



# اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی
- طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی
- طرح حمایت از صنعت برق کشور
- لایحه شوراهاى حل اختلاف
- طرح اصلاح بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

کد گزارش: ۹۴۰۸۰۴۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۸/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- ۲ - طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی.....
- ۷ - طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.....
- ۱۶ - طرح حمایت از صنعت برق کشور.....
- ۱۸ - لایحه شوراهای حل اختلاف.....
- طرح اصلاح بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.....
- ۲۳

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۴۰۸۰۴۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۴/۰۸/۱۸

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی

### مقدمه

«طرح نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۳/۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. لیکن شورای نگهبان در موارد متعددی مصوبه مزبور را واجد ایراد و ابهام دانست. لذا مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰ مصوبه خود را اصلاح و نزد شورای نگهبان ارسال نمود، که در ادامه به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

### بررسی و تبیین

باتوجه به اصلاحات اعمال شده در مصوبه مجلس، به نظر می‌رسد ایرادات موضوع بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴» و قسمت اخیر بند «۶» و بند «۷» اظهارنظر شورای نگهبان ناظر به تبصره «۱» ماده (۱)، بند «الف» تبصره «۲» و تبصره «۴» ماده (۲)، بند «پ» و «ج» ماده (۵)، تبصره «۳» ماده (۹) و ماده (۲۰) رفع شده است. همچنین اصلاحات مقرر در بند «الف» ماده (۴)، تبصره «۴» ماده (۹)، بند «ب» و «ط» ماده (۱۳)، به منظور اعمال بندهای «۲»، «۳» و «۴» تذکرات شورای نگهبان صورت گرفته است. اصلاحات صورت گرفته در بندهای «۲» و «۱۳» ماده (۱)، ماده (۱۲)، تبصره ماده (۱۳)، بند «۳» ماده (۲۱) و مواد (۲۳) و (۲۴) نیز باتوجه به حذف ماده (۱۰) مصوبه انجام شده است.

اما درخصوص مصوبه اصلاحی ذکر مسائل ذیل لازم است:

۱) اولین مسئله قابل توجهی که در مصوبه اصلاحی مجلس وجود دارد ناظر به احکامی است که باتوجه به حذف ماده (۱۰) مصوبه، برعهده کمیسیون احزاب موضوع ماده (۱۰) «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰/۶/۷<sup>(۱)</sup> قرار گرفته است. توضیح آنکه اگرچه با حذف ماده (۱۰) مصوبه حاضر، بند «۵» ایرادات شورای نگهبان مبنی بر مغایرت این ماده با اصول ۵۷ و ۶۰ ... رفع شده است و با ابقای ماده (۱۰) «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» مصوب ۱۳۶۰/۶/۷ در ماده (۲۴) اصلاحی نیز محلی برای ایراد شورای نگهبان وجود ندارد ولیکن باتوجه به اینکه در همین مصوبه جدید، تکالیف و صلاحیت‌هایی برای کمیسیون احزاب موضوع ماده (۱۰) قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰ در نظر گرفته شده است، این تکالیف و صلاحیت‌ها باتوجه به ترکیب این

---

۱- ماده ۱۰ - به منظور صدور پروانه جهت متقاضیان و نظارت بر فعالیت گروهها و انجام وظایف

مصرحه در این قانون کمیسویی به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می گردد :

۱ - نماینده دادستان کل کشور .

۲ - نماینده شورای عالی قضایی .

۳ - نماینده وزارت کشور .

۴ - دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین داوطلبانی که از داخل مجلس و خارج آن به معرفی یکی از نمایندگان حداکثر تا یک هفته قبل از انتخابات کتباً به کمیسیون داخلی معرفی شده باشند ، تاریخ انتخابات حداقل ۱۵ روز قبل توسط رئیس مجلس در جلسه علنی اعلام خواهد شد.

تبصره ۱ - نمایندگان مذکور باید ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این قانون انتخاب و به وزارت کشور معرفی شوند و وزیر کشور حداکثر تا ده روز پس از آن موظف به تشکیل اولین جلسه کمیسیون می باشد .

تبصره ۲ - نمایندگان فوق الذکر برای مدت دو سال انتخاب می شوند .

تبصره ۳ - کمیسیون می تواند از نمایندگان سایر سازمانها و افراد صاحب نظر جهت مشاوره دعوت به عمل آورد . جلسات کمیسیون با حضور دو سوم اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات آن با اکثریت مطلق مجموع اعضاء کمیسیون معتبر خواهد بود .

تبصره ۴ - هزینه کمیسیون از محل اعتبارات وزارت کشور ( برنامه امور سیاسی و اجتماعی ) تأمین می گردد .

کمیسیون می‌تواند محل ایراد باشد. چراکه نمی‌توان صلاحیت‌های اجرایی را برعهده کمیسیونی قرارداد که دو نماینده مجلس با حق رأی در آن عضویت دارند. لذا براین اساس؛ ماده (۲) مصوبه و تبصره «۶» آن که صدور و ثبت مجوز اولیه احزاب را برعهده کمیسیون احزاب قرار داده است، تبصره «۴» همین ماده که تشخیص عناوین عام و غیرمسمی حزب را بر عهده این کمیسیون نهاده است، تبصره «۲» ماده (۳) ناظر به تأیید تمدید مهلت تشکیل مجمع عمومی مؤسس توسط کمیسیون احزاب، ماده (۷) که وظیفه اعلام نظر در مورد صدور یا عدم صدور پروانه (نهایی) حزب را در صلاحیت این کمیسیون قرار داده است، تبصره «۲» همین ماده که صلاحیت رسیدگی به اعتراض نسبت به تصمیم عدم صدور پروانه را به این کمیسیون داده است، ماده (۸) مبنی بر صلاحیت این کمیسیون در صدور پروانه حزب ناشی از ادغام چند حزب و ... مغایر اصول ۵۷، ۶۰ و اصول مربوط به وظائف مجلس شورای اسلامی و نمایندگان در قانون اساسی است.

۲) مطابق صدر بند «۶» اظهارنظر شورای نگهبان «در تبصره ۳ ماده ۱۹، عبارت «به تشخیص قوه قضائیه» ابهام دارد؛ ...» در این خصوص اگرچه مجلس با اصلاح تبصره مزبور ایراد قسمت اخیر این بند از اظهارنظر شورای نگهبان مبنی بر اینکه «اطلاق حضور هیأت منصفه نسبت به همه جرایم، مغایر اصل ۱۶۸ قانون اساسی» است را رفع نموده ولیکن ابهام مذکور همچنان باقی است. چراکه معلوم نیست «تشخیص قوه قضائیه» ناظر به چه موضوعی است. در صورتی که این تشخیص مربوط به تعیین دادگاه صالح باشد، این امر با توجه به ذیل اصل ۱۵۹ قانون اساسی که تشکیل دادگاه‌ها و تعیین صلاحیت آن‌ها را منوط به حکم قانون دانسته، مغایر این اصل از قانون اساسی می‌باشد.

۳) نکته دیگری که در خصوص مصوبه اصلاحی مجلس وجود دارد ناظر به

تبصره «۲» ماده (۲۱) می‌باشد. مطابق بند «۸» از اظهار نظر شورای نگهبان تبصره مزبور «با توجه به اختلاف منشاء درآمدهای حزب و مصارفی که برای آن‌ها معین شده، ابهام دارد؛ ..». مجلس به منظور رفع این ابهام تصفیه اموال احزاب را در صورت انحلال مطابق مقررات مربوطه دانسته است. نکته‌ای که در خصوص اصلاح صورت گرفته وجود دارد این است که به نظر می‌رسد در چنین صورتی تصفیه اموال این احزاب براساس «آئین‌نامه ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجارتی» مصوب ۱۳۳۷ وزیر دادگستری با اصلاحات و الحاقات بعدی خواهد بود، که براساس ماده (۱) آن «مقصود از تشکیلات و مؤسسات غیر تجارتي مذکور در ماده ۵۸۴ قانون تجارت<sup>(۱)</sup> کلیه تشکیلات و مؤسساتی است که برای مقاصد غیر تجارتي از قبیل امور علمی یا ادبی یا امور خیریه و امثال آن تشکیل می‌شود اعم از آنکه مؤسسين و تشکیل دهندگان قصد انتفاع داشته یا نداشته باشند».

مواد (۱۰) و (۱۱) این آئین‌نامه نیز نحوه تصفیه این‌گونه مؤسسات را مشخص نموده است. مطابق ماده (۱۰) این آئین‌نامه «در صورت انحلال مؤسسات و تشکیلات مذکور در این آئین‌نامه هرگاه انحلال اعتباری باشد تصفیه امور آن توسط مدیر یا مدیران آن بر طبق شرایط مقرر در اساسنامه به عمل می‌آید و در صورتی که در اساسنامه متصدی امر تصفیه و ترتیب آن معین نشده باشد مجمع عمومی باید در موقع تصمیم به انحلال یک نفر را برای تصفیه انتخاب کرده و حدود اختیارات او را معین کند».

ماده (۱۱) نیز مقرر داشته «در صورتی که مؤسسه به موجب حکم محکمه منحل گردید و در اساسنامه متصدی امور تصفیه معین نشده باشد محکمه در

---

۱- ماده ۵۸۴ - تشکیلات و مؤسساتی که برای مقاصد غیرتجارتی تأسیس شده یا بشوند از تاریخ ثبت در دفتر ثبت مخصوصی که وزارت عدلیه معین خواهد کرد شخصیت حقوقی پیدا می‌کنند.

ضمن حکم انحلال یک نفر را برای تصفیه معین می‌کند و در این قبیل موارد تصفیه امور مربوطه بر طبق قانون تجارت و تصفیه امور شرکتها خواهد بود.»  
لذا به نظر می‌رسد باتوجه به احکام مذکور همچنان ایراد شورای نگهبان باقی باشد.

# طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

## مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» که با هدف ایجاد هماهنگی در برگزاری همزمان انتخابات مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان رهبری و همچنین رفع برخی از ایرادات و کاستی‌های قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تهیه شده بود، در جلسه مورخ ۹۴/۸/۱۰ با اصلاحاتی به تصویب مجلس رسید که در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

## بررسی و تبیین

### ماده (۲) - تذکر

کلمه «انتخاب» در سطر دوم باید به «انتخابات» اصلاح شود.

### ماده (۳) - ابهام و تذکر

۱) در تبصره «۱» این ماده مقرر شده در مرحله دوم اگر تعداد نامزدهای باقی مانده مساوی یا کمتر از نمایندگان مورد نیاز باشد انتخابات مرحله دوم انجام نشده و نامزدی که حداقل «یک پنجم» آراء را کسب کرده باشد به مجلس راه خواهد یافت. درحالی که باتوجه به مواد (۲) و (۳) همین مصوبه (موضوع اصلاح مواد ۸ و ۹) نصاب لازم جهت انتخاب شدن «یک پنجم» آراء می باشد و لذا در صورتی که نامزدی نصاب لازم را کسب کرده باشد، در صورت واجد اکثریت بودن، مسلماً در همان مرحله نخست به مجلس راه خواهد یافت و وجود مرحله دوم برای نامزد مزبور بی معنی خواهد بود. بنابراین معلوم نیست حکم تبصره «۱» که ناظر به مرحله دوم انتخابات است چه معنایی خواهد داشت.

لازم به ذکر است، در قوانین سابق فلسفه تصویب موضوع تبصره «۱» این بود



که چنانچه هیچ‌یک از نامزدها حدنصاب لازم را کسب نکردند و از طرفی تعداد مجموع نامزدهای باقی‌مانده مساوی و یا کمتر از نامزدهای مورد نیاز برای کرسی‌های باقی‌مانده باشد، در حدنصاب لازم برای ورود به مجلس تخفیف ایجاد شود و طبیعی است که با این مبنا این حدنصاب می‌بایستی از حدنصاب «یک‌پنجم» مرحله اول کمتر باشد. این موضوع در زمانی که حد نصاب لازم جهت انتخاب شدن «یک‌سوم» بود مورد لحاظ قرار گرفته بود. بدین صورت که در این تبصره برای چنین حالتی نصاب «یک‌چهارم» پیش‌بینی شده بود لیکن متعاقباً که نصاب «یک‌سوم» به «یک‌چهارم» اصلاح گردید، اصلاح این تبصره مورد توجه قرار نگرفت و حال که مجدداً نصاب «یک‌چهارم» به «یک‌پنجم» اصلاح گردیده است، بدون توجه به این مسئله، صرفاً در هر موردی که نصاب «یک‌چهارم» تعیین شده به «یک‌پنجم» اصلاح شده است. بنابراین تصویب تبصره «۱» به صورت فعلی با توجه به عدم امکان جمع آن با حدنصاب مقرر در ماده (۸) محل ابهام است.

۲) مطابق ذیل تبصره «۸» این ماده «... در صورت برگزاری همزمان چند انتخابات، در هر شعبه أخذ رأی از یک دستگاه به طور مشترک برای تمامی انتخابات در أخذ رأی و شمارش آراء استفاده می‌شود.» نکته ای که در خصوص این حکم وجود دارد این است که مطابق تبصره «۶» و «۷» همین ماده در استفاده از شیوه‌های نوین جهت برگزاری انتخابات به دلیل صلاحیت عام و استصوابی شورای نگهبان در امر نظارت بر انتخابات به لزوم موافقت و تأیید این شورا تصریح شده است ولیکن در خصوص صندوق های رأی الکترونیکی به صورت مطلق به لزوم واحد بودن این صندوق ها بدون نیاز به تأیید شورای نگهبان تصریح شده است. باتوجه به اینکه ممکن است این دستگاه‌ها از لحاظ نوع فناوری در هر دوره شرایط خاصی داشته باشند مشخص نیست آیا لزوم تأیید شورای نگهبان در استفاده از

شیوه‌های نوین شامل استفاده از صندوق واحد موضوع این تبصره نیز می‌گردد یا خیر.

لازم به ذکر است که مطابق ماده (۱۳) قانون فعلی انتخابات، به صراحت مقرر شده در صورتی که همزمان با برگزاری انتخابات مجلس، انتخابات دیگری نیز برگزار گردد، به دستور وزارت کشور صندوق‌های مجزا برای هر دو انتخابات در نظر گرفته خواهد شد.

۳) بسیاری از احکام این ماده نظیر تبصره «۲»، «۳»، «۴»، «۵» و «۶» (به جز اصلاح در برخی افعال) عیناً تکرار احکام ماده در قانون فعلی می‌باشد؛ لذا جهتی برای ذکر مجدد آن‌ها به‌عنوان مصوبه جدید مجلس وجود ندارد. به‌نظر می‌رسد به‌دلیل اینکه ابتدا در کمیسیون تخصصی مربوطه ماده (۹) حذف گردیده بود، ولیکن مجدداً مصوبه به کمیسیون ارجاع و ماده (۹) ابقاء گردید، به‌تصور اینکه مصوبه سابق کمیسیون معتبر می‌باشد، مجدداً این موارد در مصوبه نهایی تکرار شده است.

همچنین موضوع تبصره «۶» و «۷» نسبت به یکدیگر همپوشانی دارند و لذا بهتر است ادغام شوند.

### **ماده (۴) - مغایرت با بند «۸» اصل ۳ و تذکر**

۱) مطابق این ماده به منظور رأی دادن علاوه بر شناسنامه، ارائه کارت ملی نیز لازم شمرده شده است. در این خصوص براساس اظهارات سازمان ثبت احوال هنوز عده زیادی از مردم کارت ملی ندارند، لذا حکم این ماده باعث جلوگیری از رأی دادن این افراد و در نتیجه کاهش مشارکت عمومی می‌شود. علاوه‌بر اینکه ارائه شناسنامه و شماره ملی (به جای کارت ملی) می‌تواند جهت احراز هویت و سلامت انتخابات وافی به مقصود باشد. (در انتخابات گذشته

ریاست جمهوری به همین ترتیب عمل شد)

۲) در تبصره «۶» باتوجه به اینکه فرد برای رأی دادن به شعب أخذ رأی مراجعه می‌کند، واژه «حوزه» باید به «شعبه» اصلاح شود.

### ماده (۵) - نکته

این ماده در مقام اصلاح ماده (۲۸) قانون انتخابات، بند «۱» این ماده که «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران» را به عنوان یکی از شرایط انتخاب‌شوندگان تعیین کرده بود به دو بند مجزا تفکیک نمود. مسئله‌ای که در خصوص این تبصره وجود دارد این است که مطابق بند «۱» فعلی «اعتقاد و التزام عملی» شامل هر دو بخش «اسلام» و «نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران» می‌گردد ولیکن در ماده اصلاحی صرفاً «التزام عملی» به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران مورد تصریح قرار گرفته و به لزوم «اعتقاد» به نظام جمهوری اسلامی ایران اشاره‌ای نشده است. باتوجه به اینکه وظایف نمایندگی در نظام جمهوری اسلامی ایران به خصوص بانظر به سوگندی که نمایندگان در ابتدای دوره یاد می‌کنند، بدون شرط اعتقادی امکان‌پذیر نمی‌باشد، عدم ذکر لزوم اعتقاد به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران جهت انتخاب شدن محل تأمل می‌باشد.<sup>(۱)</sup>

### ماده (۷) - مغایرت با اصل ۱۰۸

این ماده در مقام ایجاد هماهنگی در برگزاری همزمان انتخابات مجلس شورای اسلامی و انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ترکیب هیأت اجرایی در انتخابات

---

۱- لازم به ذکر است که شورای نگهبان در بند «۳-۱» نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۳۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ در خصوص «طرح تشکیل هیأت منصفه»، پیش‌بینی هر دو شرط «اعتقاد» و «التزام عملی» به اسلام و ولایت مطلقه فقیه را برای عضویت افراد در هیأت منصفه لازم شمرده است.

مجلس شورای اسلامی را با هیأت اجرایی شهرستان و بخش در انتخابات مجلس خبرگان همسان نموده است. بدین صورت که اولاً براساس مقررات انتخابات خبرگان، «دادستان» محل در هیأت اجرایی شهرستان و بخش در انتخابات خبرگان عضویت دارد درحالیکه وی عضو هیأت‌های اجرایی انتخابات مجلس نبود و براساس مصوبه حاضر «دادستان» به هیأت اجرایی انتخابات مجلس اضافه گردید. ثانیاً لازم بود تعداد معتمدین هیأت‌های اجرایی در هر دو انتخابات یکی شود که این موضوع نیز در این ماده در نظر گرفته شده است.

اما مسئله‌ای که در رابطه با این ماده وجود دارد این است که مطابق تبصره «۱» این ماده، هر دو انتخابات شامل انتخابات مجلس خبرگان رهبری نیز می‌شود توسط هیأت اجرایی مرکز حوزه انتخابیه و حوزه های فرعی موضوع قانون انتخابات مجلس با ترکیب مقرر در این ماده برگزار خواهد شد. درحالیکه براساس اصل ۱۰۸ قانون اساسی، قانون مربوط به کیفیت انتخاب خبرگان در صلاحیت خود این مجلس می‌باشد و باتوجه به همین صلاحیت، هم اکنون قانون انتخابات خبرگان و آئین‌نامه اجرایی آن تهیه شده و در آن تکلیف هیأت‌های اجرایی انتخابات خبرگان و ترکیب آنها نیز مشخص شده است. لذا تعیین تکلیف هیأت اجرایی انتخابات خبرگان در مصوبه مجلس باتوجه به صلاحیت مجلس خبرگان در تصویب قانون مربوط به کیفیت انتخابات مجلس خبرگان، باعث محدود نمودن صلاحیت این مجلس شده و در نتیجه مغایر اصل ۱۰۸ قانون اساسی محسوب می‌شود.

به عنوان نمونه می‌توان به تبصره «۲» همین ماده نیز اشاره نمود که یک نفر از اعضای شورای شهرستان یا بخش را یکی از هشت نفر معتمد هیأت‌های اجرایی موضوع تبصره فوق دانسته است. درحالیکه در قانون و آئین‌نامه مربوط به انتخابات خبرگان چنین حکم و الزامی وجود ندارد و لذا تکلیف مجلس شورای اسلامی در

مصوبه خود به عضویت یک نفر از اعضای شورای شهرستان و بخش در هیأت‌های اجرایی انتخابات خبرگان نیز مغایر اصل ۱۰۸ قانون انتخابات خبرگان است.

### **ماده (۱۰) - تذکر**

کلمه «مجاز» در عبارت «موارد مجاز مذکور» به دلیل تکرار، زائد است.

### **ماده (۱۱) - مغایرت با اصول ۷۵، ۹۹ و ابهام**

۱) باتوجه به اینکه اعمال صلاحیت مذکور در این ماده توسط کمیسیون موضوع این ماده نیازمند تشکیلات و سازوکار مناسب است، باعث افزایش هزینه‌های عمومی شده و لذا به دلیل عدم پیش بینی طریق تأمین آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

۲) مطابق این ماده نظارت و کنترل تبلیغات نامزدها برعهده کمیسیون بازرسی تبلیغات نهاده شده است. باتوجه به اینکه صلاحیت عام نظارتی شورای نگهبان بر انتخابات شامل تمامی مراحل انتخابات از جمله تبلیغات می‌شود، از جهت اینکه صلاحیت کمیسیون مزبور منجر به تضییق صلاحیت عام نظارتی شورای نگهبان می‌گردد مغایر اصل ۹۹ قانون اساسی است. دراین رابطه ذیل تبصره «۲» که صرفاً اعلام تخلف در صورت تکرار به هیأت نظارت استان را پیش بینی نموده است می‌تواند مؤید محدود نمودن این هیأت از نظارت مستقل بر تبلیغات نامزدها باشد.

در این خصوص، نظرات متعدد شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی مؤید این نظر است که شورا محدود کردن صلاحیت نظارتی اش بر مراحل مختلف انتخابات را مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی قلمداد کرده است.<sup>(۱)</sup>

---

۱- به عنوان نمونه، نظر شماره ۷۸/۲۱/۵۹۳۰ مورخ ۱۳۷۸/۱۰/۸ شورای نگهبان در خصوص «طرح دو فوریتی الحاق چند ماده به قانون نظارت شورای نگهبان بر انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ←

همچنین باتوجه به اینکه مطابق ماده حاضر اعضای کمیسیون زیرنظر رئیس ستاد انتخابات استان (استاندار) خواهند بود و یکی از اعضای این کمیسیون، نماینده هیأت نظارت استان می‌باشد، عضویت مزبور از جهت اینکه هیأت نظارت استان زیرنظر شورای نگهبان فعالیت خواهد نمود و نه استاندار، محل ایراد است.<sup>(۱)</sup>

(۳) «هزینه های غیرمتعارف» در ذیل تبصره «۱» این ماده به دلیل اینکه فاقد هرگونه ضابطه‌ای جهت تشخیص این گونه هزینه‌هاست واجد ابهام است.

### ماده الحاقی (۱) - نکته

نکته‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که با افزایش مدت زمان رسیدگی هیأت نظارت استان نسبت به شکایات واصله، مدت زمان اجرای فرآیند انتخابات به میزان «سیزده روز» افزایش می‌یابد. لذا در این صورت لازم است در این دوره از انتخابات، زمان ثبت نام نامزدها تغییر پیدا نموده و زودتر

→

۱۳۶۵/۵/۹ و الحاق یک تبصره به ماده (۲۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مقرر می‌دارد:

بند ۱- ماده یک از این جهت که نظارت شورای نگهبان را محدود می‌کند خلاف اصل ۹۹

قانون اساسی شناخته شد.»

۱ - شورای نگهبان در جریان تشکیل «کمیسیون بررسی تبلیغات ریاست جمهوری» به موجب نظریه شماره ۳۶۸۱ مورخ ۱۳۶۴/۳/۲۵ با این استدلال که «وظیفه شورای نگهبان نظارت است»، بندی که «یک نفر از اعضای شورای نگهبان به انتخاب شورای نگهبان» را عضو این کمیسیون معرفی کرده بود، به صورت ضمنی مغایر با اصل ۹۹ قانون اساسی دانست و با رهنمود مجلس به اصلاح این بند «به صورت تعیین ناظر از سوی شورای نگهبان اعم از عضو یا غیرعضو» تقاضای اصلاح آن را نمود. مجلس شورای اسلامی نیز به منظور رفع ایراد شورا، ضمن حذف بند مورد ایراد شورای نگهبان، تبصره‌ای به قرار زیر به ماده (۶۳) لایحه انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران الحاق نمود:

«شورای نگهبان می‌تواند یک نفر از میان اعضای خود یا از خارج را به منظور نظارت بر کار کمیسیون مزبور تعیین نماید.»

انجام شود و یا تاریخ رأی گیری اصلاح و دیرتر برگزار گردد.

در خصوص تغییر زمان ثبت نام و زودتر شروع نمودن فرآیند آن باتوجه به اینکه به موجب ماده (۲۹) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بسیاری از داوطلبان شرکت در انتخابات می بایستی حداقل «۶» ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا بدهند - و در حال حاضر این مهلت سپری شده - و اشخاص نیز براساس تاریخ اعلام شده قبلی برای ثبت نام برنامه ریزی و حسب مورد استعفا داده اند، لذا تغییر زمان ثبت نام به دلیل حقوق مکتسبه اشخاص امکان پذیر نیست. (به عنوان نمونه اگر یکی از اشخاص موضوع ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس باتوجه به اعلام رسمی تاریخ ثبت نام داوطلبان که ۹۴/۹/۲۸ می باشد، در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۲۷ از مقام خود استعفا داده باشد، با اصلاح در تاریخ ثبت نام می بایست سیزده روز زودتر (۱۳۹۴/۲/۱۵) استعفا می داد و در نتیجه باتوجه به اینکه شش ماه زودتر از تاریخ ثبت نام استعفا نداده است امکان ثبت نام نخواهد داشت.) بنابراین در صورت تغییر زمان ثبت نام، حقوق بسیاری از کسانی که قصد داوطلبی در انتخابات داشته اند، تضییع خواهد شد.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه در حال حاضر هماهنگی های لازم درخصوص زمان بندی برگزاری انتخابات توسط وزارت کشور و شورای نگهبان انجام شده و زمان اخذ رأی به استناد تبصره های «۳» و «۵» ماده (۱۰) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تعیین شده است (۹۴/۱۰/۷)، لذا افزایش مدت زمان یکی از مراحل فرآیند اجرای انتخابات به معنای از بین بردن برنامه زمانی اجرای انتخابات و زمان اخذ رأی بوده و اجرای این اصلاحیه، انتخابات جاری را با مشکل مواجه می سازد.

## ماده الحاقی (۲) - ابهام و تذکر

۱) این ماده در مقام اصلاح بند «۱» ماده (۶۶) قانون انتخابات مجلس، برخی از مصادیقی که می‌تواند مشمول عنوان «خرید و فروش رأی» قرار بگیرد احصاء نموده است.

مسئله‌ای که در رابطه با اصلاح صورت گرفته وجود دارد این است که مشخص نیست قید «بعد از ثبت نام در انتخابات» مندرج در ذیل متن الحاقی، ناظر به چه مواردی است؟ آیا عبارت «هرگونه اقدام به خرید و فروش مستقیم و غیرمستقیم رأی، توزیع اقلام و لوازمی که برای پذیرنده جنبه انتفاعی داشته باشد» نیز مقید به قید «بعد از ثبت نام در انتخابات» می‌باشد و یا اینکه قید اخیر تنها به جمله آخر این بند («و همچنین کمک‌های نقدی و غیرنقدی اشخاص، اماکن عمومی و مذهبی و هیأت‌ها و امور خیریه») معطوف است؟

در صورتی که قید انتهای بند را به عبارت «هرگونه اقدام به خرید و فروش مستقیم و غیرمستقیم رأی» معطوف بدانیم این نتیجه بدست می‌آید که خرید و فروش قبل از ثبت نام در انتخابات جرم محسوب نمی‌شود. همچنین در صورتی که قید مورد اشاره ناظر به عبارت «توزیع اقلام و لوازمی که برای پذیرنده جنبه انتفاعی داشته باشد» نباشد، این امر به طور کلی اعم از قبل از ثبت نام و بعد از ثبت نام مشمول عنوان خرید و فروش رأی قرار گرفته است که قابل پذیرش نیست.

در هر حال عبارات این بند مبهم است و در مقام اجرا می‌تواند اشکالاتی ایجاد نماید.

۲) حرف «به» باید قبل از کلمه «اشخاص» اضافه شود.



## طرح حمایت از صنعت برق کشور

### مقدمه

«طرح حمایت از صنعت برق کشور» در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۸ اعلام وصول و پس از ارجاع به کمیسیون‌های مربوطه نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

### بررسی و تبیین

#### ماده (۱) - نکته

ماده (۱۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» به وزارتخانه‌ها از جمله وزارت نیرو مجوز انعقاد قرارداد برای سرمایه‌گذاری سالانه در سقف مشخصی برای انجام برخی از طرح‌ها را داده است.

#### ماده (۲) - نکته

ماده (۲۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ناظر به جزء «۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مربوط به «مصارف درآمدهای حاصل از واگذاری» می‌باشد. مطابق جزء «۲-۶» بند مزبور «تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت بند (الف) این سیاست‌ها» از جمله موارد مصرف درآمد حاصل از واگذاری‌ها شناخته شده است. بند «۶» ماده (۲۹) قانون مزبور نیز در همین خصوص «تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام شرکت‌های دولتی با رعایت فصل پنجم این قانون» را از جمله موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری دانسته است. لذا ماده (۲) مصوبه حاضر در این راستا به دولت اجازه

داده در بودجه‌های سنواتی بخشی از منابع حاصل از واگذاری موضوع این ماده را به منظور تکمیل طرح‌های نیمه تمام صنعت برق اختصاص دهد.

### **ماده (۵) - مغایرت با اصل ۵۲**

براساس این ماده دولت موظف شده منابع حاصل از عوارض موضوع این ماده را پس از واریز به خزانه، صرفاً برای اجرای طرح‌های مذکور در این ماده اختصاص دهد. در این خصوص باتوجه به اینکه حکم مذکور صلاحیت دولت در تنظیم بودجه را محدود می‌نماید، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی محسوب می‌شود.

### **ماده (۷) - مغایرت با اصول ۵۲ و ۷۵**

۱) این ماده باتوجه به اینکه سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور را مکلف به پرداخت مبالغ مذکور در این ماده و پیش‌بینی آن در بودجه‌های سنواتی کرده است، مغایر اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲) تبصره این ماده نیز به دلیل اینکه سازمان مذکور را موظف به پرداخت مابه‌التفاوت موضوع این ماده برای سال‌های ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۳ و پیش‌بینی آن در بودجه‌های سنواتی نموده است مغایر اصول ۵۲ و ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

## لایحه شوراهای حل اختلاف

### مقدمه

لایحه «شوراهای حل اختلاف» که به پیشنهاد قوه قضائیه، در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۵ به تصویب هیأت وزیران رسیده بود، در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۳۰ اعلام وصول و مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی به منظور تصویب به صورت آزمایشی به کمیسیون تخصصی مربوطه (کمیسیون قضائی و حقوقی) ارجاع و نهایتاً به موجب مصوبه جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰ مجلس شورای اسلامی با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت گردید.

### بررسی و تبیین

پیش از آنکه به بررسی مواد لایحه حاضر پرداخته شود، ذکر این نکته لازم است که «قانون شوراهای حل اختلاف» پیش تر در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۱۸ به صورت آزمایشی و برای مدت ۵ سال به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود. با اتمام مهلت اجرای آزمایشی قانون مذکور، لایحه حاضر به منظور رفع نواقص و کاستی های قانون آزمایشی پیشین و موارد دیگر، مجدداً به صورت آزمایشی به تصویب رسیده است. مواد مصوبه حاضر در بیشتر موارد با مواد قانون مصوب سال ۱۳۸۷ منطبق یا مشابه می باشد.

در توضیح نکته اخیر می توان گفت مواد (۱)، (۸)، (۱۶)، (۱۸)، (۱۹)، (۲۰)، (۲۱)، (۲۴)، (۲۸)، (۳۲)، تبصره ماده (۳۲)، (۳۸) و (۴۰) به جز تبصره آن، (۴۲)، (۴۳)، (۴۵) به ترتیب عیناً تکرار مواد (۱)، (۸)، (۱۸)، (۲۰)، (۲۱)، (۲۷)، (۲۲)، (۲۵)، (۳۳)، (۳۶)، (۳۷)، (۴۳)، (۴۲)، (۴۷)، (۴۸) و (۴۹) قانون پیشین هستند.

مواد (۳)، (۵)، (۱۰)، (۱۲)، (۱۳)، (۱۴)، (۱۵)، (۳۳) و (۳۹) نیز صرفاً با

اصلاحات عبارتی به ترتیب نظیر مواد (۱۰)، (۱۴)، (۱۵)، (۱۶)، (۱۷)، (۳۸) و (۴۲) قانون سابق هستند.

برخی مواد نیز علی‌رغم اینکه از لحاظ موضوع با مواد قانون قبلی مشابه می‌باشند در مفاد آنها تغییرات و اصلاحاتی صورت گرفته است. همچنین مواد جدیدی نیز در مصوبه حاضر وجود دارد که متناظری در قانون پیشین ندارند. در خصوص مصوبه حاضر نکات ذیل قابل توجه می‌باشد.

### **ماده (۲) - نکته**

این ماده جدید است ولیکن تبصره آن با اصلاحات جزئی مبنی بر لزوم موافقت «رئیس مرکز امور شوراها» برای تشکیل شوهای تخصصی، مشابه با ماده قانون سابق می‌باشد.

لازم به ذکر است که «مرکز امور شوراها» در آیین نامه شوراهای حل اختلاف مصوب ۱۳۸۸/۱/۱۶ رئیس قوه قضائیه، پیش‌بینی گردیده است و رئیس آن نیز توسط رئیس قوه قضائیه منصوب می‌گردد.

### **ماده (۶) - مغایرت با اصل ۱۳**

این ماده و تبصره های آن که به شرایط عضویت در شوراهای حل اختلاف پرداخته است با اصلاحاتی در این شرایط و همچنین صلاحیت شورای حل اختلاف اقلیت‌های دینی، مشابه ماده (۶) قانون سابق است.

مسئله‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که براساس اصل ۱۳ قانون اساسی اقلیت‌های دینی صرفاً در احوال شخصیه و تعلیمات دینی مطابق آئین خود عمل می‌کنند. حال با توجه به اینکه در تبصره «۳» این ماده به صورت مطلق به تشکیل شورای حل اختلاف خاص برای دعاوی و شکایات اقلیت‌های دینی موضوع اصل سیزدهم قانون اساسی اشاره شده و از سوی دیگر مطابق ماده

(۸) همین مصوبه برخی جرائم نیز در صلاحیت این شوراها نهاده شده است، این مسئله می‌تواند محل تأمل باشد. لازم به ذکر است که در تبصره «۳» ماده (۶) قانون سابق، صلاحیت شورای حل اختلاف خاص این اقلیت‌ها، منحصر به دعاوی احوال شخصیه آنها شده بود.

### **ماده (۷) - ابهام**

این ماده نیز با اصلاحاتی تکرار ماده (۷) قانون سابق می‌باشد. نکته‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که مطابق تبصره «۱» ماده (۴) مصوبه حاضر، قوه قضائیه می‌تواند برای تأمین قضات شورا، از میان قضات شاغل استفاده نماید. درحالی‌که ماده حاضر به صورت مطلق قضات را از عضویت در شورا منع نموده است. بنابراین نحوه جمع بین این دو حکم واجد ابهام است. لازم به ذکر است که قانون سابق، «قضات شورا» را از این حکم مستثنی نموده بود.

### **ماده (۹) - مغایرت با اصل ۳۶**

این ماده با اصلاحاتی در صلاحیت شوراها و اختلاف و تصریح به لزوم صدور رأی توسط قاضی شورا، مشابه ماده (۹) قانون سابق است. مسئله‌ای که در خصوص این ماده وجود دارد این است که بند «ح» این ماده برخی جرائم تعزیری را نیز در صلاحیت این شورا قرار داده است که این امر باتوجه به صراحت اصل ۳۶ قانون اساسی که مقرر داشته «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد» می‌تواند محل تأمل باشد. البته در بند «الف» ماده مورد نظر در قانون سابق «جرائم بازدارنده و اقدامات تأمینی و تربیتی و امور خلافی از قبیل تخلفات راهنمایی و رانندگی که مجازات نقدی قانونی آن حداکثر و مجموعاً تا سی میلیون ریال و یا سه ماه حبس

باشد» در صلاحیت شورا قرار داده شده بود.

### **ماده (۱۱) - مغایرت با اصل ۳۶**

موضوع این ماده نیز با اصلاحاتی همان موضوع ماده (۱۲) قانون سابق است. با این تفاوت که در ماده حاضر «جرائم قابل گذشت» نیز علاوه بر دعاوی مدنی و خانوادگی توسط مرجع قضائی، قابل ارجاع به شوراهای حل اختلاف شده است. در این خصوص به نظر می‌رسد باتوجه به اصل ۳۶ قانون اساسی ارجاع چنین موضوعاتی به شورای حل اختلاف محل ایراد باشد.

لازم به ذکر است که تبصره این ماده نیز با اصلاحات عبارتی تکرار ماده (۱۳) قانون پیشین است.

### **ماده (۳۱) - مغایرت با اصل ۷۵**

این ماده در قسمت نخست خود نظیر ماده (۳۵) قانون پیشین است ولیکن قسمت اخیر آن جدید می‌باشد. مسئله‌ای که در خصوص این قسمت وجود دارد این است که براساس آن پاداش اعضاء و کارکنان شورا براساس حداقل پرداخت حقوق، مطابق قانون کار تعیین شده است. درحالی‌که چنین حکمی در لایحه تقدیمی دولت ذکر نشده و به موجب اصلاحات نمایندگان اضافه شده است. لذا باتوجه به اینکه حکم مزبور حداقل سقفی را برای پاداش اعضاء و کارکنان شورای حل اختلاف پیش‌بینی نموده است واجد بارمالی بوده و به دلیل عدم تأمین آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

### **ماده (۳۶) - ابهام**

مسئله ای که در خصوص این ماده قابل طرح می‌باشد این است که برخی از تخلفات مذکور در ماده (۳۵) علاوه بر تخلف، جرم نیز می‌باشند (نظیر بند «د») که أخذ هرگونه وجه، مال یا امتیاز من غیرحق را یک از تخلفات محسوب

نموده است). لذا باتوجه به اینکه در ماده حاضر، رسیدگی به این تخلفات برعهده هیأت رسیدگی کننده بدوی نهاده شده و به امکان رسیدگی به این موارد در محاکم دادگستری اشاره‌ای نشده است، مشخص نیست درچنین مواردی آیا موضوع در محاکم دادگستری نیز قابل طرح و رسیدگی می‌باشد یا خیر.

#### **ماده (۴۴) - مغایرت با اصل ۷۵**

باتوجه به اینکه این ماده دولت و قوه قضائیه را مکلف به استخدام سالانه ۱۰۰ نفر قاضی به مدت ۵ سال نموده است به‌دلیل اینکه در لایحه تقدیمی دولت وجود نداشته و به‌موجب پیشنهاد نمایندگان مقرر شده و باعث افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

#### **ماده (۴۵) - نکته**

این ماده که دولت را مکلف نموده بودجه مورد نیاز شوراها را پیش بینی و قوه قضائیه نیز برخی امکانات این شوراها را تأمین کند در ماده (۴۳) لایحه تقدیمی دولت نیز پیش‌بینی شده بود و لذا از جهت بار مالی فاقد ایراد به‌نظر می‌رسد.

# طرح اصلاح بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

## مقدمه

طرح اصلاح بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم که در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۱ اعلام وصول گردیده بود نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۲ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

## بررسی و تبیین

بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه<sup>(۱)</sup> دانشگاه‌ها و مراکز علمی کشور را مکلف می‌کند تا ده درصد از ظرفیت پذیرش هیأت علمی خود را به ایثارگران و خانواده‌های آنان که مصدق آن نیز در همین بند تعیین شده است، اختصاص دهند، در این میان، نامی از همسران شهدا و جانبازان بالای پنجاه درصد وجود ندارد. به عبارت دیگر این گروه از این مزایا برخوردار نمی‌شدند.

### ۱- بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم:

دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مکلفند حداقل ده درصد (۱۰٪) اعضای هیأت علمی مورد نیاز خود را از بین جامعه ایثارگران شامل رزمندگان با بیش از شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه، جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت، فرزندان جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، فرزندان شهداء و فرزندان آزادگان با بیش از سه سال اسارت که دارای مدرک دکترای تخصصی مورد تأیید وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌باشند، حسب مورد از طریق استخدام و یا موافقت با انتقال کارکنان دیگر دستگاه‌ها یا تبدیل وضعیت کارکنان غیر هیأت علمی تأمین و از ابتداء آنان را به صورت عضو هیأت علمی رسمی قطعی با احتساب سوابق آموزشی، پژوهشی و اجرایی مرتبط و تأثیر آن در پایه و مرتبه علمی بدون الزام به رعایت شرط سنی و آزمون استخدام نمایند. مسؤولیت اجرای این حکم به طور مستقیم بر عهده وزراء و رؤسای دستگاه‌های مذکور است. مقامات یادشده در این خصوص، خود مجاز به اتخاذ تصمیم می‌باشند. احکام و امتیارات این بند شامل اعضاء هیأت علمی فعلی دارای شرایط فوق نیز می‌شود.



حال مصوبه حاضر به منظور برخورداری همسران شهدا و جانبازان از این امتیاز، بند مزبور را اصلاح نموده است. باتوجه به اینکه میزان ده درصد از سهمیه پذیرش هیأت علمی از قبل در بند «ز» ماده (۴۴) قانون برنامه به ایثارگران اختصاص یافته است و این طرح تنها مصادیق استفاده از این ده درصد را افزایش می‌دهد، بار مالی جدیدی ایجاد نمی‌کند و مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.





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 ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

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

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