

## به نام خدا

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «طرح محافظت از امنیت جانی شناگران در شهرهای ساحلی»

## مقدمه

در کشور ایران عوامل مرگومیر غیر پزشکی متعددی وجود دارد. از جمله می‌توان به حوادث جاده‌ای، بلایای طبیعی، غرق‌شدگی و ... اشاره کرد که چنانچه برنامه‌ریزی‌های لازم در رابطه با هر کدام از حوادث مذکور صورت پذیرد تا حد زیادی می‌توان از تلفات جانی جلوگیری کرد. با استناد به آمارهای معتبر ارائه شده، هر ساله تعداد زیادی از شهروندان کشورمان به سبب غرق‌شدگی در دریاها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها و رودخانه‌ها کشته می‌شوند. در ایران به‌طور متوسط سالیانه ۱۲۰۰ مورد مرگ ناشی از غرق‌شدگی اتفاق می‌افتد که این یک مشکل جدی در کشور محسوب می‌شود. اگرچه در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱ روند مرگومیر در اثر غرق‌شدگی به‌طور کلی رو به کاهش بوده است، اما نرخ خام این نوع از مرگومیر همچنان بالاست به‌طوری‌که پایین‌ترین نرخ خام مربوط به سال ۱۳۹۱ با ۹۱۹ نفر می‌باشد که باز هم رقم قابل تأملی است.

استان‌های ساحلی ایران که شامل هفت استان (گیلان، مازندران، گلستان، خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان) می‌باشند به‌غیر از استان گلستان، بین نه استان اول کشور از حیث بالا بودن نرخ این نوع از مرگومیرها قرار دارند و از بین استان‌های مذکور سه استان خوزستان، مازندران و گیلان از نظر مرگومیرهای از این دست در صدر قرار دارند. لذا با توجه به اینکه هر ساله تعداد زیادی از هموطنانمان در شهرهای ساحلی جان خود را در اثر غرق‌شدگی در دریاها از دست می‌دهند، ضرورت اجرای طرح‌های بهسازی سواحل و ساماندهی به برنامه‌های امداد و نجات در این مناطق به‌خوبی احساس می‌گردد و طرح «محافظت از امنیت جانی شناگران در شهرهای ساحلی» در این راستا پیشنهاد شده است.

## سابقه موضوع

در ماده (۲۴) قانون برنامه چهارم توسعه بند «د»، «ه» و «و»، دولت موظف شده است لوایح مورد نیاز برای «ایمنی در دریاها و بیمه‌های دریایی و امداد و نجات در دریا» و «حفاظت از محیط زیست و تعیین حریم‌ها و پهنه‌بندی نواحی ساحلی و آب‌های داخلی و بین‌المللی» را تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

همچنین در ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم توسعه بند «ب» آمده است: «دولت موظف است نسبت به تشکیل سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل جهت مطالعه و اجرای طرح‌های بهسازی و شنا زیر نظر وزارت کشور به‌عنوان متولی اصلی ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا در سال اول برنامه اقدام نماید. اساسنامه سازمان مذکور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

قانون برنامه پنجم توسعه، مجلس شورای اسلامی تدوین و تصویب اساسنامه سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل کشور را به هیئت دولت واگذار کرده که در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۵ سازمان مذکور به دستور وزیر کشور تشکیل و رئیس این سازمان نیز منصوب و مسئول تهیه اساسنامه سازمان شد. هیئت دولت اساسنامه سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل را در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۳۰ تصویب کرد. در فصل دوم، ماده (۵) این اساسنامه، وظایف و اختیارات این سازمان به‌شرح زیر آمده است:

با وجودی‌که در قانون برنامه چهارم لزوم توجه به امداد و نجات در دریا و همچنین توجه به مناطق ساحلی ذکر شده است و همچنین در قانون برنامه پنجم توسعه صراحتاً دولت موظف به تأسیس سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل شده و همچنین وظایف این سازمان نیز به‌طور صریح در متن قانون آمده است، اما تاکنون اقدام عملیاتی چشمگیری در جهت رفع مشکلات مناطق ساحلی و ساماندهی این مناطق صورت نگرفته است.

## ماده (۵)

وظایف و اختیارات سازمان با رعایت قوانین و مقررات مربوطه، به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. برنامه‌ریزی برای مطالعه و اجرای طرح‌های لازم به منظور ساماندهی سواحل و طرح‌های بهسازی و شنا،
۲. بررسی قابلیت‌ها و تنگناهای موجود در امر ساماندهی سواحل و طرح‌های بهسازی و شنا،
۳. برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی در امر تحصیل، تملک و آزادسازی کامل حریم و نظارت بر آن،
۴. تصویب سیاست‌های اجتماعی و فرهنگی ساماندهی سواحل با همکاری دستگاه‌های ذیربط،
۵. مدیریت ایجاد، تکمیل و توسعه زیرساخت‌ها و تأسیسات ساحلی،
۶. بررسی مشکلات مناطق ساحلی و سیاستگذاری برای ساخت‌وسازها در سواحل با همکاری دستگاه‌های ذیربط،
۷. حمایت از سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی و همچنین طرح‌ها، پروژه‌ها و برنامه‌های مرتبط به منظور ساماندهی سواحل،
۸. تهیه جدول زمانبندی نظارت دستگاه‌های متولی با هماهنگی آنها در محدوده طرح‌های بهسازی و شنا،
۹. عضویت و مشارکت در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی مرتبط با وظایف سازمان،
۱۰. برنامه‌ریزی و هماهنگی کاربری اراضی در سواحل جهت ساماندهی طرح‌های بهسازی و شنا.

پس از تصویب اساسنامه مذکور، هیئت دولت آن را برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۲۲ نظر خود را در رابطه با اساسنامه مذکور به شرح زیر بیان کرد:

«از آنجا که در اساسنامه به قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴، ارجاع گردیده است و مشخص نمی‌باشد که احکام این قانون شامل اراضی که اشخاص قبل از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی شرعاً مالک بوده و یا با احیا مالک گردیده‌اند و نیز املاکی که با توجه به اذن دولت جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۶ مذکور در تبصره «۴» ماده واحده قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۶۷ مالک شده‌اند، می‌گردد یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.»

پس از اظهارنظر شورای نگهبان، اساسنامه مذکور برای رفع ابهام به هیئت دولت بازگردانده شد و در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۸ پس از رفع ابهام مجدداً برای اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال شد و در نهایت نظر شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۱/۱۲/۹ مبنی بر عدم رفع ابهام مجدداً به هیئت دولت ارسال شد. تاکنون نیز ابهام مورد نظر شورای نگهبان رفع نشده و تصویب اساسنامه سازمان مذکور نیز به تعویق افتاده است. با وجودی که بیش از دو سال از قانون برنامه پنجم توسعه می‌گذرد، هنوز اساسنامه این سازمان به تصویب نرسیده و بنابراین هیچ‌گونه اقدام عملی نیز در رابطه با وظایف مندرج در اساسنامه این سازمان نیز صورت نگرفته است.

## نتیجه‌گیری

نظر به اینکه حدود دو سال از قانون برنامه پنجم توسعه می‌گذرد و در این قانون صراحتاً دولت موظف به تأسیس سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل شده است و وظایف این سازمان نیز که «مطالعه و اجرای طرح‌های بهسازی و شنا» می‌باشد در قانون صراحتاً بیان شده است، اما به علت عدم اقدام سریع و مؤثر در جهت راه‌اندازی مؤثر این سازمان، در عمل هیچ‌گونه فعالیت مفید و قابل توجهی در چارچوب وظایف تعیین شده برای این سازمان در طی این دو سال صورت نگرفته است.

لازم به ذکر است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ نیز مبلغ ۵,۰۰۰ میلیون ریال به «برنامه ساماندهی سواحل و طرح‌های شنا» اختصاص یافته است که با توجه به عملی نشدن وظایف این سازمان، خدمات‌رسانی در مناطق ساحلی کشور تنها با بودجه‌های محدود دهیاری‌ها و شهرداری‌ها صورت می‌گیرد و متأسفانه هرساله شاهد غرق شدن تعداد زیادی از هموطنانمان در سواحل شمال و جنوب کشور هستیم.

با عنایت به اینکه موضوع مطرح شده در ماده واحده طرح «محافظت از امنیت جانی شناگران در شهرهای ساحلی» در بند «ب» ماده (۱۸۷) قانون برنامه پنجم مورد توجه قرار گرفته است و همچنین موضوع این طرح طبق اساسنامه سازمان توسعه و عمران دریا و سواحل (که هنوز به تصویب نهایی نرسیده است) از وظایف ذاتی این سازمان است، لذا طرح مجدد این موضوع ضروری به نظر نمی‌رسد. چنانچه تمهیداتی اندیشیده شود که اساسنامه این سازمان تصویب و وظایف محوله را به نحو مؤثر و سریع در قالب برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت آغاز کند و در سال‌های آینده نیز بودجه کافی جهت انجام وظایف محوله به این سازمان اختصاص یابد، بسیاری از مشکلات موجود در نواحی ساحلی و کمبود خدمات امداد رسانی به شناگران مرتفع خواهد شد.