



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- برگزاری انتخابات میاندوره‌ای مجلس شورای اسلامی
- اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران

کد گزارش: ۹۳۰۷۰۲۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۷/۰۱

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

۱- برگزاری انتخابات میاندوره‌ای مجلس شورای اسلامی

۸- اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۷۰۲۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۷/۰۱

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

برگزاری انتخابات میاندوره‌ای مجلس شورای اسلامی

بررسی موضوع

به موجب تبصره (۳) ماده (۸) «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» (اصلاحی ۱۳۷۹/۸/۲۵) «چنانچه به علت فوت، استعفاء و یا هر علت دیگر حوزه انتخابیه‌ای یک یا چند نماینده خود را از دست بدهد، وزارت کشور مکلف است ظرف مدت هفت ماه پس از تاریخ اعلام آن توسط مجلس شورای اسلامی با هماهنگی شورای نگهبان انتخابات را در حوزه مربوطه برگزار نماید.» مطابق این تبصره برگزاری انتخابات میاندوره‌ای مجلس بر فرض تحقق شرایط مذکور در ماده (۴) سابق این قانون^(۱) ظرف مدت هفت ماه پس از تاریخ اعلام فقدان نماینده توسط مجلس شورای اسلامی لازم دانسته شده بود.

پس از تصویب «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۷ و اصلاح تبصره فوق در مورخه ۱۳۷۹/۸/۲۵، «قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» در تاریخ ۱۳۸۶/۱/۲۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، که ماده (۴) «قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی»

۱. ماده ۴- در صورتی که بیش از یک سال به پایان دوره مجلس باقی باشد انتخابات میان دوره‌ای در حوزه‌های فاقد نماینده انجام خواهد شد. چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهار پنجم مجموع نمایندگان گردد و شش ماه به پایان دوره مجلس باقی باشد انتخابات میان دوره‌ای برگزار خواهد شد.

مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ را به شرح ذیل اصلاح کرد:

«انتخابات میاندوره‌ای مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های فاقد نماینده همزمان با یکی از انتخابات مذکور در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران انجام خواهد شد. چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان گردد و بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد و یا در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد انتخابات میاندوره‌ای انجام خواهد شد».

همانگونه که مشاهده می‌شود به موجب این تبصره در خصوص برگزاری انتخابات میاندوره‌ای اصلاحاتی صورت پذیرفت و مجلس اصل را بر برگزاری همزمان انتخابات میاندوره‌ای مجلس با یکی از انتخابات‌های مذکور در اصل ششم قانون اساسی قرار داد.

لیکن عبارت ذیل این ماده اصلاحی یک استثنا نسبت به این قاعده وارد کرده است که خود این استثنا مشروط به قیودی می‌باشد. طبق این استثناء چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان گردد، انتخابات میاندوره‌ای برگزار خواهد شد، مشروط بر اینکه بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد و یا در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد.

بنابراین بر اساس ماده (۴) اصلاحی در صورتی که تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان نشود انتخابات میاندوره‌ای صرفاً همزمان با یکی از انتخابات مذکور در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران برگزار خواهد شد. اما اگر تعداد نمایندگان مجلس کمتر از

چهارپنجم مجموع نمایندگان شود مشروط به مواردی انتخابات میان دوره‌ای به صورت مستقل برگزار خواهد شد که این شروط بر اساس ذیل ماده (۴) اصلاحی بدین قرارند:

شرط اول اینکه بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی مانده باشد و دوم اینکه در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد.

نکته ای که در اینجا وجود دارد این است که قیود مذکور برای استثنای وارده نسبت به اصل برگزاری انتخابات میان دوره‌ای مجلس همزمان با انتخابات‌های موضوع اصل ششم قانون اساسی، هرکدام شرطی برای استثنای اصلی یعنی کاهش تعداد نمایندگان به چهار پنجم می‌باشد و قید اخیر را نمی‌توان استثنای مستقلی برای حکم کلی این ماده که مقرر داشته «انتخابات میان دوره ای همزمان با انتخابات‌های سراسری موضوع اصل ششم برگزار می‌شود» قرار داد و اینگونه برداشت نمود که چنانچه به طور کلی در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد انتخابات میان دوره‌ای به صورت مستقل انجام خواهد شد.

ممکن است در این خصوص این گونه استدلال شود که اگر ما هر دو قید را شرطی مستقل برای استثنای حکم اصلی ماده یعنی «کاهش تعداد نمایندگان به چهار پنجم» بدانیم، قید اخیر در بردارنده قید اول نیز بوده و بکارگیری آن بی معنا می‌باشد و با توجه به اینکه فرض بر حکیم بودن قانونگذار است چنین برداشتی نمی‌تواند صحیح باشد.

در این خصوص قابل توضیح است که با توجه به قیود ذیل استثنای مذکور در این ماده جهت برگزاری همزمان انتخابات میان دوره ای مجلس با انتخابات‌های موضوع اصل ششم قانون اساسی چندین حالت قابل تصور

می‌باشد:

در حالت اول، اگر تعداد نمایندگان مجلس به کمتر از چهار پنجم رسیده باشد و بیش از یک سال از دوره نمایندگی باقی مانده باشد اعم از اینکه در این مدت باقی مانده تا پایان دوره نمایندگی، یکی از انتخابات‌های مذکور در اصل ۶ برگزار گردد یا خیر، انتخابات میان دوره ای به صورت مستقل برگزار خواهد شد (به عبارت دیگر به محض اینکه تعداد نمایندگان کمتر از چهار پنجم گردد در صورتی که بیش از یکسال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد، دیگر منتظر برگزاری یکی از انتخابات‌های مذکور در اصل ۶ نمی‌مانیم).

اما در حالت دوم، اگر تعداد نمایندگان کمتر از چهار پنجم گردد و از این تاریخ تا پایان دوره نمایندگی هیچ یک از انتخابات‌های مذکور در اصل ۶ برگزار نشود اعم از اینکه کمتر یا بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی مانده باشد انتخابات میان دوره‌ای به صورت مستقل برگزار خواهد شد. این فروض را می‌توان به صورت ذیل تقسیم بندی نمود:

الف) انتخابات دیگری وجود داشته باشد:

- ۱- بیشتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی مانده باشد ← انتخابات مستقل
- ۲- کمتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی مانده باشد ← انتخابات به‌زبان با انتخابات‌های موضوع اصل ششم

ب) انتخابات دیگری وجود نداشته باشد:

- ۱- بیشتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی مانده باشد ← انتخابات مستقل
- ۲- کمتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی مانده باشد ← انتخابات مستقل

لذا با توجه به قیود اخیر ماده (۴) در دو حالت کلی انتخابات میان دوره ای در زمانی غیر از همزمان با انتخابات های سراسری موضوع اصل ششم قانون اساسی برگزار خواهد شد که مبتدای هر دو کاهش تعداد نمایندگان به کمتر از چهار پنجم می باشد:

اول؛ چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهار پنجم مجموع نمایندگان گردد و بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد.

دوم؛ چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهار پنجم مجموع نمایندگان گردد و در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد (اعم از اینکه بیشتر از یکسال یا کمتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد).

همچنین فارغ از استدلالات فوق دو نکته دیگر نیز در خصوص این موضوع قابل توجه می باشد. نکته اول مربوط به مشروح مذاکرات پیرامون طرح اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی است که در آن ماده (۴) به صورت فعلی اصلاح می شود و نکته دوم مربوط به «طرح اصلاح ماده (۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» است.

در ارتباط با نکته اول اینکه در توجیه کلیات طرح فوق یکی از اهداف اساسی این طرح حذف انتخابات های میان دوره ای به دلیل تحمیل هزینه های زیاد آن بوده است (روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۹۷، سال ۱۳۸۵، صفحه ۱۹).

همچنین در مشروح مذاکرات پیرامون کلیات طرح مزبور به تعارض طرح با تبصره های «۲» و «۳» ماده (۸) اشاره می شود (روزنامه رسمی، مشروح مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی، جلسه ۲۹۷، سال ۱۳۸۵، صفحه ۱۶).

در خصوص نکته دوم نیز باید گفت که در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۲ طرحی تحت عنوان «طرح اصلاح ماده (۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» اعلام وصول شد که بر اساس آن ماده (۴) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی به شرح ذیل اصلاح می‌گردد.

«ماده ۴- چنانچه به هرعلتی یک حوزه انتخابیه مجلس شورای اسلامی فاقد نماینده شود و تا برگزاری یکی از موارد انتخابات مذکور در اصل ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی بیش از یکسال باقی باشد؛ وزارت کشور موظف است ظرف شش ماه از زمانی که حوزه انتخابیه فاقد نماینده شده است، انتخابات میاندوره ای برگزار کند»

طرح مزبور با اصلاحاتی پس از تصویب در کمیسیون تخصصی مربوطه به صحن علنی ارسال می‌گردد و صحن علنی به دلیل داشتن بار مالی گزارش کمیسیون را مجدداً به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌دهد. نتیجه اینکه در صورتی که بر اساس ذیل ماده (۴) اصلاحی به صورت مطلق می‌شد در کلیه مواردی که در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نمی‌گردد **انتخابات** میاندوره‌ای مستقل برگزار نمود، اولاً دیگر چه احتیاجی به تصویب چنین طرحی بوده است و ثانیاً در صورت وجود چنین موضوعی در قانون ایرادی نسبت به وجود بار مالی این طرح وجود نداشت چرا که همین حکم وجود داشته و بار مالی جدیدی ایجاد نمی‌نمود. بنابراین ضرورت وجود این طرح و ایراد مغایرت آن با اصل ۷۵ از سوی صحن علنی مجلس مؤیدی بر این موضوع است که هم اکنون بر اساس ماده (۴) اصلاحی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی چنین حکمی وجود ندارد.

نتیجه‌گیری

بنابراین با توجه به توضیحات فوق اول اینکه ماده (۴) اصلاحی قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۸۶/۱/۲۶ تبصره «۳» ماده (۸) را نسخ ضمنی نموده است و محلی برای اجرای آن وجود ندارد و دوم اینکه استثنای وارده نسبت به حکم کلی این ماده یعنی برگزاری همزمان انتخابات میاندوره ای مجلس با انتخابات‌های موضوع اصل ششم قانون اساسی صرفاً ناظر به مواردی است که تعداد نمایندگان به چهارپنجم کاهش پیدا کند و در این صورت در حالات ذیل انتخابات میاندوره ای مجلس به صورت مستقل برگزار می‌شود:

اول؛ چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان گردد و بیشتر از یک سال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد.

دوم؛ چنانچه تعداد نمایندگان مجلس کمتر از چهارپنجم مجموع نمایندگان گردد و در مدت باقیمانده هیچ یک از انتخابات مذکور برگزار نگردد (اعم از اینکه بیشتر از یکسال یا کمتر از یکسال به پایان دوره نمایندگی باقی باشد).

اصلاح اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران

مقدمه

«اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران» در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۷ به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ - به تصویب هیأت وزیران رسید و در تاریخ‌های ۱۳۸۲/۱۲/۱۰ و ۱۳۸۵/۸/۲۸ از سوی هیأت وزیران اصلاح گردید. حال هیأت وزیران به موجب مصوبه مورخ ۱۳۹۳/۶/۵ اقدام به اصلاح مجدد این اساسنامه کرده که در راستای اجرای اصل ۸۵ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است.

پیشینه موضوع

«شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران» به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه که به دولت اجازه داده بود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها اقدام نماید در واقع جایگزین «سازمان تحقیقات منابع آب» (شرکت سهامی) گردید. به موجب ماده (۳۰) اساسنامه سازمان اخیرالذکر (اصلاحی ۱۳۷۹/۱/۳۱)، سازمان تحقیقات منابع آب مجاز گردیده بود «بابت سهمی از ارزش ذاتی آب و راهبردی و مدیریت منابع آب کشور، درصدی از درآمدهای شرکت‌های آب منطقه‌ای و استانی و سازمان آب و برق خوزستان را به تشخیص وزیر نیرو (ریاست مجمع) و در قالب بودجه سالانه به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خود دریافت نماید، همچنین با توجه به امکانات فنی و علمی و تحقیقاتی خود خدمات لازم

را در زمینه‌های مرتبط با فعالیت سازمان به سایر دستگاه‌ها و مؤسسات اعم از دولتی یا خصوصی در قبال حق‌الزحمه ارایه نماید» و «وجوه واریزی به حساب سازمان از طرف شرکت‌های آب منطقه‌ای و استانی و سازمان آب و برق خوزستان به حساب هزینه‌های قطعی منظور خواهد شد». لکن مفاد این ماده، به دلیل فقدان مجوز قانونی جهت دریافت و هزینه‌کرد مبلغ مذکور، در اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران که در تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۷ و به استناد ماده (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹-^(۱) به تصویب هیأت‌وزیران رسید، پیش‌بینی و درج نگردید. حال هیأت‌وزیران به‌موجب این اصلاحیه در صدد الحاق و درج مجوز دریافت و هزینه‌کرد «تا دو درصد از درآمدهای شرکت‌های آب منطقه‌ای و شرکت سهامی سازمان آب و برق خوزستان و شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران» در اساسنامه «شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران» می‌باشد. لازم به ذکر است که طبق جدول پیوست اساسنامه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران مصوب ۱۳۸۱/۱۲/۷، شرکت‌های آب منطقه‌ای (مشمول بر شرکت‌های آب منطقه‌ای تهران، فارس، کرمان، گیلان،

۱. ماده ۴- «به‌منظور ساماندهی و استفاده مطلوب از امکانات شرکت‌های دولتی و افزایش بازدهی و بهره‌وری و اداره مطلوب شرکت‌هایی که ضروری است در بخش دولتی باقی بمانند و نیز فراهم کردن زمینه واگذاری شرکت‌هایی که ادامه فعالیت آن‌ها در بخش دولتی غیر ضروری است به بخش غیردولتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به واگذاری، انحلال، ادغام و تجدید سازمان شرکت‌های دولتی، اصلاح و تصویب اساسنامه شرکت‌ها، تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی و بیمه، با رعایت مقررات و قوانین مربوط و جابجائی و انتقال وظایف، نیروی انسانی، سهام و دارائی‌های شرکت‌های دولتی و شرکت‌های وابسته به آن‌ها با رعایت موارد ذیل اقدام کند:»

مازندران و گلستان، خراسان، آذربایجان شرقی و اردبیل، آذربایجان غربی، سیستان و بلوچستان، غرب، هرمزگان، اصفهان و یزد)، «شرکت سهامی سازمان آب و برق خوزستان» و «شرکت سهامی توسعه منابع آب و نیروی ایران» همگی از جمله شرکت‌های زیرمجموعه شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران هستند که صد درصد (۱۰۰٪) سهام آن‌ها متعلق به دولت می‌باشد.

بررسی موضوع

مسئله قابل توجهی که در خصوص این اصلاحیه وجود دارد این است که مطابق اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب باید به موجب قانون انجام گیرد. در حالیکه به موجب مصوبه حاضر به شرکت مادر تخصصی مدیریت منابع آب ایران مجوز داده شده که مبالغی را از شرکت‌های دولتی دیگر دریافت کند، در حالیکه هیچگونه مجوز قانونی در این خصوص وجود ندارد.

همچنین مطابق ماده (۳۷) قانون محاسبات عمومی «پیش‌بینی درآمد و یا سایر منابع تأمین اعتبار در بودجه کل کشور مجوزی برای وصول از اشخاص تلقی نمی‌گردد و در هر مورد احتیاج به مجوز قانونی دارد...».

لازم به ذکر است که اختیار وضع تصویب اساسنامه سازمانهای دولتی نمی‌تواند در برگیرنده اختیار دولت به وضع دریافت وجه از اشخاص حقیقی یا حقوقی باشد و همانگونه که در اصل ۵۳ قانون اساسی مورد تصریح واقع شده است همه پرداختها باید به موجب قانون باشد و لذا مصوبه دولت در این خصوص که اجازه دریافت وجوهی را بدون وجود اذن قانونگذار به یک شرکت دولتی می‌دهد مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی تلقی می‌شود.