



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

**طرح دوفوریتی اجازه به وزارت صنعت، معدن و
تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین با بازرسان
شاغل در حوزه نظارت بر بازار**

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۳

تاریخ: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

**طرح دوفوریتی اجازه به وزارت صنعت،
معادن و تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین
با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار**

استخراج، تنقیح و تدوین:

محمدبرزگر خسروی

بازبینی و نظارت علمی:

محمدهادی توکل‌پور

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۰۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۰۱/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

.....۲	مقدمه
.....۳	طرح دوفوریتی اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار
.....۳	مرحله اول
.....۵	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
.....۵	مرحله دوم
.....۸	نظر (نهایی) شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر 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 پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء 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.

طرح دوفوریتی اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد کارمین بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۳/۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۳/۷

ماده واحده- به وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان‌های استانی و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) اجازه داده می‌شود در سقف سه هزار و پانصد نفر بازرس به صورت قرارداد کار معین با تأمین از ردیف اعتباری ۱۷-۵۵۰۰۰۰ بودجه سال جاری، جهت اجرای طرح‌های نظارتی دولت و کنترل بازار در مجموعه کشور نسبت به تمدید قراردادهای قبلی و جایگزینی آنها بدون هزینه جدید اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- طبق اعلام دولت به شورای نگهبان،^(۱) ردیف اعتباری مذکور در این مصوبه، در بودجه سالانه به اموری تخصیص داده شده است و مازادی ندارد که به موضوع این مصوبه اختصاص داده شود. در واقع این ردیف، برای موضوع این مصوبه، غیر قابل استفاده است. بر این اساس، این مصوبه، محل واقعی برای تأمین بار مالی موضوع مذکور را نداشته و از آنجا که در قالب طرح ارائه شده است، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است که طرح‌های قانونی را در صورتی قابل تصویب در مجلس می‌داند که محل تأمین هزینه‌های اجرایی آن مشخص شده باشد.

- معنای عبارت «اجازه داده می‌شود» مصرح در این مصوبه، همان الزام دولت است؛ زیرا اگر وزارت مزبور، مفاد این مصوبه را اجرا نکند، توسط مجلس،

۱. متعاقب اعلام نظر دولت به شورای نگهبان، نامه‌ی شماره ۲۰۰/۹۳/۳۰۲۱ مورخ ۱۳۹۳/۳/۸ از سوی جانشین معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور برای شورای نگهبان ارسال شده است که بند (۳) آن در خصوص این مصوبه بیان می‌دارد: «۳- مغایر اصل پنجاه و دوم قانون اساسی می‌باشد؛ با این توضیح که محل هزینه‌کرد اعتبار مندرج در قانون، قبلاً از سوی مجلس به تصویب رسیده و تخصیص مجدد آن برای موضوع قانون اخیرالتصویب، خلاف اصل اخیرالذکر به نظر می‌رسد.»

بازخواست می‌شود. جواز در چنین مصوباتی به این معنا است که تا قبل از این، اجازه‌ی انجام چنین کاری وجود نداشته و از این پس، این اجازه وجود دارد و باید این کار انجام شود. به بیان دیگر، اجازه به معنای رفع منع قانونی و الزام به انجام است. در لوایح بودجه نیز معمولاً از عبارت «اجازه داده می‌شود»، استفاده می‌شود که به معنای الزام است. بنابراین، نمی‌توان با استناد به این عبارت، مختار بودن دولت در انجام مفاد این مصوبه را برداشت کرد و آن را خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی ندانست.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه این مصوبه، دولت را مکلف نکرده و تنها به دولت «اجازه» داده است تا کاری را انجام دهد، حتی با پذیرش بار مالی مصوبه و اینکه ردیف اعتباری مذکور در مصوبه فاقد منبع واقعی باشد، نمی‌توان این مصوبه را مخالف با اصل ۷۵ قانون اساسی دانست؛ زیرا دولت همان‌طور که می‌تواند مفاد مصوبه را اجرا کند، مختار است مفاد مصوبه را اجرا نکند. ذکر عبارت «اجازه» در مصوباتی با موضوعات بودجه‌ای و مالی نیز، به معنای الزام نیست و دولت مختار به انجام مقرر قانونی مربوطه است.

- «اجرای طرح‌های نظارتی دولت و کنترل بازار در مجموعه‌ی کشور» یک امر حاکمیتی است^(۱) که باید توسط دولت انجام شود و دولت نیز برای کنترل بازار، چاره‌ای جز به‌کارگیری افراد در این حوزه ندارد. دولت نیز قبلاً بر اساس برخی مصوبات خود،^(۲) این افراد را در این خصوص به‌کار گرفته است و این مصوبه، صرفاً در خصوص تمدید قراردادهای قبلی است. بر این اساس، این مصوبه که در قالب طرح ارائه شده است، در خصوص موضوع جدیدی نیست که نیازمند تأمین محل هزینه آن باشد؛ لذا این مصوبه مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

- این طرح مصوب، صرفاً به دولت اجازه داده است برای انجام کاری از یک ردیف اعتباری هزینه کند و به دولت این اجازه را نداده است که از محل‌های دیگری برای

۱. با توجه به جزء (۲) بند (۲۵) سیاست‌های کلی برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در چارچوب سند چشم‌انداز بیست‌ساله ابلاغی ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ که اشعار می‌دارد: «ایجاد ساختارهای مناسب برای ایفای وظایف حاکمیتی (سیاست‌گذاری، هدایت و نظارت)»؛ وظایف حاکمیتی شامل «نظارت» است.

۲. تصمیم نمایندگان ویژه رئیس جمهور در کارگروه کنترل بازار به شماره ۱۳۹۱/۵/۳۶۱۰۸/ت/۴۶۵۳۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۰؛ تصویب‌نامه‌ی شماره ۹۴۷۴۹/ت/۴۷۶۴۳-ه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۴ هیئت وزیران و تصویب‌نامه‌ی شماره ۲۵۲۶۳۳/ت/۴۷۶۴۳-ه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۹ هیئت وزیران.

اجرای این مصوبه برداشت کند؛ در نتیجه، اگر ردیف اعتباری مذکور در این مصوبه، فاقد منبع است، دولت دیگر قادر به اجرای مصوبه نیست و اجرای مصوبه، سالبه به انتفای موضوع است. بنابراین، این مصوبه مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- از آنجا که مشخص نیست ردیف اعتباری مذکور، دارای منابع کافی برای اختصاص به موضوع این مصوبه است یا نه و با توجه به اینکه در صورت فقدان اعتبار کافی، این مصوبه (طرح)، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است، امکان اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبه با قانون اساسی میسر نیست. بنابراین لازم است ابتدا این ابهام مصوبه برطرف شود تا بتوان راجع به آن اظهارنظر کرد.

د- تصمیم شورا

- ماده واحده از این حیث که تاریخ و مدت تمدید را مشخص ننموده و همچنین معلوم نیست که برای ردیف مرقوم، محل مصرف دیگری در نظر گرفته شده یا خیر و اینکه چه مبلغ از این ردیف باقی است و آیا مبلغ باقی مانده، کفایت هزینه پیش‌بینی شده را می‌نماید یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

ماده واحده از این حیث که تاریخ و مدت تمدید را مشخص ننموده و همچنین معلوم نیست که برای ردیف مرقوم، محل مصرف دیگری در نظر گرفته شده یا خیر و اینکه چه مبلغ از این ردیف باقی است و آیا مبلغ باقی مانده، کفایت هزینه پیش‌بینی شده را می‌نماید یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۳/۲۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۴/۴

ماده واحده- به وزارت صنعت، معدن و تجارت اجازه داده

۱. مندرج در نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۸۸۷ مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

می‌شود در سال ۱۳۹۳ در سقف بازرسان به کار گرفته شده در سال ۱۳۹۲ با تأمین از ردیف اعتباری ۱۷-۵۵۰۰۰۰۰ قانون بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور، جهت اجرای طرح بازرسی کالا و خدمات بدون هزینه جدید اقدام نماید.

الف- دیدگاه مغایرت

- افراد موضوع این مصوبه، ابتدا در قالب نیروهای شرکتی، فعالیت داشته‌اند که متعاقباً، دولت (سابق) تصویب کرد که این افراد به صورت قرارداد کارمعین به کار گرفته شوند. بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری،^(۱) دستگاه‌ها می‌توانند تا ده درصد از کل پست‌های مصوب خود را به صورت قرارداد کار معین به کار گیرند و لذا رئیس مجلس (هیئت تطبیق مصوبات دولت با قوانین)، مصوبه‌ی دولت در این خصوص را به دلیل عدم مراعات سقف مذکور، خلاف قانون اعلام کرد.^(۲) دولت (جدید) نیز در این خصوص معتقد است که به جهت رعایت موازین قانونی، این افراد باید در قالب نیروهای شرکتی به کار گرفته شوند^(۳) و مصوبه‌ی مجلس که به تمدید قراردادهای سابق

۱. تبصره‌ی ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۸/۸: «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدای و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.»
۲. نامه‌ی شماره ۱۵۲۸۱ مورخ ۱۳۹۲/۳/۱۱ ریاست مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور: «..... از آنجا که تبصره ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۶- به کارگیری افراد به صورت ساعتی و قرارداد کار معین را «تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب»، مجاز دانسته است، علی‌هذا مصوبه مذکور از حیث عدم مراعات سقف مذکور، مغایر با قانون است.»
۳. در خصوص این موضوع، یکی از نمایندگان مجلس نسبت به اخراج حدود ۳۰۰۰ نفر از وزارت صنعت، معدن و تجارت، به هیئت رئیسه مجلس اعتراض کرد که وزارتخانه‌ی مزبور نسبت به این موضوع، این پاسخ را در یکی از رسانه‌ها منتشر کرد: «به منظور اجرای طرح‌های تحول اقتصادی در کشور و زمینه‌سازی مناسب بسترهای اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، هیئت وزیران در سال ۱۳۸۷ با ابلاغ تصویب‌نامه شماره ۳۶۵۳/ت ۳۹۶۳۰-ه مورخ ۱۳۸۷/۳/۱۱، وزارت بازرگانی (سابق) را به اجرای طرح تشدید بازرسی و نظارت بر کلیه اقلام مشمول طرح‌های نظارتی مکلف نمود. در اجرای مصوبه مذکور و با بررسی و ارزیابی حجم کار مقرر شد تعداد ۳۵۰۰ نفر بازرس از طریق انعقاد قرارداد حجمی با شرکت‌های پیمانکاری برای انجام این وظیفه خطیر، در تمامی استان‌های کشور، به کارگیری و ردیفی تحت عنوان «اعتبارات طرح اجرای بازرسی کالا و خدمات» در ردیف‌های مترقیه قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی و تخصیص اعتبار گردید.»

به عنوان قراردادهای کارمین حکم کرده است، امر جدیدی را قانون گذاری کرده است که با توجه به فقدان محل تأمین بار مالی آن، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

با توجه به اصلاحات به عمل آمده - حذف «در سقف سه هزار و پانصد نفر بازرس» و تصریح به عبارت «در سال ۱۳۹۳ در سقف بازرسان به کار گرفته شده در سال ۱۳۹۲» - افراد مشمول قراردادهای موجود افزایش نیافته اند و تاریخ و مدت تمدید قرارداد نیز برای یک سال (سال ۱۳۹۳) معین شده است و همچنین با عنایت به اینکه



با ابلاغ تصویب نامه شماره ۲۱۳۴۷۱/ت/۴۷۹۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۱ هیئت وزیران، «موضوع الزام دستگاه های اجرایی در خصوص انعقاد قرارداد کارمین یا قرارداد موقت کارگری با کلیه نیروهای طرف قرارداد با شرکتهای پیمانکاری»، با درخواست وزارتخانه و به منظور شمول مصوبه مذکور بر نیروهای طرح تشدید بازرسی، طی مصوبات شماره ۹۴۷۴۹/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۴ و شماره ۲۵۲۶۳۳/ت/۴۷۶۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۹ هیئت وزیران مجوز عقد قرارداد کارمین با این نیروها اخذ شد، ولی هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین مجلس شورای اسلامی طی نامه های شماره ۱۳۰۲ هـ/ب مورخ ۹۱/۱۰/۱۳ و شماره ۱۵۲۸۱ هـ/ب مورخ ۹۲/۳/۱۱ مصوبات فوق را ملغی الاثر اعلام نمود و متعاقباً نهادهای نظارتی و از جمله دیوان محاسبات کشور طی نامه های متعدد، وزارتخانه را مکلف به اجرای نامه های مجلس شورای اسلامی دال بر عدم استمرار و فسخ قرارداد نیروهای طرح تشدید بازرسی نمود و ذی حسابان سازمان های صنعت معدن و تجارت استان ها نیز به استناد مکاتبات دیوان محاسبات کشور و مجلس شورای اسلامی از پرداخت حقوق و مزایای مشارالیهم خودداری می نمودند که در سال ۱۳۹۲ با دستور مقام محترم وزارت و با قبول مسئولیت از طرف ایشان به هر نحو ممکن حقوق و مزایای نیروهای موصوف با توجه به قراردادهای منعقد پرداخت شد.

با توجه به مطالب فوق:

- ۱- تصمیم وزارتخانه، عقد قرارداد با این نیروها بوده و هیچ سیاستی دال بر اخراج و یا تعدیل آنان نداشته است و اقدام اخیر وزارتخانه دال بر عقد قرارداد با نیروهای موصوف از طریق شرکتهای پیمانکاری در رعایت قوانین و مقررات و رفع ایرادات اعلامی از سوی مراجع فوق الذکر بوده است.
- ۲- چنانچه ملاحظه می گردد، مکاتبه وزارتخانه مبنی بر عدم امکان تمدید قرارداد با این نیروها در سال ۱۳۹۳ بنا به تکلیف قانونی بوده و وزارتخانه به منظور حفظ اشتغال آنان، سازمان های صنعت معدن و تجارت استان ها را موظف نمود تا رفع مشکل، نیروهای طرح تشدید بازرسی از طریق شرکتهای پیمانکاری، استمرار خدمت داشته و مشکلی برای پرداخت حق الزحمه آنان وجود نداشته باشد.
- ۳- در صورت رفع مشکل فوق، این وزارتخانه مجدداً با نیروهای موصوف قرارداد مستقیم منعقد خواهد نمود.
- ۴- وزارتخانه، هیچ یک از نیروهای مذکور را تعدیل نخواهد نمود و اعتبار لازم در سال ۱۳۹۳ برای انجام مأموریت نظارت و بازرسی در بودجه وزارتخانه نیز پیش بینی شده است. (خبرگزاری نسیم، به آدرس اینترنتی <http://www.nasimonline.ir/detail/News/۸۶۱۸۱۷/۰>)

ردیف اعتباری مذکور، از ابتدا برای بازرسی کالا و خدمات پیش‌بینی شده است، بر این اساس، ابهامات مصوبه‌ی مزبور برطرف شده است و این ماده با ایرادی مواجه نیست.

- دولت در خصوص این مصوبه معتقد است که افراد مذکور در این مصوبه باید به صورت شرکتی به کار گرفته شوند. با توجه به وجود مصوبات پیشین دولت که دستور به انعقاد قراردادهای کارمعی با این افراد داده و حقوق و مزایای آنان نیز بر این اساس پرداخت شده است، این مصوبه، موضوع جدیدی نبوده که مستلزم افزایش بار مالی برای دولت باشد. بر این اساس، این ماده مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نیست.

- با توجه به اینکه اصل مصوبه، ناظر به اعطای مجوز به دولت است و نه ایجاد تکلیف، در صورتی که دولت متمایل به انجام این موضوع نبوده یا بودجه‌ی کافی برای آن نداشته باشد، اقدام به انجام آن نمی‌کند و بنابراین این مصوبه، در عمل، بار مالی جدیدی برای دولت ندارد که خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی باشد. همچنین در این مصوبه تصریح شده است که اجرای مصوبه باید «بدون هزینه‌ی جدید» باشد.

ج- دیدگاه ابهام

- بر اساس مصوبه‌ی جدید، برخی از ابهامات (تاریخ و مدت تمدید قرارداد) رفع شده است، ولی برخی ابهامات، همچنان باقی است؛ مثلاً همچنان معلوم نیست که برای ردیف اعتباری مزبور، محل مصرف دیگری در نظر گرفته شده است یا خیر و اینکه چه مبلغ از این ردیف، باقی است و آیا مبلغ باقی مانده، کفایت هزینه‌ی پیش‌بینی شده را می‌کند یا خیر. همچنین با اینکه عنوان ردیف مزبور، بازرسی است، لیکن این ردیف اختصاص به وزارت صنعت، معدن و تجارت ندارد و ناظر به بازرسی وزارت جهاد کشاورزی، گمرک و نیز برخی دستگاه‌های دیگر هم می‌باشد.

د- تصمیم شورا

- ماده‌ی مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص طرح اجازه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای انعقاد قرارداد کار معین با بازرسان شاغل در حوزه نظارت بر بازار، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۱۲۷۹ مورخ ۹۳/۴/۴ ۱۳۹۳ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نگهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا فو تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



یزوهشگده شورای نگهبان

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