



معاونت پژوهش‌های  
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

## طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۳۲

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۶/۱۸

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور

تاریخ تصویب: ۱۴۰۲/۱۲/۲۴

کد ترازش: ۴۰۳۲۰۳۲

۱۴۰۲/۰۶/۱۸

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۳/۰۳/۱۲



پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

## طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور

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. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «شرایط کنونی اقتصاد کشور و نقش قابل توجه اصناف در تأمین بالغ بر (۱۷) درصد از تولید ناخالص داخلی کشور و از سویی اهمیت ساماندهی نظام توزیع کالا و خدمات که در حال حاضر دارای مشکلات عدیده‌ای است ایجاب می‌کند تا جهت بهبود فرآیندها اصلاحاتی در قانون نظام صنفی کشور به عمل آید.»

این طرح جهت بررسی کارشناسی بیشتر، به کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. کمیسیون مذکور پس از بحث و تبادل نظر، نهایتاً طرح را در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۲ با اصلاحاتی در متن به تصویب رساند.

در نهایت طرح مذکور در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۲۲ صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و به موجب نامه‌ی شماره ۲۷۱/۱۴۶۵ مورخ ۱۴۰۳/۱/۲۱ 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 طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۴۱۶۱۰ مورخ ۱۴۰۳/۲/۱۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون نظام صنفی کشور»

ماده ۱-

در ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی، ... و یک تبصره به شرح زیر به عنوان تبصره (۶) به این ماده الحاق می‌شود:

تبصره ۶- هر شخص حقیقی یا حقوقی که بر خلاف حکم این ماده محل کسبی را دایر و فعالیت صنفی نماید، علاوه بر اعمال ماده (۲۷) این قانون،<sup>۱</sup> به عنوان متخلف شناخته شده و از تاریخ شروع فعالیت تا زمان اقدام به اخذ پروانه کسب، به ازای هر نوبت شناسایی که مدت آن نمی‌تواند در هر مرتبه نسبت به مرتبه قبل کمتر از یک ماه باشد، مبلغ ده میلیون (۱۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال جریمه می‌گردد. این جریمه به حساب درآمد عمومی نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. جریمه مذکور هر سال بر اساس نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعدیل و به‌روزرسانی می‌شود.

به فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود جهت جبران هزینه‌های مربوط به مهر و موم (پلمب) یا فک مهر و موم واحدهای صنفی که به موجب قانون و مقررات نظام صنفی انجام می‌شود، مبلغ یک میلیون (۱.۰۰۰.۰۰۰) ریال دریافت و وجوه مزبور را به حساب درآمد عمومی نزد خزانه داری کل کشور واریز نماید. معادل صد درصد (۱۰۰٪) درآمد حاصل، از محل اعتباری که هر سال به این منظور در قانون بودجه کل کشور

---

۱. ماده (۲۷) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۷ (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲)- محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب برای آن صادر نشده است با درخواست اتحادیه و تأیید اتاق اصناف شهرستان توسط نیروی انتظامی پلمب می‌شود.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- کسانی که پلمب یا لاک و مهر محل‌های تعطیل شده در اجرای این قانون را بشکنند و محل‌های مزبور را به‌نحوی از انحاء برای کسب مورد استفاده قرار دهند، به مجازات‌های مقرر در قانون مجازات اسلامی محکوم خواهند شد.

تبصره ۳- ...»

اختصاص می‌یابد، با هدف تقویت همکاری‌های فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با تشکلهای صنفی و شناسایی واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب، در اختیار این نهاد قرار می‌گیرد. مبلغ مذکور هر سال بر اساس نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی جمهوری اسلامی تعدیل و به‌روزرسانی می‌شود.

### ■ دیدگاه ابهام

الف) مطابق تبصره (۶) الحاقی به ماده (۱۲)، هر شخص که بر خلاف مقررات این ماده محل کسی را دایر نماید، به ازای هر نوبت شناسایی که مدت آن نمی‌تواند در هر مرتبه نسبت به مرتبه قبل کمتر از یک ماه باشد، جریمه می‌گردد. منظور از عبارت «مدت آن نمی‌تواند در هر مرتبه نسبت به مرتبه قبل کمتر از یک ماه باشد»، از حیث بازه‌زمانی پیش‌بینی شده ابهام دارد؛ توضیح آنکه در یک برداشت ممکن است مقصود از عبارت مذکور آن باشد که با هدف جلوگیری از سوء استفاده‌های احتمالی مجریان و همچنین در اختیار قراردادن فرصت یک ماهه به متخلف جهت اجرای حکم، در هر ماه فقط یک‌بار می‌توان هر شخص که بر خلاف مقررات این ماده محل کسی را دایر کرده باشد را شناسایی و جریمه کرد. در برداشت دیگری، ممکن است مقصود از عبارت مذکور آن باشد که با هدف بازدارندگی و اجرایی شدن هدف حکم این بند، اتاق اصناف و فرماندهی انتظامی ملزم هستند هر ماه حداقل یک بار به محل تخلف مراجعه کنند. بنابراین حکم مذکور در این تبصره مبنی بر «مدت آن نمی‌تواند در هر مرتبه نسبت به مرتبه قبل کمتر از یک ماه باشد»، ابهام دارد.

ب) بر اساس حکم این تبصره، هر شخصی که بدون اخذ پروانه واحد صنفی تأسیس یا به کسب و حرفه اشتغال یابد، علاوه بر اعمال ماده (۲۷) قانون مذکور به ازای هر نوبت شناسایی یک میلیون تومان جریمه می‌شود. این در حالی است که به موجب ماده (۲۷)، محلی که بدون پروانه کسب دایر شده باشد، پلمب می‌شود و به موجب تبصره (۲) آن، در صورتی که اشخاص پلمب را بشکنند، به مجازات مقرر در ماده (۵۴۳) کتاب پنجم مجازات اسلامی محکوم خواهند شد. حال مشخص نیست که منظور از عبارت «هر نوبت شناسایی» در این تبصره چیست؛ چراکه محل کسب شخص فاقد پروانه، با اعمال ماده (۲۷) پلمب خواهد شد و برای شکستن آن نیز مجازات پیش‌بینی شده است. لذا اساساً شناسایی برای نوبت‌های بعدی، وقتی که واحد پلمب شده است، بی‌معنا است و حکم این تبصره از این جهت، واجد ابهام است.

ج) در ذیل تبصره (۶) به فراجا اجازه داده شده است جهت جبران هزینه‌های مربوط به پلمب یا فک پلمب واحدهای صنفی که به موجب قانون و مقررات نظام صنفی انجام می‌شود، مبلغ صد هزار تومان دریافت کند. اما مشخص نیست که مبلغ مذکور توسط شخص متخلف پرداخت می‌شود یا اتاق اصناف مربوط که از فراجا تقاضای پلمب کرده است باید مبلغ مذکور را پرداخت کند.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) منظور از عبارت «مدت آن نمی‌تواند در هر مرتبه نسبت به مرتبه قبل کمتر از یک ماه باشد» آن است که امکان اعمال جریمه‌ی مذکور، حداکثر ماهی یک‌بار وجود دارد. در واقع حکم این بخش از مصوبه به دنبال آن است که اولاً مهلت مناسبی به واحد صنفی متخلف جهت اصلاح رویه‌ی خود (و اخذ پروانه) دهد و ثانیاً مانع از این شود که اتاق اصناف و یا مأمورین انتظامی هر روز با مراجعه به واحد صنفی متخلف، وی را جریمه کنند و به نوعی از اختیارات خود سوءاستفاده کنند. بنابراین عبارت مذکور، فاقد ابهام است.

ب) از نظر اجرایی، حکم مذکور در ماده (۲۷) این قانون مبنی بر مهروموم کردن واحد صنفی متخلف، با حکم تبصره (۶) این مصوبه مبنی بر جریمه‌ی یک میلیون تومانی به ازای هر نوبت شناسایی، مانع‌الجمع نیست؛ توضیح آنکه ممکن است واحد صنفی متخلف مهروموم شود، اما همان فرد در مکانی دیگر اقدام به ایجاد واحد صنفی دیگری کند، یا در برخی موارد با وجود مهروموم بودن، از طریق ایجاد ورودی جدید (بدون شکستن مهروموم)، به فعالیت صنفی خود ادامه دهد. بنابراین در واقعیت جمع میان دو حکم مذکور امکان‌پذیر است و از این جهت حکم تبصره‌ی حاضر نیز فاقد ابهام است.

ج) قاعداً هزینه‌های مربوط به مهروموم (پلمب) یا فک مهروموم واحدهای صنفی از شخص متخلف اخذ می‌شود؛ چراکه اولاً از نظر منطقی شخصی که مرتکب تخلف شده و عامل ایجاد هزینه برای فراجا بوده است، باید هزینه پلمب را نیز بپردازد. ثانیاً با توجه به عبارت انتهایی تبصره مبنی بر «شناسایی واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب»، به نظر می‌رسد که هزینه مهروموم یا فک مهروموم از واحدهای صنفی متخلف اخذ خواهد شد. بنابراین حکم مذکور، فاقد هرگونه ابهام است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۱) موضوع اصلاح ماده (۱۲) قانون، در تبصره (۶) الحاقی، با توجه به

تصریح به اعمال ماده (۲۷) قانون، نحوه اعمال جریمه مذکور در نوبت‌های شناسایی بعدی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

#### ماده ۲-

یک ماده به عنوان ماده (۲۰ مکرر) به قانون به شرح زیر الحاق می‌شود:

ماده ۲۰ مکرر- کلیه اتحادیه‌ها حداکثر تا انتهای تیر ماه و اتاق‌های اصناف سراسر کشور تا انتهای مرداد ماه هر سال مکلفند صورت‌های مالی حسابرسی شده خود را مطابق با استانداردهای حسابرسی و در قالب نرم‌افزار مالی متحدالشکل که مؤلفه‌های آن توسط هیئت عالی نظارت تعیین می‌گردد، تهیه نموده و ترازنامه سالانه خود را پس از تأیید کمیسیون نظارت ذی‌ربط در وبگاه اتاق اصناف ایران و دبیرخانه هیأت عالی نظارت به تفکیک اتحادیه و اتاق، بارگذاری نمایند.

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)<sup>۱</sup> و بند «ص» ماده (۳۷) این قانون،<sup>۲</sup> صورت‌های مالی و ترازنامه خود را در وبگاه اتاق اصناف ایران و دبیرخانه

---

۱. ماده (۳۰) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳۰- وظایف و اختیارات اتحادیه‌ها عبارت است از:

الف- ...

ز (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲)- تنظیم ترازنامه سالانه و تسلیم آن تا پایان خردادماه هر سال به اتاق اصناف شهرستان برای رسیدگی و تصویب.»

۲. ماده (۳۷) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۳۷ (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲)- وظایف و اختیارات اتاق‌های اصناف شهرستان به شرح زیر است:

الف- ....

ص- تنظیم ترازنامه و صورت‌های مالی سالانه و تسلیم آن ظرف دو ماه بعد از پایان هر سال مالی به کمیسیون نظارت برای رسیدگی و تصویب.»

هیأت عالی نظارت به تفکیک اتحادیه و اتاق بارگذاری نمایند. در صورت عدم اجرای این حکم در موعد مقرر، کلیه منابع درآمدی سالانه اتحادیه‌ها و اتاق‌ها به حساب اتاق اصناف مربوطه واریز شده و اعضای هیأت رئیسه اتحادیه و یا اتاق مزبور مشمول حکم راجع به تخلف مؤثر صنفی شده و در مرتبه اول به اخطار کتبی و در صورت تکرار به عزل، محکوم می‌شوند.

تبصره ۲- ...

### ▪ دیدگاه مغایرت

در صدر ماده (۲۰ مکرر) و تبصره (۱) آن، از واژه‌های غیرفارسی «استاندارد» و «وبگاه» استفاده شده است. بنابراین حکم مذکور در این ماده، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است. چه اینکه مطابق مفاد اصل مزبور، متون رسمی از جمله متن قوانین باید با خط و زبان فارسی نگاشته شود.

### ▪ دیدگاه ابهام

الف) قانون‌گذار در تبصره (۱)، اتحادیه‌ها و اتاق‌ها را مکلف کرده است که در صورت عدم اجرای حکم مذکور در موعد مقرر، کلیه منابع درآمدی خود را به حساب اتاق اصناف مربوط واریز کنند. مبنای واریز کلیه منابع به حساب اتاق اصناف مربوط مشخص نیست و فرآیند مربوط به آن نیز تعیین نشده است؛ توضیح آنکه قانون‌گذار مشخص نکرده است 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.

ب) در حکم ذیل تبصره (۱)، مشخص نیست منظور مجلس شورای اسلامی از «واریز منابع سالانه اتاق‌ها به حساب اتاق اصناف مربوطه» چیست. به عبارت دیگر، واریز منابع اتحادیه‌ها به حساب اتاق اصناف، روشن است؛ چراکه اتاق اصناف بر اتحادیه‌ها نظارت دارد، اما مشخص نیست که واریز کلیه منابع درآمدی سالانه اتاق‌های اصناف به حساب اتاق اصناف مربوط، به چه معناست.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۲) موضوع الحاق ماده (۲۰) مکرر به قانون،

۲-۱- استفاده از واژه‌های غیرفارسی «استاندارد» و «وبگاه»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی

شناخته شد.



۲-۲- در تبصره (۱)، احکام مترتب بر واریز منابع مذکور به حساب اتاق اصناف مربوطه، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۳- در تبصره (۱)، منظور از واریز منابع درآمدی «اتاق‌ها» به «حساب اتاق اصناف مربوطه» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\* \* \*

ماده ۳-

ماده (۲۱) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- صدر ماده (۲۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۲۱- در هر شهرستان که واحدهای صنفی با فعالیت‌های شغلی مشابه یا همگن وجود داشته باشد، کمیسیون نظارت با رعایت این قانون مبادرت به تشکیل اتحادیه می‌کند.

۲- تبصره‌های (۲) و (۳) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره ۲- همسان‌سازی عناوین و فهرست رسته‌ها و اتحادیه‌های صنفی در سراسر کشور، حد نصاب تشکیل اتحادیه‌ها و نحوه ادغام یا تقسیم اتحادیه‌های موجود جهت همسان‌سازی عناوین رسته‌ها و اتحادیه‌ها و همچنین تعیین تکلیف اموال، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات اتحادیه‌های فعلی، به موجب دستورالعملی است که حداکثر ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به پیشنهاد اتاق اصناف ایران تهیه و پس از تأیید دبیرخانه هیأت عالی نظارت به تصویب هیأت عالی نظارت می‌رسد.

تبصره ۳- چنانچه تعداد واحدهای صنفی در هر شهرستان جهت تشکیل اتحادیه، به حد نصاب موضوع تبصره (۲) این ماده نرسد، کمیسیون نظارت موظف است بر اساس نصاب مذکور نسبت به تشکیل اتحادیه تجمعی اقدام کند.

۳- متن ذیل جایگزین تبصره‌های (۴)، (۵) و (۶) می‌شود و تبصره (۷) حذف می‌گردد:

تبصره ۴- ...

تبصره ۵- فهرست فعالیت‌های صنفی مشابه یا همگن و اتحادیه مربوطه

توسط اتاق اصناف ایران تهیه می‌شود و به تأیید هیأت عالی نظارت می‌رسد. تبصره ۶- کمیسیون نظارت موظف است پیگیری و اقدام لازم جهت واگذاری اموال، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات اتحادیه‌های قبلی را حداکثر ظرف شش ماه از زمان ادغام و همسان‌سازی عناوین رسته‌ها و اتحادیه‌های صنفی مطابق فهرست تبصره (۲) این ماده، به اتحادیه جدید به عمل آورد. هر گونه اقدام یا عدم همکاری جهت جلوگیری از اجرای این حکم به منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی و مشمول مجازات‌های مربوط در قانون مجازات اسلامی می‌شود.

### ▪ دیدگاه مغایرت

در بند (۲) این ماده با موضوع اصلاح تبصره (۲) ماده (۲۱) قانون، تعیین تکلیف در خصوص برخی مواردی به دستورالعمل مصوب هیأت عالی نظارت تفویض شده است. حال آنکه تعیین «نحوه ادغام یا تقسیم اتحادیه‌های موجود» و «تعیین تکلیف اموال، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات اتحادیه‌های فعلی» از مواردی است که با حقوق و تکالیف اشخاص مرتبط است و ماهیت قانونی دارد و واگذاری آنان به مصوبه هیأت عالی نظارت، مصداق «قانون‌گذاری تفویضی» و مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. چه اینکه وفق اصل مزبور، قانون‌گذاری در صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی است.

### ▪ دیدگاه ابهام

الف) قانون‌گذار در ماده (۲۱) اصلاحی و تبصره (۵) اصلاحی، از مفهوم «مشابه یا همگن» استفاده کرده است. حال آنکه به جهت فقدان تعریف قانونی از این مفاهیم، مشخص نیست که دقیقاً چه اصنافی با یکدیگر «مشابه» هستند و چه اصنافی با یکدیگر «همگن» هستند. چه اینکه عدم تعریف این گونه مفاهیم باعث می‌شود که در مرحله اجرا با این گونه مفاهیم به صورت سلیقه‌ی برخورد شود و موجب اعتراض فعالان صنفی شود. در حال حاضر نیز عدم تعریف این گونه مفاهیم، منجر به اختلافات متعددی در میان اصناف شده است. بنابراین عبارت مذکور موجب ابهام است.

ب) در بند (۲) این ماده با موضوع اصلاح تبصره (۳) ماده (۲۱) قانون، ضوابط و چهارچوب‌های تجمیع اتحادیه توسط کمیسیون نظارت، در صورت نرسیدن به حدنصاب مذکور،

روشن نیست؛ توضیح آنکه اولاً تجمع کدام اتحادیه‌ها و با چه شرایطی امکان‌پذیر است. آیا صرفاً اتحادیه‌هایی که به حد نصاب نرسیده‌اند با یکدیگر تجمع می‌شوند یا اینکه می‌توان یک صنفی را که به حد نصاب نرسیده است در یک اتحادیه که دارای حد نصاب است تجمع کرد. ثانیاً روشن نیست تجمع اتحادیه‌ها از جهت ماهیت ساختار جدید و نحوه‌ی تصمیم‌گیری در آن و ضوابط مشابه، به چه صورت خواهد بود. گفتنی است اگرچه در تبصره (۳) ماده (۲۱) قانون فعلی<sup>۱</sup> نیز ادغام این نوع از اتحادیه‌ها پیش‌بینی شده است، لیکن در آن مقرر نیز ضوابط کافی برای نحوه‌ی ادغام اتحادیه‌ها بیان نشده است و ابهام فوق را رفع نمی‌کند.

ج) عبارت «مشمول مجازات‌های مربوط در قانون مجازات اسلامی» در انتهای تبصره (۶) اصلاحی، با توجه به عبارت «تصرف غیرقانونی در اموال عمومی» ابهام دارد؛ توضیح آنکه در فصل سیزدهم قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم تعزیرات)، با عنوان «تعدیات مأمورین دولتی نسبت به دولت» مجازات‌های مختلفی پیش‌بینی شده است و مشخص نیست کدام مجازات مدنظر مقنن است. گفتنی است مجازات موضوع ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی<sup>۲</sup> که تحت عنوان تصرف غیرقانونی

---

۱. ماده (۲۱) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۱- ...

تبصره ۱- ...

تبصره ۳ (اصلاحی ۱۳۹۲/۶/۱۲) - کمیسیون نظارت هر شهرستان با همکاری اتاق اصناف شهرستان موظف است اتحادیه‌هایی را که تعداد واحدهای صنفی تحت پوشش آن‌ها کمتر از نصاب‌های تعیین شده است، ادغام نماید.»

۲. 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 شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوجه 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 متفع 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 تقربط موجب تضییع اموال و جوجه 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.»

شناخته می‌شود نیز تصریحی به تصرف غیرقانونی در اموال «عمومی» نکرده است. بنابراین عبارت «مشمول مجازات‌های مربوط در قانون مجازات اسلامی» دارای ابهام است.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

الف) مفهوم «مشابه یا همگن» در حال حاضر نیز در ماده (۲۱) قانون نظام صنفی<sup>۱</sup> ذکر شده است و دارای سابقه قانونی در نظام حقوقی است. در حال حاضر از نظر اجرایی نیز اصناف مشابه یا همگن با یکدیگر اتحادیه‌های مختلفی تشکیل داده‌اند و این حکم در اجرا نیز با مشکلی مواجه نبوده است. بنابراین عبارت مذکور، فاقد هرگونه ابهام است.

ب) بر اساس تبصره (۳) ماده (۲۱) قانون نظام صنفی فعلی نیز کمیسیون نظارت هر شهرستان، اتحادیه‌هایی که تعداد واحدهای صنفی تحت پوشش آن‌ها کمتر از نصاب است را ادغام می‌کند. بنابراین تجمع اتحادیه‌ها با یکدیگر در حال حاضر نیز در نظام حقوقی کشور وجود دارد و از نظر اجرایی نیز این موضوع رخ داده است. همچنین ضوابط و چهارچوب‌های تجمع اتحادیه‌ها، موضوعی تخصصی و از امور داخلی مربوط به روابط میان بخش خصوصی است و بیان کلیات آن در قانون کفایت می‌کند و نیازی به تعیین جزئیات نحوه تجمع اتحادیه‌ها در متن قوانین نیست. بنابراین حکم این مقرر ناظر به تشکیل اتحادیه تجمیعی، فاقد هرگونه ابهام است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۳) موضوع اصلاح ماده (۲۱) قانون،

۳-۱- در بندهای (۱) و (۳)، منظور و تعریف مفاهیم «مشابه و همگن» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- در تبصره (۲)، اطلاق تفویض تعیین «نحوه ادغام یا تقسیم اتحادیه‌های موجود» و «تعیین تکلیف اموال، دارایی‌ها، حقوق و تعهدات اتحادیه‌های فعلی» به مصوبه هیأت عالی نظارت، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.

---

۱. ماده (۲۱) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۱- در هر شهرستان که واحدهای صنفی با فعالیت‌های شغلی مشابه یا همگن وجود داشته باشد، افراد صنفی با رعایت این قانون مبادرت به تشکیل اتحادیه می‌کنند.»

۳-۳- در تبصره (۶)، عنوان اموال عمومی با توجه به مجازات‌های مورد نظر در قانون مجازات اسلامی، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

\*\*\*

#### ماده ۴-

ماده (۲۲) قانون و تبصره‌های (۱) و (۳) آن به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به عنوان تبصره‌های (۷)، (۸) و (۹) به آن الحاق می‌شود و ماده (۲۳) قانون حذف می‌گردد:

ماده ۲۲- ...

تبصره ۱- مدت مسئولیت اعضای هیأت‌مدیره اتحادیه‌ها بعد از لازم‌الاجرا شدن این قانون، از اولین نوبت انتخابات برگزار شده، چهار سال تمام است. اعضای هیأت‌مدیره با رأی مخفی و مستقیم اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. عضویت بیش از دو دوره متوالی (ادوار قبلی ملاک محاسبه می‌باشد) در هیأت رئیسه اتحادیه‌ها منوط به اخذ حداقل دوسوم آرای مأخوذه است. ملاک محاسبه، شماره (کد) ملی هر شخص می‌باشد. فرایند انتخابات تشکلهای صنفی که قبل از ابلاغ این قانون شروع و در مرحله بررسی صلاحیت داوطلبان در کمیته تطبیق یا بعد از آن قرار دارد مطابق اصلاحیه سال ۱۳۹۲ این قانون ادامه می‌یابد.

تبصره ۳- ...

تبصره ۸- انتخابات اتحادیه‌ها به صورت الکترونیکی و بر اساس شماره تلفن همراه شخص دارنده یا متقاضی پروانه کسب و در بستر سامانه تعیین شده توسط دبیرخانه هیأت عالی نظارت برگزار می‌شود.

تبصره ۹- کلیه ابلاغ‌های موضوع این قانون، در صورت ارسال به شماره تلفن همراه شخص دارنده یا متقاضی پروانه کسب که در سامانه صدور مجوزهای کسب‌وکار به ثبت رسیده است، قابل استناد خواهد بود.

#### دیدگاه مغایرت

بر اساس حکم تبصره (۸) الحاقی به قانون، شخصی که صرفاً متقاضی پروانه کسب است نیز

می‌تواند در انتخابات اتحادیه‌ها شرکت کند. این در حالی است که ممکن است صلاحیت فرد متقاضی در اثنای فرآیند پروانه تأیید نشود یا فرد متقاضی از اخذ پروانه کسب انصراف دهد. همچنین این امکان وجود دارد که نامزدهای عضویت در هیأت مدیره اتحادیه‌ها، به‌منظور انتخاب مجدد خود اقدام به اجیر نمودن افرادی به عنوان متقاضی پروانه کسب نمایند و پس از استفاده از رأی آن‌ها در انتخابات، متقاضیان پروانه کسب اعلام انصراف نمایند. لذا امکان شرکت متقاضیان پروانه کسب در انتخابات به نحو مذکور در تبصره (۸)، غیرمنطقی و مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی است.

### ▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم تبصره (۸)، انتخابات اتحادیه‌ها به صورت الکترونیکی و بر اساس «شماره تلفن همراه» برگزار می‌شود. مطابق تبصره (۹) نیز کلیه ابلاغ‌های موضوع این قانون، در صورت ارسال به «شماره تلفن همراه» که در سامانه صدور مجوزهای کسب و کار به ثبت رسیده، قابل استناد است. حال مشخص نیست که شماره تلفن مذکور در این دو تبصره یکسان هستند، یا یک فرد می‌تواند با شماره‌ی دیگری غیر از شماره تلفن موضوع تبصره (۹) نیز در انتخابات شرکت کند.

### ▪ دیدگاه عدم ابهام

به نظر می‌رسد قانونگذار با هدف هماهنگی بیشتر و اجرای بهتر احکام مصوبه‌ی حاضر به دنبال تعیین یک «شماره تلفن همراه» مشخص جهت انجام کلیه ابلاغ‌ها، شرکت در انتخابات اتحادیه و... بوده است. بنابراین قاعده‌تاً شماره تلفن موضوع تبصره‌های (۸) و (۹) این ماده یکسان است. همچنین چه شماره تلفن‌های مذکور یکسان باشند و چه یکسان نباشند، موضوع مغایرتی با قانون اساسی و شرع پیدا نمی‌کند. بنابراین نسبت شماره تلفن‌های مذکور در تبصره‌های (۸) و (۹) فاقد ابهام است.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۴) موضوع اصلاح ماده (۲۲) قانون، در تبصره (۸)، اطلاق شرکت «متقاضی پروانه کسب» در انتخابات اتحادیه‌ها، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

تذکر: ۱- در ماده (۴) موضوع اصلاح ماده (۲۲) قانون، در تبصره (۱)، عبارت «مطابق اصلاحیه سال ۱۳۹۲ این قانون» به عبارت «قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی» اصلاح گردد.

\* \* \*

ماده ۵-

ماده (۲۲ مکرر) قانون به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱- تبصره (۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

تبصره ۱- کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت کشور، پلیس نظارت بر اماکن عمومی فراجا، سازمان تعزیرات حکومتی، بسیج اصناف و دو نفر از اتاق اصناف شهرستان ظرف یک ماه شرایط مذکور را از مراجع ذیصلاح شامل مراجع قضائی، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه، نیروی انتظامی، مرجع صادرکننده آخرین مدرک تحصیلی و اتاق اصناف ذیربط استعلام می‌نماید. نمایندگان اتاق اصناف در این کمیته نباید خود نامزد انتخابات باشند. تصمیم‌گیری در این کمیته با اکثریت آراء صورت می‌گیرد و نتیجه به متقاضی اعلام می‌شود. وظیفه این کمیته حصول اطمینان از صحت موارد مندرج در بندهای مذکور از طریق رؤیت اسناد مثبت و بررسی مدارک و شواهد است. عدم اعلام نظر مراجع استعلام شونده ظرف یک ماه به منزله پاسخ مثبت است.

۲- یک بند به عنوان بند (۱۱) و یک تبصره به عنوان تبصره (۳) به

ماده به شرح زیر الحاق می‌شود:

۱۱- نداشتن محکومیت کیفری مؤثر و نیز نداشتن تخلفات صنفی مؤثر

تبصره ۳- تخلفات صنفی مؤثر موضوع بند (۱۱) شامل موارد زیر است:

۱- اخذ هرگونه وجه یا مال به نفع خود یا غیر با سوءاستفاده از سمت

خود در اتحادیه یا اتاق، خلاف قوانین و مقررات

۲- استفاده از امکانات تشکل‌های صنفی به نفع خود یا اشخاص دیگر

۳- غیبت غیرموجه طی سه جلسه متوالی یا پنج جلسه متناوب در

جلسات هیأت مزبور ظرف یک سال

۴- فعالیت بدون مجوز بیش از نه ماه

۵- عدم اجرای حکم تبصره (۱) ماده (۲۰ مکرر) در موعد مقرر

۶- داشتن محکومیت قطعی مرتبه سوم مذکور در مواد (۵۹)، (۶۰) و (۶۱) این قانون

### ▪ دیدگاه مغایرت

در تبصره (۱) اصلاحی، استفاده از واژه «کمیته» به دلیل غیرفارسی بودن آن، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است. چه اینکه در نگارش متون رسمی، صرفاً باید از خط و زبان فارسی استفاده شود.

### ▪ دیدگاه ابهام

در بند (۱۱) الحاقی، داشتن تخلف صنفی مؤثر سبب محرومیت فرد از نامزدی هیأت مدیره اتحادیه می‌شود. اما مشخص نیست که اگر فردی یکی از مصادیق تخلف صنفی مؤثر (مثلاً غیبت غیرموجه در سه جلسه متوالی در جلسات هیأت) را مرتکب شود، به صورت مادام‌العمر از نامزدی محروم می‌شود یا بعد از مدت مشخصی، مجدداً امکان نامزدی را خواهد داشت. چه اینکه اگر محرومیت مذکور به صورت مطلق و همیشگی باشد، این حکم واجد ایراد خواهد بود؛ چراکه محرومیت پیش‌بینی شده، متناسب با تخلف صورت‌گرفته نیست و به نوعی تعدی به حقوق افراد محسوب می‌شود. قابل ذکر است که حتی در محکومیت‌های کیفری مؤثر نیز زمانی برای تأثیر آنها پیش‌بینی شده است و آثار این قبیل محکومیت‌ها مطلق و مادام‌العمر نیست. به عنوان مثال در محکومیت به مجازات‌های سالب حیات و حبس ابد، تنها (۷) سال از تاریخ توقف اجرای حکم اصلی، محرومیت اجتماعی اعمال می‌شود.<sup>۱</sup> بنابراین حکم بند (۱۱) الحاقی، از جهت روشن نبودن بازه زمانی مؤثر بودن تخلف صنفی، واجد ابهام است.

---

۱. ماده (۲۵) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۵- محکومیت قطعی کیفری در جرایم عمدی، پس از اجرای حکم یا شمول مرور زمان، در مدت زمان مقرر در این ماده، محکوم را از حقوق اجتماعی به عنوان مجازات تبعی محروم می‌کند:

الف- هفت سال در محکومیت به مجازات‌های سالب حیات و حبس ابد از تاریخ توقف اجرای حکم اصلی  
ب- سه سال در محکومیت به قطع عضو، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده بیش از نصف دیه مجنی‌علیه باشد، نفی بلد و حبس تا درجه چهار

پ- دو سال در محکومیت به شلاق حدی، قصاص عضو در صورتی که دیه جنایت وارد شده نصف دیه مجنی‌علیه یا کمتر از آن باشد و حبس درجه پنج»



### ■ توضیح تذکر

در بند (۱) این ماده، عبارت «سازمان اطلاعات سپاه» ناقص نوشته شده و باید به «سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» اصلاح شود. همچنین با توجه به تغییر عنوان و ساختار نیروی انتظامی، لازم است که عنوان «نیروی انتظامی» به عبارت «فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» اصلاح شود.

### ■ نظر شورای نگهبان

۵- در ماده (۵) موضوع اصلاح ماده (۲۲) مکرر قانون،

۵-۱- استفاده از واژه غیرفارسی «کمیته»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

۵-۲- در بند (۲)، بند (۱۱) الحاقی به ماده (۲۲) مکرر قانون، از جهت روشن نبودن بازه

زمانی مؤثر بودن تخلف صنفی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: ۲- در ماده (۵) موضوع اصلاح ماده (۲۲) مکرر قانون، در بند (۱)، عبارت «سازمان

اطلاعات سپاه» به «سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی» و «نیروی انتظامی» به «فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران» اصلاح شود.

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