

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل های صنفی - تخصصی
(مرحله دوم)**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی -
تخصصی (مرحله دوم)



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۷/۲۴

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۹۰۵

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۸/۰۸



پرونده شورای نگهبان

طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی (مرحله دوم)

درباره‌ی مصوبه

طرح «نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی» در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۵ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در مورخ ۱۴۰۱/۶/۲، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

سپس قانون‌گذار جهت تأمین نظر شورای نگهبان، اصلاحاتی را در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۴ در مصوبه به عمل آورد و مصوبه‌ی اصلاحی را به موجب نامه‌ی شماره ۶۷۵/۷۲۰۹۰ مورخ ۱۴۰۱/۷/۳۰ رئیس مجلس به شورای نگهبان ارسال کرد.

شورا با بررسی مجدد مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۸/۴، همچنان یکی از مواد آن را واجد ابهام شناخت و نظر خود را در قالب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۳۶۰۶ مورخ ۱۴۰۱/۸/۸ اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی (مرحله دوم)»

ماده ۱ -

عناوین و اصطلاحات به کاررفته در این قانون، دارای تعاریف زیر می‌باشد:
الف - ...

[در بند «ذ» ماده (۱) عبارت «در چهارچوب قوانین و مقررات و موازین شرعی» بعد از عبارت «سایر موارد مربوط به تشکل مصرح در این قانون» اضافه می‌شود.]

ذ - اساسنامه: سند مصوب مجمع عمومی است که متضمن ساختار، تشکیلات، ارکان و حدود وظایف و اختیارات، نحوه تعیین و تغییر اعضای ارکان، عضویت در تشکل، شرایط تغییر و اصلاح اساسنامه، مبنای اعتبار اسناد اداری و مالی، تعیین منابع مالی، نحوه انحلال و سایر موارد مربوط به تشکل مصرح در این قانون در چهارچوب قوانین و مقررات و موازین شرعی می‌باشد.

[در بند «ر» ماده (۱) و سایر مواد، واژه «کارگروه» جایگزین واژه «کمیته» می‌شود.]

ر - کارگروه: کارگروه تشکل‌های صنفی - تخصصی موضوع ماده (۲) این قانون است.
ز - ...

▪ دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی در بند (ر) ماده (۱) سابق و برخی مواد دیگر از مصوبه‌ی پیشین، از واژه‌ی غیرفارسی «کمیته» استفاده کرده بود که موجب شد شورا آن موارد را مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی اعلام کند. حال قانون‌گذار در مصوبه‌ی اصلاحی مقرر کرده است که در بند (ر) ماده (۱) اصلاحی و دیگر مواد مصوبه، واژه «کارگروه» جایگزین واژه «کمیته» شود که به این ترتیب اشکال مذکور برطرف شده است. البته در ماده (۱) مقرر شده است که در دیگر مواد مصوبه نیز واژه‌ی کمیته اصلاح شود، اما هنوز این تغییر در متن دیگر مواد اعمال نشده

است که شایسته است متن این مواد نیز مورد اصلاح قرار گیرد.

■ توضیح اعمال تذکر

حکم مقرر شده در بند (ذ) سابق این ماده، تنها به بیان مندرجات اساسنامه از جمله «ساختار»، «حدود وظایف و اختیارات» و «شرایط تغییر و اصلاح اساسنامه» بسنده کرده بود. شورا در مرحله‌ی قبل متذکر شد که در انتهای این بند تصریح شود که اساسنامه، مقید به رعایت قوانین و مقررات جاری کشور و همچنین موازین شرعی به تصویب مجمع عمومی می‌رسد. حال قانون‌گذار این تذکر شورا را عیناً اعمال کرده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

تذکر: - لازم است در متن ارسالی، اصلاح انجام شده در خصوص جایگزینی واژه «کارگروه» به جای «کمیته» در همه مواد اعمال و ارسال شود.

* * *

ماده ۲-

[۱- در فراز اول ماده (۲) عبارت «که دارای شخصیت حقوقی دولتی هستند» حذف می‌شود.]

به منظور صدور مجوز اولیه، پروانه فعالیت و نظارت بر فعالیت تشکل‌های ملی و استانی موضوع ماده (۳) این قانون^۱ به ترتیب کمیته تشکل‌های صنفی - تخصصی در سطح کشور و استان تحت عناوین «کمیته کشوری» و «کمیته استانی»، مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌شوند:

[۲- عبارت (بدون حق رأی) به انتهای اجزای «۱»، «۶» و «۷» بندهای

۱. ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر: «ماده ۳- وظایف کمیته‌های کشوری و استانی به شرح زیر است:

الف- بررسی شرایط تأسیس و صدور مجوز اولیه و پروانه فعالیت تشکل؛

ب- ...»

«الف» و «ب» ماده (۲) اضافه می‌شود.

۳- عبارت «نماینده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به انتخاب وزیر» به عنوان جزء «۶» و «نماینده وزارت ورزش و جوانان به انتخاب وزیر» به عنوان جزء «۷» در بند «الف» ماده (۲) اضافه می‌شود.

۴- عبارت «مدیرکل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی استان» به عنوان جزء «۶» و «مدیرکل ورزش و جوانان استان» به عنوان جزء «۷» در بند «ب» ماده (۲) اضافه می‌شود.

۵- شماره اجزای «۶»، «۷»، «۸»، «۹» و «۱۰» در بندهای «الف» و «ب» ماده (۲) به «۸»، «۹»، «۱۰»، «۱۱» و «۱۲» اصلاح می‌شود.

۶- عبارت «جزء (۱۲) جایگزین عبارت «جزء (۱۰)» در تبصره (۱) ماده (۲) و عبارت «اجزای (۱۱) و (۱۲) جایگزین عبارت «اجزای (۹) و (۱۱)» در تبصره (۲) ماده (۲) و عبارت «جزء (۱۰)» جایگزین عبارت «جزء (۸)» در تبصره ماده (۳) می‌شود.

الف- کمیته کشوری:

۱- نماینده قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه قضائیه (بدون حق رأی)

۲- ...

۶- نماینده وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی به

انتخاب وزیر

۷- نماینده وزارت ورزش و جوانان به انتخاب وزیر

۸- نماینده فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به انتخاب فرماندهی کل (بدون حق رأی)

۹- نماینده سازمان بسیج مستضعفین به انتخاب رئیس (بدون حق رأی)

۱۰- نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی کشوری مرتبط با حوزه فعالیت تشکل حسب مورد (بدون حق رأی)

۱۱- نماینده اتاق اصناف ایران به انتخاب رئیس (بدون حق رأی)

۱۲- نماینده تشکل‌های ملی دارای پروانه به انتخاب آنها (بدون حق رأی)

ب- کمیته استانی:

۱- نماینده رئیس کل دادگستری استان (بدون حق رأی)

۲- ...

۶- مدیرکل میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی استان

۷- مدیرکل ورزش و جوانان استان

۸- نماینده فرماندهی انتظامی استان به انتخاب فرماندهی (بدون حق رأی)

۹- نماینده فرماندهی سپاه استان به انتخاب فرماندهی (بدون حق رأی)

۱۰- نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی استانی مرتبط با حوزه

فعالیت تشکل حسب مورد (بدون حق رأی)

۱۱- نماینده اتاق اصناف استان به انتخاب رئیس (بدون حق رأی)

۱۲- نماینده تشکل‌های استانی دارای پروانه به انتخاب آنها (بدون حق رأی)

[در تبصره (۱) ماده (۲) عبارت «وزیر کشور» جایگزین عبارت

«وزارت کشور» می‌شود.]

تبصره ۱- اعضای موضوع جزء (۱۲) بندهای «الف» و «ب» مطابق دستورالعمل صادره از سوی وزارت کشور حداکثر ظرف یک سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون در سطح استان به استانداری و در سطح ملی به وزیر کشور معرفی شوند. کمیته تا تاریخ مزبور بدون حضور نمایندگان فوق‌الذکر تشکیل شده و فعالیت خواهد نمود.

تبصره ۲- اعضای موضوع اجزای (۱۱) و (۱۲) بندهای «الف» و «ب» برای مدت دو سال انتخاب می‌شوند و تا معرفی اعضای جدید به کار خود ادامه می‌دهند.

تبصره ۳- ...

[۱- در تبصره (۴) ماده (۲) قبل از عبارت «تشکیلات اجرایی» عبارت

«با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود» اضافه می‌شود.]

تبصره ۴- دبیرخانه کمیته‌های کشوری و استانی، با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود تشکیلات اجرایی کمیته می‌باشد که به ترتیب در محل وزارت کشور و استانداری‌ها زیر نظر کمیته، تشکیل و توسط دبیر اداره می‌شود. معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای وزارت کشور به عنوان دبیر کمیته کشوری و معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری به عنوان دبیر کمیته استانی، مسئولیت اجرایی امور محوله را بر عهده دارند.

برگزاری جلسات، دعوت از اعضا، تدوین و ارسال دستور جلسات به اعضا و ابلاغ نتایج درخواست‌های ارسالی از وظایف دبیرخانه کمیته است. [۲- یک تبصره به عنوان تبصره (۵) به ماده (۲) به شرح زیر الحاق می‌شود:]

تبصره ۵- مقام یا نهاد منصوب‌کننده اعضای کارگروه‌های کشوری و استانی ملزم است که شرط وثاقت و امانت را در هنگام انتصاب اعضای کارگروه احراز نماید.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی در جزءهای (۱)، (۶)، و (۷) سابق بند (الف)، عضویت «نماینده قوه قضائیه»، «نماینده فراجا» و «نماینده سازمان بسیج» را در کمیته‌ی کشوری تشکل‌های صنفی - تخصصی و در جزءهای (۱)، (۶)، و (۷) پیشین بند (ب)، عضویت متناظر اعضای مذکور در استان را در کمیته‌های استانی مقرر کرده بود. اما نظر به اینکه وظایف مذکور در صدر این ماده برای کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی از قبیل صدور مجوز و نظارت بر فعالیت تشکل‌ها، صبغی اجرایی داشت، تجویز عضویت اعضای خارج از دولت - در معنای خاص آن - مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی شناخته شد. حال مصوبه‌ی اصلاحی در جهت تأمین نظر شورای نگهبان تصریح کرده است که عضویت اعضای پیش‌گفته در کمیته‌های کشوری و استانی، «بدون حق رأی» خواهد بود و به این تقدیر اشکال مذکور مرتفع شده است. لازم به ذکر است دیگر اصلاحات صورت گرفته در بندهای (الف) و (ب) در راستای ایرادات شورا نبوده است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) قانون‌گذار در صدر ماده (۲)، کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی را دارای «شخصیت حقوقی دولتی» دانسته بود. حال آنکه مقصود قانون‌گذار از قید «دولتی» در مفهوم «شخصیت حقوقی دولتی»، معنای روشنی را به ذهن متبادر نمی‌کرد و ماده (۲) از این منظر واجد ابهام تشخیص داده شد. اکنون که در ماده (۲) اصلاحی این عبارت به کلی حذف شده است، ابهام سابق شورا نیز فاقد موضوع شده است.

ب) مجلس در اجزای مختلف بندهای (الف) و (ب) سابق، عضویت مقامات مختلفی را

در کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی صنفی - تخصصی مقرر کرده بود. اما روشن نبود در انتخاب اعضای کمیته‌های مذکور، به شرایط شرعی «وثاقت» و «امانت» نیز دقت شده بود یا خیر و ماده (۲) از این حیث دارای ابهام اعلام شد. حال در جهت رفع این ابهام، در تبصره (۵) الحاقی به ماده (۲) تصریح شده است مقام یا نهاد منصوب‌کننده، ملزم به احراز شرایط مذکور در زمان انتصاب است. بنابراین ابهام پیشین شورا در این خصوص برطرف شده است.

ج) به موجب تبصره (۱) سابق، اعضای موضوع جزء (۱۰)، مطابق دستورالعمل صادره از سوی «وزارت کشور» معرفی می‌شدند. با توجه به اینکه ماهیت حقیقی دستورالعمل پیش‌گفته «آیین‌نامه اجرایی» بود، واگذاری صدور آن به «وزارت کشور» از این حیث صدور از سوی شخص وزیر کشور انجام می‌شود یا خیر، دارای ابهام بود. حال قانون‌گذار در راستای زدودن این ابهام در تبصره (۱) به «وزیر کشور» تصریح کرده است و به این ترتیب ابهام پیشین شورا رفع شده است.

د) مطابق حکم صدر ماده (۲) سابق و تبصره (۴) پیشین آن، کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی صنفی - تخصصی با حضور اعضای متعددی و به صورت منظم تشکیل جلسه می‌دادند و این کمیته‌ها، دارای دبیرخانه بودند که دبیرخانه‌ی آنها تشکیلات اجرایی کمیته تلقی شده بود. اما روشن نبود تشکیل جلسات کمیته‌ها و ایجاد دبیرخانه‌ی آنها، از طریق امکانات و تشکیلات موجود دستگاه‌ها پیش‌بینی شده بود یا منابع جدیدی برای آن مورد نیاز بود و ماده (۲) و تبصره (۴) آن از این حیث دارای ابهام شناخته شد. حال که در تبصره (۴) اصلاحی این ماده به قید «با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود» تصریح شده است، وجهی برای ابهام پیشین متصور نیست.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۵ -

متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل باید دارای شرایط زیر باشند:

الف - اعتقاد به اسلام؛

[تبصره بند «الف» ماده (۵) به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

تبصره - اقلیت‌های دینی مذکور در در قانون اساسی، صرفاً از شرط اعتقاد به اسلام معافند و سایر شرایط قانونی لازم را باید دارا باشند.

ب - ...

[یک بند به عنوان بند «ذ» به ماده (۵) و یک تبصره به ذیل آن الحاق

می‌شود:]

ذ - داشتن وثاقت و امانت برای متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان

تشکل

تبصره - هریک از متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان مکلفند

استشهادیه‌ای مبنی بر تأیید وثاقت و امانت از پنج نفر از معتمدین وثیق و امین

محلی، حسب مورد به کارگروه استانی یا کارگروه کشوری ارائه نمایند.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

مجلس شورای اسلامی به موجب ماده (۵) سابق، شرایط متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل‌های صنفی - تخصصی را احصا کرده بود. اما در میان شرایط ذکر شده برای متقاضیان تأسیس و همچنین ارکان تشکل‌ها، به لزوم اتصاف آنها به دو صفت «وثاقت» و «امانت» اشاره نکرده بود و ماده (۵) از این منظر مغایر با موازین شرعی و مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی شناخته شد. اکنون در اصلاحات این ماده، اولاً در بند (ذ) الحاقی به آن به لزوم داشتن دو صفت مذکور برای متقاضیان تأسیس و عضویت در ارکان تشکل‌ها تصریح شده است و ثانیاً به موجب تبصره‌ی الحاقی به ماده (۵) نیز مقرر شده است در راستای احراز این دو صفت، استشهادیه از معتمدین موثق و امین تهیه شود. بنابراین با توجه به اصلاح صورت گرفته، اشکال پیشین شورا در این مورد رفع شده است.

▪ توضیح اعمال تذکر

قانون‌گذار در تبصره‌ی سابق بند (الف) مقرر کرده بود که اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، «باید به دین خود اعتقاد داشته باشند». حال آنکه ممکن بود از عبارت‌پردازی مجلس شورای اسلامی در این تبصره چنین مستفاد شود که داشتن دیگر شرایط مذکور در این ماده برای

اقلیت‌های دینی لازم نیست. اما با توجه به اینکه این معنا مقصود قانون‌گذار نبوده است، شورا متذکر شد که متن تبصره اصلاح شود. حال در تبصره بالصراحه بیان شده است که اقلیت‌ها، تنها از شرط اعتقاد به اسلام معاف هستند و باید دیگر شرایط را دارا باشند و به این ترتیب تذکر شورا اعمال شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۵)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۶-

[۱- در ماده (۶) عبارت «تقاضای رسمی» به عبارت «تقاضا» اصلاح می‌شود.]

تقاضای صدور مجوز اولیه تأسیس تشکل توسط هیئت مؤسس، حسب مورد باید به کمیته استانی یا کمیته کشوری ارائه شود. کمیته مزبور مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا نسبت به اخذ نظر از قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ در خصوص شرایط مقرر در مورد اعضای هیئت مؤسس اقدام و ظرف سه ماه از زمان دریافت تقاضا با رعایت مواد این قانون مجوز اولیه را با رأی اکثریت مطلق اعضا حاضر دارای حق رأی، صادر نماید.

[۲- در تبصره (۱) ماده (۶) عبارت «در مواردی که دستگاه

۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.»

استعلام‌شونده برای اظهار نظر نیازمند زمان بیشتری است، می‌تواند حداکثر برای دو هفته با ذکر دلایل موجه از کارگروه تقاضای تمدید وقت نماید. عدم پاسخ به استعلام در مهلت مذکور به منزله تأیید است.» جایگزین عبارت «عدم پاسخ به استعلام به منزله تأیید است.» می‌شود.]

تبصره ۱- مراجع نظارتی و اجرایی موضوع این ماده مکلفند ظرف مهلت پانزده روز کاری از تاریخ استعلام کمیته مربوط، پاسخ آن را ارسال نمایند. در مواردی که دستگاه استعلام‌شونده برای اظهار نظر نیازمند زمان بیشتری است، می‌تواند حداکثر برای دو هفته با ذکر دلایل موجه از کارگروه تقاضای تمدید وقت نماید. عدم پاسخ به استعلام در مهلت مذکور به منزله تأیید است.

تبصره ۲- ...

[به انتهای تبصره (۴) ماده (۶) عبارت «در صورت شکایت شاکی نسبت به تشخیص شرایط، رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند، شعبه دیوان مکلف است ضمن دریافت دلایل دستگاه استعلام‌شونده و پس از بررسی موضوع، مبادرت به انشای رأی ماهوی نماید.» اضافه می‌شود.]

تبصره ۴- در صورت عدم احراز شرایط تأسیس، کمیته موظف است در مدت مقرر دلایل عدم صدور مجوز و یا رد تقاضا را به‌طور مستند و مستدل به اطلاع نماینده هیئت مؤسس برساند. اعضای هیئت مؤسس می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ مراتب اعتراض را به کمیته اعلام نمایند. کمیته مکلف است ظرف یک ماه به اعتراض پاسخ دهد. در صورت رد مجدد درخواست از سوی کمیته، اعضای هیئت مؤسس می‌توانند ظرف مهلت سی روز از زمان ابلاغ به دیوان عدالت اداری شکایت کنند. در صورت شکایت شاکی نسبت به تشخیص شرایط، رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند، شعبه دیوان مکلف است ضمن دریافت دلایل دستگاه استعلام‌شونده و پس از بررسی موضوع، مبادرت به انشای رأی ماهوی نماید.

▪ دیدگاه عدم ابهام

مراجع نظارتی و اجرایی موضوع ماده (۶)، به موجب حکم تبصره (۱) پیشین آن مکلف شده

بودند ظرف مهلت «پانزده روز کاری» از تاریخ استعلام کمیته‌ی مربوط، پاسخ آن را ارسال کنند و عدم پاسخ به استعلام، به منزله‌ی تأیید تلقی شده بود. اما روشن نبود حکم فوق شامل مواردی که دستگاه‌های مذکور بنا به دلیل موجهی همچون پیچیدگی موضوع نتوانند ظرف مهلت مزبور اظهار نظر کنند نیز می‌شد یا خیر و تبصره (۱) از این حیث دارای ابهام شناخته شد. اکنون در اصلاحات تبصره (۱) پیش‌بینی شده است در صورتی که اظهار نظر نیازمند زمان بیشتری باشد، زمان پانزده روزه‌ی مذکور تا «دو هفته» دیگر قابل تمدید است. بنابراین نظر به اینکه مقرر کردن زمان یک‌ماهه برای اظهار نظر دستگاه‌های نظارتی، زمان معقول و قابل قبولی است که در آن بررسی پرونده‌های پیچیده نیز میسر است، علاوه بر اینکه ابهام سابق شورا در این خصوص رفع شده است، این حکم مغایرتی با موازین شرع و قانون اساسی نیز ندارد.

▪ توضیح اعمال تذکر

مطابق حکم ماده (۶) سابق، «تقاضای صدور» مجوز اولیه‌ی تأسیس تشکل توسط هیئت مؤسس، حسب مورد باید به کمیته استانی یا کمیته کشوری ارائه می‌شد. کمیته‌ی مزبور مکلف بود ظرف یک هفته از تاریخ دریافت «تقاضا» نسبت به أخذ نظر از مراجع مزبور اقدام و ظرف سه ماه از زمان دریافت «تقاضای رسمی» با رعایت مواد این مصوبه مجوز اولیه را صادر کند. قانون‌گذار در عبارات این ماده، در دو مورد از واژه‌ی «تقاضا» استفاده کرده بود، اما در ذیل ماده از عبارت «تقاضای رسمی» استفاده کرده بود. با توجه به اینکه قید «رسمی» بار معنایی مشخصی دارد و تفاوت عبارات مذکور ممکن بود در اجرا ابهام ایجاد کند، شورا متذکر شد عبارت واحدی در این سه مورد استعمال شود. اکنون در ماده (۶) اصلاحی تذکر فوق اعمال شده است و در هر سه مورد واژه «تقاضا» به کار رفته است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۶)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۱۵-

[۱- در ماده (۱۵) عبارت «در صورت ارتکاب هریک از رفتارهای زیر، کارگروه می‌بایست ضمن احراز تخلف نسبت به اعمال یکی از موارد

مندرج در ماده (۱۷) اقدام نماید:» جایگزین عبارت «تشکل‌ها صرفاً در چهارچوب اساسنامه مجاز به فعالیت ... با آنها برخورد می‌شود» می‌گردد. [تشکل‌ها صرفاً در چهارچوب اساسنامه مجاز به فعالیت بوده و در صورت ارتکاب اعمال زیر پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته، حسب مورد علاوه بر مجازات‌های قانونی، مطابق ماده (۱۷) این قانون^۱ با آنها برخورد می‌شود:

[۲- در انتهای بند «الف» ماده (۱۵) عبارت «از جمله نشر مطالب الحادی و اهانت به مقدسات مذهبی» و در انتهای بند «ب» آن، عبارت «از جمله جرایم ضد امنیت داخلی و خارجی کشور، انتشار و افشای اسناد طبقه‌بندی شده، اجتماع و تبانی برای ارتکاب جرایم و غصب عناوین و مشاغل» اضافه می‌شود.]

الف- نقض مبانی دین مبین اسلام و تبلیغ و فعالیت علیه موازین اسلامی از جمله نشر مطالب الحادی و اهانت به مقدسات مذهبی؛

ب- هرگونه فعالیت‌هایی که مخل آزادی، استقلال، تمامیت ارضی و وحدت ملی، منافع ملی و مصالح جمهوری اسلامی ایران و نظم عمومی باشد از جمله جرایم ضد امنیت داخلی و خارجی کشور، انتشار و افشای اسناد طبقه‌بندی شده، اجتماع و تبانی برای ارتکاب جرایم و غصب عناوین و مشاغل؛

پ- اعمال خلاف قانون اساسی و نقض حقوق ملت از جمله ایراد تهمت، افتراء، شایعه‌پراکنی، آموزش و ترویج خشونت و هر نوع اعمال منافی عفت؛

۱. ماده (۱۷) همین مصوبه: «ماده ۱۷- در صورتی که تشکل‌ها مرتکب تخلفات مذکور در این قانون شوند،

کمیته متناسب با موارد تخلف یک یا چند مورد از موارد زیر را اعمال می‌کند:

الف- تذکر شفاهی و مهلت یک‌ماهه برای اصلاح وضعیت؛

ب- تذکر کتبی با ذکر دلیل و تعیین تخلف و مهلت یک‌ماهه برای اصلاح؛

پ- تعلیق فعالیت تشکل حداکثر به مدت سه ماه؛

ت- توقیف پروانه به مدت سه ماه تا یک سال؛

ث- توقیف پروانه فعالیت و تقاضای انحلال از دادگاه صالح.»

ت - عدم رعایت اساسنامه؛

ث - ارائه آثار غیرعلمی و خارج از حوزه صنفی - تخصصی موضوع اساسنامه؛

ج - عدم ثبت درآمدها و منابع تأمین آن و مصارف و هزینه‌ها؛

چ - عدم ارائه دفاتر مالی به کمیته و عدم مطابقت درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات کشور؛

[۳- یک تبصره به عنوان تبصره (۱) به ماده (۱۵) به شرح زیر الحاق و شماره تبصره‌های (۱) و (۲) به (۲) و (۳) اصلاح و همچنین در بند «ح» ماده (۳) عبارت «تبصره (۳)» جایگزین عبارت «تبصره (۲)» می‌شود:]
تبصره ۱- در بندهای «الف»، «ب» و «پ» پس از محکومیت قطعی از سوی مراجع قضایی، کارگروه، صلاحیت رسیدگی خواهد داشت.
تبصره ۲- ...

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم صدر ماده (۱۵) سابق، تشکلهای صنفی - تخصصی صرفاً در چهارچوب اساسنامه‌ی خود مجاز به فعالیت بودند و در صورت ارتکاب اعمال مذکور در این ماده، «پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته»، مطابق ماده (۱۷) این مصوبه با آنها برخورد می‌شد. مقصود قانون‌گذار از عبارت «پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته» از این منظر که تشخیص توأمان مراجع قضایی و کمیته لازم بود یا خیر، روشن نبود و ماده (۱۵) سابق از این منظر دارای ابهام شناخته شد. اکنون در تبصره (۱) اصلاحی تصریح شده است در مورد بندهای (الف)، (ب) و (پ) (یعنی اعمال مجرمانه)، کارگروه پس از محکومیت قطعی صادره از سوی مراجع قضایی، صلاحیت رسیدگی خواهد داشت و در مورد دیگر تخلفات، رأساً امکان ورود دارد و به این ترتیب ابهام پیشین شورا را مرتفع کرده است. اما عبارت جدید «پس از محکومیت قطعی» از حیث دیگری دارای ابهام است؛ توضیح اینکه روشن نیست در مواردی که مراجع قضایی به یکی از جرایم مذکور در بندهای (الف) تا (پ) (برای مثال جرایم ضد امنیت داخلی) رسیدگی کرده‌اند و به دلیلی همچون عدم احراز قصد یا علم مرتکب، حکم برائت صادر کرده‌اند اما وقوع تخلف به سببی همچون تقصیر مرتکب

مسلم است، نیز کارگروه امکان رسیدگی دارد یا خیر، واجد ابهام است. چه اینکه عدم وقوع جرم الزاماً به معنای عدم ارتکاب تخلف نیست و کمیته باید در این قبیل موارد صلاحیت رسیدگی داشته باشد.

▪ نظر شورای نگهبان

- ماده (۱۵)، از جهت عدم تعیین تکلیف حالتی که مرجع قضایی در موارد مذکور، حکم براءت صادر کرده است، ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۲۰-

[ماده (۲۰) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف- عبارت «تشکل‌های کارگری و کارفرمایی موضوع قانون کار» جایگزین عبارت «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات» می‌شود.

ب- پس از عبارت «هیئت امنای مساجد»، عبارت «حسینیه‌ها، بقاع متبرکه و موقوفات» اضافه می‌شود.

تعاونی‌ها، سازمان‌ها و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای، احزاب و تشکل‌های سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، تشکل‌های کارگری و کارفرمایی موضوع قانون کار، انجمن‌های علمی، مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی و هیئت امنای مساجد حسینیه‌ها، بقاع متبرکه و موقوفات، باشگاه‌ها و هیئت‌های ورزشی، مراکز ترک اعتیاد، مؤسسات تجاری و انتفاعی، سازمان‌های مردم‌نهاد و مؤسسات موضوع بندهای (۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷^۱ از شمول این قانون مستثنی هستند.

۱. ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۶- سازمان بهزیستی کشور موظف است پس از بررسی‌های کارشناسی برای متقاضیان فعالیت در امور زیر پروانه فعالیت صادر نماید:
۱- تأسیس مهدهای کودک.

▪ دیدگاه عدم ابهام

مطابق حکم ماده (۲۰) سابق، تعاونی‌ها، سازمان‌ها و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای، «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات»، هیئت‌های مذهبی و «هیئت امنای مساجد»، از شمول احکام این مصوبه مستثنی شده بودند. حکم مذکور از دو حیث واجد ابهام شناخته شد: اولاً نسبت عبارت «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات» با «انجمن‌های صنفی» مذکور در ماده (۱۳۱) قانون کار^۱ مشخص نبود. ثانیاً قانون‌گذار «هیئت امنای مساجد» را از شمول این مصوبه خارج کرده بود اما وضعیت دیگر اماکنی که دارای «هیئت امنای» بودند از جمله «حسینیه‌ها»، «بقاع متبرکه» و «موقوفات» از این منظر که مشمول این مصوبه بودند یا خیر، روشن نبود. اکنون در ماده (۲۰) اصلاحی، هر دو ابهام فوق اصلاح شده است؛ چرا که اولاً عبارت مبهم «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها،

→

- ۲- تأسیس مراکز نگهداری شبانه‌روزی کودکان بی سرپرست و خیابانی.
- ۳- تأسیس خانه سلامت دختران و زنان.
- ۴- تأسیس مجتمع‌ها و مراکز خدمات بهزیستی.
- ۵- تأسیس کلینیک و اورژانس‌های مددکاری اجتماعی.
- ۶- تأسیس مراکز خدمات مشاوره‌ای اجتماعی.
- ۷- تأسیس مراکز توانبخشی معلولین.
- ۸- تأسیس مراکز حرفه‌آموزی معلولین.
- ۹- تأسیس مراکز توانبخشی و نگهداری سالمندان.
- ۱۰- تأسیس مراکز توانبخشی و درمانی بیماران روانی مزمن.
- ۱۱- تأسیس مراکز خدمات مشاوره ژنتیک.
- ۱۲- تأسیس مراکز درمانی و بازتوانی معتادین.
- ۱۳- ...»

۱. ماده (۱۳۱) قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱۳۱- در اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان، که خود متضمن حفظ منافع جامعه باشد، کارگران مشمول قانون کار و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند.
تبصره ۱- ...»

مدارس و کارخانجات» حذف و عبارت «تشکل‌های کارگری و کارفرمایی» «موضوع قانون کار» که معنای دقیقی را به ذهن متبادر می‌کند جایگزین آن شده است. ثانیاً با تصریح به «حسینیه‌ها، بقاع متبرکه و موقوفات» روشن شده است این قبیل مراکز همچون «هیئت امنای مساجد» از شمول این مصوبه خارج هستند.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۲۰)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

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

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

گزارش استدلالی

پژوهشگاه شورای نگهبان

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

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir