



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۸۵۲

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

مشخصات گزارش:



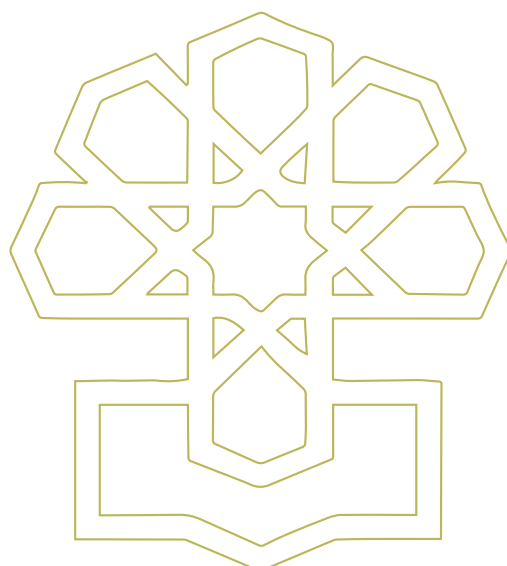
دفتر مطالعات حقوقی

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۸۹۱۳-۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۲/۸/۲۷



اظهاری نظر کارشناسی درباره: «طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور» (اعاده شده از شورای نگهبان (۱))



امین پژمان

۱. مقدمه

طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور که مجلس شورای اسلامی در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ ۱۴۰۲/۰۳/۲۳ با رسیدگی آن مطابق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران موافقت کرده و با اصلاحاتی در جلسه روز یکشنبه مورخ ۱۴۰۲/۰۵/۲۲ کمیسیون آموزش، تحقیقات و فناوری مجلس به تصویب رسید و برای بررسی و اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان مصوبه مذکور را بررسی و برخی از مفاد آن را دارای مغایرت‌هایی با شرع، قانون اساسی و یا دارای ابهام دانست که در این گزارش به بررسی آن پرداخته می‌شود.



ماده (۴) ۱

۱-۱. شورای نگهبان با توجه به اینکه روشن نیست آیا وظایف و اختیارات سازمان، مقید به رعایت موازین شرعی، سیاست‌های کلی و قوانین خواهد بود یا خیر؟ این ماده را واجد ابهام دانسته است. این ماده وظایف و اختیارات سازمان را برشمرده و با توجه به موارد متعددی که در آن بیان شده، ضروری است رعایت موازین شرعی، سیاست‌های کلی و قوانین در آن تصریح شود. پیشنهاد می‌شود کمیسیون محترم به منظور رفع این ابهام، با رعایت قانون آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت «در چارچوب موازین شرعی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین کشور» را به صدر این ماده بیفزاید.

۱-۲. طبق نظر شورای نگهبان بند «۲» از جهت روشن نبودن طرف‌های مقابل مشارکت و همکاری ابهام دارد. بند «۲»، «مشارکت و همکاری در استقرار چارچوب صلاحیت حرفه‌ای» را از وظایف و اختیارات سازمان برشمرده که در آن تصریح نشده که این مشارکت و همکاری با چه شخص یا نهادی خواهد بود؟ نظام فنی و حرفه‌ای دارای ارکانی است که در ماده (۵) قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی مصوب ۱۳۹۶ احصا شده است: «ماده (۵) ارکان نظام عبارت است از:

۱. شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی.
۲. دستگاه‌های مجری حاکمیتی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی شامل ارائه‌دهندگان دولتی به شرح زیر:
 - الف) وزارت آموزش و پرورش.
 - ب) وزارت علوم، تحقیقات و فناوری.
 - ج) وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
 - د) وزارتخانه‌ها یا سازمان‌های دیگری که براساس قانون، وظیفه آموزش و تربیت متناسب با این نظام را برعهده دارند.
۳. مجریان متصدی کارگزاری شامل ارائه‌دهندگان دولتی و غیردولتی به شرح زیر:
 - الف) هنرستان‌های دوره آموزش متوسطه.
 - ب) دانشگاه‌های فنی و حرفه‌ای، علمی کاربردی و مهارتی دوره آموزش عالی.
 - ج) مراکز آموزش مهارت موضوع ماده (۱۰۸) قانون کار، مراکز آموزش فنی و حرفه‌ای، مؤسسات کارآموزی، آموزشگاه‌های فنی و حرفه‌ای آزاد، مراکز آموزش مهارت جوار کارخانه، مراکز آموزش روستایی و جهاد کشاورزی.
 - د) بنگاه‌های اقتصادی، مؤسسات تولیدی و خدماتی مشمول قانون کار.
 - ه) دانشگاه‌های تربیت دبیر فنی و مراکز تربیت مربی.
 - و) مؤسسات و واحدهای تولیدی و خدماتی که به شیوه‌استاد شاگردی یا شیوه‌های دیگر براساس این قانون به تربیت کارآموز و کارورز می‌پردازند.
۴. انجمن‌های علمی حرفه‌ای و اتحادیه و صنوف حرفه‌ای و شغلی که براساس آیین‌نامه مصوب شورای عالی آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی تعیین می‌شوند». [۱]

از آنجاکه همکاری و مشارکت مذکور در ماده با این نهادها صورت می‌گیرد پیشنهاد می‌شود به منظور رفع ابهام شورای نگهبان با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده بدین صورت اصلاح شود: «مشارکت و همکاری با ارکان موضوع ماده (۵) قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در استقرار چارچوب صلاحیت حرفه‌ای».

۳-۱. شورای نگهبان در بند «۳-۱» اظهارنظر خود بیان داشته است: «در بند «۷»، منظور از واژه «نیمه‌دولتی» با توجه به فقدان تعریف قانونی ابهام دارد». در بند «۷» اساسنامه آمده است: «۷- طراحی، تدوین و اجرای برنامه‌های آموزش فنی، حرفه‌ای و مهارتی غیررسمی به صورت دولتی، غیردولتی، نیمه‌دولتی و مشارکت بین‌المللی در قالب آموزش‌های حضوری (مستقیم)، نیمه‌حضور و مجازی براساس بازار کار در حرف و مشاغل مختلف». به نظر می‌رسد، مراد از این عبارت همان چیزی است که قبلاً در قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی مصوب ۱۳۹۶ سابقه دارد. در ماده (۳) قانون مذکور بیان شده است: «آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی به صورت آموزش دولتی، غیردولتی، نیمه‌دولتی (تعاملی) و مشارکت بین‌المللی، در قالب آموزش‌های حضوری (مستقیم)، نیمه‌حضور و مجازی اجرا می‌گردد». با توجه به عدم وجود تعریف قانونی از عبارت «نیمه‌دولتی» و پیشگیری از ایجاد ابهامات جدید در نظام حقوقی پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات قانونی مندرج در آیین‌نامه داخلی به جای عبارت «نیمه‌دولتی» عبارت «با تعامل بخش دولتی و غیردولتی» جایگزین شود.



۱-۲. طبق نظر شورای نگهبان، «اطلاق تبصره، در مورد وقف یا عناوین مشابه آن، در مواردی که روش اداره مذکور خلاف مقتضای وقف یا عناوین مشابه باشد، خلاف شرع شناخته شد». در ابتدای تبصره ماده (۵) بیان شده است: «سازمان مجاز است مراکز آموزش و سنجش مهارت خیرساز و دولتی را به صورت هیئت امنایی اداره نماید». توضیح آنکه این اطلاق و عدم تصریح بر رعایت مقتضای وقف یا سایر عناوین مشابه با آن خلاف شرع است. **بنابراین پیشنهاد می شود به منظور رفع مغایرت با شرع، قید «با رعایت موازین شرع و مقتضیات وقف یا سایر عناوین مشابه آن» به این بخش اضافه شود.**

۲-۲. اطلاق واگذاری نحوه اداره و تعیین مراکز واجد شرایط دولتی به آیین نامه مصوب هیئت ویران، مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی شناخته شده است. در بخش دوم تبصره ماده (۵) بیان شده است: «آیین نامه اجرایی نحوه اداره آنها [مراکز هیئت امنایی] و تعیین مراکز واجد شرایط دولتی ظرف شش ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون توسط سازمان تهیه و به تصویب هیئت وزیران می رسد». نظر به اینکه نحوه اداره و تعیین مراکز واجد شرایط نیازمند ضوابطی از جنس قانونگذاری است، تفویض آن به نهادی غیر از مجلس شورای اسلامی مغایر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی بوده و لازم است این ضوابط در قانون، پیش بینی شود. **پیشنهاد می شود ضوابط مربوط به نحوه اداره و تعیین مراکز واجد شرایط دولتی تهیه و به طرح افزوده شود.**

۱-۳. شورای نگهبان در بند «۵»، عبارت «محل مسئولیت اجتماعی» را با توجه به فقدان تعریف قانونی واجد ابهام دانسته است. این بند «دریافت کمک از محل مسئولیت های اجتماعی شرکت های دولتی و نهادهای عمومی» را یکی از منابع مالی سازمان بیان کرده است و همچنین با بند «۳» این ماده که به «دریافت هدایا و کمک های اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی با رعایت قوانین و مقررات کشور» اشاره کرده نیز هم پوشانی دارد. **بنابراین پیشنهاد می شود این بند حذف شود.**

۲-۳. به موجب بند «۲-۳» اظهار نظر شورای نگهبان «حکم مذکور در بند «۶» از این جهت که آیا با رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی خواهد بود یا خیر؟ ابهام دارد». بند «۶» در مقام تعیین یکی از منابع تأمین مالی سازمان بیان داشته است: «معادل یک در هزار مزد کارگران در هر ماه توسط کارفرمایان، صاحبان صنایع و بنگاه های اقتصادی طبق صورت های ماهیانه ارسالی به سازمان تأمین اجتماعی به منظور مهارت آموزی مستمر شاغلین» این بند به دلیل عدم تصریح بر درج در بودجه سنواتی و با گردش خزانه توسط شورای نگهبان از حیث رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم واجد ابهام دانسته شده است. **پیشنهاد می شود که با رعایت آیین نامه داخلی مجلس عبارت «در صورت درج در بودجه سنواتی و با گردش خزانه» یا «با رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی» اضافه شود.**

۲-۳. شورای نگهبان حکم مذکور در بند «۷» از این جهت که شامل موارد مذکور در تبصره «۱» ماده (۵۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز نیز می شود یا خیر را واجد ابهام دانسته است. در ماده (۵۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (اصلاحی ۱۴۰۰/۱۱/۱۰) آمده است که «دستگاه های کاشف و ضابطین موظفند کالاهای قاچاق مکشوفه و کلیه اموال منقول و غیرمنقول و وسایل نقلیه اعم از زمینی، آبی و هوایی را که در اجرای این قانون، توقیف می شوند، به استثنای کالای ممنوع، همراه با رونوشت صورت جلسه کشف و توقیف و تشخیص اولیه ارزش کالا، بلافاصله پس از کشف، تحویل سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی نمایند. این سازمان اقدام به نگهداری کالا نموده و فروش، امحا یا واگذاری اموال فوق الذکر منوط به صدور رأی قطعی است. هزینه های مربوطه اعم از انبارداری، بارگیری، انتقال و تخلیه برعهده این سازمان می باشد. دولت مکلف است هر ساله بودجه مستقلى در خصوص تأمین هزینه مدیریت تعیین تکلیف کالا برای این سازمان پیش بینی نماید» [۲]. همچنین در تبصره «۱» این ماده آمده است که «در کلیه مواردی که کالای قاچاق مکشوفه بلاصاحب یا صاحب متواری و یا مجهول المالک باشد، عین کالای مزبور به نهاد مأذون از سوی ولی فقیه تحویل می شود و یا با هماهنگی و اخذ مجوز فروش از نهاد مأذون کالای مزبور توسط سازمان جمع آوری و فروش اموال تملیکی به فروش می رسد و جوه حاصل از آن به حساب نهاد مأذون از سوی ولی فقیه واریز می شود». بنابراین حکم مذکور در بند «۷» که یکی از منابع مالی را درصدی از فروش کالای قاچاق و اموال توقیفی تعیین تکلیف شده دانسته است از حیث شمول تبصره «۱» محل ابهام است. توضیح آنکه با توجه به اینکه موارد مذکور در تبصره «۱» در اختیار ولی فقیه بوده



و شمول حکم این بند بر آن مغایر اصول پنجاه و هفتم و یکصد و دهم قانون اساسی خواهد بود، لازم است از شمول حکم مستثنا شود.

۳-۴. شورای نگهبان منظور از عبارت «اموال توقیفی تعیین تکلیف شده» در بند «۷» را دارای ابهام دانسته است. توضیح آنکه اموال تعیین تکلیف شده لزوماً به واگذاری ختم نمی‌شود و لازم است تبیین شود. به نظر می‌رسد مراد از این عبارت، ناظر به این بخش از ماده (۵۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است که بیان کرده: «این سازمان اقدام به نگهداری کالا نموده و فروش، امحا یا واگذاری اموال فوق‌الذکر منوط به صدور رأی قطعی است». بنابراین با توجه به توضیحات دو بند اخیر پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی به منظور رفع ابهامات شورای نگهبان این بند بدین صورت اصلاح شود:

«یک درصد (۱٪) از ارزش ریالی حاصل از فروش اموال قابل فروش و یک درصد (۱٪) از اموال قابل واگذاری موضوع ماده (۵۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به استثنای موارد مندرج در تبصره «۱» قانون مذکور به منظور مهارت‌آموزی کارجویان و افشار آسیب‌پذیر جامعه با درج در لوایح بودجه سالانه»

۳-۵. به موجب بند «۳-۵» اظهار نظر شورای نگهبان «حکم مذکور در بند «۸» در مورد اختصاص درصدی از اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به امور مذکور با عاملیت سازمان، مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی شناخته شده است». بند «۸» یکی از منابع مالی را «نیم در هزار اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ملی و استانی دستگاه‌های اجرایی به منظور آموزش‌های فنی و حرفه‌ای نیروی انسانی طرح‌های مذکور با عاملیت سازمان و درج در لوایح بودجه سالانه» بیان کرده است. با توجه به اینکه این اعتبارات برای دستگاه‌های اجرایی بوده اولاً جزو منابع مالی سازمان محسوب نمی‌شود، ثانیاً نمی‌توان آن را به اجرای طرح‌ها به عاملیت سازمان اختصاص داد. بنابراین پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.

۳-۶. شورای نگهبان حکم مذکور در بند «۹» ماده (۸) را از این جهت که آیا با رعایت اصل پنجاه و سوم قانون اساسی است یا خیر دارای ابهام دانسته است پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهام با رعایت آیین‌نامه داخلی، عبارت «با رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه و سوم قانون اساسی» در ماده (۸) پس از عبارت «منابع مالی سازمان» اضافه شود.

۴ ماده (۱۵)

۴-۱. ماده (۱۵) بیان کرده است: «سازمان مجاز است نسبت به معرفی داوطلبان مهارت‌آموزی فاقد شغل به واحدهای صنعتی، تولیدی و خدماتی دارای مجوز مراکز کارآموزی جوار یا بین کارگاهی که ظرفیت آموزشی مزاد دارند، اقدام نماید. آموزش‌های مذکور رایگان و در قالب مسئولیت اجتماعی این واحدها می‌باشد و مهارت‌آموزی که توأم با کار نباشد در طول دوره آموزش مشمول قوانین مقررات کار و تأمین اجتماعی ویژه شاغلین نمی‌باشد». شورای نگهبان اطلاق حکم ماده را، نسبت به همه مراکز مذکور، مغایر بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی و نسبت به مراکزی که از قبل مجوز داشته و چنین تکلیفی نداشتند، خلاف شرع دانسته است. توضیح آنکه اولاً با عنایت به وجود ساز و کار تعیین تکلیف ظرفیت مزاد آموزشی در برخی از نهادها، الزام این مراکز به تکمیل ظرفیت مزاد از این طریق خلاف نظام اداری صحیح شناخته شده است و ثانیاً در خصوص الزام واحدها و مراکز خصوصی که قبلاً با شرایط دیگری مجوز دریافت کرده‌اند و چنین شرطی در زمره شرایط اخذ مجوز نبوده، توسط شورای نگهبان، خلاف شرع تشخیص داده شده است لذا پیشنهاد می‌شود جهت رفع این ایراد با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی عبارت «دارای مجوز» به «داوطلب دارای مجوز» تغییر یابد.

۴-۲. همچنین شورای نگهبان عبارت «مسئولیت اجتماعی» را با توجه به فقدان تعریف قانونی، واجد ابهام دانسته است که پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی عبارت «و در قالب مسئولیت اجتماعی این واحدها می‌باشد» حذف شود.

۳. تذکرات

شورای نگهبان تذکراتی به منظور ویرایش عبارتی برخی مواد بیان کرده است که لازم است اصلاح شود.



نتیجه‌گیری

- به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۱-۱- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود کمیسیون به‌منظور رفع این ابهام، عبارت «در چارچوب موازین شرعی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین کشور» را به صدر این ماده بیفزاید.
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۱-۲- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس، ماده بدین صورت اصلاح شود: «مشارکت و همکاری با ارکان موضوع ماده ۵ قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در استقرار چارچوب صلاحیت حرفه‌ای».
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۱-۳- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی به‌جای عبارت «نیمه‌دولتی» عبارت «با تعامل بخش دولتی و غیردولتی» حذف شود.
 - به‌منظور رفع مغایرت شرعی مذکور در بند ۲-۱- نظرات شورای نگهبان بنابراین پیشنهاد می‌شود، قید «با رعایت موازین شرع و مقتضیات وقف یا سایر عناوین مشابه آن» به این بخش اضافه شود.
 - به‌منظور رفع مغایرت قانون اساسی مذکور در بند ۲-۲- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود ضوابط مربوط به نحوه اداره و تعیین مراکز واجد شرایط دولتی تهیه و به طرح افزوده شود.
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۳-۱- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۳-۲- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود که با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس عبارت «در صورت درج در بودجه سنواتی و با گردش خزانه» یا «با رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه‌وسوم قانون اساسی» اضافه شود.
 - به‌منظور رفع مغایرت قانون اساسی مذکور در بندهای ۳-۳- و ۳-۴- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی به‌منظور رفع ابهامات شورای نگهبان این بند بدین صورت اصلاح شود: «یک درصد (۱٪) از ارزش ریالی حاصل از فروش اموال قابل فروش و یک درصد (۱٪) از اموال قابل واگذاری موضوع ماده ۵۳ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به‌استثنای موارد مندرج در تبصره «۱» قانون مذکور به‌منظور مهارت‌آموزی کارجویان و اقشار آسیب‌پذیر جامعه با درج در لوایح بودجه سالانه».
 - به‌منظور رفع مغایرت قانون اساسی مذکور در بند ۳-۵- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود این بند حذف شود.
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۳-۶- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت آیین‌نامه داخلی، عبارت «با رعایت اصول پنجاه و دوم و پنجاه‌وسوم» قانون اساسی در ماده (۸) پس از عبارت «منابع مالی سازمان» اضافه شود.
 - به‌منظور رفع مغایرت شرعی و قانون اساسی مذکور در بند ۴-۱- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، عبارت «دارای مجوز» به «داوطلب دارای مجوز» تغییر یابد.
 - به‌منظور رفع ابهام مذکور در بند ۴-۲- نظرات شورای نگهبان پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی عبارت «و در قالب مسئولیت اجتماعی این واحدها می‌باشد» حذف شود.
- شورای نگهبان در بخش آخر، تذکراتی به‌منظور ویرایش عبارتی ماده (۴) بیان کرده است که لازم است اصلاح شود.

منابع و مآخذ

- [۱] ماده (۵) قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی مصوب ۱۳۹۶.
- [۲] ماده (۵۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز.



گزیده سیاستی

ملاحظات شورای نگهبان درباره برخی مفاد طرح اساسنامه سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور با اعمال اصلاحاتی قابل رفع خواهد بود.

