

- ارشد فقه و مبانی حقوق اسلامی، دانشگاه قرآن و حدیث، ۱۳۹۵.
۲. عسگری، بهادر، «بررسی برنامه‌های رفاه و تأمین اجتماعی در سه دهه گذشته از منظر کارشناسان برنامه‌ریزی اجتماعی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۹۰.
۳. معینیان، امین، «بررسی تطبیقی و تحلیل شاخص کام‌یابی و رفاه کشورها در سال ۲۰۱۶ بر اساس متدولوژی مؤسسه لگاتوم»، دانشگاه تهران، ۱۳۹۵.

2-Latin Source

A) Book and Article

- 1-Baldock, J., Maning, N. and Vickerstaff, S., Social Policy, Oxford: Oxford University, 2007
- 2-Dean, H., "Discursive Repertoires and The Negotiation of well-Being: Reflections on the Wed Frameworks", 2003. Available at: www.bath.ac.uk
- 3-Jun Choi, y., "Coming to a Standstill? A new theoretical idea of East Asian Welfare Regimes", Department of Social Policy and Social work, Barnett House, 2007. Available at: www.spi.ox.ac.uk
- 4-Lewis-Epstein, N. and Kaplan, A., "Distributive Justice and attitudes toward the Welfare State", Social Justice Research, Vol. 16, No.1, 2003
- 5-Nkurunziza, E. and Raked, c., Urban Families under Pressure: Conceptual and Methodological Issues in the Study of Poverty, HIV/AIDS and Live hood Strategies, 2005. Available at: www.idd.bham.ac.uk
- 6-Sicker, P., "Targeting Residual Welfare and Related Concept: Modes of Operation in Public Policy", Public Administration, Vol. 83, 2005
- 7-Wood, G. and Gough, I., "A Comparative welfare Regime Approach to Global social policy", World Development, Vol. 34, 2006
- 8-Yu, K. M., "Strategies for Strengthening the Entry and Exist System of the Residual Welfare Model", The Hong Kong Journal of Social Work, Vol. 45, No.1 and 2, 2011

B) Website

- 1-www.iribnews.ir/fa/amp/news/1185634.
- 2-www.prosperity.com/ranking.
- 3-www.nyistockholm.se/wp-content/uploads/2010/01/samhallsorientering_persiska_farg_mars_20101.pdf



DOI: 10.22034/MRAL.2022.539194.1387

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۹/۱۴

تاریخ ارسال: ۱۴۰۱/۰۷/۱۱

تحلیل جایگاه، عملکرد و تصمیمات کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در ساختار حقوق شوراهای اداری

محمود وزیری*

سعیدرضا ابدی**

مهدي هداوند***

چکیده

در ده سال گذشته، حدود یکصد و هفتاد هزار کشته و بیش از سه میلیون مصدوم ناشی از تصادفات رانندگی ثبت شده است. پیچیدگی و عوامل متعدد دخیل در تصادفات رانندگی سبب شده است دولت با ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر جمعی برای کنترل عوامل مؤثر در تصادفات رانندگی تلاش کند. یکی از مهم‌ترین نهادهای ایجادشده، کمیسیون ایمنی راه‌های کشور است. با وجود درج اهداف و وظایف مهم در آیین‌نامه وضع‌شده برای کمیسیون ایمنی راه‌ها، نتایج مطلوبی از عملکرد این نهاد به دست نیامده است. از این رو، پرسش از شیوه ایجاد، قواعد فعالیت، صلاحیت‌ها، سلسله‌مراتب و میزان رعایت اصل حاکمیت قانون در کمیسیون ایمنی راه‌های کشور می‌تواند پرسشی راه‌گشا در تبیین وضع موجود باشد. در این مقاله، شیوه ایجاد و جایگاه قانونی کمیسیون ایمنی راه‌های کشور و میزان رعایت شاخص‌های حاکمیت قانون در عملکرد و مصوبات وضع‌شده در کمیسیون را بررسی می‌کنیم. این بررسی نشان می‌دهد که وجود شوراهای موازی، تراحم و تداخل وظایف، ساختار نامناسب و رعایت نشدن اصل حاکمیت قانون به طور کلی در کشور و به طور خاص در حوزه ایمنی راه‌های کشور سبب ناکارآمدی کمیسیون ایمنی راه‌های کشور شده است. پس می‌توان بخشی از ناکارآمدی در تنظیم صحیح عبور و مرور را در کارکرد ناصحیح نهادهای تنظیم‌گر از منظر حاکمیت قانون جست.

کلیدواژه‌ها: نهاد تصمیم‌گیر جمعی، تنظیم‌گری، تصادفات رانندگی، حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، کمیسیون ایمنی راه‌ها.

*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی،

mahmoud.vaziri@gmail.com

تهران، ایران

S_abadi@sbu.ac.ir

** .دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، (نویسنده مسئول)

mehdihadavand@gmail.com

***. استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

مقدمه

میزان بالای کشتگان و مجروحان تصادفات رانندگی در ایران، بحرانی جدی در کشور است. ضرورت و فوریت مداخله دولت در تنظیم عوامل مؤثر در کاهش تصادفات بر کسی پوشیده نیست. دولت نیز تا کنون تلاش‌هایی پراکنده و نافرجام صورت داده است. تشکیل نهاد تصمیم‌گیر جمعی^۱ به منظور بهره‌گیری از مشورت نهادهای مرتبط و هماهنگی بین نهادی در خصوص ایمینی راه‌های کشور یکی از اقداماتی است که دولت به آن توسل جسته است. در کنار همه مسائلی که در حل مسئله تصادفات راه‌گشا است، به شیوه استفاده از ابزارهای حکمرانی مطلوب نیز می‌توان اندیشید. به عبارت دیگر، اگر از ابزار تشکیل نهاد تصمیم‌گیر جمعی به درستی استفاده نکنیم، نمی‌توانیم انتظار داشته باشیم که مداخلات ما نتایج مطلوب به بار آورد.

فارغ از مشکل و راه‌حل باید به فرآیند حل مشکل نیز بپردازیم. اگر فرآیند حل مشکل به درستی اجرا نگردد، پاسخ مطلوبی نیز دریافت نخواهیم کرد. مسئله این مقاله از همین نقطه شروع می‌شود. جایگاه نهادهای تصمیم‌گیر جمعی که در خصوص ایمینی رفت و آمد رانندگی ایجاد شده‌اند، در نظام حقوقی کشور چیست. به طور دقیق‌تر، سؤال مقاله از این قرار هست که کم و کیف شیوه تأسیس، اهداف و قواعد فعالیت، صلاحیت‌ها، سلسله‌مراتب و رعایت اصل حاکمیت قانون در کمیسیون ایمینی راه‌های کشور از منظر نظام حقوقی کشور چه وضعیتی دارد؟ تا کنون هیچ پژوهشی در خصوص وضعیت حقوقی کمیسیون ایمینی راه‌ها انجام نشده است. با بررسی پژوهش‌های صورت‌گرفته می‌توان به پژوهش‌های انجام‌شده در موضوعات کلی هم‌چون شوراها،^۲ تنظیم‌گری و نهادهای تنظیم‌گر^۳ دست یافت. به همین دلیل، سابقه

۱. اصطلاح «نهاد تصمیم‌گیر جمعی» که به انواع شوراها، کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها، ستادها و کمیته‌ها قابل اطلاق است، از این کتاب گرفته شده است: مشهدی، علی و مسعود فریادی، **حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران**، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.

۲. پژوهش‌های متعددی در زمینه شوراها صورت گرفته است. هیچ یک از این پژوهش‌ها به طور مستقل در خصوص کمیسیون ایمینی راه‌ها یا شورای عالی ترافیک شهرهای کشور نیست، اما هر کدام به بخشی از مباحث مطرح در ساختار شورایی پرداخته‌اند. مطالعه پژوهش‌های صورت‌گرفته می‌تواند به نکات کلی که در خصوص نهادهای تصمیم‌گیر جمعی مصداق دارد، کمک کند. در زمینه شوراها نک: مشهدی، علی و مسعود فریادی، **حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران**، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، چاپ اول، ۱۳۸۹؛ گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و محسن ابوالحسنی، **نقش شورا در مدیریت امور عمومی، تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز**، فصل‌نامه دانش حقوقی، سال پنجم، شماره ۱۳؛ شمیری، فاطمه، ولی رستمی و بیژن عباسی، **«آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی»**، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۱۲.

۳. در این زمینه نک: شاطریان، محمود و جواد یحیی‌زاده، **هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی با تأمل بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی**، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، سال سوم، شماره ۶؛ یآوری، اسدالله، **«درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»**، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲.

پژوهشی در زمینه کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در دسترس نیست، ولی در خصوص مباحث حقوقی مشترک در حوزه ساختار حقوقی نهادهای تصمیم‌گیر جمعی، مطالعات و پژوهش‌هایی صورت پذیرفته که به تناسب بحث از آن‌ها استفاده شده است.

فرضیه نویسندگان در مقاله حاضر این است که بخشی از ناکارآمدی نهاد تصمیم‌گیر جمعی در حوزه ایمنی شدآمد رانندگی، معلول ایرادهای متعدد، وجود شوراهای موازی، رعایت نشدن صلاحیت‌ها و سلسله‌مراتب، اعضای نامتناسب و رعایت نشدن اصل حاکمیت قانون است. در واقع، ما در حال استفاده از نهاد تصمیم‌گیر جمعی برای حل مشکل تصادفات رانندگی هستیم، بی آن‌که الزامات منطقی و حقوقی استفاده از چنین نهادی را پذیرا باشیم که بدیهی‌ترین آن‌ها، رعایت شاخص‌های حاکمیت قانون است.

این مقاله در دو بخش به تبیین و تحلیل جایگاه و آیین، اصول و قواعد کمیسیون ایمنی راه‌های کشور می‌پردازد. در بخش اول، سابقه تشکیل نهاد تصمیم‌گیر جمعی در حوزه ایمنی راه‌ها، علت تأسیس و ساختار و در نهایت، اهداف کمیسیون بررسی شده است. در بخش دوم، مقاله با تمرکز بر آیین، اصول و قواعد فعالیت کمیسیون ایمنی راه‌ها در چهار بند به حاکمیت قانون، سلسله‌مراتب، صلاحیت‌ها و کنترل و نظارت پرداخته‌ایم.

گفتار اول. جایگاه کمیسیون ایمنی راه‌های کشور

بند اول. سابقه

در سال ۱۳۵۳، مجلس شورای ملی در قانون تغییر وزارت راه به وزارت راه و ترابری و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن، مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۲۴، شورای عالی هماهنگی ترابری کشور را تأسیس کرد. شورای عالی هماهنگی ترابری را می‌توان اولین نهاد تصمیم‌گیر جمعی در خصوص تنظیم و هماهنگی حوزه حمل و نقل کشور دانست. شورای عالی هماهنگی ترابری کشور با این‌که وظیفه تنظیم و تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور را بر عهده دارد، اقدام مهم و مؤثری در حوزه ایمنی شدآمد رانندگی صورت نداده است.^۱

در سال ۱۳۷۲، مجلس شورای اسلامی، نهاد دیگری را با عنوان شورای عالی ترافیک شهرهای کشور ایجاد کرد.^۲ مطابق ماده یک قانون مربوط، این شورا با هدف اعمال

۱. در خصوص این ادعا می‌توان به صورت‌جلسات شورای عالی هماهنگی ترابری کشور مراجعه کرد. صورت‌جلسات شورا روی سایت وزارت راه و شهرسازی منتشر شده است. (www.mrud.ir) فارغ از حوزه ایمنی شدآمد رانندگی، جلسات شورا به درستی برگزار نمی‌شود و از سال‌های ۱۳۸۳ تا ۱۳۹۲ تنها سه جلسه برگزار شده است. مطابق ماده ۳ آیین‌نامه، شورا هر پانزده روز یک بار باید تشکیل جلسه دهد.

۲. قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۸.

سیاست‌های جامع و هماهنگی ترافیکی و تهیه خط‌مشی‌های لازم و بهبود اداره همه امور مربوط به امر عبور و مرور... تأسیس شد. ایجاد نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در حوزه حمل و نقل در همین جا متوقف نشد، بلکه در ۱۳۸۲/۰۳/۰۷، هیئت وزیران با استناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی، کمیسیون ایمنی راه‌های کشور را تأسیس کرد. مطابق ماده دو آیین‌نامه وضع‌شده، کمیسیون ایمنی راه‌ها موظف است تا پیشنهادهای خود را به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور ارائه دهد. در واقع، کمیسیون ایمنی راه‌ها ذیل شورای عالی هماهنگی ترابری کشور تأسیس شد تا به صورت تخصصی به بحث ایمنی راه‌ها بپردازد. هیئت وزیران در ۱۳۸۹/۰۸/۲۳، آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌ها را تصویب کرد که مطابق ماده ۹ آیین‌نامه، این تصویب‌نامه جای‌گزین تصویب‌نامه ۱۳۸۲/۰۳/۰۷ شد. این کمیسیون شباهت بسیار زیادی با کمیسیون مصوب ۱۳۸۲ دارد، اما در برخی موارد، اختیارات بیش‌تری دارد و نیازی نیست پیشنهادهای خود را به شورای عالی هماهنگی ترابری کشور ارائه دهد. در ۱۳۹۱/۱۱/۱۵، هیئت وزیران بنا به پیشنهاد رئیس جمهوری و با استناد به اصل ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی، شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور را تأسیس کرد. در بند یک مقرر شده آمده است که وظایف و مسئولیت‌های شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و کمیسیون ایمنی راه‌ها و شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور به شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور انتقال می‌یابد. این شورا که در روزهای پایانی دولت دهم تأسیس شد، حیات عملی نیافت. دولت یازدهم در ابتدای شروع به کار خود در جلسه هیئت وزیران (۱۳۹۲/۰۶/۰۳)، مصوبه‌ای وضع کرد که مطابق آن، شوراها، کمیسیون‌ها و ستادهایی که تا آن زمان بر اساس مصوبات هیئت وزیران و به استناد اصول ۱۲۷ و ۱۳۸ قانون اساسی ایجاد شده بودند، لغو شوند. در متن مصوبه لغو شوراها، کمیسیون‌ها و ستادها، استثنایی وجود نداشت، اما کمیسیون ایمنی راه‌های کشور (مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۲۳) به کار خود ادامه داده است.

بند دوم. علت تأسیس و ساختار کمیسیون

در خصوص علل تأسیس نهادهای تصمیم‌گیر جمعی می‌توان به اهداف کلی هم‌چون هماهنگی و سیاست‌گذاری، مشورت، کنترل و نظارت اشاره کرد.^۱ هم‌چنین می‌توان علل

۱. مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، چاپ اول، ۱۳۸۹، صص ۱۰۵-۱۱۷.

دیگری مانند زمینه‌های اجتماعی و تاریخی را در نظر گرفت.^۱ با توجه به این که نهادها و سازمان‌های مختلفی در حوزه ایمنی عبور و مرور دارای وظایف تصویب شده هستند، ایجاد یک کمیسیون هماهنگ‌کننده اقدامات برای جلوگیری از تداخل ضرورت می‌یابد. توجه به تجربه کشور فرانسه در کاهش تصادفات رانندگی نیز بر روند ایجاد کمیسیون ایمنی راه‌ها تأثیر مثبتی داشته است. در سال ۲۰۰۲، رئیس جمهوری فرانسه با راه‌اندازی شورای ملی ایمنی راه‌ها زیر نظر خود موفق شد الگوی خوبی در زمینه کاهش تصادفات رانندگی بر جای بگذارد.^۲ پیرو این تجربه، هیئت وزیران، کمیسیون ایمنی راه‌ها را در ایران تأسیس کرد. در سال‌های بعد، تلاشی گسترده برای ارتقای این کمیسیون به یک شورای عالی زیر نظر رئیس جمهوری صورت گرفت. در نهایت، هیئت وزیران، شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور را در ۱۳۹۱/۱۱/۱۵ تأسیس کرد. این شورا با تغییر دولت جلسه تشکیل نداد و با مصوبه لغو شوراها (۱۳۹۲/۰۶/۰۳) منحل شد. تلاش‌های بعدی دولت برای پیشنهاددهی لایحه تشکیل شورای عالی ایمنی و حمل و نقل کشور به مجلس شورای اسلامی نیز مؤثر نبود و کمیسیون ایمنی راه‌ها به عنوان نهاد رسیدگی‌کننده به ایمنی حمل و نقل خودرویی به کار خود ادامه داد.

کمیسیون ایمنی راه‌ها با ریاست وزیر راه و ترابری و پانزده عضو دیگر در محل وزارت راه و شهرسازی قرار دارد. بر اساس تبصره یک ماده یک آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها، جلسات با حضور اکثریت عددی اعضا رسمیت می‌یابد، اما برای غیبت نکردن اعضا هیچ ضمانت اجرایی وجود ندارد. کمیسیون ایمنی راه‌ها حدود ۱۱۰ جلسه تا سال ۱۳۹۹ تشکیل داده است^۳ که از کم و کیف چهل جلسه ابتدایی آن اطلاعی در دست نیست. از مجموع هفتاد جلسه‌ای که صورت جلسات آن در سایت وزارت راه و شهرسازی منتشر شده است، تنها در

۱. در همین زمینه، محمد محمدی گرگانی در تقریرات درس حقوق اساسی به طرح این ایده پرداخته است که تمرکز قدرت در دست شاه پیش از انقلاب ۱۳۵۷ سبب شد تا در قانون اساسی ۱۳۵۸، تعدد نهادهای شورایی داشته باشیم، مثل شورای عالی قضایی، شورای صدا و سیما و نظیر آن. به همین ترتیب، درگیری‌های داخلی بعد از ۱۳۵۷ و جنگ تحمیلی، فضای کشور را به سمتی برد که نیاز به تمرکز قدرت و توان تصمیم‌گیری سریع‌تر در کشور احساس شود و در بازنگری قانون اساسی، بیش‌تر نهادهای شورایی به نهادهای ریاستی تبدیل شدند. هم‌چنین به زمینه‌های فرهنگی ساختار تصمیم‌گیری و مسئولیت‌پذیری می‌توان توجه کرد. در ساختارهای نهادهای جمعی، بیش‌تر اعضا می‌توانند به راحتی، مسئولیت را متوجه دیگری یا دیگران کنند و به این ترتیب، پاسخ‌گویی وجود نداشته باشد.

2- www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/en/road-safety-policy/road-safety-history.

۳. جلسات کمیسیون ایمنی راه‌ها در سایت وزارت راه و شهرسازی اطلاع‌رسانی شده است و صورت جلسات کمیسیون، ماه‌ها بعد از جلسات روی سایت به طور ناقص بارگذاری می‌گردد. تا ابتدای پاییز ۱۴۰۱ تنها صورت جلسات کمیسیون منتشر شده که مربوط به سال ۱۳۹۹ بوده و صورت جلسات بعدی انتشار نیافته است.

نشست ۴۰ (نه نفر از چهارده نفر) و ۶۲ کمیسیون (هشت نفر از چهارده نفر)، حضور اکثریت عددی اعضای رسمی کمیسیون رعایت شده است. در واقع، با توجه به تبصره یک ماده یک آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها که شرط رسمیت یافتن جلسات کمیسیون را حضور اکثریت عددی اعضا می‌داند، به جز دو جلسه چهلیم و شصت و دوم، هیچ یک از دیگر جلسات کمیسیون رسمیت نداشته‌اند و مصوبات آن جلسات نیز به دلیل رعایت نکردن حد نصاب جلسات اعتباری ندارند.

نکته دیگر این است که مطابق آیین‌نامه، مصوبات کمیسیون با رأی اکثریت حاضران اعتبار می‌یابد. در صورت جلسات منتشرشده، هیچ نشانی از رأی‌گیری و حضور موافقان و مخالفان دیده نمی‌شود و از این نظر نیز قابلیت سنجش ندارد. یکی از مهم‌ترین نقدها بر وجود نهادهای تصمیم‌گیر جمعی متعدد این است که اساساً مقامات و وزیران امکان شرکت در این همه شورا و جلسه را ندارند. اعضای کمیسیون ایمنی راه‌ها، مرکب از یک وزیر، شش معاون وزیر و رؤسای سازمان پزشکی قانونی کشور، هلال احمر، پلیس راهنمایی و رانندگی، بیمه مرکزی ایران و مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی کشور است. تجربه کمیسیون نشان می‌دهد اصولاً هیچ یک از مقامات یادشده در آیین‌نامه به جز وزیر راه و ترابری که ریاست کمیسیون را بر عهده دارد، در جلسات شرکت نمی‌کنند.

سؤال قابل تأمل از منظر ساختار نهاد تصمیم‌گیر تخصصی این است که در جلسات کمیسیون، ریاست سازمان‌ها باید شرکت کنند یا کارشناس متخصص بحث از سازمان مربوط؟ در واقع، علاوه بر مشکل وقت و تعدد وظایف برای رؤسای سازمان‌ها، این افراد حتی در صورت شرکت در جلسات نیز حضور مؤثری نخواهند داشت؛ چون مباحث مطرح در کمیسیون بسیار تخصصی است و اظهار نظر در خصوص آن‌ها نیازمند اشراف تخصصی و اجرایی بالاست که عموماً روسای سازمان‌ها امکان یافتن چنان اشرافی را در خصوص تک تک مسائل سازمان خود ندارند.

کمیسیون ایمنی راه‌های کشور ساختار اداری خاصی ندارد و صرفاً دبیرخانه‌ای دارد که برگزاری جلسات و تنظیم مصوبات و صورت‌جلسات را پی‌گیری می‌کند. مطابق ماده ۳ آیین‌نامه تشکیل کمیسیون، دبیرخانه شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، وظایف دبیرخانه کمیسیون ایمنی راه‌ها را بر عهده خواهد داشت. ریاست و اعضای کمیسیون نیز همگی از سازمان‌ها و نهادهای دیگر تشکیل شده‌اند که صرفاً هنگام تشکیل جلسات در کمیسیون در محل وزارت راه و ترابری حضور می‌یابند.

بند سوم. اهداف

مطابق ماده یک آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، چهار هدف عمده از تشکیل کمیسیون دنبال می‌شود که عبارتند از:

الف) هماهنگ‌سازی تصمیمات و سیاست‌گذاری لازم در جهت ارتقای سطح ایمنی راه‌های کشور؛

ب) رفع موانع و مشکلات اجرایی و ساختاری؛

پ) پیش‌گیری از وقوع سوانح و تصادفات رانندگی؛

ت) بهره‌برداری بهینه از تمام امکانات موجود.

ماده دو آیین‌نامه نیز حدود بیست وظیفه برای کمیسیون مقرر کرده که بسیار متنوع و گسترده است و موضوعات متعددی هم‌چون جهت‌دهی فرهنگی عمومی، تعیین معیارهای فنی جاده، استاندارد وسایل نقلیه، تحلیل تصادفات و ارائه راهکار برای پیش‌گیری از آن‌ها آمده است. کمیسیون برای انجام دادن این وظایف، در برخی موارد، نیازمند اختیار ایجاد حق و تکلیف برای شهروندان است.^۱ هم‌چنین ابزار اجرایی دقیقی برای نظارت و اجرای تصمیم‌های کمیسیون پیش‌بینی نشده است. در واقع، چون هیئت وزیران نمی‌توانسته ضمانت اجرایی برای اجرا نشدن مصوبات کمیسیون در نظر بگیرد و مجازاتی برای خاطیان تعیین کند، وضعیت اجرای مصوبات در ابهام باقی مانده است.

در عمل، چون بیش‌تر نهادها و سازمان‌های عضو کمیسیون در قوه مجریه حضور دارند، مقامات وزارت راه از طریق دولت و ارتباطات درونی کوشیده‌اند مصوبات کمیسیون را اجرا کنند. تلاش شده است جلسات کمیسیون با حضور معاون اول رئیس جمهوری برگزار شود یا کمیسیون به نهادی زیر نظر رئیس جمهوری ارتقا یابد.^۲ این تلاش در راستای نزدیک شدن به قدرت مرکزی در قوه مجریه و اعتبار بخشیدن به تصمیمات کمیسیون است. با بررسی اهداف و وظایف کمیسیون ایمنی راه‌ها می‌توان دریافت که نامتناسب بودن وظایف

۱. از جمله به مصوبات کمیسیون ایمنی راه‌های کشور مبنی بر منع رفت و آمد در زمان‌های خاص یا محورهای خاص، ایجاد محدودیت برای صدور بارنامه‌های وسایل نقلیه سنگین در ساعات خاص و محورهای خاص (بند سوم بخش اول مصوبات نشست هفتاد و پنجم کمیسیون) می‌توان اشاره کرد.

۲. تصویب ایجاد شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور در هیئت وزیران، مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۱۵ و هم‌چنین پیشنهاد لایحه تشکیل شورای عالی ایمنی و حمل و نقل کشور به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۲، برخی از تلاش‌های صورت‌گرفته برای ارتقای وضعیت کمیسیون ایمنی راه‌های کشور است.

و اختیارات کمیسیون، نبود ضمانت اجرایی مناسب برای اجرای مصوبات کمیسیون، تداخل وظایف کمیسیون با شوراها و نهادهای دیگر^۱ از جمله مهم‌ترین چالش‌های پیش روی کمیسیون ایمنی راه‌هاست.

گفتار دوم. آیین، اصول و قواعد فعالیت کمیسیون ایمنی راه‌ها

بند دوم. حاکمیت قانون

۱. ویژگی عام بودن قانون به این معناست که بر همگان قابل اعمال باشد، مگر این‌که بنا به دلایل قانونی و روشن، استثنایی وجود داشته باشد. دایره این استثنایا باید بسیار محدود بوده و مستند به قانون باشد. وجود استثنایا متعدد، حاکمیت قانون را زیر سؤال می‌برد. اساساً ساختار موجود در حوزه نهادهای تصمیم‌گیر ایمنی شدآمد، ناقض عام بودن قواعد است؛ چون با تفکیک تنظیم‌گر برای شدآمد در راه‌های برون‌شهری و درون‌شهری، دامنه تصمیم‌هایی که اساساً بسیاری از آن‌ها عام است، به شهری و برون‌شهری تقسیم شده است. شورای عالی ترافیک شهرهای کشور به وضع مقررات و سیاست‌های کلی در حوزه درون‌شهری می‌پردازد و کمیسیون ایمنی راه‌ها به وضع مقررات در حوزه برون‌شهری مشغول است. اساساً ایمنی شدآمد در برخی موضوعات به درون‌شهری و برون‌شهری قابل تفکیک نیست.

با این حال، همین ایراد ساختاری سبب شده است که قواعد وضع‌شده در این نهادها به طور عام اجرایی نشوند. برای نمونه، پس از تلفات بسیار زیاد اتوبوس‌های مربوط به دانشگاه‌ها، پادگان‌ها، شرکت‌ها و اداره‌ها، کمیسیون ایمنی راه‌ها مقررهای وضع کرد که طبق آن، اداره‌ها، دانشگاه‌ها و شرکت‌ها اجازه ندارند از سرویس اتوبوس‌های خود برای سفرهای برون‌شهری استفاده کنند.^۲ معمولاً این اتوبوس‌ها در محوطه پادگان‌ها و دانشگاه‌ها مشغول خدمات‌رسانی هستند و بررسی‌های معمول برای اتوبوس‌های بین‌شهری روی آن‌ها

۱. برای مثال، می‌توان در وظیفه جهت‌دهی فرهنگ عمومی تأمل کرد که در بند الف ماده ۲ آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها آمده است. در خصوص فرهنگ عمومی، وزارت آموزش و پرورش با بیست و یک شورا و نهاد تصمیم‌گیر جمعی، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با نوزده شورا و نهاد تصمیم‌گیر جمعی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان صدا و سیما و نظیر آن در حوزه فرهنگ عمومی در حال نقش‌آفرینی هستند. وظیفه جهت‌دهی فرهنگ عمومی در تعامل با نهادهای متعدد و متنوع فعال در این حوزه کار بسیار دشواری خواهد بود. به ویژه این‌که برخی از این نهادها، خارج از قوه مجریه قرار دارند و تعاملات درون‌قوهای نیز در هماهنگی و اجرای تصمیمات کمیسیون مؤثر نخواهد بود.

۲. بند ۲-۲ صورت‌جلسه نشست ۴۵ کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۳ منتشرشده در سایت وزارت راه و شهرسازی.

انجام نمی‌شود. این مصوبه کمیسیون ایمنی راه‌ها، استفاده از این اتوبوس‌ها را در سفرهای برون‌شهری ممنوع اعلام کرد، اما در درون شهرها از این اتوبوس‌ها استفاده می‌شود. شورای عالی ترافیک شهرهای کشور بدون توجه به این مسئله که در کمیسیون ایمنی راه‌های کشور وضع شده بود، به کیفیت اتوبوس‌های خدمات‌رسان در محوطه دانشگاه‌ها، پادگان‌ها، اداره‌ها و شرکت‌ها توجهی نداشت. این در حالی است که بررسی استانداردهای لازم در اتوبوس‌ها اساساً مسئله‌ای عام است و به حرکت این اتوبوس‌ها در درون شهر و بیرون شهر ارتباط چندانی ندارد.

در واقع، وقتی برای یک موضوع، دو ساختار جداگانه در حال تنظیم مقرراتند و قواعد به لحاظ درون‌شهری و برون‌شهری از یکدیگر جدا می‌شوند، مجبوریم برخی مسائل و مشکلات را دو بار تجربه کنیم. یک حادثه و چندین کشته را یک بار در راه‌های برون‌شهری و یک بار دیگر در حوزه درون‌شهری از سر بگذرانیم تا یک بار در کمیسیون ایمنی راه‌ها، مصوبه‌ای وضع شود و بار دیگر در شورای عالی ترافیک شهرهای کشور.

۲. قوانین به محض تصویب باید اعلان عمومی شوند و اگر مخفی بمانند، اجرای آن‌ها ممکن نیست. علنی بودن قوانین کمک می‌کند تا شهروندان با اطلاع از مفاد قوانین برای رعایت آن‌ها و برنامه‌ریزی متناسب با آن‌ها عمل کنند. ماده یک، دو و سه قانون مدنی در خصوص شیوه انتشار قوانین، دستورهای روشنی وضع کرده است. از سوی دیگر، ماده ۱۱ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مقرر داشته است که مصوبات و تصمیم‌هایی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نیست و انتشار آن‌ها الزامی است. پس به علنی بودن قوانین و مقررات و مصوبات موجد حق یا تکلیف در نظام حقوقی ایران تصریح شده است. در قانون دسترسی آزاد به اطلاعات نیز انتشار مصوبات الزامی شده، اما در این قانون به ضوابط مخصوص اعمال استثنائات اصل علنی بودن توجه چندانی نشده است.^۱

متأسفانه، شاخص علنی بودن در شورای عالی ترافیک شهرهای کشور و کمیسیون ایمنی راه‌ها اساساً رعایت نمی‌شود. جلسات این دو نهاد بدون هیچ نظم و ترتیب روشنی و به صورت غیر علنی برگزار می‌گردد. مصوبات این نهادها نیز چند ماه بعد، آمیخته با مذاکرات منتشر می‌شود. در واقع، شهروندان برای مطالعه مصوبات این نهادها، هیچ چاره‌ای جز خواندن همه صورت‌جلسات ندارند؛ چون مصوبات به طور جدا دسته‌بندی و منتشر

۱. هداوند، مهدی و جواد یحیی‌زاده، «شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید آن (مطالعه موردی: قانون دولت زیر نور خورشید ایالات متحده امریکا)»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۱، شماره ۱۱، ص ۱۸۷.

نمی‌شوند. اساساً وقتی یک مصوبه دوجمله‌ای در میان صدها صفحه صورت جلسه منتشر شده باشد، با انتشار نیافتن تفاوتی ندارد؛ چون پیدا کردن این مصوبات بسیار دشوار است. کمیسیون ایمنی راه‌ها در ۱۳۸۹/۰۸/۲۳ با تصویب نامه هیئت وزیران تأسیس شد. مطابق تبصره یک ماده یک آیین‌نامه، کمیسیون هر ماه، یک بار تشکیل جلسه می‌دهد. با این وصف، تا ابتدای شهریور ۱۳۹۹ باید ۱۱۸ جلسه کمیسیون برگزار می‌شد. مطابق گزارش سایت وزارت راه و شهرسازی از جلسات کمیسیون ایمنی راه‌ها، تا ابتدای شهریور تنها ۱۰۹ جلسه برگزار شده است. با این که مطابق تبصره ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (۱۳۸۸/۰۵/۳۱)، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، انتشار مصوبات کمیسیون الزامی است،^۱ این مهم تا حدود سال ۱۳۹۳ صورت نمی‌پذیرفت. مطابق بند ۸ صورت جلسه نشست ۴۶ کمیسیون ایمنی راه‌ها (۱۳۹۲/۱۲/۱۲) مقرر شده است که با توجه به اصل دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات، دبیرخانه ضمن بازبینی مصوبات قبلی، پیشنهادی برای گزارش‌دهی بدهد. پس روشن است که تا پیش از این تاریخ، مصوبات کمیسیون ایمنی راه‌ها به طور عمومی منتشر نمی‌شده است. پس از این تاریخ نیز صرفاً صورت جلسه نشست‌های ماهانه کمیسیون که از شهریور ۱۳۹۲ به بعد صورت گرفته است، در سایت وزارت راه و شهرسازی بارگذاری می‌شود. در واقع، هیچ گزارشی از ۳۹ جلسه ابتدایی کمیسیون ایمنی راه‌ها انتشار عمومی نیافته است.

بند دوم. سلسله مراتب

رعایت نشدن سلسله مراتب میان قواعد وضع شده به ناکارآمدی و ابهام در تشخیص قواعد معتبر می‌انجامد. از این رو، یکی از نکات مهمی که در حاکمیت قانون باید به آن توجه شود، این است که قواعد در سلسله مراتب مشخصی وضع شوند. هیئت وزیران، آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها (۱۳۸۹/۰۸/۲۳) را به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی تصویب کرده است. با ملاحظه اصل یادشده قانون اساسی درمی‌یابیم که هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری، تصویب‌نامه و آیین‌نامه وضع کند، با این شرط که مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالفتی داشته باشد. اولین ایراد این است که ایجاد کمیسیون ایمنی راه‌ها منطبق با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست؛ چون کمیسیون ایمنی راه‌ها در حال وضع مقررات است و صرفاً به انجام وظایف

۱. ماده پنج قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مقرر داشته است: «ماده ۵ - مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترسی مردم قرار دهند. تبصره: اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است، باید علاوه بر موارد قانونی موجود از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد.»

اداری و تأمین اجرای قوانین و مقررات و تنظیم سازمان‌های اداری نمی‌پردازد. نکته دوم این است که اساساً ایجاد چنین کمیسیونی با وجود شورای عالی ترابری کشور و شورای عالی ترافیک شهرها تراحم و تداخل دارد. در واقع، آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها با قوانین و مقررات مخالفت دارد.

وضع مقررات بدون رعایت سلسله‌مراتب، مشکلات متعددی به بار می‌آورد، از جمله این‌که مصوبات نهاد غیر قانونی هم‌چون کمیسیون ایمنی راه‌ها ضمانت اجرایی مؤثری ندارند و اگر هم تلاش مفیدی برای اصلاح امور انجام شود، ضمانت اجرایی برای تحقق آن‌ها وجود ندارد.^۱ چون بیش‌تر اعضای کمیسیون ایمنی راه‌ها از مسئولان قوه مجریه هستند، کمیسیون بدون توجه به مشکل ساختاری خود ادامه حیات می‌دهد و وزارت راه و شهرسازی نیز تصمیم‌های آن را پی‌گیری و تا حدّ ممکن اجرایی می‌کند. البته برای ارتقای وضعیت کمیسیون تلاش‌هایی صورت گرفته که بی‌نتیجه مانده است.

بند سوم. صلاحیت‌ها

۱. واضح و مبهم نبودن قوانین بسیار مهم است. در واقع، قانونی که وضوح کافی نداشته باشد، قابلیت اجرایی پیدا نخواهد کرد. هم‌چنین در قوانین مبهم، امکان تفسیرهای شخصی و خودسرانه وجود دارد که سبب بی‌نظمی اجتماعی خواهد شد. اصل سوم از بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بر این شاخص تأکید کرده است. چون نقص یا اجمال قانون، تعیین تکلیف پرونده‌های قضایی را گاهی بسیار دشوار می‌سازد و قاضی، ناگزیر از تفسیر می‌شود، با ضابطه‌مندسازی تفسیر قضایی و اعمال این تفسیر در چارچوب قوانین و مقررات و اصول کلی می‌توان از اصل حاکمیت قانون پیروی کرد.^۲

در حوزه حکمرانی شدآمد علاوه بر نهادهایی هم‌چون مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و هیئت وزیران که عموماً در حال وضع قاعده هستند، شاهد وضع قواعد از جانب شورای عالی ترابری کشور، شورای عالی ترافیک شهرهای کشور، کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، ستاد حمل و نقل عمومی و مصرف سوخت، مؤسسه استاندارد، پلیس راهنمایی و رانندگی و به تازگی، ستاد ملی کرونا هستیم. پراکندگی منابع و معین نبودن حیطه اختیارات هر یک از این نهادها سبب شده است اعمال قانون سلیقه‌ای شود.

۱. مصاحبه عباس محمودآبادی، معاون دفتر ایمنی و ترافیک وزارت راه و ترابری، روزنامه اعتماد، ۱۳۸۶/۰۲/۱۹، ص ۱۴.

۲. حسنونند، محمد، مرضیه سبینی سلمانی و مهدی حسنونند، «واکاوی مفهوم و جایگاه صلاحیت تفسیری قاضی در حقوق عمومی به مثابه صلاحیت مقام عمومی»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۱۳۱.

به موجب ماده ۱۰ قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن (۱۳۵۳/۰۴/۲۴)، وزارت راه و ترابری، مأمور تشکیل شورای عالی ترابری کشور شد. در ماده دو آیین‌نامه این شورا، ده وظیفه برای شورای عالی ترابری کشور تعیین شد. وظایف دیگری نیز با توجه به ماده ۱۱ این قانون برای این شورا معین گردید. بند اول ماده دو آیین‌نامه شورای عالی ترابری کشور، تصویب برنامه‌ها و خط‌مشی‌های اجرایی ترابری کشور را بر عهده شورای عالی ترابری کشور گذاشته است. گذشته از این که کلی بودن این عبارت، امکان تفسیرهای متفاوتی را ممکن ساخته، اختیاری مشابه در ماده ۱ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی شهرهای کشور برای شورایی به همین نام در نظر گرفته شده است. بند (ب) ماده ۲ آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها (۱۳۸۹/۰۸/۲۳) نیز تدوین سیاست‌های لازم برای ارتقای ایمنی راه را بر عهده کمیسیون ایمنی راه‌ها گذاشته است. در واقع، در سه مقرر قانونی که دو مقرر اول، مصوبه پارلمان و مقرر سوم، مصوبه هیئت وزیران است، به سه نهاد مجزا، اختیار تدوین خط‌مشی، سیاست و برنامه‌های شدآمد در کشور داده شده است. علاوه بر این سه نهاد که مستند به مقررات وضع شده، با یکدیگر تداخل وظیفه دارند، نهادهای دیگری که حتی مبنای تأسیسشان روشن نیست، در امور شدآمد به وضع قواعد می‌پردازند.

۲. وجود تبعیض‌های ناروا و مخالف فلسفه وضع مقررات نیز سبب ناکارآمدی وضع مقررات شده است. برای نمونه، شورای عالی ترافیک شهرهای کشور بدون این که اختیار قانونی لازم را داشته باشد، اختیارات خود را به کمیته تصمیم‌گیری شورا تفویض کرده است. این کمیته نیز در ۱۳۸۶/۰۸/۰۸، صدور مجوز طرح ترافیک را برای جانبازان، معلولان، بیماران خاص، خبرنگاران و روحانیون با قیمت‌های بسیار کم‌تر از نرخ عادی تصویب کرد.^۱ فارغ از این که این کمیته حق تصمیم‌گیری نداشته است، این سؤال مطرح می‌شود که استثنا کردن افراد و مشاغل بالا با چه دلیل و مبنایی صورت گرفته است؟ چرا یک روحانی به صرف تعلق داشتن به یک گروه خاص باید امتیازی داشته باشد که شهروندان دیگر ندارند؟ اهمیت این مجوزها زمانی روشن می‌شود که به تأثیر این ممنوعیت‌ها در کاهش تلفات و مصدومان ناشی از تصادفات رانندگی پی ببریم.^۲

۱. مجموعه مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، تهران: نوین کوشان، چاپ اول، ۱۳۹۴، ص ۱۵۴. نسخه الکترونیکی کتاب در سایت وزارت کشور قابل دسترس است.

۲. مطابق گزارش ریاست راهنمایی و رانندگی تهران در شصت و یکمین جلسه شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور (۱۳۸۴/۰۹/۲۲)، در طول سه روز اجرای طرح زوج و فرد، ده و نیم درصد از آمار تصادفات منجر به فوت و جرح کاسته شده است. هر اقدامی برای ورود به محدوده طرح ترافیک نسبت مستقیمی با افزایش تصادفات منجر به فوت و جرح دارد. از این رو، بدون دلایل محکم نباید زمینه ورود به طرح ترافیک را با اختصاص مجوز برای گروه‌های خاص افزایش داد.

با بررسی متن مصوبات شورای عالی ترافیک شهرهای کشور به نظر می‌رسد که این شورا بدون جدیت در اجرای مصوبات خود، به راحتی، دایره استثنایها را افزایش داده است. برای نمونه، در بند ۳ مصوبات صورت‌جلسه ۹۷ این شورا (۱۳۹۰/۰۶/۲۰) بدون ذکر دلایل و بررسی‌های کارشناسی، با افزایش دو هزار فقره برچسب مجوز ورود به محدوده طرح ترافیک موافقت شده است. در واقع، در مصوبات وضع‌شده، شاخص‌های حاکمیت قانون به چشم نمی‌خورد. همین امر سبب شده است تا حکمرانی موجود به نتایج مثبت و روشنی دست نیابد.

۳. اساساً گذار به حکمرانی مشورتی با جلب مشارکت‌های بخش خصوصی و سمن‌ها محقق می‌شود. دولت به جای این‌که بازیگر یکه‌تاز میدان باشد، باید با همراهی و همکاری بخش خصوصی و نهادهای مردمی به تمشیت امور بپردازد. در واقع، دولت باید با مقررات‌گذاری برای رفع نارسایی‌های بازار و تحقق بستر حضور مردم بکوشد. بند ۸ اصل ۳ و اصل ۶ قانون اساسی به مشارکت مردم و نقش آرای عمومی اشاره دارد. مشارکت مردم و نهادهای مردمی در فرآیند وضع مقررات، یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تحقق دموکراسی است. مشارکت مردمی نه تنها ظرفیت‌های بسیار متنوع و مطلوبی در اختیار حکمرانی می‌گذارد، بلکه زمینه و بستر تحقق بهتر مقررات را نیز فراهم می‌کند.

در حوزه حکمرانی شدآمد، چون بیش‌ترین علل تصادفات به تخلفات انسانی مربوط است،^۱ به موضوع به‌کارگیری افراد، رانندگان و شهروندان برای رعایت قوانین و مقررات ایمنی شدآمد توجه نشده است. در ماده ۱ لایحه شیوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرایم رانندگی پیش‌بینی شده بود تا راهنمایی و رانندگی بتواند از داوطلبان مردمی استفاده کند. این لایحه پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی و با ارجاع به شورای نگهبان، خلاف شرع تشخیص داده شد. مهم‌ترین اعتراض فقهای شورای نگهبان به این امر بود که تشخیص تخلفات رانندگی و جریمه رانندگان به نوعی قضاوت کردن محسوب می‌شود و راهنمایی و رانندگی صرفاً باید از افرادی که عدالت و وثاقت آن‌ها تأیید شده باشد، در این امر استفاده کند.^۲ با این ایراد، مشارکت شهروندان در تشخیص تخلفات محدود شد.

در باقی موارد نیز قانون‌گذار به استفاده از داوطلبان مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد اشتیاقی نشان نداد. در ترکیب اعضای کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، هیچ نماینده‌ای از نهادهای مردمی وجود ندارد. شرکت‌های مرتبط با موضوع تصادفات هم‌چون شرکت‌های

۱. در گزارش‌های منتشرشده از پلیس راهنمایی و رانندگی در سایت راهور، علت اول تصادفات رانندگی، خطای انسانی ذکر شده است.

www.rahvar120.ir/page/tah11

۲. نظرات استدلالی شورای نگهبان در بررسی لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی در جلسه ۱۳۸۹/۰۴/۰۹ در

www.nazarat.shora-rc.ir

سامانه جامع نظرات شورای نگهبان منتشر شده است:

خودروسازی و شرکت‌های بیمه‌ای و شرکت‌های راه‌سازی^۱ نیز حضور ندارند. در واقع، دولت، بازیگر یکه‌تاز میدان تنظیم ایمنی شدآمد است. با این وصف، در بند ۶ مصوبات نشست فوق‌العاده کمیسیون ایمنی راه‌ها (۱۳۹۲/۰۷/۰۱) مقرر شده بود تمهیداتی برای مشارکت تشکل‌های غیر دولتی از قبیل انجمن طرفداران ایمنی حمل و نقل فراهم شود. با بررسی مصوبات کمیسیون ایمنی راه‌ها مشخص می‌شود که یکی از فعال‌ترین اعضای کمیسیون ایمنی راه‌ها، نماینده انجمن طرفداران ایمنی راه‌هاست. فارغ از این‌که انجمن ایمنی طرفداران راه‌ها در جلسات کمیسیون ایمنی راه‌ها حق رأی ندارد، می‌توان گفت این انجمن نیز به معنای واقعی کلمه، یک سازمان مردم‌نهاد محسوب نمی‌شود. با بررسی آگهی‌های این انجمن مشخص می‌شود که مقامات مطرح وزارت راه و شهرسازی، هم‌زمان عضو هیئت مدیره این انجمن هستند. در واقع، روی صندلی سازمان مردم‌نهاد، کسی غیر از اعضای دولت نمی‌نشینند. به بیان دیگر، ظرفیت‌های یک سازمان مردم‌نهاد به جای این‌که با داوطلبان مردمی پر شود، با حضور مقامات دولتی اشغال شده است. این وضعیت در خصوص دو انجمن فعال دیگر در حوزه تصادفات رانندگی نیز صدق می‌کند. پس گذشته از نبود زمینه‌های قانونی برای مشارکت‌های مردمی، انجمن‌های حاضر در سطح کشور نیز کیفیت و شرایط لازم را ندارند.

بند چهارم. نظارت

قوانین و مقررات تنها وقتی معتبرند که مرجع باصلاحیت، آن‌ها را تصویب کرده باشد. پس توجه به صلاحیت مرجع تصویب‌کننده قانون برای احراز اعتبار قانون ضروری است. در واقع، اصل حاکمیت قانون مستقر نمی‌شود، مگر این‌که قوانین از مراجع معتبری صادر شود که حق وضع قانون را داشته باشند. اصول ۴ و ۹۴ قانون اساسی، سنجش مطابقت قوانین مجلس را با قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان گذارده است.^۲ هم‌چنین اصل ۱۳۸

۱. در خصوص اصل ۴ قانون اساسی اختلاف شده است که آیا شورای نگهبان می‌تواند بر اصول قانون اساسی هم از نظر تطبیق با شرع نظارت کند یا نه. گذشته از ایرادهایی که بر این نگاه وارد است، اگر منبع نهایی قانون‌گذاری را شرع بدانیم، به دلیل اختلاف نظرها در برداشت از شرع، هیچ قاعده حقوقی نمی‌توان بنا نهاد، جز این‌که با تفسیری از شرع، مخالفت یا مغایرت داشته باشد. به دلیل استقرار نظام حقوقی، منبع نهایی تطبیق قوانین و مقررات، قانون اساسی کشور است و صرفاً آن‌جا که قانون اساسی، حکم و قاعده‌ای برای آن در نظر نگرفته باشد، می‌توان به شرع استناد کرد. در واقع، برداشتی از شرع که با اصول قانون اساسی مطابقت داشته باشد، مورد نظر است. برای مطالعه بیشتر نک: محمد محمدی گرگانی، زمینه و زمانه حقوق بشر و حقوق اساسی در ایران، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۷، صص ۱۷۵-۱۷۸.

۲. بند چهاردهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر می‌دارد: «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی».

قانون اساسی، سنجش مطابقت مصوبات هیئت وزیران را با قوانین عادی بر عهده ریاست مجلس شورای اسلامی می‌گذارد و از دیگر سو، اختیار ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی بر عهده دیوان عدالت اداری است. همچنین در بند ۱۴ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری (۱۳۹۸/۷/۶) بر رعایت مطابقت مصوبات شوراهای عالی با قوانین عادی تصریح شده است.^۱

تعدد نهادهای قانون‌گذاری در کشور و وجود شوراها و ستادهایی که بدون مجوز قانونی ایجاد شده‌اند، مثل ستاد اقتصادی سران سه قوه، ستاد ملی کرونا و نظیر آن، تشخیص قانون معتبر و ترتیب نظام سلسله‌مراتبی را دشوار ساخته است. از همین رو، در بند پنج سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است.^۲ در واقع، تعدد نهادهای قانون‌گذار در نهایت، به بی‌اعتباری اصل حاکمیت قانون خواهد انجامید.

سه نظارت در وضعیت فعلی وجود دارد که متأسفانه، هیچ یک از این نظارت‌ها به اصلاح ساختار کمیسیون ایمنی راه‌ها نینجامیده است. اولین سامانه نظارتی، نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی است که ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر داشته است که تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد و اگر مصوبه‌ای خلاف قوانین باشد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت وزیران برگردانده می‌شود. متأسفانه، ریاست وقت مجلس شورای اسلامی به این وظیفه نظارتی خود عمل نکرده است. از سوی دیگر، سازمان بازرسی کل کشور که مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی، موظف به نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است، تا کنون به این موضوع وارد نشده است. سومین نظارت نیز نظارت قضایی دیوان عدالت اداری است که تا کنون هیچ دادخواستی مبنی بر ابطال آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها در این دیوان به ثبت نرسیده است.

مطابق ماده ۴ آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها، اعتباراتی که به اعضای کمیسیون برای اجرای مصوبات کمیسیون اختصاص می‌یابد، باید با نظارت کمیسیون هزینه شود، ولی

۱. بند پنج سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر داشته است: «تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آیین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساس‌نامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴»، «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و دیگر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور بر اساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از طریق مجلس شورای اسلامی».

۲. رحمانی، مجید، محمد امامی و محمد مقدم‌فرد، «مبانی و آثار قانون‌گذاری موازی و ضرورت برون‌رفت از آن»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۱، شماره ۱۱، صص ۴۴-۴۸.

سازوکار این نظارت روشن نیست. با توجه به فرآیندهای اجرایی در دیوان محاسبات کشور، اگر کمیسیون ایمنی راه‌های کشور در بخش نظارت، اقدامات خود را با همکاری دیوان محاسبات انجام دهد، می‌توان امیدوار بود نظارت مؤثری در خصوص هزینه‌کرد بودجه اختصاص‌یافته به سازمان‌های متولی صورت پذیرد.



نتیجه‌گیری

۱. نبود نظامی روشن از اصول و قواعد تأسیس، فعالیت، ادغام و انحلال نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در کشور سبب شده است فعالیت بسیاری از نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در کشور از جمله کمیسیون ایمنی راه‌های کشور با مشکلات متعددی روبه‌رو باشد. کمیسیون ایمنی راه‌های کشور را هیئت وزیران ایجاد کرده است، ولی اهداف، وظایف و اختیارات کمیسیون با اصل ۱۳۸ قانون اساسی مطابقت ندارد. هم‌چنین پیش از تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، مجلس شورای اسلامی، دو نهاد دیگر یعنی شورای عالی هماهنگی ترابری کشور و شورای عالی ترافیک شهرهای کشور را ایجاد کرده بود. با این حال، هر سه نهاد دارای وظایف مشابهی هستند. از این رو، ایرادهای قانونی متعددی در زمینه تأسیس و تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور وجود دارد.

۲. تعداد دقیق شوراهای فعال در زمینه تصادفات رانندگی را می‌توان پنج نهاد تصمیم‌گیر جمعی در کشور دانست که به ترتیب تاریخ تأسیس عبارتند از: شورای عالی هماهنگی ترابری کشور، شورای عالی ترافیک شهرهای کشور، نهاد تنظیم‌کننده ترافیک شهر تهران، کمیسیون ایمنی راه‌های کشور و کمیسیون ایمنی حمل و نقل شهری. این در حالی است که نهادهای دیگری هم‌چون مجلس شورای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، ستاد کرونا و ستاد اربعین نیز به طور موردی، مصوبات و محدودیت‌های ترافیکی وضع می‌کنند. هم‌چنین باید در نظر داشت که تصمیم‌های اعمال‌شده در خصوص قیمت بنزین و گازوئیل و بلیت قطارها و وسایل نقلیه عمومی که در ستادها و شوراهای دیگر مشخص می‌شود، در تنظیم ترافیک و حجم سفرهای خودرویی شهروندان مؤثر است. پس بدون این‌که ساختار حقوقی روشنی برای ادغام نهادهای تصمیم‌گیر جمعی وجود داشته باشد، امکان اصلاح کمیسیون ایمنی راه‌های کشور وجود ندارد.

۳. چینش اعضا در کمیسیون ایمنی راه‌ها نیز با اشکال‌های جدی روبه‌روست. آیین‌نامه کمیسیون ایمنی راه‌ها با ریاست وزیر و حضور شش معاون وزیر و هم‌چنین رؤسای سازمان‌های پرمشغله کشوری تشکیل شده است. حضور برخی از اعضا ضرورت دارد که اساساً در ترکیب نیامده است و از آن جمله می‌توان به نماینده انجمن‌های مردمی، نماینده خودروسازان، نماینده شرکت‌های بیمه و نماینده شرکت‌های راه‌سازی اشاره کرد. پس فهرست اعضا نیازمند بازنگری است. هم‌چنین هیچ مقرره‌ای برای تفویض اختیار یا معرفی نماینده در آیین‌نامه پیش‌بینی نشده است. از همین رو، در ۱۱۰ جلسه‌ای که کمیسیون ایمنی راه‌ها برگزار کرده، تنها دو جلسه با حضور اکثریت اعضای پیش‌بینی‌شده در آیین‌نامه برگزار گردیده است. بدون بازنگری دقیق ترکیب اعضای کمیسیون و تصویب فرآیند شرکت

اعضا به صورت واقع‌بینانه در مرجع قانونی نمی‌توان انتظار داشت جلسات معتبر و مؤثری تشکیل شود.

۳. کمیسیون ایمنی راه‌ها از منظر شاخص‌های حاکمیت قانون نیز وضعیت مناسبی ندارد. نبود شفافیت و وجود ابهام‌های قانونی فراوان که در ساختار و تصمیم‌گیری‌های کمیسیون ایمنی راه‌ها و دیگر نهادهای تنظیم‌گر ایمنی موج می‌زند، در نهایت به عملکرد ضعیف مقررات وضع شده می‌انجامد. فارغ از هر چیز دیگری در بررسی عملکرد نهادهای تنظیم‌گر باید شفافیت را دنبال کرد. نبود شفافیت خواه به خصلت‌های شخصی حاکمان مربوط باشد یا ساختار ناکارآمدی که در آن، ابهام و تناقض آفریده می‌شود، نتیجه‌ای جز حکمرانی ضعیف نخواهد داشت. هم‌چنین به سبب مشارکت نداشتن مردم در فرآیند تصمیم‌گیری، مقررات وضع شده با اقبال عمومی روبه‌رو نخواهد شد. پس اهمیت دارد که در فرآیند تصمیم‌گیری، تا حدّ ممکن، مشارکت مردمی صورت گیرد. متأسفانه، نهادهای تنظیم‌گر ایمنی از مشارکت‌های مردمی در حوزه کنترل تصادفات رانندگی بی‌بهره هستند. این مشکل هم در ساختار این نهادها وجود دارد و هم در نگاه متولیان حوزه شدآمد. از این رو، نیازمند بازبینی عمیق در حکمرانی صورت گرفته در نهادهای تنظیم‌گر ایمنی رانندگی هستیم

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. بیکس، برایان، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه: محمد راسخ، تهران: نی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲. پتفت، آرین و احمد مرکز مالگیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه، چاپ دوم، ۱۳۹۷.
۳. زارعی، محمدحسین، حاکمیت قانون و دمکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
۴. مجموعه مصوبات شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، تهران: نوین کوشان، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۵. محمدی گرگانی، محمد، زمینه و زمانه حقوق بشر و حقوق اساسی در ایران، تهران: گنج دانش، تهران، ۱۳۹۷.
۶. مشهدی، علی و مسعود فریادی، حقوق شوراها اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۷. هداوند، مهدی و دیگر نویسندگان، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۸. هداوند، مهدی و علی مشهدی، اصول حقوق اداری، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۹. ویژه، محمدرضا، مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۰.

۲. مقاله

۱. حسنونند، محمد، مرضیه سبینی سلمانی و مهدی حسنونند، «واکاوای مفهوم و جایگاه صلاحیت تفسیری قاضی در حقوق عمومی به مثابه صلاحیت مقام عمومی»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۳۹۹، شماره ۲.
۲. رحمانی، مجید، محمد امامی و محمد مقدم‌فرد، «مبانی و آثار قانون‌گذاری موازی و ضرورت برون‌رفت از آن»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۱، شماره ۱۱.
۳. رستمی، ولی و دیگران، «مسئولیت مدنی متصدیان راه در تصادفات رانندگی»،

مطالعات حقوق خصوصی، پاییز ۱۳۹۳، شماره ۳.

۴. شاطریان، محمود و جواد یحیی‌زاده، «هنر خودتنظیمی در حقوق عمومی با تأمل بر نظام تقنینی جمهوری اسلامی»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، بهار ۱۴۰۰، سال سوم، شماره ۶.

۵. شمیری، فاطمه، ولی رستمی و بیژن عباسی، «آسیب‌شناسی اختیارات شوراهای اسلامی از منظر تفکیک امور ملی و محلی»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، پاییز ۱۴۰۱، شماره ۱۲.

۶. گرجی ازندیانی، علی‌اکبر و محسن ابوالحسنی، «نقش شورا در مدیریت امور عمومی، تصمیم‌گیر یا تصمیم‌ساز»، فصل‌نامه دانش حقوقی، سال پنجم، شماره ۱۳.

۷. هداوند، مهدی و جواد یحیی‌زاده، «شفافیت اداره و مبانی و منابع موجه‌ساز تحدید آن (مطالعه موردی: قانون دولت زیر نور خورشید ایالات متحده امریکا)»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۱۴۰۱، شماره ۱۱.

۸. یآوری، اسدالله، «درآمدی بر مفهوم تنظیم‌گری حقوقی»، مجله مطالعات حقوق تطبیقی، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، دوره پنجم، شماره ۲.

۳. قوانین

۱. آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، مصوب ۱۳۸۲/۰۳/۰۷ هیئت وزیران.
۲. آیین‌نامه تشکیل کمیسیون ایمنی راه‌های کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۸/۲۳ هیئت وزیران.
۳. آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل و نقل و سوانح رانندگی، مصوب ۱۳۸۸/۰۶/۰۴.
۴. آیین‌نامه مدیریت ایمنی حمل و نقل و سوانح رانندگی، مصوب ۱۴۰۰/۱۰/۲۹ هیئت وزیران.
۵. آیین‌نامه موضوع ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای کشور، مصوب ۱۳۷۴/۰۷/۰۲ هیئت وزیران.
۶. تشکیل شورای عالی هماهنگی حمل و نقل و ایمنی کشور، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۵ هیئت وزیران.
۷. تصویب‌نامه در خصوص لغو کلیه کارگروه‌ها، شوراها، کمیسیون‌ها و ستادهای تشکیل شده و سایر عناوین مشابه تا تاریخ ۱۳۹۲/۰۵/۲۷، مصوب ۱۳۹۲/۰۶/۰۳ هیئت وزیران.
۸. سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، مصوب ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ رهبری.
۹. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۰۴ مجلس شورای اسلامی.
۱۰. قانون تأسیس شورای عالی هماهنگی ترافیک شهرهای تهران، مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۰۸ مجلس شورای اسلامی.

۱۱. قانون تغییر نام «وزارت راه» به «وزارت راه و ترابری» و تجدید تشکیلات و تعیین وظایف آن، مصوب ۱۳۵۳/۰۴/۲۴ مجلس شورای ملی.
۱۲. قانون نحوه رسیدگی به تخلفات و اخذ جرایم رانندگی، مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی.

۴. پایگاه اینترنتی

۱. دایره‌المعارف استنفورد، مدخل «اصل حاکمیت قانون»:
www.plato.stanford.edu/entries/rule-of-law
۲. دفتر هیئت دولت: www.cabinetoffice.ir
۳. دیده‌بان ایمنی راه‌ها در فرانسه: www.onisr.securite-routiere.gouv.fr/en
۴. سازمان پزشکی قانونی کشور: www.lmo.ir
۵. سایت پلیس راهور: www.rahvar120.ir/page/tah11
۶. شورای نگهبان: www.nazarat.shora-rc.ir
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: www.rc.majlis.ir
۸. وزارت راه و شهرسازی/ کمیسیون ایمنی راه‌ها: www.mrud.ir
۹. وزارت کشور/ شورای عالی ترافیک شهرهای کشور: www.moi.ir

۵. دیگر منابع

۱. مصاحبه عباس محمودآبادی، معاون دفتر ایمنی و ترافیک وزارت راه و ترابری، روزنامه اعتماد، ۱۳۸۶/۰۲/۱۹.

Analysis of the position, performance and decisions of the Road Safety Commission in the structure of law of administrative councils

Mahmood Vaziri *

Saeedreza Abadi**

Mahdi Hadavand***

Abstract:

In the last ten years, we have had about one hundred and seventy thousand dead and more than three million injured in traffic accidents. The complexity and numerous factors involved in traffic accidents have caused the government to try to control the factors affecting traffic accidents by creating collective decision-making institutions. One of the most substantial institutions established is the country's Road Safety Commission. Despite the existence of significant goals and tasks in the regulations set for the Road Safety Commission, the desired performance results have not been achieved so far. Therefore, questioning about how these institutions were established, activity rules, qualifications and hierarchies, beside the degree of compliance with the rule of law principle in the Road Safety Commission can represent an illustrative question in explaining the current situation. In present article, the way of establishment and legal status of the Road Safety Commission are investigated, as well as the degree of compliance with the indicators of the rule of law in performance and decisions determined in the Commission. The present study demonstrates

*. Department of Public Law, Faculty of Law Islamic Studies and Political Science, TEHRAN, IRAN
(Corresponding Author) mahmod.vaziri@gmail.com

** Public law and Economic law/Faculty of law/Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

s_abadi@sbu.ac.ir

***. Department Of public law, Faculty Law, University of ALLAMEH TABATABAII. Tehran, Iran.
mehdihadavandd@gmail.com

that the existence of parallel councils, conflicting and overlapping tasks, inappropriate structure and failure to comply with the rule of law principle in the country generally, and in the country's road safety field specifically, have caused the incompetency of the country's Road Safety Commission. Therefore, a part of the inefficiency in proper regulations of traffic can be found in the failure of the regulatory institutions to function properly from the perspective of the rule of law.

Keywords: collective decision-making institution, regulation, traffic accidents, good governance, Road Safety Commission.

