

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

**طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول  
واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ق.۱۰**

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۹

تاریخ: ۱۳۹۲/۵/۲۹



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول  
واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ ق.ا.

تدوین:

محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۹

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

### فهرست مطالب

|   |                                    |
|---|------------------------------------|
| ۲ | ..... مقدمه                        |
| ۳ | ..... مرحله اول بررسی              |
| ۳ | ..... - بررسی ماده واحده           |
| ۶ | ..... نظر (مرحله اول) شورای نگهبان |
| ۷ | ..... مرحله دوم بررسی              |
| ۷ | ..... - بررسی ماده واحده           |
| ۸ | ..... نظر (نهایی) شورای نگهبان     |

## مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی بوسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدید نظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین مرکز تحقیقات، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرائف مورد نظر اعضا را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

## مرحله اول بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۱/۲۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۴

### — بررسی ماده واحده

ماده واحده - نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی حذف می‌شود.

### الف - دیدگاه مغایرت

- این طرح از آنجا که مانع واگذاری پست بانک می‌شود در حالی که از محل واگذاری آن در قانون بودجه، دولت پیش‌بینی کسب درآمد کرده است، سبب تقلیل درآمد و در نتیجه بار مالی برای دولت می‌شود و از آنجا که برای این جبران این تقلیل درآمد دولت محلی پیش‌بینی نشده است (مانند کسب درآمد جدید یا کاهش هزینه) مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ مگر اینکه به موجب لایحه دولت باشد تا این کاهش سقف درآمدی بودجه توسط دولت اصلاح شود.

- مواردی که باید طبق قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی واگذار شود برگرفته از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری است لذا مجلس نمی‌تواند مواردی را که در قانون مزبور مشمول واگذاری بیان شده است از فهرست واگذاری خارج نماید زیرا مبنای واگذار شدن، سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری بوده است؛ در نتیجه این طرح مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

- آنچه مقام معظم رهبری در صلاحیتشان است و به مجمع واگذار کرده اند، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» (موضوع بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) است نه نظارت بر تقنین که توسط مجلس صورت می‌گیرد و شورای نگهبان طبق اصل ۹۴ قانون اساسی از حیث عدم مغایرت با احکام اسلامی و قانون اساسی بر آن نظارت می‌نماید؛ در نتیجه از آنجا که این طرح از جنس تقنین است - و نه اجرا - لذا نظارت بر آن در صلاحیت شورای نگهبان است و نه مجمع تشخیص مصلحت نظام. مؤید این نظر رویه شورای نگهبان در خصوص قوانین دیگر است که در برخی

موارد شورای نگهبان، مصوبات مجلس را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام ابلاغی رهبری رد کرده است.

- آنچه که مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده‌اند، سالب اختیارات شورای نگهبان در خصوص کنترل قوانین به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام نیست؛ به همین جهت است که ما به عنوان شورای نگهبان برخی مصوبات مجلس مانند بودجه را به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی نظام، مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی اعلام نموده‌ایم.

- از آنجا که طبق ذیل ماده ۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی،<sup>(۱)</sup> تعیین مصادیق شرکت‌های مشمول واگذاری این قانون در اختیار دولت (هیأت وزیران و نه صرفاً موافقت چند وزیر) است لذا تصویب این طرح، به معنای

۱. ماده ۲- «فعالیت‌های اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران شامل تولید، خرید و یا فروش کالاها و یا خدمات به سه گروه زیر تقسیم می‌شود:

گروه یک - تمامی فعالیت‌های اقتصادی به جز موارد مذکور در گروه دو و سه این ماده.  
گروه دو - فعالیت‌های اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

گروه سه - فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از :

- ۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد (فرکانس)،
- ۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،
- ۳) تولیدات محرمانه یا ضروری نظامی، انتظامی و امنیتی به تشخیص فرماندهی کل نیروهای مسلح،
- ۴) شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های استخراج و تولید نفت خام و گاز،
- ۵) معادن نفت و گاز،
- ۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون،
- ۷) بیمه مرکزی و شرکت بیمه ایران،
- ۸) شبکه‌های اصلی انتقال برق،
- ۹) سازمان هواپیمایی کشوری و سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۰) سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی،
- ۱۱) رادیو و تلویزیون،

تشخیص، انطباق و طبقه بندی فعالیت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی موضوع این ماده با هر یک از سه گروه به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف شش ماه به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و در مورد بند (۳) گروه سه، مصوبه هیأت وزیران باید به تصویب فرماندهی کل نیروهای مسلح برسد.»

نفی اختیار دولت در آن قانون است که مجلس آن اختیار را داده بود و این امر نقض غرض و مداخله در امور اجرایی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- قانون بودجه هنوز تصویب نشده است و تنها در کمیسیون تلفیق از محل این واگذاری، درآمدی برای دولت پیش‌بینی شده است. لذا این طرح منجر به کاهش درآمدهای دولت و بار مالی نمی‌شود و در نتیجه مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌باشد.

- کنترل عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری در صلاحیت شورای نگهبان نیست، زیرا رهبری این صلاحیت را به مجمع تشخیص مصلحت نظام واگذار کرده اند. لذا این امر از صلاحیت شورای نگهبان گرفته شده است و توسط مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام داده شده است.<sup>(۱)</sup> نظر مقام معظم رهبری این بوده است که نهادی که وضع سیاست می‌کند خود بر آن نظارت نماید و تنها یک مرجع ناظر داشته باشیم و نه چند ناظر؛ تا جلوی تعدد نظرات در مورد یک موضوع واحد گرفته شود.

- طبق ماده ۱۳ آئین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام<sup>(۲)</sup> که به تأیید مقام

---

۱. طبق نامه مورخه ۱۳۷۷/۱/۱۷ رهبری، وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است که در راستای اعمال این نظارت، «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۱، در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۲۰ توسط رهبری ابلاغ گردید. طبق ماده ۷ مقررات مزبور، این نظارت در خصوص قوانین برنامه به این صورت است که مجمع موارد مغایرت مصوبات مجلس را به شورای نگهبان اعلام می‌کند و شورای نگهبان بر اساس نظر مجمع، اِعمال نظر می‌نماید.

۲. ماده ۳۱: «به منظور تنظیم کار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های خاص و برقراری ارتباط با دستگاه‌های مسئول دولتی و نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی و استفاده کامل از فرآورده‌های کارشناسی آنها و نیز ارتباط مستمر با شوراهای مشورتی و نظارت بر کارهای اداری و کارشناسی کمیسیون‌ها و ایجاد گنجینه اطلاعات کارآمد از مطالعات و تحقیقات و گزارش‌های مهم کارشناسی مربوط به مسائل ایران و جهان و همچنین نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است و پیگیری آنها و نیز ابلاغ مصوبات و تصمیم‌ها و تدوین صورت مشروح مذاکرات و دیگر امور اداری و اجرایی مجمع، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل می‌شود. مسؤولیت دبیرخانه با دبیر مجمع است که ریاست دبیرخانه را به عهده خواهد داشت.»

معظم رهبری رسیده است، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی که به تأیید مقام معظم رهبری رسیده است، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تشکیل شده است. مبنای این امر این بوده است که بهترین مرجع برای نظارت بر هر مصوبه ای نهاد واضع آن مصوبه است؛ این مبنا مورد تصریح مقام معظم رهبری قرار گرفته است.

- تعیین مصادیق شرکت‌های مشمول واگذاری موضوع قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، در اختیار دولت است و موافقت نماینده دولت در مجلس با این طرح به معنای موافقت دولت است، یعنی ماهیت لایحه نیز یافته است. لذا ایراد بار مالی و مداخله در امور اجرایی وارد نیست.

- مجلس با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، اختیار تعیین مصادیق شرکت‌های مشمول واگذاری را به دولت داده بود و با تصویب این قانون در خصوص پست بانک آن اختیار واگذار شده را محدود می‌کند و این امر (اصلاح قانون مصوب) از اختیارات مجلس است.

### ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

این مصوبه به دلیل مغایرت با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ابلاغی رهبری مغایر با اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

### نظر (مرحله اول) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

- مصوبه مغایر سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری مدظله‌العالی در خصوص اصل ۴۴ قانون اساسی بوده بنابراین خلاف بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

---

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۵۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.



## مرحله دوم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۲/۱۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۲۷ و ۱۳۹۱/۳/۳

### - بررسی ماده واحده

ماده واحده - واگذاری سهام شرکت پست بانک طبق قانون « اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی » تا سقف چهل و نه درصد (۴۹٪) تا پایان برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ ادامه می‌یابد. واگذاری باقیمانده سهام تا سقف هشتاد درصد (۸۰٪) پس از مهلت یاد شده، منوط به تداوم کلیه وظایف و مسئولیت‌های بانک مذکور در ارائه خدمات بانکی در مناطق کمتر توسعه یافته و روستایی توسط این بانک و یا محول شدن آن به حداقل یکی از بانک‌های دولتی است.

### الف - دیدگاه مغایرت

- مصوبه حاضر، روند واگذاری پست بانک را کند می‌کند که این امر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در تعارض است. طبق سیاست‌ها باید پست بانک کاملاً خصوصی شود اما در این مصوبه تا پایان برنامه حداکثر ۴۹ درصد سهام آن قابل واگذاری است و واگذاری تا سقف ۸۰ درصد<sup>(۱)</sup> نیز پس از زمان پایان برنامه و با

۱. طبق بند «ب» ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، «دولت مکلف است هشتاد درصد (۸۰٪) از ارزش مجموع سهام بنگاه‌های دولتی در هر فعالیت مشمول گروه دو ماده (۲) این قانون به استثناء راه و راه‌آهن را به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی واگذار نماید.» تبصره ۱ این بند اشعار می‌دارد، «دولت مجاز است به منظور حفظ سهم بهینه بخش دولتی در فعالیتهای گروه دو ماده (۲) این قانون با توجه به حفظ حاکمیت دولت، استقلال کشور، عدالت اجتماعی و رشد و توسعه اقتصادی به میزانی سرمایه‌گذاری نماید که سهم دولت از بیست درصد (۲۰٪) ارزش این فعالیتها در بازار بیشتر نباشد.»

طبق ماده ۲ این قانون، « گروه دو - فعالیتهای اقتصادی مذکور در صدر اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به جز موارد مذکور در گروه سه این ماده.

گروه سه - فعالیت‌ها، مؤسسات و شرکت‌های مشمول این گروه عبارتند از :

(۱) شبکه‌های مادر مخابراتی و امور واگذاری بسامد(فرکانس)،



وجود شرایطی قابل تحقق است. در نتیجه این ماده مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- این مصوبه برخلاف مصوبه قبلی، به کلی واگذاری را نفی نکرده است بلکه برای واگذاری بیش از ۴۹ درصد و تا ۸۰ درصد شرایطی را بیان داشته است که جهت تضمین ارائه خدمات پستی پست بانک می‌باشد تا مردم در اثر واگذاری از دریافت خدمات محروم نمانند؛ در نتیجه ایراد قبلی شورای نگهبان مرتفع شده است.

### ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

با توجه به اصلاحات به عمل، ایراد مورد نظر شورای نگهبان مرتفع گردید.

## نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

طرح حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی با توجه به اصلاحات به عمل آمده مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.



(۲) شبکه‌های اصلی تجزیه و مبادلات و مدیریت توزیع خدمات پایه پستی،...

(۶) بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک سپه، بانک صنعت و معدن، بانک توسعه صادرات، بانک کشاورزی، بانک مسکن و بانک توسعه تعاون... «لذا تنها وظایف حاکمیتی پست بانک مذکور در جزء ۲ گروه سه ماده ۲ قابل واگذاری به بخش غیردولتی نمی‌باشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۸۷۵ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی؛ البته شورای نگهبان در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۹۶ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی استمهال نموده بود.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و  
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود  
را ایفا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد  
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲  
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵  
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵  
info@shora-rc.ir  
www.shora-rc.ir