله با بحران^۲، فصل های ذیل از مهمترین موضوعات مورد بحث درباره مدیریت سیل است:
- ° فصل اول: شامل کلیات مدیریت بحران سیل در استرالیا و بررسی آن در کنار سیستم مدیریت حوادث اضطراری.
 - ° فصل دوم: انواع عملیات های مبتنی بر مدیریت بحران و کنترل مناطق حادثه دیده و منابع در معرض حادثه.
 - ° فصل سوم: بررسی سیستم اطلاعات در مورد سیل های پیش رونده و شناسایی شرایط به وجود آمده بعد از سیل.
 - ° فصل چهارم: تصمیم گیری در زمان مدیریت بحران و عوامل موثر بر آن
 - ° فصل پنجم: هماهنگ سازی عملیات های مدیریت بحران در سطح اجتماعی، آموزشی و مالی و...
 - ° فصل ششم: هماهنگ سازی سیستم های هشدار سیل و استفاده از فناوری در این موضوع.
 - ° فصل هفتم: هماهنگ سازی اقدامات محافظت از اموال در زمان حادثه.
 - ° فصل هشتم: تصمیم گیری ها در خصوص تخلیه مناطق حادثه دیده و بررسی این تصمیم در سیل های گذشته.
 - ° فصل نهم: هماهنگ سازی تصمیمات درباره تامین مجدد منابع و اصول حاکم بر این موضوع.

^۱ National Disaster Management Centre. Annual report 2017-2018.

^۲ Australian Disaster Resilience Handbook Collection. Flood Response.2009

° فصل دهم: هماهنگ سازی اقدامات امداد و نجات در زمان سیل.

° فصل یازدهم: اقدامات مربوط به جبران و بازسازی بعد از سیل.

بر اساس گزارش کار گروه مدیریت سیل^۱ در هند که وابسته به کمیسیون برنامه دولت است، موارد زیر از مهمترین موضوعات قابل اشاره در گزارش هاست:

- فصل اول: معرفی کلی و بررسی موضوع سیل در سطح ایالات و همکاری های کارگروه های مدیریت سیل
- فصل دوم: وضعیت فعلی فعالیت های مدیریت سیل در هند مانند اقدامات ساختاری و غیرساختاری، شناسایی مناطق مستعد سیل
- فصل سوم: بازبینی عملکرد مدیریت سیل در برنامه ی سابق دولت هند
- فصل چهارم: مسائل خاص منطقه ای در هند در برخورد با سیل
- فصل پنجم: بازبینی های نهادی و ساختاری درباره موضوع مدیریت سیل
- فصل ششم: موضوعات و مسائل بین المللی
- فصل هفتم: سیاست ها و پیشنهادات برای اجرای برنامه ی جدید مدیریت سیل
- فصل هشتم: بودجه تخصیص یافته برای اجرای ۵ ساله ی برنامه ی جدید

بر اساس گزارش^۲ وزارت ایمنی عمومی و اقدامات اضطراری، مهمترین موضوعات در برنامه ریزی مدیریت بحران در کشور کانادا موارد زیر است:

- بخش اول: بررسی اجمالی برنامه مدیریت بحران کانادا. شامل معرفی کلی، بررسی شرایط زسیت محیطی کانادا و خطر بحران ناشی از آن، بخش ها و نهاد های اصلی هماهنگ کننده و حمایت کننده در موضوع سیل، نقش وزارت ایمنی عمومی در مدیریت بحران، اقدامات اضطراری حمایتی در زمان بحران
- بخش دوم: بررسی سیستم فدرال مدیریت واکنش اضطراری. شامل معرفی، اهداف کلی، ساختار نهادهای مسئول دولتی مانند کابینه و وزارت خانه ها، معرفی نهادهای مدیریتی، معرفی نهادهای اجرایی و اقدامات ابتدایی زمان بروز سیل.
- بخش سوم: بررسی مسائل مالی اجرای برنامه
- بخش چهارم: بررسی نحوه ی اجرای برنامه در کشور

^۱ Report of Working Group on Flood Management and Region Specific Issues for XII Plan, 2011

^۲ Federal Emergency Response Plan, 2011



جمهوری اسلامی ایران



Final Report

Legislative Issues Working Group

February 2020