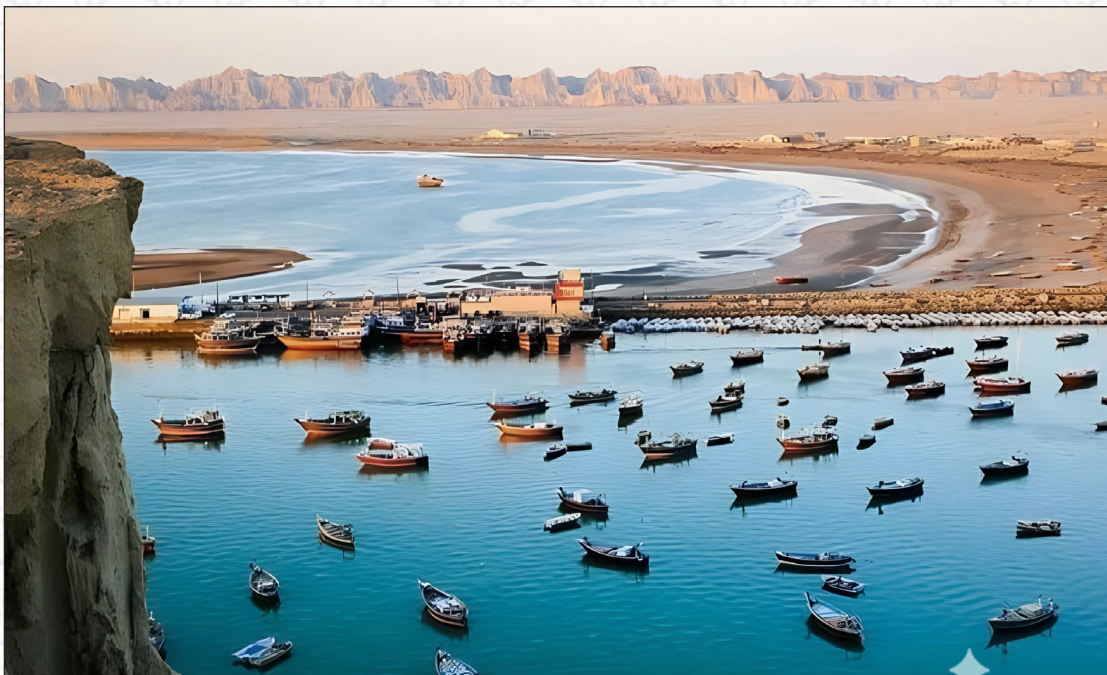


تحلیل و آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از منظر سازوکارهای اداره سازمان توسعه سواحل مکران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۲۰

شماره مسلسل: ۲۰۵۸۱

کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

تحلیل و آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از منظر سازوکارهای اداره سازمان توسعه سواحل مکران

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

تهیه و تدوین کننده:

سجاد کریمی پاشاکی، فهیمه غفرانی

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

همکاران:

محمدحسام محمدی فرد (کارشناس دفتر مطالعات اقتصادی)، فاطمه سادات میراحمدی (کارشناس دفتر مطالعات سیاسی)، علی صابری دمنه (کارشناس دفتر مطالعات حقوقی)، طاها اکرمی (کارشناس دفتر مطالعات سیاسی)، الهه سادات میرسلیمی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، محبوبه عسکری باقرآبادی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)

اظهار نظر کننده خارج از مرکز:

علی جمالی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور، محمد عبدالحسین‌زاده

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

- سازمان توسعه سواحل مکران
- قانون‌نگاری
- آسیب‌شناسی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۱/۱۵



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۰	۳. آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه.....
۱۳	۴. تحلیل و بررسی اداره سازمان توسعه سواحل مکران.....
۱۸	۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....
۱۹	منابع و مآخذ.....

فهرست جدول

۱۹	جدول ۱. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی.....
----	--



تحلیل و آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از منظر سازوکارهای اداره سازمان توسعه سواحل مکران

چکیده



موجودیت سازمان توسعه سواحل مکران ناشی از ماده (۶۸) قانون احکام دائمی توسعه است. از زمان وضع این قانون در سال ۱۳۹۵ تاکنون اقدامی برای عملیاتی کردن آن صورت نپذیرفت و شاید از جمله دلایل این اطاله، نحوه نگارش ماده و نیز موکول شدن آن به تأمین اعتبار در بودجه سنواتی بوده است. با این وجود، در سال ۱۴۰۲ و طی پیش‌بینی اعتبار در جداول بودجه سال، امکان تأسیس سازمان مذکور به وجود آمده و گامی رو به جلو برداشته شد. با این حال، قطع نظر از اقدامات بعدی دولت و مجلس در موضوع اساسنامه این سازمان، پرداختن به شکل و ماهیت این حکم از قانون احکام توسعه، می‌تواند شناختی را از ماهیت و عملکرد آن متصور کند که بدین جهت طی این تحلیل ضمن بازخوانی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، آسیب‌های قانون‌نگاری آن و تعارض‌هایی که می‌تواند در مقام اجرا به شبهات عملکردی در صلاحیت و قلمرو اداره این سازمان منجر شود، مورد واکاوی و تحلیل قرار می‌گیرد. از این رو، آنچه که رهیافت این گزارش است، آسیب‌شناسی ماده یاد شده از حیث تقنینی و نیز در مفروض کارکرد ازسویی و از دیگر سو؛ پیشنهاد به اصلاح و رفع ابهامات مطروحه این گزارش است. هرچند که رفع ابهام از آن در وضع اساسنامه که حدود و قلمرو صلاحیت‌های حقوقی این سازمان را تعیین می‌کند، ناظر بر عمل بعدی مقنن امکان‌پذیر است، اما تعیین چنین حدودی نیز می‌تواند موجب تعارضاتی به‌ویژه در مقام اداره سازمان توسعه سواحل مکران شود.



بیان / شرح مسئله

از خصوصیات و ویژگی‌های قانون، شفافیت و قابلیت اجرایی شدن آن است و این تکلیف مقنن و نهادهای ناظر بر آن است که در وضع مصوبات، با لحاظ قانون اساسی، سیاست‌های کلی ابلاغی و نیز اصول و قواعد ناظر بر قانون‌نگاری، این ویژگی‌ها را تضمین کنند؛ زیرا در صورت فقدان این خصوصیات و یا کم‌رنگ بودن آن، در مرحله اجرا، مجریان دارای برداشت‌ها و ابهامات بسیاری خواهند شد که می‌تواند منجر به انحراف جدی در اجرای منطوق و نیز مفهوم چنین قانونی شود.

از پرچالش‌ترین قوانین موضوعه کشور؛ احکام مربوط به مناطق آزاد تجاری-صنعتی است که اداره سازمان توسعه سواحل مکران، وفق **ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه** موکول به آن شده است. سیر تقنینی «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران»، اعم بر ایرادات شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی و نیز مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و یا نظارت مجلس بر مقررات موضوعه مرتبط با این قوانین و درنهایت نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر مقررات مربوطه، خود گویای تداخلات و غیرشفاف بودن و نیز تفسیرپذیر بودن این قوانین است. از این‌رو، مسئله اصلی این گزارش پرداختن به آسیب‌شناسی موضوع ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مصوب ۱۳۹۵ در خصوص تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران و اداره آن در قالب شرکت دولتی با حاکمیت قوانین موضوع اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی است. در این گزارش، شأن وضع ماده مذکور از حیث تقنینی و نیز چارچوب اداره این سازمان با توجه به تجارب اداره سازمان‌های مناطق آزاد مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. بدیهی است که آسیب‌شناسی **ماده (۶۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه**، در خصوص نحوه اداره سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ذکر مصادیق مربوط به آن طی گزارشی دیگر، به‌طور مبسوط قابل بحث و بررسی خواهد بود.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

تفسیرپذیر بودن ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه و نیز رویکردهای موسع و پیش‌تازانه مجریان در خصوص ماهیت این سازمان و قلمرو صلاحیت‌های آن، باعث شده که تاکنون اجرای این ماده قانونی تحقق نیابد و به این کیفیت، ظرفیت استفاده از سواحل مکران به‌دلایل مذکور، مغفول ماند. رویکرد آسیب‌شناسانه این گزارش و برداشت‌های مضیق قوانین در مدلول احکام قانون اساسی و اصول و قواعد ناظر بر قانون‌نگاری، ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را از حیث قانون‌نگاری و نیز از حیث اجرا قابل نقد توصیف کرده است. از این‌رو، نتایج حاصله گویای آن است که برداشت ناصواب در مقام اجرا و نیز تفسیرپذیری این ماده برای مجریان، باعث عدم حصول نتیجه در مقام اجرای این ماده تاکنون شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برای آنکه قانونی بتواند ضمانت اجرایی داشته باشد، در ابتدا باید منطبق با اصول و قواعد قانونگذاری، وضع شود. تفسیرپذیری یک قانون، مادامی که متکثر شود؛ بیانگر، ضعف قانون و عاملی برای تشتت در اجرا و حتی مانع از تضمین اجرای آن محسوب می‌شود. از این‌رو، نقد و آسیب‌شناسی قوانین به‌منظور بازنگری تقنینی در آن، ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

حکم موضوع ماده (۶۸) احکام دائمی برنامه‌های توسعه در شکل‌گیری سازمان توسعه سواحل مکران، هرچند که اداره شرکتی را برای آن منطبق با قواعد ناظر بر اداره سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی پیش‌بینی کرده، اما این قواعد در مقام اجرا با تداخلات و تراحمات بسیاری مواجه بوده که عملاً خود آینده اداره سازمان جدیدالتأسیس را مبهم می‌کند. لذا به تفکیک موارد مطروحه در این گزارش پیشنهاد می‌شود:



۱ با توجه به ماهیت شرکتی سازمان توسعه سواحل مکران، ارجاع اداره وفق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی ایران و با در نظر گرفتن احکام موضوع بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و نیز ردیف ۱-۳ بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اجرای امور حاکمیتی برعهده این سازمان و اسپاری نشود.

۲ تعیین محدوده این سازمان، به‌گونه‌ای از طریق مقنن تحدید شود که دربرگیرنده قلمروها و صلاحیت‌های حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی نشود.

۳ در خوانش صلاحیت و حدود و ثغور حق‌ها و تکالیف این سازمان، مدلول تأسیس آن ملاک نظر قرار داده شده و از موسع‌انگاری اختیارات تفویضی و یا متداخل به صلاحیت سایر دستگاه‌های اجرایی خودداری شود.

۱. مقدمه

تنظیم و تنسيق امور جامعه وفق میثاق اجتماعی دولت و ملت که قانون اساسی است، ازسوی مقنن و با وضع قانون صورت می‌گیرد. به‌این ترتیب اداره امور دولت، رابطه دولت و ملت، ارتباط قوا و حتی رابطه میان ملت از طریق وضع قانون منظم می‌شود. ازاین‌رو، قانونگذاری امری مهم و حیاتی در برقراری نظم عمومی و استمرار خدمت عمومی است. قوانین دارای ویژگی‌هایی هستند که گاهی توسط صاحب‌نظران در دسته‌بندی اوصاف ذاتی و عرضی و گاهی نیز در یک دسته جای گرفته‌اند که از جمله این ویژگی‌ها، قطعیت، وضوح، جامعیت و ... است. لذا مقنن در زمان وضع قانون باید ضمن درک جامعه‌شناختی فضا و مکان، این ویژگی‌ها را رعایت و به این اوصاف ملتزم باشد. ازسوی دیگر، مراجع ناظر بر مصوبات مجلس یعنی شورای نگهبان و در زمان حدوث اختلاف، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نقش اساسی در نظارت بر مصوبات مجلس دارند.

هرچند قدمت قوانین مربوط به مناطق آزاد تجاری- صنعتی، از دهه هفتاد است، اما همواره برداشت، تفسیر و تداخلات برخی از احکام قوانین با سایر قوانین حاکم در کشور، منجر به ایجاد رویه‌های متفاوت اداری و قضایی شده که عملاً این شرکت‌های دولتی را از اهداف تأسیس خود دور کرده است. بااین‌وجود، تأسیس سازمانی توسعه‌ای، در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، بدون وجود سابقه قبلی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، در محدوده سواحل مکران، علاوه‌بر ابهامات موجود در قوانین و رویه‌های اجرایی متفاوت در مناطق آزاد تجاری- صنعتی، خود از جمله مباحث تقنینی قابل تأمل و بحث و بررسی است. ابهام در سابقه قانونی تأسیس این سازمان، موکول شدن به پیش‌بینی بودجه در قوانین بودجه سالانه، ماهیت این سازمان، چگونگی ارتباط با سازمان‌های منطقه آزاد، چارچوب اساسنامه آن و محدوده قانونی مکران، همگی می‌توانند، اجرای ماده (۶۸) قانون یاد شده را تحت‌الشعاع خود قرار دهد؛ ازاین‌رو، در این گزارش تلاش شده ضمن نقد و آسیب‌شناسی تقنینی موضوع، به زوایای اجرای این ماده پرداخته شود.



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

در بررسی سوابق مطالعات انجام شده در خصوص منطقه مکران، سه گزارش: ۱. مکران، مروارید پنهان کویر (به شماره مسلسل ۱۴۲۵۶ منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۲/۲۸)، ۲. بررسی مزیت‌های منطقه‌ای مکران با رویکرد اقتصاد مقاومتی (به شماره مسلسل ۱۴۳۳۲ منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۲۱) و ۳. تأملی در باب تمديد قرارداد هند در چابهار برپایه رویکردی بدیل به توسعه مکران (به شماره مسلسل ۱۹۴۸۰ منتشر شده در تاریخ ۱۴۰۲/۱۰/۰۲) وجود دارد که این گزارش‌ها، منحصراً به مزیت‌های منطقه مکران می‌پردازند. از آنجایی که دو گزارش اول، مربوط به تاریخ قبل از تصویب ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه است و گزارش سوم ارتباط موضوعی با این ماده ندارد؛ از این‌رو، گزارش حاضر که با رویکرد نقد و آسیب‌شناسی ماده یاد شده تنظیم شده در نوع خود واجد نوآوری است. لازم به ذکر است؛ در خصوص مناطق آزاد تجاری-صنعتی، گزارش‌های بسیاری در سوابق مرکز پژوهش‌ها وجود دارد که به دلیل تعدد آن و تمرکز گزارش حاضر بر ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، از ذکر آن خودداری می‌شود.

۲-۲. سوابق تقنینی

الف) قانون

مقنن در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه وضع کرده است:

ماده (۶۸) - در اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی موضوع افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور و اجرای سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه موضوع تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به منظور بهره‌برداری از استعداد های سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، سازمان توسعه سواحل مکران به‌عنوان سازمان توسعه‌ای با شخصیت شرکتی برای برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر برنامه‌های توسعه در سواحل مکران در صورت تأمین اعتبار در بودجه سنواتی در محدوده شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک ایجاد می‌شود. اساسنامه این سازمان ظرف مدت چهار ماه پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس جهت تصویب نهایی ارائه می‌شود.

تمام وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی، نهادها و مؤسسات عمومی به‌غیر از دفاعی، امنیتی، قضایی و امور خارجه و همچنین تمام دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم از منقول و غیرمنقول و تمام طرح‌ها و پروژه‌ها (در حال بهره‌برداری یا اجرا)، در منطقه سواحل مکران به این سازمان واگذار می‌شود. این محدوده در چارچوب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران و قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در ایران اداره می‌شود. گفتنی است؛ چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان، در اساسنامه تعیین می‌شود.

ب) مقررات و لایحه

✓ [سند توسعه منطقه ساحلی مکران](#) مستند به بند «الف» ماده (۳۲) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور](#) مصوب در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۲۲ شورای عالی آمایش سرزمین،

✓ [تصویب نامه مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۱۲ وزیران عضو شورای توسعه سواحل مکران در خصوص «تکلیف دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی مرتبط با توسعه سواحل مکران جهت تکمیل و اجرای طرح \(پروژه\) های منطقه مکران»](#)

✓ [لایحه اساسنامه سازمان توسعه سواحل مکران](#) در تاریخ ۱۴۰۲/۰۴/۱۱ مصوب هیئت‌وزیران مطروحه در مجلس شورای اسلامی.



۳. آسیب‌شناسی ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه



۳-۱. ایراد ظاهری در اقتضات قانونگذاری

قبل از پرداختن به این ماده باید شأن تأسیس آن را در قالب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه مورد بررسی قرار داد. همان‌طور که مشخص است ماده (۶۸) قانون در مجموعه احکام دائمی برنامه‌های توسعه منظور شده است، این درحالی است که عنوان قانون معطوف به احکام برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی پنج‌ساله‌ای است که امکان دائمی شدن آن از نظر مقنن وجود داشته است. بنابراین اقتضای قانونگذاری حکم می‌کرد تا صرفاً احکام برنامه‌های پنج‌ساله توسعه قبلی در صورت امکان دائمی شدن در این قانون منظور می‌شد؛ اما با توجه به اینکه در ساختار قانونگذاری ایران، قوانین ارگانیک^۱ پیش‌بینی نشده است و همچنین [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری](#) ابلاغی مقام معظم رهبری در سال وضع این ماده، ابلاغ نشده بود؛ از این‌رو، آخرین اراده مقنن حتی با اضافه شدن ماده‌ای که مسبق در قوانین پنج‌ساله توسعه قبلی نبود، طی وضع این ماده به ظهور رسید. لذا این امر خود از جمله ایرادات شکلی وضع این ماده در مجموعه قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود.

۳-۲. اداره امور حاکمیتی یا تصدیگری؟

براساس [ماده \(۸\) قانون مدیریت خدمات کشوری](#) امور حاکمیتی ضمن تعریف، به‌طور تمثیلی تعیین مصادیق شده است. در این تعریف آمده است: آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه شده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.^۲ همان‌طور که در منطوق ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه آمده است یکی از قوانینی که این سازمان مکلف به اداره منطبق با آن است، [قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران](#) است و در ماده (۵) این قانون، ماهیت اشخاص اداره‌کننده مناطق آزاد تجاری-صنعتی، شرکت با سهام صد درصد دولتی حکم یافته و در خود ماده (۶۸) نیز به این شخصیت شرکتی اشاره شده است؛ این درحالی است که در ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری؛ شرکت دولتی؛ بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) [قانون اساسی](#)، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌شود، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت است؛ لذا امور تصدیگری که مربوط به شرکت‌های دولتی است منصرف از امور حاکمیتی بوده و توجه به تبصره «۴» ماده (۷) [قانون برنامه چهارم توسعه](#)^۳ و نیز در بند «الف» ماده (۱۳)

۱. قوانین ارگانیک Organic Law به‌مثابه تدبیری برای اجرای قانون اساسی و در واقع دنباله‌موسع آن هستند. وضع قوانین یادشده جزء صلاحیت اجباری پارلمان شمرده می‌شود؛ چرا که در متن قانون اساسی امر به وضع آن شده است. در مقابل، قوانین عادی بنا به مصلحت جامعه و نیازهای موجود و با توجه به صلاحیتی که پارلمان در تصویب قوانین دارد وضع می‌شوند (قاضی، ۱۳۹۸: ۱۱۲).

۲. از قبیل:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.

ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.

ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضييع حقوق مردم.

د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.

ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.

و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.

ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی-اسلامی.

ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.

ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.

ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور.

ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش آثار حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی.

ل) بخشی از امور مندرج در مواد (۹)، (۱۰) و (۱۱) این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم (۲۹) و سی‌ام (۳۰) قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نمی‌باشد.

م) سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به‌موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.

۳. تبصره «۴» - دولت مکلف است؛ حداکثر ظرف مدت دو سال پس از شروع اجرای برنامه چهارم توسعه، بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شرکت‌هایی که ماهیت حاکمیتی دارند، به شکل سازمانی مناسب تغییر وضعیت داده و به دستگاه اجرایی مرتبط منتقل کند.

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی؛ کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود، طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند. این در حالی است که متن ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، به گونه‌ای تدوین یافته که وهم انجام امور حاکمیتی بر آن مترتب و حتی در مقام اجرا و وضع اساسنامه پیشنهادی نیز جهات که بر این ظن دلالت کند یافت می‌شود. بنابراین تعارض میان ماده (۶۸) قانون و موادی که حکم بر انفکاک امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی می‌کنند از جمله مواد مرقوم ملاحظه می‌شود، که این امر ناشی از ابهام در وضع حکم قانون و نیز تشتت در مراحل اجرایی آن می‌شود. به عنوان نمونه می‌توان به مبحث مهم اعطای تابعیت به کشتی‌ها اشاره کرد. این امر اداری - سیاسی الزاماً باید توسط یک نهاد متمرکز در کشور انجام شود. زیرا مسئله‌ای نیست که توسط سازمانی با ماهیت شرکتی انجام شود. مضافاً نباید در یک کشور دو نهاد مختلف (سازمان بنادر و دریانوردی + سازمان توسعه سواحل مکران) به اعطای تابعیت مبادرت کنند و لذا این صلاحیت‌هایی از این قبیل نیز به‌رغم منطوق ماده قابل واگذاری به سازمان توسعه سواحل مکران نیست.

۳-۳. ابهامات نگارشی ماده

استفاده از عبارات و واژگان کلی و بدون تعریف قانونی و یا تعاریف موجود ناقص و مبهم، از دیگر ایراداتی است که به‌طور شکلی می‌توان به ماده مورد بحث وارد آورد. استناد موضوعی به **سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی** در مبحث افزایش توان مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور، ارجاع به **سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه** در موضوع تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور و ... با توجه به اینکه این سیاست در پایان عمر برنامه ششم توسعه منقضی و مشخص نیست که آیا فلسفه تأسیس این سازمان ناشی از **سیاست‌های کلی برنامه هفتم** خواهد بود؟ و اگر پاسخ مثبت باشد نحوه تغییر احکام چگونه خواهد شد؟! محل بحث و تأمل است. از سایر موارد ابهام می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ✓ استفاده از عبارت: «سازمان توسعه‌ای» با توجه به فقدان تعریفی قانونی از آن در تاریخ قانونگذاری ایران و یا حمل واژه «توسعه» بر سواحل،
- ✓ ابهام در اطلاق سازمان یا شرکت با توجه به استفاده هم‌زمان از عبارت شرکتی و استفاده از واژه سازمان در شکل ظاهری ماده،
- ✓ ابهام در تدقیق محدوده با توجه به اینکه شهرستان‌های میناب، سیریک، جاسک، چابهار و کنارک در محدوده دو استان و محدوده‌های قانونی شهر، روستا، شهرک صنعتی و ... است،
- ✓ ابهام در چگونگی جمع میان موعد زمانی موضوع حکم مقنن در اعطای مهلت چهارماهه تصویب اساسنامه توسط هیئت‌وزیران و تأمین اعتبار در بودجه سنواتی و نیز تصویب اساسنامه توسط مجلس شورای اسلامی،
- ✓ ابهام در اعطای صلاحیت‌های قانونی؛ به‌طورمثال، با توجه به محدوده جغرافیایی فعالیت سازمان توسعه سواحل مکران که محدود به سواحل شهرستان‌های مورد اشاره در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی است، پیش‌فرض آن بوده که امور دریایی (به‌ویژه در ارتباط با سازمان بنادر و دریانوردی کشور) و فعالیت‌های موجود در ساحل از یکدیگر قابل تفکیک باشد. با این حال، نظر به ممزوج بودن برخی از فعالیت‌های دریایی و بندری، پیش‌فرض مصرح در ماده یاد شده صحیح نبوده و در نهایت منجر به تداخل صلاحیت‌ها و مسئولیت‌های اجرایی خواهد شد.
- ✓ ابهام در واگذاری اختیارات، دارایی‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی اعم دولتی و عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ... در صورت تطبیق محدوده، اعم از منقول و غیرمنقول سازمان توسعه سواحل مکران،
- ✓ ابهام در موضوع قید چگونگی ارتباط مناطق آزاد این محدوده با سازمان توسعه سواحل مکران با توجه به اینکه در جزء قبلی‌تر از این فراز، واگذاری کلیه وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی و اموال و ... را حکم کرده است که طبیعتاً در صورت برداشت ظاهری از ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، شامل سازمان‌های فعلی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مستقر در محدوده سازمان توسعه سواحل مکران نیز خواهد شد.



۴-۳. مدیریت سازمان

موضوع واگذاری اختیارات و تکالیف و نیز اموال منقول و غیرمنقول دستگاه‌های اجرایی و ... موضوع ماده مورد بحث در تشابه با بند «الف» ماده (۶۵) [قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه](#) از جمله ابهامات مهم این ماده است؛ چراکه ماده (۲۷) از [قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی الحاقی ۱۳۷۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام](#)، بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه، بند «الف» ماده (۱۱۲) [قانون برنامه پنجم توسعه](#) و نیز بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه، همگی در تلاشند تا جایگاه خاصی را برای سازمان مناطق آزاد تجاری- صنعتی از حیث شئون اداری ایجاد کنند، لذا در صورت تعیین محدوده مشتمل بر بخش‌هایی شامل عرصه‌های انفالی، زیست‌محیطی، سکونتگاه‌های انسانی (شهر و روستا)، امنیتی و ... مستفاد از اصول قانون اساسی و سایر قوانین امکان واسپاری کلیه اختیارات دستگاه‌های اجرایی به رؤسای منطقه امکان‌پذیر نیست. با این حال، در تشابه سازمان‌های مناطق آزاد به‌منظور در اختیار گرفتن حداکثر اختیارات مدیران دستگاه‌های اجرایی به‌طور نمونه عمل کرده و این امر برای سازمان توسعه سواحل مکران نیز قابل پیش‌بینی خواهد بود. اما باید خاطرنشان کرد که در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه علاوه‌بر موضوع واگذاری اختیارات و مسئولیت‌ها به مبحث واگذاری اموال نیز اشاره شده است. واگذاری اختیارات و اموال دستگاه‌های اجرایی به سازمان توسعه سواحل مکران صرف‌نظر از آنکه مشکلات حقوقی راجع به جانشینی طرف‌های قرارداد را به بار خواهد آورد؛ سبب می‌شود برخی از امور حاکمیتی دستگاه‌های دولتی به این سازمان منتقل شود، درحالی‌که مقرر است این سازمان در قالب حقوقی «شرکت» فعالیت داشته باشد و از قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی و نیز مقررات عمومی کشور نیز مستثنا باشد. این بحث زمانی پیچیده‌تر خواهد شد که مشخص نیست با چنین واسپاری‌هایی تکلیف کارکنان این دستگاه‌های اجرایی مستقر در این مناطق و نظام حاکم بر امور اداری و استخدامی آنها، با نظر به تفاوت آن با قوانین محدوده اداره این سازمان از جمله قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی و قانون کار، چگونه خواهد شد!

با توجه به لزوم اداره این سازمان توسط قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی، تمسک به مفاد این قانون مشخص‌کننده بحث است. در ابتدا توجه به اصل صلاحیت سرزمینی قانون، مشخص می‌کند که مناطق آزاد تجاری- صنعتی در قلمرو قوانین جمهوری اسلامی قرار داشته و وفق ماده (۵) [قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی جمهوری اسلامی](#) از قوانین حاکم بر شرکت‌های دولتی و نیز مقررات عمومی دولت مستثنا دانسته شده‌اند که این امر در خصوص شرکت‌های دولتی همانند ماده (۳۰۰) [لایحه قانونی اصلاح قانون تجارت](#) مصوب ۱۳۴۷ مسبق به سابقه بوده است همچنین برخی احکام موردی استثنائات دیگری را به این مناطق تسری داده که از جمله آن می‌توان به ماده (۲۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی در ثبت شرکت‌ها و مالکیت‌های صنعتی و معنوی و نیز ثبت کشتی‌ها، شناورها و هواپیماها در هر منطقه با رعایت [اصل هشتادویکم قانون اساسی](#) طبق مصوبات هیئت‌وزیران اشاره کرد. بنابراین مستفاد از ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری- صنعتی مصوب ۱۳۷۲ در حاله اداره این مناطق براساس این قانون و سایر موازین قانونی بیانگر اعتبار و لازم‌الاجرائی سایر قوانین در محدوده این مناطق و توسط مجریان صالح در زمان سکوت قانون است.

۵-۳. توسعه سازمانی شرکت دولتی

از جمله مباحث حایز اهمیت، ایجاد سازمانی جدید در قالب شرکت دولتی وفق ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه است. در واقع این سؤال مطرح می‌شود که: حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته، توسعه اقتصاد دریایی جنوب کشور و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت به‌منظور بهره‌برداری از استعدادهای سواحل جنوب شرقی کشور، بهره‌مندی جامعه محلی، استفاده از سرمایه‌ها و فرصت‌های بین‌المللی و کاهش عدم تعادل‌های مناطق کشور، حتماً باید از طریق تشکیل یک سازمان باشد؟ و رابطه این سازمان با سایر نهادهای حاکمیتی چگونه است؟

۴. تحلیل و بررسی اداره سازمان توسعه سواحل مکران



اصول در اجرای صحیح قوانین مربوط به اداره سازمان توسعه سواحل مکران مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

۴-۱. بالاترین مقام اداره‌کننده منطقه

بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه بیان می‌کند: «مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای دستگاه‌های نهادی دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب ۱۳۷۲ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند». همچنین بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه تنفیذ شده در بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه نیز، مدیران سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت را بالاترین مقام منطقه محسوب کرده و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی را برعهده آنها نهاده و بیان داشته که سازمان‌های مناطق آزاد منحصراً براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی و اصلاحات بعدی آن و قانون کار اداره می‌شوند که در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی توسعه استثنائات علاوه‌بر موارد مطروحه به امور قضایی و امور خارجه توسعه یافت. با توجه به منطوق عنوان شده اولاً واسپاری اختیارات حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی مستفاد از مبنای استدلالی رأی وحدت‌رویه ردیف ۸۳/۳۶ هیئت عمومی دیوان عالی کشور به نقل از شماره ۱۷۵۴۵-۱۳۸۴/۳/۴ روزنامه رسمی شماره ۴۷۸۰/و/ح مورخ ۱۳۸۴/۲/۲۶ که بیان داشته: نظریه حضرت آیت‌الله دری نجف‌آبادی، دادستان محترم کل کشور، به شرح ذیل اظهار می‌شود:

طبق اصول کلی و موازین شرعی تکالیف و اختیارات مقامات رسمی از جمله مقامات قضایی شخصی بوده و به‌طور کلی و اساسی قابل تفویض به‌غیر نمی‌باشد مگر به حکم قانون. در صورت تفویض کلی اختیارات اساسی مشارکیم مستنکف از انجام وظیفه و مستعفی از خدمت خواهند بود. اما بنابر مقتضیات اداری، تراکم و تخصصی بودن امور اداری، عذر شخصی تفویض برخی از وظایف و اختیارات به‌غیر ضرورت دارد، اما لازم این امر، تصریح قانون، شرح وظایف سازمانی، اداره مقامات صلاحیت‌دار و یا تشخیص شخصی در حدود جواز قانونی است که معمولاً به‌صورت تکلیف قانونی، کفالت سازمانی، تصمیم اداری و فردی محقق می‌شود.

با توجه به اینکه اطلاق عنوان بالاترین مقام اجرایی به رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد و مشابه آن در سازمان توسعه سواحل مکران نمی‌تواند تجمیع واگذاری اختیارات و وظایف دستگاه‌های اجرایی دولتی را به‌ویژه در حوزه حاکمیتی به‌همراه داشته باشد؛ لذا استدلال مطلق‌انگاری این بالاترین مقام اجرایی مبتنی بر حکم: بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه و بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه، اما طی احاله اداره این سازمان‌ها مستند به فرآیند پایانی بند «الف» مواد (۱۱۲ و ۶۵) به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی مصوب ۱۳۷۲ با اصلاحات بعدی و قانون کار، منجر به احیای مواد (۶ و ۲۷) این قانون می‌شود و استفاده از عبارت بالاترین مقام اقتصادی و زیربنایی به‌نظر صحیح‌تر باشد؛ زیرا تفسیر صحیح از این ماده در جمیع جهات آن از جمله اطلاق مصرح در ماده (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی خواهد بود. همچنین توجه به این نکته که به استناد بند «۱» لایحه مصوب مجلس شورای اسلامی در خصوص اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی (نهایی نشده) که طی آن حذف عبارت «در زمینه‌های اقتصادی و زیر بنایی» از ماده (۶) این قانون تصویب شد، اما این مصوبه به استناد بند «۱» نظریه شماره ۷۵/۲۱/۰۲۸۵ مورخ ۱۳۷۵/۱/۲۸ شورای نگهبان مغایر اصل شصتم قانون اساسی تلقی شد، در نتیجه این موضوع نشان می‌دهد که اطلاق عبارت: بالاترین مقام اقتصادی و امور زیربنایی،



در خصوص جایگاه رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد، به روح قانون و نظر شورای نگهبان نزدیک‌تر باشد.

مشابهت این ماده با مواد قانونی موضوعه در خصوص مسئول اداره بخش و شهرستان موضوع [قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران](#) مصوب ۱۳۱۶ و نیز نماینده عالی دولت دانستن استانداران وفق [قانون راجع به وظایف و اختیارات استانداران](#) مصوب ۱۳۳۹ و نیز [لایحه قانونی اختیارات استانداران کشوری](#) جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹ دارای سابقه است؛ لذا هرچند که مسئولیت‌های مذکور در این قانون به‌عنوان مسئول اداره بخش و شهرستان به بخشدار و فرماندار واگذار شده و استانداران نماینده عالی دولت شناخته می‌شوند، اما در حدود وظایف قانونی مصرح صلاحیت‌های خود را می‌توانند اعمال کنند. لذا در خصوص اداره شرکت‌های دولتی نیز با نظر به اصل حقوقی تفسیر مضیق از احکام تفویضی و واگذاری اختیارات، در خصوص اداره سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و نیز سازمان توسعه سواحل مکران نیز، این واسپاری و واگذاری اختیارات، صرفاً در مدل‌های موضوعی تأسیسی آن قابل طرح و اجرا خواهد بود؛ کمالینکه هم‌اکنون نیز در مقام اجرا، امکان واسپاری مدیریت شعب بانک‌های دولتی مستقر در پهنه‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی به‌عنوان واحد دستگاه اجرایی به رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی ممکن نیست؛ چراکه در قواعد تأسیسی این سازمان‌ها، بانکداری فاقد حکم است.

۲-۴. تداخل با صلاحیت‌های قانونی سایر دستگاه‌های اجرایی

چنانچه فرضاً پذیرفته شود که اختیارات دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد (اعم از حاکمیتی و غیرحاکمیتی) مستفاد از بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه و نیز بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه به رؤسای سازمان مناطق آزاد سپرده شده است، لذا حکم [دادنامه شماره ۸۵۶ هیئت عمومی دیوان](#) در عدم واسپاری مدیریت تالاب بوجاق به علت آنکه جزء مناطق چهارگانه زیست‌محیطی مصوب شورای عالی حفاظت محیط زیست است؛ بلاموضوع خواهد بود. زیرا چگونه می‌توان پذیرفت که اختیارات دستگاه‌های اجرایی باید برعهده رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد سپرده شود، اما در این فقره نمی‌توانند آن را مدیریت کنند؟ اطلاق رأی هیئت عمومی مبنی بر مدیریت نامتجانس توسط سازمان‌های غیر زیست‌محیطی خود نشان می‌دهد که این‌گونه از امور حاکمیتی قابلیت تفویض و واگذاری ندارند.

در خصوص واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد به رؤسای این مناطق، باید عنوان کرد: اکتفا به این مثال که با توجه به اینکه استانداری، فرمانداری، اداره کل اطلاعات و واحدهای زیرمجموعه وزارت دفاع و وزارت دادگستری و بانک‌های دولتی و ... به‌عنوان دستگاه اجرایی موضوع ماده (۵) [قانون مدیریت خدمات کشوری](#) محسوب می‌شوند، واسپاری اختیاراتشان که عموماً حاکمیتی است مانند امورات امنیتی، انتخابات، صنایع دفاعی و ... به سازمان منطقه آزاد تجاری-صنعتی عملاً امکان‌پذیر نیست، می‌تواند مشخص‌کننده ابعاد اجرایی آن باشد. در خصوص واگذاری اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد، همچنین چالش مرتبط با نهادهای مستقر در منطقه و شکل‌گیری سازمان توسعه سواحل مکران وجود دارد. به‌عنوان مثال، از نظر حقوقی سازمان بنادر و دریانوردی کشور همچنان متولی اجرای کنوانسیون‌های بین‌المللی دریایی است و در زمان اضطراری، این سازمان بنادر و دریانوردی است که اقدام و عمل می‌کند؛ از این‌رو تداوم حضور این سازمان حتی بعد از تشکیل سازمان توسعه سواحل مکران ضرورت دارد و سازمان باید برای تکافوی هزینه‌های مترتب به فعالیت‌های خود بتواند تعرفه‌های مربوطه را اخذ کند. این امر ناشی از ساختار حقوقی این سازمان است که در قالب درآمد-هزینه‌های فعالیت می‌کند و درآمدهای ناشی از فعالیت در خشکی (محوطه بندر) و دریا برای مصارف خاص از جمله تأمین تجهیزات و نگهداری آنها و ... مورد استفاده قرار می‌گیرد.

همچنین توجه به تبصره «۲» بند «الف» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه و تنفیذ شده در ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه؛ «تنها اختیارات فرماندار در مورد شوراهای اسلامی شهر و روستا در مناطق آزاد به مدیر سازمان منطقه آزاد واگذار می‌شود»، و این اطلاق خاص نشان‌دهنده عدم واگذاری سایر اختیارات وی است. از سوی دیگر، اگر چنانچه واگذاری اختیارات و وظایف دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق به رؤسای سازمان‌های مناطق آزاد مطلق فرض شود، این واگذاری شامل اختیارات اداری نیز خواهد بود و چنانچه اگر برعهده سپاری رقم بخورد، عملاً ماهیت وجودی و موضوعی دستگاه اجرایی در استقرار و خدمات‌رسانی در محدوده مناطق آزاد از بین خواهد رفت و عملاً کارمندان این دستگاه‌ها در اجرای امور بلا تکلیف و با وجود واگذاری اختیارات به دستگاه جدید باید ادارات تابعه خود را برچینند یا اینکه زمینه انتقال به سازمان منطقه آزاد را مهیا سازند که چنین تحولی محمل قانونی ندارد. در نقض چنین برداشتی می‌توان استمرار فعالیت گمرکات در مناطق آزاد تجاری-صنعتی به‌رغم استقرار در مناطق آزاد را شاهد مثال آورد که با نظر به وظایف حاکمیتی محوله، به‌طور مستقل ذیل گمرک کشور فعالیت داشته و اختیارات این دستگاه اجرایی به مدیران عامل سازمان‌های مناطق آزاد، واگذار نشده است. برخلاف این نظر، اما هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی [دادنامه‌های شماره ۱۶۰۵ تا ۱۶۰۷ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۴](#) بخشی از تصویب‌نامه هیئت‌وزیران با عنوان ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در بازارچه‌های مرزی و مناطق آزاد؛ حکم استقرار گمرک ایران در مبادی مناطق آزاد با خارج از کشور (و حذف گمرک ذیل سازمان‌های مناطق آزاد) را به استناد حکم بند «الف» ماده (۶۵) قانون احکام دائمی توسعه ابطال کرد.^۱ بدیهی است که چنین تفسیر قضایی می‌تواند سیاقی برای سایر حوزه‌های حاکمیتی قرار گیرد؛ به‌عبارتی ناشی از چنین تفسیری، سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی را جزیره‌ای مستقل با حاکمیت مقررات منطقه‌ای و یا در زمان سکوت مقررات منطقه‌ای، به‌عنوان قائم‌مقام دستگاه‌های اجرایی در اجرای قانون محسوب کرد!

۴-۳. حصری بودن اداره به قوانین متعین

با توجه به ارجاع انحصاری اداره این مناطق به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی با اصلاحات بعدی و نیز قانون کار، موضوع فراز پایانی بند «الف» ماده (۱۱۲) و بند «الف» ماده (۶۵)، باعث می‌شود تا بسیاری از موضوعات قانونی که در قلمرو این دو قانون نیستند و به‌عنوان تکالیف و وظایف قانونی برعهده سایر دستگاه‌های اجرایی است، به‌دلیل صراحت حصر اداره مناطق آزاد به‌وسیله دو قانون یاد شده، قابل واگذاری و برعهده نهادان از جانب دستگاه‌های اجرایی به سازمان‌های مناطق آزاد نباشند، چون امکان اجرای قوانین دیگر با توجه به انحصار یاد شده جهت اداره مناطق آزاد وجود ندارد. بنابراین به‌نظر می‌رسد، وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی مستقر در مناطق آزاد که در چارچوب دو قانون گفته شده امکان واگذاری دارند به شرط عدم حاکمیتی بودن تکالیف، قابل تفویض باشد.

۴-۴. قبض صلاحیت‌ها؟!

بنای عقلی و اصول و روح حاکم بر قوانین اداری اقتضا نمی‌کند که یک دستگاه اجرایی، منحصراً کلیه اختیارات قانونی دستگاه‌های اجرایی را برعهده داشته باشد و به‌عبارتی خود؛ متقاضی، رسیدگی‌کننده، تأییدکننده، صادرکننده، مجری، ناظر و بهره‌بردار باشد. از این‌رو، ضرورت پیدا می‌کند تا یک اجمال قانونی، مضیق در قانون اساسی و دیگر قوانین تفسیر شود. همچنین صلاحیت دستگاه‌های اجرایی که به‌موجب قانون تأسیس شده‌اند در سرتاسر قلمرو جمهوری اسلامی ایران است و در اصل (۱۳۸) قانون اساسی نیز وزرا در حدود اختیارات خود امکان وضع مقرر

۱. این دادنامه به‌دلایل متعددی که بخشی از آن در این گزارش آمده قابل نقد است.



دارند و این امر با توجه به استقلال قانونی وزارتخانه‌ها از یکدیگر هرچند ذیل قوه مجریه، اما نمی‌تواند به واسطه برداشت از امکان واگذاری اختیارات به مدیرعامل سازمان توسعه سواحل مکران، تحدید شود.

۴-۵. انبساط اداری دولت

در بررسی این بند از گزارش، به دلایل و ضرورت‌های تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران و ارتباط متصور آن با سایر دستگاه‌های اجرایی حاکمیتی پرداخته می‌شود. لذا اولین سؤالی که می‌توان در این خصوص مطرح کرد این است که به منظور اهداف مقرر در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، چرا الزاماً باید شرکت جدید دولتی تأسیس شود؟ به نظر می‌رسد، مهم‌ترین دلیل تأسیس این سازمان ناشی از ضرورت‌های عنوان شده توسط مقام رهبری در موضوع مکران باشد که ظرفیت‌های ژئواکونومیک آن مورد غفلت دولت‌ها قرار گرفته است. بنابراین با توجه به عدم مسبوق به سابقه بودن حکم ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در برنامه‌های قبلی پنج‌ساله توسعه، و تقارن زمانی اشارات مقام رهبری به ظرفیت‌های مکران، این ماده به‌رغم وجود آن در لایحه تقدیمی دولت به مجلس شورای اسلامی، ذیل ماده (۶۵) الحاقی، توسط مقنن مورد تصویب قرار گرفت. لذا به نظر می‌رسد، ایجاد تکلیف قانونی برای قوه مجریه، جهت پرداختن به این منطقه از جمله دلایل وضع این ماده قانونی بوده است. با این وجود، باز نیز این سؤال مطرح است که چرا نیل به اهداف موضوع ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه باید در قالب شرکت دولتی و در قالب حاکمیت قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی باشد؟ و آیا وزارتخانه‌ها و سازمان‌های موجود در ساختار اجرایی دولت، تأمین‌کننده نیل به این اهداف نیستند؟ به نظر می‌رسد، از جمله دلایلی که واضعان این ماده مدنظر داشتند: تجربه سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی از حیث تأسیس بوده است. به عبارتی ماهیت شرکتی و اداره‌ای منطبق بر اساسنامه و خودکفایی نسبی این تصور را ایجاد کرده که الگوی سازمانی مذکور می‌تواند به شکوفایی منطقه مکران بینجامد این در حالی است که تجربه اداره سازمان‌های مناطق آزاد تجاری-صنعتی و دور شدن آنها از مدلول تأسیس و تداخل در حوزه صلاحیت دستگاه‌های اجرایی برابند حقوقی فرسایشی را پدید آورده که نمی‌توان به موفقیت چنین ساختاری چشم‌اندازی تام داشت. به‌ویژه واگذاری‌هایی که در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه از آن نام برده شده و تسری آن به مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، عملاً به‌نوعی متعرض به اصل یک‌صدم قانون اساسی محسوب می‌شود. به عبارتی، چنانچه محدوده قانونی این منطقه، با محدوده‌های قانونی دیگر مطابقت کند، تداخل و تزام قوانین ظاهر خواهد شد که اعمال هر کدام به متوقف ماندن کل یا بخشی از قوانین و صلاحیت‌های دیگری منجر خواهد شد.

بنابراین بدیهی است که بنا به ظاهر ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، چشم‌انداز موفقیتی در مقام اجرا نمی‌توان از سازمان توسعه سواحل مکران انتظار داشت؛ مگر آنکه در اساسنامه موضوعه، تلاش شود تا این تداخلات حذف و یا به حداقل کاهش یابد.

ارتباط میان این سازمان و دستگاه‌های اجرایی عهده‌دار تکالیف حاکمیتی نیز از جمله مواردی است که محل بحث و بررسی است. هرچند که در بخش ۲-۴ توضیحاتی در این خصوص داده شد، اما باید عنوان داشت که اگر به صرف برداشت ظاهری از ماده (۶۸) قانون احکام دائمی توسعه و نیز بند «الف» ماده (۶۵) این قانون در اداره این سازمان اکتفا شود، باید قبول کرد که کلیه ارکان قوه مجریه مسلوب‌الاختیار در محدوده حوزه عمل سازمان توسعه سواحل مکران بوده و یا مکلف به واگذاری اختیارات هستند؛ این در حالی است که چنین برداشتی از قوانین ناصواب بوده و در احکام قانونی مدلول تأسیس این سازمان و اداره شرکتی آن، جایگاه ندارند و مفروض بر امکان، باید شاهد ایجاد قلمروی جزیره‌ای در اداره امور سواحل مکران بود؛ چراکه نمی‌توان نسبت به برخی از تکالیف دستگاه‌های اجرایی

قائل به سلب اختیار و نسبت به بعضی دیگر چنین امکان واسپاری را قائل نبود؛ به‌طورمثال، قوانین مربوط به میراث فرهنگی و یافتن دفینه‌های تاریخی و مرجع تعیین محدوده‌های مربوط با آن، آیا وفق حکم ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، به سازمان توسعه سواحل مکران منتقل خواهد شد؟ و یا اینکه شوراهای تأمین که مبتنی بر عناصر تقسیمات کشوری حسب مورد تأسیس می‌شوند، آیا باید صرف‌نظر از مرجعیت مشخص شده آن در قوانین و منطبق با تقسیمات کشوری، به مدیرعامل سازمان توسعه سواحل مکران واسپاری شود؟ آیا مدیرعامل سازمان یاد شده، به نمایندگی از دستگاه‌های اجرایی عضو کمیسیون‌هایی مانند شورای تأمین یا کمیسیون‌های مواد (۹۹ و ۱۰۰) [قانون شهرداری](#) و یا کمیسیون تبصره «۱» ماده (۱) [قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغات](#)، خود عضویت در این کمیسیون‌ها خواهد داشت؟ و حق تصمیم‌گیری در این کمیسیون‌ها با توجه به اینکه بالاترین مقام منطقه محسوب شده و کلیه اختیارات دستگاه‌های اجرایی دولتی علی‌الظاهر به وی منتقل شده، چگونه خواهد بود؟ چراکه به کیفیت برداشت مذکور، اساساً حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی غیردولتی به کیفیت یاد شده، سالب به انتفای موضوع شده و مدیرعامل سازمان، به‌طور مستقل نمایندگی همه آنها را خواهد داشت. چنین برداشتی نه‌تنها منطبق با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی یعنی اداره صحیح محسوب نمی‌شود؛ بلکه به از حیزانتفاع خارج شدن بسیاری از کمیسیون‌های قانونی منجر خواهد شد که بیشتر تداعی‌کننده مدیریت در امارت‌نشین جنوب خلیج فارس است.

بنابراین آنچه که می‌توان از هدف واضعان استقرار چنین مدیریتی در سازمان توسعه سواحل مکران استنباط کرد؛ رفع بوروکراسی اداره و تمرکز محوری در اداره این محدوده به‌منظور نیل به اهداف موضوع تأسیس سازمان مذکور است، اما تا زمانی که محدوده این سازمان تعیین نشود، امکان تداخل و تزامم قلمروها و صلاحیت‌های قانونی آن با سایر دستگاه‌های اجرایی و تشکیلات مستقر در این محدوده به‌ویژه در ابعاد حاکمیتی، قابل تصور و موشکافی دقیق نیست.



۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

تحلیل و بررسی وضع ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در موضوع تأسیس سازمان توسعه سواحل مکران نشان‌دهنده شتاب‌زدگی در وضع این حکم قانونی بوده که علی‌الظاهر در واکنش به بیانات مقام معظم رهبری در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ است. از این‌رو، است که این ماده بدون وجود در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله و نیز بدون وجود در لایحه تقدیمی دولت، وضع شده و مقنن با استفاده از عباراتی مبهم و بدون رعایت اصول قانونگذاری از جمله شفافیت و قابلیت اجرا، متن مندرج در ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه را مصوب کرده است. همچنین تأسیس یک سازمان با اختیارات متمرکز، الزاماً منجر به توسعه و رشد منطقه‌ای نخواهد شد و چه‌بسا در قیاس با برخی از الگوهای مشابه مانند سازمان‌های مناطق آزاد، برخلاف چنین ایده‌ای نیز محسوب می‌شود؛ چراکه نیل به توسعه با طراحی متناسب ساختار سازمانی ملازمه داشته و وضع حکم قانونی در خصوص تأسیس سازمان جدید، منوط به پیش‌بینی واقع‌بینانه ساختاری متناسب با اداره سازمان و نیز در راستای نیل به اهداف تأسیس آن است. لذا به‌نظر می‌رسد، ارجاع امر به وضع اساسنامه تلاشی برای رفع ابهامات موضوع این ماده باشد که آن نیز باید با مصوبه هیئت‌وزیران در نهایت مورد بررسی مجلس شورای اسلامی رسیده و به تصویب نهایی برسد. اما باید خاطر نشان کرد که تسری ابهامات منطوق و مفهومی موضوع این تحلیل به اساسنامه، مفروض بر عدم دقت نظر در وضع آن و نیز پس از وضع در مقام اجرا، مخل به فلسفه وجودی این سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه در بحث تقارن و تداخل محدوده‌های قانونی و تکالیف و وظایف آنها خواهد شد که در نتیجه پیشنهاد می‌شود جهات مطروحه در این تحلیل در وضع اساسنامه و نیز تعیین محدوده و نیز جایگاه این سازمان در نظام اداری کشور مورد لحاظ قرار گیرد. گفتنی است که ماهیت شرکت دولتی سازمان مذکور با در نظر گرفتن تاکید بند «الف» ماده (۷) برنامه چهارم توسعه^۱ و نیز بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی^۲ و همچنین ردیف ۱-۳ بند «الف» ماده (۱۰۵) [قانون برنامه هفتم پیشرفت](#)^۳ بر لزوم انتقال وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی به دستگاه‌های ذی‌ربط، مانع از تفسیر و برداشت انحصارگرایی اختیارات و تکالیف حاکمیتی خواهد بود. لذا پیشنهادهای اصلاحی و جایگزین در گزارش‌های بعدی به تفصیل بحث و بررسی خواهد شد.

به تفکیک موارد مطروحه در این گزارش پیشنهاد می‌شود:

- ۱ **با توجه به ماهیت شرکتی سازمان توسعه سواحل مکران، ارجاع اداره وفق قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران و با در نظر گرفتن احکام موضوع بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و نیز ردیف ۱-۳ بند «الف» ماده (۱۰۵) قانون برنامه هفتم پیشرفت، اجرای امور حاکمیتی برعهده این سازمان و اسپاری نشود.**
- ۲ **تعیین محدوده این سازمان، به‌گونه‌ای از طریق مقنن تحدید شود که دربرگیرنده قلمروها و صلاحیت‌های حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی نشود.**
- ۳ **در خوانش صلاحیت و حدود و ثغور حق‌ها و تکالیف این سازمان، مدلول تأسیس آن ملاک نظر قرار داده شده و از موسع‌انگاری اختیارات تفویضی و یا متداخل به صلاحیت سایر دستگاه‌های اجرایی خودداری شود.**

۱. الف) کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیت دولت تا پایان سال دوم برنامه از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول می‌شود.

۲. الف) کلیه امور مربوط به سیاستگذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود، طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکت‌های دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

۳. ۱-۳- نسبت به انتقال امور حاکمیتی از شرکت‌های دولتی به دستگاه ذی‌ربط با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی اقدام کنند.

جدول ۱. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه مجری	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
-	میان مدت	دستگاه های اجرایی	مجلس شورای اسلامی	مصوبه قانونی	۱. اجرای امور حاکمیتی برعهده این سازمان واسپاری نشود ۲. تعیین محدوده این سازمان، به گونه ای از طریق مقنن تحدید شود که دربرگیرنده قلمروها و صلاحیت‌های حاکمیتی دستگاه‌های اجرایی نشود ۳. از موسع‌انگاری اختیارات تفویضی و یا متداخل به صلاحیت سایر دستگاه‌های اجرایی خودداری شود.	✓		۱

منابع و مآخذ



- [۱]. راسخ، محمد (۱۳۸۵). ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، بهار ۱۳۸۵، شماره ۵۱.
- [۲]. پاسبانی صومعه، ابوالفضل و مهدی بهراد امین (۱۳۹۴). مکران، مروارید پنهان کویر، گزارش کارشناسی، شماره مسلسل ۱۴۲۵۶، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳]. رحمتی، مراحم (۱۳۹۴). بررسی مزیت‌های منطقه‌ای سواحل مکران با رویکرد اقتصاد مقاومتی، گزارش کارشناسی، شماره مسلسل ۱۴۳۳۲، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۴]. قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۹۸). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات میزان.
- [۵]. محمدی رمضانی، مصطفی و مهدی رزم‌آهنگ (۱۴۰۲). تأملی در باب تمدید قرارداد هند در چابهار بر پایه رویکردی بدیل به توسعه مکران، گزارش کارشناسی، شماره مسلسل ۱۹۴۸۰، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

حکم موضوع ماده (۶۸) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در شکل‌گیری سازمان توسعه سواحل مکران، در مقام اجرا با تداخلات و تزامات بسیاری مواجه بوده که عملاً خود آینده اداره سازمان جدید التاسیس را مبهم می‌کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir