



گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در پهل و سومین

جله شورای نگهبان

که گزارش: ۸۹۰۰۲۶

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تدوین: ۱۳۹۰/۱۰/۲۰

## شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهل و سومین جلسه شورای

نگهبان در سال ۱۳۸۹

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

ناظر علمی: معاون پژوهشی

شماره گزارش: ۸۹۰۰۲۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۸۹/۱۰/۲۰

## بسم الله الرحمن الرحيم

### فهرست مطالب

- ۱- طرح تبدیل سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان..... ۱
- ۲- اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ماکو ..... ۶
- ۳- طرح حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری ..... ۸
- ۴- طرح اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری ..... ۹
- ۵- طرح الحاق سه ماده و دو تبصره به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش ..... ۱۰
- ۶- طرح اصلاح الگوی مصرف انرژی ..... ۱۱
- ۷- لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام ..... ۲۱

## ۱- طرح تبدیل سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان

### -توجیه، ضرورت‌ها و اهداف طرح

۱- پاسخگو نمودن سازمانهای تربیت بدنی و ملی جوانان در برابر مجلس شورای اسلامی.

۲- تسهیل نظارت مجلس شورای اسلامی بر سازمانهای مذکور از طریق تذکر، سؤال و استیضاح وزیر مربوطه به جای سؤال از رئیس‌جمهور.

۳- واگذاری اداره امور کشور به وزارتخانه به جای سازمانهای وابسته به رئیس‌جمهور و کاهش بار مسئولیت ریاست‌جمهوری.

### -قوانین و مقررات مرتبط با طرح

الف - با تصویب قانون تأسیس سازمان تربیت بدنی در سال ۱۳۵۰، این سازمان جایگزین انجمن ملی تربیت بدنی و سازمان تربیت بدنی و تفریحات سالم ایران گردید.

قانون مصوب ۱۳۵۰ در سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب اسلامی اصلاح گردید که بر این اساس برخی از اهداف و وظایف سازمان تربیت بدنی عبارت است از:  
- توسعه و تعمیم ورزش و پرورش نیروی بدنی و تقویت روحیه سالم در افراد کشور.

- تعلیم و تربیت داوران و مربیان ورزشی در سراسر کشور.

- همگانی کردن ورزش در سطح کشور.

- ارتقاء سطح ورزش قهرمانی.

- ارتقاء سطح ورزش حرفه‌ای.

- تعمیم ورزش در روستاها و مناطق عشایری.

- برقراری ارتباط با مراکز و کمیته‌های بین‌المللی علمی - ورزشی.

- و ...

ب - شورای عالی جوانان در سال ۱۳۷۱ به موجب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس و در سال ۱۳۷۸ به مرکز ملی جوانان تغییر نام داد. با تصویب قانون برنامه سوم توسعه بر اساس ماده (۱۵۷) قانون مذکور، مرکز ملی جوانان به «سازمان ملی جوانان» تبدیل گردید. برخی از اهداف و وظایف این سازمان عبارتند از:

- حل مسائل جوانان.

- اعتلا و رشد نسل جوان کشور.

- مطالعه و پژوهش در حوزه‌های راهبری امور جوانان.

- مطالعه و بررسی قوانین و مقررات مربوط به جوانان.

- طراحی و مدیریت برنامه‌های ملی ویژه و فرابخشی مربوط به جوانان.

- ساماندهی و نظارت بر مراکز خدمات مشاوره‌ای و اطلاع‌رسانی جوانان.

و ...

### - ادله موافقان و مخالفان طرح

#### الف - ادله موافقان

دلایل موافقان طرح علاوه بر مواد مندرج در ذیل عنوان «توجیه، ضرورت و اهداف طرح» شامل موارد ذیل نیز می‌شود:

۱- تشکیل وزارت ورزش و جوانان، موجب اقتدار مجلس شورای اسلامی می‌شود و مجلس می‌تواند بر تمامی امور حوزه ورزش و جوانان مستقیماً نظارت نموده و از وزیر مربوطه سؤال نماید.

۲- به دلیل پاسخگو نبودن رئیس سازمان تربیت بدنی و ملی جوانان به مجلس شورای اسلامی، تاکنون امکان سؤال از رؤسای این سازمانها وجود نداشته و می‌بایست از طریق رئیس‌جمهور صورت می‌گرفت، که آن هم به دلیل پیش‌بینی شرایط سخت سؤال از رئیس‌جمهور (صدر اصل ۸۸ قانون اساسی) امکان‌پذیر نبوده است.

۳- بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی صرفاً امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده رئیس‌جمهور بوده و سایر امور باید به

وزارتخانه‌ها منتقل شود.

#### ب - ادله مخالفان

۱- عدم سنخیت در ماهیت، ساختار، وظایف و مأموریت‌های دو سازمان تربیت بدنی و ملی جوانان و بروز چالش‌های سازمانی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی در امور تربیت‌بدنی و مسائل جوانان.

۲- مغایرت طرح با بند(ب) ماده(۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر ممنوعیت ایجاد وزارتخانه و نیز مغایرت با ماده(۵۵) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر تقلیل تعداد وزارتخانه‌ها.

۳- مغایرت طرح با بند(الف) ماده(۱۳۹) قانون برنامه چهارم توسعه مبنی بر تکلیف دولت بر پیشنهاد حذف یا واگذاری و ادغام دستگاه‌های اجرایی؛ در حالی که در مانحن فیه، موضوع به صورت «طرح» و علی‌رغم مخالفت دولت ارائه گردیده است و تصویب شده است. به عبارت دیگر، اگر تغییر در وضعیت دستگاه‌های اجرایی در درون دولت صورت گیرد، جامع‌نگری شده و اولویت‌ها رعایت خواهد شد و مقاومتی در تحقق برنامه وجود نخواهد داشت.

۴- از آنجا که کمیته ملی المپیک و فدراسیون‌های ورزشی، به‌ویژه بخش ورزش بانوان، عضو فدراسیون‌های بین‌المللی و جهانی بوده و این فدراسیون‌ها در قالب مؤسسات غیردولتی معرفی شده و تابع ضوابط و مقررات خاص فنی در هر رشته ورزشی هستند لذا سازمان متصدی امور ورزش کشور باید از جایگاه حساسی برخوردار باشد تا بتواند در عرصه‌های بین‌المللی فعالیت‌های خویش را با در نظر گرفتن موازین اسلامی و انقلابی به انجام برساند، به‌عنوان مثال عدم حضور ورزشکاران و تیم‌های ورزشی در برابر ورزشکاران رژیم اشغالگر صهیونیستی که به عنوان یک ارزش اسلامی - دینی ظهور و بروز پیدا می‌کند باید مبتنی بر اتخاذ سیاست‌های دقیق و حساس باشد و از اعمال سلاقی گوناگون و متعارض جلوگیری به عمل آید، لذا تبدیل سازمان تربیت بدنی به

وزارتخانه و خارج کردن این سازمان از مدیریت مستقیم رئیس جمهور و تغییرات احتمالی در نحوه اداره و مدیریت حوزه ورزش به ویژه فدراسیون‌های ورزشی، امکان بروز تنش‌های بین‌المللی و هجمه علیه نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران را به وجود خواهد آورد.

۵- ورزش یکی از تأثیرگذارترین نهادها در افکار عمومی به‌ویژه عرصه سیاست محسوب می‌شود به‌نحوی که نفوذ و گسترش مسائل ورزشی در حوزه‌ها و ابعاد اجتماعی و تأثیر مستقیم آن بر مسائل سیاسی و افکار عمومی و ایجاد طبقات اجتماعی در قالب هواداران تیم‌های ورزشی همچون قرمز و آبی، امری مسلم و غیرقابل انکار می‌باشد لذا تبدیل سازمان به وزارتخانه و به تبع آن هرگونه اقدام در حوزه وزارتخانه از قبیل تذکر، سؤال، استیضاح و سایر امور اصلاحی و جابجایی مدیریت‌ها و... ممکن است این امور صرفاً سیاسی را به حوزه‌های اجتماعی و ورزشی تسری داده و تبعات منفی امنیتی و اجتماعی برای کشور دربر داشته باشد.

۶- براساس برآوردهای موجود، سازمان تربیت بدنی تنها دستگاهی است که به اهداف سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران زودتر از موعد مقرر نایل آمده است که این خود دلیل بر کارآمدی این سازمان می‌باشد، لذا ادغام آن در سازمان‌های دیگر و تبدیل آن به وزارتخانه ممکن است عوامل موفقیت‌آمیز این سازمان را سلب و در روند برنامه‌ریزی و مأموریت‌های آن خلل جبران‌ناپذیر ایجاد نماید.

۷- ادغام دو سازمان تربیت بدنی و ملی جوانان و تشکیل وزارت ورزش و جوانان، متضمن افزایش هزینه‌های عمومی در موارد ذیل می‌باشد:

۷-۱- تحمیل بار مالی به دولت به میزان سیصد و پنجاه هزار میلیارد ریال (۳۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) در راستای تعیین تکلیف هفتاد و پنج (۷۵/۰۰۰) نفر کارمندان و مستخدمین دولت به دلیل مغایرت عضویت همزمان آنان در فدراسیون‌های ورزشی با اصل ۱۴۱ قانون اساسی که موضوع طی نامه شماره ۱۰۵۷۶/۱۰/ت مورخ ۱۳۸۸/۷/۲۷ رئیس مجلس شورای اسلامی خطاب به محضر مبارک مقام معظم رهبری

اعلام گردیده است.

۷-۲- هزینه ناشی از اصلاح نرم افزار، برنامه نویسی، فرمت های اداری، برچسب ها، آرم ها، تابلوها و ... .

۷-۳- هزینه ناشی از اصلاح توافقنامه با نهادها، مجامع و مراجع بین المللی.

۷-۴- هزینه ناشی از تنظیم مجدد تشکیلات تفصیلی و استقرار کامل در همه سطوح جغرافیایی و تغییر در پست ها و ساختار سازمانی و ... .

### - اظهار نظر کارشناسی

۱- نظر به اینکه، دو سازمان تربیت بدنی و ملی جوانان ماهیت و ساختارهای متفاوتی دارند و نظر به اینکه سازمان های ملی جوانان که عمدتاً وظایف سیاست گذاری ستادی را به عهده دارد لذا ادغام آن دو موجب به هم ریختگی امور جاری و مأموریت های آنها می شود و با اصل ایجاد نظام اداری صحیح سازگاری نداشته و مغایر با بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی به نظر می رسد.

۲- با توجه به اصل ۵۷ قانون اساسی که قوا را مستقل از یکدیگر معرفی کرده و نیز با توجه به اصل ۶۰ قانون اساسی که اعمال قوه مجریه را جز در اموری که بر عهده رهبری گذارده شده از طریق رئیس جمهور و وزرا دانسته است و اصل ۱۳۴ قانون اساسی، رئیس جمهور و وزراء را مسؤول تعیین برنامه و خط مشی دولت معرفی و نظر به اینکه موارد اعمال قوه مقننه در قانون اساسی مشخص شده است و به دلیل اینکه اصلاح ساختاری اداری بر اساس مدلول ماده ۱۳۹ قانون برنامه چهارم توسعه و فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین و مقررات ناظر بر امور عمومی، جزء امور اجرایی محسوب می شود لذا اقدام مجلس شورای اسلامی در ارائه طرح تأسیس وزارتخانه و ادغام دو سازمان اجرایی مغایر استقلال قوه مجریه بوده و با اصول ۵۷، ۶۰، ۷۱ و ۱۳۴ قانون اساسی مغایرت دارد.

۳- با توجه به اینکه مصوبه مزبور در قالب طرح ارائه شده و به افزایش هزینه عمومی می انجامد و به لحاظ اینکه تبصره ماده واحده، تأمین کننده هزینه های ناشی از اجرای

این مصوبه نمی‌باشد. ماده واحد مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۴- ذیل ماده واحد مبنی بر «اقدامات قانونی برای انجام اصلاحات لازم در مقررات مربوط» به لحاظ اینکه منظور از این مقررات مشخص نیست که آیا جنبه قانونگذاری دارد یا آیین‌نامه‌ای؟ واجد ابهام می‌باشد.

\*\*\*\*\*

## ۲- اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ماکو

### - مقدمه و سابقه

مجلس شورای اسلامی به موجب قانون ایجاد یک منطقه آزاد تجاری - صنعتی و بیست و سه منطقه ویژه اقتصادی (مصوب ۱۳۸۹/۷/۴) به دولت اجازه داد تا در شهرستان ماکو منطقه آزاد تجاری - صنعتی ایجاد نماید.

هیأت دولت نیز به تجویز و بر اساس اختیار حاصله از بند (ب) ماده (۴) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲ که تصویب اساسنامه سازمان و شرکت‌های تابعه را بر عهده هیأت دولت نهاده است اساسنامه سازمان منطقه آزاد تجاری - صنعتی ماکو را به تصویب رسانیده است.

### - قوانین مرتبط

الف - قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات ۱۳۷۵/۸/۲۲، ۱۳۷۸/۴/۳۰ و ۱۳۸۸/۳/۶.

ب - ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳.

### - اظهار نظر کارشناسی

۱- موافقت با تأسیس و انحلال شرکت‌های تابع که به مجمع عمومی واگذار شده است (مندرج در بند ۱ ماده ۸) ماهیت تقنینی دارد و از این رو مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲- با توجه به اینکه نظام پرداخت حقوق از جمله تعیین مزایای کارکنان دولت جنبه تقنینی دارد، لذا اطلاق بند(۱۱) ماده(۸) نیز به دلیل عدم ذکر «با رعایت قوانین و مقررات مربوطه»، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۳- بند(۱۴) ماده(۸) مغایر اصل ۵۳ می‌باشد؛ چرا که کلیه دریافت‌های دولت از جمله شرکت‌های دولتی باید به خزانه‌داری کل واریز گردد، این در حالی است که در این مقرر قانونی به این حکم قانونی اشاره‌ای نشده است.

۴- ماده(۹) مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی به نظر می‌رسد چرا که تصویب بودجه در صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی است.

۵- بند(۷) ماده(۱۷) مغایر اصل ۵۲ می‌باشد چرا که تصویب بودجه برعهده مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

۶- از آنجا که بند(۱۰) ماده(۱۷) ماهیت تقنینی دارد (تشکیل یا انحلال شرکت‌های فرعی) تفویض آن به هیأت مدیره مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۷- عبارت «همه‌گونه حقوق، اختیارات و اعتبارات» مندرج در ماده(۱۹) از حیث مصداق واجد ابهام است، به علاوه عموم این عبارات که متضمن اختیارات گسترده بی حد و حصر برای مدیر عامل سازمان است محل تأمل شرعی فقهای محترم می‌باشد. همچنین واژه «اعتبارات» مندرج در همین ماده از حیث مفهوم دارای ابهام است.

۸- عزل و نصب کارکنان سازمان بدون اشاره به «در حدود ضوابط قانونی» (آیین‌نامه هیأت دولت ناظر به ماده(۱۲) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی) مندرج در بند(۲) ماده(۱۹) مغایر اصل ۲۲ قانون اساسی است که حقوق افراد (از جمله حقوق استخدامی) را مصون از تعرض (از جمله تعرض مقامات اداری) دانسته مگر به موجب قانون که در این ماده اشاره به رعایت موازین قانونی نشده است.

۹- ارجاع امر به قانون تجارت به صورت علی الطلاق در ماده (۲۷) چون که متضمن مواردی هم می‌گردد که به نظر فقهای محترم خلاف شرع می‌باشد واجد اشکال است. (نظریه شماره ۸۵۳۰۲۰۱۵۱۸ مورخ ۸۵/۱۱/۲۸، در پاسخ به استفسار رییس جمهور: معامله اوراق قرضه مذکور در ماده (۵۲) قانون تجارت از این جهت که وام مذکور در آن مشتمل بر بهره است خلاف موازین شرع شناخته شد).

\*\*\*\*\*

### ۳- طرح حمایت از احياء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری

#### - اظهار نظر کارشناسی

از آنجا که علیرغم حذف عبارت «با رعایت ماده (۱۰۱) قانون شهرداری - مصوب ۱۳۳۴- و اصلاحات بعدی» توسط مجلس در مرحله قبل، ابهام شورای نگهبان برطرف نشده بود، لذا به نظر می‌رسد حذف کل تبصره (۱) ماده (۱۰) نیز نتوانسته ابهام ایجادشده را برطرف نماید. شاید دلیل باقی ماندن ابهام این باشد که در هر صورت در موضوع ماده (۱۰)، قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی آن حاکم است، لذا چه به آن اشاره شود یا صراحتاً ذکری از آن به میان نیاید، حکم ماده (۱۰۱) بر این ماده بار می‌شود؛ فلذا شمول آن بر مواردی که متعلق حق اشخاص یا موقوفات باشد کماکان دارای ابهام می‌باشد و باید در مورد آن مجلس تعیین تکلیف نماید، لکن در مورد تذکر شورا در مورد تبصره ماده (۳)، با توجه به حذف آن از سوی مجلس مشکلی وجود نخواهد داشت، نتیجه آنکه: ظاهراً ابهام شورای نگهبان در مورد ماده (۱۰) کماکان به قوت خود باقی است.

\*\*\*\*\*

#### ۴- طرح اصلاح ماده ۱۰۱ قانون شهرداری

۱- ایراد بند(۱): ایراد شورا در خصوص عدم تعیین تکلیف در مهلت مقرر توسط شهرداری، با آخرین اصلاح مجلس برطرف شده است.

۲- ایراد بند(۲):

الف - چون در تبصره(۳) فعلی همان ضوابط طرحهای جامع، تفصیلی و هادی شهر با ذکر عوامل مذکور قبلی آورده شده است، لذا رافع اشکال اصل ۸۵ قانون اساسی نمی‌باشد، مگر اینکه شورا، ضوابط طرحهای جامع، تفصیلی و هادی شهر و نیز عوامل مذکور در این تبصره را بعنوان ضوابط تعیین شده مقنن تأیید نماید.

ب - اشکال ذیل بند(۲) مربوط به قانون نوسازی و عمران شهری رفع شده است.

۳- ایراد بند(۳): اشکال شورا (یعنی عدم پرداخت قیمت زمین توسط شهرداری به اندازه قدرالسهم به مالک آن که خلاف شرع است) به قوت خود باقی است.

۴- ایراد بند(۴): ایراد شورا (یعنی انحصار عوامل مذکور در تبصره(۳) و در نظر نگرفتن سایر دریافتهای شهرداری) به قوت خود باقی است.

۵- ایراد بند(۵): ایراد شورا مبنی بر غیرشرعی بودن اطلاق دریافت عین اراضی بعنوان قدرالسهم خدمات عمومی نسبت به مواردی که عین زمین مورد نیاز نیست، رفع نشده است.

۶- ایراد بند(۶):

الف - ایراد شرعی به جهت عدم پرداخت هیچ‌گونه وجه از طرف شهرداری به مالک و تصاحب مجانی ملک البته به قدرالسهم مذکور برطرف نشده است و حتی در مواردی که امکان تأمین انواع سرانه، شوارع و معابر عمومی از زمین نباشد، قیمت آن را از مالک می‌گیرد که از لحاظ شرعی محل تأمل است.

ب - ایراد وارده بر تبصره(۴) از بابت تعیین ضابطه که برای تبصره(۳) مطرح شده

است، در خصوص این تبصره هم وجود دارد.

\*\*\*\*\*

## هـ طرح الحاق سه ماده و دو تبصره به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

### - مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

وزارت آموزش و پرورش در اجرای قانون استخدام معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی ابهاماتی دارد و برداشت متفاوتی نموده است که موجب تضییع حقوق عده ای شده و موجب اعتراض گردیده است و برای حل این مشکل این طرح ارائه شده است.

### - سابقه طرح

بعد از انقلاب اسلامی، اولین قانون در خصوص معلمان حق التدریس، قانون بکارگیری معلمان حق التدریس بر اساس قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۸۳ می باشد. بر اساس ماده واحده این قانون، دولت موظف شد نسبت به استخدام معلمان حق التدریس به تعداد ۴۰ هزار نفر اقدام نماید.

در سال ۱۳۸۸ نمایندگان مجلس شورای اسلامی قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش را به تصویب رساندند. سپس مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۹ قانون الحاق دو ماده به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش را به تصویب رساند.

### - مهمترین قوانین مرتبط

الف - ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه

ب - قانون لغو مواد (۶) و (۶) مکرر الحاقی اساسنامه نهضت سواد آموزی جمهوری اسلامی ایران و تعیین ضوابط به کارگیری آموزشیاران - مصوب ۱۳۸۰ -

ج - قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش - مصوب ۱۳۸۸ -

د - قانون الحاق دو ماده به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش - مصوب ۱۳۸۹ -

#### - اظهار نظر کارشناسی

۱- تبصره الحاقی به ماده (۲) از آن جهت که استخدام متضمن هزینه است و موجب افزایش هزینه عمومی می شود و طریق تأمین هزینه جدید معلوم نشده است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲- تذکر: در ماده (۲)، عدد چهار بعد از تبصره اضافه گردد.

۳- تبصره الحاقی ماده (۳) از آن جهت که استخدام متضمن هزینه است و موجب افزایش هزینه عمومی می شود و طریق تأمین هزینه جدید معلوم نشده است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

\*\*\*\*\*

#### ع- طرح اصلاح الگوی مصرف انرژی

##### - مقدمه توجیهی، ضرورت ها و اهداف

تداوم رشد مصرف انرژی در کشور به همراه بهره‌وری پایین تولید، انتقال، توزیع و مصرف انرژی سبب خواهد شد که حتی در صورت تحقق کلیه برنامه‌های توسعه بالادستی، مصرف انرژی از تولید انواع انرژی اولیه از جمله نفت و گاز طی مدت ده سال آینده فراتر رفته و کشور به واردکننده انرژی تبدیل گردد. این در حالی است که با

اجرای برنامه و سیاست‌های مدیریت کارایی انرژی با هدف کنترل اتلاف انرژی در بخش‌های مختلف عرضه و تقاضا و بازیافت تلفات در بخش‌های یادشده می‌توان از بروز بحران در پیش‌رو به صورت قطعی پیشگیری نموده و ظرفیت صادرات انرژی کشور را برای بلندمدت حفظ نمود. با توجه به زمان‌بر بودن اجرای برنامه‌های توسعه بخش انرژی، سال‌های انتهایی برنامه چهارم توسعه و سال‌های ابتدایی برنامه پنجم آخرین فرصت‌ها برای اقدام مؤثر در این زمینه خواهد بود.

تجربیات موجود در کشور و تجربه تمامی کشورهای موفق در زمینه ارتقاء کارایی انرژی نشان می‌دهد که بهبود بهره‌وری انرژی به صورت طبیعی و تنها تحت تأثیر تعادل بین عرضه و تقاضا به وجود نخواهد آمد بلکه لازم است مراجع قانونگذاری از ابزارهای قانونی برای پر کردن فاصله بین منافع ملی و تصمیمات فردی و بنگاهی استفاده نمایند. بر این اساس بوده است که بیش از چهل کشور از جمله پیشرفته‌ترین کشورهای جهان علی‌رغم بهره‌مندی از قیمت‌های بالای فروش و وضع مالیات بر مصرف حامل‌های انرژی و وجود فضای رقابتی در صنعت و اقتصاد، سال‌های متمادی (بعضاً بیش از چهار دهه) از مزایای قانون مدیریت کارایی انرژی و قوانین مشابه بهره‌برند. بدیهی است وجود قانون در زمینه اصلاح الگوی مصرف حتی مقدم بر سایر فعالیت‌های بهینه‌سازی انرژی است. وضعیت تأسفبار مصرف بیش از ده برابر انرژی برای یک واحد ارزش افزوده در مقایسه با کشور ژاپن و حتی فاصله دو و نیم برابری با متوسط جهانی با استفاده از قانونگذاری مناسب قابل اصلاح است.

با عنایت به نامگذاری سال ۱۳۸۸ از سوی مقام معظم رهبری به نام سال اصلاح الگوی مصرف و با توجه به چالش‌های در پیش‌رو در زمینه انرژی و به منظور کاهش هزینه‌های اقتصادی و بهبود رفاه اجتماعی و همچنین افزایش بهره‌وری انرژی، صیانت از ذخایر خدادادی و کمک به توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست، طرح مذکور ارائه شده است.

#### **- قوانین و مقررات مرتبط**

الف - سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف آب، انرژی و نان ابلاغی مقام معظم رهبری

ب - ماده (۱۲۱) قانون برنامه سوم توسعه تنفیذی در ماده (۲۰) قانون برنامه چهارم توسعه - مصوب ۱۳۸۳ -

ج - قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت - مصوب ۱۳۸۶ -

د - قانون هدفمند کردن یارانه‌ها - مصوب ۱۳۸۸ -

ه - جزء (۷) بند (الف) سیاست‌های کلی نظام در بخش نفت و گاز مبنی بر بهینه‌سازی مصرف و کاهش شدت انرژی

#### - سابقه طرح

به موجب ماده (۳) قانون برنامه چهارم توسعه، به منظور حداکثر رساندن بهره‌وری از منابع تجدیدناپذیر انرژی، شکل‌دهی مازاد اقتصادی، انجام اصلاحات اقتصادی، بهینه‌سازی و ارتقای فناوری در تولید، مصرف و نیز تجهیزات و تأسیسات مصرف‌کننده انرژی و برقراری عدالت اجتماعی، دولت مکلف شد ضمن فراهم آوردن مقدمات از جمله گسترش حمل و نقل عمومی و عملیاتی کردن سیاست‌های مستقیم جبرانی، اقدام ذیل را از ابتدای برنامه چهارم به اجرا گذارد:

- نسبت به قیمت‌گذاری نفت کوره، نفت گاز و بنزین بر مبنای قیمت‌های عمده‌فروشی خلیج فارس، اقدام نماید.

در ماده (۱۲۱) قانون برنامه سوم توسعه قانونگذار دولت را موظف نمود به منظور اعمال صرفه‌جویی، منطقی کردن مصرف انرژی و حفاظت از محیط زیست، اقدامات زیر را انجام دهد:

الف - تهیه و تدوین معیارها و مشخصات فنی مرتبط با مصرف انرژی در تجهیزات، فرایندها و سیستم‌های مصرف‌کننده انرژی، به ترتیبی که کلیه مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و واردکنندگان این تجهیزات، فرایندها و سیستم‌ها ملزم به رعایت این

مشخصات و معیارها باشند.

ب - تهیه آیین‌نامه تعیین ساعات کار اصناف در ایام سال به ویژه در فصل اوج مصرف برق توسط وزارت بازرگانی با همکاری وزارتخانه‌های نیرو و کشور.

ج - تنظیم برنامه فصلی ساعات کار کارخانه‌ها و صنایع توسط وزارتخانه‌های ذیربط به نحوی که مصرف برق و انرژی در ماه‌هایی که دارای حداکثر مصرف هستند، کاهش یابد و سیاست‌های تشویقی برای مصرف‌کنندگان در غیرساعات اوج مصرف، اعمال گردد.

د - تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رعایت استانداردهای مصرف انرژی در طراحی و ساخت ساختمان‌ها در بخش دولتی و غیردولتی به منظور پرهیز از اتلاف انرژی و تنظیم و اجرای روش‌های تشویقی در مورد ساختمان‌های موجود برای بکارگیری استانداردهای مصرف انرژی توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان وزارتخانه‌های مسکن و شهرسازی، کشور، نفت، صنایع، نیرو و سازمان برنامه و بودجه و نظام مهندسی کشور. با عنایت به سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف مصوب مقام معظم رهبری مبنی بر بازنگری و تصویب قوانین و مقررات مربوط به عرضه و مصرف انرژی، تدوین و اعمال استانداردهای اجباری ملی برای تولید و واردات کلیه وسایل و تجهیزات انرژی‌بر و تقویت نظارت بر حسن اجرای آنها و الزام تولیدکنندگان به اصلاح فرایندهای تولیدی انرژی‌بر، طرح مذکور جهت سیر مراحل قانونی به مجلس ارائه شده است.

### - نظر دولت

هیأت وزیران بر اساس تصمیم جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۱ با طرح مذکور مخالفت نموده است.

### - اظهار نظر کارشناسی

۱- بند(ت) ماده(۲): واژه «توربین» لفظ غیر فارسی بوده، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون

اساسی می‌باشد.

۲- بند(ث) ماده(۲): واژه‌های «مکانیکی» و «الکتریکی» لفظ غیر فارسی بوده، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشند.

۳- بند(خ) ماده(۲): واژه «ترافیکی» لفظ غیر فارسی بوده، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۴- بند(ش) ماده(۲):

الف - واژه «فرم» لفظ غیرفارسی بوده، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

ب - با توجه به ابهام مرجع وضع بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های مندرج در این بند، اگر مرجع غیر از هیأت وزیران و یا وزیر باشد، با اصل ۱۳۸ قانون اساسی مغایرت دارد.

۵- بند(ط) ماده(۲): واگذاری تعیین قیمت غیریارانه‌ای برق به دولت، بدون بیان ضوابط و چهارچوب‌های مشخص مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. لذا باید مانند بند(ج) ماده(۱) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها ضابطه ارائه گردد.

۶- بند(ظ) ماده(۲): «بهای عرضه فرآورده‌های نفتی در خلیج فارس» نرخ ثابت و مشخصی نیست؛ زیرا این نرخ با توجه به نظام محاسبه‌ای آن، متفاوت می‌گردد، لذا موجد ابهام می‌باشد.

۷- ماده(۳): طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی تعیین و اجرای خط‌مشی دولت بر عهده رئیس‌جمهور با همکاری وزیران است، لذا ماده(۳) مغایر این اصل می‌باشد. همچنین اگر «تعیین، اصلاح و بازنگری خط مشی های اساسی» مستلزم وضع مقررات دولتی باشد، حضور عضو غیروزیر در این کارگروه مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

۸- ماده(۵): این ماده موجد ابهام است. اگر «سیاست‌گذاری» مندرج در این ماده

به معنای تعیین سیاست‌های کلی باشد، مغایر بند (۱) اصل (۱۱۰) قانون اساسی می‌باشد. و اگر «سیاست‌گذاری» مندرج در این ماده به معنای تعیین خط مشی دولت باشد، مغایر اصل ۱۳۴ قانون اساسی است؛ زیرا عضو غیروزیر در شورای عالی انرژی وجود دارد و حال آنکه تعیین و اجرای خط‌مشی دولت بر عهده رئیس‌جمهور با همکاری وزیران است.

#### ۹- تبصره ماده (۵):

الف - تبصره مذکور یا مستلزم الزام دولت به ارائه لایحه است که در این صورت مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی می‌باشد و یا مستلزم تفویض اختیار قانونگذاری به دولت است که در این صورت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. لازم به ذکر است ترکیب اعضای شورای مذکور به موجب قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور - مصوب ۱۳۸۱ - توسط قانونگذار تعیین شده است.

ب - عبارت «سیاستگذاری مشترک طرفهای عرضه و تقاضای انرژی» مندرج در این تبصره واجد ابهام است. اگر به معنای داشتن حق رأی آنها در شورای عالی انرژی است، در این صورت مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی می‌باشد.

۱۰- ماده (۷): مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن معلوم نگشته است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. همچنین با توجه به صلاحیت رئیس‌جمهور در زمینه امور اداری مندرج در اصل ۱۲۶ قانون اساسی، اصلاح تشکیلات داخلی ادارات دولتی در صلاحیت رئیس‌جمهور است، لذا از این جهت نیز مغایر اصل ۱۲۶ است.

#### ۱۱- ماده (۸):

الف - این ماده مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن معلوم نگشته است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب - این ماده دولت را ملزم به ارائه لایحه نموده است که این امر مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی است.

ج - قسمت انتهایی این ماده اگر مستلزم اصلاح قانون بودجه باشد، مغایر اصول ۵۲ و ۸۵ قانون اساسی است.

#### ۱۲- ماده (۹):

الف - واژه «پتانسیل» غیرفارسی است لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

ب - با توجه به صلاحیت هیأت وزیران در تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی مندرج در ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی، تعیین مرجع دیگری غیر از هیأت وزیران (وزارت نیرو) در تصویب اساسنامه، مغایر ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۱۳- ماده (۱۰): واژه‌های «پمپاژ» و «تکنولوژی» غیرفارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱۴- تبصره ماده (۱۱): واژه «الکتریکی» غیرفارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱۵- ماده (۱۵): با توجه به الزام به رعایت حکم تبصره ماده (۵) در این ماده؛ ایرادات مندرج در بند مربوط به تبصره ماده (۵) (مغایرت با اصول ۷۴ یا ۸۵ قانون اساسی) در این ماده نیز حاکم می‌باشد.

۱۶- ماده (۱۷): به جای عبارت «قانون خدمات کشوری»، عبارت «قانون مدیریت خدمات کشوری» جایگزین شود.

۱۷- تبصره ماده (۱۸): اگرچه مصوبات شورای عالی انرژی کشور به تصویب رئیس جمهور می‌رسد، ولی با توجه به آنکه صلاحیت رئیس جمهور محدود به موضوعات اصل ۱۲۶ قانون اساسی یعنی برنامه و بودجه و اداری و استخدامی است، لذا به دلیل ماهیت مقررات گونه مفاد تبصره (۱۸)، موضوع باید به تصویب مراجع مندرج در اصل ۱۳۸ قانون اساسی برسد.

۱۸- ماده (۲۱): «انجام ممیزی» و «آموزش کارکنان» مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن معلوم نگشته است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۱۹- ماده (۲۲): به دلیل حضور افراد غیروزیر در کارگروه موضوع ماده (۱۱)، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

۲۰- ماده (۲۵): تعیین جرمه توسط قوه مجریه، مغایر اصول ۳۶ و ۸۵ قانون اساسی است.

۲۱- ماده (۲۶): وضع جرمه بدون تعیین ضابطه مشخص، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲۲- ماده (۲۷):

الف - واژه‌های «الکتریکی» و «توربین» غیرفارسی هستند، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

ب - تکلیف وزارت نیرو به خرید، مستلزم بار مالی برای دولت می‌باشد، لذا مغایر اصل ۷۵ می‌باشد.

۲۳- ماده (۲۸): به دلیل حضور اشخاص غیروزیر، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی

است.

۲۴- ماده (۲۹):

الف - این ماده مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن معلوم نگشته است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب - واژه «پمپ» مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۲۵- ماده (۳۰): واژه «ترافیک» مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۲۶- تبصره (۱) ماده (۳۱): واژه «ترافیکی» غیر فارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می باشد.

۲۷- تبصره (۲) ماده (۳۱): با توجه به ماهیت اجرایی مفاد تبصره مذکور و کارکردهای نظارتی و مقررات گذاری شورای اسلامی شهر، لذا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی است.

۲۸- ماده (۳۲) و تبصره آن:

الف - واژه «ترافیک» غیرفارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می باشد.

ب - اعطای صلاحیت به سازمان نظام مهندسی ساختمان در وضع آیین نامه مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است.

۲۹- ماده (۳۸): مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن معلوم نگشته است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۳۰- بند (الف) ماده (۴۲): واژه «کانال» غیر فارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می باشد.

۳۱- ماده (۴۳): واژه «الکترونیکی» غیرفارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می باشد.

۳۲- ماده (۴۴):

الف - عبارت «عقد قرارداد» به عبارت «انعقاد قرارداد» تبدیل شود.

ب - این ماده مستلزم افزایش هزینه عمومی است و محل تأمین آن مشخص نشده است، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۳۳- ماده (۴۶): واژه «توربین» مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۳۴- ماده (۴۷): واژه‌های «کنتور» و «کنترل» غیرفارسی است، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشد.

۳۵- ماده (۵۰): استفاده از عنوان شرکت ملی گاز همان ایراد مطروحه در قوانین بودجه سالیانه را دارا می‌باشد.

۳۶- بند (ب) ماده (۵۲): واژه «ضوابط» اگر چیزی غیر از آیین‌نامه باشد، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۳۷- ماده (۵۹): واژه‌های «فاینانس» و «تکنولوژی»، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۳۸- ماده (۶۱):

الف - واژه‌های «بیوگاز» و «بیومس» غیر فارسی هستند، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشند.

ب - باید عبارت «عقد قرارداد» به عبارت «انعقاد قرارداد» تبدیل شود.

۳۹- ماده (۶۲): واژه‌های «فتو ولتائیک» و «توربین» غیر فارسی هستند، لذا مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشند.

\*\*\*\*\*

## ۷- لایحه موافقتنامه تشویق و حمایت متقابل از سرمایه‌گذاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام

### - مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

با توجه به اهمیت سرمایه‌گذاری در به‌کارگیری منابع و امکانات بالقوه اقتصادی و نظر به ضرورت تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری اتباع دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری سوسیالیستی ویتنام و به‌منظور ایجاد و حفظ شرایط مساعد برای سرمایه‌گذاری‌های یادشده در جهت ارتقا و تحکیم همکاری‌های اقتصادی و تأمین منافع هر دو دولت، لایحه مذکور ارائه شده است.

### - سابقه لایحه

هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۳۷۰۲۷/ت ۲۷۴۱۰ هـ مورخ ۱۳۸۱/۸/۴ به وزارت امور اقتصادی و دارایی اجازه داد نسبت به امضای موقت موافقتنامه مذکور اقدام نماید. پس از امضای موافقتنامه مذکور توسط مقامات دو کشور، هیأت وزیران لایحه مذکور را در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۹ تصویب و به مجلس ارسال کرد.

### - قوانین و مقررات مرتبط

الف - قانون تشویق حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی - مصوب ۱۳۸۰-

ب - ماده (۲۴) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳-

### - اظهار نظر کارشناسی

مغایرتی با قانون اساسی ندارد.





امام خمینی (ره):

و از شورای محترم مجلسین می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت  
و ظرافت اسلامی و ملی خود را انفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون پنج لا  
خط جلوگیری نمایند و بلاخط ضرورت کشور که گاهی با احکام ثانویه و گاهی به ولایت فقیه ابراشود توجه نمایند

(صحیفه امام، ج ۲۲، ص ۴۳۳)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران - صندوق پستی ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵