

به نام خدا

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل»**  
**(اعاده شده از شورای نگهبان (۱))**



علی عبدالاحد<sup>۱</sup>، امین پژمان<sup>۱</sup>، مهدی عبدالملکی<sup>۲</sup>

مشخصات طرح

شماره ثبت:

۱۵۸

مقدمه

مجلس شورای اسلامی، گزارش کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در مورد تشکیل سازمان پدافند غیرعامل را در تاریخ ۱۴۰۱/۰۹/۲۰ تصویب و برای بررسی و اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان مصوبه مذکور را بررسی و در اظهار نظر مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۴ مفاد آن را دارای ایرادات و ابهاماتی دانست که در ادامه به بررسی و تبیین نظرات شورای نگهبان می‌پردازیم:

دفتر مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

**بررسی نظرات شورای نگهبان**

**۱. تبصره «۱»**

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۷۲۲

۱-۱. شورای نگهبان در بند «۱-۱» نظرات خود اطلاق لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات کارگروه نسبت به بخش غیردولتی را مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی شناخته است. توضیح اینکه به موجب حکم این تبصره، کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه پدافند غیرعامل کشور است و تصمیمات آن برای بخش‌های مختلف از جمله بخش خصوصی لازم‌الاجراست و برای تخلف از آن نیز جرم‌انگاری صورت گرفته است، حال آنکه در برخی از موارد، اولاً امکان عملی اجرای تصمیم برای بخش غیردولتی فراهم نیست، ثانیاً در برخی موارد موضوع تصمیمات این سازمان، دستگاه‌های اجرایی هستند و انجام آنها برعهده دستگاه‌های مذکور است و اطلاق تکلیف بخش غیردولتی که در سلسله‌مراتب نظام اداری قرار ندارد، به انجام وظایفی که وظیفه دستگاه‌های اجرایی است خلاف نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است. مضاف بر اینکه در نظام حقوقی ما سازوکار اطلاع بخش خصوصی از قواعد لازم‌الاجرا، انتشار در روزنامه رسمی است و در نظام قانونی و اداری کشور، سازوکاری برای اطلاع مردم از ابلاغ رئیس کمیته وجود ندارد. لذا پیشنهاد می‌شود برای رفع این ایراد، **ضمن حذف عبارت «عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی» در متن تبصره، متن زیر پس از عبارت «لازم‌الاجراست» اضافه شود:**



۱. تهیه و تدوین کنندگان.

۲. ناظر علمی.

« در مورد بخش غیردولتی تصمیمات کمیته در صورتی لازم الاجراست که با لحاظ ضرورت و امکان عملی اجرا، انجام تصمیمات اخذ شده جزو وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی نباشد و ابلاغیه مذکور ضمن انتشار در روزنامه رسمی کشور حسب مورد به اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، اتاق اصناف و بالاترین مقام مؤسسه عمومی غیردولتی ابلاغ شود.»

۱-۲. در بند بعدی، شورای نگهبان، ضمانت اجرای استنکاف نسبت به اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه‌های مذکور را، در صورتی که هنوز خسارتی وارد نشده باشد و اجرای تصمیمات مذکور لازم باشد را واجد ابهام دانسته است. توضیح اینکه با عنایت به اینکه بسیاری از تصمیمات سازمان پدافند غیرعامل، در حوزه پیشگیری است و مبنای محاسبه مجازات استنکاف از تصمیم، «خسارت» عدم اجرای تصمیم در نظر گرفته شده است، مشخص نیست در مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است، مجازات مستنکفین چگونه محاسبه می‌شود. پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهام شورای نگهبان عبارت «و در غیر این صورت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده محکوم می‌شوند» به عبارت زیر اصلاح شود:

« و در غیر این صورت، با ورود خسارت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده و در مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است، به مجازات نقدی درجه ۵ محکوم می‌شوند.»

۱-۳. شورای نگهبان حکم ذیل تبصره، مبنی بر اینکه استفاده از منابع حاصل، پس از گردش خزانه خواهد بود را از این جهت که مشخص نیست با رعایت اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود یا خیر، واجد ابهام دانست. توضیح اینکه به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بودجه سالیانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود. این تبصره اگرچه متعرض حکم اصل پنجاه و سوم مبنی بر گردش خزانه شده است لکن مشخص نیست گردش این منابع در خزانه، در قالب بودجه سالیانه کشور صورت می‌گیرد یا مستقلاً و خارج از سازوکار بودجه انجام می‌شود و در صورت عدم درج در بودجه سالیانه مغایر اصل پنجاه و دوم خواهد بود. جهت رفع ابهام شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود، عبارت «پس از گردش خزانه» به عبارت «پس از درج در بودجه سالانه و گردش خزانه» اصلاح شود.

همچنین از آنجاکه بخشی از منابع حاصل مربوط به جریمه افراد خارج از دستگاه‌های اجرایی است، لازم است بین این دو گروه تمیز قائل شد؛ لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «منابع حاصل ... همان دستگاه استفاده می‌شوند.» به عبارت زیر اصلاح شود:

«پس از درج در بودجه سنواتی و گردش خزانه، منابع حاصل از مجازات کارکنان دستگاه‌های مذکور برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه، و منابع حاصل از مجازات سایر افراد برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل خارج از این دستگاه‌ها استفاده می‌شوند.»

۱-۴. از دیگر ابهامات شورای نگهبان، تزامم میان اجرای این قانون و وظایف و اختیارات قانونی دیگر است. توضیح اینکه هر یک از دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین وظایفی برعهده دارند و ممکن است اجرای این قانون و به تبع آن اجرای تصمیمات شورای پدافند غیرعامل با اجرای این وظایف در تزامم باشد و عملاً امکان اجرای این مصوبات برای دستگاه اجرایی ممکن نباشد. پیشنهاد می‌شود برای رفع ایراد شورای نگهبان پس از عنوان «بخش دولتی» عبارت زیر اضافه شود:

«در چارچوب وظایف و اختیارات قانونی آنها و مشروط بر اینکه با این وظایف و اختیارات در تزامم نباشد.»

با عنایت به نکات پیش گفته، پیشنهاد می‌شود متن تبصره به شرح زیر اصلاح شود:

«تبصره ۱» کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل کشور به ریاست رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه پدافند غیرعامل کشور است که تصمیمات آن با ابلاغ رئیس کارگروه (کمیته) مزبور برای همه دستگاه‌های لشکری، کشوری، و بخش دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی در چهارچوب وظایف و اختیارات قانونی آنها و مشروط بر اینکه با این وظایف و اختیارات در تزامن نباشد لازم‌الاجراست در مورد بخش غیر دولتی تصمیمات کمیته در صورتی لازم الاجراست که با لحاظ ضرورت و امکان عملی اجرا، انجام تصمیمات اخذ شده جزو وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی نباشد و ابلاغیه مذکور ضمن انتشار در روزنامه رسمی کشور حسب مورد به اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، اتاق اصناف و بالاترین مقام مؤسسه عمومی غیر دولتی ابلاغ شود و مستکنفان علاوه بر جبران خسارت وارده، چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشد به مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ و در غیر این صورت، با ورود خسارت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارد شده و در مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است، به مجازات نقدی درجه ۵ محکوم می‌شوند.

منابع حاصل، پس از درج در بودجه سالیانه و گردش خزانه، منابع حاصل از مجازات کارکنان دستگاه‌های مذکور برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه، و منابع حاصل از مجازات سایر افراد برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل خارج از این دستگاه‌ها استفاده می‌شوند. تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر از جمله وزارت اطلاعات نمی‌باشد.»

## ۲. تبصره «۳»

۲-۱. تبصره «۳» دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا اعتبارات لازم را برای اجرای این قانون پیش‌بینی و تأمین نماید و از آنجا که مرجع تأمین اعتبار مشخص نشده است مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفته است. توضیح اینکه مرجع تأمین اعتبار دستگاه‌ها به موجب اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه سالانه کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی است و دستگاه‌ها مستقلاً نمی‌توانند اقدام به تأمین اعتبار نمایند.

۲-۲. در ادامه، این تبصره دستگاه‌ها را مکلف نموده است تا اعتبارات تأمین شده را با نظارت سازمان پدافند عامل هزینه کنند. مفهوم و چگونگی این نظارت نیز مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفته است. توضیح اینکه به موجب اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از آنها از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...» اگر مقصود از نظارت سازمان، چنین نظارتی است که مغایر با اصل مذکور است و اگر مقصود از باب رعایت ملاحظات فنی است، باید به آن تصریح شود و ارتباطی با هزینه کرد ندارد.

۲-۳. تبصره «۳»، هزینه کرد بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی را مشروط به اینکه تحت نظارت و تأیید سازمان باشد را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب کرده است که به جهت کاهش درآمد عمومی دولت با ایراد مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی از سوی شورای نگهبان مواجه شده است.

با عنایت به نکات پیش گفته برای رفع ابهام‌ها و ایراد شورای نگهبان در خصوص این تبصره پیشنهاد می‌شود اولاً تأمین اعتبارات منوط به پیش‌بینی در بودجه سنواتی شود، ثانیاً به نظارت فنی سازمان تصریح شود و ثالثاً دولت اختیار داشته باشد تا هزینه‌های مذکور را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب کند. با این بیان اصلاح تبصره «۳» به شرح زیر مورد پیشنهاد است:

«کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود به‌منظور پیشگیری و مقابله با تهدیدات زیرساخت‌های حیاتی حساس و مهم خود و در اجرای این قانون اعتبارات لازم را پیش‌بینی تأمین و با نظارت سازمان پدافند غیرعامل کشور جهت درج در لوائح بودجه سنواتی به دولت پیشنهاد دهند و در صورت تصویب مجلس، در چارچوب مصوب در بودجه سالانه کشور، هزینه نمایند. دولت می‌تواند اعتباراتی که در اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل در بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی چنانچه با نظارت و تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور مبنی بر رعایت مصوبات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل کشور هزینه شده باشد را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود نماید»

۳. تبصره «۴»

در انتهای تبصره «۴» سازمان پدافند غیرعامل، به‌عنوان عهده‌دار نظارت عالی، هدایت و راهبری سیاست‌ها، برنامه‌ها و مصوبات پدافند غیرعامل تعیین شده است و از آنجاکه تنها در تبصره «۱» «کارگروه دائمی پدافند غیرعامل کشور» به‌عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در این زمینه شناخته شده است، مقصود این تبصره از مصوبات پدافند غیرعامل و مرجع تصویب آن مورد ابهام شورا قرار گرفته است چراکه مشخص نیست آیا منظور، همان مصوبات موضوع تبصره «۱» یا اینکه غیر از کارگروه موضوع این تبصره مرجع دیگری نیز برای این مصوبات وجود خواهد داشت.

برای رفع این ابهام پیشنهاد می‌شود عبارت «مصوبات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل کشور» جایگزین عبارت «مصوبات پدافند غیرعامل» گردد.

### نتیجه‌گیری

با عنایت به نکات پیش گفته جهت رفع ابهامات و ایرادات شورای نگهبان پیشنهاداتی به شرح زیر ارائه می‌گردد:

۱. پیشنهاد می‌شود متن تبصره «۱» به شرح زیر اصلاح شود:

«تبصره ۱- کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل کشور به ریاست رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، بالاترین مرجع تصمیم‌گیری در حوزه پدافند غیرعامل کشور است که تصمیمات آن با ابلاغ رئیس کارگروه (کمیته) مزبور برای همه دستگاه‌های لشگری، کشوری و بخش دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی در چهارچوب وظایف و اختیارات قانونی آنها و مشروط بر اینکه با این وظایف و اختیارات در تزامن نباشد لازم‌الاجراست. در مورد بخش غیر دولتی تصمیمات کمیته در صورتی لازم الاجراست که با لحاظ ضرورت و امکان عملی اجرا، انجام تصمیمات أخذ شده جزو وظایف قانونی دستگاه‌های اجرایی نباشد و ابلاغیه مذکور ضمن انتشار در روزنامه رسمی کشور حسب مورد به اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، اتاق اصناف و بالاترین مقام مؤسسه عمومی غیر دولتی ابلاغ شود و مستنکفان علاوه بر جبران خسارت وارده، چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشد به مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و

مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۲ و در غیر این صورت، با ورود خسارت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارد شده و در مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است، به مجازات نقدی درجه ۵ محکوم می‌شوند.

منابع حاصل پس از درج در بودجه سالانه و گردش خزانه، منابع حاصل از مجازات کارکنان دستگاه‌های مذکور برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه، و منابع حاصل از مجازات سایر افراد برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل خارج از این دستگاه‌ها استفاده می‌شوند. تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر از جمله وزارت اطلاعات نمی‌باشد.»

۲. پیشنهاد می‌شود متن تبصره «۳» به شرح زیر اصلاح شود:

«کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلفند در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود به‌منظور پیشگیری و مقابله با تهدیدات زیرساخت‌های حیاتی حساس و مهم خود و در اجرای این قانون اعتبارات لازم را پیش‌بینی و با نظارت سازمان پدافند غیرعامل کشور جهت درج در لوایح بودجه سنواتی به دولت پیشنهاد دهند و در صورت تصویب مجلس، در چهارچوب مصوب در بودجه سالانه کشور، هزینه نمایند. دولت می‌تواند اعتباراتی که در اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل در بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی چنانچه با نظارت و تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور مبنی بر رعایت مصوبات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل کشور هزینه شده باشد را به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود نماید.»

۳. پیشنهاد می‌شود در تبصره «۴» عبارت «مصوبات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل کشور» جایگزین عبارت «مصوبات پدافند غیرعامل» گردد.