

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«لایحه مدیریت بحران کشور»**  
**(اعاده شده از شورای نگهبان)**

**مقدمه**

لایحه حاضر که ابتدا تحت عنوان «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» اعلام وصول و نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ با اصلاحاتی به تصویب رسید، پس از ارسال نزد شورای نگهبان با ایرادات و ابهامات متعددی مواجه گردید. البته بخش قابل ملاحظه‌ای از ایرادات ناظر به موضوعات واحدی است که به جهت تکرار در مواد مختلف مصوبه، به صورت مجزا و مکرر اعلام گردیده است. از همین رو کمیسیون محترم اصلاحاتی را در مصوبه سابق مجلس اعمال و جهت تصویب در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی ارائه نموده است. در این گزارش به بررسی مصوبه کمیسیون از حیث رفع ایرادات شورای نگهبان خواهیم پرداخت.

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۹۰

**بررسی مصوبه کمیسیون**

**ماده (۴)**

اصلاحاتی که در تعاریف اسناد و برنامه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب»، «پ»، «ت»، «ث»، «ج» این ماده مبنی بر اضافه نمودن قید لزوم رعایت چارچوب این قانون و حسب مورد سایر قوانین در تنظیم و تصویب این برنامه‌ها و اسناد ذکر شده است، در واقع ناظر به رفع ایراد مغایرت تعاریف مقرر در بندهای مزبور با اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. با این توضیح که شورای نگهبان در اظهارنظر خود نسبت به این ماده، اطلاق اسناد و برنامه‌های موضوع تعاریف بندهای مزبور را به جهت اینکه مشتمل بر امور تقنینی می‌باشد و صلاحیت تنظیم و تصویب این اسناد و برنامه‌ها به نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی محول شده است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته است. لذا باتوجه به اینکه در اصلاح صورت گرفته اسناد و برنامه‌های مذکور صرفاً در چارچوب قوانین خواهند بود و به عبارت دیگر در مقام وضع احکامی با ماهیت تقنینی نخواهند بود، ایراد مذکور مرتفع می‌باشد.

شماره چاپ:

۱۳۶۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۸/۱/۲۸

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

دفتر فرعی: مطالعات مالیه

عمومی و توسعه مدیریت

البته شورای نگهبان اطلاق برنامه‌ها و اسناد مزبور را از جهت اینکه از سوی دیگر ناظر به مواردی است که ماهیت آئین‌نامه‌ای نیز دارند و همچنین مرجع تصویب این موارد نیز مشتمل بر مقاماتی است که صلاحیت وضع آئین‌نامه ندارند، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته است. در این خصوص کمیسیون با اصلاح نحوه تصمیم‌گیری در مرجع تصویب این اسناد و برنامه‌ها (شورای عالی مدیریت بحران) در ماده (۶) مصوبه، سعی در رفع این ایراد داشته است و به نظر می‌رسد با اصلاحات صورت گرفته در ماده (۶)، مغایرت بندهای مذکور از ماده (۴) با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیز مرتفع شده باشد.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۵۷۲-۴

**ماده (۶)**

شورای نگهبان ذیل این ماده ایراداتی اعلام داشته است که بخشی از آن ناظر به مغایرت این ماده با اصل ۶۰ و ۵۷ و بخشی از آن نیز ناظر به مغایرت این ماده با بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه می‌باشد. با این توضیح که ماده (۶) مصوبه مربوط به شورای عالی مدیریت بحران کشور

تاریخ انتشار:

۱۳۹۸/۱/۳۱

می‌باشد. که متشکل از اعضای قوه مجریه و خارج از قوه مجریه می‌باشد. لذا واگذاری مسئولیت سیاستگذاری اجرایی به چنین شورای با ترکیب مزبور به جهت عضویت اعضای خارج از قوه مجریه در آن مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی مبنی بر ضرورت اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزراء و اصل ۵۷ قانون اساسی مبنی بر تفکیک قوا می‌باشد. از همین رو شورای نگهبان در اظهار نظر خود واگذاری چنین مسئولیتی به این شورا را مغایر اصول یاد شده دانسته است. همچنین شورا تبصره «۴» این ماده را به دلیل اینکه تصویب دستورالعمل موضوع این تبصره را به همین شورای عالی و با همان ترکیب یاد شده محول نموده، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی محسوب نموده است و از سوی دیگر با توجه به اینکه مطابق صدر بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور» برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی دوران بحران مقرر شده است، دستورالعمل مزبور را به دلیل عدم در نظر گرفتن این بند، مغایر سیاست‌های کلی و به تبع مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته است.

کمیسیون به منظور رفع این ایرادات، اصلاحاتی را در تبصره «۲» و «۴» این ماده داشته است که به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در این اصلاحات اولاً لازم‌الاجرا شدن تصمیمات و مصوبات شورای عالی منوط به تأیید رئیس جلسه (یعنی رئیس‌جمهور و یا معاون اول وی) و در صورت غیاب وی با وزیر کشور خواهد بود، و ثانیاً «دستورالعمل» موضوع ایراد شورا، به طور کلی منتفی و مفاد مورد نظر آن در تبصره‌های اصلاحی بیان گردیده است، مغایرت این ماده با اصول ۶۰ و ۵۷ مرتفع می‌باشد. زیرا مصوبات شورای مزبور بدون تأیید رئیس‌جمهور و یا معاون اول وی و یا وزیر کشور به عنوان مقامات اجرایی کشور لازم‌الاجرا نخواهد شد.

همچنین به نظر می‌رسد با توجه به اینکه در تبصره «۴» اصلاحی به لزوم تأیید رئیس‌جمهور به عنوان رئیس شورا در خصوص مصوبات شورا تصریح گردیده است، ایراد شورای نگهبان ناظر به بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه نیز مرتفع می‌باشد.

شایان ذکر است با عنایت به توضیحات فوق، در مصوبه کمیسیون عبارت داخل کادر ذیل بند «۱۷» ماده، مبنی بر اینکه «باتوجه به اصلاحات به عمل آمده در ماده (۴)، ایراد شورای نگهبان در خصوص صدر ماده (۶) بر طرف شد» اشتباه می‌باشد. چراکه ایراد صدر ماده (۶) باتوجه به اصلاحات مقرر در تبصره «۴» همین ماده مبنی بر اصلاح شیوه تصمیم‌گیری شورای عالی برطرف شده است.

#### ماده (۷)

شورای نگهبان در بند سوم از اظهار نظر خود اطلاق بندهای «الف» و «ب» ماده (۷) مصوبه را مغایر اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی قلمداد نموده است. بندهای مزبور در واقع ناظر به وظایف شورای عالی مدیریت بحران در تصویب اسناد و برنامه‌هایی است که پیشتر نیز در ماده (۴) مورد ایراد قرار گرفته بود و لذا با عنایت به اصلاح تعاریف مربوط به اسناد و برنامه‌های موضوع این بندها در ماده (۴) و همچنین اصلاح نحوه تصمیم‌گیری شورای عالی، ایراد ناظر به بندهای موضوع ماده حاضر نیز مرتفع می‌باشد.

#### ماده (۸)

شورای نگهبان در سه بند ایراداتی ناظر به این ماده وارد نموده است. مطابق بند اول، ترتیب مقرر در فراز دوم این ماده در خصوص تعیین رئیس سازمان مدیریت بحران، مغایر بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه شناخته شده است. در این خصوص همانگونه که پیشتر بیان گردید، براساس صدر این بند از سیاست‌های کلی مزبور، «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور» برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی دوران بحران پیش‌بینی شده است. لذا باتوجه به اینکه در فراز دوم این ماده رئیس سازمان مدیریت بحران با پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و نهایتاً با حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد، ترتیب مقرر در سیاست‌های کلی مورد لحاظ واقع نشده است. در این رابطه کمیسیون با اصلاح روند تعیین رئیس سازمان مدیریت بحران و پیش‌بینی «حکم رئیس‌جمهور» جهت انتصاب وی سعی در رفع این ایراد داشته است. در این رابطه اگرچه مناسب بود تأیید رئیس‌جمهور جایگزین «تصویب هیأت وزیران و حکم

وزیر کشور» می‌گردید تا شائبه‌ای در خصوص ابتکار عمل رئیس‌جمهور در این خصوص وجود نداشته باشد، لکن اصلاح صورت گرفته نیز می‌تواند رافع ایراد مزبور تلقی شود.

براساس ایراد دوم شورا به این ماده، تبصره «۱» از حیث نامشخص بودن مرجع طراحی و تصویب ساختار سازمانی واجد ابهام است. با این توضیح که بر اساس مفاد این تبصره، طراحی و تصویب ساختار سازمانی به «پیشنهاد سازمان» و «پس از طی مراحل قانونی» و «تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور» منوط شده است، لکن مشخص نگردیده بود مرجع طراحی و تصویب کیست. ازین رو کمیسیون محترم با اصلاح عبارتی این تبصره، ابهام مزبور را رفع نموده است و در نتیجه ساختار سازمانی به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران طراحی و به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی خواهد رسید.

مطابق ایراد سوم شورای نگهبان به این ماده اطلاق بندهای «الف» و «ت» تبصره «۲» این ماده به دلیل اینکه عضویت رئیس سازمان در شوراهای موضوع این بندها می‌تواند منجر به مشارکت وی در تدوین آئین‌نامه گردد مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد. با این توضیح که در تبصره «۲» رئیس سازمان به عنوان عضو برخی شوراهای عالی محسوب شده است. اما نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران (موضوع بند «الف») و شورای عالی بیمه (موضوع بند «ت») در قوانین مربوطه واجد صلاحیت نوعی آئین‌نامه گذاری بوده و مصوبات آنها نیز به تأیید یا امضای مقامات ذی‌صلاح جهت وضع آئین‌نامه نمی‌رسد، لذا باتوجه به اینکه رئیس سازمان غیر وزیر می‌باشد، عضویت وی در شوراهای مزبور مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی قلمداد می‌شود. لذا کمیسیون به منظور رفع این ایراد، ضمن الحاق تبصره‌ای، عضویت رئیس سازمان در شوراهای موضوع ایراد را بدون حق رأی دانسته است.

#### ماده (۹)

شورای نگهبان در ایراد اول خود به این ماده، اطلاق تصویب توسط شورای عالی در بند «الف» را مغایر اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی دانسته است. با این توضیح که این ایراد نیز ناظر به اسناد و برنامه‌هایی است که تعریف آن در ماده (۴) و نحوه لازم‌الاجرا شدن آن نیز در ماده (۶) اصلاح شد و لذا با عنایت به اصلاحات مزبور، ایراد شورا به این بند نیز مرتفع می‌باشد.

همچنین شورای نگهبان در ایراد دیگر خود به این ماده، در بند «ز»، مشخص نبودن معنای جابجایی کارکنان و چگونگی هماهنگی با دستگاه‌های ذی ربط را واجد ابهام دانسته است. چراکه با وجود قوانین و مقررات مختلف در خصوص «جابجایی» کارکنان دولت، مشخص نیست منظور از «امکان جابجایی کارکنان آموزش دیده در مدیریت بحران» به عنوان یکی از وظایف سازمان در این بند چیست. لذا کمیسیون به منظور رفع این ایراد، «بکارگیری کارکنان آموزش دیده در مدیریت بحران» را جایگزین بند مذکور نمود و به نظر ابهام مطروحه باتوجه به تقلیل امر جابجایی کارکنان به صرف استفاده از چنین کارکنانی در مدیریت بحران، مرتفع باشد.

#### ماده (۱۲)

اولین ایراد شورا به این ماده نیز ناظر به همان ایراد وارده به اسناد و برنامه‌های مصوب شورای عالی می‌باشد که باتوجه به اصلاحات مقرر در ماده (۴) و (۶) مرتفع می‌باشد.

دومین ایراد شورا به این ماده نیز ناظر به مغایرت اطلاق تعیین ضوابط جبران خسارت در جزء «۵» بند «الف» این ماده با اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. چراکه اطلاق «ضوابط جبران خسارت» ماهیت قانونگذاری داشته و تفویض آن به مرجعی غیرقانون گذار، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. کمیسیون به منظور رفع این ایراد، مفهوم مقرر در این ماده را صرفاً به برنامه‌ریزی برای جبران خسارت وارده تقلیل داده و تعیین ضوابط جبران خسارت از آن حذف گردید. لذا این ایراد شورا نیز مرتفع به نظر می‌رسد.

## ماده (۱۴)

شورای نگهبان در این ماده برخی از اجزاء بندهای «ت»، «ث»، «ج» و «ز» را به جهت داشتن بار مالی مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانسته است. به منظور رفع این ایراد کمیسیون ضمن یک تبصره الحاقی به ماده (۱۴)، منابع لازم جهت تأمین بار مالی اجزای مورد ایراد شورا را از محل اعتبارات موضوع ماده (۱۶) این قانون دانسته است. با این توضیح که ماده مورد اشاره ناظر به نحوه پیش‌بینی اعتبارات مربوط به مدیریت بحران در قوانین بودجه سنواتی می‌باشد و به نظر می‌رسد منابع مالی اجزاء مورد ایراد شورا نیز در قالب همین اعتبارات قرار می‌گیرد، هرچند این امکان وجود دارد که شورای نگهبان چنین امری را پیش‌بینی طریق تأمین منابع مالی جدید محسوب ننماید.

شورای نگهبان در ایراد دیگری که به این ماده وارد می‌داند، عبارت «مذهب رسمی کشور» در جزء «۲-۲» بند «د» را مغایر اصل ۱۲ قانون اساسی دانسته است. چراکه براساس اصل مزبور، دین رسمی ایران صرفاً اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و لذا عبارت «مذاهب رسمی» نمی‌تواند صحیح باشد. در این خصوص کمیسیون با اصلاح عبارت (متولیان) «مذاهب رسمی» به (متولیان) «مذهبی موضوع اصول دوازدهم و سیزدهم قانون اساسی»، ایراد مزبور را مرتفع نموده است.

شورا در بخش دیگری از ایرادات خود به این ماده، بکارگیری واژه «موبایل»، «کنترل» و «تیم» را در جزء «۳» بند «ر» و جزء «۳» بند «ز» به دلیل غیرفارسی بودن مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی دانسته است. کمیسیون با جایگزین نمودن عبارت «تلفن همراه» به جای «موبایل» و عبارت «راهبری و نظارت عملیاتی گروه‌های امدادی» به جای عبارت «راهبری و کنترل عملیاتی تیم‌های امدادی» این ایراد را مرتفع نموده است. همچنین کمیسیون با اصلاح عبارت «باسیم» به جای واژه «کابلی» در بند «ذ» در مقام رفع تذکر شورای نگهبان بوده است.

شورا همچنین در بند «س» این ماده، آئین نامه اجرایی موضوع این بند را از این حیث که نحوه جبران خسارت وارده مربوط به قوانین موجود است و یا مصوبه حاضر واجد ابهام دانسته است و کمیسیون به منظور رفع این ایراد، عبارت مورد ایراد شورا را به طور کلی حذف می‌نماید و لذا ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

تبصره بند «ش» این ماده نیز به جهت اینکه مشتمل بر امور تقنینی بوده و به آئین‌نامه واگذار گردیده بود مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد. کمیسیون نیز به منظور رفع این ایراد، تبصره مزبور را حذف نمود و در نتیجه ایراد شورا مرتفع می‌باشد.

شورای نگهبان در آخرین ایراد خود به این ماده اطلاق جزء «۱» بند الحاقی «۲» این ماده را در خصوص ضوابط ساخت و ساز در حریم گسلها، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته است. با این توضیح که به اعتقاد شورا، اطلاق تفویض تعیین «ضوابط ساخت و ساز در حریم گسل‌ها» به وزارت راه و شهرسازی، از آنجا که برای سازمان این صلاحیت را قائل خواهد شد که برای ساخت‌وساز و اعمال حقوق مالکانه اشخاص در اراضی خود تعیین تکلیف نماید و در حقیقت اعمال محدودیت در حقوق اشخاص تلقی می‌شود، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته می‌شود. در این خصوص کمیسیون اطلاق ضوابط مورد ایراد را به «دستورالعمل‌های فنی نحوه ساخت و ساز» تقلیل داده است و لذا به نظر ایراد شورا مرتفع می‌باشد.

## ماده (۱۵)

شورای نگهبان این ماده را از این جهت که مشخص نیست آیا پرداخت هزینه خدمات استفاده شده از بخش خصوصی شامل پرداخت هزینه امکانات استفاده شده از این بخش نیز می‌باشد یا خیر واجد ابهام دانسته است. در این خصوص کمیسیون واژه «امکانات» را به عبارت «هزینه خدمات» افزوده است و لذا ابهام شورا به دلیل تصریح به لزوم پرداخت «هزینه امکانات» رفع شده است.

## ماده (۱۸)

اصلاح صورت گرفته در این ماده در راستای رفع تذکر شورا بوده است و با عنایت به اصلاح مزبور، تذکر شورا مرتفع می‌باشد.

#### ماده (۲۰)

شورای نگهبان اطلاق این ماده را در خصوص سپردن نحوه تشویق و قدردانی به آئین‌نامه اجرایی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی کرده است. چراکه مشخص نیست عبارت «نحوه تشویق و قدردانی» شامل چه مواردی می‌شود. کمیسیون به منظور رفع این ایراد ضمن اصلاح ماده، تبصره‌ای نیز به آن الحاق نموده است. براساس این اصلاحات اولاً کارکنان دستگاه از شمول حکم این ماده (به جز در خصوص «فداکار» شناخته شدن) خارج گردیده‌اند و مطابق تبصره الحاقی، قدردانی از آنها مطابق قوانین دستگاه متبوع خواهد بود و ثانیاً اشخاص خصوصی صرفاً مشمول آئین‌نامه اجرایی موضوع این ماده قرار گرفته‌اند و باتوجه به اینکه در سوابق قانونگذاری موارد متعددی در خصوص سپردن نحوه تشویق اشخاص خصوصی به آئین‌نامه اجرایی وجود دارد، به نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان در خصوص این ماده مرتفع باشد.

#### ماده (۲۱)

اصلاح صورت گرفته در تبصره «۳» ماده (۲۱) نیز ناظر به رفع تذکر شورا به عبارت «مقام قضائی» بوده است.

#### ماده (۲۲)

شورای نگهبان در آخرین بند از ایرادات خود، تکلیف به اجرای مصوبات و دستورات مکتوب موضوع این ماده را مستند به ایرادات وارده به مواد قبلی، مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی دانسته است. در این خصوص باتوجه به اصلاحاتی که در مواد قبلی صورت گرفته است، این ایراد شورا نیز مرتفع می‌باشد.

#### نتیجه گیری

با عنایت به اصلاحات صورت گرفته در مصوبه کمیسیون، به نظر اکثر ایرادات شورای نگهبان مرتفع می‌باشد و صرفاً در بخش تأمین بار مالی برخی از اجزاء و بندهای ماده (۱۴) این امکان وجود دارد که شورای نگهبان اصلاح صورت گرفته را به منزله طریق تأمین بار مالی جدید قلمداد نکند.

