



پژوهشکده شورای نگهبان

# اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– لایحه حمایت از اطفال و نوجوانان  
– لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری – صنعتی،  
اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری – صنعتی  
و ایجاد مناطق ویژه اقتصاد

کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۷/۰۳

پژوهشکده شورای نگهبان

## لایحه حمایت از اطفال و نوجوانان

### مقدمه

«لایحه حمایت از اطفال و نوجوانان» که به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۵/۹ هیأت وزیران مصوب شده و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۶/۶ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسیده است، در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال شده است که در ادامه به تبیین و بررسی آن پرداخته خواهد شد.

### الف) کلیات

۱) یکی از مهم‌ترین نکات پیرامون این قانون به شرایط حمایت از کودکان و نوجوانان برمی‌گردد. در این خصوص در ماده (۳) مصوبه، ۱۴ وضعیت خاص احصاء شده که به موجب آن چنانچه طفل یا نوجوان در معرض بزه‌دیدگی یا ورود آسیب به سلامت جسمی، روانی، اجتماعی، اخلاقی، امنیت و یا وضعیت آموزشی قرار گیرد، وضعیت مخاطره‌آمیز محسوب شده و موجبات مداخله و حمایت قانونی از طفل و نوجوان را فراهم می‌کند. نکته قابل توجه در این خصوص این است که باتوجه به موارد پیش‌بینی شده، وضعیت مخاطره‌آمیز در این مصوبه به راحتی قابل تحقق است؛ چراکه قطعاً مصادیقی همچون اعتیاد (بند «ت» ماده (۳)) یا زندانی شدن (بند «پ» یا ابتلای یکی از والدین به بیماری‌های خاص (بند «ب»)) و ... -هرچند که ولی دیگر بدون مشکل بتواند زندگی را اداره کرده و بعضی آسیب‌های محتمل را جلوگیری نماید- بالاخره بر وضعیت آموزشی کودک یا نوجوان تأثیرگذار خواهد بود و در نتیجه به صرف بروز یکی از موارد مزبور، موجبات مداخله و حمایت قانونی از طفل و نوجوان ایجاد خواهد شد.

۲) در خصوص سازوکار رسیدگی به وضعیت مخاطره‌آمیز موضوع این مصوبه توجه به این نکته لازم است که بر طبق ماده (۲۹)، رسیدگی به وضعیت مخاطره‌آمیز جز در مواردی که در صلاحیت دادگاه کیفری است برعهده دادگاه خانواده و با ارائه گزارش مددکار اجتماعی بهزیستی یا واحد حمایت دادگستری و حضور مددکار اجتماعی صورت می‌گیرد و از این جهت در عمل انجام همه اقدامات حمایتی با نظر قاضی صورت خواهد پذیرفت. اما در مواردی همچون مواد (۳۳) و (۳۴) مصوبه، اتخاذ برخی از تدابیر حمایتی بدون اخذ نظر قاضی تجویز شده است که این موضوع می‌تواند محل ایراد باشد.

۳) در مواد مختلف این مصوبه انجام اقدامات خاصی که غالباً جنبه‌ی حمایتی دارند و بعضاً مشابه صلاحیت‌های ضابطان دادگستری در سایر قوانین می‌باشد، برای «مددکاران اجتماعی» پیش‌بینی شده است. نمونه‌ی بارز این صلاحیت‌ها را می‌توان صلاحیت مقرر در ماده (۳۴) این مصوبه معرفی کرد که امکان ورود به محل زندگی و کار افراد را در موارد ضرورت بدون حکم قضایی فراهم کرده است. در این خصوص آنچه نیازمند توجه است اینکه شرایط موردنیاز برای تصدی سمت مددکاری اجتماعی در قوانین پیش‌بینی نشده است و شرایطی مانند «وثاقت و امانت» که برای تصدی چنین سمت‌هایی ضروری است مغفول مانده است. شایان ذکر است در نمونه‌ی مشابه، ماده (۳۰) مصوبه آیین دادرسی کیفری که احراز عنوان ضابط دادگستری را منوط به فراگیری مهارت‌های لازم زیر نظر مرجع قضایی مربوط و تحصیل کارت ویژه ضابطین دادگستری دانسته بود، در بند (۱۱) نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۶۱۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۳ شورای نگهبان مورد ایراد قرار گرفت و ذکر شرایط وثاقت و مورد اعتماد قاضی بودن نیازمند تصریح دانسته شد.

## ب) جزئیات

### ماده (۱) - ابهام

۱. ابهام: در بند «پ» ماده (۱) کوتاهی در انجام تکالیفی از قبیل «تأمین نیازهای اساسی و ضروری طفل و نوجوان» یا ... مصداق بی‌توجهی و سهل‌انگاری دانسته شده که در مواد دیگر آثاری برای آن‌ها پیش‌بینی شده است. با توجه به عدم تعریف مفهوم نیازهای اساسی و ضروری در این قانون، ایجاد الزام برای خانواده و دیگران برای تأمین این نیازها دارای ابهام است؛ چراکه بی‌توجهی و سهل‌انگاری خواندن عدم تأمین این نیازها، بدون تعریف آن‌ها باعث امکان تفاسیر مختلفی از شرط اساسی و ضروری برای نیازها خواهد شد که در مکاتب مختلف تربیتی نتایج مختلفی را به همراه خواهد داشت.

۲. ابهام: در بند «ت» این ماده، هرگونه فعل یا ترک فعل عمدی که سلامت جسمی، روانی، اخلاقی یا اجتماعی طفل و نوجوان را در معرض خطر و آسیب قرار می‌دهد، «سوء رفتار» دانسته شده است. در این خصوص مفاهیمی همچون سلامت روانی، سلامت اخلاقی و مهم‌تر از همه سلامت اجتماعی، مفاهیم مبهمی هستند که در مقام اجرا، باب تفاسیر مختلف را باز خواهند کرد و تعاریف صورت گرفته توسط دانشمندان و مکاتب مختلف، لزوماً با موازین شرعی و قانونی منطبق نخواهند بود.

هم‌چنین سوء رفتار دانستن مطلق هرگونه «خودداری از کمک» به طفل و نوجوانان، از آنجایی که در بسیاری از موارد، می‌تواند این امر جنبه تربیتی و حفاظتی از او داشته باشد، محل تأمل و ایراد به نظر می‌رسد.

### ماده (۳) - نکته و ابهام

۱. نکته: این ماده به معرفی مصادیق وضعیت مخاطره‌آمیز که مداخله و حمایت قانونی از طفل و نوجوان را موجب خواهد شد اشاره دارد. در این خصوص، اگرچه این وضعیت منوط به این شده است که طفل یا نوجوان در معرض بزه‌دیدگی یا ورود آسیب به سلامت جسمی، روانی، اجتماعی، اخلاقی، امنیت و یا وضعیت آموزشی قرار گیرد، ولیکن با توجه به سهولت شرط تحقق مداخله و تفسیرپذیر بودن موارد آن، مداخله در امور خانواده‌ها و ایجاد حمایت‌های قانونی بلاوجه به آسانی قابل تحقق است که با توجه به تأکید اصل دهم قانون اساسی<sup>۱</sup> و سیاست‌های کلی نظام در حوزه خانواده مبنی بر تحکیم بنیان‌های خانواده، این موضوع محل تأمل جدی است.

۲. ابهام: در بند «الف» ماده (۳) بی‌توجهی و سهل‌انگاری در انجام وظایف قانونی و شرعی از سوی والدین و سرپرستان زمینه‌ساز مداخله و حمایت قانونی از طفل و نوجوان دانسته شده است. این در حالی است که همچون بند «پ» ماده (۱) در اینجا نیز معیاری برای بی‌توجهی و سهل‌انگاری تعیین نشده است که این امر می‌تواند در مقام اجرا اشکالات متعددی ایجاد کند.

### ماده (۵) - مغایرت با اصول ۵۹، ۶۱، ۱۵۶، ۱۵۸، ۱۵۹ و ۱۶۱

---

۱. اصل دهم - از آنجاکه خانواده واحد بنیادی جامعه اسلامی است، همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط باید در جهت آسان کردن تشکیل خانواده، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد.

۱. **مغایرت با اصول ۶۱ و ۱۵۹:** ساختار و تشکیلاتی که به موجب این ماده با تشخیص رئیس قوه قضائیه تحت نظر دادستان تشکیل می‌شود، اگرچه برای انجام وظایفی ایجاد می‌شوند که دارای خصوصیت قضایی هستند اما ساختار ایجاد شده اداری بوده و الزامی برای قضایی بودن آن تعیین نشده است. قرار گرفتن این ساختار تحت نظر دادستان نیز طبیعتاً الزامی برای قضایی بودن آن ایجاد نخواهد کرد؛ چراکه در حال حاضر نیز ساختارها و معاونت‌های اداری و غیرقضایی در تشکیلات قوه قضائیه و زیر نظر دادستان وجود دارد که دارای ماهیت قضایی نیستند. از این روی، چنانچه منظور این ماده ایجاد تشکیلات قضایی نباشد - که اماره‌ای دال بر آن در متن ماده وجود ندارد - سپردن وظایفی همچون مداخله فوری قضایی به منظور پیشگیری از بزه دیدگی (مندرج در بند «الف») و یا ... که اطلاق آن شامل اقدامات قضایی نیز می‌شود، به ساختار و تشکیلات غیر قضایی، مغایر اصول ۶۱ و ۱۵۹ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

در این خصوص بر اساس تبصره ماده‌ی مزبور، در حوزه قضایی شهرها مادام که تشکیلات موضوع این ماده ایجاد نشده باشد، وظایف مقرر تحت نظارت دادستان و توسط دادیار آموزش دیده در حوزه اطفال و نوجوانان و در حوزه قضایی بخش‌ها با نظارت رئیس حوزه قضایی انجام می‌شود. لذا، احاله موضوع فعالیت در حوزه قضایی بخش‌ها به نظارت رئیس حوزه قضایی بدون ذکر سمت انجام دهنده آن اماره دیگری است بر این که وظایف مندرج در این ماده توسط ساختاری غیر قضایی انجام می‌شود.

۲. **مغایرت با اصول ۵۹، ۱۵۸، ۱۶۱ و بند ۴ اصل ۱۵۶:** بند «ث» ماده (۵) سه وظیفه را بر عهده ساختار و تشکیلات ایجاد شده در صدر ماده مزبور قرار داده است. بر اساس وظیفه اول، نظارت بر حسن اجرای آرا و تصمیمات مرتبط با طفل و نوجوان، به این ساختار سپرده شده است. این در حالی است که مطابق اصل ۱۶۱ «نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم» در صلاحیت دیوان عالی کشور است؛ لذا، پیش‌بینی این صلاحیت برای مرجعی دیگر، مغایر با اصل مزبور به نظر می‌رسد.

یکی دیگر از وظایف ذکر شده برای این ساختار جدید در این بند، اجرای آرا و تصمیمات قضایی است. با توجه به موضوع اول ذکر شده در این ماده در خصوص ابهام در قضایی یا غیر قضایی بودن این ساختار، به نظر می‌رسد، سپردن اجرای آرای قضایی به یک نهاد غیرقضایی از لحاظ اصول مختلف قانون اساسی از جمله اصول ۵۹، بند ۴ اصل ۱۵۶ و ۱۵۸ واجد ایراد است.

### **ماده (۶) - ابهام، نکته و مغایرت**

۱. **نکته:** پیرو بحث مطرح شده در مقدمه، اعطای صلاحیت شناسایی، پذیرش، حمایت، نگهداری و توانمندسازی اطفال به بهزیستی با استفاده از مددکاران اجتماعی بدون پیش‌بینی شرایط لازم همچون وثاقت و ... دارای ایراد خواهد بود.

۲. **ابهام و مغایرت با اصل ۷۵:** در جزء «۳» بند «ث» تکلیف وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به ایجاد «پوشش بیمه‌ای کامل مشاغل برای نوجوانان» محل ابهام است؛ چراکه با توجه به قانون کار و سایر قوانین مربوطه، همه کارفرمایان مکلف‌اند کارگران خود را بیمه نمایند و در نتیجه‌ی این تکلیف قانونی، همه‌ی نوجوانان شاغل نیز مشمول حکم مزبور بوده‌اند. از سوی دیگر، عبارت «پوشش بیمه‌ای کامل مشاغل» واجد این ابهام است که چه نوع پوششی را شامل می‌شود؟ و آیا چیزی فراتر از بیمه مقرر در قانون تأمین اجتماعی را شامل می‌شود؟

با روشن شدن موضوع این دو ابهام، چنانچه تکلیف جدیدی بیش از قوانین گذشته برای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ایجاد شده باشد، با توجه به این که این امر در لایحه وجود نداشته و در جریان تصویب در مجلس اضافه شده، این جزء مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۳. **ابهام:** تکلیف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جزء «۱» بند «ج» این ماده مبنی بر «تدوین دستورالعمل‌های بهداشت کار و مراقبت پزشکی برای انطباق شرایط کار نوجوانان با استانداردهای لازم»، با توجه به این که این استانداردها مشخص و معرفی نشده‌اند واجد ابهام است.

۴. **نکته:** در جزء «۱» بند «ج» این ماده اگرچه اصل سی‌ام قانون اساسی دولت را مکلف کرده است تا وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم کند، اما این بدین معنا نیست که تحصیل تا پایان دوره متوسطه الزامی است. لذا عدم ثبت نام و ترک تحصیل تا پیش از پایان دوره متوسطه اگرچه ممکن است به دلایلی نوجوان را نیازمند اقدامات حمایتی سازد ولی لزوماً از اسباب مداخله حمایتی دستگاه‌های مربوطه نخواهد بود.

۵. **تذکر:** به موجب جزء «۲» بند «ج» این ماده، وزارت آموزش و پرورش مکلف است «اطفال و نوجوانان موضوع این قانون» را شناسایی کرده و به نهادهای حمایتی و قضایی جهت انجام اقدامات حمایتی لازم راهنمایی و معرفی کند. بر اساس ماده (۲) «تمام افرادی که به سن هجده سال تمام ششمی نرسیده‌اند، مشمول این قانون می‌باشند.» بدین معنا بر اساس تکلیف جزء مذکور که احتمالاً به اشتباه و بدون دقت به تصویب رسیده است، همه اطفال و نوجوانان موضوع این قانون که همه افراد زیر هجده سال جامعه را شامل می‌شود بایستی توسط وزارت آموزش و پرورش به نهادهای حمایتی و قضایی راهنمایی و معرفی شوند.

۶. **مغایرت با اصل ۸۵:** در جزء «۵» بند «ح» این ماده، واگذاری تدوین ضمانت اجرای اداری و انضباطی برای مشمولین این جزء به سازمان صدا و سیما مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۷. **مغایرت با اصول ۵۷، ۱۱۰ و ۱۵۷:** به موجب تبصره ذیل این ماده، آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و با همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید. در این خصوص باید توجه نمود که اعطای صلاحیت تصویب آیین‌نامه اجرایی در خصوص دستگاه‌هایی که خارج از قوه مجریه قرار دارند به هیأت وزیران، مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی است. از این رو تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی توسط هیأت وزیران برای نیروی انتظامی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و سازمان صدا و سیما مغایر اصول ۱۱۰، ۱۵۷ و ۱۷۵ قانون اساسی است.

## ماده (۷) - ابهام و نکته

۱. **ابهام:** در ماده (۷) فراهم کردن موجبات تحصیل اطفال و نوجوانان جزء تکالیف والدین، اولیاء یا سرپرستان قانونی آن‌ها دانسته شده است که در صورت استنکاف با وجود فراهم بودن شرایط، ضمانت اجرایی برای آن پیش‌بینی شده است. در این خصوص موضوع اولی که باید به آن اشاره کرد این است که اگرچه بر اساس جزء «۲» بند «ج» ماده (۶)، وزارت آموزش و پرورش مکلف است اقدامات لازم برای پوشش تحصیلی کامل اطفال و نوجوانان را تا پایان دوره متوسطه انجام دهد، اما در ماده (۷) مشخص نشده است که اولیاء تا چه مقطعی مکلف‌اند موجبات تحصیل را فراهم نمایند؟ از سوی دیگر، فراهم بودن شرایط واجد ابهام است و منظور قانون‌گذار از آن مشخص نشده است.

۲. نکته: در خصوص تکلیف مقرر در این ماده توجه به این نکته لازم است که اگرچه دولت مکلف به تأمین شرایط تحصیلی تا پایان دوره متوسطه است، اما جرم‌انگاری عدم فراهم کردن موجبات تحصیل و الزام همه اطفال و نوجوانان به تحصیل می‌تواند محل اشکال باشد و چه بسا که به علل مختلفی، ولی قانونی طفل و نوجوان، بعد از گذراندن سطحی از تحصیل، ورود به حرفه را مصلحت نوجوان تشخیص دهد که در این موارد اجرای مجازات برای وی محلی ندارد.

#### ماده (۸) - نکته

در این ماده تهدید، ترغیب و تشویق طفل و نوجوان به فرار از خانه یا مدرسه و ترک تحصیل و یا تسهیل و ایجاد مقدمات آن جرم تلقی شده است. در این خصوص باید توجه داشت که در حال حاضر برخی از خانواده‌ها فرزندان خودشان را پس از اخذ مدرک سیکل ترغیب یا تشویق می‌کنند تا به صورت غیررسمی ادامه تحصیل بدهند و یا وارد حوزه‌های علمیه شوند که با تأیید این مصوبه همه‌ی آنها مشمول مجازات‌های این ماده خواهند شد. و یا این‌که با توجه به روشن نشدن منظور از «فرار» در این ماده، صرفاً با یکبار خروج از مدرسه به تشویق افراد هم‌سن خود، آن‌ها مشمول مجازات مذکور خواهند شد؟ به نظر می‌رسد استفاده از عبارات کلی و غیردقیق در تدوین این ماده باعث می‌شود تا مجازات ذکر شده به موارد دیگری غیر از موارد موردنظر نیز قابل تحمیل باشد که در آن صورت به دلایل مختلف محل ایراد خواهد بود.

#### ماده (۹) - ابهام

بند «ث» این ماده «آزار جنسی یا عاطفی ناشی از بی‌توجهی و سهل‌انگاری شدید و مستمر» را جرم‌انگاری کرده است. اگرچه در ماده (۱) بی‌توجهی و سهل‌انگاری تعریف شده‌اند اما منظور از آزار جنسی یا عاطفی در این بند مشخص نشده است و معلوم نیست چه رفتارهایی می‌تواند مصداق آزار جنسی و عاطفی قرار گیرند؛ حتی چنانچه منظور از آزار جنسی را بتوان با استفاده از قوانین و مواد دیگر این قانون تا حدی روشن نمود، اما اصطلاح «آزار عاطفی» قطعاً بدون تعریف قانون‌گذار مبهم است.

#### ماده (۱۰) - ابهام

در ماده (۱۰) آزار یا سوءاستفاده جنسی نسبت به طفل یا نوجوان جرم‌انگاری شده و متناسب با شرایط تعیین شده، مجازات‌های آن تعیین شده است. مقسم اصلی آزارها در این ماده، تقسیم آزارهای جنسی به آزارهای تماسی و غیرتماسی است و در هر کدام ارتکاب آن‌ها از سوی محارم یا انجام آن‌ها به عنف، وجه مشدده مجازات قلمداد شده است. نکته مبهم در این خصوص این است که منظور قانونگذار از «آزار جنسی غیرتماسی» در این مصوبه تعیین نشده است. علاوه بر این، با فرض این‌که مصداقی را بتوان برای آزار جنسی غیرتماسی برشمرد، تعیین مصداق برای به عنف یا غیرعنف بودن آزار جنسی غیرتماسی محل تأمل جدی است.

#### ماده (۱۲) - تذکر

با توجه به الغای تبصره «۱» ماده (۳) قانون مبارزه با قاچاق انسان مصوب ۱۳۸۳/۴/۲۸ در ماده (۵۱) همین مصوبه، وجهی برای اعلام حاکم بودن مجازات مندرج در این ماده بر حکم مجازات قسمت اخیر تبصره «۱» ماده (۳) قانون مبارزه با قاچاق انسان وجود ندارد؛ چراکه قانون مذکور به واسطه‌ی این مصوبه اساساً ملغی خواهد شد و بر این اعلام برتری اثری مترتب نیست.

## ماده (۱۳) - تذکر

در خصوص «قانون پیوند اعضای بیماران فوت شده یا بیمارانی که مرگ مغزی آنان مسلم است، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷» مذکور در تبصره «۱» این ماده این نکته قابل توجه است که در زمان تصویب این قانون، شورای نگهبان ایرادات شرعی فقهای محترم<sup>۲</sup> را به استناد اصل ۴ قانون اساسی، پس از انقضای مهلت ۲۰ روزه مقرر در اصل ۹۵ به مجلس اعلام نمود. ولیکن، مجلس بدون توجه به این ایرادات، آن قانون را برای ابلاغ به رئیس جمهور ارسال نمود و در حال حاضر قانون مزبور مجراست.

## ماده (۱۹) - مغایرت با اصل ۸۵

این ماده افشای هویت و اطلاعات طفل یا نوجوان بزه دیده یا در وضعیت مخاطره آمیز از طریق رسانه های گروهی و یا با توزیع، تکثیر، انتشار و نمایش فیلم یا عکس و مانند آن را با تحقق شرایطی جرم انگاری کرده است. تبصره ی ماده مزبور نیز توزیع، انتشار و نمایش فیلم یا عکس و مانند آن را به صورت محدود و به منظور استفاده علمی یا در جهت مصالح کودک یا کمک به او و «همچنین در سایر موارد به تشخیص قاضی» از شمول مجازات مندرج در ماده مستثنی کرده است. در این خصوص باید توجه نمود که احاله ی استثنا کردن سایر موارد از این ماده به تشخیص قاضی بدون تعیین ضوابط و شرایط آن، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

## ماده (۳۰) - مغایرت با اصول ۶۱ و ۱۵۶

همان گونه که در نکات کلی مطرح گردید، امکان شروع به تعقیب «یا» اتخاذ تدابیر حمایتی به موجب تقاضای طفل و نوجوان و گزارش های مکتوب و شفاهی دیگران، بدین معناست که برای اتخاذ تدابیر حمایتی و مداخله در امور خانواده، نیازی به طی روند مندرج در ماده (۲۹) در خصوص صلاحیت قاضی در تصمیم گیری برای مداخله نیست و بدون صلاحیت قاضی امکان ورود مددکاران اجتماعی به موضوع و مداخله آنها وجود دارد. لذا، این ماده مغایر با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی است.

## ماده (۳۲) - نکته و مغایرت با اصول ۶۱ و ۱۵۶

اعطای اختیار و صلاحیت انجام اقدامات مندرج در این ماده به مددکاران اجتماعی، بدون نظر قاضی مغایر با اصول ۶۱ و ۱۵۶ قانون اساسی است.

## ماده (۳۳) - نکته

در صورت بروز خطر شدید و قریب الوقوع برای طفل و نوجوان مددکاران اجتماعی بهزیستی و ضابطان دادگستری طبق این ماده مکلف اند اقدامات مندرج در این ماده را انجام دهند. این در حالی است که ضابطان دادگستری بایستی لزوماً شرایط خاصی را داشته باشند ولی عدم پیش بینی چنین شرطی برای مددکاران اجتماعی محل ایراد خواهد بود.

## ماده (۳۴) - نکته

وظایف محول شده به مددکاران اجتماعی در این ماده نیز همچون موضوع ماده (۳۳)، گویای ضرورت وجود شرایط لازم برای این مددکاران است.

---

۲. نظر شرعی فقهای شورای نگهبان در نامه شماره ۷۹/۲۱/۱۲۷۲ مورخ ۱۳۷۹/۹/۷.

# لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی

## مقدمه

لایحه قانونی «ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری - صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی» که ابتدا تحت عنوان «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری - صنعتی و دوازده منطقه ویژه اقتصادی» در تاریخ ۹۵/۴/۲۳ اعلام وصول گردیده بود،<sup>۳</sup> نهایتاً با اصلاحات و اضافات متعددی در جلسه مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. در این گزارش ضمن پرداختن به مسائل کلان مربوط به مناطق آزاد و ویژه، به بررسی مصوبه حاضر خواهیم پرداخت.

## الف) کلیات

پیش از آنکه به بررسی نکات و مسائل مطروحه درخصوص ماده واحده و بندهای ذیل آن بپردازیم، لازم است به دلیل لزوم توجه به فلسفه، اهداف، کارکرد و آثار ایجاد چنین مناطقی در بررسی مصوبه حاضر، چند مسئله اساسی پیرامون این مناطق مورد توجه قرار گیرد:

### ۱) وضعیت مناطق آزاد در کشور

از آنجایی که ایرادات و مسائل مطروحه در خصوص مناطق آزاد مستند به وضعیت فعلی و عملکرد این مناطق می‌باشد، ضرورت دارد ابتدا، وضعیت این مناطق باتوجه به کارکردی که برای این مناطق متصور است، مورد توجه قرار گیرد. در یک نگاه کلی مناطق آزاد تجاری - صنعتی به منظور تحقق چهار هدف اصلی تشکیل گردیده‌اند که عبارتند از ۱) صادرات، ۲) تولید، ۳) جذب منابع مالی از خارج، ۴) انتقال فناوری.<sup>۴</sup> از همین رو ایجاد مناطق آزاد مستلزم تأمین زیرساخت‌های لازم و داشتن الگوی کلان توسعه اقتصاد کشور است و مطابق تجربیات موجود در سایر کشورها، این مناطق در مساحتی محدود، محصور، فاقد جمعیت ساکن و خارج از مناطق شهری و عمدتاً در نقاط حاشیه بندری با رویکرد کاملاً تخصصی و با تمرکز بر فناوری‌های پیشرفته و دانش‌بنیان و پس از تأمین کلیه زیرساخت‌های مورد نیاز ایجاد شده‌اند تا بتوانند در مسیر تحقق اهداف خود حرکت کنند. لذا ایجاد مناطق آزاد وسیع و بدون زیرساخت‌های اقتصادی کارکرد مطلوبی از جهت تحقق اهداف مورد نظر نخواهد داشت. نمودار ذیل مقایسه اجمالی وسعت جغرافیایی بزرگترین منطقه آزاد ایران که به عنوان بزرگترین منطقه آزاد جهان نیز محسوب می‌شود با برخی مناطق آزاد موفق سایر کشورهاست. (لازم به ذکر در مصوبه حاضر همین منطقه آزاد مجدداً به میزان قابل توجهی گسترش یافته است)

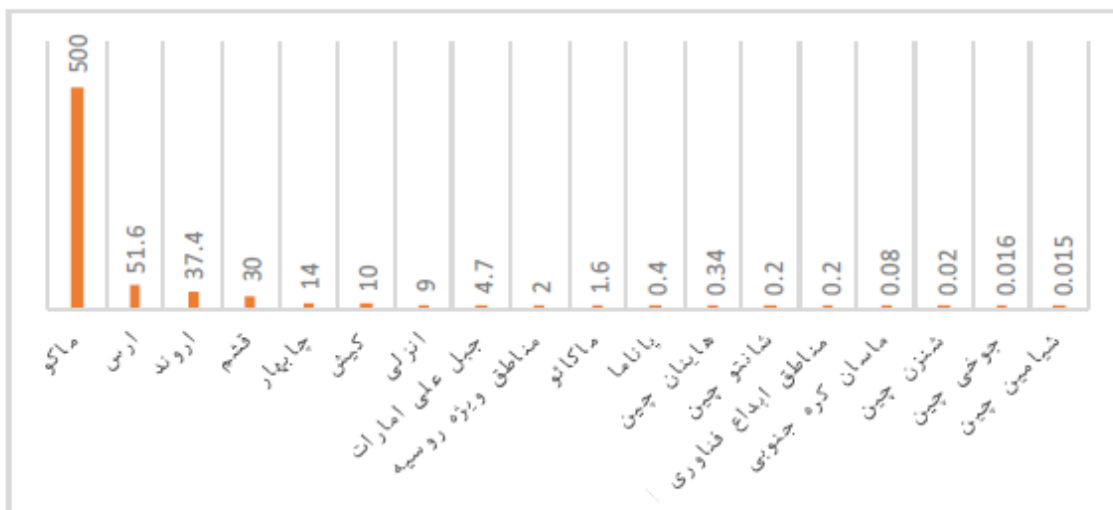
<sup>۳</sup> لازم به ذکر است که لایحه اولیه دولت ناظر به ایجاد هفت منطقه آزاد بوده است ولیکن مطابق اصلاحیه ۹۶/۷/۴ دولت، ضمن اصلاح عنوان لایحه، یک منطقه آزاد دیگر نیز به‌لایحه افزوده می‌شود.

<sup>۴</sup> در تعریف مناطق اقتصادی ویژه یا آزاد تعاریف مشابهی در کتب اقتصاد ذکر شده است. به عنوان نمونه می‌توان به این تعریف اشاره نمود: منطقه جغرافیایی معینی در داخل محدوده سرزمینی یک کشور که مقررات کسب و کار در آنجا متفاوت با مقررات رایج در کل سرزمین است. این تفاوت به شرایط سرمایه گذاری، تجارت بین‌المللی، گمرکات، مالیات و مقررات دیگر، مربوط می‌شود به طوری که کسب و کار در مجموع در این مناطق آزادانه تر و پرسود تر باشد.



## نمودار مقایسه مساحت مناطق آزاد ایران با سایر مناطق آزاد جهان

(هزار هکتار)



مأخذ: گزارش وزارت اطلاعات پیوست نامه مورخ ۱۳۹۶/۶/۶ مشاور و رئیس حوزه ریاست مجلس شورای اسلامی با شماره ۱۰/۴۶۵۹۷/د.

بررسی تجربیات موجود نسبت به مناطق آزاد تجاری در ایران نیز حاکی از همین امر می‌باشد که عملکرد این مناطق تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده و این مناطق با عدم وجود کنترل‌های مناسب به محلی برای واردات کالاهای مصرفی بادوام از جمله خودرو تبدیل شده است و از سویی رقابت‌ها بین مناطق آزاد در جهت استفاده از معافیت‌های مالیاتی کالاهای مصرفی باعث تشدید این امر شده است. لذا ایجاد مناطق آزاد جدید بدون تأمین پیش‌نیازها و الزامات آن و در مساحت‌های وسیع و بدون داشتن الگوی کلان ناظر به توسعه متوازن منطقه‌ای، نه تنها نمی‌تواند موجب توسعه کشور شود بلکه ناکارآمدی‌هایی را می‌تواند به دنبال داشته باشد.

با این مقدمه می‌توان وضعیت مناطق آزاد ایران در حوزه‌های مختلف را مستند به آمار و گزارش‌های موجود به شرح ذیل ارائه نمود:

### ۱. صادرات و واردات

همانگونه که بیان شد از جمله اهداف اصلی ایجاد مناطق آزاد توسعه صادرات است و از همین رو در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور صادرات کالا و خدمات مورد تأکید قرار گرفته است. اما با توجه به وضعیت فعلی این مناطق و همچنین بسترهایی که مبتنی بر قوانین و مقررات موجود ایجاد شده است، این مناطق نه تنها محلی جهت توسعه صادرات به شمار نمی‌آیند بلکه بیشتر به عنوان مجرای جهت واردات قلمداد می‌گردند.<sup>۵</sup> به عنوان مثال براساس آمار سال ۱۳۹۶ صادرات و واردات از مناطق آزاد و با در نظر گرفتن وسعت این مناطق به شرح ذیل می‌باشد:

<sup>۵</sup> به نقل از دبیر شورای مناطق آزاد: «یکی از انتقادات به جا به مناطق آزاد این است که این مناطق باید سرپل تولید، صادرات و فناوری باشند اما در حال حاضر به مراکز و دالان‌های واردات تبدیل شده‌اند.» (۱۳۹۳/۷/۲۱) به نقل از خبرگزاری تسنیم

موضوع	کشور	مناطق آزاد	مقایسه
وسعت	حداکثر مساحت شهرک‌ها و نواحی صنعتی و واحدهای تولیدی	مساحت مناطق آزاد تجاری-صنعتی	مساحت مناطق آزاد ۱,۳ برابر وسعت شهرک‌ها و نواحی صنعتی و واحدهای تولیدی در کشور است!
صادرات	صادرات کل کشور در سال ۹۶	صادرات کالا و خدمات تولیدی در مناطق آزاد در سال ۹۶	مجموعاً کمتر از ۲ درصد صادرات کل کشور توسط مناطق آزاد صورت می‌گیرد.
		صادرات مجدد مناطق آزاد <sup>۵</sup> در سال ۹۶	
واردات	واردات کل کشور در سال ۹۶	واردات به محدوده منطقه <sup>۱</sup>	مجموعاً حدود ۱۰ درصد واردات کشور از طریق مناطق آزاد صورت می‌گیرد.
		واردات به سرزمین اصلی	واردات کالا به محدوده مناطق آزاد بیش از ۴ برابر صادرات این مناطق است.

همانگونه که مشاهده می‌شود اگرچه مساحت مناطق آزاد کشور هم اکنون ۱/۳ برابر مساحت شهرک‌ها و نواحی صنعتی و واحدهای تولیدی است اما حجم صادرات آن‌ها به مراتب کمتر می‌باشد. (لازم به ذکر است مقایسه محدوده مناطق آزاد با نواحی صنعتی و واحدهای تولیدی به این دلیل است که مقایسه مناطق مزبور به دلیل کارکرد مورد انتظار اصولاً باید ناظر به مناطق اقتصادی و تولیدی باشد و لذا مقایسه آن با مناطق جغرافیایی دیگر صحیح نمی‌باشد). لذا با توجه به وضعیت فعلی این مناطق و شرایط موجود افزایش تعداد و محدوده جغرافیایی مناطق آزاد نمی‌تواند به توسعه صادرات منجر گردد.

## ۲. جذب سرمایه خارجی در کشور

علی‌رغم اینکه از جمله کارکردهای اصلی ایجاد مناطق آزاد، جذب سرمایه‌گذاری خارجی می‌باشد (تأمین منابع مالی از خارج از طریق توسعه حوزه عمل مناطق آزاد در بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد تأکید قرار گرفته است) ولیکن سهم این مناطق در ۲۵ سال گذشته در جذب سرمایه خارجی کل کشور تنها حدود ۵ درصد بوده است، درحالی‌که با توجه به گستره این مناطق، چنین نسبتی نمی‌تواند حداقل مقبولیت در این حوزه را فراهم آورد. جدول ذیل عملکرد مناطق آزاد در حوزه سرمایه‌گذاری خارجی را با سایر مناطق کشور مقایسه نموده است.

موضوع	کشور	مناطق آزاد	مقایسه
جذب سرمایه‌گذاری خارجی	میزان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور (FDI)	سرمایه‌گذاری خارجی (مستقیم و مشاكت) تحقق یافته	مناطق آزاد به طور میانگین حدود ۵ درصد سرمایه‌گذاری خارجی در کشور را جذب نموده‌اند.
	سال ۲۰۱۵: ۲,۰۵۰ میلیارد دلار سال ۲۰۱۶: ۳,۳۷۲ میلیارد دلار سال ۲۰۱۷: ۵,۰۱۹ میلیارد دلار	سال ۱۳۹۳: ۰,۱۱ میلیارد دلار سال ۱۳۹۴: ۰,۲۵ میلیارد دلار سال ۱۳۹۵: ۰,۳۵ میلیارد دلار سال ۱۳۹۶: ۰,۳۲ میلیارد دلار	

### ۳. اشتغال زایی

همانگونه که ذکر شد، از جمله کارکردهای مهم مناطق آزاد «اشتغال زایی» می‌باشد. اما بانگاهی به آمار موجود مشخص می‌گردد که سهم این مناطق در ایجاد اشتغال در کشور کمتر از ۳ درصد است که این میزان باتوجه به گستره این مناطق نمی‌تواند مقبول باشد. جدول ذیل به مقایسه این موضوع پرداخته است.

موضوع	کشور	مناطق آزاد	مقایسه
اشتغالزایی	ایجاد اشتغال در کل کشور در سال ۹۵	اشتغالزایی در مناطق آزاد در سال ۹۵	مناطق آزاد تنها حدود ۳ درصد اشتغالزایی کشور را به خود اختصاص داده‌اند.
	۶۰۰ هزار شغل	۲۰ هزار شغل	

### ۴. قاچاق کالا

از جمله معضلاتی که مناطق آزاد با آن مواجه می‌باشند افزایش قاچاق و فراهم کردن بستر مناسب جهت این پدیده می‌باشد. این در حالی است که براساس بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی «گسترش و تسهیل تولید» از جمله اهداف توسعه حوزه عمل مناطق آزاد قلمداد شده است. براساس گزارشی که هیئت تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از روند مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سال ۱۳۹۰<sup>۶</sup> ارائه نموده است مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی به مجرای جهت قاچاق تبدیل گردیده‌اند و بخشی از این امر ناشی از ایجاد مناطق در محدوده‌های وسیع می‌باشد. چراکه ایجاد مناطق آزاد در محدوده‌هایی با مساحت زیاد، در عمل امکان محصور کردن این محدوده‌ها و استقرار گیت‌های ورود و خروج را از بین خواهد برد و در نتیجه ایجاد زمینه برای عدم نظارت کامل گمرک بر تمامی محدوده وسیع این مناطق و امکان بروز قاچاق کالا به سرزمین اصلی به وجود خواهد آمد. جدول ذیل بیانگر میزان قاچاق کالا در یکسال (سال ۱۳۹۵) از طریق مناطق آزاد می‌باشد.

۶. در بخشی از گزارش اینگونه آمده است: «هیئت مراتب تأسف خود را از اینکه مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی بجای تسهیل در صادرات به سرپلی برای واردات و ورود قاچاق کالا به کشور تبدیل شده‌اند، ابراز می‌دارد. بخشی از کالاهای وارد شده به این مناطق به صورت کالای همراه مسافر و بخشی دیگر به صورت قاچاق وارد کشور می‌گردد. لازم است مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در مورد مابه‌التفاوت میزان واردات کالا به این مناطق و میزان مصرف کالاهای مصرف شده در منطقه به علاوه صادرات مجدد پاسخگو باشد.»

موضوع	کشور	مناطق آزاد	مقایسه
قاچاق کالا در کل کشور	حدود ۱۲,۵ میلیارد دلار	قاچاق کالا از طریق مناطق آزاد	حدوداً ۸ درصد قاچاق کل کشور از طریق مناطق آزاد وارد کشور می‌گردد.

## ۵. بودجه

از جمله مسائل دیگر که ناظر به مناطق آزاد وجود دارد موضوع بودجه شرکت‌های سازمان مناطق آزاد می‌باشد که به دلیل ماهیت دولتی این شرکت‌ها، علی‌الاصول می‌بایست مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی ناظر به لزوم تصویب بودجه کل کشور توسط مجلس، به تصویب مجلس می‌رسید، لکن به استناد برداشت ناصحیحی که این شرکت‌ها و همچنین دولت و مجلس از مواد (۲) و (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران<sup>۸</sup> دارند، بودجه این شرکت‌ها صرفاً به تصویب هیأت وزیران رسیده و هیچ انعکاسی در بودجه کل کشور ندارد و به تبع از الزامات مقرر در اصول ۵۳ و ۵۵ مبنی بر واریز کلیه وجوه به خزانه کل کشور و نظارت دیوان محاسبات بر دخل و خرج دستگاه‌های دولتی معاف گردیده‌اند. این در حالی است که مواد مورد استناد مزبور نمی‌تواند به منزله استثنا شدن شرکت‌های این مناطق از قانون اساسی و قوانین عادی ناشی از آن گردد. از همین رو شورای محترم نگهبان در اظهار نظر خود نسبت به لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور عدم درج بودجه شرکت‌های مناطق آزاد در بند «ب» ماده واحده را مورد ایراد قرار داد و متعاقباً مجلس به منظور رفع این ایراد مقرر داشت «دولت مکلف است اقدامات قانونی لازم جهت درج بودجه تلفیقی سازمان‌های مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در این قانون را انجام دهد» (بند «ن» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۷). لکن تاکنون هیچ‌گونه اقدامی در این خصوص از سوی دولت انجام نگرفته است. حال باتوجه به اینکه مطابق لایحه حاضر اولاً تعداد این شرکت‌ها از هفت عدد به ۱۵ عدد افزایش خواهد یافت و از سوی دیگر حوزه جغرافیایی برخی مناطق آزاد موجود نیز به نحو قابل ملاحظه‌ای گسترش یافته است، این امر باعث خواهد شد مجدداً بخش قابل ملاحظه‌ای از بودجه کشور در قانون بودجه منعکس نگردیده و از الزامات اصول ۵۳ و ۵۵ معاف خواهند گردید. لازم به ذکر است که هم‌اکنون بودجه ۷ منطقه آزاد در سال ۱۳۹۷ حدود ۴ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است که معادل ۶/۴ بودجه عمرانی کشور محسوب می‌شود.

موضوع	کشور	مناطق آزاد	مقایسه
بودجه	بودجه عمرانی سال ۹۷ کل کشور	مجموع منابع و درآمدهای مناطق آزاد در سال ۹۷	معادل ۶,۴ بودجه عمرانی کشور در اختیار ۷ منطقه آزاد قرار دارد.

۷. ماده ۵- هر منطقه توسط سازمانی که بصورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود ...»

۸. ماده ۲- درآمد سازمانهای مناطق آزاد صرفاً بایستی در چارچوب بودجه سالیانه که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد هزینه گردد. کمک‌های سازمان جهت عمران و آبادانی سایر نواحی (با اولویت نواحی همجوار) صرفاً با تصویب هیئت دولت امکان‌پذیر بوده و هر گونه کمک دیگری تصرف غیر قانونی در اموال عمومی محسوب خواهد شد.

ماده ۴- هیأت وزیران مسوولیت:

الف - ..

ج - تصویب برنامه‌های عمرانی، فرهنگی، بودجه سالانه و عملکرد صورتهای مالی سازمان‌های مناطق.

.... را به عهده خواهد داشت.

## ۶. معافیت مناطق آزاد از شمول قوانین و مقررات عمومی کشور

یکی از نکات حائز اهمیت در رابطه با مناطق آزاد این است که این مناطق مطابق ماده (۵) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی<sup>۹</sup> از قوانین و مقررات عمومی کشور مستثنی شده‌اند. بدون شک پذیرش چنین استثنایی ناظر به حالتی است که این مناطق از حیث تعداد و همچنین گستره جغرافیایی بسیار محدود و محصور بوده و علی‌القاعده عدم رعایت چنین مقرراتی نسبت به این مناطق محدود مطابق فلسفه و کارکرد آن‌ها می‌باشد. اما در حالتی که چنین قیدی (محدودیت تعداد و جغرافیای این مناطق) منتفی گردد، پذیرش استثنای مزبور نمی‌تواند به جهاتی از جمله موارد ذیل مورد پذیرش باشد:

اول اینکه استثنا شدن این مناطق از مقررات عمومی دولت به دلیل اینکه بخشی از این مقررات ناظر به قوانینی است که در راستای اصول قانون اساسی بوده و یا ماهیتاً جنبه تقنینی دارد، مغایر اصول مربوطه و همچنین اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد می‌شود. به‌عنوان مثال بخشی از قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت، قانون محاسبات عمومی می‌باشد که ناظر به اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی می‌باشد. در نتیجه استثنای مزبور باعث گردیده تا این مناطق اولاً درآمدهای خود را به خزانه واریز نمایند و ثانیاً دیوان محاسبات بر عملکرد مالی آن‌ها نظارتی نداشته باشد. این مسئله می‌تواند ناظر به قوانین حاکم بر انفال و منابع عمومی و همچنین سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی نیز صادق باشد.

دوم اینکه استثنای مزبور در مواردی می‌تواند دارای حساسیت‌هایی باشد که علی‌الاصول سعی شده در قوانین و مقررات مختلف (که البته مناطق آزاد از آن مستثنی شده‌اند)، مورد توجه قرار گیرد. برای مثال انتخاب اعضای هیات مدیره و مدیرعامل سازمان اداره‌کننده مناطق آزاد مطابق ماده (۶) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی<sup>۱۰</sup> خواهد بود که از صلاحیت‌های اختیاری هیات وزیران است و قانون هیچ‌گونه شرایطی برای اعضای هیات مدیره همچون مسلمان بودن و داشتن وثاقت تعیین نکرده است. بر اهمیت این امر زمانی افزوده می‌شود که این مناطق عمدتاً مناطق مرزی و امنیتی هستند و در صورتی که افراد مسلمان و دارای وثاقت مدیریت این مناطق را بر عهده نداشته باشند می‌تواند برای کل کشور خطرآفرین باشد.

این مسئله را می‌توان در حوزه‌های دیگری نظیر آموزش و پرورش نیز مشاهده نمود و استثنا شدن مناطق آزاد از قوانین و مقررات عمومی را محملی جهت آزادی عمل دستگاه بدون قیود مقرر در قوانین دانست.<sup>۱۱</sup>

---

۹. ماده ۵- هر منطقه توسط سازمانی که به‌صورت شرکت با شخصیت حقوقی مستقل تشکیل می‌گردد و سرمایه آن متعلق به دولت است اداره می‌شود. این شرکت‌ها و شرکت‌های وابسته از شمول قوانین و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنی بوده و منحصرأ بر اساس این قانون و اساسنامه‌های مربوط اداره خواهد شد و در موارد پیش بینی نشده در این قانون و اساسنامه، تابع قانون تجارت خواهند بود.

۱۰. ماده ۶- سازمان توسط هیأت مدیره متشکل از سه یا پنج نفر اداره خواهد شد.

اعضاء هیأت مدیره توسط هیأت وزیران انتخاب خواهند شد. مدیرعامل سازمان که ریاست هیأت مدیره را به عهده خواهد داشت، به‌موجب حکم ریاست جمهوری و از میان اعضاء هیأت مدیره منصوب و بالاترین مقام اجرائی در زمینه‌های اقتصادی و زیربنایی منطقه می‌باشد. انتخاب مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره برای مدت سه سال بوده و انتخاب مجدد آنان بلامانع است. عزل مدیرعامل و اعضاء هیأت مدیره با همان مراجع انتخاب‌کننده می‌باشد. هیأت وزیران مسئولیت و اختیار مجامع عمومی سازمان هر منطقه را به عهده دارد.

۱۱. به‌عنوان مثال می‌توان به این خبر اشاره نمود: «وزارت آموزش و پرورش، برای ایجاد مدارس الگو در جمهوری اسلامی، بنا دارد که در مناطق آزاد مدرسی با استانداردهای بین‌المللی درست نماید».

شایان ذکر است اگر قوانین و مقررات در سرزمین اصلی تا اندازه‌ای دارای اشکال است که ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی جدید تنها راه حل برای فعالان مولد اقتصادی است تا بتوانند با قوانین آسان‌تری فرآیندهای اداری و تولیدی خود را انجام دهند. به نظر می‌رسد اصلاح قوانین و مقررات سرزمین اصلی مقدم بر ایجاد مناطق آزاد جدید است چون منافع آن ملی و کلان است و منجر به ایجاد تبعیض منطقه‌ای نمی‌گردد.

## ۲) مغایرت با سیاست‌های کلی نظام

دومین مسئله کلی که ناظر به موضوع افزایش تعداد و توسعه وسعت جغرافیایی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی (تاحدودی) وجود دارد، مغایرت و عدم تطابق موضوع مزبور با برخی سیاست‌های کلی نظام است که به شرح ذیل قابل ارائه می‌باشد.

### الف- مغایرت با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۱. مطابق بند «۱۱» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۱۲</sup>، توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوریهای پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج مورد تأکید قرار گرفته است که به عنوان جهت‌گیری اصلی در حوزه دستیابی به اهداف مناطق آزاد تلقی می‌شود. همانگونه که مشاهده می‌گردد در این سیاست‌ها (باوجود در مقام بیان بودن) هیچ اشاره‌ای به افزایش تعداد و یا گسترش دامنه جغرافیایی این مناطق نشده است. چراکه مفهوم تأکید مقرر در این بند مبنی بر «توسعه حوزه عمل» آن است که محوریت توسعه مناطق آزاد باید ارتقاء حوزه‌ی عمل و ارتقای کیفی آن در راستای اهداف شمرده شده در بند «۱۱» باشد و نه آنکه محوریت افزایش تعداد مناطق آزاد و همچنین گسترش حوزه‌ی جغرافیایی آن باشد<sup>۱۳</sup>. بنابراین اولاً مقصود از این بند، ساماندهی وضع موجود مناطق آزاد و ویژه، توسعه کیفی مناطق آزاد و ویژه موجود و هدایت آن‌ها به سمت اهداف ایجاد و مبانی شکل‌گیری و اعطای مأموریت‌های جدید به مناطق از جمله «انتقال فناوری‌های پیشرفته» و «تأمین منابع مالی از خارج» است.

ثانیاً بر فرض اینکه افزایش تعداد مناطق آزاد نیز از سیاست‌های مزبور برداشت گردد، لکن باتوجه اینکه مناطق آزاد فعلی در نیل به اهداف تصریح شده ناموفق بوده‌اند و تجربه نشان داده مناطق آزاد نه تنها به گسترش صادرات کمک نکرده‌اند بلکه به افزایش بی‌رویه کالا و گسترش قاچاق نیز دامن زده‌اند، بنابراین افزایش مناطق آزاد بدون نیل به اهداف مصرح در بند «۱۱»، در مغایرت با این بند قرار دارد.

---

در این رابطه باتوجه به اینکه برداشت منطقی از استانداردهای بین‌المللی اسنادی همچون ۲۰۳۰ است، می‌توان گفت استثنا شدن اداره مناطق آزاد از نظامات قانونی کشور منجر به این چنین مسائلی می‌گردد.

<sup>۱۲</sup> بند «۱۱» - توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

<sup>۱۳</sup> در سخنرانی رهبر معظم انقلاب نیز می‌توان قرائنی بر این امر یافت که ایشان با گسترش کمی مناطق آزاد موافق نباشند. در سخنرانی ۱۴ تیرماه ۱۳۹۵ در جمع دانشجویان چنین بیان می‌دارند: «خب شما مناطق آزاد را می‌بینید غصه‌دار می‌شوید، حق هم دارید! اما بروید چیزها (نمونه‌های موفق نظیر فناوری نانو و ...) را هم ببینید تا امیدوار شوید».

حال آنکه ملاحظه می‌شود در مصوبه‌ی موردبررسی محوریت صرفاً به افزایش تعداد و توسعه‌ی دامنه‌ی جغرافیای این مناطق اختصاص یافته است و نسبت به «حوزه‌ی عمل» و ارتقاء کیفی این مناطق کاملاً غفلت شده است. این در حالی است که مطابق توضیحات ابتدائی بعد از گذشت حدود ۲۵ سال از آغاز فعالیت این مناطق عملکرد این مناطق در تحقق اهداف مدنظر سیاست‌های کلی بسیار ضعیف بوده است و لذا افزایش کمی مناطق آزاد نه تنها نمی‌تواند موافق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی باشد بلکه در تعارض با این سیاست‌هاست.

۲. از دیگر مغایرت‌های این لایحه با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مستند به توضیحات ابتدایی، مغایرت آن با بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در زمینه «شفاف سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...» است. چرا که همان‌گونه که توضیح آن گذشت ایجاد مناطق آزاد جدید بر اساس واقعیت‌های موجود و امتیازات و محمل‌های قانونی موجود منجر به نوعی اقتصاد زیرزمینی، قاچاق و فرار مالیاتی بوده و به مفهوم نقض بند مذکور در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی است.

۳. مطابق بند «۱۶» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۱۴</sup>، منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید از جمله شاخص‌های مقاومت اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله قلمداد شده است. این در حالی است که با توسعه شمار مناطق آزاد در هر منطقه در کنار دستگاه‌های اجرایی موجود، شرکتی تحت عنوان «سازمان منطقه آزاد تشکیل» و سازمان مزبور نیز خود می‌تواند اقدام به تأسیس شرکت‌های وابسته نماید. لذا چنین امری فارغ از مغایرت آن با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ که بیان خواهد شد، در تعارض با لزوم منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی قلمداد می‌شود.

شایان ذکر است مطابق تجربه ۲۵ ساله از ایجاد و فعالیت مناطق آزاد، غالباً علاوه بر حفظ و ادامه فعالیت ساختارهای مستقر در محدوده‌های مصوب، ساختاری موازی با عنوان سازمان مناطق آزاد شکل می‌گیرد که در تمامی فرایندهای اجرایی و حتی امنیتی آن محدوده تشکیلات مجزایی ایجاد نموده و غالباً با تداخلات و نزاع‌هایی میان نهادهای سرزمین اصلی با نهاد منطقه آزاد همراه است؛ به عنوان مثال می‌توان به تداخلات مناطق آزاد با نهادهایی نظیر سازمان محیط زیست، شهرداری‌ها، فرمانداری‌ها، اداره مالیاتی، گمرک و ... اشاره نمود.<sup>۱۵</sup>

۴. بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۱۶</sup> نیز لزوم افزایش درآمدهای مالیاتی را از جمله شاخص‌های مقاومت اقتصادی قلمداد نموده است. بدون شک هدف این سیاست، «جلوگیری از فرار مالیاتی و شناسایی و اخذ مالیات از تمامی مشمولین» از یک سو و «ایجاد منابع جدید اخذ درآمد مالیاتی» و «عدم برقراری معافیت جدید» از سوی دیگر است، اما از جمله امتیازات و یا به عبارت دیگر از مؤلفه‌های مناطق آزاد و ویژه معافیت‌های بلند مدت این مناطق از مالیات‌های مستقیم و مالیات بر ارزش افزوده است.

---

۱۴. بند ۱۹- صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه‌ی دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید.

۱۵. در گزارش تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از مناطق آزاد در سال ۸۷ نیز به موضوع تداخل وظایف و اختیارات دستگاه‌های مستقر در محدوده مناطق آزاد اشاره گردیده است.

۱۶. بند ۱۷- اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

البته این امر به جز موضوع فرار مالیاتی اشخاصی است که به صورت ظاهری اقدام به تشکیل یا ثبت شرکت در این مناطق نموده و از معافیت‌های مالیاتی مقرر جهت این مناطق استفاده نموده درحالی که حوزه فعالیت آن‌ها در سرزمین اصلی می‌باشد.

لازم به ذکر است در گزارش رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور از عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی در سال ۱۳۹۵ بیان شده است «ایجاد مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در کشور اگرچه از نظر ماهیت و فلسفه وجودی دارای پشتوانه علمی و عملیاتی مناسبی بوده است، اما معافیت‌های متعدد در این بخش و عدم شفافیت داد و ستد مربوطه به این مناطق، همواره به عنوان یکی از معضلات اساسی نظام مالیاتی مطرح بوده و نه تنها بخشی از درآمدها از سبد مالیات کشور حذف می‌گردد، بلکه عدم شفافیت و عدم ارائه اطلاعات در آن مناطق نیز شناسایی نشده و اقتصاد زیرزمینی در مناطق مذکور افزایش می‌یابد که به تبع آن موجب افزایش فرار مالیاتی خواهد شد. معافیت این مناطق به نحوی است که حتی شرکت‌های تولیدی و خدماتی واقع در سرزمین اصلی ترجیح می‌دهند با توجه به هزینه‌های بالای جابجایی، واحد کسب و کار خود را به این مناطق انتقال دهند که این خود نیز مشکلات عدیده‌ای را به وجود خواهد آورد»<sup>۱۷</sup>.

۵. بند «۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر «... ترویج مصرف کالاهای داخلی همراه با برنامه ریزی برای ارتقاء کیفیت و رقابت پذیری در تولید» تأکید نموده است. این درحالی است که مطابق ماده (۱۴) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۱۸</sup> و ماده (۸) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱۹</sup> واردات انواع کالا از جمله اقلام نهایی و مصرفی به محدوده مناطق آزاد از پرداخت حقوق ورودی مستثنی هستند. لذا افزایش تعداد این مناطق و گستره جغرافیایی موجود این مناطق هدف از اخذ این نوع عوارض (کمک و حمایت از تولید داخل) را نقض کرده و امکان واردات کالای خارجی جهت عرضه با قیمت پائین تر به میزان وسیعی وجود خواهد داشت و در نتیجه بازار مصرف محصولات خارجی را گسترش داده و تولیدات داخلی را در موضع ضعف قرار می‌دهد. همچنین لازم به ذکر است که براساس ماده (۱۳۸) آئین نامه اجرایی قانون امور گمرکی، واردات کالای همراه مسافر از مناطق آزاد به کشور به شرط غیرتجاری بودن تا سقف ۸۰ دلار آزاد از معافیت حقوق ورودی برخوردار است. لذا با توجه به ورود کالای خارجی به این مناطق بدون حقوق ورودی اکثر افراد که به این مناطق مسافرت می‌کنند با خرید کالاهای خارجی و از سوی دیگر ورود بدون دردسر به داخل سرزمین اصلی باعث کاهش استفاده از تولیدات داخلی می‌شوند. البته در کنار این موضوع می‌توان به ایجاد پدیده‌هایی نظیر چتربازی یا اجیربری به منظور تجمیع و خروج کالای مسافری از مناطق آزاد (که علی القاعده کالای خارجی می‌باشد) به سرزمین اصلی نیز اشاره نمود.

---

<sup>۱۷</sup>. سازمان برنامه و بودجه کشور (۱۳۹۶)، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی.

<sup>۱۸</sup>. ماده ۱۴ - مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور پس از ثبت گمرکی از شمول مقررات صادرات و واردات مستثنی هستند و مقررات صدور و ورود کالا و تشریفات گمرکی در محدوده هر منطقه بتصویب هیأت وزیران خواهد رسید مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور اعم از مسافری و تجاری تابع مقررات عمومی صادرات و واردات کشور می‌باشد.

<sup>۱۹</sup>. ماده ۸ - مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا با سایر مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری و صنعتی پس از ثبت در گمرک از حقوق گمرکی، سود بازرگانی و کلیه عوارض ورود و صدور تحت هر عنوان معاف بوده و مشمول محدودیتها و ممنوعیتهای مقررات صادرات و صادرات به استثنای محدودیتها و ممنوعیت‌های قانونی و شرعی نمیشود و مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور به استثنای مناطق یاد شده در فوق تابع مقررات صادرات و واردات می‌باشد.



## ب- مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

طبق جزء «۱» از بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. لذا ملاحظه می‌شود یکی از اهداف اصلی سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، کوچک‌سازی دولت و محدودسازی اندازه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی است، این درحالی است که ایجاد مناطق آزاد جدید به دلیل لزوم سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی جدید و همچنین جواز این شرکت‌ها در ایجاد شرکت‌های وابسته بدون الزام به اجرای مقررات عمومی دولت (از جمله قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی) مغایر با سیاست‌های کوچک‌سازی دولت موضوع سیاست‌های کلی اصل ۴۴ است.

## ج- مغایرت با سیاست‌های کلی آمایش سرزمین

در بند «۱» قسمت «د» سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، «ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور» یکی از سیاست‌های آمایش سرزمین معرفی شده است. این در حالی است که افزایش بی‌رویه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، با لحاظ معافیت‌های گمرکی و مالیاتی موجود در این مناطق، منجر به گسترش تبعیض خواهد شد. توجه بدین مطلب حائز اهمیت است که باتوجه به معافیت‌های گمرکی موجود در این مناطق، امکان خرید و استفاده از کالاها و خودروهای خارجی با قیمتی بسیار کمتر از نمونه مشابه که در خارج از منطقه وجود دارد، فراهم می‌شود و این امر خود سبب بروز تبعیض ناروا در مناطق مختلف کشور می‌گردد.

## ۳) مغایرت با اصل ۷۴ قانون اساسی (تغییر اساسی لایحه دولت)

از جمله نکات کلی دیگری که ناظر به مصوبه حاضر وجود دارد، حجم گسترده تغییراتی است که مصوبه مجلس نسبت به لایحه دولت داشته است. با این توضیح که براساس لایحه پیشنهادی دولت صرفاً ایجاد ۸ منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی پیش بینی شده بود، لکن براساس مصوبه مجلس اولاً حوزه مناطق آزاد تجاری-صنعتی که به موجب اصلاحات مجلس گسترش پیدا نموده است (بند ۲ ماده واحده) تقریباً به همان میزانی می‌باشد که براساس لایحه دولت به مناطق آزاد اضافه شده است. جدول ذیل بیانگر این امر می‌باشد:

مناطق آزاد تجاری - صنعتی که براساس لایحه دولت ایجاد شده است

ردیف	منطقه آزاد	استان	مساحت	توضیحات
۱	جاسک	هرمزگان	۵۵ هزار هکتار	۵۵ هزار هکتار در محدوده غربی جاسک
۲	اینچه‌برون	گلستان	۱۲,۵ هزار هکتار	
۳	بوشهر	بوشهر	۲۶,۱ هزار هکتار	
۴	مهران	ایلام	۷ هزار هکتار	
۵	اردبیل	اردبیل	۵,۶ هزار هکتار	در نامه ار سالی به شورای نگهبان نقشه منطقه آزاد اردبیل در پیوست مشاهده نگردید!
۶	بانه و مریوان	کردستان	۵,۵ هزار هکتار	مریوان: ۳,۵ هزار هکتار و بانه: ۱,۹ هزار هکتار

۷	قصر شیرین	کرمانشاه	۷,۲ هزار هکتار
۸	سیستان	سیستان و بلوچستان	۲۱,۱ هزار هکتار
		جمع کل	۱۴۰ هزار هکتار

افزایش وسعت مناطق آزاد موجود که به پیشنهاد مجلس به لایحه دولت اضافه شده است

ردیف	منطقه آزاد	استان	وسعت فعلی	میزان افزایش وسعت	توضیحات
۱	ماکو	آذربایجان غربی	۵۰۰ هزار هکتار	۱۰۰ هزار هکتار	الحاق خوی به وسعت: ۷,۷ هزار هکتار و الحاق سایر بخش‌ها نظیر چالدران به وسعت: ۹۳ هزار هکتار طبق آمار رسمی این منطقه با ۵۰۰ هزار هکتار بزرگترین منطقه آزاد جهان محسوب می‌شود. البته از سال ۹۶ دبیرخانه مناطق آزاد مدعی شد این منطقه حدوداً دارای ۴۰۰ هزار هکتار وسعت بوده و محاسبات قبلی اشتباه است. با افزایش ۱۰۰ هزار هکتار جدید، مساحت این منطقه حداقل به ۵۰۰ هزار هکتار و حداکثر به ۶۰۰ هزار هکتار افزایش می‌یابد.
۲	ارس	آذربایجان شرقی	۵۱,۶ هزار هکتار	۴۴,۲ هزار هکتار	
۳	قشم	هرمزگان	۳۰ هزار هکتار	۲,۱ هزار هکتار	الحاق بخشی از جزیره هرمز به منطقه آزاد قشم
۴	چابهار	سیستان و بلوچستان	۱۴ هزار هکتار	۴۹۵ هکتار	الحاق بندر شهید بهشتی (۴۶۵ هکتار) و بندر شهید کلانتری (۳۰ هکتار)
جمع محدوده افزایش یافته به پیشنهاد نمایندگان			۱۴۷ هزار هکتار		

ثانیاً ایجاد ۱۲ منطقه ویژه اقتصادی به ۱۰۳ منطقه افزایش یافته است. لذا به نظر می‌رسد با توجه به دامنه اصلاحات مجلس، ساختار لایحه دولت دچار دگرگونی شده است و در نتیجه می‌توان چنین موضوعی را مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی دانست. شایان ذکر شورای نگهبان در موارد متعددی چنین ایرادی را نسبت به برخی مصوبات مجلس وارد نموده است.<sup>۲۰</sup>

#### ۴. مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی

مسئله کلی دیگری که در خصوص مصوبه حاضر وجود داشته و مربوط به اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت می‌باشد، مغایرت اصلاحات مجلس در خصوص گسترش جغرافیایی برخی مناطق موجود و همچنین اضافه نمودن حدود ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی به لایحه دولت، با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد. توضیح آنکه همانگونه که در مبحث فوق بدان اشاره شد

<sup>۲۰</sup>. به عنوان نمونه این شورا در اظهار نظر نسبت به لایحه تاسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی اعلام داشته است «علی‌رغم ابهامات و اشکالات متعددی که بر این مصوبه وارد است از آنجا که مصوبه مجلس شورای اسلامی با لایحه دولت ماهیتاً اختلاف بین دارد و از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شود و پیشنهاد و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آن صدق نمی‌کند و تغییرات معموله، اصلاح عرفی در لایحه محسوب نمی‌گردد، لذا مصوبه مرقوم مغایر اصول فوق‌الذکر شناخته شد.» (نظر شماره: ۷۸۶/۱۰۲/۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۳/۱۷).

بر اساس اصلاحات مجلس شورای اسلامی نسبت به لایحه دولت، دامنه‌ی جغرافیایی ۴ منطقه آزاد موجود از لحاظ جغرافیایی گسترده‌تر شده است.<sup>۲۱</sup> این امر با توجه به ماده (۱۳) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۲ که معافیت‌های مالیاتی بیست‌ساله برای این مناطق مقرر داشته است و همچنین معافیت این مناطق از حقوق ورودی (ماده ۱۴ همان قانون) و مالیات بر ارزش افزوده (ماده ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده) باعث کاهش درآمدهای عمومی دولت از این مناطق می‌گردد. همچنین باتوجه به ویژگی‌های مناطق آزاد و لزوم ایجاد برخی زیرساخت‌ها نظیر محصور شدن این مناطق و ایجاد گمرک در مبادی ورودی و خروجی آن‌ها هزینه‌های دولت از این حیث به میزان قابل توجهی افزایش خواهد یافت. بنابراین باتوجه به عدم پیش‌بینی طریق جبران بار مالی مزبور، این امر مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

علاوه بر حوزه مناطق آزاد، ایجاد مناطق ویژه به موجب اصلاحات مجلس نیز واجد بار مالی جبران نشده می‌باشد. چراکه در مصوبه مجلس حدود ۹۰ منطقه ویژه اقتصادی با پیشنهاد نمایندگان اضافه شده است و هر یک از این مناطق مطابق ماده (۸) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران<sup>۲۲</sup> مصوب ۱۳۸۴ از معافیت حقوق گمرکی، سود بازرگانی و عوارض برخوردار بوده و همچنین مطابق ماده (۵۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده نیز معاف می‌باشند. علاوه بر این ایجاد هر منطقه ویژه مستلزم ایجاد زیرساخت‌هایی است که در قوانین نیز بدان اشاره شده است. به عنوان مثال مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران «محدوده مناطق ویژه اقتصادی جزو قلمرو گمرکی جمهوری اسلامی ایران نمی‌باشد و گمرک مکلف است با رعایت مفاد ماده (۸) این قانون در مبادی ورودی و خروجی آن‌ها به منظور اعمال مقررات مربوط به صادرات و واردات استقرار یابد» بنابراین از جمله زیرساخت‌های لازم برای این مناطق استقرار گمرک می‌باشد که چنین امری مستلزم هزینه‌های زیادی است. همچنین بر اساس ماده (۱۸) این قانون «وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در حیطه وظایف قانونی، خدمات لازم از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را در حدود امکانات و با نرخ‌های مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی به مناطق ارائه خواهند نمود» لذا تهیه این زیرساخت‌ها و همچنین ارائه خدمات مزبور نیز مستلزم بار مالی زیادی است. لذا افزایش مناطق ویژه علاوه بر اینکه درآمد دولت از محل‌های مزبور را کاهش خواهد داد، باعث افزایش هزینه‌های عمومی نیز خواهد شد.

---

<sup>۲۱</sup> این گستردگی‌ها شدیداً با نظر کارشناسان و تجربیات بین‌المللی مغایرت دارد. برای مثال منطقه آزاد ماکو هم‌اکنون بیش از ۵۰۰ هزار هکتار است (بزرگ‌ترین منطقه آزاد جهان!). این درحالی است که بزرگ‌ترین منطقه آزاد امارات (جبل علی) کمتر از ۵ هزار هکتار است. باین وجود نمایندگان مجلس تأکید بر گسترده کردن مجدد این مناطق دارند. نسبت به منطقه آزاد ارس نیز چنین وضعیتی وجود دارد.

<sup>۲۲</sup> ماده ۸- مبادلات بازرگانی مناطق با خارج از کشور و یا با سایر مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد تجاری و صنعتی پس از ثبت در گمرک از حقوق گمرکی، سود بازرگانی و کلیه عوارض ورود و صدور تحت هر عنوان معاف بوده و مشمول محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های مقررات واردات و صادرات به استثنای محدودیت‌ها و ممنوعیت‌های قانونی و شرعی نمی‌شود و مبادلات بازرگانی مناطق با سایر نقاط کشور به استثنای مناطق یاد شده در فوق تابع مقررات صادرات و واردات می‌باشد.

## ب) جزئیات

### بند ۲ - مغایرت با اصل ۷۵

۱. به موجب بند «۲» ماده واحده که به موجب اصلاحات مجلس، به لایحه دولت اضافه شده، دامنه جغرافیایی برخی مناطق آزاد موجود افزایش یافته است. لذا باتوجه به نکته مذکور در بخش کلیات ناظر به کاهش درآمدهای عمومی و افزایش هزینه‌های عمومی به دلیل توسعه مناطق آزاد و عدم پیش‌بینی طریق جبران آن، بند مزبور مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب می‌گردد.

۲. تذکر: عبارت «ستاد فرماندهی کل قوا» از جهت اینکه مشخص نیست منظور «فرماندهی کل قوا» است و یا «ستاد کل نیروهای مسلح» واجد ابهام است. به نظر می‌رسد تا قبل از سال ۱۳۷۰ عنوان «ستاد کل نیروهای مسلح»، «ستاد فرماندهی کل قوا» بوده است که به موجب فرمان رهبری عنوان مزبور به صورت فعلی اصلاح می‌گردد.

### بند ۳ - مغایرت با اصل ۷۵

مجلس در بند «۳»، شهر «فسا» را به فهرست مناطقی که به موجب لایحه دولت به عنوان مناطق ویژه اقتصادی شناخته شده بودند، اضافه نموده است. این موضوع باتوجه به معافیت‌های مالیاتی و حقوق ورودی (مشمول بر حقوق گمرکی، سود بازرگانی و کلیه عوارض ورود و صدور) که جهت مناطق ویژه پیش‌بینی گردیده است و همچنین الزام به ایجاد زیرساخت‌های لازم و ارائه خدمات گوناگون (پیشتر توضیح آن ذکر گردید)، باعث افزایش بار مالی گردیده و به دلیل عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تلقی می‌گردد.

### بند ۴ - مغایرت با اصل ۷۵، بند «۱۰» اصل ۳، اصل ۸۵ و ابهام

۱. مطابق بند «۴» مصوبه مجلس باتحقیق شرایطی، فهرست مندرج در پیوست مصوبه مشتمل بر ۸۹ شهر به عنوان منطقه ویژه اقتصادی شناخته شده‌اند که کلیه این مناطق علاوه بر مواردی است که به موجب لایحه دولت به عنوان منطقه ویژه شناخته شده‌اند. لذا الحاقات مجلس در این خصوص با عنایت به توضیحات پیش‌گفته به جهت کاهش درآمد عمومی و افزایش هزینه‌های عمومی مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲. مطابق جزء «الف» از بند «۴»، صرف تأیید دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مبنی بر وجود سازمان اداره‌کننده غیردولتی جهت تحقق شرط مزبور برای ایجاد منطقه ویژه اقتصادی کفایت می‌کند. این در حالی است که این امر نیازمند تعیین شرایط و ضوابط است و در صورتی که این امر به شورای عالی مزبور سپرده شود می‌تواند واجد ایراد مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد شود.

۳. مطابق جزء «ب» از بند «۴» ماده واحده<sup>۲۳</sup> مقرر شده است اخذ مجوز برای «تخصیص اراضی» از «شورای برنامه‌ریزی استان» صورت گیرد. از سویی با توجه به ترکیب شورای مزبور و کلیت وظایف اشاره شده در ماده (۳۱) قانون احکام دائمی

<sup>۲۳</sup> جزء «ب» از بند «۴»: اخذ مجوز شورای برنامه‌ریزی استان مربوطه مبنی بر تخصیص اراضی و تأیید مدارک و الزامات موردنیاز از قبیل تعهد تأمین زیرساخت‌های اساسی مانند آب، برق و گاز و موافقت قطعی سازمان حفاظت محیط‌زیست.

برنامه‌های توسعه<sup>۲۴</sup> این وظیفه نمی‌تواند به‌طور اختصاصی در صلاحیت این نهاد باشد. با توجه به اینکه «اختصاص اراضی» و تصمیم‌گیری نسبت به آن در صلاحیت سایر دستگاه‌ها نیز بوده و از این جهت ایجاد صلاحیت موازی بدون تعیین تکلیف نسبت به صلاحیت‌های دستگاه‌های دیگر باعث تداخل در وظایف بوده و با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و نظام اداری صحیح مغایرت دارد.

### تبصره ۱- مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰

مطابق ماده (۱۳) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی<sup>۲۵</sup> مصوب ۱۳۷۲ معافیت‌های بیست‌ساله مالیاتی به هر نوع فعالیت اقتصادی که در مناطق آزاد صورت می‌گیرد اعطا می‌شود. این در حالی است مطابق بند «۱۷» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی<sup>۲۶</sup> بر «افزایش درآمدهای مالیاتی» تأکید شده است. شایان ذکر است که سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲ مؤخر بر قانون چگونگی اداره مناطق آزاد بوده و با توجه به اینکه ماده‌واحد در بند «۱» به قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ارجاع داده است و کلیت آن را نسبت به مناطق آزاد جدید قابل اجرا دانسته است، امکان تطبیق تمامی مواد با سیاست‌های کلی و اعمال ایراد مغایرت با بند «۱» اصل ۱۱۰ وجود دارد.

### تبصره ۲- مغایرت با اصل ۸۵ و ۴۵

ذیل تبصره «۲» حکمی را درخصوص واگذاری زمین مقرر می‌دارد که شرایط و ضوابط آن مشخص نشده است و صرفاً تأیید کارگروهی که از طرف شورای عالی مناطق آزاد تعیین می‌شود مورد نیاز است. با توجه به اینکه این موضوع از مصادیق انفال است و اصل ۴۵ ترتیب و تفصیل استفاده از هر یک از موارد انفال را به قانون واگذار کرده است و از این جهت اگر تأیید کارگروه جایگزین کارکرد قانون شود مغایر اصل ۸۵ خواهد بود.

---

۲۴. ماده ۳۱- شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در اجرای وظایف محوله که در قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص می‌شود و همچنین اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه‌بودجه و در جهت هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه‌جانبه و پایدار استان، پیگیری عدالت سرزمینی، تقویت تمرکززدایی، افزایش اختیارات استان‌ها و تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود. آیین‌نامه اجرائی این ماده با پیشنهاد سازمان برنامه‌بودجه کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد:

۱- استاندار (رئیس)

۲- رئیس سازمان برنامه‌بودجه استان (دبیر)

۳- رئیس واحد استانی وزارتخانه‌های دارای واحد استانی (یک نفر)

۴- رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان

۲۵. ماده ۱۳- اشخاص حقیقی و حقوقی که در منطقه به انواع فعالیت‌های اقتصادی اشتغال دارند، نسبت به هر نوع فعالیت اقتصادی در منطقه آزاد از تاریخ بهره‌برداری مندرج در مجوز به مدت بیست سال از پرداخت مالیات بر درآمد و دارایی موضوع قانون مالیات‌های مستقیم معاف خواهند بود و پس از انقضاء بیست سال تابع مقررات مالیاتی خواهند بود که با پیشنهاد هیأت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۲۶. بند ۱۷- اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

### تبصره «۳» - نکته

تبصره «۳» ماده واحده در راستای جلوگیری از پیشگیری از بعضی از آسیب‌های مناطق آزاد بر آن شده است تا سازوکارهایی را ارائه دهد. مطابق تبصره (۳) ماده واحده<sup>۲۷</sup> واردات کالا از خارج، به مناطق آزادی که به موجب بند «۱» ایجاد شده‌اند به منظور عرضه به مسافری ممنوع است؛ بنابراین این ممنوعیت شامل چهار منطقه‌ی آزادی که به موجب بند «۲» وسعت آن‌ها زیاد شده است و همچنین مناطق آزاد موجود نخواهد شد و از این جهت نوعی تفاوت میان مناطق آزاد ایجاد شده است. در این رابطه باید گفت اگر این تبصره می‌تواند مانع قاچاق کالا از طریق مسافری شود می‌بایست نسبت به مناطق آزاد دیگر نیز اعمال شود. در صورتی که این مساوات برقرار نشود، چنان‌که تجربه نشان می‌دهد بعدتر موجب اعتراض و سهم‌خواهی این مناطق خواهد شد<sup>۲۸</sup>.

### تبصره «۴» - نکته

نسبت به تبصره «۴»<sup>۲۹</sup> نیز نکته مذکور در تبصره «۳» وارد است. با این توضیح که تبصره «۴» محدودیت اعطای مجوز واردات و تردد خودرو را صرفاً برای مناطق آزادی که به موجب بند «۱» ایجاد شده‌اند اعمال می‌کند و برای مناطق آزاد دیگری که به موجب بند «۲» محدوده‌ی آن‌ها وسیع شده و یا مناطق آزاد موجود اعمال نمی‌کند. این امر علاوه بر اینکه منجر به نوعی تفاوت این مناطق نسبت به سایر مناطق آزاد می‌گردد، می‌تواند به طور ضمنی تأکیدی بر مجاز بودن واردات خودروهای خارجی در سایر مناطق آزاد برای عموم اشخاص باشد (و نه صرفاً اشخاصی که دارای مجوز فعالیت اقتصادی هستند). در حالی که جواز سایر مناطق آزاد به انجام واردات چنین خودروهایی هیچ‌گونه توجیهی نداشته و نسبت به مناطق آزاد جدید و همچنین سایر نقاط کشور نوعی تبعیض محسوب می‌گردد. فارغ از اینکه چنین امری در وضعیت ارزی کنونی می‌تواند بر شدت بحران نیز بیافزاید.

---

<sup>۲۷</sup> تبصره ۳- واردات کالا از خارج کشور به مناطق آزاد ایجاد شده به موجب بند «۱» این ماده واحده به منظور عرضه به مسافری ممنوع و اعطای معافیت کالای همراه مسافر از مناطق مذکور به سرزمین اصلی صرفاً شامل کالاهای تولید شده در آن مناطق می‌باشد.

<sup>۲۸</sup> در سال ۷۲ سه منطقه آزاد قسم، کیش و چابهار تأسیس شدند که دارای سهمیه کالای همراه مسافر بودند؛ ۱۰ سال بعد سه منطقه آزاد دیگر یعنی اروند، ارس و انزلی ایجاد شدند و این امتیاز برای آن‌ها حذف شد. پس از مدتی، مسئولان محلی نسبت به این تبعیض انتقاد کردند و به این ترتیب، سهمیه ورود کالای همراه مسافر برای این مناطق هم در نظر گرفته شد. مشابه این اتفاق ممکن است مجدداً تکرار شود.

<sup>۲۹</sup> تبصره ۴- مجوز واردات خودروهای سواری خارجی در محدوده مناطق آزاد ایجاد شده به موجب بند «۱» این ماده واحده صرفاً به اشخاصی اعطاء می‌شود که دارای مجوز فعالیت اقتصادی در محدوده منطقه باشند. تردد خودروهای فوق صرفاً در محدوده مصوب پیوست این قانون امکان‌پذیر است.