

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
« طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور »
(اعاده شده از شورای نگهبان (۲))



امین پژمان

مقدمه

مجلس شورای اسلامی، طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل را در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۲۰ تصویب و برای بررسی و اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان مصوبه مذکور را بررسی و مفاد آن را دارای ایرادها و ابهاماتی دانست که در گزارش به شماره ۱۸۷۲۲/۲۴۰ مرکز پژوهش‌های مجلس مورد بررسی قرار گرفت و کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در راستای رفع ایرادها و ابهام‌های آن اقدام کرد که بعد از تصویب اصلاحات، شورای نگهبان مجدداً در جلسه مورخ ۱۴۰۲/۲/۲۰ آن را بررسی و واجد ابهام و مغایرت با قانون اساسی دانست. مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش شماره ۵- ۱۷۲۰۵/۲۴۰ در این باره اظهار نظر کرده [۱] و کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به منظور رفع ایرادها و ابهامات اخیر اقدام کرد که در این گزارش به بررسی آن پرداخته می‌شود.

تبیین اظهار نظر شورای نگهبان و بررسی اصلاحات کمیسیون

۱. تبصره «۱»

شورای نگهبان در اظهار نظر اخیر خود عبارت «منابع حاصل» را در بند «۲» تبصره واجد ابهام دانسته است. توضیح آنکه در نظر نخست شورای نگهبان، ضمانت اجرای استتکاف نسبت به اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه‌های مذکور، در صورتی که هنوز خسارتی وارد نشده باشد و اجرای تصمیمات مذکور لازم باشد، واجد ابهام تشخیص داده شده بود. با عنایت به اینکه بسیاری از تصمیمات سازمان پدافند غیرعامل در حوزه پیشگیری است و مبنای محاسبه مجازات استتکاف از تصمیم، «خسارت» عدم اجرای تصمیم در نظر گرفته شده است، مشخص نیست در مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است، مجازات مستتکفان چگونه محاسبه می‌شود. کمیسیون به منظور رفع این ابهام، عبارت زیر را به متن افزود:

«و چنانچه خسارتی وارد نشده باشد، برابر قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ با مستتکف رفتار خواهد شد» که در واقع اشکال ناظر به مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است در مورد کارکنان دستگاه‌های مذکور را مرتفع کرده است، لکن همچنان در خصوص اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه‌های مذکور در موارد عدم ورود خسارت ساکت است. ضمن اینکه این اصلاح که منجر به حذف جزای نقدی شده، عملاً «منابع حاصل» در بند «۲» تبصره را سالبه به انتفاء موضوع کرده که موجب ابهام شده است.

مخصوص سخن علمی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۱۵۸

شماره چاپ:

۱۳۲۷

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۲۰۵-۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۶/۱



کمیسیون به منظور رفع این ابهام عبارت «منابع حاصل پس از گردش خزانه در قالب بودجه سنواتی برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه استفاده می‌شوند» را حذف کرده که رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

همچنین در مصوبه اصلاحی، عبارت «چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشند» برای اعمال مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی دربار مستنکفان نیز حذف شده است که این اصلاح با توجه به آنکه مجازات مربوط به ماده (۵۷۶) قانون مجازات، انفصال از خدمات «دولتی» به مدت یک تا پنج سال است، درخصوص کارکنان نهادهای «عمومی غیردولتی» که در صدر تبصره «۱» این طرح، جزو مشمولان دانسته شده‌اند فاقد کارکرد است و لذا برای این دسته از مشمولان ضمانت اجرایی در نظر گرفته نشده که از این حیث مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون

اساسی و نیز بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

همچنین درخصوص ابهام مذکور در نظر نخست شورای نگهبان درباره‌ی «اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه‌های مذکور در موارد عدم ورود خسارت» و در مواردی که اجرای تصمیمات لازم باشد، ساکت و دارای ابهام و از این حیث مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی

نظام به نظر می‌رسد.

۲. تبصره «۳»

در تبصره «۳» حکم به هزینه‌کرد اعتبارات مربوطه «با تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور» مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

توضیح آنکه تبصره «۳» دستگاه‌ها را مکلف کرده بود تا اعتبارات تأمین شده را با نظارت سازمان پدافند غیرعامل هزینه کنند. مفهوم و چگونگی این نظارت نیز مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفت که کمیسیون در مصوبه اصلاحی، «نظارت» را حذف کرده و صرفاً تأیید سازمان پدافند غیرعامل را شرط دانسته است که این اصلاح موجب اعلام مغایرت با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی توسط شورای نگهبان شده است. در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۴-۱۷۲۰۵-۲۴۰ مورخ ۱۴۰۲/۲/۹ در این خصوص تذکر داده شد که وجه تأیید سازمان پدافند محل ابهام است از حیث آنکه تأیید، صرفاً ناظر به موضوع هزینه‌کرد در حوزه پدافند است یا آنکه به منزله‌ی اجازه یا عدم اجازه به سازمان برای صرف هزینه است که درخصوص برداشت دوم مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

به منظور رفع این مغایرت، کمیسیون عبارت «و در قالب توافق‌نامه‌ای که بین سازمان پدافند غیرعامل کشور و دستگاه مربوطه تنظیم می‌شود، هزینه نمایند. سازمان پدافند غیرعامل بر اجرایی شدن مفاد توافق‌نامه فی‌مابین نظارت نموده و گزارش عملکرد آن را باید هر سه ماه یکبار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.» را جایگزین عبارت «و با تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور هزینه نمایند» کرده است.

پیش‌بینی «نظارت» برای سازمان پدافند غیرعامل بدون تعیین حدود آن و نیز عدم تعیین حدود «توافق‌نامه» که علی‌القاعده باید به تعیین موضوعات مورد تأیید سازمان مربوط شود از حیث اینکه می‌تواند به نحوه اجرا و سایر جزئیات اجرایی نیز ارتباط پیدا کند واجد ابهام و مغایر برخی اصول قانون اساسی از جمله اصل هشتادوپنجم و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و بند «۹»

سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

۱. تبصره «۱»

منظور از «منابع حاصل» در بند «۲» تبصره ابهام دارد.

کمیسیون به منظور رفع این ابهام عبارت «منابع حاصل پس از گردش خزانه در قالب بودجه سنواتی برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه استفاده می‌شوند» را حذف کرده که رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.

همچنین در مصوبه اصلاحی، عبارت «چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشند» برای اعمال مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی دربار مستنکفان نیز حذف شده است که این اصلاح مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و نیز بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد. همچنین در خصوص ابهام مذکور در نظر نخست شورای نگهبان درباره‌ی «اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه‌های مذکور در موارد عدم ورود خسارت» و در مواردی که اجرای تصمیمات لازم باشد، ساکت و دارای ابهام و از این حیث مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام به نظر می‌رسد.

۲. تبصره «۳»

به منظور رفع مغایرت مربوط به تبصره «۳» با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی، کمیسیون عبارت «و در قالب توافق‌نامه‌ای که بین سازمان پدافند غیرعامل کشور و دستگاه مربوطه تنظیم می‌شود، هزینه نمایند. سازمان پدافند غیرعامل بر اجرایی شدن مفاد توافق‌نامه فی‌مابین نظارت نموده و گزارش عملکرد آن را باید هر سه ماه یکبار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.» را جایگزین عبارت «و با تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور هزینه نمایند» کرده است. پیش‌بینی «نظارت» برای سازمان پدافند غیرعامل بدون تعیین حدود آن و نیز عدم تعیین حدود «توافق‌نامه» که علی‌القاعده باید به تعیین موضوعات مورد تأیید سازمان مربوط شود از حیث اینکه می‌تواند به‌نحوی اجرا و سایر جزییات اجرایی نیز ارتباط پیدا کند واجد ابهام و مغایر برخی اصول قانون اساسی از جمله اصل هشتاد و پنجم و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

منابع و مآخذ

1. https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1627331

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
تبصره «۱»				✓
تبصره «۳»				✓

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
تبصره «۱»	<p>به منظور رفع ایراد ردیف ۱ شورای نگهبان، تبصره «۱» به شرح زیر اصلاح می شود:</p> <p>تبصره «۱» - کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل کشور به ریاست رئیس ستاد کل نیروهای مسلح بالاترین مرجع تصمیم گیری در حوزه پدافند غیرعامل کشور است که تصمیمات آن با ابلاغ رئیس کارگروه (کمیته) مزبور برای همه دستگاه های لشکری، کشوری، بخش دولتی و عمومی غیردولتی لازم الاجراست و مستنکفان علاوه بر جبران خسارت وارد شده، خسارت وارد شده، به مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ محکوم می شوند و چنانچه خسارتی وارد نشده باشد، برابر قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب (۱۳۷۲/۹/۷) با مستنکف رفتار خواهد شد.</p> <p>تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه های دیگر از جمله وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نمی باشد و در صورت بروز تراحم، تصمیم کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل ملاک عمل خواهد بود.</p>			✓	<p>شورای نگهبان در اظهار نظر اخیر خود عبارت «منابع حاصل» را در بند «۲» تبصره واجد ابهام دانسته است. توضیح آنکه در نظر نخست شورای نگهبان، ضمانت اجرای استنکاف نسبت به اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه های مذکور، در صورتی که هنوز خسارتی وارد نشده باشد و اجرای تصمیمات مذکور لازم باشد، واجد ابهام تشخیص داده شده بود. 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 مستنکفان چگونه محاسبه می شود.</p> <p>کمیسیون به منظور رفع این ابهام، عبارت زیر را به متن افزود:</p> <p>«و چنانچه خسارتی وارد نشده باشد، برابر قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ با مستنکف رفتار خواهد شد» که در واقع اشکال ناظر به مواردی که هنوز خسارتی وارد نشده است در مورد کارکنان دستگاه های مذکور را مرتفع نموده است، لکن همچنان در خصوص اشخاصی غیر از کارکنان دستگاه های مذکور در موارد عدم ورود خسارت ساکت است. ضمن اینکه این اصلاح که منجر به حذف جزای نقدی شده است، عملاً «منابع حاصل» در بند «۲» تبصره را سالیبه به انتفاء موضوع کرده است که موجب ابهام شده است.</p> <p>کمیسیون به منظور رفع این ابهام عبارت «منابع حاصل پس از گردش</p>	<p>تبصره «۱» - کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل کشور به ریاست رئیس ستاد کل نیروهای مسلح بالاترین مرجع تصمیم گیری در حوزه پدافند غیرعامل کشور است که تصمیمات آن با ابلاغ رئیس کارگروه (کمیته) مزبور برای همه دستگاه های لشکری، کشوری، بخش دولتی و عمومی غیردولتی لازم الاجراست و مستنکفان علاوه بر جبران خسارت وارد شده،</p> <p>چنانچه از کارکنان لشکری کشوری و بخش دولتی باشند به انفضال از خدمت دولتی به مدت یک تا پنج سال و چنانچه از کارکنان بخش عمومی غیردولتی باشند به محرومیت از اشتغال در بخش دولتی و عمومی غیردولتی به مدت یک تا پنج سال مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ محکوم می شوند و چنانچه خسارتی وارد نشده باشد، برابر قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب (۱۳۷۲/۹/۷) با مستنکف رفتار خواهد شد. تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه های دیگر از جمله وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی نمی باشد و در صورت بروز تراحم، تصمیم کارگروه (کمیته) دائمی پدافند غیرعامل ملاک عمل خواهد بود.</p>

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					<p>خزانه در قالب بودجه سنواتی برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه استفاده می‌شوند» را حذف کرده که رافع ابهام شورای نگهبان به نظر می‌رسد.</p> <p>همچنین در مصوبه اصلاحی، عبارت «چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشند» برای اعمال مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی دربار مستنکفان نیز حذف شده است که این اصلاح با توجه به آنکه مجازات مربوط به ماده (۵۷۶) قانون مجازات، انفصال از خدمات «دولتی» به مدت یک تا پنج سال است، در خصوص کارکنان نهادهای «عمومی غیردولتی» که در صدر تبصره «۱» این طرح، جزو مشمولان دانسته شده‌اند فاقد کارکرد است و لذا برای این دسته از مشمولان ضمانت اجرایی در نظر گرفته نشده که از این حیث مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و نیز بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.</p>	
تبصره «۳»	<p>به منظور رفع ایراد ردیف ۲ شورای نگهبان، تبصره «۳» به شرح زیر اصلاح می‌شود:</p> <p>تبصره «۳» - کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مکلند در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود، به منظور پیشگیری و مقابله با تهدیدات زیرساخت‌های حیاتی، حساس و مهم خود و در اجرای این قانون، اعتبارات لازم را پیش‌بینی کرده و در قالب توافق‌نامه‌ای که بین سازمان پدافند غیرعامل کشور و دستگاه مربوطه در باره تعیین موضوعات مورد تأیید سازمان برای هزینه‌کرد در حوزه پدافند غیرعامل تنظیم می‌شود، هزینه نمایند. سازمان پدافند غیرعامل بر اجرایی شدن مفاد توافق‌نامه فی مابین نظارت نموده و گزارش عملکرد آن را باید هر سه ماه اسلامی ارائه کند.</p>			✓	<p>در تبصره «۳» حکم به هزینه‌کرد اعتبارات مربوطه «با تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور» مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.</p> <p>توضیح آنکه تبصره «۳» دستگاه‌ها را مکلف کرده بود تا اعتبارات تأمین‌شده را با نظارت سازمان پدافند غیرعامل هزینه کنند. مفهوم و چگونگی این نظارت نیز مورد ابهام شورای نگهبان قرار گرفت که کمیسیون در مصوبه اصلاحی، «نظارت» را حذف کرده و صرفاً تأیید سازمان پدافند غیرعامل را شرط دانسته است که این اصلاح موجب اعلام مغایرت با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی توسط شورای نگهبان شده است. در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به شماره مسلسل ۴-۱۷۲۰۵-۲۴۰ مورخ ۱۴۰۲/۲/۹ در این خصوص تذکر داده</p>	<p>تبصره «۳» - کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مکلند در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود، به منظور پیشگیری و مقابله با تهدیدات زیرساخت‌های حیاتی، حساس و مهم خود و در اجرای این قانون، اعتبارات لازم را پیش‌بینی کرده و در قالب توافق‌نامه‌ای که بین سازمان پدافند غیرعامل کشور و دستگاه مربوطه در باره تعیین موضوعات مورد تأیید سازمان برای هزینه‌کرد در حوزه پدافند غیرعامل تنظیم می‌شود، هزینه نمایند. سازمان پدافند غیرعامل بر اجرایی شدن مفاد توافق‌نامه فی مابین نظارت نموده و گزارش عملکرد آن را باید هر سه ماه</p>

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					<p>شد که وجه تأیید سازمان پدافند محل ابهام است از حیث آنکه تأیید، صرفاً ناظر به موضوع هزینه کرد در حوزه پدافند است یا آنکه به منزله‌ی اجازه یا عدم اجازه به سازمان برای صرف هزینه است که در خصوص برداشت دوم مغایر نظام اداری صحیح موضوع بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.</p> <p>به منظور رفع این مغایرت، کمیسیون عبارت «و در قالب توافق نامه‌ای که بین سازمان پدافند غیرعامل کشور و دستگاه مربوطه تنظیم می‌شود، هزینه نمایند. سازمان پدافند غیرعامل بر اجرایی شدن مفاد توافق نامه فی‌مابین نظارت نموده و گزارش عملکرد آن را باید هر سه ماه یکبار به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.» را جایگزین عبارت «و با تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور هزینه نمایند» کرده است.</p> <p>پیش‌بینی «نظارت» برای سازمان پدافند غیرعامل بدون تعیین حدود آن و نیز عدم تعیین حدود «توافق نامه» که علی‌القاعده باید به تعیین موضوعات مورد تأیید سازمان مربوط شود از حیث اینکه می‌تواند به نحوه اجرا و سایر جزئیات اجرایی نیز ارتباط پیدا کند</p> <p>واجد ابهام و مغایر برخی اصول قانون اساسی از جمله اصل هشتاد و پنجم و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.</p>	<p>یکبار گزارش اجرای این توافق نامه‌ها را به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس شورای اسلامی ارائه کند.</p>