



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:
۸۴۷

شماره چاپ:
—

تاریخ چاپ:
—

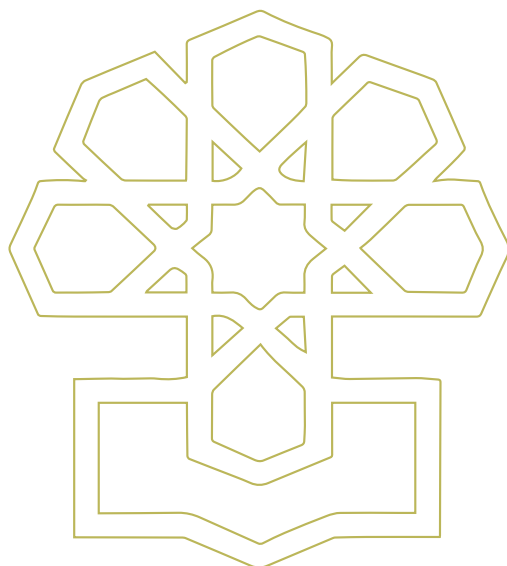
مشخصات گزارش:

شماره مسلسل:
۲۴۰۱۹۰۲۵

تاریخ انتشار:
۱۴۰۲/۳/۳۰



دفتر مطالعات حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره :

«طرح اصلاح بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی»



حمیدرضا گرامی‌پور^۱، سعید شفیعا^۲، روح‌اله مکارم^۳، محمد صالحی^۳، مهدی عبدالملکی^۳

چکیده

طرح «اصلاح بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» ناظر به اجرای اصل هشتادوسوم قانون اساسی است. طبق اصل هشتادوسوم قانون اساسی انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی بوده و منحصر به فرد نباشد، باید با تصویب مجلس صورت گیرد. با وجود تصریح اصل هشتادوسوم به مسئله «انتقال» این بناها و اموال، بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس که ناظر به این اصل تهیه شده است، از کلمه «فروش» به جای «انتقال» استفاده کرده است که دامنه شمول کمتری دارد و از این جهت این بند مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. بر این اساس طرح حاضر پیشنهاد شده تا بدین ترتیب مسئله مغایرت بند مذکور با قانون اساسی مرتفع شود.

اما در این طرح، کلمه «فروش» که محل بحث و چالش است، در صدر بند، اصلاح نشده و همانند سابق تکرار شده است. همچنین این طرح نیز، همانند بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نفایس ملی را عطف به بناها و اموال دولتی کرده و در نتیجه برخلاف قانون اساسی فروش سه دسته از اموال را نیازمند تصویب مجلس دانسته است. در حالی که بناها و اموال دولتی حسب قانون اساسی باید در زمره نفایس ملی باشند تا انتقال آنها نیاز به تصویب مجلس داشته باشد.

بنابراین طرح حاضر، نتوانسته است اصلاح مدنظر و مطلوب را بر اساس مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی صورت دهد. فلذا **تصویب این طرح با اعمال اصلاحاتی پیشنهاد می‌شود.**

۱. تهیه و تدوین.

۲. همکار.

۳. ناظران علمی.

۵. ماده (۱۷۹) - براساس اصول هشتماد (۸۰)، هشتادودوم (۸۲)، هشتادوسوم (۸۳) و یکصدوسی‌ونهم (۱۳۹) قانون اساسی، اقدامات دولت در موارد ذیل قبلاً باید به تصویب مجلس برسد: ... ۳. فروش بناها و اموال دولتی و نفایس ملی به‌استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل فروش نخواهد بود.



طرح «اصلاح بند ۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۸۴۷ در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۲ اعلام وصول شده است. این بند از ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ناظر به اجرای اصل هشتادوسوم قانون اساسی است. طبق اصل هشتادوسوم قانون اساسی انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی بوده و منحصر به فرد نباشد، باید با تصویب مجلس صورت گیرد. همان‌طور که در مقدمه توجیهی طرح اشاره شده، با وجود تصریح اصل هشتادوسوم به مسئله «انتقال» این بناها و اموال؛ بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس که ناظر به این اصل تهیه شده است، از کلمه «فروش» به جای «انتقال» استفاده کرده است که دامنه شمول کمتری دارد و از این جهت این بند مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. بر این اساس طرح حاضر پیشنهاد شده تا بدین ترتیب مسئله مغایرت بند مذکور با قانون اساسی مرتفع شود.

اما در این طرح، کلمه «فروش» که محل بحث و چالش است، در صدر بند، اصلاح نشده و همانند سابق تکرار شده و کلمه «انتقال» به قبل از عبارت «نفایس ملی» اضافه شده است.

همچنین موضوع اصل هشتادوسوم قانون اساسی، بناها و اموال دولتی است که از نفایس ملی غیر منحصربه‌فرد باشند، نه نفایس ملی منحصربه‌فرد که انتقال آنها در هر صورت غیرممکن است و نه همه بناها و اموال دولتی.

لکن بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، بدون توجه به این تأکید قانونگذار اساسی، نفایس ملی را عطف به بناها و اموال دولتی کرده و در واقع برخلاف قانون اساسی فروش سه دسته از اموال، یعنی ۱. بناهای دولتی، ۲. اموال دولتی، ۳. نفایس ملی را نیازمند تصویب مجلس دانسته است. در حالی که بناها و اموال دولتی حسب قانون اساسی باید در زمره نفایس ملی باشند تا انتقال آنها نیاز به تصویب مجلس داشته باشد.

طرح پیشنهادی حاضر نیز، بدون توجه به این اشکال، نتوانسته است اصلاح مدنظر و مطلوب را صورت دهد. نتیجه اصلاح صورت گرفته در این طرح، آن‌طور که در متن طرح پیشنهادی آمده است، این امر خواهد بود که هم برای فروش بناها و اموال دولتی و هم برای انتقال نفایس ملی نیاز به تصویب مجلس است. در حالی که چنین امری با مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

بنابراین با توجه به تصریح قانون اساسی به اینکه انتقال اموال و بناهای دولتی که از نفایس ملی غیر منحصربه‌فرد هستند باید با تصویب مجلس صورت گیرد؛ کلیات این طرح مورد تأیید است. با این حال با توجه به مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی و حسب آنچه بیان شد، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح به شکل زیر اصلاح شود:

«ماده واحده: بند ۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۳. انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد به استثنای نفایس ملی منحصربه‌فرد که در هر صورت قابل انتقال نخواهد بود.»

مقدمه

طرح «اصلاح بند ۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۸۴۷ در تاریخ ۱۴۰۱/۰۴/۰۲ اعلام وصول شده است. این بند از ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ناظر به اجرای اصل هشتادوسوم قانون اساسی است. طبق اصل هشتادوسوم قانون اساسی انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی بوده و منحصر به فرد نباشد، باید با تصویب مجلس صورت گیرد. مطابق این اصل نفایس ملی منحصربه‌فرد به هیچ‌عنوان قابل انتقال نیستند. همان‌طور که در مقدمه توجیهی طرح اشاره شده، با وجود تصریح اصل هشتادوسوم به مسئله «انتقال» این بناها و اموال، بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^۴ که ناظر به این اصل تهیه شده است، از کلمه «فروش» به جای «انتقال» استفاده کرده است که دامنه شمول کمتری دارد و از این جهت این بند مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. زیرا قانون اساسی با استفاده از واژه «انتقال» حیطة اختیار گسترده‌ای را در این خصوص برای مجلس شورای اسلامی قائل شده است، لکن این بسط ید، در بند مذکور از ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، محدود به موارد «فروش» شده است. بر این اساس طرح حاضر پیشنهاد شده تا بدین ترتیب مسئله مغایرت بند مذکور با قانون اساسی مرتفع شود. این طرح که به صورت ماده واحده ارائه شده، بیان می‌کند: **«بند ۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر تغییر می‌کند:**

۳. فروش بناها و اموال دولتی و انتقال نفایس ملی به استثنای نفایس ملی منحصربه‌فرد که در هر صورت قابل انتقال نخواهد بود.»

ماده (۱۷۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، عیناً در قانون آیین‌نامه داخلی سابق (مصوب سال ۱۳۶۲) نیز وجود داشته و تنها در تصویب قانون فعلی شماره آن از (۲۱۲) به (۱۷۹) تغییر پیدا کرده است.



مسئله مهمی که قبل از بررسی کلیات و جزئیات طرح قابل توجه می‌باشد، این است که قانون مستقلاً به بحث نفایس ملی، تعریف آن، روش انتقال آن، منافع حاصل از آن و... نپرداخته است.^۱ قانون اصلی این حوزه، «قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب سال ۱۳۰۹» است که بیشتر ناظر بر معیارها و روند ثبت آثار ملی می‌باشد. البته هر چند که پاسخ بعضی از مسائل و چالش‌های موضوع نفایس ملی از این قانون قابل استخراج است اما به دلیل ایرادهای فنی متعدد^۲ و اینکه زمان تصویب آن مربوط به پیش از انقلاب اسلامی است، با ادبیات قانون اساسی جمهوری اسلامی در این زمینه نیز همخوانی ندارد. همچنین «قانون حمایت از مرمت و احیای بافت‌های تاریخی - فرهنگی مصوب سال ۱۳۹۸» صرفاً به موضوعات پیرامون حمایت از بافت‌های مذکور پرداخته و توجهی به توسعه معنایی حوزه میراث فرهنگی از جمله تعریف نفایس ملی و چگونگی انتقال آنها و... ندارد. بنابراین حسب اهمیت این موضوع پیشنهاد می‌شود، موارد مذکور مورد توجه قانونگذاران قرار گرفته و با توجه به تأکیدات قانونگذاران قانون اساسی^۳؛ پس از سال‌ها قانون مستقل و کاملی ناظر به اجرای اصل هشتمادوسوم قانون اساسی و موضوعات مرتبط با آن تدوین و تصویب شده تا به چالش‌های این حوزه پاسخ گفته و فرایند اجرای این اصل مهم قانون اساسی را تسهیل کرده و مانع از بروز خسارات در این زمینه شود.

بررسی کلیات طرح

۱ به موجب اصل هشتمادوسوم قانون اساسی انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی بوده و منحصر به فرد نباشد، باید با تصویب مجلس شورای اسلامی صورت گیرد. این اصل تصریح می‌کند: «بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد قابل انتقال به غیر نیست، مگر با تصویب مجلس شورای اسلامی آن‌هم در صورتی که از نفایس منحصر به فرد نباشد».

۲ کلمه «انتقال» در علم حقوق به معنای زایل شدن مالکیت نسبت به مال معین به نفع مالک جدید است. این انتقال طیف گسترده‌ای از عملیات حقوقی اعم از فروش، ارث، هدیه و صلح و... را شامل می‌شود.^۴ بنابراین دایره نفوذ کلمه «انتقال» بیشتر از کلمه «فروش» است، به نحوی که فروش از جمله موارد انتقال و یکی از مصادیق آن می‌باشد.

بر این اساس تعبیر فعلی قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی از اصل هشتمادوسوم قانون اساسی که در بند «۳» ماده (۱۷۹) ارائه شده، محدودتر از آنچه در قانون اساسی آمده بوده و دامنه صلاحیت مجلس شورای اسلامی را محدود کرده است.

۳ با توجه به موارد بیان شده، طرح حاضر با هدف رفع تعارض بین قانون آیین‌نامه داخلی و قانون اساسی و جایگزینی کلمه «انتقال» به جای کلمه «فروش» مطرح شده است.

با توجه به نکات فوق، این اصلاح ضروری به نظر می‌رسد، فلذا تصویب کلیات طرح پیشنهاد می‌شود.

بررسی جزئیات طرح

جزئیات طرح حاضر ذیل دو محور اصلی مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. استفاده از کلمه «انتقال» به جای کلمه «فروش»:

۱-۱. بر اساس آنچه گفته شد در طرح حاضر، کلمه «فروش» که محل بحث و چالش طرح حاضر است، در صدر بند، اصلاح نشده و همانند سابق تکرار شده و کلمه «انتقال» به قبل از عبارت «نفایس ملی» اضافه شده است. همچنین در ذیل بند، کلمه «انتقال» به درستی جایگزین کلمه «فروش» شده است. بنابراین مناسب بود که در صدر بند نیز تنها کلمه «انتقال» جایگزین «فروش» شود. بر اساس اصول نگارش متون قانونی و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری^۱، در صورتی که قانونی نیاز به اصلاح داشته باشد و اصلاح مد نظر در ماده به صورت جزئی مانند تغییر در کلمه‌ای باشد، باید از بازنویسی کل آن بخش خودداری کرد.

۱-۲. نحوه اصلاح پیشنهادی در طرح، مفاد بند مذکور را نیز تغییر می‌دهد، به طوری که مقصودی و رای آنچه در دلایل توجیهی طرح آمده را افاده کرده و با قانون اساسی نیز در تعارض جدیدی قرار می‌گیرد. توضیح آنکه اصلاح مذکور، بند را دارای دو جزء کرده: ۱. فروش اموال و بناهای دولتی، ۲. انتقال نفایس ملی و هر دوی اینها را منوط به تصویب مجلس کرده است که حسب مقدمه طرح، این امر خارج از مقصود

۱. برای بررسی این موضوع ر.ک به: مقاله پژوهشی مفهوم‌شناسی و تاریخچه آثار ملی در حقوق ایران، حامد کرمی و سمیه خیرخواه، فصلنامه پژوهش‌های حقوقی میان‌رشته‌ای، دوره اول، ش سوم، پاییز ۱۳۹۹، صص ۱۵-۱.

۲. برای اطلاع از این ایرادها، ر.ک به: گزارش تقنینی در مورد اصلاح موادی از قانون راجع به حفظ آثار ملی مصوب ۱۳۰۹، سعید شفیعا، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۲۲۴، اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۱.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، چاپ اول، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، صص ۸۸۹-۸۹۰.

۴. محمدجعفر جعفری لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۲، ص ۸۸.

۵. رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر...

طراحان بوده و مغایر اصل هشتادوسوم قانون اساسی نیز به نظر می‌رسد. زیرا ظاهر اصل به روشنی بیان می‌دارد که موضوع اصل هشتادوسوم آن دسته از بناها و اموال دولتی است که در زمره نفایس ملی قرار دارند، نه اینکه مانند طرح حاضر، بناها و اموال دولتی جدای از نفایس ملی و به صورت مستقل در نظر گرفته شده باشد.

۲. قرار گرفتن «بناها و اموال دولتی» ذیل «نفایس ملی»:

۱-۲. مسئله اصلی بند «۳» ماده (۱۷۹) که براساس اصل هشتادوسوم قانون اساسی تدوین شده، بناها و اموال دولتی است که از نفایس ملی غیرمنحصر به فرد باشند، نه نفایس ملی منحصر به فرد که انتقال آنها در هر صورت غیرممکن است و نه همه بناها و اموال دولتی. اینکه انتقال بناها و اموال دولتی غیرنفیس به صورت مصداقی و موردی نیاز به اجازه و تصویب مجلس ندارد، از مفاد قوانین بسیاری قابل برداشت است^۱ که خود نشانگر تفاوت حکم بناها و اموال دولتی نفیس و بناها و اموال غیرنفیس است. بنابراین این مطلب نیز تأییدی است بر اینکه موضوع اصل هشتادوسوم قانون اساسی آن دسته از بناها و اموال دولتی است که از نفایس ملی به شمار روند و انتقال آنها به صورت مصداقی نیاز به تصویب مجلس دارد و گرنه انتقال سایر بناها و اموال دولتی نیاز به تصویب مصداقی مجلس ندارد. البته مجلس حسب اختیار عام خود می‌تواند به صورت کلی در مورد آنها قانونگذاری کند که بیان شد.

۲-۲. بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس، بدون توجه به این تأکید قانونگذار اساسی، نفایس ملی را عطف به بناها و اموال دولتی کرده و در واقع برخلاف قانون اساسی فروش سه دسته از اموال، یعنی ۱. بناهای دولتی، ۲. اموال دولتی، ۳. نفایس ملی را نیازمند تصویب مجلس دانسته است. در حالی که بناها و اموال دولتی حسب قانون اساسی باید در زمره نفایس ملی باشند تا انتقال آنها نیاز به تصویب مجلس داشته باشد و نه همه اموال و بناهای دولتی.

۲-۳. طرح حاضر علاوه بر اینکه اشکال بند قبل را اصلاح نکرده با تغییری که صورت داده و پیشنهاد کرده، موجب تشدید این اشکال نیز شده است و با اضافه کردن کلمه «انتقال» به پیش از «نفایس ملی» و حذف کلمه «فروش» پیش از «بناها و اموال دولتی»، نتوانسته است اصلاح مد نظر و مطلوب را صورت دهد. نتیجه این اصلاح همان طور که در متن طرح پیشنهادی آمده است، این امر خواهد بود که هم برای فروش بناها و اموال دولتی و هم برای انتقال نفایس ملی نیاز به تصویب مجلس است. در حالی که چنین امری با مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی مغایر به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

طرح «اصلاح بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به شماره ثبت ۸۴۷ با هدف انطباق این بند با مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی اعلام وصول شده است. با توجه به تصریح قانون اساسی به ضرورت تصویب مجلس در موارد انتقال (که اعم از فروش است) اموال و بناهای دولتی که از نفایس ملی غیرمنحصر به فرد هستند، کلیات این طرح مورد تأیید است. با این حال با توجه به مفاد اصل هشتادوسوم قانون اساسی و حسب آنچه به تفصیل بیان شد، پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، طرح به شکل زیر اصلاح شود:

«ماده واحده: بند «۳» ماده (۱۷۹) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۳. انتقال بناها و اموال دولتی که از نفایس ملی باشد به استثنای نفایس ملی منحصر به فرد که در هر صورت قابل انتقال نخواهد بود.»

۱. از جمله قوانینی که مواد متعددی از آنها اجازه عمومی انتقال بناها و اموال دولتی در موضوعات مختلف را داده است، می‌توان به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، «قانون محاسبات عمومی کشور»، «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه» اشاره کرد.

