

اساسنامه صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی

■ شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۷۱

■ تاریخ: ۱۴۰۳/۰۹/۱۰

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

اساسنامه صندوق توسعه صنایع دستی و فرش
دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی
و فرهنگی

تاریخ تصویب: ۱۳۹۹/۲/۱۴

کد خزانه: ۶۰۳۲۰۷۱
۱۴۰۳/۰۹/۱۰

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۹/۸/۱۴



پژوهشکده شورای نگهبان

درباره‌ی اساسنامه

هیئت وزیران در راستای اختیار حاصل از ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی و به استناد ماده (۸) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی، «اساسنامه صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی» را بنا به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و صنعت، معدن و تجارت در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۴ هیئت وزیران به تصویب رساند. پس از آن، این مصوبه جهت طی تشریفات قانونی مقرر در اصل (۸۵) قانون اساسی، جهت بررسی عدم مغایرت مفاد آن با موازین شرع و قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۵۵۶۸۴۱/۱۵۵۷۰ مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۱ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسات مورخ ۱۳۹۹/۶/۲۶ و ۱۳۹۹/۷/۳۰، برخی از مواد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخت و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۹/۱۰۲/۲۰۴۴۶ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۴ به هیئت وزیران اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص اساسنامه صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی»

ماده ۲-

صندوق دارای شخصیت حقوقی مستقل و به عنوان مؤسسه‌ای غیرانتفاعی وابسته به وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی است.

■ دیدگاه ابهام

در قوانین و مقررات مختلف از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون محاسبات عمومی کشور،^۱ سازمان‌های اداری از حیث ماهیت تقسیم‌بندی شده و شامل وزارتخانه، مؤسسات دولتی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت است. ماهیتی که در ماده (۲) برای صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی تعیین شده است، «مؤسسه غیرانتفاعی وابسته به دولت» است. این ماهیت فاقد تعریف قانونی مشخص است و بر همین مبنا این صندوق از حیث ماهیت و نسبت آن با انواع دیگر دستگاه‌های اجرایی محل ابهام است.

■ دیدگاه عدم ابهام

براساس ماده (۲)، صندوق توسعه صنایع دستی دارای ماهیت غیرانتفاعی وابسته به دولت است. مقصود از ماهیت مذکور آن است که فعالیت‌های صندوق با هدف کسب نفع برای صندوق نیست؛ بلکه منابع و درآمدهای آن صرف اعطای تسهیلات، سرمایه‌گذاری و ... برای حمایت از افراد عضو صندوق خواهد شد. به عبارتی، این صندوق از مصادیق مؤسسات وابسته به دولت در اصل (۸۵) قانون اساسی است که فعالیت‌های تجاری و مالی غیرانتفاعی دارد و فاقد ابهام است.

۱. مواد (۱)، (۲)، (۳) و (۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی و ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده ۵-

وظایف و اختیارات صندوق به شرح زیر است:

- ۱- دریافت هرگونه تسهیلات و جلب مشارکت حسب مورد از بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری مجاز داخلی و خارجی.
- ۲- ...

- ۵- همکاری با نهادهای تخصصی داخلی و خارجی مرتبط با حوزه فعالیت‌های صندوق و استفاده متقابل از تجارب و منابع مالی و فنی آنها.
- ۶- تعیین و اعطای مجوز کاربری و بهره‌برداری مناسب از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوط.
- ۷- واگذاری بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی در اختیار صندوق به اشخاص حقیقی و حقوقی با اولویت بخش غیردولتی داخلی و خارجی، با رعایت قوانین و مقررات مربوط.

۸- ...

- ۱۲- حمایت از سرمایه‌گذاران، بهره‌برداران و فعالان حقیقی و حقوقی در زمینه تولید صنایع دستی و هنرهای سنتی و فرش دستباف و کارگاه‌های تولید محصولات مذکور و همچنین حمایت از تولیدات اعم از واردات و صادرات مواد اولیه مربوط در جهت ارتقای کمی و کیفی.

۱۳- ...

- ۱۶- برگزاری حراج آثار فاخر دارای شناسنامه و صاحب امضای قابل فروش صنایع دستی، فرش دستباف و هنرهای سنتی در داخل و خارج کشور.

▪ دیدگاه ابهام

الف) براساس بند (۱) ماده (۵) اساسنامه، دریافت هرگونه تسهیلات و جلب مشارکت از بانکها و مؤسسات مالی و اعتباری مجاز داخلی و خارجی از وظایف و اختیارات صندوق

است. حال مشخص نیست که دریافت تسهیلات و مشارکت با بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری «خارجی»، در چهارچوب موازین شرعی انجام می‌شود یا خیر؛ چراکه برخی از اقدامات بانک‌ها و مؤسسات مالی خارجی شامل معاملات ربوی هستند و مشخص نیست که حکم این بند شامل این گونه موارد نیز می‌شود یا خیر.

ب) براساس بند (۵) این ماده، استفاده از منابع مالی نهادهای تخصصی «خارجی» مرتبط با صندوق، به صورت مطلق مجاز دانسته شده است. اطلاق استفاده از منابع مالی خارجی از این جهت که شامل اخذ وام ربوی و سایر معاملات ربوی با نهادهای خارجی نیز می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

ج) براساس بند (۶) ماده (۵) اعطای مجوز کاربری و بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی کشور به صندوق موضوع این اساسنامه واگذار شده است. همچنین براساس بند (۷) نیز واگذاری بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی در اختیار صندوق، به اشخاص حقیقی و حقوقی با اولویت بخش غیردولتی داخلی و خارجی از وظایف و اختیارات صندوق دانسته شده است. برخی مساجد، بقاع متبرکه و ... نیز مشمول عنوان کلی بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی موضوع این ماده می‌شوند. حال مشخص نیست که در اعطای مجوز کاربری، بهره‌برداری و واگذاری از این گونه بناها و اماکن، شئون اسلامی مربوط به این قبیل اماکن رعایت می‌شود یا خیر.

د) مطابق بند (۱۲)، حمایت از واردات مواد اولیه‌ی تولید صنایع دستی و هنرهای سنتی و فرش دستباف از وظایف و اختیارات صندوق مذکور دانسته شده است. براساس بندهای مختلفی از سیاست‌های کلی نظام از جمله بند (۱۵) سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی^۱، لازم است در مواردی که تولید داخل وجود دارد، به جای حمایت از واردات، از تولید ملی حمایت شود. همچنین حمایت از تولید ملی و ترجیح آن بر واردات در قوانین مختلفی از جمله قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی مورد تأکید قرار گرفته است. بنابراین حکم این بند از این جهت که در حمایت از واردات مواد اولیه، سیاست‌های

۱. بند (۱۵) سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغی ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ مقام معظم رهبری: «توسعه فرهنگ حمایت از سرمایه، کار، کالاها و خدمات ایرانی و استفاده از نظرات متخصصان و صاحب‌نظران در تصمیمات اقتصادی.»

کلی نظام و قوانین مربوط به حمایت از تولید ملی رعایت می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

هـ) در بند (۱۶)، برگزاری حراج آثار فاخر جزء وظایف و اختیارات صندوق ذکر شده است. براساس اصل (۸۳) قانون اساسی، نفایس ملی صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی قابل انتقال به غیر است. اکنون مشخص نیست اگر آثار فاخر موضوع این بند، جزء نفایس ملی باشند، در اجرای حکم این بند، اصل (۸۳) قانون اساسی رعایت می‌شود یا خیر. همچنین برخی آثار فاخر دارای محذوریتهای شرعی بوده و لازم است که در حراج این آثار ملاحظات شرعی رعایت شود. به طور مثال برخی نسخ خطی قرآنی، فرش‌ها و قالیچه‌های حاوی سوره‌های قرآن نیز آثار فاخر محسوب می‌شوند حراج آنان دارای ملاحظات شرعی بوده و چه بسا مصداق بیع مصحف بوده و واجد ایراد باشد. بنابراین از این جهت که در اجرای حکم این بند قوانین و مقررات مربوط به فروش آثار فاخر رعایت می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

■ دیدگاه عدم ابهام

براساس حکم ذیل ماده (۱) مصوبه‌ی حاضر، صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیا و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی طبق مفاد این اساسنامه و «سایر قوانین و مقررات مربوط» فعالیت می‌کند. بنابراین حکم بند (۱) این ماده مبنی بر دریافت تسهیلات و مشارکت با بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری خارجی نیز لزوماً براساس قوانین کشور انجام می‌شود و بر همین مبنا فاقد ابهام در مورد معاملات ربوی است.

■ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده (۵)،

۱-۱- در بند (۱)، اطلاق اختیار دریافت هرگونه تسهیلات از بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری خارجی، از این جهت که آیا مشمول معاملات ربوی نیز می‌شود یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۱- در بند (۵)، اطلاق همکاری با نهادهای خارجی و استفاده متقابل از منابع مالی آنها، از این جهت که آیا مشمول معاملات ربوی نیز می‌شود یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۱- بندهای (۶) و (۷)، از این جهت که در بهره‌برداری از بناها و اماکن تاریخی و فرهنگی کشور رعایت شئون و موازین اسلامی الزامی خواهد بود یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۱- بند (۱۲)، از این جهت که در حمایت از واردات مواد اولیه، سیاست‌های کلی نظام و قوانین در حوزه لزوم حمایت از تولید ملی رعایت خواهد شد یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۵-۱- بند (۱۶)، از این جهت که در برگزاری حراج آثار مذکور، رعایت قوانین و مقررات جاری کشور الزامی خواهد بود یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

ماده ۱۰-

وظایف و اختیارات هیئت مدیره به شرح زیر می‌باشد:

۱- ...

۱۲- تعیین نماینده یا نمایندگان جهت شرکت در مجامع و هیئت

مدیره‌های شرکت‌های وابسته در صورت لزوم

تبصره - ...

■ دیدگاه مغایرت

براساس بند (۱۲) ماده (۱۰) این مصوبه، تعیین نماینده یا نمایندگان جهت شرکت در مجامع و هیئت مدیره‌های شرکت‌های وابسته، از وظایف و اختیارات هیئت مدیره دانسته شده است. حال آنکه با توجه به مأموریت‌های مهم و مرتبط با حوزه‌های عمومی این صندوق، لازم است که نماینده یا نمایندگان آن در شرکت‌های وابسته شرط «وثاقت» و «امانت» را دارا باشند. بر همین مبنا عدم ذکر شرایط مذکور برای نمایندگان صندوق، خلاف موازین شرع است.

■ نظر شورای نگهبان

۲- در بند (۱۲) ماده (۱۰)، عدم ذکر شرط «وثاقت» و «امانت» برای نمایندگان صندوق جهت شرکت در مجامع و ... خلاف موازین شرع شناخته شد.

ماده ۱۲-

مدیر عامل کلیه وظایف و اختیارات اداره صندوق و مواردی که از سوی هیئت مدیره تفویض می شود را بر عهده دارد.
تبصره- مدیر عامل می تواند با مسئولیت خود بخشی از اختیارات خود را به هر یک از مدیران و کارکنان صندوق واگذار کند.

■ دیدگاه مغایرت

براساس تبصره ماده (۱۲) مدیر عامل می تواند با مسئولیت خود بخشی از اختیارات خود را به هر یک از مدیران و کارکنان صندوق واگذار کند. با توجه به اینکه مدیر عامل وظایف مهم و حساسی را بر عهده دارد، لازم است اشخاصی که مدیر عامل بخشی از اختیارات خود را به آنان واگذار کرده است نیز همچون شخص مدیر عامل شرط «وثاقت» و «امانت» را دارا باشند. بر همین مبنا عدم ذکر شرایط مذکور برای آنان، خلاف موازین شرع است.

■ نظر شورای نگهبان

۳- در تبصره ماده (۱۲)، عدم ذکر شرط وثاقت و امانت برای مدیران و کارکنانی که مدیرعامل می تواند اختیارات خود را به ایشان واگذار نماید، خلاف موازین شرع شناخته شد.

ماده ۱۵-

منابع مالی صندوق به شرح زیر است:

۱- ...

۲- تا سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی با تشخیص وزیر.

۳- ...

۴- درآمدهای حاصل از فعالیت های صندوق پس از وضع کسور قانونی.

۵- ...

۶- سود خالص حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها و سپرده‌گذاری‌های صندوق.

۷- درآمد حاصل از فروش اموال و دارایی‌های صندوق.

■ دیدگاه مغایرت

الف) براساس ماده (۸) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی، چهار منبع خاص به عنوان منابع صندوق تعیین شده است. در اساسنامه‌ی حاضر منابع مذکور در قانون تغییر یافته و منابعی علاوه بر آنچه در قانون ذکر شده نیز در اساسنامه آمده است. توسعه‌ی منابع صندوق فراتر از آنچه در قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی بیان شده است، خروج از اذن قانونگذار بوده و مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

ب) براساس بندهای (۴)، (۶) و (۷) ماده (۱۵) درآمدهای حاصل از فعالیت‌ها، سرمایه‌گذاری‌ها، سپرده‌گذاری‌ها و فروش اموال و دارایی‌های صندوق، بخشی از منابع مالی صندوق دانسته شده است. با توجه به ماهیت صندوق، درآمدهای آن منابع دولتی محسوب می‌شود و لازم است که در بودجه‌ی سنواتی ذکر شده و پس از گردش خزانه به حساب صندوق واریز شود. این موضوع صراحتاً در ماده (۸) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی^۱ که صندوق به استناد آن تشکیل شده نیز ذکر شده است. بنابراین بندهای

۱. ماده (۸) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۸- به‌منظور حمایت، توسعه و ترویج صنایع دستی و تشویق و تکریم هنرمندان، پیشکسوتان و فعالان بخش صنایع دستی و فرش دستباف، عنوان «صندوق احیاء و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی» (موجود) به «صندوق توسعه صنایع دستی و فرش دستباف و احیاء و بهره‌برداری از اماکن تاریخی و فرهنگی» اصلاح می‌گردد. منابع صندوق از محل بخشی از تسهیلات صندوق کارآفرینی امید (مهر امام رضا (ع)) و کمک‌های بخش دولتی و غیردولتی و درآمدهای حاصل از فعالیت‌های صندوق پس از درج در بودجه سنواتی و گردش خزانه تأمین می‌شود. همچنین دولت (سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری) می‌تواند سی درصد (۳۰٪) از درآمدهای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری را به جهت تقویت منابع این صندوق اختصاص دهد. اساسنامه صندوق ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون با پیشنهاد مشترک سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

(۴)، (۶) و (۷) ماده (۱۵)، به دلیل عدم طی تشریفات گردش خزانه و عدم الزام به درج در بودجه سنواتی، مغایر اصول (۵۲) و (۵۳) قانون اساسی است.

■ دیدگاه عدم مغایرت

حکم ماده (۸) قانون حمایت از هنرمندان، استادکاران و فعالان صنایع دستی به صورت حصری بیان نشده است و بر همین مبنا نمی‌توان منابع صندوق را صرفاً در موارد ذکر شده در ماده (۸) قانون خلاصه کرد. بر همین مبنا هیئت وزیران صلاحیت دارد که منابع دیگری را در اساسنامه اضافه کند. همچنین براساس ذیل اصل (۱۳۸) قانون اساسی بررسی مغایرت یا عدم مغایرت اساسنامه‌های مصوب هیئت وزیران با قوانین عادی در صلاحیت رئیس مجلس شورای اسلامی است و در صورتی که حکم این ماده مغایرتی با قانون عادی داشته باشد، توسط رئیس مجلس اعلام خواهد شد.

■ دیدگاه ابهام

مطابق جزء (۲) ماده (۱۵) تا سی درصد از درآمدهای وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی می‌تواند به عنوان منابع مالی صندوق در نظر گرفته شود. با توجه به اینکه مشخص نیست درآمدهای مذکور پس از طی تشریفات گردش خزانه و درج در بودجه سنواتی به صندوق اختصاص می‌یابد یا خیر، ابهام دارد.

■ نظر شورای نگهبان

۴- در ماده (۱۵)،

۴-۱- بند (۲)، از این جهت که در استفاده از منابع مالی مذکور، الزامی به رعایت تشریفات «واریز و دریافت از خزانه» و «درج در بودجه سنواتی» وجود دارد یا خیر ابهام دارد، پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۲- بندهای (۴)، (۶) و (۷) از جهت عدم طی تشریفات گردش خزانه و عدم الزام به درج در بودجه سنواتی، مغایر اصول (۵۲) و (۵۳) قانون اساسی شناخته شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای
مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای
مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ...
در حالی که خوب است در متن آن حکم
اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل
جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان