



اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اعاده شده)
- لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (اعاده شده)
- طرح یک فوریتی الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال

کد گزارش: ۹۳۰۵۰۲۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۰۵/۱۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع:

اظهارنظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

- طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اعاده شده)
- لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (اعاده شده)
- طرح یک فوریتی الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۳۰۵۰۲۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۳/۰۵/۱۴

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (اعاده شده)

مقدمه

با اتمام مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۷، «طرح دائمی شدن قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۷» اعلام وصول و با اصلاحاتی در عنوان و مفاد آن در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ به تصویب مجلس رسید که پس از ارسال به شورای نگهبان در ۹ بند با ایراد این شورا مواجه شد. لذا مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ به منظور رفع ایرادات شورا نگهبان اصلاحاتی را در خصوص طرح مزبور به تصویب رساند که در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

تبیین و بررسی موضوع

۱) مطابق ایراد نخست از ایرادات شورای نگهبان «با توجه به اینکه وظیفه سازمان بازرسی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاههای اداری است، از آنجا که روشن نیست در تبصره الحاقی به ماده (۱) منظور از مراحل قبل چه اموری است، واجد ابهام است.

کمیسیون جهت رفع ایراد مزبور، کلمه «قبل» را از تبصره الحاقی حذف و عبارت «سازمان بازرسی همچنین می تواند قبل از اقدامات دستگاههای مذکور

نیز اطلاعات لازم را جمع آوری نماید» را به انتهای این تبصره اضافه نمود. لذا به نظر می‌رسد با توجه حذف کلمه «قبل» و همچنین اجازه به سازمان بازرسی صرفاً جهت جمع آوری اطلاعات قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور ابهام شورای نگهبان از نظارت و بازرسی در مرحله قبل مرتفع شده باشد. اما در خصوص اینکه جمع آوری اطلاعات قبل از اقدامات دستگاه‌های اجرایی مغایرتی با اصل ۱۷۴ و وظیفه نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور دارد یا خیر دو نظر قابل طرح می‌باشد:

نظر اول آنکه اختیار سازمان در جمع آوری چنین اطلاعاتی فاقد ایراد می‌باشد چرا که چنین امری مقدمه و لازمه نظارت و بازرسی بعدی سازمان بازرسی می‌باشد و بدون وجود آن بازرسی نمی‌تواند صورت پذیرد و اینکه مصوبه پیشین مورد ایراد قرار گرفته بود به خاطر این بوده است که بر اساس آن نظارت و بازرسی نسبت به مرحله قبل هم پیش بینی شده و لذا مشخص نبود با توجه به اینکه هنوز اقدامی صورت پذیرفته است، «مرحله قبل» شامل چه اموری است. حال به دلیل اینکه مشخص شده است منظور از «مرحله قبل» جمع آوری اطلاعات لازم پیش از انجام اقدامات دستگاه‌ها است ابهام برطرف گردیده است.

بر اساس نظر دوم با توجه به اینکه اعطاء چنین صلاحیتی به سازمان بازرسی کل کشور منجر به تکلیف دستگاه‌های اجرایی در ارائه اطلاعات مورد درخواست سازمان می‌شود و از سوی دیگر جمع آوری اطلاعات خارج از موضوع نظارت و بازرسی موضوع اصل ۱۷۴ قانون اساسی است، چنین امری مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی است.

۲) شورای نگهبان در بند دوم از ایرادات خود، بند «ب» ماده (۲) اصلاحی موضوع بند «۳» ماده (۲) را به دلیل انجام بازرسی‌های فوق العاده به درخواست نماینده مجلس، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی و اصول مربوط به وظائف و اختیارات نماینده شناخت.

همچنین شورای نگهبان این ایراد را در خصوص رئیس جمهور و کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی در صورتی که به معنای الزام سازمان بازرسی به انجام بازرسی باشد، را وارد دانست و مقرر داشت که این درخواست با این وصف باید از طریق رئیس قوه قضائیه و حسب دستور ایشان صورت پذیرد (هرچند مشخص نیست چرا این ایراد نسبت به وزیر گرفته نشده است و یا در صورتی که به دلیل عدم ورود مجلس به این موضوع، مورد ایراد قرار نگرفته است، چرا رئیس جمهور نیز که مجلس نسبت به آن ورود نداشته است مورد ایراد قرار گرفته است).

در خصوص این ایرادات مجلس اقدام به حذف بند «۳» ماده (۲) نمود. با حذف این بند در واقع بند مزبور از قانون سازمان بازرسی کل کشور به حالت قبل از اصلاحات آزمایشی مصوب ۱۳۸۷ که دائمی بوده است بازخواهد گشت. توضیح آنکه بر اساس اصلاحات مذکور عبارت «کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی» به عبارت «کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و نماینده» تغییر می‌یافت که با حذف این بند، در قانون چنین تغییری صورت نخواهد پذیرفت.

البته مطابق نظر دیگر با توجه به اینکه مجلس نسبت به ماده مورد ایراد ورود نموده است، دیگر قانون دائمی موجود نمی‌تواند پابرجا باشد و لذا با حذف بند مورد نظر توسط مجلس همچنان ایراد شورا باقی است، به خصوص با در نظر

گرفتن اینکه بقیه مفاد ماده مورد اصلاح واقع شده است.

۳ بر اساس بند سوم از ایرادات شورای نگهبان در بند «ج» ماده (۲) اصلاحی موضوع بند «۴» ماده (۲)، الزام ارسال گزارش به کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، مغایر اصول ۵۷ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

در خصوص این ایراد نیز کمیسیون اقدام به حذف بند «۴» ماده (۲) نمود. لذا با حذف این بند در واقع قانون سازمان بازرسی کل کشور به حالت قبل از اصلاحات آزمایشی مصوب ۱۳۸۷ بازخواهد گشت و با توجه به اینکه مجلس از اصلاح خود منصرف شده است دیگر محملی جهت ایراد مجدد شورای نگهبان وجود ندارد.

البته مطابق نظر دیگر همچنان که در مورد ایراد فوق بیان شد، حذف بند مورد نظر توسط مجلس نمی‌تواند رافع ایراد شورای نگهبان باشد.

۴ شورای نگهبان در بند چهارم از ایرادات خود مقرر داشت در بند «ه» الحاقی به ماده (۲) موضوع بند «۷» ماده (۲)، عضویت یک نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه، با توجه به ماهیت غیرقضایی کار این هیأت، مغایر اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی است. همچنین شورای نگهبان در تذکر خود بیان نموده بود که در بند «ه» الحاقی به ماده (۲) موضوع بند «۷» ماده (۲)، عنوان قانون نیازمند اصلاح است.

کمیسیون جهت رفع ایراد و تذکر مذکور علاوه بر اصلاح عناوین قانون در سطور سوم و هفتم بند «ه»، عبارت «جلسات هیأت با حضور عضو قضائی اعتبار دارد» را حذف نمود.

اما در خصوص اینکه اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورای نگهبان مبنی

بر مغایرت بند «ه» با اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی باشد محل تأمل است. چرا که ایراد شورای نگهبان ناظر به عضویت یک نفر قاضی منصوب رئیس قوه قضائیه در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری با توجه به ماهیت غیرقضایی کار این هیأت بوده است و نه اعتبار جلسات این هیأتها با حضور عضو قضائی. لذا اصلاح صورت گرفته رافع ایراد نیست. چرا که همچنان عضویت یک نفر عضو قاضی در این هیأتها پا برجاست.

تذکره: هرچند بخشی از تذکر شورا نگهبان رفع شده است اما همچنان اصلاح نخست که عبارت «رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» را جایگزین عبارت «تخلفات اداری» نموده است به دلیل اینکه نام این هیأتها، «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری» است و نه «هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان» محل تذکر است.

(۵) مطابق بند پنجم از ایرادات شورای نگهبان، تبصره ماده (۶) اصلاحی موضوع ماده (۵)، با توجه به اینکه در قانون آیین دادرسی کیفری اختیار رئیس قوه قضائیه مربوط به مواردی است که آراء صادره خلاف بین شرع باشد. منظور از خلاف قانون در این تبصره روشن نیست.

مجلس جهت رفع این ایراد، عبارت «یا قانون» را از سطر دوم تبصره ماده (۶) حذف نمود. لذا اصلاح پیشنهادی رافع ابهام شورای نگهبان است.

(۶) به موجب بند ششم از ایرادات شورای نگهبان، در تبصره یک ماده (۸) اصلاحی موضوع ماده (۶)، جرم‌انگاری نسبت به «عدم همکاری لازم» با توجه به مشخص نبودن حدود و نوع همکاری اشکال دارد.

مجلس به منظور رفع این ایراد سعی نموده است حدود همکاری را با عبارت

«در خصوص همکاری در ارائه اسناد و مدارک مورد نیاز» تعیین نماید، تا چارچوب این همکاری‌ها مشخص شود. اما با توجه به اینکه توصیف مذکور همچنان موسع است و از سوی دیگر جرم باید دارای چارچوب و ضوابط دقیقی باشد می‌تواند همچنان محل ایراد باشد.

۷) مطابق بند هفتم اظهار نظر شورای نگهبان، با توجه به جرم‌انگاری و تعیین مجازات در تبصره الحاقی به ماده (۱۰) موضوع ماده (۸)، عنوان پیشنهادهای قانونی دارای ابهام است و لازم است عنوان مجرمانه دقیقاً معین شود تا اظهار نظر گردد. به علاوه اطلاق تبصره نسبت به مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.

مجلس جهت رفع این ایرادات، حدود پیشنهادات سازمان را با بیان اینکه پیشنهادهای برای جلوگیری از وقوع جرم، تکرار تخلف یا سوء جریان امور باشد مشخص نموده است لذا به نظر می‌رسد ابهام مورد نظر شورای نگهبان در خصوص عنوان پیشنهادهای قانونی برطرف گردیده است. لیکن قسمت دوم ایراد مبنی بر مغایرت اطلاق تبصره در مواردی که عدم اجرای پیشنهاد حاوی تخلف از مقررات قانونی نیست، همچنان پابرجاست چراکه هیچگونه اصلاحی نسبت به مواردی که صرف عدم اجرای پیشنهادها مشتمل بر یک امر غیرقانونی نیست صورت نگرفته است. توضیح آنکه در صورتی که پیشنهادات مستلزم یک امر قانونی باشد مجازات نمودن عدم اجرای آن صحیح است، لیکن اگر عدم اجرای پیشنهاد خود متضمن تخلف قانونی نباشد، مجازات نمودن عدم اجرای چنین پیشنهادی نمی‌تواند صحیح باشد. لذا اطلاق مجازات عدم اجرای

پیشنهادهای سازمان همچنان واجد ایراد است.

۸ بر اساس بند هشتم از ایرادات شورای نگهبان در بند «ب» ماده (۱۱) اصلاحی، واگذاری ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم به سازمان بازرسی کل کشور، مغایر اصول ۵۴، ۵۵، ۵۷، ۶۰، ۷۶، ۸۷ و ۹۰ و بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصول ۱۶۱، ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

مجلس جهت رفع این ایراد اقدام به حذف بند «ب» ماده (۱۱) اصلاحی نمود. بنابراین ایراد شورای نگهبان مرتفع می‌باشد.

۹ شورای نگهبان در آخرین بند از اظهار نظر خود بند «ج» ماده (۱۱) اصلاحی و تبصره آن موضوع ماده (۹)، مبنی بر معرفی نماینده به مجامع، شوراها و کمیسیون‌ها و کمیته‌های مالی، معاملاتی و اعتباری به عنوان ناظر را مغایر اصل ۱۷۴ قانون اساسی شناخته است.

مجلس جهت رفع این ایراد، بند «ج» را به صورت کلی اصلاح نمود و مقرر داشت که سازمان بازرسی بدون محدودیت خاصی به ابزار مشخصی بر عملکرد شوراها و کمیسیون‌های مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاه‌های مشمول بازرسی و انجام مناقصات و مزایده‌ها، «با بهره‌گیری از فناوری‌های روز و هرگونه ابزار مناسب دیگری» نظارت نماید.

در این خصوص «هرگونه ابزار مناسب دیگری» به دلیل اینکه فاقد ضابطه مشخصی برای تعیین این ابزارها است واجد ابهام به نظر می‌رسد.

لایحه نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (اعاده شده)

مقدمه

لایحه «نحوه اجرای محکومیت‌های مالی» که در تاریخ ۹۲/۱۱/۲۴ از سوی شورای نگهبان با ایراداتی مواجه شده بود به مجلس شورای اسلامی عودت داده شد و مجلس در تاریخ ۱۳۹۳/۵/۱ به منظور رفع این ایرادات اصلاحاتی را در خصوص لایحه مزبور به تصویب رساند که در این گزارش به بررسی این مصوبه خواهیم پرداخت.

تبیین و بررسی

ماده (۳)

اولین ایراد شورا ناظر به ماده (۳) بوده است. بر اساس این ایراد «در ماده (۳)، اطلاق حبس شدن در مواردی که بدون ادعای اعسار از سوی محکوم علیه، اعسار وی نزد قاضی محرز باشد، خلاف موازین شرع است. همچنین در این ماده در خصوص مریضی که حبس برایش ضرر دارد یا محکوم علیه اجیر شخص یا شخصیت دیگری قبل از صدور دستور حبس از سوی قاضی بوده چون در مقررات دیگر هم حکم این قضیه نیامده است و نیز در خصوص سفر واجب که از قبل وجوب آن ثابت شده باشد و نیز سفر استعلاجی ضروری، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

در خصوص ماده (۳) مجلس شورای اسلامی بر مصوبه قبلی خود اصرار نموده است. فلذا ایراد شورا همچنان باقی به نظر می‌رسد.

تبصره «۱» ماده (۳)

شورای نگهبان در بند یکم از تذکرات خود، مقرر داشته در ذیل تبصره «۱» ماده (۳) بعد از عبارت «در این مورد دستور»، واژه «دادستان» اضافه شود. این تذکر به این خاطر داده شده است که در ذیل ماده اعتراض نسبت به دستور دادگاه و دادستان هر دو پیش بینی شده است ولیکن پیش از آن در سطر ۱۱ همین تبصره، صرفاً به دستور دادگاه اشاره شده است. لذا جهت هماهنگی این تذکر داده شده بود. مجلس جهت این هماهنگی با حذف عبارت «دادگاه و یا» از ذیل تبصره به تأمین مقصود تذکر مورد نظر پرداخته است. لذا اصلاح صورت گرفته رافع تذکر شورا می‌باشد.

ماده (۵)

به موجب بند دوم از ایرادات شورای نگهبان صدر ماده (۵) در خصوص ایجاد «مرکز نگهداری محکومان مالی»، از آنجا که در لایحه دولت نبوده و مستلزم افزایش هزینه عمومی است و طریق جبران آن نیز معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

مجلس جهت رفع این ایراد عبارت «و در مراکز با عنوان مرکز نگهداری محکومان مالی که برای این منظور ایجاد می‌کند» را از ماده (۵) حذف نمود. در این خصوص به نظر می‌رسد با توجه به اینکه ایراد شورای نگهبان صرفاً ناظر به «ایجاد مرکز» مورد نظر بوده است، اصلاحیه مجلس رافع این ایراد باشد، هرچند علی‌رغم حذف ایجاد مرکز تکلیف قوه قضائیه به نگهداری جدای محکومان مالی از محکومان کیفری و فراهم نمودن زمینه انجام فعالیت‌های اقتصادی و درآمدزا برای محبوسین متقاضی کار همچنان باقی است.

ماده (۷)

ماده (۷) با دوایراد شورای نگهبان (بندهای ۳ و ۴) مواجه شده است. به موجب ایراد نخست «اطلاق صدر ماده ماده (۷) از جهت شمول نسبت به فرضی که مدعی اعسار مالی را دریافت نموده و آن را هزینه نموده است و حالت سابقه وضعیت مالی وی عسری باشد خلاف موازین شرع شناخته شد.»

مجلس جهت رفع این ایراد ماده (۷) را بدین صورت اصلاح نمود «در مواردی که وضعیت سابق مدیون دلالت بر ملائت وی داشته یا مدیون در عوض دین مالی دریافت کرده یا به هر نحو تحصیل مال کرده باشد اثبات اعسار برعهده اوست مگر اینکه ثابت کند آن مال تلف حقیقی یا حکمی شده است...». لذا مجلس با پیش بینی حالت «در مواردی که وضعیت سابق مدیون دلالت بر ملائت وی داشته» سعی در رفع ایاد شورا داشته است، هرچند با توجه به حرف «یا» بعد از این حالت و ذکر حالات مستقل «یا مدیون در عوض دین مالی دریافت کرده یا به هر نحو تحصیل مال کرده باشد» این امر می تواند محل تأمل باشد.

ایراد دیگر شورا ناظر به ذیل این ماده می باشد. مبنی بر اینکه «اطلاق قبول ادعای اعسار در ذیل ماده ۷، (مستثنی) از جهت شمول نسبت به فرضی که حالت سابقه وضعیت مالی شخص مدعی اعسار، یسر باشد خلاف موازین شرع» می باشد.

مجلس جهت رفع این ایراد بدین صورت مقرر نمود، در صورتی که مدیون ثابت کند آن مال تلف حقیقی یا حکمی شده است «و نیز در مواردی که مدیون در عوض دین مالی دریافت نکرده یا تحصیل نکرده باشد هرگاه خواننده دعوی

اعسار نتواند ملائت فعلی یا سابق او را ثابت کند یا ملائت فعلی یا سبق او نزد قاضی محرز نباشد ادعای اعسار با سوگند مدیون مطابق تشریفات مقرر در قانون آئین دادرسی مدنی پذیرفته می‌شود.»

در این خصوص به نظر می‌رسد با توجه به اینکه حالت مستثنی به وسیله قید اثبات ملائت فعلی یا سابق مدیون توسط طلبکار و یا احراز آن توسط قاضی مقید شده است ایراد شورا مرتفع باشد.

مواد (۸) و (۹)

بند «۵» ایرادات شورا ناظر به مواد (۸) و (۹) می‌باشد. به موجب این ایراد «در مواد (۸) و (۹)، مقید نمودن به اینکه شاهدان حداقل یک سال با مدعی اعسار معاشرت داشته باشند، خلاف موازین شرع شناخته شد.»

در این خصوص مجلس با حذف عبارات «که با او حداقل یک سال معاشرت داشته و از وضع معیشت و زندگانی او مطلع باشند» در ماده (۸) و عبارت «حداقل یک سال معاشرت داشته و از وضعیت معیشت او آگاه است» در ماده (۹) و به ترتیب جایگزینی عبارات «به مدتی که بتوانند نسبت به وضعیت معیشت فرد اطلاع کافی داشته باشند» و «به مدتی که بتوانند نسبت به وضعیت معیشت وی اطلاع کافی داشته باشد، معاشرت داشته» ایراد وارده را رفع نموده است.

- تذکر: با اصلاح صورت گرفته در ماده (۸) عبارت ذیل ماده به این صورت

خواهد شد که چندان واضح نبوده و از لحاظ ادبی واجد ایراد است:

«... باید شهادت نامه کتبی حداقل دو شاهد را به مدتی که بتوانند نسبت به

وضعیت معیشت فرد اطلاع کافی داشته باشند به دادخواست اعسار خود

ضمیمه نماید. ...»

لذا با توجه به ایراد مذکور بهتر است عبارت مورد نظر بدین صورت اصلاح شود: «... باید شهادت نامه کتبی حداقل دو شاهد را که نسبت به وضعیت معیشت فرد اطلاع کافی داشته باشند به دادخواست اعسار خود ضمیمه نماید. ...»

ماده (۱۱)

ماده (۱۱) در جهت رفع تذکر سوم شورا اصلاح شده است. براساس این تذکر، در ماده (۱۱)، عبارت «پذیرش ادعای اعسار» به عبارت «ثبوت اعسار» باید اصلاح شود. مجلس نیز در همین رابطه کلمه «ثبوت» را جایگزین عبارت «پذیرش ادعای» نمود.

ماده (۱۲)

بند «۶» ایرادات شورا ناظر به ماده (۱۲) بوده است که بر اساس آن «اطلاق بند یک ماده (۱۲)، در مواردی که درخواست وکالت معاضدتی به صورت مجانی باشد، اشکال شرعی دارد.»

مجلس جهت رفع این ایراد بند «۱» ماده (۱۲) که مربوط به پرداخت حق الوکاله وکیل معاضدتی است را حذف نموده است. لذا ایراد شورای نگهبان رفع شده است.

ماده (۱۵)

به موجب بند «۷» ایرادات شورای نگهبان، در ماده (۱۵) و تبصره آن به قانون تجارت ارجاع داده شده است واز آنجا که بعضی از مواد قانون مزبور بر خلاف

موازن شرع می‌باشد، مواد مورد استناد مشخص تا اظهار نظر گردد.
مجلس جهت رفع این ایراد ضمن حذف عبارت «مطابق مقررات قانون تجارت»، یک تبصره به شرح ذیل به این ماده اضافه نمود:
«تبصره ۲- دولت، شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی و عام المنفعه نمی‌توانند درخواست اعسار و ورشکستگی نمایند.»

تبصره مزبور در راستای رفع تذکر (بند ۴) شورا اضافه شده است. به موجب این تذکر، در ماده (۱۵)، در مورد دولت و شهرداری‌ها که مقررات خاص دارند، تکلیف روشن نشده است.

نکته‌ای که در مورد این تبصره قابل ذکر است عنوان **مؤسسات عام المنفعه** است که با توجه به عدم چنین عنوانی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی موجد ابهام است. توضیح آنکه «مؤسسات عام المنفعه» عنوان عامی است که اصولاً جهت مؤسساتی به کار می‌رود که دارای اهداف از جمله خیریه و جلب منفعت عمومی و یا ارائه خدماتی که جنبه عمومی دارند هستند. لذا می‌تواند هم مشتمل بر مؤسسات خصوصی (نظیر شرکت‌های غیرتجاری موضوع قانون تجارت) باشد و هم مشتمل بر مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی. در حالیکه اگر مؤسسه عام المنفعه از جمله شرکت‌های خصوصی و غیردولتی باشد نظیر سایر شرکت‌های خصوصی مشمول ورشکستگی می‌باشند و مستثنی نمودن آنها از ورشکستگی فاقد وجه می‌باشد.

ماده (۱۷)

ماده (۱۷) در راستای رفع تذکر شورای نگهبان اصلاح شده است. به موجب بند «۵» تذکرات شورا، در ماده (۱۷)، ظاهراً مقصود این است که برای فرار از

پرداخت، مرتکب تقصیر شده که موجب اعسار وی گردیده است. همچنین ظاهراً منظور از اعمال میزان مجازات و این محرومیت‌ها با توجه به میزان بدهی، نوع عمل، تعدد و تکرار عمل و ... می‌باشد.

مجلس جهت رفع این تذکر عبارت «که با هدف فرار از پرداخت دین مرتکب تقصیر شده است تا موجب اعسار وی گردد با توجه به میزان بدهی، نوع تقصیر، تعدد و تکرار آن» را جایگزین عبارت «که با ارتکاب تقصیر موجب اعسار خود شده است» نمود. لذا اصلاح صورت گرفته رافع تذکر شورا به نظر می‌رسد.

ماده (۲۱)

به موجب بند «۸» از ایرادات شورای نگهبان، در ماده (۲۱)، روشن نیست که منظور بطلان معامله است یا این اقدام به عنوان جریمه می‌باشد، اگر به صورت ماده (۳) سابق، اصلاح شود ایراد مرتفع می‌گردد.

مجلس جهت رفع ایراد عبارت «به عنوان جریمه اخذ و محکوم به از محل آن استیفاء خواهد شد» را جایگزین عبارت «بابت تأدیه دین استیفاء خواهد شد» نمود.

در این خصوص هرچند مجلس مصوبه را به صورت ماده (۳) سابق که در واقع ماده (۴)^(۱) می‌باشد اصلاح ننموده است ولیکن با توجه به اینکه عبارت

۱. ماده ۴- هرکس با قصد فرار از ادای دین و تعهدات مالی موضوع اسناد لازم‌الاجراء و کلیه محکومیت‌های مالی، مال خود را به دیگری انتقال دهد به‌نحوی که باقی مانده اموالش برای پرداخت بدهی او کافی نباشد عمل او جرم تلقی و مرتکب به چهار ماه تا دو سال حبس تعزیری محکوم خواهد شد و در صورتی که انتقال‌گیرنده نیز با علم به موضوع اقدام کرده باشد

جایگزین مشخص می‌کند که اخذ عین یا مثل یا قیمت مال از انتقال‌گیرنده به عنوان جریمه است و نه از باب بطلان معامله، رفع ایراد گرفته شده توسط شورای نگهبان قابل تحقق است.

ماده (۲۲)

بر اساس بند «۹» ایرادات شورای نگهبان، «اتلاق ماده (۲۲) هم در خصوص دین و هم در مورد تعهدات اشکال دارد.» مجلس جهت رفع این ایراد اقدام به حذف ماده (۲۲) نمود. لذا ایراد شورا مرتفع می‌باشد.

ماده (۲۴)

به موجب بند «۱۰» از ایرادات شورای نگهبان اطلاق ماده (۲۴) در خصوص سفر واجب که از قبل وجوب آن ثابت شده باشد و نیز سفر استعلاجی ضروری، خلاف موازین شرع شناخته شد. در خصوص تأمین نیز چنانچه کفالت مطابق موازین شرع هم محقق باشد، اشکال دارد.

همچنین به موجب بند «۶» از تذکرات شورا در ماده (۲۴)، عبارت «پذیرفته شدن ادعای اعسار» باید به عبارت «ثبوت اعسار» اصلاح شود.

مجلس جهت رفع این ایراد و تذکر علاوه بر اصلاح ماده، یک تبصره نیز به این ماده الحاق نمود.

در این خصوص با توجه به الحاق تبصره مبنی بر اجازه خروج موقت در موارد سفری که از قبل واجب شده یا سفرهای درمانی ضروری، قسمت نخست

شریک جرم محسوب می‌گردد و در این صورت اگر مال در ملکیت انتقال‌گیرنده باشد عین آن و در غیر این صورت قیمت یا مثل آن از اموال انتقال‌گیرنده بابت تأدیه دین استیفاء خواهد شد. ▶

از ایراد شورا مرتفع شده است. همچنین تذکر شورا نیز با اصلاح عبارت مورد نظر اعمال شده است.

در خصوص قسمت دوم ایراد نیز با توجه به اضافه نمودن قید «یا تحقق کفالت مطابق قانون مدنی» بعد از «سپردن تأمین مناسب» ایراد مرتفع به نظر می‌رسد.

ماده (۲۵)

بر اساس بند «۱۱» از ایرادات شورای نگهبان، در ماده (۲۵)، اطلاعات مذکور باید با حکم دادگاه و با رعایت موازین شرعی و آن هم در اختیار ذینفع قرار داده شود و الا اشکال دارد. همچنین ایجاد سامانه الکترونیکی به این منظور، از آنجا که در لایحه دولت نبوده و مستلزم افزایش هزینه‌های عمومی است و طریق جبران آن نیز معلوم نشده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد. مجلس جهت رفع این ایراد اقدام به حذف ماده مزبور نمود. لذا با حذف ماده ایراد شورای نگهبان نیز منتفی می‌گردد.

ماده (۲۶)

به موجب بند «۱۲» از ایرادات شورا، اطلاق بند «ز» ماده (۲۶)، نسبت به عین مستأجره که مورد نیاز شخص با فرض اعسار وی نبوده و بالاتر از شأن شخص می‌باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

مجلس جهت رفع ایراد مزبور ضمن حذف عبارت «به عنوان قرض»، عبارت «و عین مستأجره مورد نیاز مدیون بوده و بالاتر از شأن او نباشد» را به انتهای بند «ز» اضافه نمود. با اصلاح صورت گرفته بند مذکور به شرح ذیل جزء مستثنیات دین قرار گرفت:

«مبلغی که در ضمن عقد اجاره به موجر پرداخت می‌شود، مشروط بر اینکه پرداخت اجاره بها بدون آن موجب عسر و حرج گردد و عین مستأجره مورد نیاز مدیون بوده و بالاتر از شأن او نباشد.»

لذا با توجه به پیش بینی فروضات مورد نظر شورا، ایراد شورا مرتفع به نظر می‌رسد.

تبصره «۱» ماده (۲۶)

بند «۱۳» ایرادات شورات ناظر به تبصره «۱» ماده (۲۶) می‌باشد. بر اساس این ایراد، در تبصره یک ماده (۲۶)، اطلاق فروش توسط مرجع اجراء کننده در موردی که محکوم‌علیه شخصاً حاضر به فروش بوده است، خلاف موازین شرع شناخته شد. همچنین چنانچه اجرای حکم بدون فروش هم به نحو الأهون فالأهون و یا مشارکت محکوم‌له با محکوم‌علیه ممکن باشد باید به این نحو عمل شود.

مجلس اولاً با اضافه کردن قید «و مشارالیه حاضر به فروش منزل مسکونی خود تحت نظارت مرجع اجراکننده رأی نباشد» قسمت نخست ایراد شورا را مرتفع نمود و ثانیاً با الحاق این عبارت به تبصره «۱» مبنی بر اینکه «مگر اینکه استیفای محکوم‌به، به طریق سهل‌تری مانند استیفاء از محل منافع بخش مازاد منزل مسکونی محکوم‌علیه یا انتقال سهم مشاعی از آن به شخص ثالث یا طلبکار امکان‌پذیر باشد که در این صورت محکوم‌به از طرق مذکور استیفاء خواهد شد.» قسمت دوم ایراد را رفع نمود.

تبصره «۲» ماده (۲۶)

بر اساس بند « ۷ » از تذکرات شورا، در تبصره «۲» ماده (۲۶) عبارت «قابل توقیف نخواهد بود» اشکال عبارتی دارد. با اصلاح مجلس تبصره مزبور به شرح ذیل مقرر گردید:

«چنانچه به حکم قانون مستثنیات دین تبدیل به عوض دیگری شده باشد مانند اینکه مسکن به دلیل قرار گرفتن در طرح‌های عمرانی تبدیل به وجه گردد یا در اثر از بین رفتن عوضی دریافت شده باشد وصول محکوم‌به از آن امکان‌پذیر است مگر اینکه محرز شود مدیون قصد تهیه موضوع نخستین را دارد.»

لذا اصلاح صورت گرفته رافع تذکر شورا به نظر می‌رسد.

ماده (۲۷)

به موجب بند «۱۴» از ایرادات شورا، ماده ۲۷، از جهت شمول نسبت به موردی که تبدیل به یکی از مستثنیات دین شده است، خلاف موازین شرع شناخته شد.

مجلس جهت رفع این ایراد عبارت «خارج از شمول مستثنیات دین است» را از آخر ماده حذف و عبارت «به عنوان جریمه اخذ و محکوم‌به از محل آن استیفاء و مابقی به وی مسترد خواهد شد» را جایگزین آن نمود. در این خصوص به نظر می‌رسد اصلاح صورت گرفته رافع ایراد شورا نمی‌باشد. چرا که ایراد شورا متوجه شمول حکم ماده به مواردی بود که تبدیل به مستثنیات دین شده است. در حالی که با اصلاح عبارتی انجام شده است همچنان موردی که تبدیل به مستثنیات دین شده باشد مشمول حکم ماده شده و در نتیجه

قابل توقیف و أخذ می‌باشد. به عبارت دیگر اگرچه ابتدائاً موردی که تبدیل به مستثنیات دین شده به عنوان دین از وی أخذ نمی‌شود لیکن به عنوان جریمه از وی گرفته می‌شود. همچنین مشخص نیست در عبارت اصلاحی جمله «و محکوم به از محل آن استیفاء ... خواهد شد» واجد چه حکمی است. آیا جریمه به عنوان محکوم به در نظر گرفته خواهد شد و یا جدای از جریمه می‌باشد؟

ماده (۲۸)

به موجب بند «۱۵» از ایرادات شورا، ماده (۲۸) خلاف موازین شرع شناخته شد؛ همچنین در بند «۸» از تذکرات این شورا، در سطر دوم ماده (۲۸)، عبارت «وی و افراد تحت تکفلش» به عبارت «وی یا افراد تحت تکفلش»، باید اصلاح شود. مجلس در مقام رفع ایراد شورا ماده (۲۸) را حذف نمود. لذا ایراد و تذکر شورا مرتفع می‌باشد.

ماده (۲۹)

بر اساس بند «۱۶» از ایرادات، در ماده (۲۹)، چون بعضی از مواردی که در این مواد آمده نسبت به اشخاص حقوقی به نحوی که برای اشخاص حقیقی قابل اعمال است نمی‌شود اعمال نمود، باید این ماده به شکل صحیح تدوین گردد، و الا اشکال دارد.

مجلس با اصلاح ماده بدین شرح، «احکام مندرج در این قانون جز احکام راجع به حبس محکوم علیه، اعسار و مستثنیات دین حسب مورد در مواردی که محکوم علیه شخص حقوقی باشد نیز مجری است.» ایراد شورا را مرتفع نموده است.

ماده (۳۲)

مطابق بند «۱۷» از ایرادات شورای نگهبان، در ماده (۳۲)، با توجه به نسخ قانون اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ با ابقای ماده (۲۲) قانون حمایت خانواده که به ماده (۲) قانون مذکور ارجاع داده صحیح نمی‌باشد، بنابراین باید به این نکته توجه شود.

مجلس به منظور رفع این ایراد عبارت «و ماده (۲۲) قانون حمایت خانواده مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱ به قوت خود باقی است.» را از ماده مزبور حذف نمود. لذا به نظر می‌رسد ایراد وارده برطرف شده است.

طرح یک فوریتی الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال

مقدمه

«طرح یک فوریتی الحاق سه بند به مواد (۲) و (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» که با عنوان «طرح الحاق یک بند به ماده (۲) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال» در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۸ در مجلس شورای اسلامی اعلام وصول و جهت بررسی به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شده بود؛ در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۳/۵/۱ با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رسید و در اجرای اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد.

تبیین و بررسی

مغایرت بند «الف» ماده واحده با اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی

شورای عالی اشتغال با هدف بررسی عرضه و تقاضای بازار کار و چگونگی ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا و همچنین ایجاد هماهنگی بین دستگاههایی که تصمیمات آنها مؤثر بر عرضه و تقاضای بازار کار و اشتغال و بیکاری می باشد و نظارت و پیگیری بر چگونگی تحقق اهداف کمی و کیفی اشتغال در برنامه های مصوب این شورا به موجب قانون تشکیل شورای عالی اشتغال - مصوب ۱۳۷۷- به ریاست رئیس جمهور تشکیل و به موجب ماده (۳) این قانون^(۱)

۱. ماده ۳- شورای عالی اشتغال انجام وظایف زیر را عهده دار 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/

وظایف مختلفی در حوزه اشتغال برای این شورا پیش‌بینی شد.

به موجب بند «الف» ماده واحده حاضر «سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)» و «رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران» به اعضای شورای عالی اشتغال اضافه می‌شوند.

مسئله حائز اهمیتی که در این خصوص وجود دارد آن است که با عطف توجه به صلاحیت‌های گسترده این شورا مشخص خواهد شد شورای مذکور دارای صلاحیت‌های متنوعی در زمینه سیاست‌گذاری، نظارت و اجرا در حوزه اشتغال می‌باشد (ماده ۳). از سوی دیگر مطابق ماده (۶) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال^(۱)، «... تصمیمات شورا با اکثریت آراء اعضاء حاضر معتبر خواهد بود». لذا با توجه به صلاحیت‌های این شورا و همچنین نحوه تصمیم‌گیری در این شورا عضویت اعضای غیر وزیر با داشتن حق رأی در شورای عالی اشتغال موضوع ماده (۲) قانون مذکور می‌تواند مغایر اصول متعددی از قانون اساسی نظیر اصول ۶۰ و ۱۳۸ محسوب شود.

-
- ۲- تعیین سهمیه فرصت‌های شغلی در بخش‌های مختلف اقتصادی با رعایت مقررات مربوطه/
- ۳- برنامه ریزی و تعیین راه کارهای 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 کار آفرینان و سرمایه‌گذاران به منظور ایجاد اشتغال مولد با رعایت مقررات مربوطه/
- ۵- اتخاذ تدابیر لازم برای برقراری نظم بیشتر در بازار کار/
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.

این نکته نیز قابل توجه 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 به موجب نظریه شماره ۷۷/۲۱/۲۸۵۴ مورخ ۱۳۷۷/۳/۱۰ در خصوص قانون تشکیل شورای عالی اشتغال،^(۱) تفویض امور اجرایی به شورایی مرکب از تعدادی از وزیران و مسئولان غیر وزیر را مغایر با اصول متعدد قانون اساسی معرفی کرده بود و مجلس شورای اسلامی در اصلاحیه خود از طریق حذف برخی از اعضا و یا اضافه کردن قید «به عنوان ناظر و بدون حق رأی» برای اعضای غیر وزیر، ایراد شورای نگهبان را برطرف نمود.

بنابراین به نظر می‌رسد که الحاق «سرپرست کمیته امداد امام خمینی»^(۲) و «رئیس بنیاد شهید و امور ایثارگران» بدون قید عبارت «به عنوان ناظر و بدون حق رأی» به ماده (۲) این قانون، همانند ایراد سابق شورای نگهبان نسبت به این موضوع محل اشکال بوده و مغایر با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۶۰ و ۱۳۸ قانون اساسی می‌باشد.

لازم به ذکر است که بند «ب» مصوبه مبنی بر عضویت مدیرکل کمیته امداد امام خمینی^(۳) در کمیته هماهنگی اشتغال استانها فاقد ایراد به نظر می‌رسد. چرا که ماده (۴) قانون تشکیل شورای عالی اشتغال^(۴) به «کمیته هماهنگی اشتغال

۱. بند «۱» ایرادات شورای نگهبان: «... تفویض تعیین اهداف و اجرای وظایفی که برعهده قوه مقننه و هیأت 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.»

۲. ماده ۴- به منظور اجرای مصوبات شورای عالی اشتغال کمیته هماهنگی اشتغال استانها

استانها» به منظور اجرای مصوبات شورای عالی اشتغال پرداخته است و لذا عضویت مدیرکل کمیته امداد امام خمینی^(ره) در این کمیته به دلیل اینکه این کمیته صرفاً مجری تصمیمات شورایعالی اشتغال است واجد ایراد نمی‌باشد.

بشرح ذیل تشکیل می‌گردد:

- 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 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 مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر تبصره- شورای عالی اشتغال و کمیته هماهنگی استان می‌توانند موضوعات تخصصی خود را به کمیته‌ها و کمیسیونهای فنی ارجاع کنند و درخصوص نظریات کارشناسی ارائه شده از سوی کمیته‌ها و کمیسیونهای مربوط، با اکثریت اعضاء تصمیمات لازم را اتخاذ نمایند.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آیند، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir