

## طرح تشکیل سازمان پدافند غیر عامل کشور

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۷۱۰۱

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۷/۱۲

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۹/۲۰

کد ترازش: ۱۴۰۲۰۷۱۰۱

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۱۰/۱۴

## طرح تشکیل سازمان پدافند غیر عامل کشور



پژوهشکده شورای نگهبان

## طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور

### درباره‌ی مصوبه

طرح «تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور» با امضای ۶۶ نفر از نمایندگان مجلس در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۲۵ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «سازمان پدافند غیرعامل کشور در سال ۱۳۸۲ به منظور مصون‌سازی زیرساخت‌های حیاتی، حساس و مهم فعالیت خود را آغاز نموده و اساسنامه این سازمان در سال ۱۳۹۲ به تصویب مقام معظم فرماندهی کل قوا رسیده است. معظم‌له در دیدار مورخ ۱۳۹۷/۷/۶ رئیس ستاد کل نیروهای مسلح در خصوص اهمیت فعالیت‌های قانونی سازمان پدافند غیرعامل بیان فرمودند: «بیرید مجلس و قانون‌نیش کنید {تشکیل سازمان پدافند غیرعامل را} متهی با فوریت، چون مسئله پدافند غیرعامل مسئله واقعاً فوری و مهمی است». در راستای تحقق تدابیر معظم‌له و با توجه به اهمیت روزافزون موضوعات مرتبط با پدافند غیرعامل و همچنین تحولات فناورانه و تهدیدات نوین دشمن و ضرورت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی کشوری و لشکری و رعایت الزامات پدافند غیرعامل در طرح‌ها و پروژه‌های حیاتی، حساس و مهم کشور، طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.»

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۱۵ با اصلاحاتی در متن طرح، آن را به تصویب رساند. این مصوبه مجدداً در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۲۱ در کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مورد بررسی قرار گرفت و اصلاحاتی در متن آن به عمل آمد. گزارش نهایی کمیسیون در رابطه با مصوبه مذکور در تاریخ ۱۴۰۰/۱/۲۸ تقدیم صحن علنی مجلس شد.

طرح حاضر در تاریخ ۱۴۰۰/۹/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۱۵/۹۱۴۷۶ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۳ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۴، مفاد آن را در مواردی مغایر با قانون اساسی و در برخی موارد واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۴۹۴۷ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## «نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص

### طرح تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور»

ماده واحده- در راستای تحقق تدابیر مقام معظم رهبری و اجرای سیاست‌های کلی نظام، ابلاغی فرماندهی معظم کل قوا و به‌منظور سیاست‌گذاری، افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقای آموزش و پایداری ملی و مقاوم‌سازی زیرساخت‌های حیاتی، حساس و مهم کشور و تسهیل مدیریت بحران در برابر انواع تهدیدات دشمن و سلاح‌های نامتعارف نظیر هسته‌ای، الکترونیکی، زیستی، شیمیایی و رایانیک (سایبری) و مدیریت پیشگیرانه در مقابل تهدیدات جدید و حصول اطمینان از آمادگی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۰۱۳۹۵/۱۲/۱۴ «سازمان پدافند

- 
۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.»
۲. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۱ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرائی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، ...»

غیرعامل کشور» با ساختار موجود و مطابق اساسنامه مصوب، با شخصیت حقوقی مستقل در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح تشکیل می‌شود.

### ▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم ذیل ماده واحده، سازمان پدافند غیرعامل دارای «شخصیت حقوقی مستقل» و «در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح» است. این حکم از دو منظر دارای ابهام است؛ نخست آنکه هرچند به استقلال شخصیت حقوقی سازمان در این ماده تصریح شده است، اما همچنان نسبت به ماهیت حقوقی آن تعیین تکلیف نشده است و از حیث اینکه کدام یک از تعاریف اشخاص حقوقی عمومی (مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، شرکت دولتی) نسبت به آن حاکم است واجد ابهام است. ابهام دوم نیز مرتبط با استفاده از واژه «تابعیت» برای بیان سلسله مراتب اداری میان سازمان پدافند غیرعامل و ستاد کل نیروهای مسلح است؛ توضیح آنکه «تابعیت» در متون حقوقی دارای معنای اصطلاحی مشخصی است که بیانگر نوعی رابطه حقوقی سیاسی مشخص میان شهروندان و دولت بوده و دارای آثار حقوقی مشخصی در این زمینه است، اما مشخص نیست استفاده از آن برای بیان رابطه میان دو مرجع اداری (سازمان پدافند غیرعامل و ستاد کل نیروهای مسلح) دقیقاً با چه معنایی به کار رفته است و آثار حقوقی آن چه خواهد بود. در نتیجه حکم مذکور در ذیل این مقرر از دو جهت واجد ابهام است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

منظور از عبارت «شخصیت حقوقی مستقل در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح» آن است که در سازمان پدافند از نظر حقوقی و مالی مستقل از ستاد کل است، اما در دیگر موضوعات و در چارچوب قوانین و اساسنامه مصوب خود، ملزم به تبعیت از مقررات و چهارچوب‌های ابلاغی ستاد کل نیروهای مسلح است و انتصاب رئیس سازمان پدافند و نظارت بر او نیز با ستاد کل خواهد بود. قابل ذکر است، این مفهوم در نظام حقوقی کشور ما مسبوق به سابقه

است و براساس ماده (۲) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران،<sup>۱</sup> نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، سازمانی است مسلح «در تابعیت فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور». بنابراین این موضوع که سازمان پدافند غیرعامل کشور با شخصیت حقوقی مستقل، تابع ستاد کل نیروهای مسلح قرار گرفته است، فاقد هرگونه ابهام است.

## ■ نظر شورای نگهبان

ماده واحده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\* \* \*

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، بخش دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی لازم‌الاجراست و مستنکفان علاوه بر جبران خسارت واردشده، چنانچه از کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باشند، به مجازات موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۲/۳/۱۳۷۵ و در غیر این صورت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت واردشده محکوم می‌شوند. منابع حاصل، پس از گردش خزانه برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه استفاده

---

۱. ماده (۲) قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۹/۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲- نیروی

انتظامی جمهوری اسلامی ایران سازمانی است مسلح در تابعیت فرماندهی کل قوا و وابسته به وزارت کشور. تبصره- ...»

۲. ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۲/۳/۱۳۷۵ مجلس شورای

اسلامی: «ماده ۵۷۶- چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر

رتبه و مقامی که باشند از مقام خود سوء استفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و

یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری

نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.»

می‌شوند. تصویب و اجرای این قانون نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر از جمله وزارت اطلاعات نمی‌باشد.

### ▪ دیدگاه مغایرت

الف) مطابق حکم تبصره (۱) مصوبه‌ی حاضر، تصمیمات کمیته‌ی دائمی پدافند غیرعامل علاوه بر دستگاه‌های دولتی، برای بخش عمومی، تعاونی و خصوصی نیز لازم‌الاجرا دانسته شده و برای تخلف از مفاد آن نیز ضمانت اجرای کیفری در نظر گرفته شده است. پیش‌بینی این الزامات برای بخش غیردولتی به صورت مطلق، ممکن است سبب شود که کمیته تکالیف مالایطاق و خارج از توان بخش غیردولتی برای آنان ایجاد کند. به طور مثال ممکن است کمیته دائمی پدافند غیرعامل تکلیف‌های مختلفی در رابطه با پالایشگاه‌های وابسته به بخش خصوصی، شرکت‌های مخابراتی و... وضع کند که منجر به تحمیل هزینه‌های مالی سنگین به بخش خصوصی شود یا حتی کمیته ضوابطی در رابطه با کارکنان بخش خصوصی وضع کند که منجر به دخالت در ساختار و امور اداری بخش‌های غیردولتی شود. بنابراین هرچند اتخاذ برخی تصمیمات کمیته دائمی پدافند غیرعامل در رابطه با بخش غیردولتی قابل دفاع است، اما اطلاق لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات کارگروه نسبت به بخش غیردولتی، مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

ب) در تبصره (۱) مقرر شده است که مستنکفان از اجرای تصمیمات کارگروه دائمی، چنانچه از کارکنان دستگاه‌های اجرایی باشند، به مجازات «موضوع ماده (۵۷۶) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی» و در غیر این صورت به جزای نقدی «معادل دو برابر خسارت واردشده» محکوم می‌شوند. حکم به جزای نقدی معادل خسارت وارده، مغایر با نظام اداری صحیح و در نتیجه بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ به طور مثال، روشن نیست «خسارت واردشده» خسارتی است که دادگاه حقوقی تعیین کرده است یا خسارتی است که شخص زیان‌دیده مدعی آن است. همچنین مشخص نیست در حالی که زیان‌دیده، مطالبه خسارت نکند یا اساساً خسارت بالفعل وارد نشده باشد، چگونه عمل خواهد شد. بنابراین حکم به جزای نقدی معادل خسارت وارد شده، چالش‌های متعددی را به نظام قضایی تحمیل خواهد کرد.

## ▪ دیدگاه عدم مغایرت

در تبصره (۱)، حکم به جزای نقدی معادل «خسارت وارده شده»، نظام اداری یا قضایی کشور را با مشکل مواجه نخواهد کرد؛ به طور مثال منظور از عبارت «جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده»، خسارتی است که توسط مرجع صالح مورد رسیدگی قرار گرفته و اثبات شده است. همچنین نحوه‌ی محاسبه میزان خسارت وارد شده نیز ابهام ندارد و به مانند سایر دعاوی به وسیله بررسی‌های کارشناسی قابل تعیین شدن است. بنابراین این حکم مغایرتی با نظام اداری صحیح و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد.

## ▪ دیدگاه ابهام

الف) مطابق حکم ذیل تبصره (۱)، مستنکفان از اجرای تصمیمات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل، علاوه بر مسئولیت مدنی که جبران خسارت ناشی از استنکاف است، مسئولیت کیفری نیز دارند. اما در حالتی که استنکاف به خسارت منجر نشده باشد، براساس تبصره اگر مستنکف از کارکنان دستگاه‌های اجرایی باشد، به مجازات ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی یعنی «انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال» محکوم خواهد شد و اگر مستنکف از کارکنان دستگاه‌های اجرایی نباشد، مجازات وی «جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده شده» تعیین شده است. حال مشخص نیست در حالتی که هنوز خسارتی وارد نشده است، ضمانت اجرای استنکاف از تصمیمات پدافند غیرعامل برای این قبیل اشخاص چه خواهد بود و تبصره (۱) از این حیث موجد ابهام است. در واقع در حالتی که حادثه‌ی منجر به خسارت نشده باشد، ضمانت اجرایی برای مصوبات کارگروه دائمی پدافند غیرعامل وجود نخواهد داشت. حال آنکه ضوابط پدافند غیرعامل ماهیت پیشگیرانه دارد و عدم اجرای این ضوابط توسط بخش خصوصی ممکن است سال‌ها بعد و در مواقع بحران، کشور را با خطرات جبران‌ناپذیری مواجه کند.

ب) در ذیل تبصره (۱) تصریح شده است که «منابع حاصل، پس از گردش خزانه برای اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل همان دستگاه استفاده می‌شود». براساس اصل (۵۲) قانون اساسی، تمام درآمدها و هزینه‌های دولت باید در چهارچوب بودجه‌ی سالانه کشور تحصیل و



هزینه شود. در حکم مذکور به این موضوع توجه نشده است و مشخص نیست که محل استفاده از درآمدهای مزبور از طریق پیش‌بینی در بودجه سالانه خواهد بود یا خیر. بنابراین حکم فوق از حیث چگونگی رعایت اصل (۵۲) قانون اساسی، دارای ابهام است.

ج) به موجب حکم انتهای تبصره (۱)، تصویب و اجرای این مصوبه، «نافی وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر از جمله وزارت اطلاعات نمی‌باشد.» با توجه به اینکه در موارد و موضوعات متعددی میان دستگاه‌های تصمیم‌گیر در رابطه با موضوع مشخصی اختلاف رخ می‌دهد و بعضاً منجر به اخذ تصمیمات متعارض می‌شود، مشخص نیست اگر بین راهبردهای سازمان پدافند غیرعامل با فعالیت‌های دستگاه‌های دیگر مانند وزارت اطلاعات، شورای عالی فضای مجازی، وزارت ارتباطات، دستگاه قضایی در مقام صدور آرا (به طور مثال اگر کارگروه دائمی پدافند فعالیت برخی نیروگاه‌ها با سوخت مازوت را ضروری بداند و قاضی اقدام به صدور دستور موقت در رابطه با تعطیلی نیروگاه‌ها به دلیل ایجاد آلودگی کند) و... اختلاف رخ دهد، موضوع چگونه تعیین تکلیف می‌شود. بنابراین تبصره به دلیل عدم تعیین تکلیف حالتی که میان اجرای احکام این مصوبه و وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر تزامن رخ می‌دهد، واجد ابهام است.

## ■ نظر شورای نگهبان

۱- در تبصره (۱)،

۱-۱- اطلاق لازم‌الاجرا دانستن تصمیمات کارگروه نسبت به بخش غیردولتی، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی است.

۱-۲- 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 ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱-۳- استفاده از منابع حاصل، پس از گردش خزانه از این جهت که با رعایت اصل (۵۲) قانون اساسی خواهد بود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۱- حکم ذیل تبصره، از جهت عدم تعیین تکلیف در صورت تراحم میان اجرای این قانون و وظایف و اختیارات قانونی دستگاه‌های دیگر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

تبصره ۲- اساسنامه سازمان، مشتمل بر اعضاء، وظایف و اختیارات کارگروه (کمیته) دائمی، نحوه پشتیبانی و تأمین منابع سازمان و طرح‌های پدافند غیر عامل کشور است که توسط ستاد کل نیروهای مسلح و با همکاری وزارتخانه‌های کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، اطلاعات و سازمان برنامه و بودجه کشور، حداکثر ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، تهیه و برای تصویب به مقام معظم رهبری تقدیم می‌شود.

#### ■ دیدگاه مغایرت

الف) سازمان پدافند غیر عامل در حال حاضر به عنوان یکی از سازمان‌های تابعه ستاد کل نیروهای مسلح مطابق اساسنامه مصوب مقام رهبری در حال فعالیت است. حال در این مصوبه، ضمن تصویب مبنای قانونی برای تشکیل سازمان مزبور، در تبصره (۲) طریقه‌ای متفاوت از سازوکار اصل (۸۵) قانون اساسی برای تصویب آن در نظر گرفته شده است. بر اساس تبصره (۲) ماده واحده، اساسنامه توسط ستاد کل نیروهای مسلح و با همکاری وزارتخانه‌های کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، اطلاعات و سازمان برنامه و بودجه کشور تهیه و برای تصویب به مقام معظم رهبری تقدیم می‌شود. مطابق اصل (۸۵) قانون اساسی تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت در زمره موضوعات تقنینی محسوب شده که مجلس علاوه بر اختیار وضع قانون نسبت به آن، اجازه تفویض به کمیسیون‌های داخلی خود یا دولت را یافته است. بنابراین، چنانچه بنا باشد برای اجازه تشکیل و اساسنامه سازمان پدافند غیر عامل مسیر تصویب قانونی در مجلس طی شود، لاجرم باید از یکی از سازوکارهای مصرح در اصل (۸۵) قانون اساسی استفاده شود. اما فرایند مذکور در تبصره (۲) مصوبه‌ی حاضر خارج از مسیرهای پیش‌بینی شده برای تصویب اساسنامه سازمان‌ها در اصل (۸۵) قانون اساسی است، لذا با اصل مذکور مغایرت دارد.

همچنین بخش عمده‌ای از موضوعات مربوط به سازمان پدافند غیر عامل مانند اعضاء، وظایف و اختیارات کارگروه (کمیته) دائمی، نحوه پشتیبانی و تأمین منابع سازمان و طرح‌های پدافند غیر عامل کشور بدون تعیین ضوابط قانونی و معیارهای آن به اساسنامه تفویض شده است. بنابراین به دلیل ماهیت تقنینی داشتن این‌گونه امور، مصوبه مذکور از این حیث نیز مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

ب) در تبصره حاضر تصویب اساسنامه سازمان پدافند غیر عامل به رهبری واگذار شده است. در واقع مجلس به نوعی برای مقام معظم رهبری تکلیف ایجاد کرده است. با توجه به اصل (۵۷) قانون اساسی مجلس زیر نظر رهبری و مادون ایشان محسوب می‌شود و صلاحیت ایجاد تکلیف برای ولی فقیه را دارا نیست. قابل ذکر است که رویه شورای نگهبان نیز این‌گونه بوده است و در موارد مختلفی به دلیل ایجاد تکلیف برای رهبری مصوبات مجلس مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی شناخته شده است.<sup>۱</sup>

#### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) به استناد بخشی از نامه رئیس ستاد کل نیروهای مسلح که به شورای نگهبان ارسال شده است، رهبری در دیدار مورخ ۱۳۹۷/۸/۶ با رئیس ستاد کل نیروهای مسلح یکی از راه‌هایی که برای تصویب اساسنامه سازمان پدافند غیر عامل مطرح کرده‌اند، روش پیش‌بینی شده در تبصره (۲) است. بنابراین با توجه اینکه تبصره (۲) مصوبه حاضر بر مبنای حکم ولایی ولی فقیه و مطابق با پیشنهاد اجرایی ولی فقیه مورد تصویب قرار گرفته است مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

ب) این مصوبه در راستای تحقق تدابیر مقام معظم رهبری و اجرای سیاست‌های کلی نظام در امور «پدافند غیر عامل» است و اصل موضوع تأیید تصریح رهبری را نیز دارا است. رهبری در

---

۱. به عنوان نمونه، شورای نگهبان در خصوص تبصره «۲» ماده واحده لایحه «الحاق سازمان تعاونی مصرف کادر نیروهای مسلح (اتکا) به فهرست نهادها و موسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۹۵» مبنی بر اینکه: «اداره سازمان اتکا مطابق سیاست‌های ابلاغی ستادکل نیروهای مسلح و در چهارچوب تدابیر فرماندهی معظم کل قوا می‌باشد و اساسنامه آن توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تهیه می‌شود و پس از تدوین و تأیید ستاد کل نیروهای مسلح به تصویب فرماندهی معظم کل قوا می‌رسد» در اظهار نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۸۲۸ مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۹ خود اینگونه آورده است: «تعیین وظیفه برای فرماندهی معظم کل قوا در تبصره ۲ ماده واحده (تصویب اساسنامه)، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.»

دیدار با رئیس ستاد کل نیروهای مسلح به ایشان در رابطه با فعالیت‌های قانونی سازمان پدافند غیر عامل فرموده‌اند: «برپید مجلس و قانونش کنید {تشکیل سازمان پدافند غیرعامل را} منتهی با فوریت، چون مساله پدافند غیر عامل مساله فوری و مهمی است». بنابراین اراده ولی فقیه بر تشکیل پدافند غیرعامل محرز شده است و مصوبه تکلیفی برخلاف اراده رهبری برای ایشان ایجاد نکرده است. بنابراین این بخش از مصوبه مغایرتی با اصل (۵۷) قانون اساسی ندارد.

### ▪ نظر شورای نگهبان

تبصره (۲) ماده واحده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

\*\*\*

تبصره ۳- 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 هزینه نمایند. اعتباراتی که در اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل در بخش‌های دولتی عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی، چنانچه با نظارت و تأیید سازمان پدافند غیرعامل کشور هزینه شده باشد، به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب می‌شود.

### ▪ دیدگاه مغایرت

قانون‌گذار در ذیل تبصره (۳) این طرح، اعتباراتی که در اجرای طرح‌های پدافند غیرعامل در بخش‌های دولتی، عمومی غیردولتی، تعاونی و خصوصی هزینه می‌شود را «هزینه قابل قبول مالیاتی» به حساب آورده است. با توجه به اینکه افزودن به موارد «هزینه‌های قابل قبول مالیاتی» به معنای کاهش درآمدهای مشمول مالیات است، حکم این تبصره سبب کاهش درآمدهای مالیاتی دولت می‌شود و با توجه به اینکه طریق جبران مشخصی نیز برای آن پیش-بینی نشده است، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

## ▪ دیدگاه عدم مغایرت

در صورت اجرای احکام مختلف این مصوبه در حوزه‌ی پدافند غیرعامل، گرچه دستگاه‌ها و بخش خصوصی بخشی از اعتبارات خود را در حوزه پدافند غیرعامل هزینه می‌کنند و بخشی از درآمدهای مالیاتی دولت نیز به سبب ایجاد هزینه‌ی قابل قبول مالیاتی جدید کاسته می‌شود، اما در نهایت از خطرات و هزینه‌های بسیار بزرگی که ممکن است در آینده به دولت تحمیل شود، جلوگیری می‌شود. بنابراین حکم ذیل تبصره (۳) از این منظر که برآیند اجرای احکام این مصوبه موجب کاهش چشمگیر هزینه‌های آتی دولت در مقابله با حملات دشمن می‌شود، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

## ▪ دیدگاه ابهام

الف) حکم صدر تبصره (۳)، دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است تا در راستای پیشگیری و مقابله با تهدیدات زیرساخت‌های حیاتی، حساس و مهم، در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود اعتبارات لازم را «پیش‌بینی» و «تأمین» کنند. نحوه‌ی تأمین اعتبارات مربوط و مرجع تأمین آن دارای ابهام است؛ چرا که دستگاه اجرایی نمی‌تواند رأساً هزینه‌ای را پیش‌بینی یا تأمین کند و بر اساس اصل (۵۲) قانون اساسی باید دخل و خرج کشور در بودجه سالانه‌ی کل کشور از سوی دولت پیش‌بینی شود و در مجلس به تصویب برسد.

ب) بر اساس حکم تبصره (۳)، هزینه‌کرد اعتبارات در طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سوی کلیه‌ی دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، باید با «نظارت سازمان پدافند غیرعامل کشور» صورت گیرد. مقصود قانون‌گذار از مفهوم و چگونگی «نظارت» سازمان بر نحوه‌ی هزینه‌کرد اعتبارات دارای ابهام است؛ چه اینکه اگر «نظارت سازمان پدافند غیرعامل» در مصوبه به صورت موسع تفسیر شود، ساخت همه سدها، پالایشگاه‌ها، واحدهای تولیدی و همه ساخت‌وسازهای دستگاه‌های اجرایی در سراسر کشور و انجام همه هزینه‌ها در این طرح‌ها را شامل می‌شود و این نوع نظارت منجر به معطل ماندن و اخلال در اجرای طرح‌های عمرانی دستگاه‌ها خواهد شد. همچنین از نظر اداری و استخدامی نیز سازمان پدافند غیرعامل فاقد ظرفیت لازم برای انجام این میزان نظارت در اقصی نقاط کشور است. بنابراین لازم است که کیفیت و چگونگی اجرای نظارت سازمان پدافند غیرعامل بر طرح‌های دستگاه‌های اجرایی مشخص شود.

## ▪ نظر شورای نگهبان

۱- در تبصره (۳)،

۱-۲- مرجع تأمین اعتبارات مربوطه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۲- در فراز اول در خصوص دستگاه‌های موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات

کشوری، مفهوم و چگونگی نظارت سازمان ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- محسوب شدن اعتبارات مذکور به عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی، مغایر اصل ۷۵

قانون اساسی شناخته شد.

\* \* \*

تبصره ۴- مسئولیت اجرای پدافند غیرعامل در سطح ملی با رؤسای دستگاه‌های ذی‌ربط و در سطح استان‌ها با استانداران است. سازمان پدافند غیرعامل کشور «نظارت عالی، هدایت و راهبری سیاست‌ها، برنامه‌ها و مصوبات پدافند غیرعامل» را در دستگاه‌های اجرایی برعهده دارد.

## ▪ دیدگاه ابهام

مطابق ذیل تبصره (۴)، سازمان پدافند غیرعامل نظارت عالی، هدایت و راهبری

سیاست‌ها، برنامه‌ها و «مصوبات پدافند غیرعامل» را در دستگاه‌های اجرایی برعهده دارد.

عبارت «مصوبات پدافند غیرعامل» واجد ابهام است و مشخص نیست که منظور از آن صرفاً

تصمیمات «کارگروه دائمی پدافند غیرعامل» مذکور در تبصره (۱) این مصوبه است یا مقصود

صلاحیت مصوبه‌گذاری از سوی کارگروه یا دیگر ارکان سازمان است.

## ▪ نظر شورای نگهبان

۳- در تبصره (۴)، با توجه به تصمیمات کارگروه مذکور در تبصره (۱)، مقصود از مصوبات

پدافند غیرعامل و مرجع تصویب آنها ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی  
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳  
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان