



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور (مرحله سوم)

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۴۶

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۷/۰۹

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور
(مرحله سوم)



تاریخ تصویب: ۱۴۰۳/۵/۲

کد خزانه: ۴۰۳۲۰۶۶

۱۴۰۳/۰۷/۰۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۳/۵/۱۷



پژوهشکده شورای نگهبان

طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور (مرحله سوم)

درباره‌ی مصوبه

طرح «اصلاح قانون نظام صنفی کشور» بنا به پیشنهاد (۲۵) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۱۳۹۹/۵/۵ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. این طرح در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۳/۲/۵، برخی از مواد این مصوبه را واجد ابهام و مغایر با قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

سپس مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین نظر شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۶، اصلاحاتی را در این مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را به موجب نامه‌ی رئیس مجلس به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان بررسی مصوبه‌ی اعاده‌شده را در دستور جلسات خود قرار داد و مجدداً مفاد آن را در مواردی مبهم و واجد اشکال قانون اساسی شناخت.

مجدداً مجلس در تاریخ ۱۴۰۳/۵/۲ اصلاحاتی را در مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را در قالب نامه‌ی شماره ۲۷۱/۲۳۹۱۲ مورخ ۱۴۰۳/۵/۳ به شورای نگهبان ارسال کرد. شورا پس از بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۳/۵/۱۷، مفاد آن را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۱۰۲/۴۳۱۷۶ مورخ ۱۴۰۳/۵/۱۷ به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور (مرحله سوم)»

ماده ۱-

[ماده (۱) مصوبه به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

در ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، عبارت «در چهارچوب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۱/۲/۵» بعد از عبارت «نسبت به اخذ مجوز کسب» اضافه و ماده (۲۷) این قانون به شرح ذیل اصلاح و یک تبصره به عنوان تبصره (۶) به آن الحاق می‌شود:

ماده ۲۷- هر شخص حقیقی یا حقوقی که بدون پروانه کسب دائم یا موقت به کسب پردازد، همزمان با صدور اخطاریه با مهلت ۲۰ روز به جریمه نقدی معادل ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال، محکوم و مبلغ مذکور به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود و در صورت عدم اخذ پروانه در مهلت مزبور، محل کسب رأساً از طریق فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مهروموم (پلمب) می‌شود. در خصوص موارد مجوزهای تأییدمحور این مهلت وجود ندارد و بلافاصله مهروموم (پلمب) صورت خواهد گرفت.

جریمه مذکور هر ساله براساس نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعدیل و به‌روزرسانی می‌شود.

...

تبصره ۶- به منظور تقویت همکاری‌های فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با تشکل‌های صنفی و شناسایی واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب و جبران هزینه‌های مربوط به مهروموم (پلمب) یا فک مهروموم (پلمب) واحدهای صنفی که به‌موجب قانون و مقررات نظام صنفی انجام می‌شود معادل ده درصد (۱۰٪) از مبلغ جریمه موضوع این ماده در اختیار این فرماندهی قرار می‌گیرد.

■ دیدگاه عدم مغایرت

در ماده (۱) سابق، روندی پیش‌بینی شده بود که در آن برخی مشاغلی که ارتباط مستقیمی با سلامت و جان شهروندان داشتند نیز می‌توانستند تا زمان اخذ پروانه، فعالیت کنند و محل صنفی متعلق به آنها پلمب نمی‌شد. این حکم به دلیل امکان به خطر افتادن سلامتی و جان شهروندان نسبت به بعضی مشاغل نظیر حوزه سلامت، دارویی و مواد غذایی، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد. اکنون مجلس در راستای تأمین نظر شورا در مصوبه‌ی اصلاحی تصریح کرده است برخی فعالیت‌های صنفی که انجام آنها نیاز به اخذ مجوزهای تأییدمحور^۱ دارد، اجازه فعالیت بدون پروانه ندارند و در صورت فعالیت بدون اخذ پروانه، بلافاصله پلمب صورت خواهد گرفت. بنابراین ایراد مرحله‌ی قبل شورای نگهبان با اصلاح مزبور رفع شده است.

■ نظر شورای نگهبان

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

ماده ۲- ...

ماده ۲۰ مکرر- ...

[تبصره (۱) ماده (۲۰ مکرر) الحاقی به شرح زیر اصلاح می‌شود:]

تبصره ۱- اتحادیه‌ها و اتاق‌هایی که مجموع منابع درآمد ناخالص سالانه آنها کمتر از سی میلیارد (۳۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال است، از این حکم مستثنی بوده و مکلفند مطابق بند «ز» ماده (۳۰) و بند «ص» ماده (۳۷) این قانون، صورت‌های مالی و ترازنامه خود را در تارنمای اتاق

۱. به موجب ماده (۷ مکرر) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، مجوزهای صنفی در حوزه‌های حساس و مهم که مرتبط با منافع عمومی است (برای مثال مجوز تأسیس داروخانه) پس از درخواست نیاز به بررسی و تأیید مرجع صالح صدور مجوز دارد، ولی کسب مجوز دیگر فعالیت‌های صنفی ثبت‌محورند و به محض ثبت درخواست، مجوز در صورت وجود شرایط اولیه صادر می‌شود.

اصناف ایران و دبیرخانه هیئت عالی نظارت به تفکیک اتحادیه و اتاق بارگذاری نمایند. در صورت عدم اجرای این حکم در موعد مقرر، اعضای مؤثر هیئت مدیره اتحادیه و یا هیئت رئیسه اتاق اصناف، مشمول حکم راجع به تخلف مؤثر صنفی شده و در مرتبه اول به اخطار کتبی و در صورت تکرار به عزل، محکوم می‌شوند.

▪ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در تبصره (۱) مرحله‌ی اول این مصوبه، اتحادیه‌ها و اتاق‌ها را مکلف کرده بود که در صورت عدم اجرای حکم مذکور در موعد مقرر، کلیه‌ی منابع درآمدی خود را به حساب اتاق اصناف مربوط واریز کنند. مبنای واریز کلیه‌ی منابع به حساب اتاق اصناف مربوط مشخص نشده بود و فرآیند مربوط به آن نیز تعیین نشده بود؛ توضیح آنکه قانون‌گذار مشخص نکرده بود که مبلغ مذکور، چه مدت باید در این حساب باشد و چگونه تعیین تکلیف می‌شود و پس از اجرای حکم تبصره، آیا به حساب اتحادیه یا اتاق متخلف برمی‌گردد یا خیر. از همین حیث حکم مذکور در مرحله‌ی اول واجد ابهام شناخته شد. در مصوبه‌ی مرحله‌ی قبل، مجلس شورای اسلامی تغییری در راستای رفع این ابهام صورت نداده بود و ابهام سابق شورای نگهبان باقی بود. اکنون در مصوبه‌ی حاضر، حکم فوق مبنی بر واریز کلیه منابع درآمدی سالانه اتحادیه‌ها به حساب اتاق اصناف شهرستان مربوطه و در خصوص اتاق اصناف شهرستان به حساب اتاق اصناف ایران، حذف شده و به این ترتیب ابهام پیشین شورا منتفی شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

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

* * *

ماده ۳-

ماده (۲۱) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- ...

[تبصره (۵) اصلاحی ماده (۲۱) قانون موضوع ماده (۳) مصوبه به شرح زیر اصلاح می‌شود:]
تبصره ۵- کلیه اموال، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات اتحادیه‌های قبلی حداکثر ظرف شش ماه از زمان ادغام و تقسیم اتحادیه‌های صنفی مطابق دستورالعمل تبصره (۲) این ماده به اتحادیه جدید منتقل می‌شود. هرگونه فعل و یا ترک فعل به منظور جلوگیری از اجرای این حکم، جرم است. علاوه بر آنکه مرتکب به مجازات‌های نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی^۱ محکوم می‌شود در مورد اعضای مؤثر هیئت مدیره اتحادیه‌های صنفی و یا هیئت رئیسه اتاق‌های اصناف، تخلف صنفی مؤثر محسوب می‌شود.

■ دیدگاه عدم ابهام

در تبصره (۵) مصوبه‌ی پیشین، هرگونه اقدام یا عدم همکاری جهت جلوگیری از اجرای حکم موضوع تبصره، به منزله‌ی تصرف غیرقانونی در اموال «عمومی» شناخته شده بود و اشخاص مستنکف مشمول مجازات‌های نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی می‌شدند. این در حالی بود که مجازات موضوع ماده (۵۹۸)، تصریحی به تصرف

۱. ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۷۵/۳/۲ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵۹۸- هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراهای و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و وجه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آنکه قصد تملک آنها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیر مورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.»

غیرقانونی در اموال «عمومی» نکرده است و در سایر بخش‌های قانون مجازات اسلامی نیز جرمی تحت عنوان «تصرف غیرقانونی در اموال عمومی» وجود ندارد. بنابراین عنوان مجرمانه‌ی «تصرف غیرقانونی در اموال عمومی»، واجد ابهام شناخته شد. در مصوبه‌ی حاضر عبارت مذکور به صورت کامل تغییر یافته و تصریح شده است «مرتکب به مجازات‌های نقدی موضوع ماده (۵۹۸) کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی محکوم می‌شود» و بنابراین ابهام مرحله‌ی قبل شورا در این زمینه رفع شده است.

▪ توضیح اعمال تذکر

در تبصره (۵) سابق، هر گونه اقدام یا «عدم همکاری» جهت جلوگیری از اجرای این حکم، به منزله‌ی تصرف غیرقانونی در اموال عمومی دانسته شده بود. «عدم همکاری»، مفهومی گسترده بود و این احتمال وجود داشت که تفاسیر متفاوتی از آن ارائه شود و هر فعل یا ترک فعلی، مصداق «عدم همکاری» تلقی شود و اجرای حکم این ماده را با چالش‌هایی مواجه کند. در نتیجه عبارت مذکور با تذکر شورای نگهبان مواجه شد. حال در مصوبه‌ی حاضر عبارت «عدم همکاری» حذف شده و به این ترتیب تذکر شورای نگهبان اعمال شده است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۳)، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... 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 جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

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

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان