

اظهار نظر کارشناسی درباره : « طرح اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه ششم توسعه »

مقدمه

این طرح پیشنهادی؛ دارای رویکردها و اهداف مختلفی است که عبارتند از:

۱. افزایش شبکه لرزه‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله،
۲. اولویت سبک‌سازی و به‌کارگیری روش‌های نوین اجرایی در تولید مصالح و روش‌های مقاوم‌سازی ساختمان،
۳. الحاق دو جز به بند «پ» شامل:
۴. تعیین محدوده‌های پُرخطر در اطراف گسل‌ها و مناطق مستعد خطر در مقررات ملی ساختمان،
۵. مکانیابی بر اساس مطالعات ژئوتکنیکی در بازسازی زلزله و بازنگری طرح‌های جامع و هادی؛ که به بررسی مفاد آن می‌پردازد.

توضیحات تکمیلی بررسی مفاد طرح

الف) شتاب‌نگارها نوعی لرزه‌نگار هستند که برای تعیین حرکت شدید پوسته زمین به‌کار می‌روند. اما لرزه‌نگارها خیلی حساس‌ترند و زمین‌لرزه‌های ریز را هم ثبت می‌کنند. در حال حاضر شبکه شتاب‌نگاری کشور عمری بالغ بر ۴۶ سال دارد، ضمن آنکه این دستگاه‌ها غالباً برخط نیستند و داده‌های آنها به صورت آفلاین کنترل می‌شود. **شایان ذکر است که (۱,۱۶۰) دستگاه شتاب‌نگار در کشور وجود دارد که شامل نسل آنالوگ SSA1، نسل دیجیتال SSA2، نسل CMG-5TD و نسل چندکاناله 12-DM24-CMG می‌شود و از این تعداد، حدود (۵۰) دستگاه، جدید و آنلاین هستند.**

خروجی حاصل از این دستگاه‌ها در صورتی که آنلاین و برخط باشد، می‌تواند به صورت آنی و در قالب نقشه‌ای از مناطق زلزله‌زده و میزان تقریبی آسیب نواحی آن مناطق، تولید و برای تصمیم‌گیری در خصوص توزیع و تمرکز امداد در آن مناطق در اختیار مدیریت بحران و مسئولان قرار گیرد.

ب) یکی از پیش‌اولویت‌های به‌کارگیری و تأثیرگذاری این شبکه‌ها و دستگاه‌ها؛ وجود یک شبکه (Server) به هم پیوسته ارتباطی با شبکه‌های خطوط لوله و انتقال خدمات شهری از جمله شبکه‌های انتقال گاز، آب و برق با شبکه شتاب‌نگار می‌باشد که لزوماً از سنسورهای قطع جریان در محل اتصالات و در زمان اخذ آلام خطر از شبکه و دستگاه شتاب‌نگار برخوردار باشند. در صورتی که در حال حاضر غالب شهرهای کشور و مراکز استان‌ها فاقد سنسورهای قطع جریان در اتصالات و شبکه‌های انتقال خدمات شهری هستند؛ به عبارت دیگر این سیاست بدون در نظر گرفتن سایر الزامات، فاقد کارایی لازم خواهد بود.

ایرادات فنی حقوقی طرح

الف) در بند «الف» متن طرح پیشنهادی، مشخص نشده که مقیاس هر ۲۵,۰۰۰ نفر برای ایجاد ایستگاه توسعه‌یافته و شبکه لرزه‌نگاری و پیش‌نشانگرهای زلزله بر اساس کدام قاعده و اصول علمی تعیین شده است؛ زیرا کارکرد هر یک از این دستگاه‌ها، غالباً برای (۵۰) کیلومتر مربع در نظر گرفته می‌شود. از سوی دیگر در صورتی که فرض شود از مساحت ۱,۶۴۸,۱۹۵ کیلومتر مربعی ایران، تنها ۷ درصد آن به کانون‌های جمعیتی اختصاص یافته باشد، بنابراین حدود ۲,۳۰۷ دستگاه برای مساحت ۷ درصد کانون‌های جمعیتی نیاز است و برای مقیاس جمعیت حدود (۸۰) میلیون نفری نیز تعداد ۳,۲۰۰ دستگاه برآورد

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۴۲

شماره چاپ:

۱۱۹۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۹/۳

معاونت پژوهش‌های

زیربنایی و امور تولیدی

دفتر: مطالعات

زیربنایی

سایر دفاتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۵۰۱۶۱۹۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۹/۲۵

می‌شود که تراکم آن در نقاط با تراکم بالا ابهام دارد و اگر قرار باشد رفتار هر یک از سازه‌های با اهمیت در کشور در قبال زمین‌لرزه، ارزیابی شود، به تعداد آن سازه‌ها، دستگاه شتاب‌نگار مورد نیاز خواهد بود.

ب) در خصوص بند «ب» طرح پیشنهادی؛ که الحاق عبارت «با اولویت سبک‌سازی و به‌کارگیری روش‌های نوین» را پیشنهاد داده است؛ شایان ذکر است که موضوع «سبک‌سازی و روش‌های نوین» در ساخت‌وساز؛ از جمله موضوعاتی هستند که در بحث ساخت صنعتی ساختمان؛ استانداردهای مدون و در ضوابط و مقررات موضوعه از جمله مواد (۱) و (۱۴) قانون حمایت از تولید و عرضه مسکن و همچنین در بند «د»، جزء «۳» ماده (۱۰) و مواد (۲۶) الی (۳۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور توجه قرار گرفته است. از این منظر، ضمن آنکه عبارت «و به‌کارگیری روش‌های نوین اجرایی» زائد و مبهم است، در عمل نیز منجر به تفاسیر اجرایی متعدد و بلکه متناقض در قبال ضوابط و مقررات موجود و سبک‌های تأیید شده خواهد شد.

ج) در خصوص الحاقیات مندرج در بند «ج» طرح پیشنهادی گفتنی است که که **اولاً**، مقررات ملی ساختمان دارای (۲۲) مبحث جداگانه است که غالباً الزامات ساختمان و استانداردهای مصالح و مهندسی اجرا و ... را مورد هدف قرار داده است؛ **ثانیاً**، «تعیین محدوده‌های پُرخطر و اعمال محدودیت ساخت‌وساز و به‌کارگیری تمهیدات ویژه در طراحی و اجرا» از جمله نکاتی است که در مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری و منطبق با اقلیم‌های هر منطقه و شهر از کشور مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، جایگاه الحاق این حکم در مقررات ملی ساختمان نبوده و موضوعی است که جزئی از تکالیف در حال اجرای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران قرار دارد.

د) در خصوص جزء دوم مندرج در پیشنهاد الحاقی بند «ج» در این طرح پیشنهادی؛ که مکانیابی بر اساس نتایج ژئوتکنیکی را در مراحل بازسازی زلزله و بازنگری طرح‌های جامع و تفصیلی هدف قرار داده است بایستی متذکر شد که **اولاً**، فلات ایران با دارا بودن گسل‌های فراوان در یکی از مناطق فعال لرزه‌خیز کره زمین (کمربند لرزه‌خیزی آلپ - هیمالیا) قرار دارد، **ثانیاً**، رویکرد مکانیابی در مراحل بازسازی زلزله فاقد جامع‌نگری در خصوص مباحث حقوقی مالکیت و موانع مترتب بر آن است، **ثالثاً**، آیین‌نامه (۲۸۰۰) مصوبه‌ای است که بر اساس آن، ابعاد مختلفی از جمله ملاحظات معماری و سازه‌ای، حرکت زمین، ضوابط طراحی لرزه‌ای سازه‌های ساختمانی، ضوابط طراحی لرزه‌ای اجزای غیرسازه‌ای، ضوابط طراحی لرزه‌ای اجزای غیرساختمانی، الزامات ژئوتکنیکی، ضوابط ساختمان‌های با مصالح بنایی کلافدار، و ... به عنوان ملاک فعالیت هرگونه ساخت‌وساز قرار گرفته است، **رابعاً**، بازنگری در طرح‌های جامع و تفصیلی توسط شورای عالی شهرسازی و معماری ایران غالباً و بر حسب تکالیف قانونی و رعایت آیین‌نامه (۲۸۰۰) می‌باشد. کما اینکه رعایت این آیین‌نامه به طریق اولی لازم‌الاراعیه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در بررسی و تهیه طرح‌های هادی روستایی می‌باشد.

از این دیدگاه، این بخش از طرح پیشنهادی با توجه به موجود بودن تکالیف قانونی در خصوص رعایت آیین‌نامه (۲۸۰۰)، غیرضرور تلقی می‌شود و موجب انباشتگی قوانین مشابه و گاه متناقض و متفاوت خواهد شد که در مراحل اجرایی با تفاسیر و سلاقی اجرایی متفاوت همراه می‌شود.

ایرادات شکلی و ماهوی، حقوقی طرح

۱. بر اساس جزء «۵» بند «د» ماده (۱۲۱) و ماده (۱۸۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، برای «اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و سایر طرح‌ها و لوایح»، «اکثریت دوسوم نمایندگان حاضر» لازم است. لذا این طرح جهت تصویب نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.
۲. بر اساس ماده (۱۳۱) و بند «۳» ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، باید طرح‌ها و لوایح قانونی که از طرف نمایندگان یا دولت به مجلس پیشنهاد می‌شوند، دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح یا لایحه باشند. عنوان طرح، طرح اصلاح ماده (۶۰) قانون برنامه ششم توسعه است، اما در ماده واحده طرح صرفاً گفته شده است که بند «پ» ماده (۶۰) اصلاح می‌شود؛ لذا باید این ایراد برطرف شود. البته با توجه به مفاد بند «ج» ماده واحده، این طرح صرفاً ناظر به محتوای بند «پ» ماده (۶۰) نیست؛ فلذا عنوان طرح صحیح بوده، لکن باید مفاد ماده واحده اصلاح شود به این شرح که: «بند «پ» ماده (۶۰) اصلاح و بندهای «ت» و «ث» به ماده (۶۰) ملحق می‌شود».
۳. متن جزء «الف» ماده واحده طرح باید به این شرح اصلاح شود:
جزء «۱» به شرح زیر اصلاح می‌شود:
«از محل ... افزایش یابد».

۴. در جزء «الف» ماده واحده طرح عبارت (اعتبارات سنواتی مدیریت بحران) مبهم است و مشخص نیست که منظور دقیقاً کدام ردیف اعتباری

است که از این جهت باید شفاف شود. همچنین نوع این اعتبارات (جاری یا سرمایه‌ای) نیز باید مشخص شود.

۵. اصلاح حکم جزء «۱» بند «پ» ماده (۶۰) قانون برنامه موضوع جزء «الف» ماده واحده طرح، به جهت تحمیل بار مالی و عدم تعیین محل تأمین آن از حیث مغایرت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی محل تأمل است.

۶. ملاک‌های مندرج در جزء «الف» ماده واحده طرح از حیث داشتن توجیه حقوقی و تخصصی محل تأمل است؛ زیرا در مقدمه طرح تصریح بر نوسازی و لزوم حداقل سه برابر شدن تعداد دستگاه شتاب‌نگاری شده است، ولی در متن جزء «الف» بر وجود شبکه ایستگاه شتاب‌نگاری به ازای هر ۲۵,۰۰۰ نفر و افزایش شبکه لرزه‌نگاری به ۴۵۱ دستگاه شده است.

۷. در جزء «ب» ماده واحده طرح تصریح بر جزء «۳» بند «پ» ماده (۶۰) قانون برنامه شده که نادرست است و باید به جزء «۲» اصلاح شود. مفاد جزء «ج» ماده واحده طرح؛ ناظر به بند «پ» ماده (۶۰) قانون برنامه نیست؛ زیرا بند «پ» در خصوص انجام مطالعات لازم برای کاهش خطرپذیری در برابر زلزله است، ولی جزء «ج» مزبور ناظر به مقررات ملی ساختمان و مکانیابی پس از زلزله برای بازسازی است. لذا مفاد جزء «ج»، باید در قالب (۲) بند مستقل از بند «پ» بیاید.

۸. در اولین حکم بند «ج» ماده واحده با توجه به اینکه مقررات ملی ساختمان تدوین شده است، باید اولاً، بر اصلاح و بازنگری این مقررات توسط وزارت راه و شهرسازی و ثانیاً، در مهلت محدود تصریح شود و برای عدم بازنگری در مهلت مزبور تضمینی را علیه آن وزارت مشخص کند.

۹. در آخرین حکم بند «ج» ماده واحده به نظر می‌رسد عبارت (پس از) باید قبل از (زلزله و بازنگری ...) بیاید.

۱۰. در آخرین جمله بند «ج» ماده واحده، باید علاوه بر طرح‌های جامع و هادی بر طرح تفصیلی نیز تصریح شود، زیرا طرح تفصیلی به نوع کاربری‌ها و معیار تراکم و ... هر منطقه از شهر می‌پردازد که ممکن است محل زلزله باشد و تضمین مناسب قرار داده شود و نیز مسئول تکلیف آن مشخص شود.

۱۱. نظر به اینکه بر اساس جزء «۱» بند «الف» ماده (۹۱) آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل اصلاحی ۱۳۹۴/۱۲/۲ هیئت وزیران، عدم رعایت مقررات ملی ساختمان مستوجب مجازات انتظامی از درجه یک تا درجه پنج است. البته این تضمین به جهت درج در مقررات دولتی قابل خدشه است؛ زیرا بر اساس اصول سی‌وششم (۳۶) و هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی، رویه غالب شورای نگهبان و رویه دیوان عدالت اداری، وضع مجازات ماهیت تقنینی داشته و باید به موجب قانون (و نه مقررات) باشد. عدم صدور پایان کار تضمین متناسب و بازدارنده‌ای نباشد که این امر به دلیل مغایرت با ذیل بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه مبنی بر متناسب‌سازی مجازات‌ها با جرائم محل اشکال از حیث اعتبار حقوقی است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مفاد طرح پیشنهادی بدون توجه به الزام در جامع‌نگری در لزوم وجود به هم پیوستگی سایر شبکه‌های انتقال خدمات از جمله شبکه انتقال گاز، برق و آب به دستگاه‌ها و شبکه لرزه‌نگاری کشور از بابت کارا بودن دستگاه‌های شتاب‌نگار و بدون در نظر داشتن وجود قوانین و مقررات موجود در حوزه ساخت‌وساز از جمله آیین‌نامه (۲۸۰۰) و شرح وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری و بدون رعایت اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و ... درصد افزایش شبکه شتاب‌نگاری و لرزه‌خیزی کشور است. از سوی دیگر با عنایت به منابع تخصیصی مدیریت بحران و لزوم افزایش آن منابع با توجه به حوادث غیرمترقبه مختلف در کشور، چنین پیشنهادی می‌تواند در لایحه بودجه سال آتی و با در نظر گرفتن سایر الزامات به هم پیوستگی شبکه‌های انتقال و همچنین با بهره‌گیری از سیستم‌های ماهواره‌ای مدنظر قرار گیرد. از سوی دیگر اشکالات متعدد حقوقی و مغایرت‌های این طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و بند «۶۴» سیاست‌های کلی برنامه ششم و ... زمینه عدم تأیید توسط شورای محترم نگهبان و اشکالات و تفاسیر اجرایی متعدد را فراهم خواهد ساخت. لذا برای تصویب این طرح، توصیه می‌شود تا ضمن اصلاح عنوان طرح پیشنهادی؛ تنها بند «الف» این طرح تحت عنوان اصلاح جزء «۱» بند «پ» مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. از این منظر، تصویب مصوبه کمیسیون عمران به جهت پرهیز و اجتناب از تداخلات و مغایرت‌های حقوقی و قانونی مورد تأکید است.

