



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

— طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن

کد گزارش: ۹۸۰۱۰۰۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۲/۰۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوعات:

طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون
اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن..... ۲

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۱۰۰۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۲/۰۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن

مقدمه:

طرح فوق الذکر که ابتدائاً تحت عنوان «طرح الحاق بند (ز) به بند (۵) ماده (۶) قانون اصلاح موادی به قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» اعلام وصول گردیده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۰ به تصویب رسیده است. در این گزارش ضمن اشاره به مبانی تصویب طرح حاضر به بررسی مسائل مطروحه پیرامون آن خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

الف- کلیات

به نظر می رسد مبتنی بر مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی و مفاد اولیه آن، طرح حاضر در راستای پیش بینی ضمانت اجراهای لازم جهت اجرای بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ ارائه گردیده است. توضیح آنکه براساس بند «۵» فعلی ماده (۶) قانون مزبور (اصلاحی ۱۳۹۵/۶/۷)، شرکت ها و بنگاه های اقتصادی که در مالکیت مستقیم و یا غیرمستقیم مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، نهادهای نظامی و انتظامی کشور، سازمان ها و مؤسسات خیریه کشور، نهادها و سازمان های وقفی و بقاع متبرکه، کلیه صندوق های بازنشستگی اعم از کشوری و لشگری و نهادهای انقلاب اسلامی قرار دارند، موظفند نسبت به ارائه اطلاعات کامل مالی خود جهت ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار مطابق قوانین و مقررات مربوط عمل کنند. همانگونه که مشاهده می شود در این بند به صورت کلی به ارائه اطلاعات مالی شرکت ها و بنگاه های موضوع این بند توسط خود این شرکت ها اشاره شده است.

لکن در مصوبه حاضر علاوه بر مفاد بند حاضر (که در ذیل بند «۵» اصلاحی بیان شده است) دو موضوع جدید به صدر این بند اضافه شده است. اول اینکه خود مؤسسات و نهادهای موضوع بند (نظیر مؤسسات عمومی غیردولتی، نهادهای نظامی و انتظامی کشور، نهادهای انقلابی و ...) مکلف به ارائه برخی اطلاعات شده‌اند و دوم اینکه این اطلاعات ناظر به اعلام سالانه فهرست کامل کلیه شرکت‌های تابعه و وابسته به این مؤسسات و نهادها می‌باشد.

همچنین در تبصره «۱» این بند ترتیبات مشخصی درباره نحوه دسترسی سازمان بورس و اوراق بهادار به فهرست کامل اعضای حقیقی و حقوقی هیأت مدیره شرکت‌ها و مؤسسات و تغییرات آن‌ها پیش‌بینی شده است.

حال با عنایت به این کلیات فارغ از برخی نکات موردی که درخصوص مصوبه حاضر وجود دارد، مسئله اصلی و حائز اهمیتی که در ارتباط با طرح اصلاحی حاضر وجود دارد حوزه گسترده شمول تکلیف مزبور در بند اصلاحی نسبت به برخی از نهادها و دستگاه‌ها به ویژه نهادهای نظامی و امنیتی و برخی نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری است که چنین امری برخلاف مصالح عمومی و امنیت ملی نیز تلقی می‌شود.

شایان ذکر است علی‌رغم محدودیتی که در قانون فعلی از حیث ارائه اطلاعات وجود داشت، اما با این حال در تبصره «۵» بند مزبور مقرر شده بود «عدم اجرای این قانون در مورد نهادهایی که تحت نظر مقام معظم رهبری هستند با اذن ایشان می‌باشد» لکن در مصوبه حاضر چنین قیدی نیز وجود ندارد. با این توضیحات به بررسی مفاد طرح حاضر خواهیم پرداخت.

ب) جزئیات

بند «۵» - مغایرت با اصل ۵۷ و بندهای «۱» و «۴» اصل ۱۱۰

با عنایت به توضیحات پیش گفته و همچنین تکلیف مقرر در این بند ناظر به ارائه اطلاعات کامل شرکت‌های وابسته و تابعه، در جزء «الف»، اطلاق مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جهت اینکه مشتمل بر برخی نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری نیز می‌گردد و در جزء «و» بنیادها، نهادهای انقلاب اسلامی، مؤسسات و سایر اشخاص حقوقی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند مغایر اصل

۵۷ قانون اساسی محسوب می‌شود.

همچنین قرارگاه‌های سازندگی در جزء «الف» و نهادهای نظامی و انتظامی کشور و بنیادهای تعاون وابسته به آن‌ها در جزء «ب» از حیث اینکه نقض فرماندهی کل قوا در بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌شود، مغایر اصل مزبور شناخته می‌شود.

علاوه بر این به دلیل اینکه ارائه اطلاعات مزبور به نحو مشهودی باعث تسهیل اعمال تحریم‌های غیرقانونی بر برخی نهادها و همچنین نظام اقتصادی کشور می‌باشد، مغایر بند «۲۲» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ مبنی بر «تکلیف دولت به رصد برنامه‌های تحریم و افزایش هزینه برای دشمن» بوده و در نتیجه مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی محسوب می‌گردد.

شایان ذکر است درخصوص دامنه شمول دستگاه‌های موضوع این بند (فارغ از تفاوت اساسی که در قسمت کلیات بیان شد) در قانون فعلی عنوان «قرارگاه‌های سازندگی»، بنیاد‌های تعاون وابسته به نهادهای نظامی و انتظامی و بنیادها و مؤسسات و سایر اشخاص حقوقی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند وجود ندارد.

تبصره «۱» - مغایرت با اصول ۱۱۰ و ۵۷

فارغ از اینکه مفاد تبصره مذکور مبنی بر ایرادات وارده به مفاد بند «۵» واجد ایراد است، اطلاق امکان دسترسی سازمان بورس به سامانه الکترونیکی ثبت شرکت‌ها و پایگاه اطلاعاتی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و همچنین فهرست کامل اعضای حقیقی و حقوقی هیأت مدیره شرکت‌ها و مؤسسات به جهت اینکه شامل شرکت‌های وابسته به نهادهای نظامی و دستگاه‌های زیر نظر رهبری می‌گردد مغایر بند «۴» اصل ۱۱۰ و اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته می‌شود و در مواردی

۱. بند ۲۲- دولت مکلف است برای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با هماهنگ‌سازی و بسیج پویای همه‌ی امکانات کشور، اقدامات زیر را معمول دارد:

- شناسایی و بکارگیری ظرفیت‌های علمی، فنی و اقتصادی برای دسترسی به توان آفندی و اقدامات مناسب.
- رصد برنامه‌های تحریم و افزایش هزینه برای دشمن.
- مدیریت مخاطرات اقتصادی از طریق تهیه طرح‌های واکنش هوشمند، فعال، سریع و به هنگام در برابر مخاطرات و اختلال‌های داخلی و خارجی.

خلاف امنیت و مصالح عمومی به شمار می آید.

تبصره «۲» - مغایرت با اصل ۱۳۸

تبصره «۲» نیز مبنی بر ایرادات وارده به بند «۵» اصلاحی واجد ایراد می باشد. همچنین اعطای صلاحیت تصویب سقف کارمزدها به شورای عالی بورس باعنایت به ترکیب آن و وجود اعضای غیروزیر در آن مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی شناخته می شود. لازم به ذکر است اگرچه مطابق تبصره «۱» ماده (۳) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۴) وزیر اقتصادی و دارائی به عنوان رئیس شورا شناخته شده است ولیکن تصریحی بر لزوم تأیید مصوبات شورا توسط وزیر وجود ندارد.^۱

تبصره «۳» و «۴» - مغایرت با اصول ۱۱۰ و ۵۷ و ابهام

۱. تبصره های مزبور نیز مبنی بر ایرادات وارده به بند «۵» اصلاحی واجد ایراد می باشد.
۲. باعنایت به اینکه در صدر تبصره «۳» به لزوم واریز مبالغ حاصل از جریمه نقدی براساس ترتیب مقرر در ماده (۱۴) «قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید»^۲ به

۱. ماده ۳ - شورا بالاترین رکن بازار اوراق بهادار است که تصویب سیاستهای کلان آن بازار را بر عهده دارد. اعضای شورا به شرح ذیل میباشد:

- ۱- وزیر امور اقتصادی و دارایی.
- ۲- وزیر صنعت، معدن و تجارت.
- ۳- رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۴- رؤسای اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون.
- ۵- رئیس سازمان که به عنوان دبیر شورا و سخنگوی سازمان نیز انجام وظیفه خواهد کرد.
- ۶- دادستان کل کشور یا معاون وی.
- ۷- یک نفر نماینده از طرف کانونها.
- ۸- سه نفر خبره مالی منحصر از بخش خصوصی با مشورت تشکلهای حرفه ای بازار اوراق بهادار به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تصویب هیأت وزیران.
- ۹- یک نفر خبره منحصر از بخش خصوصی به پیشنهاد وزیر ذی ربط و تصویب هیأت وزیران برای هر بورس کالایی.

تبصره ۱ - ریاست شورا با وزیر امور اقتصادی و دارایی خواهد بود.
تبصره ۲ - مدت مأموریت اعضای موضوع بندهای (۷)، (۸) و (۹) پنج سال است و آنان را نمی توان از میان اعضای هیأت مدیره و کارکنان سازمان انتخاب کرد.
تبصره ۳ - انتخاب مجدد اعضای موضوع بندهای (۷)، (۸) و (۹) این ماده حداکثر برای دو دوره امکانپذیر خواهد بود

تبصره ۴ - اعضای موضوع بند (۹)، فقط در جلسات مربوط به تصمیم گیری همان بورس شرکت می کنند.
۲. ماده ۱۴ - (اصلاحی ۱۳/۰۲/۱۳۹۴) ناشران اوراق بهادار، نهادهای مالی و تشکلهای خودانتظام و نیز اشخاصی که به عنوان مدیران آنها انتخاب می شوند، در صورت نقض قوانین و مقررات مربوط به فعالیت هر یک از

خزانه کل کشور تصریح شده است، ولكن در تبصره «۴» به لزوم واریز وجوه حاصل از جرمه‌های موضوع حکم تبصره «۴» به خزانه کل کشور اشاره نشده است، عدم ذکر این حکم از جهت لزوم واریز وجوه حاصله به خزانه واجد ابهام است.

تبصره «۵» - مغایرت با اصول ۱۱۰ و ۵۷

این تبصره نیز مبنی بر ایرادات وارده به بند «۵» اصلاحی، مغایر اصول ۱۱۰ و ۵۷ قانون اساسی محسوب می‌شود.

تبصره «۶» - ابهام

مطابق این تبصره، وزارت اقتصاد (سازمان خصوصی سازی) مکلف گردیده در واگذاری‌های خود دستورالعمل اجرائی روش انتخاب مشتریان استراتژیک و احراز پایش اهلیت مدیریتی را رعایت کند و عدم رعایت آن در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی شناخته شده است. مسئله‌ی که در این خصوص وجود دارد این است که اولاً مشخص نیست ارتباط این تبصره با بند «۵» چیست و ثانیاً در بند «الف» ماده (۲۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴^۱، روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی» که با پیشنهاد سازمان خصوصی‌سازی به تصویب هیأت واگذاری می‌رسد پیش بینی شده است و مشخص نیست آیا مقصود تبصره «۶» مصوبه حاضر همین موضوع می‌باشد و یا موضوع دیگری است. چراکه عنوان بکار رفته در تبصره متفاوت از عبارت مذکور در بند «الف» ماده (۲۱) می‌باشد.

→

آنها متخلف محسوب شده و سازمان علاوه بر اقدامات انضباطی مندرج در مواد (۷) و (۳۵) قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران می‌تواند نسبت به اخذ جریمه نقدی از متخلفین از بیست و پنج میلیون (۲۵ /۰۰۰ /۰۰۰) ریال تا دو میلیارد و پانصد میلیون (۲ /۵۰۰ /۰۰۰ /۰۰۰) ریال اقدام و به حساب خزانه واریز نماید. آیین نامه مربوط به تعیین میزان جرائم نقدی متناسب با عمل ارتكابی به پیشنهاد مشترک وزارتخانه های امور اقتصادی و دارایی و دادگستری تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

۱. ماده ۲۱ - قیمت گذاری و زمان بندی مناسب واگذاری بنگاههای دولتی متناسب با روش و گستره هر بازار مطابق بندهای زیر خواهد بود:

الف - در مورد واگذاری از طریق عرضه عمومی سهام، قیمت گذاری عرضه اولین بسته از سهام هر شرکت، اندازه بسته سهام، **روش انتخاب مشتریان استراتژیک و متقاضی خرید سهام کنترلی و مدیریتی**، زمان مناسب عرضه سهام حسب مورد پس از انجام مطالعات کارشناسی با پیشنهاد سازمان خصوصی سازی و تصویب هیأت واگذاری تعیین خواهد شد. در عرضه عمومی سهام رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ - الزامی است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل آ آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهیدسپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir