



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

در خصوص:

طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف»

ماده (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی

اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و

الحاق دو تبصره به آن

کد گزارش: ۹۲۰۹۰۲۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۹/۵

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳)

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم

قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۰۹۰۲۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۰۹/۰۵

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

### مقدمه

«طرح اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن» که به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۱۹ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی ارجاع شد. طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. لیکن شورای نگهبان در دو مورد نسبت به مصوبه مزبور ابهام وارد نمود. مجلس نیز به منظور رفع ایرادات شورای نگهبان در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۶ طرح مزبور را با اصلاحاتی به تصویب رساند. در اینجا ابتدائاً به بررسی موضوع پرداخته و سپس به بیان نظرات مشورتی در خصوص اصلاحات مصوب مجلس جهت رفع ایرادات شورا خواهیم پرداخت.

## تبیین موضوع

مصوبه فوق به منظور خارج نمودن واحدهای تابعه استانی «سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران» از شمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی نظام مطرح و به تصویب رسیده است. لازم به ذکر است که تا سال ۱۳۸۹ سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران نیز مشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود که پس از اصلاح قانون مزبور از شمول واگذاری استثنا شد ولیکن واحدهای تابعه استانی آن همچنان مشمول واگذاری بودند. لیکن بر اساس مصوبه اخیر واحدهای تابعه استانی این سازمان نیز از شمول واگذاری‌ها خارج می‌گردند.

در این خصوص مسأله حائز اهمیتی که وجود دارد این است که موضوع فعالیت واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران ذاتاً خارج از موارد مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد و بر اساس جزء «الف» از بند «۱» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اصولاً دولت حق ندارد خارج از موارد مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی فعالیت اقتصادی اعم از شروع و یا تداوم فعالیت‌های سابق داشته باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی این واحدها و خروج وظایف حاکمیتی از شمول واگذاری نیز رافع این ایراد نخواهد بود، چرا که موضوع فعالیت این واحدها اساساً خارج از موارد مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی باعث تغییر موضوع نخواهد شد.

همچنین با توجه به اینکه این مصوبه (قسمت سوم تبصره ۵) به سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران و واحدهای تابعه استانی مربوطه، وظیفه ایجاد، خدمت‌رسانی و تأمین زیرساخت‌ها را در مناطق غیر برخوردار و کمتر توسعه یافته که شهرک‌ها و نواحی صنعتی واگذار نگردیده است و یا در مناطقی که متقاضی غیردولتی برای احداث شهرک یا نواحی صنعتی وجود ندارد را، بدون رعایت مفاد جزء «الف» بند «۱» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مبنی بر «پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین» داده است، از این حیث نیز مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد.

## توضیحات

۱- بر اساس بند نخست از ایرادات شورای نگهبان، ذیل تبصره «۵» اصلاحی از جهت مواردی که باید به صورت اساسنامه و آئین نامه اجرایی به تصویب برسد ابهام دارد.

به موجب ذیل تبصره «۵» مصوبه «اساسنامه و ساختار سازمان توسعه‌ای و واحدهای تابعه استانی و تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی در آئین‌نامه اجرایی این تبصره تعیین می‌شود...»؛

مجلس جهت رفع ابهام شورا عبارت مزبور را بدین صورت اصلاح نمود:  
«تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی

سازمان، در آئین نامه اجرایی این تبصره تعیین می‌شود...».

در خصوص اصلاح مزبور مسئله اساسی که وجود دارد این است که تفکیک (وظایف حاکمیتی از غیر حاکمیتی) از آنجایی که باعث می‌شود دامنه شمول امور قابل واگذاری و استثنائات آن تعیین شود جزء وظایف تقنینی بوده و تفویض آن به دولت از طریق وضع آئین نامه اجرایی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲- بر اساس بند دوم از ایرادات شورای نگهبان، در فراز اخیر تبصره «۷» الحاقی منظور از عبارت «با رعایت ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» روشن نیست و ظاهراً این دو ماده با هم قابل جمع نمی‌باشند، لذا ابهام دارد.

مجلس جهت رفع ابهام مربوطه عبارت «و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» را حذف نمود.

در این خصوص لازم به توضیح است که به موجب فراز اخیر تبصره «۷» الحاقی «وجوه حاصل از واگذاری‌ها با رعایت مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به خزانه واریز و هفتاد درصد آن در اختیار سازمان‌های فوق قرار می‌گیرد تا در جهت مشارکت با بخش غیردولتی به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته، تکمیل طرح‌های نیمه تمام، ایفای وظایف حاکمیتی و حوزه‌های نوین یا فناوری پیشرفته و آماده‌سازی بنگاه‌ها جهت واگذاری مصرف شود.»  
مسئله اساسی که در این خصوص وجود دارد این است که، مصرف درآمدها

و وجوه حاصل از واگذاری بر اساس جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تعیین شده است<sup>(۱)</sup> و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی<sup>(۲)</sup> نیز تقریباً عیناً تکرار همین سیاست‌های کلی می‌باشد.

۱. جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: مصارف درآمدهای حاصله از واگذاری: وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز و در قالب برنامه‌ها و بودجه‌های مصوب به ترتیب زیر مصرف می‌شود:

- ۱-۲. ایجاد خوداتکایی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی.
- ۲-۲. اختصاص ۳۰ درصد از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.
- ۳-۲. ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کم‌تر توسعه یافته.
- ۴-۲. اعطای تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاه‌های واگذار شده و نیز برای سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته.
- ۵-۲. مشارکت شرکتهای دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف ۴۹ درصد به منظور توسعه اقتصادی مناطق کم‌تر توسعه یافته.

۶-۲. تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکتهای دولتی با رعایت بند (الف) این سیاست‌ها.

۲. ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: باتوجه به بند(د) سیاست‌های کلی، وجوه حاصل از واگذاری‌های موضوع این قانون از جمله شرکتهای مادر تخصصی و عملیاتی به حساب خاصی نزد خزانه داری کل کشور واریز و در موارد زیر مصرف می‌شود:

۱. ایجاد خوداتکائی برای خانواده‌های مستضعف و محروم و تقویت تأمین اجتماعی،
۲. اختصاص سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی، شامل تخفیف‌های موضوع ماده(۳۴) این قانون،
۳. ایجاد زیربناهای اقتصادی با اولویت مناطق کمتر توسعه یافته،
۴. اعطاء تسهیلات (وجوه اداره شده) برای تقویت تعاونی‌ها و نوسازی و بهسازی بنگاههای اقتصادی غیردولتی با اولویت بنگاههای واگذار شده و نیز برای سرمایه گذاری بخش‌های غیردولتی در توسعه مناطق کمتر توسعه یافته و تقویت منابع بانک توسعه تعاون،
۵. مشارکت شرکتهای دولتی با بخش‌های غیردولتی تا سقف چهل و نه (۴۹٪) به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته،
۶. تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکتهای دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون،
۷. ایفاء وظایف حاکمیتی دولت در حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته و پرخطر،
۸. بازسازی ساختاری، تعدیل نیروی انسانی و آماده سازی بنگاهها جهت واگذاری.

لذا موارد مصرف درآمدهای حاصل از واگذاری، هم بر اساس جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و هم به موجب ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مشخص شده است و تعیین موارد، طریقه و نحوه مصرفی به جز موارد و نحوه مقرر در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون مربوطه، هرچند به رعایت این موارد تصریح شده باشد، به دلیل عدم امکان جمع این موارد، امکان‌پذیر نمی‌باشد و با حذف عبارت «و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴» قانون اساسی» به دلیل اینکه نحوه و موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها همچنان به همین صورت باقی مانده است، مفید رفع ابهام و تعارض با ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد.

## سوابق

شورای محترم نگهبان در مواردی تفکیک امور تصدی از حاکمیتی را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی قلمداد نموده است. به عنوان مثال شورای نگهبان در نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۲۰ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۸ خود بیان داشته «تبصره «۱» ماده واحده از این جهت که تفکیک امور تصدی و حاکمیتی را به هیأت وزیران محول نموده و این امر از شئون قانونگذاری است، لذا مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است».



## نظر مشورتی

۱- تبصره «۵» اصلاحی:

این تبصره از جهت سپردن تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی به آیین

نامه اجرایی، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

### سایر اشکالات احتمالی

تصویب ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران

توسط هیأت وزیران، به دلیل اینکه بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی، مسئولیت امور اداری

و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده رئیس جمهور گذارده شده است، مغایر اصل ۱۲۶

قانون اساسی می‌باشد.

۲- تبصره ۷ الحاقی:

این تبصره به دلیل اینکه نحوه و موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها در

این تبصره با نحوه و موارد مصرف این وجوه در جزء «۲» بند «د» سیاست‌های

کلی اصل ۴۴ قانون اساسی متفاوت می‌باشد، این تبصره همچنان مغایر با جزء «۲»

بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل

۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

## تذکر

همانگونه که در تبیین موضوع ذکر گردید، باتوجه به تصویب اصلاحیه‌های متعدد بر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، مبنی بر مستثنی شدن شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی مشمول واگذاری به بخش غیر دولتی، از لزوم واگذاری، به نظر می‌رسد چنین رویکردی در مصوبات مجلس - از جمله در مورد مصوبه حاضر - برخلاف این سیاست‌ها و نتیجتاً مغایر بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود  
رایا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفنکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)