

## निदेशात्मक सारांश

### संदर्भ, दृष्टिकोण और कार्यप्रणाली

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (जिसे इस रिपोर्ट में आपदा प्रबंधन अधिनियम (डी एम एक्ट) और अधिनियम (एक्ट) 2005 भी कहा गया है) भारत में आपदा प्रबंधन के लिए विधिक ढाँचे के विकास में एक महत्वपूर्ण मील का पत्थर है। दिसंबर 2005 में आपदा प्रबंधन अधिनियम के पारित होने के साथ ही भारत में पहली बार एक व्यापक कानून राष्ट्रीय स्तर पर अस्तित्व में आया, यद्यपि कुछ राज्यों द्वारा अपने आपदा प्रबंधन के लिए इससे पूर्व ही आपदा प्रबंधन अधिनियम अधिनियमित कर लिया गया था और पर्यावरणीय क्षति, के इमारतों की तथा आग के खतरों के संबंध में कई कानून पहले से ही मौजूद थे.

अधिनियम द्वारा यथापरिकल्पित राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तर पर कई नए संगठनों / निकायों का सृजन किया गया है. इनमें कुछ ने काफी अच्छा काम किया है. उदाहरण के तौर पर, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एन डी एम ए) ने आपदा न्यूनीकरण एवं मुस्तैदी के सन्दर्भ में व्यापक दिशानिर्देश जारी किए हैं. राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई बल (एन डी आर एफ) ने आपदा आने पर तलाशी एवं बचाव अभियानों में काफी

अच्छा काम किया है. इस विषय में कुछ राज्यों के राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों ने (एस डी एम ए) की भी काफी महत्वपूर्ण उपलब्धियाँ हासिल की हैं।

तथापि, हाल ही के दिनों में, कुछेक राज्यों ने इस अधिनियम के क्रियान्वयन में आने वाली बाधाओं और गतिरोधों की और केंद्रीय गृह मंत्रालय का ध्यान आकर्षित किया है.

परिणामतः, गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने डी एम एक्ट, 2005 की समीक्षा करने और यदि आवश्यक हो तो समुचित संशोधनों का सुझाव देने के लिए 23 दिसंबर 2011 को एक कार्यबल का गठन किया। इस अधिनियम के क्रियान्वयन के लिए राज्य / संघ राज्य क्षेत्र / अन्य हितधारकों के साथ क्षेत्रीय और राष्ट्रीय स्तर पर कार्यशालाओं के माध्यम से परामर्श द्वारा रचनात्मक दृष्टिकोणों के सृजन को कार्य बल के विचारार्थ विषय में शामिल किया गया है। चुनिंदा देशों में आपदा प्रबंधन विधान के सन्दर्भ में अपनाएं जाने वाले सर्वोत्तम तरीकों का भी गहन अध्ययन करने के लिए कार्य बल से कहा गया था।

कार्य बल की कार्यप्रणाली में महत्वपूर्ण दस्तावेजों की डेस्क समीक्षा दृष्टिकोणों को प्रकाश में लाना और व्यापक प्रश्नावली के माध्यम से

प्रतिपुष्टि (फीडबैक) प्राप्त करना, एक राष्ट्रीय एवं पांच क्षेत्रीय कार्यशालाओं के माध्यम से विचार - विमर्श, केंद्रीय मंत्रालयों और अन्य संगठनों के साथ अनेक विचार - विमर्श सम्मेलन, और संयुक्त राष्ट्र प्रणाली के समाधान विनिमय नेटवर्क के माध्यम से विचार - विमर्श शामिल है. इस प्रकार कार्य बल ने राज्य और संघ राज्य क्षेत्र क सरकारों, भारत सरकार के मंत्रालयों और एजेंसियों, अंतर्राष्ट्रीय संगठनों, सिविल सोसाइटी और शिक्षाविदों के साथ व्यापक विचार - विमर्श किया था।

### भारत में आपदा प्रबंधन के लिए विधिक ढाँचे का विकास

आपदा प्रबंधन अधिनियम (डी एम एक्ट), 2005 के स्रोत का पता काफी हद तक वैश्विक एवं राष्ट्रीय स्तर पर पिछले दशक के दौरान की अवधारणाओं, चिंतन और घटनाओं के आधार पर लगाया जा सकता है।

आपदा प्रबंधन के संबंध में समग्र एवं व्यापक दृष्टिकोण को अपनाते हुए राहत एवं पुनर्वास के बजाय बचाव एवं न्यूनीकरण को प्राथमिकता देने को लेकर वैश्विक स्तर पर आपदा प्रबंधन के प्रति दृष्टिकोण में जबरदस्त परिवर्तन तब आया जब संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा 1990 के दशक को प्राकृतिक आपदा न्यूनीकरण के अंतर्राष्ट्रीय दशक (आई डी एन डी आर) के रूप में मानाने का निर्णय लिया गया.

संयुक्त राष्ट्र द्वारा अपनाई गई योकोहोमा रणनीति और सुरक्षित दुनियां के लिए कार्ययोजना, 1994 तथा कार्रवाई हेतु हयोगो फ्रेमवर्क 2005 - 2015 : आपदा राष्ट्रों और समुदायों की पुनर्बहाली के उपाय (एच एफ ए), 2005 ने भी इस नए समग्र दृष्टिकोण को गति प्रदान की. आपदा प्रबंधन के प्रति समग्र दृष्टिकोण के आवश्यक अवयव के रूप में विधान, नीतिगत और संस्थागत व्यवस्था पर ध्यान देना इस दिशा में सहायक सिद्ध हुआ. वस्तुतः एच एफ ए आपदा जोखिम न्यूनीकरण के लिए एक व्यापक दृष्टिकोण सुनिश्चित करने में विधान को एक महत्वपूर्ण घटक मानता है. आई एस डी आर के वर्ष 2011 के एक अध्ययन - आपदा जोखिम न्यूनीकरण पर वैश्विक आकलन रिपोर्ट, 2011 में यह निर्विष्ट है कि इस संबंध में आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति और विधान के मामले में 48 महत्वपूर्ण उपलब्धियां प्राप्त की हैं। राष्ट्रीय स्तर पर ऐसा विधान बड़ी आपदा आने पर राजनीतिक परिवर्तन होने पर या विशेष रूप से अतिसक्रिय व्यक्तियों और भागीदार समुदायों के सम्मिलित होने जैसे कारणों के होने पर बनता है. भारत में, 1999 में ओडिशा में आया सुपर चक्रवात, 2001 में गुजरात का भूकंप और वर्ष 2004 में हिन्द महासागर में सुनामी ऐसी युगांतरकारी घटना सिद्ध हुई जिससे आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय विधि के अधिनियमन में तेजी आई।

इस विधान से मुस्तैदी, कार्रवाई पुनर्बहाली (रिकवरी) और पुनर्निर्माण जैसी आपदा प्रबंधन गतिविधियों को औपचारिक आधार मिलता है। इससे संगठनात्मक व्यवस्थाओं और योजनाओं को बल मिलता है, ऐसी सभी बड़ी विधिक जिमादारियां बँट जाती हैं जो समुचित क्रियान्वयन के लिए बेहद महत्वपूर्ण हैं। विशिष्ट मानदंड और प्रक्रियाओं का वर्णन करके विधियों, विनियम और कूट प्रोत्साहनों और दंडात्मक कार्यवाहियों के लिए ढांचा तैयार करता है। पिछले कुछ दशकों में भारत में क्षेत्रकीय मुद्दों पर कार्रवाई के लिए कानून अधिनियमित किए गए हैं चाहे वह पर्यावरणीय सुरक्षा के मुद्दे हों या आर्थिक विकास के। धीरे - धीरे यह महसूस किया जाने लगा कि यद्यपि क्षेत्रकीय मुद्दों से संबंधित विधियों आपदा प्रबंधन को प्रभावित तो करती हैं परंतु ये पर्याप्त नहीं थीं। एक ऐसे व्यापक कानून की जरूरत महसूस की गई जो आपदा प्रबंधन की समग्र संकल्पना तहत सभी क्षेत्रों के लिए हो। चूंकि विधिक फ्रेमवर्क और संस्थागत व्यवस्थाएं एक दूसरे से संबंध रखती हैं, आपदा प्रबंधन से जुड़े कानूनों की समीक्षा करते समय विभिन्न स्तरों पर संगठनात्मक ढांचों और उनकी भूमिकाओं तथा कार्यकलापों का विश्लेषण तो हर हाल में करना ही होगा।

भारत में 19वीं सदी में विकसित अकाल कूट आपदा राहत गतिविधियों के लिए एक औपचारिक आधार बना ठीक वैसे ही जैसे स्वतंत्रता पूर्व एवं स्वतंत्रता अपरान्त राज्यों द्वारा जारी राहत नियमावली बनी थी। पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 और इस अधिनियम के तहत बने अनेक कानून भोपाल गैस कांड के बाद इस दिशा में किए गए महत्वपूर्ण विकास थे। जल, वायु, अग्नि, रसायन, सूक्ष्म जीव तथा अन्य अनेक मुद्दे से जुड़े कुछेक अन्य अधिनियम, नियम और कोड राष्ट्रीय और राज्य स्तर पर अधिनियमित किए गए।

भारत सरकार द्वारा गठित उच्चाधिकार प्राप्त समिति जिसने अक्टूबर 2001 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की उसके द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम के साथ - साथ नमूना राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम भी तैयार किया गया। इस उच्चाधिकार प्राप्त समिति की संस्तुतियों पर विचार करते हुए भारत सरकार ने यह निर्णय लिया कि राज्यों को यह सलाह दी जाए कि केंद्रीय विधान होने के बावजूद इस संबंध में वे अपने लिए अलग से विधान अधिनियमित करें। इस का एक कारण यह हो सकता है कि भारतीय संविधान में आपदा प्रबंधन, सातवीं अनुसूची की तीनों सूचियों में से किसी भी सूची में स्पष्ट रूप से वर्णित नहीं है। इसी बीच गुजरात, बिहार, उत्तर प्रदेश राज्य जैसे राज्य और तत्कालीन

उत्तरांचल ने आपदा प्रबंधन पर अपने विधान अधिनियमित किए. यद्यपि, 2004 की एशियाई सुनामी के बाद भारत सरकार ने निर्णय लिया का आपदा प्रबंधन पर एक केंद्रीय कानून बेहद जरूरी है. इस प्रकार, डी एम एक्ट, 2005 जिसने अपने कार्यक्षेत्र के अधीन पूरे देश को शामिल कर लिया गया, उस प्रक्रिया का अंतिम परिणाम बना जो लगभग एक दशक पूर्व शुरू हुआ था.

### दूसरें देशों की सर्वश्रेष्ठ प्रणालियों से शिक्षा

इस कार्यबल ने ऑस्ट्रेलिया, दक्षिण अफ्रिका, श्रीलंका, थाईलैंड, इंडोनेशिया, फिलीपीन्स, जापान, यू एस ए, न्यूजीलैंड और सेंट लूशिया जैसे देशों के आपदा प्रबंधन विधानों पर अध्ययन करके उस के निष्कर्षों पर विचार किया. तथापि विधिक फ्रेमवर्क विभिन्न कारकों पर निर्भर करता है जैसे जोखिम का स्वरूप, राजनीतिक स्थापनाएं, देश का आकार एवं अवस्थिति और इसकी सामाजिक - आर्थिक एवं ऐतिहासिक पृष्ठभूमि, जिन राष्ट्रों के आपदा प्रबंधन विधानों का अध्ययन किया गया उन की कुछ सामान विशेषताएं हैं:

- अधिकांश देश पृथक्करण के सिद्धांत पर आधारित आपदा प्रबंधन की शक्तियों के दोहरे ढाँचे वाले मॉडल का पसंद करते हैं. राष्ट्रपति या

- प्रधानमन्त्री या किसी मंत्री की अध्यक्षता वाली एक राष्ट्रीय परिषद, / समिति नीति निर्माण करने दिशानिर्देश प्रदान करने और निगरानी करने के लिए जिम्मेदार होती है वहीं दूसरी और पूर्ण - कालिक व्यावसायियों वाला कार्यकारी विंग क्रियान्वयन और संचालन का प्रभारी होता है. इसी तरह का ढांचा प्रांतीय और अन्य स्तरों पर भी बनाया जाता है.
- लगभग सभी अधिनियमों में आपदा की घोषणा की ऐसी व्यवस्था होती है जिससे आधार पर बचाव एवं राहत दोनों के सन्दर्भ में आपदा उपरांत कार्रवाई शुल्क हो जाती है जिससे बाद फिर पुनर्निर्माण कार्य किया जाता है.
  - नगपालिका निकाय एवं स्थानीय सरकारें अपने अपने क्षेत्राधिकार में आपदा प्रबंधन गतिविधियों के लिए जिम्मेदार होती हैं. बड़े शहरों में इस मुद्दे और चुनौतियों का सामना करने के लिए कुछ देशों, जैसे थाईलैंड और बोलिविया, ने अपने - अपने अधिनियमों में विशेष प्रावधान और केंद्र बिंदु शामिल किए हैं।

अधिकांश देशों में, आपदा होने पर कार्रवाई की जिम्मेदारी स्थानीय और प्रांतीय सरकारों की होती है. राष्ट्रीय सरकार की भूमिका समर्थनकारी और अनुपूरक होती है. मजबूत संघीय ढाँचे वाले देशों में दक्षिण अफ्रिका की तरह यह प्रयास किया जाता है कि कार्यो एवं जिम्मेदारी का



विकेंद्रीकरण करके क्षेत्रीय एवं स्थानीय सरकारों को ज्यादा शक्तियां प्रदान की जाए.

- बहुत से देशों में स्वैच्छिक सेवा को प्रोत्साहित करने और आपदा प्रबंधन गतिविधियों में उनकी भूमिका को संस्थागत करने के प्रवाधान है.
- बहुत से देशों में नागरिक आपात स्थितियों एवं आपदाओं से निपटने के लिए अलग से विधान है.

इस अध्ययन से यह कुछ देशों में आपदा प्रबंधन से जुड़े ऐसे पहलू हैं जो बहुत ज्यादा प्रचलित नहीं हैं:

- श्रीलंका में विपक्ष का नेता और विपक्षी दलों के पांच सदस्य राष्ट्रीय परिषद् में सम्मिलित किए जाते हैं ताकि आपदा प्रबंधन के प्रति एक साझा दृष्टिकोण सुनिश्चित किया जा सके.
- इंडोनेशिया और जापान जैसे कुछ देशों के कानून अधिकार - आधारित दृष्टिकोण अपनाते हैं लेकिन इसके साथ ही नागरिकों एवं समुदायों के कर्तव्यों और जिम्मेदारियों को भी निर्दिष्ट करते हैं. ऐसे देशों में आपदा के उपरान्त प्रभावित नागरिकों द्वारा सरकारी राहत प्राप्त करना एक अधिकार बना दिया गया है.

डी एम एक्ट, 2005 के तहत परिकल्पित राष्ट्रीय स्तर के संस्थानों की कार्य पद्धति

डी एम एक्ट, 2005 राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर संस्थागत ढाँचे की स्थापना का प्रावधान करता है. राष्ट्रीय स्तर पर चार महत्वपूर्ण निकाय हैं: राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एन डी एम ए), राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (एन ई सी), राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (एन आई डी एम) और राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई बल (एन डी आर एफ). इस अधिनियम में उनके ढाँचे, भूमिकाएं, जिम्मेदारियाँ और कार्य निर्धारित किए गए हैं. इसके अतिरिक्त, इस अधिनियम में भारत सरकार के मंत्रालयों द्वारा उठाए जाने वाले कदमों के बारे में भी विस्तृत विवरण दिया गया है. वस्तुतः यह अधिनियम यह अधिवेशन करता है कि भारत सरकार का प्रत्येक मंत्रालय या विभाग आपदा प्रबंधन के लिए जिम्मेदारी है.

यद्यपि, इस अधिनियम के अस्तित्व में आने से पूर्व जो व्यवस्थाएं मौजूद थी वो आज भी प्रभावी हैं. उदाहरणार्थ, मंत्रिमंडल (कैबिनेट) सचिव के नेतृत्व में राष्ट्रीय संकट प्रबंधन समिति (एन सी एम सी) संकट की स्थिति में भारत सरकार के विभागों के कार्यों का दिशानिर्देशन और समन्वयन करती है. कोई आपदा आने पर नोडल मंत्रालय के किसी वरिष्ठ अधिकारी के नेतृत्व वाला संकट प्रबंधन समूह (सी एम जी) राष्ट्रीय स्तर पर समन्वयन के लिए तथा राहत और बचाव कार्य के लिए राज्य

सरकारों और अन्य एजेंसियों के बीच सम्पर्क स्थापित करने के लिए समय - समय पर मिलती है. रसायनिक दुर्घटनाओं के प्रबंधन के लिए वन और पर्यावरण मंत्रालय के सचिव की अध्यक्षता वाला एक केंद्रीय संकट समूह (सी सी जी) भी है. प्राकृतिक आपदा के मामले में राज्यों को वित्तीय सहायता देने के संबंध में निर्णय केंद्रीय कृषि मंत्री / गृह मंत्री की अध्यक्षता वाली उच्च स्तरीय समिति द्वारा लिया जाता है.

ऐसा प्रतीत होता है कि राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन संबंधी संस्थागत ढांचा संक्रमण की स्थिति में है. क्योंकि पिछली व्यवस्थाओं के साथ - साथ नए ढांचा भी मौजूद है. उदाहरणार्थ यह एच एल सी ही है जो अंतरमंत्रालयी समूह (आई एम जी) की संस्तुतियों के आधार पर राज्यों को आर्थिक सहायता देने के मुद्दे पर अंतिम निर्णय पर लेती है. अन्य बहुत सारे मुद्दों की तरह ही इस मुद्दे पर भी एन डी एम ए की कोई भूमिका नहीं होती है. संकट की स्थिति में एन सी एम सी की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले लेता है और एन ई सी के लिए बमुश्किल ही कोई भूमिका बचती है.

- हितधारकों के साथ अपने व्यापक विचार - विमर्श और स्वयं के विश्लेषण के आधार पर, कार्यबल ने इस अधिनियम द्वारा परिकल्पित राष्ट्रीय स्तर के ढांचों की कार्यप्रणाली का विस्तृत परिक्षण किया है. यद्यपि परामर्श से

इस पहलू पर कई दृष्टिकोम उभर कर आए हैं, इनसे कई मुद्दों पर आश्चर्यजनक एक मत का भी पता चलता है: हालांकि एन डी एम ए के खाते में कई उपलब्धियां शामिल हैं जैसे उपयोगी दिशानिर्देश जारी करना, लेकिन इसकी वर्तमान संरचना उन कार्यों को पूरा करने में सहायक नहीं है जिन के लिए इस अधिनियम के तहत इसे अधिदेश दिया गया है.

- एन डी एम ए की संरचना को नया स्वरूप दिए जाने की आवश्यकता है ताकि सदस्यों के चयन में ज्यादा से ज्यादा वस्तुनिष्ठता / निष्पक्षता और पारदर्शिता सुनिश्चित की जा सकें.
- एन ई सी, जिसे इस अधिनियम के तहत कई महत्वपूर्ण एवं विविध प्रकार की गतिविधियां सौंपी गई हैं, वह इसे पूरा करने में विफल रही है.
- एक तरफ एन डी एम ए और एन ई सी के बीच कार्यात्मक तालमेल की कमी है तो दूसरी तरफ एन डी एम ए और एन एच ए (गृह मंत्रालय) के बीच.
- यहाँ तक कि गृह मंत्रालय सहित भारत सरकार के मंत्रालय / विभाग भी डी एम एक्ट 2005 द्वारा किए गए अधिदेशों को पूरा करने में विफल रहे हैं.
- राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों की आकांक्षाओं को पूरा करने में एन आई डी एम भी विफल रहा है.

- इस दिशा में एन डी आर एफ सफल प्रतीत होता है।  
उपर्युक्त को देखते हुए, एन डी एम ए और एन ई सी की भूमिका, कार्य और संरचना पर पुनर्विचार करने की जरूरत है. कार्यबल ने एन डी एम ए की संरचना और गतिविधियों के संबंध में विभिन्न विकल्पों पर विचार किया. जहाँ तक भूमिका और कार्य की बात है, एन डी एम ए की भूमिका जमीनी सच्चाई से दूर महज एक विशेषज्ञ समूह के रूप में नहीं होनी चाहिए. इसकी भूमिका व कार्यों में निवारण, शमन और मुस्तैदी से जुड़ी नीतियां, योजनाएं, दिशानिर्देश और विनियमन शामिल होने चाहिए. इसे संबंधित एजेंसियों के साथ समन्वय स्थापित करना चाहिए ताकि अधिनियम के तहत परिकल्पित गतिविधियों को प्रभावी तरीके से निष्पादित किया जा सके. एन डी एम ए को और अधिक सशक्त बनाने की जरूरत है ताकि यह अपने दायित्वों को ज्यादा प्रभावी तरीके से पूरा करने में सक्षम हो. इसके साथ ही इसके लिए निर्धारित उतरदायित्वों के संतोषप्रद निष्पादन के लिए इसे जवाबदेह बनाया जाना चाहिए. इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए यह आवश्यक है कि एन डी एम ए को समुचित करीके से पुनर्गठित किया जाए. एन डी एम ए के दायरे को विस्तृत बनाने के उद्देश्य से यह जरूरी है कि अन्य देशों की तरह यहाँ भी एन डी एम ए सम्बद्ध मंत्रालयों के साथ लगातार संपर्क बनाए रखे. एन

डी एम ए और एन ई सी / एन सी एम सी का पुनर्गठन व्यापक रूप से निम्नानुसार होना चाहिए.

(कार्यबल की विस्तृत संस्तुतियों का विवरण अध्याय 4 में दिया गया है)

- एन डी एम ए में उपाध्यक्ष सहित चार से अधिक पूर्णकालिक सदस्य नहीं होने चाहिए; पदेन सदस्य के रूप में अन्य सदस्यों को शामिल किया जा सकता है, जैसे गृह मंत्री, रक्षा मंत्री, वित्त मंत्री, कृषि मंत्री, और शहरी विकास मंत्री.
- पूर्णकालिक सदस्य में से किसी एक को सदस्य सचिव के रूप में नामानिर्दिष्ट किया जा सकता है.
- पूर्णकालिक सदस्यों के चयन - मानदंड, पदावधि और अन्य नियम एवं शर्तें तथा इनकी सेवा शर्तों को स्पष्ट: विहित किया जाना चाहिए.
- डी एम एक्ट, 2005 में एच एल सी को शामिल किया जाना चाहिए.
- भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत पदों के संबंध में अधिकारियों और कर्मचारियों को नियुक्ति की शक्ति एन डी एम ए को होनी चाहिए.
- धारा 10 (2) में उपधारा (ड.), (च), (झ) और (ट) के अलावा उल्लिखित एन ई सी के कार्य एन डी एम ए को सौंप दिए जाने चाहिए.
- एन ई सी को बंद कर देना चाहिए. एन सी एम सी को डी एम एक्ट, 2005 में शामिल किया जाए और उसे अधिनियम की धारा 10 में यथा

- उल्लिखित कार्रवाई और समन्वय से विशेष रूप से जुड़े हुए कार्य पूरे करने चाहिए।
- गृह मंत्रालय के डी एम प्रभाग को मजबूद किए जाने की जरूरत है ताकि यह एन सी एम सी का सचिवालय सहयोग प्रदान कर सके और अधिनियम द्वारा अधिदेशित अन्य कार्यों का निष्पादन कर सकें.
  - अधिनियम के प्रवाधानों को प्रभावी तरीके से तभी क्रियान्वित किया जाएगा जब इस कार्य को करने के लिए इष्टतम व्यावसायिक स्थापनाएं उपलब्ध हों. वास्तव में, गृह मंत्रालय के आपदा प्रबंधन प्रभाग, एन डी एम ए, एस डी एम ए और डी डी एम ए के व्यावसायिक सामर्थ्य और प्रशासनिक संरचना के विश्लेषण की जरूरत है. आपदा प्रबंधन का संवर्ग स्थापित किया जाए और इस क्षेत्र में प्रशिक्षण एवं शिक्षण सुविधाओं का विस्तार किया जाए. इस उद्देश्य के लिए अलग से कार्रवाई जानी चाहिए. जहाँ तक एन आई डी एम का सवाल है इसकी स्वायत्तता से जुड़े मुद्दों का गृह मंत्रालय के साथ इसके एकीकरण की वांछनीयता या एन डी एम ए की क्षमता निर्माण शाखा होने की संभावना की तुलना में परिक्षण किया गया. इस संबंध में कार्यबल का दृष्टिकोण निम्नानुसार है:
  - चूँकि एन आई डी एम के शासी निकाय में पहले से ही एन डी एम ए और गृह मंत्रालय का प्रतिनिधित्व है, और अधिनियम में पहले से ही यह

प्रावधान किया गया है कि इसे एन डी एम ए द्वारा निर्धारित व्यापक नीतियों और दिशानिर्देशों के अधीन ही काम करना होगा, अतः अपने इसे अधिनियम द्वारा सौंपे गए कार्यों के लिए गतिविधियों एवं मानव संसाधन के संबंध में स्वायत्ततापूर्वक कार्य करना चाहिए न कि एन डी एम ए / गृह मंत्रालय के अधीनस्थ संगठन के रूप में.

- भारत सरकार द्वारा संस्वीकृत पदों के संबंध में अधिकारियों एवं कर्मचारियों की भर्ती एवं नियुक्त करने की शक्ति एन आई डी एम को प्राप्त होनी चाहिए।

जहाँ तक एन डी आर एफ का सवाल है, कार्यबल का दृष्टिकोण यह है कि इसने अपने दायित्वों का भालिभांती निष्पादन किया है. एन डी आर एफ से जुड़े आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के मौजूदा प्रावधानों में संशोधन की कोई आवश्यकता नहीं है. तथापि, कार्यबल ने एन डी आर एफ के संबंध में निम्नलिखित दो प्रशासनिक कदम उठाने का सुझाव दिया है:

- वर्तमान में एन डी आर एफ कार्मिक विभिन्न बलों से आते हैं और एक निर्धारित अवधि के उपरान्त अपने मूल संगठन में लौट जाते हैं. इसका आशय यह है कि एन डी आर एफ में कार्य करते हुए उनमें जो भी कौशल, अनुभव और दक्षता विकसित होती है वह उनके एन डी आर एफ छोड़कर चले जाने के उपरान्त आपदा कार्रवाई के लिए उपलब्ध नहीं होती



है. या तो इनमें से कुछ को एन डी आर एफ में ही बने रहने की अनुमति प्रदान की जाए या एन डी आर एफ को अपने लिए कुछ कार्मिकों की नियुक्ति करनी चाहिए ताकि अनवरतता और कुछ प्रकार विशेषज्ञता के संबंध में संस्थागत स्मृति बनी रहे.

- वर्तमान व्यवस्थाओं के तहत महानिदेशक, एन डी आर एफ नागरिक सुरक्षा, होम-गार्ड और अग्निशमन सेवा के दायित्वों का भी निर्वहन कर रहे हैं अतः यह इन संगठनों के आपदा प्रबंधन गतिविधियों को भी एकीकृत कर सकते हैं. हालाँकि, महानिदेशक, एन डी आर एफ और नागरिक सुरक्षा को किसी भी केंद्रीय सशस्त्र पुलिस बल का अतिरिक्त दायित्व नहीं सौंपा जाएगा. महानिदेशक के पास एन डी एम ए को प्रशासनिक सूचनाएं देने के लिए विशिष्ट स्टाफ की व्यवस्था होनी चाहिए और आदर्शतः यह स्टाफ एन डी एम ए के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन प्रतिनियुक्ति पर आए अधिकारी के तौर पर होना चाहिए.

**राज्य, जिला और स्थानीय स्तरों पर आपदा प्रबंधन संस्थाओं की कार्यप्रणाली**

जैसा कि पहले कहा गया है आपदा प्रभावित इलाकों में बचाव, राहत और पुनर्वास के उपाय करने की प्राथमिक जिम्मेदारी संबंधित राज्य सरकार की होती है. इस दिशा में राज्य सरकार द्वारा किए जाने वाले

प्रयासों को भारत सरकार द्वारा नीति, वित्तीयन और रसद सहायता के माध्यम से सहयोग प्रदान किया जाता है.

पारंपरिक रूप से आपदा प्रबंधन का प्रभार राजस्व विभाग के अधीन रहा है, जो कार्रवाई और पुनर्वास तक ही सीमित था. हाल के वर्षों में कुछेक राज्यों द्वारा अलग से राहत एवं पुनर्वास विभाग का सृजन किया गया है, और पुनर्वास में उन व्यक्तियों का पुनर्वास भी शामिल है जो सिंचाई तथा अन्य विकासात्मक परियोजनाओं के कारण विस्थापित हुए हैं. कुछेक राज्यों ने भारत सरकार के अनुरोध पर अपने राहत एवं पुनर्वास विभाग का नाम बदल कर आपदा प्रबंधन विभाग कर दिया है, जबकि दूसरे राज्यों ने राजस्व विभाग के अधीन ही आपदा प्रबंधन प्रभाग का सृजन किया है. राहत आयुक्त का पद आज भी बना हुआ है जो राजस्व विभाग के अधीन सृजित इस विभाग के प्रमुख होते हैं और चक्रवात, सूखा, बाढ़ और आपदा का अन्य घटनाओं के समय जिले में की जाने वाली कार्रवाई और राहत कार्यों का अधीक्षण करते हैं.

राज्य संकट प्रबंधन समिति (एस सी एम सी) राज्य स्तर पर समन्य व्यवस्था (क्रियाविधि) का सर्वोच्च स्तर है जिसके अध्यक्ष मुख्य सचिव होते हैं. यह समिति संकट होने पर सभी राहत एवं कार्रवाई गतिविधियों का समन्वयन करती है. रासायनिक दुर्घटनाओं के प्रबंधन के लिए एक

राज्य संकट समूह (एस सी जी) भी है जिसके अध्यक्ष मुख्य सचिव होते हैं.

जिला स्तर पर, आपदा प्रबंधन के केंद्र बिंदु जिला कलक्टर होते हैं. आपदाओं के प्रबंधन के लिए जिला स्तर बेहद महत्वपूर्ण होता है. जिला कलक्टर जिला और राज्य स्तर के संगठनों के साथ - साथ केंद्रीय सरकार के विभागों / एजेंसियों के साथ संपर्क बनाए रखते हैं।

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 राज्य स्तर पर एस डी एम ए और जिला स्तर पर डी डी एम ए के गठन का प्रावधान करता है. यह अधिनियम राज्य कार्यकारी समिति (एस ई सी) की स्थापना का भी प्रावधान करता है जिसके अध्यक्ष राज्य सरकार के मुख्य सचिव होते हैं.

एन डी एम ए की तरह ही एस डी एम ए और एस ई सी के गठन, भूमिका और कार्यों से जुड़े भी कई मुद्दे और कई गतिरोध होते हैं. आपदा प्रबंधन में एस डी एम ए की महत्वपूर्ण भूमिका होती है विशेषतः शमन, न्यूनीकरण एवं मुस्तैदी के सन्दर्भ में. सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों ने एस डी एम ए सृजित किए हैं लेकिन कुछ अपवादों को छोड़कर अधिकांश एस डी एम ए समिति के रूप में महज औपचारिकता भर हैं. अधिकांश मामलों में इन्हें क्रियाशील बनाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया गया है. अधिकांश मामलों में, मानव व वित्तीय संसाधनों की कमी

है. दूसरी समस्या इनकी भूमिका के संबंध में सपष्टता को लेकर भी है. डी डी एम ए का मामला भी कुछ इसी तरह का है. इसके अतिरिक्त, स्थानीय प्राधिकरणों की भूमिका पर भी पुनर्विचार की आवश्यकता है.

एस डी एम ए और एस ई सी के पुनर्गठन के संबंध में कार्यबलर ने निम्नलिखित संस्तुतियां की हैं:

- एस डी एम ए के सदस्य पदेन जैसा की वर्तमान में कई राज्यों में है, तथापि, राज्य सरकारों को यह विशेषाधिकार प्राप्त होगा कि वह दो से अनधिक पूर्ण कालिक सदस्यों की नियुक्ति कर सकता है.
- संबंधित विभाग के मंत्रीगत, मुख्य सचिव, पुलिस महानिदेशक और एक या दो प्रख्यात विशेषज्ञों को सदस्य के रूप में शामिल किया जा सकता है.
- एस डी एम ए में यदि पूर्णकालिक सदस्यगण की व्यवस्था हो तो इनका चयन खुली और पारदर्शी प्रक्रिया द्वारा किया जाएगा.
- एस डी एम ए का एक सचिवालय होगा जिसमें व्यावसायिक कार्मिक होंगे और मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ) के रूप में राज्य सरकार के प्रधान सचिव रैंक के अधिकारी होंगे. राहत आयुक्त एस डी एम ए के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ) के रूप में कार्य कर सकते हैं.

- राज्य सरकार द्वारा संस्वीकृत पदों के संबंध में अधिकारियों और कर्मचारियों की भर्ती एवं नियुक्त करने की शक्ति एस डी एम ए के पास होनी चाहिए.
- धारा 22 में खंड (क) (घ) (ड.) (च) (छ) (ज) (ञ) और (ट) को छोड़कर अन्यथा वर्णित एस ई सी के कार्य एस डी एम ए को सौंपा जा सकते हैं.
- एस ई सी को बंद किया जा सकता है.
- एस सी एम सी को आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 में शामिल किया जा सकता है और यह अधिनियम की धारा 22 में यथा परिकल्पित कार्रवाई एवं समन्वय से जुड़े कार्यों का विशेषतः निष्पादन कर सकती है.

डी डी एम ए का पुनर्गठन निम्नानुसार किया जा सकता है:

- अधिनियम की धारा 25 में यथा विहित के अतिरिक्त ऐसे दो प्रख्यात व्यक्तियों को डी डी एम ए में सदस्य होना चाहिए जिन्हें आपदा प्रबंधन का ज्ञान और अनुभव हो. यदि आवश्यक हो तो सदस्यों की संख्या 7 से बढ़ाकर 9 की जा सकती है।
- डी डी एम ए का अलग कार्यालय या सचिवालय होगा जिसमें व्यवसायिक स्टाफ होगा.

- संस्वीकृत पदों के मामले में भर्ती करने और कार्मिकों को नियुक्त करने तथा सलाहकारों की सेवा प्राप्त करने की कुछ शक्तियां डी डी एम ए में निहित होंगी.
- अधिनियम की धारा 34 यथा परिकल्पित डी डी एम ए की कार्य एवं शक्तियां जिला कलक्टर में निहित होगी.

जहाँ तक स्थानीय प्राधिकारियों का सवाह है, इस संबंध में निम्नलिखित सुझाव दिए गए हैं:

- अधिनियम की धारा 41 में निम्नलिखित समाविष्ट किया जा सकता है: भवन संरक्षा एवं अग्नि संरक्षा से संबंधित कानून, कोड और नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी स्थानीय प्राधिकारियों की होगी और आपदा प्रबंधन योजनाएं बनाने की जिम्मेदारी के लिए इन्हें विशिष्ट रूप से निर्दिष्ट किया जाएगा.

अधिनियम के छठे अध्याय में एक ऐसा उपबंध किया जाएगा जिसके तहत शहरों के लिए उदाहरणतः जिनमें नगर निगम हो, राज्य सरकार आपदा प्रबंधन प्राधिकरण गठित कर पाएंगी।

- नगर निगम के मेयर इसके अध्यक्ष होंगे और निगम आयुक्त, पुलिस आयुक्त, जिला कलक्टर और दो विशेषज्ञ सदस्य होंगे।
- सरकार की भूमिका और वित्तीयन व्यवस्थायें**

आपदा की रोकथाम, न्यूनीकरण, मुस्तैदी और आपदा आने पर कार्रवाई के संबंध में बहुत ही स्पष्टता के साथ आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 में यह परिकल्पित है कि भारत सरकार के प्रत्येक मंत्रालय / विभाग की सांविधिक (कानूनी) जिम्मेदारी होगी. इस अधिनियम के तहत प्रत्येक मंत्रालय / विभाग के लिए यह अपरिहार्य है कि वे अपनी अपनी आपदा प्रबंधन योजना बनाएं. इस अधिनियम में योजना में शामिल किए जाने वाले पहलुओं का विस्तृत विवरण दिया गया है।

इस अधिनियम में यह भी नियत है कि योजना की वार्षिक समीक्षा की जाए और इसे अद्यतन बनाया जाए तथा मूल या अद्यन की गई योजना एन डी एम ए द्वारा अनुमोदित भी की जाए। यह मंत्रालयों और विभागों को व्यादेश देता है कि योजना में विनिर्दिष्ट गतिविधियों का वित्तपोषण करे और योजना के क्रियान्वयन के संबंध में स्थिति रिपोर्ट एन डी एम ए को प्रस्तुत करे. यह अधिनियम केंद्रीय सरकार या गृह मंत्रालय को अधिदेश देता है, जहाँ केन्द्रीय सरकार का आशय आपदा प्रबंधन का प्रशासनिक नियंत्रण करने वाले भारत सरकार के मंत्रालयों / विभागों से है जो इस मामलों में गृह मंत्रालय है कि वह भारत सरकार के मंत्रालयों और विभागों की उपर्युक्त गतिविधियों का समन्वयन करे. यह सुनिश्चित करना गृह मंत्रालय की जिम्मेदारी है कि भारत सरकार के

विभिन्न मंत्रालयों / विभाग, अधिनियम के तहत निर्धारित सभी कार्य निष्पादित कर रहे हैं और इस उद्देश्य से आवश्यक वित्तीय प्रावधान करेगा ताकि ये सभी योजना में शामिल गतिविधियों को संचालित करने में सक्षम हो सकें. राज्य सरकारों के लिए भी इसी प्रकार का प्रावधान किया गया है.

यथापि, ऐसा प्रतीत होता है कि सरकारों द्वारा अभी भी की प्रभावी कदम उठाए जाने शेष है, जबकि यह अधिनियम पिछले सात वर्षों से अधिक समय से अमल में है.

इस अधिनियम में राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर आपदा प्रबंधन योजनाओं के लिए प्रावधान किया गया है. इसके तहत केंद्रीय मंत्रालयों / विभागों, राज्य सरकार के विभागों, भारत सरकार और राज्य सरकार के जिला स्तर के कार्यालयों द्वारा भी ऐसी योजना तैयार किए जाने का प्रावधान है. जब विभिन्न प्रकार की बहुत सारी योजनाएं तैयार की जानी हों तो यह सुनिश्चित किया जाना आवश्यक है कि वे एक - दूसरे के सुसंगत, समुचित और प्रासंगिक हो. यह सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र का होना भी आवश्यक है कि ये सभी योजनाएं औपचारिकता भर नहीं है बल्कि प्रचालन योग्य हैं और नियमित आधार पर अद्यतन की जाती हैं.



भारत में आपदा प्रबंधन के वित्तपोषण की वर्तमान प्रणाली अनुक्रमिक / उत्तरोत्तर वित्त आयोगों (एफ सी) की संस्तुतियों पर आधारित है. वित्त आयोगों की संस्तुतियां इस पर आधारित हैं कि राज्य सरकारों को इस सीमा तक ही वित्तीय मदद प्रदान की जाए जिससे प्राकृतिक आपदा के पीड़ितों को त्वरित राहत प्रदान की जा सके और जनसुविधाओं को सुचारु बनाया जा सके ताकि प्रभावित समुदाय अपने पैरों पर फिर से खड़े होने में सक्षम हो सके. क्षतिग्रस्त परिसंपत्तियों के पुनर्निर्माण का निधीयन विकास योजनाओं हेतु निर्धारित स्रोतों से किया जाता है. वित्तपोषण के लिए राहत केन्द्रित दृष्टिकोण के कारण न्यूनीकरण और मुस्तैदी की समस्याओं पर ध्यान नहीं दिया जाता।

नौवें वित्त आयोग की संस्तुतियों के आधार पर 1990 की शुरुआत में प्रत्येक राज्य के लिए आपदा होने पर त्वरित राहत प्रदान करने के लिए एक आपदा राहत निधि (सी आर एफ) गठित की गई थी. इसकी राशि का निर्धारण वित्त आयोग द्वारा केंद्रीय सरकार और संबंधित राज्य सरकार के साथ किया जाता है जिनका सी आर एफ में अंशदान क्रमशः 75 प्रतिशत और 25 प्रतिशत होता है आपदा राहत निधि (सी आर एफ) के अतिरिक्त, अपूर्व गंभीरता वाली आपदा की स्थिति में राज्यों को मदद करने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर एक राष्ट्रीय आपदा राहत कोष (एन एफ

सी आर) का गठन किया गया है. बाद में, एन एफ सी आर की जगह राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक निधि (एन सी सी एफ) ने ले ली।

राहत एवं बचाव संबंधी गतिविधियों के वित्तीयन के अतिरिक्त आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 का लक्ष्य रोकथाम, न्यूनीकरण एवं मुस्तैदी संबंधी गतिविधियों का वित्तीयन भी है. राष्ट्रीय स्तर पर इस अधिनियम के तहत दो निधियों का प्रावधान किया गया है, नामतः राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई निधि (एन डी आर एफ) एवं राष्ट्रीय आपदा न्यूनीकरण निधि (एन डी एम एफ). पहली निधि का उद्देश्य किसी भी भयावह आपदा परिस्थिति या आपदा का सामना करना है. दूसरी निधि अनन्य रूप से न्यूनीकरण परियोजनाओं के उद्देश्य हेतु है. अधिनियम के तहत राज्य और जिला स्तर पर इसी तरह की निधियों का प्रावधान किया गया है. यह अधिनियम केंद्र और राज्य सरकारों के प्रत्येक मंत्रालय / विभाग को अपनी आपदा प्रबंधन योजना के तहत निर्धारित गतिविधियों को निष्पादित करने के उद्देश्य से वार्षिक बजट में आवश्यक प्रावधान करने का अधिदेश देता है.

तेरहवें वित्त आयोग (2010 - 15) की संस्तुतियों के आधार पर, एन सी सी एफ को एन डी आर एफ में और सी आर एफ को राज्य आपदा कार्रवाई निधि (एस डी आर एफ) में परिवर्तित कर दिया गया है. एन डी

एम एफ का सृजन अभी किया जाना है. संबंधित मंत्रालयों और योजना आयोग के बीच कई दौर की वार्ताएं हुई हैं. एक मत यह है कि न्यूनीकरण गतिविधियों का निधीयन सामान्य बजट के माध्यम से किया जाए और अलग से निधि बनाने की कोई जरूरत नहीं है. अभी तक सिर्फ पांच राज्यों नामतः बिहार, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र और उत्तराखंड ने न्यूनीकरण निधि का गठन किया है. जिला स्तर पर निधियों का गठन अभी किया जाना है.

इसके सभी पहलुओं और हितधारकों के मतों पर विचार करके, कार्यबल ने निम्नलिखित संस्तुति की है:

- राष्ट्रीय स्तर पर एन डी आर एफ और एन डी एम एफ अपरिहार्य है. अधिनियम की धारा 46 और 47 को बनाए रखा जाना चाहिए. तथापि, प्रत्येक निधि के स्रोत और संबंधित राज्य निधि के साथ इसके लिंकेज को अधिनियम या नियमों में विनिर्दिष्ट किया जाए.
- राज्य स्तर पर यह वांछनीय है कि एस डी आर एफ और एस डी एम एफ दोनों ही मौजूद हो. इसमें से प्रत्येक के स्रोत एवं संबंधित राष्ट्रीय निधि के साथ सके लिंकेज को अधिनियम या नियमों में विनिर्दिष्ट किया जाए.

- एन डी आर एफ और एस डी आर एफ के आकार और स्रोत का निर्धारण करने के लिए नियमों या प्रशासनिक उपायों के माध्यम से एक तंत्र या प्रक्रिया तैयार करना आवश्यक है. उदाहरणार्थ, वित्त आयोग को प्रत्येक पांच वर्ष में इन पहलुओं के निर्धारण के आदेश दिए जाने चाहिए।
- राष्ट्रीय और राज्य न्यूनीकरण निधि के लिए निधियों के उपयोग के संबंध में दिशानिर्देश और परियोजनाओं के निर्धारित काम एन डी एम ए द्वारा योजना आयोग के साथ परामर्श से किया जाए.
- जहाँ तक जिला स्तर पर निधियों का सवाल है, राज्य सरकार द्वारा यह निर्णय लिया जाए कि कार्रवाई और न्यूनीकरण निधि हो या अलग से किसी तंत्र की व्यवस्था जिसके माध्यम से जिला प्राधिकारियों द्वारा समय पर इन वित्तीय संसाधनों का इस्तेमाल किया जा सके. पैराग्राफ 6.6.4.7 में की गई चर्चा के अनुसार धारा 48 को संशोधित किया जाए.
- धारा 46 में 'राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई निधि' का नाम बदलकर 'आपदा कार्रवाई हेतु राष्ट्रीय निधि' (एन एफ डी आर) कर दिया जाए. इसी प्रकार, धारा 48 में, 'राज्य आपदा कार्रवाई निधि' का नाम बदलकर 'आपदा कार्रवाई हेतु राज्य निधि' (एस एफ डी आर) कर दिया जाए.

### अधिनियम के अन्य प्रावधान

कार्य बल ने संस्थागत संरचनाओं, विभिन्न निकायों की कार्य पद्धति, और वित्तीय व्यवस्थाओं से जुड़े पहलुओं के अतिरिक्त अधिनियम के अन्य पहलुओं की भी जांच की है. इसके अतिरिक्त, हितधारकों की ओर से अधिनियम में अतिरिक्त प्रावधान जोड़े जाने के संबंध में भी सुझाव दिया गया. इस रिपोर्ट के अध्याय 7 में इन सुझावों के साथ साथ कार्य बल की संस्तुतियों का भी विस्तृत विवरण दिया गया है. कुछ महत्वपूर्ण सुझाव संक्षिप्त रूप में नीचे दिए गए हैं:

- महिलाओं, बच्चों निःशक्तजन और कमजोर वर्गों के हितों को विशेष रूप में वर्णित किया जाए.
- समुदाय के कर्तव्यों, जिम्मेदारियों और भूमिका को अधिनियम में सम्मिलित किया जाए.
- समुदाय आधारित आपदा मुस्तैदी को स्थानीय प्राधिकारियों से संबंधित प्रावधानों में सम्मिलित किया जाए.
- नागरिक सुरक्षा, होम गार्ड और अग्निशमन सेवा की भूमिका और जिम्मेदारियों को सम्मिलित किया जाए.
- इस अधिनियम में निजी क्षेत्र की भूमिका, जिम्मेदारी और उत्तरदायित्व को भी निर्धारित किया जाए.

- राहत, पुनर्वास, और पुनर्निर्माण के संबंध में शिकायत निवारण तंत्र के लिए भी प्रावधान किया जाए.
- बहुत सारे देशों में अन्य के साथ - साथ कार्रवाई करने संबंधी गतिविधियों में स्वयंसेवकों की महत्वपूर्ण भूमिका होती है. अधिनियम में ऐसे प्रावधान किए जाएँ जिससे आपदा प्रबंधन में स्वयंसेवकों की सहभागिता को प्रोत्साहित किया जा सके.
- अधिनियम में ऐसे व्यक्तियों / संगठनों / निकायों के लिए दंड का प्रावधान किया जाए जो राज्य भवन कोड या राज्य अग्निशमन कोड जैसे कानूनी का उल्लंघन करके खतरनाक स्थितियां उत्पन्न करने में शामिल पाये जाते हैं.

## 1. कार्य बल समीक्षा: संदर्भ, दृष्टिकोण और कार्यप्रणाली

### 1.1 परिचय

गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने 23 दिसंबर 2011 को आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 की समीक्षा करने और सुझाव यदि कोई हो तो देने के लिए एक कार्य बल का गठन किया. इसके विचारार्थ विषय में सभी राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों के साथ विस्तृत विचार विमर्श के साथ - साथ चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन संबंधी विधानों में अपनाई जाने वाली सर्वोत्तम कार्यप्रणालियों का अध्ययन करना शामिल था.

इस अध्याय का खंड 1 में:

- कार्य बल के गठन के लिए संदर्भ और औचिन्य की रूपरेखा दी गई है,
- कार्य बल का संघटन और इसके विचारार्थ विषय दिए गए हैं।

खंड ॥

कार्य बल द्वारा अपने निष्कर्षों पर पहुँचने और संस्तुतियों को सूत्रबद्ध करने के लिए अपनाए जाने वाले दृष्टिकोण और कार्यप्रणाली का विवरण प्रस्तुत करता है

खंड 1

### 1.2 सन्दर्भ एवं तर्काधार

1.2.1 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 भारत में आपदा प्रबंधन संबंधी विधिक ढाँचे के क्रमिक विकास में एक महत्वपूर्ण मेल का पत्थर है. ऐसा पहली बार हुआ कि आपदा प्रबंधन संबंधी क व्यापक विधान राष्ट्रीय स्तर पर अधिनियमित किया गया. भोपाल गैस कांड के परिणाम से सबक लेते हुए भारतीय संसद ने पर्यावरणीय क्षति और औद्योगिक गतिविधियों से होने वाले प्रदूषण की समस्या से निपटने के लिए पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 पारित किया. इस अधिनियम के तहत परिसंकटमय अपशिष्ट (प्रबंधन और निपटान) नियम, 1989 के साथ ही परिसंकटमय रसायनों का विनिर्माण, भण्डारण और आयात नियम, 1989 बनाया गया. परिसंकटमय पदार्थों का निपटान करने वाले व्यक्तियों को इन नियमों में निर्धारित प्रक्रियाओं और सुरक्षा मानकों का अनुपालन करना होगा.

वर्ष 2001 के कच्छ में आए भूकंप के उपरांत गुजरात सरकार ने गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2003 के रूप में एक विधिक ढाँचा तैयार किया. तथापि, राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन हेतु विधिक ढाँचे की शुरुआत वर्ष 2005 में आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के पारित होने के बाद ही हुई।

1.2.2 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 समग्र, समन्वित और त्वरित कार्रवाई के माध्यम से आपदाओं के प्रभाव के शमन और न्यूनीकरण पर जोर



देता है. इसे आपदा प्रबंधन योजनाओं का प्रारूप बनाने और इनके क्रियान्वयन के अनुवीक्षण के लिए आवश्यक संस्थागत तंत्र प्रदान करने का अधिदेश दिया गया है. इस अधिनियम में निम्नलिखित प्रावधान किए गए हैं:

- क्रमशः प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, और जिला मजिस्ट्रेट के नेतृत्व में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण का गठन
- राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई बल का गठन
- राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान की स्थापना
- आपदा कार्रवाई हेतु राष्ट्रीय निधि और आपदा न्यूनीकरण हेतु राष्ट्रीय निधि की व्यवस्था और राज्य एवं जिला स्तर पर इसी प्रकार की निधियों की स्थापना
- पंचायती राज, संस्थाओं और नगरपालिकाओं जैसे शहरी स्थानीय निकायों सहित आपदा प्रबंधन में स्थानीय निकायों की विशिष्ट भूमिका

1.2.3 एन डी एम ए की स्थापना वर्ष 2005 में की गई थी जिसके उपरान्त अधिकांश राज्यों ने राज्य और जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों की स्थापना की. अधिकांश राज्यों ने केंद्रीय अधिनियम - यथा, आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के फ्रेमवर्क को अंगीकार किया है. इस

अधिनियम से पूर्व भी कतिपय राज्यों द्वारा अपना राज्य आपदा प्रबंधन कानून अधिनियमित किया गया था. आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 को अंगीकार करने वाले राज्यों एवं संघ राज्य क्षेत्रों के बीच भी बनी हुई एस डी एम ए की संरचना और अन्य पहलुओं को लेकर व्यापक भिन्नता है.

1.2.4 हाल ही में कतिपय राज्यों ने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के क्रियान्वयन के दौरान अनुभाव किए गए अनेक व्यवरोधों और बाधाओं की ओर गृह मंत्रालय का ध्यान आकृष्ट किया है. कई राज्यों जैसे राजस्थान, उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल, कर्नाटक, और अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह (संघ राज्य क्षेत्र) तथा अनेक अन्य राज्यों ने अधिनियम में संशोधन का सुझाव दिया है. इनमें से कुछ दृष्टांत स्वरूप नीचे दिए गए हैं:

- अधिनियम की धारा 6 संशोधित की जानी चाहिए ताकि एन डी एम ए के पास एस डी एम ए और एस डी आर एफ को वित्तीय सहायता देनी की शक्तियाँ और संसाधन हों
- अधिनियम की धारा 14 (4) जिस में यह विहित है कि एस ई सी का अध्यक्ष राज्य प्राधिकरण का मुख्य कार्यकारी अधिकारी होगा, को संशोधित किए जाने की जरूरत है ताकि राज्य सरकार को यह स्वतंत्रता

हो कि वह जिस व्यक्ति को उपयुक्त समझे उसे एस ई सी का अध्यक्ष और एस डी एम ए का मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ) नामित कर सके.

- धारा 18 में राज्य मंत्रिमंडल की तुलना में एस डी एम ए की भूमिका स्पष्टतः परिभाषित की जानी चाहिए
- विशेष आमंत्रित सदस्यों के लिए उपबंध करके धारा 20 के जरिए एस ई सी को ज्यादा व्यापक आधार वाला बनाया जाना चाहिए.
- राज्य के राहत आयुक्त को एस डी एम ए और एस ई सी में सक्रिय भूमिका दी जानी चाहिए.
- निर्वाचित प्रतिनिधियों और विशेष आमंत्रित सदस्यों के लिए उपबंध करके धारा 25 के जरिए डी डी एम ए को ज्यादा व्यापक आधार वाला बनाया जाना चाहिए.
- जहाँ तक राज्य सरकार द्वारा निधियों की स्थापना से संबंधित धारा 48 का सवाल है तो वहां अलग से राज्य स्तरीय निधियों की कोई आवश्यकता नहीं है.
- राज्य स्तरीय संकट प्रबंधन समिति को एस डी एम ए का हिस्सा बनाया जाना चाहिए.

- प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय / पंचायती राज संस्था / बाढ़ प्रवण क्षेत्र के लिए बह जोखिम भवन उप - नियमों को आपदा प्रबंधन अधिनियम में सम्मिलित किया जाए इन्हें और अनिवार्य बनाया जाए.

1.2.5 केंद्रीय गृह मंत्री द्वारा राष्ट्रीय कार्य योजना V (2011 - 12) की समीक्षा के दौरान उपर्युक्त सुझावों पर चर्चा की गई. यह निर्णय लिया गया कि सम्बद्ध मुद्दों की पड़ताल करने के लिए एक कार्यबल का गठन किया जाए. तदनुसार, यह प्रस्ताव किया गया कि आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 का परिक्षण और समीक्षा करने के लिए और यदि कोई संशोधन हो तो उसका सुझाव देने के लिए कार्यबल किसी प्रख्यात व्यक्ति की अध्यक्षता में कार्य करेगा, इसके लिए भारत सरकार के ऐसे सेवारत या सेवानिवृत्त सचिव को वरीयता दी जायेगी जिन्होंने आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में महत्वपूर्ण योगदान दिया है. इसके लिए गृह मंत्रालय, भारत सरकार ने दिनांक 23 दिसंबर 2011 के कार्यालय ज्ञापन संख्या 30 - 2 / 2011 / एन डी एम - II के तहत एक कार्यबल का गठन किया. दिनांक 3 फरवरी 2012 के कार्यालय ज्ञापन संख्या 30 - 2 / 2011 / एन डी एम -II द्वारा एक और सदस्य को इसमें जोड़ा गया.

### 1.3 कार्यबल की संरचना और विचारार्थ विषय

1.3.1 कार्य बल में निम्नलिखित सदस्य सम्मिलित हैं:

- अध्यक्ष: डॉ. पीके मिश्रा, भूतपूर्व सचिव, कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय, भारत सरकार और वर्तमान में गुजरात विद्युत विनियामक आयोग के अध्यक्ष के रूप में कार्यरत.
- सदस्य: डॉ. श्याम एस. अग्रवाल (15 फरवरी 2013 से), श्री पी. जी. धर चक्रवर्ती (8 अक्टूबर, 2012 से 14 फरवरी 2013), और डॉ. सुतानु बेहुरिया (23 दिसंबर, 2011 से 7 अक्टूबर, 2012) एन डी एम ए में सचिव की पदावधि में.
- सदस्य सचिव: श्री जी वी. वी. शर्मा (12 नवम्बर 2012 से), और श्री आर के श्रीवास्तव (23 दिसंबर 2011 से 11 नवंबर 2012 तक) वर्तमान एवं पूर्ववर्ती संयुक्त सचिव (आपदा प्रबंधन प्रभाग), गृह मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली.
- सदस्य: श्री सतीश चन्द्र, संयुक्त सचिव एवं विधि सलाहकार, विधि कार्य विभाग, विधि एवं न्याय मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली.
- सदस्य: श्री चंदर वीर, उप विधायी काउंसिल, विधायी विभाग, विधि एवं न्याय मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली.
- सदस्य: श्री उदय कुमार, उप विधायी काउंसिल, विधायी विभाग, विधि एवं न्याय मंत्रालय, भारत सरकार, नई दिल्ली.

### 1.3.2 कार्य बल के विचारार्थ विषय

कार्य बल द्वारा समीक्षा किए जाने के लिए निम्नलिखित विचारार्थ विषय निश्चित किए गए हैं:

- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के क्रियान्वयन / प्रशासन में राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों की शंकाओं के संबंध में राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों से सुचनाएं संग्रह करना.
- चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन विधान की मौजूदा सर्वश्रेष्ठ प्रणालियों का अध्ययन ताकि इन्हें अपनाने के संबंध में विचार किया जा सके.
- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 में यदि किसी संशोधन की आवश्यकता हो तो इस संबंध में राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों से परामर्श करने के लिए क्षेत्रीय / राष्ट्रीय स्तरों पर कार्यशाला का आयोजन करना
- राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों के सुझावों के आधार पर आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 में यदि किसी संशोधन की आवश्यकता हो तो संशोधनों की संस्तुति करना

#### **बाक्स 1.1 : कार्यबल के विचारार्थ विषय**

- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के क्रियान्वयन के संबंध में शंकाओं / सीमाओं के बारे में राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों से

सुचना संगृहीत करना.

- भारत में इन्हें अपनाये जाने के संबंध में चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन विधान के विषय पर उपलब्ध मौजूदा अधिनियमों / सर्वश्रेष्ठ प्रणालियों का अध्ययन करना
- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 में यदि किसी संशोधन की आवश्यकता हो तो इस संबंध में राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों से परामर्श करने के लिए क्षेत्रीय / राष्ट्रीय स्तरों पर कार्यशाला का आयोजन करना
- हितधारकों के सुझावों के आधार पर आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 में यदि किसी संशोधन की आवश्यकता हो तो संशोधनों की संस्तुति करना

**खंड II**

#### 1.4 दृष्टिकोण एवं कार्यप्रणाली

- 1.4.1 कायबल ने कई बैठके आयोजित किए और परामर्श किया. 9 जनवरी 2012 को एन आई डी एम में आयोजित अपनी पहली बैठक में कार्य के प्रति अपने दृष्टिकोण और कार्यप्रणाली के संबंध में विचार - विमर्श किया और आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के विभिन्न उपबंधों पर क

प्रश्नावली तैयार करने का निर्णय लिया जिसके आधार पर हितधारों के साथ संवाद किया जाएगा. इसका उद्देश्य यह था कि प्रश्न ऐसी रीति से तैयार किए जाएं के अधिनियम के कार्यान्वयन से जुड़े मुद्दे स्पष्ट हो जाए. प्रश्नावली तैयार करने के लिए दो विशेषज्ञों की मदद लेने का भी निर्णय लिया गया: यू एन डी पी के डॉ. कृष्ण वत्स, भूतपूर्व आई ए एस, जिन्हें आपदा प्रबंधन में व्यापक अनुभव और निपुणता प्राप्त है और भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए) के प्रो. वीके शर्मा जिन्होंने आपदा प्रबंधन के विषय पर लंबे समय तक कार्य किया है।

1.4.2 पहली बैठक में यह भी तय किया गया कि गृह मंत्रालय उन हितधारकों की सूची तैयार करेगा जिनके साथ इस प्रश्नावली को साझा किया जाना है. हितधारकों की सूची बनाने के कार्य को सुविधाजनक बनाने के लिए कार्यबल ने निम्नलिखित संगठनों / एजेंसियों को विनिर्दिष्ट किया:

- भारत सरकार के सभी लाइन मंत्रालय
- विस्तृत आदान - प्रदान के लिए आपदा प्रबंधन से जुड़े भारत सरकार के विभाग और एजेंसियां
- सभी राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों के एन डी एम ए (राष्ट्रीय पदा प्रबंधन प्राधिकरण) एन आई डी एम (राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान) और एम एफ डी आर



- सभी राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों के राहत आयुक्त (राष्ट्रीय आपदा कार्रवाई निधि)
- राज्यों के प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान (आपदा प्रबंधन केंद्र)
- राष्ट्रीय स्तर के अकादमिक और प्रशिक्षण संस्थान जैसे लाल बहादुर शास्त्री राष्ट्रीय प्रशासनिक अकादमी, मसूरी; वल्लभभाई पटेल राष्ट्रीय पुलिस अकादमी, हैदराबाद, गुजरात आपदा प्रबंधन संस्थान, आपदा प्रबंधन संस्थान भोपाल, और क्रमशः राष्ट्रीय विधि विश्वविद्यालय बेगलुरु और भोपाल
- गैर सरकारी संगठन और अंतर्राष्ट्रीय संगठन

1.4.3 एन आई डी एम में संपन्न कार्यबल की दूसरी बैठक ये केवल मसौदा प्रश्नावली पर विस्तृत चर्चा की गई. सदस्यों ने परिवर्तन के लिए कई सुझाव दिए. अधिनियम की संरचना को ध्यान में रखते हुए प्रश्नों को अध्यायवार तैयार किया गया था. यह निर्णय लिया गया कि प्रश्नावली को पूर्ववर्ती पैराग्राफ में वर्णित हितधारकों के बीच परिचालित किया जाएगा. उनसे अनुरोध किया जाएगा कि वे 15 मई 2012 तक अपनी टिपण्णी प्रस्तुत करें. इसके उपरान्त राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के दृष्टिकोण और सुझावों को जानने के लिए उनके साथ विस्तृत परिचर्चा के लिए क्षेत्रीय परामर्श किया जाएगा. इसके अतिरिक्त, भारत सरकार के मंत्रालयों और

- अन्य एजेंसियों के साथ बातचीत की जाएगी. इस प्रश्नावली को गृह मंत्रालय, भारत सरकार की वेबसाइट पर भी अपलोड किया जाएगा.
- 1.4.4 चुनिंदा देशों में प्रचलित आपदा प्रबंधन विधान की सर्वोत्तम प्रणालियों का अध्ययन और भारतीय परिदृश्य में उन्हें अपनाने पर विचार करना भी विचारार्थ विषयों में से एक है. कार्यबल ने निर्णय लिया कि डॉ. कृष्णा एस. वत्स और डॉ. थिरुप्पूगज पूरे विश्व की सर्वोत्तम प्रणालियों को चुनेंगे और अपने निष्कर्ष कार्यबल को प्रस्तुत करेंगे.
- 1.4.5 कार्यबल ने विभिन्न राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के दृष्टिकोण सुनिश्चित करने के लिए अप्रैल से जून 2012 के बीच पांच क्षेत्रीय परामर्श आयोजित किए थे. परामर्श शिल्लाग, हैदराबाद, अहमदाबाद, चंडीगढ़ और भुवनेश्वर में क्रमशः उत्तर - पूर्व, दक्षिण, पश्चिम, उत्तर और पूर्वी जोन के राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के लिए आयोजित किए गए. लगभग सभी राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों ने परामर्श कार्यशाला में सक्रिय रूप से भाग लिया.
- 1.4.6 कार्यबल ने निम्नलिखित हितधारकों के साथ परामर्श किया:
- कार्यबल ने क्रमशः 29 जून 2012 और 24 जुलाई 2012 को एन डी एम ए के साथ दो दौर का परामर्श आयोजित किया. उपाध्यक्ष एन डी एम ए, सदस्यगण और वरीय पदाधिकारियों ने परिचर्चा में सक्रिय रूप से हिस्सा

लिया. एन डी एम ए ने प्रश्नावली में उठाए गए मुद्दों पर विस्तृत टिप्पणियाँ प्रस्तुत की और देश में आपदा प्रबंधन प्रणाली के सुधार के संबंध में महत्वपूर्ण सुझाव दिए.

- कार्यबल ने 29 जून 2012 को एन आई डी एम के साथ परामर्श बैठक की.
- कार्यबल ने 23 मई 2012 को कृषि मंत्रालय (कृ, एवं सहकारिता विभाग) के साथ परामर्श बैठक की.
- कार्यबल ने 24 जुलाई 2012 को वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के साथ परामर्श बैठक की।
- कार्यबल ने 19 जुलाई 2012 को गृह सचिव और एन ई सी के साथ विस्तृत परिचर्चा की. गृह सचिव और एन ई सी का प्रतिनिधित्व कर रहे मंत्रालयों भी आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 से जुड़े विभिन्न प्रावधानों पर व्यापक टिप्पणियाँ प्रस्तुत की.
- अध्यक्ष, कार्य बल ने 19 जून 2012 के एक पत्र द्वारा सचिव, योजना आयोग से परामर्श बैठक के लिए आग्रह किया. तत्पश्चात्, सलाहकार, योजना आयोग से दिनांक 19 जुलाई 2012 का एक पत्र प्राप्त हुआ जिसमें एन डी एम एफ के संबंध में योजना आयोग के विचार और मंत्रालयों / विभागों द्वारा आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के आबंटन के

संबंध में ब्यौरा दिया गया था. सदस्य सचिव, कार्यबल ने 2 अगस्त, 2012 के अपने पत्र द्वारा सचिव, योजना आयोग से एक बार फिर बैठक के लिए आग्रह किया. तथापि, इस रिपोर्ट के प्रस्तुत किए जाने तक इस संबंध में कोई भी प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई है.

- 1.4.7 कार्यबल ने 23 जुलाई, 2012 को यू एन डी पी, सम्मलेन कक्ष, नई दिल्ली में अंतर्राष्ट्रीय संगठनों एवं राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय गैर सरकारी संगठनों (एन जी ओ) के साथ पारस्परिक विचार - विमर्श किया. विभिन्न संगठनों, व्यक्तियों और हितधारकों की राय प्राप्त करने के लिए कार्यबल द्वारा तैयार की गई प्रश्नावली को पहले से ही भारत में संयुक्त राष्ट्र की एजेंसी के नॉलेज नेटवर्क, सौल्युशन एक्सचेंज, के माध्यम से परिचालित किया गया था। नॉलेज नेटवर्क के अधिकांश प्रतिभागी व्यावसायी हैं और इनमें से अधिकांश को आपदा प्रबंधन गतिविधियों में व्यापक अनुभव प्राप्त है. मूल प्रश्नाली के साथ - साथ नॉलेज नेटवर्क के माध्यम से संगृहीत और यू एन डी पी द्वारा समेकित विचार 23 जुलाई 2012 की बैठक की परिचर्चा का आधार बने हालांकि कई दूसरे मुद्दे भी परिचर्चा के लिए शामिल किए गए थे. बैठक में बड़े संख्या में प्रतिभागी मौजूद थे। अंतर्राष्ट्रीय संगठनों, गैर सरकारी संगठनों और सिविल सोसाइटी के सदस्यों द्वारा कई अमूल्य सुझाव दिए गए।

- 1.4.8 29 जून, 2012 को आयोजित कार्यबल की चौथी बैठक में डॉ. थिरुप्पुगाज्ह ने चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन विधानों के अपने अध्ययन और विश्वभर की सर्वोत्तम प्रणालियों की समीक्षा पर आधारित व्यापक प्रस्तुतीकरण दिया. जिन देशों का अध्ययन किया गया उनमें दक्षिण अफ्रिका, इंडोनेशिया, श्रीलंका, फिलीपिंस, सेंट लूसिया, थाईलैंड, जापान, इक्वेडोर, हॉंडुरस, साइबेरिया, जाम्बिया, बोलीविया और स्वोवेनिया शामिल थे. विभिन्न आपदा प्रबंधन अधिनियमों की अद्वितीय विशेषताएं प्रस्तुतीकरण में सम्मिलित थी, इनसे संबंधित सशक्त एवं कमजोर पक्षों की पहचान की गई और भारतीय परिप्रेक्ष्य में प्रासंगिक सर्वोत्तम प्रणालियों का सुझाव दिया.
- 1.4.9 अगस्त 2012 को आयोजित कार्यबल की पांचवें बैठक में अन्य बातों के साथ - साथ यह भी निर्णय लिया गया कि भारत सरकार द्वारा 1999 में गठित एच पी सी के तत्कालीन अध्यक्ष, सदस्य सचिव, और एक या दो अन्य सदस्यों के साथ विचार - विमर्श बैठक किया जाए. एच पी सी ने अपनी रिपोर्ट अक्टूबर 2001 में प्रस्तुत की थी. भारत में आपदा प्रबंधन प्रणाली पर विचार - विमर्श का संभवतः यह पहला बड़ा प्रयास था. कार्यबल ने 30 अगस्त 2012 को अपनी परामर्श बैठक की. श्री जे सी पन्त, अध्यक्ष एच पी सी अचानक अस्वस्थ होने के कारण बैठक में

शामिल नहीं हो सके. तथापि, श्री अनिल सिन्हा, सदस्य सचिव, और प्रो. वी. के. शर्मा ने 1990 के दशक में आपदा प्रबंधन के मुद्दों की समस्याओं और चुनौतियों, मद्दों के साथ - साथ एच पी सी की महत्वपूर्ण संस्तुतियों के विस्तृत विवरण पर महत्वपूर्ण जानकारियों को उजागर किया. उन्होंने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 पर अपनी टिप्पणी और सुझाव प्रस्तुत किए.

- 1.4.10 इस प्रकार कार्यबल ने राज्य सरकारों, संघ राज्य क्षेत्रों, भारत सरकार के मंत्रालयों और एजेंसियों, अंतरराष्ट्रीय संगठनों, सिविल सोसाईटी के सदस्यों और शिक्षाविदों के साथ व्यापक स्तरीय विचार - विमर्श पूरा किया. अधिनियम के प्रावधानों की समीक्षा और इसके द्वारा प्रस्ताविक संस्थागत संरचनाओं के विश्लेषण से जुड़े विस्तृत विचार - विमर्श के आधार पर कार्यबल ने 5 सितम्बर, 2012 को आयोजित छठी बैठक में ब्योरेवार पॉवर पॉइंट प्रस्तुतीकरण दिया जिसमें महत्वपूर्ण सुझावों और संस्तुतियों को निश्चित रूप दिया गया. तत्पश्चात, व्यापक पृष्ठभूमि वाला एक दस्तावेज तैयार किया गया और इसके निष्कर्षों को 12 अक्टूबर, 2012 को नई दिल्ली में आयोजित राष्ट्रीय विचार - विमर्श गोष्ठी में हितधारकों के सामने प्रस्तुत किया गया. राष्ट्रीय विचार - विमर्श गोष्ठी में प्रतिभागियों द्वारा रखे गए सुझावों का विश्लेषण करने और मसौदा रिपोर्ट तैयार रखने

में हुई प्रगति की समीक्षा करने के लिए कार्यबल ने अपनी सातवीं बैठक 25 अक्टूबर, 2012 को आयोजित की. पांच अन्य बैठकें जो 16 नवम्बर, 2012, 14 दिसंबर, 2012, 15 जनवरी, 2013, 4 फरवरी, 2013, 27 फरवरी, 2013 को आयोजित की गई - कार्यबल ने रिपोर्ट को अंतिम रूप देने के लिए इसके विभिन्न पहलुओं पर विस्तार से परिचर्चा की. यह रिपोर्ट 8 मार्च, 2013 को केंद्रीय गृह मंत्री को प्रस्तुत की गई.

1.4.11 ऊपर चर्चा किए गए विचार और कार्यप्रणाली का सारांश निम्नलिखित है:

- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के उद्देश्य, विस्तार और उपबंधों की व्यापक समीक्षा.
- अधिनियम द्वारा परिकल्पित नए संस्थागत ढांचों का विश्लेषण
- नई आपदा प्रबंधन संस्थाओं द्वारा पूरे किए कर्तव्यों एवं किए जाने वाले कार्यों की परामर्श आधारित समीक्षा.
- अन्य देशों के आपदा जोखिम न्यूनीकरण संबंधी विधिक और संस्थागत फ्रेमवर्क का सन्दर्भ

#### **कार्यप्रणाली**

- महत्वपूर्ण दस्तावेजों की डेस्क समीक्षा (अधिनियम, नियम और सरकारी आदेश)

- समीक्षा के लिए तैयार और परिचालित प्रश्नावली द्वारा संगृहीत गए फीडबैक (सुझाव)
- राज्यों, संघ राज्य क्षेत्रों और अन्य हितधारकों के साथ क्षेत्रीय स्तर पर विचार - विमर्श
- अधिनियम के तहत सृजित संगठनों (यथा, एन डी एम ए, एन आई डी एम और एन डी आर एफ) सहित केंद्रीय मंत्रालयों और अन्य संगठनों के साथ विचार - विमर्श
- संयुक्त राष्ट्र प्रणाली के सौल्यूशन एक्सचेंज नेटवर्क द्वारा विचार - विमर्श और अंतरराष्ट्रीय संगठनों एवं गैर - सरकारी संगठनों के साथ कार्यशालाएं

बॉक्स 1.2 : कार्यबल द्वारा अपनाई जाने वाली कार्यप्रणाली

- महत्वपूर्ण दस्तावेजों - अधिनियमों, नियमों और सरकारी आदेशों की समीक्षा
- ब्योरेवार प्रश्नावली के माध्यम से संगृहीत फीडबैक (सुझाव)
- राज्यों / संघ राज्य क्षेत्रों / अन्य हितधारकों के साथ क्षेत्रीय व राष्ट्रीय स्तर पर विचार - विमर्श
- अधिनियम के तहत सृजित संगठनों यथा, एन डी एम ए, एन ई सी, एन आई डी एम और एन डी आर एफ सहित केंद्रित मंत्रालयों



### और अन्य संगठनों के साथ विचार - विमर्श

- संयुक्त राष्ट्र प्रणाली के सौल्यूशन एक्सचेंज नेटवर्क तथा अंतरराष्ट्रीय एवं गैर - सरकारी संगठनों के साथ कार्यशालाओं के माध्यम से विचार - विमर्श

### 1.5 रिपोर्ट की संरचना

इस रिपोर्ट में आठ अध्याय हैं:

- अध्याय 1 में कार्यबल के गठन के सन्दर्भ और औचित्य, इसके विचारार्थ विषय, दृष्टिकोण एवं कार्यप्रणाली वर्णित हैं।
- अध्याय 2 भारत में आपदा प्रबंधन हेतु विधिक फ्रेमवर्क का क्रमिक विकास दिया गया है। आपदा प्रबंधन विधान के संबंध में हाल ही की वैश्विक प्रवृत्तियों को ध्यान में रखते हुए इसमें भारत में आपदा प्रबंधन विधियों के क्रमिक विकास का ऐतिहासिक विवरण प्रस्तुत किया गया है।
- अध्याय 3 में चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन विधान के अध्ययन से उद्धृत सर्वोत्तम प्रणालियों की समीक्षा शामिल है। इसमें कुछ चुनिंदा देशों की आपदा प्रबंधन विधियों की महत्वपूर्ण विशेषताओं पर विचार किया गया है और इसमें भारत के लिए कुछ जानने - सीखने के लिए सामग्री प्रस्तुत करने का प्रयास किया गया है।

- अध्याय 4 में आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के तहत परिकल्पित राष्ट्रीय स्तर की संस्थाओं के ढाँचे और कार्यप्रणाली पर सविस्तार विचार किया गया है. विभिन्न हितधारकों के साथ विस्तृत विचार - विमर्श के दौरान कार्यबल द्वारा प्राप्त सुझावों (फीडबैक) अध्ययनों और समीक्षा के आधार पर इन संस्थाओं की कार्यप्रणाली का विस्तृत विश्लेषण करने का प्रयास किया गया है और इस अधिनियम के संगत प्रावधानों में अपेक्षित संशोधन और संस्तुतियाँ तैयार की गई हैं
- अध्याय 5 में राज्य, जिला और स्थानीय स्तरों पर आपदा प्रबंधन संस्थाओं के इसी प्रकार के विश्लेषण का प्रयास किया गया है.
- अध्याय 6 में केंद्र एवं राज्य सरकारों से संबंधित अधिनियम के उपबंधों, आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार करने का विश्लेषण और आपदा प्रबंधन गतिविधियों के वित्तपोषण से संबंधित उपबंध दिए गए हैं.
- अध्याय 7 में अपराध एवं शास्तियों तथा विविध प्रावधानों से संबंधित उपबंधों पर विचार किया गया है. इसमें हितधारकों के विभिन्न सुझावों पर विचार - विमर्श क्रियान्वयन से जुड़े मुद्दे का विश्लेषण और आयोगों जैसे अन्य प्रशासनिक सुधार आयोग और विधि आयोग की संस्तुतियों पर भी विचार प्रस्तुत है, और फिर अंततः अधिनियम से जुड़े संगत प्रावधानों में और सुधार के संबंध में अंतिम रूप कुछ संस्तुतियां प्रस्तुत हैं.

- अध्याय 8 में कार्यबल की संस्तुतियां वर्णित है.

## 2 भारत में आपदा प्रबंधन हेतु विधिक फ्रेमवर्क का क्रमिक विकास

### 2.1 परिचय

विधियां और संस्थाएं समय के साथ - साथ विकसित होती हैं और अपने समय की विचारधारा, अवधारणा और घटनाओं से प्रभावित होती हैं. आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 इसका ज्वलंत उदाहरण है, क्योंकि इसके पूर्ववर्ती दशक में राष्ट्रीय और वैश्विक स्तर पर हुई घटनाओं का प्रभाव इसमें स्पष्टतः प्रतिबिंबित होता है. अंतर्राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय पर हुए कुछ ऐसे महत्वपूर्ण विकास पर ध्यान देना बहुत ही रुचिकर एवं उपयोगी होगा जो इस अधिनियम का आधार भूमि बना और जिससे इस अधिनियम को अधिनियमित करने की प्रक्रिया को गति मिली।

इस अध्याय का खंड ।

- आपदा प्रबंधन विधान संबंधी हाल ही की वैश्विक प्रवृत्तियों और आपदा प्रबंधन न्यूनीकरण में विधान की प्रासंगिकता का संक्षिप्त विवरण प्रस्तुत करना है.

खंड ॥

- भारत में आपदा प्रबंधन विधान के क्रमिक विकास का वर्णन करता है, इस बात को आकर्षक तरीके से वर्णित करता है कि किस प्रकार

अंतरराष्ट्रीय विकास एवं व्यापक असर वाली बड़ी आपदाओं ने अवधारणाओं और विचारधाराओं को प्रभावित किया है.

खंड ।

## 2.2 आपदा प्रबंधन विधान संबंधी हाल ही की वैश्विक प्रवृत्तियां

2.2 संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा 1990 के दशक को इंटरनेशनल डिकेड फॉर नेचुरल डिजास्टर रिडक्शन (आई डी एन डी आर) के रूप में मनाये जाने के बाद से वैश्विक स्तर पर, आपदा प्रबंधन के प्रति दृष्टिकोण में व्यापक परिवर्तन आया है, वृहत एवं व्यापक फ्रेमवर्क के तहत अब राहत और पुनर्वास के बजाय रोकथाम और शमन पर जोर दिया जाता है. प्राकृतिक आपदा पर हुए वैश्विक सम्मेलन में 1994 में योकोहोमा स्ट्राटेजी एंड प्लान ऑफ एक्शन फॉर ए सेफर वर्ल्ड को अंगीकार किया गया. वर्ष 1999 में संयुक्त राष्ट्र संघ महासभा ने इंटरनेशनल स्ट्राटेजी फॉर डिजास्टर रिडक्शन (आई एस डी आर) को अंगीकार किया और इसका क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के उद्देश्य से आई एस डी आर का सचिवालय (यू एन आई एस डी आर) गठित किया. वर्ष 2003 और 2004 में यू एन आई एस डी आर ने योकोहोमा घोषणा की समीक्षा की. इस समीक्षा ने ह्योगो फ्रेमवर्क फॉर एक्शन 2005 - 2015 : बिल्डिंग द रेजिलिएंस ऑफ नेशंस एंड कम्युनिटीज टू डिजास्टरस् (एच एफ ए) की आधारशिला रखी, जिसे

आपदा न्यूनीकरण पर वर्ष 2005 में आयोजित वैश्विक सम्मलेन में अंगीकार किया गया और तत्पश्चात इसे संयुक्त राष्ट्र महासभा का अनुमोदित मिला.

2.2.2 आपदा प्रबंधन के प्रति समग्र दृष्टिकोण के महत्वपूर्ण अवयव के रूप में विधान, नीति और संस्थागत व्यवस्थाओं पर महत्वपूर्ण रूप से ध्यान देने के कारण ही उपर्युक्त सभी प्रयासों का अमली जामा पहनाया जा सका. उदाहरणार्थ, एच एफ ए आपदा जोखिम न्यूनीकरण के प्रति समग्र दृष्टिकोण के निर्माण में विधान एक महत्वपूर्ण घटक के रूप में माना जाता है. यह कार्रवाई के लिए पांच प्राथमिकताओं को सूचीबद्ध करता है, जिनमें से पहली है, “यह सुनिश्चित करना कि मजबूत संस्थागत आधार के साथ आपदा जोखिम न्यूनीकरण का क्रियान्वयन एक राष्ट्रीय एवं स्थानीय प्राथमिकता है”. इस प्राथमिकता को पूरा करने के लिए यह आठ महत्वपूर्ण गतिविधियों वर्णित करता है. इसमें से एक गतिविधि है, “जहाँ भी आवश्यक हो वहाँ आपदा जोखिम न्यूनीकरण के लिए विधान को अंगीकार करना या संशोधित करना इसमें इसके अनुपालन को प्रोत्साहित करने वाले विनियम एवं तंत्र भी शामिल है और जोखिम न्यूनीकरण एवं शमन गतिविधियों को कार्यरूप देने के लिए प्रोत्साहनों को बढ़ावा देना”.

2.2.3 आई एस डी आर की “द ग्लोबल असेसमेंट रिपोर्ट ऑन डिजास्टर रिस्क रिडक्शन, 2011, से पता चलता है कि पदा प्रबंधन के संबंध में अधिकांश मौजूदा विधान 1990 के दशक के मध्य से और उसके बाद ही तैयार या संशोधित किए गए थे. दूसरे शब्दों में यू एन आई डी एन डी आर (1990 - 1999) और परवर्ती आई एस डी आर (वर्ष 2000 से लेकर उसके उपरांत तक) ने आपदा प्रबंधन विधानों के अधिनियमन की प्रक्रिया में तेजी लाने में महत्वपूर्ण भूमिका निभाई. उपर्युक्त रिपोर्ट के अनुसार, वर्ष 2011 तक 48 देशों द्वारा आपदा प्रबंधन के संबंध में राष्ट्रीय नीति और विधान विकास तैयार करने में महत्वपूर्ण प्रगति प्राप्त कर लेने की सूचना है.

2.2.4 यू एन डी पी के विभिन्न अध्ययनों से प्राप्त एक महत्वपूर्ण जानकारी यह है कि आपदा प्रबंधन न्यूनीकरण विधान तैयार किए जाने में प्रायः कई कारकों जैसे बड़ी आपदाओं राजनीतिक परिवर्तनों, विशेषतया उर्जावान (अतिसक्रिय) व्यक्तियों और सुशिक्षित एवं सहभागी समुदायों की भागीदारी के कारण तेजी आती है और यह दीर्घकालिक होती है. दक्षिण अफ्रिका में, आए विध्वंसक बाढ़ एवं सुखे तथा रंगभेद नीति के युगोपरांत परिवर्तन के लिए देश में हुए परिवर्तन लाने की प्रेरणा के कारण विधिक प्रयासों में तेजी आई. वर्ष 2004 की हिन्द महासागर की सुनामी ने प्रभावित देशों

जैसे इंडोनेशिया में राष्ट्रीय विधान के विकास को गति प्रदान की. भारत में भी वर्ष 2004 की हिन्द महासागर की सुनामी और विशेषतः वर्ष 2001 में गुजरात में आए भूकंप के उपरान्त राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन कानून के अधिनियमन की प्रक्रिया में गति आई जो उच्चाधिकार प्राप्त समिति (एच पी सी) की रिपोर्ट के बाद शुरू की गई थी.

बॉक्स 2.1 हाल ही की वैश्विक प्रवृत्तियां

- समग्र दृष्टिकोण में परिवर्तन करते हुए रोकथाम और न्यूनीकरण की बजाय राहत और पुनर्वास की ओर जाना एक बड़ा मूलभूत परिवर्तन
- द योकोहोमा स्ट्राटेजी और प्लान ऑफ एक्शन फॉर सेफर वर्ल्ड, 1994 और ह्योगो फ्रेमवर्क फॉर एक्शन 2005 - 2015 : बिल्डिंग द रेजिलिएंस ऑफ नेशंस एंड कम्युनिटीज टू डिजास्टरस् (एच एफ ए), 2005.
- आपदा जोखिम न्यूनीकरण को प्रोत्साहित करने के लिए विधान पर ध्यान दिया जाना
- आई एस डी आर की द ग्लोबल असेसमेंट रिपोर्ट ऑन डिजास्टर रिस्क रिडक्शन, 2011, के अनुसार 48 देशों से यह रिपोर्ट प्राप्त हुई कि उन्होंने आपदा प्रबंधन के संबंध में राष्ट्रीय नीति और विधान तैयार करने में महत्वपूर्ण प्रगति कर ली है. #1 लोसा, सिल्विया और जोद्रो, इरिना, 2011, ग्लोबल असेसमेंट रिपोर्ट ऑन डिजास्टर रिस्क रिडक्शन, 2011 :

डिजास्टर रिस्क रिडक्शन लेजिसलेशन एज अ बेसिस फॉर इफेक्टिव एडॉप्शन, आई एस डी आर, जिनेवा

2.2.5 पिछले दो दशकों में राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय स्तर के नीति निर्माताओं, व्यावसायियों और विश्लेषकों द्वारा आपदा प्रबंधन में विधिक फ्रेमवर्क की भूमिका को अविवादित रूप से स्वीकार किया गया है. ग्लोबल असेसमेंट रिपोर्ट ऑन डिजास्टर रिस्क रिडक्शन, 2011, के निम्नलिखित कथनों पर विचार करें जो विभिन्न स्रोतों से उद्धृत की गई हैं:

“ऐसी गतिविधियों को प्रभावी तरीके से क्रियान्वित करने के लिए कानून जरूरी है. एक विधिक फ्रेमवर्क “आपदाओं, जोखिमों और जोखिम प्रबंधन से जुड़े कार्यक्रमों और संगठनों के लिए विधिक प्राधिकार” की स्थापना करता है (मतिन्गली, 2002). ये कानून नीतियों, प्रथाओं, प्रक्रियाओं, प्राधिकारियों के समनुदेशन और व्यक्तियों और / या संस्थाओं की जिम्मेदारियों, और संस्थाओं के बीच समन्वयन या सहयोगात्मक कार्रवाई के लिए संस्थाओं या तंत्र के सृजन को अधिदिष्ट या प्रोत्साहित कर सकता है.” ब्रिटॉन (2006) का दावा है कि “ऐसे किसी व्यापक एवं बाध्यकारी विधिक दिशानिर्देशों के बिना जो कर्ताओं एवं एजेंसियों को कार्य करने के लिए बाध्य करते हो, नौकरशाही की स्वाभाविक जड़ता के कारण गैर - विनिर्दिष्ट आवश्यक कार्यों के पूरा किए जाने की संभावना



बहुत कम होती है।” मानकों को लागू करके शास्तियां प्रदान करने और प्रोत्साहन के लिए, मौजूदा एजेंसियों को सशक्त करने या नई जिम्मेदारियों वाले नए निकायों की स्थापना के लिए, और बजट लाइन आबंटित करने के लिए कानून का प्रयोग किया जा सकता है. (पेल्लिंग एंड होल्लोवे, 2006) संक्षेप में, कानून से अनवरत कार्य को संभव और प्रोत्साहित होता है, विभिन्न स्तरों पर असमन्वित कार्रवाइयों से बचाने में मददगार साबित होता है और जब कोई गलत बात हो जाती है तब समाज को बचाता है. #2

2.2.6 शिल्पे मतिन्गली के लेख “पॉलिसी, लीगत एंड इंस्टिट्यूशनल अरेंजमेंट्स” में कानून की भूमिका, औचित्य और मूल्य पर संक्षेप में प्रकाश डाला गया है, जो इस विषय पर उपलब्ध साहित्य से निम्नलिखित पहलुओं को उद्धृत करता है:

- यह आपदा प्रत्युपायों प्रायः औपचारिक सहायक योजनाओं, संगठनात्मक व्यवस्थाओं, मुस्तैदी पूर्ण उपायों, प्रतिक्रिया कार्रवाइयों, और रिकवरी तथा पुनर्निर्माण कार्यक्रमों के लिए औपचारिक आधार प्रदान करता है.
- यह विधिक रूप में बड़ी जिम्मेदारियों का बँटवारा करता है जो इनके समुचित क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने में सहायक होता है.

- कानून इस प्रकार बनाया जा सकता है कि राष्ट्रीय स्तर पर उसका प्रभाव सामान हो, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि राष्ट्रीय आपदा विरोधी ढांचे के हर स्तर को इसका पूरा - पूरा सहयोग प्राप्त हो.
  - प्रभावी होने के लिए यह आवश्यक नहीं है कि यह जटील हो. यह व्यवहारिक आवश्यकताओं के लिए सामान्य सूझबूझ वाले समाधान प्रदान कर सकता है.
  - यह कानून आपदा से प्रभावित होने वाली सरकारों, संगठनों और व्यक्तियों को सुरक्षा के व्यापक उपाय प्रदान कर सकता है.
  - आपदा कानून पर्यावरण संरक्षण, आर्थिक विकास आदि से जुड़े अन्य कानूनों का संवर्द्धन और अनुपूरण कर सकता है.
- आपदा प्रबंधन की प्रभावी व्यवस्था के लिए मतिन्गली द्वारा सूचीबद्ध अन्य विशेषताओं में निम्नलिखित शामिल हैं:
- राजनीतिक इकाइयों के भीतर एक ही कमान और समन्वय सहित स्पष्ट अधिदेश और भूमिका.
  - एकीकृत और व्यापक तथा जोखिमों के अनुरूप
  - भू - प्रदेश के कानून / संविधान में समाविष्ट
  - देशी प्रथागत विधियों के प्रति संवेदनशीलता
  - नियमों और विनियमों का क्रियान्वयन

- समुचित संस्वीकृति और प्रवर्तन तंत्र
- आनुषंगिक कानून की मान्यता, जिसमें शमन और आपदा प्रबंधन अवयवों के अन्य पहलू सम्मिलित हो सकते हैं
- वित्तीय मदद का स्पष्ट प्रावधान
- स्थानीय धारणा के प्रति संवेदनशील उप राष्ट्रीय कानूनी उपकरण
- राष्ट्रीय विकास फ्रेमवर्क और योजना में एकीकरण
- आयोजना, क्रियान्वयन, अनुवीक्षण एवं मूल्यांकन में समुदाय की सहभागिता

2.2.7 विधियां और विनियम समूहों और व्यक्तियों के कतिपय अधिकारों और कर्तव्यों को बढ़ावा देने और उन्हें प्रवर्तित करने का आधार प्रदान करती हैं. आपदा प्रबंधन के नियमन के सन्दर्भ में, विधियां उद्देश्य और मानक निर्धारित करती हैं और विभिन्न हितधारकों को उनकी जिम्मेदारियां सौंपती हैं, विनियम और कोड विनिर्दिष्ट मानक और प्रक्रिया का वर्णन करते हैं. विधियां, विनियम और कोड शास्तियों करें, पुरस्कारों और दंडों के प्रावधान के माध्यम से प्रोत्साहन और दंडात्मक कार्रवाई का ढांचा भी सृजित करते हैं. परिणामतः अधिकांश देशों में कई कानून, विनियम और कोड हैं जो यद्यपि क्षेत्रवार पहलुओं से जुड़े हुए हैं लेकिन आपदा जोखिम प्रबंधन में भी दखल करते हैं. तथापि यह पर्याप्त नहीं है. आवश्यकता इस

बात की है कि आपदा प्रबंधन पर ऐसा मूलभूत कानून बनाया जाए जो सभी क्षेत्रों पर लागू हो सके. 1990 के दशक से इस दृष्टिकोण पर जोर दिया जा रहा है.

बॉक्स 2.2 : कानून और विनियम की भूमिका

- कानून और विनियम समूहों और व्यक्तियों के कतिपय अधिकारों और दायित्वों को बढ़ावा देने और उन्हें लागू करने का आधार प्रदान करते हैं.
- नियम और कोड विशिष्ट मानदंडों और प्रक्रियाओं का वर्णन करते हैं.
- कानून, विनियम और कोड प्रोत्साहन और दंडात्मक कार्यवाही के लिए ढाँचे भी तैयार करते हैं.
- यद्यपि अधिकांश देशों में कई कानून, विनियम और कोड मौजूद हैं, फिर भी आपदा प्रबंधन के लिए ऐसे मूलभूत कानून की आवश्यकता है जो व्यापक हो और जो सभी क्षेत्रों से संबंधित हो.
- आपदा प्रबंधन के लिए विधिक ढांचा और संस्थागत व्यवस्थाएं आपस में जुड़ी हुई हैं. कानून के अध्ययन में सुसंगत संस्थागत ढांचे का विश्लेषण भी शामिल है।

2.2.8 आपदा प्रबंधन के लिए संस्थागत व्यवस्थाएं और विधिक ढांचे आपस में जुड़े हुए हैं. कानून और विनियम संगठनात्मक ढांचे और इसके सहभागियों को एक सक्षम ढांचा प्रदान करता है. यही कारण है कि

कानून विभिन्न स्तरों पर संगठनात्मक ढांचे के साथ ही साथ विभिन्न संस्थाओं और व्यक्तियों की भूमिका, अधिदेश और दायित्वों के लिए उपबंध करता है. बगैर विधिक आधार वाला संगठनात्मक ढांचे कम प्रभावी होगा. यद्यपि व्यापक सन्दर्भ में, शासन की समग्र प्रणाली, जिनमें नीतियां, संस्थाएं, कानून और व्यक्तियों की संबंधित शक्तियों और उपलब्धियों को प्रभावित करती है. परिणामतः, आपदा प्रबंधन से जुड़े कानून की समीक्षा में विभिन्न स्तरों पर संगठनात्मक ढांचे, उनकी भूमिकाओं कार्यों और सौंपे गए या सौंपे जाने वाले कार्यों के लिए उपयुक्तता का विश्लेषण निरपवाद रूप से शामिल होगा. आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 की समीक्षा करते समय कार्यबल द्वारा इसी बातों को ध्यान में रखा गया है.

खंड ॥

## 2.3 भारत में आपदा प्रबंधन विधान का क्रमिक विकास

2.3.1 ऐतिहासिक रूप से, भारत में आपदा प्रबंधन के केंद्र में अकाल की समस्या और कुछ हद तक बाढ़ की समस्या से निपटने का उपाय शामिल रहे हैं. 1870 के दशक के अंतिम वर्षों के दौरान कतिपय विधिक ढांचों की शुरुआत तब हुई जब प्रथम अकाल आयोग ने अकाल कोड के निरूपण का सुझाव दिया. इसने प्रान्तों में कृषि विभागों की स्थापना का भी सुझाव दिया ताकि कृषिगत उत्पादन में सुधार लाया जा सके और

वर्षों न होने की स्थिति का सामना करने के लिए कार्रवाई करने के उपाय किए जा सकें. 19 वीं शताब्दी में कई अकाल आयोगों की स्थापना की गई जिन्होंने अकाल कोड तैयार किए. स्वतंत्रता के बाद भी, आपदा प्रबंधन के प्रयास प्राकृतिक आपदाओं से लड़ने तक ही सीमित रहे विशेषतः भीषण सूखे से जिसके कारण अकाल या अकाल जैसी स्थितियाँ उत्पन्न होने की आशंका हो. कुछ इलाकों में अत्यधिक वर्षा और बाढ़ के प्रभावों को कम करने के उपाय किए गए, राज्यों के पास अपनी राहत नियमावली थी जिसमें ऐसे राहत उपायों के लिए मानक और दिशानिर्देश निर्धारित किए गए थे. 1970 के दशक में, सूखा प्रवण क्षेत्र कार्यक्रम (डी पी ए पी) के माध्यम से शमन पर केन्द्रित एक व्यापक सूखा प्रबंधन कार्यक्रम की शुरुआत की गई.

2.3.2 स्वतंत्रता के उपरान्त, खाद्य पदार्थ के अभाव की समस्या से निपटने के लिए कृषि मंत्रालय, भारत सरकार के अधीन राहत प्रभाग की स्थापना की गई. कालांतर में, विभिन्न प्राकृतिक आपदाओं से जुड़ा कार्य भी इसे सौंप दिया गया. बाद में, इसका नाम बदलकर प्राकृतिक आपदा प्रबंधन (एन डी एम) प्रभाग कर दिया गया. इस प्रकार कृषि मंत्रालय राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए नोडल मंत्रालय बन गया. 1995 में, भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (आई आई पी ए) के तहत राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन केंद्र

(एन सी डी एम) स्थापित किया गया. मानव संसाधन विकास, अनुसंधान, प्रशिक्षण डाटाबेस का निर्माण और विभिन्न संगठनों द्वारा चलाए जाने वाली कार्यक्रमों के बीच समन्वयन जैसी आपदा न्यूनीकरण संबंधी गतिविधियों को संचालित करने की जिम्मेदारी एन डी एम प्रभाग और एन सी डी एम को सौंपी गई.

2.3.3 जैसा कि पहले कहा गया है, 1990 का दशक अंतरराष्ट्रीय स्तर पर महत्वपूर्ण विकास का काल था जब संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा आई डी एन डी आर की घोषणा की गई जिसके उपरान्त योकोहोमा घोषणा हुई. राष्ट्रीय सरकारों से यह अपेक्षा की गई कि वे आपदा प्रबंधन के प्रति समग्र दृष्टिकोण को अपनाते हुए इसकी रोकथाम व शमन पर ध्यान दें. इन प्रयासों के परिणामस्वरूप और कई बड़ी आपदाओं के अनुभवों के कारण भी (जैसे 1993 का लातूर का भूकंप) भारत में आपदा प्रबंधन के विषय को अपरिहार्य मानकर इस पर तुरंत ध्यान दिया गया. भारत सरकार ने अगस्त 1999 में श्री पन्त की अध्यक्षता में आपदा प्रबंधन पर एक उच्चाधिकार समिति गठित की. एच पी सी को प्राकृतिक आपदाओं के शमन और इस संबंध में कार्रवाई हेतु मौजूदा व्यवस्थाओं की समीक्षा करने और संगठनात्मक ढांचे के सुदृढीकरण हेतु संस्तुतियां प्रदान करने का अधिदेश प्राप्त था. प्राकृतिक आपदा के प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय, राज्य

और जिला स्तरों पर व्यापक नमूना योजना तैयार करने के लिए भी एच पी सी से कहा गया. कालांतर में, मानव निर्मित आपदाओं को भी इसके कार्यक्षेत्र के तहत लाया गया. एच पी सी ने अक्टूबर 2001 में अपनी अंतिम रिपोर्ट प्रस्तुत की.

2.3.4 एच पी सी ने कई सरकारी और गैर सरकारी निकायों, राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय एजेंसियों, और मीडिया संगठनों के साथ कई - कई बार विचार - विमर्श किया. इसने विषय विशेषज्ञों द्वारा आपदा के विभिन्न पहलुओं पर अध्ययन को प्रायोजित किया. एच पी सी की अंतिम रिपोर्ट से मुस्तैदी, त्वारित कार्रवाई, रणनीतिक सोच और शमन की कार्यसंस्कृति के साथ आपदा मुक्त भारत के लिए कार्य करने की परिकल्पना स्पष्ट दिखाई देती है. देश की सम्पूर्ण आपदा प्रबंधन प्रणाली को ध्यान में रखते हुए एच पी सी की संस्तुतियों का विस्तार संवैधानिक और विधिक फ्रेमवर्क, संगठनात्मक ढांचों और संस्थागत तंत्र तक रहा. वर्ष 2001 के गुजरात के भूकंप के उपरान्त, भारत सरकार ने प्रधानमंत्री के नेतृत्व में एक सर्वदलीय राष्ट्रीय समिति गठित की. एच पी सी को राष्ट्रीय समिति के कार्यकारी समूह के रूप में परिवर्तित कर दिया गया. कार्यकारी समूह ने अपनी रिपोर्ट जून, 2003 में प्रधानमंत्री को प्रस्तुत की. कार्यकारी



समूह ने अन्य बातों के साथ - साथ भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन नीति अंगीकृत किए जाने की संस्तुति की.

- 2.3.5 लोक प्रशासन प्रणाली में आमूलचूल परिवर्तन करने के संबंध में ब्लूप्रिंट तैयार करने के लिए भारत सरकार ने अगस्त 2005 में श्री वीरप्पा मोड़ली की अध्यक्षता में द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग (ए आर सी) गठित किया. ए आर सी ने अपनी तीसरी रिपोर्ट - क्राइसिस मैनेजमेंट: फ्रॉम डेस्पेयर टू होप - सितम्बर, 2006 में प्रस्तुत की. इस रिपोर्ट में विधिक एवं संस्थागत फ्रेमवर्क सहित आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर विस्तार से चर्चा की गई. इसके अतिरिक्त, इसने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रावधानों सहित एच पी सी की महत्वपूर्ण संस्तुतियों का विश्लेषण किया और इस पर टिप्पणी दी.

## 2.4 संवैधानिक प्रावधान

- 2.4.1 एच पी सी और द्वितीय ए आर सी दोनों ने भारत के संविधान में आपदा प्रबंधन से जुड़ी विशिष्ट प्रविष्टि की आवश्यकता पर विचार किया है संविधान की सातवीं अनुसूची में, संघ और राज्य सरकार के विधायी सामर्थ्य के अधीन आने वाले क्रमशः संघ सूची और राज्य सूची के अंतर्गत वर्णित किया गया है. विषयों की विषयों पर संघ व राज्य सरकारों को समवर्ती विधायी क्षेत्राधिकार प्राप्त है उन्हें समवर्ती सूची में

सम्मिलित किया गया है. इन तीनों सूचियों में से किसी भी सूची के विषय के रूप में आपदा प्रबंधन विशिष्ट रूप से वर्णित नहीं है. एच पी सी के अनुसार, राज्य सूची के मात्र दो विषय जो कुछ हद तक आपदा प्रबंधन से जुड़े हुए हैं वे प्रविष्टि 14 हैं जो पालतू जानवरों और पौधों की बीमारी से सुरक्षा और कृषि से संबंधित है, और प्रविष्टि 17 जो जलापूर्ति, जलनिकास और तटबंधों से संबंधित है. एच पी सी ने इस बात को महसूस किया कि यह अत्यंत ही अपर्याप्त है, और भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची में आपदा प्रबंधन के संबंध में विशिष्ट रूप से प्रविष्टि की आवश्यकता है.

2.4.2 जैसा कि द्वितीय ए आर सी की तीसरी रिपोर्ट (पृष्ठ 34) में वर्णित है जब कोई विषय संविधान की सातवीं अनुसूची की किसी भी सूची में विशिष्ट रूप से वर्णित हो तो वह संघ की अवशिष्ट शक्तियों के अंतर्गत संघ सूची की प्रविष्टि 97 के तहत आता है: “एक दृष्टिकोण के अनुसार, इस प्रकार संसद को यह शक्ति प्राप्त है कि वह इस विषय पर कानून बना सकती है. तथापि व्यवहार और परंपरा के अनुरूप आपदाओं के प्रबंधन की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है.” निर्धारित प्राकृतिक आपदाओं के व्यय को पूरा करने के लिए केंद्रीय सरकार द्वारा वित्त आयोगों की संस्तुतियों के आधार पर राज्य सरकारों को वित्तीय मदद प्रदान की जाती है.

- 2.4.3 संसद ने भारतीय संविधान की समवर्ती सूची में प्रविष्टि 23, नामतः “सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा, रोजगार एवं बेरोजगारी” लागू करके आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 अधिनियमित किया. इसका एक लाभ यह भी है कि राज्य प्रबंधन के संबंध में अपने लिए स्वयं का विधान भी निर्मित कर सकते हैं.
- 2.4.4 द्वितीय ए आर सी के अनुसार, मुस्तैदी, समयपूर्व चेतावनी प्रणाली, बचाव, राहत और पुनर्वास सहित आपदा प्रबंधन के सभी पहलू समवर्ती सूची की प्रविष्टि 23 के तहत नहीं आते हैं. “आपदा” पद में सिर्फ प्राकृतिक आपदाएं ही सम्मिलित नहीं हैं बल्कि औद्योगिक आपदाएं, स्वास्थ्य संबंधी आपदाएं (महामारी) और आतंकवादी कृत्यों से उत्पन्न आपदाएं भी सम्मिलित हैं. तीनों सूचियों में ऐसी बहुत सारी प्रविष्टियां हैं जो आपदा प्रबंधन के किसी न किसी पहलू से संबंधित हैं. उदाहरणार्थ है. लोक व्यवस्था और लोक स्वास्थ्य राज्य सूची में सम्मिलित हैं. राज्य सूची की प्रविष्टि 14 और 17 क्रमशः कृषि और जल से संबंधित है. पर्यावरण और सामाजिक सुरक्षा समवर्ती सूची में सम्मिलित है. परमाणु ऊर्जा और रेलवे संघ सूची का हिस्सा हैं. इसके अतिरिक्त, 73 वें और 74 वें संविधान संशोधन के परिणामस्वरूप, जनसुविधा संबंधी सभी शक्तियां

स्थानीय निकायों को सौंप दी गई हैं। ये सभी आपदा प्रबंधन हेतु सलंगत हैं।

2.4.5 आपदा प्रबंधन के लिए बहु - विषयक एवं बहु - एजेंसी दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है। इसमें एक ओर तो संघ, राज्य और स्थानीय सरकारों के बीच तो दूसरी ओर अनेक सरकारी विभागों और एजेंसियों के बीच समन्वयन की आवश्यकता होती है। दूसरे शब्दों में, शीर्ष और समस्तरीय दोनों प्रकार के लिंकेज आवश्यक है। आपदा प्रबंधन के सर्व समावेशी स्वरूप के कारण सभी क्षेत्रों को इसके अंतर्गत सम्मिलित करने के लिए और विभागों और एजेंसियों के बीच एकता और सामंजस्य प्राप्त करने के लिए व्यापक तौर पर एक समान संस्थागत फ्रेमवर्क की आवश्यकता बढ़ जाती है। इस दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए द्वितीय ए आर सी, जैसे एच पी सी और नेशनल कमीशन टू रिव्यू द वर्किंग ऑफ द कांस्टीट्यूशन (एन सी आर सी डब्लू) ने आपदा प्रबंधन को समवर्ती सूची में सम्मिलित करने की संस्तुति की है। इसकी संस्तुति निम्नानुसार थी:

संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची III (समवर्ती सूची) में एक नई प्रविष्टि “प्राकृतिक या मानव निर्मित आपदाओं और आपात स्थिति का प्रबंधन” शामिल की जाए. (#4)

## 2.5 विधिक फ्रेमवर्क

2.5.1 यद्यपि वर्ष 2005 तक भारत के पास कोई व्यापक आपदा प्रबंधन कानून नहीं था, और गुजरात के वर्ष 2003 के अधिनियम से पहले राज्य स्तर पर भी ऐसा कोई कानून नहीं था, इनसे पहले कुछ कानून थे जो बहुत ही सीमित तरीके से इसके विशिष्ट पहलुओं का समाधान कर पाते थे. विशिष्ट मुद्दों और चुनौतियों का समाधान करने के लिए ऐसे कानून वर्ष 2005 के बाद ही अधिनियमित किए गए.

-----

(#4) द्वितीय प्रशासनिक सुधार आयोग, भारत सरकार, 2006, क्राइसिस मैनेजमेंट: फ्रॉम डेस्पेयर टू होप, नई दिल्ली, पृष्ठ. 35

2.5.1.1 1984 की भोपाल गैस त्रासदी के अनुभवनों से इस बात को बल मिला और पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986, पारित किया गया ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि विकासात्मक और औद्योगिक गतिविधियों से पर्यावरण की क्षति न हो या प्रदूषण न हो. यह अधिनियम किसी व्यक्ति द्वारा ऐसे उद्योगों, ऑपरेशन या प्रसंस्करण के संचालन को प्रतिबंधित करता है जो इस उद्देश्य से निर्धारित मानकों से अधिक पर्यावरणीय प्रदूषक उत्सर्जित करता हो. इस अधिनियम के तहत परिसंकटमय अपशिष्ट (प्रबंधन और हथालन) नियम, 1989 और परिसंकटमय

रसायनिक पदार्थ नियम, 1989 बनाया गया. तथापि, वर्ष 1996 में ही यह संभव हो पाया जब वन एवं पर्यावरण मंत्रालय ने “रसायनिक दुर्घटनाओं के लिए आपात योजना, मुस्तैदी और कार्रवाई” पर नियम बनाया.

2.5.1.2 इस अधिनियम की अनुसूची में इंगित सीमा तक किसी दुर्घटना के कारण जब किसी व्यक्ति की मृत्यु होती है या वह जखमी होता है या संपत्ति को नुकसान पहुँचता है तो लोक दायित्व बीमा अधिनियम, 1991 के अनुसार त्वरित राहत पहुंचाने का दायित्व पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अंतर्गत परिभाषित परिसंकटमय पदार्थों का उत्सर्जन करने वाली ईकाई के मालिक का होगा. मालिक के लिए यह आवश्यक है कि उसके पास एक या दो बीमा पालिसीयां हो ताकि इस पालिसी द्वारा राहत प्रदान करने के दायित्वों को पूरा किया जा सके.

2.5.1.3 आपदा शमन संबंधी मुद्दों के समाधान के लिए अन्य अधिनियम और नियम भी हैं. पूर्व में वर्णित के साथ ही साथ इनमें से कुछ नीचे दिए गए बॉक्स में सूचीबद्ध किए गए हैं:

2.5.1.4 अग्निशमन और भवन निर्माण से जुड़े विषयों पर राज्य स्तर पर भी कई नियम और कोड हैं, इनमें से कुछ हैं, वर्ष 2007 का दिल्ली अग्निशमन

सेवा अधिनियम, और दिल्ली भवन उपनियम. राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों के अपने - अपने कानून हैं.

बॉक्स 2.3 : भारत में आपदा जोखिम न्यूनीकरण मुद्दों के समाधान से जुड़े अधिनियम और नियम	
अधिनियम	नियम
1. भारतीय वन अधिनियम, 1927	1. परिसंकटमय रसायनों का विनिर्माण, भण्डारण और आयात नियम, 1989
2. कारखाना अधिनियम, 1948	2. विनिर्माण, उपयोग, आयात, निर्यात और खतरनाक सूक्ष्म जीव / अनुवांशिक रूप से अभियांत्रिक जीव अथवा कोशिकाओं का भंडारण नियमावली, 1989
3. नागरिक सुरक्षा अधिनियम, 1968	3. रासायनिक दुर्घटनाएं (आपातकालीन योजना, मुस्तैदी और कार्रवाई) नियम,
4. जल (प्रदूषण निवारण तथा नियंत्रण) अधिनियम, 1974	
5. वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980	
6. वायु (प्रदूषण निवारण तथा नियंत्रण) अधिनियम, 1981	
7. पर्यावरण (संरक्षण)	

<p>अधिनियम, 1986</p> <p>8. कारखाना संशोधन अधिनियम, 1987</p> <p>9. लोक दायित्व बीमा अधिनियम, 1991</p> <p>10. जैविक विविधता अधिनियम, 2002</p> <p>11. अनुसूचित जनजाति एवं अन्य परंपरागत वनवासी (वन अधिकारों की मान्यता) अधिनियम, 2006</p> <p>12. खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 2010</p> <p>13. राष्ट्रीय हरित अधिकरण अधिनियम, 2010</p>	<p>1996</p> <p>4. भूमि पर कोयला या लिग्नाइट आधारित तापीय विद्युत संयंत्रों से निस्सारित फ्लाई एश का सन्निक्षेपण और व्ययन नियम, 1999</p> <p>5. जैव - चिकित्सा अपशिष्ट (प्रबंधन और रखरखाव) नियम, 1998</p> <p>6. परिसंकटमय अपशिष्ट (प्रबंधन और रखरखाव) नियम, 1989</p> <p>7. नगरीय ठोस अपशिष्ट (प्रबंधन और रखरखाव) नियम, 2000</p> <p>8. परिसंकटमय सामग्री (प्रबंधन, रखरखाव और सीमा पा संचलन) नियम, 2008</p> <p>9. आर्द्रभूमि (संरक्षण और</p>
---	--



	<p>प्रबंधन) नियम, 2010</p> <p>10.वन (संरक्षण) अधिनियम</p> <p>1980 के तहत वन भूमि के वनेतर उपयोग के लिए परिवर्तन के दिशानिर्देश</p>
--	--

2.5.2 एन सी डी एम ने प्रोफेसर एस. एस. सिंह को चुनिंदा देशों के आपदा प्रबंधन के विधिक फ्रेमवर्क के अध्ययन और भारत से लिए मसौदा आपदा प्रबंधन विधेयक का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए नियुक्त किया. प्रोफेसर सिंह ने ऑस्ट्रेलिया, ब्रिटेन, कनाडा, कुक द्वीपसमूह, डेनमार्क, जापान, नीदरलैंड, पापुआ न्यू गिनीया, त्रिनिदाद एवं टोबैगो, और संयुक्त राज्य अमेरिका के कानूनों का अध्ययन किया. अपने इस अध्ययन के आधार पर, प्रोफेसर सिंह ने जून 2000 में भारत के लिए मसौदा आपदा प्रबंधन विधेयक का प्रस्ताव प्रस्तुत किया जिसकी प्रमुख विशेषताएं निम्नलिखित थी:

- एक राष्ट्रीय परिषद् का गठन जिसके अध्यक्ष प्रधानमंत्री होंगे और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों के मंत्री, योजना आयोग के उपाध्यक्ष,

- मुख्यमंत्री (नियमित आवर्तन के आधार पर) सदस्य होंगे और सचिव, कृषि मंत्रालय सदस्य सचिव होंगे.
- आपदा प्रबंधन पर एक राष्ट्रीय प्राधिकार - एन डी एम ए - हो जिसकी कार्यकारी समिति के अध्यक्ष कृषि मंत्री हों और कुछ अन्य प्रख्यात व्यक्ति तथा संबंधित लाइन विभागों के सचिव इसके सदस्य हों. पूर्णकालिक पदाधिकारियों वाले एक सचिवालय का भी प्रस्ताव था.
  - क्रमशः राज्य स्तर पर क राज्य परिषद् तथा एस डी एम ए व जिला स्तर पर जिला परिषद् तथा डी डी एम ए हो.

2.5.3 एच पी सी ने वर्ष 2003 में एक राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम तैयार किया जिसका मसौदा सभी राज्यों और भारत सरकार के संबंधित मंत्रालयों को उनकी टिपण्णी के लिए परिचालित किया गया। प्रस्तावित अधिनियम का लक्ष्य आपदाओं की रोकथाम और शमन के लिए अधिकतम समन्वयन और मुस्तैदी सुनिश्चित करके प्राकृतिक एवं अन्य आपदाओं का सक्षम एवं प्रभावी प्रबंधन सुनिश्चित करना था. प्रस्तावित राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम में आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय केंद्र (एन सी सी एम) का सृजन सम्मिलित था और केंद्रीय राहत आयुक्त, राज्य राहत आयुक्तों तथा जिला राहत आयुक्तों के कर्तव्यों और कार्यों का भी वर्णन गया था. इसमें एक राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि का भी

प्रावधान था. अपराधों एवं शास्तियों का भी प्रावधान था. तथापि अधिनियम में यह सम्मिलित नहीं था, लेकिन एच पी सी ने एक अलग आपदा प्रबंधन मंत्रालय के सृजन की संस्तुति की. इसने आपदा प्रबंधन पर कैबिनेट समिति और आपदा प्रबंधन पर सभी दलों के प्रतिनिधित्व वाली राष्ट्रीय समिति की भी संस्तुति की.

2.5.4 एच पी सी ने एक मॉडल राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम भी तैयार किया जिसे राज्यों द्वारा आपदा प्रबंधन पर कानून बनाने के लिए अपनाया जा सकता था. मॉडल अधिनियम में आपदा प्रबंधन के लिए प्रमुख प्राधिकारियों जैसे राज्य सरकार, स्थायी तकनीकी समिति, राज्य राहत आयुक्त और जिला मजिस्ट्रेट निर्धारित किए गए थे और इनकी शक्तियां और जबाबदेही, कर्तव्यों और कार्यों की रूपरेखा दी गई थी. इसमें स्थानीय निकायों और अन्य एजेंसियों जैसे राज्य पुलिस, होमगार्ड, नागरिक सुरक्षा, और लोक उपक्रमों के कर्तव्यों का भी वर्णन था. इसमें शमन उपाय के रूप में बीमा की भूमिका का विशेष रूप से उल्लेख था. मॉडल अधिनियम में दायित्वों, अपराधों और शास्तियों के संबंध में भी प्रावधान सम्मिलित थे. दोनों ही मसौदा अधिनियमों, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम और राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम, में विभिन्न हितधारकों की क्षमता निर्माण और प्रशिक्षण पर जोर दिया गया था.

अन्य सभी के साथ - साथ एच पी सी ने भी क्षमता निर्माण के लिए एन आई डी एम की स्थापना करने और आपदा प्रबंधन से निपटने के लिए भारत सरकार एक अलग विभाग के सृजन की संस्तुति की.

2.5.5 जैसा कि पहले वर्णित है वर्ष 2001 के गुजरात के भूकंप के उपरान्त फरवरी 2001 में आपदा प्रबंधन पर भारत के प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक सर्वदलीय राष्ट्रीय समिति गठित की गई. आपदा प्रबंधन राष्ट्रीय समिति के उपाध्यक्ष के समग्र पर्यवेक्षण में एच पी सी को कार्यकारी समूह के रूप में परिवर्तित कर दिया गया. राष्ट्रीय समिति ने आपदा प्रबंधन पर केंद्रीय विधान के अधिनियमन के लिए एच पी सी की संस्तुतियों का समर्थन किया. तथापि, उस समय तक, भारत सरकार ने यह मत बनाया कि केंद्रीय कानून बनाने के बजाय संबंधित राज्यों को अपने - अपने लिए राज्य विधान बनाने की सलाह दी जाए. 29 जुलाई 2003 के एक पत्र द्वारा जो तत्कालीन उपप्रधानमंत्री द्वारा राज्यों के मुख्यमंत्रियों को राज्यों द्वारा उठाए जाने वाले विभिन्न कदमों के संबंध में लिखा गया था, अन्य बातों के साथ - साथ यह भी कहा गया था कि राज्य सरकारें स्वयं के लिए अपना - अपना राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम अधिनियमित करें. तथापि, वर्ष 2004 की एशियाई सुनामी के उपरांत यह निर्णय लिया गया कि आपदा प्रबंधन पर एक केंद्रीय कानून

अधिनियमित किया जाए और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण का गठन किया जाए।

2.5.6 यद्यपि आपदा प्रबंधन पर एक केंद्रीय कानून का नियमन और अधिनियमन भारत सरकार के विचाराधीन भी था तब भी कुछ राज्यों ने अपने - अपने अलग कानून पारित किए: गुजरात राज्य आपदा अधिनियम, 2003, बिहार आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2004, उत्तर प्रदेश आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005, और उत्तरांचल आपदा शमन, प्रबंधन और रोकथाम अधिनियम, 2005. बिहार राज्य का अधिनियम एच पी सी द्वारा संस्तुत मॉडल पर आधारित है. उत्तरांचल राज्य के अधिनियम में आपदा शमन और प्रबंधन केंद्र की स्थापना की परिकल्पना की गई थी जिसके द्वारा आपदा प्रबंधन, जन जागरुकता, सूचनाओं के आदान - प्रदान, क्षेत्र में उन्नत चेतावनी प्रणाली की स्थापना और संचालन पर ध्यान दिया गया था. देश में इस प्रकार का पहला अधिनियम गुजरात राज्य का अधिनियम था जो काफी व्यापक है. आपदा की परिभाषा एच पी सी द्वारा प्रस्तावित मॉडल में दी गई परिभाषा की तुलना में काफी व्यापक है. उत्तर प्रदेश राज्य का अधिनियम काफी हद तक गुजरात राज्य के अधिनियम से लिया गया है.

बॉक्स 2.4 : भारत में आपदा प्रबंधन कानूनों के क्रमिक विकास का

### घटनाक्रम

- अकाल कोड 19 वीं सदी में विकसित किए गए.
- राज्यों द्वारा स्वतंत्रता से पूर्व और स्वतंत्रता के उपरान्त राहत नियमावलियाँ तैयार की गईं.
- पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 और इस अधिनियम के तहत अन्य विभिन्न नियमों का पारित किया जाना.
- लोक दायित्व बीमा अधिनियम, 1991 का पारित किया जाना
- भारत सरकार द्वारा गठित एच पी सी की वर्ष 2001 की रिपोर्ट में राष्ट्र के लिए एक राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम का सुझाव. एच पी सी द्वारा राज्यों के लिए भी एक राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम तैयार किया गया.
- गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2003, बिहार आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2004, उत्तर प्रदेश आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005, और उत्तरांचल आपदा शमन, प्रबंधन और रोकथाम अधिनियम, 2005
- आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005.

2.5.7 इस प्रकार, राष्ट्रीय स्तर का कानून इस दिशा में लगभग दशकों पूर्व शुरू की गई प्रक्रिया का नतीजा था. आपदा प्रबंधन के लिए क विधिक फ्रेमवर्क तैयार करने की दिशा में आगे बढ़ाने में वैश्विक प्रयास, अंतरराष्ट्रीय विचार - विमर्श और राष्ट्रीय अनुभवों की भूमिका के चलते तेजी आई है. वर्ष 2001 के गुजरात के भूकंप ने इसकी तात्कालिक अपरिहार्यता को सिद्ध कर दिया जिसके परिणामस्वरूप गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2003 अस्तित्व में आया. वर्ष 1999 का आडिसा का सुपर चक्रवात और वर्ष 2001 के गुजरात के भूकंप जैसी बड़ी आपदाओं के कारण राष्ट्रीय स्तर पर यह प्रक्रिया प्रभावित हुई. वर्ष 2004 की एशियाई सुनामी 23 दिसंबर 2005 को आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के अधिनियमन में अंतिम प्रेरणा सिद्ध हुई।