

اطهار نظر مجمع شورتی حقوتی

در خصوص:

- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مشترک ایمنی مدیریت سوخت مصرف شده و ایمنی مدیریت پسماند پرتوزا
- طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور (اعاده شده)
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اعاده شده)
- لایحه مدیریت بحران کشور (اعاده شده)
- طرح استفساریه ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
- لایحه تصویب سندهای الحاقی (پروتکل های) مربوط به اصلاح بند «الف» ماده (۵۰) و ماده (۵۶) کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین المللی
- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه حمل و نقل بین المللی مواد غذایی فسادپذیر و تجهیزات خاص کاربردی برای اینگونه جابه جایی ها (مورخ یکم سپتامبر ۱۹۷۰ میلادی برابر با دهم شهریور ۱۳۴۹ هجری شمسی)

کد گزارش: ۹۸۰۵۰۳۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۵/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوعات:

- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مشترک ایمنی مدیریت سوخت مصرف شده و ایمنی مدیریت پسماند پرتوزا..... ۲
- طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور (اعاده شده)..... ۶
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اعاده شده)..... ۹
- لایحه مدیریت بحران کشور (اعاده شده)..... ۱۰
- طرح استفساریه ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ۱۲
- لایحه تصویب سندهای الحاقی (پروتکل های) مربوط به اصلاح بند «الف» ماده (۵۰) و ماده (۵۶) کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین المللی..... ۱۵
- لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه حمل و نقل بین المللی مواد غذایی فسادپذیر و تجهیزات خاص کاربردی برای اینگونه جابه جایی ها (مورخ یکم سپتامبر ۱۹۷۰ میلادی برابر با دهم شهریور ۱۳۴۹ هجری شمسی)..... ۱۷

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۵۰۳۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۵/۱۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مشترک ایمنی

مدیریت سوخت مصرف شده و ایمنی مدیریت پسماند پرتوزا

مقدمه

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مشترک ایمنی مدیریت سوخت مصرف شده و ایمنی مدیریت پسماند پرتوزا» که در تاریخ ۱۳۹۶/۹/۱ اعلام وصول شده است در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسیده است. لایحه مزبور در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به منظور انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. در ادامه به شرح و بررسی مفاد لایحه پرداخته می شود.

شرح و بررسی

الف- کلیات

این کنوانسیون، یکی از کنوانسیون‌های ایمنی هسته‌ای تحت نظارت آژانس بین‌المللی انرژی اتمی است که با اهداف دستیابی و برقراری سطح بالایی از ایمنی جهانی در مدیریت سوخت مصرف شده و پسماند پرتوزا، حصول اطمینان از وجود محافظت‌های مؤثر در برابر خطرات بالقوه آثار زیانبار تابش یون‌ساز و محافظت از افراد، جامعه و محیط زیست و جلوگیری از حوادث با پیامدهای رادیولوژیکی وضع شده و دامنه شمول این کنوانسیون شامل، سوخت مصرف شده ناشی از بهره‌برداری از رآکتورهای هسته‌ای غیرنظامی و پسماندهای پرتوزا ناشی از کاربردهای

غیرنظامی است.

الحاق به این کنوانسیون تعهداتی نیز برای کشور به وجود می‌آورد که عمده آن‌ها ناظر به تدوین و تصویب اسناد ملی، قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها و ضوابط از قبیل سند ملی سیاست چرخه سوخت هسته‌ای؛ دستورالعمل اورژانس و حوادث هسته‌ای؛ قانون و مقررات میزان ارائه و دسته‌بندی اطلاعات در حوزه سوخت مصرف شده و پسماند پرتوزا؛ مقررات ارزیابی مراکز مدیریت سوخت مصرف شده؛ تدوین برنامه راه‌اندازی و محدودیت‌ها و شرایط بهره‌برداری در حوزه پسماند پرتوزا؛ دستورالعمل‌های طراحی و ساخت تأسیسات مدیریت پسماند پرتوزا و همچنین رفع خلأهای قوانین ملی، مقررات و دستورالعمل‌های داخلی در حوزه سوخت مصرف شده می‌باشد.

همچنین ایجاد ساختارهایی نظیر مرجع نظارتی صلاحیتدار مستقل، ساختار یا متولی برای سوخت مصرف شده و ایجاد دبیرخانه‌ای متشکل از مراکز و بخش‌های فعال و مرتبط، برای تدوین گزارش ملی، پیگیری گزارش‌های بخشی و انجام تعهدات کنوانسیونی از تعهدات کشورهای خواستار عضویت در این کنوانسیون می‌باشد. همچنین اعضای این کنوانسیون ملزم به ارائه گزارش‌های ارزیابی ایمنی نظام‌مند و زیست‌محیطی درباره هریک از تأسیسات مدیریت سوخت مصرف شده هر سه سال یکبار هستند.

به منظور بررسی هرچه دقیق‌تر مفاد این کنوانسیون، طی جلساتی از نظرات متخصصان مختلف و نیز دستگاه‌های گوناگون نیز بهره برده شده

است. علی‌رغم بررسی‌های صورت گرفته، همچنان سؤالات و ابهاماتی پیرامون مفاد این کنوانسیون وجود دارد که نیازمند زمان بیشتری جهت بررسی‌های دقیق‌تر می‌باشد.

از جمله این موارد، مبهم بودن اصطلاح «برنامه‌های دفاعی» مذکور در بند «۸» مقدمه کنوانسیون و بند «۳» ماده «۳» آن می‌باشد که تعریف و مرجع تشخیص آن روشن نیست. همچنین از مفاد کنوانسیون چنین بر می‌آید که آنچه از طرف‌های متعاقد «مجاور» مورد نظر بوده است، صرفاً محدود به همسایگان یک کشور متعاقد نمی‌شود و مفهومی عام‌تر از کشورهای همسایه مد نظر می‌باشد؛ لکن دامنه طرف‌های متعاقد «مجاور» مذکور در بند «۴» ماده «۶» و بند «۴» ماده «۱۳» که داده‌های کلی مرتبط با تأسیسات مدیریت سوخت مصرف‌شده و پسماند پرتوزا باید به محض درخواست آن‌ها در اختیارشان قرار گیرد، مشخص نیست و معلوم نیست که عملاً چه کشورهایی را در بر خواهد گرفت.

نکته پایانی نیز آنکه با توجه به کاهش تعهدات برجامی کشور در خصوص مسائل هسته‌ای، آیا تصویب چنین کنوانسیونی در شرایط فعلی به مصلحت است و آیا این امر، به معنای تناقض در رفتار ایران در خصوص مسائل هسته‌ای به حساب نمی‌آید؟

ب- جزئیات

نکات ذیل در خصوص ماده واحده مصوبه و مفاد کنوانسیون حائز اهمیت است:

۱) مغایرت با اصل ۷۷: اطلاق عبارت «به گونه دیگری به موجب حقوق

بین‌الملل به صورت صریح نپذیرفته است» در انتهای جزء «ب» بند «۱» ماده واحده تصویب این کنوانسیون، از جهت شمول بر مصادیقی که پذیرش با رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی صورت نمی‌گیرد و خود دولت رأساً پذیرش را به صورت صریح اعلام می‌کند، مغایر اصل ۷۷ قانون اساسی است و لازم است در این جزء، عبارت «با رعایت اصل ۷۷ قانون اساسی» پس از عبارت «به موجب حقوق بین‌الملل» افزوده شود.

همچنین مشابه این امر در رابطه با الزاماتی که در تفسیر و برداشت از مفاد کنوانسیون به موجب بندهای «۱۳» تا «۱۶» مقدمه آن محقق خواهد شد نیز جاری است و مشابه مفاد جزء «ب» بند «۱» ماده واحده باید در این خصوص این موارد نیز مد نظر قرار گیرد.

۲) نکته: در بندهای «۱۳» الی «۱۶» مقدمه کنوانسیون حاضر به برخی از معاهدات و اسناد بین‌المللی اشاره شده است که اجرای کنوانسیون حاضر باتوجه به این اسناد صورت خواهد پذیرفت و به عبارت دیگر در تفسیر کنوانسیون حاضر، مفاد این کنوانسیون‌ها مورد لحاظ قرار خواهد گرفت. اما مسئله‌ای که در این خصوص قابل طرح می‌باشد، این است که در بندهای مزبور به برخی کنوانسیون‌ها و اسنادی اشاره شده است که سابقه‌ای از پذیرش آن توسط جمهوری اسلامی ایران وجود ندارد. از جمله کنوانسیون ایمنی هسته‌ای در بند «۱۳» و استانداردهایی که در بند «۱۴» بدان اشاره شده و مرتبط با آژانس بین‌المللی انرژی هسته‌ای است. همچنین در بند «۱۳» به «کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط دیگر» نیز به صورت کلی اشاره شده است و دامنه شمول آن چندان مشخص نیست. در انتهای بند

«۱۴» نیز به «استانداردهای بین المللی موجود مرتبط با ایمنی انتقال مواد پرتوزا» اشاره شده است که گستره آن نیز روشن نیست.

۳) **مغایرت با اصل ۱۵:** در کل این کنوانسیون، استفاده بعضاً مکرر از واژگان بیگانه «کنترل»، «رآکتور»، «رادیولوژیک» و «کپسول» بدون ذکر معادل فارسی آن، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است.

۴) تذکرات:

۱. در کل کنوانسیون، واژه «پرتویی» به «پرتوی» اصلاح شود.
۲. در بند «ث» ماده (۲)، حرف «به» پیش از واژه «اعطای» افزوده شود.
۳. در بند «ا» ماده (۲۰)، حرف «را» پس از واژه «کافی» افزوده شود.
۴. در بند «۳» ماده (۳۷)، واژه «بتوان» به «بتواند» اصلاح شود.
۵. در جزء «۲» بند «۴» ماده (۳۹)، عبارت «کشور طرف‌ها» ایراد دارد و باید به نحو مقتضی اصلاح شود.
۶. در پاراگراف اول ماده (۴۴)، حرف «که» پس از عبارت «اسپانیولی آن»، زائد است و باید حذف شود.

طرح تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور (اعاده شده)

مقدمه

طرح دوفوریتی «تسهیل تسویه بدهی بدهکاران شبکه بانکی کشور» که در جلسه علنی ۱۳۹۸/۵/۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود با ایراداتی از سوی شورای نگهبان مواجه گردید، لذا مصوبه مزبور به منظور رفع این ایرادات، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۵/۸ مجلس شورای اسلامی مورد

اصلاح قرار گرفته است. در ادامه به بررسی مفاد اصلاحی خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

۱) مجلس شورای اسلامی به منظور رفع اولین بند از ایرادات شورای نگهبان مبنی بر مغایرت شرعی اطلاق طرح مزبور در خصوص قراردادهای قانونی و شرعی، اصلاحاتی را در بند «۱» ماده واحده به عمل آورده است. براساس بخش اول این اصلاحات، در صورتی که قراردادهای اولیه برخلاف مقررات اعلامی بانک مرکزی به موجب قراردادهای دیگر تمدید یا امهال شده باشند، آخرین قرارداد یا توافق نامه قبل از تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱ معتبر خواهد بود. در این خصوص دو نکته حائز اهمیت وجود دارد:

اول اینکه علی‌رغم اصلاح مزبور حکم اصلی بند «۱» ماده واحده کماکان پابرجاست و براساس آن ملاک محاسبه بدهی متقاضیان مشمول این قانون، «قرارداد اولیه» می‌باشد و براساس اصلاح صورت گرفته اگر این قراردادهای اولیه، برخلاف مقررات اعلامی بانک مرکزی به موجب قراردادهای دیگر تمدید یا امهال شده باشند، آخرین قرارداد یا توافق نامه قبل از تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱ معتبر خواهد بود. به عبارت دیگر در صورتی که فرض کنیم ۱۰۰۰ قرارداد اولیه وجود دارد که موضوع این مصوبه هستند، ممکن است بخشی از این قراردادها (به عنوان مثال ۴۰۰ عدد) برخلاف مقررات بانک مرکزی امهال شده باشند و بخشی از آنها (به عنوان مثال ۶۰۰ عدد) مطابق مقررات بانک مرکزی امهال شده باشند. حال حکم بند اصلاحی بدین معناست که قراردادهای امهال و تمدید ۴۰۰ عدد قراردادی که برخلاف مقررات بانک مرکزی امهال یا تمدید شده باشند، مربوط به قبل از تاریخ ۱۳۹۳/۱/۱، معتبر

هستند و قراردادهای امهال و تمدید ۶۰۰ عدد قراردادی که مطابق مقررات بانک مرکزی امهال یا تمدید شده باشند به صورت مطلق معتبر نبوده و همان قرارداد اولیه معتبر است.

دوم اینکه ملاک قرار گرفتن مقررات اعلامی بانک مرکزی به عنوان معیار خلاف شرع و قانون بودن قراردادهای منعقدۀ محل تأمل است. چرا که اولاً خود این مقررات ممکن است محل نظارت قانونی و شرعی واقع شوند و لذا نمی‌تواند به عنوان ضابطه خلاف شرع یا قانون بودن تلقی شود و ثانیاً مشخص نیست کدام دسته از مقررات بانک مرکزی مورد نظر است و این امکان وجود دارد که تخلف از چنین مقرراتی به منزله ابطال قرارداد نباشد.

همچنین علاوه بر اصلاح فوق، عبارتی به پایان این بند اضافه شده است که براساس آن فقط قراردادهایی که به استناد قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ کل کشور^۱ و یا به استناد ماده (۲۳)^۲ قانون رفع موانع تولید

۱. بند «۱۶» قانون بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور: به منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک ها و مؤسسات مالی و اعتباری دارای مجوز از بانک مرکزی پس از تأیید هیأت مدیره بانک با درخواست متقاضی، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید گذشته و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند و قادر به پرداخت اقساط تسهیلات دریافتی نیستند، برای یک بار و تا پنج سال تقسیم و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشوده می‌شود به نحوی که در این موارد، نرخ سود تسهیلات جدید حداکثر معادل نرخ سود تسهیلات تعیین شده توسط شورای پول و اعتبار باشد. چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک های عامل مراجعه نمایند به هیأت مدیره بانک ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات، برای مطالبات بیش از پنج میلیارد (۵/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال خود از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثائق تحویلی به بانک‌ها اقدام نمایند.

۲. ماده ۲۳ - کلیه بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی مکلفند با درخواست نگاهبانی تولیدی که به دلیل شرایط کشور طی سالهای ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۲ دچار مشکل و دارای بدهی سررسید گذشته گردیده‌اند و تاکنون برای تسهیلات اخذشده معوق از تمهیدات استمهال و یا امهال استفاده نکرده‌اند با تأیید هیأت مدیره برای یکبار و با دوره تنفس شش ماهه و بازپرداخت سه ساله اقدام به تسویه حساب تسهیلات معوق نمایند. جریمه‌های تسهیلات فوق به صورت

←

رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ منعقد شده‌اند، در صورت رعایت شرایط مذکور در احکام فوق، معتبر و از شمول ماده واحده مستثنی شده‌اند. در حالی که ممکن است قراردادهای متعدد دیگری نیز منعقد شده باشد ولی موضوع قوانین فوق نباشد و شرعی و قانونی هم باشند. از این رو اصلاحات صورت گرفته در این بند رافع ایراد سابق شورا به نظر نمی‌رسد.

۲) در خصوص مغایرت مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی، اصلاحی از سوی مجلس به عمل نیامده است و به ذکر موافقت هیأت دولت با چنین طرحی بسنده شده است. لکن در این خصوص تاکنون نامه و یا مصوبه‌ای از سوی دولت در این رابطه ارسال نگردیده است. ازین رو به نظر بدون دریافت مصوبه دولت در این خصوص ایراد مذکور کماکان پابرجاست.

۳) در خصوص ابهام موضوع بند «۳» ایرادات شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی بند «۸» مصوبه اولیه خود را حذف کرده است. بنابراین ابهام مذکور موضوعاً منتفی شده است.

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای

اسلامی (اعاده شده)

طرح «الحاق یک تبصره به ماده (۱۸۲) قانون آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» که پیش‌تر در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۴/۳ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و به موجب نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۷۲۸ مورخ

→
جداگانه محاسبه و در انتهای دوره بازپرداخت و در صورت انجام تعهدات به موقع بنگاه تولیدی، مشمول بخشودگی می‌گردد. بنگاههایی که حداکثر یکسال پس از تصویب این قانون تعیین تکلیف نمایند مشمول این ماده می‌باشند.

۱۳۹۸/۴/۱۹ شورای نگهبان واجد ابهام تشخیص داده شده بود، در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۵/۷ مجلس شورای اسلامی و به منظور رفع ایراد شورای نگهبان اصلاح و در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. با توجه به مصوبه اصلاحی، ابهام مذکور در نظر شورای نگهبان مرتفع شده و فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

لایحه مدیریت بحران کشور (اعاده شده)

مقدمه

لایحه مدیریت بحران کشور که پیشتر توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده و مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفته بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۰ اصلاح گردید. لکن شورای نگهبان در اظهار نظر مجدد خود کماکان برخی ایرادات و ابهامات نظر قبلی خود را باقی دانست. لذا مجلس به منظور رفع ایرادات باقی‌مانده اصلاحاتی را در مصوبه سابق خود اعمال نموده است. در ادامه به بررسی مفاد اصلاحی خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

مواد (۴)، (۷)، (۹) و (۱۲) - رفع ابهام

شورای نگهبان در بند نخست اظهار نظر مرحله دوم خود اعلام داشته، در ماده ۴، بندهای (الف) و (ب) ماده ۷، بند (الف) ماده ۹ و جزء ۱ بند (الف) ماده ۱۲، علی‌رغم اصلاحات به عمل آمده، از این جهت که مشخص نیست سندهای مذکور شامل آیین‌نامه نیز می‌شوند یا خیر، ابهام دارد.

حال مجلس به منظور رفع ابهام شورا، با اضافه نمودن قید «مقررات» به‌عنوان یکی از چارچوب‌های لازم‌الرعايه در تصویب اسناد و برنامه‌های

مزبور در ماده (۴)، شمول این اسناد و برنامه‌ها نسبت به آئین‌نامه‌ها را منتفی دانسته و در واقع تأکید نموده این موارد در چارچوب مقررات خواهد بود و مشتمل بر مواردی که ماهیت آئین‌نامه‌ای دارند نخواهد شد. لذا به نظر ابهام شورا در این خصوص مرتفع می‌باشد و با اصلاح ماده (۴) ابهامات مواد (۷)، (۹) و (۱۲) نیز مرتفع می‌باشد.

شایان ذکر در مرحله قبل با الحاق لزوم رعایت چارچوب قوانین جهت برنامه‌ها و اسناد مزبور توسط مجلس، ایراد شورا در خصوص مغایرت اطلاق برنامه‌های و اسناد مزبور با اصل ۸۵ قانون اساسی مرتفع قلمداد شده بود.

ماده (۸) - رفع ایراد

شورای نگهبان در اظهار نظر اخیرش، ایراد سابق خود را با عنایت به «عزل رئیس سازمان توسط وزیر کشور» کماکان پابرجا دانست. با این توضیح که شورا در اظهار نظر نخست خود، ترتیب پیش‌بینی شده جهت تعیین رئیس سازمان مدیریت بحران را مغایر بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری دانسته بود.

حال مجلس به منظور رفع ایراد مجدد شورا، همانگونه که نصب رئیس سازمان را با پیشنهاد وزیر کشور و حکم رئیس جمهور مقرر داشته بود، عزل آن را نیز با پیشنهاد وزیر کشور و پذیرش رئیس جمهور دانسته است. لذا به نظر ایراد شورا مرتفع شده است.

ماده (۹) - رفع ابهام

کمیسیون به منظور رفع ایراد شورا نسبت به بند «ز» ماده (۹)، بند مزبور را حذف نموده است که با توجه به حذف حکم مزبور، ایراد شورا مرتفع می‌باشد.

ماده (۲۲) - رفع ایراد

با توجه به اینکه ایراد شورای نگهبان نسبت به ماده (۲۲)، مبنی بر سایر ایرادهای شورا در بند «۱» نظر شورا می‌باشد، با اصلاحات صورت گرفته ناظر به بند «۱»، ایراد شورا نسبت به این ماده نیز مرتفع به نظر می‌رسد.

طرح استفساریه ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

مقدمه

طرح فوق الذکر که در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ اعلام وصول گردیده بود، در تاریخ ۱۳۹۸/۵/۸ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. بررسی این مصوبه مستلزم نگاهی به مبانی تصویب طرح حاضر می‌باشد. ازین رو ابتدا کلیاتی در این خصوص ارائه و در ادامه به بررسی مفاد ماده واحده خواهیم پرداخت.

شرح و بررسی

الف: کلیات

صندوق توسعه ملی به موجب سیاست‌های کلی برنامه پنجم و ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم با هدف اشتغال‌زایی و حمایت از بخش‌های مولد اقتصادی و تأمین مالی بخش خصوصی با در نظر گرفتن لزوم تغییر نگاه به ذخایر نفت و گاز و درآمدهای حاصل از فروش آن، تأسیس شد و مقرر گردید بخشی از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و فرآورده‌های نفتی به صورت ارزی به حساب صندوق واریز گردد. صندوق مزبور در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و همچنین سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز به تفصیل مورد تأکید قرار گرفت. حال با عنایت به اینکه بخش عمده و اصلی منابع صندوق به صورت ارزی است و به صورت سبدی از ارزشهای مختلف در حساب‌های مورد تأیید بانک مرکزی نگهداری می‌شوند و اعطای تسهیلات از منابع این صندوق نیز عمدتاً به صورت ارزی صورت می‌گیرد و قابل

تبدیل به ریال نبوده و بازپرداخت آن نیز ارزی است، لذا تغییر نرخ ارز و تسعیر تأثیری در میزان دارایی‌های صندوق ندارد. لکن طبیعی است که با تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی صندوق، از لحاظ حسابداری، سود یا زیانی شناسایی می‌شود.

ازسوی دیگر براساس کلیات مقرر در ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم^۱، درآمدهای ناشی از فعالیت‌های انتفاعی اشخاص حقوقی که اعم از سود حاصل از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی می‌گردد، مشمول مالیات بر درآمد تلقی می‌شود و طبق ماده (۱۴۸) این قانون نیز، زیان حاصل از تسعیر ارز به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی پذیرفته می‌شود.^۲ لکن با توجه به اینکه درآمدهای صندوق توسعه ملی ناشی از تسعیر و مطالبات ارزی ناظر به فعالیت اقتصادی صندوق نیست و ازسوی دیگر منابع این صندوق به‌طور کلی ارزی است، قانونگذار در ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ مقرر کرد، سود و زیان ناشی از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی صندوق توسعه ملی از پرداخت مالیات معاف است. اما در این میان، صندوق توسعه ملی که براساس قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) و پیش از تصویب قانون رفع موانع تولید تأسیس گردیده بود، به خاطر ارائه صورت‌های مالی خود به اداره امور مالیاتی و منظور نمودن تسعیر و مازاد آن از لحاظ حسابداری، مشمول مالیات قرار گرفته و اداره مالیاتی نیز بر همین اساس مطابق برگ تشخیص، نسبت به مطالبه مالیات متعلقه از صندوق توسعه ملی اقدام نموده است. این درحالی است که سرمایه صندوق اساساً به صورت ارزی است

۱. ماده ۱۰۵ - جمع درآمد شرکت‌ها و درآمد ناشی از فعالیت‌های انتفاعی سایر اشخاص حقوقی که از منابع مختلف در ایران یا خارج از ایران تحصیل می‌شود، پس از وضع زبان‌های حاصل از منابع غیرمعاف و کسر معافیت‌های مقرر به استثنای مواردی که طبق مقررات این قانون دارای نرخ جداگانه‌ای می‌باشد، مشمول مالیات به نرخ بیست و پنج درصد (۲۵٪) خواهند بود.

۲. ماده ۱۴۸ - هزینه‌هایی که حائز شرایط مذکور در ماده فوق می‌باشد به شرح زیر در حساب مالیاتی قابل قبول است: ...

۳۴ - زیان حاصل از تسعیر ارز بر اساس اصول متداول حسابداری مشروط بر اتخاذ یک روش یکنواخت طی سالهای مختلف از طرف مودی.

و علی‌الاصول می‌بایست ارزی بماند و لذا تعلق مالیات به چنین سرمایه‌ای به صرف ارزش گذاری مجدد فاقد وجه منطقی می‌باشد.

از سوی دیگر از آنجایی که طبق ماده (۴) قانون مدنی، در حالت کلی، قوانین مصوب عطف به ماسبق نمی‌شوند و با توجه به اینکه در مقررات ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید، معافیت مقرر از تاریخ تأسیس صندوق مورد حکم قرار نگرفته بود، کماکان اداره امور مالیاتی مطابق برگ تشخیص، نسبت به عملکرد گذشته صندوق اقدام به مطالبه مالیات متعلقه نموده است و حکم ماده (۳۶) را ناظر به زمان بعد از تصویب این قانون دانسته است.

ب: جزئیات

حال مصوبه مجلس در راستای حل مسئله فوق در مقام استفسار ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید برآمده و براساس آن، از ماده مذکور این‌گونه برداشت نموده است که معافیت مالیاتی مقرر در ماده مزبور جهت صندوق توسعه ملی به زمان تأسیس این صندوق باز می‌گردد و صندوق توسعه ملی از ابتدای تأسیس و تشکیل مشمول حکم مندرج در ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور می‌شود.

اما در این رابطه نکته اساسی که وجود دارد این است که، مفاد ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید، هیچ اشاره‌ای به تسری این معافیت به زمان تأسیس این صندوق نداشته است و صرفاً بر معافیت این صندوق از مالیات ناشی از سود و زیان تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های ارزی تصریح دارد و به موجب ماده (۴) قانون مدنی و همچنین اصول کلی حقوقی (اصل عطف به ماسبق نشدن قانون)، اثر قانون نسبت به آینده است و قانون نسبت به ماقبل خود تأثیری ندارد مگر اینکه در خود قانون ترتیب دیگری در این خصوص پیش‌بینی شده باشد که در ماده (۳۶) این ترتیب پیش‌بینی نشده است. لذا از اطلاق و نص ماده (۳۶) با توجه به اصول حقوقی نمی‌توان چنین حکمی را ناظر به زمان تأسیس و تشکیل صندوق دانست، چراکه اساساً در زمان تأسیس صندوق چنین موضوعی وجود نداشته است. از سوی دیگر مطابق اظهار نظر تفسیری شورای نگهبان

درخصوص اصل هفتادوسوم قانون اساسی، (نظر شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰) «تضییق و توسعه دایره شمول قانون تفسیر تلقی نمی‌شود». بنابراین با توجه به اینکه استفسار صورت گرفته، از نص ماده (۳۶) قانون رفع موانع تولید (فارغ از فلسفه و هدف از وضع این معافیت) قابل برداشت نبوده و دامنه شمول قانون را توسعه داده است، مطابق اظهار نظر تفسیری شورا، تفسیر تلقی نمی‌شود.

به نظر می‌رسد تحقق هدف مورد نظر از طریق اصلاحیه (و نه تفسیر) قانون امکان پذیر است. در این خصوص اگرچه ممکن است چنین اصلاحیه‌ای به جهت توسعه دامنه معافیت مالیاتی، شائبه وجود بار مالی داشته باشد، لکن در این رابطه باید گفت اولاً با توجه به اینکه چنین درآمدی در حقیقت درآمد واقعی محسوب نمی‌شود تا مأخذ مالیات واقع شود و ثانیاً اصل این معافیت در قانون رفع موانع تولید به موجب اصلاح نمایندگان نسبت به لایحه دولت اضافه شد و با ایراد شورای نگهبان درخصوص اصل هفتادوپنجم قانون اساسی مواجه نشد، چه بسا تسری این معافیت به زمان گذشته در قالب اصلاحیه فاقد ایراد باشد. این مسئله با توجه به سابقه پیش‌بینی چنین موضوعی در لایحه دولت درخصوص احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور قوت می‌یابد (این ماده در رفت و برگشت مصوبه بین مجلس و شورا بدون این که این ماده واجد ایراد شناخته شود حذف گردید).^۱

لایحه تصویب سندهای الحاقی (پروتکل‌های) مربوط به اصلاح بند «الف» ماده (۵۰)

و ماده (۵۶) کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی

«لایحه تصویب سندهای الحاقی (پروتکل‌های) مربوط به اصلاح بند «الف» ماده

۱. دولت در ماده (۵۰) لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور پیشنهاد کرد که «اعمال معافیت سود حاصل از تسعیر دارایی‌ها و بدهی‌های صندوق از تاریخ تأسیس صندوق لازم‌الاجرا باشد». حکم پیشنهادی دولت با اعمال تغییراتی توسط مجلس شورای اسلامی به ذیل مقررات ماده (۱۷) لایحه (که اساسنامه صندوق است) انتقال یافت. لکن با توجه به اینکه لایحه مزبور در مجلس دچار تحولات اساسی شد و بین مجلس و شورای نگهبان برای چندین نوبت رد و بدل شد، در نهایت حکم مزبور علیرغم اینکه با ایراد ماهوی از سوی شورای نگهبان مواجه نشده بود حذف گردید.

(۵۰) و ماده (۵۶) کنوانسیون هواپیمایی کشوری بین‌المللی» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۵/۸ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است، در راستای اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی برای شورای نگهبان ارسال شده است.

شرح و بررسی

لایحه مزبور در راستای اصلاح کنوانسیون هواپیمایی کشوری به تصویب رسیده است. ایران پیش از این و به موجب قانون اجازه الحاق دولت ایران به مقررات هواپیمایی کشوری بین‌المللی مصوب ۱۳۲۸/۴/۳۰ کنوانسیون مزبور را پذیرفته است. اسناد الحاقی بعدی نیز در راستای اصلاح برخی مواد این کنوانسیون به تصویب رسیده است که از جمله آنها بند «الف»^۱ ماده (۵۰) کنوانسیون می‌باشد که پیرو مصوبات متعددی اصلاح شده است. اصلاح اخیر نیز تعداد اعضای شورای موضوع این کنوانسیون را از عدد ۳۶ دولت متعاقد به ۴۰ دولت افزایش داده است. ماده (۵۶)^۲ کنوانسیون نیز تعداد اعضای کمیسیون هوانوردی را مشخص می‌کند که براساس این اصلاحیه از ۱۹ عضو به ۲۱ عضو افزایش یافته است. گفتنی است اسناد الحاقی مزبور براساس بند «الف»^۳ ماده (۹۴) کنوانسیون لازم‌الاجرا می‌شوند. بنابراین با توجه به بررسی‌های انجام شده، مصوبه

۱. شورا یک هیئت دائمی بوده و مسئول مجمع عمومی خواهد بود و شورا مرکب از (نماینده) سی و شش دولت متعاقد که از طرف مجمع عمومی انتخاب می‌گردند خواهد بود. انتخاب اعضاء شورا بدو در اولین جلسه مجمع انجام یافته و سپس هر سه سال به سه سال تجدید خواهد شد و اعضای که بدین ترتیب انتخاب می‌گردند این مقام را تا انتخابات بعدی دارا خواهند بود.

۲. کمیسیون هوانوردی مرکب خواهد بود از ۱۹ عضو که شورا آنها را از میان اشخاصی که از طرف کشورهای متعاقد نامزد شده‌اند انتخاب خواهد نمود. این اشخاص باید دارای صلاحیت و تجربه شایسته در علم و فن هوانوردی باشند. شورا از کلیه کشورهای متعاقد درخواست خواهد نمود که نامزدهایی تعیین و فهرست آنها را تقدیم شورا نمایند. رئیس کمیسیون هوانوردی از طرف شورا تعیین خواهد شد.

۳. هر گونه پیشنهاد اصلاحی به این قرارداد با اکثریت دو سوم آراء مجمع عمومی صورت خواهد گرفت و پس از آن در مورد کشورهایی که اصلاح مزبور را تصویب نموده باشند در موقعی به مورد اجرا گذارده خواهد شد که به تصویب یک عده کشورهایی که از طرف مجمع تعیین شده‌اند رسیده باشد. کشورهایی که بدین ترتیب تعیین می‌شوند از دو ثلث مجموع عده کشورهای متعاقد نیاوستی کمتر باشد.

**لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی
مواد غذایی فسادپذیر و تجهیزات خاص کاربردی برای اینگونه جابه‌جایی‌ها (مورخ
یکم سپتامبر ۱۹۷۰ میلادی برابر با دهم شهریور ۱۳۴۹ هجری شمسی)**

مقدمه

«لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی مواد غذایی فسادپذیر و تجهیزات خاص کاربردی برای اینگونه جابه‌جایی‌ها» در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۵/۸ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسیده است و در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی به منظور اعمال نظارت شورای نگهبان از جهت انطباق با قانون اساسی و موازین شرعی برای آن شورا ارسال شده است.

شرح و بررسی

الف) کلیات

با توجه به اهمیت بهبود شرایط حفظ کیفیت مواد غذایی فسادپذیر در زمان جابه‌جایی آنها به ویژه در تجارت بین‌المللی و با عنایت به اینکه بهبود این شرایط، زمینه گسترش تجارت مواد غذایی فسادپذیر را فراهم خواهد کرد؛ و از سوی دیگر به منظور تعیین استاندارد برای حمل و نقل بین‌المللی مواد یادشده جهت هماهنگ‌سازی و تنظیم قوانین و مقررات یکسان در این زمینه، موافقتنامه حمل و نقل بین‌المللی مواد غذایی فسادپذیر و تجهیزات خاص کاربردی برای اینگونه جابه‌جایی‌ها با تأکید بر تعیین الزامات فنی راجع به نحوه حمل و شرایط نگهداری مواد غذایی فسادپذیر به تصویب رسیده است. همچنین گفتنی است که تا سال ۲۰۱۶ میلادی این موافقتنامه دارای ۵۰ عضو بوده است و به موجب مصوبه حاضر، جمهوری اسلامی ایران نیز بنا

دارد تا به این موافقتنامه ملحق شود تا زمینه توسعه تجارت در حوزه مواد غذایی فسادپذیر با کشورهای طرف این موافقتنامه را تسهیل کند.

ب) جزئیات

تبصره «۲» ذیل ماده واحده این مصوبه، رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در خصوص اجرای این موافقتنامه الزامی دانسته است. از سوی دیگر، در بند «۳» ماده (۱۶) در نظر گرفتن هرگونه «قید تحدید تعهدی در این موافقتنامه» (جز در یک مورد) غیرمجاز دانسته شده است. هرچند در نگاه نخست ممکن است حق شرط مذکور در تبصره «۲» ذیل ماده واحده با بند مزبور در تعارض به نظر برسد و در نتیجه شائبه عدم پذیرش آن از منظر حقوق بین‌الملل به ذهن متبادر گردد، اما با توجه به بند «۸» ماده (۱۸) این موافقتنامه که صراحتاً منوط کردن پذیرش اصلاحات به تصویب نهاد قانونگذار در کشورهای مختلف را پذیرفته است، می‌توان گفت که مشروط شدن پذیرش اصلاحات این موافقتنامه به رعایت اصول ۷۷ و ۱۲۵ قانون اساسی، مغایرتی با موافقتنامه مزبور نداشته و از منظر خود موافقتنامه نیز قابل قبول می‌باشد.

نکته پایانی نیز آنکه در ضمیمه و پیوست‌های این موافقتنامه، به دفعات از واژگان بیگانه استفاده شده است که این موارد مغایر با اصل ۱۵ قانون اساسی می‌باشند. البته برخی از این واژگان، همچون «کنترل» (صفحات ۱۱ و ...)، «مدل» (صفحات ۱۲ و ۲۹، ۵۰ و ...)، «فن» (صفحات ۱۲، ۱۴، ۱۵، ۱۹ و ...)، «ترموستات» (صفحات ۱۷، ۲۱ و ...) و «کروشه» (صفحه ۵۱) دارای معادل فارسی هستند؛ اما برخی دیگر همچون «پلاک» (صفحات ۱۱، ۲۲، ۵۰ و ...)، «سریال» (صفحات ۱۱، ۵۰ و ...)، «فرمول» (صفحات صفحه ۱۳، ۲۱ و ...)، «پمپ» (صفحه ۱۴)، «سوکت» (صفحه ۱۵)، «کولر» (صفحه ۱۷ و ...)، «سیلندر» (صفحه ۲۱)، «فرم» (صفحه ۴۸) و «واگن» (صفحه ۵۰) ظاهراً معادل فارسی مشخصی (در معنایی که به کار رفته‌اند) ندارند و بعضاً در متون قوانین نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند و این موضوع مورد ایراد شورای نگهبان واقع نشده است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های 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