

تحلیل حقوقی فصل اول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱): بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۲۰۹۹۸	شناسنامه گزارش
<p>عنوان گزارش: تحلیل حقوقی فصل اول قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱): بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا</p> <p>نوع گزارش: طرح/لایحه <input type="checkbox"/>، نظارتی <input type="checkbox"/>، راهبردی <input checked="" type="checkbox"/>، پیش‌نویس قانونی <input type="checkbox"/></p> <p>نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)</p> <p>تهیه و تدوین: محمد برزگر خسروی</p> <p>ناظران علمی: احمد حکیم جوادی، جلیل محبی</p> <p>اظهار نظر کنندگان: امین‌اله پاک‌نژاد، مهدی بهرامی حسن‌آبادی، امیرحسین بامتی طوسی، محمدابراهیم عرب (دفتر حقوقی) و سیدمحمدحسین فاطمی (دفتر مطالعات بخش عمومی)</p> <p>صفحه‌آرا: نرجس امیراحمدی</p> <p>ویراستار ادبی: مهدیه قمچیلی</p> <p>واژه‌های کلیدی:</p> <ol style="list-style-type: none">۱. نقش دولت در اقتصاد۲. تعاریف حقوقی۳. اصول قانون‌نویسی <p>تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱/۱</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۷/۵</p> 	

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۳	۱. مقدمه
۳	۲. پیشینه
۳	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۴	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی
۴	۳. اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی
۵	۳-۱. روشن بودن تعریف قانونی برای مخاطبان اصلی قانون
۵	۳-۲. جامع و مانع بودن /دقت/نتیجه بخشی (حصول به هدف) تعریف
۶	۳-۳. هماهنگ بودن/مخالف نبودن با ارزش های اساسی جامعه (موازن اسلامی و قانون اساسی)
۶	۳-۴. ناشی بودن از نیاز (ضرورت یا مصلحت)
۷	۳-۵. برای تأمین منافع عمومی بودن/ثبات
۷	۳-۶. هماهنگی با نظام حقوقی/منسجم بودن
۷	۴. تحلیل تعاریف قانون اجرا مبتنی بر قواعد حاکم بر تعریف قانونی
۸	۴-۱. تحلیل کلیات فصل اول قانون اجرا (کاستی ها)
۹	۴-۲. تحلیل جزئیات (تفصیلی) تعاریف مندرج در فصل اول قانون اجرا (ماده (۱))
۹	۴-۲-۱. تعریف بازار
۱۱	۴-۲-۲. تعریف کالا
۱۲	۴-۲-۳. تعریف خدمت
۱۲	۴-۲-۴. تعریف بنگاه
۱۳	۴-۲-۵. تعریف شرکت
۱۳	۴-۲-۶. تعریف سهام مدیریتی
۱۴	۴-۲-۷. تعریف سهام کنترلی
۱۵	۴-۲-۸. تعریف شرکت تعاونی
۱۵	۴-۱-۹. تعریف شرکت تعاونی سهامی عام
۱۶	۴-۱-۱۰. تعریف شرکت تعاونی فراگیر ملی
۱۷	۵. جمع بندی و نتیجه گیری
۱۸	منابع و مآخذ

فهرست جداول

۱۷	جدول ۱. تطبیق بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا با اصول حقوقی تعریف اصطلاح قانونی
۱۸	جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش های راهبردی/نظارتی



تحلیل حقوقی فصل اول قانون اجرای سیاست‌های کلی
اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (۱):
بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.20998](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.20998)

چکیده

اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چارچوب حقوقی اساسی نظام اقتصادی را بر سه پایه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی مشخص کرده است. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی در راستای به‌روزرسانی و تعیین جزئیات این اصل، در سال ۱۳۸۴ ابلاغ شد و قانون اجرای این سیاست کلی در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس رسید. نظر به اهمیت این قانون در نظام اقتصادی کشور، تحلیل حقوقی آن ضرورت دارد. قانون یاد شده مشتمل بر ۱۰ فصل و ۹۲ ماده است. عنوان فصل اول این قانون «تعاریف» است. هر قانونی که مشتمل بر موضوع و حکم جدیدی باشد ناگزیر از تعریف آن موضوع‌های جدید است، به‌نحوی که حقوق مردم از تعرض مصون بماند. مسئله پژوهش حاضر این است که قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی چیست و آیا این قواعد در ماده (۱) قانون اجرا رعایت شده است یا خیر. البته این گزارش به تحلیل حقوقی بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا می‌پردازد و بندهای بعدی، که عمدتاً ناظر بر حقوق رقابت هستند، در گزارش آتی تحلیل خواهند شد.

به‌منظور پاسخ به سؤال پژوهش، با فحص در دکتترین حقوقی و با تحلیل حقوقی قانون اساسی و اسناد بالادستی، مؤلفه‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف اصطلاحات قانونی استنباط می‌شود و بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا براساس این قواعد ارزیابی می‌شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

نقش دولت در اقتصاد یکی از مسائل مهم حکمرانی در هر کشوری است. اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی یکی از مهم‌ترین اصولی است که به این امر پرداخته است. متعاقب ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، قانون اجرای این سیاست‌ها در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس رسید که تاکنون بارها اصلاح شده است. نظر به اهمیت موضوع و ماهیت تغییرپذیر حدود مداخلات دولت در اقتصاد متناسب با اقتضانات و با توجه به گذشت بالغ بر هجده سال از تصویب قانون یاد شده، بازبینی این قانون با هدف بهبود آن ضرورت دارد. در این گزارش، فصل اول (بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱)) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، با عنوان «تعاریف»، تحلیل حقوقی می‌شود تا پیشنهادهایی به منظور بهبود آن ارائه شود. مسئله پژوهش حاضر این است که قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی چیست و آیا این قواعد در ماده (۱) قانون اجرا رعایت شده است یا خیر.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

به منظور پاسخ به سؤال پژوهش، با فحص در دکتترین حقوقی و با تحلیل حقوقی قانون اساسی و اسناد بالادستی، مؤلفه‌ها و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف اصطلاحات قانونی استنباط شده است تا بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا براساس این قواعد ارزیابی شود.

شش اصل زیر حاکم بر تعریف یک اصطلاح در قانون است:

الف) «روشن بودن» تعریف،

ب) «دقت» تعریف،

پ) «عدم تعارض با قانون اساسی و شرع»،

ت) «ناشی بودن از نیاز»،

ث) «برای تأمین منافع عمومی بودن» یا «اصل ثبات»،

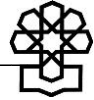
ج) «انسجام».

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

اصطلاحات «کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک» که در تعریف بازار (موضوع بند «۱» ماده (۱) قانون اجرا) آمده‌اند، تعریف قانونی ندارند و باید تعریف شوند.

تصریح بر مبادله شدن کالا و خدمت به‌عنوان ویژگی بازار (موضوع بند «۱» ماده (۱) قانون اجرا) وجهی ندارد و باید بر معامله شدن تصریح شود. همین پیشنهاد در خصوص تعریف کالا (موضوع بند «۲» ماده (۱) قانون اجرا) نیز مطرح است. تصریح بر منقول یا غیرمنقول بودن در تعریف کالا (موضوع بند «۲» ماده (۱) قانون اجرا) از روشنی تعریف می‌کاهد و پیشنهاد به حذف می‌شود.

تصریح بر «واحد اقتصادی بودن» بنگاه در بند «۴» ماده (۱) قانون اجرا، از حیث تکرار قید اقتصادی و حشو بودن این



تکرار محل تأمل است. پیشنهاد می‌شود «شخصی» جایگزین عبارت «واحد اقتصادی» در صدر این بند شود. نظر به غیرفارسی بودن واژه کنترل در اجرای اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی، باید واژه دیگری جایگزین آن در تعریف سهام کنترلی (موضوع بند «۷» ماده (۱) قانون اجرا) شود. عبارت «موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده است» در تعریف شرکت تعاونی (موضوع بند «۸» ماده (۱) قانون اجرا) از حیث مصادیق ابهام دارد و باید مواد نسخ شده دقیقاً توسط مجلس تعیین شوند.

۱. مقدمه

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی^۱ با اصلاحات بعدی آن مشتمل بر ۱۰ فصل و ۹۲ ماده است. عنوان فصل اول این قانون «تعاریف» است. هر قانونی که مشتمل بر موضوع و حکم جدیدی باشد ناگزیر از تعریف آن موضوع‌های جدید است تا حقوق مردم تضییع نشود. با توجه به اینکه براساس اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی، امور دارای ماهیت تقنینی قابل تفویض نیستند و در صلاحیت انحصاری مجلس قرار دارند، قانونگذار باید موضوع‌های مورد حکم خود را تعریف کند. در غیر این صورت، به دلیل تفویض این امر به مقامات اجرایی و قضایی و اجرایی شدن تفسیر مجریان از قانون، عملاً نقض غرض انجام و صلاحیت انحصاری تقنینی مجلس مخدوش می‌شود. تعدد قوانین تفسیری (استفساریه‌ها) که بخش از آنها در خصوص تعیین مصادیق مفهوم یا تعیین رابطه دو مفهوم با یکدیگر بوده،^۲ نشانگر اهمیت تعریف قانونی است. مسئله پژوهش حاضر این است که قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی چیست و آیا این قواعد در ماده (۱) قانون اجرا رعایت شده است یا خیر.

۲. پیشینه

تنها مقاله علمی-پژوهشی مرتبط با عنوان این گزارش، مقاله «ماهیت و الگوی تعریف در مفاهیم حقوقی» بوده [۱] که به مبانی فلسفی-زبانی تعاریف حقوقی پرداخته و خالی از پژوهش کاربردی موضوع این گزارش است.

۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

تحلیل حقوقی فصل اول قانون اجرا، به عنوان مجموعه‌ای منسجم و واحد، به طور مستقیم در مرکز سابقه ندارد. در عین حال، فصل هفتم کتاب شیوه‌نامه نگارش قانون [۲]، مطالبی مشتمل بر اصول کلی نگارش قانون دارد که از آنها

۱. از این پس، از این قانون به اختصار تعبیر به «قانون اجرا» می‌شود.
۲. برای مثال، قانون تفسیر جزء «۱۳» بند «ب» ماده (۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۴/۲/۳، مبنی بر اینکه صدور بارنامه شرکت‌ها و مؤسسات حمل‌ونقل مشمول خدمات حمل‌ونقل موضوع جزء «۱۳» بند «ب» ماده (۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده بوده و از معافیت جزء مذکور برخوردار است.

می‌توان اصولی را در خصوص تعریف قانونی برداشت کرد.

همچنین در گزارش «درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه» به شماره مسلسل ۱۴۶۳۰، قواعدی در سه بخش ویژگی‌های عمومی ضروری برای قوانین، ویژگی‌های مربوط به قوانین تکلیفی و ویژگی‌های مختص به قوانین برنامه [۳]، با برداشت صرف از دکتترین و بدون بررسی میزان اعتبار آنها، از منظر حقوقی، بیان شده است. همچنین، این ویژگی‌ها کلی‌اند و ناظر بر تعریف اصطلاحات در قوانین نیستند.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

با توجه به جدید بودن سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرا، در خصوص تعاریف مندرج در این قانون سابقه‌ای وجود ندارد.

۳. اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی

بخشی از اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی ناشی از اصول حاکم بر قانون‌نویسی است. قانون‌نویسی اصولی دارد که بخش مهمی از این اصول در بند «۹» [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری](#) مورد حکم قرار گرفته که در نظرات هیئت عالی نظارت بر سیاست‌های کلی نظام در خصوص مصوبات مجلس به آنها استناد شده است.

هر پیشنهادی برای تصویب قانونی جدید - آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی - به اصلاح قوانین موجود منجر می‌شود [۴]. بنابراین، اگر قانونگذار در زمان تصویب قانون جدید به نظام حقوقی و قوانین موجود در آن حوزه بی‌توجه باشد نمی‌تواند قانون را بدون تناقض و هم‌پوشانی به تصویب برساند [۵].

براساس دکتترین حقوقی، مهم‌ترین قواعد حاکم بر تعریف مفاهیم و اصطلاحات در قوانین به‌شرح ذیل است [۲]

[۶] [۷]:

۱. شفافیت، روشن و صریح بودن،
۲. جامع و مانع بودن/دقت/نتیجه‌بخشی (حصول به هدف)،
۳. هماهنگ بودن/مخالف نبودن با ارزش‌های اساسی جامعه (موازن اسلامی و قانون اساسی)،
۴. ناشی بودن از نیاز اجتماعی/ضرورت
۵. برای تأمین منافع عمومی بودن/اثبات،
۶. موجز بودن،
۷. هماهنگی با نظام حقوقی/منسجم بودن،
۸. خالی از تناقض منطقی،
۹. رعایت سایر اصول حقوقی.

درعین حال، مسئله اساسی این است که آیا اصول مذکور مستظهر به قانون اساسی، اسناد بالادستی، قوانین و مقررات است



یا خیر؛ آیا نهادهای قانونگذاری و نظارتی از این اصول تبعیت و حمایت می‌کنند یا خیر. برای پاسخ به این سؤال، مستند حقوقی به رسمیت شناخته شدن قواعد حاکم بر تعریف قانونی به شرح ذیل، پس از بیان هر قاعده، تحلیل می‌شود.

۱-۳. روشن بودن تعریف قانونی برای مخاطبان اصلی قانون

روشن (شفاف و صریح) بودن یک اصطلاح قانونی، نامطلق و نسبی بوده و براساس مخاطب قانون قابل داوری است. میزان روشنی اصطلاح «خیار فسخ» برای یک وکیل بیشتر از میزان روشنی آن برای یک مربی فوتبال است. از این رو، براساس مخاطب اصلی قانون (تابعان، مجریان و ناظران) باید اصطلاحات قانونی، روشن، شفاف، نامبهم، غیرپیچیده، نامتناقض و صریح باشد. این مسئله از قاعده پیش‌بینی‌پذیری یا مفید قطعیت بودن قانون نشئت می‌گیرد [۸] [۶].

با توجه به جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۱، روشن بودن تعریف قانونی پشتوانه قانونی دارد. همچنین، بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری، حکم به شفافیت قوانین و مقررات اداری داده است.

برای مثال، شورای نگهبان در بند «۱» نظر مرحله اول خود در خصوص لایحه برنامه هفتم مصوب ۱۴۰۲/۹/۱ مجلس، در خصوص بند «پ» ماده (۱) مصوبه که ناظر بر تعریف دستگاه‌های اجرایی بوده است اشعار داشت: «با توجه به تصریح بر «شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جهت شمول تعریف دستگاه‌های اجرایی بر «دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است»، ابهام دارد». بند مذکور اشعار می‌داشت «دستگاه‌های اجرایی: وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (از جمله شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)».

۲-۳. جامع و مانع بودن/دقت/نتیجه بخشی (حصول به هدف) تعریف

نظر به اعتباری بودن مفاهیم در تعاریف قانونی [۱]، دلیل ارائه تعریف قانونی تعیین حدود یک مفهوم با استفاده از مفاهیم معلوم است. براساس اصول تعریف منطقی، مفهوم مورد تعریف باید جامع همه مصادیق و مانع از شمول مصادیق نامرتبط باشد که این امر مستلزم دقت مقنن است تا به این هدف نایل آید.

«اجتناب از تبعیض ناروا، ... شمول و جامعیت» قانون «و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی» (موضوع جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)، دلالت بر جامع و مانع بودن تعریف مفهوم قانونی دارد. همچنین، نتیجه جامع و مانع نبودن تعریف مفهوم قانونی «اصلاح قانون» بوده که این امر با ثبات قوانین (موضوع جزء «۷» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) متغایر است.

به‌علاوه، این ویژگی تعریف قانونی، تعبیر دیگری از شفافیت و عدم ابهام به‌مثابه اصول قانون‌نویسی (موضوع جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) است زیرا بدون این ویژگی، مفهوم مورد تعریف روشن نمی‌شود و مخاطب قانون در فهم هدف مقنن به اشتباه خواهد افتاد.

۱. «شفافیت و عدم ابهام».

۳-۳. هماهنگ بودن / مخالف نبودن با ارزش‌های اساسی جامعه (موازین اسلامی و قانون اساسی)

با توجه به رابطه متقابل و اجتناب‌ناپذیر تعریف قانونی و احکام مترتب بر مفاهیم، موضوع و حکم قانونی از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند. با توجه به اصول چهارم (۴)، هفتادویکم (۷۱) و هفتادودوم «۷۲» قانون اساسی، تعاریف مندرج در قوانین عادی (مصوب مجلس)، به تبع احکام ناظر بر مفاهیم تعریف‌شده در قانون باید براساس موازین اسلامی، در حدود مقرر در قانون اساسی باشند و با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایر نباشند. در نتیجه، تعاریف مفاهیم و اصطلاحات قانونی با توجه به احکام قانونی هر مفهوم و اصطلاح، باید مطابق با ارزش‌های اساسی جامعه (موازین اسلامی و قانون اساسی) باشد. ارزش‌های غیراساسی یا تغییرپذیر قابل بازنگری توسط قانونگذار عادی است و به هماهنگی تعاریف مفاهیم با چنین ارزش‌هایی نیاز نیست.

۳-۴. ناشی بودن از نیاز (ضرورت یا مصلحت)

با توجه به جزء «۲» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری،^۱ تعریف قانونی باید براساس نیازی واقعی پشتیبانی شود. بخشی از این نیاز واقعی ناشی از نبود تعریف قانونی (و به تبع آن، مغایرت با اصل هشتادوپنجم «۸۵») یا شائبه در اصطلاحات و مفاهیم به کار رفته در متن قانون (و به تبع آن، ابهام در قانون) است.

توضیح اینکه، نظر به اعتباری بودن مفاهیم در تعاریف قانونی [۱]، اصل بر این است که هر تعریف مصرح در یک قانون صرفاً شامل اصطلاحات مندرج در همان قانون است، مگر اینکه قرائنی بر شمول آن نسبت به سایر قوانین بعدی^۲ وجود داشته باشد که اتحاد موضوعی دو قانون از جمله این قرائن است. به عنوان مثال، تعاریف مندرج در قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ بر همه قوانین بعدی با موضوع محاسباتی، حاکم است.

در برخی قوانین^۳ تصریح بر شمول تعاریف مصرح در قانون نسبت به همان قانون، قرینه‌ای بر این امر است که تعاریف آن قانون شامل سایر قوانین نمی‌شود. در عین حال، در صورت اتحاد موضوعی قوانین لاحق بر چنین قوانینی، شائبه شمول تعاریف چنین قوانینی بر قوانین مرتبط بعدی وجود دارد. برای نمونه، به نظر می‌رسد که علی‌رغم تصریح ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱ بر عبارت «تعاریف اصطلاحات مندرج در این قانون، به قرار زیر است»، تعریف طرح عمرانی در بند «۱۰» ماده (۱) قانون یاد شده بر طرح عمرانی مندرج در قوانین بودجه سال ۱۴۰۴ حاکم است.

تکرار در تقنین زاید است و با اصل حکیم بودن مقنن همخوانی ندارد، بنابراین مقنن باید از تکرار پرهیز کند. در عین حال، نظر به فایده تعریف مفاهیم در قانون جدید، حتی در صورت شمول تعاریف قانونی موجود بر اصطلاحات مصرح در قانون جدید، که همان پیشگیری از بروز تفاسیر متهاافت اجرایی یا قضایی خواهد بود، در چنین مواردی نیز تکرار تعریف مفاهیم قانونی زاید نیست.

۱. «معطوف بودن به نیازهای واقعی».

۲. با توجه به ماده (۴) قانون مدنی که اشعار می‌دارد: «اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد»، اصل بر عدم سرایت قانون به گذشته است. بنابراین تعاریف مندرج در یک قانون به قوانین قبلی سرایت نمی‌کند مگر اینکه تصریح شود.

۳. از جمله: ماده (۱) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها مصوب ۱۴۰۲، ماده (۱) قانون حمایت از گزارشگران فساد مصوب ۱۴۰۲، ماده (۱) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، ماده (۱) قانون حفاظت از خاک مصوب ۱۳۹۸، ماده (۱) قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶، ماده (۲) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹، ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۲ و ماده (۱) قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱.



در نتیجه، به منظور پیشگیری از تفویض صلاحیت تقنینی تعریف مفاهیم به مقامات اجرایی و قضایی، در هر قانونی باید اصطلاحات و مفاهیم به کار رفته در آن قانون تعریف شود، مگر اینکه آن مفهوم برای مخاطبان روشن باشد و نتوان تفاسیر متفاوتی از آن ارائه کرد.

۳-۵. برای تأمین منافع عمومی بودن/ثبات

نظر به رابطه متقابل و اجتناب‌ناپذیر تعریف قانونی مفاهیم و احکام مترتب بر آن مفاهیم، موضوع و حکم قانونی باید در راستای تأمین منافع عمومی/ملی باشد. در غیر این صورت، ثبات لازم (موضوع جزء «۷» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) را نخواهد داشت. تصریح جزء «۷» مذکور بر «نگاه بلندمدت و ملی» نیز بر این قاعده دلالت دارد. به علاوه، «عدالت‌محوری در قوانین» مصرح در جزء «۱۰» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری مستلزم این است که تعریف قانونی در راستای تأمین منافع عمومی باشد.

۳-۶. هماهنگی با نظام حقوقی/منسجم بودن

طبق جزء «۴» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری،^۱ تعریف قانونی اصطلاحات باید مستحکم باشد و هماهنگی آن با نظام حقوقی کشور پیش‌نیاز چنین استحکامی است. لزوم «انسجام قوانین» مصرح در جزء «۸» بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز بر این امر دلالت دارد. عالی‌ترین مقام رسمی کشور و مفسر قانون اساسی نیز به آن توجه داده‌اند.

مقام معظم رهبری در دیدار خود با نمایندگان مجلس (مورخ ۱۴۰۲/۳/۳) به شرح ذیل بر منسجم بودن قوانین تصریح کرده‌اند: «ما در آن سیاست‌های کلی که با مشورت مجمع تشخیص و صاحب‌نظران متعددی تنظیم شده، در مورد خصوصیات قانون، نکاتی را ذکر کردیم که حالا سه چهار موردش را من اینجا عرض می‌کنم: ... منقح باید باشد؛ بدون تعارض باید باشد ... مثلاً یک موضوع واحد در قانون بودجه سال می‌آید، فرض کنید که در قانون مربوط به محیط زیست می‌آید، و در برخی قوانین [دیگر]؛ خب، این قوانین با همدیگر ممکن است سازگار نباشد؛ وقتی تکلیف، بین قوانین مختلف معطل شد، آدمی که می‌خواهد سوءاستفاده کند، سوءاستفاده می‌کند» [۹].

در خصوص رویکرد مفسر قانون اساسی، به‌عنوان مثال، می‌توان به جزء «۲» بند «۲۹» نظر شورای نگهبان در خصوص طرح بانک مرکزی مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵ مجلس ۲ اشاره کرد که دلالت بر ضرورت انسجام در قوانین دارد.

۴. تحلیل تعاریف قانون اجرا مبتنی بر قواعد حاکم بر تعریف قانونی

ماده (۱) قانون اجرا مشتمل بر تعریف ۲۴ اصطلاح است. علاوه بر تأمل در خصوص رعایت قواعد حاکم بر تعریف قانونی، تأمل‌هایی در خصوص کفایت این ۲۴ اصطلاح وجود دارد. ابتدا، هریک از تعاریف مندرج در ماده (۱) از حیث رعایت

۱. «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی».
۲. «نسبت میان حکم مذکور در بند «الف»، با ماده (۲۴) «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ واجد ابهام است؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد».

قواعد مذکور تحلیل می‌شود و در نهایت، جامعیت ۲۴ بند ماده (۱) نسبت به مفاهیم مندرج در قانون اجرا مورد مطالعه انتقادی قرار می‌گیرد.

۱-۴. تحلیل کلیات فصل اول قانون اجرا (کاستی‌ها)

صدر ماده (۱) قانون اجرا تصریح کرده است که اصطلاحات تعریف شده در این قانون به شرح این ماده هستند، لذا تعاریف مذکور در مقام اصلاح تعاریف قانونی موجود نیست و اصولاً بر تعاریف قانونی بعدی نیز بار نمی‌شوند. با توجه به اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی، تعاریف مندرج در ماده (۱) قانون اجرا باید از جامعیت برخوردار باشند. این مهم، با توجه به موارد زیر که فاقد تعریف در قانون مذکورند، محل انتقاد به نظر می‌رسد:

- قانون اجرا باید با اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی تطابق داشته باشد و اصطلاحات آن را تعریف قانونی کند. اصطلاحات «صنایع بزرگ»، «صنایع مادر»، «معادن بزرگ»،^۱ «و مانند اینها»،^۲ «بخش دولتی»، «بخش تعاونی» و «بخش خصوصی» و تفاوت ماهوی این سه بخش با یکدیگر و با مالکیت دولتی و عمومی از جمله این مواردند.
- قانون اجرا باید با سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) تطابق داشته باشد. براساس جزء «۱-۱» و ذیل جزء «۳-۱» بند «د» این سیاست کلی، به ترتیب «توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی بر ایفای فعالیت‌های گسترده و اداره بنگاه‌های اقتصادی بزرگ» و «بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام» یکی از الزامات واگذاری است. همچنین، بند «۹» سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی ۱۳۹۱/۱۱/۱۹ مقام معظم رهبری، حکم به «افزایش سهم بخش‌های تعاونی و خصوصی در تولید ملی از طریق: ... سامان‌دهی و حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط در جهت کارآمدسازی آنها» داده است. اصطلاحات «بنگاه‌های اقتصادی بزرگ» و «شرکت‌های بزرگ» و «بنگاه‌های کوچک و متوسط» در قوانین تعریف نشده‌اند. بنابراین باید اصطلاحات «بنگاه‌های اقتصادی بزرگ» و «شرکت‌های بزرگ» و «بنگاه‌های کوچک و متوسط» در قانون اجرا تعریف شوند.
- جزء «۳-۲» بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) بر اصطلاح «نهادهای عمومی غیردولتی» تصریح کرده است. این اصطلاح تا قبل از ابلاغ این سیاست کلی صرفاً در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶^۳ تعریف شده که تعریف مذکور به صراحت محدود به همان قانون شده است. لذا قانون اجرا باید رابطه خود با این اصطلاح را با تعریف آن مشخص کند.

جزء «ی» الزامات واگذاری مصرح در بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) بر جواز «تخصیص درصدی

۱. ضوابط مندرج در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی تشخیص، انطباق و طبقه‌بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی با هریک از سه گروه اقتصادی مصرح در ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به دلیل ماهیت آیین‌نامه‌ای آن محل اشکال حقوقی است. به علاوه، در معرض تغییرات توسط دولت است.

۲. براساس تبصره «۲» ماده (۲) قانون اجرا، «فعالیت‌های حوزه‌های سلامت، آموزش و تحقیقات و فرهنگ مشمول این قانون نیست و هرگونه توسعه توسط بخش‌های دولتی و غیردولتی و همچنین هرگونه واگذاری به بخش غیردولتی در این حوزه‌ها مطابق لایحه‌ای خواهد بود که طرف مدت یک سال از ابلاغ این قانون به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». تاکنون چنین لایحه‌ای تقدیم مجلس نشده است. به نظر می‌رسد که لفظ «مانند اینها» در اصل چهل و چهارم (۴۴) ابهام دارد و علاوه بر حوزه‌های مذکور، در خصوص شمول لفظ یاد شده بر «تربیت بدنی» نیز ابهام وجود دارد.

۳. ماده (۵) - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود. تبصره - 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.



از منابع واگذاری جهت حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته در راستای وظایف حاکمیتی» تصریح کرده است. تعریف اصطلاح یا ضوابط تعیین «حوزه‌های نوین با فناوری پیشرفته» در قوانین بیان نشده است. لذا باید این اصطلاح در قانون اجرا تعریف شود.

براساس بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، «شبکه‌های اصلی انتقال برق» از واگذاری ۸۰ درصد از سهام بنگاه‌های دولتی تأمین نیرو استثنا شده‌اند؛ حال آنکه در خصوص این اصطلاح، تعریف قانونی وجود ندارد. لذا باید این اصطلاح در قانون اجرا تعریف شود.

• بند «۱۱» سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری، تصریح بر «تسهیل شکل‌گیری و توانمندسازی بنگاه‌های بزرگ اقتصادی در بخش خصوصی و تعاونی» کرده است. بنابراین، ضرورت داشت در اصلاحات بعدی ماده (۱) قانون اجرا در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۹، ضمن تعریف اصطلاح «بنگاه‌های بزرگ اقتصادی»، احکامی در راستای تحقق بند «۱۱» مذکور وضع می‌شد.

برخی اصطلاحات در قانون اجرا به کار برده شده‌اند که به دلیل نداشتن تعریف قانونی و ابهام ناظر بر آن اصطلاح باید در ماده (۱) قانون اجرا تعریف شود؛ از جمله این موارد عبارت‌اند از: «صنایع پیشرفته با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر» مصرح در تبصره‌های «۳» و «۷» بند «الف» ماده (۳) و بند «۷» ماده (۲۹) قانون اجرا^۱ و «حقوق مکتسبه»^۲ مصرح در تبصره بند «الف» ماده (۱۳) قانون اجرا^۳.

۲-۴. تحلیل جزئیات (تفصیلی) تعاریف مندرج در فصل اول قانون اجرا (ماده (۱))

بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا با آخرین اصلاحات آن مشتمل بر تعریف اصطلاحات به شرح ذیل است:

۱-۲-۴. تعریف بازار

۱. بازار: به فضایی جغرافیایی یا مجازی اطلاق می‌شود که در آن خریداران و فروشندگان، کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک را مبادله می‌کنند.

۱. «تبصره «۲» (اصلاحی ۱۳۹۵/۰۶/۰۷) - دولت می‌تواند از طریق سازمان‌های توسعه‌ای پس از فراخوان عمومی از سوی وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی ذی‌ربط و احراز عدم تمایل بخش‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری بدون مشارکت دولت، در طرح‌های اقتصادی موضوع فعالیت‌های گروه یک ماده (۲) این قانون در مناطق کمتر توسعه‌یافته و یا در صنایع پیشرفته با فناوری بالا و یا صنایع خطرپذیر در کلیه مناطق کشور به سرمایه‌گذاری مشترک با بخش‌های غیردولتی اقدام کند. در صورتی‌که پس از اعلان فراخوان عمومی محرز شود که بخش‌های غیردولتی تمایلی به سرمایه‌گذاری در طرح‌های مورد نظر را به هر میزان ندارند، سازمان‌های توسعه‌ای می‌توانند نسبت به سرمایه‌گذاری در طرح مورد نظر تا صد درصد (۱۰۰٪) اقدام کنند. هیئت وزیران موظف است مشخصات طرح‌های موضوع این تبصره را که قبل از فراخوان عمومی توسط وزارتخانه ذی‌ربط پیشنهاد می‌شود حداکثر ظرف مدت چهار و پنج روز به تصویب برساند. مصادیق صنایع پیشرفته با فناوری بالا و صنایع خطرپذیر به‌موجب آیین‌نامه‌ای تعیین می‌شود که ظرف مدت سه ماه از تاریخ ابلاغ این قانون توسط وزارتخانه‌های «امور اقتصادی و دارایی» و «صنعت، معدن و تجارت» تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد...».

۱۳۹۴/۱۰/۱۹ - وزیران عضو کارگروه حمایت از تولید در این خصوص که به تأیید رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۹ رسیده است، به‌ویژه ذیل این مصوبه (پیوست ۱ آن مصوبه)، به‌نظر می‌رسد صنایع پیشرفته یا صنایع نوین تعریف شده در آن مصوبه، مترادف با صنایع پرخطر یا خطرپذیر دانسته شده‌اند.

۲. طبق بند «۳» ماده (۱) آیین‌نامه قانون ابطال اسناد فروش رقبات، آب و اراضی موقوفه مصوب ۱۳۶۳/۹/۷ هیئت وزیران، حقوق مکتسبه متصرف عبارت است از هر نوع حقی که به‌نحوی از انجا برای متصرف تحت شرایط قانونی معینی حاصل شده باشد از قبیل مالکیت اعیان، تجزیر، حقوق کسب و پیشه حق نسق زارخانه، حفر چاه، عرس اشجار و غیره.

۳. تبصره - تبدیل وضعیت کارکنان شرکت‌های موضوع این بند با رعایت حقوق مکتسبه در قالب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید.

الف) اصل روشن بودن تعریف

با توجه به وابستگی تعریف بازار به تعریف اصطلاحات «کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک»، روشن بودن این تعریف وابسته به روشن بودن تعریف اصطلاحات یاد شده است که به‌رغم اصطلاح اقتصادی بودن، تعریف قانونی ندارد.

ب) اصل دقت تعریف

انحصار مبادله توسط خریداران و فروشندگان و عدم تصریح بر تسری آن به مبادله توسط نماینده قانونی آنها محل تأمل بوده زیرا ممکن است مبادله توسط نمایندگان خریدار و فروشنده انجام شود.

تصریح بر مبادله شدن کالا و خدمت وجهی ندارد زیرا تبادل، نتیجه معامله طرفین بوده و ممکن است در عمل، تبادلی صورت نگیرد و قبل از تبادل، کالای مورد معامله از بین برود و حال آنکه به چنین موقعیتی نیز بازار اطلاق می‌شود. چه‌بسا، تفوق اقتصاددانان بر نگارش متن قانون و اهتمام آنها بر استفاده از ادبیات تخصصی اقتصادی به این نوع از نگارش قانون منجر شده باشد.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

نظر به تصریح جزء «۶» بند «ب»، صدر و اجزای «الف» و «ج» الزامات واگذاری موضوع بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی،^۱ بر اصطلاح بازار، تعریف این اصطلاح در قانون اجرا ضروری به‌نظر می‌رسد.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

در تعریف بازار این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

رعایت این اصل در خصوص تعریف بازار در قانون اجرا محل تأمل است.

توضیح اینکه اصطلاح «بازار» در سایر قوانین تعریف نشده است. درعین‌حال، اصطلاحات ترکیبی مرتبط با آن (بازار اولیه، بازار ثانویه، بازارگردان، بازار مشتقه و بازارهای خارج از بورس - به‌ترتیب موضوع بندهای «۹»، «۱۰»، «۱۵»، «۱۱» و «۸» ماده (۱) قانون اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴ مجلس^۲ - و بازارچه مرزی موضوع ماده (۴) قانون سامان‌دهی مبادلات مرزی مصوب ۱۳۸۴ مجلس^۳)، در قوانین تعاریفی دارند.

۱. «ب» - سیاست‌های کلی بخش تعاونی: ... «۶» حمایت دولت از دستیابی تعاونی‌ها به بازار نهایی و اطلاع‌رسانی جامع و عادلانه به این بخش ... «ج» - سیاست‌های کلی توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی: با توجه به: ... توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آن جهت رقابت کالاها در بازارهای بین‌المللی ... الزامات واگذاری: الف) قیمت‌گذاری سهام از طریق بازار بورس انجام می‌شود. ... ج) جهت تضمین بازدهی مناسب سهام شرکت‌های مشمول واگذاری اصلاحات لازم در خصوص بازار، قیمت‌گذاری محصولات و مدیریت مناسب براساس قانون تجارت انجام گردد».

۲. ماده (۱) - اصطلاحات و واژه‌هایی که در این قانون به‌کار رفته است، دارای معانی زیر می‌باشند: ... «۸» - بازارهای خارج از بورس: بازاری است در قالب شبکه ارتباط الکترونیک یا غیرالکترونیک که معاملات اوراق بهادار در آن بر پایه مذاکره صورت می‌گیرد.

۳. «۹» - بازار اولیه: بازاری است که اولین عرضه و پذیره‌نویسی اوراق بهادار جدیدالانتشار در آن انجام می‌شود و منابع حاصل از عرضه اوراق بهادار در اختیار ناشر قرار می‌گیرد.

«۱۰» - بازار ثانویه: بازاری است که اوراق بهادار پس از عرضه اولیه، در آن مورد دادوستد قرار می‌گیرد.
«۱۱» - بازار مشتقه: بازاری است که در آن قراردادهای آتی و اختیار معامله مبتنی بر اوراق بهادار یا کالا دادوستد می‌شود ...
«۱۵» - بازارگردان: کارگزار/ معامله‌گری است که با اخذ مجوز لازم با تعهد به افزایش نقدشوندگی و تنظیم عرضه و تقاضای اوراق بهادار معین و تحدید دامنه نوسان قیمت آن، به دادوستد آن اوراق می‌پردازد».

۲. ماده (۴) - بازارچه مرزی محوطه‌ای محصور واقع در نقاط مرزی است که مطابق با استانداردهای تعیین شده توسط دولت، به‌صورت مستقل یا در قالب تفاهم‌نامه منعقد شده بین جمهوری اسلامی ایران و کشورهای هم‌جوار تأسیس می‌شود و در آنجا با حضور نماینده گمرک، تشریفات



همان‌طور که مشاهده می‌شود همه تعاریف قانونی یاد شده به‌جز تعریف «بازارهای خارج از بورس» بر انجام مبادله و نه معامله به‌عنوان رکن تعریف بازار دلالت دارند که این امر با سایر قوانین نظیر قانون مدنی، به‌عنوان قانون مادر، هم‌خوانی و انسجام ندارد.

۲-۲-۴. تعریف کالا

۲. کالا: هر شیء منقول و یا غیرمنقول که می‌تواند مورد مبادله و استفاده قرار گیرد.

الف) اصل روشن بودن تعریف

تعریف کالا از روشنی نسبی برخوردار است؛ چه‌بسا تصریح بر منقول یا غیرمنقول بودن، که یک اصطلاح پیچیده و تخصصی حقوق مدنی است، از این روشنی کاسته است.

براساس ماده (۱۲) قانون مدنی، «مال غیرمنقول آن است که از محلی به محل دیگر نتوان نقل نمود اعم از اینکه استقرار آن ذاتی باشد یا به‌واسطه عمل انسان به‌نحوی که نقل آن مستلزم خرابی یا نقص خود مال یا محل آن شود» و طبق ماده (۱۹) قانون یاد شده، «اشیائی که نقل آن از محلی به محل دیگر ممکن باشد بدون اینکه به‌خود یا محل آن خرابی وارد آید منقول است».

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است. درعین‌حال، تصریح بر تبادل به‌جای معامله شدن در این بند محل تأمل است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است. قانون اجرا حاصل ادغام دو لایحه بوده است. این تعریف در بند «۲» ماده (۳) لایحه مقررات تسهیل‌کننده رقابت و ضوابط مربوط به کنترل و جلوگیری از شکل‌گیری انحصارات مصوب ۱۳۸۴/۴/۲۶ هیئت‌وزیران آمده بود و در بندهای «۲» و «۴» ماده (۱) لایحه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی به بخش غیردولتی مصوب ۱۳۸۶/۲/۱۶ هیئت‌وزیران نیز تعاریف مشابه آمده بود.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است.

۳-۲-۴. تعریف خدمت

۳. خدمت: محصول غیرملموسی که استفاده از آن از فرایند تولید آن قابل تفکیک نیست.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است.

۴-۲-۴. تعریف بنگاه

۴. بنگاه: واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا، بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.



ج) اصل انسجام

این اصل رعایت نشده است. ماده (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس^۱ در تعریف شرکت دولتی بر لفظ «بنگاه اقتصادی» تصریح کرده است. بر این اساس، تصریح بر واحد اقتصادی بودن بنگاه در بند «۴» ماده (۱) قانون اجرا مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس، از حیث تکرار قید اقتصادی و حشو بودن این تکرار محل تأمل است. قانونگذار باید به این امر توجه می‌کرد و در تعریف بنگاه، تصریح بر اقتصادی بودن نمی‌کرد. خصوصاً اینکه بند «۱۱» سیاست‌های کلی نظام در بخش تشویق سرمایه‌گذاری ابلاغی ۱۳۸۹/۱۱/۲۹ مقام معظم رهبری بر عبارت «بنگاه‌های بزرگ اقتصادی» تصریح کرده که دلالت بر توجه به این امر است که بنگاه لزوماً اقتصادی نیست. در نتیجه پیشنهاد می‌شود «شخصی» جایگزین عبارت «واحد اقتصادی» در صدر این بند شود.

۴-۲-۵. تعریف شرکت

۵. شرکت: شخص حقوقی که با رعایت قانون تجارت یا قانون خاص حسب مورد تشکیل شده باشد.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است. تعریف شرکت در ماده (۵۷۱) قانون مدنی به دلیل نداشتن شخصیت حقوقی از مصادیق این بند خارج شده است.

۴-۲-۶. تعریف سهام مدیریتی

۶. سهام مدیریتی: میزانی از سهام یک شرکت که دارنده آن طبق اساسنامه اختیار تعیین حداقل یک عضو را در هیئت مدیره شرکت دارد.

۱. ماده (۴) - شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد، ایجاد و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، 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 فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است. در عین حال تعریف سهام ممتاز موضوع تبصره «۲» ماده (۲۴) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب ۱۳۴۷ رابطه عموم و خصوص من وجه با سهام مدیریتی دارد.

۷-۲-۴. تعریف سهام کنترلی

۷. سهام کنترلی: حداقل میزان سهام مورد نیاز برای آنکه دارنده آن قادر به تعیین اکثریت اعضای هیئت‌مدیره شرکت باشد.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است. در عین حال، نظر به غیرفارسی بودن واژه کنترل در اجرای اصل پانزدهم (۱۵) قانون اساسی باید واژه دیگری جایگزین آن شود.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

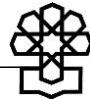
این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است. در عین حال این تعریف با سهام ممتاز رابطه عموم و خصوص من وجه دارد.



۸-۲-۴. تعریف شرکت تعاونی

۸. شرکت تعاونی: شخص حقوقی است که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی و موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده است و اصلاحات بعدی آنها تشکیل شده باشد. این نوع شرکت، تعاونی متعارف نیز نامیده می‌شود.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت نشده است. عبارت «موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده است» از حیث مصادیق ابهام دارد. براساس ماده (۷۷) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران، همه قوانین و مقررات مغایر با این قانون لغو شده‌اند که از حیث مصادیق، محل ابهام‌اند و تعیین تکلیف در خصوص آنها، ماهیت تنقیحی (قانونگذاری) دارد.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است. هرچند در قوانین قبلی،^۱ اصطلاح شرکت تعاونی تعریف شده بود، با توجه به مصادیق و احکام متفاوت قانون اجرا، نیاز به ارائه تعریف جدیدی از این اصطلاح وجود داشت.

۹-۲-۴. تعریف شرکت تعاونی سهامی عام

۹. شرکت تعاونی سهامی عام: نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است.

۱. مواد (۱۹۰) و (۱۹۲) قانون تجارت، ماده (۲) قانون شرکت‌های تعاونی و ماده (۲) قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران.

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا بارها بر این اصطلاح تصریح شده است. همچنین، در جزء «۲-۳» بند «الف» و جزء «۹» بند «ب» و صدر بند «ج» سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) بر این اصطلاح تصریح شده و در مذاکرات مجلس به‌عنوان دلیل توجیهی ارائه تعریف این اصطلاح قانونی بیان شده است [۱۰].

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است.

۱۰-۲-۴. تعریف شرکت تعاونی فراگیر ملی

۱۰. شرکت تعاونی فراگیر ملی: نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضای آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند.

الف) اصل روشن بودن تعریف

این اصل رعایت شده است.

ب) اصل دقت تعریف

این اصل رعایت شده است. در عین حال، عبارت پردازی آن نیاز به ویرایش دارد به این نحو که «شرکت تعاونی فراگیر ملی: نوعی تعاونی متعارف یا شرکت سهامی عام است که بر پای هدف فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضای آن، از سه دهک پایین درآمدی بوده و تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) اعضا آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند».

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع

عدم ایراد شورای نگهبان به ماده (۱) قانون اجرا، مؤید رعایت این اصل است.

ت) اصل ناشی بودن از نیاز

این اصل رعایت شده است؛ زیرا در قانون اجرا، بارها بر این اصطلاح تصریح شده است.^۱ همچنین، در جزء «۱۱» بند

۱. بند «د» ماده (۹)، بند «۲» ماده (۱۲)، تبصره «۲» ماده (۲۰) و بند «۲» ماده (۲۹) قانون اجرا.



«ب» و جزء «۲-۲» بند «د» سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) بر این اصطلاح تصریح شده و در مذاکرات مجلس، این امر به‌عنوان دلیل توجیهی ارائه تعریف این اصطلاح قانونی بیان شده است [۱۰].

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن

این اصل رعایت شده است.

ج) اصل انسجام

این اصل رعایت شده است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تعریف قانونی، مستنبط از قوانین و مقررات، ۶ اصل زیر حاکم بر تعریف یک اصطلاح در قانون است:

الف) اصل روشن بودن تعریف،

ب) اصل دقت تعریف،

پ) اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع،

ت) اصل ناشی بودن از نیاز،

ث) اصل برای تأمین منافع عمومی بودن یا اصل ثبات،

ج) اصل انسجام.

تعاریف مندرج در بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱)، قانون اجرا از نظر رعایت اصول مذکور تحلیل شده‌اند که خلاصه رعایت آن اصول به‌شرح جدول زیر (جدول ۱) است:

جدول ۱. تطبیق بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا با اصول حقوقی تعریف اصطلاح قانونی

شماره بند ماده (۱) قانون اجرا	اصل روشن بودن تعریف	اصل دقت تعریف	اصل عدم تعارض با قانون اساسی و شرع	اصل ناشی بودن از نیاز	اصل برای تأمین منافع عمومی بودن	اصل انسجام
۱. بازار	خیر	خیر	بله	بله	بله	خیر
۲. کالا	خیر	بله	بله	بله	بله	بله
۳. خدمت	بله	بله	بله	بله	بله	بله
۴. بنگاه	بله	بله	بله	بله	بله	خیر
۵. شرکت	بله	بله	بله	بله	بله	بله
۶. سهام مدیریتی	بله	بله	بله	بله	بله	بله
۷. سهام کنترلی	بله	بله	خیر	بله	بله	بله
۸. شرکت تعاونی	خیر	بله	بله	بله	بله	بله
۹. شرکت تعاونی سهامی عام	بله	بله	بله	بله	بله	بله
۱۰. شرکت تعاونی فراگیر ملی	بله	بله	بله	بله	بله	بله

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

مبتنی بر تطبیق بندهای «۱» تا «۱۰» ماده (۱) قانون اجرا با اصول حقوقی تعریف اصطلاح قانونی، توصیه‌های سیاستی ذیل پیشنهاد می‌شود (جدول ۲):

جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						تداوم*	اصلاح**	
	میان مدت	هیئت وزیران	مجلس		تعریف اصطلاحات «کالاها و خدمات مشابه یا جانشین نزدیک» در قانون اجرا	*		۱
	میان مدت		مجلس		جایگزین شدن معامله شدن به جای مبادله شدن در بندهای «۱» و «۲» ماده (۱) قانون اجرا	*		۲
	میان مدت		مجلس		حذف قید «منقول یا غیرمنقول بودن» در تعریف کالا (موضوع بند «۲» ماده (۱) قانون اجرا)	*		۳
	میان مدت		مجلس		جایگزین شدن عبارت «شخصی» به جای عبارت «واحد اقتصادی» در صدر بند «۴» ماده (۱) قانون اجرا	*		۴
	میان مدت		مجلس		استفاده از معادل فارسی کنترلی در تعریف سهام کنترلی (موضوع بند «۷» ماده (۱) قانون اجرا)	*		۵
	میان مدت		مجلس		تعیین دقیق و جزئی «موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب ۱۳۵۰ که نسخ نشده است»			۶

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

* تداوم یا تقویت آیت‌ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

منابع و مأخذ

- [۱] اسماعیلی، محسن و مهاجرانی، علی. ماهیت و الگوی تعریف در مفاهیم حقوقی، vol. 1، تهران: پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۱۳۹۵، صص ۲۷-۴۹.
- [۲] بیگزاده، صفر. شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴.
- [۳] پرهیزکاری، سیدعباس؛ رزقی، ابوالفضل؛ روحانی، سیدعلی. درباره برنامه ششم توسعه (۱۳) بررسی رعایت برخی اصول قانون نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه، vol. 14630، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.
- [4] زنتاکی، هلن. قانون نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری، تهران: سمت، ۱۴۰۱، ص ۶۳.
- [5] مرکز مال میر، احمد. مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار، (87) vol. 23، مجلس و راهبرد، ۱۳۹۵، ص ۱۸۴.
- [6] راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴، ص ۳۴.



[7] وکیلان و مرکزالمیر، احمد. مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، vol. 18، تهران: فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۵، ص ۴۸.

[8] وکیلان، حسن. گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰، ص ۸۹.

[9] <https://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=52934>.

[۱۰] معاونت حقوقی، امور مجلس و تفریح بودجه دفتر حقوقی و امور مجلس، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ... به انضمام ... مشروح مذاکرات، ایرادات و نظرات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران: دیوان محاسبات، ۱۳۸۷، صص ۱۷۷-۱۸۱.

گزیده سیاستی

برخی از بندهای ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم، از منظر قواعد حقوقی تعریف اصطلاحات قانونی، نیازمند بازنگری هستند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir