

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل
سازمان مدیریت بحران کشور»



مشخصات لایحه

دوره نهم - سال دوم

شماره ثبت:

۴۲۲

شماره چاپ:

۹۰۸

تاریخ چاپ:

۱۳۹۲/۱۰/۹

نام دفاتر:

مطالعات زیربنایی
مطالعات سیاسی
مطالعات حقوقی

مقدمه

کشور ایران در معرض خطرات طبیعی متعددی قرار دارد و از ۴۳ نوع حوادث طبیعی بیش از ۳۳ مورد در ایران تجربه شده است. در این شرایط وجود یک قانون جامع مدیریت بحران می‌تواند در سطح ملی و محلی در پیشبرد هدفمند و ضابطه‌مند مدیریت بحران مؤثر بوده و در مراحل مختلف بحران، هماهنگی لازم بین سازمان‌های مختلف را به وجود آورد. پراکندگی و انجام امور موازی در مطالعات و اقدامات و برنامه‌ریزی، فقدان برنامه‌ریزی راهبردی در جهت ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در اقدامات و فعالیت‌های مدیریت بحران، نبود بانک اطلاعاتی و تحقیقات مرتبط با این موضوع، فقدان قوانین و مقررات ایمنی در این زمینه، ارتباط ناقص بین نهادهای مرتبط با مدیریت بحران، کمبود آموزش‌های تخصصی و عمومی در زمینه بحران و در انتها نداشتن سیستم نظارتی مناسب که بر عملکرد کلی و جزئی هر نوع حوادث غیرمترقبه نظارت نماید، زمینه لازم برای وجود سازمان مدیریت بحران کشور را فراهم کرده تا تدابیر بهبود مدیریت بحران و اقدامات مؤثر فراهم شود.

در حال حاضر در ایران، قوانین و مقررات مربوط به مدیریت بحران، جامع و شفاف نیست و تا حدی سردرگمی قانونی به شکل عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و یا موازی بودن برخی وظایف، به چشم می‌خورد، تغییرات پی‌درپی قوانین و نظام مدیریت بحران از طرفی مؤید حساسیت موضوع بحران و از طرفی دیگر نشان‌دهنده عدم تمرکز و عدم وجود راهبرد منسجم در زمینه مدیریت بحران است. در صورتی‌که برای اتخاذ روش‌های جامع و مشارکتی فقط تعیین حقوق و وظایف کافی نیست، بلکه شناخت مسئولیت و وجود پشتوانه اجرایی قوی نیز مهم است.

لایحه «تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» با هدف پر کردن خلأ قانونی موجود در زمینه ادامه فعالیت سازمان مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۹۲/۱۰/۹ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. در این لایحه که در قالب یک ماده واحده تنظیم گردیده، عنوان شده است که مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شود.

پیشینه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بحران کشور، موضوع تدوین سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در سال ۱۳۸۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و تصویب قرار گرفت. این سیاست‌ها پس از تأیید مقام معظم رهبری از سوی دفتر ایشان به دستگاه‌های مربوطه جهت رعایت مفاد آن در کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ابلاغ گردید. در همین راستا در سال ۱۳۸۵ وزارت کشور به‌منظور هماهنگی بیشتر کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت بحران و اصلاح ساختار مدیریت سوانح، پیشنهادی را درخصوص تشکیل سازمان مدیریت بحران به هیئت دولت ارائه نمود. لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور با توجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح و به‌منظور هماهنگی اجرایی کلیه دستگاه‌های ذیربط و اعمال مدیریت واحد و

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۳۵۰۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۲/۱۱/۱۹

نظارت عالی مؤثر بر مراحل مختلف مدیریت بحران و با بهره‌گیری از تجارب کسب شده در مدیریت حوادث مهم گذشته در کشور تدوین گردید و پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۶/۲۶ هیئت وزیران به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. این قانون در دی ماه ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و در خردادماه ۱۳۸۷ به تصویب شورای نگهبان رسید. رئیس‌جمهور نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۵ این قانون را جهت اجرا ابلاغ نمود با این هدف که با ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور، مشکلات موجود درخصوص مدیریت بحران تا حد زیادی مرتفع شود. البته وقوع سوانح طبیعی مختلف بعد از تصویب و اجرای این قانون و مشکلات مشاهده شده در مدیریت بحران قبل و بعد از وقوع این سوانح، بار دیگر نشان داد که قانون مذکور نیازمند اصلاحات اساسی است تا بتوان بر مبنای آن ریسک وقوع سوانح طبیعی در کشور را به میزان قابل قبول کاهش داد و وضعیت مقابله با آثار سوانح را بهبود بخشید.

این قانون مشتمل بر چهار فصل است. در فصل اول آن تعاریف و اصطلاحات مدیریت ریسک و بحران تعریف شده است. در فصل دوم شورایی به‌عنوان شورای عالی مدیریت بحران کشور معرفی شده که وظیفه این شورا، هماهنگی فعالیت‌های کلیه دستگاه‌ها و نهادها (دولتی، غیردولتی و وابسته به رهبری) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران می‌باشد. در فصل سوم این قانون سازمان مدیریت بحران کشور تعریف شده است. این سازمان به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز در کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی تشکیل شده است. این سازمان وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن معاون وزیر کشور است که با حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. در فصل چهارم این قانون نیز سایر مقررات مرتبط با سازمان مدیریت بحران و نیز نحوه ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی مورد توجه قرار داده شده است.

نقاط ضعف قانون و چالش‌های فراروی اجرای آن

هرچند که قانون مدیریت جامع بحران به‌عنوان یکی از قوانین نسبتاً مناسب نظام جمهوری اسلامی ایران شناخته می‌شود و در مقایسه با سایر اسناد مصوب قبلی از جامعیت بیشتری برخوردار بوده و بسیاری از موارد مهم در مدیریت ریسک و بحران در آن مورد توجه قرار داده شده است، لکن موضوعاتی در آن طرح شده که اجرای آن را با مشکل مواجه کرده است. اکنون که قریب به پنج سال از زمان تصویب قانون مذکور گذشته است، بررسی اجمالی از نحوه اجرای مفاد قانون مذکور نشان می‌دهد که بسیاری از بندهای آن به اجرا گذاشته نشده یا اثربخش نبوده است بنابراین بازنگری در مفاد این قانون و بررسی نقاط ضعف و قوت آن به‌منظور بهبود عملکرد این سازمان ضروری به‌نظر می‌رسد.

اولین موضوع در رابطه با قانون مدیریت بحران کشور، موضوع شورای عالی مدیریت بحران است که متشکل از رئیس‌جمهور و اغلب وزرای کابینه به‌علاوه مقامات بلندپایه لشگری و کشوری دیگر است. ترکیب این مجموعه و مشغله‌های فراوان هر یک سبب شده است که امکان برگزاری جلسات این شورا با حضور کلیه اعضای آن به سختی میسر شود و تاکنون که قریب به پنج سال از تشکیل سازمان می‌گذرد، تنها تعداد معدودی جلسات این شورا تشکیل شده است. جلسات برگزار شده نیز فاقد نتایج ملموس در بهبود نظام مدیریت بحران کشور بوده است؛ زیرا برنامه‌های لازم برای تصویب در این شورا به نحو مناسب تدوین و ارائه نشده است.

در قانون مدیریت بحران به‌درستی به مبحث مدیریت جامع بحران اشاره شده است، لکن آنچه در عمل مشاهده می‌شود تنها انجام اقدامات موردی و منفرد بدون توجه لازم به ضرورت یکپارچه نمودن این فعالیت‌هاست. شورای هماهنگی مدیریت بحران نیز که در این قانون به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری درخصوص هماهنگی فعالیت‌ها در سطوح ملی یا استانی تعریف شده، فاقد مکانیسم لازم برای انجام وظایف محوله است. به‌نظر می‌رسد بهتر است وظایف مرتبط با سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت از سازمان مدیریت بحران کشور به «کمیسیون عالی مدیریت بحران» و «کمیته راهبری مدیریت بحران» محول گردد و

سازمان مسئولیت اجرای تصمیمات متخذه را برعهده بگیرد. همچنین انجام مطالعات و اقدامات لازم در زمینه‌های مختلف باید توسط کمیته راهبری مدیریت بحران برنامه‌ریزی و تدوین شود. در حال حاضر این مطالعات توسط کارگروه‌های تخصصی و به شکلی غیرمنسجم و پراکنده انجام می‌شود که منجر به هدر رفتن منابع محدود موجود شده است و نتایج کارها نیز چندان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.

در حال حاضر به دلایل مختلف از جمله ضعف ساختاری سازمان مدیریت بحران کشور، بسیاری از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به قانون مدیریت بحران کشور اهمیت چندانی نمی‌دهند و وزارت کشور نتوانسته است به خوبی دستگاه‌های مختلف را به اجرای مفاد قانون مذکور ملزم نماید. این مسئله به خصوص در تعامل بین دستگاه‌های دولتی با دستگاه‌های غیردولتی و نهادهای نظامی و انتظامی بیشتر نمود می‌یابد. همچنین در بندهایی از این قانون تکالیفی برعهده بسیاری از سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی قرار داده شده است، ولی عملاً سازوکار لازم برای اجرای این تکالیف پیش‌بینی نشده است. این امر باعث شده اغلب تکالیف سازمان به‌طور کامل و صحیح اجرا نشوند. هرچند قانون مدیریت بحران کشور لازم‌الاجراست، اما عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی و نبود اقتدار قانونی لازم منجر به عدم جدی گرفتن سازمان از سوی دستگاه‌ها شده که این مسئله اثربخشی قانون را کم می‌کند. از این رو لازم است الزامات قانونی در این بخش تقویت گردند به نحوی که سازمان مدیریت بحران بتواند از اقتدار لازم برای برخورد با دستگاه‌های دیگر و الزام آنها به رعایت مفاد قانون برخوردار شود.

اعتبارات مورد نیاز در کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران تاکنون یا به نحو مطلوب در کشور تخصیص نیافته یا درست هزینه نشده است. برای مثال علیرغم تأکید قانون در استفاده از منابع موجود در کلیه بخش‌های مدیریت بحران از جمله پیشگیری، تاکنون در این حوزه اعتبار چندانی اختصاص نیافته یا مصرف بهینه نشده است. همان‌گونه که ذکر شد کشور ایران در معرض مخاطرات طبیعی عدیده‌ای قرار دارد در چنین شرایطی و با توجه به موارد اشاره شده در قانون (ماده ۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران) جمعاً ۵ درصد بودجه عمومی دولت می‌بایست به‌منظور پیشگیری، ارتقای آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی در کشور به این امر اختصاص یابد. پس از ابلاغ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۸۷/۳/۲۹ توسط رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس‌جمهور وقت، علیرغم پیگیری‌های صورت گرفته، اختیار اعتبار از وزارت کشور، (به‌عنوان قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور) منتزع و به‌طور کامل به استناد بند «ج» ماده (۲۱۶) و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور قرار گرفته که عملاً اختیارات از شورای عالی مدیریت بحران سلب شده و موجبات عدم تحقق مواد و تبصره‌های قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین‌نامه اجرایی آن را فراهم نموده است.

مواردی که در بالا اشاره شد، نقاط ضعف قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و چالش‌های فراروی اجرای این قانون بوده و نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که اشکالات و آسیب‌های جدی در قانون و ساختار مدیریت بحران وجود دارد که این امر ضرورت بازنگری و اصلاح قانون را ایجاب می‌کند.

نتیجه‌گیری

کشور ایران در معرض خطرات عدیده‌ای قرار دارد (از ۴۳ نوع حوادث طبیعی بیش از ۳۳ مورد در ایران تجربه گردیده است) و همچنین به‌طور متوسط هر ده سال یکبار زلزله‌های مخرب (بالای ۶ ریشتر) به‌وقوع می‌پیوندد. علاوه بر آن سایر حوادث از جمله سیل، خشکسالی و غیره سالیانه خسارات سنگینی را به کشور وارد می‌نماید بنابراین وجود ساختاری جهت مدیریت بحران در کشور ضروری به‌نظر می‌رسد. شایان ذکر است که در کشورهایی که از ۴۳ نوع حوادث طبیعی حداکثر ۱۰ نوع آن را تجربه کرده‌اند امروزه مدیریت بحران خود را در سطح وزارتخانه دیده‌اند چراکه معتقدند یکی از موانع توسعه پایدار وقوع حوادث طبیعی می‌باشد و همچنین درخصوص حفظ جان و مال مردم برای این موضوع اهمیت خاصی قائل شده‌اند. درخصوص قانون

تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور اگرچه لازم بود قبل از پایان مهلت اجرای آزمایشی، این قانون با رفع نواقص و کاستی‌های احتمالی به صورت دائمی به تصویب می‌رسید اما در حال حاضر با توجه به اینکه مهلت اجرای آزمایشی قانون مزبور پایان یافته و متأسفانه تاکنون اقدامی در جهت تمدید و یا دائمی شدن آن انجام نشده است ضرورت دارد مدت اجرای آزمایشی این قانون تمدید شود. همچنین نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که اشکالات و آسیب‌های جدی در قانون و ساختار مدیریت بحران وجود دارد که ضرورت بازنگری قانون را ایجاب می‌نماید. بنابراین لازم است فرصتی در اختیار دولت قرار گیرد که ضمن بررسی نقاط ضعف و قوت قانون مزبور و اصلاح آن، وضعیت ساختاری و عملکرد این سازمان را بهبود بخشد، زیرا نبود متولی مشخص در شرایط وقوع بحران، کشور را با مخاطرات فراوانی مواجه خواهد ساخت.

لازم به ذکر است که طرح «تمدید اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» نیز در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در طرح مذکور که در قالب یک ماده واحد و یک تبصره تنظیم شده بود، پیش‌بینی شده بود که مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید گردد. همچنین به موجب تبصره پیشنهادی، دولت مکلف شده بود تا پس از بررسی نقاط ضعف، قوت و نارسایی‌های اجرایی این قانون و رفع نواقص آن، لایحه دائمی شدن این قانون را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. طرح مذکور با اعمال اصلاحاتی به تصویب کمیسیون‌های اجتماعی، عمران، شوراها و امور داخلی کشور مجلس شورای اسلامی رسید. اصلاحات کمیسیون‌های مربوطه به شرح زیر می‌باشد:

اصلاحات کمیسیون عمران:

ماده واحد - مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ حداکثر یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تمدید می‌گردد.

تبصره - دولت مکلف است با بررسی نقاط ضعف، قوت و نارسایی‌های اجرایی این قانون و رفع نقاط ضعف اقدام قانونی لازم را تا پایان مدت مذکور به عمل آورد.

اصلاحات کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور:

ماده واحد - مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۵ حداکثر تا پایان شهریورماه ۱۳۹۳ تمدید می‌گردد.

تبصره - دولت مکلف است با بررسی نقاط ضعف، قوت و نارسایی‌های اجرایی این قانون و با پیش‌بینی رفع نواقص، لایحه دائمی آن را حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳ تقدیم مجلس نماید.

لازم به ذکر است که الزام دولت به تقدیم لایحه مغایر اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی است لذا در تبصره مصوب کمیسیون عمران به جای عبارت «لایحه دائمی آن را حداکثر تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳ تقدیم مجلس نماید» باید عبارت «اقدامات قانونی لازم را جهت دائمی شدن قانون مذکور تا پایان شهریورماه سال ۱۳۹۳ انجام دهد» مورد استفاده قرار گیرد.