



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور

شماره مسلسل: ۱۳۹۴-۱۲۹

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۷/۰۵



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور

استخراج، تنقیح و تدوین:

حسین فاتحی زاده

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۲۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۷/۵

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲.....	مقدمه
۳.....	درآمد
۴.....	لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور
۴.....	مرحله اول
۵۴.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۵۶.....	مرحله دوم
۶۴.....	نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

درآمد

لایحه «اصلاح قانون نظام صنفی کشور» که بنا به پیشنهاد وزارت بازرگانی به هیئت وزیران ارائه شده بود، در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۹ در این هیئت به تصویب رسید و برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: به دلیل مشکلات اساسی قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۵۰ و اصلاحات بعدی آن، تغییرات اساسی و گسترده‌ای در سال ۱۳۸۲ در قانون مذکور انجام پذیرفت. این امر موجب شد تا قانون فعلی نظام صنفی از کلیت نسبتاً مناسب برخوردار شود. اما در مراحل اجرای این قانون اشکالات متعددی بروز نمود که نیاز به بازنگری کلی در آن احساس شد. بدین منظور این لایحه برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود.

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یک شوری در تاریخ ۱۳۸۹/۲/۷ به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۱۱ در حین بررسی این لایحه در کمیسیون مربوطه، هیئت وزیران بنا به پیشنهاد وزارت راه و ترابری، اصلاحات مختصری در مواد این لایحه، اعمال و آن را نیز به مجلس شورای اسلامی تقدیم نمود. پس از تشکیل جلسات متعدد بررسی در کمیسیون اقتصادی مجلس، سرانجام این کمیسیون بررسی این لایحه را در جلسه ۱۳۹۰/۶/۲۷ به اتمام رساند و مفاد آن را با اصلاحات و الحاقاتی تصویب کرد و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. نمایندگان مجلس نیز در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۵/۱، مواد لایحه‌ی مزبور را با اصلاحاتی تصویب و برای انجام مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی طی نامه‌ی شماره ۵۹/۲۸۵۵۷ مورخ ۱۳۹۲/۵/۹ به شورای نگهبان ارسال کردند. شورای نگهبان برای بررسی مواد این مصوبه، جلسات متعددی برگزار کرد و سرانجام با معایر تشخیص دادن برخی از مواد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی، نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۵۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۹ به مجلس اعلام کرد. با بازگشت این مصوبه به مجلس، کمیسیون اقتصادی مجلس با تشکیل جلسه در ۱۳۹۲/۶/۳ اصلاحات لازم را برای رفع ایرادهای شورای نگهبان و تأمین نظر این شورا انجام داد که این اصلاحات در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۲ مجلس به تصویب نمایندگان رسید و مصوبه‌ی اصلاحی طی نامه‌ی شماره ۵۹/۳۵۶۶۶ مورخ ۱۳۹۲/۶/۱۳ برای اعلام نظر به شورای نگهبان ارسال شد. پس از وصول مصوبه‌ی اصلاحی به شورای نگهبان، این شورا پس از بررسی مواد اصلاحی، آنها را مغایر

با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۷۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۵/۱

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۵/۱۶، ۱۳۹۲/۵/۲۳ و ۱۳۹۲/۵/۳۰

ماده ۳- تبصره (۲) ماده (۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:
تبصره ۲- اماکنی که واجد شرایط لازم جهت استقرار چند واحد صنفی باشند، می‌توانند به عنوان محل ثابت کسب، توسط یک یا چند فرد صنفی، پس از اخذ پروانه کسب از اتحادیه یا اتحادیه‌های ذی‌ربط، مورد استفاده قرار گیرند. آیین‌نامه اجرایی این تبصره به وسیله دبیرخانه هیئت عالی نظارت با همکاری اتاق اصناف ایران و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران تهیه می‌شود و ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- این تبصره مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، تدوین آیین‌نامه اجرایی قوانین تنها بر عهده‌ی وزیر یا هیئت وزیران است، در حالی که بر اساس تبصره‌ی مزبور، تهیه‌ی آیین‌نامه اجرایی به دبیرخانه هیئت عالی نظارت با همکاری اتاق اصناف ایران و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران واگذار شده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اگرچه تبصره‌ی مزبور به تهیه «آیین‌نامه اجرایی» اشاره کرده است، لکن منظور از آن آیین‌نامه‌ی اجرایی مذکور در اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست؛ زیرا آیین‌نامه‌ی مذکور در این اصل در جایی است که از قبل، قانونی وجود داشته باشد تا بتوان برای آن قانون آیین‌نامه تهیه کرد، اما در اینجا منظور بیان شرایط مربوط به امور داخلی اصناف و اماکن محل استقرار چند واحد صنفی است. از این‌رو، واگذاری این وظیفه به

دبیرخانه هیئت عالی نظارت با همکاری اتاق اصناف ایران و نیروی انتظامی موجب نقض اصل ۱۳۸ قانون اساسی نبوده و مغایر با آن نیست.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد

* * *

ماده ۵- ماده (۵) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۵- پروانه کسب: مجوزی است که طبق مقررات این قانون به منظور شروع و ادامه کسب و کار یا حرفه به صورت موقت یا دائم به فرد یا افراد صنفی برای محل مشخص یا وسیله کسب معین داده می‌شود.

تبصره ۱- پروانه کسب موقت تنها برای یک بار صادر می‌شود. مدت اعتبار پروانه کسب موقت یک سال و پروانه کسب دائم پنج سال است.

تبصره ۲- اتحادیه صنفی مکلف است با انقضای مدت اعتبار پروانه کسب، اخطاریه یک ماهه برای تبدیل پروانه موقت به پروانه دائم یا تمدید پروانه صادر نماید و در صورت عدم تبدیل یا تمدید پروانه، واحد صنفی در حکم واحد بدون پروانه تلقی می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به آثار و احکامی که در این قانون برای کسب بدون پروانه بیان شده است، اطلاق بدون پروانه تلقی نمودن واحد صنفی در تبصره (۲) این ماده در فرضی که قصور یا تقصیری از ناحیه صاحب واحد صنفی انجام نشده باشد، به جهت اینکه متضمن ظلم بر چنین فردی می‌باشد، مغایر با موازین شرع است. برای مثال، اگر فرد صاحب کسب، تصادف کرد و برای مدتی در حالت کُما به سر برد و در این فاصله زمانی، مدت اعتبار پروانه کسب وی نیز تمام شد، بدون پروانه تلقی نمودن وی به خصوص با توجه به مواد بعدی که چنین افرادی جریمه می‌شوند، خلاف موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- اخذ پروانه‌ی معتبر برای کسب از جمله شروطی است که برای جواز کسب و کار در قالب یک قرارداد بین اتحادیه صنفی و فرد کاسب منعقد می‌شود. از این رو، بر اساس قرارداد مزبور، فعالیت شخص در صورت عدم تبدیل یا تمدید پروانه جایز نیست؛ خواه عدم تبدیل یا تمدید پروانه ناشی از تقصیر شخص باشد خواه قصور وی؛ زیرا شخص قاصر نیز تا زمان تبدیل یا تمدید پروانه کسب خود حق کسب و کار نداشته است. بنابراین، تبصره (۲) از این جهت مغایر با موازین شرعی نیست.

- صرف نداشتن پروانه‌ی کسب منجر به جریمه‌ی واحد صنفی نمی‌شود، بلکه «فعالیت» بدون پروانه جریمه دارد؛ حال چه در اخذ پروانه و یا تمدید اعتبار آن عذری وجود داشته باشد یا نباشد. بنابراین هرچند که بیماری یا امثال آن ممکن است علت عدم دریافت پروانه کسب یا تمدید اعتبار آن شده باشد، لیکن چنین فردی باید پس از بهبود از بیماری، کسب و کار خود را تا اخذ پروانه و یا تمدید اعتبار آن تعطیل کند؛ در غیر این صورت، مشمول حکم مقرر در این تبصره خواهد بود. از این رو، تبصره‌ی مزبور مغایرتی با موازین شرع ندارد.

- حکم مقرر در تبصره‌ی ماده (۲) در صورتی است که خطاریه‌ی مصرح در این تبصره، به فرد صاحب حرفه و پیشه واصل شده باشد، در غیر این صورت، اصلاً عنوان اخطار صدق نمی‌کند. لذا مواردی از جمله به حالت کُما رفتن شخص که امکان وصول اخطاریه به وی وجود ندارد اساساً مشمول حکم این تبصره نیست تا از این جهت مورد ایراد شرعی قرار بگیرد.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۲- تبصره‌های (۱) و (۳) ماده (۲۲) قانون به شرح زیر اصلاح و یک پاراگراف ذیل تبصره (۴) ماده مذکور و یک تبصره به عنوان تبصره (۶) به آن الحاق می‌شود.

تبصره ۱- مدت مسئولیت اعضای هیئت مدیره اتحادیه‌ها از

تاریخ انتخاب چهار سال تمام است. اعضای هیئت مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. اعضای مذکور نمی‌توانند بیش از دو دوره متوالی و یا چهار دوره متناوب در هیئت مدیره اتحادیه عضویت داشته باشند.

تبصره ۳- ...

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که واژه «پاراگراف» در این ماده از الفاظ خارجی و بیگانه است و معادل آن نیز در زبان فارسی وجود دارد، لذا به کار بردن آن در متون قانونی و رسمی، مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اسناد و مکاتبات و متون رسمی، از جمله متن قوانین کشور باید به زبان و خط فارسی باشد.

ب- تصمیم شورا

- تذکر: در ماده (۱۲) موضوع اصلاح ماده (۲۲)، واژه «پاراگراف» به واژه «فراز» تبدیل شود.

ماده ۱۳- یک ماده به عنوان ماده (۲۲ مکرر) به شرح زیر به قانون الحاق می‌شود:

ماده ۲۲ مکرر- شرایط داوطلبان عضویت در هیئت مدیره اتحادیه‌ها عبارت است از:

- ۱- تابعیت جمهوری اسلامی ایران
- ۲- اعتقاد و التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی ایران
- ۳- نداشتن سوء پیشینه کیفری مؤثر
- ۴- عدم ممنوعیت تصرف در اموال مانند حجر، ورشکستگی و افلاس

- ۵- عدم اعتیاد به مواد مخدر
- ۶- عدم اشتهار به فساد
- ۷- داشتن حداقل مدرک تحصیلی دیپلم برای افراد فاقد سابقه عضویت در هیئت مدیره اتحادیه

۸- حداکثر سن در زمان ثبت نام هفتاد و پنج سال

۹- داشتن پروانه کسب معتبر دائم

الف- دیدگاه مغایرت

- با عنایت به اینکه افرادی که به عنوان هیئت مدیره اتحادیه‌ها انتخاب می‌شوند، اختیار اخذ تصمیمات و انجام تصرفاتی نسبت به مردم دارند که به معنای مسلط شدن بر امور و اموال مردم است، لذا از نظر شرعی این امر باید بر عهده‌ی اشخاص امین و مورد وثوق قرار بگیرد. بر این اساس، از آنجا که ماده‌ی مزبور شرط «وثاقت و امانت» را برای عضویت در هیئت مدیره اتحادیه‌ها ذکر نکرده، این مصوبه مغایر با موازین شرع است. شورای نگهبان در نظرات قبلی خود نیز بر همین اساس، برخی از مصوبات مجلس از جمله «طرح تشکیل سازمان نظام روان‌شناسی و مشاوره جمهوری اسلامی ایران»^(۱) و «اساسنامه صندوق خدمات درمانی»^(۲) را از جهت عدم ذکر شرط وثاقت، مغایر با موازین شرع اعلام کرد. بنابراین همان‌طور که در ماده (۴۳)^(۳) این مصوبه، شرط «تعهد» برای هیئت رئیسه شورای اصناف کشور ذکر شده است باید همان شرایط در شروط مذکور در این ماده نیز افزوده شود.

- شرط «التزام عملی به نظام جمهوری اسلامی» مکفی از شرط وثاقت برای داوطلبان عضویت در هیئت مدیره‌ی اتحادیه‌های صنفی نیست، هر چند در صورتی که «التزام عملی به اسلام» در زمره‌ی شرایط بیان می‌شد، نیازی به شرط وثاقت نبود. «عدم اشتها به فساد» نیز از شرط وثاقت کفایت نمی‌کند؛ زیرا عدم اشتها به فساد دلیلی بر

۱. نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۲۴ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۹ شورای نگهبان: «۸- در ماده (۱۱) عدم ذکر شرایط برای انتخاب رئیس مستلزم تجویز انتخاب افراد فاقد صلاحیت لازم (مانند افراد غیر موثق یا متجاهر به فسق و فساد اخلاق و بی‌تعهد نسبت به نظام اسلامی) است؛ از این جهت خلاف موازین شرع شناخته شد.»

۲. نظر شماره ۹۰/۳۰/۴۱۹۸۷ مورخ ۱۳۹۰/۱/۲۴ شورای نگهبان: «۱- در خصوص اعضای هیئت امناء در ماده (۷) و اعضاء سایر ارکان صندوق، باید شرایط آنان از نظر اعتقادی و سیاسی و وثاقت عملی مشخص شود والا خلاف موازین شرع است.»

۳. ماده (۴۳) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۴۳- هیئت رئیسه شورای اصناف کشور مرکب از هفت نفر است که سه نفر از صنوف تولیدی - خدمات فنی و سه نفر از صنوف توزیعی - خدماتی هستند و با رأی مخفی اعضای شورای اصناف کشور انتخاب می‌شوند. یک نفر دیگر به پیشنهاد وزارت بازرگانی و با تصویب هیئت عالی نظارت از بین افراد صنفی متعهد و آگاه به مسایل صنفی حداکثر برای مدت دو سال تعیین می‌گردد.»

مورد وثوق بودن شخص نیست. بر این اساس، عدم ذکر شرط «وثاقت و امانت» در این ماده برخلاف موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از شرط «عدم اشتها به فساد» که در بند (۶) این ماده ذکر شده است می‌توان معنای شرط «وثاقت» را برای داوطلبان عضویت در هیئت مدیره‌ی اتحادیه‌های صنفی برداشت کرد؛ از این‌رو، نیازی به ذکر شرط وثاقت در اینجا نبوده است. بر این اساس، نمی‌توان ماده‌ی مزبور را از این حیث که تصریح به شرط وثاقت نکرده است مغایر با موازین شرع دانست.

- ورشکسته مذکور در بند (۴) این ماده بدان معنا نیست که فرد ثبوتاً ورشکسته شده است؛ به عبارت دیگر، به معنای ورشکسته عرفی نیست که نتوان وی را از تصرف در اموالش منع کرد، بلکه ورشکسته یک اصطلاح حقوقی است که در قانون تجارت ذکر شده است و به کسی اطلاق می‌شود که به حکم دادگاه از تصرف در اموالش منع شده است.^(۱) بنابراین، در بند مزبور به درستی یکی از نمونه‌های «عدم ممنوعیت تصرف در اموال»، «ورشکستگی» بیان شده و اشکال یا ابهامی از این حیث متوجه این بند نیست.

- اصطلاح «افلاس» در بند (۴) همان «اعسار» است. توضیح آنکه اصطلاح ورشکستگی در امور تجاری به کار می‌رود، اما افلاس یا اعسار در امور غیرتجاری و یا امور مدنی به کار می‌رود. به عبارت دیگر، ورشکستگی مختص تاجر و افلاس مربوط به افراد غیرتاجر است. بنابراین به کاربردن اصطلاح «افلاس» در این بند ابهامی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- در بند (۴) این ماده مشخص نیست عبارت «عدم ممنوعیت تصرف در اموال» برای حجر است یا ورشکستگی؛ لذا بند مزبور از این جهت ابهام دارد؛ زیرا اگر حجر

۱. ماده (۴۱۵) قانون تجارت مصوب ۱۳/۲/۱۳۱۱: «ماده ۴۱۵- ورشکستگی تاجر به حکم محکمه بدایت در موارد ذیل اعلام می‌شود:

الف) بر حسب اظهار خود تاجر

ب) به موجب تقاضای یک یا چند نفر از طلبکارها

ج) بر حسب تقاضای مدعی‌العموم بدایت.»

همان اصطلاحی است که در قانون مدنی برای صغیر، مجنون و سفیه به کار می رود که از تصرف در اموالشان منع شده اند، در این صورت عبارت بند (۴) به اشتباه نوشته شده است؛ زیرا این حکم شامل ورشکسته نمی شود و فرد ورشکسته فی نفسه و تا زمانی که حکم به حجر وی صادر نشده باشد، منعی برای تصرف در اموالش ندارد. بنابراین اگر عبارت این بند به این شکل «ممنوع نبودن از تصرف در اموال به اسبابی مانند حجر، ورشکستگی و افلاس» و یا «عدم ممنوعیت تصرف در اموال مانند حجر و به سبب ورشکستگی» نگاشته شود، اشکال رفع می شود.

- از آنجا که در بند (۴) این ماده مشخص نیست آیا منظور از افلاس همان اعسار است یا خیر، بند مزبور واجد ابهام است.

- با توجه به صدر این ماده که شرایط داوطلبان عضویت در هیئت مدیره ی اتحادیه ها را برمی شمارد، از بند (۸) چنین برداشت می شود که داوطلبان، در زمان ثبت نام باید هفتاد و پنج سال داشته باشند؛ در حالی که منظور از ماده آن است که داوطلبان نباید بیش از هفتاد و پنج سال داشته باشند. بنابراین برای رفع این ابهام، باید بند مزبور با توجه به صدر ماده اصلاح شود.

د- تصمیم شورا

- در ماده (۱۳) موضوع الحاق ماده (۲۲ مکرر)، لازم است در خصوص شرایط عضویت در هیئت مدیره اتحادیه ها، «وثاقت و امانت» نیز ذکر گردد و الا اشکال دارد.

- تذکر: بند (۸) ماده (۲۲ مکرر) الحاقی، با توجه به صدر ماده نیازمند اصلاح عبارتی است.

ماده ۱۶- ماده (۲۷) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به عنوان تبصره های (۴) و (۵) به آن الحاق می شود:

ماده ۲۷- محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب برای آن صادر نشده است با درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان توسط نیروی انتظامی پلمپ می شود.

تبصره ۴- در صورت عدم شناسایی یا عدم درخواست پلمپ واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب از سوی اتحادیه مربوط، اتاق

اصناف شهرستان و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلفند واحدهای فاقد پروانه کسب را شناسایی و پلمپ نمایند.
تبصره ۵- در مورد مشاغل خانگی، سایر مشاغل و تعاونی‌های توزیع و مصرف که بر اساس قوانین و مقررات دیگری تشکیل می‌شوند بر همان اساس عمل می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- اطلاق پلمپ محل کسب در این ماده، در فرضی که عدم صدور پروانه به خاطر مسامحه مسئولین ذی‌ربط است و شخص حقیقی یا حقوقی دایرکننده‌ی محل، تقصیر یا قصوری در دریافت پروانه کسب نداشته باشند، مغایر با موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به آنکه طبق این ماده، پلمپ محل کسب منوط به درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان است نمی‌توان ماده مزبور را مغایر با موازین شرع دانست؛ زیرا فرض آن است که چنین درخواستی مستند به دلیل قانونی است و تقصیر یا قصوری از جانب مسئولین ذی‌ربط صورت نگرفته و در واقع این امر برای ضابطه‌مند کردن کسب و کار اصناف و مشاغل مختلف صورت گرفته است. حال اگر چنین شخصی به نظر اتحادیه اعتراض و شکایت دارد و معتقد است عدم صدور پروانه کسب مستند به تقصیر یا قصور مسئولین ذی‌ربط است می‌تواند به دیوان عدالت اداری شکایت کند و ابتدائاً دستور موقت فک پلمپ را بگیرد و سپس درخواست خلاف قانون بودن پلمپ محل کسب را پیگیری کند. بنابراین، اطلاقی برای این ماده وجود نداشته و مفاد آن برخلاف موازین شرع نیست.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۷- یک تبصره به شرح زیر به عنوان تبصره (۴) به ماده (۲۸) قانون الحاق می‌شود:
تبصره ۴- در مواردی که تعطیلی واحد صنفی به تشخیص

کمیسیون نظارت شهرستان موجب عسر و حرج مصرف‌کننده می‌شود، واحد صنفی مزبور به جریمه نقدی از دو میلیون (۲/۰۰۰/۰۰۰) ریال تا بیست میلیون (۲۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال محکوم می‌شود.

الف- دیدگاه ابهام

- با توجه به اینکه در این تبصره مشخص نیست جریمه برای چه مدتی و چندین بار اخذ می‌شود، تبصره‌ی مزبور واجد ابهام است.
- از آنجا که در تبصره (۴) مشخص نیست که مرجع صدور جریمه چه نهادی است و آیا کمیسیون نظارت شهرستان مسئول این امر است یا نهاد دیگری، این تبصره دارای ابهام است.

ب- دیدگاه عدم ابهام

- باتوجه به اینکه در مواد بعدی قانون نظام صنفی، مرجع صدور جریمه‌های مزبور مشخص شده است، این تبصره از این حیث ابهامی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۲۰- بند (ب) ماده (۳۱) قانون به شرح زیر اصلاح و یک بند به عنوان بند (ه) به آن الحاق و تبصره‌های (۱) و (۲) آن اصلاح می‌شود:

ب- وجوه دریافتی در ازای خدمات غیرموظف از قبیل خدمات فنی و آموزشی به اعضای صنف
ه- درصدی از وجوه دریافتی بابت صدور و تمدید پروانه کسب

تبصره ۱- اتحادیه‌ها مکلفند هنگام صدور و تمدید پروانه کسب مبالغی را از افراد صنفی وصول و درصدی از آن را به حساب اتاق

اصناف شهرستان - موضوع بند (۱) ماده (۳۷) مکرر^(۱) - و درصد دیگری را به حساب اتاق اصناف ایران - موضوع بند (۱) ماده (۴۷)^(۲) - واریز کنند. میزان مبالغ دریافتی و درصد سهم اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران و نحوه وصول وجوه مزبور و سایر بندهای این ماده متناسب با وضعیت اتحادیه، نوع شغل و شهر، فقط در چهارچوب آیین‌نامه‌ای مجاز است که به پیشنهاد اتاق اصناف ایران و با همکاری اتاق‌های اصناف استان‌ها توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

تبصره ۲ - ...

الف - دیدگاه مغایرت

- تعیین میزان مبالغ دریافتی و درصد سهم اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران و نحوه‌ی وصول وجوه مزبور در تبصره (۱) این ماده ماهیت تقنینی دارد که باید توسط «قانون» مشخص شود؛ در حالی که در این تبصره تعیین این موضوع بدون ارائه‌ی هیچ‌گونه ضابطه‌ای به آیین‌نامه واگذار شده است؛ لذا تبصره مزبور از این جهت مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری خویش را به شخص یا هیئتی واگذار کند. این در حالی است که تبصره (۱) ماده (۳۱) سابق^(۳) از این جهت ضابطه‌مند بود. ضمن آنکه معلوم بودن درصد

۱. ماده (۲۵) لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۵/۱: «ماده ۲۵ - یک ماده به عنوان ماده (۳۷) مکرر به قانون الحاق می‌شود: ماده ۳۷ مکرر - منابع مالی اتاق اصناف شهرستان عبارتند از: ۱- بیست درصد (۲۰٪) دریافتی از درآمد اتحادیه‌ها».

۲. ماده (۳۱) لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۹۲/۵/۱: «ماده ۳۱ - ماده (۴۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به آن الحاق می‌شود: ۱ - سه درصد (۳٪) از درآمد اتاق اصناف شهرستان‌ها».

۳. ماده (۳۱) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۳۱ - منابع مالی هر اتحادیه عبارتند از:

الف - حق عضویت افراد صنفی در اتحادیه

مبالغ قابل واریز، رافع این اشکال نیست؛ زیرا ایراد ناظر به عدم تعیین درصد مذکور نیست، بلکه واگذاری بی ضابطه‌ی اینکه به طور کلی هر واحد صنفی باید چه مبلغی واریز کند، به آیین‌نامه، با توجه به اینکه از موارد تقنینی است، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. از طرفی، آیین‌نامه‌ی مذکور تنها شرایط تقسیم مبالغ بر طبق درصدهای تعیین شده بین اتحادیه‌ها را تبیین می‌کند، اما تعیین ضابطه نمی‌کند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که میزان درصد مبالغ واریزی مذکور در تبصره (۱) مشخص است، نمی‌توان این تبصره را به دلیل واگذاری تعیین میزان مبالغ دریافتی به آیین‌نامه، بی ضابطه تلقی و آن را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست.

- از آنجا که طبق صراحت ذیل این تبصره، میزان مبالغ دریافتی و درصد سهم اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران متناسب با وضعیت اتحادیه، نوع شغل و شهر تعیین می‌شود، نمی‌توان گفت که این تبصره برای تعیین میزان مبالغ دریافتی، ضابطه تعیین نکرده است؛ چون ذکر همین مؤلفه‌ها بیانگر ضوابط و معیارهایی است که باید در آیین‌نامه‌ی تعیین میزان مبالغ دریافتی مورد توجه قرار گیرد. بدین لحاظ، واگذاری تعیین میزان مبالغ دریافتی به آیین‌نامه مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی نیست.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۲۴- بندهای (و) و (ف) ماده (۳۷) به شرح زیر اصلاح،
بند (ل) آن حذف و یک تبصره به بند (م) و دو بند به عنوان
بندهای (ش) و (ت) به آن الحاق می‌شود:

و- ...

→

تبصره ۱- میزان و نحوه وصول وجوه موضوع این ماده متناسب با وضعیت اتحادیه، نوع شغل و شهر، صرفاً و انحصاراً در چارچوب آیین‌نامه‌ای مجاز خواهد بود که به پیشنهاد مجامع امور صنفی مراکز استان‌ها به تصویب وزیر بازرگانی خواهد رسید».

تبصره بند (م) - به منظور ایجاد وحدت رویه بین کمیسیون‌های نظارت شهرستان‌ها، دستورالعمل نحوه تنظیم ساعات کار و ایام تعطیلی واحدهای صنفی بر اساس دستورالعملی است که با پیشنهاد اتاق اصناف ایران و با همکاری نیروی انتظامی توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

ش - تشکیل واحدهای بازرسی و نظارت به منظور نظارت بر عملکرد واحدهای صنفی و بررسی شکایات
ت - عضویت رؤسای اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها در شورای اداری شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها.

الف - دیدگاه مغایرت

- در صورتی که عضویت رؤسای اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها در شورای اداری شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها به معنای اعطای حق رأی به آنان نیز باشد، بند (ت) این ماده مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اعمال قوه مجریه تنها از طریق رئیس جمهور و وزرا و منصوبین آنان است و عضویت و اختیار حق رأی برای رؤسای اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها - که جزء نهادهای دولتی نیستند - در شورای اداری شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها به معنای دخالت در امور اجرایی کشور است. البته اگر عضویت آنها صرفاً به شکل عضو ناظر و بدون حق رأی باشد، اشکال ندارد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- اگرچه شوراهای اداری شهرستان و استان، از جمله نهادهای دولتی محسوب می‌شوند اما تنها یک نهاد مشورتی بوده و اختیارات اجرایی و اداری خاصی ندارند. از این رو، عضویت رؤسای اتاق‌های اصناف شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها در شورای اداری شهرستان‌ها و مراکز استان‌ها به معنای دخالت آنها در امور اجرایی کشور و نقض اصل ۶۰ قانون اساسی نیست.

ج - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۲۷- ماده (۴۲) قانون و تبصره (۲) آن به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۴۲- اتاق اصناف ایران متشکل از نمایندگان هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان‌های کشور است. تعداد نمایندگان اتاق‌های اصناف هر استان در اتاق اصناف ایران با احتساب هر ده هزار واحد صنفی یک نفر تعیین می‌شود که با نظارت کمیسیون نظارت مرکز استان و با رأی مخفی اعضای هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان‌های آن استان انتخاب و به دبیرخانه هیئت عالی نظارت معرفی می‌گردند.

تبصره ۲- ...

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که ترکیب هر ده هزار صنف، یک نماینده در اتاق اصناف ایران، موجب می‌شود که برخی از استان‌های کوچک، فاقد نماینده شده و استان‌های پرجمعیت، نمایندگان زیادی داشته باشند، این امر ممکن است موجبات تبعیض ناروا نسبت به استان‌های کوچک را فراهم کند و از این جهت مغایر با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، یکی از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران، رفع تبعیضات ناروا در همه زمینه‌های مادی و معنوی است. از این رو، باید تکلیف استان‌های کوچک روشن شود؛ بدین شکل که برای مثال با استان‌های هم‌جوار ترکیب شوند تا به حد نصاب ده هزار صنف رسیده و حق رأی پیدا کنند. در غیر این صورت، حقوق همه صنوف رعایت نخواهد شد.

ب- دیدگاه ابهام

- از آنجا که در این ماده در خصوص استان‌هایی که تعداد واحد صنفی آنها کمتر از نصاب تعیین شده در این ماده است تعیین تکلیف نشده است، ماده مزبور دارای ابهام است.

ج- تصمیم شورا

- تذکر: در ماده (۲۷) موضوع اصلاح ماده (۴۲)، مناسب است در خصوص

استان‌هایی که تعداد واحد صنفی آنها کمتر از نصاب تعیین شده در این ماده است نیز ارائه طریق شود.

* * *

ماده ۳۲- ماده (۴۸) قانون و تبصره (۳) آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۴۸- کمیسیون نظارت در شهرستان‌های هر استان به ترتیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- در شهرستان‌های مراکز استان‌ها مرکب از مدیران کل و رؤسای سازمان‌ها و نهادهای استانی یا معاونان آنها در صورت وجود به شرح زیر:

۱- صنعت، معدن و تجارت (رئیس کمیسیون)

۲- امور مالیاتی

۳- بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۴- تعزیرات حکومتی

۵- نیروی انتظامی

۶- استاندارد و تحقیقات صنعتی

۷- انجمن حمایت از مصرف‌کنندگان

۸- بسیج اصناف

۹- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی استان

۱۰- اتاق تعاون استان

۱۱- رئیس شورای استان

۱۲- رئیس و نایب‌رئیس اتاق اصناف مرکز استان

۱۳- نماینده مطلع و تام‌الاختیار استاندار

ب- در سایر شهرستان‌های هر استان مرکب از رؤسا یا معاونان

ذی‌ربط ادارات و نهادهای زیر در صورت وجود:

۱- صنعت، معدن و تجارت (رئیس کمیسیون)

۲- امور مالیاتی

۳- بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

- ۴- تعزیرات حکومتی
 - ۵- نیروی انتظامی
 - ۶- انجمن حمایت از مصرف کنندگان شهرستان
 - ۷- اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی شهرستان
 - ۸- اتاق تعاون شهرستان
 - ۹- بسیج اصناف
 - ۱۰- رئیس و نایب رئیس اتاق اصناف شهرستان
 - ۱۱- نماینده مطلع و تام‌الاختیار فرماندار
 - ۱۲- رئیس شورای شهرستان
- تبصره ۳- کمیسیون‌های نظارت مراکز استان‌ها دبیرخانه‌ای دارند که در سازمان صنعت، معدن و تجارت استان‌ها مستقر می‌باشد. تشکیلات اداری، مالی و نحوه فعالیت دبیرخانه‌های فوق به موجب آیین‌نامه‌ای است که توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت و با کسب نظر از سازمان صنعت، معدن و تجارت استان‌ها، تهیه می‌شود و ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب هیئت عالی نظارت می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به ترکیب هیئت عالی نظارت مذکور در ماده (۳۶) این مصوبه^(۱) که

۱. ماده (۳۶): «ماده (۵۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد و تبصره‌های آن به قوت خود باقی است:

ماده ۵۳- هیئت عالی نظارت با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس هیئت)

ب- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی

پ- وزیر کشور

ت- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

ث- وزیر دادگستری

ج- وزیر امور اقتصادی و دارایی

چ- رئیس شورای عالی استان‌ها

خ- فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران

د- هیئت رئیسه اتاق اصناف ایران

ذ- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران

مشمول بر شش وزیر و چهارده نفر غیر وزیر است،^(۱) تبصره‌ی این مصوبه مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است. توضیح اینکه مطابق مفاد این تبصره، تعیین و تصویب چگونگی «تشکیلات اداری، مالی و نحوه فعالیت دبیرخانه‌های کمیسیون‌های نظارت مراکز استان‌ها» به موجب آیین‌نامه‌ای مقرر شده است که توسط دبیرخانه هیئت عالی نظارت تصویب می‌شود؛ حال آنکه مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی، تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین تنها در صلاحیت وزیر و یا هیئت وزیران است. بر این اساس، واگذاری صلاحیت تصویب آیین‌نامه به هیئت عالی نظارت در این تبصره، از آنجا که اعضای هیئت مذکور مشتمل بر افرادی خارج از قوه‌ی مجریه و غیر وزیر هستند، مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اینکه آیین‌نامه‌ی مذکور در تبصره (۳) صرفاً یک آیین‌نامه‌ی داخلی و مربوط به تشکیلات اداری، مالی و نحوه‌ی فعالیت دبیرخانه کمیسیون‌های نظارت مراکز استان‌ها است و برای مردم حق و تکلیف ایجاد نمی‌کند، از مصادیق آیین‌نامه‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست و بنابراین نیازی به تصویب این آیین‌نامه توسط هیئت وزیران ندارد؛ از این رو، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی نیست.

عنوان «مدیران و رؤسای سازمان‌ها و نهادهای استانی» در این ماده، عام بوده و فرماندهان نیروی انتظامی را نیز در بر می‌گیرد؛ لذا ماده‌ی مزبور از این حیث فاقد اشکال است.

ج- دیدگاه ابهام

با توجه به اینکه مسئول نیروی انتظامی، مدیرکل و رئیس نیست، لذا باید در این

→

ر- دبیر کل اتاق تعاون ایران

ز- نماینده بسیج اصناف کشور

ژ- دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.»

۱. بند (د) ماده (۳۶) این مصوبه، موضوع اصلاح ماده (۵۳) قانون، اشاره به عضویت هیئت رئیسه اتاق اصناف ایران در هیئت عالی نظارت دارد که بر اساس ماده (۲۸) این مصوبه، تعداد اعضای هیئت رئیسه اتاق اصناف ایران هفت نفر است که با احتساب دو نفر نماینده مجلس موضوع بند (ژ) ماده (۳۶) این مصوبه، مجموعاً چهارده نفر غیر وزیر در هیئت عالی نظارت عضویت دارند.

ماده واژه‌ی «فرمانده» پیش از واژه‌ی «مدیران کل و رؤسای سازمان‌ها» اضافه شود.

- منظور از «شورای استان» در بند (۱۱) جزء (الف) ماده (۴۸) و «شورای شهرستان» مذکور در بند (۱۲) جزء (ب) این ماده، همان «شورای اسلامی استان» و «شورای اسلامی شهرستان» است و این شوراها باید طبق قانون اساسی، همراه با قید «اسلامی» ذکر شود تا از آن شوراها‌ی دیگر مانند شورای اصناف برداشت نشود.

د- تصمیم شورا

- تذکر: در جزء (۱۱) بند (الف) و جزء (۱۲) بند (ب) ماده (۴۸) اصلاحی، واژه «اسلامی» پس از واژه «شورای» ذکر گردد.

* * *

ماده ۳۴- ماده (۵۱) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۵۱- کمیسیون نظارت مکلف است نرخ کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یارانه‌ای و ضروری را که هیئت عالی نظارت قیمت‌گذاری آنها را لازم تشخیص می‌دهد بر اساس دستورالعمل قیمت‌گذاری آن هیئت برای مدت معین تعیین کند و به اتاق اصناف ذی‌ربط اعلام دارد. نرخ کالاها و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، برای کمیسیون لازم‌الرعايه است.

اتاق اصناف شهرستان مکلف است مراتب را از طریق رسانه‌های گروهی برای اطلاع عموم آگهی و از طریق اتحادیه‌ها به افراد و واحدهای صنفی اعلام کند. کلیه افراد و واحدهای صنفی ملزم به رعایت نرخ‌های تعیین‌شده از طرف کمیسیون نظارت هستند.

الف- دیدگاه مغایرت

- ذیل این ماده صرفاً قیمت‌گذاری توسط مجلس، دولت و شورای اقتصاد را به عنوان استثنائات حق قیمت‌گذاری کمیسیون نظارت برای کالاهای انحصاری عنوان نموده است. این بدان معنی است که کمیسیون نظارت هیچ محدودیت دیگری برای قیمت‌گذاری کالاهای انحصاری ندارد؛ در حالی که در قانون اصلاح مواد از قانون

برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مکانیزم خاصی برای این امر پیش‌بینی شده است؛ به این معنی که برای قیمت‌گذاری این کالاها باید چندین شاخص که مربوط به مسائل فنی می‌شود، رعایت شود. این وظیفه، طبق قانون مزبور بر عهده‌ی شورای رقابت گذاشته شده است. بنابراین از آنجا که این ماده در بحث «انحصار»، موجب اصلاح قانون اخیرالذکر شده است و طبق قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، رأی‌گیری برای تصویب و اصلاح قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه نیازمند حد نصاب دو سوم آراء است، این ماده به جهت عدم رعایت نصاب مزبور، مغایر با اصل ۶۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، تصویب طرح‌ها و لوایح باید طبق آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس انجام گیرد.

- بر اساس فتوای حضرت امام (ره) در تحریرالوسیله، حق تسعیر و قیمت‌گذاری کالاهای احتکار شده، تنها برای حاکم و ولی امر ثابت می‌شود؛^(۱) بنابراین واگذاری حق تسعیر کالاهای انحصاری به کمیسیون نظارت در این ماده، بلکه الزام و تکلیف آن به امر مزبور بدون تصریح به واگذاری این حق از سوی ولی امر، برخلاف موازین شرع است.

- از نظر شرعی، تسعیر و قیمت‌گذاری کالاها توسط حاکم تنها زمانی جایز است که اولاً آن کالاها احتکار شده باشد و ثانیاً فرد محتکر، قیمت را کاهش ندهد و موجب اجحاف بر مردم شود.^(۲) بنابراین حق تسعیر و قیمت‌گذاری برای ولی امر، صرفاً در

۱. «مسئله ۲۳- یجبر المحتکر علی البیع، و لا یعین علیه السعر علی الأحوط، بل له أن یبیع بما شاء إلا إذا أجحف، فیجبر علی النزول من دون تسعیر علیه، و مع عدم تعیننه یعین الحاکم بما یری المصلحه». (موسوی خمینی، سید روح‌الله، تحریر الوسیله، ج ۱، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، ص ۵۰۲)

ترجمه: «کسی که طعام مردم را احتکار کند از طرف حاکم مجبور می‌شود به اینکه آن را بفروشد و بنابر احتیاط، حاکم نباید برای طعام او قیمت معلوم کند، بلکه محتکر به قیمتی که خودش خواست می‌فروشد؛ مگر اینکه بخواهد اجحاف کند که حاکم مجبور می‌کند به اینکه قیمت را به اختیار خودش تنزل دهد. در این صورت نیز حاکم قیمت معین نمی‌کند و اگر او حاضر نشد قیمت را معین کند حاکم با در نظر گرفتن مصلحت، قیمت را معین می‌کند».

۲. همان.

مواردی است که به مردم اجحاف شود؛ در حالی که ماده‌ی مزبور حق تسعیر را به طور مطلق حتی در فرضی که ظلم و اجحافی وجود ندارد مانند قیمت‌گذاری برای کالاهای انحصاری پیش‌بینی کرده است. بنابراین از آنجا که قیمت‌گذاری در این موارد خارج از حوزه‌ی ولایت حاکم است، حق تفویض به مجلس نیز وجود نداشته و قانون‌گذاری در این موضوع (قیمت‌گذاری نسبت به کالاهای انحصاری) مغایر با موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این ماده صرفاً بیان می‌دارد که اگر کالایی انحصاری بود، در خصوص قیمت و طریق اعلام آن، چگونه اقدام شود، اما در خصوص نهادهای مشخص‌کننده‌ی کالاهای انحصاری و وظایف آنها حکمی ندارد تا بتوان گفت ماده‌ی مزبور با اختیار شورای رقابت در خصوص این کالاها مصرح در بند (۵) ماده (۵۸) قانون برنامه چهارم توسعه در تنافی است.

- همه‌ی قوانین و مقررات، از جمله احکام قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی برای کمیسیون نظارت مذکور در این ماده لازم‌الرعايه است؛ لذا عدم ذکر آن در این ماده به معنی نقض قانون اخیرالذکر و یا عدم رعایت آن نیست. بر این اساس نمی‌توان ماده‌ی مزبور را به دلیل عدم رعایت احکام قانون برنامه چهارم توسعه دارای اشکال دانست.

- موضوع قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با این ماده متفاوت است؛ قانون اول، خاص بوده و مربوط به واگذاری‌هاست، لیکن موضوع ماده‌ی مزبور عام است و عموماً مباحث مربوط به کالاها و خدمات انحصاری را مطرح می‌کند. بر این اساس، ماده‌ی مزبور موجب نقض و یا اصلاح قانون برنامه چهارم توسعه نبوده و فاقد اشکال است.

- عدم رعایت قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس توسط نمایندگان در امر تصویب قوانین ارتباطی به شورای نگهبان ندارد و شورای نگهبان موظف نیست نسبت به مغایرت مصوبات با آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس نظارت کند. اصل ۶۵ قانون اساسی نیز

زمانی ملاک نظر شورای نگهبان قرار می‌گیرد که حد نصاب مذکور در اصل رعایت نشود، نه اینکه اگر مصوبه‌ای با هر ماده‌ای از آیین‌نامه مجلس مغایرت داشت، مغایر با این اصل اعلام شود. بنابراین نمی‌توان این ماده را به جهت عدم رعایت حد نصاب دو سوم آراء، مغایر با اصل ۶۵ قانون اساسی دانست.

- اگرچه حق تسعیر و قیمت‌گذاری کالاهای انحصاری منحصراً به ولی‌امر و حاکم شرع تعلق دارد، لیکن وقتی که طبق قانونی، حق تسعیر در اختیار مرجعی (همچون کمیسیون نظارت در این ماده) قرار می‌گیرد، این بدان معنا است که ولی‌امر، از طریق مجلس این حق را به آن مرجع واگذار کرده است. به عبارت دیگر، هنگامی که در نظام اسلامی قانون یا مقرره‌ای توسط مجلس یا دولت شد و سپس به تأیید شورای نگهبان رسید، با توجه به اینکه این ساختار از قانون‌گذاری مورد تأیید ولی‌امر است، لذا این بدان معناست که مفاد و احکام قوانین مصوب نیز مورد تأیید ولی‌امر است. ضمن آنکه عملاً چنین امکانی برای ولی‌امر وجود ندارد که در مسائل جزئی وارد شود و برای تک‌تک کالاهای انحصاری قیمت تعیین کند. از طرفی، بسیاری از شاخصه‌ها از جمله مقتضیات زمان و مکان، شرایط عرضه و تقاضا و ... در قیمت‌گذاری نقش دارد که متخصص امر باید به این حوزه وارد شود. از این رو، واگذاری حق تسعیر کالاهای انحصاری به کمیسیون نظارت مذکور در این ماده مغایر با موازین شرعی نیست.

- اگرچه بر اساس فتوای حضرت امام خمینی (ره) از نظر شرعی، تسعیر و قیمت‌گذاری کالاها توسط حاکم تنها زمانی جایز است که اولاً آن کالاها احتکار شده باشد و ثانیاً فرد محتکر، قیمت را کاهش ندهد و موجب اجحاف بر مردم شود، لیکن از نظر ایشان، امام و ولی‌المسلمین می‌تواند در جهت مصلحت جامعه مسلمین، در جهت تثبیت قیمت‌ها و کارهای دیگر تجاری دخالت کند؛^(۱) لذا با توجه به اینکه این حکم عام است و دست حکومت اسلامی را برای قیمت‌گذاری باز گذاشته است، واگذاری حق تسعیر کالاهای انحصاری به کمیسیون نظارت مذکور در این ماده در

۱. «السابع - للإمام علیه السلام و والی المسلمین أن یعمل ما هو صلاح للمسلمین من تثبیت سعر أو صنعاً أو حصر تجارة أو غیرها مما هو دخیل فی النظام و صلاح للجماعه و منها تغییر الجنسیه». (موسوی خمینی، سید روح‌الله، تحریر الوسیله، ج ۲، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، ص ۶۲۶)

جهت مصلحت جامعه مسلمین بوده و مغایر با موازین شرعی نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- در ماده (۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی^(۱) شقوق مختلفی از «انحصار» از جمله «انحصار طبیعی» و «انحصار قانونی» ذکر شده است. بر این اساس، از آنجا که در ماده‌ی مزبور مشخص نیست آیا کمیسیون نظارت، می‌تواند در تمام شقوق انحصار، قیمت‌گذاری کند یا خیر، این ماده دارای ابهام است. بدیهی است اگر کمیسیون مزبور اختیار قیمت‌گذاری در خصوص «انحصار طبیعی» را نیز داشته باشد، با اختیار شورای رقابت در این خصوص مصرح در بند (۵) ماده (۵۸) قانون برنامه چهارم توسعه در تنافی خواهد بود؛ زیرا طبق این بند از جمله وظایف و اختیارات این شورا «تصویب دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری در هر مورد با رعایت مقررات مربوط» است.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۳۵- ماده (۵۲) قانون و تبصره آن به شرح زیر اصلاح

می‌شود:

۱. ماده (۱) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵: «ماده ۱- در این قانون اصطلاحات زیر در معانی مشروح مربوط به کار برده می‌شود:

۱- ...

۱۲- انحصار: وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد.

۱۳- انحصار طبیعی: وضعیتی از بازار که یک بنگاه به دلیل نزولی بودن هزینه متوسط، می‌تواند کالا یا خدمت را به قیمتی عرضه کند که بنگاه دیگری با آن قیمت قادر به ورود یا ادامه فعالیت در بازار نباشد.

۱۴- انحصار قانونی: وضعیتی از بازار که به موجب قانون، تولید، فروش و یا خرید کالا و یا خدمت خاص در انحصار یک یا چند بنگاه معین قرار می‌گیرد.»

ماده ۵۲- کمیسیون نظارت موظف است برای نظارت بر واحدهای صنفی، بازرسان و ناظرانی از بین معتمدان خود تعیین کند. گزارش بازرسان و ناظران برای مراجع قانونی ذیصلاح قابل پیگیری است. برای بازرسان و ناظران از سوی کمیسیون نظارت کارت شناسایی صادر می‌شود.

تبصره- دبیرخانه هیئت عالی نظارت موظف است ظرف شش ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، آیین‌نامه چگونگی انتخاب و تأمین مالی بازرسان و ناظران موضوع این ماده و چگونگی نظارت و برخورد با تخلف‌های آنها را تهیه کند و به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت برساند.

الف- دیدگاه مغایرت

- مسائلی که تعیین آن در این تبصره به آیین‌نامه واگذار شده، از جمله چگونگی نظارت و برخورد با تخلف‌ها توسط بازرسان و ناظران، بسیار کلی بوده و هیچ ضابطه‌ای ندارد؛ در حالی که کلیات این ضوابط مانند شرایط بازرسان و ناظران و تعریف و حدود تخلفات آنان از امور تقنینی است که باید توسط قانون مصوب مجلس مشخص شود. بنابراین از آنجا که حق قانون‌گذاری در این امور به دبیرخانه هیئت عالی نظارت و تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت واگذار شده، تبصره مزبور مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری خویش را به شخص یا هیئتی واگذار کند. البته در صورتی که از عبارت «آیین‌نامه اجرایی» در این تبصره استفاده می‌شد احکام تبصره تا اندازه زیادی محدودتر شده و این اشکال مطرح نمی‌شد.

- اینکه بیان می‌شود انتخاب ناظران و بازرسان از امور اداری و داخل سازمانی است و نیازی به تقنین در این امور نیست، نادرست است؛ زیرا این ناظران و بازرسان باید در بازارها، به مغازه‌ها سرکشی نموده و موارد گران‌فروشی را گزارش نمایند. پس امور صرف اداری و داخلی محسوب نمی‌شود، بلکه نتایج و اثرات این انتخاب به مردم نیز وارد می‌شود. بنابراین با توجه به اینکه این امر از امور کلی است و نیاز به تقنین دارد، واگذاری آن به آیین‌نامه، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی نیست؛ زیرا اولاً تهیه و تصویب آن طبق قانون است؛ ثانیاً طبق این تبصره، آیین‌نامه‌ی مذکور پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و قاعدتاً مفاد آن باید در چارچوب این قانون تهیه شده و نباید مغایر با آن باشد.

- قانون‌گذار در این ماده یک چارچوب کلی برای انتخاب ناظران و بازرسان تعیین کرده که همان انتخاب از بین معتمدان کمیسیون نظارت است؛ بنابراین با توجه به تعیین ضابطه در این خصوص، نمی‌توان این تبصره را به دلیل عدم ضابطه‌مندی مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست.

- از آنجا که تعیین شرایط برای بازرسان و ناظران، از جمله امور اداری و درون‌سازمانی است، نیازی به قانون‌گذاری در این امور نیست؛ بنابراین نمی‌توان تبصره مزبور را به استناد تفویض قانون‌گذاری به دبیرخانه هیئت عالی نظارت مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست.

- در این تبصره، منظور از چگونگی انتخاب بازرسان، تعیین شرایط برای آنها نیست، بلکه طریق انتخاب و همچنین تأمین مالی بازرسان، به آیین‌نامه محول شده است و با توجه به اینکه این امور نیازی به قانون‌گذاری ندارد، لذا اشکال مغایرت با اصل ۸۵ قانون اساسی وارد نیست.

ج- تصمیم شورا

- تذکر: در تبصره ماده (۵۲) اصلاحی منظور از «آیین‌نامه»، «آیین‌نامه اجرایی» است.

* * *

ماده ۳۶- ماده (۵۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد و تبصره‌های آن به قوت خود باقی است:

ماده ۵۳- هیئت عالی نظارت با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس هیئت)

ب- وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی

پ- وزیر کشور

ت- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

- ث- وزیر دادگستری
- ج- وزیر امور اقتصادی و دارایی
- چ- رئیس شورای عالی استانها
- خ- فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران
- د- هیئت رئیسه اتاق اصناف ایران
- ذ- رئیس اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران
- ر- دبیر کل اتاق تعاون ایران
- ز- نماینده بسیج اصناف کشور
- ژ- دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اینکه اغلب وظایف هیئت عالی نظارت همچون ابطال انتخابات مربوط به اصناف، عزل هیئت رئیسه، رسیدگی به اختلاف بین کمیسیون نظارت و مجامع امور صنفی یا شورای اصناف کشور، تعیین دستورالعمل نظارت بر چگونگی صدور پروانه کسب، ارائه راهکارهای اجرایی مناسب برای صدور کالاها و خدمات، در زمره امور اجرایی محسوب می‌شود که خارج از حدود اختیارات مجلس و نمایندگان است، لذا عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس به این هیئت دخالت قوهی مقننه در امور اجرایی محسوب شده و مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اعمال قوه مجریه از طریق رئیس جمهور و وزرا است؛ در حالی که وظیفه مجلس و نمایندگان صرفاً تقنین و نظارت است. البته اگر دو نماینده‌ی مجلس به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی در هیئت مزبور شرکت کنند اشکالی ندارد، لیکن چنین قیدی در بند (ژ) این ماده وجود نداشته و برای نمایندگان عضو هیئت، حق رأی نیز وجود دارد، این ایراد بروز کرده است. برای رفع این ایراد، مجلس باید عبارت «به عنوان عضو ناظر و بدون حق رأی» را به این بند اضافه کند.

- از آنجا که عضویت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر دادگستری و یا رئیس شورای عالی استانها در هیئت عالی نظارت خروج تخصصی از حیطه‌ی وظایف آنها دارد، ماده‌ی مزبور دارای اشکال است.

- طبق اصل ۱۶۰ قانون اساسی، وزیر دادگستری کلیه‌ی مسائل مربوط به روابط

قوهی قضائیه با قوهی مجریه و قوهی مقننه را بر عهده دارد. بر این اساس، هر وظیفه و مسئولیتی که طبق قانون به وزیر دادگستری محول می‌شود باید در همین چارچوب باشد؛ در غیر این صورت، خروج از حدود مقرر در قانون اساسی محسوب می‌شود. حال، با توجه به اینکه عضویت در هیئت عالی نظارت بر اصناف، وظایف و اختیاراتی غیر از رابط بودن بین قوهی قضائیه با سایر قوا به وزیر دادگستری واگذار می‌کند، لذا عضویت وی در این هیئت، مغایر با اصل ۱۶۰ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به تعریفی که ماده (۱۱) قانون نظام صنفی کشور^(۱) از هیئت عالی نظارت و وظایف آن کرده است، کارویژه این هیئت ماهیتاً نظارتی است و نه اجرایی. از این رو، عضویت نمایندگان مجلس در آن هیئت، دخالت در امور اجرایی نبوده و از این حیث، مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی نیست.

- عضویت وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزیر دادگستری و یا رئیس شورای عالی استان‌ها در هیئت عالی نظارت فاقد اشکال است؛ زیرا این افراد به عنوان نماینده‌ی حکومت و قوهی مجریه در هیئت عالی نظارت عضو می‌شوند و حتی اشخاص حقیقی نیز می‌توانند به عنوان نماینده‌ی قوه مجریه در این هیئت عضو شوند. - وزیر دادگستری از طرفی به عنوان نماینده و رابط قوهی قضائیه با سایر قوا فعالیت می‌کند و از سوی دیگر در جایگاه یکی از وزرای قوهی مجریه، حق شرکت و دادن رأی در جلسات هیئت وزیران را دارد. از این رو، می‌تواند به اعتبار عضویت در هیئت وزیران به عنوان نماینده‌ی دولت در نهادها و هیئت‌های مختلف از جمله هیئت عالی نظارت بر اصناف شرکت کند. بنابراین، عضویت وزیر دادگستری در این هیئت مغایرتی با اصل ۱۶۰ قانون اساسی ندارد.

ج- تصمیم شورا

- ماده (۳۶) موضوع اصلاح ماده (۵۳) در بند (ژ)، با توجه به اطلاق وظایفی که در

۱. ماده (۱۱) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۱۱- هیئت عالی نظارت:

هیئتی است که به منظور تعیین برنامه‌ریزی، هدایت، ایجاد هماهنگی و نظارت بر کلیه اتحادیه‌ها، مجامع امور صنفی، شورای اصناف کشور و کمیسیون‌های نظارت تشکیل می‌گردد و بالاترین مرجع نظارت بر امور اصناف کشور است.»

این قانون برای هیئت عالی نظارت ذکر گردیده است، عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با حق رأی در این هیئت، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

* * *

ماده ۳۷- بند (الف) ماده (۵۵) قانون^(۱) حذف، بند (ب) اصلاح و دو بند به عنوان بندهای (ط) و (ی) به شرح زیر الحاق می شود:
ب- ابطال انتخابات یا عزل هیئت رئیسه اتحادیه‌ها یا اتاق‌های اصناف

ط- بررسی و تعیین صنوف مشمول قانون نظام صنفی کشور
ی- تهیه و تصویب دستورالعمل‌های لازم در رابطه با نحوه نرخ‌گذاری کالاها و خدمات واحدهای صنفی.

الف- دیدگاه مغایرت

هرچند که می‌توان موضوع ابطال انتخابات مقرر در بند (ب) اصلاحی را تحت عنوان کلی نظارت مجلس گنجانند، لیکن ابزارهای نظارتی مجلس، صرفاً محدود به موارد احصا شده در قانون اساسی مانند سؤال و استیضاح اعضای دولت و یا حق تحقیق و تفحص است؛ زیرا طبق اصل عدم صلاحیت، هیچ یک از نهادهای نام برده شده در قانون اساسی از جمله مجلس شورای اسلامی هیچ‌گونه صلاحیتی ندارند مگر آنکه در قانون اساسی به آن تصریح شده باشد. بنابراین به جهت آنکه وظایف نظارتی مذکور در این ماده، خارج از موارد نظارتی مجلس طبق قانون اساسی است، عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس در این هیئت دخالت قوهی مقننه در امور اجرایی محسوب شده و مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اعمال قوهی مجریه

۱. ماده (۵۵) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۵۵- وظایف و اختیارات هیئت عالی نظارت به شرح زیر است:

الف- تشخیص ضرورت برقراری حدود صنفی و تعیین سقف تعدادی برای صنوف و صدور دستورالعمل در این زمینه‌ها

ب- ابطال انتخابات یا عزل هیئت رئیسه اتحادیه‌ها یا مجامع امور صنفی شهرستان‌ها به پیشنهاد کمیسیون نظارت

ج- ...».

تنها از طریق رئیس جمهور و وزرا است.

- واگذاری نحوه‌ی نرخ‌گذاری کالاها به هیئت عالی نظارت در بند (ی) بدون کنترل و نظارت شرعی و در قالب دستورالعملی که هیچ فقهی بر آن نظارت ندارد برخلاف موازین شرع است. استناد این استدلال، روایات متعدد از جمله حدیث پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) است که فرمودند: «تسعیر کالاها به دست خداوند است و حتی من به عنوان رسول خدا نیز در بالا و پایین رفتن قیمت کالاها دخالت نمی‌کنم».^(۱) این روایت بدان معنا نیست که پیامبر نمی‌خواستند و یا نمی‌توانستند در تعیین قیمت‌ها دخالت کنند، بلکه این رفتار بر مبنای مصلحت جامعه اسلامی بوده و بدین معنا است که قیمت‌ها باید به طور عادلانه تعیین شود که نه به صاحب مال و فروشنده اجحاف شود و نه به خریدار کالا. بنابراین باید در این بند قید شود که دستورالعمل مزبور باید با رعایت موازین شرعی تهیه شود.

- گرچه بر اساس اصل ۴ قانون اساسی همه قوانین باید برای احراز عدم مغایرت با موازین شرع به شورای نگهبان ارجاع شود، اما برخی مقررات از جمله دستورالعمل‌ها به شورای نگهبان ارسال نمی‌شود. بنابراین باید برای تهیه دستورالعمل مزبور در بند (ی) قید «با رعایت موازین شرعی» ذکر شود؛ در غیر این صورت، از آنجا که ممکن است در این دستورالعمل احکام خلاف شرع نیز وجود داشته باشد، بند مزبور مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- ابطال انتخابات، نتیجه‌ی نظارت بر انتخابات است و نمی‌تواند از امور اجرایی

۱. «عَنْ جَعْفَرِ بْنِ مُحَمَّدٍ عَنْ أَبِيهِ (عليه السلام) قَالَ رَفَعَ الْحَدِيثَ إِلَى رَسُولِ اللَّهِ (صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَآلِهِ وَآلِهِ وَسَلَّمَ) بِالْمُحْتَكِرِينَ فَأَمَرَ بِحُكْمِهِمْ أَنْ تُخْرَجَ إِلَى بَطُونِ الْأَسْوَاقِ وَحَيْثُ تَنْظُرُ الْأَبْصَارُ إِلَيْهَا فَيَقِيلُ لِرَسُولِ اللَّهِ لَوْ قَوَّمتَ عَلَيْهِمْ فَغَضِبَ رَسُولُ اللَّهِ حَتَّى عُرِفَ الْغَضَبُ فِي وَجْهِهِ فَقَالَ أَنَا أَقْوَمُ عَلَيْهِمْ إِنَّمَا السَّعْرُ إِلَى اللَّهِ يَرْفَعُهُ إِذَا شَاءَ وَيَخْفِضُهُ إِذَا شَاءَ»: روزی پیامبر اکرم از کنار محتکرین می‌گذشت؛ به آنان دستور داد تا کالاها را به خودی خود را به طوری که در معرض دید همگان باشد، بیرون آورند. به آن حضرت عرض شد: چرا بر آن کالاها قیمت نمی‌گذارید؟ حضرت خشمگین شدند و فرمودند: آیا من بر آنها قیمت گذارم؟ همانا تسعیر دست خداست هرگاه که خواهد بالا برد و هرگاه که خواهد پایین آورد. (حرّ عاملی، محمد بن حسن، وسائل الشیعه، ج ۱۷، قم، مؤسسه آل‌البیت علیهم السلام، چاپ اول، ۱۴۰۹ هـ ق، ص ۴۳۰)

باشد؛ لذا این موضوع را می‌توان از امور نظارتی دانست. در این صورت، حداقل در این موضوع خاص، حضور نمایندگان مجلس با حق رأی در هیئت‌های نظارت، دخالت در امور اجرایی نبوده و مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی نیست.

- وظایف احصا شده در این ماده برای هیئت عالی نظارت، از جنس امور اجرایی مربوط به قوهی مجریه نیست، بلکه این وظایف مربوط به اصناف و بازار است. بنابراین اگر این وظایف از جنس امور اجرایی دولتی نیست، در این صورت همان‌طور که دخالت دولت در آن اشکالی ندارد، دخالت مجلس نیز در این امور بی‌اشکال است.

- اگر ماهیت اصناف، همانند شهرداری‌ها مؤسسه عمومی غیردولتی باشد، در این صورت وظایف هیئت عالی نظارت از جنس کارهای اجرایی نبوده و نمی‌توان حضور نمایندگان مجلس در این هیئت را دخالت در امور اجرایی تلقی و آن را مغایر با اصل ۶۰ قانون اساسی دانست.

- در بند (ی) صرفاً به تهیه دستورالعمل نحوه نرخ‌گذاری کالاها اشاره شده، نه به اصل قیمت‌گذاری؛ از این رو، واگذاری تهیه دستورالعمل مزبور به هیئت عالی نظارت برخلاف موازین شرع نیست.

- با توجه به اینکه حکم مقرر در اصل ۴ قانون اساسی مبنی بر تصویب تمامی قوانین و مقررات کشور بر اساس موازین شرع، شامل تهیه دستورالعمل مذکور در بند (ی) نیز می‌شود، نیازی به ذکر قید «با رعایت موازین شرع» در این بند نبوده و نمی‌توان تهیه چنین دستورالعملی را برخلاف شرع دانست؛ زیرا اصولاً در تهیه دستورالعمل مزبور موازین شرعی رعایت خواهد شد. ضمن آنکه اگر دستورالعملی بدون رعایت موازین شرعی به تصویب رسد، می‌توان به دیوان عدالت اداری شکایت کرد و از آن طریق، ابطال آن را از شورای نگهبان درخواست کرد. بنابراین، امکان تهیه و تصویب دستورالعمل و آیین‌نامه خلاف شرع وجود ندارد.

- در مقابل روایاتی که برای امر تسعیر و قیمت‌گذاری توسط معصومین مطرح شده، روایاتی مغایر با آن نیز وجود دارد؛ برای مثال، پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) می‌فرماید: «...دَعُوا النَّاسَ يَرْزُقُوا اللَّهَ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ»^(۱) در این روایت، اصل تسعیر

۱. قال رسول الله (صلی الله علیه و آله): «لَا يَبِيعُ حَاضِرٌ لِبَادٍ دَعَا النَّاسَ يَرْزُقُوا اللَّهَ بَعْضُهُمْ مِنْ بَعْضٍ»: در امر فروش، شخص شهری، وکیل بادیه‌نشین نشود؛ مردم را به خود واگذارید. خداوند متعال بعضی را به

مورد قبول قرار نگرفته است. بنابراین، واگذاری تهیه دستورالعمل مذکور در بند (ی) به هیئت عالی نظارت برخلاف موازین شرع نیست.

ج - تصمیم شورا

- تذکر: در ماده (۳۷) موضوع اصلاح ماده (۵۵)، با توجه به حذف بند (الف)، عناوین سایر بندها نیازمند اصلاح می‌باشد.

* * *

ماده ۳۹- جریمه مقرر در ماده (۵۷) قانون به شرح زیر اصلاح

شد:

متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت وارد شده به خریدار یا مصرف‌کننده در مرتبه اول به دو برابر مبلغ گران‌فروشی و در مرتبه دوم به چهار برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌گردد.

در مرتبه سوم به شش برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و علاوه بر پرداخت جریمه پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت دو هفته نصب می‌شود.

در مرتبه چهارم به هشت برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه نصب می‌شود.

در مرتبه پنجم و مراتب بعدی به ده برابر مبلغ گران‌فروشی جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت دو ماه نصب می‌شود. همچنین به مدت شش ماه، پروانه کسب وی تعلیق و محل کسب تعطیل می‌گردد.

الف - دیدگاه مغایرت

- از عبارت صدر ماده‌ی اصلاحی که متخلف را ملزم به پرداخت خسارت به

→
 واسطه بعض دیگر روزی می‌دهد. (حرّ عاملی، محمد بن حسن، وسائل الشیعه، ج ۱۷، قم، مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام، چاپ اول، ۱۴۰۹ هـ.ق، ص ۴۴۵)

خریدار نموده است، چنین برداشت می‌شود که خیار غبن^(۱) فرد مغبون از گران‌فروشی، سلب شده است؛ در حالی که از نظر فقهی، پرداخت خسارت به مغبون موجب سقوط خیار غبن وی نمی‌شود. بنابراین، اطلاق این عبارت مغایر با موازین شرع است.

- از نظر شرعی، دریافت خسارت توسط شخص مغبون صحیح نیست و وی تنها می‌تواند از حق خیار غبن خود استفاده کرده و معامله را فسخ کند؛ در حالی که صدر ماده‌ی مزبور متخلف را ملزم به پرداخت خسارت به خریدار (مغبون) کرده است. بنابراین، این ماده از حیث الزام متخلف به پرداخت خسارت به خریدار بر خلاف موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- حکم مقرر در صدر این ماده مبنی بر دریافت خسارت توسط خریدار، موجب از بین رفتن حق فسخ وی به استناد خیار غبن نیست. به عبارت دیگر، دریافت خسارت به معنای سقوط حق خیار غبن نیست و از این ماده نیز برداشت نمی‌شود که شخص مغبون نمی‌تواند از حق فسخ خود استفاده کند. بنابراین، عبارت صدر ماده مغایرتی با موازین شرع ندارد.

- در بسیاری از موارد، فسخ قرارداد، خسارت وارده به خریدار را جبران نمی‌کند؛ از این رو، شخص برای اینکه دچار خسارت بیشتر نشود، از حق فسخ خود صرف‌نظر کرده و علی‌رغم میل باطنی به معامله پایبند می‌شود. بر همین اساس، برخی از کشورها حق فسخ معامله را برای حفظ حقوق خریداران و مصرف‌کنندگان کالاها کافی نمی‌دانند، بلکه علاوه بر حق فسخ و دریافت ثمن معامله و یا حتی متعهد ماندن به معامله، به وی اجازه داده می‌شود که خسارت وارد شده به خویش را نیز مطالبه نماید. بنابراین، از آنجا که در برخی موارد، حتی استفاده از حق فسخ - به استناد خیار غبن - خسارت وارده به مغبون را جبران نمی‌کند، این ماده متخلف را ملزم به پرداخت خسارت به خریدار (مغبون) کرده است. بنابراین ماده‌ی مزبور مغایرتی با موازین شرع ندارد.

۱. «غبن» در اصطلاح عبارت است از فروختن مال خود به کمتر از قیمت واقعی آن و یا خریدن کالایی بیشتر از بهای واقعی‌اش با جهل مغبون (فروشنده یا خریدار) به واقع. (موسوی خمینی، سید روح‌الله، تحریر الوسیله، ج ۱، قم، مؤسسه مطبوعات دارالعلم، چاپ اول، ص ۵۲۲)

- گران‌فروشی خلاف احکام اولیه شرع نیست که برای آن مجازات تعیین شده باشد، بلکه از احکام ثانویه است که تعیین جریمه‌ی آن به دست حاکم شرع است و از آنجا که حاکم و ولی امر، طبق قانون اساسی، وظیفه قانون‌گذاری را به مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است، تعیین جریمه برای شخص گران‌فروش به نحو مقرر در ماده‌ی مزبور با اشکالی مواجه نیست.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۴۱- جریمه مقرر در ماده (۵۹) قانون و تبصره (۱) آن به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۳) و (۴) به آن الحاق می‌شود:

متخلف علاوه بر الزام به پرداخت خسارت وارد شده به خریدار یا مصرف‌کننده، در مرتبه اول معادل دو برابر مابه‌التفاوت ارزش کالا یا خدمت ابرازی یا درخواستی و کالای عرضه‌شده یا فروخته‌شده یا خدمت ارائه داده شده و در مرتبه دوم به چهار برابر مابه‌التفاوت مذکور جریمه می‌شود.

در مرتبه سوم به شش برابر مابه‌التفاوت، جریمه می‌شود و علاوه بر پرداخت جریمه، پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت دو هفته نصب می‌گردد.

در مرتبه چهارم به هشت برابر مابه‌التفاوت، جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه نصب می‌گردد.

در مرتبه پنجم و مراتب بعدی به ده برابر مابه‌التفاوت جریمه می‌شود و پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت دو ماه نصب می‌گردد. همچنین به مدت شش ماه پروانه کسب وی تعلیق و محل کسب تعطیل می‌گردد.

تبصره ۱- در صورت تقاضای خریدار مبنی بر استرداد کالای

مورد تقلب، فروشنده علاوه بر پرداخت جریمه مقرر، مکلف به قبول کالا و استرداد وجه دریافتی به خریدار است و در صورت استنکاف، واحد صنفی تا اجرای کامل حکم، تعطیل می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که اطلاق حکم مقرر در تبصره (۱) مبنی بر اجبار فروشنده به قبول کالا و استرداد وجه به مشتری، شامل مواردی که مبیع به صورت کلی فروخته شده نیز می‌شود، تبصره‌ی مزبور مغایر با موازین شرع است. توضیح آنکه از نظر شرعی، در صورتی که مبیع کلی مانند برنج یا گندم از لحاظ کیفیت یا کمیت منطبق با مشخصات کالای درخواستی نباشد، مشتری حق فسخ معامله و استرداد مبیع را ندارد، بلکه صرفاً می‌تواند درخواست تعویض آن کالا را بدهد؛ در حالی که طبق این تبصره، در صورت تقاضای خریدار مبنی بر استرداد کالای مورد تقلب، فروشنده مکلف به قبول کالا و استرداد وجه دریافتی به خریدار است.

- اطلاق حکم مقرر در تبصره (۱) این ماده را نمی‌توان با توجه به ماده (۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان تفسیر کرد و آن را تنها مقید به مواردی دانست که مبیع به صورت عین معین فروخته شده است؛ زیرا مصوبه‌ی مزبور لاحق است و احکام آن نمی‌تواند تابع قانون سابق باشد.

- از نظر شرعی، دریافت خسارت توسط فردی که کالای متقلبانه خریده است در غیر از موارد معیوب بودن کالا صحیح نیست و وی تنها می‌تواند آن معامله را فسخ و یا با همان شرایط، آن را قبول کند؛ در حالی که صدر ماده‌ی مزبور به طور مطلق - حتی در موارد غش^(۱) در معامله^(۲) - متخلف را ملزم به پرداخت

۱. «المعاملة المشتتملة على الغش»، و هو عبارة عن مزج المبيع المرغوب فيه بغيره مما يخفى من دون إعلام؛ كمزج الدهن بالشحم...»: غش در معامله عبارت است از: مخلوط کردن جنس پست‌تر در جنس برتر و مرغوب‌تر بدون اینکه دیده شود و به اطلاع طرف معامله رسیده باشد. (فاضل موحدی لنکرانی،

محمد، الأحكام الواضحة، قم، مرکز فقهی ائمه اطهار علیهم السلام، چاپ چهارم، ۱۴۲۲ ه.ق، ص ۳۱۲)

۲. «خيار تبعض صفقة» عبارت است از تسلط فروشنده یا خریدار بر فسخ عقد به سبب بطلان معامله نسبت به بخشی از کالا یا بهای آن. از این‌رو، هرگاه خریدار در یک معامله دو چیز را بخرد و سپس معلوم شود که یکی از آن دو قابل تملک نیست یا از آن غیر فروشنده است و او اجازه فروش آن را ندهد، معامله نسبت به آن بخش باطل است و خریدار نسبت به بخش دیگر از کالای مورد معامله، اختیار

خسارت به خریدار کرده است. بنابراین اطلاق این ماده از حیث الزام متخلف به پرداخت خسارت به خریدار برخلاف موازین شرعی است. از طرفی، مثال‌هایی که در مورد ساختمان‌سازی و یا تعمیر یخچال زده شد و منظور از آن مستقل بودن خسارت از کالای متقلبانه است، رافع اشکال شرعی وارده بر اطلاق ماده نیست؛ زیرا حکم ماده عام است و شامل مواردی که خسارت مستقل وارد نشده است نیز می‌شود. علاوه بر این، گرچه عبارت «جبران خسارت وارده به خریدار» در ماده (۵۹) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ وجود دارد و با تأیید سابق شورای نگهبان دارای اعتبار قانونی است، لیکن فرقی بین قانون سابق با مصوبه‌ی فعلی در مغایرت با شرع وجود ندارد. بنابراین حتی اگر در قانون قبل ماده‌ای خلاف شرع باشد، طبق اصل ۴ قانون اساسی می‌تواند توسط فقهای شورای نگهبان مغایر با موازین شرع اعلام شود.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با عنایت به اینکه شورای نگهبان، ماده (۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان را به استناد اینکه اطلاق حکم مقرر در این ماده شامل مواردی که مبیع به صورت کلی فروخته شده نیز می‌شود، مغایر موازین شرع شناخت^(۱) و مجلس نیز آن را اصلاح کرد، لذا می‌توان تبصره (۱) این مصوبه را طبق قانون فوق‌الذکر تفسیر کرد و حکم آن را تنها شامل مواردی دانست که مبیع به صورت عین معین فروخته شده است. به عبارت دیگر، از آنجا که ماده (۲) قانون فوق‌الذکر، مفسر و مبین

→

تبعض صفتقه پیدا می‌کند و می‌تواند عقد را فسخ کند یا آن را در برابر بهای آن بخش از کالا امضا و اضافه بهای پرداختی را باز پس گیرد. حکم یاد شده در موردی که فروشنده دو چیز را به عنوان بهای کالا دریافت کند و عقد نسبت به یکی باطل باشد نیز جاری است. (عاملی، زین الدین بن علی (شهید ثانی)، الروضة البهية فی شرح اللمعة الدمشقية (المحشی - کلانتر)، ج ۳، قم، کتاب‌فروشی داوری، چاپ اول، ۱۴۱۰ هـ.ق، ص ۵۱۰)

۱. بند (۱) نظر شماره ۱۶۲۳۴/۳۰/۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۴/۲۵ شورای نگهبان در خصوص قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵: «اطلاق حکم به تخییر مصرف‌کننده در این ماده بین استیفاء، رد و اخذ بدون مابه‌التفاوت و یا اخذ با مابه‌التفاوت در مواردی که کالا به صورت کلی فروخته شده باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد؛ زیرا در صورت مزبور، خواه کالا معیوب باشد و خواه منطبق با مشخصات تعیین شده نباشد، حکم به تخییر نیست.»

تبصره‌ی این ماده است، حکم تبصره‌ی مزبور شامل مواردی که مبیع به صورت کلی فروخته شده، نمی‌شود و از این حیث، مغایرتی با موازین شرعی ندارد.

- مستفاد از تعریف تقلب در ماده (۵۹) قانون نظام صنفی کشور^(۱) آن است که اساساً حکم مقرر در تبصره (۱) این ماده شامل مواردی که مبیع به صورت کلی فروخته شده نمی‌شود؛ زیرا بر اساس این تعریف، کالا باید عرضه و ابراز شده باشد؛ به تعبیر دیگر، کالا فروخته و تحویل شده باشد. بنابراین، اساساً موضوع کالای کلی که نسبت به آن امکان استرداد وجود نداشته باشد، مورد نظر تبصره نیست و از این جهت، نمی‌توان آن را مغایر با موازین شرع دانست.

- حکم مقرر در این ماده مبنی بر الزام فرد متقلب به پرداخت خسارت به خریدار، صرفاً در مواردی است که ضرری به فرد خریدار وارد شده باشد. به عبارت دیگر، حکم به پرداخت خسارت در این ماده یک عنوان و عبارت ثانویه است و تنها شامل مواردی می‌شود که شرعاً و قانوناً باید خسارت پرداخت شود، نه در همه موارد تقلب. از این رو، حکم به پرداخت خسارت در ماده‌ی مزبور، مغایر با موازین شرع نیست.

- خسارت مذکور در این ماده، نسبت به تقلب وارد شده جنبه‌ی تبعی دارد؛ یعنی به تبع غشّی که در معامله شده، خسارتی مستقل از معامله به خریدار وارد شده است. برای مثال، فردی، کالایی مانند تیرآهن را به گمان اینکه جنس سالمی است خریده و در ساختمان‌سازی به کار برده است؛ حال، ساختمان به جهت استفاده از کالای تقلبی ویران شده و به صاحب خانه خسارت وارد شده است و یا یخچالی خراب شده و شخص تعمیرکار قطعه‌ای معیوب را با عنوان قطعه‌ی سالم و اصلی در یخچال به کار برده که به سبب این امر، دستگاه یخچال به طور کلی خراب و غیرقابل تعمیر شده است. دریافت مابه‌ازای این نوع خسارات، با توجه به اینکه عرفاً و شرعاً مستند به غش انجام شده است، اشکال شرعی ندارد. ضمن آنکه اضافه‌شدن عنوان «مصرف‌کننده» به «خریدار» در این ماده، قرینه‌ای است برای اینکه خسارت، تابعی از تقلب است نه جزئی از آن؛ زیرا مصرف‌کننده کالا به هیچ عنوان طرف معامله متقلبانه

۱. ماده (۵۹) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «تقلب: عبارت است از عرضه یا فروش کالا یا ارائه خدمتی که از لحاظ کیفیت یا کمیت منطبق با مشخصات کالا یا خدمت ابرازی و یا درخواستی نباشد».

نیست اما خسارت دریافت می‌کند.

- عبارت «جبران خسارت وارده به خریدار» در ماده (۵۹) قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲ وجود داشته و توسط شورای نگهبان مورد اشکال قرار نگرفته است. ماده (۴۱) موضوع اصلاح ماده (۵۹) قانون نظام صنفی نیز صرفاً به مفاد ماده‌ی سابق، مبلغ و درصدی به عنوان جریمه اضافه کرده است. بنابراین، جریمه‌ی مزبور یک حکم جدید است که تنها باید در مورد آن بحث شود.

ج- دیدگاه ابهام

- از آنجا که مشخص نیست حکم مقرر در تبصره (۱) این ماده آیا تنها در مورد کالاهایی است که به طور عین معین فروخته می‌شود یا شامل مبیع کلی نیز می‌شود، تبصره‌ی مزبور واجد ابهام است.

- از آنجا که در این ماده مشخص نشده آیا حکم به پرداخت خسارت در عبارت «خسارت وارد شده» تنها ناظر به مواردی است که اتلافی رخ داده یا شامل تمام مواردی است که کالا به‌طور متقلبانه فروخته شده است، ماده‌ی مزبور دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۴۲- جریمه مقرر در ماده (۶۰) قانون به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

جریمه احتکار، با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر است:

مرتب اول- الزام محکوم به عرضه و فروش کل کالاهای احتکار شده و جریمه نقدی معادل هفتاد درصد (۷۰٪) قیمت روز کالاهای احتکار شده.

مرتب دوم- الزام محکوم به عرضه و فروش کل کالاهای احتکار شده و جریمه نقدی معادل سه برابر قیمت روز کالاهای احتکار شده و نصب پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف

صنفاً و تعطیلی محل کسب به مدت یک ماه.
 مرتبه سوم - الزام محکوم به عرضه و فروش کل کالاهای احتکار شده و جریمه نقدی معادل هفت برابر قیمت روز کالاهای احتکار شده و نصب پارچه یا تابلو بر سر در محل کسب به عنوان متخلف صنفی و تعطیلی محل کسب به مدت سه ماه.

تبصره ۱ - عدم اعلام موجودی کالا به صورت ماهیانه به اتحادیه مربوط توسط تولیدکنندگان و توزیع کنندگان عمده و خرده فروشانی که کالاهای خود را به صورت عمده در انبار یا هر محل دیگری نگهداری می کنند صرفاً در مورد کالاهایی که کمیسیون نظارت ضروری تشخیص بدهد تخلف محسوب می شود و با متخلفان برابر مقررات مربوط رفتار می شود.

تبصره ۲ - برای کشف تخلف در صورتی که قرائنی حاکی از صحت گزارش و ضرورت ورود به محل اختفاء یا احتکار کالا باشد در صورت عدم اعلام موجودی موضوع تبصره (۱) این ماده، حسب مورد، شعب سازمان تعزیرات حکومتی با رعایت مقررات قانونی و تحت نظارت مدیر کل استان یا رئیس اداره تعزیرات حکومتی شهرستان، اجازه ورود به محل یاد شده را صادر می کند و نیروی انتظامی موظف به اجرای دستور ابلاغ و اجرای احکام شعب سازمان تعزیرات حکومتی است.

الف - دیدگاه مغایرت

- از نظر شرعی، اولین تکلیفی که بر فرد محکوم اعمال می شود آن است که وی مجبور شود تا کالای خود را به قیمت متعارف در بازار بفروشد؛ حال اگر وی از این کار امتناع نمود، پس از آن می توان وی را جریمه کرد. بر این اساس، اگرچه حکم مقرر در صدر ماده ی مزبور مبنی بر الزام محکوم به فروش کالای احتکار شده در مرتبه اول اشکالی ندارد، اما جریمه ی نقدی وی به میزان (۷۰٪) قیمت روز کالاهای احتکار شده در اولین مرتبه، فاقد وجهت شرعی است.

- شعب سازمان تعزیرات حکومتی مرجع صدور «حکم» نیستند بلکه در این شعب، «تصمیمات» لازم نسبت به ورود به محل اختفای کالاهای احتکار شده اتخاذ

می‌شود. بنابراین، باید عبارت «احکام شعب سازمان تعزیرات حکومتی» در ذیل تبصره (۲) به «تصمیمات شعب سازمان تعزیرات حکومتی» تغییر یابد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- نفس «احتکار» با هدف افزایش قیمت و فشار بر مردم در تهیه کالاهای اساسی در قوانین موضوعه دارای عنوان مجرمانه است^(۱) و برای مرتکبین آن - حتی در مرحله اول- جریمه‌ی نقدی در نظر گرفته شده است. از این رو، تعیین جریمه‌ی نقدی در این ماده در مرتبه‌ی اول احتکار مغایرتی با موازین شرع ندارد.

- در زمان اعطای پروانه‌ی کسب به افراد، تذکرات اولیه مبنی بر لزوم عرضه‌ی کالاها به قیمت عادلانه و عدم احتکار داده می‌شود. در واقع محتکر، پس از اعلام این مقررات اقدام به احتکار کرده است. بر این اساس، جریمه‌ی نقدی وی در مرتبه‌ی اول مغایر با موازین شرع نیست.

- عبارت «احکام شعب سازمان تعزیرات حکومتی» در ذیل تبصره (۲) فاقد اشکال است؛ زیرا از نظر قانونی، ورود به محل اختفای کالای احتکار شده نیاز به «حکم قضایی» دارد، نه تصمیم.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

۱. مواد (۱) و (۲) قانون مجازات محتکران و گران‌فروشان مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۳ مقرر می‌دارد: «ماده ۱-

الف- احتکار عبارت است از جمع و نگهداری ارزاق مورد نیاز و ضروری عامه مردم (گندم، جو، کشمش، خرما، روغن حیوانی و نباتی) به قصد افزایش قیمت.

ب- گران‌فروشی عبارت است از عرضه کالا به بیش از نرخ متعارف، و در مورد کالاهایی که به‌دست دولت توزیع می‌شود به بیش از نرخ تعیین شده توسط دولت.

ماده ۲- هر کس مواد غذایی موضوع بند (الف) ماده (۱) را احتکار نماید محتکر محسوب شده و با رعایت امکانات و شرایط خاطی و دفعات و مراتب جرم و مراتب تأدیب به مجازاتی از دو برابر تا (۱۰) برابر قیمت کالای احتکار شده و شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود.»

ماده ۴۴- یک تبصره به شرح زیر به ماده (۶۲) قانون الحاق

می‌شود:

تبصره- آیین‌نامه اجرایی این ماده در مورد چگونگی اجراء، نحوه تخصیص و پرداخت حق‌الکشف مأموران یا دستگاه مربوطه و نگهداری کالا توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه می‌شود و حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که تبصره‌ی مزبور به نوعی موجب نقض و رد مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام است، این تبصره مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.^(۱) توضیح آنکه ماده (۷) قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز^(۲) - مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام - نحوه‌ی پرداخت حق‌الکشف کالاهای قاچاق را به مصوبه‌ی هیئت وزیران موکول کرده است؛

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: «هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود، مجلس پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

۲. ماده (۷) قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴/۲/۱۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۷- کلیه اموال و وجوه موضوع قاچاق و کلیه اموالی که از طریق تخلفات مزبور به دست آمده و یا برای ارتکاب آن تخلفات مورد استفاده باشد (اعم از منقول و غیرمنقول) پس از تعیین تکلیف قطعی مطابق آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد فروخته و (۵۰٪) از وجوه حاصل از اجرای قانون مزبور برای کاشفین و سازمان‌های کاشف (بر طبق قانون) و (۴۰٪) به حساب خزانه دولت و (۱۰٪) نیز به امر مبارزه با قاچاق کالا و ارز اختصاص خواهد یافت. وجوه حاصل از فروش اموال مزبور و نیز جریمه‌های نقدی که محکومین تخلفات اقتصادی پرداخت می‌نمایند به حساب ویژه موضوع تبصره (۵) ماده واحده قانون اصلاح قانون تعزیرات حکومتی واریز می‌شود. نحوه و موارد مصرف وجوه فوق از جمله هزینه‌های جاری، عملیاتی مبارزه با قاچاق ارز و کالا و تأمین هزینه‌های جاری برای فروش کالاهای مکشوفه و نیز حق‌الکشف مأمورین و سازمان‌های کاشف و رد قیمت اموالی که به حکم محکمه برائت گرفته‌اند توسط هیئت وزیران تعیین می‌گردد.»

در حالی که طبق تبصره‌ی الحاقی به ماده (۶۲)، تعیین چگونگی اجراء، نحوه‌ی تخصیص و پرداخت حق‌الکشف به آیین‌نامه‌ی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت سپرده شده است. به عبارت دیگر، حکم تبصره ناظر به ماده (۶۲) قانون نظام صنفی^(۱) با موضوع عرضه و فروش کالاهای قاچاق و حق‌الکشف این نوع کالاها است و از این منظر با مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام وحدت موضوعی دارد و نباید مغایر با آن باشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

ماده (۷) قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز ناظر به نحوه پرداخت حق‌الکشف کالاهای «قاچاق» است؛ در حالی که حکم مقرر در این تبصره ناظر به نحوه تخصیص و پرداخت حق‌الکشف کالاهای «احتکارشده» است. بنابراین از آنجا که تبصره مزبور با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام وحدت موضوعی ندارد، نمی‌توان آن را مغایر با نظریه تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل ۱۱۲ قانون اساسی دانست.

ج- تصمیم شورا

ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. ماده (۶۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۶۲- عرضه و فروش کالای قاچاق: حمل و نقل، نگهداری، عرضه و فروش کالای قاچاق توسط واحدهای صنفی ممنوع است و متخلف با عنایت به دفعات تکرار در طول هر سال به شرح زیر جریمه می‌گردد:
الف- مرتبه اول: جریمه نقدی معادل دو برابر قیمت روز کالای قاچاق و ضبط کالای قاچاق موجود به نفع دولت.

ب- مرتبه دوم: جریمه نقدی معادل پنج برابر قیمت روز کالای قاچاق، ضبط کالای قاچاق موجود به نفع دولت و نصب پارچه یا تابلو بر سردر محل کسب به عنوان متخلف صنفی به مدت یک ماه.
ج- مرتبه سوم: جریمه نقدی معادل ده برابر قیمت روز کالای قاچاق، ضبط کالای قاچاق موجود به نفع دولت و نصب پارچه یا تابلو بر سردر محل کسب به عنوان متخلف صنفی و تعطیل محل کسب به مدت شش ماه.

د- چنانچه در قوانین دیگر برای عرضه و فروش کالای قاچاق مجازات شدیدتری پیش‌بینی شده باشد متخلف به مجازات مزبور محکوم خواهد شد.»

ماده ۴۵- یک تبصره به شرح زیر به ماده (۶۷) قانون الحاق می‌شود:

تبصره- هر فرد صنفی که نسخه‌ای از صورت حساب (فاکتور) خرید کالا را در واحد صنفی خود محفوظ ندارد و یا از ارائه آن به مأموران خودداری کند به پرداخت پانصد هزار (۵۰۰,۰۰۰) ریال جریمه محکوم می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- این تبصره، از نظر موضوعی ارتباطی با ماده (۶۷) قانون نظام صنفی کشور^(۱) ندارد؛ زیرا موضوع این ماده، ورود خسارت به اشخاص ثالث و لزوم جبران آن توسط فرد متخلف است اما تبصره الحاقی به لزوم نگهداری نسخه‌ای از صورت حساب (فاکتور) خرید کالا توسط فرد صنفی می‌پردازد. از این رو، تبصره‌ی مزبور باید به عنوان یک ماده مستقل ذکر شود و یا به ماده (۶۶) قانون نظام صنفی کشور^(۲) که از نظر موضوعی به آن نزدیک‌تر است الحاق شود.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۴۹- ماده (۷۲) قانون^(۳) به شرح زیر اصلاح و تبصره‌های

۱. ماده (۶۷) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۶۷- چنانچه بر اثر وقوع تخلف‌های مندرج در این قانون، خسارتی به اشخاص ثالث وارد شود، به درخواست شخص خسارت دیده، فرد صنفی متخلف، علاوه بر جریمه‌های مقرر در این قانون، به جبران زیان‌های وارد شده به خسارت دیده نیز محکوم خواهد شد.»

۲. ماده (۶۶) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۶۶- عدم صدور صورت حساب: عبارت است از خودداری از صدور صورت حسابی که با ویژگی‌های مندرج در ماده (۱۵) این قانون منطبق باشد. جریمه عدم صدور صورت حساب در هر بار تخلف دویست هزار (۲۰۰,۰۰۰) ریال است.»

۳. ماده (۷۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۷۲- خریداران و مصرف‌کنندگان می‌توانند شکایت خود را در مورد تخلف‌های موضوع این قانون به اتحادیه‌های ذی‌ربط و یا ناظران و بازرسان موضوع ماده (۵۲) این قانون تسلیم، ارسال یا اعلام دارند. همچنین بازرسان و ناظران موضوع

→

این قانون نیز گزارش تخلفات موضوع این قانون، یا شکایت دریافتی را حداکثر ظرف ده روز به هیئت رسیدگی بدوی و یا اتحادیه‌های ذی‌ربط، تسلیم می‌دارند. اتحادیه‌ها موظفند حداکثر ظرف مدت ده روز شکایت یا گزارش تخلف دریافتی را مورد بررسی قرار دهند و در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی، یا انصراف شاکی، با اعلام مراتب، پرونده را مختومه نمایند. در غیر این صورت و یا اعتراض شاکی، بازرس یا ناظر ظرف مدت ده روز از تاریخ اعلام مختومه شدن، پرونده برای بررسی به هیئت رسیدگی بدوی ارسال خواهد گردید.

هیئت یا هیئت‌های رسیدگی بدوی در هر شهرستان مرکب از سه نفر نمایندگان اداره یا سازمان بازرگانی، دادگستری با حکم رئیس قوه قضائیه و مجمع امور صنفی ذی‌ربط است که ظرف دو هفته در جلسه‌ای با دعوت از طرفین یا نمایندگان آنها به پرونده رسیدگی و طبق مفاد این قانون رأی صادر می‌کنند. عدم حضور هر یک از طرفین مانع از رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود. هر یک از طرفین می‌تواند در صورت معترض بودن به رأی صادره، اعتراض کتبی خود را ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیئت تجدیدنظر تسلیم دارد.

هیئت یا هیئت‌های تجدیدنظر در هر شهرستان مرکب از سه نفر، رئیس اداره یا سازمان بازرگانی یا یکی از معاونان وی، رئیس دادگستری یا نماینده معرفی شده وی و رئیس یا یکی از اعضاء هیئت رئیسه مجمع امور صنفی ذی‌ربط است که ظرف یک ماه به درخواست طرف معترض می‌تواند با دعوت از طرفین یا نمایندگان آنها رسیدگی و رأی صادر کند. این رأی قطعی و لازم‌الاجراء است. عدم حضور هر یک از طرفین مانع رسیدگی و اتخاذ تصمیم نخواهد بود. جلسه‌های هیئت‌های رسیدگی بدوی و تجدیدنظر با حضور هر سه نفر اعضاء رسمی است و آراء صادره با دو رأی موافق معتبر و لازم‌الاجراء خواهد بود.

تبصره ۱- در صورت عدم امکان تشکیل هیئت رسیدگی در هر شهرستان، یکی از هیئت‌های رسیدگی شهرستان همجوار استان یا مرکز استان وظایف مقرر شده را عهده‌دار خواهد شد.

تبصره ۲- اداره امور مراجع رسیدگی بدوی و تجدیدنظر و مسئولیت تشکیل جلسه‌های رسیدگی بر عهده اداره یا سازمان بازرگانی شهرستان یا استان است. همچنین مسئولیت هماهنگی و رسیدگی به تخلفات هیئت‌ها، صدور رأی و ابلاغ آن و آموزش بازرسان و ناظران به عهده وزارت بازرگانی می‌باشد نحوه نظارت و بازرسی، تهیه گزارش و اجرای رأی، تجدیدنظر و رسیدگی به شکایات و تخلفات موضوع این قانون و دستورالعمل اجرایی و مالی آن به موجب این قانون خواهد بود.

تبصره ۳- درآمدهای ناشی از جریمه‌های دریافتی به حساب خزانه واریز خواهد گردید. معادل این مبلغ در بودجه‌های سنواتی منظور خواهد شد تا توسط وزارت بازرگانی برای اجرای این قانون به مصرف برسد.

تبصره ۴- دادگستری و نیروی انتظامی، کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است،

←

(۱) تا (۸) جایگزین تبصره‌های آن می‌شود:

ماده ۷۲- خریداران و مصرف‌کنندگان و همچنین بازرسان و ناظران موضوع ماده (۵۲) این قانون می‌توانند شکایت یا گزارش خود را در مورد تخلفات موضوع این قانون به اتحادیه‌های ذی‌ربط تسلیم، ارسال یا اعلام دارند.

اتحادیه‌ها موظفند حداکثر ظرف ده روز شکایت یا گزارش تخلف دریافتی را مورد بررسی قرار دهند و در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی و یا انصراف شاکی، پرونده را مختومه نمایند و در صورت احراز تخلف و یا اعتراض شاکی، پرونده را در مرکز استان به سازمان تعزیرات حکومتی و در شهرستان‌ها به ادارات تابعه سازمان مذکور تسلیم نمایند. سازمان تعزیرات حکومتی و ادارات تابعه در شهرستان‌ها مکلفند حداکثر ظرف دو هفته در جلسه‌ای با دعوت از شاکی و مشتکی‌عنه به پرونده رسیدگی و طبق مفاد این قانون حکم مقتضی را صادر نمایند.

تبصره ۱- ...

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق ماده (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان،^(۱) رسیدگی به تخلفات افراد صنفی توسط سازمان تعزیرات حکومتی انجام خواهد گرفت. از طرفی، ماده (۷۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲، اتحادیه‌ها و هیئت‌های رسیدگی بدوی را از جمله مراجع رسیدگی به شکایات صنفی اعلام می‌دارد. بر این اساس، ماده (۲۲)

→

مؤسسات عمومی غیردولتی و سازمان‌های تابعه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و بانک‌ها موظفند نسبت به امور مربوط به رسیدگی و اجرای احکام تخلفات موضوع این قانون همکاری نمایند.»
۱. ماده (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵: «ماده ۲۲- از زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون، رسیدگی به تخلفات افراد صنفی توسط سازمان تعزیرات حکومتی و بر اساس مجازات‌های مقرر در قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و سایر قوانین انجام خواهد گرفت و قوانین مغایر لغو و بلااثر می‌گردد. همچنین پرونده‌های مفتوحه در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر قانون نظام صنفی از زمان لازم‌الاجراء شدن این قانون به سازمان تعزیرات حکومتی ارجاع خواهد شد.»

فوق‌الذکر به جهت آنکه صرفاً سازمان تعزیرات حکومتی را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات صنفی می‌داند نسخ ماده (۷۲) قانون نظام صنفی کشور است. بنابراین، اصلاح این ماده توسط ماده (۴۹) این مصوبه، دارای اشکال است؛ زیرا اساساً ماده‌ای که نسخ شده قابل اصلاح نیست.

- حکم مقرر در این ماده مبنی بر ارجاع پرونده‌های شکایت از اصناف به خودِ اصناف و اتحادیه‌های ذی‌ربط دارای اشکال است؛ زیرا از اصناف نمی‌توان به خودشان تظلم‌خواهی کرد و این امر زمینه‌ی فساد و مشکلات جدیدی را فراهم می‌کند. رسیدگی در این خصوص باید در اختیار نهادی از حکومت مانند سازمان تعزیرات حکومتی قرار داشته باشد؛ قاضی سازمان تعزیرات حکومتی حداقل مقامی است که صالح در رسیدگی به پرونده‌های شکایت از اصناف است.

- از آنجا که طبق موازین شرعی، تنها قاضی اختیار رسیدگی به دعوی و شکایات و صدور حکم را دارد و در شعب سازمان تعزیرات حکومتی قاضی واجد شرایط بر حسب آنچه در شرع مقرر شده است وجود ندارد، صدور «حکم» توسط این شعب اعتبار نداشته و برخلاف شرع است. بنابراین، ذیل ماده‌ی مزبور که اختیار صدور حکم را به سازمان تعزیرات حکومتی داده، مغایر با موازین شرع است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- مستفاد از عبارت «شکایت در مورد تخلفات» در صدر این ماده آن است که شکایات موضوع این ماده ماهیت جزایی ندارد بلکه صنفی و اداری است؛ از این رو، در رسیدگی به آن نیازی به قاضی نیست. بنابراین، حکم مقرر در ذیل این ماده مبنی بر لزوم رسیدگی و صدور حکم توسط سازمان تعزیرات حکومتی مغایر با موازین شرعی نیست.

- احکام سازمان تعزیرات حکومتی «حکم قضایی» محسوب نمی‌شود؛ زیرا از طرفی، این احکام نسبت به تخلفات اداری و انتظامی صادر می‌شود نه جرایم و از طرف دیگر، این احکام در دیوان عدالت اداری قابل شکایت است؛ در حالی که احکام قضایی در دادگاه‌های تجدیدنظر و نهایتاً در دیوان عالی کشور قابل تجدیدنظر است. بنابراین، حکم مقرر در ذیل این ماده مبنی بر لزوم رسیدگی و صدور حکم توسط سازمان تعزیرات حکومتی مغایر با موازین شرعی نیست.

- با توجه به اینکه ماده (۵۹) این مصوبه، ماده (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸ را صراحتاً لغو کرده است، لذا حکم این ماده مبنی بر نسخ ضمنی ماده (۷۲) قانون نظام صنفی لغو و در نتیجه ماده (۷۲) احياء می‌شود. از این‌رو، ابهامی که بیان می‌دارد «مشخص نیست که ماده (۷۲) قانون نظام صنفی توسط ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان نسخ شده است» وارد نیست؛ زیرا با نسخ و لغو صریح ماده (۲۲)، بحث نسخ ماده (۷۲) متفی است.

ج- دیدگاه ابهام

- از آنجا که ماده (۷۲) قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ به موجب مواد (۱۴)، (۱۵)، (۱۷) و (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸ نسخ شده است، از این حیث که مشخص نیست این ماده به معنای تصویب مجدد مفاد مواد مذکور در مجلس است یا خیر، دارای ابهام است. ضمن آنکه اینک بیان می‌شود با لغو صریح ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان، موضوع نسخ ماده (۷۲) قانون نظام صنفی منتفی شده و این ماده احیا می‌شود صحیح نیست؛ زیرا حتی اگر ماده (۲۲) لغو شده باشد، دلیلی بر این نیست که ماده (۷۲) که قبلاً نسخ و معدوم شده، دوباره احياء و معتبر شود. از طرفی، این روش درستی برای احيای یک قانون منسوخ نیست، بلکه باید ماده (۷۲) و بقیه مواد و قوانینی که به موجب ماده (۲۲) لغو شده‌اند، دوباره در مجلس نسبت به تک‌تک آنها رأی‌گیری شود. بنابراین حتی لغو صریح ماده (۲۲) ابهام مزبور را حل نمی‌کند.

د- تصمیم شورا

- ماده (۴۹) موضوع اصلاح ماده (۷۲)، با توجه به نسخ ماده (۷۲) قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ به موجب مواد (۱۴)، (۱۵)، (۱۷) و (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵، از این حیث که مشخص نیست این ماده به معنای تصویب مجدد مفاد مواد مذکور در مجلس است یا خیر، ابهام دارد و ماده (۵۹) مصوبه نیز رافع این ابهام نمی‌باشد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۵۴- ماده (۸۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به

آن الحاق می‌شود:

ماده ۸۷- فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی (سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است.
تبصره- چگونگی صدور مجوز و نحوه نظارت بر این‌گونه فعالیت‌های صنفی به موجب آیین‌نامه‌ای است که توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیئت عالی نظارت و وزارتخانه‌های اطلاعات و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که طبق تبصره‌ی الحاقی، «صدور مجوز و نحوه نظارت بر ... فعالیت‌های صنفی» به آیین‌نامه‌ی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت واگذار شده است، تبصره‌ی مزبور مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند؛ در حالی که در این تبصره، صدور مجوز و نحوه نظارت بر فعالیت‌های صنفی که از جمله امور تقنینی است به آیین‌نامه مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت واگذار شده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- آنچه که در این مصوبه، تعیینش به آیین‌نامه‌ی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت واگذار شده، «چگونگی» صدور مجوز و نحوه‌ی نظارت بر فعالیت‌های صنفی است نه تعیین شرایط آن؛ بنابراین از آنجا که «چگونگی» صدور مجوز و نحوه‌ی نظارت ماهیت تقنینی ندارد، نمی‌توان تبصره‌ی مزبور را به استناد واگذاری تقنین به غیر از مجلس، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانست. در واقع، «چگونگی صدور» متفاوت از «شرایط صدور» است. ضمن آنکه این تبصره مشابه مواد قبلی مصوبه‌ی مزبور است که مجلس مجوز داده است «چگونگی انجام و تعیین برخی امور» به آیین‌نامه واگذار شود و این موارد به استناد واگذاری تقنین به غیر، با ایراد و اشکال اعضای شورای نگهبان واقع نشد.

ج- دیدگاه ابهام

- از آنجا که در این تبصره مشخص نیست منظور از «آیین نامه»، آیین نامه‌ی اجرایی است یا خیر، تبصره‌ی مزبور دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

- تذکر: در تبصره ماده (۸۷) اصلاحی، منظور از «آیین نامه»، «آیین نامه اجرایی» است.

* * *

ماده ۵۶- یک ماده به عنوان ماده (۹۵ مکرر ۱) به قانون الحاق می‌شود: ماده ۹۵ مکرر ۱- رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت مدیره اتحادیه‌ها و هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان حسب شکایات و گزارش‌هایی که با ذکر مشخصات شاکی و گزارش‌دهنده واصل می‌شود بر عهده کمیسیون‌های نظارت است.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق موازین شرعی، تنها قاضی واجد شرایط شرعی، صلاحیت رسیدگی به دعاوی و شکایات و صدور حکم را دارد؛ در حالی که طبق این ماده، رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت مدیره اتحادیه‌ها و هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان به کمیسیون‌های نظارت واگذار شده است. بنابراین از آنجا که در این ماده، حکم و قضاوت عده‌ای که قاضی واجد شرایط شرعی نیستند معتبر دانسته شده است، ماده‌ی مزبور مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه ابهام

- طبق ماده (۲۲) قانون حمایت از مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸ رسیدگی به تخلفات افراد صنفی به سازمان تعزیرات حکومتی واگذار شده است؛ در حالی که در این ماده رسیدگی به تخلفات اعضای هیئت مدیره اتحادیه‌ها و هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان به کمیسیون‌های نظارت واگذار شده است. بنابراین از آنجا که مشخص نیست رسیدگی به تخلفات مذکور آیا توسط سازمان تعزیرات حکومتی انجام می‌شود یا کمیسیون‌های نظارت، این ماده دارای ابهام است.

د- تصمیم شورا

– ماده (۵۶) موضوع الحاق ماده (۹۵ مکرر ۱)، مبنیاً بر ابهام ماده (۴۹)، واجد ابهام است.

* * *

ماده ۵۷- آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون در مورد:

- ۱- تعیین صنوف سیار موضوع ماده (۳)^(۱)
- ۲- نحوه صدور، تمدید و تعویض پروانه کسب موقت و دائم موضوع ماده (۱۲)^(۲)
- ۳- تبصره (۷) ماده (۲۱)^(۳)
- ۴- انتخابات اتحادیه‌ها شامل شرایط فردی و صنفی داوطلبان و نحوه برگزاری انتخابات موضوع تبصره (۳) ماده (۲۲)^(۴)
- ۵- شرح وظایف بازرس از جمله نظارت بر عملکرد هیئت مدیره اتحادیه و نیز تهیه گزارش بازرسی برای اتاق اصناف شهرستان مربوطه موضوع ماده (۲۳)^(۵)

۱. ماده (۳) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۳- هر واحد اقتصادی که فعالیت آن در محل ثابت یا وسیله سیار باشد و توسط فرد یا افراد صنفی با اخذ پروانه کسب دایر شده باشد، واحد صنفی شناخته می‌شود.»

۲. ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۱۲- افراد صنفی موظفند قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند.»

۳. تبصره (۷) ماده (۲۱) قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «تبصره ۷- چنانچه تعداد واحدهای صنفی در هر استان جهت تشکیل اتحادیه به حد نصاب مقرر در این ماده نرسد با پیشنهاد اتاق اصناف و تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت، اتحادیه‌ای از واحدهای صنفی در سطح کشور تشکیل می‌شود.»

۴. تبصره (۳) ماده (۲۲) قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «تبصره ۳- انتخابات اتحادیه‌ها در دور اول با حضور حداقل یک سوم اعضاء و در صورت عدم دستیابی به حد نصاب مذکور، در دور دوم با حضور حداقل یک چهارم اعضاء رسمیت می‌یابد.»

۵. ماده (۲۳) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴: «ماده ۲۳- هیئت مدیره اتحادیه‌ها از میان خود یک نفر را به عنوان رئیس، یک نفر را به عنوان نایب رئیس، یک نفر را به عنوان بازرس، یک نفر را به عنوان خزانه‌دار و یک نفر را به عنوان دبیر انتخاب می‌کند. انتخاب مجدد این افراد بلامانع خواهد

۶- میزان و نحوه دریافت منابع مالی، موضوع بندهای ماده (۳۷) مکرر^(۱)

۷- شرح وظایف، نحوه برگزاری انتخابات و منابع مالی کمیسیون‌های موضوع تبصره (۴) ماده (۴۵)^(۲)

۸- شرایط اعلام موجودی موضوع تبصره (۲) ماده (۶۰)^(۳)

۹- ماده (۹۱)^(۴)

→

بود. رئیس هیئت مدیره علاوه بر دعوت از اعضا، اداره جلسات و ابلاغ مصوبات، به عنوان نماینده اتحادیه در مجمع امور صنفی شهرستان نیز شناخته می‌شود. رئیس هیئت مدیره بالاترین مقام اجرایی اتحادیه محسوب می‌گردد. در غیاب رئیس، نایب رئیس وظایف و اختیارات وی را بر عهده می‌گیرد».

۱. ماده (۳۷) مکرر قانون نظام صنفی کشور (الحاقی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «ماده ۳۷ مکرر- منابع مالی اتاق اصناف شهرستان عبارتند از:

۱- بیست درصد (۲۰٪) دریافتی از درآمد اتحادیه‌ها

۲- درصدی از محل وجوه ناشی از جرائم و تخلفات صنفی موضوع تبصره (۳) ماده (۷۲) این قانون

۳- وجوه دریافتی در ازای ارائه خدمات غیرموظف به اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی.»

۲. تبصره (۴) ماده (۴۵) قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «تبصره ۴- اتاق اصناف ایران می‌تواند در راستای ایفای وظایف خود کمیسیون‌های تخصصی صنفی متشکل از اعضای اتحادیه‌های آن صنف در سراسر کشور را تشکیل دهد.»

۳. تبصره (۲) ماده (۶۰) قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «تبصره ۲- برای کشف تخلف در صورتی که قرائنی حاکی از صحت گزارش و ضرورت ورود به محل اختفاء یا احتکار کالا باشد در صورت عدم اعلام موجودی موضوع تبصره (۱) این ماده، حسب مورد، شعب سازمان تعزیرات حکومتی با رعایت مقررات قانونی و تحت نظارت مدیر کل استان یا رئیس اداره تعزیرات حکومتی شهرستان، اجازه ورود به محل یاد شده را صادر می‌کند و نیروی انتظامی موظف به اجرای دستور ابلاغ و اجرای احکام شعب سازمان تعزیرات حکومتی است.»

۴. ماده (۹۱) قانون نظام صنفی کشور (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲): «ماده ۹۱- اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از دولتی یا غیردولتی که طبق قوانین جاری موظف به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس، بهره‌برداری یا اشتغال از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها یا شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است می‌باشند و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی چنانچه به عرضه کالاها یا خدمات به خرده‌فروشان یا مصرف‌کنندگان مبادرت ورزند، مکلفند علاوه بر دریافت مجوز فعالیت یا پروانه، به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط نیز اقدام کنند.»

←

ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیئت عالی نظارت تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

الف- دیدگاه مغایرت

- با توجه به اینکه در بند (۴) این ماده، تعیین «شرایط فردی و صنفی داوطلبان» در انتخابات اتحادیه‌ها به آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت واگذار شده است، این بند مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است؛ زیرا بر خلاف امور مربوط به نحوه‌ی برگزاری انتخابات، تعیین شرایط فردی و صنفی داوطلبان از جمله شرط سنی، تعهد و مورد وثوق بودن، دارا بودن تجربه و اطلاعات کامل در مورد شغل و صنف، عدم سابقه تخلف و غیره، دارای ماهیت تقنینی است که طبق اصل ۸۵ قانون اساسی باید در قالب قانون توسط مجلس شورای اسلامی مشخص شود؛ از این‌رو واگذاری تعیین امور مذکور به آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت از جهت تفویض قانون‌گذاری به غیر، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب- تصمیم شورا

- در بند (۴) ماده (۵۷)، نظر به اینکه واگذاری تعیین شرایط فردی و صنفی داوطلبان امری تقنینی است، واگذاری آن به آیین‌نامه، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

ماده ۵۸- یک ماده به شرح زیر به عنوان ماده (۹۵ مکرر ۲) به

→

تبصره ۱- اخذ پروانه کسب از اتحادیه، مانع اعمال نظارت مقرر در قوانین جاری از سوی هریک از دستگاه‌های دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی یادشده بر آنها نخواهد بود.
تبصره ۲- کلیه واحدهای صنفی مستقر در میادین میوه و تره‌بار شهرداری، پایانه‌های ورودی، خروجی، مسافربری، فرودگاهی، ایستگاه‌های راه‌آهن و مترو، مساجد و اماکن فرهنگی و مذهبی در صورتی که به عرضه کالا و خدمات به عموم بپردازند، مشمول این قانون می‌باشند و موظفند از اتحادیه‌های ذی‌ربط موضوع این قانون پروانه کسب اخذ نمایند.»

قانون الحاق می‌شود:

ماده ۹۵ مکرر ۲- رسیدگی به تخلفات صنفی کلیه افراد صنفی به موجب احکام این قانون خواهد بود و کلیه قوانین عام و خاص مغایر، لغو می‌شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که حکم مقرر در این ماده مبنی بر لغو کلیه قوانین عام و خاص مغایر، شامل لغو قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز می‌شود، این ماده مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^(۱) در مورد اصل ۱۱۲ قانون اساسی است؛ زیرا طبق این نظریه، هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد؛ در حالی که اطلاق عبارت ماده‌ی مزبور موجب لغو و نقض قانون تعزیرات حکومتی مصوب مجمع تشخیص مصلحت شده است. از طرف دیگر، قانون تعزیرات حکومتی از باب مصلحت نظام و حل اختلاف بین شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی - موضوع صدر اصل ۱۱۲ قانون اساسی - تصویب نشده است تا طبق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان، اگر مدت معتابهی از تصویب آن گذشته باشد مجلس بتواند بر خلاف آن قانون تصویب نموده و آن را نقض کند، بلکه این قانون به عنوان قانون اولیه و از باب حل معضلات نظام - موضوع بند (۸) اصل ۱۱۰ قانون اساسی - از ابتدا توسط خود مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است و لذا امکان لغو و نقض آن توسط مصوبه مجلس شورای اسلامی، بدون استعلام از مقام معظم رهبری و اخذ موافقت ایشان وجود ندارد. بنابراین، ماده‌ی مزبور با توجه به نظریه‌ی تفسیری فوق‌الذکر مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی است.

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان: «هیچ‌یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد، اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

۱- در ماده (۱۳) موضوع الحاق ماده (۲۲) مکرر، لازم است در خصوص شرایط عضویت در هیئت مدیره اتحادیه‌ها، «وثاقت و امانت» نیز ذکر گردد و الاً اشکال دارد.

۲- ماده (۳۶) موضوع اصلاح ماده (۵۳) در بند (ژ)، با توجه به اطلاق وظایفی که در این قانون برای هیئت عالی نظارت ذکر گردیده است، عضویت دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با حق رأی در این هیئت، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی شناخته شد.

۳- ماده (۴۹) موضوع اصلاح ماده (۷۲)، با توجه به نسخ ماده (۷۲) قانون نظام صنفی مصوب سال ۱۳۸۲ به موجب مواد (۱۴)، (۱۵)، (۱۷) و (۲۲) قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵، از این حیث که مشخص نیست این ماده به معنای تصویب مجدد مفاد مواد مذکور در مجلس است یا خیر، ابهام دارد و ماده (۵۹) مصوبه نیز رافع این ابهام نمی‌باشد؛ پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد شد. همچنین ماده (۵۶) موضوع الحاق ماده (۹۵) مکرر یک، مبنیاً بر این ابهام، واجد ابهام است.

۴- در بند (۴) ماده (۵۷)، نظر به اینکه از آنجا که واگذاری تعیین شرایط فردی و صنفی داوطلبان امری تقنینی است و واگذاری آن به آیین‌نامه، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.

تذکرات:

۱- در ماده (۱۲) موضوع اصلاح ماده (۲۲)، واژه «پاراگراف» به واژه «فراز»

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۵۵۵ مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

تبدیل شود.

۲- بند (۸) ماده (۲۲) مکرر الحاقی، با توجه به صدر ماده نیازمند اصلاح عبارتی است.

۳- در ماده (۲۷) موضوع اصلاح ماده (۴۲)، مناسب است در خصوص استان-های بی که تعداد واحد صنفی آنها کمتر از نصاب تعیین شده در این ماده است نیز ارائه طریقی شود.

۴- در جزء (۱۱) بند (الف) و جزء (۱۲) بند (ب) ماده (۴۸) اصلاحی، واژه «اسلامی» پس از واژه «شورای» ذکر گردد.

۵- در تبصره ماده (۵۲) اصلاحی منظور از «آیین نامه»، «آیین نامه اجرایی» است.

۶- در ماده (۳۷) موضوع اصلاح ماده (۵۵)، با توجه به حذف بند (الف)، عناوین سایر بندها نیازمند اصلاح می باشد.

۷- در تبصره ماده (۸۷) اصلاحی، منظور از «آیین نامه»، «آیین نامه اجرایی» است.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۶/۱۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۶/۲۰

ماده ۱۲- تبصره‌های (۱) و (۳) ماده (۲۲) قانون به شرح زیر
اصلاح و یک فراز ذیل تبصره (۴) ماده مذکور و یک تبصره به
عنوان تبصره (۶) به آن الحاق می‌شود: ...

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در این ماده، واژه «فراز» جایگزین کلمه «پاراگراف» شده است، ایراد سابق شورا مبنی بر استفاده از واژگان بیگانه و خارجی در متون قانونی برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۱۳- یک ماده به عنوان ماده (۲۲ مکرر) به شرح زیر به
قانون الحاق می‌شود:

ماده ۲۲ مکرر- شرایط داوطلبان عضویت در هیئت مدیره
اتحادیه‌ها عبارت است از:

۱- ...

۸- حداکثر سن در زمان ثبت نام هفتاد و پنج سال

۹- ...

۱۰- وثاقت و امانت

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با عنایت به اضافه شدن شرط «وثاقت و امانت» به شرایط داوطلبان عضویت در هیئت مدیره‌ی اتحادیه‌ها در این ماده، ایراد سابق شورا مبنی بر عدم تصریح به شرط وثاقت و امانت در مورد این داوطلبان رفع شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۲۷- ماده (۴۲) قانون و تبصره (۲) آن به شرح زیر اصلاح و دو تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۴۲- اتاق اصناف ایران متشکل از نمایندگان هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان‌های کشور است. تعداد نمایندگان اتاق‌های اصناف هر استان در اتاق اصناف ایران یک نفر است و به ازای هر بیست هزار واحد صنفی یک نماینده دیگر اضافه می‌شود که با نظارت کمیسیون نظارت مرکز استان و با رأی مخفی اعضای هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف شهرستان‌های آن استان انتخاب و به دبیرخانه هیئت عالی نظارت معرفی می‌گردند. تعداد نمایندگان استان تهران حداکثر بیست نفر و سایر استان‌ها حداکثر ده نفر می‌باشد.

تبصره ۲- ...

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به تعیین حداقل یک نفر به عنوان نماینده‌ی اتاق‌های اصناف هر استان در اتاق اصناف ایران، تذکر سابق شورا نسبت به استان‌هایی که تعداد واحد صنفی آنها کمتر از نصاب تعیین شده بود - هر ده هزار واحد صنفی یک نفر - برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۳۲- ماده (۴۸) قانون و تبصره (۳) آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۴۸- کمیسیون نظارت در شهرستان‌های هر استان به ترتیب

زیر تشکیل می‌شود:

الف- در شهرستان‌های مراکز استان‌ها مرکب از مدیران کل و رؤسای سازمان‌ها و نهادهای استانی یا معاونان آن‌ها در صورت وجود به شرح زیر:

۱- ...

۱۱- رئیس شورای اسلامی استان.

۱۲- ...

ب- در سایر شهرستان‌های هر استان مرکب از رؤسا یا معاونان ذی‌ربط ادارات و نهادهای زیر در صورت وجود:

۱- ...

۱۲- رئیس شورای اسلامی شهرستان

تبصره ۳- ...

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن لفظ «اسلامی» به عبارات «شورای استان» و «شورای شهرستان» در بندهای مربوطه‌ی ماده (۳۲)، منظور از شوراهای مدنظر در این ماده مشخص شده و شائبه‌ی تلقی شوراهای دیگر مانند شورای اصناف از این ماده متنفی شده است. از این رو، تذکر سابق شورا در این خصوص، اصلاح شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۳۵- ماده (۵۲) قانون و تبصره آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۵۲- کمیسیون نظارت موظف است برای نظارت بر واحدهای صنفی، بازرسان و ناظرانی از بین معتمدان خود تعیین کند. گزارش بازرسان و ناظران برای مراجع قانونی ذی‌صلاح قابل پیگیری است. برای بازرسان و ناظران از سوی کمیسیون نظارت کارت شناسایی صادر می‌شود.

تبصره- دبیرخانه هیئت عالی نظارت موظف است ظرف شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون، آیین نامه اجرایی چگونگی انتخاب و تأمین مالی بازرسان و ناظران موضوع این ماده و چگونگی نظارت و برخورد با تخلف‌های آنها را تهیه کند و به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت برساند.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن واژه‌ی «اجرایی» به عبارت «آیین نامه» در تبصره‌ی ماده (۸۷)، توهم واگذاری صلاحیت تصویب مقررات با ماهیت تقنینی به دبیرخانه‌ی هیئت عالی نظارت و وزیر صنعت، معدن و تجارت (ایراد تفویض قانون‌گذاری به غیر مجلس) منتفی شده است. از این جهت، تذکر سابق شورا مبنی بر لزوم تصریح به اجرایی بودن این دسته از آیین نامه‌ها اعمال شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۳۶- ماده (۵۳) قانون به شرح زیر اصلاح می‌گردد و تبصره‌های آن به قوت خود باقی است:

ماده ۵۳- هیئت عالی نظارت با ترکیب زیر تشکیل می‌شود:

الف- وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس هیئت)

ب- ...

ژ- دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس به عنوان عضو ناظر بدون حق رأی.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که در بند (ژ) ماده اصلاحی تصریح شده که دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون اقتصادی مجلس تنها به عنوان «عضو ناظر و بدون حق رأی» در هیئت عالی نظارت عضویت خواهند داشت، ایراد قبلی شورا مبنی بر دخالت قوه مقننه (نمایندگان مجلس) در امور اجرایی برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۴۹- با توجه به نسخ ماده (۷۲) قانون، متن زیر به عنوان ماده (۷۲) و هشت تبصره آن جایگزین می‌شود:

ماده ۷۲- خریداران و مصرف‌کنندگان و همچنین بازرسان و ناظران موضوع ماده (۵۲) این قانون می‌توانند شکایت یا گزارش خود را در مورد تخلفات موضوع این قانون به اتحادیه‌های ذی‌ربط تسلیم، ارسال یا اعلام دارند.

اتحادیه‌ها موظفند حداکثر ظرف ده روز شکایت یا گزارش تخلف دریافتی را مورد بررسی قرار دهند و در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی و یا انصراف شاکی، پرونده را مختومه نمایند و در صورت احراز تخلف و یا اعتراض شاکی، پرونده را در مرکز استان به سازمان تعزیرات حکومتی و در شهرستان‌ها به ادارات تابعه سازمان مذکور تسلیم نمایند. سازمان تعزیرات حکومتی و ادارات تابعه در شهرستان‌ها مکلفند حداکثر ظرف دوهفته در جلسه‌ای با دعوت از شاکی و مشتکی‌عنه به پرونده رسیدگی و طبق مفاد این قانون حکم مقتضی را صادر نمایند.

تبصره ۱- صدور رأی در مورد تخلفات موضوع این قانون به غیر از مواردی که در تبصره (۲) این ماده آمده است، رأساً توسط رؤسای شعب سازمان تعزیرات حکومتی و با دعوت از شاکی و مشتکی‌عنه انجام خواهد شد. حضور نمایندگان سازمان صنعت، معدن و تجارت و اتاق اصناف یا اتحادیه مربوط در جلسات رسیدگی به تخلفات موضوع این تبصره بلامانع است. تجدیدنظرخواهی در مورد تخلفات موضوع این تبصره، مطابق مقررات سازمان تعزیرات حکومتی انجام می‌شود.

تبصره ۲- رسیدگی بدوی به تخلفات موضوع مواد ۵۷ (گران‌فروشی)، ۵۸ (کم‌فروشی)، ۵۹ (تقلب)، ۶۰ (احتکار) و ۶۳

عدم اجرای ضوابط قیمت‌گذاری و توزیع) در مواردی که موضوع شکایت شاکی یا گزارش بازرس حاکی از تخلف بیش از سه میلیون (۳,۰۰۰,۰۰۰) ریال است، توسط هیئتی متشکل از یکی از رؤسای شعب سازمان تعزیرات حکومتی، نماینده اتاق اصناف و نماینده سازمان صنعت، معدن و تجارت با دعوت از شاکی و مشتکی‌عنه انجام خواهد شد.

مبنای مذکور هر ساله بر اساس نرخ تورم سالانه با پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و تصویب هیئت وزیران قابل تغییر است.

در صورت تجدیدنظرخواهی هریک از طرفین، هیئت تجدیدنظر متشکل از یکی از رؤسای شعب تجدیدنظر سازمان تعزیرات حکومتی، نماینده اتاق اصناف شهرستان و نماینده اداره صنعت، معدن و تجارت شهرستان به موضوع رسیدگی خواهد کرد. نمایندگان اتاق اصناف و اداره صنعت، معدن و تجارت شهرستان در هیئت تجدیدنظر مربوط به هر پرونده باید غیر از نماینده دستگاه‌های مزبور در هیئت بدوی رسیدگی‌کننده به همان پرونده باشند. جلسات هیئت‌های رسیدگی بدوی و تجدیدنظر با حضور هر سه عضو رسمی است و آراء صادره با دو رأی موافق معتبر می‌باشد.

تبصره ۳- ...

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق موازین شرعی، تنها قاضی واجد شرایط شرعی، صلاحیت رسیدگی به دعاوی و صدور حکم را دارد؛ در حالی که طبق تبصره (۲) این ماده، رسیدگی بدوی به تخلفات موضوع این تبصره، به هیئتی متشکل از یکی از رؤسای شعب سازمان تعزیرات حکومتی، نماینده اتاق اصناف و نماینده سازمان صنعت، معدن و تجارت واگذار شده است. بنابراین از آنجا که در این تبصره، حکم و قضاوت عده‌ای که از لحاظ شرعی قاضی واجد شرایط نیستند معتبر دانسته شده است، ماده‌ی مزبور مغایر با موازین شرعی است. ضمن آنکه «تخلف» بودن موضوع رسیدگی در این هیئت رافع

این اشکال نیست؛ زیرا حکم هیئت مزبور از جهت حقوقی، قابل اعتبار و استناد است. - از آنجا که دو نفر از سه نفر اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات، از اصناف بوده و ایشان اطلاعات حقوقی ندارند، حتی با وجود عضویت یکی از رؤسای شعب سازمان تعزیرات حکومتی در آن هیئت، تصمیمات آنها ارزش حقوقی نداشته و مغایر موازین شرع است؛ زیرا در آن هیئت، رأی اکثریت ملاک صدور حکم است. از این رو، حداقل لازم است از سه عضو آن هیئت، دو نفر از سازمان تعزیرات حکومتی دارای شرایط قضاوت باشند.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- مستفاد از عبارت «رسیدگی به تخلفات» در صدر تبصره (۲) این ماده آن است که دعاوی موضوع این تبصره، ماهیت جزایی ندارد بلکه ماهیت آن، اداری و مربوط به انتظامات اصناف است؛ از این رو، در رسیدگی به آن نیازی به قاضی نیست. از طرفی، با توجه به اینکه این احکام طبق تبصره (۸) قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است، لذا رأی مذکور در تبصره (۲) رأی قضایی نبوده و قطعیت ندارد تا مورد ایراد قرار گیرد، بلکه از باب عمل به قانون و مقررات حکومتی است. ضمن آنکه اگر در این زمینه جرمی ارتکاب افتاده باشد، فرد شاکی می‌تواند به دادگستری به عنوان مرجع عام تظلم‌خواهی نیز شکایت کند. بنابراین، واگذاری رسیدگی بدوی به تخلفات موضوع این تبصره به هیئت مزبور مغایر با موازین شرعی نیست.

- با توجه به تصریح ماده اصلاحی به نسخ ماده (۷۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲ و تصویب و جایگزین شدن متن مزبور به جای آن، ابهام قبلی شورا مبنی بر اینکه آیا متن مزبور به معنای تصویب مجدد مفاد این ماده است یا خیر، برطرف شده است.

ج- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۵۴ - ماده (۸۷) قانون به شرح زیر اصلاح و یک تبصره به

آن الحاق می‌شود:

ماده ۸۷ - فعالیت افراد صنفی در فضای مجازی (سایبری) مستلزم اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوطه است.

تبصره - چگونگی صدور مجوز و نحوه نظارت بر این گونه فعالیت‌های صنفی به موجب آیین‌نامه اجرایی است که توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیئت عالی نظارت و وزارتخانه‌های اطلاعات و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت حداکثر ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون به تصویب وزیر صنعت، معدن و تجارت می‌رسد.

الف - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن واژه‌ی «اجرایی» به عبارت «آیین‌نامه» در تبصره‌ی ماده (۸۷)، توهم واگذاری اختیار تصویب مقررات با ماهیت تقنینی به مرجع مذکور در این ماده (ایراد تفویض قانون‌گذاری به غیر از سوی مجلس) منتفی شده است. از این جهت، تذکر سابق شورا مبنی بر لزوم تصریح به اجرایی بودن این دسته از آیین‌نامه‌ها در این مصوبه اعمال شده است.

ب - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۵۷ - آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون در مورد:

۱- تعیین صنوف سیار موضوع ماده (۳)

۲- ...

۴- نحوه برگزاری انتخابات موضوع تبصره (۳) ماده (۲۲)

۵- ...

۹- ماده (۹۱)

ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط اتاق اصناف ایران با همکاری دبیرخانه هیئت عالی نظارت تهیه می‌شود و پس از تأیید هیئت عالی نظارت به تصویب وزیر صنعت، معدن و

تجارت می‌رسد.

الف - دیدگاه مغایرت

- طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری خویش را به شخص یا هیئتی واگذار کند. بر این اساس، از آنجا که تعیین صنوف سیار، مذکور در بند (۱)، ماهیتی تقنینی دارد، واگذاری صلاحیت تعیین این امر به آیین‌نامه‌ی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. این اشکال قبلاً در خصوص ماده (۳) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲ نیز از سوی شورای نگهبان اعلام شده بود.^(۱)

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «انتخابات اتحادیه‌ها شامل شرایط فردی و صنفی داوطلبان» از بند (۴) این ماده، ایراد قبلی شورا مبنی بر واگذاری تعیین شرایط فردی و صنفی داوطلبان به آیین‌نامه‌ی اجرایی مصوب وزیر صنعت، معدن و تجارت از جهت تفویض قانون‌گذاری به غیر مجلس، برطرف شده است.

ج - تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^(۲)

مصوبه مجلس در خصوص لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ شورای نگهبان پیرامون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲: «تبصره (۱) ماده (۳) که تعیین انواع وسیله [صنوف] سیار را بر عهده هیئت عالی نظارت قرار داده است از موارد تقنینی است. از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد.»
 ۲. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۷۲۹ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

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 را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir