



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



# گزارش کارشناسی

در خصوص:

**لایحه اصلاح قانون نظام  
صنعی کشور**

کد گزارش: ۹۲۰۵۰۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۱۶

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی در خصوص

**لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور**

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۲۰۵۰۱۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۲/۵/۱۶



## لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور

### مقدمه

لایحه اصلاح قانون نظام صنفی کشور در تاریخ ۱۳۸۸/۱۲/۹ به تصویب هیأت وزیران رسیده و در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۶ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید. این لایحه به کمیسیون اقتصادی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده و پس از تصویب در کمیسیون در تاریخ ۱۳۹۱/۹/۱۴ نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۲/۵/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

### نظر مشورتی

#### ماده ۲-

این ماده مغایر با قانون اساسی شناخته نشد.<sup>(۱)</sup>

#### ماده ۹-

#### تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۷ قانون-

با توجه به اختلاف دویست و پنجاه برابری کف و سقف جریمه مذکور در این تبصره، عدم تعیین هیچ گونه ضابطه از قبیل نقش تکرار، مراتب، سوابق خاطی و غیره

---

۱. **نظر اقلیت:** حکم این ماده از آن جهت که مشخص نیست چنانچه قوانین برخی صنوف مشتمل بر برخی از موارد مذکور در این ماده باشند و نسبت به سایر موارد مثلاً چگونگی بازرسی و رسیدگی به تخلفات واحدهای صنفی ساکت باشند؛ آیا چنین اصنافی واجد قانون خاص تلقی شده و کلاً از شمول این قانون مستثنی هستند و یا نسبت به مواردی که در مورد آنها در قانون مربوطه حکم وجود دارد تابع قانون خود بوده و در سایر موارد تابع قانون نظام صنفی کشور خواهند بود ابهام دارد.

برای تعیین جریمه می‌تواند موجبات تبعیض ناروا بین مشمولین تبصره را فراهم آورد و از این نظر مغایر بند (۹) اصل (۳) و نیز اصل ۸۵ قانون اساسی است.

### **ماده ۱۱-**

#### **تبصره ۴ اصلاحی ماده ۲۱ قانون-**

سپردن تعیین شیوه اداره امور واحدهای صنفی شهرهایی که تشکیل اتحادیه واحد برای آنها ممکن نباشد به آیین‌نامه مصوب وزیر، باتوجه به اینکه در این قانون شیوه اداره واحدهای صنفی مشخص شده و موضوع از امور تقنینی است، مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

### **ماده ۱۲-<sup>(۱)</sup>**

#### **تبصره ۳ اصلاحی ماده ۲۲ قانون-**

حذف قسمت اخیر تبصره (۳) قانون فعلی، مبنی بر چگونگی انتخاب اعضای اتحادیه در صورتی که در دور دوم نیز اکثریت لازم حاصل نشود، سبب ابهام در نحوه انتخاب اعضای اتحادیه در صورت عدم حصول یک چهارم اعضاء در دور دوم می‌شود.

### **ماده ۱۳-**

#### **تبصره‌های ۱ و ۲ اصلاحی ماده ۲۲ مکرر-**

- حکم تبصره (۱) این ماده از آن جهت که مشخص نیست آیا کمیته مذکور ملزم به تصمیم‌گیری براساس نتایج استعلامات می‌باشد یا خیر، ابهام دارد.

---

۱. تبصره (۶) الحاقی به ماده (۲۲) قانون - علی‌رغم رویه شورا مبنی بر مغایر دانستن این قبیل احکام با اصل (۱۴۱) قانون اساسی، ایجاد محدودیت برای داوطلب شدن کارکنان دستگاه‌های اجرایی در انتخابات هیأت مدیره اتحادیه‌های صنفی، به دلیل تناسب با هدف این اصل مبنی بر جلوگیری از سوء استفاده و فساد به واسطه جمع مشاغل و نیز باتوجه به سکوت اصل مذکور نسبت به این مورد، بر مبنای اصل (۷۱) قانون اساسی توجیه‌پذیر بوده و مغایر با اصل (۱۴۱) قانون اساسی به نظر نمی‌رسد.

- حکم تبصره (۲) نیز مبنیاً بر ابهام متوجه تبصره (۱)، ابهام دارد.

- حکم تبصره (۲) این ماده از آن جهت که مشخص نیست حکم کمیسیون نظارت شهرستان قطعی است یا قابل اعتراض در مراجع قضایی می‌باشد، ابهام دارد.

#### **ماده ۱۵-**

##### **تبصره ۳ اصلاحی ماده ۲۶ قانون -**

این ماده مغایر با قانون اساسی شناخته نشد.<sup>(۱)</sup>

#### **ماده ۱۶-**

##### **تبصره ۴ الحاقی به ماده ۲۷ قانون -**

باتوجه به حکم ماده (۲۷) اصلاحی که پلمپ محل‌های دایر شده را منوط به تأیید اتاق اصناف، در صلاحیت نیروی انتظامی قرار داده است؛ حکم این تبصره از آن جهت که مشخص نیست آیا اتاق اصناف نیز صلاحیت پلمپ واحدهای صنفی را به صورت مستقل دارد یا خیر، واجد ابهام است.

#### **ماده ۱۷-**

##### **تبصره الحاقی ۴ به ماده ۲۸ قانون -**

- باتوجه به احصاء مواردی که منجر به تعطیلی موقت واحد صنفی می‌شود، در ماده (۲۸) قانون، اطلاق حکم این تبصره از آن جهت که مشخص نیست پرداخت جریمه، رافع امکان تعطیلی واحد، بدون تصحیح تخلفات موضوع ماده (۲۸) است و یا واحد مذکور مکلف به اصلاح وضعیت واحد خود براساس مفاد ماده (۲۸) خواهد بود، واجد ابهام است.

- عدم تعیین هیچ‌گونه ضابطه برای تعیین جریمه نقدی بین کف و سقف مذکور

---

۱. **نظر اقلیت:** عبارت «اتحادیه همگن» از آن جهت که این واژه (همگن) در قانون تعریف نشده است، واجد ابهام است.

در این ماده از قبیل تناسب با سوابق خاطی، دفعات تکرار و غیره می‌تواند موجبات تبعیضات ناروا را فراهم آورد و از این جهت مغایر بند (۹) اصل (۳) و نیز مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی به نظر می‌رسد.

#### **ماده ۱۸-**

#### **ماده ۲۹ اصلاحی قانون-**

در این ماده به اتحادیه‌ها، صلاحیت وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات «طبق مقررات و قوانین جاری» داده شده است، این حکم از آن جهت که مشخص نیست آیا اختیارات حاکمیتی سازمان‌های وصول‌کننده مالیات و عوارض در مراحل تشخیص و وصول مالیات از قبیل بازرسی از محل کسب و مدارک مؤدیان، ممنوع‌الخروج کردن مؤدیان از کشور، صدور اجرائیه و غیره نیز بر اساس اطلاق حکم این ماده در صلاحیت اتحادیه‌ها قرار داده شده است یا خیر ابهام دارد.

#### **ماده ۱۹-**

#### **تبصره ذیل بند (م) ماده ۳۰ قانون-**

این ماده مغایر با قانون اساسی شناخته نشد.<sup>(۱)</sup>

#### **ماده ۲۰-**

#### **تبصره ۱ اصلاحی ماده ۳۱ قانون-**

تذکر ۱: در صدر این تبصره میزان درصدی که باید توسط اتحادیه‌ها از مبالغ وصولی به حساب اتاق اصناف شهرستان و اتاق اصناف ایران واریز شود به ترتیب

---

۱. **نظر اقلیت:** باتوجه به عدم ذکر عبارت «براساس مقررات این قانون» و یا عبارات مشابه در این تبصره، مشخص نیست که آیا در هنگام جایگزینی ادارات دولتی ذی‌ربط، شهرداری‌ها، سازمان‌های وابسته و دفاتر اتاق‌های اصناف شهرستان بجای اتحادیه‌ها، رعایت ضوابط این قانون در مورد انجام خدمات بجای اتحادیه‌ها توسط دستگاه‌های مذکور الزامی است یا خیر، لذا این تبصره از این جهت واجد ابهام است.

به بند (۱) ماده (۳۷ مکرر) و بند (۱) ماده (۴۷) ارجاع داده شده که در این دو بند درصدهای مذکور تعیین شده است، اما در ذیل تبصره تعیین درصد سهم اتاق‌های اصناف شهرستان و ایران به آیین‌نامه مصوب وزیر ارجاع داده شده که از این جهت صدر و ذیل تبصره با هم تعارض دارند.

**تذکر ۲:** در این تبصره در خصوص سهم اتاق اصناف ایران از مبالغ وصولی توسط اتحادیه‌ها به بند (۱) ماده (۴۷) ارجاع داده شده است در حالیکه بر اساس همین مصوبه (ماده ۳۱) بند (۱) اصلاحی ماده (۴۷) مربوط به درصدی از درآمد اتاق اصناف شهرستان‌هاست که به اتاق اصناف ایران تعلق می‌گیرد نه مبالغی که اتحادیه‌ها به حساب اتاق اصناف ایران واریز می‌کنند که این دو مورد با هم تعارض دارند.

#### **ماده ۲۲-**

#### **ماده ۳۳ اصلاحی قانون-**

تذکر: حکم ذیل این ماده نیازمند اصلاح عبارتی است.

#### **ماده ۲۳-**

#### **ماده ۳۵ اصلاحی قانون-**

**تذکر:** عبارت «در محدوده ماده (۱۲)» به عبارت «در محدوده ماده (۲۲)»

اصلاح شود.

#### **ماده ۲۵-**

#### **بند ۲ ماده الحاقی ۳۷ مکرر-**

**ابهام:** با توجه به اینکه بر اساس این مصوبه (ماده ۴۹)، تبصره (۳) ماده (۷۲) قانون تغییر کرده و موضوع آن دیگر جریمه‌های دریافتی از اصناف نیست، حکم این بند از جهت مفهوم ابهام دارد چرا که تبصره (۳) ماده (۷۲) اصلاحی در

مورد ترتیبات رسیدگی به تخلفات اصناف است نه جریمه‌های وصولی.<sup>(۱)</sup>

## ماده ۳۲-

### تبصره ۳ اصلاحی ماده ۴۸ قانون-

باتوجه به ترکیب هیأت عالی نظارت مذکور در ماده (۳۶) این مصوبه که مشتمل بر ۶ وزیر و ۱۴ نفر غیر وزیر<sup>(۲)</sup> است، تفویض تصویب آیین‌نامه به این هیأت مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

**تذکره ۱:** در جزء (۱۱) بند (الف) ماده (۴۸) اصلاحی عبارت «رئیس شورای استان» به «رئیس شورای اسلامی استان» و در جزء (۱۲) بند (ب) ماده (۴۸) اصلاحی عبارت «رئیس شورای شهرستان» به «رئیس شورای اسلامی شهرستان» اصلاح شود.

**تذکره ۲:** با توجه به عضویت مسئولین نیروی انتظامی شهرستان در کمیسیون نظارت بر اساس جزء (۵) بند (الف) ماده (۴۸) اصلاحی، نظر به اینکه مسئول نیروی انتظامی، مدیرکل و رئیس نیست، واژه «فرمانده» پیش از واژه «مدیران کل و رؤسای سازمان‌ها» اضافه شود.

---

۱. تبصره (۳) ماده (۷۲) قانون فعلی- درآمدهای ناشی از جریمه‌های دریافتی به حساب خزانه واریز خواهد گردید. معادل این مبلغ در بودجه‌های سنواتی منظور خواهد شد تا توسط وزارت بازرگانی برای اجرای این قانون به مصرف برسد.

تبصره (۳) ماده (۷۲) اصلاحی به موجب ماده (۴۹) این مصوبه- ترتیبات رسیدگی اعم از ابلاغ، تشکیل جلسات، واخواهی و اجرای احکام به موجب مقررات سازمان تعزیرات حکومتی صورت می‌گیرد.

۲. بند (د) ماده (۳۶) این مصوبه، موضوع اصلاح ماده (۵۳) قانون، اشاره به عضویت هیأت رئیسه اتاق اصناف ایران در هیأت عالی نظارت دارد که بر اساس ماده (۲۸) این مصوبه، تعداد اعضای هیأت رئیسه اتاق اصناف ایران هفت نفر است که با احتساب دو نفر نماینده مجلس موضوع بند (ز) ماده (۳۶) این مصوبه مجموعاً ۱۴ نفر غیر وزیر در هیأت عالی نظارت عضویت دارند.



## ماده ۳۵ -

### تبصره اصلاحی ماده ۵۲ قانون -

تفویض تعیین چگونگی «برخورد با تخلف‌های» بازرسان و ناظران موضوع این ماده به آیین‌نامه مصوب وزیر، مغایر اصول (۳۶) و (۸۵) قانون اساسی است.

## ماده ۳۶ -

### ماده ۵۳ اصلاحی قانون -

با توجه به پیش‌بینی وظیفه آیین‌نامه‌گذاری برای هیأت عالی نظارت در برخی مواد این قانون، حضور و عضویت اعضای غیر وزیر در ترکیب هیأت عالی نظارت مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

## ماده ۳۷ -

### بند (ط) الحاقی به ماده ۵۵ قانون -

تعیین صنوف مشمول این قانون توسط هیأت عالی نظارت از جهت تفویض تعیین دامنه مشمول قانون در خصوص تابعان آن، از موضوعات تقنینی بوده و تفویض آن به هیأت عالی نظارت مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

## ماده ۳۸ -

### ماده ۵۶ اصلاحی قانون -

با توجه به وظایف هیأت عالی نظارت از جمله صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری این هیأت، صرف نظر از ایرادات متوجه صلاحیت آیین‌نامه‌گذاری به واسطه حضور اعضای غیر وزیر در آن، اطلاق حکم این ماده مبنی بر تفویض وظایف هیأت عالی نظارت به کمیسیون نظارت مراکز استان‌ها مغایر اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

## ماده ۴۴ -

### تبصره الحاقی به ماده ۶۲ قانون -

باتوجه به اینکه ماده (۷) قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به

قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴ مجمع تشخیص مصلحت نظام،<sup>(۱)</sup> نحوه پرداخت حق‌الکشف کالاهای قاچاق را به مصوبه هیأت وزیران موکول کرده است، حکم این تبصره مبنی بر سپردن تعیین چگونگی اجرا، نحوه تخصیص و پرداخت حق‌الکشف به آیین‌نامه مصوب وزیر، مغایر مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام و مآلاً مغایر اصل (۱۱۲) قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان از اصل (۱۱۲) قانون اساسی است. لازم به ذکر است حکم این تبصره ناظر به ماده (۶۲) قانون نظام صنفی است و این ماده نیز در مورد جرایم و حق‌الکشف کالاهای قاچاق است و از این منظر با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام وحدت موضوعی دارد.

#### ماده ۴۸- (۲)

#### ماده ۴۹-

#### تبصره ۲ اصلاحی ماده ۷۲ قانون-

- عبارت «نماینده اتاق اصناف» در این تبصره از این جهت که مشخص

- 
۱. ماده (۷) قانون نحوه اعمال تعزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز: ... نحوه و موارد مصرف وجوه فوق از جمله هزینه‌های جاری، عملیاتی مبارزه با قاچاق ارز و کالا و تأمین هزینه‌های جاری برای فروش کالاهای مکشوفه و نیز حق‌الکشف مأمورین و سازمان‌های کاشف و رد قیمت اموالی که به حکم محکمه برائت گرفته‌اند توسط هیأت وزیران تعیین می‌گردد.
  ۲. دفع دخل مقدر: علی‌رغم اینکه حکم به کسر هزینه‌های انجام شده موضوع این ماده از درآمد مشمول مالیات مؤدیان، موجب کاهش درآمدهای مالیاتی دولت شده و این حکم در لایحه دولت نبوده و در مجلس به آن الحاق شده و طریق جبران این کاهش درآمد نیز پیش‌بینی نشده است، به دلیل اینکه مفاد مشابهی در ماده (۳۲) لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم موضوع اصلاح ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم پیش‌بینی شده است لذا حکم این ماده مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر نمی‌رسد.

نیست منظور نماینده اتاق اصناف ایران است یا نماینده اتاق اصناف شهرستان، از جهت مصداق ابهام دارد.

### **تبصره ۶ اصلاحی ماده ۷۲ قانون -**

- سپردن وظیفه «رسیدگی به تخلفات هیأت‌ها، صدور رأی و ابلاغ آن» به سازمان تعزیرات حکومتی در این تبصره، از آن جهت که مشخص نیست سازمان تعزیرات حکومتی بر اساس کدام ضوابط و قوانین باید به این تخلفات رسیدگی کند ابهام دارد.

### **تبصره ۷ اصلاحی ماده ۷۲ قانون -**

- عبارت «تأمین بار مالی ماده (۴۴) این قانون» در این تبصره از آنجا که ماده (۴۴) قانون بار مالی ندارد واجد ابهام است.

### **ماده ۵۷ -**

تعیین صنوف سیار به موجب آیین‌نامه در بند (۱) این ماده با توجه به ماهیت تقنینی آن مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. این اشکال در خصوص ماده (۳) قانون نظام صنفی کشور مصوب ۱۳۸۲ نیز از سوی شورای نگهبان اعلام شده بود.<sup>(۱)</sup>

---

۱. نظریه شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ شورای نگهبان:

...

۲- تبصره (۱) ماده (۳) که تعیین انواع وسیله [صنوف] سیار را بر عهده هیأت عالی نظارت قرار داده است از موارد تقنینی است از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد. ...

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل های آینده، که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود  
رایا 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)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

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