



اطهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور (اعاده شده از شورای نگهبان)
- طرح اصلاح بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور
- لایحه اساسنامه سازمان انرژی‌های تجدید پذیر انرژی برق (ساتبا)
- مسائل کلی برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ لغایت ۱۴۰۰)

کد گزارش: ۹۵۱۰۰۶۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۰/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

۲..... لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور

۶..... طرح اصلاح بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

۸..... لایحه اساسنامه سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر انرژی برق (ساتبا)

۱۴..... مسائل کلی برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ لغایت ۱۴۰۰)

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۱۰۰۶۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۱۰/۰۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که باهدف تجمیع برخی از «احکام دائمی» که در قوانین برنامه توسعه پیشین ارائه گردیده بود، پس از سه نوبت رفت و برگشت بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، مجدداً به منظور رفع ایرادات آخرین مرحله از اظهارنظر شورای نگهبان با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در گزارش حاضر به بررسی این اصلاحات از جهت رفع ایرادات شورای نگهبان می‌پردازیم.

شرح و بررسی

ماده (۱) - مغایرت با اصول ۶۰ و ۱۳۸

اصلاح صورت گرفته در بند «۵» الحاقی به ماده (۱) اگرچه رافع ایراد سابق شورای نگهبان می‌باشد، لکن باتوجه به اینکه عبارت «بدون حق رأی» نیز در این اصلاحات حذف گردیده و در نتیجه رؤسای اتاق‌های تعاون، بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی و اصناف در «شورای عالی مهارت» واجد حق رأی شده‌اند، بند مزبور به دلیل اینکه اشخاص مذکور جزئی از بخش خصوصی هستند، مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۳) - رفع ایراد

باتوجه به حذف بند «ب» این ماده به دلیل باقی بودن ایراد شورای نگهبان نسبت به این بند، اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد.

ماده (۱۷) - رفع ایراد و نکته

از آنجایی که براساس ایراد شورای نگهبان، مطابق نظر مقام معظم رهبری درخصوص سیاست های کلی برنامه ششم توسعه، اساسنامه صندوق توسعه ملی، به غیر از جزء «۱۱» بند «ی» باید عیناً ابقاء گردد، مصوبه مجلس، ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه که ناظر به اساسنامه صندوق توسعه ملی بوده را عیناً ابقاء نموده است و صرفاً سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت که براساس سیاست های کلی برنامه ششم توسعه از بیست درصد به سی درصد زیاد شده را افزایش داده است (جزء «۱» بند «ح»).

اما نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که براساس ایراد شورای نگهبان، در ماده (۱۷) باید اساسنامه قبلی به استثنای جزء «۱۱» بند «ی» آن، عیناً درج گردد. لکن در مصوبه مجلس به جز حذف جزء مذکور، جزء «۱» بند «ح» این ماده نیز مبنی بر افزایش سهم صندوق توسعه ملی از منابع حاصل از صادرات نفت، اصلاح شده است. اصلاح صورت گرفته اگرچه مطابق ذیل بند «۱» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌باشد، لکن در صورتی که این ماده در مقام بیان کلیه موضوعات مربوط به صندوق توسعه ملی مذکور در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه می‌بود، می‌بایست موضوعاتی دیگری نیز که در سیاست‌های مزبور بوده و ناظر به اساسنامه صندوق می‌باشد نیز ذکر می‌شد. از جمله افزایش سهم صندوق توسعه ملی از ارزش صادرات تهاتری نفت (جزء «۲»

۱. ۱۰- تغییر نگاه به نفت و گاز و درآمدهای حاصل از آن، از منبع تأمین بودجه‌ی عمومی به «منابع و سرمایه‌های زاینده‌ی اقتصادی» و دائمی شدن اساسنامه‌ی صندوق توسعه‌ی ملی با تنفیذ اساسنامه‌ی موجود و واریز سالانه ۳۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و میعانات گازی و خالص صادرات گاز به صندوق توسعه‌ی ملی و افزایش حداقل ۲ واحد درصد سالیانه به آن.

بند «ح» که در ماده حاضر همان بیست درصد مقرر در قانون برنامه پنجم توسعه حفظ گردیده است و بر خلاف سهم حاصل از صادرات نفت افزایش نیافته است. همچنین «لزوم استقلال مدیریت حساب‌ها از بانک مرکزی» (جزء «۱-۱۰») سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه) که ماهیت اساسنامه‌ای داشته است. در حالی که نه تنها این مسئله مورد توجه قرار نگرفته است بلکه برخلاف آن نیز (اگرچه مطابق اساسنامه موجود می‌باشد) تصریح شده است. در همین خصوص تبصره «۲» بند «ح» مقرر داشته «حساب‌های صندوق فقط نزد بانک مرکزی نگهداری خواهد شد». لذا در صورتی که مجلس شورای اسلامی در این ماده صرفاً در مقام تحقق سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه در خصوص دائمی نمودن اساسنامه موجود می‌باشد، اساسنامه مذکور بدون هیچ کم و کاستی (به غیر از جزء «۱۱») بند «ی» آن) می‌بایست ذکر می‌شد و بقیه بندهای مربوط به صندوق توسعه ملی که در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه پیش بینی شده است را در قانون برنامه ششم توسعه ذکر نماید و در غیر این صورت می‌بایست کلیه موارد این چنینی که ناظر به اساسنامه صندوق می‌بود در همین ماده ذکر می‌گردید.

ماده (۱۹) - رفع ایراد

با توجه به اینکه ایراد شورای نگهبان نسبت به این ماده، ناظر به تصویب موضوع این ماده توسط شورای پول و اعتبار با توجه به ترکیب این شورا بوده است و در اصلاحیه مجلس، هیأت وزیران جایگزین این شورا شده، ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

ماده (۲۴) - رفع ابهام

اصلاح صورت گرفته در این ماده مبنی بر الحاق متن مورد نظر به ماده (۶۶) قانون امور گمرکی با توجه به اینکه نسبت به کل ماده تعیین تکلیف نموده و

همچنین ماده (۶۶) قانون امور گمرکی ابقاء گردیده است، رافع ابهامات شورای نگهبان در این خصوص است.

ماده (۲۶) - رفع ایراد

اصلاح به عمل آمده در تبصره «۲» این ماده به دلیل اینکه اصلاح مدنظر شورای نگهبان را محقق ساخته است رافع ایراد شورای نگهبان می باشد.

ماده (۳۰) - باقی بودن ایراد

اگرچه مطابق اصلاح صورت گرفته در بند «ب» ماده (۳۰) مقرر شده درآمد ناشی از فروش حقا به داران متعلق به حقا به داران است، لکن با توجه به اینکه بر اساس نظر شورای نگهبان؛ اولاً امکان عادلانه نبودن سهم حقا به داران مورد ایراد قرار گرفته است و از این جهت مصوبه اصلاحی با مصوبه پیشین مجلس تفاوتی نداشته و ثانیاً عدم تعیین تکلیف خسارت احتمالی حقا به داران که محل ایراد دیگر شورا در این خصوص بوده همچنان باقی مانده است، لذا اصلاحیه مجلس رافع ایرادات شورای نگهبان در این خصوص نمی باشد.

ماده (۴۱) - باقی بودن ایراد

در مصوبه اخیر مجلس هیچ گونه حکمی در خصوص بند الحاقی به ماده (۴۱) که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود وجود ندارد. لذا با توجه به اینکه این امر به منزله عدم اصلاح بند مزبور و ابقاء بند الحاقی به ماده (۴۱) که براساس ایراد شورای نگهبان واجد بار مالی است، می باشد، ایراد شورای نگهبان کماکان باقی است. لازم به ذکر است در صورت پذیرش بار مالی مذکور توسط دولت می بایست به این مسأله تصریح و مستند آن بیان می گردید.

طرح اصلاح بند «ه» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

مقدمه

طرح فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۷ اعلام وصول گردیده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۴ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

بند «ه» تبصره «ا» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور^۱ ناظر به تکلیف وزارت نفت به در اختیار گذاشتن معادل ریالی دو میلیون تن قیر رایگان تا سقف مبلغ بیست و چهار هزار میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال جهت آسفالت به برخی دستگاه‌های اجرایی است. حال مصوبه حاضر در مقام اصلاح بند مذکور، اولاً عبارت «سه میلیون تن» را جایگزین عبارت «دومیلیون تن» نموده است و ثانیاً حکمی مبنی بر انتقال مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ به سال مالی بعد، به این بند الحاق نموده است. در این رابطه فارغ از امکان اصلاح قانون بودجه کل

۱. تبصره ۱ - ...

ه - وزارت نفت موظف است از طریق شرکت‌های دولتی تابعه ذی ربط معادل ریالی دو میلیون تن قیر رایگان تا سقف مبلغ بیست و چهار هزار میلیارد (۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به نسبت شصت و دو درصد (۶۲٪) در اختیار وزارت راه و شهرسازی جهت روکش آسفالت و آسفالت راه‌های روستایی و بیست درصد (۲۰٪) در اختیار بنیاد مسکن انقلاب اسلامی جهت آسفالت معابر و بهسازی روستاها و انجام پروژه‌های مشارکتی با دهیاری‌ها و پانزده درصد (۱۵٪) در اختیار وزارت کشور (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور) جهت آسفالت معابر شهرهای با جمعیت زیر پنجاه هزار نفر و سه درصد (۳٪) جهت نوسازی مدارس در اختیار وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی و توسعه و تجهیز مدارس) قرار دهد و در حساب‌های فی مابین خود و خزانه داری کل کشور اعمال و با آن تسویه کنند. وزارت نفت تا پایان سال مالی ۱۳۹۵ نسبت به تحویل کامل قیر اقدام می‌کند.

کشور از طریق طرح نمایندگان، نکات ذیل حائز اهمیت است:

۱) اول اینکه براساس بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵، علاوه بر بیان مقدار «قیر» مورد نظر، سقف ریالی آن را نیز مشخص نموده است. درحالی که در اصلاحیه حاضر صرفاً مقدار «قیر» اصلاح گردیده است و سقف مقرر حفظ شده است. در نتیجه به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته در این قسمت فاقد بار مالی نسبت به وضعیت موجود می‌باشد.

۲) دوم اینکه در بند مذکور مقرر شده معادل ریالی دو میلیون تن قیر رایگان در اختیار دستگاه‌های مزبور قرار می‌گیرد، لذا آنچه در اختیار این دستگاه‌ها قرار خواهد گرفت، معادل ریالی «قیر» خواهد بود و نه خود «قیر» در نتیجه مشخص نیست حکم الحاقی به ذیل این بند مبنی بر انتقال مانده قیر تأمین و توزیع نشده سال ۱۳۹۴ به سال مالی بعد، به چه مفهوم خواهد بود. به خصوص باتوجه به اینکه براساس بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور نیز پرداخت معادل ریالی قیر مورد تصریح قرار گرفته بود.

۳) سوم اینکه براساس عبارت الحاقی، تعهد مقرر در قانون بودجه سال گذشته به سال جاری منتقل خواهد شد و در نتیجه سقف تعهدات در سال جاری در این خصوص که براساس بند «ه» تبصره «۱»، بیست و چهار هزار میلیارد ریال مشخص شده است، افزایش خواهد یافت. لذا چنین امری می‌تواند واجد بار مالی تأمین نشده شناخته شود.

لایحه اساسنامه سازمان انرژی های تجدید پذیر انرژی برق (ساتبا)

مقدمه

لایحه فوق الذکر که ابتدائاً در دوره مجلس نهم در تاریخ ۱۳۹۲/۹/۲۸ اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً در دوره دهم مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۹/۲۴ به تصویب رسید. در این گزارش به ارائه نکاتی که درخصوص این مصوبه وجود دارد می پردازیم.

شرح و بررسی

براساس ماده (۱) «قانون تأسیس وزارت نیرو» (مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۸ با اصلاحات بعدی) وزارت نیرو به منظور حداکثر استفاده از منابع انرژی و آب کشور و همچنین تهیه و تأمین انرژی و آب برای انواع مصارف، تشکیل و دارای وظایفی در این خصوص گردید. در همین راستا و به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه^۱، «شرکت سهامی سازمان بهره‌وری انرژی ایران» (سابا) و «شرکت سهامی سازمان انرژی های نو ایران» (سانا) تأسیس و اساسنامه هر دو سازمان به استناد ماده مذکور در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۸ به تصویب هیأت وزیران رسید.

از طرف دیگر به موجب ماده (۸) «قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی»،

۱. ماده ۴ - به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آن‌ها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجائی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارائی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

...

وزارت نیرو مجاز گردید در چهارچوب قانون برنامه پنجساله و قانون مدیریت خدمات کشوری جهت ارتقاء بهره‌وری و استفاده هر چه بیشتر از منابع تجدیدپذیر، نسبت به تأسیس یک سازمان با شخصیت حقوقی مستقل اقدام نماید. همچنین مقرر گردید اساسنامه و وظایف این سازمان توسط وزارت نیرو تهیه و حداکثر شش ماه پس از تصویب این قانون با تأیید هیأت وزیران جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه گردد. وزارت نیرو می‌تواند ردیف‌های بودجه مربوط به امور مذکور را از سازمان‌های زیر مجموعه خود به سازمان جدید انتقال دهد.

از همین‌رو وزارت نیرو لایحه حاضر را پیشنهاد و به دولت ارسال نمود و براساس آن سازمان‌های «سانا» و «سایا» منحل و وظایف و مسئولیت‌های حاکمیتی آن به سازمان موضوع این مصوبه منتقل گردیده است.

ماده (۱) - نکته

در این ماده «افزایش بهره‌وری عرضه انرژی و کاهش تلفات انتقال، توزیع و مصرف انرژی در کشور و استفاده از روش‌های تولید برق تجدیدپذیر و پاک» به‌عنوان یکی از اهداف سازمان شناخته شده که نسبت به آنچه در لایحه دولت ذکر شده بود افزوده شده است. لکن هدف مزبور در چارچوب هدف تعیین شده در لایحه دولت به‌نظر می‌رسد و از این حیث فاقد ایراد است.

لازم به ذکر است تبصره «۲» این ماده مقصود از «ارتقای بهره‌وری انرژی» را مشخص نموده است.

ماده (۲) - نکته

این ماده به لایحه دولت افزوده شده است و در مقام بیان موضوع فعالیت سازمان می‌باشد.

ماده (۴) - ابهام و مغایرت با سیاست های کلی اصل ۴۴

۱) این ماده که نظیر ماده (۳) لایحه دولت می باشد، به طور کلی وظایف و مسئولیت های حاکمیتی دو سازمان «سانا» و «سابا» را به همراه بودجه، اعتبارات، اموال، دارایی ها و ... به سازمان جدیدالتأسیس «ساتبا» منتقل نموده است. نکته ای که ناظر به این حکم وجود دارد این است که باتوجه به ماهیت اساسنامه ای وظایف و مسئولیت های سازمان های دولتی، حکم کلی مزبور از جهت اینکه مشخص نیست دقیقاً چه وظایف و مسئولیت هایی «حاکمیتی» تلقی می شوند تا به این سازمان منتقل گردد، محل ابهام است.^۱

۱. الف) در ماده (۷) اساسنامه شرکت سهامی سازمان بهره‌وری انرژی ایران (سابا) وظایف و صلاحیت های سازمان مذکور به شرح ذیل بیان شده است:

«ماده ۷ - برای نیل به اهداف مندرج در این اساسنامه، شرکت با رعایت مقررات و قوانین مربوطه مجاز به اقدامات زیر می باشد:

۱ - توسعه مدیریت انرژی به منظور استفاده کارآمد و بهینه از منابع انرژی، از طریق انجام مطالعات تحقیق و توسعه، آموزش و آگاه سازی، انتشارات، طراحی، مشاوره و اطلاع رسانی، مدیریت ساخت و اجرا، حمایت های فنی و اقتصادی و ظرفیت سازی به ویژه در بخش های غیردولتی.

۲ - مدیریت طرح ها و پروژه های مرتبط با هدف و موضوع فعالیت شرکت.

۳ - همکاری و اشتراک مساعی با شرکت ها و مؤسسات در جهت تحقق موضوع فعالیت و هدف شرکت.

۴ - انجام اموری که شرکت مادر تخصصی توانیر انجام آن را به شرکت در حوزة فعالیت آن محول نماید.

۵ - انجام هرگونه عملیات و معاملات که علاوه بر رعایت صرفه و صلاح، برای مقاصد شرکت ضروری و مرتبط باشد.»

ب) در ماده (۷) شرکت سهامی سازمان انرژی های نو ایران (سانا) وظایف و صلاحیت های سازمان مذکور به شرح ذیل بیان شده است:

«ماده ۷ - برای نیل به اهداف مندرج در این اساسنامه، شرکت با رعایت مقررات و قوانین مربوطه مجاز به اقدامات زیر می باشد:

۱ - انجام مطالعات، تحقیق و توسعه، آموزش و انتشارات، طراحی و مشاوره ساخت و اجراء سیستم های نمونه و همچنین انجام حمایت های فنی، اقتصادی و ظرفیت سازی به ویژه در بخش های غیر دولتی در زمینه ارتقاء و توسعه کارایی انرژی، در چارچوب سیاست های مصوب وزارت نیرو و برنامه های مصوب مجمع عمومی.

۲) براساس ذیل تبصره این ماده، سازمان مکلف گردیده تعهدات ناشی از تصدی‌های دو سازمان فوق‌الذکر («سانا» و «سابا») را ظرف مدت مشخصی (یکسال) تکمیل، واگذار و یا تعیین تکلیف نماید. مسئله‌ای که ناظر به این حکم وجود دارد این است که براساس صدر جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هر گونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج ساله چهارم (سالانه حداقل ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. ...». بنابراین با توجه به اینکه حکم مقرر در سیاست‌های مذکور، شامل «تداوم فعالیت‌های قبلی» نیز می‌گردد، تکلیف مذکور در ذیل تبصره مبنی بر «تکمیل» و یا «تعیین تکلیف» این فعالیت‌ها مغایر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

همچنین معلوم نیست منظور از «تعیین تکلیف» چیست و از این حیث نیز حکم مذکور واجد ابهام است.

ماده (۵) - نکته

این ماده نیز که در واقع نظیر ماده (۴) لایحه می‌باشد، ناظر به انجام فعالیت‌های مشابه وظایف سازمان موضوع این مصوبه که در وزارت نیرو و یا

→

- ۲ - مدیریت طرح‌ها و پروژه‌های مرتبط با هدف و موضوع فعالیت شرکت.
- ۳ - همکاری و اشتراک مساعی با شرکتهای و مؤسسات در جهت تحقق موضوع فعالیت و هدف شرکت.
- ۴ - انجام اموری که شرکت مادر تخصصی توانیر انجام آن را به شرکت درحوزه فعالیت آن محول نماید.
- ۵ - انجام هرگونه عملیات و معاملات که علاوه بر رعایت صرفه و صلاح، برای مقاصد شرکت ضروری و مرتبط باشند.»

سایر سازمان‌های زیرمجموعه وزارت نیرو انجام می‌شود توسط سازمان مذکور است. در این خصوص اگرچه به انتقال این وظایف در چهارچوب مصوبات قانونی تصریح شده است ولیکن از آنجایی که اطلاق وظایف مزبور، ناظر به صلاحیت‌هایی که قانون‌گذار به وزارت نیرو و یا سازمان‌های زیرمجموعه این وزارت داده است نیز می‌شود، لزوم رعایت چهارچوب مصوبات قانونی چندان با اطلاق این انتقال سازگار نیست.

ماده (۶) - نکته و مغایرت با اصل ۸۵

۱) بندهای سیزده‌گانه این ماده در واقع همان بندهای ماده (۵) لایحه می‌باشد که تغییرات صورت گرفته در آن فاقد بار مالی جدید نسبت به لایحه دولت به نظر می‌رسد.

۲) براساس بند «۱۳» این ماده، انجام سایر فعالیت‌های مرتبط با اهداف و وظایف سازمان که به سازمان محول می‌شود نیز به‌عنوان یکی از وظایف صلاحیت‌های سازمان «ساتبا» شناخته شده است. در این خصوص مسئله‌ای که وجود دارد این است که وظایف و صلاحیت‌های یک سازمان دولتی واجد ماهیت اساسنامه‌ای است که بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب آن در چهارچوب این اصل امکان‌پذیر می‌باشد. لذا محول نمودن تعیین سایر وظایف مرتبط به اهداف و وظایف سازمان، به خود سازمان یا مرجع دیگری، مغایر این اصل از قانون اساسی محسوب می‌شود.

ماده (۱۲) - مغایرت با اصل ۷۵

این ماده نیز معادل ماده (۱۱) لایحه دولت می‌باشد که به جز در بند «۳»، تفاوتی با آن ندارد. مطابق این بند وجوه حاصل از عوارض موضوع ماده (۵) «قانون حمایت از صنعت برق کشور» نیز به‌عنوان یکی از منابع این سازمان

در نظر گرفته شده است. مسئله‌ای که در خصوص بند الحاقی مذکور به لایحه وجود دارد این است که، براساس ماده (۵) قانون مذکور^۱ وجوه موضوع این ماده بابت اجرای طرح‌های مذکور در این ماده (طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدید پذیر و پاک عوارض) هزینه می‌شود و این طرح‌ها، اعم از هزینه‌کرد موضوع این بند ماده (۱۲) مصوبه (خرید تضمینی برق تجدیدپذیر و پاک از بخش غیردولتی) است. با این توضیح که مطابق ماده (۵) قانون مزبور، علاوه بر طرح‌های تولید برق تجدید پذیر و پاک، طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی نیز مدنظر قرار گرفته است و لکن در بند «۳» ماده حاضر مقرر گردیده عوارض موردنظر، با اولویت خرید تضمینی برق تجدیدپذیر و پاک از بخش دولتی هزینه گردد. لذا به نظر می‌رسد بند الحاقی «۳» به ماده (۱۲) از جهت داشتن بار مالی محل تأمل است.

۱. ماده ۵ - دولت موظف است برای تأمین بخشی از منابع لازم جهت اجرای طرح‌های توسعه و نگهداری شبکه‌های روستایی و تولید برق تجدید پذیر و پاک عوارض مصرف هر کیلو وات ساعت برق را در بودجه سالانه پیش بینی نماید. وجوه حاصل شده به حساب شرکت توانیر نزد خزانه داری کل کشور واریز و صد در صد (۱۰۰٪) آن صرفاً بابت کمک به اجرای طرح‌های مذکور هزینه می‌شود.

مسائل کلی برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ لغایت ۱۴۰۰)

مقدمه

«لایحه برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ لغایت ۱۴۰۰)» که ابتدا تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)» در اواخر دوره نهم مجلس شورای اسلامی (دی ماه ۱۳۹۴) به مجلس تقدیم شده بود، پس از ارجاع و بررسی توسط کمیسیون تلفیق برنامه ششم توسعه، نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۲۳ در ماده ۱۴۴ و ۱۷ جدول به تصویب کمیسیون مربوطه رسید و هم‌اکنون صحن علنی مجلس شورای اسلامی در جلسات متعددی که ادامه دارد، تا ماده (۴۱) از مصوبه کمیسیون را بررسی نموده است. لذا ضروری است به دلیل حجم زیاد مواد و احکام مندرج در آن، همزمان با بررسی مواد این لایحه در مجلس شورای اسلامی، مجمع مشورتی حقوقی نیز به موازات این بررسی‌ها، بررسی‌های خود را آغاز نماید. لکن چنین امری ابتدائاً مستلزم روشن شدن برخی مسائل کلی است که پیرامون این مصوبه به صورت خاص و همچنین قوانین برنامه توسعه وجود دارد، تا براساس نظر شورای محترم نگهبان چارچوب‌های بررسی مشخص گردد. ازین‌رو مسائل کلی ذیل جهت تبیین این موارد مطرح می‌گردد.

مسائل کلی

۱) اولین مسئله‌ای که ناظر به مصوبه مجلس در خصوص لایحه فوق‌الذکر قابل توجه می‌باشد این است که، لایحه تقدیمی دولت به مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه تحت عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)»،

(بعد از تغییراتی که دولت در دوره دهم مجلس نسبت به لایحه قبلی خود که در دوره نهم مجلس ارائه نموده بود انجام داد) مشتمل بر ۳۵ ماده بوده است و همان‌گونه که از عنوان لایحه تقدیمی دولت و مفاد آن بر می‌آید مواد مزبور صرفاً به‌عنوان موادی که جهت اجرای سند برنامه ششم توسعه لازم بود ارائه شده و سند مذکور نیز مصوبه هیأت وزیران درخصوص برنامه ششم توسعه بود.^۱ اما در هر صورت چنین رویکردی مورد پذیرش مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت و در همین راستا بنابر اظهارات رئیس مجلس شورای اسلامی، ایشان در نامه‌ای خطاب به رهبر معظم انقلاب حفظه الله در خصوص لایحه برنامه ششم توسعه عنوان نموده است که دولت لایحه برنامه ششم را به مجلس ارائه نکرده و تنها تعدادی از احکام مورد نیاز این برنامه را ارائه کرده است و با توجه به این نکته، دو راهکار متصور است؛ اول اینکه دولت لایحه خود را اصلاح نماید و دیگر آنکه مجلس خود به این امر اقدام نماید که در فرض اخیر، با توجه به کثرت موارد مورد نیاز جهت اصلاح لایحه دولت، اعمال اصلاحات مدنظر مجلس با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

بنابر همین اظهارات، مقام معظم رهبری حفظه الله در پاسخ فرمودند که اولویت با اصلاح لایحه، توسط دولت است و در صورت عدم تحقق این راهکار، راهکار دوم انجام شود. بر این اساس، کمیسیون تلفیق در راستای اعمال اصلاحات مدنظر خود موارد قابل توجهی را به لایحه دولت اضافه نمود، به نحوی که مصوبه این کمیسیون مشتمل بر ۱۴۴ ماده و بالغ بر ۶۰۰ حکم می‌باشد. به نظر می‌رسد که نهایتاً و پس از

۱. براساس بخش «تعاریف و اختصارات» مذکور در لایحه دولت، سند توسعه به‌عنوان «مجموعه‌ای مشتمل بر اهداف کلی، اهداف کمی، راهبردها، راهکارها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آن‌ها که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد» تعریف شده بود.

تصویب صحن علنی مجلس و حتی با حذف برخی از مصوبات کمیسیون تلفیق در صحن علنی، نیز همچنان حجم موارد الحاقی به لایحه دولت قابل توجه باشد، به خصوص که امکان الحاق مواد دیگر نیز در صحن علنی مجلس امکان‌پذیر است.

حال با عنایت به توضیحات مطروحه این مسئله وجود دارد که آیا اصلاح لایحه دولت به نحوی که در این مصوبه صورت گرفته است با ایراد پیشین شورا مبنی بر مغایرت اختلاف فاحش مصوبه مجلس با لایحه دولت با اصول ۷۴ و ۷۵ قانون اساسی به دلیل اینکه موارد اضافه شده از مصادیق طرح موضوع اصل ۷۴ قانون اساسی محسوب نمی‌شوند و اصلاحات مذکور در اصل ۷۵ نیز در مورد آنها صدق نمی‌کند و این امور عرفاً اصلاح در لایحه نیز محسوب نمی‌گردد، مواجه خواهد شد یا خیر؟ در صورتی که پاسخ به این سؤال مثبت باشد، لازم است در بررسی این مصوبه، ابتدا این موضوع مورد توجه قرار گرفته و به میزان تغییرات نسبت به لایحه دولت و تفصیل آن نیز پرداخته شود.

(۲) مسئله دیگری که در رابطه با کلیات مصوبه مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه جهت روشن شدن مسیر نحوه بررسی‌ها لازم به طرح می‌باشد، نسبت اصل ۷۵ قانون اساسی به مصوبات مجلس در خصوص برنامه‌های توسعه است. با این توضیح که این سؤال وجود دارد که آیا شورای محترم نگهبان با مصوبه مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه نظیر سایر مصوبات مجلس برخورد نموده و در نتیجه در صورتی که احکامی با اصلاحات نمایندگان نسبت به لایحه دولت پیش بینی شده باشد و این احکام دارای بار مالی جبران نشده باشند با مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی روبرو خواهند شد یا خیر؟ در همین رابطه چند مسئله دیگر نیز قابل توجه است. بدین صورت که اولاً آیا در این خصوص (اصلاحات مجلس نسبت به لایحه دولت) تفاوتی میان احکامی که

ماهیت برنامه‌ای دارند با احکامی که از چنین ماهیتی برخوردار نیستند وجود خواهد داشت یا خیر؟ در همین راستا آیا معیار کمی و مشخصی جهت تشخیص ماهیت برنامه‌ای احکام، مدنظر قرار دارد یا خیر؟

ثانیاً آیا بین احکامی که سابقاً در قانون برنامه پنجم توسعه وجود داشته و با انقضاء قانون مزبور نیز منقضی می‌گردند با سایر احکام تفاوتی وجود دارد؟ به عبارت دیگر در صورتی که حکم واجد بار مالی در برنامه پنجم توسعه وجود داشته باشد با اتمام اعتبار این برنامه، ذکر آن در قانون برنامه ششم در صورتی که به واسطه اصلاحات نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده باشد واجد بار مالی خواهد بود یا خیر؟

تبیین مسائل فوق چندین مؤلفه از چارچوب بررسی مصوبه مجلس در خصوص برنامه ششم توسعه را مشخص می‌نماید. اول بررسی میزان تغییرات صورت گرفته در مصوبه مجلس با لایحه دولت، دوم بررسی وجود یا عدم وجود بار مالی احکامی که با اصلاحات نمایندگان به لایحه دولت افزوده شده است. سوم تشخیص ماهیت مواد مصوبه از جهت برنامه‌ای یا غیربرنامه‌ای بودن. چهارم تطبیق مواد مصوبه با قوانین سابق از جمله قانون برنامه پنجم توسعه و قوانین بودجه سنواتی.

لازم به ذکر است که به دنبال ایراد شورای نگهبان به موارد اضافه شده به «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در مصوبه مجلس و همچنین مواردی که مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تشخیص داده شده بود، مجلس اقدام به حذف مواد مذکور در «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و افزودن آن به لایحه حاضر نموده است، که چنین امری از حیث داشتن ماهیت برنامه‌ای و مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی محل تأمل به نظر می‌رسد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود
رایینا 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)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵
infc.ir rc.ir
www.rc.ir