



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

مواد ارجاعی (۱) الی (۴۰)

کد گزارش: ۹۵۱۰۰۷۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۲۸

پژوهشکده شورای نگهبان

برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران

مواد ارجاعی (۱) الی (۴۰)

ماده (۱) - ابهام و تذکر

۱) **ابهام:** این ماده در مقام تعریف دستگاه‌های اجرایی، این دستگاه‌ها را دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ با رعایت ماده (۱۱۷)^۲ اصلاحی آن دانسته است. مسئله‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که ماده (۱۱۷) مذکور ناظر به استثنائات برخی از کارکنان و دستگاه‌ها و مراجع از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری است و نه از عنوان «دستگاه اجرایی». به عبارت دیگر اطلاق ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف «دستگاه‌های اجرایی» ناظر به کلیه نهادها و دستگاه‌های موجود در کشور اعم از سه قوه و سایر نهادهای اساسی می‌باشد و در ماده (۱۱۷) قانون مذکور صرفاً بخشی از این دستگاه‌های اجرایی، از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی گردیده‌اند، لذا در این ماده مشخص نیست «دستگاه‌های اجرایی» واجد چه تعریفی و چارچوبی خواهند بود. این مسئله باتوجه به تکالیفی که در این قانون متوجه دستگاه‌های اجرایی نموده است حائز اهمیت می‌باشد.

۲) **تذکر:** عبارت «اصلاحی آن» در عبارت «ماده (۱۱۷) اصلاحی آن» باتوجه به اینکه ماده مذکور تاکنون اصلاح نشده و تغییر عبارتی این ماده ناظر به نامه نائب رئیس مجلس مبنی بر نوعی اصلاح عبارتی بوده است^۳ باید حذف شود.

ماده (۸) - نکته

۱) **نکته:** این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

۱. ماده ۵:

دستگاه اجرائی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.

۲. ماده ۱۱۷:

کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمانهایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

۳. نامه اصلاحی ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸)

نظر به اینکه مطابق نامه شماره ۱۱۳۹۳۵ / ۵۰ / د مورخ ۱ / ۸ / ۱۳۸۶ رئیس محترم کمیسیون مشترک بررسی لایحه مدیریت خدمات کشوری عبارت «هیأت‌های مستشاری» در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری زائد بوده و باید حذف شود لذا خواهشمند است دستور اقدام عاجل صادر فرمائید.

۲) نکته: براساس تبصره بند «د» این ماده به دولت اجازه داده شده «شاخص نسبت بدهی» را که در همین بند (۴۰٪) تعیین گردیده با اختیار خود (تشخیص وزارت امور اقتصاد و دارائی و تصویب هیأت وزیران) تا (۴۵٪) افزایش دهد. در صورتی که تعیین این شاخص را موضوعی قانون‌گذاری بدانیم، تفویض تغییر آن به دولت نوعی تفویض قانون‌گذاری می‌باشد.

ماده (۱۳) - نکته و ابهام

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

۲) نکته: براساس بخشی از این ماده «سهام قابل واگذاری دولت در قالب قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴» به‌عنوان محل تأمین بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی محسوب شده است. نکته‌ای که در این ارتباط وجود دارد این است که براساس جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۱ مصارف حاصل از واگذاری مشخص شده است. در این خصوص اگرچه «تقویت تأمین اجتماعی» به‌عنوان یکی از این مصارف تعیین شده است ولیکن به‌نظر نمی‌رسد پرداخت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی در قالب چنین موضوعی قرار بگیرد. لذا پرداخت بدهی دولت از محل سهام دولت در بنگاه‌های دولتی مغایر سیاست‌های مزبور و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌گردد.

۳) ابهام: براساس این بند «اموال مازاد بر نیاز دستگاه‌های اجرایی» به‌عنوان یکی از محل‌های تأمین بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی شناخته شده است. در این رابطه با توجه به اینکه اطلاق عنوان «دستگاه‌های اجرایی» شامل دستگاه‌های خارج از قوه مجریه نیز می‌گردد، حکم مزبور از جهت نحوه دخالت این دستگاه‌ها در واگذاری اموالشان محل ابهام است.

ماده (۱۵) - نکته، ابهام و مغایرت با اصل ۸۵

۱) نکته: فارغ از اینکه این ماده با تفاوت‌هایی در لایحه دولت وجود داشته است، این ماده غیربرنامه‌ای بوده و اصلاح قوانین دائمی موجود به شمار می‌آید.

۱. مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری :

وجوه حاصل از واگذاری سهام بنگاه‌های دولتی به حساب خاصی نزد خزانه داری 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٪ از درآمدهای حاصل از واگذاری به تعاونی‌های فراگیر ملی به منظور فقرزدایی.
- ۳ - ۲ - ایجاد زیربنای 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٪ به منظور توسعه اقتصادی مناطق کمتر توسعه یافته.
- ۶ - ۲ - تکمیل طرح‌های نیمه تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند الف این سیاست‌ها.

۲) **مغایرت:** بند «الف» این ماده که به بانک مرکزی اجازه داده در چارچوب مصوباتی که به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد مجازات‌هایی را نسبت به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اعمال نماید، به دلیل اینکه مشخص نیست چه نوع تخلفاتی مشمول این مجازات‌ها قرار می‌گیرند و از سوی دیگر تناسب تخلفات صورت گرفته با مجازات‌ها به چه نحو می‌باشد واجد ابهام است.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان در ضمن اظهارنظر نسبت به مصوبه مجلس درخصوص «احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» درخصوص نظیر چنین موضوعی این گونه اظهارنظر نمود که «اطلاق نقض مقررات چون شامل غیر قانون هم می‌شود و با توجه به اینکه اعمال ارتكابی جرم تلقی گردیده است، باید بین اعمال ارتكابی و مجازات‌های آن تناسب وجود داشته باشد فلذا مغایر اصل ۳۶ قانون اساسی شناخته شد.»

۳) **مغایرت:** به موجب بند «پ» این ماده هرگونه تبلیغ برای ارائه خدمات پولی و بانکی به آئین نامه ای محول شده است و در ذیل آن تخلف از اجرای این حکم مستوجب جریمه شناخته شده است. مسئله ای که ناظر به این بند وجود دارد این است که حکم این بند، تدوین آئین نامه نحوه تبلیغ ارائه خدمات پولی و بانکی است و دربردارنده حکم ماهوی درخصوص نحوه تبلیغات نیست. لذا مشخص نیست تخلف از چه حکمی مستوجب جریمه موضوع این بند خواهد بود. در صورتی که مقصود مفاد آئین نامه ای باشد که به تصویب خواهد رسید، چنین حکمی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی خواهد بود. چراکه تعیین احکامی که تخلف از آن‌ها مستوجب مجازات هست واجد ماهیت تقنینی بوده و قابل تفویض به آئین نامه نمی‌باشد.

۴) **نکته:** مطابق بند «ج» این ماده، افراد ذی مدخل در امر نظارت (بانک مرکزی) را به جز در موارد دعاوی انتساب جرم نمی‌توان طرف دعوا قرار داد و در چنین مواردی باید بانک مرکزی طرف دعوا قرار گیرد. در این رابطه باتوجه به اینکه اگر اقدام موجد مسئولیت منتسب به اشخاص مذکور باشد، مسئولیت نیز باید متوجه آن‌ها باشد، عدم مسئولیت آن‌ها به جز در مورد جرایم و مسئولیت بانک به طور کلی در چنین مواردی محل تأمل است.

ماده (۱۷) -

حذف گردیده است.

ماده (۱۸) - مغایرت با اصل ۴ و ابهام

۱) **نکته:** این ماده در لایحه دولت وجود نداشته و فاقد ماهیت برنامه ای است.

۲) **مغایرت:** مطابق صدر این ماده نظارت بر برخی امور، از جمله «دستورالعمل‌ها»، «بخشنامه‌ها» و «چارچوب قراردادهای» از حیث انطباق با موازین اسلامی برعهده شورای فقهی موضوع این ماده قرار داده شده است. در این رابطه باتوجه به اینکه براساس اصل ۴ قانون اساسی فقهای شورای نگهبان به صورت مطلق به‌عنوان مرجع تشخیص انطباق کلیه قوانین و مقررات با موازین شرع شناخته شده‌اند، تعیین مرجعی دیگر در این گونه موارد مغایر اصل مذکور به شمار می‌آید. به‌خصوص که براساس تبصره «۲» همین ماده مصوبات این شورا لازم‌الرعايه شناخته شده است.

۳) **ابهام:** براساس تبصره «۱» این ماده تعیین اعضای فقهی این شورا به پیشنهاد رئیس بانک مرکزی و تأیید فقهای شورای نگهبان محول شده است. در این رابطه امکان تکلیف نسبت به فقهای شورای نگهبان به ویژه در صورتی که محدود به پیشنهادات رئیس بانک مرکزی باشند محل تأمل است.

۴) **ابهام:** تبصره «۲» این ماده از جهت اینکه لازم‌الرعايه دانستن مصوبات شورای فقهی برای فقهای شورای نگهبان نیز لازم‌الرعايه می‌باشد یا خیر محل تأمل است.

ماده (۱۹) - نکته و مغایرت با اصول ۶۰ و ۱۳۸

۱) **نکته:** حکم این ماده غیربرنامه‌ای بوده و در لایحه دولت نیز وجود نداشته است.

۲) **مغایرت:** تصویب دستورالعمل موضوع تبصره «۲» این ماده توسط شورای پول و اعتبار از جهت ترکیب این شورا و نکته کلی پیش گفته مغایر اصل ۱۳۸ و ۶۰ قانون اساسی محسوب می‌شود.

۳) **نکته:** تعیین مجازات برای دستورالعمل‌های مصوب شورای پول و اعتبار در تبصره «۳» این ماده از جهت تعیین احکامی که تخلف از آنها مستوجب جریمه است ماهیت تقنینی دارد و تفویض آن به مرجعی دیگر مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد، محل تأمل است. لازم به ذکر است تغییرات ماده (۴۴) قانون پولی بانکی در ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه ناظر به افزایش مبلغ مندرج در بند «۲» قانون پول بانکی به دویست میلیون ریال و افزایش آن هر سه سال یکبار می‌باشد. البته این تغییر در تبصره ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ صورت گرفته و نه خود ماده (۹۶).

ماده (۲۲) - نکته

این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است.

ماده (۲۸) - نکته

حکم این ماده اگرچه در لایحه دولت وجود نداشته است ولیکن می‌توان آن را ناظر به جزء «۱» بند «ب» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^۲ دانست که براساس آن می‌بایست تا آخر برنامه پنج ساله پنجم سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ برسد.

۱. ماده ۹۶: ...

تبصره ۳- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران براساس مقررات قانونی، اختیار سلب صلاحیت حرفه‌ای و لغو مجوز و محکومیت متخلفین فعال در حوزه پولی به پرداخت جریمه را دارد. در صورت سلب صلاحیت حرفه‌ای، اعضاء هیأت مدیره و مدیران عامل بانک‌ها و مؤسسات اعتباری توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از مسؤولیت مربوطه منفصل می‌گردند. ادامه تصدی مدیران مربوطه در حکم دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود. مبلغ مندرج در بند «۲» ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ به دویست میلیون ریال افزایش می‌یابد و هر سه سال یک بار براساس رشد شاخص بهای کالا و خدمات مصرفی اعلامی به صورت رسمی به پیشنهاد بانک مرکزی توسط هیأت وزیران تعدیل می‌گردد.

۲. ب - سیاست‌های کلی بخش تعاونی:

۱- افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم.

ماده (۳۲) - مغایرت با اصل ۷۵

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته است. اگرچه بند «۲۰» سیاست های کلی برنامه ششم توسعه^۱ به اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه‌ی روستایی کشور اشاره داشته است.

۲) مغایرت: بسیاری از بندهای این ماده به دلیل ایجاد تکلیف برای دولت در انجام این اقدامات در چارچوب بودجه‌های سنواتی، به نوعی دربردارنده بار مالی است که به دلیل عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. نظیر بندهای «۱-۵»، «۱-۷»، «۱-۸» و «۱-۱۰».

۳) ابهام: بند «۱-۷» علاوه بر بار مالی، از جهت اینکه مشخص نیست با چه سازوکاری و محتوایی آموزش‌های مدنظر صورت خواهد گرفت واجد ابهام است.

ماده (۳۸) - نکته و تذکر

۱) نکته: این ماده در لایحه دولت وجود نداشته و ناظر به اصلاح قوانین مربوط به پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دستگاه‌های اجرایی است و لذا فاقد ماهیت برنامه‌ای است.

۲) نکته: براساس تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری «سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند.» بنابراین مطابق این تبصره سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر مشخص شده است و حداقل حقوق براساس ماده (۷۶)^۲ همین قانون هر سال به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. حال براساس حکم ماده حاضر سقف «ناخالص دریافتی ماهانه» مشخص شده که اعم است از «حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر» و در بردارنده موارد دیگری همچون فوق‌العاده‌های غیرمستمر نیز است.

۳) تذکر: عبارت «قانون دیوان محاسبات عمومی» در جمله «اعتبارات خارج از شمول قانون دیوان محاسبات» باید به عبارت «قانون محاسبات عمومی» اصلاح شود.

۲- ...

۱. بند ۲۰:

اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه‌ی روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقاء شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند ۹ سیاست‌های کلی کشاورزی.

۲. ماده ۷۶:

حداقل و حداکثر حقوق و مزایای مستمر شاغلین، حقوق بازنشستگان و وظیفه‌بگیران مشمول این قانون و سایر حقوق بگیران دستگاه‌های اجرائی و صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرائی هر سال با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.