



پژوهشکده شورای نگهبان

اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

لایحه مدیریت بحران کشور

کد گزارش: ۹۷۱۱۰۹۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۱/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

لایحه مدیریت بحران کشور..... ۲

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۱۱۰۹۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۱۱/۲۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه مدیریت بحران کشور

مقدمه

لایحه حاضر که ابتدا تحت عنوان «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که در تاریخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۷ در هیأت دولت تصویب شده بود با بررسی در مجلس نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ با اصلاحاتی به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۳ در راستای اصل (۹۴) قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال شده است. شایان ذکر است درخصوص موضوع مصوبه حاضر پیش از این، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱) توسط کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی و برای مدت پنج سال به صورت آزمایشی به تصویب رسیده بود که مدت آزمایشی آن نیز تا انتهای سال ۱۳۹۳ تمدید شد. لذا می توان گفت مصوبه فعلی در حقیقت در راستای دائمی کردن قانون مزبور به تصویب رسیده است. در این گزارش، ابتدا نکاتی کلی در خصوص مصوبه حاضر بیان خواهد شد و پس از آن به شرح و بررسی مواد گوناگون آن پرداخته می شود.

شرح و بررسی

الف - کلیات

۱. «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۵ توسط مقام معظم رهبری حفظه الله

تعیین گردید و پس از آن قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱) به صورت آزمایشی به اجرا در آمد. مصوبه کنونی در بسیاری از موارد سعی داشته است تا ضوابط مندرج در سیاست‌های یاد شده را محقق ساخته و منطبق با تکالیف مندرج در سیاست‌ها تنظیم گردد و البته در برخی موارد نیز در مغایرت با آن می‌باشد که در خلال بررسی مواد به آن اشاره خواهد شد. گفتنی است بخشی از تکالیف مندرج در سیاست‌های مزبور به گونه‌ای است که تحقق آن مربوط به اقداماتی خارج از حوزه مصوبه کنونی و یا تقنینی می‌باشد و طبعاً باید توسط نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط پیگیری و اجرا گردد.

۲. مسئله کلی دیگری که در خصوص مصوبه حاضر وجود دارد، ناظر بر تغییراتی است که مجلس در لایحه ارائه شده از سوی دولت انجام داده است. بر اساس اصلاحاتی که مجلس در لایحه دولت انجام داده است، تعداد مواد لایحه دولت از ۱۴ ماده به ۲۸ ماده تغییر یافته و حجم لایحه به بیش از دو برابر افزایش یافته است. مفاد الحاقی به لایحه دولت نیز عمدتاً در خصوص تهیه اسناد حقوقی مرتبط با امر مدیریت بحران، تشریح، ذکر ضوابط لازم (که در لایحه به آئین‌نامه یا دستورالعمل سپرده شده بود) و در مواردی گسترش وظایف سازمان مدیریت بحران کشور، وظایف ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران، گسترش وظایف دستگاه‌های مشمول قانون^۱، تعیین حدود مسئولیت مقامات و کارکنان نهادهای مشمول در صورت تخطی از وظایف مصرح در این قانون و ... می‌باشد.

۱. ماده (۱۳) این مصوبه به وظایف کلی دستگاه‌های مشمول پرداخته است و در ماده (۱۴) به صورت اختصاصی، وظایفی برای برخی از آنها بر شمرده شده است.

بنابراین مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت از حیث حجم احکام و ذکر جزئیات تفاوت قابل ملاحظه ای دارد، لکن اصلاحات مزبور کلیت و اساس لایحه را متحول ننموده است و موارد اضافه شده، می‌تواند در چارچوب صلاحیت مجلس در بررسی و تصویب لوایح دولت تلقی شود (به‌خصوص باتوجه به اینکه در لایحه تقدیمی دولت بسیاری از امور به آئین‌نامه‌ها و مصوبات مقامات اجرائی سپرده شده بود). البته از آنجا که برخی از مواردی که توسط مجلس به لایحه دولت اضافه شده است، واجد بار مالی بوده و منجر به افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد و طریق تأمین آن نیز پیش‌بینی نگردیده است، برخی از اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تلقی می‌گردد.

۳. نکته دیگری که در رابطه با این مصوبه حائز اهمیت است، وضعیت حقوقی سازمان مدیریت بحران کشور می‌باشد. قانون پیشین، تحت عنوان «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» (مصوب سال ۱۳۸۷)، در حقیقت سند حقوقی تأسیس این سازمان و در حکم اساسنامه آن به شمار می‌رفت. در حالی که مصوبه حاضر تحت عنوان «لایحه مدیریت بحران کشور» به تصویب رسیده است. حال از آنجا که قانون پیشین دارای ماهیت موقت و آزمایشی بوده است و اعتبار آن خاتمه یافته است، ممکن است در نگاه اول چنین به نظر آید که سازمان مدیریت بحران در حال حاضر و با فرض تأیید نهایی این مصوبه، فاقد اساسنامه مصوب و قانونی خواهد بود. اما دقت در مفاد لایحه مورد بحث، روشن می‌سازد که بسیاری از مفاد این مصوبه از جمله مواد (۵)، (۶)، (۷)، (۸)، (۹) و (۱۰)، در حقیقت بیانگر شرح وظایف و اختیارات سازمان مدیریت بحران کشور بوده و در حکم اساسنامه آن به حساب می‌آید. بنابراین از این حیث، ایرادی متوجه مصوبه مورد نظر نمی‌باشد.

۴. نکته کلی دیگری که در رابطه با این مصوبه قابل طرح می باشد، نسبت ضوابط و تکالیف مندرج در این قانون برای سازمان مدیریت بحران، با وظایف و تکالیف مندرج در سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل (مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ مقام معظم رهبری ^{حفظه‌الله}) و نیز اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور (مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۷ مقام معظم رهبری ^{حفظه‌الله}) و شائبه هم‌پوشانی و تضاد میان وظایف و اختیارات این دو نهاد می‌باشد. اما با توجه به تعریف ارائه شده از پدافند غیرعامل در سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل^۱ و اساسنامه یاد شده^۲ از یک سو و تعاریف ارائه شده در لایحه مدیریت بحران^۳ از سوی دیگر، به نظر می‌رسد که این دو حوزه، موضوعاً از یکدیگر مجزا بوده و علی‌الاصول هم‌پوشانی میان آنها منتفی است؛ توضیح آنکه پدافند غیرعامل حوزه مربوط به اقدامات غیرمسلحانه در برابر تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن است، حال آنکه مخاطراتی که موضوع لایحه مدیریت بحران است، ناظر بر پدیده‌های طبیعی و کنش‌های انسانی

۱. بند «۱» سیاست‌های کلی پدافند غیرعامل: «تأکید بر پدافند غیرعامل که عبارت است از مجموعه اقدامات غیرمسلحانه که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعالیت‌های ضروری، ارتقاء پایداری ملی و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌گردد.»

۲. ماده (۲): «تعاریف و اصطلاحات:

۱- ...

۵- پدافند غیرعامل - به مجموعه اقداماتی که بدون به کارگیری سلاح و تجهیزات نظامی به کار گرفته شود و در نتیجه باعث کاهش آسیب‌پذیری، افزایش پایداری ملی، تسهیل مدیریت بحران، تداوم کارکرد فعالیت‌های ضروری و تولید بازدارندگی دفاعی در برابر تهدیدات و اقدامات نظامی دشمن می‌گردد، اطلاق می‌شود.»

۳. ماده (۳): «مفهوم واژگان و عبارات اختصاری به کار رفته در این قانون به شرح زیر است:

«الف- مخاطره: پدیده طبیعی یا کنش انسانی (بجز موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی) که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود.

ب- بحران: از هم گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و اثرات منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون باشد.»

می‌باشد که موارد نظامی - امنیتی از آن مستثنی شده است. بنابراین، از این منظر نیز ایرادی کلی متوجه مصوبه مورد نظر نیست.

ب- جزئیات

ماده (۱) - نکته

عبارات این ماده بیشتر شبیه مقدمه‌های توجیهی قوانین بوده و با اسلوب و اصول قانون‌نویسی همخوانی چندانی ندارد. همچنین با توجه به همین نکته و اینکه ماده (۱)، اهداف و انگیزه‌های تصویب این قانون در چارچوب مواد آتی را بیان می‌کند، استفاده از عبارت «سیاستگذاری» و اطلاق آن، از آنجا که محدود به مواد آتی همین مصوبه می‌باشد، فاقد ایراد به نظر می‌رسد.^۱

ماده (۲) - ابهام و نکته

در این ماده، دستگاه‌های مشمول قانون بر شمرده شده‌اند و در بخشی از آن، از «نیروهای نظامی، امنیتی و انتظامی، کلیه نهادها و واحدهای زیرنظر مقام معظم رهبری با اذن معظم له» نام برده شده است. حال از آنجا که مشخص نیست قید «با اذن معظم له» آیا صرفاً مربوط به عبارت «کلیه نهادها و واحدهای زیرنظر مقام معظم رهبری» می‌باشد یا ناظر بر «نیروهای نظامی، امنیتی و انتظامی» نیز می‌باشد، واجد ابهام است.

لازم به ذکر است که اصطلاح «مؤسسات عمومی»، در قوانین مختلف مورد استفاده قرار گرفته است و در بند «د» ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی

۱. شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۷ خود در رابطه با لایحه پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان، چنین اظهار داشته است:

«۱- در بند «ح» ماده یک، از آنجا که اطلاق سیاستگذاری، سیاست‌های کلی نظام را نیز در بر می‌گیرد، خلاف موازین شرع و همچنین مغایر بند یک اصل ۱۱۰ شناخته شد. ...»

آزاد به اطلاعات^۱ (مصوب ۱۳۸۸) نیز تعریفی از آن (البته از حیث قانون مزبور) ارائه شده است.

ماده (۴) - نکته، مغایرت با اصول ۸۵ و ۱۳۸ و ابهام

۱. در بندهای مختلف این ماده و نیز برخی مواد دیگر، از «ستاد ملی» یاد شده است، حال آنکه در بند «ژ» ماده (۳) قانون، اصطلاح «ستاد» (ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران) تعریف شده است. اما با توجه به ماده (۱۰) این مصوبه که سه سطح ملی، استانی و شهرستانی را برای این ستاد در نظر گرفته است، استفاده از اصطلاح «ستاد ملی» فاقد ایراد و ابهام است.

۲. به موجب بند «الف»، تصویب «سند راهبرد ملی مدیریت بحران» به شورای عالی مدیریت بحران واگذار شده است. حال از آنجا که این سند مشتمل بر مواردی همچون تعیین «اصول»، «معیارها»، «روش های پیش‌بینی»، «پیشگیری» و ... در رابطه با کاهش خطر، آمادگی، پاسخ و بازتوانی و بازسازی توسط دستگاه‌های مشمول قانون می‌باشد، اطلاق این موارد می‌تواند مستلزم موارد تقنینی از جمله موضوعات مربوط به حقوق اشخاص باشد. به خصوص با توجه به اینکه در تعریف «پاسخ» در بند «ح» ماده (۳)، پاسخ شامل تأمین امنیت متناسب با ویژگی های بحران نیز شده است. لذا اطلاق عبارات یاد شده مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱. ماده (۱): «در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار می‌رود:

الف - ...

د - مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزاء آن که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است.»

۳. نکته دیگری که درخصوص این بند وجود دارد این است که عمده مفاد مورد اشاره مرتبط با امور اجرایی می‌باشد که بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی در صلاحیت هیأت وزیران می‌باشد. حال از آنجا که تصویب نهایی این سند به شورای عالی مدیریت بحران واگذار شده است و نصف اعضای این شورا غیروزیر هستند، از این حیث مغایر اصل یاد شده به نظر می‌رسد. مضاف بر اینکه بر اساس اصل ۱۳۸، مصوبات موضوع این اصل باید در چارچوب «قوانین» تهیه و تنظیم گردند. در حالی که به موجب این بند، سند ملی راهبرد ملی مدیریت بحران صرفاً در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و «برنامه‌های توسعه کشور» - و نه «قوانین» - تنظیم می‌گردد.

۴. در بند «ب»، با توجه به تصویب «برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح» توسط شورای عالی مدیریت بحران و ترکیب اعضای این شورا و نیز با توجه به اشمال برنامه یاد شده بر «اهداف ویژه کاهش خطر حوادث و سوانح به همراه اقدامات مربوطه»، مفاد این بند به جهت ماهیت آئین نامه ای برنامه مزبور مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

۵. در بند «پ» تصویب و تأیید نهایی سند مذکور در این بند، به رئیس سازمان مدیریت بحران سپرده شده است که بر اساس ماده (۸)، به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران با حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. لذا واگذاری صلاحیت تصویب سند یاد شده به جهت اشمال بر موارد آئین نامه ای به ریاست سازمان مدیریت بحران مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۶. در بند «ت» از آنجا که تعیین وظایف و اقدامات دستگاه‌های مشمول این قانون از جمله وزارتخانه‌ها، در قالب برنامه ملی آمادگی و پاسخ به شورای عالی مدیریت بحران واگذار شده است، مغایر اصل ۱۳۳ قانون

اساسی است. چراکه به موجب اصل مزبور، حدود اختیارات وزارتخانه‌ها به موجب قانون تعیین می‌شود. همچنین از آنجا که برنامه ملی آمادگی و پاسخ مشتمل بر موضوعاتی است که دارای ماهیت تقنینی می‌باشند، تفویض آن به نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۷. بند «ث» نیز همانند بند «پ» همین ماده، به جهت واگذاری تصویب موضوعات با ماهیت اجرایی به غیروزیر، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۸. در بند «ج»، اطلاق تصویب «ضوابط، چارچوب‌ها، الگوها و روش‌های مؤثر بازتوانی و تهیه طرح‌های بازسازی قبل و بعد از حوادث و سوانح» به موجب برنامه ملی بازسازی و بازتوانی توسط شورای عالی، به جهت آنکه شامل مواردی با ماهیت و شأن آئین نامه‌ای می‌شود، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۹. در بند «چ»، واگذاری تصویب پیوست‌های کاهش خطر که توسط دستگاه‌ها و نهادهای مشمول قانون تهیه می‌شوند به ریاست سازمان مدیریت بحران، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۶) - مغایرت با اصول ۶۰، ۸۵، ۱۳۸ و بند «۱» اصل ۱۱۰

۱. با توجه به اینکه برای این شورا صلاحیت‌های از جنس آئین‌نامه گذاری و وضع مقررات پیش‌بینی شده است، حضور اعضای غیر وزیر در چنین شورایی مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

۲. بر اساس بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه^۱، تعیین مدیریت واحد در امر آمادگی

۱. بند «۳»: «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران: ۳ - ۱ - ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - پژوهشی و سازمان‌های

دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران بر عهده رئیس جمهور قرار داده شده است. در ماده (۵) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور نیز مصوبات این شورا با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا دانسته شده بود. حال از آنجا که بسیاری از تصمیمات مربوط به مدیریت بحران در چارچوب‌ها و ضوابط مصوب شورای عالی مدیریت بحران معتبر شناخته شده است و رئیس جمهور صرفاً عضوی از این شورا - و نه مقام تأییدکننده مصوبات آن - می‌باشد، مفاد این ماده مغایر سیاست‌های یاد شده و به تبع آن مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

۳. مطابق تبصره «۴» این ماده نحوه تشکیل، اداره و اتخاذ تصمیمات شورای عالی به دستورالعمل این شورا محول شده است. درحالی که ماهیت برخی از این امور از جمله نحوه اتخاذ تصمیم که می‌تواند مشتمل بر لزوم تأیید نهایی مصوبات این شورا توسط رئیس جمهور و یا موارد دیگر باشد،

→

اجرائی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه. ۳ - ۲ - تقویت آمادگی‌ها و امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست و جو و نجات در ساعات اولیه، امداد و اسکان موقت آسیب‌دیدگان، تنظیم سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی و سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی در زمینه‌های فوق.

۳ - ۳ - در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان بحران.»

۱. ماده (۵): «شورای عالی به ریاست رئیس جمهور و با عضویت وزراء اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد.

تبصره ۱ - جلسات شورای عالی در غیاب رئیس جمهور به ریاست وزیر کشور (به عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد و مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است.»

ماهیت تقنینی داشته و سپردن آن به دستورالعمل مزبور مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی می‌گردد.

ماده (۷) - مغایرت اصل ۱۳۸

مفاد این بند مبنیاً بر ایرادات مذکور در بندهای «الف» و «ب» ماده (۴) واجد ایراد بوده و مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۸) - مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ و ابهام

۱. به موجب بند «۳» سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، تعیین مدیریت واحد امر مدیریت بحران، بر عهده رئیس جمهور قرار گرفته است. در حالی که به موجب این ماده، نصب رئیس سازمان مدیریت بحران به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت وزیران و حکم وزیر کشور می‌باشد و رئیس جمهور در این خصوص نقش اصلی را برعهده ندارد. در نتیجه مفاد این ماده مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد. گفتنی است که در ماده (۷) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، ریاست سازمان به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردید که مصوبات شورای عالی نیز با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا بود.

۲. با توجه به تعیین دوره پنجساله برای حکم انتصاب رئیس سازمان مدیریت بحران و عدم تصریح به امکان و سازوکار عزل وی، از آنجا که مشخص نیست امکان عزل وی در مواردی همچون تخلف وی از وظایف

۱. ماده (۷): «سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد. رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار تشکیل می‌گردد.»

قانونی یا از دست دادن شرایط لازم جهت تصدی ریاست سازمان وجود خواهد داشت یا خیر، مفاد این ماده واجد ابهام است. همچنین با توجه به وظایف مصرح در ماده (۹) این مصوبه برای سازمان مدیریت بحران و خصوصاً بند «ب»^۱ آن، عدم اشتراط وثاقت و امانت برای رئیس سازمان واجد ابهام به نظر می‌رسد.

۳. تبصره «۱» این ماده از جهت مقام تصویب‌کننده ساختار سازمانی سازمان مدیریت بحران واجد ابهام است. توضیح آنکه بر اساس مفاد این تبصره، طراحی و تصویب ساختار سازمانی به «پیشنهاد سازمان»، «طی مراحل قانونی» و «تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور» منوط شده است، درحالی که مشخص نیست نهایتاً تصویب این ساختار از سوی چه مرجعی صورت خواهد گرفت.

۴. در تبصره «۲» رئیس سازمان به عنوان عضو برخی شوراهای عالی محسوب شده است. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که شورای عالی شهرسازی و معماری ایران و شورای عالی بیمه در قوانین مربوطه که مربوط به پیش انقلاب هستند واجد صلاحیت نوعی آئین‌نامه گذاری بوده و مصوبات آن‌ها نیز به تأیید یا امضای مقامات ذیصلاح جهت وضع آئین‌نامه نمی‌رسد. البته اکثر اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری از وزراء می‌باشند^۲ و لکن اعضای شورای عالی بیمه^۱ عمدتاً از

۱. بند «ب» ماده (۹): «ارتقای همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی به منظور ایجاد هم‌افزایی و تحقق اهداف کلان از طریق تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی مدیریت بحران و دسترسی متناسب به نظام جامع مدیریت اطلاعات، مستندسازی و علت‌یابی، تهیه ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون جهت تصویب در ستاد ملی.»

۲. ماده ۳- (اصلاحی ۱۳۹۰/۰۳/۳۱) اعضای شورای عالی شهرسازی و معماری ایران عبارتند از:

۱) وزیر آبادانی و مسکن.

۲) وزیر کشور

غیروزرار می‌باشند، لذا با توجه به اینکه رئیس سازمان غیر وزیر می‌باشد، عضویت وی در شوراهای مزبور به‌خصوص شورای عالی شهرسازی که اکثراً از وزراء تشکیل یافته، محل تأمل است.

به‌عنوان مثال در بند «۴» ماده (۲) در قانون «تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران» (مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی) «تصویب معیارها و ضوابط و آئین‌نامه‌های شهرسازی» از جمله صلاحیت‌های شورای عالی شهرسازی و معماری ایران محسوب شده است. همچنین در جزء «۵» ماده (۱۷) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران (مصوب

→

- 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 .

۱. ماده ۱۰ - شورای عالی بیمه از اشخاص زیر تشکیل می‌شود :

- ۱ - رئیس کل بیمه مرکزی ایران .
 - ۲ - معاون وزارت دارائی .
 - ۳ - معاون وزارت اقتصاد .
 - ۴ - معاون وزارت کار و امور اجتماعی .
 - ۵ - معاون وزارت تعاون و امور روستاها .
 - ۶ - رئیس شرکت سهامی بیمه ایران .
 - ۷ - مدیر عامل یکی از موسسات بیمه بان‌تخاب سندیکای بیمه گران ایران .
 - ۸ - یک نفر کارشناس امور حقوقی بان‌تخاب مجمع عمومی .
 - ۹ - یک نفر کارشناس در امور بیمه بان‌تخاب مجمع عمومی .
 - ۱۰ - یک نفر مطلع در امور بیمه بان‌تخاب رئیس اطلاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران .
- تبصره - اعضای شورای عالی بیمه موضوع بندهای ۷ و ۸ و ۹ و ۱۰ برای مدت سه سال انتخاب میشوند و انتخاب مجدد آنان بلا مانع است .

۱۳۵۰/۳/۳۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی) «تصویب آئین نامه های لازم برای هدایت امر بیمه و فعالیت موسسات بیمه» از جمله صلاحیت‌های شورای عالی بیمه می باشد که چنین امری واجد ماهیت آئین‌نامه‌ای بوده است.

تذکرات:

- واژه «حفاظت» در بند «ب» تبصره (۲) این ماده اشتباه می باشد.
- عنوان «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران» به صورت «قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری» صحیح می باشد.

ماده (۹) - مغایرت با اصول ۵۲، ۸۵، ۷۷، ۱۲۵، ۱۳۸، بند «۱۰» اصل

۳ و بند «۱» اصل ۱۱۰ و نکته

۱. مفاد بند «الف»، مبنیاً بر ایرادات مذکور در بند «الف»، «ب»، «ت» و «ج» ماده (۴) واجد ایراد است.

۲. در بند «ب»، اطلاق واگذاری صلاحیت تصویب «ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون» به ستاد ملی، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۳. در بند «پ»، اطلاق واگذاری صلاحیت تصویب «برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح استانی» به ستاد ملی، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۴. بند «ت» و بند قبلی، کم و بیش در راستای بند «۸»^۱ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه می باشد.

۵. به موجب بند «ث»، «تدوین ضوابط فنی و دستورالعمل‌های لازم

۱. بند «۸»: «شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام های هشدار سریع و پیش آگاهی بلندمدت با استفاده از فن‌آوری‌های پیشرفته.»

جهت استاندارد کردن خدمات سازمان‌های امدادی در سطح کشور» بر عهده سازمان مدیریت بحران قرار داده شده است. از آنجا که این وظیفه با وظایف در نظر گرفته شده برای سازمان ملی استاندارد بر اساس ماده (۳)^۱ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد (مصوب ۱۳۹۶) دارای هم‌پوشانی است، مغایر «نظام اداری صحیح» مذکور در بند «۳» اصل ۱۱۰ قانون اساسی و همچنین مغایر بند «۱۶» سیاست‌های اقتصاد مقاومتی مبنی بر «حذف دستگاه‌های موازی و غیر ضرور و هزینه‌های زاید» و به تبع آن مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

۶. مفاد بند «ج» در راستای بخشی از ضوابط مذکور در جزء «۲» بند «۳»^۲ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه می‌باشد.

۷. در بند «چ»، واگذاری «تدوین ضوابط، فرآیندها و استانداردهای مورد نیاز بازتوانی و بازسازی» به سازمان مدیریت بحران، از جهت واگذاری تصویب اموری که ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد به این سازمان مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی و از جهت هم‌پوشانی با وظایف سازمان ملی استاندارد، با توجه به توضیحات پیش‌گفته، مغایر بند «۱۰» اصل ۳ و بند «۱» اصل ۱۱۰

۱. ماده (۳): «سازمان مرجع رسمی حاکمیتی در کشور می‌باشد که عهده‌دار سیاست‌گذاری، حسن نظارت و هدایت نظام استاندارد و اطمینان بخشی به کیفیت کالاها و خدماتی است که در داخل کشور تولید یا ارائه و یا به کشور وارد و یا از کشور صادر می‌شود. رعایت سیاست‌های کلی نظام از قبیل سیاست‌های کلی سلامت و بند (۲۴) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در این خصوص الزامی است.»

۲. بند «۳»: «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رییس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران:
۱-۳- ...

۲-۳- تقویت آمادگی‌ها و امکانات لازم برای اجرای سریع و مؤثر عملیات جست و جو و نجات در ساعات اولیه، امداد و اسکان موقت آسیب‌دیدگان، تنظیم سیاست‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی و سازماندهی کمک‌های داخلی و خارجی در زمینه‌های فوق.»

قانون اساسی می‌باشد. گفتنی است که قید «با همکاری سازمان ملی استاندارد» در این بند، رافع ایرادات اخیر نمی‌باشد. چرا که صلاحیت تصویب ضوابط مذکور بر عهده سازمان مدیریت بحران قرار گرفته است و همکاری سازمان ملی استاندارد، رافع ایراد یاد شده نیست.

با توجه به ماده (۱)^۱ قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد، عنوان «سازمان ملی استاندارد ایران» صحیح می‌باشد که باید اصلاح گردد.

۸. مفاد بند «ح» در راستای بند «۵»^۲ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه می‌باشد.

۹. در بند «د»، از آنجا که اطلاق «ایجاد چارچوب‌های لازم برای همکاری مؤثر در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی» مستلزم اقداماتی همچون انعقاد موافقتنامه‌های بین‌المللی است که دارای ماهیت تقنینی بوده و در زمره صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی می‌باشد و این امر، به سازمان مدیریت بحران تفویض شده است، مفاد این بند مغایر اصول ۷۷ و ۱۲۵ و همچنین اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱۰. مفاد بند «ذ» در راستای بند «ا»^۳ سیاست‌های کلی پیشگیری و

۱. ماده (۱): «در اجرای بند (۴ - ۲۱) سیاست‌های کلی و بند (و) ماده (۲۳۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مبنی بر «توسعه و تقویت نظام استاندارد ملی» و نیز در راستای تحقق بند (۲۴) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی موضوع «افزایش پوشش استاندارد به کلیه محصولات داخلی و ترویج آن» و همچنین زمینه‌سازی جهت اعمال بند (۳۰) سیاست‌های برنامه ششم توسعه مبنی بر «تدوین و اجرای سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت» و به منظور روزآمدسازی، تقویت و توسعه نظام استاندارد در سطح کشور به نحوی که زمینه ارتقای مناسب کیفیت ملی و دستیابی به ارتقای پایدار تولید محصولات در کشور را فراهم نماید، عنوان «مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران» به «سازمان ملی استاندارد ایران» تغییر و جایگاه و شرح وظایف و اختیارات این سازمان به شرح زیر تعیین می‌گردد.»

۲. بند «۵»: «گسترش نظامات مؤثر جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی.»

۳. بند «۱»: «افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی.»

کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه می‌باشد.

۱۱. در بند «ر»، تکلیف سازمان برنامه و بودجه کشور به تأمین نیازهای مالی سازمان مدیریت بحران، از جهت اینکه مشخص نیست تأمین این موارد در چارچوب بودجه سالانه خواهد بود یا خیر واجد ابهام است. در صورت الزام به درج این موارد در لایحه بودجه دولت و نیز الزام به تخصیص اعتبارات مصوب در قانون بودجه در طول سال، چنین امری مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی تلقی می‌شود.

همچنین الزام سایر دستگاه‌های مشمول این قانون به تأمین نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی سازمان مدیریت بحران، از آنجا که مشخص نیست این الزام صرفاً مربوط به شرایط اضطراری مربوط به وقوع بحران می‌باشد یا خیر و نیز اینکه مشخص نیست تأمین این اقلام از سوی نهادهای یاد شده، به صورت واگذاری کامل (تملیک) آن‌ها به سازمان مدیریت بحران می‌باشد یا پس از رفع شرایط بحرانی به دستگاه مربوطه عودت داده می‌شود، واجد ابهام است.

۱۲. در بند «ز»، با توجه به وجود قوانین و مقررات مختلف در خصوص «جابجایی» کارکنان دولت، لازم است تا منظور از «امکان جابه‌جایی کارکنان آموزش دیده در مدیریت بحران» روشن گردد تا اظهارنظر ممکن گردد.

ماده (۱۰) - مغایرت با اصل ۱۳۸

مفاد این ماده مبنیاً بر ایرادات پیشین در خصوص صلاحیت‌های واگذار شده به ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران به دلیل ترکیب پیش‌بینی شده جهت ستادهای مزبور، واجد ایراد است.

ماده (۱۱) - نکته

۱. بر اساس اصل ۷۹ قانون اساسی، «در حالت جنگ و شرایط

اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار نماید». نکته‌ای که در این رابطه قابل طرح می‌باشد این است که در اصل ۷۹ آنچه مورد توجه بوده محدودیت‌هایی است که به نوعی ناقض حقوق قانونی اشخاص می‌باشد و ناشی از حالاتی مثل جنگ و موارد مشابه این حالت می‌باشد. لذا به نظر نمی‌رسد شرایط اضطراری مذکور در این ماده از مصوبه مشابه «شرایط اضطراری» مقرر در اصل ۷۹ باشد. به‌ویژه اینکه در بند «الف» ماده (۳) مصوبه در تعریف مخاطره موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی» مستثنی شده است.

۲. لازم به ذکر است مفاد این ماده در بند «ر» ماده (۷) لایحه به صورت کلی به دستورالعمل مصوب سازمان مدیریت بحران محول گردیده بود.^۱

ماده (۱۲) - مغایرت با اصول ۱۳۸ و ۸۵

۱. جزء «۱» بند «الف» این ماده مبنیاً بر ایرادات سابق واجد ایراد است. همچنین جزء «۲» این بند نیز از حیث واگذاری تصویب «ضوابط فنی، فرآیندها، دستورالعمل‌ها و استانداردهای مورد نیاز در مدیریت بحران» به ستاد ملی و با توجه به ترکیب آن و نیز اینکه مصوبات آن به تأیید وزیر نمی‌رسد، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته شد.

همچنین در جزء «۵» این بند، اطلاق «تعیین ضوابط جبران خسارت» توسط ستاد ملی از حیث دارا بودن ماهیت قانونگذاری، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱. ماده ۷- وظایف سازمان به شرح زیر است:
ر- تدوین دستورالعمل تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بروز حوادث غیرمترقبه

۲. شایان ذکر است در لایحه دولت صرفاً به ایجاد ستادها در سطوح مختلف اشاره شده بود و شرح وظایف ستادهای مزبور تشریح نگردیده بود.

ماده (۱۳) - مغایرت با اصول ۱۲۶، ۱۳۸ و ۷۵

۱. در بند «الف» این ماده، تعیین «ساختار واحد سازمانی مناسب» توسط دستگاه‌های مشمول این قانون به جهت اینکه چنین مواردی مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی باید توسط رئیس‌جمهور به‌عنوان مسئول امور اداری و استخدامی کشور (سازمان امور اداری و استخدامی کشور) تعیین شود، مغایر اصل مزبور محسوب می‌شود.

۲. در بند «پ»، واگذاری تصویب دستورالعمل احراز صلاحیت مدیران و کارشناسان مسئول موضوع این بند به شورای عالی مدیریت بحران، مغایر اصل ۱۳۸ می‌باشد.

۳. در بند «چ»، الزام دستگاه‌های مشمول این قانون به «توسعه پوشش بیمه‌ای نسبت به کلیه اموال منقول و غیرمنقول خود»، به جهت اینکه در لایحه دولت وجود نداشته و از سوی دیگر منجر به افزایش هزینه‌های عمومی شده و طریق جبران آن نیز پیش‌بینی نگردیده، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۴. برخی از بندهای این ماده به صورت اجمالی در لایحه دولت وجود داشته است.

ماده (۱۴) - مغایرت با اصول ۹، ۱۲، ۱۵، ۷۵، ۸۵، ۱۳۳، ۱۳۸، نکته و ابهام

۱. با توجه به اینکه در جزء «۱» بند «الف» این ماده وزارت‌خانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش

پزشکی توسط مجلس شورای اسلامی ملزم شده‌اند تا واحد درسی خاصی را تحت عنوان «آمادگی در مقابل حوادث و سوانح» طراحی و ارائه نمایند، این نکته قابل طرح است که چنین امری می‌تواند نوعی ورود به حیطة وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی تلقی شود^۱. اما با توجه به سابقه قانونی موجود در مواردی نظیر بند «ب»^۲ ماده (۲) قانون تنظیم خانواده و جمعیت و نیز ماده (۶۶)^۳ قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی این تکلیف سابقاً نیز توسط مجلس شورای اسلامی ایجاد شده است و از نظر شورای نگهبان نیز ورود به حیطة وظایف شورای مزبور تلقی نشده است.

۲. در بند «پ»، با توجه به اینکه مطابق بندهای «ی» و «ک» ماده (۱)^۴ قانون تأسیس وزارت نیرو مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ کنترل آب‌های سطحی هم‌اکنون نیز از وظایف وزارت نیرو می‌باشد، این بند وظیفه جدیدی تلقی نشده و از این رو مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

۳. با توجه به اینکه تکلیف ایجاد مراکز پایش و هشدار زلزله، آتشفشان،

۱. بند ۱۹ از مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی درباره جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی:

سیاستگذاری تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی .

۲. ب - وزارت فرهنگ و آموزش عالی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف به **ایجاد یک واحد درسی** به نام جمعیت و تنظیم خانواده در کلیه رشته های آموزشی می‌باشند.

۳. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری موظف است نسبت به ایجاد و گسترش گرایشهای مرتبط با مدیریت انرژی در سطوح کارشناسی ارشد و دکترا در دانشگاههای کشور و همچنین **گنجاندن واحد درسی** با عنوان مدیریت انرژی در دوره های کاردانی و کارشناسی رشته های مهندسی و سایر رشته های مرتبط ظرف یک سال پس از تصویب این قانون برنامه ریزی و اقدام نماید.

۴. ی - انجام مطالعات بمنظور شناخت مشخصات منابع آب کشور اعم از سطحی و زیرزمینی برای تهیه برنامه‌های چگونگی بهره برداری از آنها و تهیه طرحهای جامع با توجه به سیاستها و برنامه های استفاده از سرزمین.

ک - انجام مطالعات تفصیلی برای توسعه بهره برداری از منابع آب زیرزمینی و مهارکردن آبهای سطحی بمنظور احداث تأسیسات مورد نیاز و تهیه طرحهای اجرایی.

سونامی و لغزش زمین در جزء «۲» بند «ت» پیش از این در زمره وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری قرار داده نشده است، و با عنایت به اینکه ایجاد مراکز مزبور مستلزم هزینه از سوی وزارت علوم است، این حکم به جهت اضافه شدن توسط مجلس به لایحه دولت و افزایش هزینه‌های عمومی، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته می‌شود.

البته لازم به ذکر است که در لایحه دولت در مقام تعیین وظایف سازمان مدیریت بحران، «پیگیری ایجاد و گسترش سامانه‌های مؤثر پیش‌بینی و پیشگیری، مقاوم سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها...» به‌عنوان یکی از وظایف این سازمان تلقی شده است و لکن به نظر می‌رسد تکلیف مقرر در مصوبه مجلس فراتر از حکم مزبور در لایحه می‌باشد.

۴. تکلیف به اقدامات مربوط به ایمن‌سازی در اجزای «۱» و «۲» بند «ث» و نیز وظایف مقرر در جزء «۴» این بند برای سازمان هواشناسی کشور، به جهت عدم پیش‌بینی در لایحه دولت و داشتن بار مالی مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۵. بر اساس جزء «۱» بند «ج»، وزارت جهاد کشاورزی موظف است مراکز پایش و هشدار همه‌گیری آفات و بیماری‌های گیاهی و حیوانی و مشترک انسان و دام را ایجاد کند. در این خصوص اگرچه در وظایف وزارت جهاد کشاورزی، برنامه‌ریزی و انجام اقدامات لازم به منظور پیش‌آگاهی، مراقبت، پیشگیری، قرنطینه گیاهی و تشخیص و مبارزه با آفات و بیماری‌های عمومی، همگانی و سایر آفات و بیماری‌های گیاهی آمده است، اما حکم مندرج در این جزء با توجه به اینکه ایجاد مراکز پایش و هشدار مستلزم صرف هزینه از سوی دستگاه مسئول است از این رو به جهت عدم پیش‌بینی در لایحه دولت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۶. «سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور» مذکور در جزء «۲» بند «د» فاقد اساسنامه مصوب قانونی است و به موجب مصوبه هیأت وزیران تشکیل یافته و مجلس شورای اسلامی در تأسیس آن نقشی ایفا نکرده است. با توجه به این مورد ذکر عنوان سازمان مزبور و تعیین وظیفه برای آن مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

گفتنی است شورای نگهبان پیش از این در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۳۳۲ مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۷ در خصوص «لایحه مدیریت پسماندها»^۱، محول نمودن وظایف مختلف به سازمان مزبور را به همین دلیل مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تشخیص داده است.^۲ البته در قوانین متعددی نیز شورای نگهبان ذکر عبارت سازمان مزبور را واجد ایراد ندانسته است.

۷. در جزء «۲-۲» بند «د» عبارت «متولیان دینی مذاهب رسمی کشور» با توجه به اینکه بر اساس اصل ۱۲ قانون اساسی تنها مذهب رسمی کشور، شیعه اثنی عشری است مغایر این اصل تشخیص داده می‌شود.

۸. در بند «ذ» استفاده از واژگان «کابلی» و «موبایل» در این بند مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۱. ماده ۹- وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) با هماهنگی سازمان موظف است برنامه‌ریزی و تدابیر لازم برای جداسازی پسماندهای عادی را به عمل آورده و برنامه زمان‌بندی آن را تدوین نماید. مدیریت‌های اجرایی مندرج در ماده (۷) این قانون موظفند در چارچوب برنامه فوق و در مهلتی که در آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی می‌شود، کلیه پسماندهای عادی را به صورت تفکیک‌شده جمع‌آوری، بازیافت یا دفن نمایند.

ماده ۱۰- وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها) موظف است در اجرای وظایف مندرج در این قانون ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به تهیه دستورالعمل تشکیلات و سامان‌دهی مدیریت اجرایی پسماندها در شهرداری‌ها، دهیاری‌ها و بخشداری‌ها اقدام نماید.

۲. محول نمودن وظایف مختلف به سازمان شهرداری‌ها در مواد متعدد از جمله مواد (۹) و (۱۰) و تبصره (۲) ماده (۱۲) از این جهت که سازمان مزبور به وسیله هیئت وزیران و بدون تجویز مجلس تأسیس و در تصویب اساسنامه آن مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی رعایت نشده است لذا مغایر اصل مزبور شناخته شد.

۹. در بند «ر» به کار بردن واژه «واکسن» در جزء «۱» با توجه به وجود معادل فارسی «مایه» برای آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد. همچنین تکلیف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به «ایجاد مرکز پایش و هشدار» در جزء «۳» این بند، واجد بار مالی بوده و مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۱۰. در بند «ز» استفاده از واژگان «کنترل» و «تیم» در جزء «۳» مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است. همچنین اطلاق اجازه «پذیرش، راهبری و کنترل تیم‌های امدادی ... کشورهای دیگر» مغایر اصل استقلال ملی و به تبع آن مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل ۹ می‌باشد.

۱۱. در تبصره بند «س»، واگذاری تعیین «نحوه جبران خسارت وارده» به آئین‌نامه اجرایی، با توجه به شأن و ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۲. در تبصره ماده (۱۴) اطلاق تفویض تعیین «وظایف تفصیلی دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در سند راهبرد ملی مدیریت بحران و برنامه‌های ملی مبتنی بر آن»، از حیث شمول موارد تقنینی مغایر اصل ۸۵ بوده و از حیث لزوم تعیین وظایف وزارتخانه‌ها در قانون، مغایر اصل ۱۳۳ و از حیث شمول آن نسبت به مواردی که ماهیت آئین‌نامه‌ای دارد مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

۱۳. در جزء «۱» بند الحاقی «۲»، 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 ساخت و ساز و اعمال حقوق مالکانه اشخاص در اراضی خود تعیین تکلیف نماید و در حقیقت اعمال محدودیت در حقوق اشخاص است، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۴. اجزاء «۳» و «۶» بند الحاقی «۲» اگرچه می‌تواند وظیفه جدیدی برای وزارت راه و شهرسازی تلقی شده که مستلزم صرف هزینه‌های جدید می‌باشد، لکن می‌توان احکام مزبور را به صورت کلی در راستای «سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» قلمداد نمود.^۱

۱۵. این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

تذکرات:

- در جزء «۱» بند «ح»، با توجه به اینکه در مواد و بندهای دیگر این مصوبه، عنوان «سازمان هواشناسی کشور» به درستی به کار رفته است لازم است در این بند نیز اصلاح شود. همچنین عبارت «مرتبط با» در عبارت «دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با موضوع ماده (۲)» باید حذف شود.

- در بند الحاقی «۱»، کلمه «سازمان‌ها» در عبارت «سازمان‌های نیروهای مسلح» زائد است.

- در جزء «۷» بند الحاقی «۲»، عبارت «سازمان‌های دولتی و شرکت‌ها» باید به عبارت «سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی» اصلاح شود.

ماده (۱۷) - نکته و مغایرت با اصول ۵۲ و ۸۵

۱. بند ۲- گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به منظور شناسایی و کاستن از خطرات اینگونه حوادث با اولویت خطر زلزله.

بند ۱-۳- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - پژوهشی و سازمان‌های اجرایی مسئول، به منظور هشدار به موقع و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه.

بند ۲-۷- ایمن‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های دولتی، عمومی و مهم، شریان‌های حیاتی و تأسیسات زیربنایی و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده حداکثر تا مدت ۱۰ سال.

۱. بر اساس بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)^۱، تنخواه گردان موضوع ماده (۱۰)^۲ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به ۳ درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲)^۳ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به ۲ درصد افزایش می‌یابد. همچنین براساس ماده (۱۰) تنخواه مذکور از محل صرفه‌جویی یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. از این رو عبارت ذیل ماده (۱۷) مصوبه مبنی بر اجازه تصویب مازاد اعتبار مورد نیاز توسط هیأت وزیران و سپس ارائه اصلاحیه بودجه با توجه به وجود سابقه قانونی فاقد ایراد می‌باشد.

۲. در تبصره «۲» این ماده، اجازه «کاهش اعتبارات ردیف‌های متفرقه یا

۱. بند م- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده 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، تنخواه گردان 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 برنامه ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. ...

۲. ماده ۱۰- به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوابج بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یاد شده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند.

به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد.

آئین‌نامه اجرایی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۳. ماده ۱۲- (اصلاحی ۱۳۹۳/۱۲/۰۴) به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول یا پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

دستگاه‌های اجرایی»، از جهت صدور اجازه اصلاح قانون بودجه بدون طی فرایند قانونی آن مغایر اصل ۵۲ و از آنجا که نوعی تفویض قانونگذاری به حساب می‌آید، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۸) - ابهام

منظور از «مواد (۱) و (۲)» در این ماده روشن نیست و دارای ابهام است.

ماده (۱۹) - نکته

حکم ذیل این ماده نیز با توجه به توضیحات مذکور در ماده (۱۷) فاقد ایراد می‌باشد. همچنین نظیر این ماده در لایحه دولت نیز وجود داشته است.

ماده (۲۰) - مغایرت با اصل ۸۵

عبارت «نحوه تشویق و قدردانی» دارای ابهام است و مشخص نیست شامل چه مواردی می‌شود. آیا منظور از تشویق و قدردانی صرفاً اعطای لوح تقدیر یا امری در این سطح است یا اینکه مقصود قانونگذار ارائه تسهیلات تشویقی از جمله در مواردی نظیر حقوق و مزایا و بازنشستگی می‌باشد. در صورت اخیر، دارای ماهیتی قانونی است و اطلاق تفویض آن به آیین‌نامه اجرایی مصوب هیأت وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. این حکم در لایحه دولت وجود داشته است و از حیث بار مالی فاقد ایراد است.

ماده (۲۲) - مغایرت

مفاد این ماده مبنیاً بر ایراداتی که در مواد پیشین توضیح داده شد، واجد ایراد است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تاثیر 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)



بزرگسکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سید قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir