

حضرت آیت‌الله جنّتی «دام عزّه»

دبیر محترم شورای نگهبان

سلام‌علیکم؛

راجع به سرفصل موضوعات هشتگانه که تحت عنوان «دستور جلسه» در بیست‌وهفتمین جلسه شورای محترم نگهبان، مورخه ۸۶/۸/۲ مطرح خواهد شد، به استثنای عناوین طرح و لایحه مورد اشاره در بندهای (۲) و (۳)، بررسی‌های لازم راجع به سایر موارد معمول، نتایج حاصله ذیلاً جهت استحضار، تحریر می‌یابد:

۱- لایحه اصلاح موادّی از قانون برنامه چهارم توسعه... و اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴

قانون اساسی

نتایج بررسی‌ها، قبلاً طی سه مرحله تدوین و تقدیم گردید.

xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

لکن، در دو مورد از متن لایحه، علی‌رغم بررسی و کارشناسی، در مرحله تایپ، اشتباهاً حذف

گردید که جهت استحضار، تحریر می‌یابد:

الف - بند (۱۲) از ماده (۴۲) لایحه: از این حیث که «... تعیین اختیارات و تعهدات طرفین

قراردادها، وثائق و تضمین‌ها، شرایط فسخ یا اقاله،...» متضمن ایجاد حق و تکلیف و از امور تقنینی

است، تفویض اختیار تصویب آنها به شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به

نظر مغایر با اصل ۸۵ و عبارت «... نحوه اعمال تخفیفات و جرائم» به نظر نوعی مداخله در امور

قضائی است، لذا علاوه بر مغایرت با اصل ۸۵ به نظر در تغایر با اصول ۳۶، ۵۷ و ۶۱ قانون اساسی

می‌باشد.

ب - بند (د) از ماده (۴) الحاقی لایحه: از این حیث که اطاق‌های بازرگانی و تعاون، از زمره

اشخاص حقوقی بخش خصوصی می‌باشند، لذا الزام آنان به «تأسیس واحد پایش و پیگیری اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴» و «الزام آنان به تهیه و ارائه پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و...» به نظر از مصادیق «اجبار افراد به کار معین» و در مغایرت با بند(۴) اصل ۴۳ قانون اساسی می‌باشد.

توضیح: مفاد بند(د) ماده(۴) الحاقی به لایحه با فرض عضویت رؤسای اطاق‌های تعاونی و بازرگانی در «شورای عالی اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴» (موضوع ماده ۴۲ این لایحه) مشروط به دارا بودن حق رأی، به تصویب رسید. در گزارش سابق‌التقدیم، ذیل ماده(۴۲) لایحه، بررسی‌های لازم معمول و اظهار نظر جهت استحضار تحریر یافت.

۴- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به معاهده همکاری در ثبت اختراعات

تبصره(۳) الحاقی به ماده واحد، به نظر رافع ایراد شورای نگهبان به بند(ب) جزء(۳) ماده(۶۱) معاهده می‌باشد.^۱

۵- لایحه توسعه و حمایت از صنایع دریایی

۵-۱- اصلاحیه به عمل آمده در ذیل ماده(۱) لایحه، به نظر رافع ایراد شورای محترم نگهبان نمی‌باشد؛ زیرا:

اولاً: به موجب اصل ۶۰ قانون اساسی «اعمال قوه مجریه... از طریق رئیس‌جمهور و وزراء است».

^۱ مستحضر می‌دارد به موجب «بند(الف) جزء(۳) ماده(۶۱) معاهده» عبارت «هرگونه اصلاحیه... برابر با روش‌های مقرر در قانون اساسی...» مصرح بر آن است که اصلاحیه‌های به عمل آمده هنگامی معتبر است که با رعایت ضوابط مندرج در قوانین اساسی کشورهای عضو مجمع صورت پذیرد. در خصوص جمهوری اسلامی ایران طبق اصل ۷۷ قانون اساسی، خواه ناخواه هرگونه اصلاحیه در مندرجات معاهده فرع بر تصویب اصل معاهده می‌باشد، قطعاً در چهارچوب اصل مزبور، اعمال اصلاحات جز از طریق مجلس شورای اسلامی، امکان‌پذیر نبوده، بنابراین به نظر می‌رسد ایراد ابتدائی وارده به بند(ب) جزء(۳) ماده(۶۱)، با قطع نظر از مصرحات ذیل بند(الف) از جزء(۳) ماده(۶۱) معاهده اخذ و به مجلس اعلام گردیده بود.

ثانیاً: به موجب اصل ۱۳۷ قانون اساسی «هر یک از وزیران مسئول وظایف خاص خویش در برابر رئیس‌جمهور و مجلس است و...»

ثالثاً: به موجب اصل ۷۴ قانون اساسی: «لوائح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...»

رابعاً: ^۱

خامساً: مستنبط از مفهوم مخالف اصول ۶۰ و ۱۳۷ قانون اساسی آن است که توجه مسئولیت به وزیر یا وزراء ذیربط منوط به امضاء لایحه یا لایحه اصلاحی، متعاقب ایراد شورای محترم نگهبان می‌باشد؛ چون در صورت عدم امضاء، مسئولیتی متوجه آنان نمی‌باشد، لذا اعمال اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی، موضوع پرسش و استیضاح از وزیر یا وزراء ذیربط، فاقد وجاهت قانونی خواهد بود و مجلس در خصوص مورد، صرفاً مجاز به پرسش یا استیضاح از رئیس‌جمهور می‌باشد. بدیهی است این امر در مغایرت آشکار با اصول قانون اساسی قرار خواهد گرفت.

بنابراین از این حیث که نماینده محترم دولت در صحن علنی مجلس مبادرت به اعلام موافقت دولت مبنی بر پذیرش بار مالی لایحه‌ای را بنماید یا حسب مورد رئیس محترم جمهور، وزیر یا وزراء ذیربط لکن هر یک بدون امضاء دیگری، با ارسال نامه‌ای مبادرت به اعلام پذیرش بار مالی لایحه‌ای را به مجلس بنمایند، چون اقدام فوق، به موجب قوانین اساسی و عادی منطبق با تعریف لایحه نمی‌باشد، لذا وافی به مقصود نبوده و رافع ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی نخواهد بود.

بنا به مراتب فوق، اصلاح به عمل آمده ذیل ماده (۱) لایحه، چون با قطع نظر از تشریفات قانونی

^۱ به موجب تبصره (۱) از ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس، ناظر بر ماده (۱۳۵) آیین‌نامه مزبور، از این حیث که پیشنهاد اصلاحی راجع به لایحه فقط به امضاء ریاست محترم جمهوری رسیده و فاقد امضاء وزیر یا وزراء مربوطه می‌باشد، واجد اشکال بوده، مضافاً اینکه پیشنهاد اصلاحی مزبور، منطبق با وصف «لایحه» در اصل ۷۴ قانون اساسی نمی‌باشد، علاوه بر آن چنین اختیاری در اصول ۱۱۳ لغایت ۱۴۲ ذیل فصل نهم از قانون اساسی، موضوع اختیارات ریاست جمهوری، هم‌چنین «قانون تعیین حدود وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری ... مصوب سال ۱۳۶۵» (موضوع اصل ۱۲۲ قانون اساسی) برای مقام مزبور ملحوظ نشده است.

شماره: ۳۳۵۲

تاریخ: ۱۳۸۶/۰۸/۰۱

پیوست: دارد

حاکم بر تعریف لایحه صورت پذیرفته، لذا به نظر مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی بوده و ایراد شورای محترم نگهبان کماکان به قوت خود باقی است.

۲-۵- اصلاح به عمل آمده در تبصره (۵) لایحه، در صورت متضمن بودن تقلیل درآمد عمومی، چون در لایحه دولت نبوده و متعاقب ایراد شورای محترم نگهبان، دولت با تقدیم لایحه اصلاحی پیشنهادی، متکفل تأمین جبران کاهش درآمد نگردیده، لذا ایراد وارده قبلی شورای محترم نگهبان، کماکان به قوت خود باقی است.

۳-۵- بندهای (ب) و (و) از ماده (۷) با عنایت به اقدام مجلس به حذف آنها، اقدام مزبور، رافع ایرادات قبلی می‌باشد.

۴-۵- در خصوص تذکرات شورای محترم نگهبان، راجع به اصلاح عنوان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور»، مجلس نفیاً و اثباتاً متعرض موضوع نگردیده، بنابراین، تذکر قبلی مبنی بر اصلاح عنوان، کماکان به قوت خود باقی است.^۱

۶- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون علامتگذاری مواد منفجره... تبصره (۲) الحاقی به ماده واحد لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون علامتگذاری مواد منفجره... از این حیث که رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی در اصلاحیه‌های پیشنهادی را مورد تصریح قرار داده، به نظر رافع ایراد می‌باشد.

موارد مندرج در بندهای (۷) و (۸) دستور جلسه، قبلاً گزارش‌های کارشناسی، متضمن

^۱ در خصوص جایگزینی عبارت «معاون نظارت و راهبردی ریاست جمهوری» به جای عنوان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» نمایندگان مجلس در جلسات قبلی، با این استدلال که «سازمان مدیریت و...» چون به موجب قانون تشکیل یافته و انحلال آن خارج از چارچوب قانون مواجه با ابهام و ایراد است، از این رو، رأی به جایگزینی ندادند، لذا عنوان سابق، کماکان به قوت خود باقی ماند.



شماره: ۳۳۵۲
تاریخ: ۱۳۸۶/۰۸/۰۱
پیوست: دارد

نتایج بررسی‌های به عمل آمده، تقدیم گردید. / ۰۰۰۰۰۰

قربانعلی مهری
قائم مقام مرکز تحقیقات

بخش تعاون

ماده ۲-

گروه (۲) ماده ۲ - در تعیین مصادیق گروه ۲، به فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل ۴۴ قانون اساسی اشاره شده است. از آنجا که موارد مذکور در صدر اصل فوق تمثیلی است نه حصری، لذا تعیین مصادیق گروه ۲ مواجه با ابهام خواهد بود.

- حکم مذکور در انتهای ماده (۲) که اختیار تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هر یک از گروه‌های سه‌گانه مذکور در ماده را به دولت واگذار کرده است، مغایر با ذیل اصل ۴۴ قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش (دولتی، تعاون و خصوصی) را قانون معین می‌کند» و از این حیث که این تشخیص و دسته‌بندی، مبنای مقررات بعدی مصوبه مبنی بر بار کردن احکام مخصوص هر بخش دولتی، تعاونی و خصوصی بر گروه‌های سه‌گانه می‌باشد، نیاز به تصویب قانون داشته، بنابراین مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده ۴-

بند (ج) ماده (۴) - با عنایت به اصل ۴۴ که نظام اقتصادی را منحصر در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی دانسته، لذا «بخش عمومی غیردولتی» - هر چند در متن سیاست‌های کلی ابلاغی به تصریح مورد اشاره قرار گرفته - به عنوان یک بخش مستقل و قسیم بخش‌های سه‌گانه مصرح در اصل ۴۴ تلقی گردیده، به نظر مفهوم توسعه در مصادیق قانونی و مغایر با اصل مزبور می‌باشد.

فصل سوم - سیاست‌های توسعه بخش تعاون

ماده ۱۰-۱-

۱۰-۱- بند (الف) ماده ۱۰-۱- از این حیث که سند توسعه بخش تعاون، به لحاظ مبنا قرار گرفتن برای تدوین بودجه‌های سالانه، متضمن حقوق و تکالیف پایه‌ای خواهد بود، لذا تصویب آن توسط هیأت وزیران، به نظر مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱۰-۲- بند (ب) ماده ۱۰-۱- از این حیث که سهم تعاونی را در دریافت مشوق‌ها، ۲۰ درصد بیشتر از

سایر بخش‌ها می‌داند مغایر با تصریح مندرج در جزء (۳-۱) از بند (د) سیاست‌های کلی ناظر بر «... ایجاد فرصت‌های برابر برای همه...» می‌باشد. مضافاً اینکه، در مغایرت با بند (۹) از اصل ۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

از طرف دیگر، جزء (۳) از بند (ب) سیاست‌های کلی و جزء (۱۰) از همین بند، تصریح بر «حمایت دولت از تعاونی‌های از طریق روش‌هایی از جمله...» دارد.

نتیجه: در اینکه عبارت مندرج در سیاست‌های کلی با یکدیگر و این مندرجات با بند (۹) از اصل ۳ قانون اساسی، متعارض باشند، نیاز به بررسی توسط اعضاء محترم شورا دارد.

۳-۱۰- بند (ب) ماده ۱۰- (تذکر):^۱

۴-۱۰- جزء (۱) بند (ج) ماده ۱۰- از جهت تجویز کمک بلاعوض به تشخیص دولت به نظر مغایر با اصل ۸۰ قانون اساسی می‌باشد.

۵-۱۰- تبصره (۲) ماده ۱۰- حکم تبصره به دلیل عدم رعایت الزام مندرج در اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم تمرکز کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل و تخصیص آن در حدود اعتبارات به موجب قانون، به نظر مغایر اصل مذکور می‌باشد.

ماده ۱۱-

توضیح:^۲

ماده ۱۲-

۱-۱۲- متن تبصره (۶) الحاقی - به لحاظ تغییر در ارقام لایحه و افزایش هزینه‌ها مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۲-۱۲- از حیث ارجاع تشخیص تعاونی‌های کوچک، متوسط و بزرگ به آیین‌نامه مصوب هیأت

^۱ عبارت «تعاونی‌های» غلط املائی بوده و «تعاونی‌ها» صحیح می‌باشد.

^۲ مقصود از «مقررات حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی» مندرج در ذیل پاراگراف اول ماده (۱۱)، عبارت از: «قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی» مصوب ۱۳۸۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد.

وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده ۱۳-

۱۳-۱- صدر و ذیل بند (۲) از ماده ۱۳- عبارت: «اشخاص حقوقی سهامدار» و «سایر اشخاص حقوقی» از حیث اطلاق اعم است از دولتی و غیردولتی، لذا چنانچه شامل اشخاص حقوقی دولتی گردد حضور آنان جهت ادامه فعالیت، مغایر با ذیل جزء (۱) از بند (الف) سیاست‌های کلی خواهد بود.

۱۳-۲- صدر بند (۳) از ماده ۱۳- با عنایت به جزء (۲) از بند (الف) سیاست‌های کلی، چون ضرورت شروع یا ادامه فعالیت دولت در خارج از عناوین صدر اصل ۴۴، منوط به تصویب مجلس آن هم برای زمان معین است، لذا تجویز فعالیت «هر یک از اشخاص حقوقی دولتی و مجموع آنها...» جهت مشارکت با تعاونی‌ها تا سقف ۴۹ درصد، موجب شروع یا ادامه تصدی‌گری‌های دولت بوده و از این حیث مغایر با جزء (۱) بند (الف) سیاست‌های ابلاغی است.

۱۳-۳- واژه «بلوک‌بندی» در بند (۵) از ماده (۱۳)، چون تعریف نشده است ابهام دارد.

۱۳-۴- بند (۶) ماده ۱۳- حکم عبارت پایانی بند (۶): «... هر توافقی برخلاف حکم این بند باطل و بلااثر خواهد بود» چنانچه متضمن بار قضایی و به مثابه حکم باشد مغایر بند (۱) اصل ۱۵۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده ۲۰-

بند (و) ماده ۲۰- هبه یا صلح غیرمعوض: علاوه بر مندرجات بند (ب) سیاست‌های کلی ابلاغی که ناظر بر تعاونی‌ها می‌باشد به موجب تصریح مندرج در جزء (۲-۴) از بند (د) سیاست‌های کلی، اعطای تسهیلات صرفاً نسبت به تعاونی مورد تصریح در سیاست‌های ابلاغی قرار گرفته، لذا به نظر می‌رسد بند (و) از این حیث که هبه یا صلح غیرمعرض را به عنوان حمایت و اعطای تسهیلات علاوه بر تعاونی‌ها نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی مجاز دانسته، نوعی توسعه دامنه شمول سیاست‌های ابلاغی و مغایر با آن باشد.

- ضمناً واژه «مؤسسات عمومی غیردولتی» به لحاظ اطلاق عبارت، اعم است از داخلی و خارجی،

لذا مواجهه با ابهام است.

ماده ۳۵-

در تبصره (۲) از ماده (۲۱) همین لایحه، اولاً: واگذاری از طریق مذاکره را نسبت به شرکت‌های تعاونی فراگیر ملی و سهامی عام مجاز دانسته، ثانیاً: به موجب بند (۱۰) از ماده (۱) همین لایحه، تعاونی‌های فراگیر ملی صرفاً برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی، قابل تشکیل است، بنابراین تبصره (۱) ماده (۳۵) از این حیث که بورس را مبنای منحصر در قیمت‌گذاری می‌داند ضمن اینکه این قید، منطبق با بند (۲) از جوابیه مقام معظم رهبری به درخواست ریاست جمهوری بوده، لکن به نظر مغایر با مندرجات پیش گفته در لایحه یا مخصّص آن می‌باشد. نیاز به بررسی اعضای محترم شورا دارد.

ماده ۳۶-

چنانچه مقصود از «شرکت سهامی» از مصادیق «تعاونی‌های متعارف» باشد، به موجب بندهای ۸ و ۱۰ از ماده (۱) این لایحه، شمول قانون تجارت بر آن فاقد اشکال است، لکن اگر مقصود، «شرکت تعاونی سهامی عام» باشد، در این صورت طبق بند (۹) ماده (۱) این لایحه، به لحاظ تسری قانون تجارت بر آن، باید قائل به تفصیل شد. علیهذا مشخص نبودن هویت شرکت، مانع از تعیین قانون حاکم می‌گردد که از این حیث موضوع مواجهه با ابهام است.

ماده ۳۷-

تبصره‌های (۱) و (۲) ماده ۳۷- هر چند که مندرجات جوابیه مقام معظم رهبری به درخواست ریاست جمهوری، به ویژه جزء (۳) از بند (ب) سیاست‌های ابلاغی، در صدد شمارش تمثیلی حمایت‌های دولت به بخش تعاونی است، لکن در خصوص مالیات به تخفیف مالیاتی تصریح دارد نه به معافیت و بخشودگی کامل، از این حیث به نظر می‌رسد معافیت‌های مالیاتی مندرج در تبصره‌ها، به دلیل توسعه دامنه شمول معافیت‌ها علاوه بر مغایرت با سیاست‌های ابلاغی به دلیل عدم پیش‌بینی



شماره: ۳۳۵۲

تاریخ: ۱۳۸۶/۰۸/۰۱

پیوست: دارد

آن در لایحه دولت، به نظر مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می باشد.