



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهل و یکمین

جلسه شورای نگهبان در سال ۱۳۸۹

کد گزارش: ۸۹-۰۲۳

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۰/۰۷

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهل و یکمین جلسه شورای نگهبان

در سال ۱۳۸۹

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

ناظر علمی: معاون پژوهشی

شماره گزارش: ۸۹۰۰۲۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۸۹/۱۰/۰۷

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

فهرست مطالب

- ۱ - نامه اصلاحی لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران
- ۳ - اساسنامه صندوق خدمات درمانی
- ۷ - لایحه موافقتنامه همکاری و هماهنگی امنیتی بین ایران و عمان
- ۹ - طرح اصلاح ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۸۷
- ۱۲ - طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستان
- ۱۷ - لایحه ایجاد چهارده منطقه ویژه اقتصادی
- ۱۷ - لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، آستارا و سهلان
- ۲۰ - طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی
- ۲۴ - لایحه الحاق جزایر هندورابی و فارورکوک و بزرگ به محدوده منطقه آزاد کیش

- نامه اصلاحی لایحه برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

- بند (۱)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۵۰) صحیح است.

- بند (۲)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۵۱) آنچه توسط دبیر جلسه قرائت شده و مورد تصویب قرار گرفته است به شرح زیر است:

«وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و رفاه و تأمین اجتماعی موظفند برنامه نظام درمانی کشور را در چارچوب یکپارچگی بیمه پایه درمان، پزشک خانواده، نظام ارجاع، راهنمایی‌های درمانی، اورژانس‌های پزشکی، تشکیل هیأت‌های امنای بیمارستان‌های آموزشی و تمام وقتی جغرافیایی هیأت‌های علمی و تعرفه‌های مربوط و کلینیک‌های ویژه و بیمه‌های تکمیلی را تهیه و جهت تصویب به هیأت وزیران ارائه نمایند».

همانگونه که ملاحظه می‌شود در متن مصوب قرائت شده، عبارت «رفاه و تأمین اجتماعی» وجود دارد که در متن ارسالی به شورای نگهبان حذف شده است و عبارت «حداکثر تا پایان سال اول» نیز وجود ندارد.

- بند (۳)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۵۲) اصلاح به عمل آمده صحیح است و آنچه در روزنامه رسمی مضبوط است، واژه «حکم» است نه «تأیید».

- بند (۴)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۵۵) اصلاح به عمل آمده صحیح است و آنچه در روزنامه رسمی مضبوط است، عبارت «دستگاه‌های قوه مجریه» است نه واژه «دستگاه‌هایی»

- بند (۵)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۵۷) اصلاح به عمل آمده صحیح است و آنچه در روزنامه رسمی مضبوط است، واژه «مجمع» است نه واژه «مجموعه»

- بند (۶)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۶۳) اصلاح به عمل آمده صحیح است.

- بند (۷)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۶۴) اصلاح به عمل آمده صحیح است و واژه «عمومی» باید به متن اضافه شود.

- بند (۸)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۶۶) اصلاح به عمل آمده صحیح است و واژه «تعمیم» باید جایگزین واژه «تأمین» شود.

- بند (۹)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۶۷) اصلاح بعمل آمده صحیح است.

- بند (۱۰)

با توجه به مشروح مذاکرات جلسه (۲۶۷) همان واژه «امنیتی» درست است، ولی تذکر این نکته ضروری است که عنوان صحیح سازمان مذکور در بند «ن» ماده (۱۸۷) با توجه به ماده (۱) قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور - مصوب ۱۳۶۴ - همان عنوان مندرج در قانون مذکور است و دبیر جلسه باید در هنگام قرائت بند «ن» ماده (۱۸۷) به این نکته توجه می‌کرد که باید آنرا به حساب اشتباه و عدم توجه به عنوان صحیح قانونی سازمان مذکور گذاشت. لازم به ذکر است اصلاحات انجام شده مغایرتی با قانون اساسی ندارند.

- اساسنامه صندوق خدمات درمانی

- سابقه مصوبه

الف - هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۳/۲۶ به استناد تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - و ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - اساسنامه صندوق بیمه خدمات درمانی را تصویب نمود.

ب - رئیس مجلس شورای اسلامی (در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۱۴) در هفت مورد مقررات مندرج در اساسنامه را مغایر قانون تلقی کرد.

ج - در پی شکایت شخصی به دیوان عدالت اداری جهت ابطال اساسنامه مذکور (و دو اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی کشوری)، هیأت عمومی دیوان مذکور صرفاً در یک مورد (تبصره (۱) ماده (۹) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی) حکم به ابطال اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی نمود.

د - در پی نظرات رئیس مجلس شورای اسلامی و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مجلس شورای اسلامی، قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت رئیس مجلس شورای اسلامی را در تاریخ ۱۳۸۸/۱۳/۰ تصویب نمود.

ه - با توجه به دیدگاه‌های مختلفی که در خصوص تفسیر ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط به نحوه تجمیع صندوق‌های بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی وجود داشت، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۵، قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی را تصویب نمود.

و - هیأت وزیران با توجه به قانون اخیرالذکر، اساسنامه جدید صندوق خدمات درمانی را در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۷ تصویب و جهت رعایت تشریفات قانونی به شورای نگهبان ارسال نموده است.

- نکته مهم

لازم به ذکر است که هیأت وزیران اساسنامه صندوق بیمه خدمات درمانی (تصویب نامه

شماره ۱۴۷۴۲۷/ت ۳۷۲۹۶ ه مورخ ۱۳۸۷/۸/۲۲) را به شورای نگهبان ارسال نکرد، ولی این بار به دلیل اینکه رئیس مجلس شورای اسلامی در ایرادات خود بر ماهیت شرکت دولتی صندوق بیمه درمانی تصریح کرده بود، اساسنامه جدید را به شورای نگهبان ارسال کرده است.

- اظهار نظر کارشناسی

الف - با توجه به ترتیبات پیش‌بینی شده در ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ -، عدم تصریح به تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی در مقدمه مصوبه، خارج از حدود اذن مقنن است، لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب - با توجه به اینکه بر اساس تبصره (۱) ماده (۱۲) قانون مذکور، نهادهای سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های اصلی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی این نظام مکلفند امور اجرایی و تصدی‌گری خود در زمینه تولید و ارائه خدمات درمانی و تعهدات قانونی مربوط را به موجب قراردادهایی که ضوابط آن با پیشنهاد وزارت و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی تعیین خواهد شد، به مؤسسات کارگزاری محول نمایند، لذا ماده (۵) که مفید اختیار صندوق در واگذاری امور اجرایی و تصدی‌گری خود به کارگزاری‌ها است (به قرینه واژه «می‌تواند»)، خارج از حدود اذن مقنن است و از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ج - با عنایت به اینکه موضوع امور مالی و معاملاتی و اداری و استخدای همگی ماهیت تقنینی دارند (قانون محاسبات عمومی کشور، قانون آیین‌نامه معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون گزینش کشور)، لذا واگذاری تصویب این امور به هیأت‌امنا به شرح مندرج در بند «ث» ماده (۸) مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. در ضمن قانونگذار ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ - تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی و استخدای شرکت‌های دولتی را با رعایت قوانین و مقررات مربوط به هیأت‌وزیران تفویض کرده است، لذا از این جهت هم به دلیل خروج از حدود اذن مقنن و تعیین مرجعی غیر از هیأت‌وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

د - با توجه به صلاحیت رئیس‌جمهور مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، تصویب تشکیلات کلان توسط هیأت‌امنا صندوق به شرح مندرج در بند (ج) ماده (۸) مغایر اصل مذکور است.

ه - بند(ث) ماده(۱۲) مبنیاً بر استدلال فوق‌الذکر مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی است. و - واژه «هلدینگ‌های» مندرج در بند (ج) ماده(۱۲) به دلیل عدم ذکر معادل فارسی آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

ز - در بند(د) ماده(۱۲)، چون تصویب قراردادهای بیمه‌های تکمیلی بر اساس ماده(۸۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶- و ماده(۱۰) قانون بیمه همگانی خدمات درمانی کشور - مصوب ۱۳۷۳- و بند(الف) ماده(۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳- از صلاحیت‌های هیأت وزیران محسوب می‌شوند و جنبه آیین‌نامه‌ای دارد، لذا تصویب آن توسط هیأت امنای صندوق مغایر با حدود اذن مقنن است و از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ح - با عنایت به مفاد مواد (۳۱) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶- در خصوص صلاحیت ذی‌حساب و استفاده از حساب‌های بانکی با امضای ذی‌حساب و عدم تصریح به آن در تبصره(۵) ماده(۱۵)، لذا صرف امضای چک‌های صادرشده با امضای مدیرعامل و مدیرمالی صندوق خارج از حدود اذن مقنن و موجب تضییق قلمرو قانون می‌شود، لذا از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ط - با توجه به اینکه بر اساس بند(۲) ماده(۱) قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶- بودجه شرکت‌های دولتی جزء بودجه کل کشور محسوب می‌شود، لذا ماده(۲۰) که صرف تصویب هیأت امنای کافی دانسته است، خارج از حدود اذن مقنن است و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین با عنایت به اینکه بر اساس اصل ۵۲ قانون بودجه سالانه کل کشور از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد، لذا ماده(۲۰) از این جهت نیز مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ی - ماده(۲۴) مبنیاً بر استدلال مندرج در بند(د)، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. ک - با توجه به مفاد تبصره(۱) ماده اول قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری - مصوب ۱۳۳۷-، اگر منظور از اعضای درجه یک مندرج در ماده(۲۵)، اشخاص طبقه اول موضوع ماده(۸۶۲) قانون مدنی باشد، به دلیل اینکه عروس، داماد، برادر، خواهر، زن و شوهر جزء طبقه اول محسوب نمی‌شوند، لذا

تضییق قانون محسوب شده و خارج از حدود اذن مقنن است و از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است و اگر منظور از درجه یک، طبقه دوم را نیز شامل می‌شود، باز هم به دلیل عدم تصریح به عروس، داماد، زن و شوهر، مغایرت قانونی یادشده وجود دارد.

ل - با عنایت به اینکه بر اساس بند(ب) ماده(۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - عضویت در هیأت مدیره به صورت موظف است، لذا اطلاق تبصره(۱) ماده(۲۵) که مفید جواز اشتغال در مراکز درمانی دولتی است، با اصل ۱۴۱ قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت کارمندان دولت از داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسسات وابسته به دولت، مغایر است. همچنین با عنایت به اینکه بر اساس تبصره(۴) ماده‌واحد قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل - مصوب ۱۳۷۳ - تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت و یا مؤسسات عمومی است برای کارکنان دولت ممنوع است، لذا اطلاق تبصره(۱) ماده(۲۵) که این ممنوعیت را برداشته است، خارج از حدود اذن مقنن است و از این جهت نیز مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- تذکرات

۱- در بند(پ) ماده(۱۰) واژه «پیشنهادی» باید به واژه «پیشنهادهای» تغییر یابد.

۲- در ماده(۲۵)، واژه «شرکت» باید به واژه «شریک» تغییر یابد.

- لایحه موافقتنامه همکاری و هماهنگی امنیتی بین ایران و عمان

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

با عنایت به روابط دوستانه بین دو کشور ایران و عمان و اهمیت مسائل و با اعتقاد به لزوم برقراری همکاری‌های امنیتی متقابل و درک فواید ناشی از آن و با آگاهی از نقش مؤثر دو کشور در تحکیم امنیت و ثبات منطقه‌ای و با عنایت به آسیب‌پذیری کشورها در خصوص جرایم سازمان یافته فراملی و خدشه‌دار نمودن نظم و امنیت عمومی و جان و رفاه شهروندان به واسطه ارتکاب جرایم یادشده و به منظور توسعه و ارتقای سطح مناسبات بین دو دولت، لایحه زیر ارائه شده است. امضای موافقتنامه همکاری امنیتی بین کشورها بیانگر عمق رابطه و نزدیکی دو کشور بوده و وجود آن بستر مناسبی برای تحکیم بیش از پیش پایه‌های روابط دو کشور در راستای منافع ملی و منطقه‌ای است. نظر به اولویت انجام این مهم با کشورهای همسایه، سند همکاری امنیتی با کشور سلطنت عمان همانند دیگر کشورهای منطقه خلیج فارس از جمله عربستان سعودی، کویت، یمن و بحرین به منظور تحکیم ثبات و امنیت در منطقه و تقویت روابط دو جانبه در تمامی زمینه‌ها تنظیم و امضاء شده است.

- سابقه لایحه

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۳۸۵/۹/۸ به وزارت کشور اجازه داد نسبت به امضای موقت موافقتنامه همکاری‌های امنیتی بین ایران و عمان اقدام نماید و در جریان سفر سلطان قابوس پادشاه عمان به تهران در تاریخ ۱۳۳۸۸/۵/۱۴ به امضای مقامات در کشور رسید و هیأت وزیران نیز لایحه مذکور را پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۳۸۸/۹/۲۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد.

- نظرات و دلایل موافقان و مخالفان

الف - نظرات سخنگوی کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی
چون یکی از اصول اساسی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، گسترش روابط با همسایگان و مقابله با پدیده ایران‌هراسی که برخی از کشورهای بزرگ در منطقه به آن دامن

می‌زند، است و یکی از مؤلفه‌های گسترش همکاری، همکاری امنیتی است لذا تصویب این موافقتنامه ضروری است.

ب - موافق و مخالف صحبت نکردند.

- اظهار نظر کارشناسی

در بند(۵) ماده(۲) واژه «پرسنل» به دلیل عدم ذکر معادل فارسی آن مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است کنوانسیون‌های ذکر شده در بند(۱) ماده(۱) به شرح زیر مصوب قوه مقننه است

۱- قانون الحاق دولت ایران به معاهده ماده واحده مواد مخدر - مصوب ۱۳۵۱-

۲- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مواد روان گردان - مصوب ۱۳۷۷-

۳- قانون الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان گردان - مصوب ۱۳۷۰-

- طرح اصلاح ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۸۷

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

با عنایت به اینکه اکثریت ساکنین خانه‌های سازمانی در سراسر کشور از جانبازان، ایثارگران، افراد ضعیف به لحاظ مالی، کم‌درآمد و قشر کارمند بوده و واجد شرایط واگذاری خانه‌های سازمانی می‌باشند و اینگونه افراد سالها در این واحدها ساکن بوده و نیازمند توجه و حمایت قانونی می‌باشند، لذا طرح مذکور ارائه شده است.

- سابقه طرح

به موجب ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ - کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های که صد درصد سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد، مکلفند به منظور کمک به تأمین مسکن کارکنان شاغل و بازنشسته فاقد مسکن و متقاضی خرید یا ساخت مسکن مطابق با الگوی مصرف مسکن، خانه‌های سازمانی خود را پس از پایان مدت اجاره استفاده‌کنندگان فعلی حسب آیین‌نامه مربوط بدون الزام به رعایت قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵/۷/۹ از طریق مزایده عمومی به فروش رسانده، وجوه حاصل را به حسابی که به وسیله خزانه‌داری کل کشور در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌شود واریز نمایند تا معادل صد درصد آن در بودجه‌های سنواتی منظور و به شرح ذیل مورد استفاده قرار گیرد:

- ۱- معادل بیست درصد وجوده برای پرداخت ودیعه و اجاره مسکن سازمانی به منظور استفاده کارکنان شاغل در مشاغل کلیدی به تشخیص بالاترین مقام دستگاه
- ۲- معادل هشتاد درصد وجوه وصولی در اختیار دولت قرار خواهد گرفت تا در جهت تأمین نیاز فاقدين مسکن واجد شرایط در قالب برنامه‌های این قانون هزینه نماید.

- مهم‌ترین قوانین و مقررات مرتبط

الف - قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ -

ب - قانون فروش خانه‌های سازمانی - مصوب ۱۳۶۵ -

- دلایل موافقت و مخالفت نمایندگان مجلس شورای اسلامی

الف - دلایل مخالفان

وجود واژه «ساکنین» محل ایراد است. ایراد اول آنان مخالفت با عدالت است. کسانی که مدتی در این خانه‌ها ساکن بودند و مقید به مسائل شرعی و قانونی بوده‌اند و در وقت مقرر تخلیه کرده‌اند و رفته‌اند از این امتیاز محروم می‌شوند ولی عده‌ای که تقیدی به این موضوع ندارند و ساکن هستند، از این امتیاز بهره‌مند می‌شوند. ایراد دوم آن است که چه بسا افرادی واجد شرایط هستند (فاقد زمین و خانه) و استحقاق بیشتری هم دارند ولی الان در این منازل ساکن نیستند و از این امتیاز محروم می‌شوند. ما چه پاسخی برای این قبیل افراد داریم. این مصوبه زمینه سوء استفاده را برای کسانی که در مهلت مقرر تخلیه کرده‌اند فراهم می‌کند و موجب تشویق آنهاست. باید شرایطی فراهم شود تا همه کسانی که واجد شرایط هستند و شرایط یکسان به آنها واگذار شود.

ب - دلایل موافقان

۱- اگر واژه ساکنین برداشته شود، طرح بلااثر می‌شود. یک عده از کارمندان دولت و اقشار ضعیف که سالها در این خانه‌های سازمانی ساکن بوده‌اند از این طرح بهره‌مند می‌شوند. اگر امکان مزایده باشد، دولت مزایده برگزار می‌کند و اگر امکان نبود و افراد ضعیف در این خانه‌ها ساکن بودند، دولت باید این اختیار را داشته باشد که به قیمت کارشناسی روز این خانه‌ها را واگذار کند. این خانه‌ها جز هزینه برای دولت هیچ چیز دیگر ندارد و در راستای کوچک‌سازی دولت باید واگذار شود.

۲- موضوع اصلاً باج دهی و تشویق افراد متخلف نیست، بلکه موضوع مربوط به حل مشکل مسکن افراد ضعیف جامعه است که به خاطر استفاده از خانه‌های سازمانی به مدت زیاد دنبال تأمین مسکن نرفته‌اند و الان به سن بازنشستگی رسیده‌اند یا بازنشسته شده‌اند و امیدشان این است که این خانه‌ها به آنان واگذار شود.

- نظر دولت

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۴/۲۷ با طرح مذکور اعلام موافقت کرده است و در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ نیز نماینده دولت با حذف واژه «ساکنین» مخالفت کرده است.

- اظهار نظر کارشناسی

همانگونه که در مشروح مذاکرات مطرح شد این طرح با روح عدالت خواهی مغایر و ناسازگار است و موجب تبعیض نارواست، به این دلیل که در مزایده فروش خانه‌های سازمانی، همه افراد حق مشارکت دارند و می‌توانند در فرایند مزایده شرکت کنند و این امر باعث محرومیت کسانی می‌شوند که ساکن این خانه‌ها نبوده‌اند و همین امر مستلزم تبعیض نارواست و موجب محرومیت افراد غیرساکن از حق استفاده از این خانه‌ها می‌شود که با بند(۹) اصل ۳ قانون اساسی که دولت را مکلف به رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه نموده است، مغایرت دارد. به چه دلیل باید صرف وجود سکونت در این منازل برای عده‌ای از افراد، ایجاد حق و امتیاز بکند، حتی اگر این افراد فاقد خانه یا زمین باشند؟ مگر سایر افرادی که فاقد خانه یا زمین هستند و جزء طبقات محروم و اقشار ضعیف جامعه نیز هستند و در این خانه‌ها سکونت نداشته‌اند، حق ندارند از این امتیاز بهره‌مند شوند در حالی که دولت می‌تواند براساس اختیاری که قانونگذار به وی داده است، این افراد را از این امتیاز و حق محروم کند (عدم استفاده از سازوکار مزایده و استفاده از فرایند واگذاری مستقیم).

- طرح تأسیس شرکت‌های تعاونی توسعه و عمران شهرستان

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

به منظور تأمین عدالت اجتماعی در کنار توجه به رشد اقتصادی، توجه به توسعه منطقه‌ایف جلب مشارکت عمومی، تحریک تعلقات منطقه‌ای و جلب احساس مسئولیت عمومی در جهت رفع موانع و محدودیت‌های توسعه مناطق، افزایش سهم بخش تعاون در بخش‌های اقتصادی و بسترسازی برای فعالیت‌های بخش خصوصی، طرح مذکور ارائه شده است. اهداف این طرح به شرح زیر است:

الف - تنوع دادن به اشکال تعاونی‌ها و تعریف شکل دیگری از تعاونی‌ها به نام تعاون منطقه‌ای.
ب - رفع خلأها و کمبودهای قانونی برای تضمین عضویت همه مردم شهرستان در یک تعارض منطقه‌ای.

ج - بسترسازی برای جذب سرمایه‌های کوچک مردمی و مشارکت دادن مردم در توسعه شهرستان خود.

د - بسترسازی برای شکل‌گیری واحدهای تولیدی توسط بخش خصوصی.

ه - افزایش اشتغال و درآمد عموم مردم شهرستان.

و - کمک به تسریع در رشد و توسعه شهرستان‌ها، استفاده نمودن از حمایت‌های قانونی بخش تعاون و حرکت به سمت آمایش سرزمین و بارور کردن استعدادهای منطقه‌ای.
ز - رسیدن به سهم واقعی بخش تعاون در اقتصاد کشور (۲۵ درصد)

- سابقه طرح

الف - بر اساس بند(ح) ماده(۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷- وزارت تعاون موظف است در جهت حذف مداخله دولت در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی‌ها و بهبود سیاست‌های توسعه‌بخش با همکاری اطلاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری در قوانین و مقررات حاکم بر بخش تعاونی اقدام و لوایح مورد نیاز را به هیأت وزیران پیشنهاد نماید.

ب - در اجرای احکام قانونی فوق‌الذکر لایحه بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران

در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۶/۲۱ هیأت وزیران تصویب که در سیر مراحل ارسال به مجلس شورای اسلامی است.

-مهمترین قوانین و مقررات مرتبط-

الف - قانون شرکتهای تعاونی - مصوب ۱۳۵۰-

ب - قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۰-

ج - قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷-

-نظر دولت-

بر اساس تصمیم جلسه مورخ ۱۳۸۹/۹/۱ هیأت وزیران، دولت با طرح یا شده اعلام مخالفت کرده است. البته وزارت تعاون در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۸ با کلیات طرح اعلام موافقت کرده است.

-دلایل موافقان و مخالفان نمایندگان مجلس شورای اسلامی-

الف - دلایل مخالفان

۱- این طرح یک نوع موازی کاری است. اگر هدف تشکیل و ایجاد تعاونی است، ما قانون تعاونی داریم و در هر صورتی می توانیم تعاونی تشکیل دهیم. اگر اشکالی وجود دارد، باید قانون اساسی و مادر مربوط به بخش تعاونی را اصلاح کرد.

۲- اولویت دادن به این تعاونیها جهت تملک اراضی بافت‌های فرسوده شهرها رانت‌زا است و با اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی مغایرت دارد.

ب - دلایل موافقان

این طرح با هماهنگی کامل وزارت تعاون صورت گرفته است و برای رفع اشکالات و ایرادات قانون تعاونی است. الان عضویت در تعاونیهای موجود سهل و راحت نیست و پذیرش اعضای جدید منوط به تأیید مجمع عمومی است، ولی در اینجا ما آمده‌ایم جلوی رانت برای اعضای قبلی را گرفته‌ایم و همه مردم شهرستان در صورت تمایل می توانند عضو تعاونی شوند. بسیاری از فعالیتها و موضوعات است که قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست؛ زیرا ایجاد رانت

می‌کند مثل واگذاری تیم‌های پیروزی و استقلال، ولی اگر این تعاونی‌ها شکل بگیرند، این واگذاری امکان‌پذیر است. بخش عمده‌ای از توسعه استان‌هایی مثل کرمان مرهون تعاونی‌ها است ولی اشکال آن این است فقط افراد و گروه‌های خاص در آن سهم و نفوذ دارند و ما می‌خواهیم یک امکانی را در همه شهرستان‌ها برای عموم مردم فراهم کنیم و هیچ رانت و امتیاز خاصی برای فرد یا گروهی نباشد.

- اظهار نظر کارشناسی

- ماده (۱)

با توجه به مشروح مذاکرات منظور از انجام طرح‌هایی که به دلیل افزون‌زا بودن آن، امکان واگذاری به بخش خصوصی وجود ندارد، موضوعاتی مثل واگذاری تیم‌های مطرح ورزشی مثل تیم پیروزی تهران است.

بر اساس بند (۵) سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی، شرایط فعالیت اقتصادی (برخورداری از امتیازات قانونی) برای بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی در شرایط عادی باید یکسان و عادلانه باشد. به نظر می‌رسد دادن چنین امتیازهایی به بخش تعاونی با توجه به سیاست یادشده محل تأمل و ایراد است و چون موجب تبعیض ناروا می‌شود، مغایر با بند نهم اصل ۳ قانون اساسی است. همچنین چون موجب تبعیض بین انواع مختلف شرکت‌های تعاونی نیز می‌شود و امتیازی برای این نوع از تعاونی‌ها نسبت به سایر تعاونی‌ها ایجاد می‌کند، مغایر با بند نهم اصل ۳ قانون اساسی است.

- تبصره (۱) ماده (۴)

با توجه به اینکه بر اساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی، وزیر می‌تواند مأمور تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون شود لذا استفاده از دایره «دستورالعمل» که متضمن ایجاد حق و تکلیف برای مردم نیست و ماهیت درون‌سازمانی دارد، با اصل یادشده مغایرت دارد و باید به واژه آیین‌نامه اصلاح شود.

- ماده (۵)

با توجه به اینکه بر اساس اصل ۶۰ قانون اساسی اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و

وزیران است و در کمیسیون‌های دولت افراد غیروزیر نیز حضور دارند مثل مشاور رئیس‌جمهور و این افراد در برابر مجلس مسئولیت سیاسی ندارند، لذا عبارت «کمیسیون‌ها دولت» مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است.

– ماده (۵)

برگزاری مزایده متضمن عدالت است و چون همه افراد و اشخاص می‌توانند در آن شرکت کنند، فرصت برابر برای همه ایجاد می‌شود تا در یک فضای رقابتی فعالیت کنند. وقتی دولت از مکانیزم مزایده صرف‌نظر می‌کند و به مکانیزم واگذاری مستقیم به بخشی از بنگاه‌های اقتصادی متوسل می‌شود، در واقع بخش‌های دیگر را از حقوق اجتماعی و اقتصادی محروم کرده است. اولویت دادن به تعاونی‌ها که بر اساس سیاست‌های اصل ۴۴ باید صورت گیرد به این شکل است که اگر قرار است مثلاً ۱۰۰ میلیارد ریال تسهیلات بانکی بین بخش‌های اقتصادی اختصاص یابد، ۷۰ درصد به تعاونی‌ها و ۳۰ درصد به بخش خصوصی اعطا شود. در اینجا بخش‌های غیرتعاونی از حقی محروم نمی‌شوند، بلکه اولویت و امتیاز بیشتری به بخش تعاونی داده می‌شود، ولی ماده (۵) متضمن محرومیت بخش‌های دیگر از حقوق اجتماعی و اقتصادی است که با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی مبنی بر رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای هم مغایر است.

– تبصره ماده (۵)

با توجه به سیاست کلی واگذاری (موضوع سیاست کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) مبنی بر استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس و ایجاد فرصت‌های برابر برای همه به نظر می‌رسد مفاد تبصره ماده (۵) مبنی بر عدم رعایت ترتیبات مندرج در ماده (۲۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی محل ایراد و تأمل باشد و چون موجب تبعیض نارواست، لذا مغایر با بند (۹) اصل (۳) قانون اساسی است.

– ماده (۱۴)

با توجه به اینکه اساسنامه، قانون یک سازمان و شرکت و بنگاه (هر شخص حقوقی) محسوب می‌شود، لذا ماهیت تقنینی دارد، زیرا در آن موضوع فعالیت، اهداف، ساختار و ارکان و حدود صلاحیت‌ها و اختیارات و وظایف هر رکن مشخص و معین می‌شود. در قانون تجارت،

قانونگذار ضوابط و ترتیبات مذکور را به‌طور کلی و عام برای شرکت‌های تجاری مشخص کرده است و در خصوص سازمان‌های دولتی نیز اصل ۸۵ قانون اساسی تکلیف را روشن کرده است و صلاحیت هیأت وزیران محدود و محض به تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی است، لذا واگذاری تصویب اساسنامه تعاونی‌ها به هیأت وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- لایحه ایجاد چهارده منطقه ویژه اقتصادی

- لایحه ایجاد مناطق ویژه اقتصادی سهند مراغه، آستارا و سهلان

- مقدمه توجیهی؛ ضرورت‌ها و اهداف

یکی از ابزارهای لازم برای توسعه صادرات و ایجاد اشتغال در کشور، کاهش موانع قانونی است که این امر از طریق تأسیس مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی مسیر است. لذا به منظور رفع موانع رشد و توسعه و ایجاد رونق اقتصادی در برخی مناطق کشور، لایحه مذکور ارائه شده است.

- سابقه لایحه

اولین بار قانونگذار در تبصره (۲۰) قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۶۸ - به گمرک ایران و سازمان بنادر و دریانوردی، مجوز تأسیس مناطق ویژه حراست‌شده در مبادی ورودی و یا گمرکات داخلی را اعطا نمود. سپس در جزء (۱) بند (د) تبصره (۲۵) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - به منظور پشتیبانی از تولیدات داخلی و توسعه صادرات غیرنفتی و ایجاد تحرک در اقتصاد منطقه‌ای به دولت اجازه داده شد مناطق ویژه حراست‌شده‌ای را در مبادی ورودی و یا گمرک‌های داخلی ایجاد نماید.

در نهایت در قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴ - به دولت اجازه داده شد به منظور پشتیبانی از فعالیتهای اقتصادی و برقراری ارتباط تجاری بین‌المللی و تحرک در اقتصاد منطقه‌ای و تولید و پردازش کالا، انتقال فناوری، صادرات غیرنفتی، ایجاد اشتغال مواد و جلب و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، صادرات مجدد، عبور خارجی (ترانزیت) و انتقال کالا (ترانشیب) در شهرستان‌هایی که استعداد و مقررات لازم برای تحقق اهداف مذکور را دارند، مناطق ویژه اقتصادی ایجاد نماید.

لازم به ذکر است در مناطق ویژه اقتصادی ایجادشده، قبل از لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از آنها با

تصویب هیأت وزیران خواهد بود و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود، لذا هیأت وزیران لایحه مذکور را در راستای تکلیف قانونی مذکور به مجلس ارائه کرده است.

- مهم‌ترین قوانین و مقررات مرتبط

- الف - قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴-
- ب - قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بیست‌وسه منطقه ویژه اقتصادی - مصوب ۱۳۸۹-

- دلایل موافقت و مخالفت نمایندگان مجلس شورای اسلامی

الف - دلایل مخالفان

صرف اضافه کردن فهرست ایجاد مناطق ویژه اقتصادی مشکلی را حل نمی‌کند. مناطقی که اکنون وجود دارند و به عنوان منطقه ویژه اقتصادی شناخته می‌شوند، فاقد زیرساخت‌های لازم هستند. در این مناطق موجود چه فعالیت صورت گرفته است که اهداف مورد نظر مقنن را تأمین کرده است؟ صرفاً از یکسری معافیت استفاده شده است و منابع درآمدی دولت کاهش پیدا کرده است، ولی آن اهداف مورد نظر مقنن تأمین نشده است. افزایش مناطق ویژه باید با توجه به استراتژی کلان، برآمده‌ریزی منطقه‌ای و آمایش سرزمین صورت گیرد. باید آسیب‌شناسی در خصوص وضع موجود انجام شود تا بر اساس آن اقدام بعدی صورت گیرد.

ب - دلایل موافقان

ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در جهت ساماندهی اقتصاد کشور است. در کنار ایران، بعضی کشورها، مناطقی را برای ایجاد ارتباطات اقتصادی با کشور خودشان و کشورهای دیگر تأسیس کرده‌اند که هم موجب رشد اقتصادی آن منطقه شده است و هم به رشد و توسعه اشتغال کمک کرده است. این امر به دلیل غفلت ایران در ایجاد این مناطق سبب شده است که آنها فرصت‌ها و موقعیت‌های اقتصادی را از ما بگیرند (مثل اربیل، وهوک و سلیمانیه در عراق). در دو سه سال اخیر به قدری تحرکات اقتصادی کشورهای همسایه افزایش یافته است که بازار و فرصت را از ما گرفته است.

- نظر دولت

این چهارده منطقه تمامی مراحل مطالعاتی و فنی خود را پشت سر گذاشته‌اند و مجوز آن مربوط به محیط زیست نیز اخذ شده است.

- اظهار نظر کارشناسی

با توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی مبنی بر اینکه فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است. لذا عدم تصریح به رعایت موازین زیست محیطی در متن ماده واحده با اصل مذکور مغایر است. البته این الزام که ناشی از مفاد تبصره (۲) ماده (۱) قانون یادشده می‌باشد، بر اساس مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در اجرای اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مصوبه مجلس شورای اسلامی اضافه شد.

- طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

به اتمام رسیدن اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی و مواجه شدن لایحه مجازات اسلامی با ایرادات زیاد از طرف شورای نگهبان که در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی و تصویب مجلس شورای اسلامی به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس محول و تصویب شده است، تصویب این طرح را توجیه می‌کند. نظر به اینکه اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی به اتمام رسیده است و لایحه مجازات اسلامی که در تاریخ ۱۳۸۶/۹/۲۰ تحویل مجلس شورای اسلامی گردیده با تصویب به مجلس در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس محول شده و کمیسیون مذکور پس از تصویب به شورای نگهبان ارسال نموده که در آن شورا در حال بررسی است و از طرف آن شورا با ایرادات زیادی مواجه شده است و زمان اتمام رسیدگی شورا و برگشت آن به مجلس معلوم نیست و قطعاً برطرف کردن ایرادات شورای نگهبان در مجلس چندماهه‌ی زمان می‌برد و با توجه به اقدامات بعدی آن احتمال طولانی شدن آن بعید نیست و با عنایت به اینکه ضرورت تداوم این قانون تا تصویب نهایی به لحاظ پیشگیری از تبعات و آثار منفی ناشی از خلاء قانونی و بلا تکلیفی مراجع قضایی و مردم اجتناب‌ناپذیر است، بنابراین لازم است مهلت اجرای قانون مجازات اسلامی به مدت یک‌سال دیگر تمدید گردد.

- سابقه طرح

الف - یک فوریت طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۹/۴/۳۰ به تصویب رسید و پس از ارجاع به کمیسیون قضایی و حقوقی و ارائه گزارش کمیسیون مذکور در صحن علنی مجلس در تاریخ ۱۳۸۹/۹/۲۸ به تصویب نمایندگان مجلس رسید.

ب - قانون مجازات اسلامی در تاریخ ۱۳۷۰/۵/۸ به مدت پنج سال به صورت آزمایشی به تصویب کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی رسید.

ج - نظر به اینکه مدت پنج ساله اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۷۰ -

در تاریخ ۱۳۷۵/۱۰/۲ به پایان می‌رسید، لذا در سال ۱۳۷۵ با تصویب مجلس، اجرای آزمایشی آن به مدت ده سال تمدید شد.

د- مجدداً در سال ۱۳۸۵، اجرای قانون مذکور به مدت یک سال تمدید شد در سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ نیز برای یک سال دیگر تمدید شد، بنابراین قانون مصوب سال ۱۳۷۰ تاکنون، پنج‌بار تمدید شده است و مصوبه جدید مجلس، ششمین قانونگذاری مجلس در این زمینه است.

لازم به ذکر است با عنایت به اینکه تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۸۷-، ۱۳۸۷/۱۰/۶ بوده و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۶ اعتبار قانون یادشده به پایان رسیده است، لذا از این تاریخ به بعد، نظام حقوقی کشور با خلاء قانونی مواجه است.

دولت نیز براساس تصمیم جلسه مورخ ۱۳۸۹/۶/۲۸ با طرح مذکور اعلام موافقت کرده است.

- قوانین و مقررات مرتبط

قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری - مصوب ۱۳۷۸-

- دلایل موافقت و مخالفت نمایندگان مجلس شورای اسلامی

الف - دلایل موافقان

لایحه مجازات اسلامی که به کمیسیون قضایی ارجاع شده بود، در دی‌ماه سال ۱۳۸۸ به شورای نگهبان ارجاع شد، ولی شورای نگهبان مدت طولانی این لایحه را نگه داشت و نهایتاً در آذرماه سال جاری نظر خود را اعلام کرد که با لایحه برنامه پنجم توسعه تداخل کرد. از طرفی مدت آزمایشی قانون مجازات اسلامی به اتمام رسیده است، لذا طرحی تهیه شد و براساس آن مدت مذکور تا پایان سال ۱۳۹۰ تمدید شد.

به لحاظ اینکه ممکن است پس از رفع ایراد کمیسیون و ارسال مجدد به شورای نگهبان باز هم ایراداتی مطرح شود و حتی ممکن است برخی مواد به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز برود، لذا در طرح مذکور قید شده است که قانون فعلی تا پایان سال ۱۳۹۰ تمدید شود که محاکم با مشکل مواجه نشوند.

دولت و قوه قضاییه لایحه خودشان را داده‌اند و الان توپ در میدان مجلس است. نمی‌شود مملکت را با خلاء قانونی مواجه کرد. عبارت هم در کمیسیون طوری نوشته شده است که به مدت قبلی وصل بشود (از امروز حساب نکردیم، آخرش را گرفتیم) تا خلائی ایجاد نشود و بتواند آن مدتی که بلا تکلیف بوده است را پوشش بدهد.

ب - دلایل مخالفان

اگر ما بخواهیم این قانون را هر سال تمدید کنیم، پس مجلس برای چیست؟ بهتر است مصوبه‌ای که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، خارج از نوبت در مجلس بررسی شود و نواقصی که دارد، حل شود. اگر این قانون تا پایان سال ۱۳۹۰ تمدید شود، در سال‌های بعد، انتخابات مجلس جدید و انتخابات جدید ریاست جمهوری سر راه هست و دیگر وقتی برای بررسی این قانون فراهم نمی‌شود. موقت بودن، مفهوم دارد و آن، شش ماه یا یک سال است نه هشت سال و ده سال.

- اظهار نظر کارشناسی

قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری در سال ۱۳۷۸ به مدت سه سال به صورت آزمایشی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در سال ۱۳۸۱ مهلت اجرای آزمایشی قانون مذکور برای مدت دو سال تمدید شد. مجدداً در سال ۱۳۸۲ مهلت مذکور به مدت دو سال دیگر تمدید شد. در سال ۱۳۸۴ مدت مذکور برای مدت دو سال دیگر تمدید شد. در سال ۱۳۸۶ این مدت برای یک سال دیگر تمدید شد و در نهایت در سال ۱۳۸۷، مهلت مذکور تا پایان سال ۱۳۸۸ تمدید شد.

با توجه به این که لایحه جدید آیین دادرسی کیفری در تاریخ ۱۳۸۷/۱۱/۶ به مجلس ارائه شده و از طرفی مهلت آزمایشی قانون یاد شده در پایان سال ۱۳۸۸ به اتمام می‌رسید و از ابتدای سال ۱۳۸۹ نظام حقوقی کشور با خلاء مواجه می‌شود، لذا رییس قوه قضاییه طی نامه‌ای خطاب به مقام معظم رهبری (شماره ۱۰۰/۶۲۳۳۹/۹۰۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۴) درخواست نمود تا تصویب و لازم‌الاجرا شدن لایحه مذکور و یا تمدید مدت آزمایشی قانون فعلی، مراجع ذیربط به قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور کیفری مصوب - مصوب

۱۳۷۸- استناد و آن را مورد عمل قرار دهند و رهبر معظم انقلاب نیز با این امر موافقت فرمودند.

با توجه به اینکه مشکل قانون آیین دادرسی کیفری با راهکار فوق‌الذکر حل شده است، ولی در خصوص خلاء قانونی موجود از تاریخ ۱۳۸۸/۱۰/۶ تا تاریخ لازم‌الاجرا شدن مصوبه مجلس شورای اسلامی (طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۸۹/۹/۲۸) مجلس شورای اسلامی راهکاری ارائه نداده است و احکام مراجع قضایی بدون وجود منبع قانونی^۱ صادر شده است، لذا جهت رفع مشکل پیشنهاد می‌شود به مصوبه مذکور از این جهت حداقل ابهام وارد نمود و مجلس را وادار نمود تا در مصوبه خود به این موضوع عنایت نماید و با درج عبارتی در متن ماده واحد، تاریخ اعتبار را به دوره زمانی مذکور تسری دهد.

لازم به ذکر است براساس ماده (۲) اصلاحی قانونی مدنی - مصوب ۱۳۴۸- قوانین پانزده روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجرا است، مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای موقع اجرا مقرر شده باشد، بنابراین تاریخ لازم‌الاجرا شدن مصوبه جدید مجلس شورای اسلامی پانزده روز پس از انتشار در روزنامه رسمی است و متن مصوبه مورخ ۱۳۸۹/۰۹/۲۸ دلالتی بر سرایت آن به دوره زمانی از ۱۳۸۸/۱۰/۶ تا پانزده روز پس از انتشار قانون جدید در روزنامه رسمی ندارد.

^۱ براساس اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها به موجب قانون باشد.

- لایحه الحاق جزایر هندورابی و فارور کوچک و بزرگ به محدوده منطقه آزاد

کیش

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

منطقه آزاد کیش از قابلیت‌های جانبی قابل توجهی برخوردار است که فعال نمودن و بهره‌گیری از آنها می‌تواند به بهبود عملکرد آن در اقتصاد ملی کمک نماید. یکی از مهم‌ترین قابلیت‌های یادشده، ظرفیت‌های جزایر هندورابی و فارور کوچک و بزرگ می‌باشد که در همجواری منطقه مذکور قرار دارند. الحاق این جزایر به محدوده منطقه آزاد کیش علاوه بر آنکه موجب شتاب گرفتن روند توسعه و عمران و آبادانی آنها می‌شود و به تبع منافع امنیت ملی قابل توجهی را نصیب کشور می‌سازد، قابلیت‌های منطقه آزاد کیش در زمینه‌های جذب بیشتر گردشگران داخلی و خارجی، جذب بیشتر سرمایه‌گذاری‌های خارجی و داخلی و همچنین سرویس‌دهی به کشتی‌ها را تقویت نموده و در کل قدرت رقابت آن با مناطق آزاد کشورهای همجوار را افزایش می‌دهد.

- سابقه لایحه

الف - اولین بار به موجب تبصره (۱۹) ماده‌واحد قانون برنامه اول توسعه - مصوب ۱۳۶۸ - به دولت اجازه داده شد حداکثر در سه نقطه از نقاط مرزی کشور، مناطق آزاد تجاری - صنعتی تأسیس نماید.

ب - مطابق ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - سه منطقه جزایر قشم و کیش و چابهار به عنوان منطقه آزاد شناخته شدند. سپس براساس ماده واحد قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی - مصوب ۱۳۸۲ - و قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی - مصوب ۱۳۸۹ -، مناطق دیگری نیز به عنوان منطقه آزاد محسوب شدند. (آبادان و خرمشهر (اروند) - جلفا (ارس) - بندر انزلی - ماکو).

لایحه مذکور در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۱ هیأت وزیران به تصویب رسیده است که در

تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۴ به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است.

- مهم‌ترین قوانین و مقررات مرتبط

الف - قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲- و اصلاحات بعدی آن (مصوب ۱۳۷۵ و ۱۳۷۸)

ب - ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳-

- دلایل موافقت و مخالفت نمایندگان مجلس شورای اسلامی

الف - اظهارات سخنگوی کمیسیون اقتصادی: منطقه آزاد کیش از قابلیت‌های جانبی قابل توجهی برخوردار است و فعال نمودن و بهره‌گیری از این قابلیت‌ها می‌تواند به بهبود عملکرد آن در اقتصاد مالی کمک کند. یکی از مهم‌ترین قابلیت‌های یاد شده، همین ظرفیت جزایر مذکور است که در همجواری جزیره کیش هستند. الحاق این جزایر به محدوده منطقه آزاد کیش علاوه بر شتاب در روند توسعه و عمران جزایر، بالطبع منافع امنیت ملی قابل توجهی را نصیب کشور می‌کند.

ب - موافق و مخالف صحبت نکردند.

- اظهارات نماینده دولت

جزایر مذکور تقریباً متروکه هستند. جزایر فارور کوچک و بزرگ اصلاً جمعیت ساکن ندارند و در جزیره هندورابی هفده خانوار (۸۴ نفر جمعیت) ساکن هستند و در جنب جزیره کیش واقع هستند و با عنایت به اینکه اعتبار از بودجه عمومی برای آبادانی آنها لازم نیست و با جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی این سه جزیره قابل آبادانی و عمران هستند، لذا الحاق جزایر مذکور به منطقه آزاد کیش ضروری است.

- اظهار نظر کارشناسی

الف - به موجب اصل ۵۰ قانون اساسی، در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های جدید باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد، از این رو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا

تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.

به موجب ماده (۱) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست - مصوب ۱۳۵۳-، حفاظت و بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبریان آب‌های داخلی از وظایف سازمان حفاظت محیط زیست است. با توجه به اینکه جزایر مذکور زیستگاه حیات وحش می‌باشند، لذا اگرچه در متن مصوبه به رعایت موازین زیست محیطی اشاره شده است، ولی موافقت سازمان حفاظت محیط زیست در این زمینه به عنوان مرجع تخصصی ضروری است.

لازم به ذکر است براساس بند(الف) ماده(۳) قانون مذکور، شورای عالی حفاظت محیط زیست صلاحیت تعیین مناطق پارک ملی، آثار طبیعی ملی، پناهگاه حیات وحش و منطقه حفاظت شده را دارا می‌باشد و بر این اساس به موجب مصوبه شماره ۱۱۲ شورای مذکور مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۲۳۶۳ مورخ ۱۳۶۶/۵/۱۸، جزایر فارور (کوچک و بزرگ) به عنوان مناطق حفاظت شده اعلام شده‌اند، لذا به نظر می‌رسد با الحاق این مناطق به منطقه آزاد کیش، این مناطق دچار دستخوش تحولات زیست‌محیطی شوند و زیستگاه‌های مذکور با تخریب مواجه شوند، بنابراین مصوبه مذکور از این لحاظ مغایر اصل ۵۰ قانون اساسی محسوب می‌شود.

ب - با توجه به اینکه در سال‌های گذشته به دلیل ملاحظات ستاد فرماندهی کل قوا در خصوص جزیره قشم، لایحه منطقه آزاد شدن کل جزیره مذکور به سرانجام نرسید، لذا کسب نظر و موافقت مقام معظم رهبری و فرماندهی معظم کل قوا براساس بند(۴) اصل ۱۱۰ و اصل ۱۷۶ قانون اساسی ضروری است تا اگر ملاحظاتی در این خصوص وجود دارد، مطمح نظر قرار گیرد.

لازم به ذکر است اهمیت سوق الجیشی و حساس جزایر ایرانی خلیج فارس بر هیچ کس پوشیده نیست، به‌ویژه آنکه از لحاظ تقسیمات کشوری، جزایر فارور کوچک و بزرگ به شهرستان ابوموسی وابسته هستند و زیرمجموعه شهرستان مذکور تلقی می‌شوند. (تصویب‌نامه‌های شماره ۸۲۸۱۰/ت۱۳۶ک مورخ ۱۳۶۹/۷/۱۴ و شماره ۱۵۱۲۹۰/ت۲۴ک

مورخ ۱۳۷۲/۴/۲۲ وزیران عضو کمیسیون سیاسی - دفاعی هیأت دولت).

ج - سیاق عبارت ماده واحده که دلالت بر تفویض اختیار به دولت در ایجاد یا عدم ایجاد منطقه آزاد است، به دلیل اینکه ایجاد منطقه آزاد ماهیت تقنینی دارد (به خاطر اینکه از شمول قوانین و مقررات عمومی خارج می شوند و مقررات خاص بر آنها حاکم است) با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایر است. قانونگذار باید در این خصوص حکم به الزام و تکلیف کند نه جواز و تخییر. بر این اساس دولت می تواند پس از مدتی که مقررات مربوط به مناطق آزاد (قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲ - و اصلاحات بعدی آن) را در مناطق یاد شده اجرا کرد، به استناد اختیار اعطاشده از سوی مجلس شورای اسلامی، مقررات مذکور را لغو کند که این امر با اصل ۸۵ قانون اساسی مغایرت دارد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده، که با کمال دقت و قدرت

و خطایف اسلامی و ملی خود را انفا و تحت تأثیر بیخ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیخ تلا

خط جلوگیری نمایند و بلا لحاظ ضرورت کشور که گاهی با احکام ثانویه و گاهی به ولایت فقیه ابراشود توجه نمایند

(سخننامه، ج ۲۱، ص ۴۳۳)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران - صندوق پستی ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵