

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح قانون الحاق سه تبصره به بند (۱۲) ماده (۴) قانون

نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران»

مقدمه

بحث تسری احکام مندرج در تبصره‌های بند «۱۲» ماده (۴) قانون ناجا (مصوب ۱۳۶۹) رویکردی است که پیشنهاد آن ابتدا از طریق شهرداری مشهد موضوعیت پیدا کرد. نشست دبیرخانه کلانشهرها با نمایندگان مشهد و فراکسیون مدیریت شهری موجب شد تا این پیشنهاد به صورت گسترده‌تر مطرح گردد.

ارزیابی ابعاد طرح پیشنهادی

در دلایل توجیهی این طرح به نکات مختلفی اشاره شده که نهایتاً به تسری احکام موضوعه به مراکز استان‌ها و شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت تأکید می‌شود. گفتنی است که در حال حاضر حدود ۲۵ شهر بالای ۲۵۰ هزار نفر در کشور وجود دارد (جدول پیوست) که با توجه به افزایش جمعیت شهرها در آینده، بیشتر خواهد شد. در این خصوص لازم است به نکات زیر توجه گردد.

۱. صرفنظر از اهداف بیان شده در طرح، ضرورت لحاظ ملاحظات اقتضائی از جمله اقتضائات زمانی، مکانی، اجتماعی، اقتصادی، در مورد هریک از کلانشهرها الزامی می‌نماید.

۲. اندازه مطلوب قانون و نیاز به قانون در کشور ضرورتی است که مانع بروز مشکلات و تعارضات احتمالی خواهد بود.

۳. نبود مکانیسم بازخورد قوانین و کارآمدی سیستم‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و... زمینه تصویب هرچه بیشتر و انباشتگی قوانینی که می‌تواند موجب بروز مشکلات جدیدی گردد را فراهم می‌کند.

۴. در زمینه رضایتمندی شهروندان تهرانی، مورد اشاره در پیش‌زمینه توجیهات طرح، قبل و بعد از واگذاری این مدیریت به شهرداری تهران، گزارشی به‌عنوان گزارش مکانیسم بازخورد کارآمدی قانون مربوطه و... در دست نیست.

۵. مقایسه شهر تهران با دیگر شهرها، آن هم صرفاً از منظر آمار جمعیتی، علمی به‌نظر نمی‌رسد. گرچه در این باره نیز باید توجه داشت مراکز استان‌هایی در ابعاد تهران در واقع همان کلانشهرهای بالای ۱ میلیون نفر جمعیت هستند که احتمالاً از ویژگی‌های مشابهی همانند تهران برخوردارند و نه شهرهایی با ۲۵۰ هزار نفر جمعیت.

۶. این اصل که در یکپارچه‌سازی مدیریت شهری ویژگی‌های مثبتی وجود دارد شکی نیست اما اعمال این اصل در همه حوزه‌های مأموریتی و شرایط و شهرها قطعاً نمی‌تواند منطقی باشد یکپارچه‌سازی اولاً به معنی واگذاری ساختارها نیست بلکه می‌تواند از طریق رهبری واحد صورت پذیرد به‌طور مثال شهری که به لحاظ جغرافیایی مرزی و به لحاظ بافت جمعیتی دارای چندین قومیت است و از سوی دیگر به لحاظ اقتصادی ماهیت کشاورزی دارد با جمعیتی حدود ۲۵۰ هزار نفر با شهری همانند تهران که دارای ویژگی‌های منحصر به فرد است قابل قیاس نیست و از سوی دیگر بعد از واگذاری راهنمایی و رانندگی کلیه شهرهای موضوعه به شهرداری‌ها، امکان پشتیبانی مجدد راهنمایی و رانندگی این‌گونه شهرها از سوی ناجا منتفی خواهد بود. از این‌روی بروز ضعف‌ها و مشکلات حتمی خواهد بود.

۷. از آنجایی که توزیع منابع درآمدی حاصل از جرائم رانندگی به نسبت‌های ۲۰ درصد راهنمایی و رانندگی، ۶۰ درصد شهرداری‌ها و راهداری‌ها (۴۰ درصد شهرداری، ۲۰ درصد راهداری) و ۲۰ درصد بیمه قابل تسهیم است، به نظر می‌رسد که بُعد اقتصادی موضوع که به صورت غیرمستقیم از طریق جهت‌گیری‌ها و سلیق شهرداری‌ها قابل افزایش است، قصد منافع اقتصادی تسری‌دهندگان را توجیه می‌نماید.

۸. نکته با اهمیت و ضروری، توجه به توان‌های متفاوت مالی شهرداری‌ها در شهرهای موضوعه است که براساس میزان درآمد آن شهرداری‌ها تعریف می‌شود، به عبارت دیگر نمی‌توان توان مالی و قابلیت‌های شهرداری تهران را با شهرداری‌های سایر مراکز استان‌ها، کلانشهرها و بالاخص شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت یکی دانست، لذا تسری موضوع قانون مزبور و تحقق طرح پیشنهادی می‌تواند وظایف و ساختار ادارات راهنمایی و رانندگی شهرهای موضوع این طرح را با مشکلات متفاوت و عدیده‌ای مواجه نماید.

۹. برخورداری مراکز استان‌ها، کلانشهرها و شهرهای موضوعه از شورای (عالی) ترافیک، ضرورتی است که بدون رعایت و الزام حتمی به داشتن شورای مذکور، مشکلات و تعارضات متعددی به وجود خواهد آورد، ضمن آنکه دبیرخانه مدیریت شورای مزبور باید در اختیار استانداری و یا فرمانداری شهرهای مرتبط باشد نه تحت ساختار و مجموعه شهرداری‌ها.

۱۰. گفتنی است که شهر مقدس مشهد به دلیل برخورداری از خیل عظیم زوار و برگزاری مستمر مراسمات در سه مقطع صبح، ظهر و شب به‌ویژه در اعیاد اسلامی و مناسبت‌های مذهبی با حجم بالای عبور و مرور و وسایط نقلیه‌ای مواجه می‌شود که در تهران در مراسماتمانند عید فطر قابل مشاهده است. از این‌روی حدود ۶۰ درصد توان راهنمایی و رانندگی شهر مشهد پیرامون حرم رضوی متمرکز می‌شود و شهرداری آن نیز به جهت درآمدهای مناسب و وابسته، از جمله گستردگی هتل‌ها، مهمانپذیرها و... می‌تواند نسبت به تأمین نیازهای پشتیبانی، نیروی انسانی، تجهیزات، خرید ماشین و... برآید. تلاش شهرداری مشهد و نشست با فرماندهی ناجا در این خصوص، مبین آن است که پیشنهاد تسری برای شهر مشهد به جهت هماهنگی بیشتر و ارتقای خدمات ترافیکی اهمیت دارد و مورد توصیه است.

۱۱. در این طرح مشخص نیست که در صورت عدم توان مالی و قابلیت‌های مورد لزوم در شهرداری‌های مذکور برای پشتیبانی، تأمین تجهیزات، نیروی انسانی، خرید ماشین و... نظام پاسخگویی شهرداری و جبران آن به چه نحوی پیش‌بینی خواهد شد؟ ضمن آنکه تأمین این تجهیزات از سوی شهرداری‌ها به معنای تحمیل هزینه‌های اضافی به شهرداری است که به دلیل پیش‌بینی نشدن محل تأمین آن، این امر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۱۲. شایان ذکر است که تصویری از جمله سرشکن کردن بخشی از هزینه‌های مورد نیاز یا کل آن به شهروندان شهرهای موصوف، می‌تواند نارضایتی عمومی را در شرایط حساس موجود که غالب شهروندان از لحاظ اقتصادی و مالی در تنگنا قرار گرفته‌اند، افزایش دهد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

در سنوات گذشته با مصوبه مجلس شورای اسلامی، مجموعه اجرایی راهنمایی و رانندگی تهران برای مدیریت متمرکز ترافیک شهر تهران، در اختیار شهرداری این کلانشهر قرار گرفت و در این راستا تأمین کلیه تجهیزات، تأسیسات، بودجه، امکانات مورد نیاز، نیروی انسانی و خرید ماشین برعهده شهرداری تهران گذاشته شد. ضمن آنکه تأمین این تجهیزات از سوی شهرداری‌ها به معنای تحمیل هزینه‌های اضافی به شهرداری است که به دلیل پیش‌بینی نشدن محل تأمین آن، این امر مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. این طرح بدون توجه به ضرورت انطباق و قیاس مالی و توانایی بین شهرداری تهران و سایر مراکز استان‌ها و شهرهای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت و بدون ملاحظه اقتضانات زمانی، مکانی، اجتماعی، اقتصادی، عملیاتی و... و اندازه مطلوب قانون، پیشنهاد تسری قانون واگذاری راهنمایی و رانندگی شهر تهران به شهرداری این کلانشهر را به سایر مراکز استان‌ها، و شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت ارائه کرده است.

تسری قانون مذکور به سایر مراکز استان‌ها و شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت می‌تواند مشکلات، تعارضات و

ضعف‌های عملکردی بسیاری را از جهت عدم توجه به اقتضائات مالی، اجتماعی، زمانی، مکانی، اقتصادی، عملیاتی و... در شهرهای موضوعه ایجاد نماید.

با توجه به مطالب پیش‌گفته توصیه می‌گردد که این تسری به‌خصوص با عنایت به حساسیت شهر مقدس مشهد و مراسمات مستمر روزانه (و در طول سال)، تنها و صرفاً درخصوص شهر مقدس مشهد تسری و اعمال گردد. از این روی پیشنهاد می‌شود که:

۱. فقط عبارت «و شهر مشهد» بعد از عبارات «شهر تهران» به تبصره‌های بند «۱۲» ماده (۴) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اضافه گردد.

- و در صورت اصرار بر اضافه شدن سایر مراکز استان‌ها و شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت و به جهت بررسی فنی و تخصصی، تصویب تبصره ذیل پیشنهاد می‌شود:

۲. تبصره «۴» - شمولیت تبصره‌های «۱» تا «۳» ماده (۴) به سایر مراکز استان‌ها و شهرهای بالای ۲۵۰ هزار نفر جمعیت، منوط به پیشنهاد شورای عالی استان‌ها و تصویب شورای عالی ترافیک کشور می‌باشد.

جدول جمعیت نقاط مرکزی شهرها - سال ۱۳۹۰ (۲۶ شهر)

ردیف	نام شهر	جمعیت (نفر)	وسعت (کیلومتر مربع)	ردیف	نام شهر	جمعیت (نفر)	وسعت (کیلومتر مربع)
۱	تهران	۸,۲۴۴,۷۵۹	۷۵۰	۱۴	یزد	۵۵۰,۹۰۴	۱۱۰
۲	مشهد	۲,۷۷۲,۲۸۷	۳۰۰	۱۵	همدان	۵۴۸,۳۷۸	۷۰
۳	اصفهان	۱,۹۷۸,۱۶۸	۲۳۵	۱۶	اراک	۵۳۶,۵۷۲	۶۰
۴	کرج	۱,۹۶۷,۰۰۵	۱۶۵	۱۷	اردبیل	۴۸۵,۱۵۳	۶۵
۵	شیراز	۱,۵۴۹,۴۵۳	۲۲۵	۱۸	قزوین	۴۶۴,۳۲۳	۴۰
۶	تبریز	۱,۵۴۵,۴۹۱	۱۹۰	۱۹	بندرعباس	۴۴۸,۸۶۱	۸۰
۷	اهواز	۱,۱۳۳,۰۰۳	۱۴۰	۲۰	زنجان	۳۸۸,۷۹۶	۵۰
۸	قم	۱,۰۹۵,۸۷۱	۹۵	۲۱	سندج	۳۷۵,۲۸۰	۳۵
۹	کرمانشاه	۸۵۷,۰۴۸	۹۰	۲۲	خرم‌آباد	۳۵۴,۸۵۵	۳۰
۱۰	رشت	۶۹۸,۰۱۴	۶۰	۲۳	گرگان	۳۴۳,۹۷۷	۴۰
۱۱	ارومیه	۶۸۰,۲۸۸	۹۰	۲۴	ساری	۲۹۹,۵۲۶	۳۰
۱۲	کرمان	۶۲۱,۳۷۴	۸۵	۲۵	شهرکرد	۲۸۰,۸۳۷	۳۰
۱۳	زاهدان	۵۷۵,۱۱۶	۷۵	۲۶	بوشهر	۲۲۱,۰۱۶	۷۰

مأخذ: مرکز آمار ایران.