



«طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور» اظهار نظر کارشناسی درباره:



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگمناش همیشه آباد

نام



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور »

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایند دولت)

تهیه و تدوین کنندگان:

راضیه امامی میبیدی، حسن کاویانی، روح‌اله مکارم

همکاران:

محمد رضا شمس‌الدین (دفتر سیاسی)، ایمان شعبان‌زاده (دفتر اجتماعی)

مدیر مطالعه:

فهیمة غفرانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، شهاب طلایی

اظهار نظر کنندگان:

مسعود شکراللهی، سجاد کریمی پاشاکی، کاظم جعفری، مهدی روشندل

صفحه‌آرا:

معصومه گریوانی

ویراستار ادبی:

پرنده فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون مدیریت بحران کشور

۲. ساختار سازمانی

۳. بحران



۶

چکیده

۷

مقدمه

۸

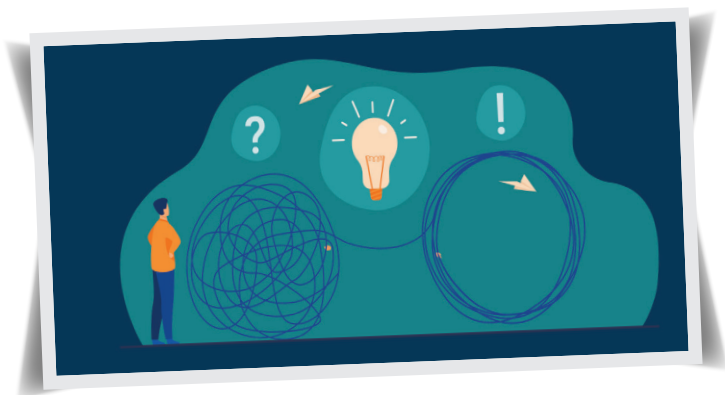
پیشینه مدیریت بحران در ایران

۱۰

ارزیابی کارشناسی

۲۴

نتیجه‌گیری و پیشنهاد



اظهار نظر کارشناسی درباره: « طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور »

[چکیده]

تصویب قوانین و مقررات شتابزده بوده که در عمل به جای حل مشکلات بر شدت آن افزوده‌اند. بنابراین، ضرورت دارد فرصت اجرا به قانون مذکور که فرایند تصویب طولانی در مجلس شورای اسلامی داشته، داده شود و پس از آن نیز با اتکا به شواهد و مستندات معتبر نسبت به اصلاح مشکلات احتمالی اقدام شود.

در گزارش حاضر، طرح یاد شده بررسی شده و اشکال‌های متعدد آن بیان شده است. با توجه به شتابزدگی و ایرادهای کارشناسی فراوان در این طرح توصیه می‌شود کلیات آن رد و به دولت فرصت اجرای قانون داده شود.

با گذشت کمتر از دو سال از تصویب قانون مدیریت بحران کشور، برخی از نمایندگان مجلس طرحی برای اعمال تغییراتی در این قانون ارائه داده‌اند. در مقدمه توجیهی طرح آمده مشکلات قانون مدیریت بحران آشکار شده است، این در حالی است که اسناد و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور همچنان در حال نهایی شدن است. بنابراین، در شرایطی که این قانون در حال طی کردن مقدمات اجرایی است، چنین ادعایی که برای آن شواهد و مستنداتی هم ارائه نشده قابل پذیرش نیست. اصولاً یکی از اشکال‌های مدیریت بحران در کشور مازدیرباز

مقدمه

مقابله با بحران‌ها مسئولیت اصلی دولت‌ها و مدیران بخش دولتی است. در طول تاریخ، دولت‌ها به دلیل صلاحیت خود در اداره بحران‌ها و مدیریت شرایط اضطراری، جلوگیری یا مدیریت حوادث فاجعه‌بار، نجات جان و مال و تأمین امنیت برای شهروندان خود آزمایش شده‌اند. عدم پاسخگویی و کنترل مؤثر در مواقع بحرانی و مدیریت شرایط اضطراری ناشی از حوادث ممکن است باعث از بین رفتن مشروعیت سیستم شود. از این رو به منظور مدیریت اثربخش و کارآمد مدیریت بحران راهبردها و رویکردهای متنوعی مطرح شده است. در ایران، سازمان مدیریت بحران کشور وابسته به وزارت کشور و قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۹۸) بر ساخته‌ها و نهادهای اصلی مدیریت بحران کشور هستند. اما با توجه به کثرت آسیب‌ها و خسارت‌های ناشی از بحران‌ها و حوادث غیرمترقبه، ناکارآمدی نظام مدیریت بحران کشور امری آشکار است. از این رو پیشنهادهای متفاوتی برای اصلاح نهادی نظام مدیریت بحران مطرح شده است.

در این گزارش طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور به شماره ثبت (۷۴۳) بررسی می‌شود. در این طرح ۴۱ نفر از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی پیشنهاد اصلاح برخی مفاد قانون مدیریت بحران کشور را مطرح نموده‌اند. نکته محوری در این طرح انتزاع سازمان مدیریت بحران کشور از وزارت کشور و ارتقای جایگاه آن به معاونت ریاست جمهوری است. پیشنهادی که از ابعاد مختلف نیازمند بررسی و تأمل است. از این رو در این گزارش کلیات و مفاد طرح ارزیابی شده است.



[پیشینه مدیریت بحران در ایران]

کارکنان به وزارت کشور برگردانده شد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران نیز تا تصویب قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ تغییرات گسترده‌ای در سازوکار نهادی مدیریت بحران صورت گرفت و به نظر می‌رسد هنوز به ثبات نهادی برای مواجهه کارآمد با مخاطرات و بحران‌ها نرسیده‌ایم. ابتدا سازمان دفاع غیرنظامی کشور به‌موجب لایحه قانونی راجع به ادغام سازمان‌های آمادگی ملی، بسیج غیرنظامی و دفاع غیرنظامی در سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۴/۴ منحل و تمام بودجه، دارایی و تعهدات آن و سازمان‌های یاد شده دیگر به سازمان بسیج ملی منتقل شد. در سال ۱۳۶۵، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور با عنوان ستاد ویژه امدادسانی و بازسازی مناطق سیل‌زده در ساختار نخست‌وزیری سابق شکل گرفت. این تشکیلات با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران و فرمانداران در سطح استانی و شهرستانی فعالیت می‌کرد. با حذف پست نخست‌وزیری از ساختار اداره کشور و واگذاری مستقیم اداره امور کشور به ریاست‌جمهوری، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز در زمره واحدهای تحت‌نظر مستقیم ریاست‌جمهوری قرار گرفت و در سال ۱۳۶۸ اداره کل حوادث غیرمترقبه در

بررسی پیشینه مدیریت بحران در ایران مؤید آن است که اولین نهادی که در سال ۱۳۰۲ مدیریت حوادث و سوانح و ارائه خدمات امدادی را در ایران برعهده گرفت، جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران است که در نتیجه عضویت ایران در قرارداد ژنو در سال ۱۲۵۳ و امضای قوانین الحاقی در سال ۱۲۷۹ به‌وجود آمد. اما اولین نهاد تخصصی که با هدف حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقلیل اثرهای آن تأسیس شد، سازمان دفاع غیرنظامی کشور در سال ۱۳۳۷ است که براساس ایده نظام سازمانی متمرکز در مدیریت بحران شکل گرفت. این سازمان وابسته به وزارت کشور بود و تحت‌نظر مستقیم استاندار یا فرماندار انجام وظیفه می‌کرد. اما این سازمان در سال ۱۳۵۱ با تصویب اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور، با کلیه دارایی، بودجه و کارکنانش به نخست‌وزیری وقت منتقل شد و سرپرست سازمان، سمت معاون نخست‌وزیر را پیدا کرد. این سازمان به‌دلیل عملکرد نامطلوب در ذیل ساختار نخست‌وزیری دوباره در سال ۱۳۵۶ با تصویب «قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی»، با کلیه دارایی، بودجه و

حوادث غیر مترقبه اعتبارات لازم در طول برنامه در اختیار ستاد مزبور قرار می‌گیرد. این اعتبارات به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان برنامه بودجه و تصویب هیئت وزیران بین استان‌های آسیب‌دیده توزیع می‌شود. ستاد حوادث غیر مترقبه به استناد همین قانون در وزارت کشور ایجاد و اعضا، تشکیلات لازم و شرح وظایف آن براساس مقررات عمومی تعیین شد. همچنین طبق ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران^۲، با تصویب طرح جامع امداد و نجات (۱۳۸۲) توسط هیئت وزیران، ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور به منظور سیاستگذاری کلی، برنامه‌ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور به ریاست وزیر کشور و ۲۰ عضو دیگر تشکیل گردید. در سال ۱۳۸۳ با اصلاحاتی دو عضو دیگر به اعضای این ستاد افزوده شد. مجلس شورای اسلامی در سال

حوزه معاونت اجرایی رئیس‌جمهور تشکیل شد. با وقوع زلزله مخرب گیلان و زنجان در ۳۱ خردادماه ۱۳۶۹ و به‌منظور انسجام بیشتر امور مدیریت بحران، مسئولیت ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور حسب دستور ریاست‌جمهوری وقت و به استناد اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی از نهاد ریاست‌جمهوری منتزع و در فرماندهی وزارت کشور قرار گرفت. شایان ذکر است که در این برهه طی یک دهه بی‌آنکه ضرورتی به حکم قانونگذار باشد ریاست‌جمهوری، ستادهای وزارت کشور و جمعیت هلال احمر اداره مرتبط با بروز حوادث و سوانح طبیعی را در کشور برعهده داشتند. برای اولین بار در قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه کشور، ستادی با عنوان ستاد حوادث غیر مترقبه کشور پیش‌بینی شد. طبق بند «الف» تبصره «۱۵» این قانون، به‌منظور پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از

۱. الف) دولت موظف است به‌منظور پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیر مترقبه، در طول برنامه دوم، اعتبارات لازم را در اختیار ستاد حوادث غیر مترقبه کشور قرار دهد این اعتبارات به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بین استان‌های آسیب‌دیده توزیع می‌گردد تا توسط ستادهای حوادث استانی به پروژه‌های ذی‌ربط اختصاص داده شود. بیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به‌منظور کاهش آثار بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیر مترقبه از قبیل، سیل، زلزله، خشکسالی، آتش‌سوزی، طوفان و یا پیش‌روی آب دریا هزینه خواهد داشت.

۲. ماده (۴۴) - به‌منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی، برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج در سال اول برنامه، طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر:

مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاه‌های اجرایی، نقش صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکاتی و ... است.



طبیعی و سوانح غیرمترقبه را به تصویب رساند. براساس این آیین‌نامه، ریاست این ستاد برعهده معاون اول رئیس‌جمهور بوده و اعضای آن، وزیر کشور، وزیر مسکن، وزیر دفاع، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس هلال‌احمر، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و رئیس صداوسیما و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ستاد هستند.

اما درنهایت قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ سازوکار نهادی مدیریت بحران کشور را در سه سطح شورای عالی مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران کشور و ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران پیش‌بینی و بر تشکیل سازمان مدیریت بحران در ذیل وزارت کشور تأکید کرد.

با این حال پس از وقوع بحران کووید-۱۹ در کشور و با تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا مجدداً نهاد جدیدی برای مواجهه با بحران تشکیل شد.

۱۳۸۷ قانون سازمان مدیریت بحران کشور را به‌صورت آزمایشی برای مدت پنج سال به تصویب رساند. طبق این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور سازمانی وابسته به وزارت کشور است که به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیران بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده تشکیل می‌شود. البته برخلاف روند طی شده که طبق آن، جایگاه نهادی سازمان مدیریت بحران در وزارت کشور قرار می‌گیرد، هیئت وزیران در سال ۱۳۸۳ به استناد اصول یکصدوسی و چهارم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور هماهنگی اجرایی کلیه دستگاه‌ها و اعمال مدیریت عالی مؤثر بحران در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه، آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث

[ارزیابی کارشناسی]

۱. ارزیابی کلیات طرح

■ براساس شواهدی چون تعدد و تکرار آسیب‌ها و خسارت‌های ناشی از بحران‌ها و حوادث غیرمترقبه، ناکارآمدی نظام مدیریت بحران کشور مبرهن است. بر این اساس،

سؤال محوری آن است که **علل و عوامل ناکارآمدی در مدیریت بحران کشور چیست؟ و در مقابل این آسیب‌ها و کاستی‌ها چه راه‌حل و راهکارهایی باید اتخاذ نمود؟** به‌منظور شناسایی آسیب‌های و

قانون مدیریت بحران کشور)، ضعف بدنه کارشناسی، تمرکز قدرت اجرایی در بحران و عدم بهره‌گیری از ساختارهای منعطف، تعریف مأموریت مشترک برای تشکیلات مختلف، نگاه منفعلانه و صرفاً واکنشی دولت در موضوع مدیریت بحران و ... می‌توانند از جمله علل ناکارآمدی مدیریت بحران کشور قلمداد شوند. در این میان صرفاً بخشی از ناکارآمدی نظام مدیریت بحران کشور به

موضوعات ساختاری مرتبط است.

■ با فرض پذیرش، لزوم تغییرات ساختاری و تشکیلاتی در نظام مدیریت بحران کشور از طریق اصلاح قانون موجود؛ این رویکرد باید اقداماتی جامع را دربرگیرد. اقداماتی که باید ناظر بر اصلاح و بازطراحی متغیرهایی چون استقلال، تمرکز، رسمیت، پیچیدگی، تفویض اختیار، تفکیک، حرفه‌ای‌گرایی، حیطه کنترل و ... نظام و سازمان مدیریت بحران کشور باشد. درحالی که در این طرح اکثریت این مقوله‌ها مورد توجه نیستند.

■ در طرح حاضر سازوکارهای تأمین منابع مالی مورد نیاز پیش‌بینی نشده است. از این رو با توجه به افزایش احتمالی سطوح سلسله‌مراتب سازمانی، تعداد کارکنان، تغییرات در سطوح مدیریتی، نیاز به تأمین ابنیه و تأسیسات جدید در برخی موارد، مغایرت طرح، با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مبرهن است.

علل ناکارآمدی سیستم‌ها و پدیده‌ها می‌توان از روش‌های مختلفی چون مدل سه‌شاخگی (رفقار، ساختار و محیط)، چرخه مدیریت راهبردی (طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی)، مدل سیستمی (درون‌داد، میان‌داد، برون‌داد و بازخورد) و ... استفاده کرد. رویکردهایی که به نوبه خود در ترسیم سیمای جامع از دلایل ناکارآمدی مدیریت بحران کشور اثرگذار خواهند بود.

■ نکته محوری در این طرح انتزاع

سازمان مدیریت بحران کشور از وزارت کشور و ارتقای جایگاه آن به معاونت

رئیس‌جمهوری است. بررسی پیشینه مدیریت بحران در کشور مؤید آن است که بی‌ثباتی ساختاری یکی از دلایل ناکارآمدی مدیریت بحران در کشور بوده است. بی‌ثباتی‌هایی که غالباً با استدلال ناکارآمدی ساختار مدیریت بحران کشور و با راهکاری از پیش تعیین شده صرفاً ارتقای ساختاری را راه علاج این نقیصه بنیادین می‌داند. راهبرد مسلط در طول چندین دهه تجربه سیاستگذاری در ایران، تأسیس و تغییر پی‌درپی جایگاه ساختار نهادی برای مواجهه با مدیریت بحران در سطح وزارت کشور یا معاون ریاست‌جمهوری (معاون نخست‌وزیری) بوده است.

■ شواهد و مستندات موجود مؤید آن است که عواملی چون عدم حاکمیت قانون (اجرای



و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران» به «ستاد مدیریت بحران» بلااشکال است. اما ادامه این عبارت در تغییرات پیشنهادی طرح موجب به‌هم‌ریختگی انسجام قانون می‌گردد. «ستاد» در برخی از قسمت‌های قانون در سطح ملی، در برخی در سطح استانی و در برخی در سطح شهرستانی به‌کار رفته است؛ لذا، عبارت پیشنهادی طرح موجب خلط این سطوح با یکدیگر می‌شود درحالی که هیچ نیازی هم به چنین تغییراتی وجود ندارد. بنابراین، صرفاً می‌توان تعریف ستاد را به «ستاد مدیریت بحران» تغییر داد.

ماده (۲)^۴

با توجه به شواهد و تجارب پیشین به‌نظر می‌رسد تغییر جایگاه سازمان مدیریت بحران به اقتدار بیشتر آن منجر نخواهد شد. می‌توان نمونه‌های متعددی ذکر کرد که به‌رغم ساختار معاونت رئیس‌جمهور یا حتی وزارتخانه، وظایف به‌درستی انجام نمی‌شود.

■ مغایرت با اصول یکصدویست‌وچهارم قانون اساسی: وفق اصل یکصدویست‌وچهارم قانون اساسی^۱ رئیس‌جمهوری می‌تواند برای انجام «وظایف خود» معاونانی داشته باشد و نباید وظایف وزیران به معاونان رئیس‌جمهور واگذار شود.

■ مغایرت با بند «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری:^۲ نظارت‌پذیری سازمان‌های زیرنظر رئیس‌جمهور دشوارتر از سازمان‌های زیرنظر وزیران است. برای مثال سؤال و استيضاح وزیر نسبت به رئیس‌جمهور از نظر نصاب درخواست‌دهندگان ساده‌تر است. لذا افزایش معاونت‌های رئیس‌جمهور مغایر بند «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر «کارآمدسازی ساختارهای نظارت» به‌نظر می‌رسد.

۲. ارزیابی مفاد طرح

ماده (۱)^۳

بند «ژ»- تغییر «ستاد پیشگیری، هماهنگی

۱. اصل یکصدویست‌وچهارم: رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد. معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی اداره هیئت وزیران و مسئولیت هماهنگی سایر معاونت‌ها را به‌عهده خواهد داشت.

۲. «۲۵»- کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات.

۳. ماده (۱) -بند «ژ» ماده (۳۹) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۷/ ۵/ ۱۳۹۸ به‌شرح ذیل اصلاح و یک بند به‌عنوان بند «س» به این ماده الحاق می‌شود:

ژ) ستاد: ستاد مدیریت بحران در تمامی سطوح ملی و استانی و شهرستانی در تمام قانون و اسناد پایین‌دستی (س) کنش انسانی: رفتار یا فعالیت آگاهانه ارادی هدفدار و معنادار یک یا چند فرد که پیامد و آثار آن منجر به ایجاد تهدید خطر یا بحران در جامعه می‌شود.

۴. ماده (۲) -یک تبصره به بند «ب» ماده (۵) قانون به‌شرح ذیل الحاق می‌شود:

تبصره- جایگاه اداری سازمان به‌عنوان معاونت ریاست‌جمهوری تعریف و بالاترین مقام آن معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور خواهد بود.

سازمان مدیریت بحران در انجام وظایفش می‌شود. ثانیاً با حذف حداقل ذکر شده برای رسمیت یافتن جلسه ستاد، زمینه تشریفاتی شدن آن را فراهم می‌کند و موجب می‌شود حضور دستگاه‌ها در جلسات کاهش یابد؛ لذا توصیه می‌شود این تبصره حذف شود.

بندهای «ج» و «د» با ماده (۲) طرح سازگار است. در صورتی که این ماده به دلیل بار مالی و ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی حذف شود، لازم است تبصره‌های مذکور نیز حذف شود.

ماده (۴)^۲

تهیه و تصویب راهبرد ملی مدیریت بحران و برنامه‌های ملی ذکر شده در ماده (۷) قانون برای تعیین تکلیف سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت بحران در کشور در چارچوب قوانین و سیاست‌های کلی نظام است؛ بنابراین، اضافه کردن «تعیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان مدیریت بحران کشور در چارچوب

درواقع، برعکس تصور رایج صرفاً ساختارها علت ضعف عملکرد ضعیف سازمان نیستند، بلکه عواملی چون ضعف مدیریت، فرایندهای معیوب و گزینش نامناسب نیروی انسانی و ... در این خصوص نقش اساسی ایفا می‌کنند. مضافاً اینکه الزام رئیس‌جمهور به تأسیس معاونت جدید مغایر اصل یکصدویست و چهارم قانون اساسی است. همچنین پیشنهاد مطرح شده به دلیل عدم پیش‌بینی سازوکارهای تأمین منابع مالی از سوی شورای نگهبان مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی شناخته خواهد شد.

ماده (۳)^۱

بند «الف» با ماده (۲) طرح سازگار است. در صورتی که این ماده به دلیل بار مالی و ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی حذف شود، لازم است تبصره مذکور نیز حذف شود. بند «ب» طرح چند اشکال دارد: اولاً با کاهش جلسات ستاد، موجب معطل ماندن

۱. ماده (۳) - ماده (۶) قانون به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

الف) در بند «۲» عبارت «نایب رئیس شورا» حذف و محل بندهای «۲» و «۱۲» (ماده مزبور با یکدیگر جابه‌جا می‌شود. ب) تبصره «۲» به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

تبصره «۲» - جلسات شورای عالی به صورت عادی هر ۶ ماه یکبار و جلسات فوق‌العاده برحسب ضرورت به پیشنهاد دبیر شورای عالی و با تأیید رئیس شورای عالی تشکیل و تصمیمات با اکثریت نسبی آرا اتخاذ می‌گردد.

ج) در تبصره «۳» عبارت «وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور)» به عبارت «سازمان مدیریت بحران کشور» اصلاح می‌شود.

د) در تبصره «۴» عبارت «و در غیاب وی وزیر کشور» حذف می‌شود.

۲. ماده (۴) - ماده (۷) قانون به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده (۷) - وظایف شورای عالی عبارت است از:



رئیس سازمان مدیریت بحران» زائد است و لازم است حذف شود.

ماده (۵)^۱

تجارب مدیریت بحران در دوره‌های مختلف ناکارآمدی پیشنهاد ارائه شده در بند «الف» ماده (۵) را تأیید می‌نماید. به نظر می‌رسد مشکل اصلی که تاکنون در مدیریت حوادث و مخاطراتی که بیشتر در سطح استان و شهرستان روی داده نه به‌خاطر ضعف جایگاه نهادی مقابله با بحران بلکه ناشی از عدم تفکیک رهبری عملیاتی و رهبری پشتیبانی و عدم واگذاری مدیریت بحران به رهبر عملیاتی است.

سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و احکام قانون حاضر به تصویب سند راهبردی ملی مدیریت بحران» زائد است و می‌تواند زمینه سیاست‌ها و برنامه‌های متناقض با سند راهبردی ملی و برنامه‌های سه‌گانه را ایجاد کند. علاوه بر این، عبارت «به تصویب سند راهبردی ملی مدیریت بحران» از نظر انشائی اشکال دارد و نامفهوم است.

افزودن عبارت «بنابه ضرورت» برای به‌روزرسانی سند راهبردی ملی و برنامه‌های سه‌گانه که در هر دو بند «الف» و «ب» آمده مناسب است و منظور قانونگذار را نسبت به متن فعلی قانون شفاف‌تر نشان می‌دهد. در بند «ج»، عبارت «معاون رئیس‌جمهور و

الف) تعیین سیاست‌ها و برنامه‌های کلان مدیریت بحران کشور در چارچوب سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و احکام قانون حاضر به تصویب سند راهبردی ملی مدیریت بحران ظرف مدت ۳ ماه پس از تدوین آن و به‌روزرسانی آن بنابه ضرورت.
ب) تصویب برنامه ملی کاهش خطرات حوادث و سوانح برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آن و به‌روزرسانی آنها بنابه ضرورت.
تبصره- دبیر شورای عالی، معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، سایر موضوعاتی را که مربوط به سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و مسائل اجرایی مدیریت بحران بوده و تشخیص دهد نیاز به طرح در شورای عالی دارد به این شورا پیشنهاد می‌کند.
۱. ماده (۵):

الف) ماده (۸) قانون و تبصره «۱» آن به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:

ماده (۸) - سازمان که پیش از این به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ تشکیل شده بود با جایگاه معاونت ریاست‌جمهوری مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت مؤثر و بهره‌بر بحران‌های مختلف از جمله بحران‌های ناشی از مخاطرات طبیعی ایپدیمی‌ها و سوانح مختلف برابر تعاریف قانون را در کشور به‌عهده دارد معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان از میان کسانی که دارای تحصیلات دانشگاهی مرتبط و حداقل پنج سال سابقه کار تخصصی در زمینه‌های مدیریت بحران می‌باشد با حکم رئیس‌جمهور و رئیس شورای عالی مدیریت بحران منصوب می‌شود.
تبصره «۱» - ساختار سازمان مدیریت بحران با جایگاه معاونت استانداری و جانشین استاندار در ستاد استانی در سطح استان و با جایگاه رئیس اداره و جانشین امور مدیریت بحران در فرمانداری شهرستان زیر نظر استاندار و فرماندار متناسب با حجم وظایف گسترده جغرافیایی شرایط اقلیمی و حساسیت‌های منطقه‌ای به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان امور اداری و استخدامی و تصویب شورای عالی ایجاد می‌شود.
ب) به انتهای تبصره «۲» ماده (۸) یک بند به‌عنوان بند «ث» به‌شرح ذیل الحاق می‌شود:

ث) هیئت امنای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۴. تعریف «بحران» در ماده (۳)، «بحران ناشی از مخاطرات طبیعی، همه‌گیری‌ها و سوانح مختلف» را آشکارا پوشش می‌دهد، لذا افزودن عبارت مذکور زائد است و می‌تواند باعث ابهام شود؛ لذا ضرورت دارد این عبارت حذف شود.

۵. در بند «ب» به عضویت رئیس سازمان در هیئت امنای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره شده است، در صورتی که در ساختار این سازمان، چنین عبارتی دیده نمی‌شود.

۶. به انتهای بند «ب» حکمی متضمن صدور حکم رئیس هلال احمر توسط رئیس سازمان آمده که از نظر شکلی و محتوایی اشکال دارد. از نظر شکلی، محل قرار گرفتن این حکم متناسب با تبصره «۲» ماده (۸) قانون نیست که راجع به عضویت رئیس سازمان در شوراهای مرتبط است. از نظر محتوایی، صدور حکم توسط رئیس جمعیت هلال احمر با بند «الف» ماده (۱۰) اساسنامه^۱

به دلیل اشکالات زیر توصیه می‌شود این ماده حذف شود:

۱. بند «الف» اعم از متن ماده و تبصره اشکال‌های انشائی متعدد و عبارات نامفهومی دارد که نشان می‌دهد کارشناسی لازم درباره آن انجام نشده است.

۲. همچنان که درباره ماده (۲) ذکر شد، بند «الف» به دلیل بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی احتمال رد آن توسط شورای نگهبان وجود دارد. تغییر ساختار سازمان مدیریت بحران به معاونت رئیس‌جمهور به افزایش حقوق مدیران و گسترش تشکیلاتی می‌انجامد و این به معنای ایجاد بار مالی برای دولت است.

۳. کاهش سابقه کار تخصصی در زمینه مدیریت بحران به پنج سال با توجه به حساسیت این موضوع توصیه نمی‌شود. مدیریت در چنین سطوحی، به تجربه فراوان نیاز دارد و باید از آزمون و خطا پرهیز کرد.

پس از تصویب این قانون و تعیین شورای عالی هلال احمر حکم ریاست هلال احمر توسط معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور صادر می‌گردد.

پ) تبصره «۳» ماده (۸) حذف می‌شود.

۱. ماده (۱۰) - «ب» وظایف و اختیارات شورای عالی:

۱. تدوین سیاست‌های کلان و پیشنهاد آن به مجمع عمومی.

۲. تنظیم برنامه و بودجه و ترازنامه سالانه جمعیت و ارائه آن به مجمع عمومی.

۳. تدوین راهکارهای لازم جهت اجرای مصوبات مجمع عمومی.

۴. تصویب آیین‌نامه‌های داخلی شورای عالی و آیین‌نامه‌های مالی، محاسباتی، معاملاتی و استخدامی و ضوابط ساختار تشکیلاتی و پست‌های سازمانی جمعیت.

۵. معرفی دو نفر مدیر مدبر شایسته از افراد واجد شرایط به رئیس‌جمهور جهت انتخاب یکی از آنها به عنوان رئیس جمعیت به مدت چهار سال.



سطح ملی، هیئت وزیران، به همراه ستاد کل نیروهای مسلح و نهادهای تحت‌نظر مقام معظم رهبری است که به‌دلیل حضور رئیس‌جمهور بتواند اقتدار لازم برای اجرای مصوبات را ایجاد کند. برخلاف ماده (۶) که به تعیین اعضای شورای عالی مدیریت بحران و بند «الف» ماده (۱۰) که به تعیین اعضای ستاد ملی می‌پردازد، به‌دلیل مشخص نبودن ماهیت بحران‌ها و مخاطرات نمی‌توان از قبل به تعیین اعضای ستاد ملی پرداخت. درواقع اعضای ستاد مدیریت بحران باید متناسب با نوع بحران‌ها و مخاطرات قبض و بسط داشته باشد. البته ضرورتی هم به تفکیک شورای عالی مدیریت بحران با ستاد ملی نیست و این امر به پیچیدگی بیش‌ازپیش مواجهه با بحران می‌افزاید.

از منظر حقوقی نیز عبارتی که در صدر بند «ث» ماده (۹) قانون آمده محور اساسی این بند است و ادامه این بند مصادیقی از آن است که با عبارت «ازجمله» این موضوع کاملاً مشخص شده است؛ لذا، پیشنهاد طرح مبنی بر حذف آن، این ماده را از کارکرد اصلی آن تهی می‌کند و به همین جهت ضروری است ماده (۶) طرح حذف شود.

جمعیت مذکور مبنی‌بر انتخاب رئیس آن توسط رئیس‌جمهور سازگار نیست. علاوه‌بر این، جمعیت هلال‌احمر یک مؤسسه خیریه و غیرانتفاعی است و هرگونه تغییری در وضعیت آن، باید با لحاظ اساسنامه این سازمان صورت گیرد.

۷. بند «پ» مبنی‌بر حذف تبصره «۳» ماده (۸) قانون مغایر با اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است. خاطر نشان می‌شود این تبصره به‌دلیل ایراد شورای نگهبان به تبصره «۲» ماده (۸) به آن افزوده شده است.^۱ شورا استدلال کرده بود در مواردی که عضویت رئیس سازمان مدیریت بحران در شوراهای مذکور در بندهای «الف» و «ت» تبصره «۲» ماده (۸) منجر به مشارکت در تدوین آیین‌نامه شود با اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی مغایرت خواهد داشت؛ لذا لازم است این بند حذف شود.

۸. ذکر واژه اپیدمی در این ماده مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی به‌نظر می‌رسد.

ماده (۶)^۲

طبق تجربه مقابله با بحران کووید-۱۹، تنها نهاد شایسته برای مقابله مؤثر با بحران در

۱. اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص «لایحه مدیریت بحران کشور» به شماره: ۸۷۰۸/۱۰۲/۹۷ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲.

۲. ماده (۶) -در صدر بند «ث» ماده (۹) قانون عبارت «ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران ازجمله» حذف می‌شود.

ماده (۷)

تغییرات پیشنهادی طرح درباره بند «الف» ماده (۱۰) قانون درباره دبیر ستاد و اعضای ستاد حائز اشکال زیر است:

۱. در قانون فعلی ریاست ستاد با وزیر کشور و دبیری آن با رئیس سازمان است با این منطق که سازمان مدیریت بحران به وزارت کشور وابسته است. این در حالی است که طرح، پیشنهاد حذف رئیس سازمان از ستاد ملی و جایگزینی آن با معاونش را دارد. اینکه چرا طراحان طرح، حضور رئیس سازمان را در ستاد ملی ضروری نمی‌دانند نیازمند تأمل جدی است.

۲. براساس مطالعات سازمانی، تعداد مفید اعضای یک جلسه برای کارآمدی آن، بین پنج تا هفت نفر است. در جریان تصویب قانون، دستگاه‌های مختلف مکاتبات زیادی با مجلس کردند تا به عضویت ستاد موضوع ماده (۱۰) قانون در آیند و در بسیاری از موارد موفق شدند. در طرح پیشنهادی مجدداً اعضای ستاد افزایش یافته است به نحوی که

اعضای ستاد از ۲۸ به ۳۲ نفر رسیده است. ۳. حضور اعضای ستاد ملی در سطحی پایین‌تر از رئیس ستاد در قانون فعلی به دلیل ملاحظات سلسله‌مراتب سازمانی صورت گرفته است. از این رو، تدقیق و تشریح پیشنهاد هم‌سطح شدن رئیس و اعضای ستاد در طرح حاضر نیازمند بررسی و تبیین دقیق موضوع است.

۴. عضویت شهرداری تهران در ستاد ملی، موجب به هم خوردن سلسله‌مراتب اداری و بی‌اثر شدن نقش فرماندار و استاندار تهران در مواقعی می‌شود که محل سانحه تهران است. علاوه بر این، شواهد معتبری که نشان دهد این جهش سلسله‌مراتبی شهردار به نفع مدیریت بحران است وجود ندارد. شهرداری تهران صرفاً امکانات سخت‌افزاری دارد که بدون عضویت شهردار آن در ستاد ملی هم مانعی برای بهره‌برداری از آنها وجود ندارد.

۵. بند «پ» قانون فعلی نسبت به طرح پیشنهادی مترقی‌تر است. در واقع، طرح پیشنهادی نه تنها حضور شهردار و بخشدار

۱. ماده (۷) - بندهای «الف» و «پ» ماده (۱۰) قانون به شرح ذیل اصلاح و دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به آن الحاق می‌شود و شماره تبصره سابق آن به «۱» تغییر می‌یابد.

الف) ستاد در سطح ملی به ریاست وزیر کشور، دبیری یکی از معاونین سازمان به تشخیص رئیس سازمان و با عضویت معاونین ستاد مشترک نیروهای مسلح، رئیس صدا و سیما، رئیس سازمان برنامه و بودجه، کمیته امداد امام خمینی(ره)، وزیر، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهردار تهران تشکیل می‌گردد.

پ) در شرایط اضطراری رئیس ستاد استان و شهرستان می‌تواند از رئیس شورای شهرستان و رئیس شورای شهر و رئیس شورای بخش منطقه حادثه دیده بنابه تشخیص و به‌عنوان عضو دعوت نماید.

تبصره «۲» - شهرداران مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب عضو ستادهای استان و شهرستان بوده و در کلان‌شهر تهران، فرماندار و استاندار نیز به ترکیب ستاد اضافه می‌شوند. ریاست ستاد با وزیر کشور است.

تبصره «۳» - در شرایط اضطراری بنیاد مسکن به فهرست اعضای ستاد در سطوح استانی و شهرستانی اضافه می‌شود.



و شهرستان چه ارزش افزوده‌ای می‌تواند ایجاد کند. علاوه بر این، چطور می‌توان شهردار تهران را از حضور در ستادهای شهرستان و استان معاف کرد، درحالی که سانه در تهران اتفاق است؟ این به هم‌ریختگی ناشی از پیشنهاد حضور شهردار تهران در بند «الف» ماده (۷) طرح است که قبلاً به ایرادهای آن اشاره شد. تبصره «۳» پیشنهادی نیز، زائد است؛ زیرا در بند «ب» ماده (۱۰) قانون به تشکیل ستاد شهرستان و استان با عضویت مدیران متناظر ستاد ملی تصریح شده است و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز جزء دستگاه‌های عضو ستاد ملی است.

ماده (۸)^۱

با توجه به اینکه رئیس شورای عالی رئیس‌جمهور است، نیازی به تغییر پیشنهادی طرح نیست.

ماده (۹)^۲

تأیید ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی از وظایف سازمان اداری و استخدامی کشور است، لذا بند «الف» این ماده زائد و بلامحل می‌باشد. مضافاً منظور از عبارت تأیید سازمان در این بند مبهم است و نیاز است به‌صورتی دقیق و شفاف تبیین گردد لذا لازم است بند

منطقه محل حادثه را در ستاد شهرستان منتفی کرده است، بلکه حضور نظارتی رئیس شورای شهر و رئیس شورای بخش منطقه محل حادثه را هم منوط به دعوت مجری (رئیس ستاد استان و شهرستان) نموده و در نقش آنها نیز ابهام ایجاد کرده است. این درحالی است که بند «پ» قانون فعلی براساس شواهد و تجاربی که از ناهماهنگی و عدم پاسخگویی مدیریت بحران در روستاها و شهرها وجود داشت، تنظیم شد تا مشکلات گزارش شده را پوشش دهد؛ لذا، به‌استثنای افزودن رئیس شورای شهرستان به ترکیب ستاد شهرستان، سایر پیشنهادهای طرح درباره بند «پ» ماده (۱۰) قانون، بازگشت به عقب بوده و لازم است حذف شود.

۶. در ماده (۷) طرح تصریح شده دو تبصره به‌عنوان تبصره‌های «۲» و «۳» به ماده (۱۰) الحاق شوند و شماره تبصره سابق آن به «۱» تغییر کند. درحالی که در قانون فعلی، این ماده سه تبصره دارد در کنار این ایراد نگارشی محتوای تبصره‌های پیشنهادی نیز حائز اشکال‌هایی است. درباره تبصره «۲» پیشنهادی، لازم است توضیح داده شود که با توجه به تفاوت سلسله‌مراتب مدیریت شهری و نهادهای عمومی غیردولتی با وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، حضور شهردار مراکز استان

۱. ماده (۸) - در تبصره «۱» بند «پ» ماده (۱۱) قانون بعد از عبارت «رئیس شورای عالی» عبارت رئیس‌جمهور اضافه می‌شود.

۲. ماده (۹) - بندهای «الف»، «پ» و «ح» ماده (۱۳) قانون به‌شرح ذیل اصلاح و یک بند به‌عنوان بند «د» به این ماده الحاق

می‌شود

بند «ذ» طرح پیشنهادی با وجود بند «ج» ماده (۱۳) زائد است. در صورتی که لازم است حتماً تصریح به واژه «برنامه» شود، می‌توان آن را در متن برنامه آمادگی و پاسخ گنجانده و نیازی به مداخله قانونگذار ندارد.

ماده (۱۰)^۱

پیشنهاد بند «الف» این ماده به معنای نامشخص کردن مرز وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مسئول است و عملاً باعث خنثی شدن کارکرد این ماده در شفاف کردن وظایف می‌شود. تأکید می‌شود هرآنچه لازم است به این وظایف افزوده شود باید در قانون گنجانده شود و چنین تعبیری وضعیت را به قبل از تصویب این قانون برمی‌گرداند؛ لذا ضروری است بند «الف» حذف شود. درباره بند «ب» اولاً عنوان پیشنهادی اشتباه

«الف» حذف شود. تفاوت بند «پ» در طرح پیشنهادی با قانون فعلی در حذف تصویب دستورالعمل توسط شورای عالی است. این درحالی است که به دلیل اهمیت همکاری مدیران و کارشناسان دستگاه‌های مختلف بهتر است تصویب این دستورالعمل در سطح بالاتر از سازمان انجام شود؛ لذا، این پیشنهاد نیز مناسب نیست.

بند «ح» طرح پیشنهادی تکرار بند «ح» قانون فعلی است. این درحالی است که در قانون ابهامی وجود ندارد که به این ترتیب برطرف شود. مضافاً در صورتی که عبارت «کلیه طرح‌های عمرانی» دایره شمول وسیع تری نسبت به «طرح‌های توسعه‌ای» داشته باشد این ماده دارای بار مالی است و عدم تأمین آن، مغایر اصل هفتادوپنجم به نظر می‌رسد.

الف) ساختار سازمانی مناسب برای مدیریت بحران را به گونه‌ای طراحی کنند که نیروی انسانی لازم از بین پست‌های سازمانی موجود تأمین شود و آن را به تأیید سازمان برسانند.

پ) کلیه مدیران و کارشناسان مسئول در حوزه مدیریت بحران موظفند دوره‌های آموزشی بلندمدت و کوتاه‌مدت را طی کنند شرایط احراز صلاحیت حرفه‌ای هر یک از آنها طبق دستورالعمل خواهد بود که توسط سازمان تهیه و ابلاغ می‌گردد.

ح) براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان نسبت به تهیه پیوست مدیریت بحران برای کلیه طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی خود در سطوح ملی منطقه‌ای و محلی که از محل منابع مختلف تأمین اعتبار می‌شود اقدام نمایند.

ذ) برنامه عملیات اضطراری ای.ا.پی (EOP) مربوط به حوزه تخصصی خود را مطابق چارچوب‌های سازمان تهیه و اجرا نماید.

۱. ماده (۱۰) - ماده (۱۴) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) در صدر ماده کلمه «هم» قبل از کلمه «وظایف» اضافه می‌شود.

ب) در بند «الف» عبارت «آمادگی در مقابل حوادث و سوانح» به عبارت «آمادگی پاسخ مناسب و مدیریت مخاطره طبیعی و سوانح» تغییر می‌یابد.

ج) جزء «ا» بند «ب» به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

۱. با همکاری شورای اسلامی شهر و روستا و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، صدا و سیما، وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، صنعت معدن تجارت، کار تعاون و رفاه اجتماعی، سازمان مسئول در امور فرهنگی و تبلیغی و ستاد کل نیروهای مسلح براساس استانداردهای سازمان نسبت به آموزش مناسب آحاد جامعه اعضای سازمان‌های مردم‌نهاد اصناف کارگران سربازان وظیفه نیروهای مسلح و سایر اقشار در برابر مخاطرات طبیعی و سوانح اقدام نمایند



- د) در جزء «۲» بند «ب» عبارت «حوادث و سوانح» به «مخاطرات طبیعی و سوانح» تغییر می‌یابد.
- ه) یک جزء به‌عنوان جزء «۴» به بند «ب» الحاق می‌شود
۴. نسبت به کشف و انتقال اجساد بعد از مخاطرات و سوانح در تمام گستره جغرافیایی و مناطق آسیب‌دیده با همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های موضوع ماده (۲) اقدام نماید
- و) در جزء «۱» بند «پ» عبارت «در سطح ملی و استانی را ایجاد کند.» حذف و عبارت «را در سطح کشور برابر ضوابط فنی مورد تأیید سازمان اجرا نماید» جایگزین آن می‌شود.
- ز) در جزء «۳» بند «ث» عبارت «از طریق بنیاد مسکن و سایر دستگاه‌های خصوصی مؤسسات عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها و دهیاری‌ها با همکاری ستاد کل نیروهای مسلح» جایگزین عبارت «از طریق بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با همکاری شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، وزارت کشور (سازمان شهرداری و دهیاری کشور و ستاد کل نیروهای مسلح» می‌شود.
- ح) در جزء «۴» بند «ث» عبارت «با همکاری وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی» بعد از عبارت «سازمان هواشناسی کشور» اضافه می‌شود.
- ط) پنج جزء به‌عنوان اجزاء «۵» تا «۹» به بند «ث» به‌شرح ذیل الحاق می‌شود.
- ۵) محث ویژه مقررات ملی ساختمان مدیریت بحران در ساختمان و سازمان را با همکاری سازمان نظام مهندسی ساختمان سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها تدوین و تأیید سازمان ابلاغ نمایند.
۶. با رعایت ضوابط شورای عالی معماری و شهرسازی نقشه حریم گسل‌ها آشکارا تهیه و نسبت به شناسایی مستمر گسل‌های پنهان اقدام نموده و دستورالعمل ساخت و ساز در حریم گسل‌ها را تدوین نمایند.
۷. نقشه پهنه‌بندی خطر زلزله خطرپذیری لرزه‌ای در سطوح ملی و استانی و شهرستانی را تهیه نماید.
۸. نسبت به توسعه شبکه شتاب‌نگاری کشور ظرف مدت پنج سال به تعداد ۴۵۰۰ ایستگاه در کل کشور اقدام نمایند.
۹. از طریق سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای نسبت به اطفای حریق جاده‌های و حمل اجساد در مخاطرات و سوانح جاده اقدام نموده و تمهیدات لازم برای رفع انسداد جاده‌ها و جاه‌جایی موانع از قبیل جرقه‌گیر را تأمین نمایند.
- ی) دو جزء به‌عنوان اجزای «۳» و «۴» و یک تبصره به بند «ج» به‌شرح زیر الحاق می‌شود
۳. از طریق سازمان جنگل‌ها و مراتع با همکاری سازمان فضایی و سازمان جغرافیایی و سازمان هواشناسی به‌منظور پیش‌بینی دقیق و اعلام هشدار نسبت به تقویت و ایجاد مراکز پایش و هشدار حریق اقدام کنند
۴. از طریق سازمان جنگل‌ها و مراتع نسبت به ایجاد پایگاه‌های تخصصی اطفای حریق در جنگل‌ها و تأمین زیرساخت‌ها و تجهیزات لازم اقدام نمایند.
- تبصره- در صورت وقوع حریق و در صورت نیاز وزارت جهاد کشاورزی موظف است هماهنگی لازم برای استفاده از ظرفیت همه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون از جمله نیروهای مسلح هلال احمر شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و همچنین سازمان‌های مردم‌نهاد و ایجاد نماید.
- ک) یک جزء به‌عنوان جزئی «۳» به بند «ج» الحاق می‌شود.
۳. در شرایط بحرانی نسبت به پوشش اخبار و گزارش‌ها و مصاحبه به‌نحو اقدام نماید که محتوای آنها و نحوه پوشش به‌دلیل ضرورت حفظ انسجام روانی اجتماعی و امنیتی مطابق دستورالعمل خواهد بود که توسط سازمان تهیه و به تأیید شورای امنیت کشور خواهد رسید.
- ل) متن زیر جایگزین اجزای «۱» و «۲» بند «ر» شده و شماره اجزای «۳» و «۴» به «۲» و «۳» اصلاح می‌شود.
۱. وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی نسبت به تدوین دستورالعمل بهداشت و درمان در شرایط بحران اپیدمی و اضطراب اقدام نماید و آن را به تأیید سازمان برساند.
- م) اجزای «۱» و «۲» بند «ز» به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود.
۱. از طریق وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح موظف است با همکاری سازمان امداد و نجات هلال احمر سازمان جنگل‌ها و مراتع نسبت به ایجاد یگان امداد و نجات هوایی با استفاده از انواع پرنده‌ها و تجهیزات سبک سنگین از جمله بالگرد هواپیما و پهپاد اقدام نماید.
۲. جهت پشتیبانی از سازمان‌های امدادی در شرایط اضطراری و بحرانی یگان‌های ویژه در سطح کشور تشکیل داده و مطابق

مفاهیم قانون به شدت مورد انتقاد متخصصان بود و در این قانون برای آن چاره‌اندیشی شد. بند «ه» کشف جسد در عملیات نجات و امداد مستتر است و انتقال اجساد با شهرداری‌ها و دهیاری‌هاست. از این رو تصدی جمعیت هلال احمر در انتقال اجساد نیازمند بحث و تعامل جدی می‌باشد. بند «و» متن فعلی قانون از شفافیت بیشتری نسبت به تغییر پیشنهادی برخوردار است. از این رو تدقیق و تبیین این بند ضروری است. بند «ط» از انجایی که اساسنامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به تصویب نرسیده است، لذا شورای نگهبان ذکر این سازمان را بدون نام وزارت کشور واجد ابهام می‌داند. مضافاً جزء «۵» دارای اشکال‌های ویرایشی و نگارشی است. از این رو با توجه به ابهام و نامشخص بودن منظور طراحان محترم ضروری است که این حکم به گونه‌ای ساده و روان بازنویسی گردد. جزء «۷» حکمی مشابه در جزء «۲» بند «ض» ماده (۱۴) قانون^۱ آمده است و زائد است.

است؛ زیرا مخاطره مدیریت نمی‌شود، حادثه یا سانحه است که مدیریت پذیراست. ثانیاً مدیریت سانحه برعهده حکومت است و دلیلی ندارد در کتاب درسی دانش‌آموزان و دانشجویان برجسته شود؛ لذا توصیه می‌شود این بند حذف شود. تغییر پیشنهادی طرح در جزء «۱» بند «ب» ماده (۱۴) نه تنها لازم نیست؛ بلکه ابهام‌آفرین است. وقتی در قانون به «آحاد جامعه» تصریح شده لزومی ندارد اسامی برخی اقشار ذکر شود. همچنین، وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و کار، تعاون و رفاه اجتماعی آورده خاصی در آموزش مدیریت بحران ندارند که طراحان اضافه‌شدن آنها را پیشنهاد داده‌اند. تغییر پیشنهادی در جزء «۲» بند «ب» اساساً غلط است. درباره مفاهیم و اصطلاحات این قانون بحث‌هایی بسیار طولانی در گرفته و کاربرد واژه «مخاطرات طبیعی» با استنادات قوی از معتبرترین مراجع بین‌المللی رد شده است؛ لذا این تغییر به منزله بازگشت به زمان قبل از تصویب قانون است که اصطلاحات و

استانداردهای سازمان نسبت به آموزش و تأمین تجهیزات مناسب برای آنها اقدام نماید به نحوی که پس از وقوع مخاطرات طبیعی و سامانه بنا به تصمیم و درخواست رئیس ستاد در کوتاه‌ترین زمان ممکن به مناطق آسیب‌دیده اعزام و اقدامات لازم را انجام دهد. ن) بند «ش» حذف می‌شود.

س) اجزاء «۵» تا «۷» و تبصره بند «ض» حذف می‌شود. ع) یک تبصره به انتهای ماده به شرح زیر الحاق می‌شود.

تبصره - دستور رئیس ستادهای شهرستانی استانی ملی رئیس سازمان و رئیس جمهور در شرایط اضطراری برای کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) براساس اصل وحدت فرماندهی و متناسب با سطح حادثه لازم‌الاجراست.

۱. نقشه‌های پهنه‌بندی خطر زلزله، خطرپذیری (ریسک) لرزه‌ای در سطوح ملی، استانی و شهری را تهیه و تصویب کند و نقشه‌های طرح‌های تفصیلی شهری را بر آن اساس مورد بازبینی قرار دهد.



ماده (۱۱)^۲

یکی از دستاوردهای قانون مدیریت بحران، تفکیک اعتبارات مراحل مختلف مدیریت بحران است. در این راستا، ماده (۱۷) به اعتبارات مورد نیاز برای آمادگی و پاسخ می‌پردازد که با منبع تأمین آن یعنی اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ متناسب باشد. اعتبارات بازسازی و بازتوانی نیاز به تعریف در قانون بودجه سالیانه دارند و خلط آن با اعتبارات آمادگی و پاسخ به معنای بازگشت به ابهام در منابع مدیریت بحران قبل از تصویب قانون مدیریت بحران است. سایر عبارات پیشنهادی طرح علاوه بر به‌هم‌ریختن انسجام مفهومی قانون و کاربرد غلط مفاهیم و اصطلاحات مدیریت بحران، آورده‌ای ندارد.

ماده (۱۲)^۳

تبصره ماده (۱۹) در جریان رویه‌های داخل مجلس شورای اسلامی به‌هم‌ریخته و با گزارش

جزء «۸» از جنس دستورالعمل‌های اجرایی است و با اصول نگارش قانون ناسازگار است. علاوه بر این، توسعه شبکه شتاب‌نگاری کشور در جزء «۳» بند «ض» ماده (۱۴) قانون آمده است؛ لذا ضرورت دارد این بند حذف شود. «ک» در کنار اشکالات ویرایشی متعدد، موضوع دستورالعمل پیشنهادی به‌گونه‌ای است که نمی‌تواند فراتر از ملاحظات کلی مندرج در پیشنهاد باشد؛ لذا تصویب آن ارزش‌افزوده‌ای ایجاد نمی‌کند. «ن» پیشنهاد حذف بند «ش» ماده (۱۴) با توجه به ضرورت رعایت استانداردهای سازمان مدیریت بحران در نظام مهندسی ساختمان توجیه ندارد؛ لذا لازم است این ماده حذف شود. «س» پیشنهاد حذف اجزاء «۵» تا «۷» با توجه به ماهیت مترقی این احکام و نقش پیشگیرانه‌ای که در کاهش خطر دارند فاقد توجیه می‌باشد.

«ع» محتوای تبصره پیشنهادی در بند «خ» ماده (۱۳) آمده است و زائد می‌باشد.

۱. سامانه‌های پاسخ سریع زلزله را از طریق توسعه شبکه ملی شتاب‌نگاری کشور در کلان‌شهرها راه‌اندازی کند.
۲. ماده (۱۱) - در سطر سوم ماده (۱۷) قانون عبارت «بازسازی و بازتوانی» بعد از عبارت «آمادگی و پاسخ» اضافه و تبصره «۱» آن به شرح زیر اصلاح می‌شود.
تبصره «۱» - سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات این ماده در ابتدای هر سال به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص در اختیار سازمان مدیریت بحران کشور قرار می‌گیرد تا در راستای آمادگی و پاسخ بازسازی و بازتوانی در مواجهه با مخاطرات طبیعی سوانح و بحران‌ها هزینه نماید. سازمان به صلاح‌دید و براساس شناخت از تمهیدات مختلف در استان‌ها مبالغی را به‌صورت تنخواه جهت پاسخ اضطراری در اختیار ستادهای استان قرار می‌دهد.
۳. ماده (۱۲) - متن زیر به انتهای تبصره ماده (۱۹) قانون اضافه می‌شود:
کلیه صدمات و آسیب‌های ناشی از مخاطرات طبیعی و سوانح که مشمول پرداخت‌های بیمه‌ای از محل بیمه‌های دولتی مربوط به

ماده (۱۵)^۲

تغییرات پیشنهادی در ماده (۲۵) نه تنها دقت ماده فعلی را در نگارش و تعیین زمان برای ارائه گزارش ندارد، بلکه در اقدامی تأمل برانگیز شفافیت مورد نظر این ماده را در انتشار عمومی گزارش هدف گرفته و حذف آن را پیشنهاد می‌دهد که اصولاً باعث می‌شود کارکرد این ماده در ارزیابی اثربخشی قانون عقیم بماند؛ لذا ضروری است ماده (۱۵) طرح حذف شود.

تبصره پیشنهادی نیز از نظر شکلی و محتوایی ایراد دارد: اولاً این تبصره باید به صورت ماده جداگانه نوشته شود و ارتباط محتوایی با ماده (۲۵) ندارد. ثانیاً قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران آزمایشی بوده و زمان آن منقضی شده است و طرح امداد و نجات نیز از نظر سلسله مراتب حقوقی، فروتر از قانون

جایگزین کمیسیون که مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۳۰ به شماره چاپ ۶۶۳ منتشر شده و در صحن مجلس بررسی شده همخوانی ندارد. این اشتباه در فاصله آماده‌سازی مصوبه مجلس برای ارسال به شورای نگهبان صورت گرفته است و باعث شده تبصره‌ای نامفهوم شکل گیرد. به عبارت دیگر، متن تبصره در گزارش کمیسیون صحیح بوده و در صحن نیز بدون تغییر به تصویب رسیده؛ اما در متن ارسالی به شورای نگهبان مخدوش شده است؛ بنابراین، ابتدا باید آن را به متن مصوب مجلس برگرداند.

ماده (۱۳)^۱

عبارات این ماده به گونه‌ای نارسا و مبهم نگاشته شده‌اند؛ لذا حذف و یا بازنویسی آن پیشنهاد می‌گردد.

بحران می‌شود باید به تأیید دستگاه‌های اجرایی و ستادهای استانی و شهرستانی و نهایتاً سازمان مدیریت بحران در سلسله مراتب مربوط برسند.

۱. ماده (۱۳) - ماده (۲۱) قانون به شرح ذیل اصلاح می‌شود.

ماده (۲۱) - مسئولیت اجرای این قانون با بالاترین مقام هریک از دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون می‌باشد. در صورت تخلف هریک از مقامات مسئولان و کارمندان دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون علاوه بر سلسله مراتب دستگاه‌های مربوطه رئیس سازمان وزیر کشور استانداران و فرمانداران حسب مورد مجاز و مکلف هستند.

۲. ماده (۱۵) - ماده (۲۵) قانون به شرح ذیل اصلاح و یک تبصره به آن الحاق می‌شود.

ماده (۲۵) - سازمان موظف است با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون شاخص‌های کلان ارزیابی اثربخشی مدیریت بحران در کشور شامل میزان مرگ و میر ناشی میزان خسارت مستقیم و غیرمستقیم ناشی از مخاطرات طبیعی و سوانح، آسیب‌ها و صدمات اجتماعی را تدوین و گزارش سالانه را با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مذکور تهیه و به رئیس‌جمهور ارائه دهد. همچنین نسخه‌ای از این گزارش را در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهد.

رئیس‌جمهور ارائه دهد. همچنین نسخه‌ای از این گزارش را در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار دهد.

تبصره - احکام این قانون بر قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و طرح جامع امداد و نجات کشور مصوبه سال ۱۳۸۲ هیئت وزیران، در موارد مغایرت حاکم خواهد بود.



داشت. ضمن اینکه ده‌ها قانون دیگر وجود دارند که با محتوای این قانون مرتبط هستند و ضرورت دارد نسبت آنها با احکام قانون حاضر بررسی شود؛ لذا ضروری است این تبصره نیز حذف شود.

است و ذکر آن در اینجا موضوعیت ندارد. درخصوص قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده باید موارد مغایرت صریحاً ذکر شود وگرنه بیان کلی آن ارزشی در منازعات ناشی از تورم قوانین در کشور در نخواهد

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

کشور، نگاه تک‌وجهی و تک‌مخاطره‌ای به مدیریت بحران و عدم شناخت جامع و علمی از آسیب‌های مدیریت بحران در کشور در صورت تصویب طرح نیز بهبود چندانی در نظام‌های مدیریت بحران کشور رخ نخواهد داد. صرف‌نظر از ایرادهای فنی، حقوقی و نگارشی متعدد، طرح پیشنهادی با اصول هفتادوپنجم، یکصدوبیست‌وچهارم و پانزدهم قانون اساسی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز مغایر به نظر می‌رسد. نقیصه‌ای بنیادین که تأیید آن توسط شورای نگهبان را تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. از این‌رو **رد کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.**

در طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور، نمایندگان محترم با توجه با ناکارآمدی نظام مدیریت بحران کشور پیشنهادهاتی برای اصلاح قانون مذکور ارائه نموده‌اند. نکته محوری در این طرح انتزاع سازمان مدیریت بحران کشور از وزارت کشور و ارتقای جایگاه آن به معاونت رئیس‌جمهوری است. پیشنهادی که از منظر منطبق پیشنهادی و نیز ضوابط پیش‌بینی شده حائز ایرادهای فراوانی می‌باشد. بررسی کارشناسی این طرح مؤید آن است که با توجه به تجارب پیشین، عدم پیش‌بینی کلیه عوامل مؤثر بر ارتقای اثربخشی و کارآمدی مدیریت بحران



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، بلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir