



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح استفساریه در خصوص تبصره «۱» ماده (۱۷)
قانون مدیریت بحران کشور»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

مقدمه

شماره ثبت:

۴۳۶

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

معاونت مطالعات
حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۷۷۵

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۷/۶



«قانون مدیریت بحران کشور» در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ تصویب شده است. «طرح استفساریه در خصوص تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور» به شماره ثبت ۴۳۶ در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۱ به صورت عادی اعلام وصول شده است. این استفساریه قصد دارد اعتباراتی را که به موجب این تبصره به عنوان تنخواه مقابله با حوادث در اختیار «وزارت کشور» قرار می‌گیرد، مستقیماً به «سازمان مدیریت بحران کشور» منتقل کند. در ادامه کلیات این طرح و سپس جزئیات آن به تفکیک بررسی خواهد شد.

بررسی کلیات طرح

در مقدمه توجیهی این طرح این چنین استدلال شده است که چون هر کجا عبارت «وزارت کشور» در این قانون آمده در کنار آن عبارت «سازمان مدیریت بحران کشور» قید شده است؛ از این رو منظور مقنن از «وزارت کشور» در این قانون «سازمان مدیریت بحران کشور» بوده است. لذا در تبصره «۱» ماده (۱۷)^۱ که عنوان وزارت کشور ذکر شده منظور همان سازمان مدیریت بحران کشور است. چون این منظور به صراحت در قانون نیامده است؛ طراحان قصد دارند از طریق این استفساریه به «سازمان مدیریت بحران کشور» در تبصره «۱» ماده (۱۷) تصریح شود.

این در حالی است که در قانون مدیریت بحران کشور در تمامی موارد عنوان وزارت کشور به همراه سازمان مدیریت بحران کشور نیامده است. با جستجو در این قانون مشخص می‌شود که بعد از عنوان وزارت کشور سه حالت زیر قابل مشاهده است:

۱. ماده (۱۷)- دولت مکلف است به منظور پاسخ به حوادث و بحران‌ها، از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۰۴، با رعایت بند مذکور استفاده کند. این اعتبار به محض وقوع حادثه، از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. در صورت نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت وزیران اعتبار لازم را تخصیص دهد، مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد.
تبصره «۱»- سی درصد (۳۰٪) از اعتبار این ماده در ابتدای هر سال (به صورت صددرصد ۱۰۰٪ تخصیص) در اختیار وزارت کشور به صورت تنخواه قرار می‌گیرد تا در صورت وقوع حوادث و بحران‌ها، در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه شود.

۱. در پرائنتر عنوان «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» ذکر شده است؛ مانند جزء «۱» بند «پ» ماده (۱۴).^۱

۲. در پرائنتر عنوان «سازمان مدیریت بحران» آورده شده است؛ مانند ماده (۱۶) و تبصره آن.^۲

۳. عنوان وزارت کشور که هیچ پرائنتری در مقابل آن نیست؛ مانند بند «ذ» ماده (۱۴).^۳

با توجه به توضیح فوق روشن می‌شود که ادعای مطرح شده در مقدمه توجیهی این طرح صحیح نیست و این‌گونه نیست که عنوان وزارت کشور در همه‌جا به همراه سازمان مدیریت بحران آمده باشد. در واقع قانونگذار با دقت، میان «وزارت کشور» و «سازمان مدیریت بحران کشور» و «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» تفکیک قائل شده است. به علاوه، در مقدمه توجیهی باید مشخص شود که چه مسئله و چالش اجرایی باعث گردیده تا این استفساریه مطرح شود؛ در حالی که مقدمه توجیهی این طرح خالی از چنین دلایلی است. شایسته است که ادله طراحان در مقدمه توجیهی بیان شود و ذکر ادله در متن استفساریه لازم نیست. از این رو لازم است که ادله ذکر شده در متن طرح حذف شود.

پس از بررسی مقدمه توجیهی طرح لازم است به ماهیت استفساریه توجه شود. اصل هفتادوسوم قانون اساسی اختیار شرح و تفسیر قوانین عادی را به مجلس شورای اسلامی داده است. این اصل بیان می‌دارد: «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمییز حق از قوانین می‌کنند نیست». شورای نگهبان در پاسخ استفساریه سال ۱۳۷۶ در ذیل اصل مذکور بیان کرده است: «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است. بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست تفسیر تلقی نمی‌شود». از این رو شورای نگهبان میان وضع قانون و تفسیر قانون تفاوت قائل است و نباید از طریق استفساریه وضع قانون کرد. وقتی که مصوبه مجلس بیان مراد مقنن بدون توسعه و تزییق دایره شمول باشد، آن مصوبه تفسیر تلقی می‌گردد. در غیر این صورت امکان وضع قانون جدید با عنوان «استفساریه» وجود ندارد.

قانونگذار حسب مورد در مواد مختلف قانون مدیریت بحران کشور، «وزارت کشور» را به صورت مستقل یا «وزارت کشور» را به همراه «سازمان مدیریت بحران» یا «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» ذکر کرده است؛ لذا به نظر می‌رسد در تبصره «۱» ماده (۱۷) این قانون آگاهانه وزارت کشور به تنهایی آورده شده است و اینکه در برخی از مواد عبارت «سازمان مدیریت بحران کشور» در مقابل «وزارت کشور» ذکر شده، دلیلی بر تسری آن به تبصره مذکور نیست. بنابراین این تبصره ابهام ندارد و این استفساریه مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

۱. ماده (۱۴) بند «پ»-وزارت نیرو موظف است:

۱- با همکاری وزارت جهاد کشاورزی و وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) سازوکارهای لازم جهت کنترل آب‌های سطحی (سیلاب) در سطح ملی و استانی را ایجاد کند.

۲. ماده (۱۶)- سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، به منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع کند. اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود.

تبصره «۱»- دستگاه‌ها و نهادهای یادشده موظفند گزارش نحوه مصرف اعتبارات مذکور را به صورت ۶ ماهه و سالانه تهیه کنند و به وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) ارائه دهند.

۳. ماده (۱۴) بند «ذ»- وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است با هماهنگی سازمان و با همکاری وزارت کشور نسبت به ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت تأمین ارتباطات (ماهواره‌ای، باسیم، تلفن همراه و بی‌سیم اعم از صوتی و تصویری) در شرایط اضطراری اقدام کند؛ به گونه‌ای که قادر به حفظ ارتباطات از ابتدا تا انتهای شرایط مذکور باشد.

بررسی جزئیات طرح

۱. در عنوان طرح، برخی عبارات زائد به نظر می‌رسد. لذا پیشنهاد می‌شود عنوان این طرح ضمن درج تاریخ تصویب قانون مدیریت بحران کشور و حذف عبارت «درخصوص» به شرح زیر اصلاح گردد:

«استفساریه تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۰۷».

۲. پیرامون محتوای پیشنهادی دو نظر وجود دارد:

۱. برخی از صاحب‌نظران **مخالف** قرار دادن اعتبارات تنخواه مقابله با حوادث در اختیار سازمان مدیریت بحران کشور هستند، زیرا در ماده (۱۰) قانون مدیریت بحران کشور اشاره شده است «به منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در مدیریت بحران، ستادهای مدیریت بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها ... ایجاد می‌شود». ستاد در سطح ملی به ریاست وزیر کشور و دبیری رئیس سازمان مدیریت بحران با عضویت نهادها و سازمان‌های دیگر تشکیل می‌شود. ستاد استان نیز به ریاست استاندار و ستاد شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود. به عبارت بهتر در سطوح مختلف جهت انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای مشمول، وزارت کشور و زیرمجموعه‌های آن یعنی استانداری‌ها و فرمانداری‌ها مسئولیت امور را برعهده دارند. بنابراین قانونگذار پیش‌بینی کرده ارتباط سلسله‌مراتبی بین وزارت کشور و نهادهای استانداری و فرمانداری در هنگام بحران شکل گیرد. بنابراین قائلین این نظر معتقدند که تنخواه مذکور باید در اختیار وزارت کشور باشد و عبارت فعلی قانون مدیریت بحران کشور مناسب است و نیاز به اصلاح ندارد. با وجود این اگر وزارت کشور در اجرای این ماده صحیح عمل نکرده می‌باید بحث نظارت تقویت شود.

۲. در مقابل برخی کارشناسان نیز با دادن این تنخواه به سازمان مدیریت بحران کشور **موافق** هستند و وضعیت فعلی قانون مدیریت بحران کشور را صحیح نمی‌دانند، زیرا یکی از اهم اصلاحات انجام شده در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ نسبت به قانون سابق، مدیریت منابع مالی از طریق «سازمان مدیریت بحران کشور» در کنار رعایت نقش «سازمان برنامه و بودجه» بوده است.^۱ در صورت تحقق این هدف انتظار می‌رود که سازمان مدیریت بحران کشور با داشتن اختیارات مالی و اجرایی در شرایط بحرانی بهتر عمل کند. در مقابل اگر این مبلغ تنخواه، در اختیار استانداری‌ها یا فرمانداری‌ها قرار بگیرد ممکن است در موارد غیرمرتبط با موضوع بحران و به خصوص در حوزه‌های جاری هزینه شود. در حالی که اگر اعتبار مذکور در اختیار سازمان مدیریت بحران قرار گیرد، در حوزه مأموریت سازمان مصرف می‌شود. این تنخواه باید به دلیل بوروکراسی که در سازمان برنامه است در اختیار سازمان مدیریت بحران باشد تا در شرایط بحرانی اقدامات لازم را انجام دهد. لذا قائلین این نظر معتقدند در تبصره مذکور باید عنوان «وزارت کشور» به «سازمان مدیریت بحران کشور» تغییر یابد.

با توجه به استدلال‌های فوق‌الذکر ممکن است در صورت صلاحدید، موضوع با حضور مدیران دستگاه‌های ذی‌ربط و صاحب‌نظران پیگیری شود و در صورت نیاز، جهت ارائه طرح اصلاح تبصره «۱» ماده (۱۷) اقدام گردد.

۱. ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۹۶، ۲۳۰۱۵۵۷۲.

۳. فارغ از مغایرت طرح حاضر با قانون اساسی، متن استفساریه اشکالات نگارشی و ویرایشی متعددی دارد و به خوبی تنظیم نشده است. علاوه بر اشکال‌های نگارشی و ویرایشی، ادبیات طرح روان نیست و لازم است به صورت کامل بازنویسی شود. اهم این اشکالات به شرح زیر است:

۱. حرف (واو) دوم در عبارت «تبصره ۱» و «۳» و ماده (۶) زائد به نظر می‌رسد.
۲. پیشنهاد می‌شود بعد از عدد «۸» در عبارت «مفاد ماده (۸) به‌ویژه فصل اعتبارات قانون» ویرگول اضافه شود؛ زیرا طراحان در این عبارت قصد بیان چندین مثال برای مدعی خود را دارند و لازم است هر یک از این مثال‌ها با علائم نگارشی یا حروف عطف از یکدیگر جدا شوند.
۳. پیشنهاد می‌شود جهت روانی متن، پس از واژه «منظور» حرف اضافه «از» اضافه گردد.^۱
۴. در این قانون فصلی به نام «اعتبارات قانون» وجود ندارد. در واقع عنوان دقیق فصل چهارم این قانون «اعتبارات» است.

جمع‌بندی و پیشنهادها

فارغ از ایرادهای ویرایشی و نگارشی که در متن طرح مشاهده می‌شود، با توجه به اینکه تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور ابهام و اجمال نداشته و نیازمند تفسیر نیست، بنابراین طرح حاضر به جهت توسعه مفاد قانون مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی ارزیابی می‌شود، لذا رد کلیات طرح مورد پیشنهاد است.

۱. منظور درج وزارت کشور در تبصره «۱» ماده (۱۷) همانند سایر مواد و تبصره‌های فصول مختلف قانون، سازمان مدیریت بحران است.