

دوره هشتم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۴۶۲

تاریخ چاپ: ۱۳۹۰/۳/۱۶

شماره ثبت: ۵۲۷

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳) و مواد (۲۲) و
(۲۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی
جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۰۹۷۵

مردادماه ۱۳۹۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. موضوع و متن طرح
۵	۲. اهداف طرح
۶	۳. بررسی موضوع
۱۴	۴. نظر سازمان متولی
۱۶	نتیجه‌گیری
۱۸	پیشنهاد
۱۹	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳) و مواد (۲۲) و (۲۳) قانون
تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران
مصوب ۱۳۸۴»

چکیده

یکی از اصلی‌ترین موانع پیش روی تشکیل و اداره مناطق ویژه توسط بخش غیردولتی در کشور، قواعد و مقررات ناظر بر تملک زمین مورد نظر منطقه است.

طرح حاضر با ارائه پیشنهادهای درخصوص اصلاح تبصره «۲» ماده (۳) و مواد (۲۲) و (۲۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی تلاش دارد با ایجاد تنوع در روش‌های مختلف تملک زمین مورد نیاز در محدوده منطقه ویژه، زمینه تسهیل ایجاد این مناطق را فراهم آورد.

نتایج حاصل از بررسی این طرح نشان می‌دهد که طرح مذکور با اصول چهل و چهارم، هفتاد و پنجم و یکصد و دهم قانون اساسی در تعارض بوده و به واسطه امکان ایجاد زمینه سودجویی در حوزه زمین‌خواری می‌تواند اهداف تشکیل مناطق ویژه را منحرف و در وظایف حاکمیتی برخی از دستگاه‌ها از جمله متولیان حفاظت از اراضی منابع ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحدثات و اموال عمومی واقع در مناطق ویژه اختلال ایجاد کند. به همین دلیل تصویب کلیات این طرح قابل توصیه نیست.

مقدمه

یکی از سیاست‌های برون‌نگر در ادبیات اقتصادی ایجاد مناطقی با قوانین اقتصادی، تجاری، پولی و مالی و... متفاوت از سرزمین اصلی تحت عناوین مختلفی از جمله مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است.

سابقه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی در کشور به تصویب قانون برنامه اول توسعه^۱ بازمی‌گردد که مطابق تبصره «۲۰» آن قانون به منظور پشتیبانی تولید، گمرک ایران و سازمان بنادر و کشتیرانی موظف شدند حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون مناطق ویژه حراست شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی جهت نگهداری به صورت امانی مواد اولیه، قطعات، ابزار و مواد تولیدی که بدون انتقال ارز وارد می‌شود تأسیس نمایند. در آن تبصره مقرر شده بود که ورود کالا از مناطق مذکور جهت مصرف داخلی، تابع مقررات صادرات و واردات بوده و صاحبان کالا بتوانند بدون هیچ‌گونه تشریفات، کالای وارداتی خود را از مبادی مذکور، از کشور خارج کنند. این موضوع در جزء «۱» بند «د» تبصره «۲۵» قانون برنامه دوم^۲ نیز تنفیذ شد و به موجب آن مناطق ۱۶ گانه سیرجان، سرخس، بندر بوشهر، ارگ جدید، پتروشیمی، سلفچگان، بوشهر، شهید رجائی، خلیج فارس، انرژی پارس، امیرآباد، شیراز، پیام یزد، کشتی‌سازی خلیج فارس و لرستان تشکیل شدند.

۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ شورای نگهبان.

۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ شورای نگهبان.



با توجه به شکل‌گیری و اهمیت این مناطق در طول سال‌های پس از تصویب احکام فوق، در سال ۱۳۸۴ قانونی با عنوان «قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران»^۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید تا چگونگی تأسیس و اداره این مناطق را ساماندهی کند.

در طول سال‌های گذشته علیرغم وجود ابهاماتی درخصوص عملکرد این مناطق و عدم حصول اهداف مورد نظر در قانون اداره آنها، روند توسعه کمی این مناطق روندی کاملاً افزایشی بوده و با ارائه چهار لایحه توسط دولت و تصویب آنها در مجلس شورای اسلامی^۲ به ترتیب ۸، ۱۵، ۳ و ۱۴ منطقه دیگر نیز به جمع ۱۶ منطقه قبلی اضافه شد و بدین ترتیب تعداد مناطق ویژه اقتصادی به ۵۶ منطقه رسید.

هرچند با تصویب قانون در مجلس شورای اسلامی این مناطق به صورت قانونی ایجاد شده‌اند ولی تشکیل این مناطق به صورت عملیاتی و شروع فعالیت آنها مستلزم طی مراحل قانونی دیگری از جمله تملک زمین و اراضی مورد نظر است که به همین دلیل تشکیل مناطق با مشکلاتی همراه شده و طرح حاضر تلاش دارد برخی از این مشکلات را تسهیل کند هرچند این اقدام دارای تبعاتی است که باید مورد نظر قانونگذار قرار گیرد.

۱. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. لایحه ایجاد هشت منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۲۳۰ اعلام وصول ۱۳۸۷/۷/۷، لایحه ایجاد یک منطقه آزاد و ۱۵ منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۲۷۴ و اعلام وصول ۱۳۸۷/۱۱/۶، لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، آستارا و سهلان با شماره ثبت ۳۲۰ و اعلام وصول ۱۳۸۸/۳/۲۷، لایحه ایجاد ۱۴ منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۴۷۰ و اعلام وصول ۱۳۸۹/۶/۸.

۱. موضوع و متن طرح

هدف اصلی این طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ است، زیرا این ماده به شکل کنونی موجب بروز مشکلاتی برای برخی مناطق ویژه مصوب مجلس که در زمان تصویب مراحل قانونی خود را به درستی طی نکرده‌اند خواهد شد. متن کامل طرح حاضر به شرح ذیل است:

طرح اصلاح تبصره «۲» ماده (۳) و مواد (۲۲) و (۲۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ ماده (۱) - تبصره «۲» ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ (که در این قانون به اختصار قانون نامیده می‌شود) به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

تبصره «۲» - با تعیین و یا تغییر سازمان مسئول (با اولویت بخش تعاونی) و تصویب محدود منطقه، اراضی منابع ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحقات و اموال عمومی واقع در منطقه به صورت پیمان مدیریت و یا اجاره و یا اجاره به شرط تملیک و یا حبس منفعت یا فروش و انتقال قطعی یا هر ترتیب دیگر مشروط به رعایت اهداف و موضوعات منطقه و مقررات منطقه برطبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد به سازمان واگذار می‌گردد تا با رعایت مفاد قانون و موضوع فعالیت منطقه مورد تصرف و بهره‌برداری و انتفاع قرار داده و یا واگذار نماید. در صورتی دبیرخانه مجاز به پیشنهاد تغییر سازمان مسئول مناطق به هیئت وزیران است که سازمان دولتی و یا وابسته به دولت بوده و به بخش غیردولتی تغییر یابد و یا بنا به دلایل و اسناد معتبر ارائه شده به هیئت حل اختلاف منطقه (تعیین شده توسط قوه قضائیه) و رأی آن، سازمان با وجود تذکرات مکرر کتبی دبیرخانه به وظایف قانونی خود عمل ننموده و ادامه فعالیت آن موجب زیان‌های غیرقابل جبران به اموال



عمومی شود، در هر صورت قبل از تغییر سازمان، باید مایملک و حقوق مکتسبه و حق العمل مدیریت و خدمات آن در منطقه پس از تهاتر مطالبات و حقوق دولتی محاسبه و نحوه تأدیه آن با تراضی تعیین می‌گردد.

ماده (۲) - در ماده (۲۲) کلمه (دولتی) حذف و عبارت (متعلق به خود) به کلمه (عمومی) اصلاح می‌شود.

ماده (۳) - در ماده (۲۳) عبارت (در مناطقی که سازمان مسئول آنها دولتی یا وابسته به دولت باشد) حذف می‌شود.

ماده (۴) - اجازه داده می‌شود که درآمدهای ناشی از اجرای این قانون توسط سازمان جهت حسن اجرای قانون هزینه شود.

ماده (۵) - سایر قوانین و مقررات مغایر ملغی الاثر می‌باشد.

۲. اهداف طرح

طرح حاضر به واسطه اصلاح قانون فعلی اهداف ذیل را دنبال می‌کند:

- تغییر اساسی در رابطه میان تعیین سازمان و واگذاری محدوده منطقه به نحوی که تاکنون مطابق قانون تعیین سازمان غیردولتی منوط به تملک زمین بوده است ولی با این اصلاح زمانی که سازمان تعیین و یا محدوده منطقه تصویب می‌شود، زمین‌های محدوده باید به نحوی به سازمان واگذار شود.
- محدوده زمین‌های واگذار شده تعمیم‌یافته و کلیه زمین‌های اراضی منابع ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحقات و اموال عمومی را مشمول می‌شود.
- روش واگذاری توسعه‌یافته و از تملک به سمت روش‌های متنوع پیمان مدیریت و یا اجاره و یا اجاره به شرط تملیک و یا حبس منفعت یا فروش و انتقال قطعی یا هر ترتیب دیگر گسترش می‌یابد.

- نظارت فعلی که بر مناطق ویژه وجود دارد و ضوابط تغییر سازمان مسئول منطقه نیز مشروط شده و محدود می‌شود.
- واگذاری اراضی عمومی منطقه به سازمان خصوصی واگذار می‌شود در صورتی که تاکنون تنها سازمان مسئول دولتی می‌توانست اراضی عمومی را واگذار نماید.
- اختیارات وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع در امور اراضی و منابع طبیعی که از اختیارات حاکمیتی است به سازمان‌های متعلق به بخش خصوصی واگذار می‌شود.

۳. بررسی موضوع

- اولین نکته در خصوص این طرح تعارض آن با اصل یکصد و دهم قانون اساسی است زیرا مطابق صدر نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ شورای نگهبان مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد» و تنها استثنای امکان بازنگری در مصوبه مجمع توسط مجلس شورای اسلامی در صورتی است که «تغییر مصلحت به واسطه گذشت زمان معتدبه» موجه باشد.

در زمان تصویب قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۴ قانون مذکور با اصلاحاتی در تبصره ماده (۱) و الحاق یک تبصره به آن و تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۳) و الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۴)



توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید و از این رو تبصره «۲» ماده (۳) قانون به صورت خاص مصوب مجمع تشخیص مصلحت بوده و اصلاح آن با توجه به اینکه تنها پنج سال و هفت ماه از تصویب آن گذشته است با اصل یکصد و دهم قانون اساسی در تعارض است.

- اجرای این طرح با توجه به وجود ۵۶ منطقه مصوب (۱۶ منطقه تشکیل شده و ۴۰ منطقه تازه تأسیس) به معنای واگذاری اراضی ملی، دولتی و سایر اراضی و مستحدثات در قالب‌های قراردادی مختلف به بخش خصوصی است و با توجه به اینکه اجازه داده شده است درآمدهای ایجاد شده توسط سازمان غیردولتی هزینه شود موجب کاهش منابع و عواید حاصل از آنها برای دولت و تقلیل درآمد عمومی خواهد شد و با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در تعارض است.

- براساس ماده (۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ دو مسئولیت اساسی ذیل به هیئت وزیران سپرده شده است:

الف) تعیین و یا تغییر سازمان مسئول منطقه اعم از دولتی و غیردولتی،

ب) نظارت بر فعالیت‌های مناطق در چارچوب برنامه‌ها و اهداف آنها.

بنابراین مفاد بند «الف» مؤید آن است که هیئت وزیران می‌تواند سازمان مسئول منطقه که بالاترین مقام اجرایی منطقه است را از میان بخش‌های مختلف دولتی، خصوصی و تعاونی انتخاب و تعیین نماید.

اگر سازمان پیشنهادی توسط هیئت وزیران، دولتی باشد

مطابق تبصره «۱» ماده (۳)، هیئت وزیران سازمان دولتی مورد نظر را به منظور اداره منطقه تعیین و اساسنامه پیشنهادی دبیرخانه را به تصویب می‌رساند.

یعنی مراحل ذیل باید محقق شود:

الف) پیشنهاد ایجاد یک منطقه ویژه به مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (دبیرخانه)،

ب) بررسی مدارک مورد نیاز برای ایجاد منطقه و طی مراحل قانونی و مقرراتی و پیشنهاد محدوده و سازمان دولتی توسط دبیرخانه،

د) تعیین محدوده منطقه و سازمان پیشنهادی دولتی توسط هیئت وزیران،

هـ) تصویب ایجاد منطقه در مجلس،

و) تصویب اساسنامه در هیئت وزیران.

اگر سازمان پیشنهادی توسط هیئت وزیران، از بین اشخاص حقوقی غیردولتی (خصوصی و یا تعاونی) باشد

مطابق تبصره «۲» ماده (۳) تعیین آن منوط به تملک و تصرف اراضی واقع در محدوده منطقه ویژه مورد نظر توسط اشخاص حقوقی غیردولتی، قبل از صدور مجوز هیئت وزیران است.

یعنی مراحل ذیل باید محقق شود:

الف) پیشنهاد ایجاد یک منطقه ویژه به مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی (دبیرخانه)،



ب) بررسی مدارک مورد نیاز برای ایجاد منطقه و طی مراحل قانونی و مقرراتی و پیشنهاد سازمان غیردولتی دارای زمین و محدوده مناسب برای ایجاد منطقه به شرط تملک زمین،

د) تعیین محدوده منطقه و سازمان پیشنهادی غیردولتی دارای زمین مناسب توسط هیئت وزیران،

ه) تصویب ایجاد منطقه در مجلس،

و) انعقاد قرارداد میان دبیرخانه و سازمان غیردولتی اداره‌کننده منطقه درخصوص ضابطه تغییر سازمان مسئول منطقه.

با توجه به موارد فوق تنها زمانی سازمان مسئول از میان بخش غیردولتی انتخاب می‌شود که خود دارای زمین مناسب برای ایجاد منطقه باشد نه اینکه اگر سازمان غیردولتی توسط مرکز امور مناطق و یا هیئت وزیران انتخاب شد و یا محدوده منطقه تصویب شد کل اراضی منابع ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحذات و اموال عمومی واقع در منطقه به سازمان غیردولتی واگذار شود.

از این منظر حکم مندرج در ماده (۱) این طرح راه‌گزینی برای مناطق ویژه تازه‌تأسیسی ایجاد می‌کند که با دور زدن قانون و بدون تملک زمین به تصویب منطقه ویژه خود در هیئت وزیران اقدام کرده‌اند و این امر به معنای ایجاد رانت برای عده‌ای خاص و گشایش مسیری است که ماهیت مناطق ویژه را از محدوده‌های تولیدی با محور صادرات به سمت واسطه‌گری زمین توسط افرادی خاص سوق می‌دهد و لازم است از هرگونه حرکت در این مسیر پرهیز کرد. بنابراین تصویب حکم ارائه شده در طرح به هیچ عنوان توصیه نمی‌شود.

۱. نکته دیگر آنکه هرچند استفاده از روش‌هایی مانند اجاره یا اجاره به شرط تملک و... به جای تملک قطعی می‌تواند تشکیل مناطق را تسهیل کند ولی اداره مناطق و جذب سرمایه‌گذاری و رسیدن به اهداف تأسیس منطقه را مشکل‌تر می‌کند زیرا روش‌های مبتنی بر اجاره و نظایر آن روش‌های مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاری نیستند و عمده سرمایه‌گذاران به دنبال مالکیت دائمی زمین برای استقرار فعالیت اقتصادی خود هستند.

۲. در متن ماده به این نکته اشاره شده است که می‌توان اراضی منابع ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحذات و اموال عمومی واقع در منطقه را حتی به صورت انتقال قطعی یا هر ترتیب دیگر به سازمان بخش غیردولتی واگذار کرد. بسیاری از این موارد ذکر شده در ماده جزء انفال محسوب می‌شوند و مالکیت آن با حکومت اسلامی است و دولت می‌تواند از منافع آن برای کشور بهره‌برد و انتقال قطعی آن به بخش خصوصی موجب رانت‌جویی و ایجاد بستر لازم برای زمین‌خواری می‌شود و لازم است از این موضوع پرهیز شود.

۳. اعطای اولویت به بخش تعاونی نیز در این تبصره زائد است زیرا هدف قانونگذار تعیین سازمانی کارآ و دارای تجربه مناسب برای اداره منطقه است و در صورتی که کارآیی بخش‌های دیگر از بخش تعاون بیشتر باشد اعطای اولویت به آن بی‌معناست و در ضمن محدودیتی برای اعطای مسئولیت سازمان به بخش تعاونی با اشاره به بخش غیردولتی وجود ندارد.

۴. در بخش دیگری از لایحه به این حکم اشاره شده است که تنها در صورتی دبیرخانه مجاز به پیشنهاد تغییر سازمان مسئول است که بخواهد سازمان دولتی را



به غیردولتی تبدیل کند و یا دلایل و اسناد معتبر که به مراجع قضایی ارائه شده و رأی گرفته شده و تذکرات مکرر کتبی داده شده به وظایف قانونی خود عمل ننماید و در صورت تغییر سازمان نیز باید مایملک و حقوق و حق‌العامل مدیریت و... را با رعایت تراضی تهاتر کند. در صورتی که در قانون فعلی مطابق حکم اخیر تبصره «۲» ماده (۳) قانون، ضابطه تغییر سازمان مسئول منطقه در چنین صورتی تابع قراردادی است که با رعایت این قانون فیما بین دبیرخانه و سازمان منعقد می‌شود.

اصلاح فوق به این معناست که اختیارات مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و هیئت وزیران برای نظارت بر عملکرد سازمان اداره‌کننده مناطق ویژه کاهش یافته و به دستگاه قضایی احاله شود که با توجه به ضرورت تقویت نظارت و مشکلات ناشی از اطاله دادرسی و... موجب عدم امکان برخورد با ناکارآمدی احتمالی مدیران خواهد شد و انگیزه سازمان‌های اداره‌کننده برای فعالیت جدی درخصوص تحقق اهداف منطقه و حسن اجرای قانون را نیز کمتر خواهد کرد.

با توجه به موارد فوق ماده (۱) این طرح دارای ابهامات فراوان و مشکل‌آفرین خواهد بود و تصویب آن توصیه نمی‌شود.

۵. مطابق ماده (۲) این طرح مقرر شده است که در ماده (۲۲) قانون مناطق ویژه، کلمه (دولتی) حذف و عبارت (متعلق به خود) به کلمه (عمومی) اصلاح می‌شود. یعنی حکم ماده قانونی مبنی بر اینکه «سازمان مسئول دولتی می‌تواند مستحذات و اراضی متعلق به خود در منطقه را براساس قیمت کارشناسی واگذار نماید» به صورت «سازمان مسئول می‌تواند مستحذات و اراضی عمومی را براساس قیمت کارشناسی واگذار نماید» تبدیل می‌شود.

اصلاح این ماده این اختیار را به بخش خصوصی می‌دهد که زمین‌ها و اموال عمومی موجود در منطقه را واگذار کند که این امر نه تنها در حیطة وظایف بخش خصوصی نمی‌گنجد، بلکه موجب تالی فاسد فراوان در واگذاری اموال عمومی خواهد شد.

به عبارت دیگر قانونگذار واگذاری حقوق و تکالیف قانونی یک دستگاه دولتی را به بخشی دیگر از تشکیلات دولتی جایز شمرده است در صورتی که این طرح به دنبال تسری این حقوق به بخش غیردولتی است که می‌تواند اختیارات دولت را در حفظ منافع و منابع ملی محدود کند و امکان بروز فساد و رانت‌خواری را افزایش می‌دهد. با توجه به موارد فوق ماده (۲) این طرح دارای ابهام است و تصویب آن توصیه نمی‌شود.

- مطابق ماده (۳) این طرح مقرر شده است که در ماده (۲۳) قانون عبارت (در مناطقی که سازمان مسئول آنها دولتی یا وابسته به دولت باشد) حذف شود. یعنی حکم ماده قانونی مبنی بر اینکه «از تاریخ تصویب این قانون در مناطقی که سازمان مسئول آنها دولتی یا وابسته به دولت باشد، کلیه حقوق و اختیارات و تکالیف قانونی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع در امور اراضی و منابع طبیعی هر منطقه به عهده سازمان مسئول آن منطقه می‌باشد» به صورت «از تاریخ تصویب این قانون، کلیه حقوق و اختیارات و تکالیف قانونی وزارت جهاد کشاورزی و سازمان جنگل‌ها و مراتع در امور اراضی و منابع طبیعی هر منطقه به عهده سازمان مسئول آن منطقه می‌باشد» تبدیل می‌شود.



این ماده دربردارنده حکمی است که حذف اختیارات منطبق با منافع ملی تفویض شده به سازمان دولتی مسئول در آن مناطق را هدف قرار داده است. اصلاح این ماده این اختیار را به بخش خصوصی می‌دهد که به جای وزارت جهاد کشاورزی در جلسات و کمیسیون‌های مربوط به واگذاری اراضی و منابع طبیعی که خود ذینفع موضوع است شرکت نماید. اولاً این‌گونه وظایف قطعاً جزء وظایف حاکمیتی محسوب می‌شوند و با توجه به اینکه مطابق ماده (۲۴) همین قانون «اعمال امور حاکمیتی در مناطق ویژه اقتصادی برعهده دولت است» با قانون مناطق ویژه و با اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن در تعارض است و ثانیاً موجب تداخل در وظایف از نظر سازمان مسئول و طرف ذینفع شده و تالی فاسد فراوان به دنبال دارد.

با توجه به موارد فوق ماده (۳) این طرح دارای ابهام است و تصویب آن توصیه نمی‌شود.

- مطابق ماده (۴) این طرح مقرر شده است که درآمدهای ناشی از اجرای این قانون توسط سازمان جهت حسن اجرای قانون هزینه شود، اولاً محل درآمدها و هزینه‌ها مشخص نیست و ثانیاً این ماده با توجه به وجود بار مالی و تقلیل درآمدهای دولت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در تعارض است.

با توجه به موارد فوق ماده (۴) این طرح دارای ابهام است و تصویب آن توصیه نمی‌شود.

- مطابق ماده (۵) این طرح مقرر شده است که سایر قوانین و مقررات مغایر ملغی‌الاثراً باشند. این‌گونه احکام که قوانین دیگر را به صورت ضمنی اصلاح و نسخ

می‌کند، موجب اغتشاش و اختلال در روابط حقوقی قوانین شده و به نظر می‌رسد درج آن در قوانین موضوعه با مصالح قانونگذاری سازگاری نداشته باشد و اداره قوانین مجلس شورای اسلامی نیز ورود چنین احکامی را صحیح نمی‌داند. به همین منظور در لوایح اخیر مواد قانونی که به واسطه احکام الحاقی منسوخ می‌شوند احصا و به تک‌تک آنها اشاره می‌شود تا نسخ صریح صورت گیرد. با توجه به موارد فوق ماده (۵) این طرح دارای ابهام است و تصویب آن توصیه نمی‌شود.

۴. نظر سازمان متولی

مرکز امور مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی نیز با استناد به دلایل مختلف مخالفت خود با کلیات طرح مذکور را اعلام داشته است.^۱ اهم این موارد عبارتند از:

- در خصوص ماده (۱) طرح: منظور اصلی قانونگذار در صدر تبصره «۲» ماده (۳) قانون مناطق ویژه این است که اشخاص حقوقی غیردولتی که متقاضی ایجاد مناطق ویژه اقتصادی هستند، باید خود قانوناً مالک یا متصرف اراضی که به‌عنوان منطقه ویژه پیشنهاد می‌نمایند، باشند. بنابراین موضوع طرح با این امر در تضاد است.

۱. نامه مورخ ۱۳۹۰/۴/۸ معاونت توسعه مدیریت، حقوقی و امور مجلس مرکز امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۲/۲۰/۳۷۰.



- در خصوص ماده (۲) طرح: این ماده نیز توجیه کارشناسی ندارد زیرا حکم مندرج در قانون، تنها مربوط به سازمان‌های دولتی است و سازمان‌های غیردولتی نیازی به این حکم ندارند و می‌توانند اراضی متعلق به خود را مطابق ضوابط مالکیت خصوصی واگذار نمایند. در ضمن در صورت تصویب این ماده، اراضی عمومی واقع در مناطق ویژه‌ای که سازمان مسئول آنها بخش خصوصی و غیردولتی است، به صورت قهری در مالکیت و تحت اختیار سازمان مسئول خصوصی قرار خواهد گرفت.

- در خصوص ماده (۳) طرح: این ماده نیز دارای اشکالات اساسی است زیرا کلیه حقوق و اختیارات و تکالیف قانونی وزارت جهاد کشاورزی در محدوده هر منطقه ویژه اقتصادی به سازمان‌های مسئول خصوصی و غیردولتی نیز واگذار خواهد شد که واگذاری این اختیارات به بخش خصوصی توجیه کارشناسی ندارد و با ماده (۲۴) همین قانون که مقرر نموده «اعمال امور حاکمیتی در مناطق ویژه اقتصادی برعهده دولت است» نیز سازگار نیست.

سازمان مرکزی متولی اداره، مدیریت و نظارت بر عملکرد کلیه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی با عنایت به مطالب فوق مخالفت خود با کلیات این طرح را اعلام کرده است.

نتیجه‌گیری

۱. موضوع تملک زمین در مناطق ویژه از نظر امکانات مورد نیاز برای تحقق اهداف تشکیل این مناطق، امکان انحراف در انگیزه ایجاد مناطق و همچنین ایجاد زمینه رانت و وقوع جرائمی مانند زمین‌خواری از اهمیت بسزایی برخوردار است. به خصوص زمانی که مسئولیت اداره منطقه به سازمان غیردولتی واگذار می‌شود به جهت حفظ منافع عمومی جامعه و حقوق بیت‌المال دارای اهمیت بیشتری نیز هست. به همین دلیل در هرگونه سیاستگذاری و تغییر قوانین و مقررات موجود در این زمینه لازم است تمامی جوانب امر به‌طور دقیق مورد نظر قرار گیرد.

۲. مطابق قوانین و مقررات فعلی تنها زمانی بخش غیردولتی می‌تواند پیشنهاد تشکیل و ایجاد یک منطقه ویژه را بدهد که مالک اراضی موجود در محدوده منطقه باشد و تصویب این مناطق توسط هیئت وزیران منوط به تملک زمین است به همین دلیل و با توجه به اینکه تمامی مناطق ویژه مصوب مجلس به واسطه تصویب لایحه دولت در هیئت وزیران ارائه شده است تمامی مناطق مذکور اگر دارای سازمان غیردولتی باشند باید قبلاً زمین خود را تملک کرده باشند و اگر نه تعیین سازمان، مراحل قانونی خود را طی نکرده و کان لم یکن تلقی می‌شود.

۳. مطابق بند «الف» ماده (۳) قانون تغییر سازمان مسئول منطقه نیز در اختیار هیئت وزیران بوده و به شرطی می‌توان سازمان مسئول غیردولتی را به‌عنوان جایگزین پیشنهاد کرد که قبلاً اراضی را به تملک خود درآورده باشد.



۴. اگر فلسفه تصویب این طرح حل مشکل سازمان‌هایی است که مناطق ویژه آنها تشکیل شده و هنوز زمین خود را تملک نکرده‌اند این امر سرپوش بر تخلف این سازمان‌ها بوده و با توجه به مشکلات و مسائل متعدد از جمله مواردی مانند:

- تعارض طرح با اصل یکصد و نهم قانون اساسی و تفاسیر قانونی شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مبنی بر اینکه هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد، ابطال، نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد و عدم گذشت زمان معتدبه از مصوبه مجمع.

- تعارض با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به دلیل ارائه حکم واگذاری اراضی ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحقات در قالب‌های قراردادی مختلف به بخش خصوصی و کاهش منابع و عواید حاصل از آنها برای دولت و تقلیل درآمد عمومی.

- تعارض با اصل چهل و چهارم قانون اساسی به دلیل ارائه اختیارات و وظایف حاکمیتی برخی از دستگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی.

- ایجاد راه‌گریز برای مناطق ویژه تازه تأسیسی که با دور زدن قانون و بدون تملک زمین به تصویب منطقه ویژه خود در هیئت وزیران اقدام کرده‌اند.

- ایجاد انگیزه برای ایجاد مناطق ویژه جدید با هدف واسطه‌گری زمین توسط افرادی خاص.

- ایجاد مشکل برای اداره مناطق و جذب سرمایه‌گذاری زیرا روش‌های مبتنی بر اجاره و نظایر آن روش‌های مناسبی برای جذب سرمایه‌گذاری نیستند و سرمایه‌گذاران به دنبال مالکیت دائمی هستند.

- انتقال قطعی و واگذاری اراضی ملی و دولتی و سایر اراضی و مستحقات

و اموال عمومی واقع در منطقه که جزء انفال بوده و مالکیت آن با حکومت اسلامی و دولت است موجب رانت‌جویی و ایجاد زمینه زمین‌خواری می‌شود.

- زائد بودن اعطای اولویت به بخش تعاونی و کفایت قانون فعلی با توجه به اشاره به بخش غیردولتی.

- محدود کردن اختیارات مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی و هیئت وزیران در خصوص نظارت بر عملکرد سازمان اداره‌کننده مناطق ویژه و احاله آن به دستگاه قضایی و در نتیجه افزایش احتمال ناکارآمدی در مدیریت مناطق و کاهش انگیزه سازمان‌های اداره‌کننده برای فعالیت.

- اعطای اختیار به بخش خصوصی برای واگذاری زمین‌ها و اموال عمومی که در حیطه وظایف بخش خصوصی نیست و تالی فاسد فراوان نیز دارد.

- اعطای اختیار به بخش خصوصی در حیطه وظایف وزارت جهاد کشاورزی در خصوص امور مربوط به واگذاری اراضی و منابع طبیعی که جزء وظایف حاکمیتی است و با ماده (۲۴) همین قانون «اعمال امور حاکمیتی در مناطق ویژه اقتصادی برعهده دولت است» و با اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن در تعارض است و تالی فاسد فراوان دارد.

پیشنهاد

با عنایت به ابهامات فوق کلیات طرح مورد تأیید نیست و تصویب آن توصیه نمی‌شود.



۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۱۱ شورای نگهبان.
۲. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۷۳/۹/۲۰ شورای نگهبان.
۳. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۴. لایحه ایجاد هشت منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۲۳۰ اعلام وصول ۱۳۸۷/۷/۷.
۵. لایحه ایجاد یک منطقه آزاد و ۱۵ منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۲۷۴ و اعلام وصول ۱۳۸۷/۱۱/۶.
۶. لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، آستارا و سهلان با شماره ثبت ۳۲۰ و اعلام وصول ۱۳۸۸/۳/۲۷.
۷. لایحه ایجاد ۱۴ منطقه ویژه اقتصادی با شماره ثبت ۴۷۰ و اعلام وصول ۱۳۸۹/۶/۸.
۸. نامه مورخ ۱۳۹۰/۴/۸ معاونت توسعه مدیریت، حقوقی و امور مجلس مرکز امور مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با شماره ۹۲/۲۰/۳۷۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۹۷۵

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳) و مواد (۲۲) و (۲۳) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴»

نام دفاتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات حقوقی، مطالعات زیربنایی

تهیه و تدوین: سعید غلامی‌باغی

ناظر علمی: فتح‌اله تاری

مقتضی: کمیسیون اقتصادی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: مرکز امور مناطق آزاد ویژه اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مناطق ویژه

۲. اراضی منابع ملی

۳. سازمان غیردولتی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۰/۳/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۰/۵/۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۵/۲۳