

نظام مدیریت خطر و اعلام بلاای طبیعی؛

مطالعه تطبیقی مقررات اساسی و اداری ایالات متحده آمریکا و ایران

رحمت اله فرخی^۱

چکیده

هر ساله شاهد وقوع هزاران بلای طبیعی در کشورهای مختلف هستیم. هر یک از کشورها با سیستم های خاصی به این بلاها واکنش نشان داده اند. این امر نشان می دهد که چطور یک سانحه طبیعی می تواند کشورهای واقع در مناطق مختلف با ساختار دولتی و چارچوب حقوقی متفاوت از هم را تحت تاثیر قرار می دهد. با این وجود، هر کشوری می تواند در جهت بهبود و توسعه نظام حقوقی خود در زمینه بلاای طبیعی از نظام سایر کشورها بهره ببرد. تجربه طوفان های وحشتناک سندی و کاترینا در آمریکا و همچنین زلزله های مهیب و خسارت بار رودبار و بم در ایران گویای صدق این مدعاست که این دو کشور از جمله کشورهای حادثه خیز جهان هستند. هر یک از این دو کشور سیاست ها و نظام حقوقی خاصی را در واکنش به این سوانح طبیعی اتخاذ نمودند. مقایسه قانون اساسی و اداری این دو کشور در زمینه مدیریت خطر و اعلام بلاای طبیعی می تواند در یافتن نقاط ضعف مقررات ایران و تحقق هدف این مقررات یعنی مدیریت هرچه بهتر خطر این بلاها و در نتیجه کاهش تلفات و خسارات ناشی از آن و تضمین بهتر حقوق افراد حادثه دیده موثر باشد.

واژگان کلیدی: بلاای طبیعی، مقررات آمریکا و ایران، نظام مدیریت خطر بلاها، اعلام بلاای طبیعی،

وضعیت اضطراری.

^۱ دانش اموخنه مقطع دکتری حقوق بین الملل دانشگاه پیام نور تهران



۱- مقدمه

هر ساله شاهد وقوع هزاران بلای طبیعی در کشورهای مختلف هستیم. در سال ۲۰۱۱ میلادی زمین لرزه ای به بزرگی تقریباً ۹ ریشتر باعث ایجاد سونامی^۱ عظیمی در سواحل شرقی ژاپن گردید و تلفات و خسارات قابل ملاحظه ای در پی داشت؛ در عین حال اعلام شد که برخی از مناطق قاره آمریکا نیز در معرض خطر سونامی هستند.^۲ در طی سالهای گذشته طوفان های شدید از جمله طوفان کاترینا^۳ در سال ۲۰۰۵ و طوفان سندی^۴ در سال ۲۰۱۲ بارها قلمرو ایالات متحده آمریکا را در هم نوردید و تلفات و خسارات زیادی به بار آورد. کشور ایران نیز بواسطه موقعیت جغرافیایی، شرایط اقلیمی و وضعیت زمین شناختی از جمله کشورهای سانحه خیز جهان به شمار می آید.^۵ وقوع زلزله های فاجعه بار رودبار-منجیل (۱۳۶۹)، بم (۱۳۸۲)، آذربایجان (۱۳۹۱) و سیل مهیب گلستان (۱۳۸۰) و همچنین ورود پدیده ای موسوم به ریزگرد و آلودگی شدید هوا در چند سال اخیر نمونه هایی از این بلایای طبیعی هستند. هر یک از کشورها با سیستم های خاصی به این وقایع واکنش نشان دادند. با این حال، همگی یک هدف را دنبال می کنند که همانا حفظ جان افراد و کاهش خسارات ناشی از اثرات این بلایا می باشد. این امر نشان دهنده این است که چطور یک سانحه طبیعی می تواند کشورهای واقع در مناطق مختلف با ساختار دولتی و چارچوب حقوقی متفاوت از هم را تحت تاثیر قرار می دهد. با این وجود، هر کشوری می تواند در جهت بهبود و توسعه نظام حقوقی خود در زمینه بلایای طبیعی از نظام سایر کشورها بهره

^۱ Tsunami

^۲ National Weather Service., Information on the ۱۱ March ۲۰۱۱ Northern Japan Earthquake and Tsunami, LUBBOCK, TX WEATHER FORECAST OFFICE, available at: <http://www.srh.weather.gov/lub/?n=events-۲۰۱۱-۲۰۱۱۰۳۱۱-japantsunami> (last visited Mar. ۱۷, ۲۰۱۶.)

^۳ Hurricane Katrina

^۴ Hurricane Sandy

^۵ امینی حسینی، کامبد و پیشمنامزی، پروانه، بررسی نحوه اطلاع رسانی در زلزله های رودبار- منجیل و بم، پژوهشنامه زلزله شناسی و مهندسی زلزله، شماره اول و دوم، ۱۳۸۹، ص ۵۷.

ببرد. بنابراین، مقایسه مقررات کشورهای مختلف در زمینه بلایای طبیعی می تواند در تحقق هدف این مقررات یعنی حفظ جان موجودات زنده و کاهش خسارات موثر باشد.

هر یک از دو کشور ایالات متحده آمریکا و جمهوری اسلامی ایران سیاست ها و نظام حقوقی خاصی را در واکنش به این سوانح طبیعی اتخاذ نمودند. از یک طرف، ایالات متحده آمریکا یک دولت کشور فدرال با نظام حقوقی کامن لو^۱ می باشد؛ هرچند در برخی ایالات آن مانند لوئیزیانا حقوق نوشته نیز تاثیر قابل توجهی دارد. (ماده ۱ بخش دوم و سوم و ماده ۳ بخش دوم قانون اساسی ایالات متحده) از طرف دیگر، جمهوری اسلامی ایران دولت کشوری بسیط و مبتنی بر نظام حقوق نوشته است. این اختلافات ساختاری بر تمام حوزه های حقوقی از جمله حقوق بلایای طبیعی تاثیر می گذارد.

مطالعه تطبیقی نظام های حقوقی رقیب این امکان را فراهم می سازد تا هر یک از کشور ها از سیاست های کشورهای دیگر آگاهی یافته و از آن به نحو مثبتی بهره برداری نمایند. بنابراین فرضیه مقاله حاضر این است که اختلافات موجود در حقوق بلایای طبیعی آمریکا و ایران می تواند به بهبود چارچوب های حقوقی مدیریت خطر بلایای طبیعی (از جمله اعلام این حوادث) در هر دو کشور به ویژه ایران کمک نماید. تمرکز این نوشتار بیشتر روی بلایای طبیعی بوده و به تحلیل بحران های بهداشتی، خشونت و یا مخاصمات مسلحانه نمی پردازد، چرا که جامعه بین المللی رژیم های حقوقی مختلفی را برای این موارد تعریف نموده است، مانند حقوق بین الملل بشردوستانه برای حمایت از افراد در مخاصمات مسلحانه.

بلایا^۲ به "هر گونه اختلال جدی در کارکرد یک اجتماع یا یک جامعه از جمله خسارات و آثار گسترده انسانی، مادی، اقتصادی یا زیست محیطی اطلاق می گردد که فراتر از توان آن اجتماع یا جامعه برای مقابله با آن بوسیله منابع موجود باشد."^۳ به ویژه بلایای طبیعی نتیجه

^۱ common law

^۲ disasters

^۳ U.N. Int'l Strategy for Disaster Reduction [UNISDR], ۲۰۰۹ UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, ۹ (May ۲۰۰۹), p. ۹, available at: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>, (last visited Mar. ۱۹, ۲۰۱۶.)

ترکیب عواملی مانند قرار گرفتن در معرض خطر، شرایط آسیب پذیری جامعه و ظرفیت و تدابیر ناکافی آن برای کاهش آثار منفی بالقوه می باشد؛ برای مثال، زمین لرزه، گردباد، خشکسالی و سیل پدیده های ناشی از خطرات طبیعی هستند^۱

با در نظر گرفتن موارد فوق، این مقاله مشتمل بر سه بخش می باشد. بخش اول به تحلیل نظام مدیریت خطر بلایای طبیعی در سطح ملی دو کشور آمریکا و ایران پرداخته و مشخص می نماید که بلایای طبیعی نیازمند یک فرایند منسجم و نظام مند به منظور کاهش آثار منفی حاصل از آنها می باشد. بخش دوم به مقایسه روند اعلام بلایای طبیعی (وضعیت اضطراری) در این دو کشور پرداخته و در نهایت ارائه طبقه بندی مشخصی از سطوح بلایای طبیعی و سازوکارهای کنترلی را مهم و اساسی می داند. هر یک از این دو بخش به سه قسمت شامل مقررات آمریکا، مقررات ایران و نقطه نظرات تطبیقی تقسیم می شود. در پایان نیز خلاصه ای از نتایج و پیشنهادات ارائه می شود که موید نقش اثرگذار مطالعات حقوقی تطبیقی در بهبود و توسعه نظام های حقوقی داخلی است.

۲- مدیریت خطر بلایای طبیعی

دولت ها در قبال تضمین کاهش خطر بلایای طبیعی، واکنش در برابر آن و بهبود وضعیت ناشی از آن در قلمرو خود مسئولیت اولیه دارند.^۲ در واقع به منظور مدیریت موثر و کارآمد خطر بلایای طبیعی، کنترل خطر بلایای طبیعی در سطح ملی اهمیت بسزایی دارد.^۳ مدیریت خطر بلایای طبیعی به "فرایند اصولی استفاده از دستورالعمل های اداری، سازمان ها، مهارت ها و ظرفیت های عملی برای اجرای راهبردها، سیاست ها و تقویت توان مقابله

^۱ Ibid.

^۲ در این زمینه رجوع شود به رای دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده بودایوا علیه روسیه (Budayeva v. Russia, ۲۶۷ ECHR-II-2008). در این پرونده دیوان اعلام نمود که دولت ها در قبال تلفات و تخریب اموال ناشی از بلایای طبیعی مسئولیت دارند.

^۳ G.A. Res.۶۹/۲۸۳, annex II, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction., (June ۲۳, ۲۰۱۵).

به منظور کاهش آثار منفی خطرات و کاهش امکان حدوث بلایای طبیعی "اطلاق می گردد.^۱ در این بخش به مقایسه نظام مدیریت خطر بلایای طبیعی در دو کشور آمریکا و ایران پرداخته می شود. در ابتدا به تشریح نظام حقوقی آمریکا با تکیه بر قانون اساسی فدرال، قانون کاهش بلایای طبیعی و کمک های اضطراری و سیاست های اجرایی پرداخته شده و سپس نگاهی به نظام مدیریت بلایای طبیعی در ایران خواهیم داشت. در پایان این بخش نیز اشاره ای به تفاوت ها و شباهت های هر دو نظام خواهیم نمود.

۱-۲- نظام ایالات متحده آمریکا

کنترل بلایای طبیعی در آمریکا با چالش هایی مواجه می باشد، چرا که بازیگران مختلفی از جمله بازیگران فدرال، ایالتی، منطقه ای، محلی و غیردولتی در این فرایند نقش دارند.^۲ قانون اساسی فدرال مفادی را در مورد وضعیت های اضطراری مقرر نموده است،^۳ هرچند بطور خاص اشاره ای به بلایای طبیعی نکرده است. بنابراین بایستی با توجه به ساختار اساسی حکومت آمریکا یعنی تقسیم حاکمیت بین دولت فدرال و دولت های ایالتی به موضوع بلایای طبیعی پرداخت. در عین حال این موضوع را نیز باید مد نظر داشت که طبق اصلاحیه ۱۰ قانون اساسی فدرال "اختیاراتی که نه از سوی قانون اساسی به دولت فدرال اعطا شده و نه از ایالات سلب شده است در صلاحیت ایالات یا مردم می باشد." قانون امدادسانی در مواقع بلایای طبیعی و کمک های اضطراری (قانون استافورد)^۴ که در سال ۱۹۸۸ تصویب شد و در سال های ۲۰۰۰، ۲۰۰۶ و ۲۰۱۳ اصلاحاتی در آن صورت گرفت،

^۱ U.N. Int'l Strategy for Disaster Reduction [UNISDR], op. cit, p. ۱۰.

^۲ Daniel A. Farber & et al, Disaster Law and Policy, ۳rd edition, Wolters Kluwer, ۲۰۱۵, p. ۸۹.

^۳ از جمله ماده ۱ بخش هشتم قانون اساسی فدرال که اختیار بسیج نیروهای نظامی و حمایت از آنها را به کنگره می دهد، ماده ۲ بخش دوم که طبق آن رئیس جمهور فرمانده کل ارتش و نیروی دریایی می باشد، و همچنین ماده ۱ بخش نهم که بر اساس آن، مصونیت از توقیف و تعرض قابل تعلیق نیست مگر در مواقع شورش یا تجاوز که امنیت عمومی اقتضا نماید.

^۴ به دلیل تلاش سناتور رابرت استافورد برای تصویب آن، به قانون استافورد معروف است.



وظایف دولت فدرال را در قبال بلایای طبیعی مقرر نموده است.^۱ هدف قانون استافورد "ارائه منظم و مداوم وسائل کمکی از سوی دولت فدرال به دولت های ایالتی و محلی در راستای انجام مسئولیت هایشان در قبال کاهش آلام و خسارات ناشی از بلایای طبیعی" است. (بند b بخش ۱۰۱ قانون استافورد) به منظور تحقق این هدف، مواردی را که دولت فدرال بایستی مورد توجه قرار دهد عبارتند از:

- ۱- مفاد برنامه های موجود در ارتباط با امداد رسانی در مواقع بلایای طبیعی را اصلاح نموده و حوزه عمل آن را توسعه دهد؛
 - ۲- ایجاد و توسعه طرح های جامع آمادگی و کمک رسانی در مواقع بروز بلایای طبیعی و همچنین برنامه ها، ظرفیت ها و سازمانهای لازم از سوی ایالات و مقامات محلی را تشویق نماید؛
 - ۳- تحقق هماهنگی و پاسخدهی هرچه بیشتر برنامه های آمادگی و امداد رسانی در مواقع بلایای طبیعی؛
 - ۴- تشویق افراد، ایالات و مقامات محلی به حمایت خود از طریق پوشش های بیمه ای بعنوان مکمل یا جایگزین مساعدت دولت؛
 - ۵- تشویق تدابیر کاهش خطر از جمله توسعه مقررات در زمینه کاربری اراضی و ساخت و ساز در جهت کاهش خسارات ناشی از بلایای طبیعی؛
 - ۶- و تهیه طرح های کمک رسانی دولت فدرال برای خسارات هر دو بخش عمومی و خصوصی در اثر بلایای طبیعی. (بند b بخش ۱۰۱ قانون استافورد)
- فرضیه اصلی قانون استافورد این است که "دولت فدرال زمانی اقدام به کمک رسانی به ایالات در مواقع بلایای طبیعی خواهد نمود که بزرگی و عمق فاجعه فراتر از ظرفیت

^۱ Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (۱۹۸۸), ۴۲ U.S.C. §§۵۲۱-۵۲۰۸ (۲۰۱۳).

پاسخگویی ایالات و مقامات محلی باشد.^۱ با این حال، ارائه چنین کمک هایی مستلزم اعلام بلایای طبیعی یا وضعیت اضطراری می باشد.^۲

آژانس مدیریت اضطراری فدرال^۳ مسئول اغلب فعالیت های دولت فدرال در مواقع بروز بلایای طبیعی می باشد. (بخش ۶۰۳ قانون استافورد) مأموریت این آژانس "حمایت از شهروندان و مسئولان محلی در جهت ایجاد، تقویت و توسعه ظرفیت ها برای کمک رسانی، حمایت، پاسخگویی، جبران خسارات و کاهش تمام خطرات است."^۴

در سال ۲۰۱۱، سندی با عنوان "دستورالعمل ۸ سیاست ریاست جمهوری: آمادگی ملی" صادر شد. هدف از این دستورالعمل "تقویت امنیت و بازسازی ایالات متحده از طریق آمادگی هدفمند و اصولی در برابر تهدیدهایی است که بیشترین خطر را برای امنیت ملت ایجاد می کنند، از جمله تروریسم، حملات سایبری، بیماری های مسری و بلایای طبیعی فاجعه آمیز."^۵ این دستورالعمل پنج مأموریت را به منظور آمادگی در برابر تهدیدهای فوق تعریف نموده است که عبارتند از: پیشگیری، حفاظت، کاهش، واکنش و جبران.^۶ در راستای اجرای این دستورالعمل، آژانس مدیریت اضطراری فدرال پنج طرح را با تمرکز روی هر یک از مراحل بلایای طبیعی اتخاذ نمود.^۷ برای مثال، طرح واکنش ملی^۸ "راهنمایی برای نحوه

^۱ Daniel A. Farber & et al, op. cit, p. ۱۰۹.

^۲ Ibid.

^۳ Federal Emergency Management Agency (FEMA)

^۴ Federal Emergency Management Agency (FEMA), About the Agency, available at: <https://www.fema.gov/about-agency> (last visited Jun. ۱۱, ۲۰۱۶).

^۵ Presidential Policy Directive ۸ (PPD-۸): National Preparedness (Mar. ۳۰, ۲۰۱۱), available at: <https://www.dhs.gov/presidential-policy-directive-۸-national-preparedness> (last visited Jun. ۱۲, ۲۰۱۶).

^۶ Ibid

^۷ U.S. Department of Homeland Security, Overview of the National Planning Frameworks ۲۰۱۴, p. ۱.

^۸ National Response Framework (NRF)

واکنش ملت به تمام انواع بلایا و وضعیت های اضطراری می باشد.^۱ طرح واکنش ملی به "تشریح اصول، نقش ها و مسئولیت ها و هماهنگی ساختارها در جهت ایجاد ظرفیت های مورد نیاز برای واکنش در برابر حوادث پرداخته و نحوه یکپارچه سازی اقدامات واکنشی با تدابیر سایر حوزه های ماموریتی را مشخص می نماید."^۲

در نهایت اینکه، آژانس مدیریت اضطراری فدرال در جهت تسهیل شرایط انعقاد موافقت نامه های مساعدت متقابل میان ایالات و کشورهای همسایه عمل خواهد نمود. (بخش ۶۱۲ قانون استافورد) با این حال، در قانون استافورد هیچ اشاره ای به همکاری بین المللی از سوی سایر کشورها و سازمان های بین المللی نشده است.

۲-۲- جمهوری اسلامی ایران

برخلاف ایالات متحده، ایران دولت کشوری بسیط بوده که تحت نظارت دولت مرکزی اداره می شود. بنابراین نظام مدیریت خطر بلایای طبیعی متمرکز و در یک بخش مرکزی می باشد. در قانون اساسی ایران صحبتی از مدیریت بلایای طبیعی نشده و فقط در اصل ۷۹ در بیان ممنوعیت برقراری حکومت نظامی به جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن اشاره شده است.^۳ اما مشخص نیست که آیا شرایط اضطراری نظیر جنگ شامل بلایای طبیعی نیز می شود یا خیر. شاید بتوان مراحل از نظام مدیریت بلایای طبیعی (آمادگی و واکنش) را در اصل ۲۹ قانون اساسی مشاهده نمود که در این اصل صحبت از برخورداری همگانی از بیمه حوادث و سوانح و همچنین تکلیف دولت در قبال تامین خدمات و حمایت های مالی فوق

^۱ Ibid.

^۲ Ibid.

^۳ اصل ۷۹ قانون اساسی ایران: برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتا محدودیت های ضروری را برقرار نماید. ولی مدت آن به هر حال نمی تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورت همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم شده است.^۱ بر این اساس باید اذعان داشت که در قانون اساسی اشاره دقیق و کاملی به نظام کلی مدیریت بلایای طبیعی نشده است.

طرح جامع امداد و نجات کشور که بر اساس ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی کشور^۲ و پیشنهاد جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران در سال ۸۲ به تصویب هیات وزیران رسید، ارگانی تحت عنوان ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور را ایجاد نمود که اعضای آن تئوری چند از وزرای بخش های مختلف و ریاست آن با وزیر کشور بودند. این طرح به دلایل عدیده ای کارایی لازم را نداشت.^۳ علیرغم تصویب قوانین متعدد در خصوص مدیریت بلایا و اجرای آنها هیچکدام نتوانستند پوشش جامعی به مدیریت بلایا در کشور بدهند و پس از گذشت مدتی با آشکار شدن ضعف و کاستی آنها، قانون جدیدی تهیه می شد.

^۱ اصل ۲۹ قانون اساسی ایران: برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی.

دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تأمین کند.

^۲ ماده ۴۴ از فصل پنجم (نظام تأمین اجتماعی و بارانه ها) قانون برنامه سوم توسعه کشور مورخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تأمین دقیق نقش و وظایف دستگاههای اجرایی، برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج در سال اول برنامه طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاههای ذیربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر: مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاههای اجرایی نقش صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رسانه های گروهی، اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکاتی و غیره.. است.

^۳ از جمله دلایل عدم کارایی این طرح عبارتند از: پرداختن محض به عملیات امداد و نجات که تنها بخشی از مراحل مدیریت بلایاست و سکوت آن در مورد سایر مراحل چرخه مدیریت بلایا؛ محدودیت کارکرد سازمان جمعیت هلال احمر کشور به امر امداد و نجات و عدم قابلیت نقش آفرینی این نهاد در قبال سایر مراحل چرخه مدیریت بلایا؛ همپوشانی وظایف بسیاری از دستگاههای مرتبط با امر مدیریت بلایا در حیطه اجرایی؛ فقدان نهاد تخصصی کارآمد برای پیگیری نظام مدیریت بلایا؛ نگرش ناکافی به مرحله پیش از وقوع بحران؛ فقدان مرجع مسئول جمع آوری و ارائه اطلاعات جامع بحران؛ و عدم توجه کافی به بحث ساماندهی پس از بروز بحران.



در سال ۱۳۸۷ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (ق. ت. س. م. ب) به تصویب مجلس رسید. هدف از تصویب آن، سازماندهی و هم پیوسته 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 می باشد.

در این قانون از واژه "بحران" به جای بلایا یا وضعیت اضطراری استفاده شده است. وفق ماده ۱ این قانون، بحران عبارتست از "شرایطی که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به جز موارد موضوعه در حوزه های امنیتی و اجتماعی) به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به وجود می آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه می گردد و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق العاده دارد." طبق همین ماده، مدیریت بحران به فرایند برنامه ریزی، عملکرد و اقدامات اجرایی اطلاق می گردد که توسط دستگاههای دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب دیده (مدیریت بحران) صورت می پذیرد. در این فرایند با مشاهده پیش نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحران ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد. مدیریت بحران نیز شامل ۴ مرحله می باشد که عبارتند از: پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی. (ماده ۳ ق. ت. س. م. ب) طبق این قانون، جهت هماهنگی فعالیت های دستگاهها و نهادهای وابسته به قوای سه گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاههای تحت نظر رهبری و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران

در مراحل چهارگانه فوق، شورایی تحت عنوان شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس جمهور و تنی چند از وزرا و روسای سازمانها تشکیل گردیده است. (مواد ۳ و ۵ ق. ت. س. م. ب)^۱ از جمله وظایف این شورا، تدوین سیاست ها و برنامه های مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی جهت تصویب، تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت بحران کشور پیشنهاد درج آن در لایحه بودجه سالانه کشور و اقدام لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل های مرتبط با این قانون می باشد. (ماده ۴ ق. ت. س. م. ب)

طبق این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور مسئول ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرایی و پژوهشی، اطلاع رسانی و نظارت متمرکز بر مراحل مختلف مدیریت بحران (مراحل چهارگانه) و سازماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز، وزارتخانه ها، موسسات و شرکت های دولتی و عمومی، بانک ها و بیمه های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری ها و تشکل های مردمی جهت بهره مندی بهینه از توانمندی های ملی و منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده می باشد. (ماده ۶ ق. ت. س. م. ب) این سازمان وابسته به وزارت کشور است. اهم وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در رابطه با مدیریت خطر بلایا عبارتند از:

- تهیه خط مشی ها و سیاست های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی های مورد

۱. مرحله پیشگیری شامل مجموعه اقداماتی با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، آمادگی شامل مجموعه اقداماتی برای افزایش توانایی جامعه در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران، مقابله شامل انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران و بازسازی و بازتوانی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران می باشد..



- نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیات وزیران.
- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاههای مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.
 - بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست ها و برنامه های جامع در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی مدیریت بحران
 - تقویت زمینه همکاری های منطقه ای و بین المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و موسسات خارجی و بین المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین المللی
 - مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها
 - آموزش عمومی مراحل چهارگانه مدیریت بحران
 - پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای عالی مدیریت بحران
 - تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران های ناشی از حوادث غیرمترقبه
 - نظارت عالیه و ارزیابی اقدامات دستگاههای اجرایی ذیربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران به ویژه آمادگی و مقابله و ارائه گزارش به شورای عالی مدیریت بحران. (ماده ۸ ق.ت.س.م.ب)
- در هنگام بروز بحران، کلیه وزارتخانه ها، موسسات دولتی و نیروهای نظامی و انتظامی موظفند با رعایت سلسله مراتب فرماندهی بنا به اعلام رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور و یا قائم مقام شورای عالی (وزیر کشور) و دبیرشورای عالی (رئیس سازمان مدیریت بحران کشور) با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند. (تبصره ۱ ماده ۱۰ ق.ت.س.م.ب)
- در مورد اولین وظیفه سازمان مدیریت بحران یعنی تهیه خط مشی ها و سیاست های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه ریزی جهت ایجاد و امکان

استفاده از کلیه امکانات و توانمندی های مورد نیاز، علیرغم تشکیل کارگروه های تخصصی (۱۴) کارگروه طبق ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران) طرح های خاصی برای هر یک از مراحل مدیریت بلایا اتخاذ نشده است و وظایف ابلاغی در طرح جامع امداد و نجات کشور مصوب ۱۳۸۲ و اصلاحات آن به قوت خود باقیست. (تبصره ۱ ماده ۳ آ.ا. ق. ت. س. م. ب) پیشتر به دلایل عدم کارایی این طرح در پاورقی اشاره شد.

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور علاوه بر موارد فوق، وظایف دیگری نیز برای دولت جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مدیریت بلایا تعیین نموده است، از جمله در مورد مرحله واکنش و بازسازی دولت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) موظف است به منظور بازسازی و جبران خسارت ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده مناطق آسیب دیده از محل قرض الحسنه و سایر منابع بانکی، تسهیلات مورد نیاز آسیب دیدگان (به ویژه اقشار محروم) را با نرخ های ترجیحی مصوب از طریق سیستم بانکی در اختیار آنان قرار دهد و یا بعنوان مرحله پیشگیری یا بازسازی دولت موظف است طبق آیین نامه مصوب هیات وزیران تسهیلات بانکی مورد نیاز مقاوم سازی ساختمان های مسکونی شهری و روستایی را از طریق بانک مرکزی و سیستم بانکی با شرایط مناسب در اختیار متقاضیان قرار دهد. (ماده ۱۳ ق. ت. س. م. ب) در راستای اجرای مرحله بازسازی و بازتوانی، قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۹۲ نیز در ماده واحده خود به اختیار دولت در ایجاد ستادی تحت عنوان ستاد راهبری بازسازی (کمیسیونی مرکب از چند وزیر) در موارد تخریب های گسترده ناشی از حوادث غیرمترقبه به منظور تصمیم گیری در مورد تامین زیرساخت های مورد نیاز مناطق آسیب دیده و جبران خسارت های وارده به اموال مردم و مجروحان و خانواده متوفیان حوادث اشاره می کند. طبق بند ۳ همین قانون، سازمان مدیریت بحران کشور در امر بازسازی در محدوده اختیارات ستاد راهبری بازسازی زیر نظر ستاد مذکور فعالیت می کند.

جهت هماهنگی فعالیت های دستگاهها و نهادها در امر مدیریت بحران به ویژه در مراحل آمادگی و مقابله، شورای هماهنگی مدیریت بحران به ریاست رئیس سازمان مدیریت بحران



و با عضویت نمایندگان تام الاختیار در سطح معاونت دستگاهها و نهادهای ذیربط (در استان ها به ریاست استاندار و در شهرستان ها به ریاست فرماندار با عضویت کلیه دستگاههای ذیربط) تشکیل می گردد. (بند ب و ج ماده ۹ ق. ت. س. م. ب) در نهایت اینکه، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هماهنگی سازمان مدیریت بحران و با هماهنگی بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و دستگاههای مرتبط نسبت به گسترش بیمه حوادث در بخش های مختلف با اولویت در حوادث محتمل (سیل، زلزله، آفات و امراض کشاورزی و دامی، سرمازدگی، خشکسالی و مانند آن) اقدام نماید. (ماده ۲۳ آ. ا. ق. ت. س. م. ب)

۲-۳- نقطه نظرات تطبیقی

در ایالات متحده آمریکا، آژانس مدیریت بلایا بخشی از وزارت امنیت کشور^۱ است. همچنین طرح های آژانس مدیریت اضطراری فدرال نشأت گرفته از دستورالعمل ۸ سیاست ریاست جمهوری می باشد که توجه بیشتر آن روی بزرگترین خطرات امنیتی از جمله بلایای طبیعی است. به همین نحو، در جمهوری اسلامی ایران سازمان مدیریت بحران وابسته به وزارت کشور است و خط مشی آن از مقررات متعددی از جمله سیاست های کلی مصوب رهبری در خصوص پیشگیری و کاهش اثرات ناشی از سوانح غیرمترقبه، سند چشم انداز ۲۰ ساله (۱۴۰۴) جمهوری اسلامی ایران، قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین نامه اجرایی آن، ناشی می شود. یکی از ابعادی که در هر دو نظام مدیریتی می توان مشاهده نمود این است که گرایش بین المللی بایستی کاهش خطر بلایا را بعنوان بخشی از برنامه عمل توسعه در نظر بگیرد. برای مثال، در بیان اهداف دستور کار ۲۰۳۰ برای توسعه پایدار به کاهش شمار تلفات و تعداد افراد حادثه دیده ناشی از بلایا از جمله بلایای آبی با محوریت حمایت از

^۱ Department of Homeland Security

افراد بی بضاعت و آسیب پذیر^۱، بازتوانی افراد بی بضاعت و آسیب پذیر و کاهش آسیب پذیری آنها در برابر حوادث شدید آب و هوایی و دیگر تصادفات و بلایای اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی^۲ و تقویت ظرفیت بازتوانی و سازگارپذیری در برابر مخاطرات آب و هوایی و بلایای طبیعی در تمام کشورها^۳ اشاره شده است.

نظام مدیریت خطر بلایای طبیعی نیازمند فرایندی هدفمند و اصولی به منظور کاهش آثار منفی مخاطرات بلایای طبیعی می باشد. همچنین مدیریت بلایا بایستی با رویکردی همه جانبه صورت گیرد. تفاوت میان دولت کشور فدرال و دولت کشور بسیط می تواند نظام های متفاوت از هم را توجیه نماید. با این حال به نظر می رسد ایالات متحده برای ایجاد یک نظام ملی مدیریت خطر بلایا که تمام آژانس های مدیریت بلایا در ایالات را یکپارچه نموده و فراهم آوردن امکان هماهنگی بین آنها در هر یک از مراحل مدیریت بلایا (پیشگیری، آمادگی، واکنش و بازسازی) بایستی اصلاحاتی را در قانون استافورد اعمال نماید. در حال حاضر، قانون استافورد یک کارگروه میان بخشی فدرال^۴ با هدف هماهنگ سازی عملکرد دولت فدرال در اجرای برنامه های کاهش خطر قبل از وقوع بلایا ایجاد نموده است. (بخش ۲۰۴ قانون استافورد) این کارگروه از آژانس های مرتبط فدرال، سازمان های ایالتی و محلی و صلیب سرخ آمریکا تشکیل می شود. (بخش ۲۰۴ قانون استافورد) در این زمینه بنظر می رسد به دلیل بسیط بودن دولت-کشور ایران، نیاز به اصلاح قانون در ایران وجود ندارد، بلکه هماهنگی و ارتباط دستگاههای مرکزی و محلی امری ذاتی بوده و باید در عمل بیشتر به آن توجه داشت.

در آمریکا، آژانس مدیریت اضطراری فدرال پنج طرح مجزا را با تمرکز روی هر یک از مراحل بلایای طبیعی اتخاذ نمود. این طرح های مجزا و تخصصی هنوز در ایران اتخاذ نشده

^۱ G.A. Res.۷۰/۱۰۱, Transforming Our World: the ۲۰۳۰ Agenda for Sustainable Development (Sept. ۲۵, ۲۰۱۵), p. ۱۹.

^۲ Ibid.

^۳ Ibid.

^۴ Federal Interagency Task Force



است و همچنان طرح جامع امداد و نجات کشور مجری است، در حالی که برخلاف عنوانش طرح جامعی نبوده و تمام مراحل مدیریت بلایا را پوشش نمی دهد. جهت مدیریت کارآمد تر بلایا بهتر است طرح های خاصی برای هر یک از مراحل (پیشگیری، آمادگی، واکنش، بازسازی) اتخاذ شود تا چارچوب روشن تری در اختیار کارگروه های تخصصی سازمان مدیریت بحران قرار گیرد.

یکی از اهداف دولت فدرال در ایالات متحده ارتقای استفاده از پوشش بیمه ای بعنوان مکمل یا جایگزین مساعدت دولت می باشد. (بخش ۱۰۱ و ۳۱۱ قانون استافورد) نظام ایران بایستی استفاده از بیمه در مورد بلایا به ویژه بلایای طبیعی را توسعه و ارتقاء دهد.

تقویت همکاری های منطقه ای و بین المللی در مقررات ایران (ماده ۸ ق. ت. س. م. ب) مشاهده می شود اما در مقررات آمریکا مشاهده نمی شود. هر چند مقررات آمریکا به توافقنامه های مساعدت متقابل میان ایالات اشاره نموده است. (بخش ۱۹۶ قانون استافورد) لیکن بلایای عظیم طبیعی و زیست محیطی ممکن است مستلزم مساعدت و همکاری از سوی کشورهای دیگر و سازمان های بین المللی باشند. اگرچه بدیهی است که کشور در حال توسعه ایران نسبت به بلایا و سوانح آسیب پذیرتر است و در نتیجه بیشتر به مساعدت و همکاری های بین المللی نیاز دارد، اما بلایایی مانند طوفان سندی در ایالات متحده و زمین لرزه فوکوشیما^۱ در ژاپن نشان داد که کشورهای توسعه یافته نیز از دریافت همکاری و مساعدت بین المللی بی نیاز نیستند.

نکته مهم دیگری که جای آن در مقررات ایران و تا حدی در مقررات آمریکا خالی است، موضوع حفاظت از طبیعت است. بلایای طبیعی نه تنها انسان ها بلکه طبیعت به ویژه حیوانات را نیز تحت تاثیر قرار می دهد، لذا نیازمند توجه و حمایت قانونی هستند. با این حال ایالات متحده بعد از طوفان کاترینا در سال ۲۰۰۶ اصلاحاتی در قانون استافورد اعمال نمود تا اختیارات بیشتری به آژانس مدیریت اضطراری فدرال در توسعه طرح های مدیریت

^۱ Fukushima earthquake

بلایا با در نظر گرفتن شرایط و نیاز های جانوران اهلی و حیوانات سودمند بدهد. هر چند مفاد اصلاحی بیشتر به حیوانات اهلی و خانگی توجه دارد تا کل طبیعت، اما حتی همین امر نیز در مقررات ایران مشاهده نمی شود و بایستی اصلاحاتی در مقررات ایران جهت حفاظت قانونی خاص از محیط زیست (از جمله گیاهان و جانوران) در برابر بلایای طبیعی صورت گیرد.

هدف نظام های مدیریت بلایای طبیعی، کاهش خطرات این بلایاست. با این حال، مقابله با یک فاجعه عظیم چارچوبی حقوقی خاصی را ایجاد نموده که به مقامات داخلی اختیارات ویژه ای را می دهد. به همین دلیل، در بخش بعدی به تحلیل چارچوب حقوقی اعلام بلایای طبیعی در ایالات متحده آمریکا و ایران پرداخته می شود.

۳- اعلام بلایای طبیعی

دولت در قبال اعلام وضعیت های اضطراری ناشی از بلایای طبیعی دارای برخی اختیارات است. با این حال، رفتار دولت در چنین شرایطی بایستی تحت هدایت قانون باشد. در حقیقت، دولت با اعلام بلایا مشخص می کند که وضعیتی فراتر از توان و ظرفیت عادی کشور ایجاد شده است. برای مثال، اعلام چنین وضعیت هایی می تواند با هدف جلب مساعدت بین المللی یا منطقه ای برای رسیدگی به نیازهای افراد حادثه دیده باشد.^۱ این بخش از مقاله به توصیف قواعد مربوط به اعلام بلایای طبیعی در ایالات متحده آمریکا و ایران از جمله قواعد مربوط به دسته بندی و سازوکار کنترل می پردازد.

۳-۱- ایالات متحده آمریکا

^۱ ۳۰th Int'l Conf. of the Red Cross and Red Crescent, Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, ۳۰IC/۰۷/R۴ (Nov. ۳۰, ۲۰۰۷), p. ۹۵.



در ایالات متحده، قانون استافورد بلایا را در دو سطح مطرح نموده است که عبارتند از وضعیت های اضطراری و بلایای عظیم. از یک طرف وضعیت اضطراری "به معنای هر موقعیت یا حالتی است که طبق تصمیم رئیس جمهور مستلزم مساعدت دولت فدرال جهت تکمیل اقدامات و ظرفیت های ایالتی و محلی برای نجات افراد، حفظ اموال، بهداشت و سلامت عمومی یا کاهش و دفع خطر یک فاجعه در هر بخش از ایالات متحده می باشد." (بند ۱ بخش ۱۰۲ قانون استافورد) از طرف دیگر، بلایای عظیم به هر نوع حادثه طبیعی (از جمله تندباد، گردباد، طوفان، طغیان آب، سیلاب دریایی، سونامی، زمین لرزه، فوران آتشفشان، رانش زمین، رانش گل، بوران یا خشکسالی) یا هر نوع آتش سوزی، سیل یا انفجار در هر بخشی از ایالات متحده فارغ از منشاء آن اطلاق می گردد که در تصمیم رئیس جمهور به حدی موجب خسارت شدید و جدی شده است که مستلزم ارائه مساعدت ویژه جهت تکمیل اقدامات و منابع موجود ایالات، مقامات محلی و سازمانهای امداد رسانی در کاهش خسارات، تلفات، مشقت یا رنج ناشی از آن می باشد. (بند ۲ بخش ۱۰۲ قانون استافورد) به منظور اعلام فاجعه از سوی رئیس جمهور، رئیس ایالت فاجعه دیده بایستی درخواست اعلام آن را نماید. (بخش ۴۰۱ و ۵۰۱ قانون استافورد) علاوه بر این، بلایای عظیم یا وضعیت اضطراری بایستی فراتر از ظرفیت ایالت و دولت های محلی فاجعه دیده باشد؛ رئیس ایالت فاجعه بایستی تمام تدابیر مقتضی را بکار گرفته باشد؛ و اطلاعات راجع به ماهیت و میزان منابع ایالتی و محلی که برای کاهش عواقب فاجعه بکار گرفته شده و یا خواهد شد را ارائه نماید. (بخش ۴۰۱ و ۵۰۱ قانون استافورد) تنها فرقی که وجود دارد این است که برای اعلام بلایای عظیم، رئیس ایالت بایستی اطمینان حاصل نماید که تعهدات و هزینه های ایالتی و محلی در قبال فاجعه رخ داده مطابق با تمام شرایط اجرایی تقسیم هزینه ها خواهد بود، (بخش ۴۰۱ و ۵۰۱ قانون استافورد) و این در حالی است که چنین شرطی برای اعلام وضعیت اضطراری وجود ندارد. در واقع، اعلام بلایای عظیم مکمل اقدامات و منابع موجود ایالات، دولت های محلی و سازمان های امداد رسانی می باشد. (بند ۲ بخش ۱۰۲ قانون استافورد)

دولت فدرال می‌تواند در شرایط استثنایی به یک وضعیت اضطراری بدون درخواست از سوی ایالت مربوطه واکنش نشان دهد. این امر تنها زمانی ممکن است که وضعیت اضطراری مربوط به مناطق تحت مسئولیت یا صلاحیت انحصاری یا برتر دولت فدرال باشد و در اینجا رئیس جمهور می‌بایست با حکمران ایالتی مشورت نماید اما رضایت حکمران ایالتی لازم نیست. (بخش ۵۰۱ قانون استافورد)

به طور کلی اعلام وضعیت اضطراری یا بلایای عظیم از سوی رئیس جمهور تحت نظارت قضایی نمی‌باشد. (بخش ۳۰۵ قانون استافورد) به عنوان مثال، در سال ۱۹۹۰ و در پی انفجار یک کارخانه مهمات سازی در ایالت کانزاس، درخواست رئیس ایالت کانزاس برای اعلام فاجعه عظیم از سوی آژانس مدیریت اضطراری فدرال رد شد. رئیس جمهور نیز این درخواست را رد نمود. رئیس ایالت کانزاس دادخواستی را علیه دولت فدرال طرح نمود؛ با این حال دادگاه ناحیه ای ایالات متحده معتقد بود که تصمیم رئیس جمهور در قبال درخواست اعلام فاجعه عظیم تحت نظارت قضایی نمی‌باشد، چرا که بموجب قسمت ۷۰۲ از فصل ۵ مجموعه قوانین ایالات متحده،^۱ تصمیم رئیس جمهور یک اقدام تشخیصی (صلاحیت تشخیصی) بوده که به لحاظ قانونی از نظارت قضایی خارج است، هر چند رفتار آژانس قابل بازنگری قضایی می‌باشد.^۲

اساساً هر دو اعلام (اعلام وضعیت اضطراری و اعلام فاجعه عظیم) اجازه اتخاذ تدابیر لازم را برای مقابله با تهدیدات آنی علیه جان، مال و بهداشت و امنیت عمومی می‌دهد. با این وجود، اعلام فاجعه عظیم امکان اجرای طرح‌ها و برنامه‌های بیشتری را می‌دهد، از جمله کمک به تعمیر یا جایگزینی تاسیسات خسارت دیده؛ کاهش خطر؛ مشاوره در زمینه بحران؛ کوپن خوار و بار؛ و حمل و نقل عمومی اضطراری.^۳

^۱United States Code (U.S.C), ۲۰۰۶ Edition, Supplement ۴, Title ۵ - Government Organization and Employees.

^۲ Kansas v. United States, ۷۴۸ F. Supp. ۷۹۷, September ۱۰, ۱۹۹۰.

^۳ Eenes B. Abbott & Otto J. Hetzel, Homeland Security and Emergency Management: A Legal Guide for State and Local Governments, ۲nd edition, Am. B. Ass'n, ۲۰۱۰, p. ۲۳۵.



۳-۲- جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل ۷۹ به وضعیت های اضطراری می پردازد. در این اصل از اعلام وضعیت اضطراری صحبتی نشده و فقط به حق دولت در اعمال محدودیت های ضروری در شرایط اضطراری با تصویب مجلس اشاره شده است. همچنین هیچ تعریف روشنی از شرایط اضطراری در قانون اساسی نشده و تنها به ذکر مثالی از آن (جنگ) بسنده شده است. با این حال می توان گفت که شرایط اضطراری زمانی است که سازو کارهای تعبیه شده در قانون اساسی نتوانند مملکت را به نحو صحیح و سالم اداره نمایند، اینجاست که مصلحت کشور ایجاب می کند تدابیر لازم جهت تسلط بر بحران اتخاذ گردد. مستفاد از اصل ۷۹ قانون اساسی، دولت صلاحیت تشخیص و اعلام شرایط اضطراری را داشته و به نظر می رسد صلاحیت استصوابی مجلس در این مورد صرفا ناظر بر اعمال محدودیت های ضروری باشد.

در مقررات ایران، بلایا بطور کلی تحت عنوان "بحران" مطرح شده است که هم شامل حوادث طبیعی و هم حوادث انسانی و دست ساخت می باشد. (ماده ۱ ق. ت. س. م. ب) اما در قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب دیده در اثر حوادث غیر مترقبه (مصوب ۱۳۹۲) صرفا به حوادث غیر مترقبه اشاره شده است که همان بلاای طبیعی و ناگهانی اند. در مقررات مربوط به اعلام بلایا، هیچ طبقه بندی عمقی در مورد سطوح بلایا وجود ندارد. طبق ماده ۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، تشخیص وقوع بحران (حادثه) ملی و منطقه ای و اعلام آن به دستگاههای ذیربط بر عهده وزیر کشور (بعنوان قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران) و تشخیص وقوع بحران های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاههای استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار می باشد. در ایران

برخلاف آمریکا، دولت برای اعلام شرایط اضطراری نیازی به درخواست یا گزارش قبلی ندارد. دولت می‌تواند در صورت آگاهی از وضعیتی آن را فوق العاده و اضطراری اعلام نماید. علاوه بر این، هیچ سازوکار قانونی برای تحقق نظارت قضایی روی عملکرد دولت در اعلام وضعیت اضطراری و تدابیر و اقدامات آن وجود ندارد. وجود وضعیت‌هایی (مانند وضع اضطراری) که مستلزم واکنش سریع از سوی دولتمردان به ویژه رئیس‌جمهور است، پیش شرط اساسی وجود حکمرانی کارآمد است.^۱ به بیان بهتر، اداره عمومی و حفظ نظم، برخی مواقع اقتضا می‌کند تا رئیس‌جمهور نسبت به تمشیت وضعیت اضطراری فارغ از اینکه این اختیار از جانب پارلمان به وی داده شده باشد، توانایی وضع محدودیت‌های موقت را داشته باشد، زیرا قانونگذار قادر نیست قوانین را به تفضیل وضع کند.^۲ از آنجا که در چنین وضعیت‌هایی حصول نتیجه سریع مد نظر است، بنابراین رئیس‌جمهور معمولاً با صدور دستورهایی که قانوناً الزام‌آور است، واکنش نشان می‌دهد.^۳ اگر چه منطق سیاسی و حقوقی می‌پذیرد که در وضعیت اضطراری یا موقعیت‌های استثنایی، اصول حاکمیت قانون از جمله نظارت‌پذیری قوای عمومی دچار دگرگونی شده و با محدودیت‌هایی روبه‌رو شوند.^۴ اما به هر طریق دست کم در موارد عدم اعلام وضعیت اضطراری (در حالی وضعیت به واقع اضطراری است) و یا در مورد کوتاهی دستگاه‌های اجرایی در مدیریت بلایا بایستی سازوکار قضایی برای به چالش کشیدن تصمیم و عملکرد دولت تعبیه شود.

آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران فرایندی را جهت ارائه خدمات در صورت وقوع بحران (شرایط اضطراری) در نظر گرفته است. پس از تشخیص و اعلام بحران

^۱ گرگی ازندریانی، علی اکبر و شفیعی سردشت، جعفر، اعمال نظارت ناپذیر قضایی دولت، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۲، ص. ۲۶.

^۲ همان.

^۳ Kaden, Alan Scott, Judicial Review of Executive Action in Domestic Affairs, Columbia Law Review, Vol. ۸۰, No. ۷, ۱۹۸۰, pp. ۱۵۴۹-۱۵۵۰.

^۴ گرگی، علی اکبر، حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: امکان سنجی یک نظریه، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸، ۱۳۸۷، ص. ۱۵۱.



توسط بالاترین مقام، دستگاههای ذیربط^۱ موظفند وظایف مربوط به مراحل پیشگیری، آمادگی مقابله و بازسازی را طبق مصوبات شورای عالی مدیریت بحران انجام داده و در هنگام عملیات مقابله با بحران، امور محول شده را تحت امر سلسله مراتب فرماندهی مدیریت بحران کشور انجام دهند. (ماده ۴ آ. ا. ق. ت. س. م. ب) در طول مدت زمان مقابله با بحران، دستگاههای تخصصی ذیربط موظفند با توجه به ابعاد حادثه و تحت امر فرمانده تعیین شده برای عملیات مقابله، وظایف محول شده را انجام دهند و مسئولیت تخصصی مدیریت بحران در هر دستگاه به عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی متناسب با بعد حادثه می باشد. (ماده ۱۰ آ. ا. ق. ت. س. م. ب) آنچه در این آیین نامه مفقود است، وجود یک سازوکار شکلی دقیق و اصولی برای اعلام بحران یا وضعیت اضطراری است. برای مثال در کشور اکوادور، کمیته های مدیریت خطر^۲ پس از بررسی های فنی اقدام به صدور توصیه هایی به بالاترین مقام (بسته به مورد بالاترین مقام محلی، استانی و ملی) برای اعلام وضعیت اضطراری می نمایند.^۳ علیرغم توجه به این موضوع در تبصره ۱ ماده ۲ این آیین نامه،^۴ ولی هنوز شورای عالی مدیریت بحران مبادرت به صدور دستورالعمل تشخیص و اعلام بحران ننموده و فقط در تبصره ۲ همان ماده به تکلیف دستگاههای ذیربط در اعلام به موقع و سریع علائم خطر و هشدار به سازمان مدیریت بحران و واحد سازمانی آن در استان اشاره شده است.

۳-۳- نقطه نظرات تطبیقی

^۱ طبق بند (ه) ماده ۱ این آیین نامه، دستگاههای ذیربط عبارتند از: وزارتخانه ها، 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، نهادها و دستگاههای تحت نظر رهبری، سازمان صدا و سیما و رسانه های گروهی، تشکل های مدنی و مردمی و بخش های خصوصی و تعاونی مرتبط با مدیریت بحران.

^۲ Risk Management Committees

^۳ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas [National Public Procurement System Organic Law] art. ۶.۳۱.

^۴ طبق این تبصره، دستورالعمل تشخیص و اعلام بحران (در هر یک از سطوح ملی، منطقه ای، استانی و محلی) به تصویب شورای عالی می رسد.

در مقررات ایالات متحده، بلایا در دو سطح مشخص تعریف شده است: وضعیت اضطراری و بلایای عظیم. در مورد هر کدام از این سطوح نیز سازوکار تقریباً مشابهی برای اعلام آن از سوی دولت (رئیس جمهور) تعیین شده است. علاوه بر این، آژانس مدیریت اضطراری فدرال در مورد هر کدام از سطوح بلایا، بودجه ها و برنامه های مساعدتی خاصی دارد. این سطوح^۱ در مقررات ایران مشاهده نمی شود و همه تحت عنوان بحران مطرح شده است. با توجه به اهمیت تعیین سطح وضعیت های اضطراری جهت برنامه ریزی، امداد رسانی و ارائه خدمات و همچنین نوع و میزان دخالت دولت در وضعیت های اضطراری مختلف، تعیین و تعریف سطوح مختلف بلایا و سازوکار اعلام هر یک در مقررات ایران بهتر می تواند حقوق و تکالیف نهادهای محلی و مرکزی را در شرایط اضطراری مختلف منعکس نماید. بنابراین مشکل مهم مقررات ایران که در صحنه اعلام بلایا بسیار تعیین کننده می باشد، عدم تعیین سطوح بحران است.

نظام فدرالی در آمریکا اقتضاء می کند که حکمران ایالت حادثه دیده (به استثنای مناطق تحت صلاحیت یا مسئولیت انحصاری دولت فدرال) از دولت فدرال (رئیس جمهور) درخواست اعلام فاجعه عظیم یا وضعیت اضطراری نماید. در نظام ایران با توجه به مفاد آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، برای اعلام وضعیت اضطراری نیاز به درخواست مقامات محلی نیست. طبق مفاد این آیین نامه، مقامات محلی (استاندار و فرماندار) می توانند راساً وضعیت بحرانی را تشخیص داده و اعلام نمایند. بنظر می رسد مقررات ایران قائل به نوعی تمرکززدایی است، بدین معنا که مقامات محلی بایستی نقش مهمی را در فرایند اعلام وضعیت اضطراری در مواقع بروز بلایای طبیعی داشته باشند. با این حال، به دلیل عدم تعریف مشخص از سطوح ملی و منطقه ای، معلوم نیست که مقامات مرکزی (وزیر کشور) دقیقاً در چه حالتی صلاحیت تشخیص و اعلام وضعیت اضطراری دارند، زیرا بعید است حادثه ای در آن واحد تمام کشور ایران را در حد وضعیت اضطراری

^۱ در اینجا منظور از سطوح، وسعت جغرافیایی بلایا یعنی ملی، منطقه ای و محلی (که برای آنها نیز تعریف مشخصی در قانون ایران نیامده است) نیست، بلکه منظور عمق و شدت فاجعه و عواقب آن است.



تحت تاثیر قرار دهد؛ اگرچه امکان منطقه ای بودن آن وجود دارد ولی در آن صورت نیز هر کدام از مقامات محلی حادثه دیده صلاحیت تشخیص و اعلام دارند و صلاحیت مقامات مرکزی موضوعیتی پیدا نمی کند. علاوه بر این، مشخص نیست که چه تفاوتی میان اعلام یک بحران در سطح ملی با سطح منطقه ای و محلی وجود دارد. به عبارت دیگر تعیین سطوح جغرافیایی برای بلایا فایده عملی ندارد و بایستی سطوح عمقی بلایا (به لحاظ آثار و عواقب) و یا دسته بندی موضوعی مد نظر قرار گیرد، مانند آنچه در مقررات ایالات متحده است.

همانطور که بیان شد، گاهی بلایا چنان عمیق هستند که مستلزم مساعدت های منطقه ای و بین المللی می باشند و این ممکن است حتی برای کشور توسعه یافته ای همچون ایالات متحده نیز صدق نماید. در این مورد، موضوعی که هم در مقررات ایالات متحده و هم در مقررات ایران مفقود است، لزوم اطلاع رسانی به نهادها و سازمان های بین المللی از جمله سازمان ملل در مورد اعلام وضعیت اضطراری می باشد. در عین حال بلایای طبیعی ممکن است کشورهای همجوار را نیز تحت تاثیر قرار دهد، لذا در مقررات هر دو کشور لازم است مفادی راجع به اطلاع رسانی به کشورهای همجوار در مورد امکان وقوع بلایا در قلمرو آنها درج گردد. این امر موجب تقویت روابط دوستانه میان کشورهای همجوار و همچنین تقویت صلح بین المللی خواهد بود.

نظارت ناپذیری قضایی دولت و دستگاههای اجرایی در مواقع اعلام یا عدم اعلام وضعیت اضطراری نیز از دیگر نواقص مقررات ایران و آمریکا است. اگرچه اصل تفکیک قوا و لزوم آزادی عمل دولت در شرایط اضطراری بعنوان دلایل این نظارت ناپذیری عنوان می شود اما مواردی مانند لزوم رعایت حقوق بنیادین بشر، لزوم جبران خسارات ناشی از بلایا یا ناشی از عدم مساعدت یا عملکرد نادرست دولت (در مورد ایران و ایالات متحده) و همچنین حق اعتراض مقامات ایالتی و محلی نسبت به تصمیم دولت فدرال (در مورد ایالات متحده)، این نظارت ناپذیری را به چالش می کشد.

نتیجه گیری

مطالعات حقوقی تطبیقی می‌تواند به شناخت بهتر نظام های حقوقی داخلی و در نتیجه توسعه و ارتقای آنها کمک نماید. در این مقاله، افتراقات موجود در حقوق بلایای طبیعی دو کشور ایالات متحده آمریکا و جمهوری اسلامی ایران نکاتی را روشن نمود که توجه به آنها می‌تواند موجب ارتقای چارچوب حقوقی مدیریت خطر بلایای طبیعی از جمله اعلام بلایا (وضعیت اضطراری) در هر دو کشور به ویژه ایران گردد.

در بخش اول به تشریح قسمت های مهم نظام مدیریت خطر بلایا در ایالات متحده و ایران پرداخته شد. در ایالات متحده، قانون استافورد (۱۹۸۸ با اصلاحیه های ۲۰۰۰، ۲۰۰۵ و ۲۰۱۳) تکالیف دولت فدرال را در مواقع بروز بلایا تنظیم نموده است. طبق قانون استافورد، اغلب وظایف دولت فدرال در مواقع بروز بلایا را آژانس مدیریت اضطراری فدرال برعهده دارد. این نهاد پنج طرح را اتخاذ نمود که روی پیشگیری، حمایت، کاهش، واکنش و بازسازی متمرکز است. همچنین قانون استافورد کارگروه بین سازمانی فدرال را جهت هماهنگی عملکردها در مرحله پیش از حدوث بلایا ایجاد نمود. علاوه بر این، آژانس مدیریت اضطراری فدرال بایستی در جهت ارتقای موافقتنامه های مساعدت متقابل میان ایالات و کشورهای همسایه عمل نماید. در ایران، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷ و آیین نامه اجرایی آن، مقررات مربوط به بلایای طبیعی و تکالیف دولت در این زمینه را تنظیم نموده است. سازمان مدیریت بحران کشور به عنوان نهاد اجرایی و مسئول در مدیریت خطر بلایا و وظایف دولت را در این زمینه با هماهنگی سایر دستگاههای دولتی انجام می‌دهد.

با توجه به اینکه واکنش نسبت به بلایای طبیعی چارچوب حقوقی خاصی را در پی دارد، در بخش دوم این مقاله به بررسی مقوله اعلام وضعیت اضطراری یا بلایا در مقررات این دو کشور پرداخته شد. قانون استافورد در آمریکا دو سطح از بلایا را تعیین نموده است که عبارتند از وضعیت اضطراری و بلای عظیم. در هر دو سطح، حکمران ایالت حادثه دیده



بایستی از دولت فدرال درخواست اعلام آن را نماید، هر چند اعلام بلایای عظیم امکان اجرای برنامه های بیشتری را می دهد. اساسا اعلام وضعیت اضطراری یا بلای عظیم تحت نظارت قضایی قرار ندارد؛ هر چند عملکرد آژانس مدیریت اضطراری فدرال تحت کنترل می باشد. در ایران، قانون اساسی اجازه اعلام شرایط اضطراری را به دولت می دهد ولی برای اعمال محدودیت های ضروری باید از مجلس کسب مجوز کند. آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بدون تعیین سطوح عمقی بلایا (مانند آنچه در مقررات ایالات متحده است) و فقط با اشاره به سطوح جغرافیایی بحران (ملی، منطقه ای و محلی)، وزیر کشور (سطوح ملی و منطقه ای) و استاندار و فرماندار (سطح محلی) را عهده دار تشخیص و اعلام آن معرفی نموده است. بنابراین نیاز به درخواست اعلام در نظام بسیط ایران موضوعیت پیدا نمی کند. با این حال سازوکار مشخصی برای نظارت قضایی بر اعلام وضعیت اضطراری از سوی دولت تعبیه نشده است.

پیشنهادات برای مقررات ایران

- جهت مدیریت کارآمد تر بلایا بهتر است بجای طرح جامع امداد و نجات، طرح های خاصی برای هر یک از مراحل (پیشگیری، آمادگی، واکنش، بازسازی) اتخاذ شود تا چارچوب روشن تری در اختیار کارگروه های تخصصی سازمان مدیریت بحران قرار گیرد.
- نظام ایران باید استفاده از بیمه در مورد بلایا را توسعه و ارتقاء دهد.
- تقویت همکاری های منطقه ای و بین المللی در مقررات ایران (ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران) به آن اشاره شده است بایستی بیشتر مورد توجه قرار گرفته و گسترش یابد.
- مشخص نیست که چه تفاوتی میان اعلام یک بحران در سطح ملی با سطح منطقه ای و محلی وجود دارد. به عبارت دیگر تعیین سطوح جغرافیایی برای بلایا فایده عملی ندارد و بایستی سطوح عمقی بلایا (به لحاظ آثار و عواقب) و یا دسته بندی موضوعی مد نظر قرار گیرد، مانند آنچه در مقررات ایالات متحده است. با توجه به

اهمیت تعیین سطح عمقی وضعیت های اضطراری جهت برنامه ریزی، امداد رسانی و ارائه خدمات و همچنین نوع و میزان دخالت دولت در وضعیت های اضطراری مختلف، تعیین و تعریف سطوح مختلف بلایا و سازوکار اعلام هر یک در مقررات ایران بهتر می تواند حقوق و تکالیف نهادهای محلی و مرکزی را در شرایط اضطراری مختلف منعکس نماید.

- گاهی بلایا چنان عمیق هستند که مستلزم مساعدت های منطقه ای و بین المللی می باشند موضوعی که هم در مقررات ایالات متحده و هم در مقررات ایران مفقود است، لزوم اطلاع رسانی به نهادها و سازمان های بین المللی از جمله سازمان ملل در مورد اعلام وضعیت اضطراری می باشد. در عین حال بلایای طبیعی ممکن است کشورهای همجوار را نیز تحت تاثیر قرار دهد، لذا در مقررات ایران لازم است مفادی راجع به اطلاع رسانی به کشورهای همجوار در مورد امکان وقوع بلایا در قلمرو آنها درج گردد. این امر موجب تقویت روابط دوستانه میان کشورهای همجوار و همچنین تقویت صلح بین المللی خواهد بود.
- نظارت ناپذیری قضایی دولت و دستگاههای اجرایی در مواقع اعلام یا عدم اعلام وضعیت اضطراری نیز از دیگر نواقص مقررات ایران است. اگرچه اصل تفکیک قوا و لزوم آزادی عمل دولت در شرایط اضطراری بعنوان دلایل این نظارت ناپذیری عنوان می شود اما مواردی مانند لزوم رعایت حقوق بنیادین بشر، لزوم جبران خسارات ناشی از بلایا یا ناشی از عدم مساعدت یا عملکرد نادرست دولت این نظارت ناپذیری را به چالش می کشد. لازم است سازوکار قانونی مشخصی در این مورد تعبیه شود تا حقوق افراد حادثه دیده و سایر افراد متضرر از وضعیت های اضطراری بهتر تامین شود.
- بایستی اصلاحاتی در مقررات ایران جهت حفاظت قانونی خاص از محیط زیست (از جمله گیاهان و جانوران) در برابر بلایای طبیعی صورت گیرد.



منابع و مآخذ

- امینی حسینی، کامبد و پیشنمازی، پروانه، بررسی نحوه اطلاع رسانی در زلزله های رودبار- منجیل و بم، پژوهشنامه زلزله شناسی و مهندسی زلزله، شماره اول و دوم، ۱۳۸۹، ص ۶۵-۵۷.
- گرگی، علی اکبر، حاکمیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران: امکان سنجی یک نظریه، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۸، ۱۳۸۷، ص ۱۸۴-۱۰۷.
- گرگی ازندریانی، علی اکبر و شفیعی سردشت، جعفر، اعمال نظارت ناپذیر قضایی دولت، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۲، ص ۴۰-۲۱.
- Daniel A. Farber & et al, Disaster Law and Policy, ۳rd edition, Wolters Kluwer, ۲۰۱۵.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA), About the Agency, available at: <https://www.fema.gov/about-agency>
- Eenest B. Abbott & Otto J. Hetzel, Homeland Security and Emergency Management: A Legal Guide for State and Local Governments, ۲nd edition, Am. B. Ass'n, ۲۰۱۰.
- G.A. Res.۷۰/۱۰۱, Transforming Our World: the ۲۰۳۰ Agenda for Sustainable Development, ۲۰۱۵.
- G.A. Res.۶۹/۲۸۳, annex II, Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, ۲۰۱۵.
- Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance, ۳۰IC/۰۷/R۴, ۳۰th Int'l Conf. of the Red Cross and Red Crescent, ۲۰۰۷.
- Kaden, Alan Scott, Judicial Review of Executive Action in Domestic Affairs, Columbia Law Review, Vol.۸۰, No.۷, ۱۹۸۰, p ۱۵۳۵-۱۵۵۱.
- National Weather Service., Information on the ۱۱ March ۲۰۱۱ Northern Japan Earthquake and Tsunami, LUBBOCK, TX WEATHER FORECAST OFFICE, available at: <http://www.srh.weather.gov/lub/?n=events-۲۰۱۱-۲۰۱۱۰۳۱۱-japantsunami>
- Presidential Policy Directive ۸ (PPD-۸): National Preparedness, available at: <https://www.dhs.gov/presidential-policy-directive-۸-national-preparedness>, ۲۰۱۱.
- U.N. Int'l Strategy for Disaster Reduction [UNISDR], ۲۰۰۹ UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction, available at: <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology>, ۲۰۰۹.
- U.S. Department of Homeland Security, Overview of the National Planning Frameworks, ۲۰۱۴.