

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۹۱) قانون نظام صنفی»

مقدمه

به موجب ماده (۹۱) قانون نظام صنفی اصلاحی ۱۳۹۲/۰۶/۱۲ «اشخاص حقیقی یا حقوقی اعم از دولتی یا غیردولتی که طبق قوانین جاری موظف به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس، بهره‌برداری یا اشتغال از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها یا شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، می‌باشند و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی چنانچه به عرضه کالاها یا خدمات به خرده‌فروشان یا مصرف‌کنندگان مبادرت ورزند، مکلفند علاوه بر دریافت مجوز فعالیت یا پروانه، به اخذ پروانه کسب از اتحادیه مربوط نیز اقدام کنند».

همچنین تبصره «۵» ماده (۲۷) قانون فوق، پیرامون ضمانت اجرای دایر نمودن محل، بدون پروانه کسب است و اشعار می‌دارد: «در مورد مشاغل خانگی، سایر مشاغل و تعاونی‌های توزیع و مصرف که براساس قوانین و مقررات دیگری تشکیل می‌شوند بر همان اساس عمل می‌شود».

طرح حاضر با هدف جلوگیری از اقدام برخی اتاق‌های اصناف در ممانعت از فعالیت تعاونی‌های توزیع و مصرف، در قالب استفساریه به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

بررسی طرح

به موجب این استفساریه، از آنجا که در تبصره «۵» ماده (۲۷) قانون نظام صنفی، «مشاغل خانگی و تعاونی‌های توزیع و مصرف» مستثنا شده‌اند، لذا مفاد حکم ماده (۹۱) قانون فوق که در مورد «الزام به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس و بهره‌برداری» است نیز شامل مشاغل و تعاونی‌های مذکور نخواهند شد.

در این مورد باید توجه داشت که موضوع ماده (۹۱) «الزام به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس و بهره‌برداری» است و موضوع ماده (۲۷) ناظر بر مرحله بعد از آن؛ یعنی «کیفیت و نحوه برخورد با متخلفین» است که ضمانت اجرای ماده (۹۱) را نشان می‌دهد. با این توضیحات، تبصره «۵» ماده (۲۷) که در مقام مستثنا نمودن «مشاغل خانگی و سایر مشاغل و تعاونی‌های توزیع و مصرف» از حکم این ماده است صرفاً ناظر بر مستثنا شدن مشاغل مذکور از موضوع ماده یعنی همان «کیفیت و نحوه برخورد با متخلفین» بوده و به موضوع ماده (۹۱) که «الزام به اخذ مجوز» است، سرایت نمی‌کند.

بر این اساس، برخلاف آنچه در استفساریه ذکر شده است حکم تبصره «۵» ماده (۲۷) در صدد «تفسیر» ماده (۹۱) نیست، بلکه منجر به «تضییق و محدود نمودن» حکم این ماده می‌شود که موضوعی متفاوت با «تفسیر» است. این موضوع در نظرات تفسیری شورای نگهبان در مورد اصل هفتادوسوم قانون اساسی (صلاحیت تفسیر قوانین توسط مجلس شورای اسلامی) به وضوح دیده می‌شود به عنوان نمونه این شورا در نظر تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۰۳/۱۰ خود بیان می‌دارد که: «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود».

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴۳

شماره چاپ:

۴۴۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۶/۱/۱۵

معاونت پژوهش‌های
سیاسی - حقوقی
دفاتر: مطالعات حقوقی
مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۵۴۸۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۰۵/۱۷

از سوی دیگر، هر چند به موجب تبصره ماده (۲) قانون نظام صنفی «صنوفی که قانون خاص دارند، از شمول قانون نظام صنفی مستثنا می‌باشند»، اما تعاونی‌ها و مشاغل خانگی موضوع بحث شامل این تبصره نخواهد شد؛ زیرا در غیر این صورت، مستثنا کردن این واحدها در تبصره «۵» ماده (۲۷) لغو و بیهوده خواهد شد. به عبارت دیگر، اگر واحدهای مذکور، از شمول قانون مستثنا بودند دیگر نیازی به مستثنا نمودن آنها ذیل ماده (۲۷) قانون نبود.

جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

در جمع‌بندی باید گفت هر چند به موجب اصل هفتادوسوم قانون اساسی، تفسیر و شرح قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است، اما به موجب تفسیر شورای نگهبان از اصل مزبور، تفسیر، صرفاً «بیان مراد مقنن» بوده و نباید منجر به تزییق قانون شود.

حال در موضوع استفساریه، از آنجا که حکم تبصره «۵» ماده (۲۷) مبنی بر مستثنا شدن مشاغل خانگی و تعاونی‌های توزیع و مصرف، صرفاً ناظر بر موضوع همان ماده، یعنی «کیفیت اعمال ضمانت اجرای نداشتن مجوز» است و به موضوع ماده (۹۱) تسری نمی‌یابد لذا نمی‌توان گفت که «مراد مقنن» در ماده (۹۱) نیز مستثنا نمودن تعاونی‌های مذکور از حکم این ماده (الزام به اخذ مجوز فعالیت یا پروانه تأسیس و بهره‌برداری) است. نهایتاً طرح این موضوع در قالب استفساریه، مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی به‌شمار می‌رود.

از علل اصلی مستثنا کردن تعاونی‌ها از الزام ماده (۹۱) قانون نظام صنفی، لزوم رونق بخش تعاون و تسهیل اخذ مجوزها عنوان شده در حالی که اخذ این پروانه به‌خاطر وجود دیوان‌سالاری (بوروکراسی اداری) باعث مشکلاتی برای این بخش شده است. حال در این راستا، پیش‌تر مقنن در قانون برنامه پنجم توسعه اقدام به پیش‌بینی موضوع پنجره واحد کرده بود. به موجب ماده (۷۰) این قانون، «در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به‌صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به‌گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل همزمانی صدور مجوزها، سقف زمانی موردنظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تجاوز ننماید.

در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به‌عمل آورند. دستورالعمل مربوط شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفین و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف به تصویب کارگروه موضوع ماده (۶۲) این قانون می‌رسد». شایان ذکر است هر چند مدت اجرای قانون برنامه پنجم به اتمام رسیده است، اما از آنجا که موضوع ماده مزبور، ناظر به ایجاد یک ساختار دائمی و تکلیف مستمر دستگاه‌هاست، آثار و ساختار آن باید علی‌الاصول معتبر باشد. براین اساس، لازم است مجلس شورای اسلامی، از ابزارهای نظارتی خود استفاده نموده و در این مورد به دستگاه مربوطه، تذکر داده و یا سؤال نماید.

نهایتاً ارائه این طرح در قالب «استفساریه» مورد قبول نبوده و مجلس شورای اسلامی می‌تواند در قالب طرح مجزایی، مشاغل خانگی و تعاونی‌های توزیع و مصرف را از شمول قانون نظام صنفی مستثنا نماید.

