



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهل و هشتمین

جلسه شورای نگهبان در سال ۱۳۸۹

کد گزارش: ۸۹۰۰۳۰

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۱/۱۸

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهل و ششمین جلسه شورای

نگهبان در سال ۱۳۸۹

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

ناظر علمی: معاون پژوهشی

شماره گزارش: ۸۹۰۰۳۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۸۹/۱۱/۱۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

فهرست مطالب

- ۱- لایحه اصلاح قانون معادن ۱
- ۲- اصلاح اساسنامه قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۵۹ ۶
- ۳- لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری خلق چین ۱۱
- ۴- اصلاحیه لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی جهت رفع ایراد شورای نگهبان ۱۳

۱- لایحه اصلاح قانون معادن

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

با عنایت به سیاست‌های جدید اقتصادی کشور و ضرورت بازنگری قانون معادن و ابلاغیه مقام معظم رهبری در ارتباط با اصل ۴۴ قانون اساسی و اصالت بخشیدن به بخش خصوصی در فعالیتهای معدنی و کاهش و کمرنگ نمودن نقش دولت در بخش‌های اجرایی و عملیاتی و به منظور هدایت دولت به سمت حاکمیت، سیاست‌گذاری، نظارت و برای فراهم نمودن بسترهای لازم در توسعه فعالیتهای معدنی، جلوگیری از خام‌فروشی مواد معدنی و بها دادن به تکمیل زنجیره تولید، واگذاری معادن به تولید کننده واقعی، استیفای حقوق دولت، نوسازی بخش معدن و صنایع معدنی، جلوگیری از دخالت سازمانهای غیرمسئول در انجام فعالیتهای معدنی، رفع برخی از نواقص حقوقی که در اجرای قانون معادن ایجاد ابهام و تفاسیر مختلف را به دنبال داشته است، رفع مشکلات اداری و کوتاه نمودن زمان چرخه واگذاری معادن به متقاضیان و تعیین متولی و نهاد فصل‌الخطاب در موارد اختلاف دستگاه‌ها و بهره‌برداران، لایحه مذکور ارائه شده است.

- سابقه لایحه

اولین قانون معادن در سال ۱۲۸۶ و دومین قانون در سال ۱۳۱۷ به تصویب مجلس شورا رسید. قانون معادن سوم در سال ۱۳۳۱ تدوین و در سال ۱۳۳۶ چند اصلاحیه در مورد قانون فوق به تصویب مجلس رسید. تا سال ۱۳۵۸ قانون مذکور در حوزه معادن کشور اجرا می‌شد و پس از پیروزی انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی، قانون جدید معادن با توجه به شرایط روز در سال ۱۳۶۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که نهایتاً این قانون نیز با قانون سال ۱۳۷۷ ملغی شد. با عنایت به ابلاغیه مقام معظم رهبری و سیاست‌های جدید اقتصادی در کشور، ضرورت بازنگری قانون معادن احساس می‌شد که بدین‌منظور اصلاح پاره‌ای از مفاد قانون معادن در دستور کار قرار گرفت. در

نهایت لایحه اصلاح قانون معادن پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۳/۲ هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی ارائه شد.

- قوانین و مقررات مربوط

الف - قانون معادن - مصوب ۱۳۷۷-

ب - قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع - مصوب ۱۳۴۶-

ج - قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی - مصوب ۱۳۸۶-

- اظهار نظر کارشناسی

ماده (۳)

الف - در بند (الف) ماده (۳) اصلاحی، توجه به نظر شماره ۸۴۴۴۰ مورخ ۱۳۶۶/۳/۲۸ شورای نگهبان به شرح زیر محل تأمل است:

«به نظر فقهای شورای نگهبان، شن و ماسه و خاک رس تابع وضع زمین است که از آن برداشته می‌شوند، علیهذا اگر در زمین موقوفه یا ملکی باشد متعلق به وقف یا مالک است و جزء انفال نیست و هرگونه تصرف بدون اذن متولی شرعی موقوفه و یا مالک و اخذ وجوه از آنها در این رابطه مشروع نمی‌باشد و تأیید تبصره (۶۶) قانون بودجه سال ۱۳۶۶ براساس انصراف آن از شن و ماسه و خاک رس زمین‌های موقوفه و ملکی است.»

ب - در تبصره (۲) ماده (۳) اصلاحی، چون نحوه بهره‌برداری و ادامه فعالیت متضمن امور تقنینی است، لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۵)

تبصره (۲) ماده (۵) اصلاحی با عنایت به سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر اینکه 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 چهارم به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند، محل ایراد و تأمل است، البته در سیاست‌های

مذکور قید شده است 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 ولی در تبصره (۲) مذکور، مدت معینی قید نشده است.

ماده (۶)

الف - تصویب ضوابط اکتشاف و انتقال حقوق متعلق به آن پروانه توسط هیأت وزیران بدون تعیین ضابطه از سوی مقنن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. همچنین عبارت «سایر موارد ضروری مربوط» به دلیل اطلاق آن که شامل موضوعات و امور تقنینی نیز می‌شود، مغایر اصل مذکور است.

ب - در تبصره‌های (۲) و (۳) تعیین تعرفه حقوق دولتی توسط شورای عالی معادن بدون تعیین ضابطه از سوی قانون‌گذار، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۹)

در تبصره (۳) ماده (۹) اصلاحی تصویب ضوابط تعیین درصد مذکور در تبصره (۲) توسط هیأت وزیران بدون تعیین ضابطه از سوی قانون‌گذار، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۰)

الف - در ماده (۱۰) اصلاحی تصویب شرایط مزایده توسط هیأت وزیران بدون تعیین ضابطه توسط قانونگذار مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ب - تبصره (۲) ماده (۱۰) لایحه دولت چنین بود: «تبصره ۲- وزارت صنایع و معادن می‌تواند پس از اجرای این ماده و تشریفات قانونی، در صورت عدم وجود متقاضی جهت بهره‌برداری از معدن با تأیید وزیر صنایع و معادن از خدمات سازمان‌ها و مؤسسات معدنی اعم از خصوصی و دولتی به منظور فعال نمودن و بهره‌برداری از معدن استفاده نماید». در مصوبه مجلس عبارت «با تأیید وزیر صنایع و معادن از خدمات سازمان‌ها و

مؤسسات معدنی اعم از خصوصی و دولتی به منظور فعال نمودن» حذف شده است. با توجه به اطلاق مصوبه مجلس در مورد تعیین تکلیف معدن، چون این امر با سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که قبلاً ذکر شد، در تعارض است و موجب مجوز فعالیت دولت در بهره‌برداری و فعال نمودن معدن می‌شود لذا تبصره (۲) ماده (۱۰) اصلاحی در انطباق با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی محل تأمل و ایراد است.

ماده (۱۱)

در خصوص ماده (۱۲) اصلاحی موضوع شورای عالی معادن موارد زیر قابل تأمل هستند:

الف - بند (۲) در خصوص یک نفر از قضات با توجه به اصل تفکیک قوا مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی است و به دلیل ماهیت قضایی و نوع کارویژه قوه قضاییه، دخالت در محدوده صلاحیت‌های قوه مجریه و توسعه صلاحیت‌های قوه قضاییه می‌شود.

ب - بند (۶) به دلیل اینکه ممکن است حقوقدانان از اعضای قوه مجریه نباشد، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است.

ج - چون در ترکیب اعضای شورای عالی معادن، افراد غیروزیر (بندهای ۲ لغایت ۸) حضور دارند و اعمال قوه مجریه به موجب اصل ۶۰ از طریق رئیس جمهور و وزیران صورت می‌گیرد، لذا بندهای مذکور، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی است. در ضمن چون شورای عالی معادن براساس مصوبه مجلس شورای اسلامی در مواردی مبادرت به وضع مقررات می‌کند (تبصره ۱ ماده ۳ - تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۶) و وضع مقررات آیین نامه‌ای براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی در حیطه صلاحیت هیأت وزیران یا وزیران است، لذا از این جهت نیز مغایر اصل مذکور می‌باشد.

د - در بند (الف) تبصره (۳) چون اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف متضمن صلح دعاوی راجع به اموال عمومی و دولتی یا ارجاع آن به داوری است و این امر براساس اصل ۱۳۹ قانون اساسی در حیطه صلاحیت هیأت وزیران و مجلس شورای اسلامی است، لذا مغایر اصل مذکور است. همچنین با توجه به صلاحیت قوه قضاییه مندرج در اصول ۱۵۶ و

۱۵۹ قانون اساسی، عدم تصریح به این صلاحیت در بند(الف) تبصره(۳) مغایر اصول مذکور است.

ه - در تبصره(۴) ماده(۱۲) اصلاحی چون تصمیمات شورای عالی معادن به تأیید نهایی رییس‌جمهور یا وزیران نمی‌رسد، لذا مغایر اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی است. همچنین قطعی و لازم‌الاجرا بودن تصمیمات مذکور، به دلیل اینکه به صلاحیت دیوان عدالت اداری مندرج در اصل ۱۷۳ قانون اساسی (رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها) تصریح نشده است، لذا مغایر اصل ۱۷۳ قانون اساسی است.

و - حضور نماینده مجلس شورای اسلامی در جلسات مربوط به شوراهای عالی وابسته به قوه مجریه حتی به عنوان ناظر مغایر اصل تفکیک قوا (اصل ۵۷ قانون اساسی) است و مجلس باید از ابزارها و راهکارهای مندرج در قانون اساسی نظیر سؤال، تذکر، تحقیق و تفحص و استیضاح استفاده کند.

ماده(۱۳)

در ماده(۱۴) اصلاحی، تعیین تصویب میزان درصد با توجه به عوامل مؤثر بدون تعیین ضابطه و عوامل مؤثر توسط مقنن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده(۱۵)

الف - در ماده(۲۰) اصلاحی، تعیین پرداخت خسارات با تأیید شورای عالی معادن به دلیل ماهیت قضایی آن مغایر اصول ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است و به دلیل نقض اصل تفکیک قوا مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

ب - در تبصره(۲)، تعیین موارد مشمول خسارت توسط هیأت وزیران به دلیل ماهیت قضایی آن مغایر اصول ۶۱، ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است و به دلیل نقض اصل تفکیک قوا مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی محسوب می‌شود.

ماده(۱۷)

در ماده (۲۲) اصلاحی، در صورت بروز اختلاف به دلیل عدم تصریح به صلاحیت دادگاه‌های دادگستری و قوه قضاییه معیار اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است.

ماده (۱۸)

در تبصره ماده (۲۳) اصلاحی، چون تعیین خسارت جنبه و ماهیت قضایی دارد، به دلیل عدم تصریح به صلاحیت قوه قضاییه معیار اصول ۱۵۶ و ۱۵۹ قانون اساسی است.

ماده (۱۹)

الف - در تبصره (۳)، عبارت «بند (ز)» مبهم است و در ماده (۲۴)، بند (ز) وجود ندارد. به نظر می‌رسد با توجه به لایحه دولت، منظور همان بند (چ) ماده (۲۴) اصلاحی می‌باشد.

ب - اطلاق تبصره (۳) ماده (۲۴) اصلاحی در خصوص احیاء و راه‌اندازی معادن متروکه و مسبوق به سابقه واقع در مناطق موضوع بند (چ) در انطباق با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که قبلاً ذکر شد، محل ایراد و تأمل است. همچنین با توجه به اصل ۵۰ قانون اساسی مبنی بر اینکه در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشد وظیفه عمومی تلقی می‌گردد از اینرو فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیرقابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است، لذا اطلاق تبصره (۳) ماده (۴۴) اصلاحی معیار اصل ۵۰ قانون اساسی است.

۲- اصلاح اساسنامه کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان مصوب ۱۳۵۹

- ضرورت‌ها و اهداف

با توجه به اینکه بر اساس ماده (۱۳) اساسنامه یادشده اعضای هیأت مدیره سه نفر می‌باشند و تجربه سالیان گذشته حکایت از آن دارد که قلت تعداد اعضای هیأت مدیره به نحو مطلوب، پیشبرد نیت و مقاصد و اهداف کانون را دربر ندارد و با توجه به گستردگی فعالیت کانون به‌طور جدی افزایش تعداد اعضای هیأت مدیره از سه نفر به

پنج نفر الزامی است، لذا تعداد اعضای هیأت مدیره به پنج نفر افزایش یافته است.

- سابقه موضوع

الف - به موجب ماده واحده لایحه قانونی راجع به الحاق قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان به وزارت فرهنگ و آموزش عالی - مصوب ۱۳۵۹/۲/۱۷ شورای انقلاب - قانون مذکور به صورت یک شرکت دولتی به وزارت یادشده وابسته و مقرر شد اساسنامه آن توسط وزارت فرهنگ و آموزش عالی تصویب شود.

ب - دو هفته بعد (یعنی در تاریخ ۱۳۵۹/۲/۳۱) شورای انقلاب رأساً اساسنامه شرکت مذکور را تصویب نمود.

ج - بر اساس تبصره (۳۶) قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور به دولت اجازه داده شد در سال ۱۳۶۰ هر نوع حذف، ادغام و تبدیل شکل حقوقی و تغییر در مفاد اساسنامه دستگاه‌های اجرایی اعم از مرکزی و محلی لازم بداند، به عمل آورد.

د - هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۳۴۴۳۰ مورخ ۱۳۶۰/۱۲/۱۰ و به استناد تبصره (۳۶) قانون بودجه سال ۱۳۶۰ کل کشور تصویب نمود، قانون یادشده از وزارت فرهنگ و آموزش عالی منتزع و به صورت شرکت دولتی به وزارت آموزش و پرورش ملحق و هر نوع تغییر در اساسنامه مربوط بنا به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و تصویب هیأت وزیران خواهد بود.

ه - هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۶۵/۱۲/۱۷ ماده (۶) اساسنامه مذکور را اصلاح^۱ و در تاریخ ۱۳۶۸/۳/۲۷^۲ نیز متنی را به عنوان بند(ت) به ماده (۱۰) اساسنامه مذکور اضافه کرد.

- اظهار نظر کارشناسی

الف - در خصوص حدود صلاحیت هیأت وزیران در اصلاح اساسنامه مصوب

۱. تصویب‌نامه شماره ۸۰۲۱۲ مورخ ۱۳۶۵/۱۲/۲۴.

۲. تصویب‌نامه شماره ۸۶۷۳۶/ت ۲۶۱ مورخ ۱۳۶۸/۴/۱۰.

شورای انقلاب باید متذکر شد، با توجه به اینکه تصویب دائمی اساسنامه مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی از وظایف مجلس شورای اسلامی است و تصویب یا اصلاح اساسنامه به وسیله هیأت وزیران منوط به اجازه مجلس است و مجوز اصلاح اساسنامه قانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان به هیأت وزیران وجود ندارد، از این جهت اصلاح اساسنامه مذکور به وسیله هیأت وزیران مغایر ذیل اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است.

ب - قانونگذار در تبصره (۳۶) قانون بودجه سال ۱۳۶۰ مقرر کرده بود که دولت صرفاً در سال ۱۳۶۰ اجازه اصلاح اساسنامه دستگاه‌های اجرایی را دارد که این اجازه همانگونه که از نص و سیاق حکم قانون برمی‌آید، منحصر به سال ۱۳۶۰ بوده است.

ج - قانونگذار در سال ۱۳۶۶ طی ماده واحده قانون تعیین مرجع تصویب و اصلاح و تغییر اساسنامه شرکت‌ها و مؤسسات تابعه وزارتخانه‌ها مقرر کرد تصویب و یا انجام هرگونه تغییر و یا اصلاح در اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های تابعه وزارتخانه‌ها با کسب مجوز از مجلس شورای اسلامی در هر مورد بر عهده هیأت وزیران خواهد بود. در خصوص صلاحیت هیأت وزیران در تصویب و اصلاح اساسنامه شرکت‌های دولتی به استناد ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه که مستند اقدام هیأت وزیران قرار گرفته است، باید متذکر شد قانونگذار در ماده (۷) قانون مذکور با توجه به بندهای (ز) و (ی) آن، شرکت‌های دولتی را به دو گروه تقسیم کرده است. یکی شرکت‌هایی که اساسنامه آنها توسط مقنن به تصویب رسیده است و دیگری شرکت‌هایی که اساسنامه آنها با تجویز قانونگذار به تصویب هیأت وزیران رسیده است و با تصریح به عبارت «به نحو مقتضی اقدام قانونی نماید»^۱ و عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» که ناظر به بند (ی) ماده (۷) است،

۱. ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه: به منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آنها در بخش دولتی غیرضروری است به بخش

اصلاح اساسنامه‌های مصوب دولت را به هیأت وزیران که قانوناً صلاحیت آنها را نیز دارد، موکول کرده است، ولی به این دلیل که اصلاح مصوبات گروه اول در صلاحیت مجلس شورای اسلامی و اساسنامه در حکم قانون است و نمی‌توان این موضوع را به دولت که از نظر سلسله مراتب وضع قانون در مرتبه پایین‌تری از مجلس شورای اسلامی است، واگذار کرد، لذا اصلاح اساسنامه‌های مصوب مجلس را همچنان در صلاحیت خود دانسته و در نهایت دولت را مکلف کرده است با ارسال لایحه به مجلس شورای اسلامی اقدام لازم قانونی را انجام دهد. روح حاکم بر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی نیز بیانگر آن است که اگر اساسنامه‌ای را خود مقنن تصویب کرده باشد، دارای ارزش قانونی است و اصلاح قانون از طریق مصوبه دولت که به لحاظ سلسله مراتب، مادون قانون است، خلاف اصل است، بنابراین اگر قرار باشد قانونگذار چنین اجازه‌ای به دولت بدهد، باید این اجازه به صراحت عنوان شده باشد و از آنجا که چنین صراحتی در ماده (۷) قانون برنامه چهارم توسعه وجود ندارد، لذا باید اصل را بر عدم تسری اختیارات ماده (۷) بر اساسنامه

غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکتهای دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکتهای، تصویب آئین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آئین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابه‌جائی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارائیهای شرکتهای دولتی و شرکتهای وابسته به آنها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:

الف - ...

ز - حق مالکیت دولت در شرکتهای مادر تخصصی (به استثناء شرکتهایی که ریاست مجمع آنها با رئیس جمهور است) از طریق وزارت امور اقتصادی و دارائی یا سازمان مالکیت شرکتهای دولتی که به استناد این قانون زیر نظر رئیس‌جمهور تشکیل خواهد شد (به تشخیص دولت) اعمال شود، دولت مکلف است نسبت به اصلاح اساسنامه این گروه شرکتهای به نحو مقتضی اقدام قانونی نماید. بار مالی احتمالی تشکیل سازمان مذکور از ردیف‌های متمرکز در اختیار رئیس‌جمهور تأمین می‌گردد. کلیه شرکتهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام بوده و یا دارای قانون خاص هستند مشمول این بند می‌باشند.

ه - ...

ی - در کلیه مواردی که به موجب قوانین، اجازه تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتهای، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله دستگاههای موضوع ماده (۱۶۰) این قانون و همچنین نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به دولت داده شده است، اصلاح و تغییر اساسنامه با پیشنهاد دستگاه ذی‌ربط و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با هیأت وزیران می‌باشد.

شرکت‌هایی گذارد که قوهٔ مقننه آنها را تصویب کرده است، لذا مجوز مقنن در ماده (۷) با توجه به عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» ناظر به بند (ی) ماده (۷) قانون برنامهٔ چهارم توسعه است. لازم به ذکر است مصوبات شورای انقلاب با توجه به نظرات شماره ۳۹۷۸ مورخ ۱۳۶۰/۸/۲۸، شماره ۴۰۵۰ مورخ ۱۳۶۰/۹/۱۸ و شماره ۴۲۸۶ مورخ ۱۳۶۱/۱/۲۲ شورای نگهبان، قانون عادی بوده و شرح و تفسیر لوائح قانونی طبق اصل هفتادوسوم قانون اساسی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، لذا مصوبهٔ مورخ ۱۳۵۹/۲/۳۱ شورای انقلاب در خصوص تصویب اساسنامهٔ کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان (مشمول بر بیست‌ویک ماده) در حکم قانون عادی است و مجلس شورای اسلامی نیز مجوزی به هیأت وزیران در خصوص اصلاح اساسنامهٔ مذکور نداده است و ماده (۷) قانون برنامهٔ چهارم توسعه که مستند اقدام هیأت وزیران در اصلاح ماده (۱۳) اساسنامهٔ مذکور قرار گرفته است، فاقد وجهت حقوقی است و صلاحیت هیأت وزیران محدود و منحصر به اساسنامه‌هایی است که قانونگذار به صراحت تصویب اصل اساسنامه را به هیأت وزیران واگذار کرده است، لذا اگر چنین صلاحیتی به دولت داده شده است، هیأت وزیران می‌تواند به استناد بند (ی) ماده (۷) قانون برنامهٔ چهارم توسعه نسبت به اصلاح اساسنامه اقدام کند. وجود این محدودیت در بند (ی) ماده (۷) بیانگر آن است که مقنن به موضوع تفکیک بین اساسنامه‌های مصوب خود و آنهایی که دولت تصویب کرده است، عالم و آگاه بوده است.

د - صرف نظر از اینکه دولت صلاحیتی در خصوص اصلاح اساسنامه مصوب شورای انقلاب ندارد، مفاد بند (۱) اصلاحیهٔ دولت با توجه به حکم مقنن در ماده (۱۰۷) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت - مصوب ۱۳۴۷ - مبنی بر اینکه شرکت سهامی به وسیلهٔ هیأت مدیره‌ای که از بین صاحبان سهام انتخاب شده اداره خواهد شد و عده اعضای هیأت مدیره در شرکت‌های سهامی عام نباید از پنج نفر کمتر باشد، منطبق با قانون است، زیرا به موجب ماده (۵) اساسنامه مصوب شورای انقلاب کلیهٔ سهام متعلق به دولت است و بر اساس ماده (۴) لایحهٔ قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب

۱۳۴۷ شرکت‌هایی که تمام سرمایه آنها در موقع تأسیس منحصرأ توسط مؤسسين تأمین گردیده است، شرکت سهامی خاص تلقی می‌شوند.

ه - بند(۲) مصوبه هیأت وزیران نیز با توجه به مواد (۱۱۹)^۱ و (۱۲۴)^۲ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت منطبق با قانون است و لزومی ندارد که مدیرعامل سمت ریاست هیأت مدیره را نیز داشته باشد.

۳- لایحه موافقتنامه همکاری در زمینه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری خلق چین

- مقدمه توجیهی، ضرورت‌ها و اهداف

به منظور حفاظت از قلمرو کشور در مقابله با ورود محصولات خسارت‌زای گیاهی و کاهش پیامدهای زیان‌بار ناشی از آنها و نیز تسهیل روند تجارت متقابل، تبادل بذر، نهال و کالاهای دیگری که مشمول مقررات قرنطینه گیاهی در کشور ایران و چین می‌شوند، لایحه مذکور ارائه شده است.

- سابقه لایحه

۱. ماده (۱۱۹) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت: هیأت مدیره در اولین جلسه خود از بین اعضای هیأت یک رئیس و یک نایب رئیس که باید شخص حقیقی باشند برای هیأت مدیره تعیین می‌نماید. مدت ریاست رئیس و نیابت نایب رئیس هیأت مدیره بیش از مدت عضویت آنها در هیأت مدیره نخواهد بود. هیأت مدیره در هر موقع می‌تواند رئیس و نایب رئیس هیأت مدیره را از سمت‌های مذکور عزل کند. هر ترتیبی خلاف این ماده مقرر شود کان‌لم‌یکن خواهد بود.

۲. ماده (۱۲۴) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت: هیأت مدیره باید اقلأ یک نفر شخص حقیقی را به مدیریت عامل شرکت برگزیند و حدود اختیارات و مدت تصدی و حق‌الزحمه او را تعیین کند. در صورتی که مدیر عامل عضو هیأت مدیره باشد دوره مدیریت عامل او از مدت عضویت او در هیأت مدیره بیشتر نخواهد بود. مدیر عامل شرکت نمی‌تواند در عین حال رئیس هیأت مدیره همان شرکت باشد مگر با تصویب سه چهارم آراء حاضر در مجمع عمومی.

هیأت وزیران طی تصویب‌نامه شماره ۱۷۰۰۹/ت/۳۳۰۹۱ ه مورخ ۱۳۸۴/۳/۲۲ به وزارت جهاد کشاورزی اجازه داد نسبت به امضای موقت موافقت‌نامه قرنطینه گیاهی و حفظ نباتات بین دولت‌های ایران و چین اقدام نماید. ظاهراً امضای موافقت‌نامه مذکور در سال ۱۳۸۰ صورت گرفته است و مجوز امضای موقت توسط دولت، تنفیذ اقدام قبلی مقامات دولتی بوده است. در نهایت لایحه مذکور پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۷/۴ با درخواست یک فوریت به مجلس شورای اسلامی ارائه شد که یک فوریت آن در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۵ و متن موافقت‌نامه در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۴ به تصویب نهایی رسیده است.

- قوانین و مقررات مربوط

الف - مواد (۷)، (۱۰) و (۱۱) قانون ثبت ارقام گیاهی و کنترل و گواهی بذر و نهال - مصوب ۱۳۸۲-

ب - جزء (ج) بند (۱) ماده (۶) کنوانسیون بین‌المللی حفظ نباتات - مصوب ۱۳۵۱-

ج - بند (الف) ماده (۴)، بند (۲) ماده (۵) و مواد (۱۲) و (۱۶) قانون حفظ نباتات - مصوب ۱۳۴۶-

- اظهار نظر کارشناسی

الف - در بند (۱) ماده (۱) واژه «ژرم پلاسِم» بدون ذکر معادل فارسی آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

ب - در بند (ه) ماده (۱) ظاهراً واژه «کانتینر» صحیح است که به غلط «کانتیز» تحریر شده است.

ج - با توجه به اینکه ماده (۱۱) بر اساس اصل ۷۷ قانون اساسی محل ایراد بوده است

و در لایحه دولت نبوده است، لذا مجلس شورای اسلامی تبصره‌ای را مبنی بر رعایت اصل ۷۷ به ماده‌واحد لایحه مذکور اضافه کرده است که موجه به نظر می‌رسد.

د - اطلاق ماده (۹) با توجه به صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی مندرج در اصول ۷۳ و ۱۳۹ قانون اساسی مبنی بر تفسیر قوانین و ارجاع اختلافات به داوری محل ایراد و تأمل است.

۴- اصلاحیه لایحه رسیدگی به تخلفات رانندگی جهت رفع ایراد شورای نگهبان

۱- بند (۱) نامه شورای نگهبان مربوط به ماده (۲)

موافق و مخالف صحبت نکردند و متن مصوب کمیسیون عیناً تصویب شد که رافع ایراد است.

۲- بند (۱) نامه مربوط به تبصره (۱) ماده (۲)

موافق و مخالف صحبت نکردند و متن مصوب کمیسیون عیناً تصویب شد که رافع ایراد است.

۳- بند (۱) نامه شورای نگهبان مربوط به تبصره (۲) ماده (۲)

الف) مخالف: کمیسیون برای رفع ایراد شورای نگهبان عبارت «مورد وثوق» را اضافه کرده است. رویه‌ای که تاکنون حاکم بوده، مورد رضایت مردم نبوده است، ما در این مصوبه علاوه بر افسران کادر، افسران وظیفه را اضافه کرده‌ایم، یعنی سربازان اضافه شوند تا بتوانند جریمه کنند که این موضوع مغایر حقوق اساسی مردم است و اگر این اجازه داده شود، موجب سوء استفاده می‌شود.

ب) موافق: مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس، در مواردی که مصوبه مجلس از شورای نگهبان به مجلس برمی‌گردد، کمیسیون باید در موضوعی وارد شود که شورای نگهبان ایراد گرفته است. موضوعی که مخالف عنوان کرده‌اند یک ایده مثبت و مؤثری است، ولی این موضوع بحث نیست و ارتباطی با ایراد شورای نگهبان ندارد.

در نهایت با پیشنهاد یکی از نمایندگان عبارت «مورد وثوق و آموزش دیده» جایگزین عبارت «مورد تأیید» شد.

۴- بند (۲) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالف صحبت نکردند و عبارت «راندگی ب ۱» حذف شد.

۵- بند (۳) نامه شورای نگهبان

بر اساس پیشنهاد یکی از نمایندگان مبنی بر اینکه در خصوص بکارگیری نیروهای آموزش دیده یا مورد وثوق که در تبصره (۳) ماده (۲) آمده است، عبارت «مورد وثوق» یک مفهوم کلی است که معنای حقوقی خاصی ندارد و شرط بکارگیری باید آموزش باشد، لذا عبارت «مورد وثوق و آموزش دیده» جایگزین عبارت «مورد تأیید» شد.

۶- بند (۴) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالف صحبت نکردند و متن مصوب کمیسیون عیناً تصویب شد که رافع ایراد است.

۷- بند (۵) نامه شورای نگهبان

الف) مخالف: در ماده (۱۳) قبلی که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، بخش خصوصی لحاظ شده بود. اگر این وسیله نقلیه بخواند توسط نیروی انتظامی جابجا شود، تکلیف هزینه این مشخص نیست.

ب) مخالف: ماده (۱۳) در مورد یک سری از فعالیت‌هایی است که پیامد مالی برای دولت دارد و بر اساس اصول ۵۲ و ۵۳ قانون اساسی درآمدهای دولت باید به خزانه واریز شود و هزینه‌ها نیز باید بر اساس مصوبات قانونی مجلس باشد. کمیسیون جهت رفع ایراد آمده است این فعالیت‌هایی که در ماده (۱۳) قبلاً برای دولت پیش‌بینی شده بود به بخش خصوصی محول کرده است. وظیفه ذاتی نیروی انتظامی دخالت در اینگونه مسائل نیست یعنی بردن وسیله نقلیه به توقفگاه و این کار باید توسط بخش خصوصی

انجام شود که در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی نیز است. این پولی که بابت حمل به پارکینگ گرفته می‌شود، مربوط به دولت نیست، بلکه به بخش خصوصی داده می‌شود زیرا متصدی حمل به پارکینگ بخش خصوصی است نه دولت ولی تعرفه آن توسط دولت تعیین می‌شود.

ج) اظهار نظر کارشناسی: اصلاح به عمل آمده رافع ایراد است.

۸- تذکر مندرج در قسمت پایانی نامه شورای نگهبان

الف) مخالف: عبارت «مانند عکسبرداری» کاملاً غیر مرتبط است با آنچه که منظور این تبصره بوده است. این امر به مستندسازی حادثه بر نمی‌گردد. منظور این بوده که شهرداری در محل تصادف، ضایعات یا شیشه خورده را جمع کند که صحنه تصادف عادی شود و جریان آمد و شد برقرار شود.

ب) موافق: منظور از امکانات، امکانات فنی و تجهیزاتی و استفاده از فناوری‌های جدید مثل عکسبرداری است که بتواند کمک کند به شرایطی که در محل تصادف اتفاق می‌افتد و نیز به قاضی تا بتواند به صورت مستند انشای رأی کند. منظور از امکانات نامفهوم و نارسا بود، ولی با این اصلاح منظور از امکانات تشریح و تفصیل شد، تا بتواند در تصمیم‌گیری در شرایط بهتر و مناسب‌تر کمک کند و با عنایت به اینکه نیاز به ایمنی عبور و مرور و تسریع در باز شدن مسیر است و ممکن است آثار تصادف از بین برود، لذا گفته شد از این آثار عکسبرداری و فیلمبرداری شود.

ج) اظهار نظر کارشناسی: با توجه به اصلاح به عمل آمده، تذکر شورای نگهبان مورد عنایت واقع شده است و مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۹- بند (۶) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالفت صحبت نکردند و اصلاح انجام شده رافع ایراد است.

۱۰- بند (۷) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالف صحبت نکردند و اصلاح انجام شده رافع ایراد است.

۱۱- بند(۸) نامه شورای نگهبان

الف) مخالف: در تصادفاتی که رخ می‌دهد، ممکن است اعمال نظرهایی شود که در چنین مواقعی طبیعی است که باید کارشناس دوم نظر بدهد که اگر دادگاه نظر کارشناس دوم را نپذیرد، شورای تصادفات به موضوع رسیدگی می‌کند تا اگر احیاناً حقی از کسی ضایع شد، احقاق شود.

ب) موافق: دولت باید از دخالت در موضوعات تصدی‌گری ممنوع شود و وارد مسائل حاکمیتی شود. ما نظامهای تخصصی مثل کانون کارشناسان رسمی دادگستری را پیش بینی کردیم که به این موضوعات رسیدگی کنند. این شورای تصادفات دولتی است و برای دولت هزینه دارد.

ج) اظهار نظر کارشناسی: ایراد شورای نگهبان نسبت به تبصره(۲) ماده(۱۸) است، در حالی که مصوبه مجلس مربوط به حذف ماده(۱۸) و تبصره‌های (۱) و (۲) آن است که این موضوع مورد تذکر و ایراد رئیس مجلس نیز قرار گرفت، ولی در نهایت مصوبه کمیسیون عیناً تصویب شد که مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۱۲- تبصره الحاقی به ماده(۲۱) مصوبه جدید مجلس است که ارتباطی با نامه شورای نگهبان ندارد. ضمن اینکه مخالف و موافقی صحبت نکرد، مفاد آن ظاهراً دلالت بر محرومیت و ممنوعیت صدور گواهینامه موتور سیکلت برای زنان دارد. در عین حال این تبصره واجد ابهام است بدین صورت که آیا صدور گواهینامه موتورسیکلت برای زنان بر عهده دستگاهی غیر از نیروی انتظامی است یا اینکه زنان کلاً از دریافت گواهینامه مذکور منع و محروم شده‌اند؟

در ضمن بر اساس تذکر یکی از نمایندگان با توجه به اینکه اصلاح ماده(۲۱) جزء ایرادات شورای نگهبان نبوده، لذا رأی‌گیری در این خصوص مغایر آیین‌نامه داخلی مجلس است که نایب‌رئیس مجلس در پاسخ به ابهام شفاهی نماینده شورای نگهبان در جلسه کمیسیون اشاره می‌کند که باید رفع ابهام شود و ورود کمیسیون و مجلس هم به دلیل این ابهام و ایراد شفاهی نماینده شورای نگهبان بوده است.

۱۳- بند(۹) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالف صحبت نکردند و اصلاح انجام شده رافع ایراد است.

۱۴- بند(۱۰) نامه شورای نگهبان

موافق و مخالف صحبت نکردند و اصلاح انجام شده رافع ایراد است.

۱۵- بند(۱۱) نامه شورای نگهبان

الف - مخالف: در علم اقتصاد بحثی است در خصوص اینکه تمام فعل و انفعالات اقتصادی باید به کمترین حد باشد تا کارایی اقتصادی تأمین شود. به موجب ماده (۱۲۸۷) قانون مدنی سندی که نزد مأموران رسمی در حدود صلاحیت آنها تنظیم می شود رسمی است و به موجب مواد (۲۲)، (۴۷) و (۴۸) قانون ثبت، ثبت اموال منقول اجباری نیست و در وضع فعلی مردم می توانند پس از انجام تشریفات مربوط در نیروی انتظامی به دفترخانه بروند و سند صادر شده توسط نیروی انتظامی را ثبت رسمی کنند. مصوبه کمیسیون مردم را مجبور به دوباره کاری می کند و علاوه بر آن تحمیل هزینه اضافی بر مردم که بی دلیل است و باعث بوروکراسی و اتلاف وقت آنان می شود، در حالی که مردم اختیار این را دارند که به دفاتر اسناد رسمی مراجعه کنند یا نکنند. ما باید کاری کنیم که مردم راحت زندگی کنند و اگر دفترخانه‌ها درآمدهای شان کم است باید تعرفه حق التحریر اسناد دیگر را افزایش دهیم نه اینکه به خاطر آنکه دفاتر درآمدشان کم می شود، مردم را مجبور کنیم دوبار پول بدهند و به دو جا مراجعه کنند.

ب- نظر موافق: مراکز تعویض پلاک اگر خصوصی هستند، یک ارگان خصوصی نمی تواند مؤدی مالیاتی را وادار کند که حقوق دولتی را بپردازد. متولی این کار باید یک ارگان دولتی باشد که دفترخانه‌ها فیش‌های دارایی را به دارایی می دهند. لذا برای اینکه اصل ۴۴ را تقویت کنیم و به انجمن‌های تخصصی شناسنامه‌دار مثل دفترخانه‌ها هویت دهیم، باید تصدی‌گری‌ها را کاهش دهیم که یکی از راه‌های آن استفاده از ظرفیت

دفترخانه است.

ج - نظر رییس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور: اسنادهای تنظیمی در ادارات دولتی به منزله سند رسمی لازم‌الاجرا نیست. سند تنظیمی در دفاتر اسناد رسمی بدون مراجعه به محکمه، اجرای مفاد آن در ادارات اجرای ثبت تضمین شده است و نیاز به مراجعه به دادگاه ندارد. سیاست چشم‌انداز بیست‌ساله، کوچک‌سازی دولت و برون‌سپاری و واگذاری امور به مردم است و تضعیف بخش خصوصی (دفاتر اسناد رسمی) که در جهت خدمت‌رسانی به مردم انجام وظیفه می‌کنند، صحیح نیست.

د - نظر رئیس پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی (به نمایندگی از دولت): براساس ماده (۲۲) اصلاحی قانون حمل و نقل و عبور کالاهای خارجی از قلمرو جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۸ - مسؤولیت صدور گواهینامه رانندگی، اسناد مالکیت و پلاک خودرو در قلمرو جمهوری اسلامی ایران برعهده نیروی انتظامی است لذا مسؤولیت وصول حقوق دولتی نیز برعهده نیروی انتظامی است. ما می‌گوییم یک فرایند اضافی طی نشود. اگر درآمد دفاتر اسناد رسمی کم می‌شود، به‌نحو دیگری عمل شود. اینکه می‌گویند درآمدهای دولت کم می‌شود، صحیح نیست. نماینده دولت اینجاست و مصوبه دولت نیز تصریح بر آن دارد که از درآمدهای دولت کم نمی‌شود یعنی دولت درآمدهای خود را وصول می‌کند.

ه - نظر معاون امور مجلس رییس جمهور: این موضوع دوبار در دولت طرح شد که با امضای معاون اول رییس جمهور به مجلس اعلام شد. چون تشکیک به نظر دولت شد و اینکه بعضی درآمدها مثل هلال احمر چه می‌شود، اعلام می‌کنم که نظر همان نظر قبلی است و درآمدهای دولت وصول می‌شود و دولت موافق مصوبه کمیسیون نیست و با آن مخالف است و با حذف ماده (۲۹) بار مالی برای دولت ایجاد نمی‌شود.

و) اظهار نظر کارشناسی: با توجه به پرداخت هزینه‌های اضافی توسط مردم و تحمیل این هزینه‌ها بر دوش مردم، مراجعه مجدد متعاملین به دفترخانه‌ها که مستلزم پرداخت هزینه‌هایی می‌شود، با بند (۹) اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ایجاد امکانات

عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی، مغایر است. همچنین این موضوع با بند (۱۰) اصل ۳ قانون اساسی مبنی بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری نیز مغایرت دارد. همچنین این موضوع با بندهای (۵) و (۶) اصل ۴۳ قانون اساسی مبنی بر رفع اضرار به غیر و منع اسراف و تبذیر در همه شؤون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات مغایر است.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم کلبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده، که با کمال دقت و قدرت

و خطایف اسلامی و ملی خود را انفا و تحت تأثیر بیخ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیخ تلا

خط جلوگیری نمایند و بلا لحاظ ضرورت کشور که گاهی با احکام ثانویه و گاهی به ولایت فقیه ابراشود توجه نمایند

(سخننامه، ج ۲۱، ص ۴۳۳)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران - صندوق پستی ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵