

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی سرخس -
دوغارون و مازندران**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی
سرخس - دوغارون و مازندران



تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۰۲/۱۵

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۹/۰۳/۰۷



پرونده شورای نگهبان

لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی سرخس - دوغارون و مازندران

درباره‌ی مصوبه

«لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی سرخس - دوغارون و مازندران» بنا به پیشنهاد دبیرخانه‌ی شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه‌ی اقتصادی در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۰ هیئت وزیران به تصویب رسید و جهت طی تشریفات قانونی به موجب نامه‌ی شماره ۵۶۹۴۹/۱۰۷۰۰۴ مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۶ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد.

لایحه‌ی مذکور در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۷ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و برای بررسی بیشتر به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. کمیسیون مذکور پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲ مفاد لایحه را عیناً به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۱۵، مفاد این لایحه را عیناً تصویب و طی نامه‌ی شماره ۶۸۰/۵۳۲۳ مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۴، آن را واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۹/۱۰۲/۱۷۵۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۳/۷ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه ایجاد مناطق آزاد تجاری -

صنعتی سرخس - دوغارون و مازندران»

ماده واحده - به دولت اجازه داده می‌شود در استان‌های خراسان رضوی (سرخس - دوغارون) و مازندران (مازندران) در محدوده‌هایی به شرح نقشه‌های پیوست، منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد نماید. تبصره - مناطق آزادی تجاری - صنعتی یادشده بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ با اصلاحات بعدی آن اداره می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

گزارش‌های کارشناسی متعدد حاکی از آن است که مناطق آزاد در عمل تبدیل به محلی برای انجام واردات بی‌رویه، قاچاق کالا، فرار مالیاتی و فساد اقتصادی شده‌اند. بر همین مبنا، ایجاد مناطق آزاد جدید به موجب مصوبه‌ی پیش‌رو، از جهات گوناگون مغایر بندهای متعددی از سیاست‌های کلی نظام و بالتبع مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه توسعه‌ی مناطق آزاد، مغایر بندهای (۱۱)، (۱۷) و (۱۹) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ مبنی بر توسعه‌ی صادرات محور مناطق آزاد و افزایش درآمدهای مالیاتی دولت و مقابله با فساد اقتصادی و همچنین جزء (۱) بند (د) سیاست‌های کلی آمایش سرزمین^۲ در مورد ایجاد

۱. بندهای (۱۱)، (۱۷) و (۱۹) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری: «۱۱». توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه‌ی اقتصادی کشور به منظور انتقال فناوری‌های پیشرفته، گسترش و تسهیل تولید، صادرات کالا و خدمات و تأمین نیازهای ضروری و منابع مالی از خارج.

۱۲. ...

۱۷. اصلاح نظام درآمدی دولت با افزایش سهم درآمدهای مالیاتی.

۱۸. ...

۱۹. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...»

۲. بند (د) سیاست‌های کلی آمایش سرزمین ابلاغی ۱۳۹۰/۹/۲۱ مقام معظم رهبری: «د- دستیابی به تعادل‌های منطقه‌ای متناسب با قابلیت‌ها و توان‌های هر منطقه با توجه به نکات زیر:

فرصت‌های برابر در تمام مناطق کشور است. همچنین این نکته نیز به عنوان مؤید قابل ذکر است که در مصوبات مشابه نظیر «لایحه ایجاد هشت منطقه آزاد تجاری-صنعتی، اصلاح محدوده سه منطقه آزاد تجاری-صنعتی و ایجاد مناطق ویژه اقتصادی»، هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوبه مجلس را به موجب نامه‌ی شماره ۹۷۹۳-۹۹۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱ مغایر بندهای (۱۱) و (۱۷) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و بند (۱) جزء (د) سیاست‌های کلی آمایش سرزمین شناخته است. بنابراین مصوبه‌ی حاضر مغایر بندهای متعددی از سیاست‌های کلی نظام و در نتیجه بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

مطابق احکام مختلف «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران» از جمله ماده (۱) آن،^۱ هدف از تشکیل این مناطق، انجام امور زیربنایی، رشد و توسعه‌ی اقتصادی، سرمایه‌گذاری، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی است. بنابراین نمی‌توان اصل ایجاد منطقه آزاد در کشور را خلاف سیاست‌های کلی نظام دانست؛ بلکه اگر مناطق آزاد موجود در کشور در مقام اجرا و به دلایلی مانند ناکارآمدی مدیریتی و فساد دچار چالش‌ها و معضلاتی هستند، دلیلی بر مضر بودن اصل وجود این مناطق در کشور نیست و باید اقدام به رفع مشکلات موجود در این مناطق کرد. بنابراین در مصوبه‌ی حاضر نمی‌توان اصل توسعه‌ی منطقه آزاد را مغایر سیاست‌های کلی نظام و قانون اساسی دانست.

→

۱. ایجاد امکانات عادلانه و فرصت‌های برابر و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور ۲. ...»

۱. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی: «قسمت اول-اهداف:

ماده ۱- به منظور تسریع در انجام امور زیربنایی، عمران و آبادانی رشد و توسعه اقتصادی، سرمایه‌گذاری و افزایش درآمد عمومی، ایجاد اشتغال سالم و مولد، تنظیم بازار کار و کالا، حضور فعال در بازارهای جهانی و منطقه‌ای، تولید و صادرات کالاهای صنعتی و تبدیلی و ارائه خدمات عمومی، به دولت اجازه داده می‌شود مناطق ذیل را به عنوان مناطق آزاد تجاری و صنعتی بر اساس موازین قانونی و این قانون اداره نماید:

الف- ...»

▪ دیدگاه ابهام

بدون شک لازمه‌ی اظهار نظر دقیق شورای نگهبان در رابطه با مصوبات مجلس شورای اسلامی، در اختیار داشتن اطلاعات کافی و اشراف اعضای آن به ابعاد مصوبه است. مصوبه‌ی مورد بررسی، در رابطه با جزئیات و ابعاد مناطق آزاد ذکر شده، هیچ‌گونه توضیح و تبیینی ارائه نداده است و حتی در ارائه اولیه‌ترین موضوعات مانند نقشه‌های مناطق مذکور که مطابق مصوبه به منطقه آزاد تبدیل می‌شوند نیز از دقت و کیفیت لازم برخوردار نیست (تنها چند تصویر تار از نقشه‌ی مناطق جدید به شورا ارسال شده است). همچنین با توجه به اینکه مصوبه‌ی حاضر منجر به ایجاد چند منطقه آزاد در کشور خواهد شد (سرخس، دوغارون و چند منطقه‌ی دیگر تحت عنوان مازنداران) و روشن است ماهیت و ویژگی‌های اقتصادی این مناطق کاملاً با هم متفاوت هستند، لازم است که تأسیس مناطق آزاد ذکر شده، به موجب چندین مصوبه و به صورت جداگانه مورد تصویب قرار گیرند؛ چرا که ممکن است شورا تأسیس تنها یک منطقه را پس از بررسی و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مخالف با شرع و قانون اساسی تشخیص ندهد، اما ذکر آن در کنار دیگر مناطق آزاد در یک مصوبه منجر به اعلام مغایرت تمام مناطق خواهد شد. بنابراین اطلاعات ارائه‌شده در خصوص مناطق آزاد تجاری-صنعتی مذکور، کافی و توجیه‌کننده نیست و ضروری است که اطلاعات لازم درباره‌ی هر یک از مناطق آزاد پیش‌بینی شده به صورت جداگانه همراه با مصوبه ارائه شود تا امکان اظهار نظر برای شورا متصور باشد. بنابراین در حال حاضر موضوع این مصوبه، روشن نیست و دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

با توجه به اینکه اطلاعات ارائه‌شده در خصوص مناطق آزاد تجاری-صنعتی مذکور کافی و توجیه‌کننده نمی‌باشد، موضوع روشن نبوده و دارای ابهام می‌باشد. از این رو ضروری است در راستای اجرای اصل نود و چهارم قانون اساسی و تطبیق مصوبات با موازین شرعی و قانون اساسی، اطلاعات لازم درباره هر یک از مناطق آزاد پیش‌بینی شده به صورت جداگانه همراه با مصوبه ارائه شود، تا امکان اظهار نظر فراهم گردد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir