

درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۲):

بررسی مواد لایحه از منظر حقوقی

شماره مسلسل: ۱۰۲۸۴

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
بخش اول - بررسی کلیات لایحه	۳
بخش دوم - بررسی تفصیلی مواد	۸
فصل اول - فرهنگ اسلامی ایرانی	۸
فصل دوم - علم و فناوری	۱۵
فصل سوم - اجتماعی	۱۹
۱. بیمه‌های اجتماعی	۱۹
۲. سلامت	۲۰
۳. بیمه سلامت	۲۲
۴. حمایتی و توانمندسازی	۲۲
۵. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده	۲۳
۶. ایثارگران	۲۳
فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت	۲۴
۱. فناوری اطلاعات	۲۴
۲. نظام اداری	۲۵
فصل پنجم - اقتصادی	۳۰
۱. بهبود فضای کسب‌وکار	۳۰
۲. بهره‌وری	۳۱
۳. اشتغال	۳۳
۴. ارز	۳۳
۵. پول و بانک	۳۵
۶. بازار سرمایه	۳۷
۷. تجارت	۳۹
۸. سرمایه‌گذاری خارجی	۴۱
۹. مناطق آزاد	۴۱
۱۰. بیمه‌های بازرگانی	۴۳
۱۱. اصلاح نظام مالیاتی	۴۴
۱۲. توسعه تعاون	۴۴

۴۵	۱۳. نفت و گاز.....
۴۵	۱۴. برق
۴۶	۱۵. انرژی‌های پاک
۴۶	۱۶. منابع آب.....
۴۷	۱۷. کشاورزی
۴۸	۱۸. صنعت و معدن.....
۴۹	۱۹. حمل‌ونقل
۵۰	۲۰. مسکن
۵۲	۲۱. وقف.....
۵۲	فصل ششم - توسعه منطقه‌ای.....
۵۲	۱. توسعه منطقه‌ای.....
۵۶	۲. محیط زیست
۵۷	۳. توسعه روستایی
۵۸	فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی.....
۵۸	۱. امور دفاعی.....
۵۹	۲. سیاستی، امنیتی.....
۶۱	۳. سیاست خارجی.....
۶۱	فصل هشتم - حقوقی قضایی.....
۶۲	فصل نهم - بودجه و نظارت.....
۶۵	منابع و مآخذ.....



درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۲): بررسی مواد لایحه از منظر حقوقی

چکیده

قانون برنامه قانونی است که برنامه کشور را در عرصه‌های مختلف برای یک دوره پنج‌ساله تعیین نموده و راه را برای وصول به اهداف چشم‌انداز بیست‌ساله کشور هموار می‌سازد. تفاوت این قانون با دیگر قوانین دائم این است که دارای اعتبار پنج‌ساله بوده و به همین جهت از درج احکام با ماهیت دائم در آن اجتناب می‌شود. همچنین در کشور ما با توجه به وجود چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و نیز سیاست‌های کلی قانون برنامه ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، چارچوب کلی و جهت‌گیری‌های اصلی قانون برنامه مشخص شده و این برنامه باید در این چارچوب تنظیم و تصویب گردد. در اهمیت این قانون همین بس که قوانین بودجه در این دوره پنج‌ساله در چارچوب احکام مندرج در این قانون تنظیم می‌گردند.

مقدمه

به موجب بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - برنامه عمرانی پنج‌ساله ، «برنامه جامعی است که برای مدت پنج سال تنظیم و به تصویب مجلسین می‌رسد و ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود. در این برنامه کلیه منابع مالی دولت و همچنین منابعی که از طرف شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی صرف عملیات عمرانی می‌گردد از یک طرف و اعتبارات جاری و عمرانی دولت و هزینه‌های عمرانی شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی از طرف دیگر جهت وصول به هدف‌های مذکور پیش‌بینی می‌گردد».

قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، پنج برنامه عمرانی در کشور به شرح زیر اجرا گردید:
۱. اولین برنامه عمرانی هفت‌ساله در تاریخ ۱۳۲۷/۱۱/۲۶ تحت عنوان قانون اجازه اجرای مقررات گزارش کمیسیون برنامه مجلس شورای ملی تدوین و تصویب شد (۱۳۲۸-۱۳۳۴).
۲. قانون برنامه هفت‌ساله دوم عمرانی کشور در تاریخ ۱۳۳۴/۱۲/۸ به تصویب رسید (۱۳۳۵- آخر شهریور ۱۳۴۱).

۳. قانون برنامه عمرانی سوم کشور در تاریخ ۱۳۴۶/۳/۲۱ به تصویب نهایی مجلس شورای ملی رسید (اول مهرماه ۱۳۴۶-۱۳۴۱) مدت اجرای این برنامه پنج‌ساله بود.



۴. قانون برنامه عمرانی چهارم کشور که ظرف زمانی اجرای آن پنج سال بود، در تاریخ ۱۳۴۶/۱۲/۲۷ به تصویب نهایی رسید (۱۳۴۷-۱۳۵۱).

۵. قانون برنامه عمرانی پنج‌ساله پنجم در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۵ به تصویب رسید (۱۳۵۲-۱۳۵۶). بعد از پیروزی انقلاب اسلامی تلاش‌هایی برای تهیه و تدوین برنامه‌های پنج‌ساله انجام شد که به دلیل وضعیت جنگی در کشور و مشکلات دیگر تا پایان جنگ تحمیلی عملی نشد. لازم به ذکر است قبل از پیروزی انقلاب اسلامی برنامه ششم نیز تدوین و طراحی شد، ولی تصویب و اجرایی نشد. قبل از پایان جنگ تحمیلی نیز برنامه پنج‌ساله‌ای برای اجرا در سال‌های ۱۳۶۲ تا ۱۳۶۷ تدوین گشت که به دلیل شرایط مذکور، شکل قانونی و اجرایی پیدا نکرد.^۱

با پایان جنگ تحمیلی، ضرورت بازسازی اقتصاد کشور و بهبود وضعیت زندگی مردم، مسئولان کشور را به فکر تهیه برنامه پنج‌ساله انداخت و براساس این اولین قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با رویکرد تعدیل اقتصادی در تاریخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید (۱۳۶۸-۱۳۷۲).

قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لازم به یادآوری است، کشور در سال ۱۳۷۳ فاقد قانون برنامه بود و برنامه دوم در طی سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ اجرا شد.

قانون برنامه سوم توسعه در تاریخ ۱۳۷۹/۱/۱۷ به تصویب مجلس رسید و در طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ اجرایی شد. آخرین قانون برنامه توسعه، مربوط به قانون برنامه چهارم است که پس از تصویب در تاریخ ۱۳۸۳/۶/۱۱ از ابتدای سال ۱۳۸۴ شروع و در انتهای سال جاری به پایان می‌رسد. در این گزارش جنبه‌های حقوقی و قانونی لایحه برنامه پنجم تحلیل و ارزیابی شده و مواد لایحه از لحاظ عدم انطباق آنها با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

گزارش حاضر در دو بخش به شرح زیر لایحه مذکور را مورد نقد و بررسی قرار می‌دهد:

۱. بررسی کلیات،

۲. بررسی تفصیلی مواد لایحه.

عمده محور این گزارش بر این مبنا استوار است که اگر در قوانین و مقررات مربوط، احکام قانونی لازم وجود دارد، مورد اشاره قرار گرفته و مواردی که نیازی به قانونگذاری مجلس نیست، احصا شود و موضوعاتی که در صلاحیت سایر مراجع قانونی (مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت وزیران و...) است، بیان شود تا از موازی‌کاری و ایجاد تداخل در حوزه وظایف و اختیارات جلوگیری شود.

۱. این برنامه به برنامه صفر مشهور شده بود.



بخش اول - بررسی کلیات لایحه

نکات زیر در بررسی کلیات لایحه به نظر می‌رسد:

۱. به موجب ماده (۸) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱) دولت مکلف است حداقل شش ماه قبل از پایان هر دوره برنامه، لایحه برنامه دوره بعد را جهت تصویب به مجلس تقدیم نماید. متأسفانه دولت با تأخیر در ارائه لایحه برنامه پنجم توسعه به تکلیف قانونی خود در زمان مقرر عمل ننموده و موجب ایجاد اختلال در روند بررسی لایحه توسط مجلس شورای اسلامی شده است.

ازسوی دیگر با عنایت به اینکه لوایح بودجه سنواتی، برش و قطعه‌ای یک‌ساله از قانون برنامه پنج‌ساله توسعه محسوب می‌شوند و این امر در بند «۴» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوب ۱۳۵۱)^۱ مورد تأکید قرار گرفته است، تأخیر در ارائه لایحه برنامه پنجم موجب شد که قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور منطبق با قانون برنامه پنجم نباشد.

در ضمن با توجه به اینکه برنامه پنجم، دومین برنامه پنج‌ساله توسعه از چهار برنامه پنج‌ساله توسعه در قالب سند چشم‌انداز می‌باشد (۱۳۸۴-۱۴۰۳)، لذا در صورتی که کشور در سال ۱۳۸۹ فاقد قانون برنامه باشد، اجرای سند چشم‌انداز نیز به تأخیر می‌افتد.

۲. ازسوی دیگر براساس ماده (۲۱۴) اصلاحی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۲) بررسی و تصویب لایحه برنامه توسعه زمانمند شده است و رسیدگی به آن نیازمند بررسی و صرف زمان کافی است. لذا نظر به اینکه تصویب برنامه پنجم توسعه توسط مجلس شورای اسلامی به طول خواهد انجامید و اعتبار برنامه چهارم توسعه نیز تا پایان سال ۱۳۸۸ بوده است، کشور برای مدتی بدون قانون برنامه خواهد بود. با توجه به اینکه خلأ موجود میان دو برنامه مشکلاتی را در اجرا ایجاد خواهد کرد مناسب است برای این مدت زمانی چاره‌ای اندیشیده شده و برای مثال برنامه چهارم توسعه برای مدت مقتضی تمدید گردد تا بدین ترتیب از به‌وجود آمدن مشکلات حقوقی فراوان در اجرای بسیاری از مقررات قانونی جلوگیری شود. لازم به ذکر است که بسیاری از مقررات موجود کشور با پشتوانه و به استناد برنامه توسعه به تصویب رسیده‌اند و پایان اعتبار برنامه توسعه به معنای پایان اعتبار آن مقررات نیز بوده و در صورت فقدان برنامه توسعه نمی‌توان به آن مقررات عمل کرد.

۳. نکته دیگری که درخصوص لایحه برنامه پنجم قابل ذکر است، این است که براساس ترتیبات

۱. ماده (۱) تعریف اصطلاحات مندرج در این قانون به شرح زیر است:

برنامه سالانه - منظور برنامه عملیات اجرایی دولت است که سالانه تنظیم و همراه بودجه کل کشور تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد و ضمن آن در قالب هدف‌ها و سیاست‌های مندرج در برنامه عمرانی پنج‌ساله، هدف‌های مشخص و عملیات اجرایی سالانه هر دستگاه اجرایی با اعتبار مربوط تعیین می‌شود.



قانونی مندرج در ماده (۷) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - تهیه و تدوین لایحه برنامه، دارای یک فرآیند اداری است، به این صورت که سه مرجع قانونی باید در تهیه و تدوین لایحه مذکور به شرح زیر مشارکت و دخالت نمایند:

الف) سازمان برنامه و بودجه،

ب) شورای اقتصاد،

ج) هیئت وزیران.

توجه به این نکته ضروری است که آیا ترتیبات و تشریفات قانونی مورد نظر مقنن مندرج در ماده (۷) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - رعایت شده است یا خیر؟ زیرا رعایت تشریفات مزبور بخشی از تکلیف قانونی دولت بوده و عدم طی تشریفات قانونی محل ایراد و اشکال است.

از دیگر تکالیف دولت در تدوین لایحه برنامه پنجم، مفاد بند «ب» ماده (۷۴) برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - می باشد که براساس آن دولت مکلف است برنامه پنجم توسعه را در سازگاری با سند ملی آمایش سرزمین تنظیم نماید، بنابراین مجلس شورای اسلامی در بررسی لایحه برنامه پنجم باید به این الزام قانونی نیز توجه لازم را بنماید.

۴. مطابق ماده (۱۳۴) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۹ - دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می شود، باید در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.

از سوی دیگر با توجه به جایگاه قوانین برنامه پنج ساله در سلسله مراتب قوانین عادی و لزوم ثبات نسبی این گونه قوانین^۱ بی تردید بیان دلایل توجیهی قوانین برنامه ای که قاعداً (با توجه به نکات مذکور در مقدمه لایحه پیشنهادی مانند آسیب شناسی عالمانه و ...) باید در قالب اسناد پشتیبان برنامه پیشنهادی جمع آوری و تدوین شده باشد از اهمیت مضاعفی برخوردار است؛ چه اینکه ارزیابی کامل مفاد لایحه پیشنهادی در واقع بدون مطالعه و دقت در دلایلی که مبنای تنظیم پیش نویس لایحه مذکور می باشند (اسناد پشتیبان) مقدور نیست. بنابراین پیشنهاد می شود ارسال نتیجه مطالعات و بررسی های انجام شده و اسناد مربوط حاوی تفصیل دلایل توجیهی لایحه پیشنهادی جهت ارزیابی دقیق تر مواد لایحه، از دولت خواسته شود.

۵. طبق بند «۳» ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - «برنامه عمرانی

۱. طبق ماده (۲۲۳) اصلاحی قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۷ - «اصلاح قانون برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و دیگر طرح ها و لوایح با رأی دوسوم نمایندگان حاضر پذیرفته می شود و هرگونه اصلاح نیز با رأی دوسوم نمایندگان معتبر خواهد بود».



پنج‌ساله، برنامه جامعی است که ضمن آن هدف‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی طی همان مدت مشخص می‌شود.

براساس این تعریف احکام مندرج در برنامه باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که تأمین‌کننده اهداف مورد نظر در دوره پنج‌ساله باشند. به عبارت دیگر توجه به این نکته ضروری است که قانون برنامه یک قانون پنج‌ساله بوده و از این لحاظ با قوانین ثابت متفاوت است. لذا احکام مندرج در برنامه اعتبار پنج‌ساله داشته و باید از درج مواد و احکامی با ماهیت دائم در ضمن برنامه خودداری کرد. با این حال در لایحه پیشنهادی مقرراتی ملاحظه می‌شود که به‌طور متعارف نمی‌توان آنها را از مصادیق قوانین برنامه‌ای تلقی کرد. مانند بندهای «ب» و «ج» ماده (۴۸)، مواد (۹۰) تا (۹۲) و به‌ویژه بند «و» ماده (۵۲) که مقرر می‌دارد: «به کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی صرفاً در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات کشوری (به استثنای تمدید قراردادهای قبلی) مجاز است»، که به هیچ روی نمی‌توان برای آن ماهیت برنامه‌ای قائل شد.

ناگفته نماند که تا زمانی که حد و مرز قوانین برنامه‌ای از سایر قوانین عادی در قالب یک تعریف اعتباری و به صورت قانونی مشخص نشده باشد، تفکیک بین این دو قانون در عمل با مشکل مواجه است و معلوم نیست دولت در تنظیم قوانین برنامه‌ای به لحاظ تعریف و تعیین مصادیق دقیقاً چه استاندارد حقوقی خاصی را باید رعایت کند. لذا به نظر می‌رسد مناسب باشد که در قانون برنامه و بودجه کشور - مصوب ۱۳۵۱ - تعریف دقیق و مناسبی برای تبیین قوانین برنامه‌ای پیش‌بینی شود.

۶. همان‌گونه که قبلاً ذکر شده، دولت در مقدمه لایحه پیشنهادی به تغییر رویکرد خود در نحوه تهیه و تنظیم این برنامه اشاره کرده است که طبعاً چنین امری جزء اختیارات دولت است (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی). با این حال این تغییر رویکرد نباید موجب بی‌توجهی مطلق به ارتباط منطقی مفاد برنامه پنجم با سایر قوانین برنامه‌ای قبلی که به تأیید و تصویب نمایندگان وقت مجلس شورای اسلامی رسیده است شود. با بررسی قوانین برنامه پنج‌ساله اول، دوم، سوم و چهارم توسعه، نوعی سیر تکاملی در فرآیند نحوه تنظیم قوانین یاد شده ملاحظه می‌شود. از طرفی برخی از مقررات برنامه‌ای، در همه قوانین برنامه‌ای بعدی به نوعی تکرار شده یا عیناً مورد تنفیذ قرار گرفته‌اند. این امر می‌تواند نماد طبیعی و منطقی توجه به رابطه تسلسلی مفاد قوانین برنامه‌ای در طول زمان باشد. با این حال در لایحه پیشنهادی به نحو مقتضی چنین توجهی به رابطه تسلسلی قوانین برنامه‌ای ملاحظه نمی‌شود.

۷. در بسیاری از مواد لایحه در مقام بیان تکالیف دولت از عبارت «دولت مجاز است...» استفاده



شده است. این درحالی است که به‌طور معمول در قوانین از عبارت «دولت مکلف است...» استفاده می‌گردد تا بدین ترتیب برای دولت الزام به‌وجود آورد. مجاز دانستن دولت در انجام کارها صرفاً اعطای مجوز به دولت بوده و تکلیف منجز برای دولت ایجاد نمی‌نماید. بدین ترتیب چنانچه دولت به تکلیفی که در ماده مزبور ذکر شده عمل ننماید برخلاف قانون عمل نکرده است، زیرا قانون دولت را فقط مجاز به انجام دادن حکم مذکور دانسته است. همچنین به‌دلیل ذکر شده نمی‌توان دولت را به‌دلیل انجام ندادن تکلیف قانونی مذکور مورد بازخواست قرار داد. این درحالی است که «الزام آور بودن» از جمله مشخصه‌های ذاتی قوانین بوده و اصولاً قوانین مصوب مجلس به‌منظور الزام نمودن دولت و بعضاً در راستای ترخیص دولت به تصویب می‌رسند. لذا پیشنهاد می‌شود در کلیه موادی که از عبارت «دولت مجاز است» استفاده شده است، عبارت «دولت مکلف است» جایگزین آن گردد.

۸. در سرتاسر متن لایحه از عبارت اختصاری «ج.ا.ا» به‌جای «جمهوری اسلامی ایران» استفاده شده است. به‌نظر می‌رسد به‌کار بردن این اختصار متناسب متن رسمی نبوده و بهتر است این عبارت به‌طور کامل در تمامی موارد ذکر گردد.

۹. در بسیاری از مواد لایحه به دولت اجازه داده شده است که اقدام به «حمایت مالی» و یا «اعطای کمک‌های مالی» نماید. این درحالی است که تصویب مقررات مربوط به حمایت‌های مالی و اعطای کمک‌های مالی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی بوده و واگذاری این صلاحیت به دولت بدون تعیین چارچوب و ضوابط مربوطه مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین از آنجا که اعطای کمک‌های مالی دارای اطلاق بوده و شامل «کمک‌های بلاعوض» نیز می‌گردد، واگذاری این اختیار به دولت مغایر اصل هشتادم قانون اساسی است. پیشنهاد می‌شود به‌منظور برطرف نمودن ایراد قانونی مذکور در کلیه مواردی که اختیار اعطای کمک‌های مالی و حمایت مالی به نحو مطلق به دولت داده شده است عبارت «در چارچوب قانون بودجه سنواتی» به آن اضافه گشته و یا چارچوب و ضوابط حاکم بر این کمک‌های مالی تبیین گردد.

۱۰. یکی از مهمترین ایراداتی که همواره از جانب حقوق‌دانان راجع به محتوای قانون برنامه توسعه مطرح شده است، کلی و مبهم بودن مفاد این قانون و به‌عبارت دقیق‌تر، تفوق جنبه «سیاستگذارانه» بر جنبه «قانونگذارانه» آن بوده است. این درحالی است که در بسیاری از حوزه‌ها، به‌ویژه حوزه‌های فرهنگی، نهادهای سیاستگذاری متعددی در کشور وجود دارد که اصولاً انتظار می‌رود قانون منطبق با سیاست‌های تصویب شده در آن مراجع به تصویب برسد و تکرار مفاد آن سیاست‌ها، سوای از اینکه ضرورتی ندارد، موجب اخلاف در اجرای سیاست‌ها به‌سبب همپوشانی‌ها، تعارض‌های احتمالی و مشکلات اجرایی و تفسیری ناشی از کلیت و ابهام آنها، خواهد بود. در لایحه برنامه پنجم، آنچه محل تأمل است، تکرار رویه پیشین قانونگذار در ارتباط با وضع مفادی است که



به نظر می‌رسد فاقد ویژگی‌های قانون بوده و بیشتر سیاستگذاری به‌شمار می‌روند. چنان‌که گفتیم، مفادی از لایحه برنامه که برای مثال ذکر شد، دارای ماهیتی بیشتر سیاستگذارانه هستند تا «قانونی». این مفاد در واقع صورتبندی دیگری از سیاست‌هایی همچون سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (ابلاغی توسط مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱)، سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری در کشور (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و سیاست‌های مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی به‌نظر می‌رسند.

۱۱. به‌منظور رعایت اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی و تضمین نقش نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی در بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین، بهتر است وضع هرگونه مصوبه دولتی در محدوده قوه مجریه به هیئت وزیران واگذار شود و از تفویض این امر به شوراهای عالی مثل اقتصاد، پول و اعتبار و معماری و شهرسازی و... خودداری شود. زیرا اولاً مصوبات این شوراها مورد نظارت پسینی توسط دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرند و ثانیاً به‌طور سیستماتیک و خودبه‌خودی مورد کنترل قرار نمی‌گیرند (برخلاف نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی موضوع ذیل اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی که به‌طور سیستماتیک صورت می‌گیرد)، بلکه اگر حسب اتفاق شخصی به دیوان عدالت اداری شکایت کند، دیوان می‌تواند براساس اصول یکصدوهفتادم و یکصدوهفتادوسوم قانون اساسی اقدام به ابطال آنها کند، ولی رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان دیگر مرجع نظارتی بر مقررات دولتی صرفاً صلاحیت بررسی مصوبات هیئت وزیران را دارد و لاغیر، بنابراین مجلس نباید با وضع قانون، بعضی از مقررات دولتی را از صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی خارج کند. لازم به‌ذکر است اخیراً مجلس شورای اسلامی در سه مورد به‌شرح زیر نظارت بر مصوبات سایر مراجع دولتی را نیز در صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی قرار داده است که با تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام شکل قانونی یافت:

- تبصره «۲» الحاقی ماده (۱) لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب - مصوب ۱۳۸۷ - موضوع مصوبات شورای عالی استان‌ها.

- تبصره «۲» ماده (۳۰) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - موضوع مصوبات هیئت داور.

- تبصره ماده (۳۸) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - موضوع مصوبات شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی. در ضمن با عنایت به اینکه در اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی از عنوان هیئت وزیران استفاده شده است، لذا اگر قرار بر اعطای



صلاحیت وضع آیین‌نامه یا تصویب‌نامه به هیئت وزیران است، باید به‌جای واژه «دولت» از عبارت «هیئت وزیران» استفاده شود تا این شائبه ایجاد نشود که سایر ارکان قوه مجریه مثل وزارتخانه‌های مربوط می‌توانند اقدام لازم را انجام دهند.

بنابراین به‌منظور تضمین نقش نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبات دولتی، مناسب است وضع هرگونه مصوبه دولتی به «هیئت وزیران» واگذار گردد.

۱۲. بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران با هدف تغییر نوع نگاه به نفت دستور تشکیل صندوق ملی توسعه را جهت تبدیل درآمدهای حاصل از نفت به «منابع و سرمایه‌های زاینده اقتصادی» صادر کرده و سرفصل‌های کلی موارد مصرف آن را در جزء «۲» این بند مشخص ساخته است. با این وجود و بدون توجه به این نکته که قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران می‌باید راهکارهای قانونی جهت اجرای مفاد سیاست‌های کلی ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری را فراهم آورد، لایحه تقدیمی دولت در موارد متعددی همچون مواد (۳۳) و (۴۲) و بندهای متعدد ماده (۷۶) موارد مصرف دیگری را برای منابع موجود در این صندوق در نظر گرفته که نه در زمره بخش‌های «خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی» قید شده در متن سیاست‌ها بوده و نه با اهداف «تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور» همخوانی دارد و لذا عملاً به‌جای آنکه راهکاری جهت اجرایی نمودن سیاست‌های ناظر بر این صندوق باشد، مغایر با هدف اولیه از پیشنهاد آن بوده و لذا این قبیل مواد لایحه، مغایر بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی مقام معظم رهبری می‌باشند.

بخش دوم - بررسی تفصیلی مواد

در این بخش هریک از مواد لایحه به‌صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

فصل اول - فرهنگ اسلامی ایرانی

ماده (۱)

۱. الگوی اسلامی - ایرانی توسعه، ماهیت سیاست کلی دارد که براساس بند «۱» اصل یکصدودهم قانون اساسی جزء اختیارات و صلاحیت‌های مقام معظم رهبری است و تعیین شاخص‌ها و معیارهای منبعث از الگوی مذکور نیز جنبه تقنینی دارد که این امر نیز جزء صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی است که تفویض تدوین و تصویب آن به قوه مجریه مغایر اصل هشتادوپنجم قانون



اساسی است. همچنین در صورتی که این شاخص‌ها ماهیت آیین‌نامه‌ای داشته باشند واگذاری آن به معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مغایر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی خواهد بود.

۲. همان‌گونه که در مقدمه سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ذکر شده است، تدوین الگوی مذکور برعهده قوای سه‌گانه نهاده شده که ظهور در تهیه لایحه مربوط توسط دولت با همکاری قوه قضائیه و تصویب آن توسط مجلس شورای اسلامی دارد، لذا از این جهت نیز مغایر سیاست مذکور می‌باشد.

ماده (۲)

۱. با توجه به اینکه براساس ماده واحده اصول حاکم بر سیاست‌های کلی، برنامه‌ها و فعالیت‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی، پیوست فرهنگی با تأیید و تحت اشراف شورای عالی انقلاب فرهنگی صورت می‌گیرد، لذا عدم تصریح به این موضوع در ماده (۲) محل تأمل است.

۲. با توجه به اینکه براساس اصل شصتم قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست و به موجب اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، هیئت وزیران یا وزیران مسئول و مأمور تهیه و تصویب آیین‌نامه و تصویب‌نامه هستند، لذا تبصره ماده (۲) با اصول مذکور مغایرت دارد و حکم مندرج در تبصره باید برعهده هیئت وزیران گذاشته شود.

ماده (۳)

۱. بخشودگی دیون دولتی و جرائم مالیاتی توسط دولت با مفاد اصل پنجاه و یکم قانون اساسی مبنی بر تعیین بخشودگی مالیاتی به موجب قانون مغایرت دارد. درواقع مجلس تمامی اختیارات خود را درخصوص موضوع ماده (۳) به دولت تفویض می‌کند، درحالی که باید در این‌گونه موارد، ضوابط و چارچوب‌هایی را تعیین کند تا دولت در راستای این ضوابط و چارچوب‌ها، اقدامات لازم را انجام دهد.

۲. تعیین برنامه‌های اجرایی مربوط به امر به معروف و نهی از منکر توسط دولت مندرج در بند «الف» با توجه به اینکه براساس اصل هشتم قانون اساسی شرایط و حدود و کیفیت امر به معروف و نهی از منکر را قانون معین می‌کند، محل ایراد و تأمل است. با عنایت به اینکه دولت لایحه امر به معروف و نهی از منکر را تدوین و تصویب کرده است، پیشنهاد می‌شود این موضوع در چارچوب لایحه مذکور مورد بررسی قرار گیرد.



۳. استفاده از واژه «دیجیتال» در بندهای «ج» و «د» به جهت عدم استفاده از معادل فارسی آن مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

ماده (۴)

به موجب تبصره ماده (۷۲) قانون برنامه چهارم توسعه، سند ملی سندی است راهبردی که جهت‌گیری‌های اصلی بخش، استان و یا طرح‌های ویژه را در چارچوب تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله توسعه تبیین و حسب مورد به تصویب مجلس شورای اسلامی و یا هیئت وزیران می‌رسد. در تبصره یاد شده قید شده است که سندهای ملی توسعه بخش و استان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بنابراین درخصوص طرح‌های ویژه و موضوعات کلان، این موضوع جزء امور تقنینی محسوب می‌شود و باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. با این حال به نظر می‌رسد اگر مجلس شورای اسلامی چارچوب‌ها و ضوابط کلی را درخصوص این سند با قید شرایط لازم تعیین کند، می‌توان تصویب سند ملی توسعه روابط فرهنگی را به دولت تفویض کرد.

ماده (۵)

همان‌گونه که در بند «۱۱» از بخش اول ذکر گردید، در راستای تضمین نقش نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبات دولت، واگذاری اختیار وضع هرگونه مصوبات دولتی به «هیئت وزیران» توصیه شده و تفویض آن به سایر مراجع مناسب نمی‌باشد.

ماده (۶)

۱. به موجب ماده (۷) قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست‌جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۶۵ - به منظور اجرای اصل یکصد و بیست و نهم قانون اساسی، نشان‌های کشوری به پیشنهاد وزیر ذیربط و تصویب هیئت دولت ... به وسیله رئیس‌جمهور اعطا می‌شود. با توجه به ماده مذکور تصریح به حکم قانونی یاد شده مفید به نظر می‌رسد، زیرا به نظر می‌رسد حکم ماده (۶)، حکم ماده (۷) قانون یاد شده را درخصوص صلاحیت هیئت وزیران لغو و نسخ می‌کند.

۲. درحالی که در صدر ماده هدف از مفاد این ماده را «زنده نگهداشتن اندیشه و سیره امام خمینی (ره) و مقام معظم رهبری» ذکر نموده است، ذیل ماده تنها «ترویج اندیشه امام خمینی (ره)» ذکر شده و اشاره‌ای به سیره آن بزرگوار و همچنین اندیشه و سیره مقام معظم رهبری نشده است.

۳. درخصوص قسمت اخیر بند «الف» با توجه به حکم قانونی مندرج در بند «۲» ماده واحده قانون اصلاح قانون ضرب مسکوک طلا - مصوب ۱۳۵۵ - نیازی به وضع حکم جدید نیست. در



این خصوص می‌توان به تصویب‌نامه شماره ۲۰۲۰۴۶/ت/۴۱۷۸۲ ع هـ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۵ هیئت وزیران اشاره کرد.

نکته آخر آنکه مراد از واژه «دولت» باید معلوم شود، زیرا اگر مراد از دولت، هیئت وزیران است، ضرب سکه از سوی هیئت وزیران بی‌معناست و اگر منظور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است، باید واژه «دولت» به عبارت «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» اصلاح شود.

۴. با توجه به اینکه مقنن در سال ۱۳۶۸ قانون نحوه حفظ آثار و یاد حضرت امام خمینی (ره) را تصویب و در سال ۱۳۶۹ نیز آن را اصلاح کرد و این قانون دائمی است، لذا پیشنهاد می‌شود به دلیل اهمیت موضوع، متن بند «الف» به قانون یاد شده اضافه تا از حالت موقت بودن (پنج‌ساله بودن) خارج و به صورت یک قانون دائمی تبدیل شود.

۵. براساس اصل هشتادم قانون اساسی، دادن وام یا کمک‌های بدون عوض از طرف دولت باید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. دادن اختیار کامل به دولت به شرح مندرج در بند «ب» بدون تعیین ضابطه و چارچوب محل ایراد و تأمل است. لازم به ذکر است اولاً هرگونه حمایت مالی باید در چارچوب قوانین بودجه سنواتی صورت گیرد، همان‌گونه که این امر در جدول شماره ۱۹ پیوست قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور پیش‌بینی شده است. ثانیاً در مواردی^۱ دولت به استناد ماده (۵۵) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۰۰۱ (هزینه‌های پیش‌بینی نشده) کمک بلاعوض اعطا نموده است که قطعاً مورد نظر مقنن نبوده است و اصولاً اختصاص اعتبار و پرداخت آن از ردیف مذکور به صورت کمک بلاعوض فاقد توجیه و مجوز قانونی است، بنابراین درج عبارت «در چارچوب قانون بودجه سنواتی» در بند «ب» ضروری است.

با توجه به موارد یاد شده پیشنهاد می‌شود در هر جایی از این لایحه که حکم به حمایت‌های مالی از سوی دولت شده است، این حمایت مشروط و مقید به احکام قانونگذار در قوانین بودجه سنواتی شود.

ماده (۷)

به منظور رعایت اصل هشتادم قانون اساسی، عبارت «در چارچوب قوانین بودجه سنواتی» اضافه شود.

ماده (۸)

براساس اصل پنجاه و دوم قانون اساسی، بودجه سالیانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. همچنین به موجب اصل

۱. تصویب‌نامه شماره ۳۴۴۱۹/ت/۲۹۰۷۰ هـ مورخ ۱۳۸۲/۷/۶.



هفتاد و چهارم قانون اساسی، لوایح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. دولت مرجع تهیه لایحه بودجه سالیانه کل کشور است و لذا نیازی به ماده (۸) نیست و دولت می‌تواند در هنگام تهیه لایحه بودجه سالیانه کل کشور، این حکم را در متن لایحه پیش‌بینی کند.

ماده (۹)

۱. حمایت مالی توسط دولت به نحو مذکور در این ماده اطلاق داشته و باید تصریح شود که این حمایت در چارچوب قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی صورت می‌گیرد. همچنین از آنجا که حمایت‌های مالی شامل کمک‌های بلاعوض نیز می‌شود مغایر اصل هشتادم قانون اساسی است، لذا پیشنهاد می‌شود عبارت «در چارچوب قوانین بودجه سنواتی» به منظور رعایت اصل هشتادم قانون اساسی به متن این ماده اضافه شود.

۲. منظور از واژه «دولت» باید معلوم شود، آیا هیئت وزیران است یا وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؟

ماده (۱۰)

در تبصره بند «الف» اولاً منظور از عبارت «قیمت روز» معلوم نیست. فرضاً اگر دولت در سال ۱۳۹۰، یک میلیارد تومان کمک بلاعوض کند و چهار سال بعد تغییر کاربری صورت گیرد، نحوه محاسبه بازپرداخت وجوه دولتی به قیمت روز چگونه انجام می‌شود؟ آیا نرخ تورم ملاک است یا معیار دیگری وجود دارد؟ در این خصوص مقنن در قانون الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۸۲) قانون مدنی در خصوص مهریه - مصوب ۱۳۷۶ - ملاک و معیار مناسب را تعیین کرده است که می‌توان از آن بهره جست. ثانیاً به منظور رعایت عدالت و جلوگیری از رانت‌خواری، نباید مجوز تغییر کاربری صادر شود. هدف از کمک بلاعوض دولت، تکمیل مراکز فرهنگی، هنری و دینی به منظور استفاده عموم است که منطبق با مصالح عمومی است، ولی تغییر کاربری یعنی استفاده از امتیازات دولتی و سپس بهره‌برداری از آن به منظور نفع شخصی که این موضوع در انطباق با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی محل ایراد و تأمل است.

ماده (۱۱)

۱. پیرو تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام درباره شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای از سوی مقام معظم رهبری و رهنمود ایشان به رئیس شورای عالی انقلاب فرهنگی وقت مبنی بر صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در تهیه و تصویب مقررات و ضوابط مربوط به شبکه‌های اطلاع‌رسانی



رایانه‌ای، شورای مذکور، مقررات و ضوابط مذکور را در سال ۱۳۸۰ تصویب نمود. بنابراین حکم موضوع ماده (۱۱) جزء صلاحیت‌های شورای مذکور به‌شمار می‌رود و نیازی به تقنین جدید نیست. با این حال پیشنهاد می‌شود چون این مقررات و ضوابط جنبه تقنینی دارند و متضمن حق و تکلیف برای آحاد جامعه است، مجلس شورای اسلامی با استیذان از مقام معظم رهبری، قانون جامعی در این خصوص وضع نماید.

۲. با توجه به اطلاق بند «الف»، اقدامات دولت می‌تواند جنبه تقنینی پیدا کند که با اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد. لذا چارچوب‌ها و ضوابط و قواعد اصلی را باید مقنن معلوم کند نه دولت.

۳. استفاده از عبارت «دیجیتالی» در بند «الف» مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

ماده (۱۲)

۱. وابستگی این مؤسسه به یکی از ارکان قوه مجریه (رئیس‌جمهور یا وزیران با توجه به اصل شصتم قانون اساسی) باید از سوی قانونگذار معلوم و معین شود.

۲. تأسیس و ایجاد مؤسسات عمومی غیردولتی زیر نظر رئیس‌جمهور یا معاون رئیس‌جمهور امکان پاسخگویی و طرح سؤال و تذکر و استیضاح را از مجلس شورای اسلامی عملاً سلب می‌کند و در عمل نمی‌توان به دلایل مختلف رئیس‌جمهور را به مجلس فرا خواند، بنابراین وابستگی این صندوق به یکی از وزارتخانه‌ها، ضمن ایجاد مسئولیت برای وزیر مربوط، امکان برقراری نظارت‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی را نیز تسهیل می‌کند.

۳. با توجه به وجود سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و تأسیس آن براساس قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - مصوب ۱۳۸۲ - و نیز وجود شرکت توسعه ایرانگردی و جهانگردی به موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون مذکور، دولت می‌تواند براساس اذن مقنن، حکم مندرج در ماده (۱۲) را در اساسنامه شرکت مذکور (موضوع تصویب نامه شماره ۷۳۴۰۶/ت ۲۹۱۰۶ هـ مورخ ۱۳۸۷/۵/۱۲) درج نماید و از این جهت نیازی به تأسیس یک دستگاه اجرایی جدید نیست.

ماده (۱۳)

۱. با توجه به اینکه به موجب ماده (۲) قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - مصوب ۱۳۸۲ - سازمان مذکور براساس اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور - مصوب ۱۳۶۷ - و... اداره می‌شود و براساس بند «۲۱» ماده (۳) قانون اساسنامه سازمان میراث فرهنگی کشور - مصوب ۱۳۶۷ - از جمله وظایف سازمان مذکور، ایجاد و گسترش انجمن‌های میراث فرهنگی در



سطح کشور است و مطابق تبصره بند «۲۱» ماده (۳) قانون یاد شده، نحوه ایجاد و حدود وظایف و اختیارات این انجمن‌ها را شورای سازمان تعیین خواهد نمود، لذا نیازی به تقنین جدید نیست و حکم بند «الف» حاصل است.

۲. با عنایت به اینکه براساس بند «الف» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - موضوع نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ازجمله امور حاکمیتی تلقی شده است و این امور جزء وظایف ذاتی دولت محسوب می‌شود، همچنین به موجب جزء «۲» بند «۲۵» سیاست‌های کلی نظام در برنامه پنجم توسعه، موضوع نظارت، جزء وظایف حاکمیتی تلقی شده است، واگذاری محل تأمل به نظر می‌رسد.

۳. درخصوص تبصره ماده (۱۳) توجه به نکات زیر ضروری است:

الف) به موجب ماده (۵) اصلاحی قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - مصوب ۱۳۸۸ - نمایندگان سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی به عضویت کمیسیون ماده (۵) قانون یاد شده پذیرفته شده‌اند.

ب) حکم تبصره مذکور، اولین بار در بند «الف» ماده (۱۶۶) قانون برنامه سوم توسعه درج شد، سپس به موجب ماده (۱۱۵) قانون برنامه چهارم توسعه، حکم ماده (۱۶۶) قانون برنامه سوم توسعه برای دوره برنامه چهارم تنفیذ شد. لازم به ذکر است بعضی از احکام قوانین برنامه منحصر به دوره زمانی اعتبار قانون برنامه (پنج سال) نیستند. مثل تأسیس سازمان‌های دولتی (مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) که نظیر آن را می‌توان در بند «الف» ماده (۵۹) قانون برنامه سوم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - درخصوص تأسیس سازمان امور مالیاتی کشور مشاهده کرد که در برنامه چهارم توسعه نیز حکمی در این خصوص پیش‌بینی نشد، زیرا این موضوعات یعنی تأسیس سازمان دولتی یا عضویت در شوراهای عالی و تعیین ساختار آنها احکام برنامه‌ای نیستند و قانونگذار بدون توجه به ماهیت قوانین برنامه‌ای از روی مسامحه این احکام را در قوانین برنامه توسعه درج می‌کند که فاقد مبنای حقوقی است، بنابراین حتی اگر حکم بند «الف» ماده (۱۶۶) قانون برنامه سوم توسعه در قانون برنامه چهارم توسعه نیز پیش‌بینی و ذکر نمی‌شد، عضویت رئیس سازمان میراث فرهنگی در شورای مذکور پابرجا بود، اگر چه بهتر است قانونگذار از درج این‌گونه موضوعات در قوانین برنامه توسعه به دلیل فقدان ماهیت برنامه‌ای خودداری کند. نظیر این‌گونه موارد درخصوص ترکیب اعضای مجمع عمومی بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار در لایحه برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شده است که از تصویب آن باید خودداری شود و هرگونه اصلاحی باید در خود قانون مربوط صورت گیرد، بنابراین پیشنهاد می‌شود هرچند عضویت رئیس سازمان میراث فرهنگی و گردشگری را در شورای عالی معماری و شهرسازی دارای اعتبار حقوقی و قانونی است، با این حال جهت



تأکید بهتر است به صورت جداگانه، قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - مصوب ۱۳۵۱ - اصلاح شود و از اعمال اصلاحات در درون قوانین برنامه توسعه خودداری شود.

۴. بهتر است احکام موضوع بندهای «ج»، «د»، «ه»، «و» در قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری - مصوب ۱۳۸۲ - اضافه شوند، با عنایت به اینکه براساس ماده (۲) قانون مذکور قرار بر این بود که تعیین وظایف و اختیارات این سازمان به تصویب کمیسیون داخلی مجلس برسد (ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون) که ۶ سال است این حکم معطل مانده است.

ماده (۱۷)

با توجه به اینکه در این ماده، دولت به بخش غیردولتی امتیازی را اعطا می‌کند، لذا جهت رعایت عدالت و رفع تبعیض ناروا و حفظ منافع عمومی ضروری است، عدم تغییر کاربری اراضی واگذار شده قید شود.

فصل دوم - علم و فناوری

ماده (۱۸)

۱. بند «الف» - قانونگذاری و تفویض اختیار «بازنگری متون، محتوا و برنامه‌های آموزشی و درسی» به دولت بدون اشاره به صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی در این خصوص با عنایت به بند «۱۹» مصوبه مورخ ۱۳۷۶/۸/۲۰ شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی که «سیاستگذاری تدوین کتب درسی و تعیین ضوابط نشر کتاب و تولیدات هنری و فرهنگی» را در زمره وظایف این شورا اعلام کرده مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی تفویضی ازسوی مقام معظم رهبری خواهد بود.

۲. بند «ب» - «بازنگری اساسی در فرآیند هدایت تحصیلی دانش‌آموزان ...» بدون تصریح به صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنایت به صلاحیت این شورا درخصوص «تعیین سیاست‌های نظام آموزشی و پرورشی و آموزش عالی کشور» طبق بند «۹» مصوبه فوق شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر صلاحیت این شورا و در نتیجه مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی خواهد بود.

ماده (۱۹)

۱. در بند «الف» منظور از واژه «دولت» باید معلوم شود. آیا منظور هیئت وزیران است یا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.



۲. در ماده (۱۹) باید منظور از دستگاه‌های زیربط معلوم و نهاد مسئول احصا شود.
۳. در بند «د» منظور از واژه «دولت» باید معین شود (هیئت وزیران یا وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی).
- در بند «د» آیا منظور تمام دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۹۷) این لایحه است؟ شفاف شود.

ماده (۲۰)

۱. درخصوص بند «ب» هیئت وزیران در اواخر سال ۱۳۸۷ لایحه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات را به مجلس شورای اسلامی ارائه نموده است، لذا حذف بند «ب» پیشنهاد می‌شود.
۲. با توجه به اینکه در صدر ماده (۲۰) از عبارت «مجاز است» استفاده شده است و این امر ظاهراً ناظر بر اختیارات است نه تکلیف و الزام، لذا بند «د» محل ایراد و تأمل است و دولت می‌تواند به سلیقه خود اعمال صلاحیت کند که محل ایراد به نظر می‌رسد.
۳. بندهای «الف»، «ب»، «ه»، «و» و «ح» باید در چارچوب قوانین بودجه سنواتی عملیاتی شوند و نیازی به تقنین در این خصوص نیست، زیرا جزء اختیارات دولت در تهیه و تصویب لایحه بودجه سنواتی وفق اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.
۴. در بند «ط» مراجع ذیصلاح باید احصا شده و مشخص گردند.

ماده (۲۱)

- با توجه به تصویب اساسنامه بنیاد ملی نخبگان کشور توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی - مصوب ۱۳۸۴ - نیازی به تشکیل سازمان جدید نیست، با این حال اگر قرار است چنین سازمانی تشکیل شود، باید نکات زیر مورد توجه مقنن قرار گیرد:
۱. تعیین وابستگی آن به یکی از وزارتخانه‌ها برای برقراری مسئولیت و حساب‌کشی و پاسخگو بودن.
۲. احتراز از تأسیس مؤسسه عمومی غیردولتی به دلیل استفاده این گونه مؤسسات از معافیت‌ها و عدم نظارت دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی کل کشور بر منابع غیربودجه‌ای آنها و عدم شمول قوانین و مقررات عمومی کشور بر آنها، بنابراین اگر صندوق مذکور قرار است به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی تشکیل شود، باید صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات نسبت به منابع غیربودجه‌ای و نیز صلاحیت عام سازمان بازرسی کل کشور نسبت به امور صندوق و رعایت قوانین و مقررات عمومی قید شود.



۳. تبصره ماده (۲۱) با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی مبنی بر تمرکز تمامی دریافت‌های دولت در خزانه مغایرت دارد.

ماده (۲۳)

به موجب ماده (۱۲) قانون اهداف و وظایف وزارت آموزش و پرورش - مصوب ۱۳۶۶ - تغییر بنیادی نظام آموزش و پرورش در مقاطع تحصیلی به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید. همچنین براساس بند «۳» ماده (۶) اصلاحی قانون تشکیل شورای عالی آموزش و پرورش - مصوب ۱۳۶۵ - از جمله وظایف شورای مذکور، بررسی و تصویب هدف‌ها و نظام آموزش وزارت آموزش و پرورش جهت ارائه به مجلس شورای اسلامی ذکر شده است، بنابراین طرح جامع تحول بنیادی نظام آموزش و پرورش جزء امور تقنینی است و تفویض اختیار تصویب آن به دولت مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

لازم به ذکر است شورای عالی انقلاب فرهنگی در تاریخ ۱۳۷۷/۴/۱۶ مقرر کرد با توجه به اینکه موضوع تغییر نظام آموزش و پرورش در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است لذا این موضوع در دستور کار شورای عالی قرار نگیرد. ولی برخی از اعضای شورا و کارشناسان دبیرخانه که قبلاً در طرح تغییر نظام آموزش و پرورش فعالیت داشته‌اند در جلسات کمیسیون‌های مجلس شرکت کرده و نظریات خود را مطرح کنند.

ماده (۲۴)

۱. بند «ب» ماده (۲۴) دارای اطلاق بوده و از آنجایی که شامل آن حدی از ظرفیت دانشگاه‌های کشور که لازمه خودکفایی کشور می‌شود نیز می‌باشد مغایر ذیل اصل سی‌ام قانون اساسی است.

۲. در بند «ج» به منظور تضمین صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی مندرج در ذیل اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی بهتر است به جای وزیران مربوط و رئیس‌جمهور، صلاحیت مورد نظر به هیئت وزیران اعطا شود. همچنین صدور مجوز عام عدم رعایت قانون برگزاری مناقصات به «دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات و امور آموزش عالی و پژوهشی» با عنایت به تصویب مواد مرتبط با موضوع قانون برگزاری مناقصات توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۳ و همچنین نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان مغایر اصل یکصد و نوزدهم قانون اساسی است.

۳. در بند «و» باید ماهیت حقوقی این سازمان معلوم شود که آیا مؤسسه دولتی است یا مؤسسه عمومی غیردولتی و آیا شخصیت حقوقی مستقل دارد یا خیر؟ همچنین باید بررسی شود آیا



به منظور ساماندهی، نظارت و ارزیابی مؤسسات و مراکز آموزش عالی غیردولتی نیازی به تأسیس یک سازمان مستقل دولتی است یا اینکه این وظیفه را یکی از معاونت‌های وزارتخانه می‌تواند انجام بدهد، در واقع باید بررسی شود که آیا انجام این وظیفه با اعطای شخصیت حقوقی به یک سازمان و دادن استقلال مالی و اداری به آن تحقق می‌یابد یا اینکه با ابزارها و امکانات موجود می‌توان این هدف را محقق نمود.

۴. در بند «ز» باید ماهیت حقوقی این سازمان از جهت مؤسسه دولتی یا مؤسسه عمومی غیردولتی معلوم شود و تصریح به آن شود. همچنین باید بررسی شود آیا معاونت فعلی امور دانشجویی نمی‌تواند این وظایف را بدون داشتن شخصیت حقوقی مستقل ایفا کند یا خیر؟

ماده (۲۵)

تبصره - طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس صرفاً حق تفویض، تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به هیئت وزیران داشته و اعطای حق «ایجاد سازمان‌های موضوع بند «و» و «ز» با عنایت به مشخص نبودن ماهیت حقوقی این سازمان‌ها، اعطای حق قانونگذاری به دولت و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی خواهد بود. در بند «ب» اعطای مشوق‌های مالیاتی از سوی دولت اگر مبتنی بر بر معافیت و بخشودگی مالیاتی باشد با اصل پنجاهویکم قانون اساسی مغایرت دارد.

ماده (۲۷)

حکم مذکور در این ماده، خارج از بودجه‌های سنواتی و مغایر اصل پنجاهودوم قانون اساسی بوده، همچنین جواز تخصیص مابه‌التفاوت اعتبارات تخصیص یافته به منظور «مقاوم‌سازی مدارس بدون استحکام، به دولت از محل منابع صندوق توسعه ملی با عنایت به اینکه اعتبارات مذکور ازجمله مصادیق جایز جهت ارائه تسهیلات در بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران نبوده و لذا مغایر این بند از سیاست‌های کلی برنامه پنجم تلقی می‌گردد.

مواد (۲۶) و (۲۸)

با عنایت به مبنا و هدف مقنن اساسی از وضع اصل سی‌ام قانون اساسی و تکلیف دولت (نظام) مندرج در بند «۳» اصل سوم قانون اساسی، گسترش مدارس غیردولتی و محدود کردن مدارس دولتی رایگان و عدم حمایت از آن و توسعه آموزش و پرورش غیردولتی پولی در انطباق با اصول یاد شده محل تأمل و ایراد است.



فصل سوم - اجتماعی

ماده (۲۹)

نظر به اینکه سند مذکور متضمن وضع ضوابط و قواعد کلی می‌باشد و حقوق و تکالیفی را برای اشخاص ایجاد می‌کند، صلاحیت تصویب آن بالذات متعلق به مجلس شورای اسلامی است و تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است، ولی اگر مجلس چارچوب و ضوابط و اصول و قواعد کلی را تصویب کند و وضع آیین‌نامه اجرایی را به دولت واگذار کند، مغایرتی ایجاد نمی‌شود.

۱. بیمه‌های اجتماعی

ماده (۳۰)

با توجه به ماهیت موارد مذکور در تبصره این ماده، تفویض اختیار تام به هیئت وزیران برای تعیین تکلیف درخصوص آنها بدون وضع هیچ‌گونه ضوابط و قواعد ازسوی مجلس، در واقع تفویض امر قانونگذاری به دولت و مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۳۱)

اصول، ضوابط و مؤلفه‌های نظام تأمین اجتماعی جزء امور تقنینی است و بدون تعیین این اصول و ضوابط، تفویض اختیار به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۳۲)

۱. در بند «الف» صدور مجوز تأسیس صندوق‌های بازنشستگی خصوصی توسط بخش غیردولتی بدون تعیین هیچ‌گونه ضابطه و چارچوبی و تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. در بند «ج»، تعیین سهم دولت از حق بیمه افراد، نوعی کمک بلاعوض محسوب می‌گردد و لذا این موضوع جزء امور تقنینی بوده و تفویض این اختیار بدون ضابطه به آیین‌نامه دولت مغایر اصل هشتادم و هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۳. بند «د» فاقد ضمانت اجرا بوده و ضروری است در این خصوص ضمانت اجرای مؤثر ازسوی مقنن وضع گردد.

**ماده (۳۳)**

با توجه به تعیین مصارف منابع صندوق توسعه ملی در بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم که منحصر به ارائه تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری است، تجویز پرداخت بدهی‌های دولت به سازمان‌های بیمه‌ای از محل منابع صندوق توسعه ملی، مغایر بند «۲-۲۲» سیاست‌های مذکور بوده و دولت باید از دیگر منابع در اختیار خود نسبت به پرداخت بدهی‌های معوق خویش اقدام کند.

ماده (۳۵)

عبارت «بیش از رشد طبیعی دستمزد کارگران بوده و با سال‌های قبل سازگار نباشد» عبارتی کثدار و قابل تفسیر بوده که امکان سوءتعبیر و نتیجتاً تحدید حقوق کارگران را فراهم می‌کند، در جهت حفظ حقوق کارگران ضروری است این ماده حذف گردد و یا شاخص و معیارهای مشخص‌تری ملاک عمل قرار گیرد.

۲. سلامت**ماده (۳۶)**

۱. آیا منظور از دولت «هیئت وزیران» است یا معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، اگر چنین نیست، چون تصویب استانداردها جنبه آیین‌نامه‌ای دارد، مغایر اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی است.

۲. در بند «ب» باید دستگاه اجرایی معلوم شود (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا وزارت رفاه و تأمین اجتماعی)، همچنین مرجع طراحی باید مشخص شود.

۳. در تبصره «۱» واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» تغییر یابد.

ماده (۳۷)

اولاً ماهیت حقوقی صندوق باید معلوم شود (مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی) ثانیاً به منظور پاسخگو کردن وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح بهتر است این صندوق در وزارتخانه مذکور تشکیل گردد. ثالثاً آیا صندوق مذکور شخصیت حقوقی مستقل دارد یا خیر که باید به وسیله مقنن معین و معلوم شود.

**ماده (۴۰)**

اولاً تعیین فهرست مناطق کمتر توسعه یافته چون جنبه وضع مقررات و قالب آیین‌نامه‌ای دارد، براساس اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی باید به تصویب هیئت وزیران برسد نه معاونت رئیس‌جمهور. ثانیاً به منظور تضمین صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی بهتر است این صلاحیت برعهده هیئت وزیران گذاشته شود. ثالثاً هیئت وزیران برآیند همه نظرات و دیدگاه‌های مجموعه دولت است که قطعاً بر دیدگاه یک سازمان دولتی برتری دارد.

ازسوی دیگر به جهت عدم تعیین هرگونه کف یا سقف معینی یا حداقل تصریح به رعایت ضوابط معینی درخصوص فوق‌العاده خاص پزشکان مذکور، مقرر حاضر مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۴۱)

۱. به منظور تضمین صلاحیت نظارتی رئیس مجلس شورای اسلامی و به تبع آن مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولتی بهتر است این صلاحیت به هیئت وزیران سپرده شود. به علاوه نظرات مجموعه اعضای دولت غالباً و در اکثر قریب به اتفاق موارد از نظرات یک مجموعه محدود صائب‌تر است. با این حال دولت (هیئت وزیران) می‌تواند در صورت صلاحدید به استناد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی این صلاحیت را به کمیسیونی متشکل از چند وزیر تفویض کند که به نظر می‌رسد این راهکار معقول‌تر و مقرون به صواب است، بنابراین مجلس صلاحیت و اختیار را به هیئت وزیران واگذار کند و هیئت وزیران در صورت صلاحدید یا خود اقدام به تصویب مقررات دولتی نماید یا آن را به کمیسیونی متشکل از چند وزیر واگذار کند. مضاف بر این اصل، اعطای حق تعیین عوارض به وزیر یا وزرا از آنجایی که ازجمله امور تقنینی به‌شمار می‌آید مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی قلمداد می‌گردد.

۲. بند «ب» - واریز مبلغ عوارض مذکور در این بند به حساب اختصاصی و هزینه‌کرد آن خارج از چارچوب بودجه سالیانه مغایر اصول پنجاه و دوم قانون اساسی و از جهت عدم امکان نظارت دیوان محاسبات بر این هزینه‌ها مغایر اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی است.

۳. بند «ج» - به منظور ایجاد شفافیت و عدم ابهام در متون قانونی و جلوگیری از تفاسیر و برداشت‌های گوناگون، در بند «ج» مصادیق رسانه‌ها احصا شود مثل سازمان صدا و سیما، مطبوعات و پایگاه‌های اینترنتی و

۴. تبصره - تعیین مجازات در تبصره ماده ماهیت برنامه‌ای نداشته و جرم‌انگاری و تعیین مجازات باید در ضمن قوانین دائمی صورت گیرد. ازسوی دیگر تعدد و پراکندگی قوانین مشتمل بر عناوین



مجرمانه و مجازات آنها همواره به عنوان یکی از معضلات اساسی نظام حقوقی مطرح بوده است، بی شک جرم انگاری و تعیین مجازات در قانون برنامه نیز به این پراکندگی دامن خواهد زد. مضافاً اینکه در بند «۱۴» فصل ۹ سیاست های کلی نظام نیز بر ضرورت کاهش عناوین مجرمانه از قوانین تأکید شده است. پیشنهاد می شود عبارت مربوطه به این نحو اصلاح گردد: «متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت به مجازات های قانونی نیز محکوم خواهد شد.»

۳. بیمه سلامت

ماده (۴۲)

۱. تخصیص منابع صندوق ملی توسعه به منظور توسعه کمی و کیفی بیمه های سلامت، دستیابی به پوشش فراگیر و عادلانه خدمات سلامت و... در راستای «هدف تولید و توسعه سرمایه گذاری» نبوده و لذا مغایر بند «۲-۲۲» سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه می باشد.

۲. با توجه به اینکه براساس جزء «۲» بند «۲۵» سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه، موضوع نظارت از مصادیق وظایف حاکمیتی شناخته شده است و به موجب بند «الف» ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - نظارت از جمله امور حاکمیتی محسوب شده است، لذا تبصره «۱» محل ایراد و تأمل است و خود دولت باید امر نظارت را تدبیر و هدایت و اجرایی نماید.

۳. در بند «ه» حضور فرد غیروزی (معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) در ترکیب کارگروه، با اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد، لذا پیشنهاد می شود صلاحیت مذکور به هیئت وزیران تفویض شود.

۴. حمایتی و توانمندسازی

ماده (۴۳)

صدور حکم درخصوص حیات (تأسیس) یا ممات (انحلال) هر سازمان اداری (در سطح وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی و مؤسسه عمومی غیردولتی) جزء اختصاصات مقنن است. در این راستا قانونگذار در پی شبیهاتی که درخصوص صلاحیت های شورای عالی اداری پیش آمده بود، با وضع و تصویب قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۶ - هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز شمرد، بنابراین واگذاری این اختیار به دولت مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. درخصوص واگذاری وظایف نیز باید متذکر شد، تعیین وظایف و اختیارات هر نهاد دولتی و عمومی به موجب حکم مقنن صورت می گیرد و قانونگذار



است که قلمرو وظایف هر دستگاه اجرایی را معلوم می‌کند نه هیئت وزیران، لذا این امر نیز مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۴۴)

تخصیص منابع صندوق ملی توسعه در این ماده در راستای «تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور» نبوده و لذا مغایر بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم می‌باشد. همچنین مناسب است مراد از واژه «دولت» دقیقاً مشخص و عبارت به «هیئت وزیران» یا وزارت مربوطه مقید گردد.

۵. سرمایه اجتماعی، جوانان و خانواده

ماده (۴۵)

این سند اگر متضمن وضع ضابطه و برقراری حقوق و تکالیف برای اشخاص حقیقی و حقوقی و ایجاد قواعد آمره باشد که ظاهراً چنین است، قطعاً جزء صلاحیت‌های تقنینی است و تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۶. ایثارگران

ماده (۴۸)

۱. به منظور ایجاد شفافیت در متون قانونی و جلوگیری از برداشت‌های گوناگون، در بند «ج» دستگاه‌های اجرایی ذیربط توسط مقنن احصا شود.

۲. همچنین اعطای مجوز انجام حمایت مالی توسط دولت در بند «ه» این ماده بدون تعیین ضوابط معین برای آن مغایر قانون اساسی است.

۳. درخصوص بند «و» ماده فوق نکات زیر اعلام می‌گردد:

الف) درصد مذکور در این بند جهت استخدام ایثارگران (۲۵ درصد) بسیار بالا بوده و به اضافه وجود واژه «حداقل» نیز امکان افزایش این درصد را ایجاد می‌نماید. پیشنهاد می‌شود به جهت عدم تضییع حق دیگران درصد مذکور تقلیل یافته و واژه «حداقل» نیز حذف گردد.

ب) موضوع مذکور در این بند در قوانین دیگر از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - پیش‌بینی شده است و تکرار این احکام در قانون برنامه زائد به نظر می‌رسد.

ج) حکم مندرج در این بند دارای ماهیت دائم بوده و پیش‌بینی آن در قانون برنامه که دارای ماهیت موقت است مناسب به نظر نمی‌رسد.



د) معافیت ایثارگران از رعایت شرط سنی و تحصیلی و آزمون که به صورت مطلق و بدون تعیین سقف و چارچوب مشخص ذکر شده است فاقد توجیه بوده و اصلاح است شروط مذکور حذف گردند.

فصل چهارم - نظام اداری و مدیریت

۱. فناوری اطلاعات

ماده (۴۹)

۱. در بند «ب» این ماده به جای واژه «دستورالعمل» باید واژه «آیین نامه» درج می شود، زیرا ضوابطی که تهیه آن برعهده «وزارت ارتباطات» قرار گرفته، از مصادیق «آیین نامه های اجرایی» موضوع صدر اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی است.

۲. در بند «ه» تدوین معیارها و ضوابط چون جنبه آیین نامه ای دارد، تدوین و تصویب آن از سوی فرد غیروزیر (معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور) با اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی مغایرت دارد.

۳. در بند «و» با توجه به اینکه عبارت «نسبت به ایجاد پایگاه اطلاعات حقوقی املاک اقدام نماید» مبهم است و از عبارت می توان این برداشت را نمود که سازمان ثبت می تواند تا پایان برنامه شروع به ایجاد پایگاه مذکور نماید و موظف نیست که پایگاه یاد شده را ایجاد و مورد بهره برداری قرار دهد پیشنهاد می شود عبارت این بند بدین صورت اصلاح شود:

«با همکاری و هماهنگی سازمان نقشه برداری کشور و همکاری سایر دستگاه های زیربط تا پایان برنامه پایگاه اطلاعات حقوقی املاک را ایجاد کند و مورد بهره برداری قرار دهد».

۴. مناسب است کلمه «الکترونیکی» در بند «و» به «الکترونیک» تغییر یابد.

۵. با توجه به اینکه در بعضی شرکت های تجاری شرکا حضور دارند و نه سهام داران و در بعضی از شرکت ها نیز مدیرعامل وجود دارد، اصلاح زیر در بند «و» مورد پیشنهاد است:

«نسبت به اعطای و با ذکر مشخصات شرکا و یا سهام داران و اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل و کد ملی.....».

۶. در بند «ز» این ماده از آنجا که ایجاد سامانه الکترونیک امن معاملات املاک و مستغلات و بهره برداری و گسترش آن از وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است و دستگاه صلاحیت دار در این زمینه سازمان مذکور می باشد نه وزارت بازرگانی و اصولاً به دلیل غیرمنقول بودن املاک و مستغلات، معاملات این بخش از حیطه وظایف وزارت بازرگانی خارج است لذا، پیشنهاد می شود که بند «ز» به شماره ۴ بند «و» تغییر کرده و به شکل زیر اصلاح شود:

«نسبت به گسترش سامانه الکترونیک امن معاملات املاک و مستغلات در سطح کشور با



همکاری کلیه دستگاه‌های اجرایی زیربط از جمله وزارت بازرگانی اقدام کند. وزارت بازرگانی مکلف است زیرساخت‌ها، اطلاعات و اسناد مربوط به این سامانه را که در اختیار دارد به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تسلیم کند».

همچنین پیشنهاد می‌شود تبصره زیر به بند فوق اضافه گردد:

«آیین‌نامه اجرایی این بند ظرف مدت ... ماه با پیشنهاد سازمان ثبت اسناد و املاک و تأیید رئیس قوه قضائیه به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

ماده (۵۰)

۱. مفاد بندهای «ب» و «ج» ماده فوق راجع به تلقی «سند الکترونیکی در حکم اسناد کاغذی» (ظاهراً اسناد عادی مد نظر بوده است) که ناظر بر رسمیت بخشیدن به ارزش اثباتی اسناد الکترونیک است، واجد ماهیت برنامه‌ای و موقت نمی‌باشد. این‌گونه احکام (با رعایت انسجام لازم با سایر احکام مرتبط) باید در قوانین و مقررات مربوط (مقررات آیین دادرسی و ...) مورد پیش‌بینی قرار گیرد.

۲. در بند «الف» «وزارت بازرگانی» حذف و به‌جای آن «سازمان ثبت اسناد و املاک کشور با همکاری بانک مرکزی» جایگزین شود، زیرا صدور گواهی الکترونیک از وظایف وزارت بازرگانی نیست و در اصل از وظایف سازمان ثبت اسناد و املاک کشور است که باید با همکاری بانک مرکزی به این مهم اقدام کند.

۳. بند «ج» به دلیل اینکه محل طرح «برابری ابلاغ نه اخطار الکترونیک با ابلاغ و اخطار معمولی» و همچنین سایر موارد مطرح شده در این بند، در قوانین آیین دادرسی است نه برنامه توسعه لذا، پیشنهاد می‌گردد که در این بند فقط به وظیفه قوه قضائیه برای ایجاد زیرساخت‌های لازم جهت عملی شدن ابلاغ و اخطار و غیره به صورت الکترونیک اشاره شود و مباحث ماهوی از جمله اعتبار ابلاغ الکترونیک به قوانین مربوط به آن احاله گردد.

پیشنهاد می‌شود این بند به این صورت اصلاح شود:

«قوه قضائیه مکلف است نسبت به ایجاد و بهره‌برداری از سامانه صدور و اعطای مجوز، ابلاغ و اخطار الکترونیک تا پایان برنامه اقدام کند».

۲. نظام اداری

ماده (۵۲)

۱. مفاد بند «الف» ماده (۵۲) راجع به تعیین هیئت وزیران به عنوان مرجع تصویب افزایش سالیانه ضریب حقوق کارمندان دولت، در واقع اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)



به حساب آمده و صرفنظر از اینکه این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد، به‌منظور جلوگیری از پراکندگی قوانین و مقررات مناسب است چنانچه اصلاح قانونی مد نظر است در چارچوب همان قانون صورت گرفته و به‌طور صریح و روشن مشخص گردد که کدامیک از مواد قانون مورد اصلاح قرار می‌گیرند.

۲. بند «ب» این ماده حاوی حکمی دائمی بوده و فاقد ماهیت برنامه‌ای است. ازسوی دیگر در این بند چون تعیین مشاغل عمومی، تخصصی و اختصاصی جنبه آیین‌نامه‌ای دارد، بهتر است اختیار آن به هیئت وزیران براساس اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی واگذار شود.

۳. در بند «ه» با عنایت به اینکه موضوع بیمه بیکاری جنبه تقنینی دارد و قوانین مربوط در سال‌های ۱۳۶۶ و ۱۳۶۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، لذا تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است. همچنین ذکر عبارت مبهم «افراد طرف قرارداد» در این بند، در عرض «کارکنان رسمی و پیمانی ...» نیز از لحاظ حقوقی موجه به‌نظر نمی‌رسد. همچنین صدور مجوز استفاده از منابع صندوق ملی توسعه جهت تأمین منابع مالی بیمه بیکاری کارکنان دستگاه‌های اجرایی از آنجایی که در راستای اهداف صندوق ملی توسعه و در زمره بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی نمی‌باشد، مغایر بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه می‌باشد.

۴. بند «و» این ماده دارای حکم ثابت بوده و فاقد ماهیت برنامه‌ای است. ازسوی دیگر این بند موجب اصلاح احکام مندرج در قانون مدیریت خدمات کشور - مصوب ۱۳۸۶ - می‌شود که مناسب است به جهت جلوگیری از پراکندگی قوانین چنانچه اصلاح قانون مزبور مد نظر است در چارچوب همان قانون صورت گرفته و در برنامه که ماهیت موقتی دارد ذکر نگردد.

ماده (۵۳)

۱. بخشی از احکام مذکور در این ماده مانند بندهای «الف»، «ب»، «ج»، «د» و «ه» این ماده مربوط به اصلاح ساختار دستگاه‌های دولتی و مقررات استخدامی است که در قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۵ - (فصل چهارم تحت عنوان ساختار سازمانی و فصل هفتم تحت عنوان استخدام) مقررات نسبتاً مشابهی راجع به آنها وضع شده است. بنابراین جدای از آنکه احکام مزبور نوعاً فاقد ماهیت برنامه‌ای هستند، ذکر آنها در لایحه پیشنهادی توجیه چندانی ندارد.

۲. درخصوص بند «الف» توجه به حکم مندرج در بند «و» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه قابل تأمل است.

۳. در بند «ب» موضوع تصویب سهمیه استخدامی سالیانه دستگاه‌های اجرایی، با توجه به جمع شدن دیدگاه‌های همه اعضای دولت در نهاد هیئت وزیران به‌نظر می‌رسد تفویض این صلاحیت به هیئت



وزیران مقرون به صواب باشد، ضمن اینکه نظارت قانونی لازم نیز بر مصوبات هیئت وزیران از سوی مجلس شورای اسلامی (رئیس مجلس شورای اسلامی) صورت می‌گیرد.

۴. پیش‌بینی امکان استخدام رسمی و پیمانی تا ۵ درصد مجوزهای استخدامی یک دستگاه دولتی بدون رعایت ضوابط مربوط به آزمون استخدامی (صرفاً با تشخیص بالاترین مقام دستگاه دولتی مربوط) مغایر اصل «برابری افراد در احراز مشاغل در شرایط مساوی» موضوع اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی به نظر می‌رسد و از جمله مصادیق «تبعیض ناروا» موضوع بند «۹» اصل سوم قانون اساسی محسوب می‌گردد.

۵. تفویض اختیار تصویب اساسنامه تمامی سازمان‌های عمومی مغایر فلسفه و روح اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است، اصولاً در تصویب اساسنامه سازمان‌های عمومی اصل بر صلاحیت ذاتی مجلس شورای اسلامی است، زیرا اساسنامه به منزله قانون یک سازمان محسوب می‌شود و استثنائاً مجلس می‌تواند اختیار تصویب اساسنامه برخی از دستگاه‌ها را به دولت تفویض کند، شورای اصلی این است که آیا مجلس با تفویض اختیار به دولت در خصوص شرکت‌هایی مثل شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی پتروشیمی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع، سازمان توسعه معادن و صنایع ایران معدنی ایران، سازمان حسابرسی و بنیاد شهید و امور ایثارگران موافق است؟ آیا همه شرکت‌های دولتی از لحاظ درجه اهمیت و تأثیر در نظام اقتصادی و اجتماعی کشور همسان هستند. همین وضعیت در خصوص مؤسسات دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز صدق می‌کند. لازم به ذکر است مجلس تاکنون لوایح دولت در این خصوص مبنی بر تقاضای دولت برای داشتن اختیار در خصوص تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی را رد کرده است که می‌توان به لایحه استفساریه ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه و لایحه راجع به اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب قانون تصویب آن به دولت محول شده است و لایحه تعیین مرجع اصلاح و تغییر اساسنامه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اشاره کرد.

نکته دیگر آنکه اگر عبارت مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت به معنای شرکت‌های دولتی است، چون شرکت‌های دولتی در بند «ج» ذکر شده است، زائد می‌باشد و اگر غیر از این است باید ماهیت حقوقی آنها مشخص و مصادیق آنها معین شود.

۶. در خصوص بند «ط» لازم به ذکر است که به موجب ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت‌های دولتی مشمول قانون یاد شده می‌باشند و قبل از آن نیز تابع قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی موضوع بند «ب» ماده (۲) قانون استخدام کشوری - مصوب ۱۳۵۲ - بودند که در این قوانین، قانونگذار احکام و قواعد لازم را به‌طور تفصیلی بیان کرده است، لذا این امر جزء امور تقنینی است و تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است. اصولاً تعیین



ضوابط مربوط به پرداخت حقوق و مزایا جنبه تقنینی دارند و خود مقنن باید به تفصیل آن را مورد حکم قرار دهد نه مرجع دیگر.

درخصوص بانکها نیز ابتدا به موجب بند «ج» ماده (۱) قانون مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی.... - مصوب ۱۳۵۲ - بانکهای دولتی از شمول این قانون مستثنا شدند و تابع ضوابط و مقررات مصوب سازمان امور اداری و استخدامی و شورای حقوق و دستمزد شدند. سپس به موجب بند «۸» ماده (۶) لایحه قانونی اداره امور بانکها - مصوب ۱۳۵۹ - تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و اداری برعهده مجمع عمومی عادی بانکها گذاشته شد و بعد از آن به موجب ماده (۱۲) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت - مصوب ۱۳۷۰ - بانکها مشمول قانون مذکور شدند. سپس براساس ماده (۹۰) قانون برنامه سوم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - بانکها تابع ضوابط و مقررات استخدامی خاص مصوب هیئت وزیران شدند که در نهایت مطابق مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - مشمول قانون مذکور شدند.

با توجه به موارد مذکور به نظر می‌رسد اگر قرار است امتیازاتی درخصوص نظام حقوق و مزایا به مستخدمان بانکها داده شود، این کار باید از طریق مجلس با تعیین چارچوبها و ضوابط لازم صورت گیرد و تعیین جزئیات نیز به هیئت وزیران تفویض شود.

ماده (۵۴)

با توجه به اینکه براساس اصل پنجاه و یکم قانون اساسی موارد معافیت مالیاتی توسط قانونگذار تعیین می‌شود و این امر قابل تفویض به دولت نیست، لذا مفاد ماده (۵۴) با اصل مذکور و همچنین اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مغایرت دارد.

مواد (۵۶) و (۵۷)

۱. مفاد ماده (۵۶) لایحه پیشنهادی جدای از آنکه فاقد ماهیت برنامه‌ای است، درعمل واجد هیچ حکم جدیدی نیست، زیرا پیام این ماده عبارت است از این حکم بدیهی که «رعایت قانون کار درمورد افراد مشمول قانون کار الزامی است».

۲. حکم مندرج در صدر ماده موجب اصلاح «قانون مدیریت خدمات کشوری» شده و برخی امتیازات را که به موجب قانون مزبور ملغی شده‌اند مجدداً جاری می‌سازد. لازم به ذکر است که چنانچه اصلاح قانون مزبور مورد نظر باشد به منظور جلوگیری از پراکندگی قوانین مناسب است که این اصلاح در همان قانون صورت گیرد. ضمن اینکه حکم مندرج در صدر ماده ماهیت دائمی داشته و ذکر آن در قانون برنامه که ماهیت موقت دارد مناسب به نظر نمی‌رسد.



۳. با توجه به اینکه تشخیص مشاغل کارگری جنبه آیین‌نامه‌ای دارد، لذا براساس اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی باید این صلاحیت برعهده هیئت وزیران گذاشته شود. همین امر درخصوص موضوع ماده (۵۷) نیز صدق می‌کند.

ماده (۵۹)

۱. مفاد این ماده جدای از آنکه دارای ضمانت اجرای مناسبی نیست، فاقد ماهیت برنامه‌ای به‌نظر می‌رسد.

۲. در این ماده واژه «تمرکززدایی» باید شفاف و تشریح شود تا امکان برداشت‌های متفاوت از این واژه حاصل نشود.

ماده (۶۱)

بند «الف» ماده فوق اقدام به لغو ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - نموده است. اصلاح یک قانون در ضمن قانون دیگر موجب پراکندگی قوانین بوده و شیوه مناسبی در قانون‌نویسی نمی‌باشد. اصلح است چنانچه اصلاح قانون مزبور مورد نظر است این اصلاح در همان قانون صورت گیرد. ضمن اینکه ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری متضمن موضوع برون‌سپاری توسط دستگاه‌های دولتی و در راستای خصوصی‌سازی می‌باشد و حذف آن محل اشکال و فاقد توجیه است. همان‌گونه که ذکر گردید چنانچه ماده مزبور حاوی مشکلاتی باشد بهتر است ایرادات مزبور اصلاح شود، لکن اصل مسئله برون‌سپاری حذف نگردد.

ماده (۶۳)

اگر قرار است درخصوص کارشناسان و مشاوران، نظام و سازمان حرفه‌ای تأسیس نمود، این امر مستلزم تقنین است که سابقه تقنینی نیز در این زمینه وجود دارد که می‌توان به سازمان‌های مهندسی ساختمان، پرستاری، روان‌شناسی، وکلا و... اشاره کرد، لذا تفویض اختیار در این خصوص به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۶۴)

جدای از نحوه تنظیم نارسای ماده فوق، مفاد این ماده مبهم و قابل تأمل به‌نظر می‌رسد. توضیح آنکه اگر هدف از تنظیم این ماده، تأمین استمرار خدمت‌رسانی دولت به شهروندان در مواردی است که طبق قانون بخشی از وظایف تصدی دولت به اشخاص غیردولتی واگذار شده، مشخص نیست



چرا در این ماده تنها واگذاری وظایف تصدی دولت به نهادهای عمومی غیردولتی مورد حکم قرار گرفته و در مورد سایر اشخاص غیردولتی، پیش‌بینی خاصی به عمل نیامده است. افزون بر این حکم مبهم مذکور در ماده (۶۴) مزبور می‌تواند موجب تزلزل سیاست کلی و عمومی کشور راجع به واگذاری وظایف غیرحاکمیتی دولت به اشخاص غیردولتی شود.

فصل پنجم - اقتصادی

۱. بهبود فضای کسب و کار

ماده (۶۶)

۱. عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود فهرست مقررات و سیاست‌های تشویقی را تدوین و اجرا نماید» ابهام دارد و مقصود از «فهرست مقررات و سیاست‌های تشویقی» و «تدوین و اجرای آن»، مشخص نیست.
۲. تبصره از جهات مختلف دارای ابهام است: اینکه «اطلاعات شفاف و به‌روز» از چه چیزی باید ارائه شود؛ منظور از «دستگاه مربوط» چیست؛ «جریمه معادل مبلغ کالا یا خدمت موضوع این ماده» به چه معناست و کالا و خدمت به چه نحو قیمتگذاری شده و چه مقدار از آن ملاک قرار می‌گیرد.
۳. در مورد شفاف بودن اطلاعات در دو لایحه «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» و «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» که به مجمع تشخیص فرستاده شده است، احکامی مقرر شده است که رابطه ماده (۶۶) با آنها مشخص نیست.
۴. از آنجا که تصویب قوانین مربوط به سازمان تعزیرات حکومتی، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده و صلاحیت‌های این سازمان در آن قوانین مشخص شده است، افزودن به صلاحیت‌های آن در حیطه صلاحیت مجلس نمی‌باشد. ازسوی دیگر، اصولاً مرجع رسیدگی به جرائم، قوه قضائیه است و نباید این صلاحیت را به مرجع دیگری سپرد. ازاین‌رو به نظر می‌رسد که ذیل تبصره ماده (۶۶) لایحه مغایر با اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی است.
۵. جرم‌انگاری و تعیین مجازات که در تبصره این ماده صورت گرفته است دارای ماهیت دائم بوده و متناسب قوانین موقت مانند قانون برنامه نیست. ازسوی دیگر تعدد و پراکندگی قوانین مشتمل بر عناوین مجرمانه و مجازات آنها همواره به‌عنوان یکی از معضلات اساسی نظام حقوقی مطرح بوده است. بی‌شک جرم‌انگاری و تعیین مجازات در قانون برنامه نیز به این پراکندگی دامن خواهد زد. مضافاً اینکه در بند «۱۴» فصل ۹ سیاست‌های کلی نظام نیز بر ضرورت کاهش عناوین مجرمانه از قوانین تأکید شده است.

**ماده (۶۷)**

۱. عنوان قانون نحوه اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی به صورت کامل و صحیح نیامده است. عنوان کامل این قانون چنین است: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».

۲. مقصود از «مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل مجوز» در این ماده که برعهده دستگاه اصلی، نهاده شده است، مشخص نیست.

ماده (۶۸)

۱. در بند «۳» ماده (۱۸) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» در این مورد تعیین تکلیف شده و لذا نیازی به تقنین مجدد نیست.

۲. ازسوی دیگر اگر شرکت‌های مشمول واگذاری پس از آغاز واگذاری از شمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی مستثنا شوند زمینه سوءاستفاده‌های فراوان ایجاد می‌شود و اگر تحت مشمول مقررات دولت باقی بمانند، بخش خصوصی انگیزه کمتری برای خرید این‌گونه شرکت‌ها خواهد داشت. به نظر می‌رسد حذف برخی مقررات دست و پاگیر شرکت‌های دولتی می‌تواند راه حل میانه‌ای باشد.

۲. بهره‌وری**ماده (۶۹)**

۱. به منظور برقراری نظام مسئولیت و پاسخگویی درست و اصولی، بهتر است سازمان ملی بهره‌وری ایران زیر نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار گیرد، زیرا نمی‌توان رئیس‌جمهور را دائماً مورد سؤال، بازخواست و تذکر و استیضاح قرار داد.

۲. از منطوق ماده (۶۹) چنین برداشت می‌شود که چنین سازمانی در حال حاضر وجود دارد، زیرا اشاره‌ای به موضوع تصویب اساسنامه این سازمان ازسوی مجلس یا دولت نشده است. لازم به ذکر است سازمان بهره‌وری ملی ایران عملاً در سال ۱۳۷۲ در وزارت صنایع سنگین زیر نظر سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران با ثبت آن در اداره ثبت شرکت‌ها به عنوان یک شرکت تحت پوشش تشکیل شد. در سال ۱۳۷۷ براساس مصوبه شورای عالی اداری، سازمان بهره‌وری ملی ایران (شرکت سهامی خاص) از سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران منتزع و به سازمان امور



اداری و استخدامی کشور وابسته شد و اساسنامه آن نیز در همان سال توسط شورای عالی اداری اصلاح شد.

در سال ۱۳۸۴ سازمان ملی بهره‌وری ایران به موجب تصویبنامه شماره ۲۹۲۷۶/ت/۲۶۲ هـ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۱ منحل و مرکز بهره‌وری ملی ایران به شکل یک مؤسسه دولتی تابع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل شد. سپس در سال ۱۳۸۵ به موجب تصویبنامه شماره ۲۷۵۸۰/ت/۲۴۰۵۷ هـ مورخ ۱۳۸۵/۳/۲۰ مصوبه قبلی دولت اصلاح و مرکز بهره‌وری ملی ایران زیر نظر رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تشکیل می‌شد که بدین معنا بود که مرکز مذکور فاقد شخصیت حقوقی مستقل است.

صرف‌نظر از درستی یا عدم درستی مصوبات مذکور و صلاحیت دولت و شورای عالی اداری در این خصوص، با توجه به موارد مذکور به نظر می‌رسد مقنن اولاً باید در مورد وابستگی این سازمان به یکی از وزارتخانه‌ها یا دستگاه‌های اجرایی تعیین تکلیف کند که وابستگی آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی مقرون به صواب است ثانیاً باید وضعیت اساسنامه و مرجع تصویب آن را نیز براساس ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی معلوم کند ثالثاً با توجه به اینکه تأسیس و انحلال هر سازمان دولتی در نظام حقوق عمومی جزء اختصاصات مقنن است و این امر به هیچ عنوان قابل تفویض به هیچ مرجع و نهاد دیگری نیست، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی در راستای قانون اصلاح مواد (۱۳۹) و (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۶ - حکم تبصره الحاقی به ماده (۱۳۹) قانون یاد شده را به صورت یک ماده مستقل در این لایحه قید و ذکر کند و قبل از واژه «ادغام» واژه «تأسیس» نیز اضافه و عبارت «به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود» نیز حذف شود. بدیهی است این امر در راستای تضمین صلاحیت‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی منبعث از اصول پنجاه‌هشتم، هفتادویکم و هشتادوپنجم قانون اساسی صورت می‌گیرد و تأکیدی مهم بر حق مجلس شورای اسلامی در زمینه تأسیس هرگونه ساختار اداری در نظام حقوقی ایران است.

۳. در این ماده اقدام به تدوین برنامه جامع بهره‌وری کشور به «سازمان ملی بهره‌وری ایران به صورت مؤسسه دولتی وابسته به معاونت» سپرده شده است. ولی نحوه تشکیل این سازمان و اختیارات و وظایف آن مشخص نشده است.

ماده (۷۰)

اولاً باید تکلیف مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران که هم‌اکنون وابسته به وزارت صنایع و معادن است، معلوم شود که آیا با تأسیس سازمان استاندارد ملی ایران، مؤسسه مذکور همچنان



باقی است یا منحل می‌شود ثانیاً به‌منظور رعایت اصل پاسخگویی صحیح بهتر است این سازمان زیر نظر یکی از وزارتخانه‌ها اداره شود. ازسوی دیگر اگر مقصود این است که مؤسسه مذکور، اصلاح ساختار یابد، این کار باید در قوانین مربوط به این مؤسسه صورت گیرد و نه در قانون برنامه.

۳. اشتغال

ماده (۷۱)

در بند «الف» اعطای اختیار حمایت مالی به‌نحو مطلق، از آنجا که شامل اعطای کمک بلاعوض محسوب گردد مغایر اصل هشتادم قانون اساسی است.

۴. ارز

ماده (۷۲)

این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و لازم است به‌صورت دائمی و در قوانین مربوط به خود بیاید.

ماده (۷۴)

به‌نظر می‌رسد در این ماده شبهه تجویز پرداخت ربا مطرح است.

ماده (۷۵)

تهاتر بدهی بین دولت و بانک‌ها، مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است.

ماده (۷۶)

۱. پیشنهاد می‌شود عبارت «درآمد ناخالص حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» جایگزین عبارت «منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی» گردد.
۲. براساس بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم، اساسنامه این صندوق باید به تصویب مجلس برسد. آنچه در این ماده از آن به‌عنوان «آیین‌نامه صندوق» نام برده شده و تصویب آن را به‌عهده هیئت وزیران گذارده، چیزی جز اساسنامه نیست و از این حیث این ماده مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم است.
۳. پیشنهاد می‌شود در بخش «الف» این ماده عبارت «هیئت مدیره» جایگزین «هیئت عامل» و عبارت «مدیرعامل» جایگزین «رئیس کل» گردد.



۴. مناسب است «دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس» نیز به اعضای هیئت امنای صندوق مندرج در بخش «ب» ماده اضافه شوند.

۵. اصلاح است «دو نفر حقوق دان» نیز به اعضای هیئت نظارت مندرج در بخش «ج» ماده اضافه شود.

۶. رابطه این صندوق با صندوق ذخیره ارزی مشخص نیست. اینکه آیا این دو صندوق به همراه یکدیگر به فعالیت می پردازد یا اینکه صندوق ذخیره ارزی منحل می شود. لازم است این مطلب در برنامه ذکر شود. البته با توجه به جزء «۲» و «۳» بند «د» و تبصره «۱» این ماده می توان گفت که صندوق ذخیره ارزی با تشکیل صندوق توسعه ملی منحل می شود، ولی در این صورت مشخص نخواهد بود که چه میزان از درآمدهای نفتی باید به صندوق توسعه ملی واریز شود: صرفاً ۲۰ درصد آن یا تمامی مازاد درآمد نفتی نسبت به درآمد پیش بینی شده در قانون بودجه.

۷. پیشنهاد می شود عبارت ذیل جایگزین بند «۱» بخش «د» ماده فوق درخصوص منابع مالی صندوق گردد:

«مازاد عواید ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش بینی شده در قوانین بودجه سنواتی به علاوه حداقل معادل ۲۰ درصد از درآمد ناخالص حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده های نفتی بر مبنای قیمت پیش بینی شده برای نفت خام در بودجه سنواتی و در صورتی که نفت به کمتر از قیمت پیش بینی شده به فروش برسد بر مبنای آن».

۸. با توجه به تعیین تکلیف هزینه کرد منابع صندوق توسعه ملی در بند «۲-۲۲» سیاست های کلی برنامه پنجم، صرفاً به منظور ارائه تسهیلات به بخش های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی، جزء های «۲، ۳، ۴، ۵، ۶، ۷، ۸، ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۲» بند «ه» این ماده که نسبت به هزینه کرد منابع صندوق توسعه ملی در مواردی خارج از محدوده بند «۲-۲۲» مقرر گشته است کاملاً مغایر سیاست های کلی برنامه پنجم بوده و علاوه بر این، حکم مذکور در برخی از این جزء ها از جمله جزء های «۸» و «۱۰»، نیاز به مصوبه مجلس داشته و از آنجا که در اینجا به صورت مطلق از آنها یاد شده، علاوه بر مغایرت با سیاست های کلی، مغایر اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول پنجاه و دوم، هشتادم و هشتاد و پنجم می باشد و ضروری است بندهای فوق الاشاره حذف گردند.

۹. مناسب است جزء های «۱۰» و «۱۱» بند «ه» ماده حذف شده و جزء «۱۲» بدین ترتیب اصلاح شود: «سایر مواردی که به موجب قانون مشخص می شود».

۱۰. وابستگی این صندوق به یکی از وزارتخانه ها باید توسط مقنن معلوم و معین شود تا امکان پاسخگویی فراهم شود که به نظر می رسد تعیین وزارت امور اقتصادی و دارایی مقرون به صواب باشد.



۱۱. موضوع جزء «۹» بند «ه» با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی امنیت ملی براساس ذیل اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی به تصویب و تأیید مقام معظم رهبری است، قابل توجیه است، ولی درخصوص موضوع جزء «۱۱» بند «ه» محل تأمل است.

۱۲. ذیل بند «و» این ماده با عبارت «و از مقررات مغایر مستثناست» مبهم است

۱۳. وضعیت حقوقی هیئت عامل و رئیس کل و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب آنها نامعلوم است که علی القاعده باید در اساسنامه تعیین شوند، ولی ظاهراً به موجب مفاد ماده (۷۶) دولت خواسته است این موضوعات و سایر موارد کلیدی و اساسی مربوط به ساختار و تشکیلات این مؤسسه را در آیین نامه اجرایی تعیین کند که قطعاً این موضوع جنبه اساسنامه‌ای دارد و باید تکلیف آنها در اساسنامه معلوم شود نه آیین نامه، زیرا اساسنامه با آیین نامه از لحاظ ماهوی و شکلی با یکدیگر فوق دارند لذا مقنن باید در یک قانون خاص براساس سیاست کلی ذکر شده مصوب مقام معظم رهبری در این خصوص تعیین تکلیف کند و اساسنامه صندوق مذکور را تصویب نماید.

۵. پول و بانک

ماده (۷۷)

۱. بند «ب» این ماده کاملاً مخالف با اهداف و وظایف صندوق بوده و با بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی از رهبر معظم انقلاب در تعارض است. زیرا مصارف صندوق در این سیاست‌ها منصرف به ارائه تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی و عمومی غیردولتی با هدف تولید و توسعه سرمایه‌گذاری در داخل و خارج کشور می‌باشد نه قرض الحسنه به عموم مردم.

۲. اطلاق «حمایت مالی» مذکور در بند «ج» این ماده، از آنجا که شامل کمک‌های بلاعوض می‌شود، مغایر اصل هشتادم قانون اساسی است.

۳. در بند «ج» به جای واژه «دولت» از عبارت «هیئت وزیران» استفاده شود.

ماده (۷۸)

مفاد این ماده، حکم جدیدی را افاده نمی‌کند. تا به حال نیز چنین مفادی براساس مواد (۱۱)، (۱۳) و (۱۴) قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱ - مجری بوده است.

ماده (۷۹)

مفاد این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و باید دائمی بوده و در قوانین دائمی مندرج گردد.

**ماده (۸۰)**

درخصوص مجمع عمومی بانک مرکزی مقنن در ماده (۱۷) قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱ - تعیین تکلیف کرده بود. قانونگذار در قوانین برنامه سوم و چهارم توسعه تغییراتی در ترکیب اعضای مجمع مذکور ایجاد نمود که با اصول قانونگذاری منطبق نبود، زیرا این موضوع یک امر ساختاری و تشکیلاتی است که ماهیت برنامه‌ای ندارد و باید در همان قانون پولی و بانکی کشور اصلاح لازم صورت می‌گرفت نه قانون برنامه. همین مشکل سال‌های طولانی درخصوص قوانین بودجه سنواتی وجود داشت و احکامی که ماهیت بودجه‌ای نداشتند در قانون مذکور مورد حکم قرار می‌گرفت که در نهایت مقنن برخی از این احکام را در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - و سپس قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۴ - جایگزین کرد و حجم قانون بودجه به طرز چشمگیری کاهش یافت. همین موضوع درخصوص قوانین برنامه توسعه نیز حکمفرماست. مقنن باید احکامی که ماهیت برنامه‌ای ندارند، از این لایحه جدا کرده و هر کدام از آنها در قانون مربوط و خاص آن جایگزین و اصلاح نماید.

ماده (۸۱)

ترکیب اعضای شورای پول و اعتبار در ماده (۱۸) قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱ - ذکر شده بود که در قوانین برنامه دوم، سوم و چهارم توسعه اصلاحاتی در آن صورت گرفت. قبل از قوانین مذکور، شورای انقلاب در لایحه قانونی اصلاح قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۸ - ترکیب مذکور را اصلاح کرده بود. با توجه به مطالب مذکور در ماده (۸۰) به نظر می‌رسد هر گونه اصلاحی باید در مجموعه قانون پولی و بانکی کشور - مصوب ۱۳۵۱ - صورت گیرد.

ماده (۸۲)

اعطای مجوز مذکور در بند «ب» به دولت از آنجایی که سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ازجمله سازمان‌های وابسته به قوه قضائیه می‌باشد (نه وزارت دادگستری) مغایر اصل استقلال قوا مندرج در ذیل اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است.

ماده (۸۴)

با توجه به اختیار هیئت وزیران مندرج در ماده (۵) «قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانکها» - مصوب ۱۳۸۶ - نیازی به قانونگذاری جدید نیست.



ماده (۸۶)

واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.

ماده (۸۷)

واژه «دستورالعمل» به واژه «آیین‌نامه» در انطباق با مفاد اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی اصلاح شود.

ماده (۸۹)

۱. ظاهراً واژه‌های «صنعتی» و «محصولات» زائد است چون چنین صندوقی وجود ندارد و صرفاً «صندوق بیمه کشاورزی» وجود دارد که براساس تبصره «۸» الحاقی ماده واحده قانون بیمه کشاورزی - مصوب ۱۳۸۷ - عنوان آن اصلاح شده است.

۲. عنوان صندوق‌های حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش کشاورزی نیز صحیح نیست و به موجب ماده (۱۲) قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی - مصوب ۱۳۷۹ - عنوان صحیح آن صندوق‌های حمایت از توسعه بخش کشاورزی است.

۶. بازار سرمایه

مشابه مفاد کلیه مواد مربوط به این قسمت در قالب قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید» در سال ۱۳۸۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و نیازی به تکرار آنها در این قانون (که جنبه موقتی نیز دارد) نمی‌باشد.

ماده (۹۰)

تعیین شرایط و ضوابط احراز صلاحیت مدیران بازار سرمایه و چگونگی سلب صلاحیت آنان جنبه تقنینی دارد و قابل تفویض به دولت نیست، مؤید این امر اصول بیست و دوم و بیست و هشتم قانون اساسی است.

ماده (۹۱)

۱. مفاد این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و لازم است به صورت دائمی به تصویب برسد.
۲. با توجه به پیش‌بینی مفاد این ماده در قانون توسعه نهادها و ابزارهای مالی جدید مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۸ حذف این ماده اصلاح به نظر می‌رسد.



۳. تعیین جرمه در ذیل این ماده ازسوی هیئت وزیران نوعی مجازات مالی بوده و تصویب آن برعهده مجلس می‌باشد و ازاین‌رو این ماده مغایر اصل سی‌وششم و هشتادوپنجم قانون اساسی است

۴. با توجه به احکام قانونی مندرج در فصل ششم قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - نیازی به تقنین جدید در این مورد نیست. چنانچه اصلاح و افزودن موادی به قانون مزبور مد نظر است ضروری است این اصلاح در همان قانون صورت گیرد.

۵. معلوم نیست چه مرجعی با چه ماهیتی رأی به جرمه می‌دهد، آیا دادگاه‌های دادگستری هستند یا کمیسیون‌های اداری که ظاهراً براساس لایحه دولت تعیین آن به دولت واگذار شده است.

۶. اگر آرای صادر شده برای اخذ جرمه ازسوی کمیسیون‌های اداری صورت گیرد، لازم‌الاجرا بودن و قطعی بودن آنها مغایر با اصول دادرسی عادلانه و منصفانه است، زیرا این‌گونه آرا باید ازسوی یک مرجع قضایی (دادگاه دادگستری یا دیوان عدالت اداری) قابلیت تجدید نظر داشته باشند تا با اصول سی‌وچهارم، سی‌وششم، یکصدوپنجاه‌وششم، یکصدوپنجاه‌ونهم و یکصدوهفتادوسوم و بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی مغایرتی نداشته باشد.

۷. فصل اول از باب اول قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری - مصوب ۱۳۷۸ - درخصوص ضابطین دادگستری و تکالیف آنان است. به موجب ماده (۱۵) قانون مذکور قانونگذار در پنج بند ضابطان یاد شده را احصا کرده است. اگرچه قانونگذار در قانون نظارت شرعی بر ذبح و صید - مصوب ۱۳۸۷ - ناظران شرعی را در حکم ضابط قضایی محسوب کرده است و از مفاد قانون مذکور چنین برمی‌آید که ناظر شرعی می‌تواند اشخاص حقیقی باشند و مستخدم دولت نباشند، ولی به نظر می‌رسد درخصوص موضوع ماده (۹۱) اشخاصی که به‌عنوان ضابط قضایی قلمداد می‌شوند به دلیل تخصصی بودن موضوع باید مستخدم دولت باشند.

ماده (۹۲)

۱. مفاد این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و لازم است به‌صورت دائمی به تصویب برسد. در «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» - مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵ - چنین حکمی پیش‌بینی شده است.

۲. به موجب اصل بیست‌ودوم قانون اساسی، حیثیت و حقوق اشخاص مصون از تعرض است مگر در مواردی که قانون تجویز کند. مفاد ماده (۹۲) اطلاق دارد و شامل تمامی اطلاعات حتی اطلاعات شخصی و مربوط به زندگی خصوصی آنها نیز می‌شود. بهتر است قانونگذار چارچوب‌ها و قیود و شرایط را وضع و تدوین کند.



۷. تجارت

ماده (۹۳)

۱. واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.
۲. به موجب اصل پنجاه و یکم قانون اساسی هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون، بنابراین بند «ب» که اختیار تعیین مالیات را به دولت داده است، مغایر اصل مذکور است.
۳. تعیین حقوق دولتی از جمله نرخ کالاها و خدمات از اختصاصات مقنن است، با این حال با وضع قاعده و چارچوب‌های مورد نظر از جمله از سوی مقنن، می‌توان آن را براساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به هیئت وزیران واگذار کرد. این موضوع در بند «ج» ماده (۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی شده بود و اختیار به هیئت وزیران واگذار شده بود، لذا بند «د» ماده (۹۳) که اختیار را به شورای اقتصاد واگذار کرده است محل ایراد و تأمل است.
۴. در بند «د» عنوان قانون به درستی ذکر نشده است. عنوان کامل این قانون چنین است: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».
۵. در بند «د» این ماده تهاثر بدهی بین دولت و دستگاه‌ها پیش‌بینی شده است که مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

ماده (۹۴)

- پیشنهاد می‌شود تبصره این ماده به این صورت اصلاح شود:
- «تشکل‌ها، اتحادیه‌ها ... در چارچوب دستورالعمل مصوب هیئت وزیران که به وسیله وزارت بازرگانی و معاونت تدوین می‌شود پاسخگو و...».

ماده (۹۶)

- واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.

ماده (۹۷)

۱. کاربرد واژه «کنسرسیوم» در قانون با اصل پانزدهم قانون اساسی مغایر است.
۲. موضوع ماده (۹۷) جنبه آیین‌نامه‌ای دارد، لذا هیئت وزیران براساس اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت دارد، بنابراین مرجع وضع مقررات مربوط باید هیئت وزیران باشد. همچنین واژه «دستورالعمل» به واژه «آیین‌نامه» اصلاح شود.



۳. در بند «د» به صلاحیت هیئت وزیران تصریح شود.
۴. در تبصره بند «ه» به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی به صلاحیت وزیران تصریح شود.
۵. پیشنهاد می‌شود تبصره بند «الف» به این شرح اصلاح شود: «... در چارچوب آیین‌نامه هیئت وزیران پاسخگو و...».

ماده (۹۸)

۱. ماهیت حقوقی صندوق باید از سوی مقنن معلوم شود بدین صورت که مؤسسه دولتی است یا شرکت دولتی، زیرا تعیین آن در صلاحیت‌های دولت نیست.
۲. وابستگی صندوق به یکی از وزارتخانه‌ها باید از سوی مقنن معین شود.

ماده (۹۹)

۱. واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.
۲. در این ماده، عنوان قانون به درستی ذکر نشده است. عنوان کامل این قانون چنین است: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».
۳. از آنجایی که بحث ادغام و تجزیه به‌طور مفصل در لایحه قانون تجارت آمده و در دست بررسی است حذف ماده مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۰۰)

- بهتر است سازوکار لازم نیز یا از سوی مقنن معلوم شود یا هیئت وزیران و دستگاه اجرایی مربوط نیز مشخص شود.

ماده (۱۰۱)

- با توجه به طرح مفاد ماده در قانون تجارت و همچنین نداشتن ماهیت «برنامه‌ای» حذف ماده مورد پیشنهاد است.

ماده (۱۰۲)

۱. با تصویب این ماده، اجرای قانون برگزاری مناقصات که به تصویب مقنن رسیده است، محل



سؤال و تردید است درواقع اجرای قانون منوط به تشخیص و نظر یک دستگاه اجرایی است. موارد عدم برگزاری مناقصه و ترک تشریفات مناقصه در مواد (۲۷) و (۲۹) قانون برگزاری مناقصات پیش‌بینی شده است و با وجود این احکام ظاهراً نیازی به تصویب حکم ماده (۱۰۲) نیست.

۲. حذف این ماده به‌دلیل ذکر آن در قانون توسعه نهادهای و ابزارهای مالی جدید - مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۸ - مورد پیشنهاد است.

۸. سرمایه‌گذاری خارجی

ماده (۱۰۳)

این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و لازم است در سایر قوانین به‌صورت دائمی مورد تصویب قرار گیرد.

۹. مناطق آزاد

ماده (۱۰۵)

۱. به‌موجب ماده (۲۷) الحاقی به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی - مصوب ۱۳۷۵ - به‌منظور ایجاد هماهنگی در فعالیتهای مناطق آزاد حسب مورد با تأیید وزیر ذیربط به یکی از دو روش زیر عمل خواهد شد:

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان با حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.

حکم مندرج در بند «الف» نافی اختیارات وزیران است و مسئولیت وزیران را لوٹ می‌کند، درحالی که براساس اصل یکصدوسی‌وهفتم قانون اساسی، وزیران در برابر مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارند و این مسئولیت در مقابل اختیاراتی است که قانونگذار به آنها داده است و اگر این اختیارات سلب شود، مسئولیتی نیز متوجه وزیر نخواهد بود.

لازم به‌ذکر است مقنن در بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - نیز مقرر کرده بود مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به استثنای دستگاه‌های دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند.



با توجه به موارد ذکر شده به نظر می‌رسد حکم بند «الف» مغایر اصل یکصد و سی و هفتم قانون اساسی و سلب اختیار از وزیران شود که مقرون به صواب نیست.

در خصوص شورای اسلامی شهر و روستا نیز با توجه به دیدگاه قانونگذار اساسی مندرج در اصول ششم، هفتم، صدم، یکصد و سوم و یکصد و پنجم، حکم مندرج در بند «الف» به منزله تعطیلی شوراهای مذکور و سلب استقلال حقوقی و اداری آنهاست مگر اینکه این حکم را این‌طور تفسیر کرد که این حکم جایگزین ماده (۸۵) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - و تبصره‌های آن به شرح زیر است:

ماده (۸۵) - هرگاه انتخابات هریک از شوراهای شهر و بخش بنا به دلایل ذکر شده متوقف و یا پس از تشکیل طبق مقررات قانونی منحل شود تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استانداران و جانشینان آن شورا خواهد بود.

تبصره «۲» - جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد.

اگر چنین باشد، باید این موضع به‌طور صریح و شفاف از سوی مقنن مورد حکم قرار گیرد.

۲. به موجب بند «ب» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - منطقه آزاد قشم حداکثر به وسعت سیصد کیلومتر مربع به هم پیوسته در ضلع شمال شرق جزیره در محدوده‌ای که هیئت وزیران تعیین خواهد نمود به عنوان منطقه آزاد شناخته شد. هیئت وزیران در سال ۱۳۸۳ لایحه توسعه محدوده مناطق آزاد تجاری - صنعتی قشم و چابهار را به مجلس شورای اسلامی ارائه نمود. به موجب بند «۱» ماده واحده لایحه مذکور محدوده منطقه آزاد قشم شامل تمامی جزیره قشم به استثنای نقاط نظامی و امنیتی که توسط شورای عالی امنیت ملی تعیین می‌شود، می‌باشد (طبق نقشه جغرافیایی پیوست). با وجود این دولت در سال ۱۳۸۴ لایحه مذکور را مسترد کرد.

با توجه به اینکه به هر حال مربعی باید محدوده مناطق نظامی را معلوم کند، به نظر می‌رسد با توجه به وظایف و اختیارات شورای عالی امنیت ملی مندرج در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، بهترین نهاد برای انجام این کار، شورای مذکور باشد با توجه به اینکه مصوبات این شورا براساس ذیل اصل مذکور به تأیید مقام معظم رهبری نیز می‌رسد.

۳. براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - مناطق کیش، قشم و چابهار به عنوان مناطق آزاد تعیین شدند و محدوده مناطق کیش و چابهار رأساً توسط مقنن تعیین شد و در خصوص قشم نیز با وضع ضابطه و قاعده مورد نظر (سیصد کیلومتر مربع به هم پیوسته در ضلع شمال شرق جزیره) تعیین محدوده به عهده هیئت وزیران گذاشته شد.



سپس به موجب ماده واحده قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندرانزلی - مصوب ۱۳۸۲ - سه منطقه دیگر به تعداد مناطق مذکور اضافه شد و تعیین محدوده آنها نیز به عهده هیئت وزیران گذاشته شد.

درخصوص مناطق ویژه اقتصادی نیز این مناطق اولین بار به موجب تبصره «۲۰» قانون برنامه اول توسعه - مصوب ۱۳۶۸ - تأسیس شدند و مرجع تأسیس آنها گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی بودند. سپس در بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم توسعه - مصوب ۱۳۷۳ - ایجاد مناطق ویژه حراست شده به دولت واگذار شد تا اینکه در نهایت به موجب ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - مصوبات قبلی دولت درخصوص تأسیس مناطق ویژه اقتصادی تا زمان تصویب قانون مذکور تنفیذ شد و براساس تبصره «۲» قانون مذکور مقرر شد ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی باشد. در این راستا تاکنون دولت «لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند، مراغه، آستارا و سهلان» (سال ۱۳۸۸) و «لایحه ایجاد پانزده منطقه ویژه اقتصادی» (سال ۱۳۸۷) را تقدیم مجلس شورای اسلامی کرده است.

با توجه به اینکه سیر و رویه قانونگذاری مجلس در دوره‌های قبلی تاکنون نشان می‌دهد که مجلس مرجع نهایی تعیین مناطق یاد شده است، لذا ضروری است مجلس در هنگام بررسی موضوع بند «ز» به سیر تاریخی و تحولات قانونی ذکر شده عنایت لازم را داشته باشد.

۱۰. بیمه‌های بازرگانی

ماده (۱۰۷)

بدون تعیین محدوده‌ها و چارچوب‌های لازم، تفویض اختیار به هیئت وزیران مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۰۸)

اولاً معلوم نیست آیا موضوع عوارض مربوط به بیمه‌های بازرگانی است یا اطلاق دارد. ثانیاً وضع هرگونه عوارض بدون وجود احکام و شرایط و قیود و چارچوب‌های مورد نظر قانونگذار ازسوی هر مرجع و نهادهی مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و اصولاً وضع هرگونه عوارض جزء اختصاصات مقنن است، زیرا متضمن دریافت وجه از اشخاص است و مردم این اختیار را به مقنن (نمایندگان مردم) سپرده‌اند و مقنن نیز نمی‌تواند بدون وضع این‌گونه ضوابط و شرایط، اختیار خود را به‌طور مطلق به مرجع و نهاد دیگری تفویض کند. ثالثاً جهت رعایت اصل



یکصدوسی و هشتم قانون اساسی این اختیار باید به هیئت وزیران سپرده شود.

ماده (۱۰۹)

این ماده ماهیت برنامه‌ای دارد، ولی بهتر است به عنوان یک سیاست کلی مورد حکم قرار گیرد مثل جزء «۳» بند «۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.

۱۱. اصلاح نظام مالیاتی

ماده (۱۱۴)

۱. به موجب اصل بیست و دوم قانون اساسی مال، حقوق و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند و براساس اصل سی و ششم قانون اساسی نیز حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد. همچنین براساس اصل بیستم قانون اساسی همه افراد ملت از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند. در ضمن مطابق بند «۱۴» اصل سوم قانون اساسی دولت موظف به تأمین حقوق همه جانبه افراد می‌باشد. براین اساس قانونگذار در تبصره «۱» ماده (۶۲) مکرر الحاقی به قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۷۷ - مقرر نمود حقوق اجتماعی عبارت است از حقوقی که قانونگذار برای اتباع کشور جمهوری اسلامی ایران و سایر افراد مقیم در قلمرو حاکمیت آن منظور نموده و سلب آن به موجب قانون یا حکم دادگاه صالح می‌باشد، لذا تفویض اختیار این موضوع به هیئت وزیران به موجب ماده (۱۱۴) مغایر اصول مذکور است و چون سلب حقوق اجتماعی از اختصاصات مقنن است، لذا تفویض آن به مرجع و نهاد دیگر مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی نیز است.

۲. عبارت «در صورت عدم توافق» مذکور در تبصره این ماده بیانگر راه فرار از اجرای مجازات با صرف «توافق!» بوده و محل اشکال است.

۱۲. توسعه تعاون

ماده (۱۱۶)

۱. در متن و بند «ب» این ماده، عنوان قانون به درستی ذکر نشده است. عنوان کامل این قانون چنین است: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».

۲. تبصره این ماده ماهیت برنامه‌ای ندارد و لازم است به صورت جداگانه مورد تقنین قرار گیرد.

**ماده (۱۱۷)**

براساس تبصره «۲» بند «ج» ماده (۳) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که ظرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

با توجه به اینکه در قانون مذکور قلمرو فعالیت هر یک از بخش‌های دولتی و غیردولتی تعیین شده است. معلوم نیست مراد و مقصود ماده (۱۱۷) معطوف به کدامیک از گروه‌های سه‌گانه مندرج در ماده (۲) قانون یاد شده است.

۱۳. نفت و گاز**ماده (۱۱۸)**

پیشنهاد می‌شود واژه «دولت» به «وزارت نفت» تبدیل شود.

ماده (۱۲۰)

صدور مجوز «استفاده از روش‌های تهاتری برای خرید و فروش نفت خام و فرآورده‌های مورد نیاز» وزارت نفت نه در محدوده صلاحیت دولت و نه در محدوده صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، زیرا که اصل پنجاه و سوم قانون اساسی به اصل تمرکز عایدات و لزوم تمرکز «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل» تصریح کرده و لذا قسمت انتهایی ماده (۱۲۰) مغایر اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است.

۱۴. برق**ماده (۱۲۲)**

۱. در حکم مقرر در بند «الف» و تبصره آن، در صورت عدم واریز منابع حاصل به خزانه، مغایرت با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی پدید خواهد آمد و به علاوه، از آنجایی که پرداخت این وجوه خارج از سند بودجه سالیانه صورت می‌گیرد، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود.
۲. در بند «ب» واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.

**ماده (۱۲۳)**

در بند «ب» اخذ جریمه نقدی بدون تعیین ضابطه برای آن از سوی قوه مقننه مغایر اصل سی و هشتم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

۱۵. انرژی‌های پاک**ماده (۱۲۴)**

اولین بار این حکم در ماده (۱۲۳) قانون برنامه سوم توسعه - مصوب ۱۳۷۹ - وضع و تصویب شد. سپس به موجب ماده (۱۵۴) قانون برنامه چهارم توسعه، حکم مندرج در ماده (۱۲۳) قانون برنامه سوم توسعه تنفیذ شد که در نهایت براساس مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری سازمان انرژی اتمی مشمول قانون یاد شده شد. به نظر می‌رسد اگر قرار است امتیازات و مزایا و معافیت‌ها و استثناهایی از لحاظ استخدامی به سازمان انرژی اتمی داده شود ضمن رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری و تعیین چارچوب‌های لازم، اختیار لازم به هیئت وزیران داده شود.

۱۶. منابع آب**ماده (۱۲۷)**

اولین بار در سال ۱۳۸۲ هیئت وزیران به موجب تصویب‌نامه شماره ۵۲۶۷۷ ت ۲۹۸۲۲ هـ - مورخ ۱۳۸۲/۹/۲۲ به وزارت نیرو اجازه داد نسبت به امضای موقت موافقت‌نامه بین ایران و کویت در مورد انتقال آب شیرین اقدام و مراحل قانونی را تا تصویب نهایی (موضوع اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی) پیگیری کند.

براین اساس هیئت وزیران لایحه موافقت‌نامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت کویت در مورد انتقال آب شیرین از ایران به کویت را در سال ۱۳۸۳ جهت سیر مراحل استصوابی تقدیم مجلس شورای اسلامی کرد. با توجه به سابقه موجود به نظر می‌رسد موضوع بند «ج» بدون انجام تشریفات ذکر شده مغایر اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی است و از جهت تفویض اختیار به شورای اقتصاد مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۲۹)

۱. با توجه به اینکه مفاد ماده (۱۲۹) جنبه آیین‌نامه‌ای (مقررات‌گذاری) دارد، لذا جهت رعایت اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی باید به جای شورای اقتصاد، هیئت وزیران جایگزین و واژه «دستورالعمل» نیز به واژه «آیین‌نامه» اصلاح شود.



۲. براساس اصل چهل و چهارم قانون اساسی بخش دولتی شامل ... سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی است که به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است.

به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب مقام معظم رهبری سرمایه‌گذاری و مالکیت و مدیریت در زمینه‌های مذکور در صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی به شرح زیر توسط بنگاه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی و بخش‌های تعاونی و خصوصی مجاز است:

۳. تأمین نیرو شامل تولید و واردات برق برای مصارف داخل و صادرات.

همچنین به موجب بند «۱۰» گروه سه ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی مشمول گروه سه می‌باشند. مطابق بند «ج» ماده (۳) قانون مذکور، سرمایه‌گذاری، مالکیت و مدیریت در فعالیت‌ها و بنگاه‌های مشمول گروه سه ماده (۲) این قانون منحصرأ در اختیار دولت است و در تبصره «۱» بند «ج» نیز نحوه فعالیت بخش‌های غیردولتی در این زمینه تبیین شده است. بنابراین بند «ب» ماده (۱۲۹) که شامل سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی می‌شود. مغایر سیاست‌های کلی نظام محسوب می‌شود.

۴. «پرداخت یارانه» مقرر در بند «الف» این ماده، بدون ذکر در بودجه عمومی، دارای مغایرت با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی خواهد بود، زیرا که پرداخت وجود خارج از سند بودجه محسوب می‌شود.

۱۷. کشاورزی

ماده (۱۳۰)

به کارگیری واژه‌های «راندمان» و «مکانیزاسیون» در بند «الف» این ماده و نیز واژه‌های «بیولوژیک» و «ارگانیک» در بند «د» این ماده مغایر با اصل پانزدهم قانون اساسی است.

مواد (۱۳۱) و (۱۳۲)

۱. مفاد بند «الف» با توجه به اینکه جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد، باید به تصویب هیئت وزیران برسد. همین حکم در خصوص موضوع بند «ب» و بندهای «الف» و «ج» ماده (۱۳۲) نیز مصداق دارد.

۲. در بند «ب» ماده (۱۳۲) واژه «دولت» به واژه «هیئت وزیران» اصلاح شود.

**ماده (۱۳۴)**

در بند «ب» این ماده به منظور جلوگیری از طرح دعاوی واهی از طرف سازمان جنگل‌ها و مراتع و همچنین دریافت هزینه دادرسی از محکوم علیه در صورت صدور حکم قطعی به نفع سازمان پیشنهاد می‌شود که این بند به این شکل اصلاح شود.

«به منظور ... به هنگام ثبت دادخواست معاف است، لکن در صورتی که حکم قطعی علیه سازمان مذکور صادر شود سازمان مکلف به پرداخت هزینه‌های دادرسی است و در صورت صدور حکم قطعی به نفع سازمان، هزینه‌های دادرسی از محکوم علیه دریافت می‌شود».

ماده (۱۳۵)

۱. استفاده از واژه «اکولوژیک» در تبصره این ماده مغایر اصل پانزدهم پانزدهم قانون اساسی است.

۲. جرم‌انگاری و تعیین مجازات که در تبصره ماده صورت گرفته است ماهیت برنامه‌ای نداشته و جرم‌انگاری و تعیین مجازات می‌باید در ضمن قوانین دائمی صورت گیرد. ازسوی دیگر تعداد و پراکندگی قوانین مشتمل بر عناوین مجرمانه و مجازات آنها همواره به عنوان یکی از معضلات اساسی نظام حقوقی مطرح بوده است، بی‌شک جرم‌انگاری و تعیین مجازات در قانون برنامه نیز به این پراکندگی دامن خواهد زد. مضافاً اینکه در بند «۱۴» فصل ۹ سیاست‌های کلی نظام نیز بر ضرورت کاهش عناوین مجرمانه از قوانین تأکید شده است. ازسوی دیگر جرم موضوع این تبصره دارای سابقه تقنینی بوده و در حال حاضر به موجب «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» - مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵ - مورد مجازات قرار می‌گیرد. لذا ذکر مجدد مجازات برای این اعمال در قانون برنامه، امری زائد و ابهام‌زا به نظر می‌رسد. پیشنهاد می‌شود قسمت اخیر تبصره بدین ترتیب اصلاح گردد:

«... متخلف از احکام این تبصره علاوه بر جبران خسارت به مجازات‌های قانونی نیز محکوم خواهد شد».

۱۸. صنعت و معدن**ماده (۱۳۷)**

وضع عوارض که در این ماده به دولت اجازه داده شده است، در معنای عام خود «مالیات» را نیز شامل می‌شود و از این حیث مغایر با اصل پنجاه و یکم قانون اساسی است. برای رفع این ایراد می‌توان به جای «عوارض» از عبارت «حقوق گمرکی و سود بازرگانی» استفاده کرد.

**ماده (۱۳۸)**

مفاد این ماده با این اطلاق و کلیت، حاوی اشکال بوده و لازم است حدود و ضوابط آن به صراحت در مصوبه مجلس مشخص شود تا مورد سوءاستفاده قرار نگیرد.

ماده (۱۳۹)

منظور از سازمان‌های توسعه‌ای مشخص شود، آیا مراد سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و سازمان توسعه معدنی و صنایع معدنی ایران است یا سازمان‌های دیگر. جهت رعایت اصول قانون‌نویسی اسامی باید احصا شوند. اگر مراد این دو سازمان است، مجلس جهت اعمال حکم ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی باید با احتیاط لازم تصمیم‌گیری کند.

ماده (۱۴۰)

سازمان‌های حرفه‌ای بخش مهمی از نظام حقوقی و اداری کشور را تشکیل می‌دهند و جزء اشخاص حقوقی مختلط محسوب می‌شوند یعنی در پاره‌ای از مقررات جزء اشخاص حقوقی حقوق عمومی هستند و در بعضی موارد جزء اشخاص حقوقی حقوق خصوصی محسوب می‌شوند نظیر سازمان‌های نظام مهندسی معدن، ساختمان، وکلا، روان‌شناسی، پرستاری و... که همگی براساس قانون تأسیس شده‌اند و تمامی احکام اصلی و اساسی مربوط نیز در قانون تأسیس مورد حکم قرار گرفته است، لذا این امور (مندرج در ماده (۱۴۰)) جزء موضوعات تقنینی محسوب می‌شود و تفویض آن به دولت مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۴۱)

اولاً چون موضوع جنبه آیین‌نامه‌ای دارد باید هیئت وزیران مرجع نهایی باشد. ثانیاً به دلیل اطلاق معافیت‌ها و تخفیف‌ها که شامل معافیت‌ها و تخفیف‌های مالیاتی نیز می‌شود، مغایر اصل پنجاه‌ویکم قانون اساسی است.

۱۹. حمل و نقل**ماده (۱۴۴)**

با توجه به اختیار هیئت وزیران مندرج در ماده (۱) قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - مصوب ۱۳۸۶ - حکم ماده (۱۴۴) زائد است و باید حذف شود.

**ماده (۱۴۵)**

از آنجا که اجرای حکم مقرر در این ماده ممکن است با حکم مقرر در ماده (۷) «مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی» است که ایران آن را در ۱۳۲۸/۴/۳۰ پذیرفته است، ایجاد مغایرت نماید، باید در این ماده اشاره شود که نباید بر خلاف آن ماده عمل شود.

ماده (۱۴۶)

قانون توسعه حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - مصوب ۱۳۸۶ - یک قانون دائمی است و موقتی نیست که دولت در صدد تمدید اعتبار آن باشد، لذا حکم مذکور در ماده (۱۴۶) زائد است.

ماده (۱۴۷)

۱. تعیین عوارض جزء اختیارات و اختصاصات مقنن است چون جزء حقوق دولتی محسوب می‌شود، با این حال با وضع چارچوب لازم می‌توان آن را به هیئت وزیران تفویض کرد، لذا بندهای «الف» و «ب» باید اصلاح شود.

۲. وضع سیاست درخصوص موضوع تبصره ماده (۱۴۷) چون جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارد، باید به تصویب هیئت وزیران برسد.

ماده (۱۴۸)

اصلاح ساختار اگر جنبه اصلاح اساسنامه شرکت راه‌آهن باشد، باید مورد تصریح قرار گیرد تا مجلس با در نظر گرفتن ذیل اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تصمیم‌گیری کند و اگر جنبه تغییر ماهیت حقوقی (شرکت دولتی به مؤسسه دولتی) دارد، این امر به هیچ عنوان قابل تفویض به دولت نیست و جزء اختصاصات قانونگذار است.

۲۰. مسکن**ماده (۱۴۹)**

۱. مفاد مقرر در این ماده لازم است در قوانین بودجه سالیانه به صورت صریح مشخص شود.
۲. در بند «الف» آیا حکم مندرج در ماده (۲۰) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۶ - کفایت نمی‌کند؟
۳. ضروری است عبارت «منابع صندوق توسعه ملی» از انتهای بند «ب» به دلیل مخالفت با سیاست‌های کلی ابلاغی از رهبر معظم انقلاب (بند «۲-۲۲» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه) حذف گردد.

**ماده (۱۵۰)**

تعیین جریمه نقدی از سوی دولت بدون تعیین ضوابط و معیارهای مورد نظر مقنن در تبصره بند «الف»، مغایر اصول سی و هشتم و هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۵۱)

۱. با توجه به وجود شورای عالی شهرسازی و معماری ایران که از سال ۱۳۵۱ مشغول به فعالیت است و حوزه وظایف و اختیارات آن به ویژه مفاد احکام مندرج در مواد (۱) و (۲) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران - مصوب ۱۳۵۱^۱ به نظر می رسد نیازی به تأسیس یک شورای جدید نیست.

۲. به جهت حضور اشخاص غیر وزیر در ترکیب شورا و وجود حق رأی برای آنها، مغایر اصول شصتم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی است.

۳. بند «ج» با وظایف شورای عالی برنامه ریزی که در تاریخ ۱۳۷۲/۱۰/۷ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده است، تداخل دارد، بنابراین مجلس شورای اسلامی با توجه به بند «۱۴» سیاست های کلی برنامه پنجم توسعه مبنی بر اصلاح نظام اداری در جهت حذف یا ادغام مدیریت های موازی و بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور تصمیم گیری کند.

ماده (۱۵۲)

پیرو مطالب مذکور در ماده قبل در خصوص مغایرت مصوبات شورای مزبور با قانون اساسی، این ماده نیز با قانون اساسی مغایرت دارد.

ماده (۱۵۶)

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی براساس فرمان امام خمینی (ره) در سال ۱۳۵۸ تأسیس شد و قانون اساسنامه آن نیز در سال ۱۳۶۶ به تصویب مجلس رسید و به موجب بند «۶» ماده واحده قانون

۱. «ماده (۱) - برای هماهنگ کردن برنامه های شهرسازی به منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم همچنین به منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک های مختلف معماری سنتی و ملی و ارائه ضوابط و جنبه های اصیل آن با در نظر گرفتن روش های نوین علمی و فنی و در نتیجه یافتن شیوه های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی، شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تأسیس می شود.

ماده (۲) - وظایف شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به شرح زیر است:

۴. تصویب معیارها و ضوابط و آیین نامه های شهرسازی».



فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی - مصوب ۱۳۷۳ - به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته و دارای شخصیت حقوقی مستقل شد، لذا عبارت «وزارت مسکن و شهرسازی» مندرج در ماده (۱۵۶) و بند «د» آن زائد است.

۲۱. وقف

ماده (۱۵۷)

پیش‌بینی تشکیل دادگاه‌های تخصصی وقف در بند «ب» این ماده مغایر بند «۱» اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی در خصوص اختیارات رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری بوده و همچنین با عنایت به نظریه تفسیری شماره ۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان مبنی بر منع دولت از تصویب مستقل لایحه قضایی، مغایر بند «۲» اصل فوق‌الاشاره نیز ارزیابی می‌گردد.

فصل ششم - توسعه منطقه‌ای

۱. توسعه منطقه‌ای

ماده (۱۵۹)

تأیید عزل و نصب معاون برنامه‌ریزی استاندار که زیرمجموعه وزارت کشور است، از سوی معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با اصل استقلال هر وزارتخانه و مسئولیت وزیر مربوط در برابر مجلس شورای اسلامی موضوع اصل یکصد و سی و هفتم قانون اساسی منطبق نیست. همچنین از یک طرف معاون برنامه‌ریزی استاندار باید زیر نظر استاندار باشد و از یک طرف تحت نظارت معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور فعالیت کند که با منطق حقوق اداری و علم مدیریت همخوانی ندارد.

ماده (۱۶۰)

۱. مفاد این ماده مغایر با اصل تفصیل بودجه است؛ لذا مغایرت این ماده با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی محرز به نظر می‌رسد.
۲. بند (هـ) این ماده، از آن جهت که سقف حداکثری و ضابطه و معیار مشخصی برای جابجایی‌ها تعیین نکرده است، مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

**ماده (۱۶۱)**

بند «ب» این ماده، در حقیقت، نقض اختیارات وزارت؛ به این جهت، متن این بند مغایر اصول شخصیت و یکصدوسی و هفتم قانون اساسی است.

ماده (۱۶۲)

مفاد این ماده، از آن جهت که نوعاً تغییر در قانون بودجه را در پی دارد، مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

ماده (۱۶۴)

اولاً تشکیل شوراهای عالی در درون قوه مجریه مغایر اصل شخصیت قانون اساسی است. ثانیاً تصویب ضوابط و مقررات چون جنبه آیین‌نامه‌ای دارد و از اختیارات هیئت وزیران است، مغایر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است. ثالثاً چون ضوابط و معیارها و چارچوب‌های اصلی درخصوص نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین به تصویب مقنن نرسیده است، لذا تفویض اختیار آن به شورای آمایش سرزمین مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است و رابعاً چون ترکیب اعضا، شرح وظایف، مسئولیت‌ها، اختیارات و ارکان هر شورای عالی باید به تصویب مقنن برسد و جزء امور تقنینی است، بنابراین از این جهت نیز مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۶۵)

در تبصره «۲» موضوع تعیین مالیات‌ها از سوی دولت چون براساس اصل پنجاه و یکم قانون اساسی جزء اختیارات مجلس شورای اسلامی است، لذا مغایرت قانونی دارد.

ماده (۱۶۶)

۱. در تبصره «۲» چون تعیین ضوابط جنبه آیین‌نامه‌ای (مقررات‌گذاری) دارد، لذا باید به تصویب هیئت وزیران برسد.

۲. در بند (الف) این ماده، عبارت «اثرات تجمعی» مبهم است.

۳. در انتهای این ماده، برای تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط هیئت وزیران، مدت تعیین نشده است. با توجه به اینکه فقدان مدت، تهدیدی برای اعمال نظارت مؤثر مجلس محسوب می‌شود، لذا باید مدت مشخصی جهت تصویب آیین‌نامه اجرایی مذکور، تعیین شود.

**ماده (۱۶۸)**

در انتهای این ماده، برای تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط هیئت وزیران، مدت تعیین نشده است. با توجه به اینکه فقدان مدت، تهدیدی برای اعمال نظارت مؤثر مجلس بر دولت محسوب می‌گردد، لذا باید مدت مشخصی جهت تصویب آیین‌نامه اجرایی مذکور، تعیین شود.

ماده (۱۶۹)

۱. این ماده دقیقاً مغایر حکم مندرج در ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۲ - است. به موجب ماده (۷۳) قانون مذکور دولت موظف است ظرف سال اول برنامه، طرح جامع تقسیمات کشوری را که دربردارنده شاخص‌های ناظر بر بازنگری واحدهای تقسیماتی موجود برای ایجاد سطوح تقسیماتی جدید و با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیار به مدیران محلی و تقویت نقش استانداران به عنوان نمایندگان عالی دولت تهیه و جهت تصویب به «مجلس شورای اسلامی» تقدیم نماید. هرگونه ایجاد سطوح جدید باید با رعایت مفاد این ماده صورت گیرد.

بنابراین مشاهده می‌شود دولت نه تنها اقدام به انجام تکلیف مذکور نکرده است، بلکه می‌خواهد این اختیار را به جای مجلس شورای اسلامی داشته باشد تا طرح جامع تقسیمات کشوری را اجرا کند.

سوابق قانونگذاری نیز حکایت از این دارد که موضوع تقسیمات کشوری جزء امور تقنینی است و نمی‌توان آن را به دولت تفویض کرد که به شرح زیر به آن اشاره می‌شود:

- قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۴ ذی‌قعدة ۱۳۲۵ هجری قمری (۱۳۸۶/۹/۲۷).

- قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران - مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶.

- قانون اصلاح قانون تقسیمات کشور و اصلاح قانون راجع به محصلین کلاس اختصاصی

وزارت داخله - مصوب ۱۳۱۶/۱۰/۱۹.

- لایحه اصلاح تبصره ماده (۶) و ماده (۷) قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و

بخشداران مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۰ شورای انقلاب.

- قانون تهیه و تنظیم لایحه تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۰ - که صراحتاً به اختیار و

صلاحیت مجلس شورای اسلامی تصریح می‌کند.

- قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - مصوب ۱۳۶۲ - و اصلاحات بعدی آن.

- بند «الف» تبصره (۶۹) قانون برنامه دوم توسعه - مصوب ۱۳۷۳.

- ماده (۷۳) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - که آخرین اراده قانونگذار است و



به صلاحیت مجلس شورای اسلامی در این زمینه تصریح و تأکید می‌کند.

با توجه به مواد مذکور ماده (۱۶۹) این لایحه جزء امور تقنینی است و به هیچ عنوان قابل تفویض به دولت نیست و مغایر با اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. به موجب اصل یکصدوسی و سوم قانون اساسی حدود اختیارات هر یک از وزیران را «قانون» معین می‌کند، بنابراین مفاد ماده (۱۶۹) این لایحه دال بر واگذاری اختیارات وزرا به استانداران به موجب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران مغایر اصل مذکور است و از این جهت که مسئولیت وزیران را در برابر مجلس شورای اسلامی سلب می‌کند مغایر اصل یکصدوسی و هفتم قانون اساسی است.

۳. براساس اصل یکصدوپنجم قانون اساسی تصمیمات شوراها نباید مخالف موازین اسلام و قوانین کشور باشد. آنچه از معنای عرفی و مصطلح قوانین استنباط می‌شود، منظور قوانین اساسی و عادی می‌باشد و قدر متیقن از واژه «قوانین» مندرج در اصل مذکور، قانون اساسی و قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی می‌باشد و درخصوص سایر مقررات مثل مصوبات هیئت وزیران نیاز به دلیل است که چنین دلیلی نیز وجود ندارد. اصولاً قانونگذار اساسی با توجه به پذیرش نظام عدم تمرکز و به رسمیت شناختن شوراها و اعطای نقش تصمیم‌گیری در اداره امور کشور (به موجب اصول ششم، هفتم، یکصدوسوم و یکصدوپنجم قانون اساسی) امور ملی را از امور محلی تفکیک کرده است و به شوراها مذکور حق تصمیم‌گیری در امور محلی را اعطا کرده است، منتها موضوع مورد اختلاف، تداخل تصمیمات شوراها با تصمیمات قدرت مرکزی است. اصولاً اصل بر این است که شوراها نباید وارد اموری شوند که جنبه ملی دارند و صرفاً در حوزه امور محلی باید تصمیم‌گیری نمایند و قدرت مرکزی نیز نباید درخصوص موضوعات صرفاً محلی تصمیم‌گیری نماید. البته نقش نظارتی و قیمومتی قدرت مرکزی امری مسلم و مورد پذیرش است، ولی این نظارت باید دارای شاخص و معیار باشد. شاخص و معیاری که می‌توان عرضه نمود این است که بعضی امور علاوه بر اینکه جنبه محلی دارند، ممکن است آثار ملی نیز داشته باشند مثل وضع عوارض که به همین دلیل مقنن در ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۷۵ - مقرر نموده است شوراها را اسلامی شهر می‌توانند نسبت به وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به‌منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز طبق آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران اقدام نمایند.

تبصره - عوارض یک ماه پس از ارسال هر مصوبه به وزارت کشور قابل وصول است. وزیر کشور می‌تواند در هر مقطعی که وصول هر نوع عوارض را منطبق بر آیین‌نامه مصوب نداند نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نماید.

مورد دیگر مربوط به قسمت اخیر تبصره «۳» اصلاحی قانون یاد شده - مصوب ۱۳۸۲ - است



که براساس آن شورای شهر براساس ضوابط و شرایط احراز صلاحیت شهرداران مندرج در آیین‌نامه مصوب این قانون شهردار مورد نظر خود را انتخاب می‌کند.

با توجه به موارد مذکور می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که ورود قدرت مرکزی و دخالت آن در امور محلی باید محدود به موارد استثنایی شود.

لذا حکم مندرج در تبصره ماده (۱۶۹) این لایحه مغایر اصول و مبانی حقوقی است، زیرا حکم کلی صادر کرده است، درحالی که با فرض پذیرش نظام عدم تمرکز در قانون اساسی باید اختیارات لازم نیز به شوراهای شهر و روستا اعطا کرد و بدون وجود چنین اختیاری، برقراری نظام عدم تمرکز امکانپذیر نیست.

۲. محیط زیست

ماده (۱۷۰)

۱. واژه «دولت» به عبارت «هیئت وزیران» اصلاح شود.

۲. در بند «الف» این ماده، عبارت «زیست بوم‌های حساس و شکننده کشور» مبهم و نامفهوم است و معیار و ضابطه مشخصی برای آن وجود ندارد.

۳. در تبصره «۱» مکلف نمودن قوه قضائیه به اجرای منویات دولت مغایر اصل تفکیک قوا (اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی) است و با توجه به اینکه قوه مذکور براساس اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی قوه‌ای مستقل است، لذا تمامی اقدامات و تصمیمات آن در چارچوب موازین قانونی مصوب قانونگذار صورت می‌گیرد، برای مثال دولت نمی‌تواند به دادگستری‌های استان دستور دهد پرونده‌ها را خارج از نوبت رسیدگی کنند یا اگر مدت تجدید نظر سپری شده باشد، دولت دستور تجدید نظر بدهد و دادگستری نیز آن را بپذیرد.

۴. صندوق ملی محیط زیست به موجب بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - ایجاد شد و اساسنامه آن نیز براساس تصویب‌نامه شماره ۳۲۳۷۸/ت/۳۳۳۳۹ هـ - مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۲ توسط هیئت وزیران تصویب و ابلاغ شد. اصلاحیه اساسنامه مذکور نیز طی تصویب‌نامه شماره ۱۶۷۸۸۵/ت/۳۹۲۵۷ هـ - مورخ ۱۳۸۷/۹/۱۸ ابلاغ شده است.

لازم به ذکر است بعضی از احکام مندرج در قوانین برنامه ماهیت برنامه‌ای ندارند و اصولاً نباید در چنین قوانینی ذکر شوند، ولی به هر حال نباید مدت اعتبار آنها را تا پایان برنامه دانست چون این‌گونه احکام ساختاری هستند و مربوط به تشکیلات اداری مملکت هستند و دائمی می‌باشند و تا زمانی که مقنن آن حکم را لغو و نسخ نکرده است، واجد اعتبار و آثار و ارزش حقوقی هستند مثل حکم مندرج در بند «الف» ماده (۵۹) قانون برنامه سوم توسعه درخصوص تأسیس و تشکیل



سازمان امور مالیاتی کشور که در قانون برنامه چهارم نیز تکرار نشد و هم‌اکنون نیز ساری و جاری است و هیچ کس نیز متعرض اعتبار حقوقی سازمان امور مالیاتی کشور نیست، لذا به‌نظر می‌رسد تبصره «۳» ماده (۱۷۰) زائد است و بهتر است حذف شود.

۵. تبصره «۳» این ماده ظاهراً باید بند «ج» این ماده می‌شده که به اشتباه با عنوان تبصره «۳» قید شده است و باید به ذیل بند «ب» منتقل شود.

مواد (۱۷۱) و (۱۷۲)

به‌منظور رعایت اصل یکصدوسی‌و‌هشتم قانون اساسی بهتر است ضوابط مذکور در ماده (۱۷۱) و بند «الف» ماده (۱۷۲) به تأیید و تصویب هیئت وزیران برسد.

ماده (۱۷۳)

مقصود از واژه «کلان‌شهرها» تشریح و تبیین و مصادیق آن احصا شود تا مجریان دچار ابهام و سردرگمی و برداشت‌های متفاوت نشوند.

۳. توسعه روستایی

ماده (۱۷۴)

۱. اولاً بند «الف» با توجه به اینکه براساس اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی حدود اختیارات هر یک از وزیران (وزارتخانه) را قانون معین می‌کند، مغایر اصل مذکور است.

مؤید این امر حکم مندرج در ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی - مصوب ۱۳۶۹ - است که امور مربوط به عمران روستایی، صنایع روستایی و آبرسانی به روستاها برعهده وزارت جهادسازندگی قرار داده شده بود.

ثانیاً این حکم با قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور - مصوب ۱۳۷۷ - تداخل دارد.

۲. در بند (ج) این ماده، عبارت «خوشه‌ها و زنجیره‌های صنعتی-کشاورزی» مبهم و نامفهوم است.

۳. بند «د» با بند «۶» ماده (۷۰) اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران - مصوب ۱۳۸۲ - مبنی بر صلاحیت شورای اسلامی بخش درخصوص ایفای وظایف شورای روستا در مزارع مستقل، مکان‌ها و آبادی‌ها و روستاهایی که به هر دلیل فاقد شورای روستا می‌باشند است مغایرت دارد و چون موضوع جزء امور تقنینی محسوب می‌شود، براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نمی‌توان آن را به دولت واگذار کرد.



۴. درخصوص بند «و» مجلس شورای اسلامی با توجه به بند «ب» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - تصمیم‌گیری نماید. در این راستا پیشنهاد می‌شود گزینه تغییر وظایف یکی از بانک‌های موجود مد نظر قرار گیرد و این امر از طریق اصلاح اساسنامه یکی از بانک‌های دولتی موجود (بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون) به استناد ماده (۶) قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها - مصوب ۱۳۸۶ - صورت گیرد.

۵. در انتهای این ماده، عبارت «مدیر ارشد روستا» مبهم، نامفهوم و غیر ضروری است و با توجه به مفاد قانون تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ و اصلاحات بعدی آن و نیز، با عنایت به قواعد مندرج در قانون تعیین وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی شهر و روستا و انتخاب شهرداران، نیازی به قانونگذاری در این مورد نیست.

۶. در انتهای این ماده، برای تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط هیئت وزیران، مدت تعیین نشده است. با توجه به اینکه فقدان مدت، تهدیدی برای اعمال نظارت مؤثر مجلس بر دولت محسوب می‌گردد، لذا باید مدت مشخصی جهت تصویب آیین‌نامه اجرایی مذکور، تعیین شود.

فصل هفتم - دفاعی، سیاسی و امنیتی

۱. امور دفاعی

ماده (۱۷۵)

برخی از بندهای این ماده ماهیت امنیتی ندارد و خارج از صلاحیت شورای عالی امنیت ملی مصرح در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی می‌باشد؛ لذا تصویب آن در شورای امنیت ملی مغایر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی بوده و به معنی تفویض اختیار قانونگذاری است و مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی خواهد بود.

ماده (۱۷۶)

بند «ج» با توجه به مفاد ماده (۱) قانون اصلاح اختیارات سازمان بسیج سازندگی نیروی مقاومت بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی - مصوب ۱۳۸۶ - زائد به نظر می‌رسد.

ماده (۱۷۷)

استفاده از واژه‌های «میکروالکترونیک» و «نانو» بدون ذکر معادل مناسب فارسی آنها مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی است.

**ماده (۱۷۸)**

۱. درخصوص بندهای «الف»، «ب»، و «ج» لازم است دستگاه اجرایی مربوط مشخص شود.
۲. در تبصره واژه «دستورالعمل» به واژه «آیین‌نامه» اصلاح شود.

ماده (۱۷۹)

مناسب است عبارت «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» جایگزین عبارت «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» گردد.

۲. سیاستی، امنیتی**ماده (۱۸۰)**

مواردی که در تبصره این ماده به عنوان محتویات طرح جامع امنیت پایدار مناطق مرزی برشمرده شده و تصویب آن به شورای عالی امنیت ملی سپرده شده است، خارج از اختیاری است که در بند «۲» اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی به شورای عالی امنیت ملی داده است. توضیح اینکه در بند مذکور صرفاً وظیفه «هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی» به شورای مذکور اعطا شده است و لذا این ماده با اصل مذکور مغایرت دارد. همچنین این ماده از آن حیث که متضمن امور تقنینی است سپردن آن به نهادهای غیر از مجلس، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۸۳)

۱. برخی موارد مذکور در ماده خارج از صلاحیت شورای عالی امنیت ملی مصرح در اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی می‌باشد؛ لذا تصویب آن در شورای امنیت ملی مغایر اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی بوده و در مواردی که متضمن قانونگذاری است به معنی تفویض اختیار قانونگذاری است و مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی خواهد بود.

۲. در بند «ب» ماده (۱۸۳) مقرر شده است که وزارت اطلاعات باید در برخی امور اقتصادی و امنیتی در مقام ضابط قوه قضائیه عمل نماید. برای نخستین بار در ماده (۱۲۴) قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ ضابط بودن وزارت اطلاعات مورد حکم قانونگذار قرار گرفت. بند «ب» این ماده که تا به امروز تنها مبنای قانونی در این خصوص است، وزارت اطلاعات را تنها در ۲ مورد کشف مفاسد کلان اقتصادی و سرقت میراث فرهنگی به عنوان ضابط قوه قضائیه معرفی کرده است. همان گونه که ملاحظه می‌شود ظاهراً رویه‌ای در نظام قانونگذاری ما در حال شکل‌گیری است و آن



عبارت است از قانونی کردن ضابط بودن وزارت اطلاعات در قوانین برنامه توسعه. این رویه علاوه بر اینکه با فلسفه تصویب قانون برنامه (یعنی تعیین اهداف و برنامه‌های کلی) تناسبی ندارد، این ایراد را نیز به همراه دارد که قوانین برنامه، پنج‌ساله و موقت هستند و لذا این مشکل وجود دارد که یا باید آن ماده قانونی در تمامی قوانین برنامه بعدی تکرار شود (که درخصوص سرقت میراث فرهنگی، این اتفاق نیافتاده است) یا اینکه به این نتیجه تن داد که وزارت اطلاعات در یک دوره پنج‌ساله در یک موضوع خاص، ضابط محسوب می‌شود و پس از آن دیگر چنین اختیاری نخواهد داشت (آن‌گونه که درخصوص سرقت میراث فرهنگی شاهد آن هستیم) که این رویه، شایسته یک نظام عدالت کیفری نیست. لذا پیشنهاد می‌شود این موضوع در ضمن قوانین ثابت و دائمی مورد تقنین قرار گیرد.

۳. در متن بند «ب» ماده (۱۸۳) از عبارات مبهمی همچون «جرائم سازمان‌یافته ضد امنیتی» و به‌ویژه «تهدیدات نرم امنیتی» استفاده شده که با توجه به ارتباط تنگاتنگ حکم این ماده با حقوق و آزادی‌های افراد و نیز اختلاف‌های احتمالی که درخصوص تشخیص مصادیق تهدیدات نرم و در نتیجه اختلاف صلاحیت میان وزارت اطلاعات و سایر ضابطین ممکن است به‌وجود آید، پیشنهاد می‌شود که این عبارات از ماده حذف و یا به نحو مقتضی روشن شود.

ماده (۱۸۴)

۱. منظور از واژه «دولت» تبیین شود. آیا وزارت کشور یا وزارت راه‌و‌ترابری یا هر دو یا نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران.

۲. به موجب تبصره این ماده کلیه دستگاه‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که سامانه‌های هوشمند کنترلی و مراقبتی ترافیکی را در اختیار دارند مکلف شده‌اند امکان دسترسی نیروهای انتظامی به این سامانه‌ها را فراهم آورند. با توجه به اینکه امکان استفاده این نیرو از سامانه‌های فوق در رابطه با امور غیر مرتبط با کنترل ترافیکی است به‌نظر می‌رسد ضروری است که تصریح شود دسترسی نیروی انتظامی به این سامانه‌ها صرفاً با اهداف ترافیکی صورت پذیرد و استفاده از سامانه‌های فوق در راستای اهدافی چون کشف جرم موکول به کسب اجازه موردی از مقام قضایی باشد.

ماده (۱۸۵)

این سند چون متضمن وضع قواعد آمره است و حقوق و تکالیف اشخاص حقیقی و حقوقی را معین می‌کند، جنبه تقنینی داشته و باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و تفویض آن به ستاد مبارزه با مواد مخدر مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.



۳. سیاست خارجی

ماده (۱۸۶)

در این ماده باید دستگاه اجرایی مربوط ازسوی مقنن تعیین شود که آیا منظور وزارت امور خارجه است یا دولت باید سازوکار لازم را برای انجام موارد مندرج در آن تعیین کند.

ماده (۱۸۷)

اصلاح این ماده به شکل زیر پیشنهاد می شود:

«قواعد و ضوابط تفسیر قوانین و مقررات و نیز شاخص های ارزیابی تأثیر اجرای قوانین و مقررات به پیشنهاد قوه قضائیه ظرف یک سال به تصویب مجلس شورای اسلامی می رسد».

فصل هشتم - حقوقی قضایی

ماده (۱۸۷)

۱. تدوین «قانون جامع» حاوی قواعد و ضوابط مندرج در این ماده، طبق اصل هفتادویکم قانون اساسی جزء وظایف و اختیارات قوه مقننه بوده، لذا محول نمودن آن به عهده دولت و قوه قضائیه با اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی (استقلال قوا) معارض بوده و واگذاری آن به هیئت رئیسه مجلس نیز مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

۲. تصویب «شاخص های ارزیابی تأثیرات اجرای قوانین و مقررات» نیز چنانچه ماهیت تقنینی داشته باشد واجد اشکال فوق بوده و گرنه مطابق اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی انجام آن به عهده دولت بوده و واگذاری آن به هیئت مذکور در ماده مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است.

۳. واژه «مخصوص» در سطر دوم اشتباه بوده و ظاهراً منظور «مخصص» بوده است که می باید اصلاح شود.

ماده (۱۸۸)

۱. بند «ب» با توجه به استقلال قوای مجریه و قضائیه و اصل تفکیک قوا و صلاحیت هیئت وزیران در ارائه لوایح قانونی (اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی) و صلاحیت قوه قضائیه در تهیه لوایح قضایی (بند «۲» اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی) محل تأمل و اشکال است.

لازم به ذکر است لایحه آیین دادرسی دیوان عدالت اداری هم اکنون در مجلس شورای اسلامی در حال رسیدگی است. لایحه آیین دادرسی کیفری نیز اخیراً با تصویب مجلس شورای اسلامی



به منظور رسیدگی و تصویب براساس صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به کمیسیون حقوقی و قضایی ارجاع شده است، بنابراین بند «ب» زائد به نظر می‌رسد.

۲. با توجه به اختیارات رئیس قوه قضائیه مندرج در ماده (۴) اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب - مصوب ۱۳۸۱ - به نظر می‌رسد نیازی به بند «د» نباشد.

فصل نهم - بودجه و نظارت

ماده (۱۹۰)

۱. در بند «الف» عبارت «مصوب ۱۳۸۵» به عبارت «موضوع ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه» اصلاح شود. لازم به ذکر است نظام فنی و اجرایی کشور به موجب تصویبنامه شماره ۴۲۳۳۹/ت ۳۴۶۹۷ هـ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۰ از سوی دولت ابلاغ شده است.

۲. در بند «ج» عبارت «موضوع بند «ج» ماده (۳۱) قانون برنامه چهارم توسعه» اضافه شود.

۳. در بند «ه» چون استانداردهای ملی حسابداری و حسابرسی طرح‌های مذکور جنبه آیین‌نامه‌ای دارند، لذا جهت رعایت اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی صلاحیت تصویب آن به هیئت وزیران واگذار شود.

ماده (۱۹۱)

۱. در تبصره بند «الف» به دلیل اینکه استانداردهای زیست محیطی جنبه آیین‌نامه‌ای (مقرراتگذاری) دارند، باید در راستای اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی به تصویب هیئت وزیران برسد.

۲. در بند «د» واژه «دستورالعمل» به واژه «آیین‌نامه» اصلاح شود.

ماده (۱۹۲)

۱. در بند «ج» بهتر است این صلاحیت به هیئت وزیران سپرده شود.

۲. در بند «د» وضعیت ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - معلوم شود که آیا فسخ و لغو می‌شود یا اعتبار دارد.

۳. اختیار مذکور در بند «ه» این ماده در صورتی که منجر به تغییر در ارقام بودجه گردد مغایر با اصل پنجاه و دوم قانون اساسی است.

ماده (۱۹۴)

چنانچه دولت می‌خواهد شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، علاوه بر حسابرسی مالی مورد حسابرسی عملیاتی نیز قرار گیرند، راهکار حصول این امر، الزام



خود شرکت‌های دولتی به انجام ترتیباتی است که مورد حسابرسی عملیاتی قرار گیرند و یا الزام سازمان حسابرسی به انجام حسابرسی عملیاتی از شرکت‌های دولتی نه اینکه مؤسسات خصوصی عضو جامعه حسابداران رسمی ایران را ملزم به انجام حسابرسی عملیاتی علاوه بر حسابرسی مالی کنند. لذا اصلاح عبارات این ماده ضروری به نظر می‌رسد.

ماده (۱۹۶)

۱. موضوع این ماده در لوایح برنامه سوم و چهارم توسعه ذکر شده بود و به دلیل ایراد شورای نگهبان به تصویب نهایی نرسید. این موضوع در بند «۱۶» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیز مطرح شده است (تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای نظارتی و بازرسی).

بدین منظور اخیراً شورای هماهنگی نهادهای نظارتی متشکل از نمایندگان سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان حسابرسی، وزارت اطلاعات و دیوان عدالت اداری به همت و اقدام سازمان بازرسی کل کشور ایجاد شده است و می‌تواند اقدام لازم را انجام دهند و از این جهت نیازی به درج و تصویب ماده (۱۹۶) نیست. لازم به ذکر است در آخرین متن قانونی موجود، قانونگذار راهکار لازم را اتخاذ کرده است و آن مربوط به بند «الف» ماده (۱۱) اصلاحی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور - مصوب ۱۳۸۶ - است که به شرح زیر است:

ماده (۱۱) - سازمان می‌تواند در موارد زیر اقدام نماید:

ب) ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور با حفظ استقلال و اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه به منظور ارتقای کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیرضرور و تقویت مدیریت کشور و ارائه گزارش نتایج حاصله به رؤسای قوای سه‌گانه.

۲. این کارگروه چون خارج از قوای سه‌گانه می‌باشد مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی ارزیابی می‌شود.

۳. برخی وظایف این کارگروه از امور تقنینی می‌باشد؛ لذا حکم این ماده مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی است.

ماده (۱۹۷)

گسترش دامنه شمول «دستگاه اجرایی» در مواد این لایحه به شورای نگهبان و مجلس خبرگان رهبری وفق این ماده، نظر به تکالیف مختلف دستگاه‌های اجرایی در سایر مواد لایحه، مغایر اصل



یکصد و هشتم قانون اساسی به دلیل صلاحیت خود مجلس خبرگان در تصویب هرگونه مقررات مربوط به این مجلس بوده و با عنایت به نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان مبنی بر صلاحیت انحصاری این شورا در تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی خویش، مغایر اصول چهارم، نود و یکم و نود و نهم قانون اساسی تلقی می‌گردد.

ماده (۱۹۸)

قائل شدن حق رای برای معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در مواردی که متضمن تصویب اموری با ماهیت آیین‌نامه‌ای است به نظر می‌رسد مغایر اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی باشد. با توجه به اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی نمی‌توان اختیار وضع هیچ‌گونه مقرراتی با ماهیت آیین‌نامه‌ای برای معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور قائل شد.

ماده (۱۹۹)

چون قانون تنظیم موقتی بوده، تمدید آن باید زمان داشته باشد.



منابع و مآخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغی مقام معظم رهبری.
۳. قانون برنامه و بودجه کشور.
۴. قانون محاسبات عمومی کشور.
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری.
۶. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
۷. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی.
۸. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ و اصلاحات بعدی آن.
۹. اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۶۳/۱۲/۵.
۱۰. سیاست‌های کلی نظام برای رشد و توسعه فناوری در کشور، مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۳.
۱۱. قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۵.
۱۲. قانون نحوه حفظ آثار و یاد حضرت امام خمینی (ره)، مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن.
۱۳. قانون مسکوک طلا، مصوب ۱۳۳۷ و اصلاحات بعدی آن.
۱۴. قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور.
۱۵. مصوبات هیئت وزیران، به نقل از نرم‌افزار لوح حق.
۱۶. قانون مدنی جمهوری اسلامی ایران و الحاقات و اصلاحات بعدی آن.
۱۷. سیاست‌های کلی نظام درباره شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای، ابلاغی مقام معظم رهبری.
۱۸. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ابلاغی مقام معظم رهبری.
۱۹. قانون تشکیل سازمان میراث فرهنگی و گردشگری، مصوب ۱۳۸۱.
۲۰. جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوب ۱۳۷۶/۸/۲۰.



شماره مسلسل: ۱۰۲۸۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: درباره لایحه برنامه پنجم توسعه (۱۲): بررسی مواد لایحه از منظر حقوقی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان: سیدحجت‌اله علم‌الهدی، محمد بهادری جهرمی، احمد حکیم‌جوادی،

علیرضا عالی‌پناه، ولی علیزاده، علی بهادری جهرمی، مهدی عبدالملکی

مدیر مطالعه: محمد بهادری جهرمی

همکاران: احمد مرکز‌المیر، سیدمحمد هادی‌راجی، محمد جواهری‌طهرانی، مسیح بهنیا،

ابوالفضل درویشوند، محمود رضایی، حامد ناظمی، مجتبی جاویدی، اکبر طلاکی

ناظر علمی: جلیل محبی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: سیدحجت‌اله علم‌الهدی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۲۲