

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران
متقاضی کار
- طرح اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون
اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)
قانون اساسی
- طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون
ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری
- طرح جامع حدنگار (کاداستر)

شناسنامه گزارش

موضوع:

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار
- طرح اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
- طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری
- طرح جامع حدنگار (کاداستر)

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۳۰۱۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۴/۱۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

مقدمه

«طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار» که پیشتر در راستای در نظر گرفتن مصلحت نظام و عدم تأمین نظر شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده و از سوی این مجمع مجدداً به مجلس اعاده شده بود، به منظور رفع ایراد شورا در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لیکن شورای نگهبان مجدداً مصوبه مجلس را مورد ایراد قرار داد. لذا مجلس در مصوبه اخیر خود به منظور رفع ایراد و ابهام شورا در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱ مصوبه خود را اصلاح نمود که در این گزارش به بررسی ایرادات شورا و مصوبه اصلاحی مجلس خواهیم پرداخت.

بررسی و تبیین موضوع

۱) در بند نخست از اظهار نظر شورای نگهبان علاوه بر اشاره به عدم توجه به نظریه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تبصره «۳» ماده (۲۶)، علی‌رغم حذف فصل دوم، با عنایت به اضافه شدن عبارت «واجدان شرایط بیمه بیکاری» در این تبصره به عنوان جایگزین عبارت «مشمولان موضوع ماده (۱۶) این قانون» و

عبارت «بیکار مشمول بیمه بیکاری» به عنوان جایگزین عبارت «بیکار موضوع فصل دوم این قانون» در ماده (۲)، واجد ایراد سابق مبنی بر مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

مجلس جهت رفع این ایراد ماده (۲) و همچنین تبصره «۳» ماده (۲۶) را حذف نمود و از این رو اصلاح مزبور رافع ایراد مذکور به نظر می‌رسد.

(۲) در بند دوم از اظهار نظر شورای نگهبان، با توجه به اینکه منابع مورد نظر طرح به موجب مواد مختلف از جمله ماده (۳۲) برای سال ۱۳۹۱ و سال‌های پس از آن پیش بینی گردیده و مصوبه فعلی در سال ۱۳۹۳ تصویب شده است، زمان اجرای طرح و نسبت آن با منابع و بودجه سال ۱۳۹۳ و سال‌های پس از آن واجد ابهام شناخته شد.

مجلس جهت رفع ابهام مزبور ماده (۳۲) و تبصره «۱» آن را اصلاح و تبصره «۲» آن را حذف نمود.

بر اساس ماده اصلاحی منابع مورد نیاز اجرای این قانون با پیش بینی در قوانین بودجه از محل پنجاه درصد (۵۰٪) درآمدهای موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ تأمین می‌شود. همچنین نود درصد (۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارات و جریمه‌های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال و کمک‌های مردمی و سازمان‌های حمایتی داخلی و خارجی مانند بانک جهانی» به این منظور اختصاص خواهد یافت.

در خصوص منع ذکر شده جهت تأمین بار مالی مصوبه حاضر توجه به چند مسئله حائز اهمیت است. اول اینکه بر اساس ماده (۷) قانون هدفمند کردن

یارانه‌ها^(۱) دولت مجاز شده است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجرای این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف - یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیرنقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.

ب - اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف لذا هرچند به موجب بند «ب» ماده (۷) «اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی» از جمله محل‌هایی است که دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را در این قالب هزینه نماید، ولیکن

۱. ماده ۷- دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف - یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیر نقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.

ب - اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل:

۱- گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقاء سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج.

۲- کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم سازی مسکن و اشتغال.

۳- توانمندسازی و اجراء برنامه‌های حمایت اجتماعی.

تبصره ۱ - آئین‌نامه اجرائی این ماده شامل چگونگی شناسایی جامعه هدف، تشکیل و به هنگام سازی پایگاههای اطلاعاتی مورد نیاز، نحوه پرداخت به جامعه هدف و پرداختهای موضوع این ماده حداکثر سه ماه پس از تصویب این قانون با پیشنهاد وزراء

امور اقتصادی و دارایی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲- دولت می‌تواند حساب هدفمندسازی یارانه‌ها را بنام سرپرست خانواده‌های مشمول یا فرد واجد شرایط دیگری که توسط دولت تعیین می‌شود افتتاح نماید. اعمال مدیریت دولت در نحوه هزینه کرد وجوه موضوع این حساب از جمله زمان مجاز، نوع برداشت هزینه‌ها و برگشت وجوهی که به اشتباه واریز شده‌اند مجاز است.

اولاً به دولت اجازه داده شده است منابع حاصل را برای محل‌های مزبور هزینه نماید و تکلیفی بر انجام هر دو مصرف وجود ندارد. ثانیاً تنها یکی از محل‌های مصرف پنجاه درصد (۵۰٪) موضوع ماده (۷) می‌تواند حمایت از بیکاران متقاضی کار باشد و ماده (۷) دربردارنده مصارف متعدد دیگری نیز می‌باشد.

دوم اینکه هم‌اکنون مجموع درآمد حاصل از هدفمندسازی یارانه‌ها صرف پرداخت یارانه نقدی می‌شود و سایر مصارفی نیز که در قانون هدفمندکردن یارانه‌ها پیش‌بینی شده است، نظیر حمایت از تولید و یا بهداشت و درمان، از این محل محروم می‌باشند.

بر اساس نامه‌ای که از سوی معاون اول رئیس جمهور ارسال شده است (نامه شماره ۲۲۸۱۱ مورخ ۱۳۹۳/۳/۳) مستند به نامه معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، بار مالی این طرح فزاینده بوده و تأمین مبلغ ۲۰/۰۰۰ میلیارد ریال پیش‌بینی شده در جزء «۴» بند «ب» تبصره (۲۱) قانون بودجه سال جاری با توجه به مشکلات اجرای هدفمندی یارانه‌ها مشکوک الوصول و بر فرض وصول تنها بخشی از هزینه‌ها را تأمین خواهد کرد. همچنین با توجه به احکام قانونی مربوط به منابع هدفمندی یارانه‌ها (سهم پرداخت نقدی، تولید و صنعت، سلامت) امکان تخصیص حجم عظیمی از منابع هدفمندی، به بیمه بیکاری وجود ندارد.

بنابراین محل پنجاه درصد (۵۰٪) درآمدهای موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها نمی‌تواند تأمین‌کننده بار مالی این طرح باشد و لذا ایراد اصل ۷۵ قانون اساسی در این خصوص همچنان باقی است.

البته لازم به ذکر است که بر اساس ذیل ماده (۳۲) اصلاحی، منبع دیگری نیز برای تأمین هزینه‌های ناشی از این مصوبه پیش‌بینی شده است که عبارت است از «نود درصد (۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارات و جریمه‌های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال و کمک‌های مردمی و سازمان‌های حمایتی داخلی و خارجی مانند بانک جهانی».

در این خصوص نیز باید گفت که به موجب قوانین مربوطه مصرف این منابع به محل خاصی اختصاص داده نشده است و اصولاً محل مصرف آنها در قوانین بودجه سنواتی مشخص می‌شود. لذا تکلیف دولت به پیش‌بینی محل مصرف این موارد در قوانین بودجه سنواتی می‌تواند مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی باشد و از سوی دیگر با توجه به اینکه این موارد تأمین‌کننده بار مالی طرح نمی‌باشند مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی باقی است.

به‌عنوان مثال به‌موجب بند «ج» ماده (۷۹) «قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین» «به منظور جلوگیری از حضور نیروی کار غیرمجاز خارجی در بازار کار کشور، وزارت کار و امور اجتماعی مکلف است کارفرمایانی که اتباع خارجی فاقد پروانه را به کار می‌گیرند بابت هر روز اشتغال غیر مجاز هر کارگر خارجی معادل پنج برابر حداقل دستمزد روزانه جریمه نماید، در صورت تکرار تخلف این جریمه دو برابر خواهد شد. درآمد حاصله به درآمد عمومی (نزد خزانه داری کل) واریز خواهد شد...»

همچنین براساس ماده (۱۷۶) قانون کار، مجازات به‌کارگماردن افراد کمتر از (۱۵) سال به ازای هر کارگر به‌ترتیب ذیل خواهد بود:

۱- برای تا (۱۰) نفر، (۲۰۰) تا (۵۰۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.

۲ - برای تا (۱۰۰) نفر نسبت به مازاد (۱۰) نفر، (۲۰) تا (۵۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.

۳ - برای بالاتر از (۱۰۰) نفر نسبت به مازاد (۱۰۰) نفر، (۱۰) تا (۲۰) برابر حداقل مزد روزانه یک کارگر.

درآمدهای ناشی از این مجازات و سایر مجازات‌های موضوع قانون کار نیز هر ساله در قوانین بودجه سنواتی مجموعاً پیش‌بینی می‌گردد و مطابق ردیف ۱۵۰۱۰۳ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور این درآمدها شش میلیارد (۶/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال می‌باشد که مربوط به کلیه مجازات‌های مقرر در قانون کار می‌باشد و نه صرفاً مجازات به‌کارگیری کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده‌سال.

در خصوص کمک‌های مردمی و سازمان‌های حمایتی داخلی و خارجی نیز باید گفت که به دلیل عدم امکان تعیین دقیق آنها و همچنین مشکوک الوصول بودن نمی‌تواند به عنوان منبع تأمین اعتبار محسوب شوند.

در هر صورت با عنایت به مطالب پیش‌گفته به نظر می‌رسد علی‌رغم اصلاح صورت گرفته، مصوبه مزبور همچنان از جهت افزایش هزینه‌های عمومی و عدم پیش‌بینی طریق تأمین این افزایش هزینه، محل ایراد می‌باشد.

اما براساس تبصره اصلاحی که به اجرای این مصوبه در سال جاری پرداخته است. دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که در سال ۱۳۹۳ به تناسب منابع پیش‌بینی شده در جزء «۴» بند «ب» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور بیکاران متقاضی کار در کشور بر اساس اولویت‌های زیر از بالاترین امتیاز تحت پوشش قرار گیرند و به تدریج در صورت پیش‌بینی در قوانین بودجه

سالهای بعد، اجرای مقررات این قانون به کلیه افراد واجد شرایط تعمیم یابد. پرداخت کمک هزینه بیکاری با در نظر گرفتن اولویت‌های زیر آغاز می‌شود و سپس به سایر بیکاران متقاضی کار تسری می‌یابد.

لازم به توضیح است که بر اساس جزء «۴» بند «ب» تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور^(۱) مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

۱. تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور: در اجرای قانون هدفمندکردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ به دولت اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۹۳ منابع مالی حاصل از اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع قانون مذکور و منابع یارانه‌ای آن را با استفاده از انواع روشهای پرداخت نقدی و غیرنقدی و خدمات بیمه‌ای بین خانوارهای هدف و نیازمند توزیع و با اولویت بخش تولید، به شرح زیر اجراء نماید:

الف - درآمد حاصل از اجرای قانون مذکور در سال ۱۳۹۳ تا مبلغ چهارصد و هشتاد هزار میلیارد (۴۸۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اصلاح قیمت کالاها و خدمات موضوع مواد (۱) و (۳) همان قانون تعیین می‌گردد.

ب - منابع مندرج در بند (الف) و منابع مربوط به یارانه نان، برق و سایر کالاها و خدمات مندرج در این قانون به شرح زیر هزینه می‌گردد:

۱ - مبلغ یکصد هزار میلیارد (۱۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال در اجرای ماده (۸) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها با اولویت کمک به بخش تولید، بهبود حمل‌ونقل عمومی و بهینه‌سازی مصرف انرژی در واحدهای تولیدی، خدماتی و مسکونی

۲ - مبلغ چهل و هشت هزار میلیارد (۴۸/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به منظور اجرای بند (ب) ماده (۳۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

۳ - تا مبلغ چهارصد و بیست و پنج هزار میلیارد (۴۲۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به منظور پرداخت نقدی و غیرنقدی موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها

۴ - مبلغ بیست هزار میلیارد (۲۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال به بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در مورد پوشش‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد.

موضوع ماده (۷) قانون هدفمندکردن یارانه‌ها در مورد پوشش‌های بیمه‌ای و حمایت‌های اجتماعی اختصاص می‌یابد.

لذا با توجه به تبصره «۱» اصلاحی که مقرر داشته دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که در سال ۱۳۹۳ به تناسب منابع پیش‌بینی شده، بیکاران متقاضی کار تحت پوشش قرار بگیرند و محل مزبور نیز به همین منظور در جزء «۴» بند «ب» تبصره «۲۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور پیش‌بینی شده است فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

طرح اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

مقدمه

«طرح اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» که با عنوان «طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۸ اعلام وصول شده و با اصلاحاتی، در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ به تصویب مجلس رسید و سپس در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی، جهت انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لکن شورای نگهبان یک ابهام و یک تذکر را در خصوص این مصوبه مطرح کرد که به منظور رفع این موارد، مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۴/۱ این مصوبه را اصلاح نمود.

تبیین و بررسی

۱) مطابق اولین بند از اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص این مصوبه «در تبصره «۳» ماده (۷)، از آنجا که مشخص نیست تصمیم اعضای «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، لازم‌الاجراء است یا خیر، ابهام دارد». توضیح آن‌که این تبصره به «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» اشاره داشته است و صلاحیت‌هایی برای این هیأت در این ماده و تبصره‌های آن در نظر گرفته شده است؛ صلاحیت‌هایی همچون:

- ۱- تعیین سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب و کار (ماده ۷ اصلاحی)
- ۲- تسهیل شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار و تقلیل هزینه‌های آن (تبصره «۳» ماده ۷ اصلاحی)
- ۳- ارائه پیشنهادهای لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی و پیگیری اصلاح آن‌ها (تبصره «۳» ماده ۷ اصلاحی)
- ۴- انتشار شرایط صدور مجوزهای کسب و کار به تفکیک هر کسب و کار در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار (تبصره «۴» ماده ۷ اصلاحی)

ترکیب این هیأت در تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی مشخص شده است که به‌موجب آن، این هیأت به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی با حضور نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور، نماینده تام‌الاختیار رئیس سازمان بازرسی کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، نماینده اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، نماینده اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماینده اتاق اصناف کشور و حسب مورد نماینده دستگاه ذی‌ربط تشکیل می‌شود.

حال ابهام موردنظر شورای نگهبان این بود که آیا تصمیمات اعضای این هیأت لازم‌الاجراست یا خیر؟ مجلس شورای اسلامی جهت رفع این ابهام، اقدام به الحاق این جمله به انتهای پاراگراف اول تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی نموده است: «مصوبه هیأت مذکور پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم‌الاجراء می‌باشد.» بدین ترتیب به‌نظر می‌رسد با اصلاح صورت‌گرفته، ابهام موردنظر شورای نگهبان رفع شده است. لکن با اضافه‌شدن جمله اخیرالذکر به

تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی ابهام جدیدی در حکم این تبصره ایجاد شده است. توضیح آن که همان‌طور که ذکر شد، بر طبق تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی، «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» از یک طرف صلاحیت تسهیل شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار و تقلیل هزینه‌های آن را دارا می‌باشد و از طرف دیگر در موارد نیاز به اصلاح قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرائی، موظف به ارائه پیشنهادهای لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرائی به مراجع مربوطه و پیگیری اصلاح آن‌ها از مراجع بالاتر است. همچنین با اصلاح اخیر صورت‌گرفته در تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی توسط مجلس، «مصوبه هیأت مذکور پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم‌الاجراء می‌باشد». حال ابهامی که ایجاد می‌شود آن است که مصوبات این هیأت در مقام تسهیل شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار و تقلیل هزینه‌های آن می‌تواند متعرض قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی، مصوبات قوه قضائیه و حتی مصوبات مقامات اجرائی دیگر و هیأت‌وزیران شود و به‌نحو لازم‌الاجراء اقدام به تغییر و اصلاح شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار و هزینه‌های مذکور در چنین مصوباتی نماید؟ لذا با اصلاح صورت‌گرفته در تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی، ابهام اولیه شورای نگهبان رفع شده است، لکن ابهام جدیدی از حیث معنای لازم‌الاجراء بودن مصوبات این هیأت نسبت به قوانین مصوب مجلس و مصوبات قوه قضائیه و مصوبات مقامات اجرائی دیگر و هیأت‌وزیران به وجود آمده است و حکم تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی از این حیث واجد ابهام است.

۲) در دومین بند از اظهارنظر شورای نگهبان درخصوص این مصوبه، با عطف به این نکته که «اظهارنظر درخصوص تبصره «۴» ماده (۷)، منوط به رفع ابهام از تبصره «۳» ماده (۷) می‌باشد»، اظهارنظر درخصوص تبصره «۴» ماده (۷) اصلاحی موکول به تعیین تکلیف در مورد تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی شده بود. حال با توجه به اصلاح صورت‌گرفته در تبصره «۳» ماده (۷) اصلاحی که ابهام موردنظر شورای نگهبان را رفع نموده لکن با لازم‌الاجراء شمردن مصوبه «هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» با تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی، ابهام جدیدی در آن ایجاد کرده است و همچنین این‌که مجلس شورای اسلامی هیچ تغییری در تبصره «۴» ماده (۷) اصلاحی صورت نداده است، به‌نظر می‌رسد حکم پاراگراف دوم تبصره «۴» ماده (۷) اصلاحی واجد ایراد باشد. توضیح آن‌که بر اساس صدر این پاراگراف چنانچه تغییر در شرایط صدور یا تمدید مجوزهای کسب و کار در جهت تسهیل صدور و تمدید مجوزها باشد، «بلافاصله به دستور رئیس هیأت در پایگاه اطلاع‌رسانی یادشده اعمال می‌شود» اما بر اساس ذیل این پاراگراف، «چنانچه تغییر، شامل افزایش مراحل یا مدارک موردنیاز و به هر نحو، مشکل‌کردن صدور یا تمدید باشد، شرایط جدید باید از شش‌ماه قبل از اجراء، در این پایگاه اعلام شود». حال ایرادی که ایجاد می‌شود آن است که آیا این امر می‌تواند به‌معنای متوقف‌نمودن اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نیز باشد. چراکه ممکن است قانونی به‌تصویب مجلس برسد که «شامل افزایش مراحل یا مدارک موردنیاز و به هر نحو، مشکل‌کردن صدور یا تمدید باشد» و علی‌القاعده این قانون پانزده (۱۵) روز پس از انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجراء خواهد بود اما حکم ذیل

پاراگراف دوم تبصره «۴» ماده (۷) اصلاحی می‌تواند با به تأخیر انداختن اجرای قانون موجب توقف موقتی اجرای آن شود، بدین ترتیب که شش ماه قبل از اجراء، ابتدا باید در پایگاه یادشده اعلام شود و بعد از گذشت شش ماه از اعلام، لازم‌الاجراء می‌گردد. لذا حکم پاراگراف دوم تبصره «۴» اصلاحی از حیث متوقف کردن یا نکردن اجرای قوانین مصوب مجلس مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر منع تفویض قانونگذاری است.

۳) شورای نگهبان در پایان نظر خود درخصوص این مصوبه، طی تذکری نسبت به انتهای تبصره «۳» ماده (۷) مصوبه، بر لزوم افزودن واژه «ذیربط» بعد از واژه «بالاخر» تأکید نمود. مجلس شورای اسلامی نیز واژه «ذیربط» را بعد از واژه «مراجع» و قبل از واژه «بالاخر» در انتهای تبصره «۳» ماده (۷) این مصوبه اضافه نموده است. بدین ترتیب به نظر می‌رسد با اصلاح صورت گرفته، مقصود تذکر شورای نگهبان تأمین شده است.

طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری

مقدمه

«طرح تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» در تاریخ ۱۳۹۳/۳/۵ اعلام وصول و پس از ارجاع به کمیسیون مربوطه نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین و بررسی موضوع

«قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» مشتمل بر شصت و شش ماده در تاریخ ۱۳۸۶/۸/۷ طبق اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب کمیسیون قضائی و حقوقی مجلس شورای اسلامی رسید و پس از موافقت مجلس با اجراء آزمایشی آن به مدت پنج سال در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید. قانون مزبور در یک نوبت در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۰ به موجب «قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری» برای یک سال تمدید گردید و مجدداً پس از انقضای تاریخ مزبور به موجب طرح حاضر برای مدت یکسال دیگر تمدید می‌شود. این مصوبه فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

طرح جامع حدنگار (کاداستر)

مقدمه

«طرح جامع حدنگار (کاداستر)» که یک مرتبه در تاریخ ۱۳۸۷/۱۲/۴ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شده و به نتیجه نرسیده بود، در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۲ مجدداً اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد. مجلس شورای اسلامی این مصوبه را با اصلاحاتی در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۳ به تصویب رساند و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت تطبیق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال نمود.

تبیین و بررسی موضوع

الف) کلیات

نکته کلی که در رابطه با طرح جامع حدنگار (کاداستر) کشور با توجه به اینکه این طرح از جمله طرح‌های مهم و ملی به شمار می‌آید و اجرای آن حجم بالایی از اقدامات و فعالیت‌ها را می‌طلبد وجود دارد، بار مالی ناشی از اجرایی شدن این طرح و لزوم پیش‌بینی طریق جبران آن از سوی مجلس است. در این خصوص بخش زیادی از مواد این مصوبه نظیر مواد (۳)، (۴)، (۶)، (۷)، (۸)، (۱۱) واجد بار مالی می‌باشند. به همین دلیل ماده (۱۷) مصوبه به پیش‌بینی

محل تأمین بار مالی مزبور پرداخته است. به موجب ذیل این ماده به منظور اجرای تکالیف مقرر در این قانون، کلیه درآمدهای خدمات ثبتی سازمان به حساب خزانه داری کل کشور واریز و همه ساله پنجاه درصد (۵۰٪) آن ذیل ردیف مستقل در بودجه سنواتی کشور پیش‌بینی می‌شود و به سازمان اختصاص می‌یابد.

در خصوص طریقه پیش‌بینی شده برای تأمین بار مالی اجرای این طرح مسئله اساسی که وجود دارد این است که اگر محل پیش‌بینی شده در این ماده برای سال ۱۳۹۳ باشد، با توجه به اینکه هم اکنون در قانون بودجه سالیانه محل مصرف این وجوه مشخص شده است، نمی‌تواند تأمین‌کننده بار مالی طرح برای سال جاری باشد و لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. اما در خصوص سالهای آتی نیز تکلیف این ماده مبنی بر الزام دولت به پیش‌بینی بودجه اجرای این قانون در قوانین بودجه سنواتی مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود. لذا علاوه بر ایراد مغایرت ماده (۱۷) مصوبه با اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی، آن دسته از موادی نیز که دارای بار مالی می‌باشند به دلیل عدم تأمین بار مالی مزبور مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی هستند.

ب) جزئیات

ماده ۱-

تذکر: واژه «است» در بند «۹» اضافه می‌باشد.

ماده ۳-

به موجب این ماده و تبصره آن، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلف گردیده است که ظرف مدت پنج سال از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون عملیات حدنگاری را به نحوی به انجام برساند که موقعیت و حدود کلیه املاک و اراضی داخل محدوده مرزهای جغرافیایی کشور اعم از دولتی و غیردولتی به صورت نقشه و اسناد مالکیت حدنگار در نظام جامع میسر گردد. اطلاق چنین حکمی بدین معناست که در اجرای این قانون، انجام عملیات حدنگاری (کاداستر) نسبت به مناطق نظامی و امنیتی کشور نیز باید صورت پذیرد و اطلاعات آن به مرکز داده‌های ثبتی، زیر نظر سازمان ثبت اسناد و املاک ارسال شود. با توجه به اینکه به موجب این قانون، در طرح حاضر علاوه بر مشخص شدن نقشه اراضی کشور سایر اطلاعات ثبتی، حقوقی و توصیفی املاک نیز اخذ و قید می‌شود و از طرفی به موجب بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی فرماندهی کل نیروهای مسلح و نتیجتاً نظارت بر آنها تنها در صلاحیت مقام معظم رهبری است؛ اعطای صلاحیت حدنگاری و اخذ سایر اطلاعات (مانند: مشخصات منطقه، تأسیسات، کاربری و ...) در خصوص اراضی و ساختمانهای متعلق به

نیروهای مسلح به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مغایر با بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

ماده ۴-

با توجه به اینکه واژه «کد» واژه‌ای بیگانه می‌باشد و معادل با واژه «شناسه» در زبان فارسی می‌باشد، استفاده از این واژه بیگانه مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی مبنی بر لزوم استفاده از زبان فارسی در اسناد و متون رسمی به عنوان زبان رسمی کشور می‌باشد.

ماده ۷-

تذکر: در این ماده در برابر «دفاتر الکترونیک» از عبارت «دفاتر فیزیکی» استفاده شده است. حال آنکه استفاده از اصطلاح «دفاتر فیزیکی» در برابر «دفاتر الکترونیکی» که آنها نیز به نوعی دارای جسم و فیزیک می‌باشند صحیح به نظر نمی‌رسد و بهتر است که از واژه دیگری همچون کاغذی، تحریری و یا غیر الکترونیکی استفاده شود.

ماده ۸-

تذکر: عنوان «سازمان جغرافیای نیروهای مسلح» در این ماده به «سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح» اصلاح شود.

ماده ۹-

به موجب این ماده کلیه دستگاهها مکلف می‌گردند تا تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق و یا تحت اداره خود را حداکثر ظرف مدت دو سال از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون تهیه، و جهت صدور سند مالکیت حدنگار در اختیار سازمان ثبت اسناد و املاک کشور قرار دهند. از آنجایی که اطلاق عبارت «کلیه دستگاهها» در این ماده شامل نیروهای مسلح موضوع بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی که مستقیماً زیر نظر مقام رهبری قرار دارند می‌شود، و به عبارتی این مراجع نیز مکلف به ارسال تمام مستندات و اطلاعات توصیفی املاک متعلق و یا تحت اداره خودشان به سازمان ثبت اسناد می‌شوند، لذا شمول این ماده نسبت به نیروهای مسلح مغایر با بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

ماده ۱۰-

حکم تبصره این ماده مبنی بر تهیه عکسها و نقشه‌های املاک و اماکن نیروهای مسلح مغایر بند «۴» اصل ۱۱۰ قانون اساسی می‌باشد.

تذکر: به موجب ذیل تبصره این ماده انتشار اطلاعات نظامی و امنیتی در نقشه‌های ثبتی، بدون موافقت مراجع ذی‌ربط ممنوع اعلام شده است. در خصوص این اعلام ممنوعیت این ابهام وجود دارد که آیا ممنوع دانستن این اقدام به معنای جرم‌انگاری این عمل بوده و نتیجتاً مرتکب آن را باید مشمول

مجازات مقرر در قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی (مصوب ۱۳۵۳) دانست و یا اینکه این ممنوعیت از باب جرم‌انگاری این عمل نبوده و تنها مرتکب آن را می‌توان مشمول تخلف اداری به حساب آورد.

ماده ۱۱-

به موجب تبصره ذیل این ماده در صورتی که پس از اتمام مهلت مقرر در این ماده، دستگاهها و اشخاص خصوصی سند خود را به سازمان ارائه ندهند، دستگاهها مجاز به ارائه خدمات مرتبط به اسناد مالکیت، به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای نمی‌باشند. در این خصوص این ابهام وجود دارد که مشخص نیست تکلیف افراد در این صورت چه خواهد بود و منظور قانونگذار از این عبارت که «دستگاهها مجاز به ارائه خدمات مرتبط به اسناد مالکیت، به دارندگان اسناد مالکیت دفترچه‌ای نمی‌باشند» چیست. به عبارت دیگر آیا این عبارت به معنای به رسمیت شناخته نشدن مالکیت شخصی است که از ارائه اسناد دفترچه‌ای خود خودداری نموده است؟ لازم به ذکر است که اطلاق عنوان «دستگاهها» شامل دادگاهها نیز می‌شود و لذا بر اساس حکم این تبصره مشخص نیست آیا قضاات و دادگاهها نباید در دعوی مطروحه به این قبیل اسناد مالکیت استناد کنند؟

۱. به موجب این ماده در مواردی که اسناد مالکیت با اطلاعات و نقشه‌های حدنگار مغایرت داشته باشد و این امر ناشی از اشتباهات ثبتی باشد و خللی به حقوق همجواران وارد نکند، هیأت نظارت ثبت استان (موضوع ماده ۶ قانون ثبت اسناد و املاک)^(۱) نسبت به موضوع رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید. به موجب ماده مورد اشاره هیأت نظارت ثبت استان مرکب از رئیس ثبت استان یا قائم مقام او و دو نفر از قضات دادگاه استان به انتخاب وزیر دادگستری تشکیل می‌شود، که در حال حاضر این قضات به انتخاب رئیس قوه قضائیه انتخاب می‌شوند. علی‌رغم عضویت دو نفر قاضی در این هیأت، اما این هیأت را باید به عنوان یک مرجع غیرقضائی به حساب آورد و رأی صادره از سوی این هیأت نمی‌تواند رأی قضائی محسوب شود. با این مقدمه، قطعی دانستن رأی صادره توسط این هیأت به معنای سلب صلاحیت دادرسی توسط محاکم صالحه می‌باشد و از این جهت باید آن را مغایر با اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی مبنی بر امکان مراجعه به دادگاه صالح جهت دادخواهی و انحصار صلاحیت دادرسی در دادگاههای دادگستری دانست.

۱. ماده ۶ قانون ثبت اسناد و املاک:

برای رسیدگی بکلیه اختلافات و اشتباهات مربوط به امور ثبت اسناد و املاک در مقر هر دادگاه استان هیأتی بنام نظارت مرکب از رئیس ثبت استان یا قائم مقام او و دو نفر از قضات دادگاه استان به انتخاب وزیر دادگستری تشکیل می‌شود. هیأت مزبور بکلیه اختلافات و اشتباهات مربوط بامور ثبتی در حوزه قضائی استان رسیدگی مینماید. برای این هیأت یک عضو علی‌البدل از قضات دادگستری یا کارمندان ثبت مرکز استان از طرف وزیر دادگستری تعیین خواهد شد.

۲. به موجب تبصره «۱» این ماده در صورتی که مغایرت موضوع این ماده موجب کاهش حقوق صاحب سند شود و وی اعتراض نداشته باشد، مطابق ماده (۱۲) این قانون عمل خواهد شد. حکم این ماده بدین معناست که در صورت رضایت صاحب سند به کاهش حقوق وی، بر اساس آنچه اثبات شده است برای او سند مالکیت حدنگار صادر خواهد شد. چنین فرضی در مواردی که موضوع اختلاف اموال عمومی و دولتی باشد به نوعی پیش‌بینی امکان صلح در خصوص اموال عمومی و دولتی بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۱۳۹ قانون اساسی می‌باشد. لذا عدم تصریح به لزوم رعایت تشریفات مقرر در این اصل مغایر با اصل مزبور می‌باشد.

۳. به موجب تبصره «۲» اینگونه مقرر شده است که: «در صورت ضرورت با پیشنهاد رئیس سازمان و تصویب رئیس قوه قضائیه شعبه یا شعب دیگری از هیأت نظارت ثبت استان با همان ترکیب اعضا و اختیارات ایجاد می‌شود». چنین حکمی بدین معنی است که در صورتی که رئیس سازمان پیشنهاد ایجاد شعبه یا شعب دیگری از هیأت نظارت ثبت استان را به رئیس قوه قضائیه ندهد، رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند مستقلاً اقدامی در جهت تشکیل این قبیل هیأت‌ها انجام دهد. لذا با توجه به تصریح بند «۱» اصل ۱۵۸ قانون اساسی مبنی صلاحیت‌های رئیس قوه قضائیه در ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری، محدود نمودن صلاحیت ایشان به پیشنهاد رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مغایر اصل مذکور می‌باشد.

ماده ۱۴-

این ماده بر امکان مصالحه بین مالکان مجاور در مورد مساحت، حدود و حقوق املاک مندرج در سند اشاره دارد و اینگونه مقرر داشته است که: «در صورتی که با یکدیگر به صورت رسمی مصالحه کنند، می‌توانند درخواست خود را به اداره ثبت اسناد و املاک محل تسلیم نمایند.» همانطور که در تبصره «۱» ماده (۱۳) این مصوبه نیز گفته شد، پیش‌بینی چنین فرضی در مواردی که موضوع اختلاف، اموال عمومی و دولتی باشد به نوعی می‌تواند منجر به امکان صلح در خصوص اموال عمومی و دولتی بدون رعایت تشریفات مقرر در اصل ۱۳۹ قانون اساسی شود. لذا عدم تصریح به لزوم رعایت تشریفات مقرر در این اصل مغایر با اصل مزبور است.

ماده ۱۵-

به موجب این ماده، سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف گردیده است که نقشه‌های حدنگار را در قبال وصول هزینه به مالک یا قائم مقام وی یا دستگاه اجرایی ارائه دهد. چنین حکمی در حالی تصویب گردیده است که میزان هزینه‌ای که توسط سازمان می‌تواند اخذ گردد، مشخص نشده است. بنابراین عدم پیش‌بینی میزان هزینه موضوع این ماده به معنای تفویض آن به سازمان به شمار می‌آید که از این جهت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی مبنی بر عدم امکان تفویض قانونگذاری می‌باشد.

ماده ۱۷-

تذکر: با توجه به ماده (۱) این مصوبه که به تعریف اصطلاحات مقرر در این قانون پرداخته است، لازم است بجای عبارت «مرکز ملی داده‌های ثبتی»، از عبارت «مرکز داده» موضوع بند «۹» ماده (۱) استفاده شود.

ماده ۱۸-

با توجه به پذیرش اصل استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران (موضوع اصل ۵۷ قانون اساسی)، و عطف توجه به این نکته که به استناد اصل ۱۵۷ قانون اساسی مقام معظم رهبری به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضائی و اداری و اجرایی، رئیس قوه قضائیه را منصوب می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه می‌باشد؛ تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک به ارائه گزارش عملکرد سالانه به مجلس، بدون تصریح به قید «پس از اخذ اجازه از رئیس قوه قضائیه» مغایر با اصل ۵۷ و ۱۵۷ قانون اساسی می‌باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir