



پژوهشکده شورای نگهبان

# اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه مدیریت بحران کشور (اعاده شده از شورای نگهبان)
- طرح یک فوریتی حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی – فرهنگی

کد گزارش: ۹۸۰۳۰۱۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوعات:

- ۲..... لایحه مدیریت بحران کشور
- ۹..... طرح یک فوریتی حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی – فرهنگی

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۳۰۱۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۳/۰۷

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## لایحه مدیریت بحران کشور

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

لایحه مدیریت بحران کشور که پیشتر توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۰ مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایرادات شورای نگهبان اصلاح گردیده است. در ادامه به بررسی مفاد اصلاحی خواهیم پرداخت.

### شرح و بررسی

#### ماده ۴- نکته

شورای نگهبان در اظهارنظر خود، اطلاق تعاریف اسناد و برنامه‌های مقرر در برخی از بندهای ماده (۴) را مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تشخیص داده است. حال مجلس به منظور رفع ایراد مغایرت این تعاریف با اصل ۱۳۸، نحوه تصمیم‌گیری شورای عالی مدیریت بحران را در تبصره «۴» ماده (۶) اصلاح نموده و براساس آن مصوبات شورای عالی را با تأیید رییس جلسه این شورا (رییس جمهور یا معاون اول رییس جمهور) و در غیاب وی وزیر کشور لازم‌الاجرا دانسته است. در این خصوص در صورتی که قائل به صلاحیت آئین‌نامه‌گذاری توسط معاون اول رئیس جمهور نباشیم، ایراد شورا نسبت به اصلاح صورت گرفته ناظر به مواردی که مصوبه شورای عالی به تأیید معاون اول رئیس جمهور می‌رسد، باقی به نظر می‌رسد. البته در صورتی که حضور معاون اول رئیس جمهور در جلسه به نیابت از رئیس جمهور باشد، می‌توان قائل به عدم ایراد در این خصوص شد.

اما به منظور رفع ایراد مغایرت تعاریف مذکور با اصل ۸۵ قانون اساسی، کلیه تعاریف مذکور و همچنین صلاحیت شورای عالی در تصویب این اسناد و برنامه‌ها مقید به «رعایت قوانین» شده است. در این خصوص نیز دو دسته استدلال وجود دارد.

مطابق استدلال دسته اول با عنایت به اینکه شورا اطلاق تعاریف و اسناد مزبور را واجد ایراد دانسته است (و این بدان معناست که این موارد هم واجد جنبه تقنینی بوده و هم جنبه غیرتقنینی دارند)، مقید نمودن این موارد به رعایت قوانین به منزله این است که در تصویب این اسناد و برنامه‌ها نمی‌توان، ضوابطی وضع نمود که ماهیت تقنینی دارد و در هر مورد که ضوابط قانونی وجود دارد مکلف به رعایت آن بوده و در مواردی که قانونی وجود ندارد نیز حق وضع احکام با ماهیت تقنینی ندارند. بنابراین اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان در این خصوص می‌باشد.

اما مطابق استدلال دسته دوم اساساً ماهیت اسناد مذکور در این ماده شامل مفادی تقنینی است و بر این مبنا اصلاح به عمل آمده در این بندها رافع ایراد شورای نگهبان نمی‌باشد. توضیح آنکه مواردی نظیر «جهت‌گیری‌ها، اصول، معیارهای پیش‌بینی، پیش‌گیری و کاهش خطر» دارای ماهیتی تقنینی هستند و اساساً واگذاری تصویب آن‌ها به نهادی دیگر بدون تعیین هیچ ضابطه و چارچوبی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

### **ماده ۶- رفع ایراد و تذکر**

با توجه به اصلاح تبصره «۴» این ماده مبنی بر اینکه مصوبات شورا باید به تأیید یکی از اعضای قوه مجریه برسد ایراد مربوط به صدر ماده (۶) مبنی بر مغایرت این ماده با اصول ۶۰ و ۵۷ برطرف شده است. گفتنی است، برطرف شدن ایراد این ماده ارتباطی با اصلاحات به عمل آمده در ماده (۴) مصوبه ندارد و لذا عبارت مقرر در کادر ذیل ماده (۶) مبنی بر اینکه اصلاحات به عمل آمده در

ماده (۴) رافع ایراد شورای نگهبان در خصوص صدر ماده (۶) می باشد، اشتباه

است. احتمالاً آنچه مدنظر مجلس شورای اسلامی بوده است، اصلاح تبصره «۴» ماده (۶) بوده است که به اشتباه بیان شده است.

#### **تبصره «۲» ماده ۶- نکته**

اصلاحی که در این تبصره به عمل آمده است در واقع در راستای رفع ایراد شورا ناظر به دستورالعمل موضوع تبصره «۴» این ماده است که رافع ایراد مزبور تلقی می شود. با این توضیح که حکم مربوط به دستورالعمل مزبور در تبصره «۴» حذف و موضوع آن (نحوه تشکیل، اداره و اتخاذ تصمیمات شورای عالی) در تبصره «۲» توسط خود مجلس تعیین تکلیف شده است.

#### **تبصره «۴» ماده ۶- نکته**

اصلاح به عمل آمده در این تبصره علاوه بر اینکه در مقام رفع ایراد مغایرت صلاحیت تصویب اسناد و برنامه های موضوع این قانون توسط شورای عالی با اصل ۱۳۸ قانون اساسی می باشد، در راستای رفع ایراد بند «۲-۲» نظر شورا نیز می باشد. با این توضیح که با توجه به حذف موضوع «دستورالعمل» از این تبصره، مغایرت آن با اصل ۶۰ قانون اساسی برطرف شده است. اما در خصوص مغایرت این تبصره با بند «۳» سیاست های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه<sup>۱</sup> این نکته قابل ذکر است که بر اساس بند مزبور، مدیریت واحد برای آمادگی و اقدام مؤثر و فرماندهی در هنگام بحران باید با «تعیین رئیس جمهور» باشد. اما در این تبصره در غیاب رئیس جلسه شورای عالی، «وزیر کشور» صلاحیت تأیید مصوبات را یافته است، لذا در چنین مواردی می توان قائل به عدم تحقق کامل بند «۳» سیاست ها شد.

---

۳۰۱- ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران: ...

## ماده ۲- نکته

ایراد شورای نگهبان به بندهای «الف» و «ب» این ماده در واقع ناظر به همان ایرادات مذکور به تعاریف اسناد و برنامه‌های مقرر در ماده (۴) می‌باشد و در صورتی که اصلاحات صورت گرفته در ماده مزبور رافع ایراد شورا قلمداد شود، ایراد شورا به این بندها نیز مرتفع می‌باشد و در غیر این صورت ایراد باقی خواهد بود.

## ماده ۸- مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و بند «۱۰» اصل ۳

مجلس با اصلاح فراز دوم این ماده در مقام رفع مغایرت این ماده با بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری بوده است. در این خصوص باید گفت اگرچه در بند «۳» سیاست‌های کلی مزبور، مدیریت واحد بحران با «تعیین» رئیس جمهور پیش بینی شده است اما این به معنای آن نیست که رئیس جمهور صرفاً رئیس سازمان مربوطه را منصوب نموده و عزل او با مقام دیگری باشد. از سوی دیگر این نحوه نصب و عزل یک مقام می‌تواند در روند اجرایی آن سازمان ایجاد اختلال نماید و با توجه به استقلالی که وزرا در اعمال خود دارند، ممکن است شخصی که از سوی رئیس جمهور منصوب شده است توسط وزیر کشور عزل گردد. از این رو اصلاح به عمل آمده رافع ایراد مغایرت با بند «۳» سیاست‌های کلی نبوده است و علاوه بر این با توجه به اخلاقی که می‌تواند در روند اجرایی سازمان ایجاد شود مغایرت بند «۱۰» اصل ۳ قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد.

## تبصره‌های «۱» و «۳» ماده ۸- رفع ایراد

با توجه به اصلاحات به عمل آمده در تبصره «۱» این ماده و الحاق تبصره «۳» به این ماده، ابهام مربوط به تبصره «۱» این ماده و ایراد تبصره «۲» برطرف شده است.

## بند «الف» ماده ۹- نکته

ایراد شورای نگهبان به این بند نیز در واقع ناظر به همان ایرادات مذکور به تعاریف اسناد و برنامه‌های مقرر در ماده (۴) می‌باشد و در صورتی که اصلاحات صورت گرفته در ماده مزبور رافع ایراد شورا قلمداد شود، ایراد شورا به این بند نیز مرتفع می‌باشد و در غیر این صورت ایراد باقی خواهد بود.

## بند «ز» ماده ۹- ابهام

با توجه به تعریف مدیریت بحران در بند «ث» ماده (۳)<sup>۱</sup> مصوبه مجلس که شامل پیش‌بینی، پیش‌گیری، کاهش خطر و آمادگی در خصوص برخورد با حوادث و سوانح می‌باشد، با اصلاح به عمل آمده این ابهام پیش می‌آید که کارکنان آموزش دیده تنها در هنگام بروز بحران به کارگیری خواهند شد و یا اینکه سازمان می‌تواند در راستای موارد فوق‌الذکر نیز کارکنان آموزش دیده را به کارگیری نماید. همچنین در این موارد ابهام اینکه آیا با دستگاه ذی‌ربط هماهنگی صورت می‌گیرد یا خیر کماکان وجود خواهد داشت.

### جزء «۱» بند «الف» ماده ۱۲- نکته

با توجه به توضیحات مذکور در ماده (۴)، ایراد این بند نیز، وابسته به نظر شورا در خصوص ماده مزبور می‌باشد.

### جزء «۵» بند «الف» ماده ۱۲- رفع ایراد

با توجه اصلاح به عمل آمده و محدود شدن صلاحیت ستاد به صرف برنامه‌ریزی جهت جبران خسارت، مغایرت این بند با اصل ۸۵ قانون اساسی برطرف شده است.

### ماده ۱۴- نکته

۱. به منظور رفع مغایرت برخی از مفاد ماده (۱۴) با اصل ۷۵ قانون اساسی در بندهای «۱-۷»، «۲-۷»، «۳-۷» و «۶-۷» نظر شورای نگهبان، تبصره «۲» به ماده (۱۴) اضافه شده است. براساس این تبصره اعتبارات موضوع ماده (۱۶)<sup>۲</sup> مصوبه جهت

---

۱. ث- مدیریت بحران: نظام حاکم بر راهبردها، رویکردها، برنامه‌ها و اقداماتی است که با هدف پیش‌بینی، پیش‌گیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ کارآمد و بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و سوانح، به صورت چرخه‌ای صورت می‌گیرد.

۲. ماده ۱۶- سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، به منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع کند. اعتبارات مورد نیاز دستگاهها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود.

تأمین اعتبار لازم برای جبران هزینه‌های مربوطه پیش‌بینی شده است. براساس مفاد ماده (۱۶)، سازمان برنامه و بودجه مکلف است اعتباراتی را که در فصول و برنامه‌های فعلی قانون بودجه سنواتی وجود دارد تحت فصلی مستقل به عنوان «مدیریت بحران کشور» تجمیع کند. همچنین اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌های موضوع ماده (۲) مصوبه، در این فصل به پیشنهاد وزارت کشور در لایحه بودجه منظور می‌شود.

براین اساس می‌توان گفت ماده (۱۶) مصوبه اعتبارات جدیدی را پیش‌بینی نکرده است، تا بتواند هزینه‌های جدید ناشی از بندهای این ماده را جبران نماید. لکن ممکن است گفته شود باتوجه به این‌که اعتبارات موجود در لایحه بودجه در راستای اجرای بند «م»<sup>۱</sup> ماده (۲۸) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) می‌باشد که در آنجا عناوینی نظیر پیش‌بینی و پیش‌گیری ذکر شده است و ایجاد مراکز پایش و هشدار موضوع بندهای مورد ایراد نیز در راستای همین امور تلقی می‌شود، و از سوی دیگر در ماده (۱۶) نیز به «اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی» اشاره نموده است، ارجاع این امور به ماده (۱۶) رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد. همچنانکه در طرح «اصلاح جزء «۱» بند «پ» ماده (۶۰) قانون برنامه ششم توسعه»، شورای نگهبان پیش‌بینی اعتبارات و منابع موضوع بند «م» ماده (۲۸) را جهت جبران افزایش هزینه‌های دولت در خصوص ایجاد ایستگاه‌های شتاب سنج و شتاب نگار پذیرفته است.

۲. ایرادات بندهای «۴-۷»، «۵-۷»، «۷-۷»، «۷-۸»، «۷-۹» اظهارنظر شورا

---

۱. م - به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت‌وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به‌ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به‌صورت هزینه‌ای و تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.



درخصوص برخی از بندهای این ماده با توجه به اصلاحات و حذفیات به عمل آمده برطرف شده است.

۳. در خصوص اصلاحات به عمل آمده در جزء «۱» بند الحاقی «۲» ماده (۱۴)، جهت رفع ایراد موضوع بند «۷-۱۰» نظر شورای نگهبان، قابل ذکر است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به موجب ماده (۱) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۲ تأسیس شده است. شورا متشکل از چند وزیر و رییس سازمان برنامه و بودجه می‌باشد و تصمیمات آن با حداقل ۵ رأی معتبر خواهد بود.<sup>۱</sup> «تصویب معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی» از جمله وظایف این شورا می‌باشد.

تذکره: عنوان «شورای عالی معماری و شهرسازی» در این ماده باید به «شورای عالی شهرسازی و معماری» اصلاح شود.

### ماده ۱۵- رفع ابهام

با توجه به اصلاح به عمل آمده، ابهام موضوع بند «۸» اظهار نظر شورای نگهبان برطرف شده است.

- 
۱. ماده ۳) اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عبارتند از:
- ۱) وزیر آبادانی و مسکن.
  - ۲) وزیر کشور
  - ۳) وزیر اقتصاد
  - ۴) وزیر فرهنگ و هنر.
  - ۵) وزیر آب و برق.
  - ۶) وزیر کشاورزی و منابع طبیعی.
  - ۷) وزیر جنگ.
  - ۸) رئیس سازمان برنامه و بودجه.
  - ۹) یک نفر از اعضای کمیسیون مسکن و شهرسازی و راه و ترابری مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون و انتخاب مجلس به عنوان ناظر در جلسات شورای عالی شهرسازی و معماری شرکت خواهد کرد.
  - ۱۰) وزیر جهاد سازندگی.
  - ۱۱) وزیر راه و شهرسازی.
- ریاست شورای عالی شهرسازی و معماری ایران با وزیر آبادانی و مسکن خواهد بود.
- ...
- تبصره ۲) جلسات شورا با حضور اکثریت اعضاء رسمیت خواهد داشت و تصمیمات شورا با حداقل ۵ رأی معتبر خواهد بود.
- تبصره ۳) در صورتیکه هر یک از اعضای شورا نتواند شخصاً در هر یک از جلسات شورا شرکت کند یکی از معاونان خود را به شورا اعزام خواهد داشت.

## ماده ۲۰- نکته

با توجه به اصلاحات به عمل آمده در این ماده، به نظر ایراد مغایرت این ماده با اصل ۸۵ قانون اساسی برطرف شده است. لکن درخصوص بند «۴» ماده اصلاحی، در صورتی که باتوجه به توضیحات مقرر در ذیل ماده (۱۴)، اعتبارات موضوع ماده (۱۶) به عنوان محل تأمین بار مالی محسوب شود، بند مزبور نیز فاقد ایراد است و در غیر این صورت از آنجاکه این بند مستلزم افزایش هزینه‌های عمومی است مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

## ماده ۲۲- نکته

با توجه به اینکه ایراد شورای نگهبان در خصوص ماده (۲۲) مبنی بر سایر ایرادهای شورا پیرامون اختیارات و وظایف سازمان و ستاد و مصوبات آنها در مواد قبلی طرح شده است، در صورتی که اصلاحات صورت گرفته در سایر مواد رافع ایراد شورا قلمداد شود، ایراد شورا به این ماده نیز مرتفع می‌باشد و در غیر این صورت ایراد باقی خواهد بود.

## طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی

### مقدمه

«طرح حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی و توانمندسازی مالکان و بهره‌برداران بناهای تاریخی - فرهنگی» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی» و با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است؛

### کلیات

نکته مهمی که در خصوص این طرح وجود دارد، برخی ملاحظات است که

پیش‌تر نیز مورد توجه شورای محترم نگهبان بوده است که از جمله آنها می‌توان به «لزوم رعایت حقوق مالکانه اشخاص ذی‌حق» و همچنین «لزوم رعایت حقوق شرعی املاک و اموال غیرمنقول مانند حقوق اوقافی» اشاره کرد و به نظر می‌رسد در این طرح آنچنان که باید، بدان توجه نشده است؛ صرفاً در تبصره ماده (۳) این مصوبه، به ذکر عبارت کلی «لزوم رعایت حقوق مالکانه مردم» اکتفا شده است، بدون آنکه هیچ‌گونه تفصیلی در خصوص نحوه رعایت حقوق مالکانه ارائه شده باشد و درباره لزوم رعایت حقوق شرعی موقوفات نیز هیچ مطلبی بیان نشده است. در همین راستا، گفتنی است که شورای نگهبان پیش از این در مصوباتی با مفاد مشابه این طرح، بر لزوم تعیین دقیق نحوه رعایت حقوق مالکانه و نیز لزوم رعایت حقوق شرعی به ویژه موازین شرعی مربوط به وقف تأکید و تصریح داشته است که نمونه آن، نظر شماره ۸۹/۳۰/۳۹۲۴۵ مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۰ این شورا در خصوص «طرح حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» است؛ مخصوصاً بند «۱۱» آن که بیان داشته است: «اتفاق احکام مقرر در این قانون، چون شامل موقوفات نیز می‌شود، خلاف موازین شرع است و باید موازین شرعی مربوط به وقف در این موارد رعایت شود» و مجلس شورای اسلامی این ایراد شورا را با افزودن ماده‌ای بدین شرح رفع کرد: «در اجرای کلیه مفاد این قانون، رعایت اجرای اصل ۸۳ قانون اساسی و موازین شرعی مربوط به وقف الزامی است.»

## شرح و بررسی

### ماده ۱- ابهام، نکته و تذکر

۱. ابهام: در بند «ت» این ماده، عبارت‌های «ارزش‌های معنوی» و «بناهای معنوی» خصوصاً از جهت شمول یا عدم شمول آن بر اماکن مذهبی (همچون حرم‌های مقدس، بقاع متبرکه، املاک وقفی و مانند آن) واجد ابهام است.

۲. نکته: در بند «د» این ماده، «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری کشور» و جاهت حقوقی و اساسنامه قانونی مصوب ندارد. توضیح آنکه «سازمان میراث فرهنگی و گردشگری» به موجب «قانون تشکیل [سازمان] میراث فرهنگی و گردشگری» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۲۳ و «سازمان صنایع دستی ایران» به موجب «قانون تأسیس سازمان صنایع دستی ایران» مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۶ ایجاد شده‌اند؛ لکن ادغام این دو سازمان قانونی و ایجاد سازمانی با عنوان «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری»، نه به موجب مصوبه مجلس شورای اسلامی بلکه به موجب مصوبه یکصد و سی‌امین جلسه شورای عالی اداری به تاریخ ۱۳۸۵/۱/۱۶ و به استناد جزء «۱» بند «ب» ماده (۱) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ صورت گرفته است که از جهت و جاهت قانونی، محل تأمل و تردید جدی است. زیرا تغییر ساختار و ادغام دو سازمانی که به موجب «قانون» ایجاد شده‌اند، از طریق مصوبه شورای عالی اداری محل بحث و اختلاف نظر می‌باشد. همچنین وضعیت اساسنامه آن نیز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. البته پس از تصویب مصوبه مذکور، عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» در قوانین متعددی به کار رفته است و شورای نگهبان نیز به درج این عبارت، ایرادی وارد نکرده است.

۳. تذکر: بند «الف» و «ت» این ماده، ایراد عبارتی دارد و باید اصلاح شود. همچنین در بند «ت»، عبارت «بناهای معنوی» بی‌معنی است و باید عبارت

---

۱. ماده (۱) - به‌منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی، شورای عالی اداری با ترکیب، صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد:

...

ب- وظایف و اختیارات:

۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه‌های اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمان‌ها به خارج از مرکز.

«ارزش‌های بناهای معنوی» به عبارت «بناهای دارای ارزش معنوی» اصلاح شود. علاوه بر این، در بند «د» این ماده، عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری کشور» باید به عبارت «سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری» اصلاح شود.

## ماده ۲- مغایرت با اصل ۸۵

۱. در بند «الف» این ماده، «تکمیل، تعیین و ابلاغ محدودهٔ بافت تاریخی فرهنگی» به سازمان محول شده است؛ در حالی که ضوابط آن مشخص نشده است و لذا از جهت تفویض قانون‌گذاری، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲. در بند «ب» این ماده، تهیه «چهارچوب طرح‌های ویژهٔ حفاظت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی» - که «تعیین حریم‌ها» نیز از جمله آن دانسته شده است - بر عهده سازمان گذاشته شده است؛ لکن هیچ ضابطه‌ای برای این موضوع تعیین نشده است. لذا از جهت تفویض قانون‌گذاری، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. البته گفتنی است که در حال حاضر و به موجب بندهای «۱۰» و «۱۲» ماده (۳) «قانون اساسنامهٔ سازمان میراث فرهنگی کشور» مصوب ۱۳۶۷/۲/۱، به ترتیب «تهیه و اجرای طرح‌های لازم به‌منظور حراست، حفاظت، تعمیر، مرمت و احیای آثار، بناها و مجموعه‌های با ارزش فرهنگی - تاریخی» و «تعیین حریم بناها، مجموعه‌ها، محوطه‌ها و تپه‌های تاریخی ثبت شده و ضوابط خاص معماری و طراحی داخل حریم»، از وظایف این سازمان دانسته شده است.

## ماده ۳- مغایرت با اصل ۸۵

در تبصرهٔ این ماده، همان‌طور که در قسمت کلیات اشاره شد، اکتفا به ذکر عبارت کلی «لزوم رعایت حقوق مالکانه» کافی نبوده و وافی به مقصود نیست و باید معیارهایی جهت نحوهٔ رعایت حقوق مالکانه ارائه شود؛ به عنوان نمونه در قوانین دارای مفاد مشابه، مانند «لایحهٔ قانونی نحوهٔ خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت» مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷

شورای انقلاب و «قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲، نحوه رعایت حقوق مالکانه اشخاص از جهات گوناگون همچون کسب رضایت، تملک، تعیین قیمت عادلانه و تراضی در این خصوص و حل و فصل اختلافات و ...، به تفصیل مشخص شده است. لذا حکم این تبصره از جهت تفویض قانون‌گذاری، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

#### ماده ۴- ابهام و تذکر

۱. در این ماده، عبارت «سازمان فنی و حرفه‌ای»، از جهت نداشتن اساسنامه قانونی مصوب، ابهام دارد.

۲. تذکر: عنوان «سازمان فنی و حرفه‌ای» دقیق نبوده و عنوان صحیح آن «سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» می‌باشد.

#### ماده ۶- مغایرت با اصل ۸۵

اطلاق حکم این ماده در خصوص واگذاری تصویب «نظام فنی و اجرایی اختصاصی مربوط به بناها و بافت‌های تاریخی - فرهنگی» به هیأت وزیران، از جهت تفویض قانون‌گذاری، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. توضیح آنکه اعطای صلاحیت تصویب «نظام فنی و اجرایی کشور» به هیأت وزیران، در ماده (۳۱) «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ ذکر شده و در این ماده، ضوابط مفصلی برای

---

۱. ماده (۳۱) - دولت موظف است به منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی طرح‌ها و پروژه‌های سرمایه‌گذاری با رویکرد نتیجه‌گرا و دستیابی به سیستم کنترل کیفی، متناسب با شرایط اقتصادی و اجتماعی و اقلیمی کشور، تا پایان سال اول برنامه چهارم، نسبت به تدوین نظام فنی و اجرایی کشور و اجرای آن در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) این قانون، به شرح ذیل اقدام نماید:

الف- نظام کنترل هزینه، کیفیت و زمان را در تمامی مراحل طراحی، اجرا و بهره‌برداری پروژه‌ها و طرح‌ها و بهره‌مندی از روش‌های نوین، نظیر طرح و ساخت کلید در دست و مدیریت طرح با ارائه برنامه مشخص، ایجاد و در حداقل چهل درصد (۴۰٪) از طرح‌ها مستقر کند.

ب- با هدف افزایش ایمنی بناها و استحکام ساخت‌وسازها، نسبت به ترویج فرهنگ بهسازی و تدوین ضوابط، مقررات و بخشنامه‌های مورد نیاز با رویکرد تشویقی و بازدارنده و به‌کارگیری مصالح و روش‌های ساخت نوین اقدام نماید.

ج- سازوکارهای لازم به منظور استقرار نظام مدیریت کیفیت و مهندسی ارزش، در پروژه‌های تملک دارایی‌های

صلاحیت تفویضی به هیأت وزیران در نظر گرفته شده است؛ ولی در مصوبه حاضر، این امر به طور مطلق و بدون تعیین ضوابط، به هیأت وزیران واگذار شده و حتی به لزوم رعایت ضوابط مذکور هم هیچ اشاره‌ای نشده است.

### ماده ۹- مغایرت با اصل ۷۵

حکم این ماده و تبصره آن مبنی بر تکلیف کلیه دستگاه‌های اجرایی یاد شده به اجرای برنامه‌های مذکور و نیز تکلیف شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان به تأمین اعتبارات مزبور، منجر به افزایش هزینه عمومی می‌شود و از جهت مشخص نشدن طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است و درج عبارت «از محل اعتبار توزیعی در سهم دستگاه ذی‌ربط» نیز بر اساس نظر تفسیری شورای نگهبان<sup>۱</sup> نمی‌تواند طریق تأمین هزینه جدید محسوب شود.

### ماده ۱۱- تذکر

در این ماده، عبارات «حریم آثار» و «قانون شهرداری‌ها» باید به ترتیب به عبارات «حریم بناها» و «قانون شهرداری» اصلاح شود.

### ماده ۱۳- مغایرت با اصول ۷۵ و ۸۵ و ابهام

۱. در این ماده، تکلیف دولت به پیش‌بینی «تدابیر و اقدامات جبران

→

سرمایه‌ای، از سال اول برنامه چهارم فراهم نماید.  
د- سازوکار ارزیابی پروژه‌های پیشنهادی پس از حصول اطمینان از تأمین اعتبار، با رویکرد توجه فنی، اقتصادی و زیست‌محیطی را به منظور جلوگیری از اجرای پروژه‌های فاقد توجه از ابتدای برنامه چهارم ایجاد نماید.  
ه- حذف تقاضای مفاصاحساب حقوق دولتی در خاتمه کار از پیمانکاران و مشاوران.  
و- تدوین «استاندارد ملی حسابداری طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای» برای تعیین دقیق عملکرد حساب‌های سرمایه‌گذاری بخش عمومی و تعیین قیمت تمام‌شده طرح‌ها بر اساس شاخص‌های بهره‌وری در هر بخش و اعمال مدیریت ارزش در آنها.

ز - آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت‌وزیران خواهد رسید.  
۱. بند «۱» نظریه تفسیری شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ شورای نگهبان چنین مقرر می‌دارد: «درج عبارت «از محل صرفه‌جویی»، به نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی»، بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «از محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه»، اگر مستلزم بار مالی جدید بوده، طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.»

محدودیت‌های اعمال شده از قبیل تراکم درخصوص املاک»، به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و از جهت مشخص‌نشدن طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲. در این ماده، اطلاق واگذاری پیش‌بینی «تدابیر و اقدامات جبران محدودیت‌های اعمال شده از قبیل تراکم درخصوص املاک» به دولت، بدون تعیین هیچ‌گونه ضابطه و معیار برا آن، تفویض قانون‌گذاری بوده و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین از آنجا که مشخص نیست این «پیش‌بینی» دلالتی بر لزوم جبران خسارت اشخاص خواهد داشت یا خیر، واجد ابهام است.

### ماده ۱۴- مغایرت با اصل ۷۵ و ابهام

۱. حکم این ماده مبنی بر معافیت از هزینه‌های مربوط به تغییر کاربری، مرمت و بازسازی، به تقلیل درآمد عمومی می‌انجامد و از جهت مشخص‌نشدن طریق جبران کاهش درآمد، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. گفتنی است که هرچند موارد مذکور در این ماده، عمدتاً جزء درآمدهای شهرداری‌ها - که در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی هستند - به حساب می‌آید، اما این موضوع نافی شمول حکم اصل ۷۵ قانون اساسی در این رابطه نیست. زیرا درآمد شهرداری‌ها نیز جزء «درآمد عمومی» محسوب شده و تقلیل آن به موجب طرح نمایندگان، نیازمند پیش‌بینی طریقه جبران است. مضاف بر اینکه این امر، از جهت نقض اصول و معیارهای مربوط به نظام اداری صحیح (بند «۱۰» اصل سوم) نیز محل تأمل به نظر می‌رسد.

۲. در این ماده، عبارات «تعمیرات اساسی» و همچنین «املاک واجد ارزش‌های تاریخی - فرهنگی موضوع این قانون» ابهام دارد و باید در خصوص آنها تعریفی ارائه شود.

### ماده ۱۵- مغایرت با اصل ۷۵، ابهام و نکته

۱. حکم این ماده مبنی بر تکلیف دستگاه‌های اجرایی و نهادها به تأمین هزینه‌های مذکور، به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و از جهت مشخص‌نشدن



طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. هرچند که مشابه حکم این ماده در جزء «۱» بند «الف» ماده (۹۸) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ آمده است، ولی این امر نمی‌تواند رافع این ایراد تلقی شود. چرا که به نظر می‌رسد درج این حکم در قانون مذکور با توجه به ماهیت خاص قوانین برنامه، مورد ایراد واقع نشده است.

۲. در این ماده، عبارت «دستگاه‌های اجرایی» و «نهاده‌ها» از حیث دامنه شمول ابهام دارد. توضیح آنکه عبارت «دستگاه‌های اجرایی» در قوانین مختلفی تعریف شده است که این تعاریف، با یکدیگر تفاوت‌هایی دارند و از آنها می‌توان به بند «۱۱» ماده (۱) «قانون برنامه و بودجه کشور»<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۱۰، ماده (۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری»<sup>۳</sup> مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و ماده (۱) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)»<sup>۴</sup> اشاره کرد. بنابراین باید مشخص شود که منظور از «دستگاه

#### ۱. ماده (۹۸) -

الف- دستگاه‌های اجرایی مکلفاند به منظور صیانت از میراث فرهنگی و حمایت از صنایع دستی و تشویق و توسعه گردشگری، اقدامات زیر را انجام دهند:

۱- هزینه‌های مربوط به پژوهش، حفاظت و مرمت آثار منقول و غیرمنقول ثبت‌شده در فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط آثار در اختیار و در حیطه وظایف تخصصی همان دستگاه را در قالب بودجه سنواری از محل اعتبارات خود تأمین کنند. این اعتبارات در چهارچوب ضوابط قانونی سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری هزینه می‌شود.

۲. ماده (۱) - تعریف اصطلاحات مندرج در این قانون، به قرار زیر است:

...

۱۱- دستگاه اجرایی: منظور وزارتخانه، نیروها و سازمان‌های تابعه ارتش شاهنشاهی، استانداری یا فرمانداری کل، شهرداری و مؤسسه وابسته به شهرداری، مؤسسه دولتی، مؤسسه وابسته به دولت، شرکت دولتی، مؤسسه عمومی عام‌المنفعه و مؤسسه اعتباری تخصصی است که عهده‌دار اجرای قسمتی از برنامه سالانه بشود.

۴. 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.

۴. ماده (۱) - تعاریف و اختصارات

...

دستگاه‌های اجرایی: دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری با رعایت ماده (۱۱۷)

←

اجرایی»، کدام یک از تعاریف مذکور است.

همچنین در این ماده، عبارت «آثار واجد ارزش تاریخی - فرهنگی» ابهام دارد و باید درخصوص آن تعریفی ارائه شود.

۳. در این ماده و نیز مواد (۱۷) و (۱۹) این مصوبه و در خصوص عبارت «فهرست آثار ملی» باید به این نکته توجه داشت که فقهای شورای نگهبان پیش‌تر به موجب نظریه شماره ۶۰۷۶ مورخ ۱۳۶۱/۸/۳ خود در پاسخ به استعلام شورای عالی قضایی درخصوص «قانون راجع به حفظ آثار ملی» مصوب ۱۳۰۹/۸/۱۲، «شمول قانون نسبت به املاک شخصی» را مغایر موازین شرع تشخیص داده‌اند و در سال ۱۳۹۲ نیز بر این نظر خود تأکید کرده‌اند. البته درخور ذکر است که عبارت «فهرست آثار ملی»، پس از انقلاب اسلامی، در قوانین متعددی<sup>۱</sup> آمده است و شورای نگهبان نیز درج این عبارت را مغایر موازین شرع نشناخته است.

#### ماده ۱۸- مغایرت با اصل ۷۵

۱. حکم این ماده مبنی بر تکلیف سازمان اداری و استخدامی کشور به ایجاد ساختار مناسب اداری در شهرداری‌های شهرهای دارای بافت تاریخی - فرهنگی مصوب، به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و از جهت مشخص نشدن طریق تأمین هزینه جدید، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

#### ماده ۱۹- مغایرت با اصل ۷۵

حکم این ماده مبنی بر تکلیف دولت به بیمه‌کردن بناهای تاریخی ثبت شده در

→

اصلاحی آن قانون مصوب ۱۳۸۶ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور.

۱. ماده (۳) «قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور» مصوب ۱۳۶۷/۲/۱، مواد متعدد «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۷۰/۹/۷، ماده واحده «قانون معافیت ابنیه و اماکنی که در زمره آثار ملی ثبت گردیده‌اند، از پرداخت عوارض شهرداری» مصوب ۱۳۷۱/۱۱/۲۸، مواد متعدد «قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم-تغزیرات و مجازات‌های بازدارنده)» مصوب ۱۳۷۵/۳/۲، ماده (۷۰) اصلاحی ۱۳۷۶/۹/۲۶ «قانون مالیات‌های مستقیم»، مواد متعدد «قانون مجازات اسلامی» مصوب ۱۳۹۲/۲/۱، ماده (۷۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ و ماده (۹۸) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۵/۱۲/۱۴» مصوب ۱۴۰۰-۱۳۹۶.

فهرست آثار ملی و فهرست‌های ذی‌ربط، با توجه به افزایش هزینه عمومی و عدم  
پیش‌بینی طریق جبران، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل آ آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهیدسپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)