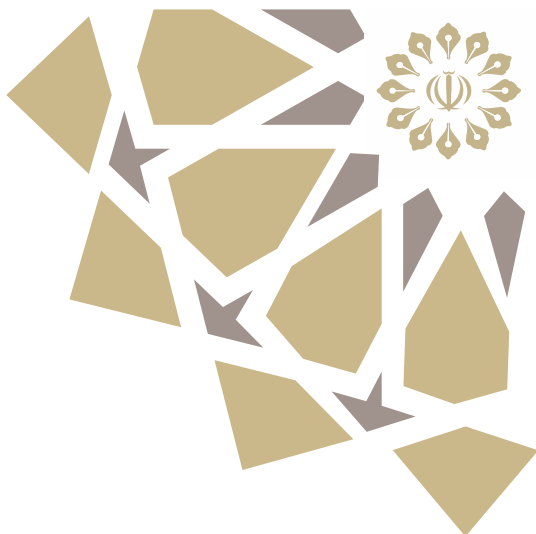


پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل های صنفی – تخصصی
(مرحله سوم)**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

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



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۸/۱۷

کد گزارش: ۱۴۰۱-۹۱۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۹/۰۷



پارلمان‌دوستانه شورای نگهبان

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

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 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 اعلام کرد.

مجدداً مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۱۷ اصلاحاتی را در مصوبه به عمل آورد و مصوبه‌ی مرحله‌ی سوم را از طریق نامه‌ی شماره ۶۷۵/۸۱۰۹۳ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۴ به شورا ارسال کرد. شورا پس از بررسی مصوبه‌ی اعاده‌شده در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۹/۲، همچنان یکی از مواد آن را واجد اشکال شناخت و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۴۰۶۸ مورخ ۱۴۰۱/۹/۷ اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل های صنفی - تخصصی (مرحله سوم)»

ماده ۱ -

عناوین و اصطلاحات به کاررفته در این قانون، دارای تعاریف زیر می باشد:

الف - ...

[در بند «ر» ماده (۱)، ماده (۲) و بندهای «الف» و «ب» و تبصره های (۱)، (۳) و (۴) آن، ماده (۳) و تبصره آن، تبصره بند «الف» ماده (۴)، ماده (۶) و تبصره های (۱)، (۳) و (۴) آن، تبصره (۲) ماده (۷)، بند «الف» و تبصره های (۱) و (۲) ماده (۸)، ماده (۹)، ماده (۱۱)، ماده (۱۲)، بند «ب» ماده (۱۴)، ماده (۱۵) و بند «ج» و تبصره (۱) آن، ماده (۱۷) و تبصره های (۱) و (۲) آن، تبصره (۱) ماده (۱۸) و ماده (۱۹) مصوبه، واژه «کارگروه» جایگزین واژه «کمیته» گردید.]

ر - کارگروه: کارگروه تشکل های صنفی - تخصصی موضوع ماده (۲) این قانون است.

ز - ...

■ توضیح اعمال تذکر

مجلس شورای اسلامی در بند (ر) ماده (۱) سابق و برخی مواد دیگر از مصوبه ی پیشین، از واژه ی غیرفارسی «کمیته» استفاده کرده بود که موجب شد شورا آن موارد را مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی اعلام کند. سپس قانون گذار در مصوبه ی مرحله ی دوم مقرر کرده بود که در بند (ر) ماده (۱) سابق و دیگر مواد مصوبه، واژه «کارگروه» جایگزین واژه «کمیته» شود که به این ترتیب اشکال مذکور برطرف شده بود. البته علی رغم اینکه در ماده (۱) مقرر شده بود که در دیگر مواد مصوبه نیز واژه کمیته اصلاح شود، اما این تغییر در متن دیگر مواد اعمال نشده بود که شورا متذکر شد متن این مواد نیز مورد اصلاح قرار گیرد. اکنون در مصوبه ی اصلاحی، به تفصیل متن تمامی موادی که در آن واژه «کمیته» به کاررفته بود مورد اصلاح قرار گرفته و تذکر سابق شورا رعایت شده است.

■ نظر شورای نگهبان

ماده (۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۱۵-

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:

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 فعالیتی 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 منافعی عفت؛

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؛

^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.»

[تبصره (۱) ماده (۱۵) به شرح زیر اصلاح می‌شود]:
تبصره ۱- در بندهای «الف»، «ب» و «پ» صرفاً پس از محکومیت قطعی از سوی مراجع قضایی، کارگروه، صلاحیت رسیدگی به جهات تخلف را خواهد داشت. اقدامات کارگروه که نافی حکم قطعی برائت باشد بلااثر است.
تبصره ۲- ...

▪ دیدگاه مغایرت

مطابق حکم تبصره (۱) اصلاحی این ماده، در صورت ارتکاب رفتارهای موضوع بندهای (الف)، (ب) و (پ) (یعنی اعمال مجرمانه) از سوی تشکل‌های صنفی-تخصصی، کارگروه موضوع این مقرر صرفاً پس از صدور حکم محکومیت قطعی کیفری از سوی مراجع قضایی، صلاحیت رسیدگی را خواهد داشت. اطلاق این حکم مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا اطلاق حکم پیش‌گفته نسبت به مواردی که قبل از تکمیل فرآیند رسیدگی قضایی و صدور حکم قطعی کیفری، شرایط رسیدگی به تخلفات تشکل صنفی-تخصصی متخلف وجود دارد و برخورد با این تشکل متخلف نیز فوریت دارد و لازم است، مصداق اداره‌ی ناصحیح است. به بیان دیگر، صدور حکم قطعی کیفری مستلزم سپری شدن مدت نسبتاً طولانی است و برخورد با تخلفات تشکل متخلف تا قبل از صدور این حکم لازم است؛ چه اینکه در غیر این صورت، تشکل متخلف تا پیش از صدور حکم قطعی همچنان فعالیت خواهد داشت و مرتکب جرایم و تخلفات دیگری می‌شود. بنابراین اطلاق حکم تبصره (۱) مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه ابهام

الف) به موجب حکم ذیل تبصره (۱) اصلاحی ماده (۱۵)، اقدامات کارگروه مذکور که «نافی حکم قطعی برائت باشد»، بلااثر است. عبارت «نافی حکم قطعی برائت باشد» در این تبصره، از این حیث که روشن نیست اطلاق دارد و رسیدگی کارگروه به تخلفات در کلیه‌ی موارد صدور حکم برائت از دادگاه را نفی کرده است یا خیر، واجد ابهام است؛ توضیح اینکه حکم برائت از سوی دادگاه کیفری در موارد مختلفی صادر می‌شود: فرض نخست، آن است که برای دادگاه اثبات نمی‌شود که متهم در ارتکاب بزه دخالتی داشته است و روشن می‌شود که جرم از سوی شخص دیگری ارتکاب پیدا کرده است. فرض دوم، آن است که برای دادگاه

وقوع عنصر مادی بزه محرز است اما علم و عمد (عنصر روانی) مرتکب به اثبات نمی‌رسد. در فرض اخیر گرچه شخص مرتکب جرم نشده است و طبعاً نباید متحمل مجازات کیفری شود، اما به سبب غفلت و تقصیر احتمالی ممکن است مرتکب تخلف شده باشد و باید متحمل مجازات اداری و انتظامی شود. با توجه به تفصیل فوق در خصوص انواع موارد صدور حکم برائت، روشن نیست مقصود قانون‌گذار صرفاً فرض اول را شامل می‌شده است یا دو فرض مذکور را دربرمی‌گرفته است. چه اینکه اگر دادگاه به سبب عدم اثبات عنصر روانی تشکل صنفی - تخصصی مرتکب جرم را تبرئه کرد، در صورتی که این رفتار تشکل به سبب اهمال یا تقصیر بوده باشد و مرتکب تخلف شده باشد، کمیته باید با این تخلف برخورد کند و صدور حکم برائت نافی برخورد انضباطی و اداری با تشکل متخلف نخواهد بود.

ب) مطابق حکم ذیل تبصره (۱) اصلاحی ماده (۱۵)، اقدامات کارگروه مذکور که نافی حکم قطعی برائت باشد، «بلااثر» است. منظور مقنن از عبارت «بلااثر» در این تبصره، از این منظر که صرفاً آثار پس از صدور حکم کیفری برائت را شامل می‌شود یا آثار اقدامات قبلی کارگروه را نیز شامل می‌شود و کلیه اقدامات قبل از صدور حکم نیز باید به وضع سابق اعاده شود، واجد ابهام است. بنابراین عبارت «بلااثر» در ذیل این تبصره از این حیث که روشن نیست چه آثاری را دربرگرفته است، مبهم است.

■ نظر شورای نگهبان

۱- اطلاق صدر تبصره ماده (۱۵)، نسبت به مواردی که با توجه به موضوع و شرایط، رسیدگی به آنها از جهت تخلف، قبل از رسیدگی قضایی لازم است، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

۲- حکم مذکور در تبصره ماده (۱۵)، از این جهت که آیا در صورت صدور حکم برائت، کارگروه می‌تواند به جهات تخلف رسیدگی کند یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳- مقصود از بلااثر بودن اقدامات نافی حکم قطعی برائت در تبصره ماده (۱۵)، از این جهت که اقدامات انجام‌شده قبل از صدور حکم برائت را نیز شامل می‌شود یا تنها به آثار و اقدامات بعد از حکم برائت اشاره می‌کند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد 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

پژوهشکده شورای نگهبان

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

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نماینده: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir