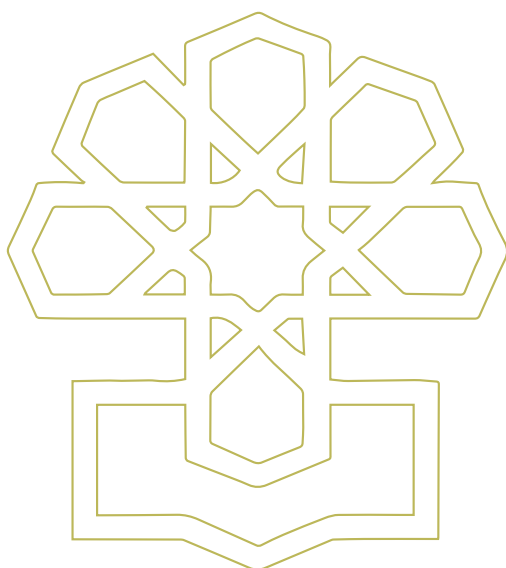




از آوار تا پسماند؛ بازنگری در چارچوب حقوقی مدیریت بقایای ناشی از بلایا و جنگ



مسعود رضائی، هومن غلامپور اربابستان

Doi: [10.22034/mrc.report.21870](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21870)



چکیده



مدیریت بقایای ناشی از بلایای طبیعی، حوادث و درگیری‌های مسلحانه، یکی از مهم‌ترین الزامات مدیریت بحران است که علاوه بر ابعاد اجرایی، دارای پیامدهای حقوقی، زیست‌محیطی، اقتصادی و اجتماعی گسترده‌ای است. با وجود تصویب قانون مدیریت پسماندها و قانون مدیریت بحران کشور، نظام حقوقی کشور همچنان فاقد تعریف قانونی جامعی از «آوار» و «مدیریت آوار» است. نتایج این گزارش با واکاوی خلأهای حقوقی مدیریت آوار نشان می‌دهد که قانون مدیریت پسماندها به‌تنهایی چارچوب مناسبی برای مدیریت یکپارچه بقایای ناشی از حوادث، بلایای طبیعی و جنگ فراهم نمی‌کند؛ زیرا این بقایا پیش از تفکیک و تعیین تکلیف، علاوه بر پسماند، ممکن است شامل اموال، اسناد و سایر اقلام دارای مالکیت و ارزش باشد. ازسوی دیگر، هرچند در قانون مدیریت بحران کشور، وظایف دستگاه‌های مسئول در آواربرداری مشخص شده، اما این قانون فاقد تعریفی از آوار و مدیریت آوار است که این امر می‌تواند موجب ابهام در اجرا و ناهماهنگی بین دستگاه‌ها شود. بر این اساس، گزارش حاضر پیشنهاد می‌کند با اصلاح قانون مدیریت بحران کشور، تعاریف قانونی «آوار» و «مدیریت آوار» با الهام و تکمیل مندرجات ضابطه شماره ۹۳۰ سازمان برنامه و بودجه به قانون الحاق شده و رویکرد تقنینی کشور از عملیات فیزیکی «آواربرداری» به فرایند جامع «مدیریت آوار» (منطبق بر برنامه ملی بازسازی و بازتوانی) ارتقا یابد.

میثم پیله‌فروش، حبیب‌الله ظفریان (ناظران علمی)؛ مسعود رضائی (مدیر مطالعه)؛ سیدمحسن علوی‌منش «معاون پژوهش‌های زیربنایی و تولیدی»، محمدتقی فیاضی «گروه عمران و شهرسازی» (اظهارنظرکنندگان)؛ مهدی جلیلی قاضی‌زاده «عضو هیئت‌علمی دانشگاه شهید بهشتی» (اظهارنظرکننده خارج از مرکز)؛ سیده مرضیه موسوی راد (ویراستار ادبی)؛ حمیده سادات وفايي (صفحه‌آرا).



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات گزارش:



دفتر مطالعات زیربنایی
گروه محیط زیست

نوع گزارش:

- ☐ طرح/لایحه
- ☐ راهبردی
- ☐ نظارتی
- ☐ پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:
۲۱۸۷۰

تاریخ شروع مطالعه
۱۴۰۵/۱۰/۱۲

تاریخ انتشار:
۱۴۰۵/۶/۲۸



اگرچه ممکن است در ظاهر «پسماند»^۱ و «آوار»^۲ هم‌پوشانی‌هایی با یکدیگر داشته باشند، اما عدم تمایز روشن میان این دو مفهوم می‌تواند در نظام‌های حقوقی و اجرایی مرتبط با مدیریت مواد زائد به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی مطرح شود. چراکه این دو مفهوم از نظر ماهیت، ترکیب و آثار حقوقی و اجرایی تفاوت‌های بنیادینی با یکدیگر دارند. وجود ابهام و عدم یکپارچگی در تعریف دو مفهوم مذکور در قوانین موجود می‌تواند زمینه‌ساز بروز ابهام در تعیین مسئولیت‌ها و نحوه مدیریت پسماندها و آوارهای ناشی از حوادث و بحران‌هایی نظیر زلزله، سیل، طوفان، بهمن یا حتی جنگ در زمان وقوع شود. عدم وجود تولیدکننده مشخص، ساختاری پیچیده از مصالح تخریب شده، مواد قابل بازیافت و مهم‌تر از آن، اموال، اسناد و دارایی‌های متعلق به اشخاص حقیقی و حقوقی که دارای ارزش مادی، معنوی، تاریخی، فرهنگی، طبیعی، حقوقی و حتی هویتی هستند در دل آوارهای به‌جامانده از حوادث و بلایا این مفهوم (آوار) را با پسماندها متمایز کرده است. همین ویژگی سبب شده است که مدیریت آوار، فراتر از یک عملیات دفع یا بازیافت زیست‌محیطی، فرایندی پیچیده شامل جستجوی اموال، صیانت از حقوق مالکانه، حفاظت از اسناد هویتی و حتی شناسایی آثار تاریخی باشد.

طی دهه اخیر، ایران با آسیب گسترده به ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها به‌واسطه بلایا و حوادث طبیعی نظیر زلزله‌های کرمانشاه در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ و همچنین جاری شدن سیل در استان‌های مختلف از جمله گلستان، لرستان و خوزستان در سال ۱۳۹۸ روبه‌رو بوده است. بااین‌حال، آسیب‌های وارده به مستحقات و زیرساخت‌ها در دو جنگ تحمیلی دوم (جنگ ۱۲ روزه) و سوم (جنگ رمضان)، وجود خلأ قانونی در تمایز قائل شدن میان «آوار» و «پسماند» را بیش‌ازپیش نمایان ساخت. براساس آمار اعلام شده توسط سازمان مدیریت بحران کشور تا زمان تدوین گزارش حاضر، در جنگ رمضان بیش از ۱۳۰ هزار واحد مسکونی، اداری و تجاری در کشور (بدون احتساب واحدهای نظامی و دولتی) دچار آسیب جزئی یا کلی شده‌اند [۱]. اگرچه ممکن است آثار این خلأ قانونی در شرایط عادی چندان محسوس نباشد، اما در زمان وقوع بحران‌های گسترده، به‌سرعت در قالب آشفته‌نگی نهادی، موازی‌کاری دستگاه‌ها و نبود سازوکار هماهنگ برای مدیریت آوار و پسماندهای ناشی از آن بروز یافته و می‌تواند به تضییع حقوق مالکان، از بین رفتن اسناد مهم، کاهش امکان بازیابی دارایی‌ها و تشدید مخاطرات زیست‌محیطی و بهداشتی منجر شود. از این منظر، بازاندیشی در تعریف حقوقی و اجرایی این مفاهیم و به رسمیت شناختن ماهیت مستقل «آوار» در کنار «پسماند» امری ضروری در راستای ارتقای کارآمدی نظام مدیریت بحران محسوب می‌شود. چنین رویکردی نه تنها امکان ساماندهی دقیق‌تر فرایندهای امداد، پاکسازی و بازسازی را فراهم می‌سازد، بلکه زمینه را برای حفاظت بهتر از حقوق شهروندان و اموال آنان در شرایط بحرانی فراهم می‌کند.

۲. پیشینه تقنینی

همان‌طور که در بخش مقدمه بیان شد، محوریت اصلی این گزارش، تفاوت در مفهوم «پسماند» و «آوار» و متولی مدیریت آن در چارچوب تقنینی کشور است. در این راستا دو قانون محوری در این زمینه شامل: قانون مدیریت پسماندها، مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون مدیریت بحران کشور، مصوب سال ۱۳۹۸ است.

در قانون مدیریت پسماندها به مواردی نظیر تعاریف و طبقه‌بندی انواع پسماند، الزامات مدیریت، تفکیک، جمع‌آوری، حمل، بازیافت و دفع پسماند، مسئولیت دستگاه‌ها و اشخاص، آموزش و فرهنگ‌سازی، حفاظت از محیط‌زیست و سلامت عمومی و همچنین تخلفات، ضمانت‌های اجرایی و نظارت بر اجرای قانون اشاره شده است.

ازسوی دیگر در قانون مدیریت بحران کشور با وجود ارائه تعاریف قانونی مفاهیمی نظیر بحران، مدیریت بحران و بازسازی و بازتوانی، از تعریف مفهوم آوار، آواربرداری و مدیریت آوار غفلت شده است. این قانون در ماده (۱۴) از فصل سوم که به وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اختصاص دارد، مسئولیت

1. Solid Waste Disposal Act (SWDA)

2. Resource Conservation and Recovery Act (RCRA)

آواربرداری را منطبق بر مندرجات چارچوب برنامه ملی بازسازی و بازتوانی، برعهده وزارت راه و شهرسازی (از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی) با همکاری شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) و ستاد کل نیروهای مسلح نهاده است.

۳. دلایل توجیهی برای وجود خلأ قانونی

همان‌گونه که در مباحث قبلی بیان شد، پسماند و متولی مدیریت آن در قانون مدیریت پسماندها به تفصیل تعیین تکلیف شده است. ازسوی دیگر در قانون مدیریت بحران کشور که ۱۵ سال پس از تصویب قانون مدیریت پسماندها به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، اگرچه وظایف دستگاه‌های متولی در زمان وقوع بحران را، از جمله در زمینه آواربرداری تعیین تکلیف کرده، اما از ارائه تعریفی روشن و جامع از مفاهیم «آوار» و «مدیریت آوار» خودداری کرده است. ازاین‌رو در این بخش، ضمن واکاوی دو قانون مذکور به اثبات دلایل وجود خلأ قانونی در زمینه تعریف آوار و مدیریت آوار پرداخته شده است.

۱-۳. قانون مدیریت پسماندها، مصوب سال ۱۳۸۳

در قانون مدیریت پسماندها، «تولیدکننده» و «نوع و منشأ پسماند» از ارکان اصلی در بخش تعاریف و سازوکار مدیریت اجرایی به‌شمار می‌روند. باین‌حال، در مورد بقایای ناشی از حوادث، بلایای طبیعی و درگیری‌های مسلحانه، نه «تولیدکننده مشخصی» قابل شناسایی است و نه این بقایا، الزاماً در چارچوب طبقه‌بندی‌های پیش‌بینی شده در قانون قرار می‌گیرند. افزون بر این، حجم بقایای ناشی از بحران‌ها معمولاً به‌مراتب فراتر از ظرفیت متعارف نظام مدیریت پسماند شهری و روستایی است؛ به‌گونه‌ای که ممکن است در مدت زمانی کوتاه، حجمی معادل چندین سال تولید پسماند عادی یک شهر ایجاد شود. ازاین‌رو، قانون مدیریت پسماندها در مواجهه با این دسته از بقایا با محدودیت مفهومی و اجرایی روبه‌رو است. براساس بند «ب» ماده (۲) قانون مدیریت پسماندها، پسماندها به پنج گروه عادی، پزشکی (بیمارستانی)، ویژه، کشاورزی و صنعتی تقسیم می‌شوند.

همچنین براساس جزءهای «۱ و ۳» همین بند، به کلیه پسماندهایی که به‌صورت معمول از فعالیت‌های روزمره انسان‌ها در شهرها، روستاها و خارج از آنها تولید می‌شود از قبیل زباله‌های خانگی و نخاله‌های ساختمانی، پسماند عادی گفته می‌شود. پسماند ویژه نیز به کلیه پسماندهایی گفته می‌شود که به‌دلیل بالا بودن حداقل یکی از خواص خطرناک از قبیل سمیت، بیماری‌زایی، قابلیت انفجار یا اشتعال، خوردگی و مشابه آن به‌مراقبت ویژه نیاز داشته باشد.

علاوه بر این، در ماده (۷) قانون مدیریت پسماندها، وظیفه قانونی مدیریت پسماندها تعیین تکلیف شده است. براساس این ماده قانونی، مدیریت اجرایی کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها به‌عهده شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عهده بخشداری‌هاست. مدیریت اجرایی پسماندهای صنعتی و ویژه نیز برعهده تولیدکننده قرار داده شده است و در صورت تبدیل آن به پسماند عادی این مسئولیت به شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و بخشداری‌ها منتقل می‌شود. در این قانون، مدیریت اجرایی شخصیت حقیقی یا حقوقی است که مسئولیت برنامه‌ریزی، ساماندهی، مراقبت و عملیات اجرایی مربوط به تولید، جمع‌آوری، ذخیره‌سازی، جداسازی، حمل‌ونقل، بازیافت، پردازش و دفع پسماندها و همچنین آموزش و اطلاع‌رسانی در این زمینه را برعهده دارد [۲].

همان‌گونه که قابل مشاهده است، نظر به عدم امکان اطلاق عنوان «تولیدکننده» به شخص حقیقی و حقوقی مشخصی در خصوص بقایای ناشی از بلایا و حوادث طبیعی و انسانی در عمل تعیین تکلیف قانونی برای مدیریت اجرایی بقایای ناشی از موارد مذکور براساس ماده (۷) قانون مدیریت پسماندها عملاً امکان‌پذیر نیست. ازسوی دیگر بقایای ناشی از حوادث طبیعی نظیر سیل، طوفان، زلزله یا مخاصمات مسلحانه، ترکیبی ناهمگون از انواع مواد و اشیاء هستند؛ به‌گونه‌ای که ممکن است بخشی از آنها در دسته پسماندهای صنعتی، کشاورزی، عادی، ویژه یا پزشکی قرار گیرند و بخشی دیگر اساساً در



زمره پسماندها قرار نگیرند؛ نظیر پول، اسناد هویتی، زیورآلات و سایر اموال دارای ارزش اقتصادی و اعتباری. با توجه به مبانی پیش گفته، مسئله اصلی این نیست که بقایای ناشی از بلایا و حوادث به طور کلی از دایره شمول نظام حقوقی کشور خارج باشند، بلکه موضوع اصلی، تعیین چارچوب حقوقی حاکم بر این بقایا در مراحل مختلف مدیریت آنهاست. بقایای حاصل از بلایا و حوادث، پیش از تفکیک و تعیین تکلیف، ممکن است علاوه بر اقلام واجد وصف «پسماند»، شامل اموال دارای مالکیت، اسناد و اشیای ارزشمند، بقایای انسانی، مهمات منفجر نشده و مواد خطرناک نیز باشد؛ از این رو، نمی توان کل فرایند مدیریت این بقایا را در تمامی مراحل آن، صرفاً تابع قانون مدیریت پسماندها در نظر گرفت. با این حال، پس از انجام عملیات آواربرداری و تفکیک و تعیین تکلیف، بخش هایی از این بقایا که واجد ویژگی های قانونی پسماند باشند، می توانند در مرحله مدیریت خود، تابع مقررات قانون مدیریت پسماندها قرار گیرند. چراکه مدیریت آن صرفاً در قالب فرایندهای متعارف دفع یا بازیافت پسماند قابل تحلیل نیست، بلکه مستلزم توجه به ملاحظات فراتر از نظام حقوقی پسماندها، از جمله صیانت از حقوق مالکیت، حفظ ایمنی عمومی، ملاحظات امنیتی، حفاظت از محیط زیست و الزامات بازسازی شهری است.

۲-۳. قانون مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۹۸

براساس جزء «۳» بند «ث» ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران کشور، وزارت راه و شهرسازی موظف است از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری شهرداری ها، دهیاری ها، وزارت کشور (سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور) و ستاد کل نیروهای مسلح، در چارچوب برنامه ملی بازسازی و بازتوانی، نسبت به آواربرداری مستحقات و اماکن آسیب دیده و بازسازی مناطق روستایی آسیب دیده از حوادث و سوانح اقدام کند؛ به گونه ای که ضمن احداث واحدهای مسکونی مقاوم در مناطق ایمن، فرهنگ، آداب و رسوم، اقلیم و مصالح بومی منطقه نیز رعایت شود.

براساس برنامه ملی بازسازی و بازتوانی که در سال ۱۴۰۰ توسط سازمان مدیریت بحران کشور تهیه و ابلاغ شد، مدیریت آوار شامل اقداماتی نظیر برنامه ریزی، تخریب ایمن سازه های به جای مانده از ساختمان ها و زیرساخت های آسیب دیده؛ جمع آوری آوار به جای مانده از سازه به منظور آماده سازی قطعات برای بازسازی با حفظ حدود و ثغور و مالکیت ها؛ جمع آوری آوار از منابع و مجاری آبی و طبیعی مانند چاه ها، قنات ها و کانال ها و آواربرداری راه ها و معابر؛ جداسازی آوار، بازیافت مواد و مصالح برای استفاده مجدد؛ جداسازی آوار حاوی مواد خطرناک و مدیریت امحای ایمن آن؛ انتقال و دپوی آوار با توجه به مسائل محیط زیستی و بهداشتی است.

این مجموعه اقدامات نشان می دهد که «آواربرداری» صرفاً یکی از مراحل مدیریت آوار است و مدیریت آوار مفهومی گسترده تر از عملیات فیزیکی جمع آوری و انتقال بقایای تخریب شده دارد. از این منظر، مدیریت آوار باید فرایندی مرحله ای تلقی شود که از ایمن سازی و آواربرداری آغاز شده و با شناسایی، تفکیک و تعیین تکلیف اجزای مختلف آوار ادامه می یابد. در این فرایند، اموال و اسناد دارای مالکیت باید از مواد و اقلام فاقد ارزش مالکانه و همچنین اقلام واجد وصف پسماند تفکیک شوند. بنابراین، رابطه میان نظام مدیریت بحران و نظام مدیریت پسماند را می توان رابطه ای مرحله ای و تکمیلی دانست؛ به این معنا که مدیریت اولیه و یکپارچه آوار در چارچوب نظام مدیریت بحران انجام می شود و پس از تفکیک و تعیین تکلیف، بخش واجد وصف پسماند، حسب مورد تابع مقررات قانون مدیریت پسماندها خواهد بود.

بر این اساس، میان دو مفهوم «آواربرداری» و «مدیریت آوار» باید تمایز قائل شد. آواربرداری، صرفاً یکی از عملیات های اجرایی در فرایند مدیریت آوار است، در حالی که مدیریت آوار، براساس برنامه ملی بازسازی و بازتوانی زنجیره ای از اقدامات پیش و پس از سانحه را دربرمی گیرد. در خصوص اقدامات پیش از حادثه، نقش هایی برای سازمان برنامه و بودجه، شهرداری ها، کلیه دستگاه های اجرایی، قوای سه گانه، بنیادها، نیروی نظامی و انتظامی، وزارت کشور، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، سازمان حفاظت محیط زیست و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در نظر گرفته شده است، ولی موضوع مهم تر از آن به نقش ها و وظایف در نظر گرفته شده برای دستگاه ها پس از حادثه بازمی گردد. براساس این برنامه ملی، آواربرداری ساختمان ها و معابر برای روستاهای سانحه دیده توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و اجرای آن در سطح



روستا با بهره‌گیری از مشارکت روستائیان صورت می‌گیرد. در شهرها، اصل بر انجام تخریب، آواربرداری و بازیافت مصالح در مبدأ توسط مالکان (اعم از بخش خصوصی، دولتی و عمومی) بوده و نقش تشکیلات بازسازی حمایت از طریق تأمین ماشین‌آلات و تجهیزات لازم، کمک فنی و تخصصی و مالی است. دستگاه مسئول در مدیریت تخریب و آوار شهرها بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری شهرداری است. در شرایط خاص، حوادث و سوانح با سطح ملی، تصمیم در خصوص تعیین دستگاه‌های مسئول برعهده ستاد ملی است. با وجود این تمهیدات، بررسی مقررات مذکور نشان می‌دهد که قانون مدیریت بحران کشور، اگرچه چارچوب اصلی و مسئولیت دستگاه‌های مرتبط با آواربرداری را تعیین کرده است، اما در سطح تعریف و تدوین جامع فرایند «مدیریت آوار» با خلأهایی روبه‌روست. به‌ویژه، این قانون تعریف مستقلی از «آوار» و «مدیریت آوار» ارائه نداده و رابطه میان آواربرداری، تفکیک اجزای آوار، بازیابی اموال و مصالح، و انتقال بخش‌های واجد وصف پسماند به نظام مدیریت پسماند را به‌صورت صریح و منسجم تبیین نکرده است. از این‌رو، خلأ قانونی موجود را نباید به معنای فقدان چارچوب حقوقی برای مدیریت آوار، بلکه باید به‌عنوان ناقص بودن زنجیره تقنینی مدیریت آن در نظر گرفت. این در حالی است که آوار ناشی از بلایا و حوادث، به‌دلیل حجم غیرمتعارف، ماهیت ناهمگون و وجود اموال دارای مالک، اسناد، مواد خطرناک و حتی مهمات منفجر نشده، نیازمند چارچوبی حقوقی فراتر از مقررات عمومی مدیریت پسماند و برنامه‌های اجرایی بازسازی است.

جدول ۱. تفاوت قانونی آوار و پسماند

عنوان	آوار	پسماند
قانون مرتبط	قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)	قانون مدیریت پسماند (۱۳۸۳)
تعریف قانونی	-	مواد جامد، مایع و گاز (غیر از فاضلاب) گفته می‌شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم حاصل از فعالیت انسان بوده و از نظر تولیدکننده زائد تلقی می‌شود.
تعریف قانونی مدیریت	-	شخصیت حقیقی یا حقوقی است که مسئول برنامه‌ریزی، ساماندهی، مراقبت و عملیات اجرایی مربوط به تولید، جمع‌آوری، ذخیره‌سازی، جداسازی، حمل‌ونقل، بازیافت، پردازش و دفع پسماندها و همچنین آموزش و اطلاع‌رسانی در این زمینه است.
متولی قانونی مدیریت	ساختمان‌ها و معابر روستاها: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با بهره‌گیری از مشارکت روستائیان. در شهرها: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری شهرداری، در شرایط خاص و حوادث و سوانح با سطح ملی، تصمیم در خصوص تعیین دستگاه‌های مسئول برعهده ستاد ملی با بهره‌گیری از ظرفیت مالکین.	کلیه پسماندها غیر از صنعتی و ویژه در شهرها و روستاها و حریم آنها: شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و در خارج از حوزه و وظایف شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به‌عهده بخش‌داری‌ها. پسماندهای صنعتی و ویژه: تولیدکننده.
متولی قانونی نظارت بر اجرا	در روستاها: بنیاد مسکن انقلاب اسلامی. در شهرها: دستگاه مسئول بازسازی، وزارت کشور و سازمان حفاظت محیط‌زیست.	سازمان حفاظت محیط‌زیست.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



بررسی چارچوب حقوقی و نظام تقنینی کشورهای پیشرو در زمینه مدیریت پسماند و آوار، گویای آن است که مدیریت این دو مفهوم در دو چارچوب حقوقی مجزا صورت می‌پذیرد. بررسی سیر تاریخی قوانین وضع شده در ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که پس از تجربه بلایای طبیعی متعدد در این کشور مشخص شد که مدیریت آوار ناشی از بلایا با مدیریت عادی پسماند تفاوت دارد؛ به همین دلیل پس از تصویب قانون دفع پسماندهای جامد در سال ۱۹۶۵ میلادی و ارتقای آن در قانون محافظت و بازیابی منابع در سال ۱۹۷۴ که به مدیریت پسماندها می‌پردازد [۳]، در سال ۱۹۸۸ با تصویب قانون استفورد^۱، برای موضوعاتی مانند پاکسازی آوار، کمک‌های مالی، تقسیم مسئولیت‌ها و اختیارات دولت فدرال مقررات ویژه‌ای وضع شد [۴]. با تصویب و ابلاغ قوانین بالادستی فوق، آژانس حفاظت از محیط‌زیست ایالات متحده آمریکا اقدام به تعریف آوار کرده است. بر این اساس، تعریف ارائه شده توسط آژانس حفاظت از محیط‌زیست ایالات متحده^۲ برای آوار عبارتند از: جریانی از «مواد» و «پسماند» است که از بلایای طبیعی یا انسانی ناشی می‌شوند. با اقداماتی که قبل، حین و بعد از یک بحران صورت می‌پذیرد، هر جامعه‌ای می‌تواند تصمیم بگیرد که آیا یک جریان خاص از آوار را به‌عنوان یک ماده، پسماند یا تلفیقی از هر دو مدیریت کند [۵]. به تبعیت از قوانین وضع شده در کشورهایی نظیر ایالات متحده آمریکا، برنامه محیط‌زیست ملل متحد^۳ در تعریفی که از آوار ارائه کرده به تمایز بین مفهوم «پسماند» و «آوار» پرداخته است. براساس این تعریف، آوار از ساختمان‌ها و سازه‌های آسیب‌دیده، از جمله مصالح ساختمانی مانند بتن، آجر و آثابه و غیره تولید می‌شود. برخلاف پسماندهای خانگی یا شهری، آوار از طریق فعالیت‌های انسانی در خانه‌ها، بازارها، دفاتر، اماکن صنعتی و تجاری و ادارات تولید نمی‌شود. بنابراین مدیریتی متمایز از مدیریت پسماندها را طلب می‌کند [۶].

۴. مصداق عینی

بررسی گزارش‌های ارائه شده توسط شهرداری تهران نشان می‌دهد که به‌واسطه حمله آمریکایی - صهیونی به تهران در جنگ ۱۲ روزه، بقایای تخریب برخی مستحقات به محلی در مجاورت کوی زینبیه در منطقه ۱۳ شهرداری تهران انتقال یافته است. وجود اموال و اسناد تفکیک نشده در دل آوار جنگ باعث شده است تا برخی از شهروندان از انتقال این آوار به مرکز مدیریت پسماندهای ساختمانی در مرکز ابعلی جلوگیری کرده و باعث شوند تا با گذشت بیش از یک سال از وقوع جنگ ۱۲ روزه استفاده از این زمین برای استقرار تجهیزات و تأسیسات مدیریت چوب و سرشاخه ناشی از هرس فضای سبز شهری پایتخت با چالش جدی روبه‌رو شود. نمونه‌هایی نظیر آنچه مورد اشاره قرار گرفت و دغدغه آسیب‌دیدگان در خصوص اسناد و اموال موجود احتمالی در دل نخاله‌ها سبب شد تا شهردار تهران نیز این موضوع را به‌عنوان یک چالش نیازمند تدبیر کلان و ملی مطرح کند [۷].

۵. نتیجه‌گیری

بررسی چارچوب تقنینی کشور نشان می‌دهد که اگرچه «پسماند» در قانون مدیریت پسماندها، مصوب ۱۳۸۳ تعریف و برای آن سازوکار اجرایی مشخص پیش‌بینی شده است، اما «آوار» به‌عنوان پدیده‌ای متمایز و پیچیده در قوانین موضوعه تعریف حقوقی مستقل و نظام‌مند ندارد. قانون مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۹۸ نیز با وجود تعیین برخی وظایف دستگاه‌ها در زمینه آواربرداری، از ارائه تعریف روشن از «آوار» و «مدیریت آوار» و تبیین چارچوب حقوقی جامع برای آن خودداری کرده و بخش عمده ساماندهی این حوزه را به «برنامه ملی بازسازی و بازتوانی» - که ماهیتی اجرایی و غیرتقنینی دارد - واگذار کرده است.

1. Stafford Act

2. United States Environmental Protection Agency (USEPA)

3. United Nations Environment Programme (UNEP)

بر این اساس، قانون مدیریت بحران باید به عنوان چارچوب اصلی مدیریت آوار ناشی از بلایا، حوادث و سوانح در نظر گرفته شود و قانون مدیریت پسماندها، به عنوان ضابطه‌ای ناظر بر آن دسته از اجزای آوار است که پس از تفکیک و تعیین تکلیف، با وصف قانونی پسماند شناخته می‌شوند. در نتیجه، مسئله اصلی، نه تعارض یا عدم شمول یکی از این دو قانون، بلکه فقدان تبیین صریح رابطه میان آن‌ها در مراحل مختلف مدیریت آوار است. بنابراین بازنگری در چارچوب قانونی و به رسمیت شناختن ماهیت مستقل آوار در کنار پسماند، با تعیین تعریف حقوقی روشن، سازوکار مدیریت یکپارچه، تبیین زنجیره اقدامات (از تخریب ایمن تا جداسازی، نگهداری، بازیابی و دفع) و تصریح متولی و حدود مسئولیت‌ها، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در جهت ارتقای کارآمدی نظام مدیریت بحران کشور و صیانت از حقوق شهروندان در شرایط اضطراری به شمار می‌رود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود با توجه به تعاریف ارائه شده در ضابطه شماره ۹۳۰ سازمان برنامه و بودجه در خصوص دستورالعمل مدیریت آوار، تعریف «آوار» و «مدیریت آوار» به قانون مدیریت بحران کشور الحاق شود.

آوار: بقایای مصالح، تجهیزات، اموال، اسناد و مواد ناشی از تخریب یا آسیب مستحدثات، زیرساخت‌ها و تأسیسات در اثر وقوع بحران، بلایا، حوادث، سوانح، درگیری‌های مسلحانه یا جنگ.

مدیریت آوار: مجموعه اقدامات برنامه‌ریزی شده و هماهنگ برای شناسایی، ایمن‌سازی، جمع‌آوری، جداسازی، حمل، دیو، بازیافت، استفاده مجدد، پردازش، امحا و دفع آوار، با هدف تسهیل امدادسانی، صیانت از حقوق مالکانه، بازسازی و بازتوانی و کاهش مخاطرات ایمنی، بهداشتی و زیست‌محیطی.

تبصره: در مواردی که بخشی از آوار پس از طی فرایند تفکیک و تعیین تکلیف براساس برنامه بازسازی و بازتوانی، واجد ویژگی‌های مندرج در قانون مدیریت پسماندها باشد، از حیث مدیریت تابع مقررات قانون مدیریت پسماندها خواهد بود.

منابع و مآخذ

[۱] سازمان مدیریت بحران کشور (۱۴۰۵). «گزارش اولیه ارزیابی خسارات وارده به واحدهای مسکونی، تجاری و اداری بخش خصوصی ناشی از جنگ تحمیلی رژیم صهیونی و ایالات متحده آمریکا».

[۲] رضائی. مسعود، غلامپور اربابستان، هومن، قاسمی. مسعود، گلزاری، ابوعلی (۱۴۰۱). بررسی محورهای اصلاح قانون مدیریت پسماندها و ارائه پیش‌نویس اصلاحی قانون، شماره مسلسل ۱۸۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[3] <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/40/261.2>

[4] <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/42/5173/>

[5] <https://www.epa.gov/disaster-debris/what-disaster-debris>

[6] <https://www.unep.org/topics/waste/sustainable-debris-management>

[7] <https://www.asriran.com/fa/news/1075576/>

گزیده سیاستی

با توجه به خلأ ارائه تعریف جامعی از آوار و مدیریت آوار در قوانین موجود، مدیریت بقایای ناشی از تخریب مستحدثات و زیرساخت‌ها در بلایا و جنگ‌ها، می‌تواند با چالش روبه‌رو شود. بنابراین رفع چالش مذکور با اصلاح قانون مدیریت بحران ضروری به نظر می‌رسد.

