



مرکز تحقیقات شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهلمین

جلسه شورای نگهبان در سال ۱۳۹۰

کد گزارش: ۹۰۰۰۲۶

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۰/۱۳

شناسنامه گزارش

موضوع:

گزارش کارشناسی

موضوعات مورد بررسی در چهارمین

جلسه شورای نگهبان در سال ۱۳۹۰

تهیه کننده: مرکز تحقیقات شورای نگهبان

ناظر علمی: معاون پژوهشی

شماره گزارش: ۹۰۰۰۲۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۰/۱۰/۱۲

فهرست مطالب

- ۱- طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار ۲
- ۲- طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار ۷

۱- طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

مقدمه توجیهی، ضرورتها و اهداف

با توجه به شرایط اشتغال در کشور، تکالیف اصول بیست و هشتم و بیست و نهم قانون اساسی، ضرورت بازنگری در مقررات قانون بیمه بیکاری و لزوم حمایت از بیکاران متقاضی کار و همچنین به منظور ایجاد آرامش فکری در میان جوانان جویای شغل و ایجاد فرصت برای مدیران جهت برنامه ریزی های مربوط، طرح مذکور ارائه شده است.

سابقه طرح

موضوع تاسیس صندوق بیمه بیکاری اولین بار در برنامه پنجم عمرانی کشور در سال ۱۳۵۲ به تصویب قوه مقننه وقت رسید. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، هیئت وزیران دولت موقت در جلسه مورخ ۱۳۵۷/۱۲/۱۶ طرح ایجاد صندوق وام کارگری را به منظور کمک به کارگرانی که بدون میل واراده خود بیکار شده اند، تصویب نمود.

اولین قانون بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶ به صورت آزمایشی به مدت سه سال به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و سپس در سال ۱۳۶۹ به صورت دائمی تصویب شد.

بر اساس تبصره ماده (۳۰) قانون کار - مصوب ۱۳۶۹ - دولت مکلف است با توجه به اصل بیست و نهم قانون اساسی و با استفاده از درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم و نیز از طریق ایجاد صندوق بیمه بیکاری نسبت به تامین معاش کارگران بیکار شده کارگاههای موضوع ماده (۴) این قانون و با توجه به بند (۲) اصل (۴۳) قانون اساسی امکانات لازم را برای اشتغال مجدد آن فراهم نماید.

مطابق بند (د) ماده (۵۰) قانون برنامه پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - دولت مجاز

است برنامه جامع بیمه بیکاری کارکنان رسمی و پیمانی و افراد طرف قرارداد با دستگاههای اجرایی را تصویب و با استفاده از منابع دستگاه اجرایی و دارنده ردیف و منابع حاصل از مشارکت بیمه شدگان از سال دوم برنامه اجرا نماید. همچنین بر اساس بند (ب) ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت موظف است اقدامات قانونی لازم را برای اصلاح قانون کار و قانون تامین اجتماعی و روابط کار با رعایت تقویت بیمه بیکاری به عنوان بخشی از تامین اجتماعی و شغلی کارگران با رویکرد افزایش پوشش و گسترش بیمه بیکاری و بیکاران در شرایط قطعی اشتغال به عمل آورد.

در این راستا هیئت وزیران لایحه بیمه بیکاری را پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۸/۸ به مجلس شورای اسلامی ارایه نمود که در کمیسیون اجتماعی مجلس در حال بررسی است و طرح فوق الذکر نیز در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۹/۳۰ به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی رسیده است.

قوانین و مقررات مربوط

- الف - قانون تامین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۴ -
- ب - قانون کار - مصوب ۱۳۶۹ -
- ج - قانون بیمه بیکاری - مصوب ۱۳۶۹ -
- د - ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه ها - مصوب ۱۳۸۸ -
- هـ - بند (ب) ماده (۷۳) قانون برنامه پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ -

نظر دولت در مورد طرح

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۰۷/۱۱ طی تصمیمنامه شماره

۴۵۲۴۱/۱۶۳۶۵۲ مورخ ۱۳۸۹/۰۷/۲۴ ضمن مخالفت با طرح مزبور، معاون حقوقی رئیس‌جمهور را بعنوان نماینده دولت معرفی نمود.

اظہار نظر کارشناسی

تبصره ماده (۱)

تبصره مذکور از جهت مرجع تعیین ترتیبات محل ابهام است. عدم تصریح به صلاحیت مقام معظم رهبری در تعیین ترتیبات مذکور، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی است.

ماده (۵)

الف - حضور دو نفر از بخش خصوصی (بندهای ب و پ) در هیئت مدیره صندوق وابسته به دولت در مواردی که رای گیری جلسات بدون حضور اعضای موضوع بندهای (الف) و (ت) صورت می‌گیرد، موجب خدشه در دولتی بودن این صندوق می‌شود که این امر مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی است، مگر اینکه همانند صندوق تأمین اجتماعی به ماهیت عمومی غیر دولتی صندوق بیمه بیکاری تصریح شود.

ب - واژه "تأیید" مندرج در تبصره که مفید الزام برای شورای نگهبان است، مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

ماده (۴)

حمایت مالی از بیکاران متقاضی کار توسط دولت به گفته نماینده دولت موجد بار مالی برای دولت به میزان ده هزار میلیارد ریال است که بدون پیش بینی منابع تأمین آن مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ماده (۷)

الف - واژه "کمیته" به دلیل عدم ذکر معادل فارسی آن (کارگروه) مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

ب - به دلیل اطلاق واژه "کارفرمایان" که شامل بخش دولتی نیز می شود، لذا اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی به کارفرمایان بخش دولتی در انطباق با بند (۲۲) سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه محل ایراد و از این حیث مغایر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

ماده (۱۱)

الف - پرداخت یک درصد از حق بیمه بیکاری توسط دولت با توجه به اینکه در قانون بیمه بیکاری - مصوب ۱۳۶۹ - تمام سه درصد حق بیمه بیکاری توسط کارفرما پرداخت می شد و دولت وجهی از این بابت پرداخت نمی کرد، موجد بار مالی برای دولت است، لذا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب - صرفه جویی در هزینه‌های اجرایی محل تأمین و پرداخت حق بیمه محسوب نمی‌شود و نمی‌توان آن را به عنوان یک منبع مطمئن برای تأمین منابع مالی قلمداد کرد، لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۱۹)

با توجه به ایجاد بار مالی برای دولت و صندوق تأمین اجتماعی مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است بر اساس بند (۳) ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد هر گونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه

سنواتی برای صندوقها ممنوع است. لذا چون موجب اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه می‌شود، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۰)

بند (پ) نوعی اجبار به پذیرش شغل معین محسوب می‌شود که از این جهت مغایر بند (۴) اصل (۴۳) قانون اساسی است.

ماده (۲۱)

اجبار کارفرما به پذیرش افراد معرفی شده از سوی مراکز خدمات اشتغال بر خلاف میل و اراده یک طرف قرارداد از لحاظ موازین شرعی محل تامل و مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی است.

ماده (۲۶)

مفاد تبصره (۴) بدلیل داشتن بار مالی برای دولت و صندوق تأمین اجتماعی، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است بر اساس بند (۳) ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد هر گونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوقها ممنوع است. لذا چون موجب اصلاح قانون برنامه پنجم توسعه می‌شود، مغایر اصل ۶۵ قانون اساسی است.

ماده (۳۲)

موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجم توسعه ارتباطی با حکم مندرج در ماده (۳۲) ندارد و در واقع ماده (۳۲) موجب اصلاح ماده (۱۸۰) قانون یادشده می‌شود که از این

جهت مغایر ماده (۲۲۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس و مالا" مغایر اصل (۶۵) قانون اساسی است.

۲- طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار

سابقه طرح

به موجب بند (د) ماده (۹۱) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی - مصوب ۱۳۸۷ - اطلاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطلاق تعاون موظفند در ایفای نقش قانونی خود به عنوان مشاور سه قوه، ساز و کار لازم برای ساماندهی و هماهنگی تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت در مسایل اقتصادی، پیشنهادهای کارشناسانه لازم را ارایه نمایند. در این راستا اطاقها موظفند با تاسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی گزارشهای منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاستهای کلی اصل (۴۴) قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار را تهیه و ارایه کنند. بر همین اساس طرح مذکور به مجلس شورای اسلامی ارایه شده است.

اظهار نظر کارشناسی

ماده (۲)

امور مربوط به تشکیل کمیسیونهای دولت و مذاکرات هیئت وزیران در آیین نامه داخلی هیئت مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن به استناد اصل (۱۳۸) قانون اساسی

به تصویب هیئت وزیران رسیده است. تصویب آیین نامه داخلی هیئت دولت در ارتباط با اصل تفکیک قوا (اصل ۵۷) است و نمی توان با حکم قانونی در اداره جلسات هیئت دولت و کمیسیونهای آن دخالتی نمود، لذا حکم ماده (۲) مبنی بر الزام دولت به درخواست و بررسی نظر کتبی اطاقها مغایر اصول (۶۰) و (۵۷) قانون اساسی است.

ماده (۳)

عبارت "مورد توجه قرار دهند" اگر مفید الزام برای دستگاههای اجرایی باشد، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ماده (۶)

الف - به موجب بند (الف) ماده ۵۴ قانون برنامه پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور است، لذا همانگونه که بر اساس نظر مقنن، مرکز یادشده مرجع اعلام و انتشار آمارهای رسمی شده است، تعیین ارقام و اطلاعات آماری که باید اعلام و منتشر شوند نیز بر عهده مرکز آمار ایران است زیرا این صلاحیت شامل تمامی مراحل تهیه، اعلام و انتشار است و علی القاعده مرجعی که صلاحیت اعلام و انتشار اطلاعاتی را دارد، صلاحیت تعیین ارقام و اطلاعاتی که باید منتشر شود نیز بر عهده دارد، بنا بر این قسمت اخیر ماده (۶) موجب اصلاح ماده (۵۴) قانون برنامه پنجم توسعه می شود که تصویب آن نیازمند رای دو سوم نمایندگان است و در غیر این صورت مغایر اصل (۶۵) قانون اساسی است.

ب - اعطای صلاحیت به شورای گفت و گو در خصوص تعیین اطلاعات آماری که نمایندگان از بخش های غیر قوه مجریه در آن حضور دارند با توجه به اینکه موضوع

آمار یک امر اجرایی محسوب می شود، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی است .

ج - اطلاق قسمت اخیر که شامل امور حاکمیتی نیز می شود، مغایر اصل (۶۰) قانون اساسی است.

ماده (۷)

الف - واژه "کمیته" به دلیل عدم ذکر معادل فارسی آن (کارگروه) مغایر اصل (۱۵) قانون اساسی است.

ب - وضع دستور العمل موضوع ماده (۷) توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور چون جنبه آیین نامه ای دارد، براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی باید به تصویب هیئت وزیران برسد.

ج - بر اساس ماده (۲۳۵) قانون برنامه پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - این قانون تا پایان سال ۱۳۹۴ هجری شمسی معتبر است. با توجه به اینکه قسمت اخیر ماده (۷) موجب اصلاح ماده (۲۳۵) قانون یادشده می شود، لذا این امر مغایر ماده (۲۲۳) قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۹ - است که تصویب آن نیازمند دو سوم آرای نمایندگان است والا مغایر اصل شصت و پنجم قانون اساسی است.

د - با توجه به اینکه ترکیب اعضای کمیته یاد شده معلوم و معین نشده است و ممکن است اشخاصی از بخش خصوصی و غیر قوه مجریه در آن با حق رای حضور داشته باشند، لذا لازم الاجرا بودن تصمیمات این کمیته برای دستگامهای اجرایی مغایر اصول پنجاه و هفتم و شصتم قانون اساسی است .

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم کنگران می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل‌های آینده، که با کمال دقت و قدرت

و خطایف اسلامی و ملی خود را انفا و تحت تأثیر بیخ قدرتی واقع شوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیخ تلا

خط جلوگیری نمایند و بلا لحاظ ضرورت کشور که گاهی با احکام ثانویه و گاهی به ولایت فقیه ابراشود توجه نمایند

(سخننامه، ج ۲۱، ص ۴۳۳)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

تهران - صندوق پستی ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵