

اظهار نظر مجمع شورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن (اعاده شده از شورای نگهبان)
- لایحه حفاظت از خاک (اعاده شده از شورای نگهبان)
- طرح اصلاح مواد (۱) و (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی
- اساسنامه صندوق کار آفرینی امید
- اساسنامه شرکت عمران شهر جدید ایوانکی

کد گزارش: ۹۸۰۳۰۱۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۱۲

شناسنامه گزارش

موضوعات:

- طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن ۲
- لایحه حفاظت از خاک ۴
- طرح اصلاح مواد (۱) و (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی ۴
- اساسنامه صندوق کار آفرینی امید ۱۱
- اساسنامه شرکت عمران شهر جدید ایوانکی ۲۵

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۳۰۱۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۳/۱۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

طرح اصلاح بند «۵» ماده (۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی با اصلاحات و الحاقات بعدی آن که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۱۱ مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته است، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۳/۴ مجلس شورای اسلامی اصلاح شده و به منظور نظارت شورای نگهبان مجدداً برای این شورا ارسال شده است. در ادامه به بررسی مفاد اصلاحی و ایراد و ابهامات باقی مانده خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

ماده واحده و تبصره های «۱» و «۲» - رفع ایراد

به نظر باتوجه به اصلاحات صورت گرفته در ماده واحده و اجزاء بند اصلاحی و تبصره های «۱» و «۲» آن، بندهای «۱» الی «۵» ایرادات شورا مرتفع شده است.

تبصره «۳» - رفع ایراد

اصلاح انجام شده از سوی مجلس شورای اسلامی گویای این است که منظور قانون‌گذار از عبارت «در حکم تصرف در اموال عمومی دولت» تسری مجازات تصرف در اموال عمومی دولت در قانون مجازات اسلامی به اشخاصی است که به موجب این مصوبه، از شرکت‌ها، بنگاه‌های اقتصادی و مؤسسات متخلف احکام بند مذکور، هرگونه دریافتی داشته باشند و از این رو به نظر می‌رسد اصلاح انجام شده

رافع ابهام موردنظر شورای نگهبان بوده است.

تبصره «۴» - ابهام

در اصلاح انجام شده با اضافه کردن عبارت «در اجرای احکام» تلاش شده است تا متعلق مسئولیت تضامنی روشن گردد. لکن به نظر می رسد کماکان ابهام مزبور باقی باشد.

تبصره «۶» - ابهام و مغایرت

۱. در اصلاحات مجلس شورای اسلامی، موقعیت تبصره تغییر کرده و متن به عنوان تبصره بند «الف» ماده (۲۱) همین قانون قرار گرفته است؛ اما از آنجایی که هم بند «الف» دارای حکم بوده - الزام به رعایت قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران در عرضه عمومی سهام- و هم تبصره الحاقی تکلیفی برای وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص رعایت دستورالعمل اجرایی روش انتخاب مشتریان راهبردی داراست، باز هم ابهام اعلام شده شورای نگهبان در مرحله قبل باقی است و مشخص نیست که منظور از «بند» چیست و قانون گذار مجازات مقرر را نسبت به تکلیف مذکور در بند «الف» یا در خصوص تکلیف ذکر شده در تبصره جاری دانسته است.

۲. بر اساس این تبصره عدم رعایت دستورالعمل مصوب هیأت واگذاری با ترکیب مذکور، جرم انگاری شده و در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب شده است. درحالی که بر اساس اصول حقوقی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز پذیرفته شده است، تعیین جرم و مجازات هر دو بایستی به موجب قانون صورت گیرد. اصل ۳۶ بر لزوم قانونی بودن حکم به مجازات تأکید کرده است و اصل ۱۶۹ با پیش فرض گرفتن لزوم جرم انگاری یک رفتار به موجب قانون، بر عطف به ماسبق نشدن آن تأکید کرده است. لذا به نظر جرم انگاری عدم اجرای یک دستورالعمل که به تصویب بعضی از وزرا رسیده است و اصلاح آن هم نیازمند اجازه و تصویب مجلس شورای اسلامی نیست، محل ایراد است.

لایحه حفاظت از خاک

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

مصوبه حاضر که تاکنون سه مرتبه نزد شورای نگهبان ارسال شده است به منظور رفع ابهام مجدد شورای نگهبان به ماده (۳) و همچنین رفع ابهام هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به ماده (۱۷) به تصویب رسیده است.

ماده (۳) - عدم رفع ابهام

بر اساس اصلاح صورت گرفته در این ماده «هرگونه بهره‌برداری از خاک باید با رعایت قوانین و مقررات مربوط باشد.» در این خصوص باید گفت ابهامی که در نظر اول شورا در خصوص این ماده مطرح شده است از این جهت بوده است که آیا حکم این ماده شامل «بهره‌برداری شخصی محدود» نیز می‌شود یا خیر. اما اصلاح به عمل آمده ناظر بر «رعایت قوانین و مقررات مربوطه» می‌باشد و از این جهت همچنان ابهام مذکور در بند «۱» نظر شورا بر طرف نشده است و به نظر می‌رسد در این خصوص کماکان موضوع ابهام شورا وجود خواهد داشت.

ماده (۱۷) - رفع ابهام

باتوجه به اینکه در مصوبه حاضر، اصلاح مورد نظر هیأت عالی نظارت اعمال گردیده است، ابهام این هیأت، مرتفع به نظر می‌رسد.

طرح اصلاح مواد (۱) و (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و

گروه‌های سیاسی

مقدمه

طرح فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۹ اعلام وصول گردیده است، در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۳/۵ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. در این گزارش ضمن اشاره به مبانی و سابقه تصویب طرح حاضر به بررسی مفاد مصوبه حاضر خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

الف- کلیات

تا پیش از تصویب «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» (مصوب ۱۳۹۵/۰۸/۰۸)، «قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده» (مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷) در راستای اصل ۲۶ قانون اساسی^۱ به‌نوعی ناظر به کلیه تشکل‌های مدنی بود و بر تشکیل و فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و همچنین گروه‌های دیگری نظیر انجمن‌ها و کانون‌های صنفی، انجمن‌های اسلامی و انجمن‌های اقلیت‌های دینی حاکم بود. لکن باتصویب قانون جدید (مصوب سال ۱۳۹۵) و با این هدف که جنس و ماهیت گروه‌هایی که مشمول قانون قدیم (مصوب سال ۱۳۶۰) می‌باشند مشابه نیست، برخی از گروه‌ها از شمول قانون جدید حذف گردیدند (البته برخی از گروه‌ها نظیر «انجمن اقلیت‌های دینی» طی بررسی طرح مربوط به قانون مزبور در مجلس مجدداً به این قانون افزوده شدند) و تکلیف ضوابط این دسته از گروه‌ها به قوانین موجود یا آتی دیگر سپرده شد. لذا در ماده (۱) قانون جدید (تعاریف) صرفاً مفاهیم مربوط به «احزاب» تعریف شده و نهایتاً در تبصره این ماده نیز «انجمن اقلیت‌های دینی» تعریف گردیده است و براساس ماده (۲۳)^۲ نیز، قانون قبلی صراحتاً نسخ گردید. حال با عنایت به اینکه پس از گذشت چند سال از تصویب قانون جدید برخی از گروه‌هایی که تابع قانون سابق بوده و در قوانین موجود نیز فاقد حکم می‌باشند، با نوعی خلاء قانونی مواجه شده‌اند و همچنین برای ایجاد چنین گروه‌هایی قانونی وجود ندارد، طرح حاضر به دنبال رفع این خلاءها به تصویب رسیده است و مصداق بارز این گروه‌ها کانون‌های صنفی نظیر کانون بازنشستگان، خانه حقوق دانان، کانون صنفی معلمان و ... می‌باشد.

۱. اصل بیست و ششم- احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده آزادند، مشروط به این که اصول استقلال، آزادی، وحدت ملی، موازین اسلامی و اساس جمهوری اسلامی را نقض نکنند. هیچ‌کس را نمی‌توان از شرکت در آن‌ها منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.

۲. ماده ۲۳- از تاریخ لازم الاجراء شدن این قانون، قانون فعالیت احزاب، جمعیت‌ها و انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده مصوب ۱۳۶۰/۰۶/۰۷ نسخ می‌شود.

اما مسئله کلی که درخصوص مصوبه حاضر وجود دارد آن است که ماهیت تشکل‌های موضوع طرح حاضر با احزاب سیاسی متفاوت است و به همین دلیل نیز قانونگذار پس از گذشت سال‌ها پس از تصویب قانون احزاب مصوب ۱۳۶۰، عامدانه اقدام به تدوین و تصویب قانونی مخصوص احزاب و گروه‌های سیاسی کرده است و سازوکارها و فرایندهای این قانون را متناسب با مسائل احزاب و گروه‌های سیاسی طراحی کرده است. لذا صرف شمولیت این قانون بر تشکل‌های صنفی خلأ موجود را به طور کامل رفع نخواهد کرد.

شایان ذکر است قانون قدیم در ماده (۵) خود مقرر داشته بود که منظور از «گروه» در مواد بعدی قانون، «احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌های سیاسی و صنفی و انجمن‌های اسلامی یا اقلیت‌های دینی شناخته شده موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی می‌باشد» لکن در مصوبه حاضر صرفاً تعریف «انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی» به قانون اضافه شده و مسئولیت نظارت و مجوز دهی به این تشکل‌ها به کمیسیون ماده (۱۰) داده شده است. در حالی‌که در این قانون احکام متعددی به صراحت تنها شامل «احزاب» و «گروه‌های سیاسی» شده است و مشخص نیست با افزوده شدن تشکل‌های مزبور به قانون حاضر، احکام مزبور نسبت به این تشکل‌ها چه وضعیتی خواهد داشت و به نظر در این موارد نیز همچنان این تشکل‌ها با خلأ قانونی مواجه خواهند بود.

به‌عنوان نمونه ماده (۴) قانون مقرر داشته «متقاضیان تأسیس حزب و عضویت در آن باید دارای شرایط زیر باشند:

- الف - شرایط هیأت مؤسس: ۱) اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه ۲) داشتن تابعیت ایرانی ۳) داشتن سن حداقل بیست و پنج سال تمام ۴) داشتن حداقل مدرک کارشناسی یا معادل آن ۵) عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر
- ب - شرایط سایر اعضا: ۱) اعتقاد و التزام عملی به قانون اساسی و ولایت مطلقه فقیه ۲) داشتن تابعیت ایرانی ۳) داشتن سن حداقل هجده سال تمام ۴) عدم سوء پیشینه کیفری مؤثر

حال باتوجه به آنکه این ماده به صراحت صدر آن، صرفاً شامل احزاب شده است، تکلیف شرایط متقاضیان تأسیس انجمن‌های صنفی و اعضای آن چگونه

خواهد بود و کمیسیون ماده (۱۰) مبتنی بر چه شرایطی اقدام به بررسی مجوز تشکیل این تشکل‌ها می‌نماید؟ این موضوع در خصوص اکثر احکام این قانون وجود دارد. لذا مصوبه حاضر از جهت شمول سایر احکام قانون نسبت به «انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی و خانه‌ها» واجد ابهام است.

ب- جزئیات

ماده (۱) - نکته و ابهام

۱. تعریف مذکور در این ماده درباره «انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی و خانه‌ها»، با عباراتی مشابه، همان تعریف «انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی» در ماده (۲) قانون قدیم^۱ می‌باشد.

۲. مسئله‌ای که در خصوص تبصره بند الحاقی موضوع این ماده وجود دارد این است که مشخص نیست مقصود از استثنای صورت گرفته از شمول تعریف مقرر در بند الحاقی چیست. چراکه در بند الحاقی «انجمن، ...» تعریف شده است و لکن در تبصره آن، دارندگان کسب و پیشه که از اتاق‌های «بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی»، «اصناف» و «تعاون» مجوز دارند از شمول این بند مستثنی گردیده‌اند. در حالی که اساساً می‌بایست، «تشکل‌ها» موضوع استثناء قرار می‌گرفته‌اند و نه افراد. توضیح آنکه هدف از تصویب این تبصره علی‌الاصول آن بوده است که «اتحادیه های صنفی» که مشمول قانون نظام صنفی می‌باشند از شمول این تعریف و به تبع قواعد حاکم بر آن خارج باشند. لکن مفاد تبصره الحاقی دارندگان مجوز کسب و پیشه که علی‌الاصول اشخاص می‌باشند را از شمول این بند خارج نموده است.

البته ممکن است برداشت دیگری نیز باتوجه به استثنای مذکور در تبصره، از مفاد بند الحاقی صورت پذیرد که براساس آن گفته شود در این بند منظور از انجمن‌ها و تشکل‌ها، انجمن‌هایی است که اعضای آن مشمول هیچ یک از اتحادیه های صنفی نباشند. به عنوان مثال معلمان بازنشسته می‌توانند تشکل‌های موضوع این بند را ایجاد نمایند ولی به‌عنوان مثال نانوایان به جهت اینکه دارای اتحادیه صنفی

۱. ماده ۲- انجمن، جمعیت، اتحادیه صنفی و امثال آن تشکیلاتی است که به وسیله دارندگان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت معین تشکیل شده، اهداف، برنامه‌ها و رفتار آن به گونه‌ای در جهت منافع خاص مربوط به آن صنف باشد.

هستند نمی‌توانند اقدام به تشکیل چنین تشکل‌هایی نمایند. لکن چنین برداشتی نیز نمی‌تواند صحیح باشد. چراکه مطابق تبصره الحاقی مقرر شده دارندگان کسب و پیشه که از اتاق‌ها (از جمله اتاق اصناف) مجوز می‌گیرند شامل این بند نمی‌شوند. درحالی‌که مطابق قانون نظام صنفی، دارندگان کسب و پیشه از «اتحادیه‌های صنفی» مجوز می‌گیرند^۱ و نه از اتاق‌ها و «اتحادیه‌ها» به نوعی تحت نظارت اتاق‌های اصناف فعالیت می‌کنند.^۲

ذکر این نکته نیز لازم است که عضویت صاحبان مشاغل و کسب و پیشه در اتحادیه‌های صنفی به نوعی به موجب قانون جهت فعالیت صنفی اجباری می‌باشد

۱. ماده ۲۶ قانون نظام صنفی: هرگاه شخصی بخواهد فعالیت صنفی را آغاز کند، ابتدا باید به اتحادیه ذی ربط مراجعه و تقاضای کتبی خود را تسلیم و رسید دریافت دارد. اتحادیه مکلف است در چارچوب مقررات نظر خود را مبنی بر رد یا قبول تقاضا حداکثر ظرف پانزده روز با احتساب ایام غیرتعطیل رسمی به صورت کتبی به متقاضی اعلام کند. عدم اعلام نظر در مدت یاد شده به منزله پذیرش تقاضا محسوب می‌گردد. در صورت قبول تقاضا توسط اتحادیه، متقاضی باید از آن تاریخ ظرف حداکثر سه ماه مدارک مورد نیاز اتحادیه را تکمیل کند و به اتحادیه تسلیم دارد. در غیر این صورت متقاضی جدید محسوب خواهد گردید. اتحادیه موظف است پس از دریافت تمام مدارک لازم و با رعایت ضوابط، ظرف پانزده روز نسبت به صدور پروانه کسب و تسلیم آن به متقاضی اقدام کند. همچنین متقاضی پروانه کسب موظف است از تاریخ دریافت پروانه کسب ظرف شش ماه نسبت به افتتاح محل کسب اقدام کند.

۲. ماده ۳۷ (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۶/۱۲) قانون نظام صنفی: وظایف و اختیارات اتاق‌های اصناف شهرستان به شرح زیر است:

الف - ایجاد هماهنگی بین اتحادیه‌ها، نظارت بر عملکرد آنها و راهنمایی صنوف.
ب - تنظیم و تصویب آئین‌نامه‌های مالی، استخدامی، اداری، آموزشی و تشکیلاتی اتحادیه‌ها و تغییرات آنها.
ج - اظهارنظر در مورد ضوابط خاص داخلی اتحادیه‌های تحت پوشش برای صدور پروانه کسب جهت بررسی و تصویب کمیسیون نظارت.
د - نظارت بر حسن اجرای اقدامات اتحادیه‌ها در خصوص صدور پروانه کسب از جهت تطبیق با مقررات این قانون و آئین‌نامه‌های آن.

ه - ...

ح - رسیدگی به اعتراض افراد صنفی نسبت به تصمیمات اتحادیه‌ها.

ط - ...

ی - پیشنهاد تشکیل اتحادیه جدید یا ادغام اتحادیه‌ها یا تقسیم یک اتحادیه به دو یا چند اتحادیه برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت.

ک - تعیین نوع و نرخ کالاها و خدماتی که افراد هر صنف می‌توانند برای فروش، عرضه یا ارائه کنند و پیشنهاد آن برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت و اعلام مصوبه کمیسیون به اتحادیه‌ها برای ابلاغ به افراد صنفی با هدف جلوگیری از تداخل صنفی.

...

م - تنظیم ساعات کار و ایام تعطیل واحدهای صنفی با توجه به طبیعت و نوع کار آنان و ارائه برنامه برای اتخاذ تصمیم به وسیله کمیسیون نظارت...

و لذا موضوع فعالیت این اتحادیه ها با کانون ها و انجمن های صنفی که در راستای اصل ۲۶ قانون اساسی می باشند متفاوت است. چراکه به موجب ذیل این اصل «... هیچکس را نمی توان از شرکت در آنها (احزاب، جمعیت هاف انجمن های صنفی و ...) منع کرد یا به شرکت در یکی از آنها مجبور ساخت.» بنابراین نمی توان به جهت عضویت یک فرد در یک اتحادیه صنفی، وی را از عضویت در انجمن های صنفی ممنوع کرد، چراکه اتحادیه های مزبور به جهت الزامی بودن، نمی تواند موضوع اصل ۲۶ قانون اساسی باشند.

لذا باعنایت به توضیحات مذکور مشخص نیست مقصود از مفاد تبصره، استثنا شدن افراد از عضویت در انجمن ها و تشکل های موضوع بند «۱۷» الحاقی هست و یا استثنا شدن برخی اتحادیه های صنفی و غیره از شمول تعریف است.

ماده (۲) - مغایرت با بند «۱۰» اصل ۳ و ابهام

مطابق اصلاح موضوع این ماده، صدر ماده (۱۰) بدین شرح اصلاح خواهد شد: «به منظور صدور پروانه جهت تشکیل حزب و نظارت بر فعالیت احزاب، انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی و انجمن اسلامی و انجمن های اقلیت های دینی و انجام وظایف تصریح شده در این قانون، کمیسیون احزاب به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می شود:»

لذا براساس این ماده، صدور پروانه جهت «انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی و انجمن اسلامی» و نظارت بر آنها به کمیسیون ماده (۱۰) قانون احزاب^۱ سپرده شده است.

-
- ۱. ماده ۱۰-** به منظور صدور پروانه جهت تشکیل حزب و نظارت بر فعالیت احزاب و انجمن های اقلیت های دینی و انجام وظایف تصریح شده در این قانون، کمیسیون احزاب به شرح زیر در وزارت کشور تشکیل می شود:
- ۱ - نماینده دادستان کل کشور
 - ۲ - نماینده رئیس قوه قضائیه
 - ۳ - یک نماینده از میان دبیران کل احزاب ملی و یک نماینده از میان دبیران کل احزاب استانی دارای پروانه فعالیت بدون حق رأی
 - ۴ - معاون سیاسی وزارت کشور
 - ۵ - دو نماینده به انتخاب مجلس شورای اسلامی از بین نمایندگان داوطلب تبصره ۱ - ...

اولین نکته‌ای که درخصوص این موضوع وجود دارد این است که به نظر می‌رسد شرایط اخذ مجوز از این کمیسیون و همچنین ترکیب آن متناسب با احزاب سیاسی، طراحی شده است و تسری آن به سایر تشکل‌های مدنی از قبیل کانون‌های صنفی و انجمن‌های اسلامی چندان موجه به نظر نمی‌رسد. چراکه فعالیت این تشکل‌ها بیشتر اجتماعی، فرهنگی و در جهت دفاع از حقوق قانونی صنفی است و سپردن صلاحیت صدور پروانه و نظارت به چنین کمیسיוنی به جهت عدم تناسب ترکیب آن با تشکل‌های صنفی و سازوکار آن می‌تواند منجر به ایجاد اختلال در نظام اداری صحیح و تبدیل شدن فعالیت‌های مدنی آن‌ها به فعالیت‌های سیاسی شود.

دومین مسئله‌ای که درخصوص این ماده وجود دارد آن است که در ماده (۱) مصوبه تنها «انجمن، جمعیت، اتحادیه و کانون صنفی و خانه‌ها» تعریف شده‌اند و اشاره‌ای به «انجمن‌های اسلامی» نشده است و در قانون فعلی نیز تعریف و اشاره‌ای به چنین انجمن‌هایی نشده است. لذا سپردن صلاحیت صدور پروانه و نظارت بر «انجمن‌های اسلامی» به کمیسیون ماده (۱۰) به جهت عدم تعریف این انجمن‌ها در قانون، واجد ابهام است.

در پایان لازم به توجه است اگرچه ماده (۱۰) قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی در راستای اصل ۱۱۲ قانون اساسی نزد مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و توسط این مرجع به تصویب رسیده است، لکن موضوع اختلافی ناظر به ترکیب کمیسیون موضوع این ماده بوده و نه دامنه شمول صلاحیت این کمیسیون. لذا مصوبه حاضر از این حیث فاقد ایراد است.

→

اساسنامه صندوق کار آفرینی امید

مقدمه

مطابق جزء «۲» بند «الف» تبصره «۱۸» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور مقرر گردیده بود «پنجاه درصد (۵۰٪) اعتبارات موضوع تبصره «۴» ماده (۹۴) قانون برنامه ششم توسعه براساس برنامه‌های پیشنهادی وزارت ورزش و جوانان به منظور اشتغال جوانان می‌تواند با تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور با عاملیت صندوق کارآفرینی امید هزینه شود.» لکن جزء مزبور از سوی شورای نگهبان از این حیث که وضعیت اساسنامه صندوق کارآفرینی امید روشن نبود با ابهام مواجه گردید و نهایتاً پس از ارسال نزد جمع تشخیص مصلحت نظام با این قید که «اساسنامه صندوق حداکثر تا پایان فروردین ۱۳۹۸ برای شورای نگهبان ارسال شود.» به تصویب مجمع رسید و لذا ارسال اساسنامه حاضر را می‌توان ناظر به تکلیف قانونی مزبور دانست. شایان ذکر است اساسنامه مزبور به استناد بند «و» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور به تصویب هیأت وزیران رسیده است. به موجب بند مذکور «صندوق‌های «نوآوری و شکوفایی» و «کارآفرینی امید» در سال ۱۳۹۶ به مدت یک سال به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ اضافه می‌شوند. اساسنامه آنها حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۶ به عنوان نهاد عمومی غیردولتی به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

در این گزارش ضمن اشاره به سوابق مربوط به بررسی اساسنامه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در شورای نگهبان در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی،

۱-۱۳-۰۱- جزء «۲» بند «الف» با عنایت به روشن نبودن وضعیت اساسنامه صندوق کارآفرینی امید ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.

ماهیت این مؤسسات مورد توجه قرار گرفته و نهایتاً مفاد اساسنامه حاضر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

شرح و بررسی الف) کلیات

همانگونه که در مقدمه گزارش اشاره شد، اساسنامه صندوق کارآفرینی امید در قالب یک مؤسسه عمومی غیردولتی به تصویب هیأت وزیران رسیده است و به همین علت نیز هیأت وزیران بدو از ارسال اساسنامه مزبور خودداری و (مستند به نامه معاون اول رئیس جمهور در ارسال اساسنامه) قائل به عدم صلاحیت شورای نگهبان در بررسی چنین اساسنامه‌ای در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی شده است. در این رابطه چند مسئله حائز اهمیت می‌باشد:

۱) مستند شناسایی «صندوق کارآفرینی امید» به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی بند «و» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور می‌باشد که با توجه به قاعده سالانه بودن بودجه که در اصل ۵۲ قانون اساسی به آن اشاره شده است، حکم مزبور ماهیتی موقت و یکساله داشته و نهایتاً چنین حکمی برای سال ۹۶ مؤثر بوده و تصویب در قانون بودجه سالیانه، کفایت بررسی و تأیید اساسنامه توسط شورای نگهبان را نمی‌کند. شایان ذکر است بند مزبور نیز صراحتاً مقرر داشته بود صندوق کارآفرینی امید در سال ۱۳۹۶ به مدت یکسال به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه می‌شوند.

۲) مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی برای اولین بار در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در ماده (۵) تعریف گردیدند. البته این بدان معنی نیست که تا قبل از تصویب این قانون این مؤسسات وجود نداشته باشند، بلکه با تعریف مذکور این گونه مؤسسات که قبلاً نیز در نظام اداره امور عمومی کشور فعال بودند

(نظیر شهرداری ها یا سازمان تأمین اجتماعی)، تحت این عنوان شناخته شده و سعی شد که چارچوبی مشخص برای آن ها در نظر گرفته شود. ماده (۵) قانون محاسبات عمومی در تعریف این مؤسسات مقرر می دارد: «مؤسسات و نهاد های عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارند تشکیل شده یا می شود.» در این ماده سه ویژگی عمده برای مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در نظر گرفته شده است که عبارتند از: ۱- دارای واحد سازمانی مشخصی هستند. ۲- با اجازه قانون تشکیل می شوند. ۳- عهده دار انجام وظایف و خدمات عمومی می باشند.

البته علاوه بر سه قید مندرج در تعریف، یک قید دیگر نیز برای این گونه مؤسسات آورده شده است و آن تبصره این ماده است که عنوان می دارد؛ «فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.» یعنی علاوه بر ویژگی های سه گانه و تصویب ایجاد اولیه از سوی قانون گذار، برای تلقی نمودن یک مؤسسه به عنوان مؤسسه عمومی غیر دولتی، شناسایی و تصریح قانون گذار به چنین صفتی (مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی) ضروری دانسته شده است. در اجرای این تبصره، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ از تصویب مجلس گذشت که به موجب آن ده سازمان و مؤسسات وابسته به آن ها به عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی شناخته شدند، مشتمل بر: شهرداری ها، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر، کمیته امداد امام خمینی(ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و

سازمان تأمین اجتماعی. البته تاکنون مؤسسات متعدد دیگری نیز به این فهرست افزوده شده است که برخی از آن‌ها عبارتند از: فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران و مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه، جهاد دانشگاهی، دهیاری‌ها و

اما این تعریف که تا تصویب آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری تنها تعریف ارائه شده از این مؤسسات در قوانین ما بود، با تعریف این مؤسسات در قانون مزبور دچار تغییراتی چند شد. طبق تعریف ماده (۳) قانون مذکور «مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

همچنین در ماده (۵) این قانون (مدیریت خدمات کشوری) این مؤسسات در کنار وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تحت عنوان «دستگاه اجرایی» قلمداد شدند.

بنابراین همانگونه که از تعاریف قانونی و جایگاه این مؤسسات در کنار سایر دستگاه‌های اجرایی و دولتی بر می‌آید این است که چنین مؤسساتی نهادی خصوصی و مجزا از دولت نمی‌باشند و نمی‌توان به صرف داشتن عنوان «غیردولتی» آن‌ها را به صورت کامل از سازمان‌های دولتی مجزا دانست. البته ممکن است گفته شود وجود قید «غیر دولتی» برای این گونه مؤسسات به چه دلیل می‌باشد و یا به عبارت دیگر سؤال چرا به این نوع از مؤسسات عمومی، «غیر

دولتی» اطلاق می شود؟^۱

برخی از صاحب‌نظران معتقدند که منظور از به کار بردن اصطلاح غیر دولتی، مستثنی کردن این دستگاه‌ها از شمول مقررات محاسبات عمومی و استخدام کشوری است. البته هر چند تا حدودی این نظر می‌تواند صحیح باشد ولی به صورت کامل نمی‌تواند مورد قبول واقع شود. چرا که به هر حال لااقل در مورد آن قسمت از بودجه‌ی این مؤسسات که در بودجه‌ی کل کشور منعکس می‌شود، نظارت‌های دیوان محاسبات شامل حال آن‌ها می‌شود. همچنین قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری در موارد متعددی به این گونه مؤسسات اشاره و احکامی در باره آن‌ها بیان کرده‌اند. البته هر چند مؤسسات عمومی غیر دولتی نسبت به سایر دستگاه‌های اجرایی به خاطر برخی دلایل از جمله تخصص و دلایل فنی دیگر تا حدودی به میزان کمتری تحت شمول این قوانین قرار گرفته‌اند. اما به هر حال قوانین مذکور به گونه‌ای ناظر بر این گونه مؤسسات نیز بوده و اصولاً در صورتی که این مؤسسات از بودجه‌ی کل کشور استفاده کنند، در همان قسمت کاملاً مشمول قوانین و مقررات محاسبات عمومی می‌باشند.

ممکن است گفته شود منظور از قید «غیر دولتی» همان عدم وابستگی به قوای سه‌گانه و سایر ارکان حاکمیتی می‌باشد. اما باز سئوالی که در این جا مطرح می‌شود این است که، آیا این مؤسسات هیچ گونه وابستگی به قوای سه‌گانه و

۱. البته در وحله اول باید گفت مراد از واژه «دولت» در تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد و نه فقط قوه‌ی مجریه، زیرا در تعریف ماده (۳) قانون محاسبات عمومی از مؤسسه دولتی؛ مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد. ماده (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز در تعریف مؤسسه دولتی مقرر داشته «مؤسسه دولتی واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد...». به همین دلیل منظور از «دولت» در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی یا ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، حداقل همان قوای سه‌گانه و سایر ارکان حاکمیتی خواهد بود.

حتی حاکمیت ندارند و کاملاً به صورت مستقل می باشند؟ به نظر می رسد در این خصوص نیز پاسخ منفی باشد. به دلیل این که قریب به اتفاق این مؤسسات، به انحاء مختلفی تحت شمول نظارت و یا قیمومت قوای حاکمه می باشند و بسیاری از ارکان این گونه مؤسسات نیز متشکل از مقاماتی هستند که یا خود جزئی از قوای حاکمه می باشند و یا منتخب آن ها می باشند. به عبارت دیگر این گونه مؤسسات نیز جزئی از سازمان های کشوری می باشند. بنابراین به نظر می رسد که منظور از قید «غیر دولتی» انفکاک سازمانی این مؤسسات از قوای حاکمه یا سایر ارکان حاکمیتی می باشد، بدین معنی که این مؤسسات از لحاظ سازمانی زیر مجموعه مراجع مذکور قرار نمی گیرند و مقامات و کارکنان آن ها خارج از سلسله مراتب اداری موجود در قوای حاکمه و سایر نهادهای حاکمیتی (نظیر مقام رهبری) قرار دارند و تا حدودی به نحو کاملاً مستقلی اداره می شوند.

بنابراین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، فارغ از عنوان و عبارت «غیردولتی» جدا از دولت نبوده و حداقل مشمول عنوان «سازمان های وابسته به دولت» مندرج در اصل ۸۵ قانون اساسی قرار می گیرند.

۳) نکته دیگری که درخصوص لزوم ارسال اساسنامه حاضر نزد شورای نگهبان وجود دارد آن است که مطابق اصل ۸۵ قانون اساسی تنها اساسنامه ای که واگذاری آن توسط مجلس شورای اسلامی و تصویب آن توسط هیأت وزیران مورد شناسایی قرار گرفته است، اساسنامه «سازمان های دولتی» و «وابسته به دولت» است و خارج از این چارچوب صلاحیتی به هیأت وزیران داده نشده است و لذا تصویب اساسنامه صندوق مزبور نیز از جهت وابسته به دولت بودن به هیأت وزیران سپرده شده است و تفویض تصویب اساسنامه یک نهاد خصوصی به هیأت وزیران توسط قانون گذار خارج از چارچوب اصل ۸۵ قانون اساسی می باشد.

۴) درخصوص رویه شورای نگهبان در بررسی اساسنامه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باید گفت اگرچه در یک مورد (اساسنامه فدراسیون های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران) شورای نگهبان، بررسی آن را خارج از شمول اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته است ولیکن در موارد متعددی چه قبل و چه بعد از اساسنامه فوق، اساسنامه چنین مؤسساتی توسط دولت نزد شورای نگهبان ارسال و توسط این شورا نیز بررسی گردیده است. به عنوان مثال «اساسنامه صندوق اشتغال و کارآفرینی ایثارگران» که در جلسه مورخ ۹۳/۸/۲۸ هیأت وزیران به تصویب رسیده بود، در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال گردید. مطابق ماده (۱) این اساسنامه، صندوق مزبور به عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به بنیاد شهید و امور ایثارگران با شخصیت حقوقی مالی و اداری مستقل تشکیل و براساس مفاد این اساسنامه فعالیت می کند.

همچنین می توان به صندوق ملی محیط زیست اشاره نمود که اساسنامه آن در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۶ هیأت وزیران تصویب و در راستای اصل ۸۵ قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال گردید. مطابق ماده (۲) این اساسنامه، «صندوق مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان حفاظت محیط زیست است ...»

ب) جزئیات

ماده (۱)

۱. ماده (۱) اساسنامه در خصوص ماهیت صندوق کارآفرینی امید مقرر می دارد: «صندوق ... به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی بوده ...» این در حالی است که با توجه به مفاد مواد گوناگون اساسنامه، و مقایسه ی آن با مفاد اساسنامه ی شرکت دولتی پست بانک و یا بانک توسعه تعاون، به نظر می رسد صندوق کارآفرینی امید، همانند سایر بانک ها و

مؤسسات اعتباری ماهیتاً شرکت دولتی بوده و اطلاق عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی بر آن محل تامل است. برای نمونه ماده (۳) اساسنامه تأسیس شعب جدید را با اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌داند.

شایان ذکر است مطابق ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

در حالی که براساس ماده (۴) همین قانون «شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی های دولت به موجب سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می گردد ، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه گذاری وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی و شرکتهای دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق الذکر باشد شرکت دولتی است.»

اثر حقوقی عدم توجه به ماهیت این صندوق در این اساسنامه موجب می‌شود که این صندوق در موضوعات متعددی به جای آن که تابع قواعد حاکم بر شرکت‌های دولتی باشد تابع قواعد و ضوابط حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی باشد. نتیجه این تفاوت نیز تحقق نظام اداری غیرصحیح در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران است. از همین رو این ماده مغایر با بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. با توجه به این که برخی مواد «قانون پولی و بانکی» مصوب ۱۳۵۱ مورد ایراد شرعی شورای نگهبان ۱ قرار گرفته است، الزام به اجرای این قانون در مواردی که اساسنامه در خصوص آن حکمی تعیین نکرده است، محل تأمل به نظر می‌رسد.

۳. شمول همه‌ی مواد «قانون تجارت» مصوب ۱۳۱۱ که برخی از مورد آن با ایراد شرعی فقهای شورای نگهبان مواجه شده؛ نسبت به صندوق در مواردی که اساسنامه حکمی تعیین نکرده است، محل تأمل به نظر می‌رسد.

ماده (۵)

۱. بند «د»: نکته: عبارت «تأمین مالی خرد اسلامی»، که در این بند مورد اشاره قرار گرفته است، در قوانین مربوطه تعریف نشده است اما اصطلاح «تأمین مالی خرد» به مفهوم راهکارهایی به منظور فقرزدایی بخش فقیر جامعه از طریق وام‌های کوچک در ادبیات علمی اقتصادی تعریف شده است.

۲. تبصره ماده (۵): براساس این تبصره صندوق کارآفرینی امید به‌عنوان قائم مقام قانونی صندوق مهر امام رضا (ع) محسوب می‌شود و منابع مالی، دارایی‌ها، سرمایه حقوق و مطالبات متعلق به صندوق مهر امام رضا (ع) بر عهده صندوق خواهد بود. اطلاق موضوع این تبصره از آنجا که شامل کمک‌هایی که به‌عنوان وقف و نذر یا عناوین و موضوعات خاص شرعی در اختیار صندوق مهر امام رضا (ع) قرار گرفته؛ می‌شود. انتقال آن‌ها به صندوق کارآفرینی امید محل تأمل به نظر می‌رسد.

۱. نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۱۴۱۶ مورخ ۱۳۹۴/۳/۳۰: «با توجه به اشمال قوانین و مقررات ناظر بر تأسیس، فعالیت، انحلال و تصفیه نسبت به تمامی مؤسسات اعتباری غیربانکی بر خلاف شرع از قبیل بند (ب) ماده (۴۱) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/ ۴/ ۱۸ و قانون امور ورشکستگی که موارد خلاف شرع در آنها هنوز اصلاح نگردیده است، مصوبه مذکور خلاف موازین شرع شناخته شد.»

۲. برای نمونه شورای نگهبان در خصوص تبصره (۲) ماده (۲۶) «لایحه احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مقرر می‌دارد: «تبصره ۲، از آنجا که احکام باب یازدهم قانون تجارت در مورد ورشکستگی و اداره تصفیه امور ورشکستگی است که حاوی مواردی خلاف شرع می‌باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.» (نظر شماره ۹۵/۱۰۲/۲۱۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۶)

ماده (۶)

بند «خ»: بر اساس این بند، موضوعات و حدود فعالیت این صندوق، قبول انجام وظایف وکالت، وصایت، نظارت، تولیت، نمایندگی و اداره امور مربوط به اموال مشتریان است. این در حالی است که با توجه به قید وکالت و نمایندگی در صدر بند؛ عبارت «اداره امور مربوط به اموال مشتریان» روشن نیست و مشخص نیست حدود دایره‌ی اداره امور اموال مشتریان تا کجاست و شامل چه موضوعاتی غیر از وکالت و نمایندگی می‌گردد. آیا شامل همه‌ی اموال مشتریان است یا شامل سپرده‌های آن‌ها و یا صرفاً شامل سپرده‌هایی که مشتریان به صندوق اجازه داده‌اند، می‌شود.

بند «د»: بر اساس این بند قبول و جمع‌آوری کمک‌های بلاعوض نقدی از جمله صلاحیت‌های صندوق تعیین شده است. اطلاق قبول کمک‌های بلاعوض بدون تصویب مجلس شورای اسلامی، مغایر اصل ۸۰ قانون اساسی است.

بند «ز»: بر اساس این بند یکی از صلاحیت‌های صندوق ایجاد نظام تأمین مالی خرد است. همان‌گونه که اشاره شد، در قوانین مربوطه عبارت «تأمین مالی خرد» تعریف نشده و هیچ چارچوب و ضابطه‌ی کلی برای آن به وسیله‌ی قانون‌گذار تعیین نشده است. از همین‌رو اعطای صلاحیت «ایجاد ضوابط نظامات تأمین مالی خرد» به وسیله‌ی صندوق تفویض قانون‌گذاری محسوب می‌شود و به نظر مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

بند «ژ»:

۱. عبارت «بانک‌های موضوعی» در هیچ یک از قوانین و مقررات تعریف نشده است و روشن نیست که بر اساس این بند صلاحیت خرید سهام کدام دسته از بانک‌ها برای صندوق وجود دارد.

۲. نتیجه‌ی صلاحیت صندوق در این بند جواز به بنگاهداری این نهاد خواهد بود و این امر مغایر با سیاست‌های رهبری در حوزه بانکداری در جمهوری اسلامی ایران است.^۱

بند «ش»: بر اساس این بند صلاحیت ایجاد شرکت‌ها و موسسات وابسته، به صندوق اعطا شده است. در این خصوص باید بیان نمود که اولاً ایجاد شرکت‌ها و موسسات وابسته برای موسسات عمومی غیردولتی نیازمند به تصویب قانون‌گذار است و اعطای این صلاحیت به صندوق مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ثانیاً، بررسی شرکت‌ها و موسساتی که به وسیله‌ی نهادهای عمومی تأسیس شده‌اند، بیان‌گر آن است که این شرکت‌ها و موسسات با وجود آن‌که با بودجه‌ی عمومی کشور تشکیل گردیده اما به جهت عدم تعیین ماهیت حقوقی و همچنین نحوه‌ی نظارت بر فعالیت‌های آن‌ها، وضعیت روشنی ندارند و به همین جهت اعطای بی‌ضابطه‌ی این صلاحیت به صندوق محل ابهام به نظر می‌رسد.

ماده (۹)

بند «ت»: اعطای صلاحیت تعیین حقوق و مزایای و پاداش‌های اعضای هیئت مدیره و مدیر عامل بدون تعیین ضوابط و معیارهای لازم از دو حیث محل ایراد به نظر می‌رسد اولاً تعیین ضوابط حقوق و مزایا با قانون‌گذار است و از این حیث که این صلاحیت به هیئت مدیره‌ی صندوق واگذار شده است مغایر با مغایر اصل ۸۵

۱. بیانات مقام معظم رهبری در دیدار اعضای هیئت دولت مورخ ۱۳۹۷/۶/۷: «بنده در تهران با ماشین از یک‌جایی عبور میکردم، یک دیوار طولانی بود که همین‌طور که با ماشین رفتیم، دائم دیدیم این دیوار هست، هست، هست؛ من پرسیدم این مال کیست؟ چیست اینجا به این بزرگی؟ یک تشکیلات عظیمی [بود] گفتند بله، برای بانک فلان است. خب این بانک غلط میکند که یک چنین کاری را [کرده]، میخواهد چه بکند این را؛ یعنی واقعاً این چیز مهمی است، پولهای مردم را میگیرند و این‌جوری امکانات درست میکنند؛ حالا اینکه یک تشکیلاتی است که لابد برای تفریح و مانند این حرف‌ها است؛ نه، بانکها بنگاهداری میکنند. بنده همین‌جا در همین جلسه یک بار گفتم که جلوی بنگاهداری بانک‌ها را بگیرد: (۱۳) بانک برای بنگاهداری که نیست.»

قانون اساسی خواهد بود. ذکر این نکته ضروری است که ضوابط و چارچوب‌های خاصی برای تعیین حقوق و مزایا و پاداش اعضای هیئت مدیره و مدیرعامل موسسات عمومی غیردولتی به وسیله‌ی قانون‌گذار وضع نشده و حتی این موسسات از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیز استثنای شده‌اند و ضوابط مذکور در فصل ۱۰ این قانون پیرامون ضوابط پرداخت حقوق و مزایا شامل موسساتی با این ماهیت نمی‌شود.^۱

ثانیاً اعطای صلاحیت تعیین حقوق و مزایای و پاداش‌ها هیئت مدیره، مبنایی برای تصویب حقوق‌های نجومی خواهد بود.

بند «ج»: بر اساس این بند تصویب آیین‌نامه‌های اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی به هیئت مدیره‌ی صندوق واگذار شده است. در این خصوص توجه به نکات زیر ضروری است:

۱. از آن‌جا که قانون‌گذار چارچوب و ضوابطی را برای تصویب آیین‌نامه‌های اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی به وسیله‌ی موسسات عمومی غیردولتی تعیین نکرده است، اعطای این صلاحیت به هیئت مدیره‌ی صندوق، واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری و ضابطه‌گذاری در این حوزه‌ها به غیر از قانون‌گذار بوده و مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲. علاوه بر این، عبارت «آیین‌نامه» در این بند واجد ابهام است. چرا که اگر مقصود از آیین‌نامه، نگارش آیین‌نامه‌ی اجرایی برای اساسنامه‌ی تفویض شده به

۱. ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری: «کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثناء نهادها، موسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، **نهادهای عمومی غیر دولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند**، اعضاء هیات علمی و قضاوت هیات‌های مستشاری دیوان محاسبات شورا نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.»

دولت و یا آیین‌نامه‌ی اجرایی باشد، با توجه به ترکیب مذکور در ماده (۸) اساسنامه برای هیئت امضاء، مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی به‌نظر می‌رسد، چرا که ترکیب هیئت مدیره متشکل از افراد غیر وزیر می‌باشد.

ماده (۱۲)

بند «پ»: بر اساس این بند اعضای هیئت مدیره یا مدیرعامل شرکت باید به دین مبین اسلام و یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی اعتقاد داشته باشند. از آن‌جا که این اساسنامه مجموعه اختیارات و صلاحیت‌هایی همانند تصمیم‌گیری در خصوص موقوفات و نذورات، تدوین ضوابط شرایط کلی قراردادهای عملیاتی، اعتباری و تسهیلات صندوق، تصمیم‌گیری در خصوص بخشودگی یا اعمال تخفیف در خصوص تمام یا بخشی از جریمه‌های قراردادی و یا عزل و نصب مأموران و کارکنان صندوق و حتی اخراج آن‌ها به هیئت مدیره و مدیرعامل واگذار نموده است؛ تصمیم‌گیری و اعمال این صلاحیت‌ها به وسیله‌ی افرادی که معتقد به اسلام نبوده و به یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی معتقد هستند محل تأمل به‌نظر می‌رسد.

ماده (۱۳)

بند «ج»: در این بند صلاحیت تصمیم‌گیری در زمینه‌ی جمع‌آوری، ساماندهی، مصرف و حسب مورد خرید و فروش، اجاره و رهن نذورات و هدایا و موقوفات را به هیئت مدیره واگذار کرده است. در حقیقت اطلاق عبارت تصمیم‌گیری در خصوص ساماندهی و مصرف و خرید و فروش به وسیله‌ی هیئت مدیره که شامل موقوفات و نذورات نیز می‌گردد؛ محل تأمل به‌نظر می‌رسد.

بند «د»: مبنی بر صلاحیت بند «ج» ماده ۹ محل ایراد است.

بند «ر»: اعطای صلاحیت اتخاذ تصمیم نسبت به بخشودگی و یا اعمال تخفیف

در خصوص تمام یا قسمتی از جریمه‌های قراردادی بدون تعیین هرگونه ضابطه از یکسو موجب ورود زیان و ضرر به اموال عمومی و از سوی دیگر موجب تبعیض ناروا و فساد خواهد بود.

تبصره: با توجه به ایرادات بندهای «ث»، «ج» و «ر»، این تبصره نیز مبنیا محل ایراد به نظر می‌رسد.

ماده (۱۵)

تذکر: در این ماده به فرآیند انتخاب مدیرعامل اشاره شده است اما مرجع ذی صلاح صدور حکم وی در اساسنامه تعیین نشده است.

ماده (۱۷)

بند «ت»: از آنجا که در خصوص ضوابط ترفیع، تعلیق و اخراج کارکنان موسسات عمومی غیردولتی قانون و مقرره‌ای وجود ندارد، اعطای صلاحیت تعیین شغل، ترفیع، تعلیق و اخراج و سایر شرایط استخدامی به مدیر عامل بدان معنا است که در این اساسنامه اجازه‌ی وضع و اجرای قواعد و مقررات در این حوزه‌ها به مقام فاقد صلاحیت داده شده است و از این حیث مفاد این بند از اساسنامه مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

بند «ج»: مبنیا بر ایراد بند «ج» ماده (۹) محل ایراد است.

بند «چ»:

۱. در این بند اتخاذ تصمیم در خصوص اخذ و اعطای وام، به مدیر عامل داده شده است که در این خصوص رعایت ضوابط مندرج در اصل ۸۰ قانون اساسی ضروری است و به نظر این بند با توجه به اطلاق عنوان تصمیم‌گیری مغایر با اصل ۸۰ به نظر می‌رسد.

۲. مبنیا بر ایراد بند «ج» ماده (۹) محل ایراد به نظر می‌رسد.

بند «ح»: بر اساس این بند تصمیم‌گیری نسبت به وصول مطالبات صندوق و پرداخت دیون به مدیرعامل اعطا شده است. چنانچه اتخاذ چنین تصمیمی شامل صلح دعاوی ناظر بر اموال عمومی باشد این بند مغایر اصل ۱۳۹ قانون اساسی است.

بند «خ»: اطلاق عبارت «اوراق بهادار به هر شکل» در این بند شامل اوراق قرضه نیز می‌گردد و مبتنی بر نظرات شورای نگهبان محل تامل می‌باشد.

بند «ر»: صلاحیت مصالحه و سازش در این اصل باید مقید به رعایت اصل ۱۳۹ قانون اساسی گردد چرا که قید عبارت «حق مصالحه و سازش با رعایت قوانین مربوط» از این حیث که شامل قانون اساسی و اصل ۱۳۹ قانون اساسی می‌شود محل ابهام است. از سوی دیگر در خصوص حق مصالحه و سازش موسسات عمومی غیردولتی نیز قوانین مرتبطی وجود ندارد که برای صندوق به‌عنوان یک موسسه عمومی غیردولتی تعیین ضوابط و شرایط نموده باشد.

بند «ژ»: مبنی بر ایراد بند «خ» ماده (۱۳) محل ایراد است.

ماده (۱۸)

تبصره: مبنی بر ایراد بند «ج» ماده (۹) محل ایراد است.

اساسنامه شرکت عمران شهر جدید ایوانکی

اساسنامه حاضر مستند به تبصره «۵» ماده (۱۱) قانون زمین‌شهری (مصوب ۱۳۶۶) به تصویب هیأت وزیران رسیده است که براساس آن «وزارت راه و شهرسازی در جهت اجرای مفاد این ماده و ایجاد شهرها و شهرک‌ها با رعایت

ضوابط و مقررات مربوطه می‌تواند نسبت به تشکیل شرکت‌های عمرانی و ساختمانی راساً و یا با مشارکت بخش غیردولتی اقدام نماید. اساسنامه این قبیل شرکت‌ها به پیشنهاد وزارت مذکور به تصویب هیأت دولت خواهد رسید.»

شایان ذکر است پیش‌تر اساسنامه‌های متعددی ناظر به شرکت‌های عمران شهرها توسط هیأت وزیران تصویب و به تأیید شورای نگهبان رسیده است (نظیر اساسنامه شرکت‌های عمران شهر جدید رامشمار، گلبهار، سهند، عالیشهر، مهاجران (امیرکبیر)، هشتگرد، پرنده، پردیس، اندیشه، بینالود، رامین، صدرا، علوی، فولادشهر، مجلسی، بهارستان، تیس و ...) که به جز در خصوص مکان شرکت و سرمایه مشابه اساسنامه حاضر می‌باشد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل آ آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف 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)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهیدسپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir