



پوشه‌ی سیل



کورش استوارسنگری

استاد دانشگاه و وکیل دادگستری

بررسی ابعاد حقوقی سیل فروردین ۹۸ شیراز



بررسی ابعاد حقوقی سیل فروردین ۹۸ شیراز

مؤثر در دوره‌ی بحران.

– در بند ۵، بحث گسترش مؤثر نظامات مؤثر جبران خسارت (مانند انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی، تشویقی، تسهیلات ویژه، صندوق‌های حمایتی)؛

در بندهای ۸ و ۹، همین سیاست‌ها نیز اتخاذ رویکرد در ابعاد مختلف متناسب با اقلیم دیده شده است.

ب- در حوزه‌ی قوانین عادی، قوانین عام و خاص وجود دارد. در حوزه‌ی قوانین عام می‌توان به قواعد تسبیب قانون مدنی اشاره کرد که در این‌جا محل بحث نیست.

اما قوانین خاصی که در زمینه‌ی سیل موجود است، عبارت‌اند از:

۱. بند ۱۴ ماده‌ی ۵۵ قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ است، این بند یکی از وظایف شهرداری‌ها را اتخاذ تدابیر مؤثر و لازم برای حفظ شهر از خطر سیلاب دانسته است؛ پس، قانون‌گذار برای شهرداری‌ها وظیفه‌ای تبیین کرده است. با این حال، مشخص است که نمی‌توان تنها یک نهاد را متولی پیش‌گیری از سیل دانست؛ زیرا سیل پدیده‌ای است که پیش‌زمینه‌ها و بسترهای اولیه‌ای دارد و

آن‌چه ارائه می‌شود دارای دو بخش توصیفی و تحلیلی است. در بخش توصیفی، به واکاوی قوانین مرتبط با سیل و همچنین نهادها و دستگاه‌های مربوط پرداخته شده است و سپس، به تحلیل و ارزیابی حقوقی موضوع مسئولیت دستگاه‌ها در واقعه‌ی سیل می‌پردازیم؛

در مورد سیل محور بحث این است که چه قوانین و مقرراتی وجود دارد و دستگاه‌های ذی‌ربط مسئول کدام هستند؟ به‌خصوص با این فرض که خواسته شود پیکان مسئولیت به سمت دستگاهی نشانه رود.

در حوزه‌ی سیل دو دسته سند موجود است: الف. اسناد بالادست قوانین؛ ب. قوانین عادی.

الف- سند بالادستی، سیاست‌های کلی نظام است که در این زمینه با عنوان سیاست‌های کلی پیش‌گیری از حوادث طبیعی غیرمترقبه (مصوب ۱۳۸۴/۱۶/۲۵) مقام رهبری با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام) بیان می‌شود؛ البته این سیاست‌های کلی، رویکرد «زلزله‌محور» دارند، ولی بخش‌هایی از این سند نیز ناظر بر سیل است. در بند ۳، سیاست‌های گفته شده پیرامون سیل آمده است ایجاد مدیریت واحد با تأیید رییس جمهور، برای آمادگی دائم و اقدام

مدیریت و مقابله با آن محدود به یک دستگاه نیست؛

پیش‌بینی کرده است:

۱. پیش‌گیری؛ ۲. آمادگی؛ ۳. مقابله؛ ۴. بازسازی.^{۱۰}

در لایحه‌ای که در اسفند ۹۷ در مجلس به تصویب رسیده، اما هنوز نهایی نشده است، یک مرحله به مراحل گفته شده، اضافه شده است؛ آن هم پیش‌بینی و بازدارندگی به عنوان مرحله‌ی نخستین است؛ یعنی در قانون جدید ۵ مرحله‌ی مدیریت بحران پیش‌بینی شده است که اولین مرحله‌ی آن پیش‌بینی است.

هم‌چنین، طبق این قانون، پس از وقوع حادثه، مدیریت بحران در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی انجام می‌شود. در سطح ملی، سازمان مدیریت بحران و شورای عالی مدیریت بحران کشور، در سطح استانی، استاندار و در سطح شهرستان، فرماندار مسئول مدیریت بحران هستند. بنابراین، قانون‌گذار کم‌ترین سطح مدیریت بحران را در سطح شهرستان پیش‌بینی کرده است. با توجه به این تقسیم‌بندی، نهادهای متعددی در راستای مدیریت بحران وجود دارد که به تفکیک به هر کدام خواهیم پرداخت:

الف. در سطح ملی

۱. شورای عالی مدیریت بحران کشور

طبق ماده‌ی ۵ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، این شورا متشکل از اعضای زیر است:

شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فن‌آوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فن‌آوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرماندهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرماندهی کل سپاه پاسداران، فرماندهی کل ارتش، فرماندهی نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه‌ی قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته‌ی امداد امام خمینی(ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌شود.

این شورا یک نهاد قوی و تصمیم‌گیرنده است؛ اما قانون از نظر

۲. در سال ۱۳۴۸ قانون مبارزه و پیش‌گیری از خطرات سیل تصویب شد. در این قانون وظیفه‌ی احداث مسیل و کانال‌کشی و ایجاد راه فاضلاب بر عهده‌ی وزارت کشور قرار گرفته است. قانون مقرر می‌کند: وزارت کشور برای مبارزه با سیل در سطح شهر باید اراضی را در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد. پس در این قانون، وزارت کشور به عنوان متولی سیل معرفی شده است؛

۳. بعد از انقلاب و در نظام جمهوری اسلامی، اولین قانون، قانون تشکیل کمیته‌ی ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی (مصوب ۱۳۷۰) است. تمرکز این قانون بر سیاست‌گذاری است. به موجب این قانون، کمیته‌ی علمی تحقیقاتی با ریاست وزیر کشور تشکیل می‌شود. هدف از تشکیل این کمیته، مبادله‌ی اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه‌کارهای منطقی برای پیش‌گیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشک‌سالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش لایه‌های زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن است؛

۴. آیین‌نامه‌ی مستقلی با عنوان آیین‌نامه‌ی ستاد پیش‌گیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی در سال ۱۳۸۳ به تصویب رسیده است. این آیین‌نامه به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی وضع شده است. در این آیین‌نامه، تشکیل ستادی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده است که تکلیف اصلی آن، تعیین وظایف دقیق وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی در حوادث غیرمترقبه است؛

۵. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی و سال ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام. این قانون محوری‌ترین قانون مورد بحث در مورد حادثه‌ی سیل است. این قانون آزمایشی بود، ولی در سال ۹۳ تمدید شد. دولت برای دائمی شدن قانون، در سال ۹۵ لایحه‌ای تحت عنوان مدیریت حوادث غیرمترقبه تقدیم مجلس کرد (عنوان قانون تغییر کرده است) که در زمستان ۱۳۹۷ به تصویب مجلس رسید؛ اما ظاهراً هنوز از سوی شورای نگهبان تأیید نشده است.

بنابراین، فعلاً قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران سال ۱۳۸۷ و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن هم‌چنان مجری و ملاک عمل ماست. در این قانون (۱۳۸۷)، قانون‌گذار برای مدیریت بحران چهار مرحله

۱. ماده‌ی 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 کرده و با مطالعات و اقدام‌های لازم، سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد؛

ب. آمادگی: مجموعه اقدام‌هایی 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. مقابله: انجام اقدام‌ها و ارائه‌ی خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آن‌ها و جلوگیری از گسترش خسارت‌ها انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جست‌وجو، 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. بازسازی و بازسازی: بازسازی شامل همه‌ی اقدام‌های لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه‌ی پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه‌ی آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازسازی نیز شامل مجموعه اقدام‌هایی است که برای بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد؛

۲. در لایحه‌ی جدید (۱۳۹۷)، مرحله‌ی دیگری جایگزین مرحله‌ی نخست شده است: مرحله‌ی پیش‌بینی و بازدارندگی.





این بود که این شورا وظایف دستگاهها را در مدیریت بحران دقیق مشخص کند. در این جا قانون گذار وظیفه‌ی شورای عالی را انجام دادن اقدام‌های قانونی می‌داند که ضروری است به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. یعنی تعیین وظایف دستگاهها، وظیفه‌ی مجلس قلمداد شده است و نه شورای عالی. چنین احاله‌ای منطقی به نظر نمی‌رسد؛ چرا که هدف اصلی تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور سرعت‌بخشی به پیشرفت امور در زمان بحران است. اما به هر حال و با وجود این نقیصه در قانون، موادی در قانون هست که مشخص می‌کند وظایف دستگاهها در بحران موقوف به نظر مجلس نیست.

در شورای عالی، شاهد دو نوع از اختیارات هستیم: یکی اختیار کلان مدیریتی و دیگری اختیار سیاست‌گذاری

۲. سازمان مدیریت بحران کشور

این سازمان زیرمجموعه‌ی وزارت کشور است و رییس آن از سوی وزیر کشور به شورای عالی مدیریت بحران کشور معرفی و پیشنهاد می‌شود.^۴ ماده‌ی ۸، وظایف سازمان مدیریت بحران را برشمرده

ادبیات حقوقی ونحوه‌ی نگارش و تعیین وظایف دستگاهها خوب تنظیم نشده است. به این شرح که وظایف شورا در ماده‌ی ۴ این قانون، در ۹ بند برشمرده شده است.^۳ از جمله ایرادهای وارد بر این قانون در بند ۳ ماده‌ی ۴، متضمن یک تکلیف تعلیقی است، به این شرح که طبق بند ۳ ماده‌ی ۴، یکی از وظایف شورای عالی را «اقدام قانونی لازم برای 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 همه‌ی نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکلهای مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی» عنوان کرده است. یعنی قانون گذار در این قانون مقرر نکرده است که این شورا رأساً وظایف دستگاهها را مشخص کند؛ بلکه مقرر کرده است که این شورا اقدام قانونی انجام دهد تا وظایف دستگاهها در مجلس شورای اسلامی مشخص شود. نیاز کشور این نبود؛ بلکه نیاز کشور

۳. ماده‌ی ۴، وظایف شورای عالی به شرح زیر است:

۱. تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم برای تصویب؛
 ۲. تنظیم بودجه‌ی تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه‌ی بودجه سالانه کشور برای تصویب؛
 ۳. اقدام قانونی لازم برای 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 همه‌ی نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکلهای مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی؛
 ۴. 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؛
 ۵. اقدام قانونی لازم برای تصویب سامانه‌ی مدیریت بحران کشور و تعیین فرمان‌دهی عملیات مقابله با بحران، متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی؛
 ۶. اقدام قانونی لازم برای تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی؛
 ۷. اقدام قانونی لازم برای تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره‌ی اقدام‌های احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور؛
 ۸. اقدام قانونی لازم برای تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان؛
 ۹. اقدام قانونی لازم برای تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.
۴. ماده‌ی ۷، سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رییس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار تشکیل می‌شود.





است^۵ که دو وظیفه‌ی اصلی آن «تهیه‌ی خط مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران و برنامه‌ریزی برای ایجاد و امکان استفاده از تمام امکانات و توان‌مندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه‌ی آن برای تصویب هیأت وزیران و ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در مورد مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران» است.

بند ۱۴ این ماده بسیار مهم است. طبق این بند، تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در تمام دستگاه‌های ذی‌ربط بر عهده‌ی این سازمان گذاشته شده، اما در این‌جا نیز قانون‌گذار تعیین نکرده است که خود سازمان می‌تواند تخلف دستگاه‌ها را احراز کند؛ بلکه تدوین مقررات ناظر بر اهمال و تخلف دستگاه‌ها بر عهده‌ی سازمان مدیریت بحران کشور است.

۳. شورای هماهنگی مدیریت بحران

شورای هماهنگی مدیریت بحران به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها در امر مدیریت جامع بحران، به‌ویژه در مراحل آمادگی و مقابله در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی به ریاست رییس سازمان مدیریت بحران تشکیل می‌شود. در استان‌ها نیز استاندار و در شهرستان‌ها، فرماندار عهده‌دار ریاست این شورا هستند. در این شورا تقریباً تمام معاونان دستگاه‌های پیش‌گفته اعم از وزارت‌خانه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی و صدا و سیما، عضو هستند.

این شورا هماهنگی فعالیت‌ها را انجام می‌دهد و نسبت به عملکرد همه‌ی دستگاه‌ها نظارت دارد. در ذیل این شورا باید گروه‌های تخصصی تشکیل شود (حدود ۱۴ کارگروه تخصصی) که برای هر گروه تخصصی، تقسیم کار شده است و گروه تخصصی مربوط به سیل بر عهده‌ی وزارت نیرو است؛ یعنی کارگروه تخصصی سیل بر عهده و با مسئولیت وزارت نیرو است. تمامی کارگروه‌ها در زمان بحران، موظف به حضور در محل و مدیریت بحران، متناسب با وظیفه‌ی قانونی و هم‌چنین، ارائه‌ی گزارش از عمل‌کرد خود هستند.

ب. در سطح استانی

در سطح استان‌ها نخست باید اداره‌ی کل مدیریت بحران تشکیل شود.

در شورای هماهنگی استان به ریاست استاندار، همان ترکیب شورای هماهنگی مدیریت بحران حضور دارند و ذیل شورای هماهنگی استان بایستی کارگروه‌های تخصصی (۱۴ گانه) در سطح استانی تشکیل شود و در سطح استان، کارگروه تخصصی سیل بر عهده‌ی سازمان منطقه‌ای آب است.

بنابراین، مطالب گفته شده مربوط به قوانین ناظر بر سیل و ترکیب کلی سازمان‌ها و نهادهایی است که باید سیل را مدیریت کنند. مدیریت در مورد مراحل چهار گانه موردنظر است؛ البته در این‌جا فعلاً بازسازی، موضوع بحث ما نیست. در مورد نهادی گفته شده که نخست، تمام دستگاه‌های تخصصی می‌بایستی در زمان بحران در محل حضور داشته باشند و در هنگام بحران می‌بایست عملیات متناسب با وظایف خود را انجام دهند و دوم آن که گزارش عملکرد

۵. ماده ۸ وظایف سازمان به شرح زیر است:

۱. تهیه خط مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران و برنامه‌ریزی برای ایجاد و امکان استفاده از همه‌ی امکانات و توان‌مندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه‌ی آن برای تصویب هیأت وزیران؛
۲. ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در مورد مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران؛
۳. بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران به شورای عالی؛
۴. تقویت زمینه‌ی همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط؛
۵. مستندسازی حوادث، اقدام‌ها و تجزیه و تحلیل آن‌ها؛
۶. برنامه‌ریزی و هماهنگی برای سازمان‌دهی و آموزش همه‌ی تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران؛
۷. پی‌گیری اجرای مصوبات و تصمیم‌های شورای عالی؛
۸. هماهنگی و نظارت در زمینه‌ی ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیش‌گیری، مقاومت‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، روش‌های اکتایی و جبرانی خسارت، مانند انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و ساز و کارهای 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، ارتقا و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب؛
۱۰. تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه‌ی آن به هیأت وزیران برای تصویب؛
۱۱. تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه‌ی اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه؛
۱۲. ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه‌ی انجام اقدام‌های ضروری و احتیاطی در هنگام وقوع یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذی‌ربط برای اجرا؛
۱۳. انجام هماهنگی‌های لازم برای دراختیار گرفتن تمام 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 تمام دستگاه‌های ذی‌ربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و همه‌ی نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجرای دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه‌ی آن به هیأت وزیران برای تصویب و پی‌گیری آن‌ها؛
۱۵. تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدام‌های پیشگیرانه و برخورد با سوء استفاده کنندگان، آشوب‌گران و غارت‌گران در زمان بروز حوادث، با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه‌ی آن به هیأت وزیران برای تصویب، پی‌گیری و نظارت بر اجرای آن‌ها؛
۱۶. تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و ارائه‌ی آن به هیأت وزیران برای تصویب و پی‌گیری آن‌ها؛
۱۷. ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی تحقیقاتی ذی‌ربط و سازمان‌های اجرایی مسئول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان، به‌منظور هشدار به‌موقع قبل از وقوع حادثه‌ی احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به‌هنگام در زمان وقوع حادثه به مسئولان و مردم؛
۱۸. نظارت عالی و ارزیابی اقدام‌های دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در مورد مراحل چهارگانه‌ی مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه‌ی گزارش به شورای عالی.



ارائه دهند. به این صورت، قانون‌گذار چگونگی مدیریت بحران را تقسیم کرده است. بنابراین، در سطح ملی شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس‌جمهور و زیرمجموعه‌ی آن سازمان، مدیریت بحران و زیرمجموعه‌ی سازمان، شورای هماهنگی و در ذیل این شور، کارگروه‌های تخصصی قرار دارند و در سطح استان نیز، شورای هماهنگی استان به ریاست استاندار و کارگروه‌های تخصصی وجود دارد. بنابراین، از نظر قانون‌گذار قرار است سیل به صورت کلان مدیریت شود و سیل، یک امر ناظر بر یک دستگاه خاص نیست. قانون‌گذار تعیین کرده است در زمان بحران، تقسیم کار شود، وظایف هر دستگاه مشخص شود و آیین‌نامه نیز کارگروه هر کدام از حوزه‌های بحران را مشخص کرده است.

اما در مورد ارزیابی حقوقی موضوع و مسئولیت دستگاه‌ها، اگر بخواهیم تصویری ابتدایی از مسئولیت‌ها ارائه دهیم، باید بیان کرد که پس از وقوع حوادث و بحران‌ها رویکرد رایج در کشور ما، رویکرد انتقام‌گیری شخصی، تعیین مقصر، می‌گیری و مجازات است. در برخی از شبکه‌های مجازی گفته شده است اگر دو نفرشان اعدام کنیم درست می‌شود؛ در حالی که تجربه به ما ثابت کرده است مجازات حتی در حوزه‌ی جرایم، همیشه بازدارنده نبوده و ارتکاب جرم در جامعه تکرار شده است. مثلاً در مواد مخدر اعدام زیاد داشته‌ایم، ولی مسئله حل نشده است. به‌خصوص این‌که در ارتباط با سیل، اقدام مجرمانه‌ی عمدی مطرح نیست که با اعدام حل شود و کم‌کاری‌های موجود در این حوزه با مجازات حل نخواهد شد. به نظر بنده، باید رویکرد خود را تغییر داد و اولین رویکرد باید مسئولیت‌پذیری باشد. نباید اول به دنبال مقصر بود؛ بلکه باید دنبال مسئول بود.

چنان‌چه در بررسی موضوع کسی مقصر شناخته نشد (فرض محال که محال نیست)، در این صورت تکلیف آسیب‌دیدگان سیل و خسارت‌های آن‌ها چه خواهد شد؟ آیا چون مقصری نیست، مسئولیتی هم نیست؟

بنابراین، مطالبه‌ی نخست باید دولت، مسئولیت‌پذیر باشد؛ نه

دولت، مقصر. می‌بایست دستگاه مسئول بخواهیم؛ نه دستگاه مقصر. راه حل منطقی حکومت این است که در گام نخست، مسئولیت‌پذیر باشد و زیان مردم خسارت دیده را جبران کند. برای تأمین این نظر دولت، محمل قانونی آن را نیز در اختیار دارد. به استناد ماده‌ی ۱۲ قانون مدیریت بحران کشور، به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) از بودجه‌ی 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 شود که در لایحه‌ی جدید این رقم به میزان دو درصد پیش‌بینی شده است. با این اعتبارات خیلی کارها می‌شود کرد. بنابراین، به جای این‌که نخست مردم به مراجع قضایی هدایت شوند تا دائم در راهروهای مرجع قضایی سرگردان شوند و چندین سال آن‌ها با اعصابی خورد به دوندگی و صرف هزینه و وقت خود وادار شوند تا مشخص شود مقصر کیست، آیا شخص حقیقی (کارمند یا مسئول) مسئول است یا حقوقی (دستگاه)؟ و بعد هم مشخص نیست چگونه این خسارت به‌وسیله‌ی مقصر پرداخت می‌شود، باید نخست دستگاه مسئولیت‌پذیر را مطالبه کنیم، سپس علت‌یابی و تعیین مقصر و تحمیل خسارت و یا مجازات به مقصر. این‌که گفته می‌شود نخست باید مسئولیت‌پذیری نهادهای حکومتی را مطالبه کرد، به مفهوم این نیست اگر کسی مقصر بود، رها شود؛ بلکه رویکرد نخست باید مسئولیت‌پذیری و جبران خسارت زیان‌دیدگان باشد و بعد، علت‌یابی این‌که دلایل حادثه چه بوده است و برای آینده چه کارهایی باید کرد که معضل تکرار نشود و در کنار آن هم اگر کسی مقصر هست، تبعات قانونی آن را متوجه مقصر کرد.

در مجموع، به نظر می‌رسد رویکردهای سنتی حقوقی مبتنی بر یافتن مقصر در مواقع بروز بحران، چندان کارآمد نیست و راه‌حل مؤثر و مطلوب، نهادینه شدن مفهوم دولت مسئول است. ■

