



اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

- لایحه بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل اشخاص ثالث (اعاده شده از شورای نگهبان)
- طرح یک فوریتی سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور (اعاده شده از شورای نگهبان)
- طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (اعاده شده از شورای نگهبان)
- لایحه اصلاح ماده (۸) قانون تأسیس سازمان اسناد ملی
- لایحه اصلاح قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی
- لایحه اصلاح قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های تابعه یا وابسته به آنها
- لایحه اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۲) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران
- طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)
- لایحه حمایت از حقوق معلولان

کد گزارش: ۹۵۰۱۰۰۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۱/۱۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

موضوع: اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی در خصوص

لایحه بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل اشخاص ثالث (اعاده شده از شورای نگهبان) ۲

طرح یک فوریتی سنجش و پذیرش دانشجو در دوره های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی کشور (اعاده شده از شورای نگهبان) ۷

طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (اعاده شده از شورای نگهبان) ۱۰

لایحه اصلاح ماده (۸) قانون تأسیس سازمان اسناد ملی ۱۳

لایحه اصلاح قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی ۱۴

لایحه اصلاح قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان های تابعه یا وابسته به آنها ۱۷

لایحه اعتبار اسناد عادی وام های پرداختی شرکت های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا ۱۸

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۲) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران ۲۰

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) ۲۲

لایحه حمایت از حقوق معلولان ۲۵

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۱۰۰۳

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۱/۱۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

لایحه بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری

زمینی در مقابل اشخاص ثالث

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«لایحه بیمه اجباری مسئولیت مدنی دارندگان وسایل نقلیه موتوری زمینی در مقابل اشخاص ثالث» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. لیکن شورای نگهبان در اظهارنظر خود ایرادات و ابهاماتی را به این مصوبه وارد نمود. حال مجلس شورای اسلامی به منظور رفع این ایرادات و ابهامات، اصلاحاتی را در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۴ به تصویب رسانده که در این گزارش به بررسی این موارد می‌پردازیم.

بررسی و تبیین

به نظر می‌رسد با توجه به اصلاحات صورت گرفته در بند «ث» ماده (۱)، ماده (۳)، بند «پ» ماده (۴)، ماده (۵)، ماده (۱۳)، ماده (۱۸)، بند «ب» ماده (۲۹)، ماده (۴۲) و ماده (۴۷)، ابهامات و ایرادات ناظر بر مغایرت با قانون اساسی در موارد یاد شده که به ترتیب در بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴»، «۵»، «۷»، «۱۰»، «۱۱» و «۱۲» نامه شورای نگهبان ذکر شده، برطرف گردیده است. همچنین تذکرات شورای نگهبان ناظر بر مواد (۴۹) و (۶۷) مصوبه مجلس نیز اعمال شده است. علاوه بر این، ابهام مذکور در صدر بند «۶»، مغایرت اصل ۱۳۸ مذکور در ذیل بند «۹» و ایرادات ناظر بر صدر ماده (۵۹) و تبصره «۳» آن مذکور در بند

«۱۳» از نامه شورای نگهبان نیز مرتفع به نظر می‌رسد؛ اما برخی از ابهامات و ایرادات مذکور در بندهای یاد شده، همچنان باقی است؛

ماده (۱۶) - ابهام

بر اساس بخش دوم از بند «۶» ایرادات شورا، باتوجه به اینکه مشخص نیست در صورت وقوع ترافع در موارد ذیل ماده (۱۶) رسیدگی قضائی لازم است یا خیر، ماده مزبور واجد ابهام دانسته شده بود.

مطابق اصلاح صورت گرفته «در صورت اثبات موارد زیر نزد مرجع صالح قضایی بیمه‌گر مکلف است بدون هیچ شرط و اخذ تضمین، خسارت زیان‌دیده را پرداخت کند ...».

مسئله‌ای که درخصوص اصلاح به عمل آمده وجود دارد این است که در مصوبه اصلاحی اثبات کلیه مواردی که در ذیل ماده (۱۶) قرار گرفته، منوط به حکم مرجع قضائی شده است. درحالی که برخی از موارد مذکور نظیر فقدان گواهینامه مستلزم رسیدگی قضائی نمی‌باشد. همچنین مقصود اولیه از وضع این مقرره حمایت از زیان‌دیده و لزوم پرداخت خسارت به وی بدون هیچ قید و شرطی بوده است. مستفاد از ابهام شورا نیز این است که در صورت بروز اختلاف میان بیمه‌گر و شخصی که موجب خسارت شده است (و نه خسارت دیده) در مقام باز یافت خسارت پرداخت شده، آیا این موضوع نیازمند رسیدگی قضایی است یا خیر؟ اما اصلاح صورت گرفته نه تنها این امر را روشن نساخته، بلکه موجب شده تا هدف اصلی از وضع این حکم نیز از بین برود. به‌گونه‌ای که با این اصلاح، پرداخت خسارت به زیان‌دیده در موارد مذکور منوط به اثبات نزد مراجع قضایی شده است. به عبارت دیگر اگر شرکت بیمه ادعا کند که راننده مسبب حادثه در ایجاد حادثه

عمد داشته است، یا رانندگی در حال مستی بوده است، یا راننده فاقد گواهینامه بوده و یا وسیله نقلیه مسروقه بوده است، می‌تواند از پرداخت خسارت به زیان‌دیده استنکاف کرده و این امر را منوط به اثبات نزد مراجع قضایی صالح نماید. از این رو جنبه حمایتی این مقرره که به دنبال پرداخت خسارت بدون قید و شرط و اخذ تضمین به زیان‌دیده بوده، کاملاً منتفی شده است.

ماده (۱۹) - مغایرت با اصل ۸۵

با توجه به اصلاح صورت گرفته در ماده (۱۹) مصوبه مجلس، منظور از «ضوابط»، آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران است. بنابراین به نظر می‌رسد که ایراد مذکور در بند «۸» از نامه شورا، از این حیث برطرف شده است. اما متن اصلاح شده از جهتی دیگر مغایر قانون اساسی به نظر می‌رسد. با این توضیح که در اصلاح صورت گرفته تعیین «سقف حق بیمه» به آئین‌نامه محول شده است، درحالی که به نظر می‌رسد چنین موضوعی واجد ماهیت تقنینی بوده و حداقل لازم است ضوابط تعیین آن به گونه که میزان آن مشخص گردد، توسط قانون‌گذار بیان گردد.

لازم به ذکر است که شورای نگهبان در بند «۹» از ایرادات خود در خصوص تبصره «۲» ماده (۲۶) «تعیین میزان بازیافت از مسبب حادثه» را دارای ماهیت تقنینی دانسته است و لذا می‌توان تعیین «سقف حق بیمه» موضوع ماده (۱۹) را نیز شبیه موضوع مذکور دانسته و واگذاری تعیین آن به آئین‌نامه مصوبه هیأت وزیران را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی محسوب نمود.

بر این اساس، به نظر می‌رسد که تکلیف مقرر در ماده (۳) مصوبه مبنی بر واگذاری تعیین حق بیمه «بیمه حوادث» به آئین‌نامه نیز محل اشکال است.

تبصره «۲» ماده (۲۶) - مغایرت با اصل ۸۵

بند «۹» از ایرادات شورا، تبصره «۲» ماده (۲۶) را مغایر اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی دانسته است. براساس مصوبه اصلاحی مجلس، ایراد شورا نسبت به مغایرت این تبصره با اصل ۱۳۸ قانون اساسی برطرف شده است؛ اما مغایرت اصل ۸۵ قانون اساسی همچنان پابرجاست. توضیح آنکه، تبصره مزبور تعیین میزان بازیافت از مسبب حادثه را به دستورالعمل مصوب مجمع عمومی صندوق تأمین خسارت‌های بدنی واگذار کرده بود. شورا در ایراد خود عنوان کرده بود در صورتی که در این خصوص قانونی وجود دارد، صراحتاً ذکر شود و در غیر این صورت مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است. مصوبه اصلاحی مجلس نیز در این خصوص حکم جدیدی ندارد و همچنان «میزان بازیافت» را بدون تصریح به قانونی خاص، به آیین‌نامه مصوب وزیر امور اقتصادی و دارایی تفویض کرده است که با توجه به ماهیت تقنینی «تعیین میزان بازیافت»، مفاد این تبصره مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

لازم به ذکر است که معیارهای ذکر شده در ماده اصلاحی نظیر شرایط و وضعیت وقوع حادثه و ... هیچ‌کدام معیاری برای «تعیین میزان بازیافت» محسوب نمی‌شود و صرفاً می‌تواند در نحوه آن مؤثر باشد. درحالی‌که مقصود از ایراد شورای نگهبان این‌گونه به نظر می‌رسد که تعیین اصل مبلغ مورد بازیافت ماهیت تقنینی داشته و باید توسط قانون‌گذار مشخص گردد.

تبصره «۵» ماده (۵۹) - نکته

همانطور که در ابتدای گزارش گفته شد ایراد ناظر بر صدر ماده (۵۹) و نیز تبصره «۳» آن، موضوع بند «۱۳» از ایرادات شورا به موجب مصوبه اصلاحی

مجلس برطرف شده است؛ اما قسمت سوم از بند «۱۳» ایرادات شورا در خصوص تبصره «۵» این ماده که ناظر بر «سلب حق مراجعه به مرجع صالح قضایی» است، همچنان محل تأمل به نظر می‌رسد. با این توضیح که مصوبه اولیه مجلس مبنی بر لازم‌الاجرا بودن تصمیمات کمیسیون موضوع تبصره «۵» ماده (۵۹) موجد این ابهام بود که آیا حق مراجعه به مرجع صالح قضایی وجود دارد یا خیر. به منظور رفع این ابهام، مجلس شورای اسلامی تصمیمات این کمیسیون را ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ در دیوان عدالت اداری قابل اعتراض دانسته است. اما از آنجا که برخی از شرکت‌های بیمه نظیر «شرکت بیمه ایران» دولتی بوده و در صورت اعتراض به رأی کمیسیون به جهت داشتن شخصیت دولتی نمی‌توانند به دیوان عدالت اداری مراجعه کنند، تصریح به دیوان عدالت اداری و عدم تصریح به سایر مراجع ذیصلاح قضایی، درباره این دسته از شرکت‌ها به معنای سلب حق مراجعه به مرجع قضایی توسط این دسته از شرکت‌ها خواهد بود و لذا اصلاح صورت گرفته محل تأمل است.

طرح یک‌فوریتی سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور (اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«طرح یک‌فوریتی سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور» که در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۰ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده بود پس از ارسال به شورای نگهبان با ایراداتی مواجه شد. حال مجلس جهت تأمین نظر شورای نگهبان، در مصوبه خود اصلاحاتی را انجام داده است که در ادامه به بررسی این موارد می‌پردازیم.

بررسی و تبیین

۱. مجلس شورای اسلامی برای رفع اولین ایراد شورای نگهبان به ماده (۲) مصوبه که «رعایت سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی» را در «انجام کلیه وظایف و اختیارات مقرر در این قانون» لازم دانسته بود، تبصره‌ای با عنوان تبصره «۳» به ماده (۲) مصوبه خود الحاق کرده است که به موجب آن «شورای سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها» موظف شده است «در اجرای این قانون، سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را رعایت نماید» و چون «انجام کلیه وظایف و اختیارات مقرر در این قانون» برعهده شورای اخیرالذکر است، در اجرای این قانون، سیاست‌ها و مصوبات مذکور رعایت خواهد شد و لذا این ایراد رفع شده است.

۲. شورای نگهبان در دومین ایراد به ماده (۲) مصوبه، عبارت «تصویب مقررات» را از جهت شمول بر «تصویب آیین‌نامه و بخشنامه توسط غیروزیر» و شبهه مغایرت با اصل ۱۳۸ قانون اساسی، واجد ابهام دانسته بود. مجلس برای رفع این ابهام، عبارت «تصویب مقررات» را از صدر ماده (۲) مصوبه خود حذف کرده است و لذا این ایراد درخصوص ماده (۲) مصوبه رفع شده است.

۳. مجلس شورای اسلامی برای رفع سومین ایراد شورای نگهبان به ماده (۲) مصوبه که «وجود اعضای غیردولتی در ترکیب» «شورای سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها» را با توجه به وظایف در نظر گرفته شده برای آن در این مصوبه، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی دانسته بود، با اصلاح بند «۴» ماده (۲) مصوبه خود، عضویت «رئیس دانشگاه آزاد اسلامی» در شورای اخیرالذکر را به عضویت «بدون حق رأی» تبدیل کرده است و چون عضو غیردولتی دیگری در این شورا وجود ندارد، این ایراد رفع شده است.

۴. شورای نگهبان در بند آخر از اظهارنظر خود ماده (۳) را مبنی بر ایرادات ماده (۲) واجد ایراد دانسته بود. در این خصوص با توجه به رفع ایرادات مذکور در ماده (۲) به نظر می‌رسد، ایراد ماده (۳) نیز مرتفع گردیده است. لیکن نکته‌ای که می‌تواند در این رابطه مطرح گردد این است که برخی وظایف و اختیارات مذکور در ماده (۳) غالباً از طریق تصویب آیین‌نامه و بخشنامه می‌تواند اجرایی می‌شود (نظیر تصویب شیوه‌نامه اجرائی سنجش و پذیرش دانشجوی تحصیلات تکمیلی و یا تصویب عناوین و تعیین ضرایب دروس آزمون) و علی‌رغم اصلاح ترکیب شورای اخیرالذکر، کماکان رأی اعضای غیروزیر در تصویب مصوبات آن نقش اکثریتی دارد و لذا ایراد شورای نگهبان درخصوص مغایرت با اصل ۱۳۸

قانون اساسی، دربارهٔ ماده (۳) مصوبه می‌تواند کماکان باقی باشد.

۵. اشاره به این نکته هم لازم است که مجلس شورای اسلامی در مصوبهٔ اخیر خود، بند «چ» ماده (۳) مصوبه را که «تصمیم‌گیری در سایر موارد مربوط به سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی» را از وظایف و اختیارات «شورای سنجش و پذیرش دانشجو در دوره‌های تحصیلات تکمیلی در دانشگاه‌ها» دانسته بود، نیز حذف کرده است که این تغییر مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

«طرح اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی» که ابتدا در جلسه مورخ ۱۰ / ۸ / ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود در سه مرحله با ایرادات و ابهاماتی از سوی شورای نگهبان مواجه شد. مجلس به منظور رفع این موارد در مصوبه سابق خود مواد مورد ایراد شورای نگهبان را حذف نموده بود ولیکن شورای نگهبان باتوجه به باقی ماندن تکلیف وزارت کشور به برگزاری انتخابات الکترونیکی در تبصره «۷» ماده (۹)، ابهامات و ایرادات سابق خود را همچنان پابرجا دانست. ازین رو مجلس در مصوبه اصلاحی حاضر درصدد رفع ایرادات و ابهامات اظهار نظر مرحله دوم شورای نگهبان بوده است.

بررسی و تبیین

۱) در ماده الحاقی (۴) و تبصره آن باتوجه به اینکه دیگر صحبتی از «تعرفه رأی» و «برگه رأی» نیست، ابهام شورای نگهبان در بند «۱» اظهار نظر مرحله دوم مرتفع به نظر می‌رسد.

۲) در ماده الحاقی (۵) با جایگزینی «دستگاه الکترونیکی» به جای «صندوق الکترونیکی» ابهام شورا برطرف گردیده است.

۳) ابقاء مواد (۶) و (۷) باتوجه به اینکه پیشتر مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته بود فاقد ایراد است.

۴) اصلاح ماده الحاقی (۸) که ناظر به ابهام شورا در خصوص تجمیع نتایج رأی‌گیری الکترونیکی و دستی می‌باشد، رافع ابهام مذکور به نظر می‌رسد.

۵) حذف ماده (۹) الحاقی ناظر به ابهام مربوط به عناوین کلی «فرآیندهای قبل از روز أخذ رأی و بعد از روز أخذ رأی» بوده است. در این رابطه به نظر می‌رسد حذف صورت گرفته منجر به از بین رفتن محل ابهام شده است.

۶) ماده الحاقی (۱۰) ناظر به ابهامی است که شورای نگهبان در خصوص امکان حضور کارشناس فنی الکترونیکی در محل أخذ رأی داشته است که باتوجه به پیش‌بینی امکان حضور آن در شعبه با ترتیبات خاص رافع ابهام مذکور به نظر می‌رسد.

۷) ماده الحاقی (۱۱) ناظر به ایراد سابق شورای نگهبان نیست. اما مسئله‌ای که در رابطه با این ماده وجود دارد این است که «کدها» و «اسناد الکترونیکی» در انتخابات ماهیتاً با «ورقه رأی» و «اسناد انتخاباتی» متفاوت هستند و نمی‌توان همان جرائم و تخلفات مربوط به اسناد کاغذی انتخابات را نسبت به «کدها» و «اسناد الکترونیکی» معتبر شناخت و در نتیجه از لحاظ مصداق نیز بین این دو مقوله تفاوت وجود دارد. لذا حکم ماده الحاقی بدین صورت که شمول جرائم و تخلفات انتخاباتی در خصوص «ورقه رأی» یا «اسناد انتخاباتی» را بدون هیچگونه تفاوتی شامل «کدها» و «اسناد الکترونیکی» دانسته است واجد ابهام است.

همچنین تبصره این ماده که به قاضی صلاحیت داده در جرائم و تخلفات انتخابات الکترونیکی حسب مورد متخلف را مجازات کند به دلیل اینکه اولاً

مشخص نیست این دسته از جرائم، چه جرائمی هستند و ثانیاً مطابق اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات تنها باید به موجب قانون باشد واجد ایراد است.

۸) شورای نگهبان در بند «۵» اظهارنظر مرحله دوم خود تکلیف کسانی که قادر به رأی دادن به صورت الکترونیکی نیستند را واجد ابهام دانسته بود و مقرر داشته بود به هر صورت باید کیفیت این امر روشن گردد. لیکن مجلس در مصوبه اصلاحی خود هیچ‌گونه حکمی در این خصوص مقرر نداشته است. لذا باتوجه به اظهارنظر شورای نگهبان مبنی بر لزوم ذکر کیفیت این موضوع در قانون ایراد سابق شورا همچنان پابرجاست.

لایحه اصلاح ماده (۸) قانون تأسیس سازمان اسناد ملی

مقدمه

«لایحه اصلاح ماده (۸) قانون تأسیس سازمان اسناد ملی» که در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۱، اعلام وصول شده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و براساس اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. در ادامه این مصوبه بررسی می شود.

بررسی و تبیین

۱. برطبق ماده (۸) فعلی «قانون تأسیس سازمان اسناد ملی ایران» مصوب ۱۳۴۹/۲/۱۷، صرفاً وزارت جنگ (وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح) و ارتش از شمول مقررات این قانون مستثنا شده‌اند و درخصوص ترتیب نگهداری و حفظ اسناد ملی و همچنین امحای اوراق زائد مشمول ترتیبات خاص خود هستند. حال این لایحه می‌خواهد با اصلاح ماده (۸) مذکور، این استثنا را به ستادکل نیروهای مسلح و همه نیروهای مسلح و سازمان‌های ماهیتاً نظامی و امنیتی وابسته به آنها تسری دهد.

۲. نکته درخور ذکر درخصوص این مصوبه این است که لزوم «اطلاع سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران» از «ترتیب نگهداری، حفظ اسناد ملی و امحای اوراق زائد» در نیروهای مسلح، از جهت صلاحیت مقام معظم رهبری در اعمال فرماندهی کل قوا محل تأمل است.

لایحه اصلاح قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی

مقدمه

«لایحه اصلاح قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی» که در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۱، اعلام وصول شده بود در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و براساس اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. در ادامه این مصوبه بررسی می شود.

بررسی و تبیین

۱. «قانون نحوه جبران زحمات و خسارات کارکنان سازمان محیط زیست در ارتباط با جرائم زیست محیطی» مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۱۲، در وضعیت کنونی صرفاً شامل «کارکنان سازمان حفاظت محیط زیست» می شود و «مخبران» جرائم زیست محیطی مشمول مزایای این قانون نمی شوند. حال این لایحه قصد دارد با اصلاح ماده واحده قانون مذکور و تبصره آن، «مخبران» را نیز مشمول این قانون و حمایت های ناشی از آن کند.

درخصوص این مصوبه نکته لازم به ذکر است که وجود دارد این است که در تبصره اصلاحی ماده واحده مقرر شده است که «میزان» پرداخت «خسارت» و «دیه» پرداختی به مخبران، در آیین نامه مصوب هیئت وزیران تعیین شود؛ حال آنکه تعیین «میزان» خسارت و به ویژه «دیه»، ماهیت تقنینی داشته و در قانون معین می شود و لذا اطلاق تبصره اصلاحی ماده واحده در صورتی که نافی قوانین

و ضوابط عام حاکم بر این امور باشد از جهت تفویض آن به هیئت وزیران مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است و باید به قوانین مربوط، از جمله «قانون مجازات اسلامی»، مقید شود.

۲. تذکر: با افزوده شدن عبارت «و مخبران» بعد از واژه «متصدیان کشف» در ماده واحده قانون، عبارت ماده واحده قانون ایراد ویرایشی پیدا می کند و به صورت «مأموران و متصدیان کشف و مخبران و تعقیب جرائم زیست محیطی» درمی آید؛ لذا بند «۱» ماده واحده این لایحه باید به این صورت اصلاح شود که عبارت «و مخبران» بعد از واژه «تعقیب» در ماده واحده قانون افزوده شود تا عبارت ماده واحده قانون به صورت «مأموران و متصدیان کشف و تعقیب و مخبران جرائم زیست محیطی» درآید.

لایحه اصلاح قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های تابعه یا وابسته به آن‌ها

مقدمه

«لایحه اصلاح قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های تابعه یا وابسته به آن‌ها» که در تاریخ ۱۳۹۳/۴/۱۶، اعلام‌وصول شده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و براساس اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. در ادامه این مصوبه بررسی می‌شود.

بررسی و تبیین

۱. «قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های تابعه یا وابسته به آن‌ها» مصوب ۱۳۷۶/۷/۱۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام، در وضعیت کنونی صرفاً شامل «شاغلان» نیروهای نظامی و انتظامی می‌شود و «بازنشستگان و وظیفه‌بگیران» مشمول حمایت‌های این قانون نمی‌شوند. حال این لایحه قصد دارد با افزودن عبارت «و بازنشستگان و وظیفه‌بگیران» به عنوان این قانون و همچنین الحاق یک تبصره با عنوان تبصره «۲» به ماده (۱) آن، این قانون و مزایای ناشی از آن را به «بازنشستگان و وظیفه‌بگیران» نیروهای نظامی و انتظامی تسری دهد. این امر باتوجه به اینکه در قالب لایحه از سوی دولت ارائه گردیده است مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

۲. درخصوص سابقه این قانون نیز باید گفت که اصل آن به «قانون راجع به بیمه

افراد کادر ثابت ارتش و ژاندارمری در مقابل حوادث ناشیه که به مناسبت انجام وظیفه رخ می‌دهد» مصوب ۱۳۳۵/۸/۲۷ برمی‌گردد که به موجب «لایحه اصلاح قانون راجع به بیمه افراد کادر ثابت ارتش و ژاندارمری در مقابل حوادث ناشیه که به مناسبت انجام وظیفه رخ می‌دهد» مصوب ۱۳۷۶/۴/۱۱ مجلس شورای اسلامی، عنوان آن به «قانون بیمه عمر و حوادث پرسنل نیروهای مسلح، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های تابعه یا وابسته به آنها» تغییر یافت و مفاد آن به کلی دگرگون شد. البته شورای نگهبان مصوبه اخیرالذکر را به دلیل آنکه مجلس، «نیروهای انتظامی وزارت کشور» را به لایحه دولت و مشمولان آن اضافه کرده بود، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی دانست^۱ و با اصرار مجلس بر مصوبه خود و ارسال مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجمع نهایتاً مصوبه مجلس را عیناً تأیید کرد. بنابراین به دلیل اینکه دولت با ارائه لایحه کنونی، بار مالی ناشی از این موضوع را پذیرفته است، ورود مجلس به اصلاح این قانون، مغایرتی با اصل ۱۱۲ قانون اساسی ندارد.

۱. نظر شماره ۷۶/۲۱/۹۷۵ مورخ ۱۳۷۶/۴/۱۸ شورای نگهبان درخصوص «لایحه اصلاح قانون راجع به بیمه افراد کادر ثابت ارتش و ژاندارمری در مقابل حوادث ناشیه که به مناسبت انجام وظیفه رخ می‌دهد» مصوب ۱۳۷۶/۴/۱۱ مجلس شورای اسلامی.

لایحه اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا

مقدمه

«لایحه اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا» که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۱۰، با عنوان «لایحه اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا مصوب ۱۳۶۵ و قانون اصلاح قانون مذکور مصوب ۱۳۷۱» اعلام‌وصول شده بود، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۷ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی تصویب و براساس اصل ۹۴ قانون اساسی جهت انطباق با موازین شرع و قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شده است. در ادامه این مصوبه بررسی می‌شود.

تبیین و بررسی

۱. «قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا» مصوب ۱۳۶۵/۱/۱۷، با «در حکم اسناد رسمی» دانستن اسناد عادی و قراردادهای مربوط به وام‌ها و قرض‌الحسنه‌های پرداختی اتحادیه‌ها و شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی و عشایری و صیادی به اعضا، درصدد رفع مشکل روستاییان و کشاورزان در اخذ وام از شرکت‌های تعاونی و نیز بانک‌ها برآمد؛ چراکه روستاییان و کشاورزان غالباً به دلیل نداشتن سند رسمی، در اخذ وام از شرکت‌های تعاونی و بانک‌ها با مشکل مواجه می‌شدند. بدین ترتیب اسناد عادی صدرالذکر، برای دریافت وام تا مبلغ (یک میلیون (۱/۰۰۰/۰۰۰) ریال»، در حکم اسناد رسمی تلقی می‌شد. سپس

به موجب قانون اصلاح قانون اعتبار اسناد عادی وام‌های پرداختی شرکت‌های تعاونی روستایی، عشایری و صیادی به اعضا» مصوب ۱۳۶۵/۱/۱۷ مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۱۶، این مبلغ به «دومیلیون (۲/۰۰۰/۰۰۰) ریال» افزایش یافت. حال با گذشت چندین سال و به دلیل بی‌ارزش شدن وام دو میلیون ریالی، این لایحه می‌خواهد با افزایش این مبلغ به «پنجاه میلیون (۵۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال» و نیز اعطای اختیار به هیئت‌وزیران جهت تغییر این مبلغ متناسب با نرخ تورم، اخذ وام را برای روستاییان و کشاورزان تسهیل کند. این امر به‌خودی‌خود مغایرتی با قانون اساسی ندارد، هرچند از صراحت کافی در تحقق هدف تصویب آن برخوردار نیست.

۲. تذکر: عبارت «آیین‌نامه اجرایی اسناد رسمی» در ذیل ماده واحده مصوبه صحیح نیست و ظاهراً باید به عبارت «آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی مصوب ۱۳۵۵/۴/۶ با اصلاحات بعدی» اصلاح شود.

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۲) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۲۲) قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران» در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۵، اعلام وصول و در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۶ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید. در ادامه به بررسی این مصوبه می پردازیم.

تبیین و بررسی

۱. در وضعیت فعلی، امدادگران و داوطلبان فعال جمعیت هلال احمر که در دستگاه‌های اجرایی شاغل‌اند، برای حضور در فراخوان‌های این جمعیت جهت امداد رسانی و مقابله با بلاها و حوادث طبیعی غیرمترقبه، مجبور به گرفتن مرخصی از دستگاه متبوع خود می‌شوند که این امر تزییقاتی را برای آن‌ها جهت شرکت در این فراخوان‌ها و خدمت داوطلبانه ایجاد کرده است. حال این طرح در جهت حل این مشکل، حضور این کارکنان دستگاه‌های اجرایی در این فراخوان‌ها را «مأموریت اداری» تلقی کرده است که البته دو شرط دارد؛ یکی اینکه این امر «با موافقت دستگاه مربوطه» بوده و دیگری آنکه این مأموریت بدون دریافت حق مأموریت باشد. این حکم در صدر تبصره الحاقی موضوع این طرح بیان شده و به نظر مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

اما در ادامه تبصره الحاقی موضوع این طرح، حکم دیگری مقرر شده که به موجب آن، «پرداخت هرگونه وجهی تحت هر عنوان به امدادگران و داوطلبانی که ... داوطلبانه با جمعیت همکاری می‌نمایند، مشمول قوانین کار و

تأمین اجتماعی نمی‌باشد و دعاوی آنان در هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و دیوان عدالت اداری قابل طرح نیست.»

حکم مزبور اگرچه باتوجه به داوطلبانه بودن خدمت این دسته از افراد فاقد ایراد به نظر می‌رسد ولیکن اطلاق عبارت ذیل این حکم مبنی بر عدم قابلیت طرح دعاوی این افراد در هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما و دیوان عدالت اداری، باتوجه به اینکه مقید به اینگونه دریافتی‌ها نشده است محل ابهام به نظر می‌رسد. چراکه ممکن است افراد مذکور به جز خدمات داوطلبانه، بابت امور دیگری مستحق دریافت وجوهی باشند که محرومیت کلی آن‌ها از دسترسی به مراجع صلاحیت‌دار واجد ایراد به نظر می‌رسد.

۲. عبارت «مأموریت اداری» در صدر تبصره الحاقی موضوع این طرح، از جهت نداشتن تعریف مشخص قانونی، ابهام دارد و باید به واژه «مأموریت» اصلاح شود.

طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵)

قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)

مقدمه

«طرح الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)» در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۷، اعلام وصول و نهایتاً در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی با اصلاحاتی به تصویب رسید که در ادامه به بررسی این مصوبه می‌پردازیم.

بررسی و تبیین

این طرح با الحاق یک تبصره به ماده (۵۰۵) «قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)»، در پی معافیت گروهی از افراد (افراد تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی^(ره)) و مددجویان مستمری‌بگیر سازمان بهزیستی کشور) از پرداخت هزینه دادرسی است.

در این خصوص مسئله قابل توجه این است که این امر به جهت تقلیل درآمد عمومی و معلوم نبودن طریق جبران کاهش درآمد، می‌تواند مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شود. اما از سوی دیگر می‌توان گفت از آنجایی که هم‌اکنون مطابق قانون، افراد معسر، از پرداخت هزینه دادرسی معاف گردیده‌اند، براساس حکم قانون‌گذار افراد تحت پوشش کمیته‌امداد امام خمینی^(ره) و مددجویان مستمری‌بگیر سازمان بهزیستی کشور نیز در واقع همان معسر شناخته شده‌اند و لذا مصوبه حاضر واجد حکم جدیدی نمی‌باشد. به عبارت دیگر قانون‌گذار در خصوص موضوع این مصوبه به جای اینکه صلاحیت تشخیص معسر را به دادگاه محول نماید، مصادیق خاصی را صراحتاً مشمول عنوان معسر دانسته

است و لذا مصوبه اصلاحی منجر به کاهش درآمد عمومی دولت نشده است. اما نکته حائز اهمیتی که همچنان می تواند وجود داشته باشد این است که در تبصره الحاقی افراد موضوع آن (افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی^(ره) و مددجویان مستمری بگير سازمان بهزیستی کشور) صراحتاً به عنوان «معسر» شناخته نشده اند بلکه صرفاً از «پرداخت هزینه دادرسی» معاف شده اند، لذا مشخص نیست در چنین صورتی، سایر احکام مربوط به معسر که در «قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)» پیش بینی شده است و به نوعی منجر به جبران هزینه دادرسی پرداخت نشده توسط معسر می شود نسبت به این دسته از افراد نیز صادق است یا خیر؟ به عنوان مثال مطابق ماده (۵۱۱) همین قانون «هرگاه مدعی اعسار در دعوی اصلی محکوم له واقع شود و از اعسار خارج گردد، هزینه دادرسی از او دریافت خواهد شد» و یا براساس ماده (۵۱۴) «هرگاه معسر به تأدیه تمام یا قسمتی از هزینه دادرسی متمکن گردد، ملزم به تأدیه آن خواهد بود همچنین اگر با درآمدهای خود بتواند تمام یا قسمتی از هزینه دادرسی را بپردازد دادگاه با در نظر گرفتن مبلغ هزینه دادرسی و میزان درآمد وی و هزینه های ضروری زندگی، مقدار و مدت پرداخت هزینه دادرسی را تعیین خواهد کرد.»

بنابراین اگر چنین احکامی ناظر به مشمولین این تبصره نیز باشد می توان گفت حکم تبصره الحاقی فاقد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی است و در غیر این صورت واجد بار مالی تأمین نشده است.

همچنین نظر دیگری که در این رابطه قابل طرح است این است که مطابق ماده (۵۰۴) «قانون آیین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب (در امور مدنی)»

«معسر از هزینه دادرسی کسی است که به واسطه عدم کفایت دارایی یا عدم دسترسی به مال خود به طور موقت قادر به تأدیه آن نیست.» ولذا ممکن است مشمولین تبصره الحاقی هرچند به صورت کلی تحت عنوان «معسر» قرار بگیرند ولیکن بسته به مورد قادر به پرداخت هزینه دادرسی باشند و در نتیجه معافیت کلی آنها از پرداخت هزینه دادرسی منجر به کاهش درآمد عمومی دولت گردد.

لایحه حمایت از حقوق معلولان

مقدمه

«لایحه حمایت از حقوق معلولان» که در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ اعلام وصول گردیده بود به منظور تصویب به صورت آزمایشی به کمیسیون مشترک رسیدگی به این لایحه ارجاع گردید. کمیسیون مذکور نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۰ لایحه مذکور را با اصلاحاتی تصویب نمود و متعاقباً مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۸ با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت نمود.

بررسی و تبیین

الف) کلیات

به موجب اصل ۸۵ قانون اساسی «مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند» و تنها «در موارد ضروری» می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نماید تا این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا شود.

با این مقدمه، در خصوص مصوبه مورد بررسی لازم به ذکر است که با توجه به قوانین دائمی موجود، تصویب این مصوبه در کمیسیون داخلی مجلس و به صورت آزمایشی فاقد وصف «ضروری» به نظر می‌رسد و از این جهت تفویض این مصوبه به کمیسیون داخلی مجلس، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است. توضیح آنکه:

اولاً علاوه بر احکامی که مجلس شورای اسلامی در قوانین مختلف به منظور حمایت از حقوق معلولان به تصویب رسانده، هم‌اکنون «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» -مصوب ۱۳۸۳- و «قانون تصویب کنوانسیون حقوق افراد دارای

معلولیت» -مصوب ۱۳۸۷- که به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده‌اند، دو نمونه از قوانینی هستند که بطور ویژه در زمینه حمایت از حقوق معلولان به تصویب رسیده و همچنان معتبرند و به صورت مفصل حقوقی را برای معلولان مشخص کرده و تکالیفی را برعهده دولت قرار داده است؛ حال آنکه با توجه به ماده (۳۱) این مصوبه، با تأیید مصوبه حاضر توسط شورای نگهبان، «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» که یک قانون دائمی است نسخ می‌شود و این مصوبه که به صورت آزمایشی و برای مدت ۵ سال به تصویب رسیده به جای آن حاکم می‌شود.

ثانیاً بسیاری از مواد این مصوبه، تکرار و اصلاح مواد قانون جامع حمایت از حقوق معلولان است و به نظر می‌رسد مجلس شورای اسلامی به جای تصویب یک قانون آزمایشی می‌توانست قانون موجود را تکمیل و اصلاح کند. مؤید این نظر آن است که با بررسی‌های انجام شده می‌توان ادعا نمود که محتوای موادی نظیر: (۲)، (۳)، (۴)، (۵)، (۶)، (۷)، (۸)، (۱۰)، (۱۱)، (۱۲)، (۱۳)، (۱۷)، (۱۹)، (۲۰)، (۲۶)، (۲۷)، (۲۸) یا عیناً در قانون مورد اشاره قابل مشاهده است و یا می‌توان اصلاحات صورت گرفته در آن قانون را در این مصوبه ملاحظه نمود. لذا تصویب چنین قانونی که جنبه حمایتی دارد، با توجه به اینکه خلاء قانونی نیز وجود ندارد به صورت آزمایشی محل تأمل جدی است.

فارغ از ایراد کلی فوق ایرادات و مسائل دیگری نیز در خصوص مفاد این مصوبه وجود دارد که ذیلاً به آن‌ها پرداخته خواهد شد.

(ب) جزئیات

ماده (۱) - مغایرت با اصل ۸۵

در تبصره بند «الف» این ماده، تفویض «چگونگی تشکیل کمیسیون‌های

پزشکی - توانبخشی تشخیص نوع و تعیین شدت معلولیت» به آئین‌نامه‌ی مصوب هیأت وزیران، بدون اینکه ضوابط کلی آن از سوی قانونگذار مشخص گردد، مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی است.

ماده (۳) - نکته

تبصره «۲» این ماده استفاده افراد دارای معلولیت‌های شدید به بالا به اتفاق یک همراه را از سامانه‌های حمل و نقل ریلی و اتوبوسرانی درون‌شهری «دولتی و عمومی»، رایگان اعلام کرده است. در ادامه این تبصره نیز استفاده این افراد به اتفاق یک همراه از سامانه‌های برون‌شهری ریلی، هوایی و دریایی «دولتی، عمومی و غیردولتی» نیم‌بها اعلام شده است.

با توجه به اینکه به قرینه اصطلاح «دولتی»، منظور قانونگذار از واژه «عمومی» در این تبصره شرکت‌های خصوصی مشغول به ارائه خدمات عمومی می‌باشد و از سوی دیگر در خصوص سامانه‌های برون‌شهری، قانونگذار صراحتاً بخش «غیردولتی» را مکلف به ارائه خدمات به صورت «نیم‌بها» به مشمولان این تبصره کرده است، به نظر می‌رسد که ایجاد چنین الزامی برای اشخاص بخش خصوصی منجر به نوعی تضییع حقوق مالی آن‌ها می‌شود و لذا می‌تواند مغایر با اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی مبنی بر محترم بودن مالکیت شخصی و مالکیت اشخاص بر حاصل کسب و کار خودشان محسوب شود.

از همین رو در ذیل این تبصره وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف به پیش‌بینی اعتبارات لازم، در لوایح بودجه سالانه شده است. اما مسئله‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که براساس حکم مذکور در ذیل تبصره حاضر، وزارت مکلف شده «... جهت اجرای این ماده نسبت به پیش‌بینی

اعتبارات لازم در لوایح بودجه سالانه اقدام نماید». لذا این ابهام وجود دارد اگر این حکم به کل این ماده معطوف باشد می‌بایستی در آخر ماده و تبصره‌ها (ذیل تبصره «۳») ذکر می‌گردید و اگر تنها معطوف به تبصره «۲» باشد، باید عبارت «این ماده» به «این تبصره» تغییر می‌یافت.

لازم به ذکر است که در ماده (۴) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان - مصوب ۱۳۸۳-، اینگونه مقرر شده بود که: «معلولان می‌توانند در استفاده از امکانات ورزشی، تفریحی، فرهنگی و وسایل حمل و نقل دولتی (مترو، هواپیما، قطار) از تسهیلات نیمه‌بها بهره‌مند گردند.» و همانطور که مشخص است این ماده هیچ تکلیفی را برای مطلق شاغلان در بخش «عمومی» و یا «غیردولتی» ایجاد نکرده بود.

ماده (۴) - نکته

۱) در این ماده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده تا علاوه بر پوشش بیمه سلامت که در لایحه پیشنهادی دولت پیش‌بینی شده بود، بیمه تکمیلی افراد دارای معلولیت متوسط به بالای نیازمند تحت پوشش سازمان را فراهم کند که گسترش تکلیف دولت، توسط پیشنهاد نمایندگان واجد بار مالی تأمین نشده می‌باشد و از این جهت مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. اما با توجه به اینکه ماده (۵) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مقرر داشته: «افراد تحت سرپرستی معلولان با معرفی سازمان بهزیستی کشور تحت پوشش بیمه خدمات درمانی و معلولان، تحت پوشش بیمه خدمات درمانی و بیمه مکمل درمانی قرار می‌گیرند»، به نظر می‌رسد که اصلاحیه نمایندگان تکلیف جدیدی برای دولت ایجاد نکرده و در قانون حاضر وجود دارد.

البته نکته قابل تأمل دیگری که در این رابطه وجود دارد این است که بیمه تکمیلی موضوع ماده حاضر باید دارای شاخصه خاصی باشد و شامل خدمات توانبخشی - پزشکی مورد نیاز این افراد باشد.

(۲) حکم مقرر در تبصره این ماده که با تحت پوشش قرارگرفتن هزینه‌های مشاوره و آزمایش‌های ژنتیک برای افراد معلول و بیماران مبتلا به اختلالات ژنتیکی، انجام این موارد را برای افراد موضوع این ماده قبل از ازدواج اجباری اعلام کرده، به صورت ضمنی تحت پوشش بیمه قرارگرفتن هزینه‌های موضوع این تبصره را نیز تکلیف دولت و مشمول حکم ماده دانسته است که این امر می‌تواند واجد بار مالی محسوب شود.

ماده (۵) - نکته

(۱) هرچند در مصوبه مجلس بر خلاف لایحه پیشنهادی دولت «سالمندان ناتوان» به مشمولان این ماده اضافه شده که از این جهت ممکن است واجد بار مالی تأمین نشده باشد؛ اما با توجه به تبصره «۲» همین ماده در لایحه دولت که سالمندان در آستانه معلولیت را مشمول احکام این ماده دانسته بود، ایراد مذکور مرتفع به نظر می‌رسد.

(۲) در بند «ب» این ماده، تأمین خدمات توانبخشی اعم از پزشکی، حرفه‌ای و اجتماعی مورد نیاز معلولان، به نوعی افزایش تکالیف دولت -نسبت به لایحه پیشنهادی- است که از این جهت واجد بار مالی تأمین نشده بوده و مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. البته این بند، مشابه بند «الف» ماده (۳) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان می‌باشد که سازمان بهزیستی در

چارچوب اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سالانه مکلف به «تأمین خدمات توانبخشی، حمایتی، آموزشی و حرفه‌آموزی مورد نیاز معلولان با مشارکت خانواده‌های معلولان و همکاری بخش غیردولتی (خصوصی، تعاونی، خیریه) و پرداخت یارانه (کمک هزینه) به مراکز غیردولتی و خانواده‌ها» شده بود؛ با این تفاوت که با توجه به تبصره‌های ذیل این ماده، تکالیف مقرر در این مصوبه منوط به چارچوب اعتبارات مصوب نیستند.

۳) در بند «پ» این ماده، تأمین تجهیزات و وسایل کمک‌توانبخشی و بهداشتی استاندارد مورد نیاز افراد دارای معلولیت، جزء تکالیف دولت قرار گرفته است که با توجه به اینکه این بند در لایحه پیشنهادی دولت نبوده و بار مالی آن تأمین نشده، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد. البته این بند، مشابه بند «ج» ماده (۳) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان می‌باشد که «تأمین و تحویل وسایل کمک‌توانبخشی مورد نیاز افراد معلول» را در چارچوب اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سالانه، جزء تکالیف سازمان بهزیستی دانسته بود.

۴) در بند «ت» این ماده نیز مشابه دو بند قبلی تکالیفی را برای دولت مشخص کرده است که در لایحه دولت پیش‌بینی نشده بود اما نظیر این بند نیز در بند «د» ماده مورد اشاره از قانون فعلی می‌باشد که: «گسترش کارگاه‌های آموزشی، حمایتی و تولیدی معلولان و ارائه خدمات توانبخشی حرفه‌ای به معلولان جهت توانمندسازی آنان» را جزء تکالیف سازمان بهزیستی دانسته است.

ماده (۷) - مغایرت با اصول ۴۶ و ۴۷

بهره‌مندی افراد معلول نیازمند واجد شرایط نسبت به تحصیل رایگان در

«مراکز مهارت‌آموزی و نیز دانشگاه آزاد و سایر مراکز آموزش عالی غیردولتی»، به معنای الزام این مراجع به ارائه خدمات رایگان آموزشی به مشمولان این ماده است که با توجه به ماهیت خصوصی و غیردولتی این مراجع، تضييع حقوق مالی آن‌ها و نوعی اضرار به غیر و در نتیجه مغایر با اصول ۴۶ و ۴۷ قانون اساسی، مبنی بر محترم بودن مالکیت شخصی و مالکیت اشخاص بر حاصل کسب و کار خودشان می‌باشد.

ماده (۹) - مغایرت با اصل ۷۵

(۱) در خصوص تبصره «۱» این ماده، هرچند تکلیف دولت به ارائه یارانه حقوق و دستمزد در لایحه پیشنهادی دولت منظور شده، و در تبصره «۲» ماده (۹) لایحه پیشنهادی دولت حداکثر آن ۵۰٪ در نظر گرفته شد، اما با توجه به اینکه دولت حداقل میزان این یارانه را مشخص نکرده بود و نمایندگان در این تبصره حداقل این یارانه را ۳۰٪ حقوق و دستمزد ماهانه فرد معلول مشخص کرده‌اند؛ با توجه به اینکه پیشنهاد نمایندگان امکان وضع یارانه کمتر از میزان ۳۰٪ را از دولت گرفته، این امر می‌تواند منجر به تحمیل بار مالی تأمین نشده به دولت شده و از این جهت مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

(۲) تبصره «۴» این ماده که به دولت صلاحیت داده است تا مابقی یارانه موضوع این ماده را با مطالبات بیمه و مالیات خود از کارفرمایان به نحو مقتضی تهاتر نماید، از این جهت که با انجام تهاتر حکم اصل ۵۳ قانون اساسی مبنی بر لزوم واریز کلیه درآمدهای دولت به خزانه نقض می‌شود، مغایر با اصل مورد اشاره می‌باشد.

ماده (۱۰) - مغایرت با اصل ۷۵

با توجه به اینکه تبصره‌های «۱» و «۲» این ماده واجد بار مالی تأمین نشده می‌باشند و در لایحه پیشنهادی دولت نیز چنین تکالیفی پیش‌بینی نشده بود، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشند.

ماده (۱۲) - مغایرت با اصل ۷۵

تبصره «۲» این ماده امکان بازنشستگی پیش از موعد و با احتساب سنوات ارفاقی را برحسب درخواست افراد معلول شاغل در دستگاه‌های مشمول این قانون و بخش غیردولتی و تصویب صندوق بازنشستگی یا سازمان حسب مورد، بدون شرط سنی و بدون پرداخت کسور و فقط از لحاظ احتساب حقوق بازنشستگی فراهم کرده است. پیش‌بینی چنین امکانی، با توجه به اینکه در لایحه دولت نیز پیش‌بینی نشده بود و واجد بار مالی تأمین نشده است، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۱۳) - ابهام

۱) منظور قانونگذار در این ماده واجد ابهام است. توضیح آنکه در این ماده مشخص نیست که بار مالی ناشی از ارائه مسکن ارزان قیمت و با احتساب مصالح بدون دستمزد برعهده وزارت راه و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی است و این مراجع می‌بایستی معادل با این میزان، اقدام به ارائه تسهیلات و اقدامات حمایتی از سازندگان کنند؛ یا اینکه در نهایت سازندگان واحدهای مسکونی ملزمند تا متناسب با دریافت هر میزان از تسهیلات و اقدامات حمایتی، حداقل ۱۰٪ از واحدهای مسکونی احداثی خودشان را به صورت ارزان قیمت و با احتساب

مصالح بدون دستمزد به معلولان واجد شرایط ارائه دهند.

۲) در خصوص تبصره «۳» این ماده این ابهام وجود دارد که اگر این تبصره به منزله تکلیف دولت به ارائه کمک بلاعوض جهت ساخت مسکن برای افراد معلول باشد، با توجه به اینکه این تبصره در لایحه پیشنهادی دولت نبوده و از طرفی بار مالی تأمین نشده برای دولت دارد، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد؛ اما اگر این تبصره تکلیفی را برای دولت مشخص نکرده باشد و تنها در مقام بیان سقف کمک بلاعوض دولت در چارچوب ارائه تسهیلات و اقدامات حمایتی مقرر در صدر ماده بوده باشد، این تبصره واجد بار مالی برای دولت نیست. در هر صورت تبصره مزبور از این حیث ابهام دارد.

۳) تبصره «۴» این ماده همان ابهام مطرح شده در خصوص تبصره «۳» را دارد.

ماده (۱۴) - مغایرت با اصل ۷۵

به موجب این ماده، سازمان ملی زمین و مسکن موظف به ارائه زمین به صورت رایگان، جهت احداث واحدهای مسکونی برای افراد معلول و مراکز توانبخشی غیردولتی که با مجوز سازمان در راستای اهداف توانبخشی آموزشی، حرفه‌آموزی و مراقبتی فعالیت می‌کنند شده است. در خصوص حکم این ماده اولاً باید به این نکته توجه داشت که در لایحه پیشنهادی دولت، ارائه زمین به اشخاص موضوع این قانون به صورت «اجاره بلندمدت (نود و نه ساله)» پیش‌بینی شده بود، ولیکن نمایندگان مجلس نوع واگذاری زمین را به «رایگان» تغییر دادند که از آن برداشت تملک رایگان می‌شود. ثانیاً، در لایحه پیشنهادی دولت تنها «افراد معلول»، مشمول این ماده شده بودند و حال آنکه اصلاحات نمایندگان، مراکز توانبخشی غیردولتی را نیز مشمول حکم این ماده قرار داده

است. لذا اصلاحات مجلس در خصوص این ماده موجب کاهش درآمدهای دولت می‌شود و طریق جبران این کاهش درآمد نیز توسط مجلس پیش‌بینی نشده است و در نتیجه مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۱۵) - مغایرت با اصل ۷۵

در این ماده علاوه بر افراد معلول، مراکز توانبخشی غیردولتی که با مجوز سازمان در راستای اهداف توانبخشی آموزشی، حرفه‌آموزی و مراقبتی فعالیت می‌کنند از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، آماده‌سازی زمین، عوارض نوسازی و همچنین حق انشعاب آب، برق، گاز و دفع فاضلاب معاف شده‌اند. با توجه به اینکه این مراکز در لایحه پیشنهادی دولت مشمول معافیت موضوع این ماده نشده بودند و از طرفی اضافه شدن آنها به «افراد معلول» سبب کاهش درآمد دولت می‌شود، به دلیل عدم جبران آن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

ماده (۱۸) - مغایرت با اصل ۷۵

این ماده تمامی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی موضوع این قانون را مکلف کرده تا کارکنان خود را جهت تعامل صحیح با معلولان و ارائه خدمات بهینه به آنان، از طریق اخذ مشاوره‌های تخصصی از سازمان و تشکل‌های مردم نهاد معلولان و در قالب برنامه‌های آموزش ضمن خدمت، آموزش دهند. در این خصوص، با توجه به اینکه قانونگذار بر لزوم «پیش‌بینی بودجه لازم» جهت این امر تصریح نموده، مشخص می‌گردد که اجرایی شدن این ماده نیازمند تأمین بار مالی مربوط به آن می‌باشد. لذا، نظر به اینکه این ماده در لایحه پیشنهادی دولت نبوده و توسط پیشنهاد نمایندگان به این مصوبه اضافه شده، عدم تأمین بار مالی ناشی از آن، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۰) - مغایرت با اصل ۷۵

تبصره این ماده سازمان بهزیستی را مکلف کرده تا جهت احیای حقوق افراد ناشنوا، هنگام حضور آنان در دادگاه‌ها و سایر مراکز دادرسی، فردی را به عنوان رابط در اختیار آنان قرار دهد. حکم مقرر در این تبصره از جهت اینکه در لایحه پیشنهادی دولت پیش‌بینی نشده است، می‌تواند واجد بار مالی شناخته شود.

ماده (۲۳) - مغایرت با اصل ۷۵

در این ماده صد در صد (۱۰۰٪) حقوق و مزایا یا دستمزد و درآمد مشمول مالیات «افراد دارای معلولیت شدید به بالای» شاغل در بخش دولتی و غیردولتی، از پرداخت مالیات معاف شده‌اند. با توجه به اینکه چنین حکمی سبب گسترش معافیت مالیاتی و نتیجتاً کاهش درآمد دولت می‌شود و از سوی دیگر لایحه پیشنهادی دولت این معافیت را پیش‌بینی نکرده بود، این قسمت از ماده مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۵) - مغایرت با اصل ۷۵

به موجب این ماده، دستگاه‌های مشمول این قانون مکلف شده‌اند تا ساعات کار روزانه شاغلان دارای معلولیت‌های شدید به بالا را به مدت دو ساعت در روز کاهش دهند. با توجه به اینکه در لایحه پیشنهادی دولت، میزان کاهش ساعت کاری این معلولان، «حداکثر دو ساعت در روز» مقرر شده بود و این بدان معنا بود که سازمان‌های مربوطه می‌توانستند با تشخیص خود و برحسب نیاز اداره‌شان، این میزان را که از دو ساعت بیشتر نیست مشخص نمایند، لذا تعیین «دو ساعت» به معنای الزام همه آن‌ها به تعیین سقف پیشنهادی لایحه دولت بوده و از این جهت این تکلیف می‌تواند این سازمان‌ها را مجبور کند تا به منظور جبران کسری ساعت کارمندان

معلول خودشان نیروی انسانی دیگری را به کار گیرند، لذا حکم این ماده واجد بار مالی تأمین نشده بوده و از این جهت مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ماده (۲۸) - ابهام

درخصوص شرکت رئیس سازمان بهزیستی در جلسات شورای عالی اشتغال موضوع تبصره این ماده، هرچند هم‌اکنون نیز مطابق تبصره ماده (۱۵) «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» وجود دارد ولی نکته قابل تأمل در این رابطه این است که مشخص نیست شرکت مقام مزبور در این شورا به چه‌عنوانی می‌باشد. چراکه در این شورا بخشی از اعضا که جزء وزراء هستند دارای حق رأی، بخشی به‌عنوان ناظر و بخش دیگر بدون حق رأی هستند. لذا مشخص نیست عضویت رئیس سازمان بهزیستی در این شورا تحت کدام یک از این عناوین خواهد بود. لازم به توضیح است که باتوجه به صلاحیت‌هایی که شورای مزبور دارد صرفاً اعضای وزیر واجد حق رأی شناخته شده‌اند.

ماده (۳۰) - مغایرت با اصول ۵۷، ۶۰ و ۷۵

۱) به موجب بند «ت» ماده (۱) این مصوبه همه «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری»، «مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «شورای نگهبان» و «کلیه سازمان‌ها و شرکت‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند»، مشمول این قانون دانسته شده‌اند.

حال باتوجه به اینکه ماده (۳۰) این مصوبه شورای عالی هماهنگی و نظارت بر اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان را مسئول تحقق مفاد این قانون، سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های کلان در امور افراد دارای معلولیت، انجام هماهنگی‌های ضروری میان‌بخشی در امر بهبود سطح و کیفیت زندگی شهروندان

دارای معلولیت و در نهایت اعمال نظارت عالی بر حسن اجرای کلیه قوانین معطوف به افراد دارای معلولیت یا اثرگذار بر زندگی آنان معرفی کرده است و ترکیب و ریاست این شورا نیز گویای آن است که اکثریت ترکیب این شورا را مسئولینی از قوه مجریه شکل داده‌اند؛ لذا، حکم این ماده به منزله صلاحیت یافتن این شورا جهت نظارت بر سایر مراجع و نهادهای موجود در کشور می‌باشد که علی‌رغم اینکه مشمول این قانون می‌باشند، در ذیل قوه مجریه قرار ندارند. بنابراین تشکیل این شورای عالی و صلاحیت یافتن آن جهت نظارت و سیاستگذاری برای سایر مراجع قانونی و قوای حاکم، مغایر با اصل ۵۷ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۲) با توجه به اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که برعهده رهبری است، از طریق رئیس جمهور و وزرا صورت می‌گیرد. بنابراین، عضویت افراد غیر وزیر و همچنین اعضای که در ذیل قوه مجریه نیستند، با توجه به اطلاق برخی صلاحیت‌های این شورا، مغایر با اصل مذکور و همچنین اصل ۵۷ قانون اساسی است.

۳) با توجه به صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای این شورا و اینکه به موجب تبصره «۱» این ماده، شورای عالی هماهنگی و نظارت بر اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان دبیرخانه خود را در سازمان بهزیستی تشکیل خواهد داد، مسلماً این تشکیلات واجد بار مالی خواهد و با عطف نظر به اینکه در لایحه پیشنهادی دولت تشکیل چنین شورایی پیش‌بینی نشده بود و از طرفی نمایندگان مجلس طریق تأمین بار مالی این ماده را پیش‌بینی نکرده‌اند، تشکیل این شورای عالی مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل باسی آینده، که با کمال دقت و قدرت و نظایف اسلامی و ملی خود
رایضا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سیهید قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir