



## Government and Crisis Managers Responsibilities in the Light of the Crisis Management Law (Regarding the Flood of Imamzadeh Dawood)

## مسئولیت دولت و مدیران بحران در پروتوکل قانون مدیریت بحران کشور (با نگاهی به سیل امامزاده داوود)

Mohammad Reza Darabpour

Assistant Professor of Civil Engineering, Allameh Rafii Institute of Higher Education, Master's student of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran (Corresponding Author)

محمدرضا داراب پور

استادیار مهندسی عمران، مؤسسه آموزش عالی علامه رفیعی، دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

Darabpour@gmail.com

Sayed Alireza Mirkamali

Assistant Professor of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

سید علیرضا میرکمالی

استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران  
a\_mirkamali@sbu.ac.ir

### Abstract

From the engineering point of view, natural disasters have a fairly specific return period and it is likely that we will witness a massive flood in the coming years in Tehran, like what happened in Imamzadeh Dawood in 2022, which requires monitoring and preventive measures in terms of crisis management and also in the legal dimension. According to the crisis management law approved in 2018, Iran does not face a serious legislation problems in terms of the introduction of crisis management, defining responsibilities of each crisis manager and the government's position in such phenomena. The topic of compensation for damages caused by natural disasters and the justification of this responsibility has been a controversy among researchers and theorists. Along with the previous theories, this article is based on the opinion that in such phenomena, by insisting on the place of custom in the government procedure, this matter has become a definite, acceptable, mandatory and equal to the law. In addition, according to the crisis management law, the legislator has adopted new procedures for this and has removed the previous shortcomings in the laws regarding the responsibility of the government and those in charge of crisis management, so that today the principle should be placed on the responsibility of the government in such phenomena. From the aspect of civil and criminal responsibility, the same traditional rules are followed regarding the duties related to crisis management. However, new and comprehensive approaches to the issue of types of officials, scope of responsibilities and criminalization can be seen in this law, which has been criticized in the text of the article.

**Keywords:** Crisis Management, Floods, Imamzadeh Davud, Responsibility of Governance, Crisis Management Law.



### چکیده

از نظر مهندسی حوادث طبیعی دوره بازگشت نسبتاً مشخصی دارند و بعید نیست که نظاره گر سیل گسترده‌ای در سال‌های آتی، در تهران به مثابه آنچه در امامزاده داوود در سال ۱۴۰۱ رخداد باشیم که نیازمند اقدامات پیشی و پیشگیرانه از نظر مهندسی مدیریت بحران و همچنین در بُعد حقوقی است. با اعلان به تمهیدات قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، کشور با خلاء قانونی جدی از جهت معرفی متولیان مدیریت بحران، سطح مسئولیت آنان و جایگاه دولت در این دست پدیده‌ها مواجه نیست، تا پیش از تصویب قانون مدیریت بحران کشور، در موضوع مسئولیت دولت در باب جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی و توجیه این مسئولیت میان محققان و نظریه‌پردازان مناقشه بوده است. در کنار تئوری‌های پیشین، این مقاله بر این نظر استوار است که در این گونه پدیده‌ها، با تمسک به جایگاه عرف در رویه حکومتی، این امر به یک عرف مسلم، مقبول، لازم‌الاجتناب و هم‌تراز با قانون تبدیل شده است. مضافاً، نظر به قانون مدیریت بحران کشور مقرر برای این امر رویه‌های نوینی اتخاذ کرده و اجمال پیشین در قوانین در باب مسئولیت دولت و متولیان مدیریت بحران را تا حدود زیادی مرتفع نموده است، به نحوی که امروزه باید اصل را بر مسئولیت دولت در این گونه پدیده‌ها قرار داد. از بُعد مسئولیت مدنی و کیفری، در باب وظایف مرتبط با مدیریت بحران از همان قواعد سنتی تبعیت می‌شود. لیکن، رویکردهای جدید و جامعی در موضوع انواع مسئولان، دامنه مسئولیت‌ها و جرم‌انگاری در این قانون مشاهده می‌شود که در متن مقاله مورد نقد و بررسی قرار گرفته است.

**واژگان کلیدی:** مدیریت بحران، سیل، امامزاده داوود، مسئولیت حاکمیت، قانون مدیریت بحران کشور.

Received: 2022/07/17 - Review: 2022/09/15 - Accepted: 2022/11/10

دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۰۷/۱۷ - بازنگری مقاله: ۱۴۰۱/۰۹/۱۵ - پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰

<p>ارجاع:          داراب پور، محمدرضا؛ میرکمالی، سید علیرضا؛ (۱۴۰۱)، مسئولیت دولت و مدیران بحران در پرتو قانون مدیریت بحران کشور (با نگاهی به سیل امامزاده داوود)، تمدن حقوقی، شماره ۱۳.</p>
<p>Copyrights:          Copyright for this article is retained by the author (s) , with publication rights granted to Legal Civilization. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (<a href="http://creativecommons.org/licenses/by/4.0">http://creativecommons.org/licenses/by/4.0</a>) , which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.</p>



#### مقدمه

ایران در تکرار تجربیات تلخ پیشین ید بیضائی دارد. در تیر ماه ۱۳۳۳ سیل فرحزاد تهران دوهزارویکصدوپنجاه کشته بر جای گذاشت. در مرداد ماه سال ۱۳۶۶ سیلی در شمال تهران با بارش یکصدوهفت دقیقه‌ای و ثبت سی و هشت میلی متر بارندگی رخ داد که بیش از سیصد نفر قربانی بر جای گذاشت. سیل به حدی مهیب بود که جنازه‌های ساکنان دره‌های گلابدره و دربند و امام زاده قاسم که در شمالی‌ترین نقطه تهران ساکن بودند بسیار پایین‌تر در میدان تجریش جمع‌آوری شد و فقط پاکسازی آثار سیل در محدوده تجریش دو ماه به طول کشید که بیانگر نبود یک سیستم جامع مدیریت بحران در آن دوران می‌باشد. به همین ترتیب به طور متوسط هر دو تا سه سال در نقاط مختلف کشور از استان‌های شمالی تا استان‌های جنوبی و مناطق خشک کشوری مانند استان فارس و خوزستان شاهد وقوع سیل و آسیب‌های جدی به اموال مردم و کشته شدن تعداد زیادی از هموطنان مان بوده‌ایم که به تنهایی خسارت‌های یک جنگ تمام عیار علیه کشور را داشته است. اخیراً در مرداد ماه سال ۱۴۰۱ شاهد بارش سی و دو میلی متری در مدت سی و هشت دقیقه در امام زاده داوود بوده‌ایم که خسارت سنگین مالی و جانی بر جای گذاشت. بلایای طبیعی از منظر مهندسی دوره بازگشت مشخصی دارند و احتمال تکرار آن از چند سال تا چند صد سال با احتمالاتی قابل پیش‌بینی است.

همان‌گونه که رفتارهای حاکمان برای جنگ افروزی با احتمالاتی قابل تصور است و تمهیدات

سنگین مالی برای این منظور نیز صرف می‌شود، خشم طبیعت با استفاده از داده‌های آماری و علم مهندسی هیدرولوژی، زمین‌شناسی، هواشناسی و سایر علوم مرتبط به مراتب قابل پیش‌بینی‌تر و نیازمند سرمایه‌گذاری است. از سوی دیگر رفتارهای مخاطره‌آمیز بشری که به نحوی بر تلفات و خسارات می‌افزاید، به راحتی قابل ارزیابی است و سال‌هاست که شیوه مقابله با این خطرات شناسایی شده است. بسیاری از کشورها برای بلایایی با دوره بازگشت دو تا پنج قرن، خود را آماده نموده‌اند، ایران نیز برای رخدادهای و بحران‌های قطعی چند سال بعد از خود اگرچه در بسیاری موارد قوانین و برنامه‌هایی تدوین می‌نماید لیکن بین تصویب تا اجرایی شدن آن فاصله زیادی وجود دارد.

این امر دیگر به بحث نخ نما و تکراری تبدیل شده است که حرف زدن و هشدار به تنهایی کارآیی ندارد مثلاً هر روز بگوئیم در تهران قرار است زلزله‌ای با دوره بازگشت یکصد و شصت سال بیاید که چند دهه از این یکصد و شصت سال گذشته و هنوز رخ نداده است و به احتمال زیاد کشته‌های زلزله میلیون‌ها خواهد بود. در حقیقت آنچه نیاز کشور است جامه عمل پوشاندن به تصمیمات و برنامه‌های پیشگیرانه استو البته، نمی‌توان منکر این موضوع بود که مطلقاً هیچ اقدامی از جانب حکومت صورت نگرفته، بلکه بالعکس تلاش‌هایی بسیاری برای مدیریت بحران و برخی اقدامات احتیاطی در تهران انجام شده است که قطعاً ناکافی است. این ادعا در مواجهه با بحران‌های اخیر به صورت ملموسی قابل درک است و فشل و ناکارآمد بودن توان اجرایی در مقابله با خطرات این چنینی به وضوح دیده می‌شود. باید اذعان نمود، ایران به علت فقدان زیرساخت‌های لازم قبل از فاجعه در سیاست‌های پسا بحرانی کارکرد درخشانی نداشته و بنا به وظیفه حاکمیتی‌ای که دارد، تلاش زیادی برای جبران خسارت و التیام آلام قربانیان نموده است، لیکن در مواردی که خسارت گسترده و سنگین است توان حمایتی و پشتیبانی خود را از دست می‌دهد و خسارات جبران نشده باقی می‌ماند که نیازمند پیش‌بینی تمهیدات ویژه‌ای فراتر از قوانین فعلی است.

مدیریت بحران فرایندی است که بسیار پیش‌تر از وقوع حادثه آغاز می‌شود و در زمان حادثه با تمهیدات فوری که هر دقیقه آن ارزشمند است از گسترش فاجعه جلوگیری می‌نماید و نهایتاً به جبران خسارت و بازگرداندن شرایط به حالت عادی از نظر فیزیکی و روانی می‌پردازد. در ایران، سیاست‌ها و قوانین مدونی برای مدیریت بحران پیش‌بینی شده است، لیکن، به نحو شایسته‌ای مورد توجه قرار نمی‌گیرد. مهم‌ترین گام در فرایند مدیریت بحران که با مبانی مدیریت ریسک در پیوند است، شناسایی خطرات و احتمال وقوع آن‌ها و انجام اقدامات پیشگیرانه است که باز هم به آن توجه کافی نشده است. بدیهی است

که فعالیت‌هایی همانند جلوگیری از ساخت و سازهای غیرمجاز و بهسازی یا نوسازی بافت‌های فرسوده و سایر اقدامات پیشگیرانه نقش شگرفی در کاهش اثرات مخرب بلایای طبیعی دارد. پیش از سیل‌آمازاده داوود نیز می‌بایست همین امر مورد توجه مسئولین می‌بود، اما این امر نیازمند بودجه و ابزارهای قانونی دقیقی با ضمانت اجرایی کارآمد است. در این حوادث کسی مسئول است که توان و اختیار کافی برای مقابله با خطر و جلوگیری از گسترش آن را داشته و اساساً تعریف مسئول و متولی فاقد توانایی و امکانات مدیریتی دردی را دوا نمی‌کند.

به هر روی، بحث از مسئولیت کیفری و مدنی قبل از شناسایی ماهیت بحران و ریسک و وظیفه هر متولی چندان مفید نیست. زیرا اولاً نمی‌دانیم چه کسی مسئول است. ثانیاً با این فرض که بدانیم چه کسی مسئول است، وظایف، تکالیف و سطح مسئولیت وی که قاعدتاً باید با امکانات در اختیار او متناسب باشد را نمی‌دانیم تا بتوانیم تشخیص دهیم که آیا وی در چهارچوب قانونی و در راستای وظایف محوله گام برداشته است یا خیر؟ و آیا امکان انجام این وظایف موجود بوده یا نه؟ و ثالثاً، فضای حاکم بر بحران مبهم و غیرقابل پیش‌بینی و مخلوط با خصیصه‌های دینامیکی است. لذا رفتار مدیر بحران حالتی شناورگونه دارد و لاجرم با برخی خطاهایی که در نهان این نوع وظایف است آمیخته شده و مدیر بحران را به واسطه هر خطایی نباید توبیخ نمود. این مقاله با روش توصیفی تحلیلی، با نگاهی به قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و وظایف و مسئولیت حقوقی و کیفری مدیرانی که قاعدتاً مدیریت ریسک و بحران را درک کرده‌اند و تجربیات مدیریتی غیرمرتبط موجبات ورود آن‌ها به شهرداری و بخشداری‌ها و پست‌های مدیریتی فنی نبوده تدوین شده است، و گرنه توضیح مسائل خاص برای افرادی که نمی‌دانند سخن از چیست آب در هاون کوبیدن است! و مدیر مربوطه را پیش از آن که بتوان در قبال قصور در وظایف محوله توبیخ نمود باید از باب پذیرش سمتی که در آن تخصص ندارد مورد پرسش قرار داد. علاوه بر این، پیکان اتهام را باید سمت انتخاب‌کنندگان این قبیل مدیران نیز گرفت.

## ۱- مدیریت بحران و گام‌های آن

شاید کمتر واژه‌ای همچون بحران، ادبیات معاصر و از جمله ادبیات علوم اجتماعی را به خود مشغول داشته و رشته‌های علمی مختلف را درگیر ساخته باشد. بحران، حادثه‌ای است که به طور طبیعی، یا به وسیله بشر، به طور ناگهانی و یا به صورت فرایند به وجود آید و سختی و مشقتی را به جامعه تحمیل نماید که جهت برطرف کردن آن، نیاز به اقدام‌های اساسی و فوق‌العاده باشد (تاجیک و همکاران، ۱۴۰۰، ۸۰). از منظر

قانون مدیریت بحران کشور، بحران پدیده‌ای است که از هم‌گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است را به همراه داشته و منجر به خسارات و اثرات منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول می‌باشد. در معنای مصطلح مدیریتی، بحران شرایط غیرعادی است که در آن مشکلات ناگهانی و پیش‌بینی نشده‌ای پدیدار می‌گردند در چنین شرایطی ضوابط و هنجارها و قوانین مرسوم دیگر کارآمد و کارساز نیست. در دیگر تعاریف از بحران آمده است که، بحران اوج کشمکش، مقطع حیاتی، لحظه تعیین‌کننده، زمان خطر و بلا تکلیفی یا واقعه کوتاه‌مدتی است که فرصت کم و شرایط خارج از کنترل است (تن‌برگ، ۱۳۷۴، ۳۵). بحران به اشکال مختلفی ظهور یافته و دایره شمول بسیار گسترده‌ای دارد، به نحوی که می‌تواند بسیاری از وقایع بزرگ خارج از کنترل، از موضوعات سیاسی و اقتصادی انسان‌ساز تا بلایای طبیعی را دربرگیرد.

تلاش‌های بشری برای مقابله با بحران‌ها، حوادث و بلایای طبیعی از جمله سیل و زلزله در عصر کنونی دارای سه مرحله و رویکرد بوده است. رویکرد نخستین، مبتنی بر ارائه کمک‌های اضطراری و امداد و نجات بود که عملاً هیچ برنامه‌ریزی دقیق و منسجمی در آن دیده نمی‌شد و دولت یا سایر نهادهای مردمی آنچه در توان داشتند را برای کمک‌رسانی عرضه می‌نمودند. در مرحله دوم شاهد گسترش اندیشه‌های پیشگیرانه از بروز فجایع از طریق کاربرد دستاوردهای علمی و مهندسی در ساخت و توسعه محیط پیرامون انسان هستیم مانند ایجاد ابنیه، راه‌ها، سدها و شهرهای مقاوم در برابر این حوادث. اما، پس از شکست این سیاست و عدم امکان ایجاد محیط مقاوم در برابر بحران‌های بزرگ، در مرحله سوم که از دهه هشتاد میلادی آغاز گردید، رویکرد مهندسی محض به چالش کشیده شد و آن را برای مقابله با حوادث و بلایا کافی نمی‌دانست. در این رویکرد اساساً به عوامل و متغیرهای انسانی در پیشگیری و مقابله با حوادث توجه می‌شود و ناظر بر اندیشه‌های اجتماعی و قانون‌گذاری با تعیین متولی و تعریف وظایف در باب مدیریت بحران است (محقق، ۱۳۹۱، ۱۰۷-۱۱۱). در این اندیشه با تأکید بر استفاده از روش‌های پیشگیرانه و مقاوم‌سازی معقول سعی در مدیریت بحران می‌شود تا اولاً خسارت گسترش پیدا نکند، ثانیاً کمک‌های امدادی به موقع در اختیار باشد و ثالثاً خسارات وارده به نحو مطلوبی جبران گردد.

به موجب بند «ث» ماده ۳ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، مدیریت بحران، نظام حاکم بر راهبردها، رویکردها، برنامه‌ها و اقداماتی است که با هدف پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و

پاسخ کارآمد و بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و سوانح، به صورت چرخه‌ای صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، مدیریت بحران، فرایند پیش‌بینی و پیشگیری از وقوع بحران، برخورد و مداخله در بحران و بازیابی بعد از وقوع بحران است. هدف اصلی آن نیز دستیابی به راه‌حلی معقول برای برطرف کردن شرایط غیرعادی است به گونه‌ای که منافع و ارزش‌های اساسی تا سرحد امکان حفظ و تأمین گردد.

مدیریت بحران یک فرایند چرخشی و پویاست. وظایف مختلفی برای مدیر بحران تعریف شده‌است که عمده آن متمرکز بر رفتارهای پیش‌بحران است. مدیر بحران در این مرحله در حقیقت مدیر ریسک و ایجادکننده یک پدافند غیرعامل نیز به حساب می‌آید. او باید بر اساس احتمالات، شدت و وسعت حادثه و میزان اختلال در نظم جامعه با توجه به امکانات موجود سریع‌ترین و دقیق‌ترین تصمیم موجود را بگیرد. در مدیریت بحران اصولاً فرصت زیادی برای یافتن بهترین پاسخ نیست و مدیر بحران باید از میان پاسخ‌هایی که به صورت احتمالی پیش از حادثه تبیین و طراحی شده‌است بهترین گزینه را انتخاب نماید. در حقیقت او برای همین تصمیم آموزش دیده لذا انتظار می‌رود از یک الگوریتم معین با شناوری از قبل پیش‌بینی شده تبعیت کند و طبیعی است که خروج از این الگوریتم می‌تواند برای او اثر حقوقی و مجازات‌های انتظامی و کیفی به همراه داشته باشد. بدین منظور مدیر بحران باید، کارگروهی برای تحلیل مخاطرات، برآورد آسیب‌پذیری و ارزیابی توانمندی‌ها تشکیل دهد تا بتوان بر این مبنای برنامه بحران تدوین شده و استقرار یافته و به صورت مستمری اصلاح و بازبینی شود. این برنامه‌ها دربرگیرنده فعالیت‌هایی است که اکثراً مربوط به وضعیت عادی قبل از حادثه است و انتظار می‌رود متولیان به صورت بیست و چهار ساعته آمادگی انسانی، تجهیزاتی، ارتباطی، ترابری و اورژانسی برای ورود به حادثه را داشته باشند. در زمان حادثه مدیر باید سریعاً با توجه به اولویت‌ها، فرماندهی بحران را به عهده بگیرد و از گسترش خسارت جلوگیری کند و در مرحله پس‌بحران اقدامات جبرانی و بازتوانی را در دستور کار قرار دهد (حسینی، ۱۳۸۷، ۶۴). البته هر یک از این گام‌ها توضیحات مفصلی دارد که خارج از موضوع نوشتار حاضر است.

اصولاً مدیریت بحران در دو سطح قابل بررسی است. سطح نخست، سطح سازمانی و پروژه‌ای است که طبیعتاً مدیران سازمان به آن رسیدگی می‌کنند و می‌تواند منتج از عوامل بیرونی یا درون سازمانی باشد. این سطح از مدیریت بحران در همان سازمان مطرح و عموماً آثار درون سازمانی دارد. این بحران‌ها می‌تواند بر اساس رفتارهای کارکنان یا مربوط به شرایط اقتصادی و اجتماعی باشد البته بحران‌های کلان اجتماعی صرفاً برای پاسخ به نیاز سازمان در این سطح قابل طرح است. اما سطح دوم، سطح کلان و ملی

است که از وظایف حاکمیتی بوده و این اختیار برای حاکمیت وجود دارد تا با حفظ جایگاه و مسئولیت خود بخش خصوصی را در مدیریت و مسئولیت آن سهیم نماید. اصولاً در سطح حاکمیتی با انواع بحران‌ها روبرو هستیم که می‌تواند بحران‌های طبیعی مانند خشکسالی، سیل، زلزله و آتش‌سوزی و موارد مشابه باشد. یا بحران‌های انسانی مانند بحران‌های سیاسی، اقتصادی و مدیریتی باشد. البته آنچه در نظام فعلی از بحران تعریف می‌شود بیشتر معطوف به بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه است.

## ۲- وظایف مدیران و نهادهای تابعه بر اساس قانون مدیریت بحران کشور

اگرچه سال‌هاست که مدیریت اقدامات مربوط به فجایع توسط وزارت کشور، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها و استانداری‌ها و برخی ارگان‌های خاص نظیر سازمان پیشگیری و مدیریت بحران، کنترل و عملیاتی می‌شود. مقنن با تأخیر زیاد در راستای سیاست‌های قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۷۰ و در راستای تکمیل آن، سرانجام در سال ۱۳۹۸ موضع صریحی در رابطه با معرفی راهبردها و مسئولیت‌ها در موضوع مدیریت بحران اتخاذ نمود. مطابق با این قانون، برای کلیه قوای سه‌گانه، نهادهای عمومی، نیروهای نظامی، دستگاه‌های اجرایی، نهادهای زیر نظر مقام رهبری با اذن ایشان، برخی ارگان‌ها و اشخاص خاص وظایف و تکالیفی تبیین نمود که دایره شمول مسئولیت ناشی از مدیریت بحران را بسیار وسیع کرده است به نحوی که اکثر نهادهای حاکمیتی و عمومی به فراخور جایگاه آنان و ابعاد بحران در سطح ملی، استانی و شهری را در پروسه مدیریت بحران درگیر و مسئول می‌نماید.

به موجب قانون مدیریت بحران کشور، به منظور سیاست‌گذاری اجرایی در زمینه مدیریت بحران کشور شورای عالی مدیریت بحران کشور متشکل از اصلی‌ترین سران قوه مجریه مشتمل بر رئیس جمهور، هفت وزیر، مقامات نظامی و بسیج مملکتی، روسای صدا و سیما، جمعیت هلال احمر و پاره‌ای از نهادهای کلیدی دیگر تشکیل می‌گردد که سندهای راهبردی و کلان در عرصه مدیریت بحران را تبیین می‌نمایند. جالب است که اولین جلسه این شورا دو سال پس از تصویب این قانون تشکیل گردید! در یک سطح پایین‌تر از شورای عالی، سازمان مدیریت بحران به ریاست شخصی کارکن شده در مدیریت بحران با تحصیلات دانشگاهی مرتبط قرار گرفته است که مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را برعهده دارد. از اقدامات نیک قانون‌گذار اضافه نمودن رئیس سازمان مدیریت بحران به ترکیب شوراهای شهرسازی و معماری ایران، حفاظت محیط‌زیست، آب و بیمه است که تا حدودی تضمین‌کننده پیاده‌سازی آرمان‌های مدیریت بحران در سطح کلان و خرد جامعه می‌باشد.

لیکن، بهتر بود این رویکرد حالتی موسع‌تر به خود می‌گرفت تا گزارش برخی اقدامات در سایر ارگان‌ها مانند تصمیمات وزارت نیرو و نهادهای تابعه آن که در فرایند مدیریت بحران یا حتی ایجاد بحران مؤثر است به اطلاع این سازمان می‌رسید و حداقل نظرات این سازمان در باب برخی فعالیت‌ها به‌عنوان نظر مشورتی شنیده می‌شد.

بر اساس ماده ۹ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، وظایف سازمان مدیریت بحران به صورت بسیار جامعی در سطح مردمی، ملی و حتی بین‌المللی تبیین شده است که با همکاری ستادهای ملی، استانی و شهرستانی کارکرد مناسب‌تری نسبت به گذشته به خود گرفته است. مضافاً مقنن در یک رویکرد سختگیرانه حضور برخی سمت‌های خاص در شرایط بحرانی در شورای عالی، سازمان مدیریت بحران و ستادهای بحران را الزامی دانسته که بر تصمیم‌گیری سریع و بدون بروکراسی اداری اثر مثبتی خواهد داشت.

نظر به این قانون، اهم وظایف سازمان مدیریت بحران مشتمل بر شناسایی و تهیه و تدوین سندهای راهبردی مدیریت بحران، ارتقای توان شناسایی مخاطرات و درک خطر حوادث و سوانح در سطح کشور، تهیه برنامه‌های ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، تهیه برنامه ملی آمادگی و پاسخ، ارتقای همکاری و هماهنگی بین سازمانی، تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی مدیریت بحران، ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران، جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی، خارجی و مردمی، ارتقای توانایی کشور برای بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و بحران‌ها، برنامه‌ریزی، هدایت و حمایت جهت ایجاد و ارتقای روش‌های جبران خسارت و پیش‌بینی سالانه نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور می‌باشد.

با تمام وجودی که وظایف گسترده‌ای به این سازمان محول شده‌است فقدان قدرت نظارتی و کنترلی بر اقدامات بحران‌زای دیگر نهادهای خصوصی، عمومی و دولتی در این سازمان به‌شدت احساس می‌شود. بدیهی است که بسیاری از بلایای طبیعی مانند سیل در مواردی معلول اقدامات انسانی است. همان‌گونه که برخی سازمان‌ها نظیر سازمان محیط‌زیست حق جلوگیری از اقدامات و احداث پروژه‌های آسیب‌رسان به محیط‌زیست را دارند سازمان مدیریت بحران نیز باید واجد صلاحیت و اختیاراتی باشد تا بتواند به مقابله و جلوگیری از اقدامات بحران آفرین در کنار سایر مراجع ذیصلاح مانند شهرداری‌ها اقدام نماید. شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران اصولاً وظیفه سیاست‌گذاری را عهده‌دار هستند، اما وظیفه اعلام شروع و پایان بحران و فرماندهی آن بسته به ابعاد، موقعیت و ظرفیت پاسخ به بحران به عهده ستادهای



شهرستان، استان و ملی قرار داده شده است. در سطح شهرستان فرماندار شهرستان، در سطح استان، استاندار و در سطح ملی وزیر کشور فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را به عهده می‌گیرد. اما چنانچه حادثه در سطح ملی بوده و نیازمند بسیج تمام امکانات یا دریافت کمک‌های بین‌المللی باشد، شخص رئیس‌جمهور مدیریت را به عهده گرفته که احتمالاً در زلزله تهران شاهد این وضعیت خواهیم بود. به هر روی ستادهای مدیریت بحران، بازوان اجرایی به حساب می‌آیند که در بررسی و تصویب سیاست‌های خرد محدود صلاحیتی خود نیز دارای اختیاراتی هستند که در ماده ۱۲ این قانون به آن اشاره شده است.

رویکرد جدید قانون مدیریت بحران کشوری، مبین پیش‌بینی‌های ساختار واحد درون سازمانی مناسب برای قریب به اتفاق نهادهای حکومتی و عمومی در پدیده مدیریت بحران و حوادث با توجه به استانداردهای موجود نیز می‌باشد. این رویکرد جامع دربرگیرنده اقدامات آموزشی کوتاه و بلندمدت بر اساس سیاست‌ها و نقشه‌های راهبردی در مراحل پایش، پیشگیری، پاسخ و بازتوانی است که می‌بایست به نظام برنامه درسی و آکادمیک نیز وارد گردد. در این سیاست‌گذاری کلیه دستگاه‌های مربوطه موظف هستند تا تمام اموال اعم از منقول و غیرمنقول خود را در برابر حوادث بیمه نموده و آمادگی کامل برای در اختیار قرار دادن این اموال به ستادهای مدیریت بحران را داشته باشند. به وضوح مشخص است که دیگر مقابله با بحران وظیفه یک سازمان خاص نیست و به عبارت دقیق کل بدنه حاکمیت دارای تکالیف و مسئولیت‌هایی شده است. قانون‌گذار نیز در شناسایی کل حاکمیت به‌عنوان مسئول متوقف نشده است و در یک گام بالاتر و در جایی که حاکمیت از ارائه خدمات باز می‌ماند به دستور رئیس ستاد مدیریت بحران، کلیه اشخاص خصوصی و تعاونی‌ها را مکلف به در اختیار قرار دادن امکانات خود نموده است که هزینه آن نیز نهایتاً توسط دولت پرداخت خواهد شد. این بدین معناست که، کلیه آحاد توانمند جامعه در فرایند مدیریت بحران می‌توانند و در شرایط ضروری، می‌بایست نقش آفرین باشند.

بدیهی است که هر مدیری برای مدیریت نیازمند بودجه و اعتبارات است تا بتواند برنامه‌ها را پیش از حادثه اجرایی و در زمان بروز بحران به نحوی مطلوب عملیاتی نماید. لذا در فصل چهارم این قانون سازوکارهای خاصی برای بودجه مورد نیاز در زمان بحران طراحی شده است که در اختیار وزارت کشور به‌عنوان تنخواه گردان قرار می‌گیرد. جالب است که بودجه سازمان مدیریت بحران در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ در اعتبارات ردیف‌های متفرقه فقط پانصد و پنجاه و سه میلیارد تومان بوده است که نسبت به برخی نهادهای تبلیغاتی بسیار ناچیز است به طوری که برای هر استان به صورت خوش‌بینانه کمتر از هجده

میلیارد تومان در نظر گرفته شده که کفاف تعداد معدودی از برنامه‌های مدیریت بحران را می‌دهد. البته سازوکارهای خاصی مانند بهره‌برداری از مصالح مازاد رودخانه‌ای و خاک مازاد آب بندان‌ها برای درآمدزایی نیز پیش‌بینی شده که چندان قابل توجه نیست. با این توصیف اگرچه در بحث مدیریت بحران، کشور با خلاء قانونی جدی مواجه نیست، اما بسیار دور از ذهن است که اجرایی شدن این سیاست‌ها با این اندک بودجه موجود قابل دسترسی باشد.

لازم به یادآوری است که عمده فعالیت مدیریت بحران پیش از حادثه است و در صورت لزوم هیأت وزیران در زمان حادثه یا پس از آن، بودجه لازم را برای مقابله و جبران خسارات تخصیص خواهد داد که اقدامی جبرانی و حمایتی است و اصولاً درمانی موقت در مدیریت بحران به حساب می‌آید و چندین برابر چیزی است که برای پیشگیری یا عبور آرام از بحران پیش از حادثه لازم بود. لذا پیشنهاد می‌شود هم‌اکنون بحران را اتفاق افتاده فرض نموده و همان بودجه را به‌عنوان یک سرمایه و ایجادکننده یک پدافند غیرعامل در مدیریت بحران صرف کنیم که در حقیقت سرمایه‌گذاری برای پیشگیری از وقوع خسارت و به مراتب سودمندتر و ماندگارتر از جبران خسارت پس از حادثه است.

### ۳- مسئولیت حقوقی دولت و مدیران بحران در بلایای طبیعی

در عصر کنونی، قدرت مصونیت نمی‌آورد بلکه قدرت وسیله‌ای است برای خدمات‌رسانی و حرکت در جهت منافع عمومی (حاجیوند و همکاران، ۱۳۹۷، ۸۲). در باب مسئولیت دولت در بلایای طبیعی تحقیقات فراوانی صورت گرفته و در این جا قصد تکرار مکررات نیست. لیکن بیان شمه‌ای از آن‌ها مفید فایده است. به صورت خلاصه می‌توان گفت. از آن جا که حاکمیت در ظهور بلایای طبیعی نقشی ندارد و مستقیماً رابطه سببیتی وجود ندارد، لذا محققان پیشین در جستجوی نظریات نوینی بوده‌اند تا از نظام سستی مسئولیت مدنی فاصله گرفته و به فلسفه وجود دولت و مسئولیت آن در قبال آحاد مردم تأکید نمایند (حسینی و همکاران، ۱۴۰۰، ۶۳۰). در پاسخ به این سؤال عده‌ای از محققان عنوان نموده‌اند که بر اساس تئوری «دولت رفاه» و نظریه «مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی» در بحران‌های ناشی از حوادث و بلایای طبیعی با جمع شرایطی دولت برای جبران خسارات مسئولیت کاملی دارد (السان، ۱۳۸۷، ۳۸).

مضافاً برخی محققان سعی نموده‌اند با تکیه بر تئوری‌های عمومی مسئولیت مدنی و با ذکر این موضوع که دولت در این موارد وظیفه ایجاد زیرساخت‌ها و تمهیدات احتیاطی لازم را داشته و قصور قطعاً متوجه اوست دولت را مسئول جبران خسارت بدانند، لیکن، به نظر می‌آید چرایی این موضوع را نباید در ارکان

سنتی و عمومی مسئولیت مدنی جستجو کرد که تحقیقات جدیدتر نیز این بیانها را نقد کرده و به نحوی رد نموده‌اند که همچنان محل مناقشه است. برخی دیگر نیز بی‌مسئولیت دانستن حاکمیت در بلایای طبیعی را با ماهیت جامعه ایده‌ال، وظایف حاکمیتی، اصول اخلاقی و اجتماعی، قاعده فقهی «الخارج بالضمنان» به واسطه دریافت مالیات و بسیاری از اصول حقوقی در تعارض دانسته و سعی در توجیه مسئولیت دولت داشته‌اند. در این وادی و در جستجوی مبانی مسئولیت دولت برای جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی نظریات ارزشمند متعددی مانند نظریه دولت متعارف، نظریه دولت مسئول، نظریه مسئولیت جمعی، نظریه تضمین حق، نظریه مسئولیت بدون تقصیر، نظریه مصلحت عمومی، نظریه تضمین مشروعیت و نظریه مسئولیت تلفیقی مطرح شده است که با وجود ایرادات و نقدهایی که بر آنها وارد است، با کمی مسامحه به‌عنوان مبانی لازم برای توجیه مسئولیت جبران خسارت توسط دولت در بلایای طبیعی کارکرد مناسبی دارند (واعظی، ۱۳۹۴، ۲۲۰) و (مشتاق، ۱۳۸۵، ۳۲۰) و (مرادخانی و اسفندیاری، ۱۳۸۸، ۲۸).

اما در کنار این بیانها، آنچه سبب می‌شود دولت خود را مسئول بداند باور خود دولت و تصمیم مقنن به وجود چنین تعهدی است و نه بیان مجموعه‌ای از استدلالها و نظریات حقوقی. در این موارد لاجرم باید به چهره انعطاف پذیر حقوق مسئولیت مدنی برای تنقیح ابعاد مختلف مسئولیت دولت توسل جست. در حقیقت این خود حاکمیت، ایدئولوژی حاکم و وجدان اوست که به دلخواه این امر را می‌پذیرد. از منظر تئوری، نقد و به چالش کشیدن دولت و مسئول شناختن وی چندان پیچیده و مشکل نیست. آنچه مهم است شیوه پیاده‌سازی و عملیاتی نمودن این نظریات و تبدیل آن به قانون و باور است.

با تمام این اوصاف آنچه قابل تأمل است و به آن تاکنون توجه ویژه‌ای نشده است و می‌تواند به‌عنوان یک استدلال حقوقی و فقهی مطرح و به‌ویژه در نظام حقوق بین‌المللی به آن استناد نمود، پذیرش این امر به صورت تلویحی و تبدیل شدن آن به یک عرف عملی، پرتکرار، مقبول و نهادینه در کنار احساس التزام و لازم‌الاتباع بودن در نظام حاکمیت داخلی است (محقق داماد و کیخافرزانه، ۱۳۹۷، ۱۹۱). جدای از این که جبران خسارت صورت می‌گیرد یا خیر، دولت جمهوری اسلامی ایران، همیشه مصمم است که خود را برای جبران خسارت در بلایای طبیعی مسئول جبران خسارت معرفی کند و به جامعه القا نمایند که بر این موضع استوار است که باید به فال نیک گرفت. در رویه بین‌المللی به موجب بند دوم ماده ۳۸ اساسنامه دیوان بین‌المللی دادگستری، عرف عبارت است از رویه عمومی دولت‌ها که به صورت قاعده حقوقی مورد قبول آنها قرار گرفته است که ممکن است به صورت جهانی یا منطقه‌ای یا به صورت دوجانبه در

تکرار امری با موافقت ضمنی آن‌ها باشد. اگر این تعریف را در نظام داخلی و رفتارهای عرفی دولتی نیز بپذیریم که صد البته با اصول حقوقی هم منطبق است، تبدیل شدن یک امر خاص مانند پذیرش وظیفه جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی توسط دولت به عرف در نظام رفتاری دولت را باید هم‌تراز با قانون بدانیم، مگر آن که عکس آن با دلایل متقن کشف گردد. لذا جدل بر اثبات چیزی که سال‌هاست وجود داشته و برای حاکمیت به رویه لازم الاتباع تبدیل شده است، چندان کاربردی نیست. دولت هم هیچ‌گاه متعرض این بیان‌ها نبوده که خود می‌تواند دلیل دیگری بر این ادعا باشد.

در واقع آنچه چالش فعلی است پذیرش این باور در محاکم به‌عنوان یک قاعده عرفی لازم الاتباع برای دولت و نه یک رفتار اخلاق محور و انسان دوستانه صرف است. سابقاً در قوانین موضوعه صراحت دقیقی در این باب وجود نداشت و اکثر قوانین در لفافه این سخن را بیان نموده بودند و نیازمند تفسیری موسع توسط محاکم بود. حاکمیت هم علاقه‌ای نداشت قانونی وضع نماید تا خود را عمیقاً به چالش بکشد و مشکلی بر مشکلات پیشین خود بیفزاید، هرچند آن امر عرف مسلمی بوده باشد که دولت برای حفظ جامعه به آن پایبند است. اگر این باور در مراجع قضایی نیز نهادینه شود مردم با لکت زبان کمتری می‌توانند به محاکم مراجعه و درخواست جبران خسارت از جانب دولت را نمایند.

تا پیش از سال ۱۳۹۸ ابهامات زیادی در باب مسئولیت دولت در جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی وجود داشت و با کمک تفاسیر گوناگون از قوانین موجود و دکرترین در برخی محاکم استدلال می‌شد که دولت در جبران خسارت ناشی از بلایای طبیعی مسئول است که به نحوی مناقشه‌آمیز هم بود. لیکن، به لطف صراحت ماده ۱۹ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و پذیرش عرفی آن از جانب حاکمیت، اکنون دولت موظف است، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران و به منظور انجام نوسازی و مقاوم‌سازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی، بازسازی مناطق خسارت دیده و بازتوانی افراد آسیب دیده از حوادث و سوانح، اعتبارات مورد نیاز را در قالب کمک‌های بلاعوض و مابه‌التفاوت سود و کارمزد تسهیلات بانکی از طریق ردیف‌های پیش‌بینی شده در بودجه سالانه یا تنخواه خزانه با رعایت موارد قانونی در باب نحوه تأمین بودجه و جبران کسری ناشی از آن اقدام به جبران خسارت نماید. لازم به ذکر است که دولت می‌داند که توانایی پاسخ به تمام نیازهای بازتوانی پس از بحران را ندارد لذا با آینده‌نگری در تبصره ذیل ماده ۱۹ بحث تشویق مردم به بیمه ناشی از حوادث را مطرح نموده که تا حدود زیادی دولت را در وظیفه جبرانی خود یاری می‌رساند که البته نیازمند سیاست‌گذاری‌های نوینی در بخش بیمه نیز می‌باشد.

به هر جهت، چنانچه بخشی از خسارت توسط بیمه جبران نگردد بر اساس نظر مقنن در سال ۱۳۹۸ دولت مابقی خسارت را جبران خواهد نمود. پیشنهاد می‌گردد در راستای جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی بیمه در برابر حوادث طبیعی به یک وظیفه قانونی برای تمام شهروندان تبدیل شود و نه یک امر اختیاری، کما آن که در برخی قوانین خاص بیمه نمودن ساختمان در برابر برخی حوادث برای مدیر ساختمان یک وظیفه قانونی به حساب می‌آید.

در این که آیا قشر آسیب دیده با فرض عدم پیشنهاد سازمان مدیریت بحران و عدم اقدام دولت برای جبران خسارت، مستقیماً حق رجوع به دادگاه را دارند یا خیر و ضمانت اجرایی این قوانین محل تأمل است. لیکن، در ضرورت اجرای قانون بحثی نیست و نباید آن را یک وظیفه طبیعی برای دولت برشمرد. با توجه به تجربیات گذشته، به‌رغم تصریح قانون برای جبران خسارت توسط دولت، راهی طولانی برای باورمندی محاکم به این امر و تبدیل شدن آن به یک رویه جامع و فراگیر، پیشرو است. به هر روی و جدای از بحث مسئولیت حاکمیت، با توجه به قانون مدیریت بحران کشور در شرایط پیش، حین و پس از بحران، دقیقاً مشخص است چه نهاد یا شخصی با چه سطح از مسئولیتی حضور دارد و دارای چه سطح از وظایف و تکلیف می‌باشد. با این فرض با استفاده از همان قواعد عمومی مسئولیت مدنی و با در نظر گرفتن ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ در مورد مأموران دولت به راحتی می‌توان مقصر را مسئول دانست. مضافاً، مقنن مجدداً به موجب ماده ۲۳ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ همان موضع ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ را تکرار کرده است و تأکید نموده افرادی که در راستای اجرای قانون مدیریت بحران، وظیفه و مأموریتی به آن‌ها محول شده است، چنانچه در انجام وظیفه مرتکب تقصیر شوند و از این حیث، صدمه و خسارتی حاصل شود، حسب مورد مسئولیت مدنی و کیفری خواهند داشت. بدیهی است که شناسایی شخص مسئول الزاماً به معنای جبران شدن خسارت نیست و برای جبران آن باید تمهیدات دیگری اندیشه شود زیرا جبران خسارات سنگین توسط یک شخص عملاً غیرممکن می‌باشد.

به هر جهت، در سال ۱۳۹۹ لایحه مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی که در سال ۱۳۸۳ پیش نویس آن تهیه شده بود مجدداً توسط دولت در دستور کار قرار گرفت. نظر به این لایحه، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و عمومی مسئول جبران تمام خساراتی خواهند بود که ناشی از نقص وسایل یا مصوبات خلاف قانون یا قصور کارکنان آن‌هاست که می‌تواند در صورت تصویب و اجرایی شدن، تحولی عظیم در دنیای حقوقی در مقوله جبران خسارت از جانب حاکمیت باشد تا خسارات جبران نشده باقی نمانند.

مخلص کلام آن که در بلایای طبیعی و حوادث باید اصل را بر مسئولیت جبران خسارت توسط دولت قرار داد. علت حادثه سیل امامزاده داوود هرچه که باشد اصل مسئولیت دولت است و بار اثباتی خلاف این امر به عهده حاکمیت می‌باشد. مانند آن که با استناد به قاعده اقدام از پرداخت خسارت به افرادی که علیه خود اقدام نموده و به صورت غیرمجاز در حریم رودخانه با توجه به هشدارهای پیشین اقدام به ساخت و ساز نموده‌اند یا به‌رغم اطلاع‌رسانی به موقع حداقل تمهیداتی را نیندیشیده باشند استتکاف نماید. از سویی دیگر با عنایت به ماده ۱۹ قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ بحث کمک‌های بلاعوض دولتی برای بازتوانی و بازسازی در مناطق آسیب دیده به یک وظیفه قانونی برای دولت تبدیل شده است که می‌تواند پایانی بر مناقشات حقوقی پیشین باشد.

#### ۴- نقدی بر جرم‌انگاری جدید قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸

جرایمی که پس از بحران امکان ارتکاب آن‌ها وجود دارد، به‌شدت متأثر از عوامل اجتماعی، اقتصادی و محیطی است. این جرایم را می‌توان به جرایم آسیب دیدگان و جرایم فرصت طلبان و تعدیات متولیان مدیریت بحران دسته‌بندی نمود. جرایمی که قربانیان بحران مرتکب می‌شوند، اغلب مبتنی بر نیاز فوری یا مشکلات روحی-روانی است. حال آن که فرصت طلبان اعم از متولیان و اشخاص خارج از محدوده بحران از فرصت به وجود آمده ناشی از بی‌نظمی، شرایط ابهام‌گونه و پتانسیل‌های حاصل از فقدان نظام نظارتی، انتظامی و پلیسی دقیق در زمان بحران برای پیشبرد اهداف غیرقانونی و غیراخلاقی خود بهره می‌گیرند (السان، ۱۳۹۹، ۲۱). در این میان پاره‌ای از جرایم و تخلفات وجود دارد که مختص دست‌اندرکاران، مدیران و فرماندهان بحران است که محل بحث پژوهش حاضر است.

در شرایط بحرانی مجموعه‌ای از دارایی‌ها حسب وظیفه در اختیار متولیان مدیریت و اداره بحران قرار می‌گیرد. این اموال می‌تواند مشتمل بر کمک‌های غیردولتی به حلال‌احمر، منابع دولتی، کمک‌های بشردوستانه بین‌المللی و کمک‌های خاص مردمی باشد. دخل و تصرف در این اموال از جانب مأموران دولتی از دو جنبه قابل بررسی است. اول از جنبه تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و دوم از جنبه اختلاس. جرم اختلاس و تصرف غیرقانونی از جنبه‌های متعددی از جمله موضوع جرم، شرایط تسلیم مال، سببیت شغل و وظیفه در تسلیم و تصرف مال، شرط وصف و خصوصیت مرتکب با یکدیگر اشتراک داشته و تا حدود زیادی متشابه هستند. اما از جنبه‌هایی نظیر رفتار مجرمانه و نتیجه جرم و سوءنیت خاص و به‌ویژه سطح مجازات با یکدیگر تفاوت بارزی دارند (حیب‌زاده و منصورآبادی، ۱۳۷۹، ۶۲). از سویی دیگر مجموعه

وظایفی برای مأموران دولتی و افرادی که در موقعیت بحران در حکم مأمور دولتی قرار می‌گیرند قابل تصور است که هم از منظر حقوق کیفری و هم از باب مسئولیت‌های انتظامی قابل واکاوی است.

در یک رویکرد متفاوت، مقنن برخی رفتارها ولو آن که از جانب مستخدم دولت نبوده باشد را در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی دانسته است. به موجب بند «ب» از ماده ۱۴ قانون مدیریت بحران کشوری مصوب ۱۳۹۸، جمعیت هلال احمر با همکاری برخی نهادهای دولتی و عمومی فرآخور نیاز، وظیفه انجام اقدامات لازم در زمینه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی را با رعایت اصل هشتماد قانون اساسی عهده‌دار است. هرگونه دخل و تصرف، استفاده و تصاحب کمک‌های دریافتی جمعیت هلال احمر توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به صورت غیرمجاز ممنوع بوده و در حکم جرم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی محسوب شده است. به این رویکرد قانون‌گذار انتقاداتی به قرار ذیل وارد است: در نگاه اول، این بیان یک سهل‌گیری برای افراد خارج و داخل نهادهای دولتی آن هم در شرایط بحرانی است، زیرا اگرچه جرم تصرف غیرقانونی در وادی امر جرمی دهن پرکن و سنگینی به نظر می‌آید به موجب ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، مجازات آن بسیار سبک و در حد شلاق و استرداد اموال و پرداخت اجرت‌المثل استفاده از مال است و به هیچ وجه متناسب با شرایط بحران نیست. اگر عناوین مجرمانه‌ای نظیر سرقت یا اختلاس در نظر گرفته می‌شد شاهد اثر بازدارندگی مناسب‌تری در شرایط بحرانی در ارتکاب جرم می‌بودیم. در نگاهی دیگر و اگر بخواهیم تنها به نص قانون اکتاف کنیم، مقنن در شرایط بحران افتراقی برای جرم خاص تصرف (مانند اختلاس یا سرقت) و جرم استفاده غیرمجاز و جایگاه شغلی شخص مجرم قائل نشده است و یک حکم کلی صادر نموده است. این رویکرد قابلیت تفسیر موسعی دارد و عملاً گرهی را نمی‌گشاید. از سویی دیگر برای کارمندان دولت و کارمندان نهادهای عمومی نیز مقرره‌ای وضع نموده که قبلاً هم وجود داشته و نیاز به تکرار نبوده. لذا در تفسیر این ماده بهتر است حکم آن را صرفاً مشمول افراد غیردولتی دانست و تسری دادن آن به تمام افراد به‌ویژه در شرایط بحرانی که نیازمند برخورد‌های سنگین‌تر و چه بسا تشدید مجازات است چندان توجیه‌پذیر نیست. به عبارتی این مقرره هیچ قانونی را تخصیص نمی‌زند بلکه دایره شمول موارد مرتبط با تصرفات غیرقانونی را گسترده‌تر می‌نماید.

در این که وجود شرایط بحرانی مانند سیل و زلزله عامل مشدده مجازات است، مگر در جرم سرقت موضوع ماده ۶۵۸ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵، ظاهراً نص دیگری در قانون

وجود ندارد. ولی از باب قواعد عمومی و اصول حقوقی و عوامل قضایی مشدده جرم، قاضی با ذکر علت می‌تواند مجازات را تشدید نماید. به نظر می‌آید بهترین رویکرد قانونی در بحث کیفری در شرایط بحرانی، شناسایی موقعیت بحران به‌عنوان یک عامل مشدده قانونی باشد و اصولاً این رویکرد نقش بازدارنده بیشتری را ایفا خواهد نمود.

در این که چرا این مقرر صرفاً برای جمعیت حلال احمر وضع شده نیز جای بحث جداگانه‌ای است. من حیث المجموع در بحث جرم‌انگاری در شرایط بحرانی به جز مورد ذکر شده، جرم‌انگاری دیگری پیش‌بینی نشده است و در بحث جرم در شرایط بحرانی اصولاً باید به همان اصول کلی حقوق جزای اختصاصی و عمومی مراجعه نمود که به نظر لازم و کافی هستند.

نهایتاً، تخلفات انتظامی مطرح شده در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ را به نحوی می‌توان ضمانت اجرای این قانون دانست. به صورت کلی می‌توان تخلفات اداری در شرایط بحران را به صورت ذیل خلاصه نمود: مسئولیت اجرای این قانون با بالاترین مقام هر یک از دستگاه‌ها و نهادهای مشمول قانون مدیریت بحران است و در صورت تخلف از وظایف مقرر شده، متخلف به یکی از مجازات‌های بندهای «د» تا «ک» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری و یا مطابق مقررات خاص سازمان تابعه محکوم خواهند شد. هر یک از مقامات مزبور که از وقوع تخلف یا جرمی مرتبط با وظایف مقرر در مدیریت بحران، مطلع شود و مراتب را به مراجع ذیصلاح قضائی یا اداری اعلام نکند، این اقدام به‌عنوان تخلف اداری محسوب و به شش ماه تا دو سال انفصال موقت و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی و عمومی محکوم می‌شود. هر یک از مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون در سطوح مختلف موظفند مصوبات و دستورات مکتوب و در چهارچوب قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ را با تدارک و فعال نمودن کلیه امکانات و توانمندی‌های دستگاه مربوطه در بازه زمانی تعیین شده اجرائی کنند و گزارش عملکرد خود را به رئیس سازمان و رؤسای ستادهای مذکور ارائه دهند. عدم اجرای مصوبات و دستورات مزبور یا عدم ارائه گزارش عملکرد، تخلف محسوب و مستوجب مجازات است. عدم حضور مسئولان موظف در ستاد مدیریت بحران تخلف اداری است و انفصال از پانزده روز تا یک ماه را به همراه خواهد داشت.

### نتیجه

هر ساله شاهد حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی در ایران هستیم که با توجه به علم مدیریت ریسک احتمال وقوع و اثر ناشی از آن قابل پیش‌بینی و مدیریت است. در دانش‌های مهندسی با توجه به



آموزه‌های علوم هیدرولوژی، زمین‌شناسی و هواشناسی و سایر علوم مرتبط پدیده سیل و دوره بازگشت آن توسط محققان زیادی مطالعه شده است و اکنون می‌توان دوره بازگشت بارندگی‌های سیل آسا را در هر منطقه جغرافیایی ایران مشخص نمود. با توجه به آنچه که مستندات تاریخی آن را تأیید می‌نماید (سیل‌های سال‌های ۱۳۳۳ فرحزاد، ۱۳۶۶ گلابدره و امامزاده قاسم، سیل ۱۴۰۱ امامزاده داوود تهران) دوره بازگشت بارندگی‌های شدید و سیل آسا تهران بین سی تا سیو پنج سال است که تمهیدات ویژه‌ای را می‌طلبد. این تمهیدات مربوط به سه بازه زمانی پیشابحران، حین بحران و پس‌ابحران تقسیم می‌شود که گام پیشابحران اصلی‌ترین و هزینه‌برترین گام از این فرایند است که برای آن در سال ۱۴۰۱ بودجه پتصد و پنجاه و سه میلیارد تومانی در نظر گرفته شده که چندان چشمگیر نیست.

اشاره به این نکته نیز ضروری است که قانون یک موقعیت ایده‌آل را در نظر می‌گیرد و قطعاً اجرای آن با چالش‌هایی نیز مواجه خواهد بود. برای نمونه می‌دانیم که ساختمان‌های غیرایمن در مناطق پرخطر حریم رودخانه و در مسیر سیلاب باید تخریب گردد ولی این امر نباید منجر به بروز بحران دیگری به جهت اسکان ساکنین پیشین آن منطقه باشد. در فاجعه امامزاده داوود بسیاری از آسیب دیدگان افرادی بوده‌اند که نسل به نسل حتی قبل از آغاز عصر قانون‌گذاری نوین در آن منطقه زمین و خانه داشته‌اند. لذا باید چاره‌ای اندیشیده شود تا این اشخاص با کمک‌های دولتی به موقعیت مناسب‌تری بتوانند نقل مکان نمایند. به عبارت بهتر مقابله با بحران خود نباید بحران‌زا باشد.

با تمام این توصیفات، مقنن در سال ۱۳۹۸ با درک اهمیت مدیریت بحران با هدف مشخص نمودن متولیان مدیریت بحران، سطح مسئولیت و وظایف آنان، قانون مدیریت بحران کشور را تصویب نمود. اگرچه این اقدام بزرگ، قابل تحسین است، به دور از خطا و نقص نمی‌باشد. به موجب این قانون، وظایف گسترده‌ای به سازمان مدیریت بحران در بحث سیاست‌گذاری و اقدامات اجرایی محول شده‌است. لیکن، فقدان قدرت نظارتی و کنترلی بر اقدامات بحران‌زای دیگر نهادهای خصوصی، عمومی و دولتی در این سازمان به شدت احساس می‌شود. از این روی پیشنهاد می‌شود مقنن حوزه و دامنه فعالیت سازمان مدیریت بحران را گسترش داده تا این سازمان بتواند با تصمیماتی که به نحوی می‌تواند بر بروز برخی بحران‌ها مانند سیل مؤثر باشد مقابله نماید و به علاوه بتواند نقش مشورتی پررنگ‌تری در سایر نهادها ایفا نماید.

دولت‌ها دو دسته هستند، عده‌ای صرفاً وابسته به مالیات مردمی هستند و در حد مالیات دریافتی از باب جبران خسارات مالی مسئولیت پذیرند و عمدتاً وظایف اداری دارند و در دسته دیگر دولت‌هایی قرار

دارند که صاحب نفت، معادن، صنعت و سرمایه هستند. دسته دوم به واسطه امکانات در اختیار خود، قاعدتاً خدمات بیشتری برای مردم باید فراهم آورند و انتظاری برخلاف این نیز اجحاف به آحاد جامعه است. این مقاله در نگاهی متفاوت از سایر محققان و با رجوع به تعاریفی که از عرف در سطح حقوق بین‌الملل در رابطه با رفتارهای دولت وجود دارد بیان نمود جبران خسارت از جانب دولت امروزه به یک عرف عملی، پرتکرار، مقبول، نهادینه و لازم‌الاتباع برای نظام حاکمیت داخلی تبدیل شده است و هم‌تراز با قانون است. وانگهی با امعان به ماده ۱۹ قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸ می‌توان عنوان نمود دولت با صراحت، این امر را برای خود یک وظیفه می‌داند. امروزه در دیدگاهی فراتر از نظریه پردازی و مبتنی بر تصمیم‌مقنن، باید اصل را بر مسئولیت حاکمیت در جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی دانست و اثبات خلاف آن نیز به عهده حاکمیت است.

در بحث مسئولیت مدنی مأموران دولت در مدیریت بحران به جز در ماده ۲۳ قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸ که به ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی مصوب ۱۳۳۹ بسیار شبیه است رویکرد جدیدی در قانون مدیریت بحران کشور اتخاذ نشده است و مقنن همان رویکرد کلاسیک خود را در پیش گرفته است. با این تفاوت که اکنون به صورت روشن‌تری مشخص است که چه افرادی دارای چه سطح از وظایف و مسئولیت‌هایی می‌باشند که به میزان قابل توجهی سردرگمی پیشین در شناسایی مسئولان را برطرف نموده است. همان‌گونه که در متن مقاله اشاره شد، شناسایی مسئول یا مأمور مقصر، الزاماً به معنای جبران خسارت نیست و پیشنهاد می‌شود همان‌گونه که در لایحه مسکوت مانده مسئولیت مدنی مؤسسات عمومی آمده است، دولت، مسئولیت جبران خسارات ناشی از اعمال کارکنان خود را به عهده بگیرد و پس از جبران خسارت خود دولت به شخص مقصر رجوع نماید.

در مقوله مسئولیت کیفری، متولیان مدیریت بحران، بر اساس اصول حقوق کیفری و جرایم خاص مربوط به تعديات مأموران دولتی و افرادی که در حکم مأمور دولتی هستند قابلیت تعقیب و مجازات را دارد و همچنین چنانچه این افراد در انجام وظایف قصوری نموده باشند که منجر به وقوع جنایتی اعم از عمدی، شبه‌عمدی و خطای محض شده است از منظر حقوق کیفری مسئول می‌باشند. بی‌شک اهرم‌های حقوق کیفری نقش به‌سزایی در مدیریت بحران ایفا می‌نماید. در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، فقط در یک مورد مقنن در رابطه با کمک‌های مربوط به جمعیت هلال احمر هرگونه دخل و تصرف، استفاده و تصاحب کمک‌های دریافتی جمعیت هلال احمر توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به

صورت غیرمجاز را در حکم جرم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی محسوب نموده است که جای تأمل دارد. بهتر بود مقنن رفتارهایی که می‌توانست عناوینی نظیر اختلاس و سرقت را داشته باشد به حال خود رها می‌کرد، زیرا اگرچه عنوان تصرف غیرقانونی در اموال دولتی ظاهراً جرم بزرگ و دهان‌پرکنی است مجازات بسیار سبکی دارد که کارکرد مجازات‌ها که اصولاً در شرایط بحرانی باید شدیدتر باشد را کاهش می‌دهد. به نظر می‌آید بازنگری در باب مجازات‌های اعمال مجرمانه و تعریف مجازات‌های متناسب با شرایط بحرانی توسط مقنن ضروری است، بدین جهت پیشنهاد می‌شود، مقنن ارتکاب جرم در شرایط بحرانی توسط اشخاص سودجو را یک عامل مشدده قانونی تعریف نماید. این رویکرد، می‌تواند کارکرد حقوق کیفری در شرایط بحرانی را به شکل چشم‌گیری افزایش دهد.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانتداری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردیده است.

**تعارض منافع:** تعارض منافع در این مقاله وجود ندارد.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی نگارش یافته است.

## منابع

- السان، مصطفی، ۱۳۸۷، نظریه مسئولیت مدنی دولت در قبال حوادث طبیعی، **حقوق و سیاست**، شماره ۲۴.
- السان، مصطفی، ۱۳۹۹، پیشگیری از جرم پس از رخداد زلزله (ضرورت اجرای راهبرد مدیریت بحران، پیش از زلزله)، **مدیریت مخاطرات محیطی**، شماره ۱.
- تاجیک، فاطمه؛ رحمانزاده، سیدعلی؛ عقیلی، سیدوحید؛ نعمتی‌انارکی، داوود، ۱۴۰۰، تحلیل نقش شبکه‌های اجتماعی در مدیریت بحران سیل، **فصلنامه وسایل ارتباط جمعی- رسانه**، شماره ۳.
- تن‌برگ، دیودونیه، ۱۳۷۴، **بیست و چهار ساعت اول مدیریت بحران**، ترجمه محمدعلی ذوالفقاری اصل، چاپ اول، تهران، انتشارات حدیث.
- حاجیوند، امین؛ صفری، فرشید؛ میرکمالی، علیرضا؛ سروی سرمدانی، امید، ۱۳۹۷، مسئولیت کیفری دولت در قبال جرایم زیست‌محیطی در ایران: ضرورت‌ها و چالش‌ها، **فصلنامه علوم محیطی**، شماره ۲.
- حبیب‌زاده، محمدجعفر و منصورآبادی، عباس، ۱۳۷۹، بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیرقانونی در حقوق کیفری ایران، **مدرس علوم انسانی**، شماره ۲.

- حسینی زحمتکش، ریحانه سادات؛ وزیری، مجید؛ یاقوتی، ابراهیم، ۱۴۰۰، بررسی مسئولیت مدنی دولت در جبران خسارات مخاطرات طبیعی و نقش مدیریت بحران در کاهش آن (مطالعه موردی سیل)، **حقوق پزشکی**، ویژه نامه نوآوری حقوقی.
- حسینی، مازیار، ۱۳۸۷، **مدیریت بحران**، تهران، انتشارات شهر.
- مرادخانی، فردین و اسفندیاری، حسین، ۱۳۹۷، مبانی مسئولیت مدنی دولت در پرتو قوانین ایران، **گفتمان حقوقی**، شماره ۱۵ و ۱۶.
- محقق داماد، مصطفی و کیخافرزانه، محمدمین، ۱۳۹۷، کاربرد عرف در مقام تفسیر در حقوق قضایی مبتنی بر مبانی فقه امامیه، **فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی**، شماره ۸۱.
- محقق، مصطفی، ۱۳۹۱، رویکردهای نوین در مدیریت بحران و کاهش خطرپذیری بلافا، **فصلنامه امداد و نجات**، شماره ۳.
- مشتاق، زر گوش، ۱۳۸۵، مسئولیت مدنی دولت در بلایای طبیعی، **فصلنامه رفاه اجتماعی**، شماره ۲۳.
- واعظی، سیدمجتبی، ۱۳۹۴، معیار عمل حاکمیت در حقوق اداری ایران، **فصلنامه مطالعات حقوقی**، شماره ۲.