

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل های صنفی – تخصصی

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی -
تخصصی



تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۰۵/۰۵

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۷۱۷

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۰۶/۰۵



پرونده شورای نگهبان

طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی

درباره‌ی مصوبه

طرح «نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی» در تاریخ ۱۴۰۰/۷/۲۰ و با امضای (۴۴) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۸/۱۱ با اصلاحاتی در متن طرح، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۵/۵ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۶۷۵/۴۵۱۰۰ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۹ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسات صبح و عصر مورخ ۱۴۰۱/۶/۲، مفاد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۲۷۲۲ مورخ ۱۴۰۱/۶/۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی»

ماده ۱ -

عناوین و اصطلاحات به کاررفته در این قانون، دارای تعاریف زیر می‌باشد:

الف - ...

ب - تشکل ملی: تشکلی است که حداقل در یک‌دوم کل استان‌های کشور شعبه یا نمایندگی داشته و اعضای آن نیز از همان استان‌ها باشند. تبصره - حداقل تعداد اعضای لازم برای اخذ پروانه فعالیت جهت تشکل‌های ملی، پانصد نفر است.

پ - تشکل استانی: تشکلی است که شعب یا نمایندگی آن محدود به یک استان بوده و اعضای آن صرفاً از همان استان باشند.

تبصره - حداقل تعداد اعضای لازم برای اخذ پروانه فعالیت جهت تشکل‌های استانی در استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت، ۱۰۰ نفر و در استان‌های تا سه میلیون نفر جمعیت، ۱۵۰ نفر و در استان‌های بیش از سه میلیون نفر جمعیت، ۲۰۰ نفر می‌باشد.

ت - ...

ذ - اساسنامه: سند مصوب مجمع عمومی است که متضمن ساختار، تشکیلات، ارکان و حدود وظایف و اختیارات، نحوه تعیین و تغییر اعضای ارکان، عضویت در تشکل، شرایط تغییر و اصلاح اساسنامه، مبنای اعتبار اسناد اداری و مالی، تعیین منابع مالی، نحوه انحلال و سایر موارد مربوط به تشکل مصرح در این قانون می‌باشد.

ر - کمیته: کمیته تشکل‌های صنفی - تخصصی موضوع ماده (۲) این قانون است.

ز - ...

▪ دیدگاه مغایرت

الف) قانون‌گذار در بندهای (ب) و (پ) این ماده، محدودیت‌هایی را برای ایجاد

«تشکل‌های ملی» و «تشکل استانی» مقرر کرده است که موجب مغایرت آن با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ زیرا برای مثال در بند (ب)، ایجاد تشکل‌های ملی را منوط به داشتن نمایندگی یا شعبه در نیمی از استان‌های کشور دانسته است یا در بند (پ)، شرط ایجاد تشکل‌های استانی را آن دانسته است که تمام اعضای آن از همان استان باشند. این قبیل محدودیت‌ها و شرایط، مصداق تضییق بلاوجه و فاقد توجیه منطقی و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است. چه اینکه مانعی وجود ندارد که یک تشکل صنفی - تخصصی که تنها در یک سوم استان‌های کشور فعالیت دارد، به عنوان تشکل ملی فعالیت کند یا تشکلی که در یک استان کمتر از ۱۰۰ نفر عضو دارد اما در مجموع استان‌های کشور ۴۰۰ عضو فعال دارد، بتواند در حوزه‌ی مرتبط خود فعالیت کند.

ب) مجلس شورای اسلامی در بند (ر) ماده (۱) و برخی مواد دیگر این مصوبه، از واژه‌ی غیرفارسی «کمیته» استفاده کرده است که موجب مغایرت آن با اصل (۱۵) قانون اساسی است؛ زیرا به موجب اصل مذکور، متون رسمی مانند متن قوانین، باید با زبان و خط فارسی به رشته‌ی تحریر درآید. به عنوان مؤید استدلال فوق می‌توان به بند الحاقی (۴) تبصره (۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور^۱ اشاره کرد که شورا استفاده از واژه‌ی غیرفارسی «کمیته» را مغایر با اصل (۱۵) قانون اساسی^۲ شناخت.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

شرایط و محدودیت‌های مذکور در بندهای (ب) و (پ) ماده (۱)، مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا اولاً قانون‌گذار حسب مصالح و مقتضیات مختلف چنین تشخیص داده است که تشکل‌های ملی و استانی با شرایط خاصی ایجاد شوند و تعیین تکلیف

۱. بند الحاقی (۴) تبصره (۴) لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی: «بند الحاقی ۴- به منظور توسعه روش‌ها و الگوهای تأمین مالی و استفاده از ابزارهای مالی، جلب سرمایه‌های بخش غیردولتی و اهرم‌سازی منابع عمومی برای اجرای طرح‌های تملک دارایی سرمایه و طرح (پروژه) های پیشران، کمیته‌ای مرکب از ...»

۲. بند (۲-۳-۴) نظر شماره ۱۰۲/۳۰۲۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ شورای نگهبان: «۲-۳-۴- استفاده از واژه غیرفارسی «کمیته» در این بند، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.»

در این قبیل موارد و اولویت‌بندی در این خصوص از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی است. ثانیاً شرایط مذکور در بندهای (ب) و (پ)، به معنای ممنوعیت تشکیل دیگر تشکل‌های فاقد این شرایط نیست و تشکل‌های دیگر، تنها از حوزه‌ی مصوبه‌ی حاضر خارج می‌شوند و می‌توانند از طریق مجوزها و امکان‌های قانونی دیگر ثبت شوند و فعالیت کنند.

▪ توضیح تذکر

حکم مقرر شده در بند (ذ) این ماده، تنها به بیان مندرجات اساسنامه از جمله «ساختار»، «حدود وظایف و اختیارات» و «شرایط تغییر و اصلاح اساسنامه» بسنده کرده است. اما شایسته است قانون‌گذار در انتهای این بند تصریح کند که اساسنامه مقید به رعایت قوانین و مقررات جاری کشور و همچنین موازین شرعی، به تصویب مجمع عمومی می‌رسد.

▪ نظر شورای نگهبان

۱- در بند (ر) ماده (۱) و در مواد متعدد دیگر مصوبه، استفاده از واژه غیرفارسی «کمیته»، مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی شناخته شد.

تذکر: ۱- در بند (ذ) ماده (۱)، عبارت «در چارچوب قوانین و مقررات و موازین شرعی» بعد از عبارت «سایر موارد مربوط به تشکیل مصرح در این قانون» اضافه گردد.

ماده ۲-

به منظور صدور مجوز اولیه، پروانه فعالیت و نظارت بر فعالیت تشکل‌های ملی و استانی موضوع ماده (۳) این قانون^۱ به ترتیب کمیته تشکل‌های صنفی - تخصصی در سطح کشور و استان تحت عناوین «کمیته کشوری» و «کمیته استانی» که دارای شخصیت حقوقی دولتی هستند، مرکب از اعضای ذیل تشکیل می‌شوند:

۱. ماده (۳) مصوبه‌ی حاضر: «ماده ۳- وظایف کمیته‌های کشوری و استانی به شرح زیر است:

الف- بررسی شرایط تأسیس و صدور مجوز اولیه و پروانه فعالیت تشکل؛

ب- ...»

الف - کمیته کشوری:

- ۱- نماینده قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه قضائیه
- ۲- معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای وزارت کشور (دیبر)
- ۳- نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت به انتخاب وزیر
- ۴- نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به انتخاب وزیر
- ۵- نماینده وزارت جهاد کشاورزی به انتخاب وزیر
- ۶- نماینده فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران به انتخاب فرماندهی کل

- ۷- نماینده سازمان بسیج مستضعفین به انتخاب رئیس
- ۸- نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی کشوری مرتبط با حوزه فعالیت تشکل حسب مورد (بدون حق رأی)
- ۹- نماینده اتاق اصناف ایران به انتخاب رئیس (بدون حق رأی)
- ۱۰- نماینده تشکل‌های ملی دارای پروانه به انتخاب آنها (بدون حق رأی)

ب- کمیته استانی:

- ۱- نماینده رئیس کل دادگستری استان
- ۲- معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری (دیبر)
- ۳- مدیر کل صنعت، معدن و تجارت استان
- ۴- مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان
- ۵- مدیر کل جهاد کشاورزی استان
- ۶- نماینده فرماندهی انتظامی استان به انتخاب فرماندهی
- ۷- نماینده فرماندهی سپاه استان به انتخاب فرماندهی
- ۸- نماینده دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی استانی مرتبط با حوزه فعالیت تشکل حسب مورد (بدون حق رأی)
- ۹- نماینده اتاق اصناف استان به انتخاب رئیس (بدون حق رأی)
- ۱۰- نماینده تشکل‌های استانی دارای پروانه به انتخاب آنها (بدون حق رأی)

تبصره ۱- اعضای موضوع جزء (۱۰) بندهای «الف» و «ب» مطابق

دستورالعمل صادره از سوی وزارت کشور حداکثر ظرف یک سال از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون در سطح استان به استانداری و در سطح ملی به وزارت کشور معرفی شوند. کمیته تا تاریخ مزبور بدون حضور نمایندگان فوق‌الذکر تشکیل شده و فعالیت خواهد نمود.

تبصره ۲ - ...

تبصره ۴ - دبیرخانه کمیته‌های کشوری و استانی، تشکیلات اجرایی کمیته می‌باشد که به ترتیب در محل وزارت کشور و استانداری‌ها زیر نظر کمیته، تشکیل و توسط دبیر اداره می‌شود. معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای وزارت کشور به عنوان دبیر کمیته کشوری و معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری به عنوان دبیر کمیته استانی، مسئولیت اجرایی امور محوله را بر عهده دارند. برگزاری جلسات، دعوت از اعضاء، تدوین و ارسال دستور جلسات به اعضاء و ابلاغ نتایج درخواست‌های ارسالی از وظایف دبیرخانه کمیته است.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) مجلس شورای اسلامی در جزءهای (۱)، (۶)، و (۷) بند (الف) این ماده، عضویت «نماینده قوه قضائیه»، «نماینده فراجا» و «نماینده سازمان بسیج» را در کمیته‌ی کشوری تشکل‌های صنفی - تخصصی و در جزءهای (۱)، (۶)، و (۷) بند (ب) عضویت متناظر اعضاء مذکور در استان را در کمیته‌های استانی مقرر داشته است. اما نظر به اینکه وظایف مذکور در صدر این ماده برای کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی از قبیل صدور مجوز و نظارت بر فعالیت تشکل‌ها، صبغی اجرایی و دولتی دارند، تجویز عضویت مقامات قضایی و نظامی در آن، مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است؛ چه اینکه مطابق اصل پیش‌گفته، امور اجرایی کشور جز در حوزه‌های در صلاحیت مقام رهبری، تنها از مسیر رئیس‌جمهور و وزیران اعمال خواهد شد. بنابراین جزءهای (۱)، (۶)، و (۷) بندهای (الف) و (ب) این ماده مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ب) قانون‌گذار به موجب جزء (۲) بندهای (الف) و (ب) ماده‌ی مورد بررسی، دبیری کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی تشکل‌های صنفی - تخصصی را به «معاون هماهنگی

امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای وزارت کشور» و «معاون هماهنگی امور اقتصادی استانداری» سپرده است. اما حکم فوق از این حیث که دبیری کمیته‌های مذکور را به «وزیر کشور» واگذار نکرده است، مصداق نظام اداری ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ توضیح اینکه حوزه‌ی فعالیت تشکلهای صنفی - تخصصی دارای ابعاد گسترده و گوناگونی است که این تنوع قلمرو موجب می‌شود فعالیت‌های آنها در مواردی جنبه‌ی سیاسی، اقتصادی یا حتی اجتماعی به خود بگیرد. بنابراین مجلس شورای اسلامی می‌توانست برای مثال دبیری این کمیته‌ها را به وزیر کشور واگذار کند تا وی حسب مورد و با توجه به مقتضیات موجود تشکلهای تصمیم‌گیر دبیری جلسات را به «معاون سیاسی» یا «معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای» یا حتی دیگر معاونان خود واگذار کند. چه‌اینکه حوزه‌ی فعالیت «معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منطقه‌ای»، در زمینه‌های اقتصادی است و در حال حاضر بیشتر بر اموری همچون تقویت و تسهیل سرمایه‌گذاری متمرکز است. ضمن اینکه معاون وزیر کشور هیچ‌گونه پاسخگویی در برابر مجلس ندارد، اما شخص وزیر کشور باید در برابر مجلس پاسخگوی عملکرد خود و زیرمجموعه‌اش باشد. بنابراین واگذاری دبیری کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی تشکلهای صنفی - تخصصی به معاون اقتصادی وزیر کشور و معاون اقتصادی استانداری، مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اینکه مطابق بند (الف) ماده (۱) مصوبه‌ی مورد بررسی،^۱ تشکلهای صنفی - تخصصی، تشکیلاتی «غیرسیاسی» است که از سوی «دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه یا تخصص یا مهارت معین» تشکیل می‌شود، معاونت مرتبط با آنها که باید مسئولیت دبیری

۱. ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر: «ماده ۱ - ...

الف - تشکل صنفی - تخصصی: تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه یا تخصص یا مهارت معین تشکیل شده و اهداف، برنامه‌ها و اقدامات آن به صورت غیرسیاسی، غیردولتی، غیرتجاری، غیرانتفاعی و داوطلبانه در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف بوده و مطابق اساسنامه مصوب خود و در سطح ملی یا استانی فعالیت می‌کند.

تبصره - ...»

جلسات کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی را بر عهده بگیرد، معاون اقتصادی وزیر کشور و معاون اقتصادی استانداری است. بنابراین جزء (۲) بندهای (الف) و (ب) ماده (۱)، مغایرتی با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی ندارد. ضمن اینکه واگذاری این تکلیف به معاونت اقتصادی وزارتخانه، نافی مسئولیت مستقیم وزیر و لزوم پاسخگویی وی نسبت به عملکرد معاونان خود نیست.

■ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در صدر ماده (۲)، کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی را دارای «شخصیت حقوقی دولتی» دانسته است. حال آنکه مقصود قانون‌گذار از قید «دولتی» در مفهوم «شخصیت حقوقی دولتی»، معنای روشنی را به ذهن متبادر نمی‌کند و ماده (۲) از این منظر واجد ابهام است. چه اینکه برای مثال، مشخص نیست قید «دولتی» برای احتراز از «خصوصی» ذکر شده است یا در مقام اشاره به وابستگی کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی به قوه‌ی مجریه بوده است یا حتی معنای عام دولت (حکومت) مدنظر مقنن بوده است.

ب) قانون‌گذار در اجزای مختلف بندهای (الف) و (ب) این ماده، عضویت مقامات مختلفی را در کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی صنفی - تخصصی مقرر کرده است. اما روشن نیست در انتخاب اعضای کمیته‌های مذکور، به شرایط شرعی «وثاقت» و «امانت» نیز دقت شده است یا خیر و ماده (۲) از این حیث دارای ابهام است. چه اینکه مطابق موازین شرعی، افرادی که متصدی مناصب عمومی همچون عضویت در کمیته‌های فوق می‌شوند، باید افرادی موثق، قابل اعتماد و امین باشند. آنچه ابهام فوق را تقویت می‌کند، اشاره قانون‌گذار به عبارت «نماینده» در اجزای مختلف این ماده مانند «نماینده وزارت جهاد کشاورزی» است؛ چرا که ممکن است نماینده‌ی مذکور، مستخدم رسمی وزارت جهاد نباشد (فرض بر این است مستخدمان دولت پس از طی مراحل گزینشی، افرادی امین و موثق هستند) و از خارج وزارتخانه انتخاب شده باشد.

ج) به موجب تبصره (۱) ماده‌ی مورد بررسی، اعضای موضوع جزء (۱۰)، مطابق دستورالعمل صادره از سوی «وزارت کشور» معرفی می‌شوند. با توجه به اینکه ماهیت حقیقی دستورالعمل پیش‌گفته «آیین‌نامه اجرایی» این ماده است، واگذاری صدور آن به «وزارت

کشور» ابهام دارد؛ چرا که وفق اصل (۱۳۸) قانون اساسی، تنها «هیئت وزیران»، «کمیسیون متشکل از چند وزیر» و «وزیر» صلاحیت اصدار آیین‌نامه را دارد و اگر مقصود قانون‌گذار از عبارت «وزارت کشور»، صدور این آیین‌نامه از سوی مقامی غیر از وزیر کشور بوده باشد، این حکم مغایر با اصل مذکور خواهد بود. بنابراین تبصره (۱) ماده (۲) در وضع کنونی موجب ابهام است. به عنوان مؤید ابهام مذکور می‌تواند به رویه‌ی شورای نگهبان در بررسی مصوبات متعددی از جمله تبصره‌ی ماده (۱۸) لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها^۱ اشاره کرد که تکلیف «وزارت» به تدوین دستورالعمل را دارای ابهام دانسته است.^۲

د) مطابق حکم صدر ماده (۲) و تبصره (۴) آن، کمیته‌ی کشوری و کمیته‌های استانی صنفی-تخصصی با حضور اعضای متعددی و به صورت منظم تشکیل جلسه خواهند داد و این کمیته‌ها، دارای دبیرخانه هستند که دبیرخانه‌ی آنها تشکیلات اجرایی کمیته است. اما روشن نیست تشکیل جلسات کمیته‌ها و ایجاد دبیرخانه‌ی آنها، از طریق امکانات و تشکیلات موجود دستگاه‌ها خواهد بود یا منابع جدیدی برای آن مورد نیاز است و ماده (۲) و تبصره (۴) آن از این حیث دارای ابهام است. چه اینکه اگر مقصود قانون‌گذار افزودن تشکیلات و منابع مالی جدید در راستای تشکیل جلسات کمیته‌ها و دبیرخانه‌ی آنها باشد، این حکم به جهت تحمیل بار مالی جبران نشده به دولت از طریق طرح قانونی، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- در ماده (۲)،

۱-۲- در عبارت «شخصیت حقوقی دولتی» منظور از «دولتی» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱. ماده (۱۸) لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۳۹۸/۱۰/۷ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۱۸- ...»

تبصره- دستورالعمل نحوه دریافت تسهیلات در دهیاری‌ها توسط وزارت کشور تهیه و ابلاغ می‌گردد.»

۲. بند (۲-۱۰) نامه‌ی شماره ۱۰۲/۲۸۱۷۳ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲ شورای نگهبان: «۲-۱۰- در تبصره، تکلیف «وزارت راه و شهرسازی» به تدوین دستورالعمل مذکور، از این جهت که مشخص نیست تصویب دستورالعمل مربوطه توسط وزیر انجام می‌شود یا خیر ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.»

۲-۲- عضویت اعضای مذکور در بندهای (۱)، (۶) و (۷) بندهای (الف) و (ب) این ماده، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی شناخته شد.

۲-۳- اطلاق بندهای (الف) و (ب) این ماده، نسبت به مواردی که از نظر قانونی شرایط وثاقت و امانت احراز نمی‌شود، خلاف شرع شناخته شد.

۲-۴- تبصره (۱)، از این جهت که دستورالعمل مذکور از سوی «وزارت کشور» صادر خواهد شد و یا «وزیر کشور» ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۵- ماده و تبصره (۴) آن از این جهت که اقدامات مذکور با استفاده از تشکیلات موجود انجام خواهد شد و یا نیازمند تشکیلات و منابع جدید است ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

* * *

ماده ۵-

متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل باید دارای شرایط زیر باشند:

الف- اعتقاد به اسلام؛

تبصره- متقاضیان اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام، باید به دین خود اعتقاد داشته باشند.

ب- التزام عملی به قانون اساسی و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران؛

پ- داشتن تابعیت ایرانی و ترک تابعیت غیرایرانی؛

ت- داشتن سن حداقل بیست و پنج سال تمام برای اعضای ارکان تشکل و هجده سال تمام برای متقاضیان عضویت؛

ث- داشتن حداقل مدرک دیپلم یا معادل آن برای اعضای ارکان تشکل؛

ج- عدم محکومیت کیفری مؤثر و عدم محرومیت از حقوق اجتماعی؛

چ- دارا بودن مجوز، مدرک یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه یا مهارت یا تخصص مرتبط به صورت مستند؛

- تبصره - کانون‌های بازنشستگان از حکم این جزء مستثنی هستند.
- ح - داشتن کارت پایان خدمت و وظیفه عمومی یا کارت معافیت دائمی جهت عضویت آقایان در ارکان تشکل؛
- خ - عدم وابستگی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌های غیرقانونی و هواداری آنها؛
- د - عدم اعتیاد به مواد مخدر و روانگردان و عدم استعمال آنها.

▪ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی به موجب این ماده، شرایط متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل‌های صنفی - تخصصی را احصا کرده است. اما در میان شرایط ذکر شده برای متقاضیان تأسیس و همچنین ارکان تشکل‌ها، به لزوم اتصاف آنها به دو صفت «وثاقت» و «امانت» اشاره نکرده است و ماده (۱۵) از این منظر مغایر با موازین شرعی و مصداق اداره‌ی ناصحیح و مغایر با بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است. چه اینکه مطابق احکام شرع مقدس و منطق نظام اداری، افرادی که متقاضی تأسیس یا از ارکان اداره‌ی یک تشکل (که امکان عضویت افراد متعدد دیگری در آن وجود دارد) محسوب می‌شوند، باید افرادی مورد وثوق و امین باشند تا تشکل مزبور به سمت انحراف از هدف تشکیل خود و اخلال در نظام عمومی پیش نرود.

▪ دیدگاه ابهام

به موجب بند (چ) ماده (۵)، یکی از شرایط متقاضیان تأسیس، عضویت و ارکان تشکل‌ها، «دارا بودن مجوز یا سابقه کسب یا پیشه یا حرفه مرتبط» است. اما اینکه قانون‌گذار دارا بودن «مجوز کسب و پیشه» را در عرض «سابقه کسب و پیشه» ذکر کرده است، ممکن است این معنا را به ذهن متبادر کند که حتی اگر مجوز کسب و کار یک شخص نیز باطل شده باشد، وی همچنان می‌تواند به سبب سابقه‌ی کار قبلی خود، متقاضی تأسیس، عضویت و ارکان تشکل‌ها باشد. بنابراین روشن نیست مقصود قانون‌گذار از ذکر عبارت «مجوز کسب و پیشه» در کنار عبارت «سابقه کسب و پیشه» چه بوده است و بند (چ) از این منظر موجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

ذکر دو عبارت «دارا بودن مجوز کسب و پیشه» و «دارا بودن سابقه کسب و پیشه» در کنار

هم در بند (چ) ماده (۵)، فاقد هرگونه ابهام است؛ زیرا حتی اگر مقصود قانون‌گذار آن بوده باشد که افرادی که مجوز کسب و کارشان باطل شده است، عضویت آنها یا حتی حضور آنها در ارکان تشکل صنفی - تخصصی مرتبط به سبب سابقه‌ی کسب و کار مرتبط و داشتن دیگر شرایط قانونی لازم، فاقد هرگونه اشکال است و خللی به نظم عمومی وارد نمی‌کند.

■ توضیح تذکر

قانون‌گذار در تبصره‌ی بند (الف) ماده (۵) مقرر کرده است که اقلیت‌های دینی شناخته‌شده، «باید به دین خود اعتقاد داشته باشند». حال آنکه ممکن است از عبارت‌پردازی مجلس شورای اسلامی در این تبصره چنین مستفاد شود که داشتن دیگر شرایط مذکور در این ماده برای اقلیت‌های دینی لازم نیست. اما با توجه به اینکه این معنا مقصود قانون‌گذار نبوده است و وی تنها درصدد این بوده است که اقلیت‌های دینی را از شرط اعتقاد به اسلام معاف کند، شایسته است متن تبصره اصلاح شود.

■ نظر شورای نگهبان

۳- در ماده (۵)، عدم ذکر شرط وثاقت و امانت در مورد متقاضیان تأسیس و ارکان تشکل، خلاف شرع و بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

تذکر: ۲- تبصره بند (الف) ماده (۵)، عبارت «اقلیت‌های دینی مذکور در قانون اساسی، صرفاً از شرط اعتقاد به اسلام معاف‌اند و سایر شرایط قانونی لازم را باید دارا باشند.» اصلاح گردد.

ماده ۶-

تقاضای صدور مجوز اولیه تأسیس تشکل توسط هیئت مؤسس، حسب مورد باید به کمیته استانی یا کمیته کشوری ارائه شود. کمیته مزبور مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت تقاضا نسبت به اخذ نظر از قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی انتظامی و دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون

مدیریت خدمات کشوری^۱ در خصوص شرایط مقرر در مورد اعضای هیئت مؤسس اقدام و ظرف سه ماه از زمان دریافت تقاضای رسمی با رعایت مواد این قانون مجوز اولیه را با رأی اکثریت مطلق اعضا حاضر دارای حق رأی، صادر نماید.

تبصره ۱- مراجع نظارتی و اجرایی موضوع این ماده مکلفند ظرف مهلت پانزده روز کاری از تاریخ استعلام کمیته مربوط، پاسخ آن را ارسال نمایند. عدم پاسخ به استعلام به منزله تأیید است.
تبصره ۲- ...

▪ دیدگاه ابهام

مراجع نظارتی و اجرایی موضوع این ماده، به موجب حکم تبصره (۱) آن مکلف شده‌اند ظرف مهلت «پانزده روز کاری» از تاریخ استعلام کمیته‌ی مربوط، پاسخ آن را ارسال کنند و عدم پاسخ به استعلام، به منزله‌ی تأیید است. اما روشن نیست حکم فوق شامل مواردی که دستگاه‌های مذکور بنا به دلیل موجهی همچون پیچیدگی موضوع نتوانند ظرف مهلت مزبور اظهار نظر کنند نیز می‌شود یا خیر و تبصره (۱) از این حیث دارای ابهام است. چه اینکه اگر اطلاق حکم این تبصره فرض مذکور را نیز شامل شود، تبصره (۱) واجد اشکال شرعی خواهد بود.

▪ توضیح تذکر

مطابق حکم این ماده، «تقاضای صدور» مجوز اولیه‌ی تأسیس شکل توسط هیئت مؤسس، حسب مورد باید به کمیته استانی یا کمیته کشوری ارائه شود. کمیته‌ی مزبور مکلف است ظرف یک هفته از تاریخ دریافت «تقاضا» نسبت به أخذ نظر از مراجع مزبور اقدام و

۱. ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- دستگاه اجرایی: 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 اجرایی نامیده می‌شوند.»

ظرف سه ماه از زمان دریافت «تقاضای رسمی» با رعایت مواد این مصوبه مجوز اولیه را صادر کند. قانون‌گذار در عبارات این ماده، در دو مورد از واژه‌ی «تقاضا» استفاده کرده است، اما در ذیل ماده از عبارت «تقاضای رسمی» استفاده کرده است. با توجه که قید «رسمی» بار معنایی مشخصی دارد و تفاوت عبارات مذکور ممکن است در اجرا ابهام ایجاد کند، شایسته است مجلس شورای اسلامی عبارت واحدی را در این سه مورد استعمال کند.

■ نظر شورای نگهبان

۴- تبصره (۱) ماده (۶)، از جهت عدم تعیین تکلیف حالتی که مراجع موضوع این ماده بنا بر دلایل موجه، نیازمند مدت زمان بیشتری باشند، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکره: ۳- در ماده (۶) عبارت «تقاضای رسمی» به عبارت «تقاضا» اصلاح گردد.

* * *

ماده ۱۴-

منابع درآمدی تشکل‌ها عبارتند از:

الف - ...

ب- کمک‌ها و هدایای نقدی و غیرنقدی اشخاص حقیقی و حقوقی ایرانی یا غیرایرانی با مجوز کمیته، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امور خارجه؛

پ- ...

■ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی در بند (ب) این مقرر، کمک‌ها و هدایای اشخاص غیرایرانی را نیز در شمار منابع درآمدهای قانونی تشکل‌ها برشمرده است. اما دریافت این قبیل کمک‌ها را منوط به صدور مجوز از سوی «کمیته، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امور خارجه» کرده است. اما روشن نیست مقصود قانون‌گذار از عبارت پیش‌گفته، لزوم صدور مجوز از سوی تمامی نهادهای فوق است یا صدور مجوز از سوی یکی از نهادهای مذکور نیز برای دریافت کمک کافی است و بند (ب) از این نظر دارای ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

بند (ب) ماده (۱۴)، در مورد تجویز دریافت هدایای اشخاص غیرایرانی از سوی تشکل‌ها، فاقد هرگونه ابهام است؛ توضیح اینکه اولاً ظاهر کلام قانون‌گذار که نهادهای «کمیته، وزارت اطلاعات، سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امور خارجه» را با «ویرگول» و «و» به هم عطف کرده است آن است که صدور مجوز باید از سوی تمامی دستگاه‌های فوق باشد. ثانیاً دقت در عبارات تبصره (۱) ماده (۱۵) همین مصوبه^۱ نیز نشان می‌دهد که قانون‌گذار اطلاع‌نهادهای مذکور را کافی ندانسته است و صدور مجوز از تک‌تک آنها را مورد نظر قرار داده است. بنابراین بند (ب) ماده‌ی حاضر فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۱۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده ۱۵-

تشکل‌ها صرفاً در چهارچوب اساسنامه مجاز به فعالیت بوده و در صورت ارتکاب اعمال زیر پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته، حسب مورد علاوه بر مجازات‌های قانونی، مطابق ماده (۱۷) این قانون^۲ با آنها برخورد می‌شود:

۱. ماده (۱۵) مصوبه‌ی پیش‌رو: «ماده ۱۵- ...

تبصره ۱- تشکل‌ها مکلفند ارتباطات خود با سفارتخانه‌ها، نمایندگی تشکل‌های کشورهای خارجی و بین‌المللی را با اطلاع وزارت کشور، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و اخذ مجوز از وزارت امور خارجه و دستگاه اجرایی مرتبط حسب مورد در چهارچوب منافع ملی و امنیت ملی انجام دهند. دریافت هرگونه کمک از اشخاص حقیقی و حقوقی خارجی و دولت‌های بیگانه و سازمان‌های بین‌المللی صرفاً با اطلاع و کسب مجوز از کمیته، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و وزارت امورخارجه امکان‌پذیر است.

تبصره ۲- ...»

۲. ماده (۱۷) همین مصوبه: «ماده ۱۷- در صورتی که تشکل‌ها مرتکب تخلفات مذکور در این قانون شوند، کمیته متناسب با موارد تخلف یک یا چند مورد از موارد زیر را اعمال می‌کند:

- الف - نقض مبانی دین مبین اسلام و تبلیغ و فعالیت علیه موازین اسلامی؛
- ب - هرگونه فعالیتی که مخل آزادی، استقلال، تمامیت ارضی و وحدت ملی، منافع ملی و مصالح جمهوری اسلامی ایران و نظم عمومی باشد؛
- پ - اعمال خلاف قانون اساسی و نقض حقوق ملت از جمله ایراد تهمت، افتراء، شایعه‌پراکنی، آموزش و ترویج خشونت و هرنوع اعمال منافی عفت؛
- ت - عدم رعایت اساسنامه؛
- ث - ارائه آثار غیرعلمی و خارج از حوزه صنفی - تخصصی موضوع اساسنامه؛
- ج - عدم ثبت درآمدها و منابع تأمین آن و مصارف و هزینه‌ها؛
- چ - عدم ارائه دفاتر مالی به کمیته و عدم مطابقت درآمدها و هزینه‌ها با قوانین و مقررات کشور؛
- تبصره ۱ - ...

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم صدر این مقرر، تشکل‌های صنفی - تخصصی صرفاً در چهارچوب اساسنامه‌ی خود مجاز به فعالیت هستند و در صورت ارتکاب اعمال مذکور در این ماده، «پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته»، مطابق ماده (۱۷) این مصوبه با آنها برخورد می‌شود. حال مقصود قانون‌گذار از عبارت «پس از تشخیص توسط مراجع قضایی و کمیته» روشن نیست و ماده (۱۵) از این منظر دارای ابهام است؛ زیرا اگر مقصود مجلس شورای اسلامی از عبارت فوق، «حسب مورد پس از تشخیص مراجع قضایی و کمیته» باشد، مقرر فاقد اشکال است. به این معنا که در موارد دارای ماهیت قضایی همچون ارتکاب جرایمی

→

الف - تذکر شفاهی و مهلت یک‌ماهه برای اصلاح وضعیت؛

ب - تذکر کتبی با ذکر دلیل و تعیین تخلف و مهلت یک‌ماهه برای اصلاح؛

پ - تعلیق فعالیت تشکل حداکثر به مدت سه ماه؛

ت - توقیف پروانه به مدت سه ماه تا یک سال؛

ث - توقیف پروانه فعالیت و تقاضای انحلال از دادگاه صالح.»

مانند نشر اکاذیب، تشویش اذهان عمومی و افتراء، تشخیص و تصمیم‌گیری با مراجع قضایی است و در سایر موارد (تخلفات غیرقضایی)، از جمله عدم ارائه‌ی دفاتر مالی، تشخیص و تصمیم‌گیری با کمیته خواهد بود. اما اگر مقصود مقنن آن است که در تمامی موارد از جمله ارتکاب جرایم، تشخیص توأم مراجع قضایی و کمیته لازم است، این حکم به جهت تضییق اختیارات محاکم قضایی، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل (۱۵۶) خواهد بود. بنابراین صدر ماده (۱۵) در وضع کنونی واجد ابهام است.

■ نظر شورای نگهبان

۵- صدر ماده (۱۵)، از این جهت که منظور از عبارت «تشخیص مراجع قضایی و کمیته»، تشخیص توأمان هر دو نهاد است یا حسب مورد هر کدام از این دو نهاد صلاحیت تشخیص را خواهند داشت، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۲۰-

تعاونی‌ها، سازمان‌ها و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای، احزاب و تشکل‌های سیاسی، کانون‌ها و سازمان‌های دانشجویی و دانش‌آموزی، سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات، انجمن‌های علمی، مؤسسات فرهنگی، هنری و ادبی، هیئت‌های مذهبی و هیئت امنای مساجد، باشگاه‌ها و هیئت‌های ورزشی، مراکز ترک اعتیاد، مؤسسات تجاری و انتفاعی، سازمان‌های مردم‌نهاد و مؤسسات موضوع بندهای (۱) تا (۱۲) ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ از شمول این قانون مستثنی هستند.

۱. ماده (۲۶) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی: «ماده ۲۶- سازمان بهزیستی کشور موظف است پس از بررسی‌های کارشناسی برای متقاضیان فعالیت در امور زیر پروانه فعالیت صادر نماید:
۱- تأسیس مهدهای کودک.

▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم ماده‌ی مورد بررسی، تعاونی‌ها، سازمان‌ها و اتحادیه‌های صنفی و حرفه‌ای، «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات»، هیئت‌های مذهبی و «هیئت امنای مساجد»، از شمول احکام این مصوبه مستثنی هستند. حکم مذکور از دو حیث واجد ابهام است: اولاً نسبت عبارت «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات» با «انجمن‌های صنفی» مذکور در ماده (۱۳۱) قانون کار^۱ مشخص نیست. ثانیاً قانون‌گذار «هیئت امنای مساجد» را از شمول این مصوبه خارج کرده است اما وضعیت دیگر اماکنی که دارای «هیئت امنا» هستند از جمله «حسینیه‌ها»، «بقاع متبرکه» و «موقوفات» از این منظر که مشمول این مصوبه خواهند بود یا خیر، روشن نیست. گرچه حسینیه‌ها، بقاع و موقوفات ارتباطی با حوزه‌ی فعالیت تشکل‌های صنفی - تخصصی

→

- ۲- تأسیس مراکز نگهداری شبانه‌روزی کودکان بی سرپرست و خیابانی.
- ۳- تأسیس خانه سلامت دختران و زنان.
- ۴- تأسیس مجتمع‌ها و مراکز خدمات بهزیستی.
- ۵- تأسیس کلینیک و اورژانس‌های مددکاری اجتماعی.
- ۶- تأسیس مراکز خدمات مشاوره‌ای اجتماعی.
- ۷- تأسیس مراکز توانبخشی معلولین.
- ۸- تأسیس مراکز حرفه‌آموزی معلولین.
- ۹- تأسیس مراکز توانبخشی و نگهداری سالمندان.
- ۱۰- تأسیس مراکز توانبخشی و درمانی بیماران روانی مزمن.
- ۱۱- تأسیس مراکز خدمات مشاوره ژنتیک.
- ۱۲- تأسیس مراکز درمانی و بازتوانی معتادین.
- ۱۳- ...»

۱. ماده (۱۳۱) قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۱۳۱- در اجرای اصل بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان، که خود متضمن حفظ منافع جامعه باشد، کارگران مشمول قانون کار و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند.
تبصره ۱- ...»

ندارند، اما خارج کردن مساجد از شمول مقررات مصوبه، به این ابهام قوت می‌بخشد. بنابراین ماده (۲۰) در وضع کنونی از دو جهت دارای ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

۶- در ماده (۲۰)،

۶-۱- نسبت میان «سازمان‌های کارگری و کارفرمایی فعال در دانشگاه‌ها، مدارس و کارخانجات» با تشکل‌های کارگری و کارفرمایی موضوع قانون کار ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۶-۲- با توجه به مستثنی کردن هیئت امنای مساجد از شمول این قانون، شمول این قانون نسبت به حسینیه‌ها، بقاع متبرکه و موقوفات ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

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

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

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir