

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور

و انتخاب شهرداران

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه:

طرح فوق در تاریخ ۱۳/۱۱/۱۳۹۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لکن از سوی شورای نگهبان با ایرادات و تذکراتی مواجه شد و بر همین اساس مجلس اصلاحاتی را نسبت به مصوبه پیشین خود اعمال نموده که در این گزارش به بررسی این موارد خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

ایراد کلی

نکته ابتدائی که در رابطه با مصوبه اصلاحی حاضر وجود دارد این است که شورای نگهبان در اظهار نظر خود، علاوه بر بیان تذکراتی نسبت به ماده (۱۹) و ماده الحاقی، مواد (۱)، (۵) و (۱۶) مصوبه مجلس را مورد ایراد قرار داده بود. این در حالی است که در مصوبه اصلاحی حاضر، صرفاً ماده (۱۶) از مواد مورد ایراد شورای نگهبان اصلاح گردیده و نسبت به سایر مواد مورد ایراد و تذکرات وارده هیچ گونه اصلاحی صورت نگرفته است. البته علاوه بر ماده (۱۶) ماده (۸) مصوبه سابق (موضوع اصلاح ماده ۲۸ قانون) نیز در مصوبه حاضر اصلاح شده است که ناظر به ایراد شورای نگهبان نبوده است.

در این خصوص به نظر می رسد با توجه به اینکه کمیسیون تخصصی مربوطه و همچنین صحن علنی مجلس در دو مرحله نسبت به اصلاح مصوبه پیشین اقدام نمودند (به دلیل عدم پذیرش نظر کمیسیون تخصصی در مرحله اول در خصوص حذف تبصره «۳» ماده (۱۶) که مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود) و در مرحله نخست مواد (۱) و (۵) و همچنین ماده (۱۹) و ماده (الحاقی) مورد اصلاح قرار گرفت و در مرحله دوم مصوبه اصلاحی حاضر به تصویب رسیده است، صرفاً مصوبه اخیر نزد شورای نگهبان ارسال شده است، در حالی که مصوبه اصلاحی اخیر مکمل مصوبه اصلاحی اول مجلس بوده و می بایست توأمان ارسال گردد. لذا لازم است این مسأله مورد توجه قرار گیرد.

ماده (۸) - نکته

بر اساس اصلاحی که در این ماده صورت گرفته است «اعضای هیئت مدیره اتحادیه های صنفی و هیئت رئیسه اتاق اصناف» جایگزین «رؤسای مجامع صنفی» شده اند و در نتیجه اعضای مذکور از عضویت در شوراهای اسلامی سراسر کشور محرومند مگر آنکه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا داده باشند.

در این رابطه همانگونه که در ایراد کلی بیان شد، این موضوع مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته بود و به نظر می رسد به لحاظ اینکه عنوان «مجامع صنفی» در اصلاحیه قانون نظام صنفی کشور مصوب سال ۱۳۹۲ به «اتاق اصناف» تغییر یافته است، این اصلاحیه توسط مجلس صورت پذیرفته است. لکن ابهامی که با این اصلاح به وجود آمده این است که در حال حاضر مطابق با قانون نظام صنفی یک

اتاق به نام «اتاق اصناف ایران»^۱ وجود دارد و در سطح شهرستان نیز، اتاق‌هایی تحت عنوان «اتاق اصناف شهرستان»^۲ وجود دارد؛ لذا مشخص نیست براساس اصلاحیه اخیر اعضای هیئت رئیسه کدام یک از این اتاق‌ها از شرکت در انتخابات شوراها در سراسر کشور محرومند. در صورتی که این محرومیت ناظر به اتاق‌های اصناف شهرستان باشد، چنین محدودیتی می‌تواند مغایر بند «۴-۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات مبنی بر «حداقل رساندن ممنوعیت حضور داوطلبان شاغل» محسوب گردد.

ماده (۱۶) - باقی بودن ایراد

در رابطه با اصلاح مجلس درخصوص این ماده، لازم به توضیح است که براساس حکم اصلاحی اخیر، عبارت «در نتیجه بررسی صلاحیت‌ها» از متن اصلاحی حذف و در نتیجه آرای دادگاه‌ها درخصوص «فرآیند و نتیجه انتخابات» به صورت کلی فاقد تأثیر دانسته شده است. لکن در این رابطه، دو نکته حائز اهمیت وجود دارد؛ اول اینکه عبارت «فرآیند انتخابات» عام بوده و علاوه بر اینکه شامل «مرحله رسیدگی به صلاحیت‌ها» می‌گردد، شامل مراحل دیگری نیز می‌شود و در نتیجه اصلاحیه کمیسیون نسبت به مصوبه سابق در این رابطه، نه تنها مضیق نشده، بلکه توسعه یافته است. دوم اینکه در مصوبه سابق صرفاً تصمیمات هیئت مرکزی نظارت درخصوص بررسی صلاحیت‌ها و نتیجه انتخابات مشمول استثناء از تأثیر آرای دادگاه‌ها گردیده بود و لکن در مصوبه اصلاحی این موضوع به صورت عام ذکر شده است. لذا به نظر می‌رسد ایراد شورای نگهبان نسبت به این تبصره کماکان باقی باشد.

طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی ایران» در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. تاکنون شورای نگهبان در چند مرحله این مصوبه را مغایر با قانون اساسی و موازین شرع دانسته و آن را به مجلس عودت داده است. حال مجلس به منظور رفع آخرین مرحله از ایرادات شورای نگهبان، در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۲/۴ اقدام به اصلاح مصوبه خود در این خصوص نموده که در این گزارش به بررسی آن پرداخته خواهد شد.

۱. ماده ۴۳ - (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۶/۱۲) هیأت رئیسه اتاق اصناف ایران مرکب از هفت نفر شامل سه نفر از صنوف تولیدی - خدمات فنی و سه نفر از صنوف توزیعی - خدماتی است که با رأی مخفی اعضای اتاق اصناف ایران برای مدت چهار سال انتخاب می‌شوند. نفر هفتم به پیشنهاد وزارت صنعت، معدن و تجارت و با تصویب هیأت عالی نظارت از بین افراد متعهد و آگاه به مسائل صنفی تعیین می‌شود.

۲. ماده ۳۳ - (اصلاحی ۱۳۹۲/۰۶/۱۲) در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها هیأت رئیسه اتاق اصناف شهرستان دارای پنج نفر اصلی به ترتیب شامل یک رئیس، دو نائب رئیس (اول و دوم)، یک دبیر و یک خزانه دار و دو نفر عضو علی‌البدل می‌باشند. دو نفر از اعضای اصلی هیأت رئیسه از بین صنوف تولیدی - خدمات فنی، دو نفر از صنوف توزیعی - خدماتی و یک نفر از حائزین اکثریت آراء انتخاب می‌شوند.

۱) به موجب عبارت الحاقی به تبصره «۱» بند «۱» ماده (۷)، هرچند نظارت بر اجرای استانداردهای کالاهای سلامت محور که مصادیق آن توسط شورای عالی استاندارد مشخص می شود برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته است، اما عبارت مذکور از دو جهت محل تأمل و ایراد به نظر می رسد:

اول اینکه بر طبق عبارت صدر این تبصره «تعیین، تدوین، نشر و مسئولیت اجراء و نظارت» بر استانداردهای «دارویی» برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی دانسته شده است و ابهام شورای نگهبان بر این نکته تأکید داشت که «سایر موارد نظیر کالاها و تجهیزات پزشکی» نیز باید مشمول چنین استثنایی قرار گیرند. این در حالی است که به موجب عبارت الحاقی به این تبصره، تنها «نظارت» بر اجرای استانداردهای کالاهای سلامت محور برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته است (بدون اشاره به تعیین، تدوین، نشر و مسئولیت اجراء این استانداردها در خصوص این کالاها) که از این جهت به نظر می رسد منظور شورای نگهبان به صورت کامل تأمین نشده است. البته، در خصوص واگذاری «تعیین» مصادیق کالاهای سلامت محور به شورای عالی استاندارد، با توجه به اینکه همه کالاها و خدمات به نحوی می توانند با موضوع سلامت مرتبط باشند و از طرفی بر طبق تبصره «۴» ماده (۳۵) مصوبه حاضر، مصوبات شورای عالی استاندارد با تأیید مسئولان ردیف های «۱» تا «۵» ماده (۳۵) این مصوبه اجرایی می باشد که همگی آنها از مقامات عالی قوه مجریه می باشند، لذا، به نظر می رسد که تعیین مصادیق کالاهای سلامت محور توسط شورای مذکور، فاقد ایراد است.

دومین نکته اینکه در عبارت الحاقی به این تبصره، واگذاری تعیین «نحوه نظارت» بر کالاهای سلامت محور به شورای عالی استاندارد مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به نظر می رسد و لازم است تا همانند سایر کالاها و خدمات سلامت محور که نحوه نظارت بر آنها در این مصوبه تعیین شده، نحوه نظارت بر استاندارد کالاهای سلامت محور نیز توسط خود قانونگذار تعیین شود.

۲) اصلاحیه مجلس نسبت به تبصره «۲» بند «۱» ماده (۷)، اگرچه رافع ایراد شورای نگهبان در خصوص لزوم تعیین شرایط جهت فقیه موضوع این تبصره می باشد، لکن در خصوص رفع ایراد دیگر این شورا مبنی بر مغایرت تعیین وظیفه جدید برای فقهای شورای نگهبان با وظایف این شورا در قانون اساسی، باید گفت هرچند تعیین چنین صلاحیتی نیز برای فقهای شورای نگهبان (تأیید فقیه منصوب رئیس سازمان استاندارد) و رای آن مواردی است که در قانون اساسی برای این شورا در نظر گرفته شده؛ اما در موارد مشابه و در جریان بررسی قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران، ماده (۱۶) این قانون که به موضوع شورای فقهی بانک مرکزی پرداخته بود، تأیید فقهای شورای مذکور با پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی توسط فقهای شورای نگهبان مغایر قانون اساسی شناخته نشد.^۳

۳. ماده ۱۶- برای حصول اطمینان از اجرای صحیح عملیات بانکی بدون ربا در نظام بانکی کشور و جهت نظارت بر عملکرد نظام بانکی و اظهار نظر نسبت به رویه ها و ابزارهای رایج، شیوه های عملیاتی، دستورالعمل ها، بخشنامه ها، چهارچوب قراردادها و نحوه اجرای آنها از جهت انطباق با موازین فقه اسلامی، شورای فقهی در بانک مرکزی با ترکیب زیر تشکیل می شود:

- پنج فقیه (مجتهد متجزی در حوزه فقه معاملات و صاحب نظر در مسائل پولی و بانکی)

به موجب بند «۳» ایرادات شورای نگهبان، در تبصره «۴» الحاقی به ماده (۳۵) و بند «۸» ماده (۳۶) مصوبه مجلس، واگذاری تعیین وظایف و اختیارات شورای استاندارد استان به شورای عالی استاندارد، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته شده است. در این خصوص علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، با توجه به عدم تعیین وظایف و اختیارات شورای استاندارد استان توسط مجلس، تأکید بر این مطلب که وظایف و اختیارات این شورا در «چهارچوب این قانون» تعیین شود، به دلیل اینکه قانون حاضر چارچوبی در این خصوص ارائه ننموده است رافع ایراد مذکور نیست و لذا، ایراد شورای نگهبان کماکان باقی است.

لایحه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور

مقدمه

«لایحه حفاظت، احیا و مدیریت تالاب‌های کشور» که در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۵ اعلام‌وصول و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۲/۴ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب شده، در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است.

شرح و بررسی

ماده (۱) - مغایرت با اصل ۸۵ و ابهام

۱. مغایرت: اطلاق حکم این ماده و تبصره آن که بدون تعیین ضوابط و معیارهای «تخریب و آلودگی غیرقابل جبران»، به‌طورکلی آن را به آیین‌نامه مصوب هیئت‌وزیران واگذار کرده است، تفویض قانون‌گذاری بوده و لذا مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

۲. ابهام: تعریف «تالاب» در بند «۱» ماده (۱) «قانون کنوانسیون مربوط به تالاب‌های مهم بین‌المللی و تالاب‌های زیستگاه پرندگان آبی (کنوانسیون رامسر)»^۴ مصوب ۱۳۵۲/۱۲/۲۸ آمده است. لکن از آنجاکه تعریف مذکور مخصوص آن قانون است و به این مصوبه تسری نمی‌یابد، تعریف «تالاب» در این مصوبه ابهام دارد.

ماده (۴) - ابهام

در این ماده، عبارت «مقررات مصوب» از جهت اینکه مبنای جرم‌انگاری و مجازات قرار گرفته است، ابهام دارد.

ماده (۵) - مغایرت با اصل ۵۲ قانون اساسی

حکم این ماده از جهت محدودکردن اختیار دولت در تهیه بودجه سالانه کل کشور و همچنین به دلیل اینکه چنین حکمی در لایحه دولت نیز وجود نداشته است، مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

تبصره ۱- اعضای فقهی این شورا به پیشنهاد رئیس کل بانک مرکزی و تأیید فقهای شورای نگهبان انتخاب و با حکم رئیس کل بانک مرکزی منصوب می‌شوند.

۴. ماده ۱-

۱- از لحاظ کنوانسیون حاضر، تالاب‌ها شامل مرداب‌ها و باتلاق‌ها و لجنزارها یا آب‌های طبیعی یا مصنوعی اعم از دائمی یا موقت است که آب‌های شیرین، تلخ یا شور در آن به‌صورت راکد یا جاری یافت شود؛ از آن جمله است آب‌های دریا که عمق آن‌ها در پایین‌ترین نقطه جزر از شش متر تجاوز ننماید.

لایحه معاهده معاضدت دوجانبه در امور کیفری بین جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

لایحه فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۶/۲/۴ به تصویب صحن علنی مجلس رسیده در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال شده است.

شرح و بررسی

۱) مسأله اصلی که ناظر به معاهده حاضر وجود دارد، مربوط به ایراد کلی است که شورای محترم نگهبان در موارد مشابه نیست به معاهدات معاضدت قضائی وارد نموده است و براساس آن باتوجه به اینکه چنین معاهداتی مستلزم تأیید صحت قوانین و صحت آیین دادرسی قوه قضائیه کشورهای دیگر و نیز ارجاع کارهای قضائی به دادگاه‌های کشور طرف متعاقد می‌باشد و چنین امری موجب اثر دادن بر احکامی می‌شود که ممکن است در دادگاه‌های کشور دیگر بر خلاف ضوابط اسلامی صادر شده باشد، خلاف موازین شرع می‌باشد. لذا چنین نکته‌ای درخصوص معاهده حاضر نیز قابل طرح است.

۲) نکته دیگری که درخصوص این معاهده وجود دارد مربوط به مرجع مرکزی ایران در اجرای این معاهده، مقرر در ماده (۳) موافقتنامه می‌باشد که براساس آن وزارت دادگستری به عنوان این مرجع تعیین گردیده است. چنین امری باتوجه به صلاحیت‌های قوه قضائیه مقرر در اصل ۱۵۶ و مسئولیت رئیس این قوه در این موارد مقرر در اصل ۱۵۷، مغایر این اصول به نظر می‌رسد.

لایحه اصلاحات پیوست کنوانسیون بین‌المللی ایمنی جان اشخاص در دریا مورخ ۱۹۷۴ (۱۳۵۳) و آیین‌نامه

بین‌المللی امنیت کشتی‌ها و تسهیلات بندری (آی. اس. پی. اس)

(اعاده شده از شورای نگهبان)

لایحه فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۵/۹/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود پس از ارسال نزد شورای نگهبان به دلیل بکارگیری موارد متعددی از واژه‌های بیگانه بدون ذکر معادل فارسی آن‌ها مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد. حال در اصلاحیه اخیر اکثر این واژگان اصلاح گردیده و معادل فارسی آن‌ها ذکر شده است. البته می‌توان به استفاده از واژه «کازینو» در جزء «۱» بند «۱». «۶» (صفحه ۹۱ مصوبه)، به‌عنوان یک واژه غیرفارسی اشاره نمود که معادل فارسی آن در اصلاحیه اخیر ذکر نشده است و کماکان مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.