



پژوهشکده شورای نگهبان



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور
- طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
- طرح نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
- طرح یک‌فوریتی استفساریه قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

کد گزارش: ۹۴۰۲۰۰۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۲/۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

- موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص
- طرح حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور
 - طرح اصلاح موادی از قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
 - طرح نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
 - طرح یک‌فوریتی استفساریه قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۲۰۰۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۲/۷

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

طرح حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور

مقدمه

«طرح یک‌فوریتی حمایت از مدیریت، احداث، تجهیز و نوسازی مساجد و نمازخانه‌های کشور» که با عنوان «طرح حمایت از احداث، تجهیز، نوسازی و مدیریت مساجد کشور و پی‌گیری امور نمازخانه‌ها» در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۱ اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون فرهنگی به‌عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های آموزش و تحقیقات، اجتماعی، اقتصادی، برنامه و بودجه و محاسبات، بهداشت و درمان، صنایع و معادن، عمران، قضائی و حقوقی و کشاورزی، آب و منابع طبیعی به‌عنوان کمیسیون‌های فرعی ارجاع شده بود، نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردیده است. گزارش حاضر به بررسی این مصوبه می‌پردازد.

کلیات

۱. سازمان اوقاف در قبل از انقلاب اسلامی، ابتدائاً به‌موجب قانون مصوب مجلس شورای ملی^(۱) در قالب اداره اوقاف «وزارت معارف، اوقاف و صنایع

۱. قانون اداری وزارت معارف، اوقاف و صنایع مستظرفه مصوب ۱۲۸۹/۶/۱۱

مستزرفه» تشکیل و مجدداً نیز به موجب قانون مصوب مجلس شورای ملی^(۱) از وزارت فرهنگ منتزع و به عنوان یک سازمان وابسته به نخست‌وزیری ادامه فعالیت داد و کلیه وظایف محوله آن هم به موجب قانون^(۲) تعیین گردید. پس از انقلاب اسلامی نیز همین منوال ادامه یافت^(۳) و به موجب قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی به «سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» تغییر نام یافت و از نخست‌وزیری منتزع و وابسته به وزارت ارشاد اسلامی شد. مسئله قابل ذکر که در خصوص این قانون وجود دارد این است که شورای نگهبان ماده (۱) مصوبه اولیه مجلس در خصوص قانون اخیرالذکر را که برعهده گرفتن وظایف و اختیارات مذکور در این ماده، توسط سازمان حج و اوقاف و امور خیریه را منوط به نظر ولی فقیه کرده بود، به دلیل معلق نمودن قانونیت یافتن قانون بر اذن ولی فقیه مغایر قانون اساسی دانست و برای مشروعیت یافتن مداخلات سازمان، شرط نمودن صلاحیت شرعی سرپرست سازمان از جانب ولی فقیه در مداخله در امور اوقاف را کافی قلمداد کرد^(۴) و بر همین اساس مجلس تبصره «۱» ماده (۱) قانون مذکور را بدین ترتیب به تصویب رساند: «سرپرست سازمان باید از طرف ولی فقیه مجاز در تصدی اموری که متوقف بر اذن ولی فقیه است باشد». بر همین اساس می‌توان سرپرست سازمان اوقاف و امور

-
۱. قانون تفکیک وزارت فرهنگ مصوب ۱۳۴۳/۹/۱۸
 ۲. از جمله قانون اوقاف مصوب ۱۳۱۳/۱۰/۳ مجلس شورای ملی و آئین‌نامه شورای عالی اوقاف مصوب ۱۳۴۵/۴/۱۹ کمیسیون مجلس سنا و قانون اوقاف مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۲ مجلس شورای ملی.
 ۳. لایحه قانونی راجع به تشکیل شورای مرکزی اوقاف مصوب ۱۳۵۸/۱۲/۱۱ شورای انقلاب
 ۴. بند «۱» نظریه شماره ۳۳۰ مورخ ۱۳۶۳/۲/۳ شورای نگهبان در خصوص طرح قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه

خیریه، را نماینده ولی فقیه در این سازمان نیز محسوب نمود. با توجه به موارد فوق‌الذکر درخصوص سازمان اوقاف و امور خیریه، قانون‌گذاری درخصوص این سازمان و تغییر وظایف و اختیارات آن توسط مجلس شورای اسلامی از این جهت فاقد ایراد به نظر می‌رسد. لازم به ذکر است که شورای عالی اداری به‌موجب مصوبه مورخ ۱۳۷۰/۸/۱۵، مبادرت به انتزاع «سازمان حج و زیارت» از «سازمان حج، اوقاف و امور خیریه» نموده و عنوان «سازمان حج و اوقاف و امور خیریه» را به «سازمان اوقاف و امور خیریه» تغییر داده است.

۲. درخصوص محول‌نمودن وظایف گوناگون در رابطه با مساجد به سازمان اوقاف و امور خیریه در این طرح، چند مسئله قابل توجه به نظر می‌رسد:

الف - مساجد موقوفه از موقوفات عام محسوب می‌شوند و طبق ماده (۸۱) قانون مدنی اصلاحی ۱۳۷۰/۸/۱۴، «در اوقاف عامه که متولی معین نداشته باشد اداره موقوفه طبق نظر ولی فقیه خواهد بود». همچنین بر اساس نظر حضرت امام خمینی^(ره) و مقام معظم رهبری، «مسجد، تولیت‌بردار نیست»^(۱). بنابراین هرگونه قانون‌گذاری درخصوص مساجد و نحوه اداره آن‌ها تنها با اذن ولی فقیه ممکن است. رعایت این امر در تصویب این طرح نامعلوم است.

به‌علاوه مقام معظم رهبری درخصوص مساجد تدابیر و فرامینی داشته‌اند که از جمله آن‌ها حکم به تأسیس «مرکز رسیدگی به امور مساجد استان تهران» در تاریخ ۱۳۶۸/۷/۳۰^(۲) و عهده‌داری این مسئولیت در سایر استان‌ها توسط

۱. اجوبه الاستفتائات، سؤال ۲۰۱۰.

۲. «بسم الله الرحمن الرحيم

آیت‌الله جناب آقای مهدوی کنی دامت برکاته

نمایندگان ولی فقیه می‌باشد. هر چند این طرح به طور مستقیم متعرض این مراکز نشده و صرفاً در بند «الف» ماده (۱۴) خود به «مرکز امور مساجد» اشاره کرده است، اما تکلیف این مراکز و نسبت وظایف آن‌ها با وظایف محوله به سازمان اوقاف و امور خیریه و به‌ویژه رابطه آنها با «معاونت امور مساجد کشور» که قرار است در این سازمان تأسیس شود، در این طرح مبهم است.

لازم به ذکر است در بند «۲» ماده (۱) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ که «اداره امور اماکن مذهبی اسلامی که ترتیب خاصی برای اداره آن‌ها داده نشده است» از وظایف این سازمان دانسته شده است، صراحتاً «مساجد» از این بند و حیطه اداره سازمان مزبور استثناء شده‌اند.^(۱)

→

مراجعات متعدد از سوی مرتبطين با مساجد تهران من جمله ائمه جماعت، گروه‌های بسیج، متولیان و متصدیان و غیرهم حاکی از فقدان مرکز و مرجع مقبول و آگاه و نافذالکلمه‌ای در امر مساجد یعنی اصلی‌ترین پایگاه دین و معنویت و اخلاق است. شک نیست که حفظ قداست مساجد و تقویت هماهنگ جنبه‌های معنوی و انقلابی و تعلیمی و تبلیغی آن نیازمند سلامت و امنیت محیط آن و دور ماندن از منازعات و مناقشات داخلی در آن است. لذا شایسته است جناب‌عالی که بحمدالله برخوردار از وجاهت و قبول و حرمت در نزد حضرات آقایان ائمه جماعت مساجد شهر تهران می‌باشید با تعیین مرکزی و نمایندگانی به مهمه مساجد پرداخته و در موارد لازم با کمک و حمایت از برنامه‌های اسلامی در مساجد و یا لدی‌الاعتضاء با نصب امام جماعت و دیگر مسؤولین مربوط به مساجد، به رونق و کارائی و شکوفائی هر چه بیشتر این پایگاه‌های انقلاب و اسلام کمک نمائید. توفیق متزاید جناب‌عالی را از خداوند متعال مسئلت می‌کنم.

و السلام علیکم و رحمه الله

سید علی خامنه‌ای»

۱. ماده ۱ - از تاریخ تصویب این قانون سازمان اوقاف به سازمان حج و اوقاف و امور خیریه تغییر نام می‌یابد و امور ذیل به عهده این سازمان واگذار می‌گردد.

←

ب- مطابق «آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور» مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی، ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور با اهداف^(۱) و وظایفی^(۲) تأسیس شده است که با اهداف این طرح و وظایف محوله به سازمان اوقاف و امور خیریه در طرح حاضر در مواردی

→

۱- ...

۲- اداره امور اماکن مذهبی اسلامی که ترتیب خاصی برای اداره آنها داده نشده است. به استثناء مساجد و مدارس دینی و تکایا.

۱. ماده ۱- اهداف

۱- برقراری ارتباط مناسب میان دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادها برای پشتیبانی از مساجد به منظور افزایش سطح بهره‌وری و کارایی مساجد در ایفای نقش واقعی آن در راستای گسترش و تعمیق فرهنگ دینی و اعتلای فرهنگ عمومی.

۲- برنامه‌ریزی به منظور جذب حمایت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی برای افزایش مشارکت در رفع مشکلات مساجد کشور.

۳- هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای وظایف دستگاه‌های ذی‌ربط.

۲. ماده ۲- وظایف

۱- تبیین نحوه همکاری و مشارکت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای کشور متناسب با مسئولیت قانونی آن‌ها.

۲- هماهنگ‌سازی فعالیت وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای کشور و برنامه‌ریزی به منظور استفاده مناسب از امکانات و توان‌مندی آن‌ها در تقویت بنیه مساجد کشور.

۳- ارائه پیشنهادهای راهبردی و برنامه‌ریزی مناسب به منظور رفع مشکلات اساسی مساجد در مکان‌یابی، ساخت‌وساز، توسعه و تعمیر، نوسازی، بهداشت و تجهیز امکانات و فناوری‌های روز از طریق تدوین طرح‌ها، لوایح و آیین‌نامه‌ها و شیوه‌نامه‌های اجرایی و ارائه آن به مراجع ذی‌ربط.

۴- تلاش برای تثبیت موقعیت حقوقی مساجد، متولیان، هیأت‌امناء، ائمه جماعات، خادمین و دست‌اندرکاران امور مساجد.

۵- تدوین راهکارهای مناسب برای بهسازی و نگهداری مساجد.

۶- تدوین روش‌های جذب امکانات و تسهیلات از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها به منظور پشتیبانی از مساجد و پاسخگویی به نیازهای موجود.

هم‌پوشانی بسیاری دارد. لذا رابطه این طرح با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی و همچنین رابطه «ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور» با «معاونت امور مساجد کشور» که قرار است در سازمان اوقاف و امور خیریه تأسیس شود، در این طرح نامشخص است.

بررسی و تبیین مواد

ماده (۲) - مغایرت با اصول ۵، ۵۷، ۷۵ و ابهام

۱. با توجه به توضیحات فوق‌الذکر درخصوص سازمان اوقاف و امور خیریه، افزودن «مسئولیت حمایت از مدیریت مساجد» به سازمان اوقاف و امور خیریه توسط مجلس شورای اسلامی از جهت دخالت در اختیارات ولی‌فقیه و مشخص‌نبودن ارتباط این حکم با نظر مقام معظم رهبری در ایجاد «مرکز رسیدگی به امور مساجد» و همچنین مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی درخصوص «آیین‌نامه ستاد پشتیبانی و هماهنگی امور مساجد کشور»، مغایر اصول ۵ و ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. افزودن «مسئولیت حمایت از مدیریت مساجد» و «اقدامات و امور مربوط به نگهداری، احداث، تجهیز، نوسازی و پیگیری امور نمازخانه‌ها» به سایر وظایف سازمان اوقاف و امور خیریه، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است هر چند در ماده (۳) این مصوبه اجرای وظایف محوله سازمان در این قانون «با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود» مورد اشاره قرار گرفته است، لکن این امر نمی‌تواند به‌عنوان محل تأمین بار مالی محسوب شود. چراکه نیروی انسانی و امکانات موجود در واقع همان منابع موجود می‌باشد که

بر اساس نظر تفسیری شورا^(۱) نمی‌تواند طریقه تأمین افزایش هزینه‌های عمومی محسوب گردد و لذا رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

۳. این ماده از جهت اینکه مشخص نیست عبارت «اقدامات و امور مربوط به نگهداری، احداث، تجهیز، نوسازی و پیگیری امور» صرفاً به «نمازخانه‌ها» برمی‌گردد یا اینکه شامل «مساجد» نیز می‌شود واجد ابهام است.

ماده (۳) - مغایرت با اصل ۷۵

تأسیس «معاونت امور مساجد کشور» در سازمان اوقاف و امور خیریه، به دلیل ایجاد یک نهاد جدید و افزایش هزینه‌های عمومی مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است همان‌طور که گفته شد، هرچند این ماده تأسیس معاونت را «با استفاده از نیروی انسانی و امکانات موجود» دانسته است، لکن محل مذکور به دلیل اینکه در واقع همان منابع موجود می‌باشد، نمی‌تواند به‌عنوان طریق تأمین بار مالی جدید در نظر گرفته شود و لذا رافع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

ماده (۴) - مغایرت با اصول ۱۲۶ و ۸۵

۱. تعیین «نمودار سازمانی» معاونت امور مساجد کشور با آیین‌نامه مصوب هیأت‌وزیران از جهت اینکه مطابق اصل ۱۲۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور

۱. درج عبارت «از محل صرفه جویی» به‌نحو مطلق و برای مدت نامحدود و بدون تعیین محل و همچنین درج عبارت «پیش‌بینی در بودجه سنواتی بدون تأمین منبع و نیز درج عبارت‌های «محل اعتبارات مصوب مربوط» و «از محل اعتبارات مصوب دستگاه» اگر مستلزم بار مالی جدید بوده طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.

(سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) مسئول امور اداری و استخدامی کشور می‌باشد محل تأمل است.

۲. همان‌طور که اشاره شد، بر اساس ماده (۲) قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲، سازمان اوقاف و امور خیریه یک سازمان دولتی وابسته به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی است و بنابراین طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، تصویب اساسنامه آن باید یا توسط خود مجلس صورت گیرد - که قانون تشکیلات و اختیارات سازمان حج و اوقاف و امور خیریه مؤید همین امر است - یا مطابق اصل ۸۵ به دولت تفویض شود. درحالی‌که مطابق ماده (۴) مصوبه حاضر با احاله تعیین وظایف و اختیارات معاونت امور مساجد کشور به‌عنوان بخشی از سازمان اوقاف و امور خیریه به مصوبه هیأت‌وزیران، اصلاح اساسنامه سازمان مذکور را بدون الزام به رعایت مفاد اصل ۸۵ قانون اساسی به دولت تفویض نموده است. در این خصوص دو نکته لازم به ذکر است؛ یکی آنکه اگر مقنن چنین قصدی داشته است، باید بر لزوم تأیید مصوبه هیأت‌وزیران توسط شورای نگهبان مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی تصریح نماید و حال آنکه در مصوبه حاضر این امر با ابهام روبرو است. نکته دوم آنکه از آنجا که مجلس شورای اسلامی قبلاً خود به قانون‌گذاری درخصوص اساسنامه سازمان اوقاف و امور خیریه پرداخته است، تفویض اصلاح اساسنامه این سازمان به هیأت‌وزیران در قالب تصویب وظایف و اختیارات معاونت امور مساجد کشور، مستلزم اصلاح قانون از طریق مصوبه هیأت‌وزیران بوده و بنابراین حکم ماده (۴) مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

مواد (۵)، (۶) و (۷) - نکته

۱. اطلاق این مواد با توجه به اینکه تعیین محل و همچنین طرح و نقشه

مساجد را در کلیه موارد به معاونت امور مساجد سپرده است نسبت به مواردی که اشخاص تمایل دارند در مکان خاصی مسجد ایجاد کنند و این امر منوط به تأیید معاونت شده است واجد ایراد است.

۲. همچنین به دلیل اینکه در ماده (۷) دستگاه‌های انتظامی و نظامی نیز مشمول احکام تبصره «۲» این ماده مبنی بر لزوم تأیید محل و نقشه مساجد آن‌ها توسط معاونت شده‌اند، می‌تواند منجر به دخالت در امور نظامی و انتظامی شود.

۳. مشابه حکم ماده (۷) در بندهای «ب» و «د» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵^(۱) آمده است.

تذکر: در ماده (۶) عبارت «شاخصه‌های معماری اسلامی ایران» در این ماده باید به عبارت «شاخصه‌های معماری اسلامی ایرانی» اصلاح شود.

ماده (۸) - نکته

۱. مشابه حکم این ماده در بند «الف» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۲) آمده است.

۱. ب- مالکان اماکن تجاری، اداری و خدماتی جدیدالاحداث موظفند نمازخانه مناسبی را در اماکن مذکور احداث نمایند. تأیید نقشه مجتمع‌های مذکور منوط به پیش‌بینی محل مناسب برای نمازخانه بر اساس دستورالعمل ابلاغی شورای عالی معماری و شهرسازی است.
د- کلیه دستگاه‌های اجرایی، مراکز آموزشی، بیمارستان‌ها و مراکز درمانی، مجموعه‌های ورزشی، مجتمع‌های رفاهی، تفریحی و مجتمع‌های تجاری اعم از دولتی یا غیردولتی، موظفند نسبت به احداث یا اختصاص و نگهداری فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه اقدام نمایند.

۲. الف- وزارت راه و شهرسازی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و شهرداری‌ها موظفند در طراحی و اجرای طرح‌های جامع تفصیلی شهری و هادی روستایی و شهرک‌ها و شهرهای جدیدالاحداث، اراضی مناسبی را برای احداث مسجد و خانه عالم پیش‌بینی و پس از آماده‌سازی، بدون دریافت هزینه و با حفظ مالکیت عمومی و دولتی در اختیار متقاضیان احداث مساجد قرار دهند.

۲. مسئله کلی که در خصوص این ماده و برخی مواد دیگر وجود دارد این است که این مواد واجد احکامی است که در حقیقت دارای بار مالی است، ولیکن از سوی دیگر با توجه به وظیفه کلی دولت در فراهم‌سازی زمینه انجام فرائض دینی و واجب، این مسئله فاقد ایراد به نظر می‌رسد. کما اینکه دولت در بسیاری از موارد دیگر نیز موظف به انجام اموری بوده و تکلیف دولت به انجام آن‌ها نمی‌تواند از جهت داشتن بار مالی واجد ایراد شناخته شود؛ چراکه دولت در واقع مکلف به انجام آن‌ها می‌باشد و تصریح قانونگذار نمی‌تواند تکلیف جدیدی محسوب شود.

ماده (۹) - نکته

۱. مشابه حکم این ماده در بند «هـ» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) آمده است.

۲. در خصوص این ماده نیز نکته مذکور در ذیل ماده فوق مبنی بر وظیفه ذاتی دولت در انجام چنین تکالیفی وجود دارد.

ماده (۱۰) - نکته

حکم این ماده عیناً در بند «ج» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۲) آمده است.

۲. در خصوص این ماده نیز نکته مذکور در ذیل ماده (۸) مبنی بر وظیفه ذاتی

۱. ه- وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و نفت موظفند نسبت به احداث مسجد و نمازخانه در پایانه‌های مسافری و جایگاه‌های عرضه سوخت بین شهری و همچنین نگهداری و مدیریت مساجد و نمازخانه‌های مذکور از طریق بخش غیردولتی اقدام نمایند.

۲. ج- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور و شهرداری‌ها موظفند نسبت به احداث یا اختصاص فضای کافی و مناسب برای مسجد یا نمازخانه در پارک‌های ملی و بوستان‌های شهری اقدام نمایند.

دولت در انجام چنین تکالیفی وجود دارد.

ماده (۱۱) - مغایرت با اصل ۷۵

مشابه حکم این ماده در بند «و» ماده (۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^(۱) آمده است، لکن از آنجا که قانون برنامه پنجم یک قانون موقت است که اعتبار آن در سال ۱۳۹۴ به پایان می‌رسد و مصوبه حاضر تبدیل به یک قانون دائمی خواهد شد، حکم این ماده برای بعد از پایان برنامه پنجم توسعه به دلیل تکلیف دولت به ایجاد کانون‌های مذکور در این ماده دارای بار مالی بوده و از آنجا که طریق تأمین هزینه آن معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۲) - مغایرت با اصول ۵۷، ۱۱۰ و ابهام

۱. اطلاق این ماده از جهت اینکه شامل مسجدی که در آستان‌های مقدسه قرار دارد (نظیر مسجد گوهرشاد) و مساجدی که در مراکز نظامی یا انتظامی واقع شده است، می‌گردد و لذا منجر به دخالت در شئون ولی فقیه خواهد شد مغایر اصول ۵۷ و ۱۱۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

علاوه بر این موارد، اطلاق این ماده شامل مساجد دانشگاه‌ها نیز می‌شود. درحالی که مطابق اساسنامه نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها (مصوب جلسات ۳۲۲ و ۳۲۳ و ۳۲۴ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۵، ۱۳۷۲/۱۱/۱۹ و ۱۳۷۲/۱۲/۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی) «انجام دادن مسئولیت‌های روحانیت در

۱. و- به منظور ارتقاء کارکرد فرهنگی و هنری مساجد، برقراری عدالت فرهنگی و ترویج فرهنگ اسلامی و جذب جوانان و نوجوانان به مساجد، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مکلف است با رعایت موازین اسلامی ترتیبی اتخاذ نماید تا پایان برنامه حداقل یک چهارم مساجد شهری و روستاهای بالای هزار نفر جمعیت برخوردار از کانون فرهنگی و هنری باشند.

محیط دانشگاه مانند اقامه جماعت و برپائی مجالس و محافل مذهبی و اهتمام به تعظیم شعائر اسلامی و مراسم دینی» (بند «۲» ماده (۳)) از جمله وظایف نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها محسوب شده است. لذا با توجه به اینکه حکم ماده (۱۲) شامل مساجد دانشگاه‌ها نیز می‌شود واجد ایراد است.

۲. منظور از «مسئول انجمن اسلامی مسجد» در این ماده، با توجه به عدم تعریف چنین جایگاهی در مساجد مشخص نیست.

۳. حکم این ماده از این جهت که معلوم نیست عبارت «هر کدام در صورت وجود» به کدام یک از موارد قبلی برمی‌گردد، واجد ابهام است.

همچنین اگر مسجدی موقوفه نباشد یا موقوفه باشد ولی متولی منصوص نداشته باشد، درخصوص اینکه آیا متولی منصوب از طرف حکومت جایگزین نماینده واقف می‌شود یا خیر واجد ابهام است.

۴. پیش‌بینی ترکیب هیأت‌امانی مسجد در این ماده از جهت نظرات حضرت امام خمینی^(ره) و مقام معظم رهبری مبنی بر اینکه «مسجد، تولیت‌بردار نیست»^(۱)

۱. س ۲۰۱۰:

بر طبق نظر امام راحل «قدس سره» که مسجد متولی ندارد، آیا این حکم شامل املاکی که برای مسجد وقف شده‌اند مثل املاکی که برای اقامه مجالس وعظ و ارشاد و تبلیغ احکام در مسجد وقف شده‌اند هم می‌شود؟ و بر فرض شمول، با توجه به این که بسیاری از مساجد، املاک موقوفه‌ای دارند که متولی قانونی و شرعی دائمی دارند و اداره اوقاف هم با آنان به‌عنوان متولی رفتار می‌کند، آیا جایز است متولیان این اوقاف از تولیت آن‌ها دست بردارند و از انجام وظائف خود نسبت به اداره آن‌ها خودداری کنند با آن که در استفتائی از حضرت امام «رضوان‌الله‌علیه» نقل شده که متولی حق اعراض از تولیت وقف را ندارد بلکه واجب است طبق آن چه واقف مقرر کرده عمل کند و در این باره کوتاهی ننماید؟

ج:

حکم به این که مسجد، تولیت‌بردار نیست مختص به خود مسجد است و شامل موقوفه‌هایی که

←

محل تأمل است.

ماده (۱۴) - ابهام، مغایرت با بند «۴» اصل ۱۱۰ و نکته

۱. بند «الف» با توجه به مسئله کلی که در بخش کلیات ذکر شد مبنی بر مشخص نبودن رابطه معاونت امور مساجد با «مرکز رسیدگی به امور مساجد» واجد ابهام است.
۲. با توجه به اینکه مراکز رسیدگی به امور مساجد استان‌ها فاقد هرگونه جایگاه و پشتوانه قانونی هستند و صرفاً مرکز رسیدگی به امور مساجد استان تهران دارای حکم تأسیس از سوی مقام معظم رهبری است، اشاره به «مرکز امور مساجد» در بند «الف» این ماده واجد ابهام است.
۳. حکم بند «ب» این ماده که «تصمیم‌گیری و هماهنگی تشکلهای داخل مسجد» را از وظایف و اختیارات هیأت‌امنای مسجد دانسته است، در صورتی که منظور از آن تصمیم‌گیری در مورد تشکلهای داخل مسجد باشد، این حکم در خصوص تشکل بسیج مسجد مغایر بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد.
۴. حکم تبصره این ماده مبنی بر تکلیف هیأت‌امنای مساجد به در اولویت

→

برای مسجد وقف شده‌اند نمی‌شود در نتیجه به طریق اولی شامل موقوفه‌هایی که برای اموری از قبیل تبلیغ احکام و موعظه و ارشاد و مانند آن در مسجد وقف شده‌اند، نمی‌شود، بنابراین تعیین متولی برای اوقاف خاص و عام، حتی در مثل وقف ملک برای رفع نیازهای مسجد از قبیل لوازم و روشنایی و آب و نظافت مسجد و غیره، بدون اشکال است و متولی منصوب، حق اعتراض از تولیت این قبیل اوقاف را ندارد بلکه واجب است مبادرت به اداره امور وقف همان‌گونه که واقف در صیغه آن مقرر کرده بنماید هر چند با گرفتن نایب برای این کار باشد و کسی حق ندارد برای او در اداره وقف ایجاد مزاحمت و مشکل کند.

(خامنه‌ای، سید علی بن جواد حسینی، أجوبه الاستفتاءات (فارسی)، در یک جلد، دفتر معظم‌له در قم، قم - ایران، اول، ۱۴۲۴ هـ ق، ص: ۴۹۴)

قراردادن فعالیت‌های فرهنگی و قرآنی درخصوص مساجد موقوفه‌ای که دارای وقف‌نامه خاص هستند و باید طبق اولویت‌های آن اداره شوند، محل تأمل است. تذکر: عبارت «مرکز امور مساجد» در بند «الف» این ماده باید به عبارت «مرکز رسیدگی به امور مساجد» اصلاح شود.

ماده (۱۷) - مغایرت با اصل ۷۵

درخصوص حکم این ماده مبنی بر هزینه قابل قبول مالیاتی محسوب شدن هزینه‌های پرداخت شده برای ساخت، تجهیز، تکمیل، توسعه و نوسازی مساجد و فضاهای فرهنگی مربوط، باید متذکر شد که اگرچه بر اساس بند «الف» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، «موقوفات، نذورات، پذیره، کمک‌ها و هدایای دریافتی نقدی و غیرنقدی ... مساجد ... از پرداخت مالیات معاف است» و طبق مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۳ هیأت وزیران درخصوص «تلقی شدن کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی برای احداث مساجد، مصلاها و مدارس علمیه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی» که به استناد ماده (۱۴۷) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶^(۱) به تصویب رسیده است، «کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی برای احداث مساجد، مصلاها و مدارس علمیه به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود»، لکن این موارد رافع ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی مبنی بر تقلیل

۱. ماده ۱۴۷ - هزینه‌های قابل قبول برای تشخیص درآمد مشمول مالیات به شرحی که ضمن مقررات این قانون مقرر می‌گردد عبارت است از هزینه‌هایی که در حدود متعارف متکی به مدارک بوده و منحصرأً مربوط به تحصیل درآمد مؤسسه در دوره مالی مربوط با رعایت حد نصاب‌های مقرر باشد. در مواردی که هزینه‌ای در این قانون پیش‌بینی نشده یا بیش از نصاب‌های مقرر در این قانون بوده ولی پرداخت آن به موجب قانون و یا مصوبه هیأت وزیران صورت گرفته باشد قابل قبول خواهد بود.

درآمد عمومی (مالیاتی) و عدم پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمد نمی‌باشد؛ چراکه اولاً معافیت مالیاتی بند «الف» ماده (۱۳۹) قانون فوق‌الذکر موضوعاً با ماده (۱۷) مصوبه حاضر متفاوت است و مرجع آن هم درآمدهای مساجد است، نه درآمدهای مؤدیان مالیاتی. ثانیاً مصوبه هیأت وزیران هم گذشته از وجاهت یا عدم وجاهت استناد قانونی آن، صرفاً به کمک‌ها برای «احداث مساجد» اختصاص دارد ولی ماده (۱۷) مصوبه حاضر آن را به «تجهیز، تکمیل، توسعه و نوسازی مساجد» و همچنین «ساخت، تجهیز، تکمیل، توسعه و نوسازی فضاهای فرهنگی مربوط به مساجد» توسعه داده است. بنابراین حکم ماده (۱۷) مصوبه حاضر از جهت کاهش درآمدهای مشمول مالیات منجر به تقلیل درآمد عمومی شده و به دلیل عدم پیش‌بینی طریق جبران آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۹) - نکته

در مورد حکم این ماده مبنی بر مکلف نمودن معاونت امور مساجد کشور به بیمه کردن خادمان مساجد باید متذکر شد که ظاهراً هم‌اکنون این امر اجرا می‌شود و در حال حاضر خادمان مساجد با توجه به مصوبات هیأت مدیره سازمان تأمین اجتماعی در قالب بیمه صاحبان حرف و مشاغل آزاد از این نوع بیمه استفاده می‌کنند - بدین ترتیب که ۲۰٪ حق بیمه را دولت و ۷٪ مابقی آن را خادم ثابت مسجد پرداخت می‌کند - و در برخی از قوانین بودجه سنواتی هم مشابه حکم این ماده آورده شده است.^(۱)

۱. بند «ض» تبصره (۱۴) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور: «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است از محل اعتبارات ردیف ۵۰۳۹۱۶ قسمت چهارم این قانون، ده بیست و هفتم حق بیمه رانندگان حمل و نقل عمومی که فاقد هرگونه پوشش بیمه‌ای باشند و بیست و هفتم

←

لازم به ذکر است که حکم این ماده به همراه موارد متعدد دیگری در تبصره «۳» ماده (۴۹) طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^(۱) هم آمده بود که با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی^(۲) از آن مصوبه حذف شد.

ماده (۲۰) - مغایرت با اصل ۷۵

درخصوص حکم این ماده مبنی بر معافیت فضاهای اصلی مساجد از پرداخت هزینه انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز و نیز هزینه‌های مصارف آن‌ها لازم به ذکر است هم‌اکنون این معافیت بر اساس ماده (۱۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴^(۳) درخصوص «هزینه

→

حق بیمه خادمین ثابت مساجد و کارگران باربر (حمال) را با همکاری وزارتخانه‌های راه و ترابری، کشور و سازمان اوقاف و امور خیریه و وزارت کشور (شهرداری‌ها) پرداخت نماید.»

۱. تبصره ۳- پرداخت حق بیمه پایه درمان سلامت و حق بیمه سهم کارفرمائی طلاب و روحانیون غیرشاغل تحت پوشش مراکز خدمات حوزه‌های علمیه، بسیجیان غیرشاغل معسر، ده بیست‌وهفتم حق بیمه رانندگان حمل‌ونقل عمومی، بیست بیست‌وهفتم حق بیمه خادمان ثابت مساجد و کارگران باربر (حمال) که فاقد هرگونه پوشش بیمه‌ای می‌باشند و همچنین هزینه‌های معیشت طلاب و روحانیون غیرشاغل تحت پوشش مراکز خدمات حوزه‌های علمیه برعهده دولت است.

۲. بند «۲۰» نظریه شماره ۹۳/۱۰۰/۳۲۸۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۱ درخصوص طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

۳. ماده ۱۳- فضاهای اصلی مساجد، حسینیه‌ها، مؤسسات قرآنی، دارالقرآن‌ها، حوزه‌های علمیه، گلزارهای شهدا، امامزاده‌ها، خانه‌های عالم روستاها و اماکن مذهبی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی از پرداخت هزینه مصارف ماهانه آب، فاضلاب، برق و گاز معاف می‌باشند. این حکم شامل اماکن تجاری وابسته به آن‌ها نیست.

اعتبارات موارد مذکور در قوانین بودجه سنواتی جهت پرداخت به دستگاه‌های ارائه‌کننده خدمات موضوع این ماده تأمین می‌شود.

مصارف ماهانه» آب، فاضلاب، برق و گاز فضاهای اصلی مساجد وجود دارد، اما ماده (۲۰) مصوبه حاضر، معافیت از پرداخت «هزینه انشعاب» آب، فاضلاب، برق و گاز فضاهای اصلی مساجد را هم به آن افزوده است که از جهت تقلیل درآمد عمومی و عدم پیش‌بینی طریق جبران کاهش درآمد مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۱) - نکته

۱. اگرچه در این ماده بر رعایت موازین شرعی تأکید شده است اما اطلاق حکم این ماده مبنی بر تخریب مساجد در صورت اینکه در طرح هرگونه شوارع و معابر شهری قرار گیرد از لحاظ شرعی محل تأمل است.

۲. همچنین با توجه به اینکه مساجد موضوع این ماده تخریب خواهند شد، علاوه بر در اختیار قراردادن زمین مناسب جهت احداث مساجد، لازم است هزینه ساخت نیز پرداخت شود.

۳. حکم این ماده مبنی بر اینکه زمین جایگزین در اختیار هیأت امنای مسجد قرار گیرد، در خصوص مساجد موقوفه دارای متولی منصوص، دارای اشکال است و در مورد این مساجد ابتدائاً باید در اختیار متولی منصوص قرار گیرد و در نبود وی در اختیار هیأت امنای مسجد گذاشته شود.

ماده (۲۳) - مغایرت با اصل ۷۵

حکم این ماده از جهت اینکه به طور کلی موجب تقلیل درآمد عمومی می‌شود و طریق جبران آن نیز مشخص نگردیده است مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که ابتدائاً تحت عنوان «طرح اصلاح موادی از آئین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (نحوه رسیدگی به طرح ها و لوایح قانونی)» در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲۸ اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۱/۳۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این طرح در واقع با هدف اصلاح ترتیب تصویب طرح ها و لوایح در کمیسیون ها و صحن علنی مجلس ارائه شده است و در این راستا واجد برخی ابتکارات و نوآوری ها می باشد.

تبیین و بررسی

مصوبه حاضر به جز ماده (۸) که ترتیبی خاص برای رسیدگی به مصوبات کمیسیون ها در صحن علنی مجلس پیش بینی نموده، فاقد ایراد خاصی به نظر می رسد. لیکن ماده مذکور از جهاتی قابل تأمل می باشد. توضیح آنکه بر اساس ماده مزبور، نوعی ترتیب استثنایی برای تصویب طرح ها و لوایح در صحن علنی مجلس مقرر شده است. لذا با توجه به این ماده دو نوع ترتیب رسیدگی نسبت به طرح ها و لوایح در صحن علنی مجلس وجود خواهد داشت. ترتیب اول همان ترتیب معمولی است که در ماده (۱۵۱) اصلاحی موضوع ماده (۶) این طرح بدان پرداخته شده است و ترتیب دوم، مربوط به ماده حاضر می باشد. به موجب ماده پیش رو تحت شرایط و با رعایت ضوابطی مجلس قادر خواهد بود در زمانی کوتاه نسبت به طرح ها و لوایح مفصل تصمیم گیری نماید.

بر این اساس این ماده اولاً این ترتیب را صرفاً ناظر به طرح ها و یا لوایحی دانسته که بیش از ۵۰ ماده دارند. ثانیاً علاوه بر این قید استفاده از روند مذکور

مستلزم درخواست حداقل یک‌دوم نمایندگان و صحبت موافقین و مخالفین به‌کارگیری این روش و در نهایت تصویب مجلس می‌باشد.

پس از اینکه درخصوص استفاده از این سازوکار در تصویب طرح‌ها و لوایح تصمیم‌گیری شد، پس از قرائت کلیه مواد مورد نظر در مجلس، پنج نفر مخالف و موافق و نماینده دولت و سخنگوی کمیسیون صحبت خواهند نمود تا ایرادات و نواقص احتمالی مواد مورد نظر روشن شود. پس از این صحبت‌ها در صورت تصویب مجلس، مواد مورد نظر به‌صورت یک‌جا تصویب شده نهایی تلقی می‌شود. اما در صورت عدم تصویب مجموع مواد به صورت یک‌جا، این فرصت فراهم شده که نمایندگان در همان جلسه رسیدگی بتوانند پیشنهادات جدید خود را برای رفع نواقص احتمالی ارائه دهند و یا اینکه موادی که به نظر رئیس جلسه واجد ایراد می‌باشد جهت بررسی بیشتر به کمیسیون تخصصی مربوطه ارجاع شود و مجدداً مجلس بتواند به‌صورت یک‌جا به موادی که فاقد ایراد هستند رأی بدهد.

حال مسئله‌ای که درخصوص این ماده وجود دارد این است که برخلاف رویه موجود، بر اساس این ماده نمایندگان به‌صورت مجزا نسبت به تک تک مواد اظهار نظر و رأی‌گیری نخواهند نمود. همچنین به جز ۵ نفر مخالف و موافقی که در ابتدای بررسی (۵۰ ماده یا بیشتر به‌صورت یک‌جا) صحبت خواهند کرد، امکان ارائه پیشنهادات نمایندگان (به‌جز در مورد عدم تصویب کل مواد) و اظهار نظر آن‌ها نسبت به تک تک مواد مقدور نمی‌باشد. درحالی‌که آنچه از اصول قانون اساسی نظیر اصول ۵۸ و ۷۱ و سایر اصول مربوط به صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی مستفاد می‌گردد این است که کیفیت و نحوه أخذ رأی نمایندگان در اعمال حق قوه مقننه واجد اهمیت است. لذا ترتیب حاضر که در حقیقت به نوعی دربردارنده رأی واقعی نمایندگان نسبت به تک تک مواد نمی‌باشد از این جهت قابل تأمل به نظر می‌رسد.

طرح نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

مقدمه

«طرح نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۲/۱ مجلس به تصویب رسید و در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت تطبیق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. این گزارش به بررسی مواد این طرح خواهد پرداخت.

تبیین و بررسی

طبق بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی^(۱)، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام از وظایف و اختیارات رهبری است، ولی از آنجا که رهبری طبق ذیل اصل ۱۱۰ قانون اساسی^(۲) مبنی بر امکان تفویض برخی از وظایف و اختیارات رهبری به دیگری، این مورد را در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ به مجمع تشخیص مصلحت واگذار کرده‌اند، بررسی آن در این نوشتار اهمیت پیدا می‌کند. مجمع تشخیص بر اساس این تفویض، چند سال بعد در سال ۱۳۸۴ «مقررات نظارت بر حسن انجام سیاست‌های کلی نظام» را تدوین نمود و به تأیید رهبری رساند و بر اساس آن کمیسیونی به نام نظارت، متشکل از رئیس، دبیر و دو نفر از اعضای کمیسیون‌های مجمع، به‌عنوان متولی امر نظارت بر سیاست‌های کلی نظام، به وجود آمد. این مقررات در سال ۱۳۹۳ مورد اصلاح قرار گرفت و به تأیید رهبری رسید. در اصلاح مزبور جهت تقویت جایگاه کمیسیون نظارت، علاوه بر ترکیب قبل، بالاترین مقام تمامی نهادهای نظارتی کشور از جمله

۱. «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام»

۲. «رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.»

سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کل کشور، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی، دادستانی کل کشور و دیوان عدالت اداری کشور در این کمیسیون عضویت پیدا کردند (ماده (۴))^(۱).

علاوه بر آن درخصوص تقنین نیز انطباق تمامی مقررات با سیاست‌های کلی الزامی گردید. چنانکه که طبق ماده (۲)^(۲)، همه قوانین و مقررات از جمله قوانین برنامه و غیره نباید مغایر با سیاست‌های کلی وضع گردند. همچنین طبق ماده (۷)^(۳)،

۱. «به منظور بررسی، ارزیابی، تلفیق و جامع‌نگری موضوعات ارجاعی مجمع درخصوص نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، «کمیسیون نظارت» با ترکیب اعضای زیر در مجمع تشکیل می‌شود:

- رئیس مجمع

- دبیر مجمع

- دو نماینده از میان اعضای هر یک از کمیسیون‌های موضوعی مجمع به انتخاب خود کمیسیون‌ها

- رئیس کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی

- رئیس کمیسیون اصل ۹۰ مجلس

- رئیس سازمان بازرسی کل کشور

- رئیس دیوان محاسبات مجلس شورای اسلامی

- دادستان کل کشور

- رئیس دیوان عدالت اداری کشور

تبصره ۱: رؤسای سه قوه یا نماینده هر یک از آنان و رؤسای کمیسیون‌های اصلی ذی‌ربط در مجلس شورای اسلامی، می‌توانند با حق رأی در جلسات کمیسیون نظارت شرکت کنند.

تبصره ۲: کمیسیون نظارت هنگام بررسی گزارش‌های رسیده، از وزیر یا رئیس دستگاه ذی‌ربط برای شرکت در جلسات کمیسیون با حق رأی دعوت به عمل می‌آورد.

۲. قوانین و مقررات به‌خصوص قانون برنامه و بودجه‌های سنواتی باید در چارچوب سیاست‌های کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست‌های کلی باشد.

۳. «رئیس مجلس شورای اسلامی موظف است پس از اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در مجلس، نسخه‌ای از آن‌ها را برای اطلاع مجمع ارسال نماید. هم‌زمان با بررسی طرح‌ها و لوایح

←

باید یک نسخه از همه لوایح و طرح‌ها پس از اعلام وصول در مجلس به مجمع ارسال گردد تا در صورت احراز مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی برای اعلام نظر به شورای نگهبان فرستاده شوند. همچنین در حوزه اجرا نیز سازوکارهای ارائه گزارشات توسط دستگاه‌ها نیز زمان‌بندی شده است و دستگاه‌ها موظف شده‌اند که گزارشات اصلاحی خود را نیز مجدداً به مجمع ارسال کنند (ماده (۵))^(۱).

با این اوصاف طرح نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تنها در صورتی که فعالیتی غیر از موارد مذکور را مدنظر داشته باشد و «پیگیری»

→

به‌خصوص قانون برنامه، قانون بودجه و تغییرات بعدی آن‌ها در مجلس شورای اسلامی، کمیسیون نظارت مجمع نیز محتوای آن‌ها را از نظر انطباق و عدم مغایرت با سیاست‌های کلی مصوب بررسی می‌نماید. کمیسیون نظارت مواردی را که مغایر یا غیرمنطبق (حسب‌مورد) با سیاست‌های کلی می‌بیند به شورای مجمع گزارش می‌نماید. در صورتی که مجمع هم مغایرت یا عدم انطباق را پذیرفت، نمایندگان مجمع مورد مغایرت و عدم انطباق (حسب‌مورد) را در کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس مطرح می‌کنند و نهایتاً اگر در مصوبه نهایی مجلس مغایرت و عدم انطباق باقی ماند، شورای نگهبان مطابق اختیارات و وظایف خویش بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت اعمال نظر می‌نماید.

تبصره: در صورت لزوم، مجمع می‌تواند تصمیم‌گیری درباره مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی را به کمیسیون نظارت واگذاری کند.»

۱. «مقامات مذکور در ماده (۳) موظف‌اند گزارش‌های ادواری، شامل سالیانه و پنج‌ساله خود را از اجرای سیاست‌های کلی و میزان تحقق آن‌ها بر اساس شاخص‌ها و نماگرهای معتبر تهیه و در پایان تیرماه سال بعد به مجمع ارسال کنند. مجمع پس از بررسی، موارد مغایرت و عدم انطباق حسب‌مورد با سیاست‌های کلی را اعلام خواهد کرد. دستگاه‌ها باید نتیجه اقدامات اصلاحی خود را در این رابطه مجدداً به مجمع گزارش نمایند.

تبصره: دستگاه‌های مختلف قوانین سه‌گانه، صدا و سیما و نهادهای عمومی مکلف‌اند، حسب درخواست کمیسیون نظارت مجمع، اطلاعات و گزارش‌های لازم را در خصوص اجرای سیاست‌های کلی در حوزه فعالیت خود بر اساس شاخص‌های معتبر تهیه کنند و حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ درخواست، در اختیار مجمع قرار دهند.»

معنایی غیر از «نظارت» داشته باشد، قابل طرح می‌باشد. در غیر این صورت به جهت تداخل با وظایف پیش‌گفته مجمع تشخیص مصلحت نظام و کمیسیون نظارت آن، مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

ماده (۱) - مغایرت با اصول ۵۷، ۵۸، ۶۰ و ۱۵۷ قانون اساسی

حکم این ماده مبنی بر تشکیل شورایی متشکل از مقاماتی از هر سه قوه به‌منظور پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، با توجه به اینکه مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، هر یک از قوا مستقل از یکدیگرند و در این زمینه نیز هر یک از قوا به فراخور وظایف ذاتی خود به‌صورت مستقل، مسئولیت تحقق و اجرای سیاست‌های کلی را در نهاد خود برعهده دارند، ایجاد چنین شورایی نافی اصل مربوط به استقلال قوا (اصل ۵۷) و تفکیک کارکرد آن‌ها مقرر در اصول ۵۸، ۶۰ و ۱۵۷ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که پیشتر شورای نگهبان تشکیل شورای نظارتی متشکل از دو نفر از هر سه قوه را مغایر اصول متعددی از قانون اساسی نظیر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶ و ... شناخته بود.

علاوه بر اینکه بر اساس بند «۷» اصل ۱۱۰ قانون اساسی، تنظیم روابط قوای سه‌گانه از اختیارات رهبری می‌باشد و عدم‌تعریف دقیق هماهنگ‌سازی و تعیین اولویت‌های برنامه‌های سه قوه می‌تواند با اصل ۱۱۰ قانون اساسی هم‌پوشانی‌هایی را ایجاد کند.

ماده (۲) - ابهام

۱. مطابق این ماده شورای موضوع این قانون، قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی را مورد شناسایی قرار داده و پس از آن اقدام قانونی را جهت اصلاح، پالایش و لغو آن‌ها انجام می‌دهد. مسئله‌ای که در این

خصوص وجود دارد این است که مشخص نیست منظور از اقدام قانونی جهت اصلاح قوانین از طریق شورا چیست و شورای مذکور چگونه و با استفاده از چه اقدامات قانونی به این مهم می‌پردازد. بنابراین عبارت «اقدام قانونی» در این ماده از جهت مشخص نبودن اینکه چه اقداماتی را شامل می‌شود، واجد ابهام است و اگر مقصود ارائه لایحه و طرح باشد، این شورا سمتی در این زمینه ندارد.

۲. ذیل این ماده که مقرر داشته «در مواردی که خلاء قانونی دیده شود طبق آئین‌نامه داخلی مجلس نسبت به ارسال طرح یا لایحه اقدام می‌شود» از جهت اینکه معلوم نیست با تشخیص شورای مزبور دولت یا نمایندگان و یا شورای عالی استان‌ها و یا رئیس قوه قضائیه ملزم به ارائه طرح یا لایحه بر اساس نظر این شورا خواهند بود یا خیر واجد ابهام است.

ماده (۳) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۷۴

تکلیف دولت به اجرای شاخص‌های تعیین‌شده توسط شورای موضوع این مصوبه در تقدیم لوایح عادی و بودجه سالانه، مغایر اصول ۵۲ و ۷۴ قانون اساسی است.

ماده (۴) - مغایرت با اصل ۱۱۰ قانون اساسی

ماده چهارم این طرح بیان می‌دارد که شورای مذکور سالانه باید عملکرد سه قوه را به منظور نظارت بر تحقق سیاست‌ها مورد بررسی قرار دهد و جمع‌بندی آن را در صحن مجلس قرائت کند. این در حالی است که امر نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام بر اساس بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی از اختیارات رهبری است و ایشان این مورد را در تاریخ ۱۳۷۷/۱/۱۷ به مجمع تشخیص مصلحت تفویض نموده‌اند. بنابراین تعیین مرجع برای نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام مغایر بند «۲» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

طرح یک فوریتی استفساریه قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

مقدمه

«طرح یک فوریتی استفساریه قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» که به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۹ اعلام وصول شده بود، جهت بررسی به کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری به عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون فرعی ارجاع شد. طرح مذکور نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۲/۲ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال گردید.

تبیین و بررسی

مسئله ابتدائی که در رابطه با این استفساریه وجود دارد این است که دقیقاً مشخص نشده که این استفساریه به کدام قسمت «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش»^(۱) اشاره دارد. در این خصوص به

۱. «ماده واحده- دو تبصره به شرح زیر به عنوان تبصره‌های (۸) و (۹) به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش اصلاحی مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۷ الحاق می‌گردد:
تبصره ۸- احکام قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹/۳/۸

نظر می‌رسد که استفساریه حاضر ناظر به قسمت اخیر تبصره «۸» الحاقی قانون مذکور می‌باشد. در این صورت این مصوبه منجر به توسعه مصادیق قانون موجود شده است و لذا تفسیر محسوب نشده بلکه قانون‌گذاری جدید است و مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان^(۱) از این اصل به نظر می‌رسد.

با این توضیح که مطابق ذیل تبصره «۸» الحاقی دانشجویان ورودی سال ۱۳۸۸ مرکز تربیت معلم نیز که طبق مقررات مربوطه مشخص شده‌اند، مشمول

→

به‌استثنای احکام ناظر بر دانش‌آموزان دانش‌سراهای تربیت معلم به قوت خود باقی است. دانشجویان ورودی سال ۱۳۸۸ مرکز تربیت معلم نیز که طبق مقررات مربوطه مشخص شده‌اند مشمول این حکم می‌گردند.

تبصره ۹- وزارت آموزش و پرورش موظف است در اجرای تبصره (۲) ماده (۵۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۵ و بند (ج) ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون حداکثر ظرف دو سال کلیه مربیان پیش‌دبستانی و نیروهای خرید خدمت آموزشی خود را که با آموزش و پرورش همکاری داشته‌اند از طریق برگزاری آزمون و با در نظر گرفتن شرایط مندرج در مواد (۲) و (۳) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ و اصلاحات بعدی آن، مدرک و رشته تحصیلی، جنسیت، نیاز منطقه‌ای و سنوات همکاری با آموزش و پرورش در اولویت استخدام قرار دهد. در مورد مربیان پیش‌دبستانی مطابق روال قبل اعم از سیاست‌گذاری، نظارت، صدور مجوز و تدوین محتوا عمل نماید.»

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان:

۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع

ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۲- تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم‌الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد محتومه مذکور، تسری نمی‌یابد.

احکام قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹/۳/۸ به استثنای احکام ناظر بر دانش آموزان دانش سرهای تربیت معلم می گردند.

درحالی که مصادیق مذکور در استفساریه حاضر (دانشجویان ورودی آزمون کاردانی به کارشناسی سال ۱۳۸۸ دانشکده های تربیت دبیر) مشمول مصادیق این حکم قرار نمی گیرند؛ چراکه صرف قبولی در رشته هایی با عنوان دبیری حقی برای دانش آموختگان و تکلیفی برای وزارت آموزش و پرورش جهت استخدام ایجاد نمی کند، بلکه فقط در صورتی که طبق مقررات مشخص شده باشند و به عنوان رشته های ستاره دار^(۱) اعلام شده باشند و نیز طی شدن مراحل استخدامی برای جذب این افراد و همچنین اخذ تعهد خدمتی ثبتي توسط آموزش و پرورش^(۲)، این دانش آموختگان می توانند مشمول «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» شوند. اما با توجه به شرایط و ضوابط مندرج در دفترچه راهنمای ثبت نام و شرکت در آزمون سال ۱۳۸۸، این

۱. همچنان که در طرح استفساریه «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۴، صرفاً «دانشجویان رشته های ستاره دار ورودی سال ۱۳۸۸ دانشگاه تربیت دبیر شهید رجایی تهران و دانشکده فنی حرفه ای دختران دکتر شریعتی تهران» توسط مجلس مشمول قانون مذکور دانسته شدند و این مصوبه از سوی شورای نگهبان نیز تأیید گردید.

۲. ماده (۱) قانون متعهدین به خدمت آموزش و پرورش مصوب ۱۳۶۹/۳/۸:

دانش آموزان دانشسراها و دانشجویان مراکز تربیت معلم و دانشگاه های تربیت معلم و رشته های دبیری، دانشگاه ها و مؤسسات آموزش عالی مکلفند در آغاز تحصیل خود به وزارت آموزش و پرورش تعهد خدمت بسپارند و تحصیل آنان در مراکز تحصیلی منوط به سپردن تعهد ثبتي به وزارت مذکور و یا اعلام عدم نیاز آن وزارت می باشد.

شرایط درخصوص داوطلبان پذیرفته‌شده در رشته‌های با عنوان دبیری وجود نداشته و هیچ‌کدام از مراحل قانونی فوق‌الذکر درخصوص آنها طی نشده است. بنابراین افزودن این مصادیق به موارد مذکور در ذیل تبصره «۸» الحاقی «قانون الحاق دو تبصره به ماده (۱۷) قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق‌التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش» در قالب تفسیر، قانون‌گذاری جدید محسوب شده و مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها 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 شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir