

قانون الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) و اصلاح ماده (۶) قانون تشکیل

شورای عالی اشتغال

مصوب ۱۳۹۳/۶/۴

درباره‌ی قانون

طرح «الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۸ به پیشنهاد تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با عنوان اولیه‌ی «طرح الحاق یک بند به ماده (۲) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» با قید یک فوریت به مجلس ارائه شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی این طرح و فوریت آن، چنین بیان شده است: «کمیته امداد امام خمینی (ره) در راستای محرومیت‌زدایی از قشر محروم جامعه، فرصت‌های شغلی مناسب برای مددجویان مستعد بعد از انقلاب اسلامی ایجاد نموده است، به‌طوری که توسعه فعالیت‌های اقتصادی کوچک و مشاغل بومی، کلیه مددجویان مستعد را از این طریق، شاغل و به مرور زمان خودکفا نموده است. این نهاد از یک طرف آموزش‌های لازم را به مددجویان جویای کار می‌دهد و از طرف دیگر، سرمایه‌های اقتصادی لازم را برای این قشر فراهم می‌نماید؛ به عنوان مثال در سال ۱۳۹۱ کمیته امداد امام با اجرای ۲۰۷۶۸۶ طرح اشتغال و ۳۴۳۳۸ مورد کارایی برای افراد بیکار، بیش از ۲۴۲۰۰۰ نفر را مشغول به کار نموده و بسیاری از این افراد به توانمندی اقتصادی دست یافته‌اند. با توجه به اینکه بیکاری مهم‌ترین عامل اقتصادی موجد فقر و محرومیت در کشور می‌باشد، لذا ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب برای افراد بیکار از جمله راهکارهای مفید رفع این معضل در کشور است. قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، تصمیم‌گیری در خصوص امور مرتبط با اشتغال را بر عهده شورای عالی اشتغال به ریاست رئیس جمهور قرار داده است. اعضای این شورا در ماده (۲) قانون فوق مشخص گردیده است که در حقیقت، سیاست‌گذاران اصلی این عرصه می‌باشند. هر چند که کمیته امداد امام خمینی (ره) در مدیریت روند اشتغال در کشور نقش به‌سزایی دارد و همواره بیشترین سهم ایجاد اشتغال به نهاد مذکور واگذار گردیده، لیکن نماینده‌ای از این کمیته در شورای عالی اشتغال حضور ندارد. لذا طرح عضویت سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره) با هدف افزایش اثربخشی تصمیمات شورای عالی اشتغال پیشنهاد و با قید یک فوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد.»

نمایندگان مجلس در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۸ با یک فوریت بررسی این طرح موافقت کردند. لذا این طرح، برای رسیدگی به صورت یک‌فوریتی به کمیسیون اجتماعی به عنوان

کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون مزبور، آن را در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۱/۳۱ عیناً به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۱ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۴۳۲/۳۰۷۳۲ مورخ ۱۳۹۳/۵/۵ به شورای نگهبان ارسال شد. عنوان این مصوبه با اصلاحات انجام شده در صحن علنی مجلس، به «طرح الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» تغییر کرد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵ خود، مفاد آن را مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۱۶۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایراد شورای نگهبان، در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۳/۶/۴، ضمن تغییر عنوان این طرح به «طرح الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) و اصلاح ماده (۶) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» اصلاحات لازم را در این مصوبه اعمال کرد و مصوبه‌ی اصلاحی را طی نامه‌ی شماره ۴۳۲/۳۸۹۹۵ مورخ ۱۳۹۳/۶/۹ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ شورای نگهبان قرار گرفت که پس از بحث و بررسی، شورای نگهبان اصلاحات انجام شده را رافع ایراد قبلی دانست و نظر خود در این خصوص را به موجب نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۲۰۰۰ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۵/۱ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۵/۱۵

ماده واحده- بندهای زیر به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب

۱۳۷۷/۶/۱^(۱) الحاق می‌گردد:

۱. مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱: «ماده ۲- ترکیب شورای عالی اشتغال به

شرح زیر می‌باشد:

۱- معاون رئیس جمهور و ریاست سازمان برنامه و بودجه

۲- وزیر کار و امور اجتماعی

۳- وزیر کشور

۴- وزیر جهاد سازندگی

۵- وزیر کشاورزی

۶- وزیر آموزش و پرورش



- ۷- وزیر صنایع
 ۸- وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۹- وزیر نیرو
 ۱۰- وزیر تعاون
 ۱۱- وزیر معادن و فلزات
 ۱۲- وزیر بازرگانی
 ۱۳- وزیر فرهنگ و آموزش عالی
 ۱۴- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
 ۱۵- رئیس کل بانک مرکزی.
 ۱۶- مشاور رئیس جمهور در امور زنان
 ۱۷- دو نفر از نمایندگان کارفرمایان به معرفی کانون عالی انجمن صنفی کارفرمایان که در صورت عدم تشکیل کانون توسط وزیر کار و امور اجتماعی انتخاب خواهد شد.
 ۱۸- دو نفر از نمایندگان کارگران به معرفی کانون عالی شوراهای اسلامی کار که در صورت عدم تشکیل توسط وزیر کار و امور اجتماعی معرفی خواهد شد.
 ۱۹- رئیس کمیسیون کار و امور اجتماعی مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر.
 دبیرخانه شورا می‌تواند به منظور هماهنگی بر حسب مورد از سایر وزراء برای شرکت در جلسات تصمیم‌گیری دعوت به عمل آورد.
 ماده ۴- به منظور اجرای مصوبات شورای عالی اشتغال کمیته هماهنگی اشتغال استان‌ها به شرح ذیل تشکیل می‌گردد. اعضای کمیته هماهنگی استان مرکب خواهند بود از:
- ۱- استاندار- رئیس شورا
 - ۲- رئیس سازمان برنامه و بودجه- دبیر شورا
 - ۳- مدیر کل کار و امور اجتماعی
 - ۴- مدیر کل آموزش و پرورش
 - ۵- مدیر کل صنایع
 - ۶- رئیس سازمان جهاد سازندگی
 - ۷- مدیر کل تعاون
 - ۸- مدیر کل امور اقتصادی و دارایی
 - ۹- رئیس سازمان کشاورزی
 - ۱۰- مدیر کل معادن و فلزات
 - ۱۱- مدیر کل بازرگانی
 - ۱۲- دو نفر از نمایندگان کارفرمایان به معرفی کانون هماهنگی انجمن‌های صنفی کارفرمایان
 - ۱۳- دو نفر از نمایندگان کارگران به معرفی کانون شوراهای اسلامی استان
 - ۱۴- یک نفر از کمیسیون امور بانوان استان
 - ۱۵- یک نفر از نمایندگان استان با انتخاب نمایندگان استان به عنوان ناظر.
- تبصره- «...»

الف- دو بند الحاقی به ماده (۲):

- سرپرست کمیته امداد خمینی (ره)

- رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران

ب- بند الحاقی به ماده (۴)

- مدیر کل کمیته امداد امام خمینی (ره)

دیدگاه مغایرت

مطابق با قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، این شورا دارای صلاحیت‌های متنوعی در زمینه‌ی نظارت و اجرا است. همچنین مطابق با ماده (۶) این قانون، «تصمیمات شورا با اکثریت آراء اعضای حاضر معتبر خواهد بود.» بر این اساس، با توجه به صلاحیت‌های این شورا و همچنین نحوه‌ی تصمیم‌گیری در این شورا، عضویت اعضای غیر وزیر با داشتن حق رأی در این شورا مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است؛ زیرا طبق این اصل، اعمال قوه‌ی مجریه جز در اموری که قانون اساسی مستقیماً برعهده‌ی رهبری گذاشته است، از طریق رئیس جمهور و وزراء است؛ حال آنکه طبق بند (الف) این مصوبه، علی‌رغم اینکه سرپرست کمیته امداد خمینی (ره) فاقد سِمَت دولتی است، به وی صلاحیت انجام برخی از امور اجرایی و نیز تصمیم‌گیری با حق رأی در حوزه‌ی اشتغال اعطا شده است که انجام همگی آنها طبق اصل فوق‌الذکر برعهده‌ی قوه مجریه و هیئت وزیران است. نکته قابل توجه آن است که عضویت اعضای غیر وزیر با داشتن حق رأی در شورای عالی اشتغال سابقاً نیز در جریان تصویب «قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» مورد ایراد شورای نگهبان واقع شده بود. توضیح آنکه شورای نگهبان پس از تصویب طرح شورای عالی اشتغال در مجلس، به موجب نظر شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰،^(۱) تفویض امور اجرایی به شورایی مرکب از تعدادی از وزیران و مسئولان غیر وزیر را مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصل (۶۰) شناخته بود که پس از آن، مجلس شورای اسلامی در اصلاحیه‌ی خود از طریق حذف برخی از اعضا و یا اضافه کردن قید «به عنوان ناظر و بدون حق رأی» برای اعضای غیر وزیر، ایراد

۱. بند (۱) نظر شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی: «۱- بخشی از هدف و وظایف مذکور در مواد (۱) و (۳) و (۴) طرح تشکیل شورای عالی اشتغال از مقوله تقنین است که مربوط به مجلس شورای اسلامی است، بخشی دیگر از آنها نیز با وظایف و اختیارات هیئت وزیران و یا از جمله وظایف و اختیارات وزیر و وزارت کار و امور اجتماعی است؛ از این رو تفویض تعیین اهداف و اجرای وظایفی که برعهده قوه مقننه و هیئت وزیران و یا وزیر کار و امور اجتماعی است به شورایی مرکب از تعدادی از وزیران و مسئولان غیر وزیر، مغایر اصول (۵۸)، (۶۰) و (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی است.»

شورای نگهبان را برطرف کرد. بنابراین، الحاق «سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)» بدون قید عبارت «به عنوان ناظر و بدون حق رأی» به ماده (۲) این قانون، واجد اشکال و مغایر با اصل (۶۰) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

اگرچه سرپرست کمیته امداد خمینی (ره) فاقد سمت دولتی است، لیکن از آنجا که این کمیته جزء نهادهای حکومتی محسوب می‌شود، واگذاری انجام برخی از امور اجرایی و نیز تصمیم‌گیری با حق رأی در حوزه‌ی اشتغال به سرپرست این کمیته با اشکالی مواجه نیست. بنابراین، حکم مقرر در بند (الف) این مصوبه مبنی بر الحاق سرپرست کمیته امداد خمینی (ره) به ماده (۲) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، مغایرتی با اصل (۶۰) قانون اساسی ندارد.

نظر شورای نگهبان

عضویت سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره) با حق رأی در بند (الف) الحاقی به ماده (۲)، همان‌طور که در نظریه شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ این شورا آمده است، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی شناخته شد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۶/۴ (مرحله دوم)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۶/۱۹

عنوان طرح به شرح زیر اصلاح می‌شود:

طرح الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) و اصلاح ماده (۶) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال

صدر ماده واحده به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده واحده- بندهای زیر به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱ الحاق و ماده (۶) قانون^(۱) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

۱. ماده (۶) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱: «ماده ۶- شورای عالی اشتغال حداقل هر شش ماه یکبار تشکیل جلسه خواهد داد و جلسات آن با حضور دو سوم اعضاء رسمیت یافته و تصمیمات شورا با اکثریت آراء اعضاء حاضر معتبر خواهد بود.»

الف- دو بند الحاقی به ماده (۲):

- سرپرست کمیته امداد خمینی (ره)

- رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران

ب- بند الحاقی به ماده (۴)

- مدیر کل کمیته امداد امام خمینی (ره)

متن زیر به عنوان بند (پ) به ماده واحده الحاق می‌شود:

پ- در ماده (۶) قانون، عبارت «با تأیید رئیس جمهور قابل اجراء است» جایگزین

عبارت «معتبر خواهد بود» می‌گردد.

دیدگاه مغایرت

به موجب اصل (۱۳۸) قانون اساسی، صلاحیت وضع آیین‌نامه صرفاً بر عهده وزراء، هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر است و رئیس جمهور در این خصوص صلاحیتی ندارد. از طرف دیگر، نمی‌توان شورای عالی اشتغال را در زمره کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر محسوب کرد که تصمیمات آن با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا است؛ زیرا کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، اولاً صرفاً باید متشکل از وزراء باشد و نه غیر وزراء و ثانیاً توسط دولت ایجاد می‌شوند و نه مجلس. لذا با توجه به اینکه این شورا متشکل از اعضاء وزیر و غیر وزیر است و توسط مجلس نیز ایجاد شده‌اند و نه دولت، نمی‌توان این شورا را در زمره کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر محسوب کرد. حال با توجه به صلاحیت‌های شورای عالی اشتغال که در ماده (۳)^(۱) قانون تشکیل این شورا ذکر شده است و اصولاً واجد ماهیت آیین‌نامه‌ای است نمی‌توان تصمیمات این شورا را با تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجرا دانست؛ زیرا مطابق اصل (۱۳۸) قانون

۱. ماده (۳) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال مصوب ۱۳۷۷/۶/۱: «ماده ۳- شورای عالی اشتغال انجام وظایف زیر را عهده‌دار خواهد بود:

- ۱- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در زمینه عرضه و تقاضای بازار کار و نظارت بر عملکرد این دستگاه‌ها در زمینه اشتغال
- ۲- تعیین سهمیه فرصت‌های شغلی در بخش‌های مختلف اقتصادی با رعایت مقررات مربوطه
- ۳- برنامه‌ریزی و تعیین راهکارهای عملی برای رشد و توسعه اشتغال در روستاها، شهرهای کوچک و برای گروه‌های خاص (معلولین- زنان و جوانان) با رعایت مقررات مربوطه
- ۴- ایجاد فضا و مقررات حمایتی از کارآفرینان و سرمایه‌گذاران به منظور ایجاد اشتغال مولد با رعایت مقررات مربوطه
- ۵- اتخاذ تدابیر لازم برای برقراری نظم بیشتر در بازار کار.»

اساسی، رئیس جمهور حق وضع آیین‌نامه ندارد. بنابراین، از آنجا که ماهیت تصمیمات شورای عالی اشتغال، مقررہ‌گذاری بوده و رئیس جمهور نیز حق وضع آیین‌نامه ندارد، حکم مقرر در مصوبه‌ی اصلاحی مبنی بر لازم‌الاجرا دانستن مصوبات شورای عالی اشتغال با تأیید رئیس جمهور مغایر با اصل (۱۳۸) قانون اساسی است.

دیدگاه عدم مغایرت

الف) با توجه به اینکه طبق مصوبه‌ی اصلاحی، عبارت «معتبر خواهد بود» در ماده (۶) حذف و عبارت «و با تأیید رئیس جمهور قابل اجراء است» جایگزین آن شده است، ایراد قبلی شورا مبنی بر صحیح نبودن تفویض انجام وظایف اجرایی و نیز تصمیم‌گیری با حق رأی به سرپرست کمیته امداد خمینی (ره) و مغایرت این موضوع با اصل (۶۰) قانون اساسی برطرف شده است؛ زیرا با توجه به اصلاح صورت گرفته، شورای عالی اشتغال شأن مستقلی نخواهد داشت و تصمیمات آن صرفاً با تأیید رئیس جمهور اجرایی خواهد شد.

ب) طبق اصل (۱۲۶) قانون اساسی، مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور بر عهده‌ی رئیس جمهور است و ایشان می‌تواند اداره‌ی این امور را به عهده‌ی دیگری واگذار کند. از طرفی، مصوبات شورای عالی اشتغال ارتباط وثیقی با امور اداری و استخدامی کشور دارد، لذا لازم‌الاجرا دانستن مصوبات آن شورا با تأیید رئیس جمهور در راستای اصل (۱۲۶) قانون اساسی قابل ارزیابی است و این موضوع اساساً هیچ‌گونه ارتباطی با اصل (۱۳۸) قانون اساسی ندارد تا گفته شود این مصوبه مغایر با اصل (۱۳۸) است.

نظر شورای نگهبان

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

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) و اصلاح ماده (۶) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.