



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

در خصوص:

- طرح ادغام معاونت های برنامه ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- طرح استفساریه جزء (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور
- لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز
- طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

کد گزارش: ۹۲۱۰۰۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۱۷

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع:

### گزارش کارشناسی در خصوص

- طرح ادغام معاونت های برنامه ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور
- طرح استفساریه جزء (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور
- لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز
- طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۱۰۰۲۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۱۰/۱۷

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح ادغام معاونت های برنامه ریزی و نظارت راهبردی و توسعه

### مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و تشکیل سازمان

### مدیریت و برنامه ریزی کشور

#### مقدمه

طرح یک فوریتی «تشکیل سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور» که به مجلس تقدیم گردیده بود در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۸ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون تخصصی برنامه و بودجه و محاسبات ارجاع شد. طرح مذکور نهایتاً با اصلاحاتی در عنوان و متن در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱ به تصویب رسید و در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید. در گزارش حاضر پس از تبیین مختصر موضوع به بیان نظرات مشورتی در خصوص مصوبه مجلس خواهیم پرداخت.

#### تبیین موضوع

طرح فوق الذکر با هدف احیاء و ایجاد «سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور» از طریق ادغام «معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» و به منظور اجرای امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور از طریق این سازمان زیر نظر رئیس جمهور ارائه شده است.

به موجب اصل ۱۲۶ قانون اساسی «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و

بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد.» لذا بر اساس این اصل مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند صلاحیت اداره امور برنامه‌ریزی، بودجه ریزی و امور اداری و استخدامی کشور را از رئیس جمهور سلب کند و مسئولیت مستقیم آنها با رئیس جمهور می‌باشد و رئیس جمهور در خصوص این امور همانند یک وزیر در مقابل اختیارات اعطایی قانونگذار در برابر مجلس شورای اسلامی مسئولیت دارد. لیکن این امر مانع از آن نیست که مجلس نتواند در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی قاعده گذاری نماید. به عبارت دیگر مجلس در چارچوب صلاحیت عام خود، حق تصویب ضوابط و احکام مورد نظر در امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را خواهد داشت، ولیکن صلاحیت مجلس در این خصوص محدود به اصل یکصد و بیست و ششم خواهد بود و اداره این امور می‌بایست از سوی رئیس جمهور یا شخص منصوب از سوی وی انجام گیرد.

بنابراین علت و فلسفه وضع اصل ۱۲۶ قانون اساسی این است که امور دوگانه فوق‌الذکر نباید به صورت وزارتخانه اداره شوند بلکه به دلیل فرابخشی بودن موضوعات آنها باید زیر نظر رئیس جمهور به عنوان مدیر ارشد قوه مجریه اداره شود تا با توجه به اشراف کامل وی به موضوعات مملکتی بتواند به اتخاذ تصمیم مقتضی بپردازد. در این راستا قانونگذار اساسی به دلیل حجم زیاد مسئولیت رئیس جمهور به وی این اجازه را داده که مدیریت امور مزبور را رأساً و یا از طریق افراد دیگر انجام دهد که در صورت واگذاری نیز این امر نافعی اختیار و به تبع آن مسئولیت رئیس جمهور در مقابل مجلس شورای اسلامی نخواهد بود.

از سوی دیگر، استفاد از اطلاق و عموم اصول هفتاد و یکم و هشتاد و پنج قانون اساسی، تأسیس هر یک از سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت که دارای شخصیت حقوقی مستقل باشند، اصالتاً در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و هیچ مرجع یا نهاد دیگری صلاحیتی در این خصوص نخواهند داشت. لذا تأسیس یک سازمان، نظیر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نیز در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و در نتیجه مجلس صلاحیت ایجاد یک سازمان زیر نظر رئیس جمهور جهت اداره امور اداری و استخدامی و امور برنامه و بودجه را خواهد داشت.

لازم به ذکر است هرچند به موجب اصل ۱۲۴ قانون اساسی «رئیس جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد...» لیکن این امر مانع از آن نخواهد بود که مجلس یکسری از اموری که رئیس جمهور بر عهده یکی از معاونت‌های خود نهاده است را بر اساس صلاحیت عام خود به یک سازمان واگذار نماید. لذا ادغام و قرار دادن امکانات و صلاحیت‌های معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در ذیل سازمان مورد نظر فاقد ایراد به نظر می‌رسد. در ادامه به بررسی مواد مصوبه مجلس در خصوص طرح تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌پردازیم:

## **توضیحات:**

### **— ماده (۱)**

این ماده با توجه به مباحث مذکور در قسمت فوق از جهت ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور زیر نظر رئیس جمهور فاقد ایراد می‌باشد. چرا که اولاً اصل ۱۲۶ قانون اساسی مانع از آن نیست که مجلس در چارچوب

صلاحیت عام خود، حق تصویب ضوابط و احکام مورد نظر در امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را داشته باشد. البته هرچند صلاحیت مجلس در این خصوص محدود به اصل یکصد و بیست و ششم خواهد بود و اداره این امور می‌بایست از سوی رئیس جمهور یا شخص منصوب از سوی وی انجام گیرد. ثانیاً مطابق اصول هفتاد و یکم و هشتاد و پنج قانون اساسی تأسیس شخصیت های حقوقی وابسته به دولت در اصل بر عهده مجلس شورای اسلامی می‌باشد. لذا بر این اساس مجلس حق ایجاد سازمانی جهت اداره امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی زیر نظر رئیس جمهور خواهد داشت.

لیکن با توجه به اینکه مطابق ذیل این ماده سازمان مزبور به صورت مطلق تحت مسئولیت مستقیم رئیس جمهور قرار گرفته است، این اطلاق نافذ اختیار رئیس جمهور مذکور در ذیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی مبنی بر اختیار رئیس جمهور در واگذاری مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور بر عهده دیگری می‌باشد و لذا مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.

### **— ماده (۲)**

ماده (۲) به بیان وظایف و اختیارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پرداخته است. مسئله قابل توجهی که در خصوص این ماده وجود دارد، ماهیت تقنینی و ابهام در بسیاری از موارد مذکور در این ماده می‌باشد که ذیلاً به بررسی بندهای مورد نظر در این ماده خواهیم پرداخت.

بند ۲- مطابق این بند مطالعه و تدوین الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت از جمله اختیارات سازمان محسوب شده است. مسئله‌ی حائز اهمیت که در این خصوص وجود دارد این است که بر اساس حکم رهبر معظم انقلاب مرکزی

تحت عنوان «مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت» در تاریخ دوم خرداد سال ۱۳۹۰ تأسیس و رئیس و اعضای شورای عالی آن به موجب حکم مذکور منصوب شدند. پس از ابلاغ حکم مقام معظم رهبری، اولین جلسه شورای عالی مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۱۸ تشکیل شد. اساسنامه مرکز نیز یک ماه پس از ابلاغ حکم تأسیس مرکز، به تصویب مقام معظم رهبری رسیده است. مطابق این اساسنامه، مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت تحت نظر مقام معظم رهبری، نهادی است علمی و پژوهشی دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی، اداری و استخدامی که طبق اساسنامه خود، اداره می‌گردد. رئیس و اعضای شورای عالی مرکز با حکم رهبر معظم انقلاب اسلامی برای یک دوره سه ساله منصوب می‌شوند. همچنین مطابق اساسنامه این مرکز «طراحی و تدوین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت» یکی از وظایف این مرکز قلمداد شده است. لذا قرار دادن وظیفه «مطالعه و تدوین الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت» به عنوان یکی از وظایف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مغایر اصول ۵، ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی است.

بند ۳- «برنامه‌های بلند مدت، میان مدت و کوتاه ملی» از حیث مصادیق آن واجد ابهام می‌باشد.

بند ۴- با توجه به اینکه مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد...» ترتیب و نحوه تهیه لایحه بودجه می‌بایست بر اساس قانون مصوب مجلس صورت بگیرد. لذا اطلاق «طراحی نظام بودجه ریزی» در این بند به عنوان یکی از وظایف سازمان، مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

بند ۵- این بند از جهات متعددی واجد ابهام و ایراد می‌باشد:

- بر اساس صدر این بند «بررسی و تعیین نقش‌ها و حدود وظایف بخش دولتی و غیردولتی در چارچوب اسناد بالادستی و قوانین مصوب» از جمله اختیارات سازمان محسوب شده است. نکته حائز اهمیتی که در این خصوص وجود دارد این است که با توجه به این که حدود وظایف بخش دولتی و غیردولتی در قوانین مربوطه ذکر شده است و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران و یا وزراء حق وضع آئین نامه اجرایی قوانین و یا آئین نامه اجرایی جهت تأمین اجرای قانون و یا تنظیم سازمانهای اداری را دارا می‌باشند، تعیین مجدد این حدود توسط سازمان مزبور محل ابهام و ایراد است. چرا که این امور در عمده موارد در صلاحیت قانونگذار قرار دارند و در چارچوب قوانین مصوب مجلس نیز تنظیم این امور در حدود تنظیم سازمانهای اداری و تأمین اجرای قوانین در صلاحیت هیأت وزیران یا کمیسیون های متشکل از چند وزیر و یا هر یک از وزراست.

- اطلاق «طراحی ساختار کلان دولت و تعیین ساختار دستگاه‌های اجرایی، طراحی برنامه‌های تمرکززدایی، طراحی و تدوین نظام اداری و نظام‌های تصمیم‌گیری، طراحی و استقرار مدیریت برآیندهای منابع انسانی و نظام شایستگی، راهبری استقرار: دولت الکترونیک، چرخه بهره‌وری، نظام‌های مشارکت، خصوصی سازی و برون سپاری، خرید خدمت یا محصول، نظام ارتقای سلامت اداری و سایر فناوری‌های نوین اداری» در این بند به عنوان یکی از وظایف سازمان بدون تعیین ضوابط و بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات مربوط به دلیل اینکه مطابق اصل ۸۵ تعیین ساختار و سازمان هر یک سازمانها، شرکتهای، مؤسسات



دولتی یا وابسته به دولت اصالتاً در صلاحیت مجلس می‌باشد و ماهیت امور مذکور در این بند تقنینی می‌باشد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

بند ۶- مطابق این بند «تهیه و تدوین معیارها و ضوابط مطالعاتی، فنی و اجرایی طرح‌های عمرانی و سرمایه‌گذاری و تدوین ضوابط تشخیص صلاحیت و انجام رتبه بندی اشخاص حقیقی و حقوقی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی در زمینه‌های عمرانی، مطالعاتی و آموزشی و خدماتی» از جمله وظایف سازمان تلقی شده است. در حالیکه «تعیین ضابطه» در این موارد واجد ماهیت تقنینی بوده و لذا واگذاری آن به سازمان مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری می‌باشد.

بند ۸- این بند به دلیل اینکه انجام ارزشیابی و رتبه بندی دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را بر عهده سازمان نهاده و این امر مستلزم نظارت بر این دستگاه هاست از آن جهت که اطلاق آن شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، مجلس و قوه قضائیه نیز می‌باشد، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۱ قانون اساسی است.

بند ۹- اطلاق ارزیابی میزان پیشرفت کشور توسط سازمان، مقرر در این بند، به دلیل اینکه مستلزم نظارت بر دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، مجلس و قوه قضائیه نیز می‌باشد، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۱ قانون اساسی می‌باشد و ارزیابی مذکور در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام توسط سازمان، مغایر بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

همچنین اطلاق انتشار گزارش‌های موضوع بند فوق‌الذکر توسط سازمان موضوع تبصره این بند به دلیل شمول این گزارش‌ها نسبت به فعالیت‌های اشخاص و بخش غیر دولتی از جهت اضرار به غیر مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی می‌باشد.

### – ماده (۳)

این ماده فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

### – ماده (۴)

بر اساس این ماده سازمان موظف شده است آن بخش از وظایف و واحدهای خود را که جنبه اجرایی دارد و قابل واگذاری به دستگاه‌های ملی و استانی و تشکل‌های غیردولتی حرفه‌ای است مشخص کند و پس از تأیید رئیس جمهور به آنها واگذار کند.

مسئله‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که برخی از این وظایف و یا حتی واحدهای این سازمان، بر اساس قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی تعیین شده است. لذا اعطاء اختیار واگذاری آنها از سوی سازمان به دستگاه‌های ملی و استانی و تشکل‌های غیردولتی حرفه‌ای مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری می‌باشد.

همچنین از سوی دیگر تشخیص «وظایف و واحدهای اجرایی» جهت واگذاری نیز امری تقنینی بوده و واگذاری آن به سازمان مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

### – ماده (۵)

این ماده از جهت اینکه مشخص نیست آیا صرفاً دو «مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی» و «سازمان ملی بهره‌وری ایران» به عنوان سازمان و مراکز وابسته به معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، محسوب و به عنوان سازمان‌ها و مراکز وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به فعالیت

خود ادامه می‌دهند و یا این دو مؤسسه علاوه بر سایر سازمان‌ها و مراکز وابسته به این دو معاونت، نظیر مرکز آمار ایران، سازمان نقشه برداری کشور، سازمان ملی بهره‌وری ایران، مرکز آموزش مدیریت دولتی می‌باشند به عنوان سازمان‌ها و مراکز وابسته به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به فعالیت خود ادامه می‌دهند، واجد ابهام هست.

### **ماده (۶)**

تذکر: بعد از عبارت «آنها و» در سطر نخست باید حرف «یا» اضافه شود.

### **ماده (۷)**

بر اساس این ماده شرح وظایف، ساختار سازمانی و مقررات اداری و استخدامی سازمان در مرکز و استان‌ها، متناسب با احکام و مأموریت‌های پیش‌بینی شده در این قانون و در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری توسط سازمان تهیه و به تصویب رئیس جمهور می‌رسد.

مسئله حائز اهمیتی که در این خصوص وجود دارد این است که با توجه به این که شرح وظایف، ساختار سازمانی و مقررات اداری و استخدامی کلیه مؤسسات و نهادهای دولتی در قوانین مربوطه ذکر شده است و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران و یا وزراء مرجع صالح جهت وضع آئین نامه اجرایی قوانین و یا آئین نامه اجرایی جهت تأمین اجرای قانون و یا تنظیم سازمانهای اداری را دارا می‌باشند، تهیه مجدد این موارد توسط سازمان مزبور و تأیید رئیس جمهور محل ابهام می‌باشد.

همچنین بر اساس این ماده صرفاً رعایت «این قانون و در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری» مورد تصریح قرار گرفته است. لذا از این جهت که

در تعیین شرح وظایف، ساختار سازمانی و مقررات اداری و استخدامی این سازمان در مرکز و استانها، صرفاً همین دو قانون لازم الرعایه می‌باشد و یا اینکه تبعیت از سایر قوانین نیز لازم می‌باشد محل ابهام هست.

### **– ماده (۸)**

حکم ذیل این ماده مبنی بر اینکه رئیس سازمان استانی می‌بایست با هماهنگی استاندار انتخاب گردد، مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی مبنی بر مسئولیت رئیس جمهور در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی به صورت مستقیم یا از طرف فردی که تعیین می‌نماید، می‌باشد.

### **– ماده (۹)**

این ماده فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

## **سوابق موضوع**

۱- مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ قانون تبدیل سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان را به تصویب رساند<sup>(۱)</sup> و شورای نگهبان در نامه شماره ۸۹/۳۰/۴۱۲۴۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۹ این مصوبه را مغایر قانون اساسی نشناخت.

۲- نظریه شماره ۷۷/۲۱/۲۶۲۸ مورخ ۱۳۷۷/۲/۲ شورای نگهبان در خصوص لایحه

---

۱. ماده واحده - از تاریخ تصویب این قانون سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان با اعتبارات، نیروی انسانی و امکانات ادغام و به وزارت ورزش و جوانان تبدیل می‌شود و اقدامات قانونی برای انجام اصلاحات لازم در مقررات مربوط به آن به عمل می‌آید.  
تبصره - هزینه ناشی از تغییر عنوان دستگاه از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری وزارت ورزش و جوانان تأمین می‌گردد.

اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷/۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی:

قید معاون رییس جمهور در ماده ۹ خلاف اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.<sup>(۱)</sup>

۳- نظریه شماره ۷۸/۲۱/۶۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص

لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی:

بند(ج) تبصره ۱۰ که دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور را الزاماً

معاون رییس جمهور دانسته خلاف اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.<sup>(۲)</sup>

۴- نظریه شماره ۸۳/۳۰/۷۱۰۵ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ شورای نگهبان در خصوص

۱. ماده ۹- هیأت امنای بنیاد مرکب از هفت نفر به شرح زیر است:

- رییس جمهور به عنوان رییس هیأت امنا

- نماینده ولی فقیه در بنیاد (در صورت تعیین)

- رییس بنیاد

- یک نفر از وزرای فرهنگی به انتخاب رییس جمهور

- معاون رییس جمهور و رییس سازمان برنامه و بودجه

- دو نفر از شخصیت‌ها و افراد بصیر در امور فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی از میان خانواده

شهدا به پیشنهاد بنیاد و تأیید رییس جمهور

تبصره - رییس بنیاد دبیر هیأت امنا خواهد بود.

۲. بند(ج) تبصره ۱۰- دولت موظف است حداقل سی درصد (۳۰٪) از مطالبات سازمان

بازنشستگی کشوری را به تشخیص کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت امور اقتصادی و

دارایی، سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه و دو نفر از نمایندگان

عضو کمیسیون‌های امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی به

انتخاب مجلس به عنوان ناظر که با مسئولیت معاون رییس جمهور و دبیر کل سازمان امور

اداری و استخدامی کشور تشکیل می‌گردد مشخص نموده و همچنین حداقل سی درصد (۳۰٪)

باقیمانده مطالبات سازمان تأمین اجتماعی و آستان قدس رضوی لغایت سال ۱۳۷۹ را با توافق

سازمان‌های مذکور با واگذاری اموال و دارایی‌های دولت و سهام کارخانه‌ها و مؤسسات دولتی و

ملی شده و سهام دولتی در شرکت‌ها و طرح‌های نیمه تمام عمرانی تأدیه و تسویه نماید و مانده

اعتبارات پرداخت نشده طرح‌های واگذار شده در سال ۱۳۷۹ برای افزایش اعتبارات مصوب

دستگاه‌های اجرایی واگذار کننده، اختصاص می‌یابد. ...

طرح یک فوریتی تشکیل شورای عالی خانواده مصوب روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۳/۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی: تقیید ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به معاونت رییس‌جمهور، ایجاد محدودیت برای رییس‌جمهور در تعیین ریاست سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور است و مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد.<sup>(۱)</sup>

۱. متن طرح - ماده واحده - به منظور تحقق اصل دهم (۱۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در راستای اهداف و برنامه‌های توسعه‌ای کشور، سیاست‌گذاری، ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط در امور خانواده و تمهید شرایط و ارائه پیشنهادهای قانونی مورد نیاز برای تسهیل تشکیل و تحکیم بنیان خانواده، نظارت بر اجرای سیاست‌ها و تصمیمات قانونی و برنامه‌های مربوط به خانواده، شورای عالی خانواده به ریاست رییس‌جمهور و یا معاون اول وی و عضویت اشخاص زیر تشکیل می‌شود:

- ۱- معاون رییس‌جمهوری و رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- ۲- وزیر علوم، تحقیقات و فناوری.
- ۳- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.
- ۴- وزیر آموزش و پرورش.
- ۵- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ۶- وزیر کشور.
- ۷- وزیر کار و امور اجتماعی.
- ۸- رییس سازمان تربیت بدنی.
- ۹- رییس سازمان بهزیستی کشور.
- ۱۰- رییس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۱- مشاور رییس‌جمهور و رییس سازمان ملی جوانان.
- ۱۲- مشاور رییس‌جمهور و رییس مرکز امور مشارکت زنان.
- ۱۳- دو نفر از قوه قضاییه به انتخاب رییس قوه قضاییه.
- ۱۴- سه نفر از نهادهای غیردولتی ذی‌ربط و یا صاحب‌نظران تعلیم و تربیت که یکی از آنان زن باشد به انتخاب رییس‌جمهور.
- ۱۵- سه نفر از اعضای کمیسیون‌های فرهنگی، اجتماعی و قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس به عنوان ناظر.

۵- نظریه شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی: مواد (۱۱۸)، (۱۱۹) و (۱۲۰) مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی شناخته شد. (۱)

### نظر مشورتی

۱- ماده (۱) از جهت ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور زیر نظر رئیس جمهور به دلیل اینکه مجلس در راستای صلاحیت عام خود، حق تصویب ضوابط و احکام مورد نظر در امور مربوط به برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور و همچنین ایجاد شخصیت حقوقی وابسته به دولت در چارچوب اصل ۱۲۶ قانون اساسی را دارد، فاقد ایراد می‌باشد، لیکن با توجه به اینکه مطابق ذیل این ماده سازمان مزبور به صورت مطلق تحت مسئولیت مستقیم رئیس جمهور قرار گرفته است، این اطلاق نافذ اختیار رئیس جمهور مذکور در ذیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی مبنی بر اختیار رئیس جمهور در واگذاری مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور بر عهده دیگری می‌باشد و لذا مغایر اصل ۱۲۶ قانون اساسی است.

---

تبصره ۱- در غیاب وزیران و معاونین رییس جمهور به طور استثناء معاونین ذی‌ربط در جلسه شرکت می‌کنند.

تبصره ۲- دبیرخانه شورا در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و هزینه‌های آن از محل اعتبارات این سازمان تأمین می‌گردد.

تبصره ۳- آیین‌نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف مدت شش ماه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

۲- در خصوص ماده (۲) نظرات ذیل قابل توجه می‌باشد:

- بند ۲ به دلیل اینکه هم اکنون بر اساس حکم رهبر معظم انقلاب مرکزی تحت عنوان «مرکز الگوی اسلامی - ایرانی پیشرفت» در تاریخ دوم خرداد سال ۱۳۹۰ تأسیس و اساسنامه آن نیز به تصویب رهبر معظم انقلاب رسیده است و مطابق این اساسنامه «طراحی و تدوین الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت» یکی از وظایف این مرکز قلمداد شده است، مغایر اصول ۵، ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

- در بند «۳» «برنامه های بلند مدت، میان مدت و کوتاه ملی» از حیث مصادیق آن واجد ابهام می‌باشد.

- اطلاق «طراحی نظام بودجه ریزی» در بند «۴» به عنوان یکی از وظایف سازمان، مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

- بند «۵» با توجه به این که حدود وظایف بخش دولتی و غیردولتی در قوانین مربوطه ذکر شده است و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران و یا وزراء مرجع صالح جهت وضع آئین نامه اجرایی قوانین و یا آئین نامه اجرایی جهت تأمین اجرای قانون و یا تنظیم سازمانهای اداری را دارا می‌باشند، تعیین مجدد این حدود توسط سازمان مزبور محل ابهام می‌باشد. همچنین به دلیل اینکه مطابق اصل ۸۵ تعیین ساختار و سازمان هر یک سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت اصالتاً در صلاحیت مجلس می‌باشد و ماهیت امور مذکور در این بند تقنینی می‌باشد، مغایر اصول ۱۳۳ و ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

- در بند «۶» با توجه به اینکه «تعیین ضابطه» واجد ماهیت تقنینی



می‌باشد، واگذاری آن به سازمان مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری می‌باشد.

بند «۸» به دلیل اینکه انجام ارزشیابی و رتبه بندی دستگاه‌های اجرایی مستلزم نظارت بر این دستگاه‌ها بوده و اطلاق آن شامل دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، مجلس و قوه قضائیه نیز می‌باشد، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۱ قانون اساسی می‌باشد.

اطلاق ارزیابی میزان پیشرفت کشور توسط سازمان در بند «۹»، به دلیل اینکه مستلزم نظارت بر دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، مجلس و قوه قضائیه نیز می‌باشد، مغایر اصول ۵۷، ۵۸ و ۶۱ قانون اساسی می‌باشد و ارزیابی مذکور در چهارچوب سیاست‌های کلی نظام توسط سازمان، مغایر بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

همچنین اطلاق انتشار گزارش‌های موضوع تبصره بند «۹» توسط سازمان به دلیل شمول این گزارش‌ها نسبت به فعالیت‌های اشخاص و بخش غیر دولتی از جهت اضرار به غیر مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی می‌باشد.

۳- در ماده (۴) اطلاق اعطاء اختیار واگذاری بخشی از وظایف و واحدهای اجرایی به سازمان به دلیل اینکه شامل اموری که توسط قانون گذار به سازمان محول شده است نیز می‌باشد مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. همچنین تشخیص وظایف و واحدهای اجرایی مزبور امری تقنینی بوده و واگذاری آن به سازمان مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری می‌باشد.

۴- ماده (۵) از جهت مصادیق سازمان و مراکز وابسته به معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و واجد ابهام می‌باشد.

۵- تذکر: در ماده (۶) لازم است بعد از عبارت «آنها و» در سطر نخست باید حرف «یا» اضافه شود.

۶- در ماده (۷) منظور از اختیار سازمان در تهیه شرح وظایف، ساختار سازمانی و مقررات اداری استخدامی سازمان در مرکز و استانها و تصویب رئیس جمهور، به دلیل اینکه ساختار سازمانی و مقررات اداری و استخدامی کلیه مؤسسات و نهادهای دولتی در قوانین مربوطه ذکر شده است و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران و یا وزراء حق وضع آئین نامه اجرایی قوانین و یا آئین نامه اجرایی جهت تأمین اجرای قانون و یا تنظیم سازمانهای اداری را دارا می‌باشند، مشخص نبوده و واجد ابهام می‌باشد.

همچنین این ماده از جهت این که معلوم نیست در تعیین موارد مذکور صرفاً این قانون و قانون مدیریت خدمات کشوری لازم الرعایه می‌باشد و یا اینکه تبعیت از سایر قوانین نیز لازم می‌باشد محل ابهام هست.

۷- در ماده (۸) الزام به انتخاب رئیس سازمانی استان با هماهنگی استاندار مغایر اختیار رئیس جمهور مقرر در ذیل اصل ۱۲۶ قانون اساسی مبنی بر مسئولیت رئیس جمهور در اداره امور اداری و استخدامی و امور برنامه و بودجه از طریق خود یا فردی که وی تعیین می‌نماید می‌باشد.

## طرح استفساریه جزء (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور

### مقدمه

«طرح استفساریه جزء (۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور» که به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۶ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس، به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید.

### تبیین موضوع

طرح حاضر در جهت بلامانع اعلام کردن پرداخت تسهیلات از محل جزء «(۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور به «طرح‌های مربوط به صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی که دارای مجوز از وزارت جهاد کشاورزی بوده» طرح و تصویب شده است.

باتوجه به اینکه عنوان کشاورزی، شامل صنایعی که هدف آنها فرآوری محصولات کشاورزی است نیز می‌شود این طرح‌ها جزء حلقه تکمیلی بخش کشاورزی می‌باشند، بنابراین تصریح به شمول طرح‌های مربوط به صنایع تبدیلی و تکمیلی بخش کشاورزی تحت عنوان بخش کشاورزی می‌تواند این صنایع را نیز از تسهیلات مقرر در جزء «(۱-۵) قوانین بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور بهره‌مند سازد.

جهت تبیین بهتر موضوع لازم به ذکر است که به موجب بندهای ۱-۵ قانون بودجه سالهای ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور،<sup>(۱)</sup> ده درصد منابع صندوق توسعه ملی، در این سالها جهت پرداخت تسهیلات به بخشهای غیردولتی به طرحهای دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی در بخش کشاورزی پرداخت خواهد شد.

### نظر مشورتی

با عنایت به توضیحات فوق تفسیر به عمل آمده مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

---

#### ۱. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور:

۵- ماده (۸۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۱ با اصلاحات زیر اجراء می‌شود:  
۱-۵- ده درصد (۱۰٪) از منابع جهت پرداخت تسهیلات به بخشهای غیردولتی به طرحهای دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی تخصیص می‌یابد.

#### - قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور:

۵- ماده (۸۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران موضوع صندوق توسعه ملی در سال ۱۳۹۲ با اصلاحات زیر اجراء می‌شود:  
۱-۵- ده درصد (۱۰٪) از منابع ناشی از اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور جهت پرداخت تسهیلات به بخشهای غیردولتی به طرحهای دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی، منابع طبیعی و محیط‌زیست تخصیص می‌یابد.

## لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز

### مقدمه

«لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز» که به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۲ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون اقتصادی مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. طرح مذکور که در ۳ مرحله با ایرادات مکرر شورای نگهبان مواجه شد، جهت رفع ایراد اخیر شورا، به مجلس اعاده شد و مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ به اصلاح مواد (۴۹) و (۷۴) آن پرداخت. گزارش پیش روی به بررسی این مصوبه و بررسی اصلاحات مجلس خواهد پرداخت تا اعمال نظرات شورای نگهبان در اصلاحات به عمل آمده را مورد سنجش قرار دهد.

### تبیین موضوع

شورای نگهبان در اظهار نظر خود نسبت به مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی جهت رفع ایرادات سابق شورا، در دو بند مصوبه مجلس را مغایر شرع و واجد ابهام دانسته است، مصوبه حاضر به منظور رفع این ایرادات به تصویب رسیده است.

### (۱) بند «۱» ایرادات شورا

شورای نگهبان در بند نخست از نظر خود بیان نموده «در ماده ۴۹، شمول اطلاق عبارت «در غیر این صورت مستحق دریافت بهای کالا به قیمت ...»، در صورتی که کالا مثلی باشد یا شرعاً مجوزی برای فروش نباشد اشکال شرعی دارد و چنانچه عبارت به این صورت اصلاح شود، اشکال رفع می‌گردد: «در غیر

این صورت، حسب مورد مستحق دریافت مثل یا بهای کالا به قیمت روز فروش بوده و در صورتی که فروش شرعاً یا قانوناً جایز نبوده، در خصوص پرداخت قیمت، مستحق قیمت یوم الاداء می‌باشد.»

مجلس جهت رفع این ایراد در ماده (۴۹) عبارت «مستحق دریافت بهای کالا به قیمت بازار داخلی در زمان فروش می‌باشد» را حذف و بنا به پیشنهاد شورا عبارت «حسب مورد مستحق دریافت مثل یا بهای کالا به قیمت روز فروش بوده و در صورتی که فروش شرعاً یا قانوناً جایز نبوده در خصوص پرداخت قیمت مستحق قیمت یوم الاداء می‌باشد» را جایگزین آن نمود.

در خصوص اصلاح مزبور باید به این نکته متذکر شد که هرچند با توجه به اصلاح به عمل آمده ایراد شورا مرتفع گردیده است ولیکن با توجه به ذیل ماده (۴۹) که مقرر داشته «حکم این ماده شامل کالاهایی که فروش آنها قانوناً جایز نیست نمی‌گردد» مشخص نمی‌باشد که در رابطه با کالاهایی که فروش آنها مجاز نمی‌باشد حکم مقرر در ذیل ماده (۴۹) مجری می‌باشد یا حکم مقرر در عبارت اصلاحی جدید که مقرر داشته «... در صورتی که فروش شرعاً یا قانوناً جایز نبوده در خصوص پرداخت قیمت مستحق قیمت یوم الاداء می‌باشد» به نظر می‌رسد متن پیشنهادی شورا با فرض حذف حکم ذیل ماده پیشنهاد شده است، ولیکن مجلس بدون حذف آن عین عبارت پیشنهادی را به ماده اضافه نموده است لذا با توجه به اینکه حکم مقرر در مصوبه اصلاحی با ذیل ماده (۴۹) تعارض دارد، حکم ماده مزبور در خصوص کالاهایی که فروش آنها جایز نیست واجد ابهام می‌باشد.

## **(۲) بند «۲» ایرادات شورا**

شورای نگهبان در بند دوم از نظر خود بیان داشته «در ماده ۷۴، چون اصلاحی به عمل نیامده است، ابهام سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است و طبق نظریه تفسیری این شورا، ابهام قابل اصرار نیست.»

مجلس جهت رفع ابهام مزبور مقرر داشته از انتهای ماده (۷۴) مصوب جلسه علنی ۱۳۹۲/۷/۷ عبارت توضیحی حذف می‌گردد.

لذا به نظر می‌رسد اصلاح مزبور رافع ابهام شورا می‌باشد.

## **(۳) تذکر**

شورای نگهبان علاوه بر ایراد و ابهام فوق در یک بند تذکری نسبت به مصوبه مجلس وارد نموده که بر اساس آن «در متن اخیر الحاقی به تبصره ۳ ماده ۱۹، حرف «یا» باید حذف گردد»

در خصوص این تذکر نیز مجلس در مصوبه اصلاحی خود مقرر داشته که «در تبصره ۳ ماده (۱۹) حرف «یا» قبل از کلمه «مالک» حذف می‌شود» لذا تذکر شورا نیز رفع گردیده است.

## **نظر مشورتی**

### **(۱) ماده (۴۹)**

علی رغم اینکه مصوبه اصلاحی رافع ایراد نخست شورا می‌باشد ولیکن با توجه به ذیل ماده (۴۹) که مقرر داشته «حکم این ماده شامل کالاهایی که فروش آنها قانوناً جایز نیست نمی‌گردد» مشخص نمی‌باشد که در رابطه با کالاهایی که فروش آنها مجاز نمی‌باشد حکم مقرر در ذیل ماده (۴۹) مجری می‌باشد یا

حکم مقرر در عبارت اصلاحی جدید که مقرر داشته «در صورتی که فروش شرعاً یا قانوناً جایز نبوده در خصوص پرداخت قیمت مستحق قیمت یوم الاداء می‌باشد». لذا با توجه به اینکه حکم مقرر در مصوبه اصلاحی با ذیل حکم ماده (۴۹) تعارض دارد حکم ماده مزبور در خصوص کالاهایی که فروش آنها جایز نیست واجد ابهام می‌باشد.

## **(۲) ماده (۷۴)**

به نظر می‌رسد مصوبه اصلاحی رافع ابهام شورا می‌باشد.

## **(۳) تبصره «۳» ماده (۱۹)**

تذکر شورا رفع گردیده است.



## **طرح یک فوریتی اصلاح تبصره «۵» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) 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 (۴۴) 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 مرحله نسبت به مصوبه مزبور ابهام وارد نمود. مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳ جهت رفع ابهامات شورای نگهبان، اصلاحاتی را به تصویب رساند. در اینجا ابتدائاً به تبیین موضوع پرداخته و پس از بررسی مصوبه مجلس در خصوص ایرادات شورای نگهبان به بیان نظرات مشورتی در خصوص اصلاحات مصوب مجلس 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 استثناء شد، لیکن واحدهای تابعه استانی آن همچنان مشمول واگذاری بودند. اما 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، چراکه 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 باتوجه 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 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 مغایر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد. ذیلاً به بررسی مصوبات مجلس جهت رفع ایراد شورای نگهبان می‌پردازیم.

### **(۱) بند «ا» ایرادات شورا**

بر اساس بند نخست از ایراد اخیر شورای نگهبان، تبصره «۵» اصلاحی از این جهت که مشخص نیست تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی به موجب آیین‌نامه اجرایی است یا قانون، واجد ابهام می‌باشد.

مجلس جهت رفع این ایراد اولاً عبارت «تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان بر اساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون مدیریت خدمات کشوری صورت می‌گیرد» را به ذیل پاراگراف اول تبصره «۵» الحاق نمود و ثانیاً عبارت «تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان در» و عبارت «تعیین می‌شود که» را از پاراگراف آخر تبصره مزبور حذف نمود.

در خصوص اصلاحات صورت گرفته لازم به توضیح است که اولاً با توجه به اینکه در «قانون مدیریت خدمات کشوری» حکمی در خصوص چگونگی تفکیک و مرجع تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی بیان نشده است و صرفاً به ذکر خصوصیات امور حاکمیتی و تصدی بسنده شده است و از سوی دیگر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی نیز

در بند «الف» ماده (۱۳)<sup>(۱)</sup> خود، تعیین وظایف حاکمیتی به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود و ثانیاً بر اساس ذیل تبصره «۵» (علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در مصوبه مجلس)، آئین نامه اجرایی این تبصره توسط هیأت وزیران به تصویب خواهد رسید، تفکیک وظایف حاکمیتی و غیر حاکمیتی به موجب مصوبه هیأت وزیران خواهد بود و لذا نه تنها ابهام شورا در این خصوص رفع نگردیده است، بلکه مجدداً صلاحیت تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی به آئین نامه مصوب هیأت وزیران سپرده شده است و با توجه به ماهیت تقنینی تفکیک وظایف حاکمیتی از غیر حاکمیتی مصوبه مجلس مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

همچنین با توجه به اینکه بر اساس مصوبه اصلاحی، تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان بر اساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی انجام خواهد گرفت و بر اساس بند «الف» ماده (۱۳) این قانون، انفکاک وظایف حاکمیتی از شرکت های دولتی و الحاق آن به وزارتخانه‌ها بر اساس تصویب دولت انجام خواهد شد از آنجا که بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی حدود وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها را قانون تعیین می‌نماید، حکم این تبصره مغایر اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز می‌باشد.

---

#### **۱. بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی:**

کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی را که به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود طی دو سال از تاریخ تصویب این قانون از شرکتهای دولتی منفک و به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تخصصی ذی‌ربط محول کند.

## بند «۲» ایرادات شورا

بر اساس بند دوم از ایرادات شورای نگهبان، فراز اخیر تبصره «۷» الحاقی این مصوبه با بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی قابل جمع نبوده و از این جهت ابهام مورد نظر شورای نگهبان برطرف نشده بود.

مجلس جهت رفع ابهام مزبور، علاوه بر اینکه عبارت «و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» را به تبصره مزبور مجدداً (پس از حذف آن در مصوبه پیشین خود) اضافه کرد، فراز اخیر این تبصره را که به تعیین جهات هزینه کرد منابع این بخش پرداخته بود و با موارد مقرر در بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی قابل جمع نبود حذف نمود.

در این خصوص لازم به توضیح است که هرچند با حذف جهات مصرف مقرر در این تبصره، دیگر مغایرتی بین این موارد و جهات مقرر در بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی وجود ندارد، اما با توجه به حذف جهات مزبور، به دلیل اینکه بر اساس مصوبه مجلس صرفاً 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 می‌شود و مصرف وجوهی که در اختیار سازمانهای مزبور قرار می‌گیرد (۷۰٪) به صورت مطلق ذکر شده و مقید به قید «رعایت مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون

اساسی» نشده است، از جهت اینکه قید «با رعایت مفاد بند «د» سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» صرفاً ناظر به واریز وجوه به خزانه بوده و یا ناظر به مصرف وجوه توسط سازمانهای مورد نظر نیز هست واجد ابهام می‌باشد.

## سوابق

شورای محترم نگهبان در مواردی تفویض تفکیک امور تصدی از حاکمیتی به هیأت وزیران 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:

با توجه به اینکه در «قانون مدیریت خدمات کشوری» حکمی در خصوص چگونگی تفکیک و مرجع تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی بیان نشده است و به موجب بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «انفکاک کلیه امور مربوط به سیاست‌گذاری و اعمال وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و انتقال آن به وزارتخانه‌ها به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و تصویب دولت تعیین می‌شود...» و همچنین بر اساس ذیل تبصره «۵» آئین نامه اجرایی این تبصره توسط هیأت وزیران به تصویب خواهد رسید، نه تنها ابهام شورا در این خصوص رفع نگردیده است، بلکه

مجدداً صلاحیت تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی به آئین نامه مصوب هیأت وزیران سپرده شده است و لذا با توجه به ماهیت تقنینی تفکیک وظایف حاکمیتی از غیر حاکمیتی، مصوبه مجلس مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین با توجه به اینکه بر اساس مصوبه اصلاحی تفکیک وظایف حاکمیتی و غیرحاکمیتی و ساختار واحدهای تابعه استانی سازمان بر اساس مواد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی انجام خواهد گرفت و بر اساس بند «الف» ماده (۱۳) این قانون، انفکاک وظایف حاکمیتی از شرکت های دولتی و الحاق آن به وزارتخانه‌ها بر اساس تصویب دولت انجام خواهد شد و بر اساس اصل ۱۳۳ قانون اساسی حدود وظایف هر یک از وزارتخانه‌ها را قانون تعیین می‌نماید، حکم تبصره ۵ مصوبه از این جهت مغایر اصل ۱۳۳ قانون اساسی نیز می‌باشد.

## ۲- تبصره ۷ الحاقی:

در خصوص این تبصره هرچند با حذف جهات مصرف مقرر در این تبصره، دیگر مغایرتی بین این موارد و جهات مقرر در بند (د) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی وجود ندارد، اما حذف این جهات با توجه به اینکه قید «با رعایت مفاد بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» مربوط به واریز وجوه به خزانه بوده و در خصوص مصرف وجوهی که در اختیار سازمانهای مزبور قرار می‌گیرد (۷۰٪) قید مذکور وجود ندارد از جهت اینکه قید مزبور ناظر به مصرف وجوه توسط سازمانهای مورد نظر نیز می‌باشد یا خیر واجد ابهام می‌باشد.

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)