

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور
مجوزهای کسب و کار

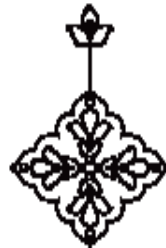
پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون
تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۶/۰۲

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۶/۰۹



پرونده شورای نگهبان

طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

درباره‌ی مصوبه

«طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» که در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۳۱ اعلام وصول شد را (۴۰) نفر از نمایندگان مجلس تهیه و برای طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کردند. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «در سال گذشته قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار به منظور رفع موانع کسب و کار و تسهیل صدور مجوز در حوزه خدمات حقوقی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لکن در زمان اجرای این قانون اختلاف نظر در خصوص برخی از عبارات‌های آن ایجاد شده است. علی‌رغم اینکه کمیسیون‌های جهش تولید، اصل (۹۰) قانون اساسی و قضایی و حقوقی مجلس، جلساتی را با دستگاه‌های اجرایی متولی این قانون برگزار نمودند و نقطه نظرات نمایندگان بیان و تاکید شد که با توجه به مشروح مذاکرات کمیسیون تصویب کننده قانون و همچنین مشروح مذاکرات صحن علنی مجلس شورای اسلامی، دستگاه‌های صدور مجوز کارآموزی و کالت و دفاتر اسناد رسمی و کارشناسان رسمی دادگستری موظفند امتیاز نمره تراز داوطلبان را مدنظر قرار دهند؛ با این حال اشکالات اجرایی کماکان باقی است؛ فلذا به منظور تاکید بر نظر قبلی مجلس در هنگام تصویب قانون و تصریح عبارت در قانون، متن استفساریه به شرح ذیل جهت سیر مراحل تصویب تقدیم می‌گردد.»

مفاد این طرح که دوفوریت آن در مجلس شورای اسلامی تصویب شده بود، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۴۰۱/۶/۲ با اصلاحاتی به تصویب رسید و طی نامه‌ی شماره ۸۱۸/۵۲۸۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۶/۶ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۶/۹، این مصوبه را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۸۵۷ مورخ ۱۴۰۱/۶/۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»
موضوع استفساریه:

آیا منظور از عبارت «امتیاز میانگین نمرات» در مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴،^۱ میانگین

۱. مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳- ماده (۵) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵ به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۵- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است هر ساله از طریق سازمان سنجش آموزش کشور نسبت به برگزاری آزمون سردفتری و دفتریاری اقدام نماید. داوطلبانی که حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) امتیاز میانگین نمرات یک درصد (۱٪) حائزان بالاترین امتیاز را کسب کنند به عنوان پذیرفته‌شده، جهت طی مراحل مقتضی به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور معرفی می‌شوند. هرگونه انتقال امتیاز موضوع این ماده از جمله انتقال امتیاز موضوع ماده (۶۹) این قانون منوط به قبولی انتقال‌گیرنده در آزمون مذکور است. تبصره- ...

ماده ۴- در بند (الف) ماده (۷) قانون کانون کارشناسان رسمی دادگستری مصوب ۱۳۸۱/۱/۱۸ عبارت «بر اساس نیاز مناطق کشور حذف و دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۱) و (۲) به این بند الحاق می‌شود: تبصره ۱- کانون کارشناسان رسمی دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه موظف است هر ساله از طریق سازمان سنجش آموزش کشور نسبت به برگزاری آزمون کارشناسان رسمی اقدام نماید. داوطلبانی که حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) امتیاز میانگین نمرات یک درصد (۱٪) حائزان بالاترین امتیاز در هر رشته را کسب کنند، به عنوان پذیرفته‌شده، برای طی مراحل مقتضی به کانون کارشناسان رسمی دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه معرفی می‌شوند. توزیع استانی پذیرفته‌شدگان بر اساس تقاضا یا امتیاز پذیرفته‌شدگان می‌باشد.

نظارت بر اجرای این تبصره بر عهده قوه قضائیه است و قوه مزبور مکلف است در صورت استتکاف کانون کارشناسان رسمی دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه از برگزاری آزمون، رأساً به برگزاری آن اقدام کند. استتکاف از اجرای این حکم جرم محسوب و مرتکب به مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد. تبصره ۲- ...

ماده ۵- تبصره ماده (۱) قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری مصوب ۱۳۷۶/۱/۱۷ به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به عنوان تبصره (۲) به آن الحاق می‌شود:

تبصره ۱- کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه مکلفند هر سال از طریق سازمان سنجش آموزش کشور نسبت به برگزاری آزمون پروانه وکالت اقدام نمایند. داوطلبانی که

وزنی نمرات ترازشده، مطابق شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود، است؟
پاسخ:

بلی، منظور از عبارت «امتیاز میانگین نمرات» در مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴، میانگین وزنی نمرات ترازشده، مطابق شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود، است.

▪ دیدگاه مغایرت

مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، قبولی داوطلبانی که حداقل هفتاد درصد «امتیاز میانگین نمرات» یک درصد حائزان «بالاترین امتیاز» در هر رشته را کسب کنند را مقرر کرده است. حال قانون‌گذار در مصوبه‌ی حاضر در مقام استفسار این مواد، منظور از عبارت «امتیاز میانگین نمرات» را «میانگین وزنی نمرات ترازشده» مطابق «شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود» دانسته است. از طرفی، مطابق نظر تفسیری مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی،^۱ مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است و تضییق و توسعه قانون، تفسیر تلقی نمی‌شود. حال با توجه به اینکه مقصود قانون‌گذار از عبارت «امتیاز میانگین

→

حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) امتیاز میانگین نمرات یک درصد (۱٪) حائزان بالاترین امتیاز را کسب کرده‌اند، به عنوان پذیرفته شده، جهت طی مراحل مقتضی به مرجع صدور مجوز مربوط معرفی می‌گردند. نظارت بر اجرای این تبصره بر عهده قوه قضائیه است و قوه مزبور مکلف است در صورت استنکاف کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه از برگزاری آزمون، رأساً به برگزاری آن اقدام کند. استنکاف از اجرای این حکم جرم محسوب و مرتکب به مجازات محرومیت از حقوق اجتماعی درجه شش موضوع ماده (۱۹) قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد.

تبصره ۲- ...»

۱. نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی: «۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۲- ...»

نمرات» یک درصد حائزان «بالاترین امتیاز» در مواد مذکور، روشن است و اشاره به میانگین نمرات حاصل از دروس مختلف آزمون (بعد از اعمال ضریب هر درس) است و عبارات فوق فاقد ابهام است، بنابراین افزودن قید «وزنی» و «تراز شده» به عبارت «میانگین نمرات» و همچنین لزوم انجام این ترازگیری «مطابق با شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود»، مصداق «قانون گذاری جدید» و توسعه‌ی قلمرو محاسبه‌ی نمرات در قانون تسهیل است و مصداق تفسیر نیست. ضمن اینکه ترازگیری در آزمون‌هایی از قبیل آزمون سراسری، در راستای غربال‌گری صحیح و عادلانه‌ی داوطلبان در راستای رسیدن به ظرفیت محدود افراد قبول شده (برای مثال انتخاب ۴۰ نفر از بین ۴۰ هزار شرکت‌کننده) است و در آزمون‌های مذکور که فاقد ظرفیت هستند، ترازگیری متصور نیست. در نتیجه این استفساریه، مصداق توسعه‌ی حکم مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون پیش‌گفته محسوب می‌شود و مغایر با نظر تفسیری مذکور شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی است.

■ دیدگاه عدم مغایرت

مصوبه‌ی حاضر، در مقام رفع ابهام از عبارت «امتیاز میانگین نمرات» مذکور در مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل است و ماهیت استفساریه دارد و مصداق توسعه یا تضییق قانون مذکور نیست و مغایرتی با نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی ندارد؛ توضیح اینکه اولاً پس از تصویب قانون پیش‌گفته و برگزاری نخستین آزمون وکالت مبتنی بر ماده (۵) این قانون، مرکز وکلای قوه‌ی قضائیه به عنوان مجری آزمون، عبارت «امتیاز میانگین نمرات» در این ماده را از حیث انطباق با «نمرات خام» یا «نمره‌ی تراز» داوطلبان دارای ابهام دانست و پس از بحث و بررسی‌های مختلف، در مقام اجرا نمره‌ی خام را ملاک ارزیابی قرار داد. همچنین رئیس قوه‌ی قضائیه در نامه‌ای خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی، ضمن اذعان به ابهام فوق، خواستار رفع ابهام از سوی قانون‌گذار شد.^۱ بنابراین کش‌وقوس‌های مطرح شده در مسیر اجرای قانون تسهیل، خود بزرگترین دلیل بر وجود ابهام در مواد مزبور

۱. قابل مشاهده در: <https://www.tasnimnews.com/fa/news>

این قانون است. ثانیاً قانون‌گذار از میان دو وجه ایجاد شده در ابهام فوق یعنی «نمره‌ی خام» و «نمره‌ی تراز»، وجه دوم را به عنوان تفسیر این مواد ارائه کرده است و این امر مصداق قانون‌گذاری جدید یا توسعه‌ی قانونی پیشین نیست. چه اینکه دقت در مشروح مذاکرات بررسی این مصوبه در صحن علنی مجلس نیز حاکی از آن است در زمان تصویب، مقصود نمایندگان از عبارت «امتیاز میانگین نمرات»، نمره‌ی تراز بوده است. ضمن اینکه تفسیر قانون‌گذار نیز تفسیر عجیب و غریب و خارق‌العاده‌ای نیست و مبتنی بر عرف است؛ چرا که در عرف بیان شرایط برگزاری آزمون‌های مختلف در کشور، مقصود از امتیاز یا نمره، نمره‌ی تراز است که نتایج داوطلبان را عادلانه‌تر و دقیق‌تر ارائه می‌کند. البته که مقتضای تفسیر قصدگرایانه از این مواد نیز تأثیرگذاری نمره‌ی تراز است؛ چرا که مقنن درصدد تسهیل و تکثیر ورود داوطلبان دارای شرایط به حِرَف حقوقی بوده است و تأثیرگذاری نمره‌ی تراز در این آزمون‌ها، آمار قبولی را بیشتر می‌کند و بهتر می‌تواند مقصود قانون‌گذار را محقق می‌کند.

▪ دیدگاه ابهام

فارغ از اینکه متن مصوبه‌ی حاضر، تفسیر است یا مصداق قانون‌گذاری جدید است، عبارات «میانگین وزنی نمرات ترازشده» و «شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود» در متن آن موجد ابهام است؛ زیرا اولاً عبارت «میانگین وزنی نمرات ترازشده» یا همان «نمره‌ی تراز»، فاقد تعریف قانونی است و از این منظر دارای ابهام است. ثانیاً قانون‌گذار نحوه‌ی اعمال نمره‌ی تراز را به «شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود» احاله کرده است، حال آنکه شاخص‌های مذکور را ذکر نکرده است و مصوبه از این حیث نیز ابهام دارد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه‌ی مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

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

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

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

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

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir