

## به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

### مقدمه

طرح «ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» به استناد اصل بیست و هشتم قانون اساسی و در راستای تحقق چشم انداز توسعه کشور در افق بیست ساله، با هدف تأمین امنیت و عدالت اجتماعی و فراهم کردن امکانات شغلی برای همه افراد جامعه<sup>۱</sup> از تصویب مجلس گذشت لکن شورای نگهبان این مصوبه را در چهار محور واجد ایراد دانست.

### تحلیل ایرادات شورای نگهبان

۱. در ماده (۳) مصوبه حاضر در جهت حمایت از مشاغل خانگی، ستادی با نام «ستاد ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی» پیش بینی شده است در خصوص این ستاد سه نکته حائز اهمیت است:

اولاً ستاد مذکور متشکل از ۲۱ عضو بوده که شامل ۹ وزیر، ۲ نماینده مجلس به عنوان ناظر و ۱۰ نفر از میان رؤسا و مدیران سازمان‌ها و نهادهای دیگر دولتی و غیردولتی است.

ثانیاً بنابر بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴»، «۵» و «۶» ماده (۴) و مواد (۶)، (۸) و (۱۰) تصمیم‌گیری در اموری که ماهیت اجرایی داشته و داخل در شمول مدلول اصل شصتم قانون اساسی است به ستاد مذکور واگذار شده است همچنین مستفاد از تبصره «۱» ماده (۳)، مصوبات این ستاد بدون نیاز به تأیید یا تصویب هر مقام یا نهاد دیگری لازم الاجراست.

ثالثاً از عبارات مواد این مصوبه استنباط می‌شود در موضوعات احصا شده هیئت وزیران نمی‌تواند به طور مستقل اقدام کند و هرگونه اقدام دولت منوط به تصویب این ستاد شده است.

بنابر مراتب فوق از آن جهت که اتخاذ تصمیم در خصوص اموری که داخل در صلاحیت ذاتی قوه مجریه است به نهادی که دارای اعضای خارج از قوه مجریه می‌باشد واگذار شده است مغایرت احکام مذکور با اصل شصتم قانون اساسی مسلم به نظر می‌رسد.

۲. بند «۸» ماده (۴) صلاحیت تعیین ضوابط صدور مجوز مشاغل خانگی را به ستاد پیش گفته اعطا کرده است حال آنکه مستفاد از اصل بیست و هشتم قانون اساسی، شغل علی‌الطلاق از جمله امور داخل در شمول فصل حقوق ملت در قانون اساسی بوده بنابراین هرگونه تعیین ضابطه‌ای که منجر به تضییق و مقید نمودن این حق گردد تنها با دو شرط ممکن خواهد بود.

اولاً (شرط ماهوی) با توجه به آنکه اصل بر اختیار و آزادی مردم در انتخاب مشاغل است بنابراین مقید کردن صدور مجوز برای مشاغل، صرفاً در محدوده قیود مصرح در اصل بیست و هشتم قانون اساسی یعنی احراز عدم مخالفت با اسلام، مصالح عمومی و حقوق دیگران ممکن است.

ثانیاً (شرط شکلی) از آنجایی که تعیین هرگونه ضابطه و قاعده که در نتیجه منجر به محدود شدن آزادی مردم در انتخاب مشاغل مدنظر ایشان می‌شود تنها توسط مجلس شورای اسلامی و تحت نظارت شرعی و قانونی شورای نگهبان ممکن خواهد بود.

۱. برگرفته از گزارش مرکز پژوهش‌ها، مورخ ۱۳۸۸/۳/۲.

بنابر مراتب مذکور، واگذاری صلاحیت تعیین ضوابط صدور مجوز مشاغل خانگی به ستاد مندرج در این مصوبه مغایر حکم صدر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی از حیث مطلق بودن و مغایر استثنای حصری ذیل این اصل از حیث نهاد تفویض صلاحیت شده است.

۳. با توجه به استدلال ارائه شده درخصوص ایراد اول شورای نگهبان در مورد ایراد سوم نیز می‌توان گفت به جهت اینکه در مواد (۶)، (۷)، (۸) و (۱۰) مصوبه حاضر به نحو مستقیم یا غیرمستقیم اعمال صلاحیت قوه مجریه در این بخش منوط به اتخاذ تصمیم در ستاد موضوع ماده (۳) شده یا رعایت تصمیمات این ستاد توسط دولت شرط شده است، بنابراین احکام مندرج در مواد مذکور مغایر اصل شصتم قانون اساسی است.

۴. ماده (۱۱) مصوبه حاضر از دو جهت مغایر قانون اساسی شناخته شده است، چراکه؛

اولاً الزام شهرداری‌ها به تأمین امکانات مندرج در صدر این ماده از آن حیث که منجر به افزایش هزینه‌های عمومی خواهد شد و ثانیاً در ذیل این ماده درجهت تأمین اعتبار لازم، اجرای حکم مندرج در صدر ماده، شوراهای را موظف کرده است تا در تنظیم بودجه شهرداری‌ها، اعتبار مالی لازم را پیش‌بینی کنند. اگرچه این حکم با توجه به بند «۱۲» ماده «۷۱» قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ تشریح شده است لکن بنابر برداشت اعضای فعلی شورای نگهبان از فصل هفتم قانون اساسی و به‌خصوص از اصل صدم قانون اساسی، شوراهای اسلامی شهر و روستا صرفاً شأن نظارتی دارند و اعطای صلاحیت‌های دیگر یا تصریح به احکام مندرج در قوانین سابق را شورای نگهبان مغایر اصل صدم قانون اساسی استنباط می‌کند.

بنابر مراتب فوق از آنجایی که شوراهای اسلامی فاقد شأن بودجه‌نویسی قلمداد گشته‌اند و با توجه به اینکه مستفاد از اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نمایندگان مجلس خود موظف به پیش‌بینی اعتبار لازم برای انجام هزینه‌های تحمیلی می‌باشند لذا مغایرت صدر ماده حاضر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی نیز مسلم می‌نماید.

## پیشنهاد‌های اصلاحی

۱. تبصره «۱» ماده (۳) به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«کلیه مصوبات ستاد جهت بررسی و تصویب نهایی به هیئت وزیران ارسال می‌گردد».

۲. به ماده (۳)، یک تبصره به‌عنوان تبصره «۳» الحاق می‌شود:

«تبصره «۳»: صلاحیت‌های مصرح در این قانون برای ستاد نافذ صلاحیت ذاتی هیئت وزیران و وزارت کار بر طبق اصول

شصتم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی نخواهد بود».

۳. بند «۸» ماده (۴) به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«۸» تعیین ضوابط صدور مشاغل خانگی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط».

۴. تبصره ماده (۴) حذف می‌شود.

۵. عبارت «موظف است» در صدر ماده (۱۰) به واژه «می‌تواند» تغییر می‌یابد.

۶. ماده (۱۱) به‌شرح ذیل اصلاح می‌شود:

«کلیه شهرداری‌ها موظفند به تناسب تعداد و تنوع کسب‌وکار خانگی، مکان‌های مناسبی (بازار موقت محلی) را برای عرضه

محصولات صاحبان مشاغل مذکور، تأمین نماید. اجرای این حکم در سقف اعتبارات مربوطه انجام خواهد شد همچنین شوراهای اسلامی شهر موظف هستند در چارچوب سیاست‌های مذکور در این قانون پیش‌بینی‌های لازم را جهت اجرای این ماده فراهم نمایند».