



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

– طرح استفساریه قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

– طرح الحاق یک ماده به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

– لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی

– طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد

کد گزارش: ۹۵۱۲۰۷۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۲/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

طرح استفساریه قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور ...	۲
مقدمه	۲
شرح و بررسی	۲
طرح الحاق یک ماده به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش	۴
مقدمه:	۴
شرح و بررسی	۴
لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی	۸
مقدمه	۸
شرح و بررسی	۸
طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد	۹
مقدمه	۹
بررسی مصوبه	۹

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۱۲۰۷۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۱۲/۱۰

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح استفساریه قانون اصلاح بند «ی» تبصره «۲» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور و بند «ه» تبصره «۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۵ کل کشور

مقدمه

طرح فوق‌الذکر که در تاریخ ۱۳۹۵/۶/۲۷ اعلام وصول گردیده بود با این هدف که تأمین قیر موضوع احکام مورد اشاره در قوانین بودجه مذکور، بدون نیاز به تأمین و تخصیص اعتبار از سوی سازمان مدیریت باشد و مسئولیت آن مستقیماً متوجه وزارت نفت قرار گیرد، در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

شرح و بررسی

مطابق احکام موضوع این مصوبه وزارت نفت موظف گردیده است از طریق شرکتهای دولتی تابعه ذی‌ربط معادل ریالی مبلغی را قیر رایگان تا سقف مشخصی به برخی دستگاه‌ها واگذار نماید. حال براساس استفسار صورت گرفته این موضوع مورد توجه قرار گرفته است که تأمین قیر مزبور از سرجمع درآمدهای نفتی کسر می‌گردد و نیازمند اختصاص منبع درآمدی نمی‌باشد. اما مسئله‌ای که در ارتباط با این موضوع وجود دارد این است که

مشخص نیست کسر معادل ریالی قیر مزبور از «سرجمع درآمدهای نفتی» پس از کسر سهم صندوق توسعه ملی می‌باشد و یا پیش از آن؟ با این توضیح که مطابق بند «۱۰» سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه به عنوان سیاست حاکم بر قوانین بودجه سنواتی سال های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ «واریز سالانه حداق ۲۰ درصد از منابع حاصل از صادرات نفت و گاز و فرآورده های نفتی به صندوق توسعه ملی» مقرر شده است و لذا در صورتی که معادل ریالی قیر مورد نظر از سرجمع درآمدهای نفتی پیش از کسر سهم صندوق توسعه ملی صورت پذیرد در واقع بخشی از درآمدهای نفتی از واریز سهم صندوق مستثنی گردیده و در نتیجه حکم مزبور مغایر سیاست‌های کلی برنامه خواهد بود.

طرح الحاق یک ماده به قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در وزارت آموزش و پرورش

مقدمه:

طرح فوق‌الذکر که ابتدا تحت عنوان «طرح احتساب سابقه تدریس معلمان حق التدریس استخدامی در وزارت آموزش و پرورش» در دوره نهم مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردیده بود، نهایتاً در این دوره از مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ به تصویب صحن علنی رسید.

شرح و بررسی

مطابق «قانون تعیین تکلیف استخدامی معلمان حق التدریسی و آموزشیاران نهضت سوادآموزی در آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۸۸/۷/۱۵ و اصلاحات بعدی آن، دولت موظف گردید برخی معلمان حق التدریس را به همراه برخی افراد دیگر (آموزشیاران نهضت سوادآموزی، مربیان پیش دبستانی و مربیان کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان) تحت شرایط مقرر، در طی مدت مشخصی به استخدام آموزش و پرورش درآورد.^۱

۱. ماده ۱- در اجراء جزء «۲» بند «و» ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و بند «ج» ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت موظف است از تاریخ تصویب این قانون حداکثر ظرف پنج سال نیروهای حق التدریس، نهضت سوادآموزی، مربیان پیش دبستانی و مربیان کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان را تا سقف شصت هزار نفر به شرح مندرج در این قانون و با رعایت ماده (۴۶) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرایط عمومی استخدامی کشور به استخدام آموزش و پرورش درآورد.

حال ماده الحاقی مصوبه حاضر مقرر داشته؛ معلمان حق‌التدریسی که به استخدام آموزش و پرورش درآمده و تاکنون نیز در این وزارت اشتغال دارند، به منظور احتساب سابقه خدمت ایام حق‌التدریسی در سوابق خدمت و بازنشستگی، سهم (حق بیمه) خود و دولت را به صورت نقد یا اقساط به طور کامل پرداخت نمایند.

نکته‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که به موجب مواد (۳۰) و (۳۶)^۱ قانون تامین اجتماعی، کارفرما مکلف است ضمن کسر سهم حق بیمه مستخدم از حقوق وی (۷٪ حقوق)، سهم خود را (۲۰٪) به آن افزوده و به سازمان تامین اجتماعی تأدیه نماید. این تکلیف ناظر به کارفرمایان معلمین حق‌التدریس نیز در زمان اشتغال به حق‌التدریس بوده است و مکلف بوده‌اند ضمن کسر سهم مستخدم، سهم خود را نیز به آن افزوده و به سازمان تأدیه نماید. کارفرمای این نیروها نیز براساس قانون مزبور وزارت آموزش و پرورش و در مواردی شرکت‌های تأمین نیرو بوده‌اند که براساس قانون حاکم (قانون تأمین اجتماعی) مکلف به بیمه نمودن و پرداخت سهم خود و کسر سهم مستخدم بوده‌اند. لکن عدم پرداخت حق بیمه و بازنشستگی مذکور از

۱. ماده ۳۰- کارفرمایان موظفند از کلیه وجوه و مزایای مذکور در بند ۵ ماده ۲ این قانون حق بیمه مقرر را کسر و به اضافه سهم خود به سازمان پرداخت نمایند.

ماده ۳۶- کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه شده به سازمان می‌باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتیکه کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود.

سوی وزارت آموزش و پرورش منجر به عدم احتساب سوابق خدمت تدریس معلمان حق التدریس در سنوات خدمت آنان شده است.^۱ لذا مجلس به منظور رفع این مشکل اقدام به تصویب طرح حاضر نموده است. اما مسئله‌ای که وجود دارد این است که در مصوبه حاضر نیروهای حق التدریس علاوه بر پرداخت سهم خود مکلف به پرداخت سهم دولت (که در واقع وزارت آموزش و پرورش به عنوان کارفرمای زمان اشتغال به حق التدریس بوده است) نیز شده‌اند. درحالی که مطابق قانون تأمین اجتماعی (ماده ۳۶) در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه شده خودداری کند به دلیل عدم انجام تکلیف خود علاوه بر پرداخت سهم خود مکلف به پرداخت سهم افراد نیز می‌باشد.

باعنایت به توضیحات فوق‌الذکر مطابق قوانین جاری دولت (وزارت آموزش و پرورش) مکلف بوده در زمان اشتغال معلمان حق التدریس به

۱. در راستای انجام همین تکلیف قانون، مطابق دستورالعمل شماره ۸۴۴۲/۷۲۶۳۹-۱۳۸۸/۴/۱۷ که به امضای وزیر آموزش و پرورش، معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور، رئیس سازمان تأمین اجتماعی و وزیر کار و امور اجتماعی رسیده، مقرر شده است: «معلمان حق التدریسی مدارس دولتی وزارت آموزش و پرورش که در واحدهای تابعه این وزارتخانه (از جمله مدارس هیئت امنایی) اشتغال به تدریس داشته و تحت پوشش مقررات خاص دیگری قرار نداشته باشند، مشمول بخشنامه جدید صادر شده قرار می‌گیرند. براساس توافق صورت گرفته مسئولیت تنظیم و ارسال لیست و همچنین پرداخت حق بیمه ماهانه، طبق ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی به عهده ادارات آموزش و پرورش شهرستان، مناطق و نواحی قرار گرفته که متعهد خواهند بود همه ماهه نسبت به ارسال لیست و پرداخت حق بیمه معلمان حق التدریسی حداکثر تا آخرین روز ماه بعد اقدام نمایند. نرخ حق بیمه این دسته از معلمان طبق ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی به میزان ۲۷ درصد دستمزد مبنای پرداخت حق بیمه است که در هر صورت از حداقل دستمزد روزانه مصوب شورای عالی کار در هر سال کمتر نخواهد بود. ضمناً با عنایت به اینکه این گروه از متقاضیان مشمول قانون کار هستند، لذا پرداخت حق بیمه مربوطه (۳ درصد بیمه بیکاری) برای این دسته از بیمه شدگان نیز از طرف کارفرما الزامی است.»

تدریس (پیش از استخدام رسمی) به عنوان کارفرمای این نیروها باکسر سهم مستخدم و افزودن سهم خود، حق بیمه افراد را پرداخت می‌نمود که به تکلیف قانونی خود عمل ننموده است. لذا اینکه به منظور جبران عدم انجام تکلیف پیشین دولت، معلمین مذکور مکلف به پرداخت سهم دولت نیز باشند، مغایر حقوق مکتسب اشخاص که براساس قوانین جاری برای افراد حاصل شده است (بیمه شدن با پرداخت سهم کارفرما توسط خود کارفرما) و همچنین موجب اضرار به غیر بوده و در نتیجه مغایر بند «۵» اصل ۴۳ قانون اساسی می‌باشد.

لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی

مقدمه

این موافقتنامه که به منظور همکاری دو کشور جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکیه در حوزه خدمات تأمین اجتماعی به امضا رسیده، در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این گزارش به بررسی این موافقتنامه پرداخته خواهد شد.

تذکر کلی: ترجمه حاضر از نظر رعایت اصول ویرایشی و دستور زبان فارسی واجد ایرادات متعددی است.

شرح و بررسی

ماده (۲۸) – تذکر

با توجه به تبصره ذیل ماده واحده که رعایت اصل یکصدوسی و نهم ۱۳۹۹ قانون اساسی را در اجرای این موافقتنامه الزامی دانسته، این ماده مغایر با اصل مذکور نیست.

ماده (۳۰)

در بند «۲» این ماده با توجه به تبصره ذیل ماده واحده که رعایت اصل هفتاد و هفتم ۷۷ قانون اساسی را در اجرای این موافقتنامه الزامی دانسته، این بند مغایر با اصل مذکور نیست.

طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد

مقدمه

«طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی ایران» در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. شورای نگهبان به موجب نظر مورخ ۱۳۹۵/۳/۱۷، بدون بررسی تفصیلی مواد این مصوبه، به صورت کلی مصوبه مجلس را مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی اعلام کرد و آن را جهت اصلاح به مجلس عودت داد. به منظور رفع ایراد کلی شورای نگهبان، مجلس اصلاحاتی در مصوبه اولیه خود اعمال و آن را مجدداً برای شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در این مرحله اقدام به بررسی تفصیلی این مصوبه نمود و به موجب نظر مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۸، در قالب «۱۲» بند، ایراداتی را بر مصوبه مجلس وارد دانست. به منظور رفع این ایرادات، مجلس در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱ اقدام به اصلاح مصوبه خود در این خصوص نموده است.

بررسی مصوبه

ماده (۴) - مغایرت با اصل ۵۷

علی‌رغم اینکه به موجب بند «۲» ایرادات شورای نگهبان، در ماده (۴) مصوبه مجلس، اطلاق حکم این ماده مبنی بر تکلیف دستگاه‌های غیر قوه مجریه به همکاری با سازمان ملی استاندارد ایران، مغایر با اصل ۵۷ قانون

اساسی دانسته شده، در مصوبه اصلاحی مجلس کماکان دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول حکم این ماده دانسته شده‌اند که با توجه به اینکه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مذکور شامل دستگاه‌های غیر قوه مجریه نیز می‌شوند، مصوبه‌ی اصلاحی کماکان واجد ایراد سابق شورا است.

ماده (۵) - تذکر

بند «۱» تذکرات شورای نگهبان در مصوبه اصلاحی اعمال نشده است.

ماده (۷)

تبصره «۱» - ابهام و مغایرت با اصل ۱۱۰

۱) عبارت صدر جزء «۲» بند «۳» ایراد شورای نگهبان، تبصره «۱» بند «۱» ماده (۷) مصوبه مجلس را از جهت حصر استثناء در موارد ذکر شده در این تبصره، مبنیاً بر اشکالات قبلی واجد ایراد دانسته است. در خصوص این قسمت از ایراد شورا ذکر این نکته لازم است که با توجه به اطلاق ماده (۳) مصوبه مجلس، سازمان ملی استاندارد ایران تنها مرجع رسمی حاکمیتی در زمینه «سیاستگذاری، حسن نظارت و هدایت نظام استاندارد و اطمینان‌بخشی به کیفیت کالاها و خدمات» معرفی شده بود. این در حالی است که براساس اطلاق بندهای «۶» و «۷-۱» سیاست‌های کلی سلامت^۱، تولید نظام سلامت

۱. بند ۶- تأمین امنیت غذایی و بهره‌مندی عادلانه آحاد مردم از سبد غذایی سالم، مطلوب و کافی، آب و هوای

در زمینه‌ی کالاها و خدمات سلامت محور برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته بود. با توجه به مقدمه ذکر شده، با وجود اینکه در پی ابهام شورای نگهبان به تعارض مطروحه، در مصوبه حاضر قید رعایت «سیاست‌های کلی نظام از قبیل سیاست‌های کلی سلامت و بند (۲۴) سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» در خصوص ماده (۳) الزامی دانسته شد، اما در تبصره «۱» بند «۱» ماده (۷) که در مقام بیان استثنائات این قانون می‌باشد، «کالاها و خدمات سلامت محور» از شمول حکم این قانون مستثنی نشده و تنها تعیین، تدوین، نشر و مسئولیت اجراء و نظارت بر استانداردهای «دارویی» برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار گرفته است. لذا، اینگونه به نظر می‌رسد که اشکال شورا کماکان درخصوص این تبصره باقی است.

۲) هرچند بر طبق عبارت ذیل جز «۲» بند «۳» ایرادات شورای نگهبان، اطلاق واگذاری تعیین، تدوین، نشر و مسئولیت اجرا و نظارت بر استانداردهای نظامی به وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، مغایر با اصل ۱۱۰ قانون اساسی دانسته شده، اما در اصلاحات مجلس تنها بر لزوم مآذون بودن وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح از سوی مقام معظم رهبری و به

پاک، امکانات ورزشی همگانی و فرآورده‌های بهداشتی ایمن همراه با رعایت استانداردهای ملی و معیارهای منطقه‌ای و جهانی.

۷- بند ۷-۱- تولید نظام سلامت شامل سیاست‌گذاری‌های اجرایی، برنامه‌ریزی‌های راهبردی، ارزشیابی و نظارت توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی.

منظور ایفای صلاحیت مذکور تأکید شده است. لذا، همچنان که صراحت نظر شورا بر این موضوع تأکید دارد، استانداردگذاری و نظارت بر آن در خصوص امور نظامی باید در صلاحیت خود نیروهای مسلح قرار بگیرد و تأکید بر صلاحیت وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح با اذن مقام معظم رهبری رافع ایراد شورای نگهبان نیست.

تبصره «۲» - نکته

با توجه به جزء «۳» بند «۳» ایرادات شورای نگهبان، اطلاق واگذاری تعیین، تدوین، نشر و نظارت بر اجرای استانداردهای حلال به سازمان ملی استاندارد ایران، مغایر با موازین شرع شناخته شد. در خصوص اصلاح صورت گرفته توسط مجلس باید به این نکته توجه نمود که بر طبق تبصره «۲» اصلاحی، به منظور رفع ایراد شورای نگهبان تعیین، تدوین، نشر و نظارت بر اجرای استانداردهای حلال باید به تأیید هیأتی متشکل از سه فقیه منصوب شورای نگهبان برسد و تشخیص این هیأت نافی صلاحیت فقهای شورای نگهبان در اعلام مغایرت با موازین شرع نیست.

در خصوص هیأت مذکور در این تبصره اینگونه به نظر می‌رسد که صرف نظر از صلاحیت یافتن شورای نگهبان جهت تعیین فقهای عضو این هیأت، ورای صلاحیت‌های مصرح در قانون اساسی برای این شورا می‌باشد؛ لازم است تا سه فقیه منصوب این هیأت نیز توسط فقهای معزز شورای نگهبان

ماده (۲۱) - مغایرت با اصل ۱۳۸

با توجه به اینکه شورای نگهبان در ماده (۲۱) مصوبه اولیه مجلس، «واگذاری روش رسیدگی به تخلفات» به آئین‌نامه اجرایی موضوع این قانون را مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی دانسته بود، مجلس شورای اسلامی در مصوبه حاضر عبارت «و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد» را به ذیل این ماده اضافه نمود. بدین ترتیب، اینگونه به نظر می‌رسد که آئین‌نامه اجرایی این قانون لازم است تا به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد که از این جهت علاوه بر اینکه ایراد شورای نگهبان رفع نشده، چنین حکمی مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

ماده (۳۱) - ابهام و مغایرت با اصل ۱۳۸

به موجب ماده اصلاحی حاضر، سازمان ملی استاندارد ایران صلاحیت یافته تا در چهارچوب قوانین و مقررات مربوطه نسبت به «تدوین و اجرای سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کیفیت» اقدام نماید. در این خصوص هرچند ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت این ماده با اصل ۸۵ قانون اساسی مرتفع به نظر می‌رسد، اما باید به این نکته توجه نمود که اولاً ماهیت «سند جامع و نقشه راه تحول نظام استانداردسازی کشور و مدیریت کشور» مشخص نیست، ثانیاً در صورتی که این سند ماهیتی آئین‌نامه‌ای داشته باشد لازم است تا بر طبق اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب

مراجع صلاحیت‌دار مقرر در اصل مزبور برسد؛ در غیر این صورت مغایر با این اصل خواهد بود.

ماده (۳۶) - مغایرت با اصل ۱۳۸

در بند «۸» این ماده، تصویب وظایف و حدود اختیارات «شورای استاندارد استان» در صلاحیت شورای عالی استاندارد قرار گرفته است. در این خصوص، با توجه به اینکه شورای استاندارد استان متشکل از اعضای غیروزیر می‌باشد، در صورتی که مطابق مصوبه شورای عالی استاندارد، صلاحیت‌های نظیر وضع مقررات به این شورا داده شود، این بند مغایر با اصل ۱۳۸ قانون اساسی است.

ماده (۴۱) - تذکر

بند «۲» تذکرات شورای نگهبان در مصوبه اصلاحی اعمال نشده است.

امام خمینی (ره):

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

(سخن‌نامه، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir