

# اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

## در خصوص:

- طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور
- لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی
- طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت
- اظهار نظر در خصوص طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی
- طرح آئین دادرسی نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی
- اظهار نظر کارشناسی در خصوص اصلاح اساسنامه شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه قشم
- اصلاح اساسنامه شرکت صید صنعتی منطقه آزاد چابهار
- اساسنامه صندوق ملی محیط زیست

کد گزارش: ۹۳۰۷۰۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۷/۲۹

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

۱. طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور  
(اعاده شده از شورای نگهبان)..... ۱
۳. لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (اعاده شده از شورای نگهبان) ..... ۳  
طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت (اعاده شده  
از شورای نگهبان) ..... ۶
- اظهار نظر در خصوص طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی  
کارگران ساختمانی (اعاده شده از شورای نگهبان) ..... ۱۰  
طرح آیین دادرسی نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی (اعاده شده از  
شورای نگهبان) ..... ۱۴
- اظهار نظر کارشناسی در خصوص اصلاح اساسنامه شرکت سرمایه‌گذاری  
و توسعه قشم ..... ۲۲  
اصلاح اساسنامه شرکت صید صنعتی منطقه آزاد چابهار (اعاده شده از  
شورای نگهبان) ..... ۲۵
۲۸. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست ..... ۲۸

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۷۰۲۹

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۷/۲۹

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ به تصویب مجلس و در ۹ بند با ایراد شورای نگهبان مواجه شده بود، مورد اصلاح قرار گرفت ولیکن مجدداً از سوی شورای نگهبان با ایراد مواجه شد. لذا مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵ به منظور رفع ایراد شورای نگهبان مصوبه خود را اصلاح نمود که در این گزارش به بررسی اصلاح اخیر خواهیم پرداخت.

### تبیین و بررسی

۱) اولین اصلاح مجلس ناظر به تذکر شورای نگهبان می باشد که به موجب آن، عنوان «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» اشتباه و عنوان «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» صحیح می باشد.

لذا به منظور رفع این تذکر مجلس در بند «ه» ماده (۲)، کلمه «کارمندان» را بعد از عبارت «تخلفات اداری» حذف نموده است. اصلاح صورت گرفته رافع این تذکر است.

۲) اصلاح دوم ناظر به رفع ایراد باقی مانده شورای نگهبان بوده است که با مصوبه اصلاحی سابق مجلس رفع نشده است. به موجب این ایراد که شورا به

باقی بودن آن نظر داده است، اطلاق تبصره نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

مجلس به منظور رفع این ایراد در تبصره ماده (۱۰) موضوع ماده (۸) بعد از عبارت «سوء جریان امور باشد و» عبارت «عدم اجرای آنها موجب انجام عمل غیرقانونی شود و» اضافه و عبارت «بدون عذر موجه» را حذف نمود.

با اصلاح صورت گرفته تبصره بدین شرح اصلاح می‌شود:

«در مواردی که پیشنهادها سازمان برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوءجریان امور باشد و عدم اجرای آنها موجب عمل غیرقانونی شود و مسئول مربوطه از انجام آن استنکاف نماید با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح مشمول مجازات مقرر در تبصره یک ماده ۸ این قانون می‌باشد.»

بنابراین با اصلاح صورت گرفته عدم اجرای آن دسته از پیشنهادها سازمان بازرسی کل کشور، مستوجب مجازات دانسته شده است که صرف عدم انجام آنها خود مشتمل بر یک امر غیرقانونی باشد و لذا عدم اجرای هر پیشنهادی نمی‌تواند موجب مسئولیت مسئول مربوطه باشد. لذا به نظر می‌رسد با اصلاح صورت گرفته ایراد شورای نگهبان رفع شده است.

## لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

لایحه «نحوه اجرای محکومیت‌های مالی» که در تاریخ ۹۲/۱۱/۲۴ از سوی شورای نگهبان با ایراداتی مواجه شده بود به مجلس شورای اسلامی عودت داده شد و مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۱ به منظور رفع این ایرادات اصلاحاتی را در خصوص لایحه مزبور به تصویب رساند ولیکن مجدداً از سوی شورای نگهبان با ایراداتی مواجه شد و لذا مجلس نیز به منظور رفع این ایرادات اصلاحاتی را در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵ به تصویب رساند که در این گزارش به بررسی این اصلاحات خواهیم پرداخت.

### تبیین و بررسی

(۱) به موجب بند نخست از اظهار نظر شورای نگهبان، نظر به اینکه در ماده (۳)، اصلاحی به عمل نیامده است بنابراین اشکال قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

مجلس بر تصویب ماده (۳) اصرار و لذا این ماده را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نمود.

(۲) شورای نگهبان در بند دوم از ایرادات خود، تبصره «۲» ماده (۱۵) را، نظر به اینکه تکلیف دائن و مدیون مشخص نیست واجد ابهام دانسته است.

مجلس به منظور رفع این ابهام تبصره «۲» ماده (۱۵) را حذف نموده است. به موجب تبصره محذوف «دولت، شهرداری‌ها و موسسات عمومی غیر

دولتی و عام المنفعه نمی‌توانند درخواست اعسار و ورشکستگی نمایند.»  
در این خصوص قابل توضیح است که بر اساس ماده (۱۵) مصوبه «دادخواست اعسار از تجار و اشخاص حقوقی پذیرفته نمی‌شود. این اشخاص در صورتی که مدعی اعسار باشند باید رسیدگی به امر ورشکستگی خود را درخواست کنند.» اما از سوی دیگر بر اساس نظام حقوقی ما ورشکستگی صرفاً به اشخاص تجاری (از جمله اشخاص حقوقی تجاری) اختصاص دارد.  
بنابراین اولاً اشخاص حقوقی بر اساس ماده (۱۵) همین مصوبه نمی‌توانند درخواست اعسار بدهند و ثانیاً درخواست ورشکستگی به اشخاص تاجر اختصاص دارد. حال این مسئله وجود دارد که تکلیف دولت، شهرداری‌ها و موسسات عمومی غیر دولتی و همچنین اشخاص حقوقی غیرتجاری چیست.  
در این رابطه باید گفت که اگرچه برخی از این اشخاص نظیر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی<sup>(۱)</sup> یا شهرداریها<sup>(۲)</sup> در خصوص پرداخت دیون خود تابع قوانین خاصی هستند ولیکن در ارتباط با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین اشخاص حقوقی غیرتاجر (خصوصی) تکلیف نامشخص است. چرا که از یکسو مطابق ماده (۱۵) مصوبه اشخاص حقوقی نمی‌توانند درخواست اعسار داده و باید درخواست ورشکستگی کنند ولی از سوی دیگر با مراجعه به قوانین مربوطه متوجه خواهیم شد که درخواست ورشکستگی صرفاً ناظر به تاجر بوده و ترتیبی برای ورشکستگی اشخاص حقوقی غیرتاجر وجود ندارد. همچنین اطلاق ذیل ماده (۱۵) که مقرر داشته اشخاص حقوقی باید درخواست

۱. قانون نحوه پرداخت محکوم به دولت و عدم تأمین و توقیف اموال دولتی

۲. قانون راجع به منع توقیف اموال منقول و غیر منقول متعلق به شهرداریها

ورشکستگی بدهند می‌تواند در ارتباط با قوانین خاص مربوط به دولت و شهرداریها، از جهت رابطه این حکم عام با احکام خاص پیشین ایجاد ابهام نماید.

لذا با توجه به مطالب مذکور به نظر می‌رسد علی‌رغم حذف تبصره «۲»، تکلیف وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، شهرداریها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و همچنین اشخاص حقوقی غیرتاجر در ارتباط با حکم موضوع ماده (۱۵) یعنی اطلاق درخواست ورشکستگی از سوی اشخاص حقوقی دچار ابهام می‌باشد.

۳) همچنین شورای نگهبان در یک بند تذکر داده است که «در ماده ۲۹ نسبت به مواردی که مجازاتهای مذکور با جمع شرایط قانونی در خصوص مدیران و مسئولین متخلف قابل اعمال باشد تعیین تکلیف نگردیده است.» مجلس به منظور رفع این تذکر عبارت «و نسبت به مدیران و مسئولان اشخاص حقوقی و متخلف مطابق قانون مجازات اسلامی عمل می‌شود.» را به انتهای ماده ۲۹ اضافه نموده است.

بر این اساس ماده (۲۹) لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی به شرح زیر اصلاح شد: احکام مندرج در این قانون جز احکام راجع به حبس محکوم علیه، اعسار و مستثنیات دین حسب مورد در مواردی که محکوم علیه شخص حقوقی باشد نیز مجری است و نسبت به مدیران و مسئولان اشخاص حقوقی و متخلف مطابق قانون مجازات اسلامی عمل می‌شود. لذا با توجه به اصلاح صورت گرفته، به تذکر شورا عمل شده است.

## طرح افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

«طرح یک فوریتی افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت» که در تاریخ ۱۳۹۳/۱/۲۴ ابتدائاً با قید دو فوریت به صحن علنی مجلس ارسال شده بود اعلام وصول و نهایتاً یک فوریت آن تصویب و جهت بررسی به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد. این طرح در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۹ مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرع به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱ ایرادات خود را نسبت به این مصوبه اعلام کرد و در نهایت مجلس شورای اسلامی به منظور رفع این ایرادات در تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱۵ مصوبه خود را اصلاح نمود که در ذیل به طرح و بررسی این اصلاحات خواهیم پرداخت:

### بررسی و تبیین موضوع

۱) در بند اول نظریه شورای نگهبان، مقصود از عبارت «تهدید سلامت» و ضوابط و شرایط آن در تبصره ماده یک مبهم تشخیص داده شده بود که مجلس در اصلاحیه خود، عبارت «جسمی» را به بعد از عبارت «تهدید سلامت» در ماده یک و تبصره آن افزود.

در این خصوص اگر چه مقصود از سلامت با توجه به قید «جسمی» تا حدودی مشخص شده است ولی هیچگونه ضابطه و شرایطی جهت تعیین موارد



«تهدید سلامت جسمی» ارائه نشده است تا بتوان حدود سلامت مزبور را تشخیص داد. لذا به نظر می‌رسد علیرغم اصلاح انجام شده، *ابهام سابق شورا حداقل در خصوص ضوابط و شرایط «سلامت» همچنان باقی است و تعیین چنین مواردی توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌تواند مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری محسوب شود.*

۲) در بند دوم نظریه شورای نگهبان، اختصاص ممنوعیت تبلیغات در ماده (۲)<sup>۱)</sup> صرفاً به رسانه‌ها، غیرمنطبق با سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی مقام معظم رهبری (مد ظله العالی) تشخیص داده شده بود. مجلس در اصلاحیه خود ماده (۲) را بدین صورت اصلاح نمود: «هر گونه تبلیغ در خصوص پیشگیری از بارداری و کاهش فرزند آوری ممنوع است» لذا محدودیت ممنوعیت تبلیغ مزبور برداشته شد و شامل هرگونه تبلیغ گردید.

اما نکته‌ای که وجود دارد این است که به موجب تبصره‌ای که به این ماده الحاق گردید مجازات تخلف از این ممنوعیت صرفاً به رسانه‌ها اختصاص یافت. به موجب این تبصره «در صورت تخلف رسانه‌ها از حکم این ماده متناسب با عمل ارتكابی و تکرار آن، متخلف به مجازات‌های مندرج در ماده ۳۵ قانون مطبوعات مصوب ۶۴/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن محکوم می‌شود». این امر علاوه بر اینکه به نوعی می‌تواند تبعیض ناروا باشد بدون تردید نمی‌تواند

---

۱. ماده (۲)، قبل از اعمال اصلاحات: «هر گونه تبلیغ در خصوص پیشگیری از بارداری و کاهش فرزند آوری در کلیه رسانه‌ها ممنوع است. رسانه متخلف متناسب با عمل ارتكابی و تکرار آن به مجازات‌های مندرج در ماده (۳۵) قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴/۱۲/۲۲ محکوم می‌شود.»

تأمین کننده مقصود از فراگیری چنین ممنوعیتی برای هرگونه تبلیغ محسوب شود. همچنین با توجه به تبصره الحاقی و اختصاص یافتن مجازات به رسانه‌ها، مشخص نیست ممنوعیت مذکور در ماده (۲) چه ماهیتی دارد، آیا جرم است و یا صرف یک تخلف و اینکه چه ضمانت اجرایی برای این ممنوعیت پیش‌بینی شده است.

**لذا به نظر می‌رسد علی‌رغم اصلاح صورت گرفته، ماده و تبصره مزبور همچنان مغایر سیاستهای کلی نظام در خصوص جمعیت باشد.**

لازم به ذکر است که بر اساس اصلاح انجام گرفته در این ماده و ذکر عبارت «قانون مطبوعات مصوب ۶۴/۱۲/۲۲ و اصلاحات بعدی آن»، تذکر شورای نگهبان مبنی بر تصریح به اصلاحات انجام گرفته در قانون مطبوعات، تأمین شده است.

**۳) در بند سوم نظریه شورای نگهبان، واگذاری تعیین ضوابط مربوط به «موارد آموزشی و ضروری در راستای حفظ سلامت والدین و کودک» به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی شناخته شد.**

مجلس در اصلاحیه خود، این ماده را بدین صورت اصلاح نمود: «موارد آموزشی و ضروری در راستای احتراز از تهدیدات سلامت جسمی و روانی مادر و کودک از شمول این قانون مستثنی است. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف است آئین‌نامه اجرایی این ماده و تبصره ماده (۱) را ظرف سه ماه از تاریخ تصویب این قانون تهیه نماید و به تصویب هیأت وزیران برساند.»

بر این اساس، صرفاً «احتراز از تهدیدات سلامت جسمی و روانی مادر و کودک» جایگزین «حفظ سلامت والدین و کودک» گردید و همچنان تعیین

ضوابط مربوط به «موارد آموزشی و ضروری» بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار داده شده است و هیچگونه ضابطه‌ای جهت تشخیص این موارد ارائه نشده است، لذا به نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان برطرف نشده است و مغایرت با اصل (۸۵) قانون اساسی همچنان باقی است.

لازم به ذکر که در اصلاح صورت گرفته در ماده (۱) و تبصره آن صرفاً موارد مربوط به «تهدید سلامت جسمی» از شمول حکم ماده (۱) استثناء گردیده است و لیکن در ماده اخیرالذکر موارد مربوط به «تهدیدات سلامت جسمی و روانی» مورد استثناء کلیه احکام قانون (از جمله حکم ماده ۱) قرار گرفته‌اند و لذا مورد نوعی تعارض در این خصوص شده است.

**۴** در انتهای نظریه شورای نگهبان تأکید شده است «از آنجا که این مصوبه در بخش‌های مختلف از جمله افزایش باروری منطبق با سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی مقام معظم رهبری<sup>(مد ظله العالی)</sup> نمی‌باشد لذا شایسته است با توجه به سیاست‌های کلی، مصوبه جامعی تهیه و مورد تصویب قرار گیرد.» که در این مصوبه اقدامی در این زمینه صورت پذیرفته است.

درحالی که به نظر می‌رسد مقصود شورای نگهبان از توجه دادن به امر مزبور این بوده است که مجلس در این خصوص اقدامات لازم را انجام دهد. به خصوص با توجه به اینکه در نامه مقام معظم رهبری در خصوص نظارت بر سیاست‌های کلی نظام علاوه بر مغایرت، بررسی عدم انطباق نیز مورد نظر بوده است. لذا پیشنهاد می‌شود نظریه شورای نگهبان نسبت به این موضوع به دلیل اینکه هیچ اقدامی از سوی مجلس نسبت به آن صورت نگرفته مجدداً به مجلس اعلام گردد.

## اظهار نظر در خصوص طرح اصلاح ماده (۵) قانون

### بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی

(اعاده شده از شورای نگهبان)

#### مقدمه

طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۰۶/۰۲ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. و به منظور اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد و لیکن در دو بند با ایراد شورا مواجه گردید. لذا مجلس به منظور رفع این ایرادات در مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۶ مصوبه خود را مورد اصلاح قرار داد.

#### بررسی و تبیین موضوع

۱) شورای نگهبان در بند اول اظهار نظر خود تبصره یک ماده (۵) اصلاحی را از این نظر که درآمدهایی که بابت جبران مابه‌التفاوت در نتیجه اجرای حکم مذکور در ماده (۵) اصلاحی پیش‌بینی شده، دارای محل مصرف از قبل مشخص بوده و نمی‌تواند این مابه‌التفاوت را جبران کند، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی تشخیص داده است.

مجلس شورای اسلامی در مقام رفع این ایراد تبصره یک ماده (۵) را حذف و ماده (۵) را اصلاح نمود.

براساس اصلاح صورت گرفته در این ماده سازمان تأمین اجتماعی مکلف می‌شود هفت درصد (۷٪) حق بیمه را از کارگران ساختمانی دارای پروانه مهارت و اشتغال مشمول ماده یک قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی دریافت نموده و معادل دوازده درصد (۱۲٪) از مجموع عوارض و درآمدی که

بابت صدور پروانه ساختمانی به شهرداری و دیگر مراکز صدور پروانه ساختمانی پرداخت می‌شود را به‌عنوان سهم کارفرما از مالک دریافت و کارگران مذکور را بیمه نماید. بدین ترتیب مجلس شورای اسلامی با حذف عبارت «و بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما» این هدف را دنبال کرده است که مابه‌التفاوت احتمالی پیش‌بینی شده در تبصره یک را منتفی سازد و سازمان تأمین اجتماعی در هر صورت معادل مزبور را دریافت نماید بدون اینکه میزان بیست درصد سهم کارفرما مورد توجه قرار گیرد.

اما مسئله‌ای که در این خصوص بوجود می‌آید این است که هم اکنون به موجب ماده (۵) فعلی میزان مشخصی از حق بیمه توسط مالک به‌عنوان کارفرما پرداخت می‌شود که در واقع همان سهم کارفرماست و لذا اصلاح پیشنهادی نیز باید تأمین‌کننده همین میزان باشد در غیر این صورت اصلاح پیشنهادی باعث کاهش درآمدهای عمومی شده و لازم است محل تأمین این کاهش درآمد مشخص شود.

از سوی دیگر مطابق ماده (۹)<sup>(۱)</sup>، تبصره ماده (۱۰)<sup>(۲)</sup> و ماده (۱۱)<sup>(۳)</sup> قانون

- 
۱. ماده ۹ - چگونگی استفاده از خدمات درمانی، مدت و شرایط و میزان غرامت دستمزد برای حوادث ناشی از کار، تعیین درصد از کارافتادگی، چگونگی تشخیص حوادث ناشی و غیرناشی از کار، شرایط پرداخت غرامت نقص مقطوع و برقراری مستمری جزئی و کلی، نحوه محاسبه و میزان آن و تغییر درجه از کارافتادگی جزئی و کلی تابع مقررات قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.
  ۲. تبصره - میزان مستمری بازنشستگی طبق قانون تأمین اجتماعی تعیین می‌شود. مستمری از کارافتادگی جزئی و کلی، نحوه محاسبه و میزان آن و تغییرات درجه از کارافتادگی جزئی و کلی تابع مقررات قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.
  ۳. ماده ۱۱ - شرایط بیمه‌شده متوفی، بازماندگان واجد شرایط بیمه‌شده متوفی، نحوه برقراری مستمری بازماندگان و سهم مستمری هر یک از آنان طبق قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.

بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، نحوه و میزان پرداخت مستمری و سایر مزایای موضوع این قانون بر اساس قانون تأمین اجتماعی خواهد بود. همچنین به موجب ماده (۶) این قانون حق بیمه سهم بیمه شده معادل هفت درصد (۷٪) دستمزد ماهانه‌ای خواهد بود که طبق ماده (۳۵) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ برای کارگران تعیین می‌شود و مطابق تبصره این ماده «دولت مکلف است معادل سه درصد (۳٪) مأخذ کسر حق بیمه موضوع این ماده به‌عنوان سهم مشارکت خود به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید...»

بنابراین مطابق این احکام سهم کارفرما نیز که در واقع در ماده (۵) به نحوه و میزان تأمین آن پرداخته شده است باید معادل سهم کارفرما بر اساس مقررات قانون تأمین اجتماعی باشد و یا اینکه به اندازه میزانی که هم اکنون بر اساس ماده (۵) فعلی أخذ می‌نمایند باشد.

در این خصوص با توجه به تفاوت در نحوه محاسبه و میزان پرداخت حق بیمه سهم کارفرما، ماده (۵) اصلاحی از جهت تأمین بار مالی لازم می‌تواند واجد ابهام باشد، به خصوص با توجه به اینکه شیوه پیشنهادی جهت تأمین حق بیمه سهم کارفرما مشخص و قابل تخمین نیست. چرا که میزان منابع حاصل از طریقه مزبور با توجه به متفاوت بودن نرخ عوارض و صدور پروانه ساختمانی در مناطق مختلف متفاوت می‌باشد.

۲) شورای نگهبان در بند دوم از اظهار نظر خود عبارت «مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی» را با توجه به اینکه مصادیق مراکز دینی و تبلیغی مسلمانان به نحو روشن مشخص شده است واجد ابهام دانسته و همچنین برداشت از محل تبصره «۱» جهت تأمین بار مالی این معافیت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی

شناخته شده است.

مجلس جهت رفع این ایرادات تبصره «۴» را بدین صورت اصلاح نموده است که: «مراکز دینی از قبیل مساجد و تکایا، حسینیه‌ها و دارالقرآن‌ها از پرداخت بیست درصد سهم کارفرما معاف بوده و سهم کارفرما از محل ماده (۵) قانون تأمین می‌شود»

به نظر می‌رسد اصلاح مزبور رافع قسمت نخست ایراد شورا نگهبان می‌باشد ولیکن در خصوص قسمت دوم ایراد مذکور همان مسائلی که در خصوص ماده (۵) اصلاحی ذکر شد در اینجا نیز وجود دارد و تأمین بارمالی تبصره «۴» از محل ماده (۵) اصلاحی با توجه به نکات پیش گفته می‌تواند قابل تأمل باشد.

**۳** در تذکری که در انتهای اظهارنظر شورای محترم نگهبان داده شده است، ماده (۵) اصلاحی در خصوص عبارت «بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما که معادل دوازده درصد (۱۲٪) مجموع عوارض و درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان به شهرداری می‌باشد»، نیازمند اصلاح عبارتی دانسته شده است. همچنین تذکر داده شده است که با توجه به اینکه در همه موارد پروانه توسط شهرداری تعیین نمی‌گردد باید تعیین تکلیف گردد.

در این خصوص با توجه به اصلاح صورت گرفته در ماده (۵) و حذف عبارت «بیست درصد سهم کارفرما را» از این ماده و همچنین اضافه نمودن عبارت «دیگر مراکز صدور پروانه ساختمانی» تذکر شورا مورد توجه قرار گرفته است.

## طرح آئین دادرسی نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

«طرح آئین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی» در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و به کمیسیون قضائی و حقوقی ارجاع گردید. این طرح که طبق اصل (۸۵) قانون اساسی در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ توسط کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس با اصلاحاتی به تصویب رسید، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت گردید و سپس در راستای اجرای اصل (۹۴) قانون اساسی، جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لیکن شورای نگهبان در ۳۳ بند نسبت به این مصوبه ایراداتی وارد نمود. از همین رو کمیسیون تخصصی مربوطه (قضائی حقوقی) به منظور رفع این ایرادات اصلاحاتی را در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۹ نسبت به مصوبه فوق اعمال نمود. لکن شورای نگهبان چهار ایراد و چهار تذکر را نسبت به مصوبه کمیسیون مطرح نمود و لذا کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس مجدداً در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۸ خود اصلاحاتی را در این مصوبه به منظور رفع ایرادات شورای نگهبان لحاظ کرد که در این گزارش به بررسی این اصلاحات خواهیم پرداخت.

### بررسی و تبیین موضوع

ابتدائاً لازم به توضیح است که کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی در راستای ترتیب‌باز کردن به تذکر چهارم شورای نگهبان در آخرین



اظهار نظر خود نسبت به طرح آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی که بیان می‌دارد: «لازم است مفاد قسمت اول ماده (۱۳۹) ... اعمال و ... به این شورا ارسال گردد»، پنج بخش این طرح یعنی «آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح»، «ادارسی الکترونیکی»، «آیین دادرسی جرائم رایانه‌ای»، «آیین دادرسی جرائم اشخاص حقوقی» و «سایر مقررات» را با رعایت ترتیب مواد به‌عنوان بخش‌های هشتم، نهم، دهم، یازدهم و دوازدهم به انتهای قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ الحاق و در آن قانون ادغام نموده است و به تبع این امر، شماره مواد این طرح هم از (۱) الی (۱۳۹) به (۵۷۱) الی (۷۰۹) تغییر یافته است؛ لذا در بررسی ایرادات شورای نگهبان و اصلاحات کمیسیون مزبور باید به این امر توجه نمود.

**۱)** به موجب بند نخست از ایرادات شورای نگهبان، «در ماده (۱۱۰) [ماده (۶۸۰) جدید]، اطلاق «عدم حضور یا امتناع از حضور»، در صورتی که تفتیش ضروری و فوری نباشد، اشکال شرعی دارد».

مجلس به منظور رفع این ایراد، عبارت «این افراد» را از ماده (۶۸۰) مصوبه حذف نموده و قید «آنان چنانچه تفتیش یا توقیف ضرورت داشته باشد یا فوریت امر اقتضاء کند» را پس از عبارت «در صورت عدم حضور یا امتناع از حضور» اضافه نمود. بنابراین و با اصلاح صورت گرفته، «در صورت عدم حضور یا امتناع از حضور آنان [متصرفان قانونی یا اشخاصی که به نحوی داده‌ها یا سامانه‌های یارانه‌ای و مخابراتی را تحت کنترل قانونی دارند، نظیر متصدیان سامانه‌ها] چنانچه تفتیش یا توقیف ضرورت داشته باشد یا فوریت امر اقتضاء کند، قاضی با ذکر دلایل دستور تفتیش و توقیف بدون حضور اشخاص مذکور را

صادر می‌کند.» لذا به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد.

۲) بر اساس بند دوم از ایرادات شورای نگهبان، «قسمت اول اشکال بند (۲۸) قبلی این شورا درخصوص ماده (۱۲۷) [ماده (۶۹۷) جدید] با اصل ۸۵ قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است». توضیح آنکه شورای نگهبان در قسمت اول بند (۲۸) اولین اظهارنظر خود درخصوص طرح آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی، «واگذاری شرایط و چگونگی جمع‌آوری و استنادپذیری ادله الکترونیکی به آیین‌نامه» در ماده (۱۲۷) [ماده (۶۹۷) جدید] را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته و ماده (۱۲۲) [ماده (۶۹۲) جدید] را نیز مبنیاً بر این ایراد دارای اشکال قلمداد نموده بود. اما کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس در مصوبه اصلاحی تقریباً اصلاحی در این زمینه انجام نداده بود و لذا مجدداً مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است.

حال کمیسیون مزبور به منظور رفع این ایراد اقدام به حذف ماده (۶۹۷) نموده است که به نظر رافع ایراد شورای نگهبان می‌باشد. لذا با توجه به حذف ماده مورد ایراد، ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

نکته قابل توجه دیگر آن است که کمیسیون، ماده (۶۹۲) را نیز که درخصوص نگهداری و مراقبت ادله الکترونیکی جمع‌آوری شده به عمل طبق آیین‌نامه ماده (۶۹۷) حکم کرده و مبنیاً بر ایراد ماده (۶۹۷) مورد اشکال شورای نگهبان قرار گرفته بود، اصلاح نموده است و تصویب آیین‌نامه اجرائی نحوه نگهداری و مراقبت از ادله الکترونیکی جمع‌آوری شده را که توسط وزیر دادگستری و با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود، برعهده رئیس قوه

قضائیه قرار داده است، که این اصلاح با توجه به اجرایی بودن امر نگهداری و مراقبت از ادله الکترونیکی جمع‌آوری شده، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

**۳** مطابق بند سوم از ایرادات شورای نگهبان، «در بند (ب) ماده (۱۳۰) [ماده (۷۰۰) جدید]، علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است». همچنین تبصره این ماده نسبت به موردی که بدون أخذ نظر مشاور، برای قاضی صدور رأی امکان‌پذیر نباشد، خلاف موازین شرع شناخته شد. توضیح آنکه در بند (ب) ماده (۱۳۰) [ماده (۷۰۰) جدید] آمده بود که تخلف از قرار منع تغییر ارادی در وضعیت شخص حقوقی موجب بطلان عملیات حقوقی می‌گردد که شورای نگهبان در اولین اظهارنظر خود در خصوص طرح آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی، اطلاق تحقق «بطلان عملیات حقوقی» با صرف نهی قاضی در بند (ب) ماده (۱۳۰) [ماده (۳۰۰) جدید] را نسبت به مواردی که عامل اختیار قانونی برای اعمال این امر را دارد، خلاف موازین شرع دانسته بود. کمیسیون حقوقی و قضائی نیز برای رفع این ایراد، بطلان را به فقدان اثر قانونی تغییر داد که شورای نگهبان این اصلاح را رافع ایراد ندانسته است.

کمیسیون مذکور در راستای رفع ایراد مزبور، عبارت «و اقدامات انجام شده برخلاف قرار مزبور فاقد اثر قانونی است» را از انتهای بند (ب) ماده (۷۰۰) حذف نموده است. لذا با توجه به حذف صورت گرفته به نظر می‌رسد ایراد

وارد به بند (ب) ماده (۷۰۰) مرتفع می‌باشد.

**۴** بر اساس بند چهارم از ایرادات شورای نگهبان، «در ماده (۱۳۸) [ماده (۷۰۸) جدید]، متن ادغام شده ارسال تا اظهارنظر ممکن گردد». توضیح آنکه در

انتهای ماده (۱۳۸) [ماده (۷۰۸) جدید] آمده بود «این ماده پس از لازم الاجراء شدن در ماده (۵۷۰) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ ادغام می شود».

کمیسیون حقوقی و قضائی به منظور پاسخ به این مطالبه شورا، عبارت انتهایی ماده (۷۰۸) را که حکم به ادغام این ماده در ماده (۵۷۰) قانون آیین دادرسی کیفری می نمود، حذف نموده است و لذا با توجه به حذف صورت گرفته به نظر می رسد مطالبه مطرح شده در خصوص ماده (۷۰۸) منتفی می باشد. اما نکته ای که در این خصوص وجود دارد این است که با توجه به الحاق این طرح به انتهای قانون آیین دادرسی کیفری، دو ماده (۵۷۰) و (۷۰۸) در قانون آیین دادرسی کیفری در خصوص نسخ قوانین وجود خواهد داشت که از نظر اصول شکلی قانون نویسی صحیح نیست.

### **بند «۱» تذکرات**

شورا در بند نخست از تذکرات خود بیان داشته است که «در تبصره (۴) ماده (۲۸) [ماده (۵۹۸) جدید]، واژه «ضابط آن» به «ضابطان» اصلاح شود. کمیسیون حقوقی و قضایی به منظور اعمال این تذکر، واژه «ضابطان» را جایگزین واژه «ضابط آن» در تبصره (۴) ماده (۵۹۸) نموده است. لذا تذکر شورا تأمین شده است.

### **بند «۲» تذکرات**

شورا در دومین تذکر خود متذکر شده است که «در بند «ح» ماده (۵۴) [ماده (۶۲۴) جدید]، واژه «شرار» باید به «اشرار» اصلاح شود که این اصلاح صورت

گرفته است. لذا تذکر شورا رفع شده است.

### **بند «۳» تذکرات**

شورا در بند سوم تذکرات خود متذکر شده است که «در تبصره (۲) ماده (۸۸) [ماده (۶۵۸) جدید]، واژه «کد پستی» و «کد ملی»، با توجه به اصل ۱۵ قانون اساسی باید اصلاح گردد». کمیسیون حقوقی و قضائی واژه‌های «شماره پستی» و «شماره ملی» را جایگزین واژه‌های «کد پستی» و «کد ملی» در تبصره (۲) ماده (۶۵۸) کرده و لذا تذکر شورا را رفع نموده است. نکته قابل توجه دیگر آن است که کمیسیون مزبور در اصلاحات خود در ماده (۶۵۸)، عبارت «به تصویب شورا و تأیید» را به عبارت «توسط شورا تهیه و به تصویب» تغییر داده است. بنابراین با اصلاح صورت‌گرفته، آیین‌نامه تبصره (۲) ماده (۶۵۸) توسط شورای راهبری دادرسی الکترونیکی تهیه می‌شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد که این امر مغایر با قانون اساسی نمی‌باشد.

### **بند «۴» تذکرات**

شورای نگهبان در بند «۴» تذکرات خود بیان داشته است که «لازم است مفاد قسمت اول ماده (۱۳۹) [ماده (۷۰۹) جدید]، با اصلاحاتی که در اجرای اشکالات معموله در این نامه انجام می‌شود اعمال و همزمان به این شورا ارسال گردد». توضیح آنکه قسمت اول ماده (۱۳۹) [ماده (۷۰۹) جدید] بیان می‌داشت: «این قانون با رعایت ترتیب شماره مواد به‌عنوان بخش‌های هفتم، هشتم، نهم و دهم قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ الحاق و بخش هفتم قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ به‌عنوان بخش یازدهم تعیین می‌شود».

حال کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس برای جامه عمل پوشاندن به این تذکر شورای نگهبان، همان‌طور که ذکر شد، پنج‌بخش این طرح یعنی «آیین دادرسی جرائم نیروهای مسلح»، «ادارسی الکترونیکی»، «آیین دادرسی جرائم رایانه‌ای»، «آیین دادرسی جرائم اشخاص حقوقی» و «سایر مقررات» را با رعایت ترتیب مواد به‌عنوان بخش‌های هشتم، نهم، دهم، یازدهم و دوازدهم به انتهای قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ الحاق و در آن قانون ادغام نموده است و به تبع این امر، شماره مواد این طرح را هم از (۱) الی (۱۳۹) به (۵۷۱) الی (۷۰۹) تغییر داده است و طبیعتاً تبصره ماده (۱۳۹) [ماده (۷۰۹) جدید] را نیز که روش تعیین شماره مواد قانون را تعیین می‌نمود، حذف نموده است و بدین ترتیب به بخشی از تذکر شورا ترتیب اثر داده است. اما بخش دیگری از تذکر شورا که اعمال اصلاحاتی است که در اجرای اشکالات معموله انجام می‌شود و ارسال همزمان آن به شورا می‌باشد، انجام نگرفته است. مثلاً کمیسیون مزبور در راستای اجرای اشکالات معموله شورا، اقدام به حذف ماده (۱۲۷) مصوبه نموده است اما همچنان شماره ماده (۶۹۷) را به این ماده محذوف اختصاص داده است؛ یا ماده (۱۲۵) مصوبه در اصلاحات قبلی کمیسیون حذف شده بود ولی در مصوبه اخیر یک شماره ماده یعنی ماده ۶۹۵ به آن اختصاص یافته است. بنابراین به‌طور کامل به تذکر شورا ترتیب اثر داده نشده است و لذا تذکر شورا رفع نشده است.

نکته قابل‌توجه دیگر آن است که در انتهای ماده (۷۰۹) مصوبه مقرر شده است که «مقررات هر دو قانون [یعنی این مصوبه و قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴] از تاریخ ۱۳۹۴/۴/۱ لازم‌الاجراء است». حال با توجه به

اینکه از یک طرف این مصوبه قرار است به قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ الحاق و در آن ادغام شود و از طرف دیگر در ماده (۵۶۹) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ آمده است که «این قانون شش ماه پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجراء می‌شود»، بدین ترتیب در یک قانون دو زمان برای لازم‌الاجرا شدن آن پیش‌بینی شده است که از نظر اصول شکلی قانون‌نویسی صحیح نیست و لازم است به حذف و نسخ ماده (۵۶۹) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۴ تصریح شود.

## اظهار نظر کارشناسی در خصوص اصلاح اساسنامه

### شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه قشم

#### مقدمه

اساسنامه شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه قشم که به استناد بند «ب» ماده (۴) و ماده (۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری-صنعتی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۲- در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۳/۴ هیأت وزیران به تصویب رسید، در اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لیکن شورای نگهبان در اظهار نظر خود مورخ ۱۳۹۳/۵/۶ در دو بند نسبت به مصوبه مزبور ایراد وارد نمود. حال دولت به منظور رفع ایرادات مزبور اقدام به اصلاح مصوبه خود نموده است. البته در یک مورد نیز دولت مصوبه سابق خود را مستقلاً اصلاح نموده است که ناظر به ایراد شورای نگهبان نمی‌باشد.

#### بررسی و تبیین

۱) به موجب بند نخست از ایرادات شورای نگهبان، بند (الف) ماده (۴) ظهور در این دارد که دولت در مواردی مبادرت به سرمایه‌گذاری می‌نماید که با توجه به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی توجهاً به تبصره «۲» بند (الف) ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های مرقوم، از سرمایه‌گذاری ممنوع می‌باشد، لذا اطلاق بند مذکور مغایر قسمت اخیر جزء «۱» بند (الف) سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و بالتیجه مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.



دولت به منظور رفع ایراد شورای نگهبان قیدی مبنی بر «با رعایت سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای آن» به انتهای بند «الف» ماده (۴) اضافه نموده است.

در این خصوص با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن، سرمایه‌گذاری دولت در مواردی با رعایت ترتیباتی امکان‌پذیر دانسته شده است<sup>(۱)</sup> ایراد شورای نگهبان مرتفع به نظر می‌رسد.

**۲) شورای نگهبان در بند دوم از اظهار نظر خود «اطلاق استفاده از تسهیلات مالی در بند «ج» ماده (۴) از جهت شمول آن نسبت به استفاده از وام و تسهیلات مالی خارجی که در برخی از موارد مستلزم انجام معاملات ربوی می‌باشد، خلاف موازین شرع شناخته است. دولت به منظور رفع این ایراد با اضافه نمودن قید «در چارچوب موازین شرع» جهت استفاده از تسهیلات مالی و اعتباری بانکها و مؤسسات اعتباری، در صدد رفع این ایراد برآمده است.**

---

۱. الف) جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: «... با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.»

ب) تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: «تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضاء قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.»

۳) لازم به ذکر است که دولت در مصوبه اصلاحی اخیر خود، ماده (۲۳) این اساسنامه را نیز مورد اصلاح قرار داده است که سابقاً مورد ایراد شورای نگهبان نبوده است. به موجب این اصلاح علاوه بر تغییر عبارتی، حکم مربوط به اینکه چک‌ها علاوه بر امضای مدیر عامل و یکی از اعضای هیأت مدیره باید به امضای ذی حساب یا نماینده وی نیز برسد حذف گردیده است که فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

## اصلاح اساسنامه شرکت صید صنعتی منطقه آزاد چابهار

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

اساسنامه شرکت «صید صنعتی منطقه آزاد چابهار» مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۴ توسط هیأت وزیران اصلاح و در راستای اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی مبنی بر لزوم تطبیق اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران با قانون اساسی و موازین شرعی جهت اظهار نظر شورای نگهبان برای این شورا ارسال گردید. لیکن شورای نگهبان در اظهار نظر خود در مورخ ۱۳۹۳/۵/۶ بند «الف» ماده (۲) اصلاحی و تبصره آن را مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی تشخیص داد.

### بررسی و تبیین

شورای نگهبان در اظهار نظر خود بند «الف» ماده (۲) اصلاحی و تبصره ماده مذکور را مغایر قسمت اخیر جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و بالتبلیغ مغایر بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته است.

به موجب بند «الف» ماده (۲) اصلاحی «سرمایه‌گذاری و انجام امور صید و خدمات صیادی، پرورش و تکثیر و عمل‌آوری انواع آبزیان و امور مجاز خدماتی، عمرانی و تجاری» از جمله اقداماتی است که شرکت مذکور نسبت به انجام آن مجاز شمرده شده است.

همچنین به موجب تبصره ماده (۲) اصلاحی «تأسیس شرکت و مشارکت در سهام شرکت‌ها تا سقف (۴۹٪) و جذب نیروی انسانی با هماهنگی دبیرخانه و در چارچوب سیاست‌های ابلاغی شورای عالی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و

ویژه اقتصادی می‌باشد.»

توضیح آنکه به موجب جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل ۴۴ نباشد، حداکثر تا پایان برنامه ۵ ساله چهارم (سالیانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند. با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.»

هیأت وزیران در مقام رفع ایراد مزبور قید «با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن» را به بند «الف» ماده (۲) و تبصره این ماده اضافه نمود.

با اصلاح صورت گرفته بند «الف» ماده (۲) و تبصره این ماده به شرح ذیل خواهند بود:

بند «الف» ماده (۲): «سرمایه‌گذاری و انجام امور صید و خدمات صیادی، پرورش و تکثیر و عمل‌آوری انواع آبزیان و امور مجاز خدماتی، عمرانی و تجاری با رعایت سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و

قانون اجرای آن.»

تبصره ماده (۲): «تأسیس شرکت و مشارکت در سهام شرکت‌ها تا سقف (۴۹٪) و جذب نیروی انسانی با هماهنگی دبیرخانه و در چارچوب

## سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون اجرای آن و

سیاست‌های ابلاغی شورای عالی مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی می‌باشد»

در این خصوص با توجه به اینکه در سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و قانون اجرای آن، سرمایه‌گذاری دولت در مواردی با رعایت ترتیباتی امکان‌پذیر دانسته شده است<sup>(۱)</sup> و احکام فوق به رعایت این موارد تصریح نموده اند، ایراد شورای نگهبان مرتفع به نظر می‌رسد.

---

۱. الف) جزء «۱» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: «... با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری، خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است.»

ب) تبصره «۲» بند «الف» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی: «تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲) این قانون و بعد از انقضاء قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی و یا شروع فعالیت در موارد ضروری تنها با پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی و برای مدت معین مجاز است.»

## اساسنامه صندوق ملی محیط زیست

### مقدمه

هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۲۶ به استناد جزء «۲» بند «الف» قانون برنامه پنجم توسعه<sup>(۱)</sup> اقدام به تصویب اساسنامه صندوق ملی محیط زیست و در راستای اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع به شورای نگهبان ارسال نموده است.

لازم به ذکر است که مطابق جزء «۲» بند «الف» قانون برنامه پنجم توسعه «اصلاح اساسنامه صندوق ملی محیط زیست» یکی از اموری است که به دولت اجازه داده شده (به منظور حفاظت، احیاء و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست،

### ۱. ماده ۱۸۷-

الف- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور حفاظت، احیاء و بهره‌برداری پایدار از محیط زیست، منابع طبیعی و تنوع زیستی حداکثر تا پایان سال دوم برنامه نسبت به موارد زیر اقدام قانونی انجام دهد.

۱- تدوین و اجرای برنامه مدیریت یکپارچه زیست بومی و برنامه عملیاتی حفاظت و بهره‌برداری پایدار از تنوع زیستی زیست بومهای حساس و شکننده کشور.

۲- اصلاح اساسنامه «صندوق ملی محیط زیست»

تبصره ۱- قوه قضائیه، نهادهای نظامی و انتظامی و شهرداریها همکاری کامل با دولت برای تحقق مفاد این ماده را خواهند داشت.

تبصره ۲- سازمان حفاظت محیط زیست، مناطق ساحلی و دریایی با حساسیت بالای زیست محیطی را شناسایی و اعلام نماید.

تبصره ۳- آئین‌نامه اجرائی این ماده توسط سازمان حفاظت محیط زیست با همکاری وزارتخانه‌های نیرو، مسکن و شهرسازی و جهاد کشاورزی و معاونت تهیه و به‌تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

منابع طبیعی و تنوع زیستی) نسبت به انجام آن اقدام نماید.

لیکن دولت به موجب مصوبه خود «اساسنامه صندوق ملی محیط زیست» را به طور کلی، مجدداً مورد تصویب قرار داده است و در مقدمه مصوبه خود به تصویب «اساسنامه صندوق ملی محیط زیست» تصریح نموده است و نه اصلاح آن. در این خصوص پیشتر هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۴/۴/۱۵ به استناد بند «ب» ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>(۱)</sup> - مصوب ۱۳۸۳ - اساسنامه صندوق ملی محیط زیست را به تصویب رسانده است که مطابق نامه شماره ۸۴,۳۰,۱۲۹۷۲ مورخ ۱۳۸۴/۵/۲۷ شورای نگهبان به تأیید این شورا رسید. این مصوبه در یک نوبت در تاریخ ۱۳۸۷/۷/۱۴ با توجه به نظر رییس مجلس شورای اسلامی مورد اصلاح واقع شد که اصلاحیه مزبور نیز به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

**لذا این نکته قابل تذکر می باشد که مطابق استناد مذکور در صدر مصوبه (جزء ۲) بند «الف» قانون برنامه پنجم توسعه) اساسنامه صندوق ملی محیط زیست می بایست با عنوان آن «اصلاح» به تصویب می رسد.**

---

۱. ماده ۶۸ -

ب - به دولت اجازه داده می شود با رعایت اصول (۷۲) و (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برای تقلیل آلاینده های وارد به محیط زیست و تخریب آن، «صندوق ملی محیط زیست» وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست را تأسیس کند. منابع مورد نیاز صندوق یاد شده برای انجام فعالیتهای مذکور از طریق کمکهای بخش غیردولتی داخلی و خارجی تأمین می گردد. اساسنامه صندوق ملی محیط زیست مشترکاً توسط سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت امور اقتصادی و دارائی و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

حال بر اساس مصوبه حاضر که در واقع در قالب اساسنامه‌ای جدید ارائه شده است، ماهیت «صندوق ملی محیط زیست» که مطابق ماده (۲) اساسنامه مصوب ۱۳۸۳<sup>(۱)</sup> یک «شرکت دولتی» بوده است به «مؤسسه عمومی غیردولتی» تغییر یافته است. لذا ممکن است این شائبه بوجود بیاید که باتوجه به اصل ۸۵ قانون اساسی که به ضرورت تأیید تصویب اساسنامه سازمانهای دولتی توسط شورای نگهبان تصریح شده است و این صندوق واجد ماهیت عمومی غیردولتی خواهد شد، اساسنامه حاضر موضوع این اصل نبوده و در نتیجه نیازی به تأیید آن از سوی شورای نگهبان ندارد. بنابراین بررسی این اساسنامه در دو بخش کلیات و جزئیات صورت خواهد گرفت:

### **الف) کلیات**

در خصوص اینکه آیا با توجه به اینکه ماهیت این صندوق به عمومی غیردولتی تغییر یافته است، اساسنامه آن مشمول عنوان اساسنامه سازمانهای دولتی و وابسته به دولت موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد یا خیر باید گفت که آنچه در این خصوص مهم می‌نماید ماهیت اینگونه مؤسسات است. توضیح آنکه برای اولین بار قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در ماده (۵) خود به ارائه تعریفی از این مؤسسات پرداخت. البته این بدان معنی نیست که تا قبل از تصویب این قانون این مؤسسات وجود نداشته باشند، بلکه با تعریف

---

۱. ماده ۲- صندوق موسسه‌ای اعتباری وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است که دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی بوده و به صورت شرکت دولتی طبق مفاد این اساسنامه و قوانین و مقررات مربوط به شرکتهای دولتی فعالیت می‌نماید/



مذکور این گونه مؤسسات که قبلاً نیز در نظام اداره امور عمومی کشور فعال بودند، تحت این عنوان شناخته شدند. ماده مزبور مقرر می‌دارد: « مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می‌شود.

تبصره- فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.»

اما این تعریف با تعریف قانون مدیریت خدمات کشوری از این مؤسسات دچار تغییراتی شد. طبق تعریف ماده (۳) قانون مذکور «مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

آنچه که در اینجا لازم است به آن پرداخته شود وجود قید «غیر دولتی» برای این گونه مؤسسات می‌باشد. به عبارت دیگر سؤال این است که منظور از «غیر دولتی» در عنوان این مؤسسات چیست؟ آیا این مؤسسات به کلی از بافت و پیکره‌ی دولت منفک می‌باشند؟ در این خصوص باید گفت که قریب به اتفاق این مؤسسات به انحاء مختلفی تحت شمول نظارت و یا قیمومت قوای حاکمه می‌باشند و بسیاری از ارکان این گونه مؤسسات نیز متشکل از مقاماتی هستند که

یا خود جزئی از قوای حاکمه می‌باشند و یا منتخب آن‌ها می‌باشند. به عبارت دیگر این گونه مؤسسات نیز جزئی از سازمانهای کشوری می‌باشند. این امر را به وضوح می‌توان با توجه به تعاریفی که قوانین از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ارائه داده‌اند فهمید. به خصوص ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>(۱)</sup> که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را در کنار شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و وزارتخانه‌ها جزء دستگاه‌های اجرایی دانسته است. بنابراین به نظر می‌رسد که منظور از قید «غیر دولتی» همان انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی می‌باشد، بدین معنی که این مؤسسات از لحاظ سازمانی زیر مجموعه مراجع مذکور قرار نمی‌گیرند و مقامات و کارکنان آن‌ها خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی قرار دارند و تا حدودی به نحو کاملاً مستقلی اداره می‌شوند و این به معنای غیردولتی بودن به معنای عدم وابستگی به دولت نیست. لذا می‌توان نتیجه گرفت که اینگونه مؤسسات نیز در زمره سازمانهای دولتی و وابسته به دولت موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی قرار می‌گیرند.

دلیل دیگری که می‌توان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را مشمول اصل ۸۵ قانون اساسی دانست این است که اصل ۸۵ هم سازمانهای دولتی را مشمول حکم مزبور دانسته است و هم سازمانهای وابسته به دولت. لذا با توجه

---

۱. ماده ۵- دستگاه اجرائی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکتهای دولتی و کلیه دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.

به اینکه این مؤسسات حداقل وابسته به دولت می‌باشند می‌توان آنها را مشمول این موضوع دانست زیرا این مؤسسات در بسیاری از موارد از کمک‌های دولتی برخوردار می‌شوند. علاوه بر این مورد شکل‌گیری این مؤسسات نیز با تصویب مجلس شورای اسلامی و به موجب قانون است و ترکیب ارکان این گونه مؤسسات نیز از جمله صندوق ملی محیط زیست به گونه‌ای است که نمی‌توان آن را غیردولتی به معنای عدم هرگونه وابستگی به دولت دانست. براساس ماده (۹) اساسنامه حاضر مجمع عمومی صندوق متشکل است از معاون رئیس‌جمهور و رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر صنعت معدن و تجارت، وزیر امور خارجه و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور. با توجه به چنین ترکیبی که همه اعضای مجمع عمومی جزء معاونین رئیس‌جمهور و وزرا هستند و از باب شخصیت حقوقی به این سمت منصوب شده‌اند وابستگی این صندوق به دولت محرز می‌باشد.

لذا با توجه به مطالب فوق به نظر می‌رسد بررسی اساسنامه مؤسسات عمومی غیردولتی که با استناد به تفویض مجلس توسط هیأت وزیران به تصویب می‌رسد در صلاحیت شورای نگهبان قرار دارد.

لازم به ذکر است که رویه شورای نگهبان در خصوص رسیدگی به اساسنامه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی متفاوت می‌باشد. به این صورت که در یک مورد اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری که در تاریخ ۱۳۷۸/۰۳/۰۹ توسط هیأت وزیران تصویب و به منظور اجرای ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال گردید و در ضمن آن به غیردولتی بودن این مؤسسه

نیز تصریح شده بود (ماده ۱).<sup>(۱)</sup> شورای محترم نگهبان در پاسخ به نامه مذکور در تاریخ ۱۳۷۸/۰۴/۲۸ با توجه به اینکه این اساسنامه جزء اساسنامه‌های مذکور در اصل (۸۵) قانون اساسی نبوده اعلام نظر به آن را از صلاحیت‌های شورا خارج دانسته و اساسنامه را عینا اعاده کرد. لازم به ذکر است که فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران به موجب قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در زمره این گونه مؤسسات قرار گرفته بودند.

در مورد دوم در تاریخ ۱۳۷۹/۴/۱ شورای نگهبان در نامه‌ای به معاون اول رییس‌جمهور اساسنامه‌های مؤسسات «جهاد توسعه»، «جهاد نصر» و «جهاد استقلال»؛ را مورد بررسی قرار داد و آنها را خلاف موازین شرع و قانون اساسی ندانست و مواردی را جهت اصلاح به دولت متذکر گردید.

لازم به ذکر است که بسیاری از اساسنامه‌های مؤسسات عمومی غیردولتی نظیر اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، هلال احمر و ... توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

---

۱. ماده ۱ - فدراسیون ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران که در این اساسنامه فدراسیون نامیده می‌شود موسسه عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی است که براساس مشی و اصول ورزشی آماتوری تعیین شده به موجب منشور المپیک با مراعات شئون اسلامی و مقتضیات ملی و به عنوان بالاترین مرجع ذی صلاح در هر رشته ورزشی تشکیل می‌شود و در چهارچوب این اساسنامه با هماهنگی سازمان تربیت بدنی و رعایت سایر قوانین و مقررات مربوط فعالیت می‌نماید.

## ب) جزئیات

### ماده (۲)

مطابق این ماده صندوق ملی محیط زیست به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته شده است. مطابق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری ایجاد این گونه مؤسسات باید با تصویب مجلس باشد. در حالیکه ماده (۶۸) قانون برنامه چهارم توسعه که موجد این صندوق می‌باشد صرفاً به ایجاد این صندوق اشاره داشته است و ماهیت آن را مشخص ننموده است. در این خصوص اگر چه این صندوق در ذیل ردیف (۳۷-۵۵۰۰۰۰) جدول شماره ۹ پیوست قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور تحت عنوان «تأمین سرمایه اولیه صندوق ملی محیط زیست (مؤسسه عمومی غیردولتی- کمک) به عنوان «مؤسسه عمومی غیردولتی» نامیده شده است ولیکن اعتبار قانون بودجه یکساله بوده و نمی‌توان به استناد چنین قانونی، در اساسنامه دائمی این صندوق، آن را مؤسسه عمومی غیردولتی قلمداد نمود.

### تبصره ماده (۳)

این تبصره ساختمان معینی را در موقعیتی مشخص به این صندوق اختصاص داده است. در این خصوص باید گفت اگرچه به استناد تبصره «۵» ماده (۶۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، واگذاری اراضی و املاک این قانون به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی باید با تصویب هیأت وزیران باشد. ولیکن چنین امری به معنای ماهیت اساسنامه‌ای داشتن چنین حکمی نیست. لذا ذکر چنین حکمی در اساسنامه این صندوق به دلیل فقدان ماهیت اساسنامه‌ای محل اشکال است و لازم بود هیأت وزیران در مصوبه‌ای جداگانه به آن می‌پرداخت.

#### ماده (۴)

این ماده به ردیفی از قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور اشاره نموده است. مطابق ردیف مزبور تحت عنوان «تأمین سرمایه اولیه صندوق ملی محیط زیست (مؤسسه عمومی غیردولتی - کمک) در بردارنده اعتباری به میزان ۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ میلیون ریال می‌باشد.»<sup>(۱)</sup>

#### بند «۴» ماده (۵)

واژه اکو توریسم به دلیل غیر فارسی بودن مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۱. جدول شماره ۹- برآورد اعتبارات ردیف‌های متفرقه در سال ۱۳۹۳:

شماره طبقه بندی	عنوان	هزینه‌ای	تملك دارایی‌های سرمایه‌ای	جمع
۳۷-۵۵۰۰۰۰	تأمین سرمایه اولیه صندوق ملی محیط زیست (مؤسسه عمومی غیردولتی - کمک)	۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰۰۰۰	۰	۵۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰



امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آیند، که با کمال دقت و قدرت و ظایف 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](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)