



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

درخواست ابطال بخش‌هایی از ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده
(۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

کد گزارش: ۹۵۰۷۰۵۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۷/۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال بخش هایی از ماده (۵) آئین نامه اجرایی ماده (۸)
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاجی علی خمسه

نظارت:

محمد برومند و محمدعلی فراهانی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۷۰۵۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۷/۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: درخواست ابطال بخش‌هایی از ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده

(۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن

شاکی: آقای حافظی و سایرین^(۱)

طرف شکایت: هیأت وزیران

جهات مغایرت شرعی: قواعد فقهی «لا ضرر» و «لا حرج»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۵/۳/۱۰ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۳۶۹۴۱/۲۰۰

مقدمه

ماده (۸) «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»^(۲)، به منظور کمک به تأمین مسکن کارکنان شاغل و بازنشسته فاقد مسکن و متقاضی خرید یا ساخت مسکن، احکامی را در خصوص ضوابط و واگذاری خانه‌های سازمانی دستگاه‌های مشمول قانون مذکور بیان کرده است و آئین‌نامه اجرایی این ماده، در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۴ به تصویب هیأت وزیران رسیده است. پرونده حاضر مربوط به شکایت از بخش‌هایی از ماده (۵) آئین‌نامه یاد شده می‌باشد که بنابر ادله ابرازی^(۳)، شاکی درخواست ابطال آن را به استناد مغایرت با موازین شرعی

۱. اسامی کامل شاکیان در پیوست فرم دادخواست موجود است.

۲. جهت رعایت اختصار، از این پس در این گزارش به جای «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، از عبارت «قانون ساماندهی مسکن» استفاده خواهد شد.

۳. با توجه به عبارت‌پردازی نامناسب متن شکایت و ابهام آن در برخی موارد، سعی شده است تا عبارات

مطرح کرده است. در ادامه به تحلیل و بررسی آن پرداخته خواهد شد.^(۱)

شرح و بررسی

ماده (۸)^(۲) «قانون ساماندهی مسکن»، شرایط و الزامات واگذاری خانه‌های سازمانی تحت مالکیت دستگاه‌های مذکور در این ماده را تعیین کرده است و سپس در بند «۴»، خانه‌های سازمانی واقع در «شهرهای محروم»، «شهرهای مرزی» و «شهرهای زیر بیست

→

منظور شاکبان حتی‌الامکان روان‌تر و مفهوم‌تر گردد. البته در برخی موارد گریزی از پیچیدگی عبارات و طولانی بودن آن نبوده است که نیازمند تأمل و دقت در مطالعه گزارش است.

۱. گفتنی است که جویبه‌ای از سوی هیأت وزیران در خصوص این پرونده ارسال نشده است.
۲. ماده (۸): «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که صد درصد (۱۰۰٪) سرمایه و سهام آنها متعلق به دولت می‌باشد مکلفند به منظور کمک به تأمین مسکن کارکنان شاغل و بازنشسته فاقد مسکن و متقاضی خرید یا ساخت مسکن مطابق با الگوی مصرف مسکن، خانه‌های سازمانی در مالکیت خود را پس از پایان مدت اجاره استفاده‌کنندگان فعلی حسب آئین‌نامه مربوطه بدون الزام به رعایت قانون فروش خانه‌های سازمانی مصوب ۱۳۶۵/۷/۹ از طریق مزایده عمومی یا به ساکنین واجد شرایط (فاقدین زمین یا واحد مسکونی یا سابقه در بانک اطلاعات وزارت مسکن و شهرسازی) تا ۲۰۰ مترمربع به شرط قابل تفکیک بودن با قیمت کارشناسی روز و مازاد بر ۲۰۰ متر مربع غیرقابل تفکیک با ده درصد (۱۰٪) اضافه قیمت کارشناسی روز و مازاد بر ۲۰۰ متر مربع قابل تفکیک آن نیز به روش مزایده عمومی به فروش رسانده، وجوه حاصل را به حسابی که به وسیله خزانه‌داری کل کشور در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌شود واریز نمایند تا معادل صد درصد (۱۰۰٪) آن در بودجه‌های سنواتی منظور و به شرح ذیل مورد استفاده قرار گیرد:

۱- معادل بیست درصد (۲۰٪) وجوه برای پرداخت ودیعه و اجاره مسکن سازمانی به منظور استفاده کارکنان شاغل در مشاغل کلیدی به تشخیص بالاترین مقام دستگاه.

۲- معادل هشتاد درصد (۸۰٪) وجوه وصولی در اختیار دولت قرار خواهد گرفت تا در جهت تأمین نیاز فاقدین مسکن واجد شرایط در قالب برنامه‌های این قانون هزینه نماید.

۳- هزینه‌های تفکیک، افزاز، نقل و انتقال و صدور سند مالکیت به عهده خریدار است. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و شهرداری‌ها موظفند کلیه اقدامات اجرایی لازم را به انجام رسانند.

۴- خانه‌های سازمانی واقع در شهرهای محروم و یا شهرهای مرزی بر اساس اعلام وزارت کشور و نیز شهرهای زیر بیست و پنج هزار نفر جمعیت بر اساس اعلام مرکز آمار ایران از شمول مقررات این ماده

مستثنی می‌باشند.

و پنج هزار نفر جمعیت» را از شمول حکم بیان شده در ماده (۸) مستثنی کرده است. تبصره این ماده^(۱) نیز تصویب آئین‌نامه اجرایی این ماده را بر عهده هیأت وزیران نهاده است. در همین راستا «آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»^(۲) در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۴ به تصویب رسید که ماده (۵)^(۳) این آئین‌نامه، تفصیل استثنای مذکور در بند «۴» از ماده (۸) قانون را تعیین کرده است و بخش‌هایی از همین ماده، مورد اعتراض شاکیان این پرونده قرار گرفته است.

شاکیان پرونده حاضر در مقدمه شکایت خود، کلیات و مستندات مربوط به مغایرت مصوبه مورد شکایت را طرح و سپس به طور خاص، دلایل مربوط به مغایرت بخش‌های مورد اعتراض از ماده (۵) آئین‌نامه مورد شکایت را مطرح کرده‌اند^(۴) که به ترتیب یاد شده، ادله مطرح شده در متن شکایت بیان می‌گردد.

به طور خلاصه، در مقدمه دادخواست چنین ادعا شده است که از یک سو با توجه به اصل ۴۰^(۵) قانون اساسی و نیز قواعد فقهی «لاضرر» و «لاخرج»، اضرار

۱. تبصره ماده (۸): «آئین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون بنا به پیشنهاد وزارت مسکن و شهرسازی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.»

۲. جهت رعایت اختصار، از این پس در این گزارش به جای «آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، از عبارت «آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)» استفاده خواهد شد.

۳. ماده (۵): «آن قسمت از خانه‌های سازمانی متعلق و در اختیار دستگاه‌های مذکور در ماده (۸) قانون که از طرف آنها برای استفاده و سکونت کارکنان متصدی مشاغل معین گذارده شده، شامل خانه‌های سازمانی واقع در ایستگاه‌های راه‌آهن دولتی، محوطه ادارات بنادر و کشتیرانی، گمرکات در مرزها، محوطه دستگاه‌های مخابراتی، محوطه سد‌ها و نیروگاه‌ها و خانه‌های سازمانی مورد استفاده سرایدار، نگهبان کشیک شبانه و مشاغلی که به لحاظ نوع شغل ناگزیر به حضور تمام وقت در ساختمان دولتی در محل کار هستند و یا سایر مشاغلی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مشمول مقررات این آئین‌نامه نمی‌باشد.»

۴. قسمت مربوط به «تقاضای صدور دستور موقت» ارتباطی با تحلیل ماهوی پرونده نداشته و مربوط به صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

۵. اصل ۴۰: «هیچ‌کس نمی‌تواند اعمال حق خویش را وسیله اضرار به غیر یا تجاوز به منافع عمومی قرار دهد.»

به اشخاص ممنوع شده است؛ در حالی که آیین‌نامه مورد شکایت به نحوی تنظیم شده است که منجر به ورود ضرر و زیان به برخی اشخاص می‌شود و از این حیث مغایر قانون و شرع است. از سوی دیگر، با توجه به اصول ۴^(۱)، ۸۵^(۲)، ۱۳۸^(۳)، ۱۷۰^(۴) و ۱۷۳^(۵) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات حاکم در کشور باید

۱. اصل ۴: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است.»

۲. اصل ۸۵: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.»

۳. اصل ۱۳۸: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آئین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجرا است. تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آنها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.»

گفتنی است که وجه استناد به این اصل توسط شاکیان پرونده مشخص نیست!

۴. اصل ۱۷۰: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.»

۵. اصل ۱۷۳: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها

←

مبتنی بر احکام اسلامی باشد که با توجه به مغایرت این آیین‌نامه با شرع، آیین‌نامه مزبور مغایر این موارد نیز محسوب می‌شود.

بعد از مقدمه مذکور، شاکیان دلایل خود را مبنی بر درخواست ابطال بخش‌های زیر از ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) ذکر کرده‌اند: عبارات «گمرکات در مرزها»، «و خانه‌های سازمانی مورد استفاده سرایدار، نگهدار کشیک شبانه و مشاغلی که به لحاظ نوع شغل ناگزیر به حضور تمام وقت در ساختمان دولتی در محل کار هستند» و «سایر مشاغلی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد».^(۱)

الف) دلایل مغایرت عبارت «گمرکات در مرزها»:

۱- تنها استثنای مذکور در ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن، توسط قانونگذار در بند «۴» آن ذکر شده است. به عبارت دیگر صرفاً خانه‌های سازمانی واقع در شهرهای محروم و یا شهرهای مرزی بر اساس اعلام وزارت کشور و نیز شهرهای زیر بیست و پنج هزار نفر جمعیت بر اساس اعلام مرکز آمار ایران از شمول حکم مندرج در ماده (۸) مستثنی می‌باشند. منظور از عبارت «شهرهای مرزی»،

→

یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند. ظاهراً وجه استناد شاکیان به این اصل، از باب امکان طرح شکایت مغایرت مصوبات دولتی با موازین اسلامی در دیوان عدالت اداری بوده است.

۱. البته در دادخواست، تقاضای ابطال کلی عبارت «سایر مشاغلی که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مشمول مقررات این آیین‌نامه نمی‌باشد» مطرح شده است. اما با توجه به اینکه عبارت «مشمول مقررات این آیین‌نامه نمی‌باشد» حکم کلی ماده را بیان می‌کند، حذف آن منجر به بی‌معنا شدن و ناتمام ماندن متن ماده (۵) خواهد شد و ظاهراً این عبارت، به اشتباه در دادخواست درج شده است.

شهرهایی است که در گرداگرد کشور و در نقاط مرز بین‌المللی ایران با سایر کشورها قرار دارند. زیرا اولاً وصف «مرزی» برای «شهرها» استفاده شده است که بدین معناست که خود «شهر» باید دارای چنین خصوصیتی باشد نه بخشی از یک شهر. ثانیاً تشخیص این امر به «وزارت کشور» سپرده شده است که مؤید آن است که شهرهای واقع در مرز بین‌المللی ایران با سایر کشورها منظور قانونگذار بوده است. بنابراین منظور از «مرز» در عبارت یاد شده، مرز هوایی یا به طور کلی نقاط مجاز ورود و خروج کالا و مسافر و مشمول تشریفات گمرکی - مذکور در تبصره «۱» ماده (۱۰۳) قانون امور گمرکی^(۱) و ماده (۴) قانون گذرنامه^(۲) - نیست. چرا که در این فرض، اغلب شهرهای کشور که دارای فرودگاه بین‌المللی و در نتیجه مرز هوایی هستند، مانند شیراز، اصفهان، تبریز، تهران، اهواز، کرمانشاه،

-
۱. ماده (۱۰۳): «وسایل نقلیه آبی اعم از خالی یا حامل کالا که وارد آب‌های کشور می‌شود باید در اسکله‌های مجاز پهلو بگیرد یا در لنگرگاه‌های مجاز لنگر ببندد و قبل از انجام تشریفات مربوطه نباید کالایی را تخلیه یا بارگیری نماید یا از اسکله‌ها یا لنگرگاه‌ها خارج شود. هواپیمایی که وارد کشور می‌شود اعم از خالی یا حامل کالا باید در فرودگاه مجاز فرود آید و تشریفات گمرکی مقرر درباره آن انجام شود. برای هواپیماهای خروجی و کالای آنها تشریفات گمرکی باید قبل از پرواز انجام گیرد. وسایل نقلیه زمینی اعم از خالی یا حامل کالا باید از راه‌های مجاز گمرکی وارد کشور شود و یکسره به اولین گمرک مرزی وارد و تشریفات گمرکی آن انجام گردد و همچنین از راه‌های مجاز گمرکی خارج شود.
- تبصره ۱- اسکله‌ها، لنگرگاه‌ها، فرودگاه‌ها و راه‌های مجاز گمرکی برای ورود و خروج وسایل نقلیه و کالا و مسافر و هواپیماهای مشمول تشریفات گمرکی به پیشنهاد کارگروهی به مسئولیت وزارت کشور و با شرکت نمایندگان تام‌الاختیار گمرک ایران، وزارتخانه‌های امور خارجه، اطلاعات، راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت، نیروی انتظامی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری تعیین می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»
۲. ماده (۴): «ورود به کشور و یا خروج از آن فقط از نقاطی که بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت وزیران تعیین و آگهی خواهد شد مجاز است.» البته این ماده نسخ شده است.

ارومیه، رشت، مشهد، ساری و ...، تحت عنوان «شهر مرزی» قرار می‌گیرند. این امر به معنای توسعه موارد استثنا شده از حکم مندرج در ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن شده و در عمل منجر به لغو و بیهوده شدن اهداف مورد نظر قانونگذار از وضع قانون مذکور می‌شود.

۲- ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) در مقام احصای مستثنیات قانون ساماندهی مسکن، با استفاده از عبارت «گمرکات در مرزها» و اطلاق آن، مفهوم و مصادیق شهرهای واقع در مرزهای سرزمینی کشور (زمینی و دریایی) را به مرزهای هوایی نیز گسترش داده است. مضاف بر اینکه بر اساس ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن، مصادیق «شهرهای مرزی» باید توسط وزارت کشور تعیین گردد، در حالی که در ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)، لزوم استعلام از وزارت کشور و تعیین مصداق توسط این نهاد - بر خلاف نص صریح قانون - حذف شده است.

از سوی دیگر، واضعان آئین‌نامه می‌بایست صلاحیت خویش در تدوین آئین‌نامه را بر اساس اصل ۴۰ و بند «۵» اصل ۴۳^(۱) قانون اساسی اعمال می‌نمودند. حال آنکه با توجه به گسترش مفهوم استثنای مذکور در قانون توسط آئین‌نامه، موجبات ضرر و زیان شاکیان را فراهم آورده‌اند. زیرا بر اساس نکته

۱. بند «۵» اصل ۴۳: «برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران بر اساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱- ... ۵- منع اضرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام. ۶- ...»

مذکور، کلیه خانه‌های سازمانی در اختیار گمرکات کشور، مشمول ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) و از مصادیق مستثنی شده در قانون محسوب شده است. بنابراین ساکنان این واحدها، از حق شرعی و قانونی خود مبنی بر امکان خرید واحدهای مزبور - که در بخشنامه مربوط به اجرای ماده (۳)^(۱) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) نیز منعکس شده است^(۲) - محروم شده‌اند.

ب) دلایل مغایرت عبارت «و خانه‌های سازمانی مورد استفاده سرایدار، نگهبان کشیک شبانه و مشاغلی که به لحاظ نوع شغل ناگزیر به حضور تمام وقت در ساختمان دولتی در محل کار هستند»:

باید توجه داشت که خانه‌های سازمانی مشمول عنوان یاد شده، بر دو نوع است؛ اغلب این خانه‌ها، با توجه به نوع مشاغل مذکور که نیازمند حضور مستمر متصدیان آن در محل کار است، در داخل محوطه‌های اداری قرار دارد و با توجه به مالکیت دولت بر اماکن اداری، طبیعی است که غیرقابل فروش در نظر گرفته شوند. اما برخی از این خانه‌ها که در اختیار صاحبان این مشاغل قرار دارد، در خارج از محوطه اداری واقع شده و مانند سایر خانه‌های سازمانی می‌باشند. با توجه به اطلاق عبارت مورد بحث، قسم اخیر نیز از مصادیق خانه‌های سازمانی غیرقابل فروش در نظر گرفته شده است که نوعی تبعیض ناروا محسوب می‌شود.

۱. ماده (۳) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸): «دستگاه‌های ذی‌ربط موظفند ظرف پنج سال از تاریخ ابلاغ این آئین‌نامه کلیه خانه‌های سازمانی در مالکیت خود را بر اساس برنامه زمان‌بندی اعلام شده توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و با رعایت قانون به فروش رسانند.»
۲. مفاد این بخشنامه در پرونده موجود نیست.

زیرا صاحبان مشاغل یاد شده که در خانه‌های سازمانی واقع در خارج از محوطه اداری ساکن هستند، از امتیاز در نظر گرفته شده در قانون ساماندهی مسکن - مبنی بر امکان خرید واحدهای مورد سکونت - محروم می‌شوند. به عبارت دیگر، خانه‌هایی که در اختیار سرایدار یا نگهبان کشیک شبانه است و خارج از محوطه ساختمان‌های دولتی هستند با سایر خانه‌های سازمانی تفاوتی نداشته و لذا استثنا شدن آنها تبعیض ناروا محسوب می‌شود.

همچنین بر اساس تبصره «۱» ماده (۲) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)^(۱)، منازلی که تحت عناوین دیگری مانند مهمانسرا به عنوان خانه سازمانی مورد استفاده می‌باشد نیز مشمول مفاد ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن قرار گرفته است که این موارد، تفاوت ماهوی با منازل سازمانی تحت تصرف صاحبان مشاغل فوق که در خارج از محوطه اداری قرار گرفته است، ندارد. اما با این حال به دلیل اطلاق عبارت مورد اعتراض، در خصوص قسم اول (یعنی منازلی که تحت عناوین دیگری به عنوان خانه سازمانی مورد استفاده قرار گرفته است) امکان واگذاری منازل به واجدان شرایط وجود دارد ولی در خصوص قسم دوم (یعنی منازل سازمانی تحت تصرف صاحبان مشاغل فوق که در خارج از محوطه اداری قرار گرفته است)، چنین نیست.

علاوه بر این، عبارت «... و مشاغلی که به لحاظ نوع شغل ناگزیر به حضور

۱. تبصره «۱» ماده (۲): «مواردی که تحت عناوین دیگر از قبیل مهمانسرا توسط دستگاه‌های مشمول این آئین‌نامه به عنوان خانه سازمانی برای کارکنان استفاده می‌گردد، مشمول مقررات این آئین‌نامه می‌باشد.»

تمام وقت در ساختمان دولتی در محل کار هستند»، بسیار کلی و مبهم بوده و منجر به گسترش دامنه مستثنیات مذکور در ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن شده و در نتیجه منجر به نقض اهداف مد نظر قانونگذار می‌شود.

ج) دلایل مغایرت عبارت «سایر مشاغلی که به تصویب هیأت وزیران

می‌رسد»:

عبارت فوق، به معنای در نظر گرفتن صلاحیت کلی و عام برای هیأت وزیران در تعیین مستثنیات قانون می‌باشد. اولاً اعطای چنین صلاحیتی به هیأت وزیران به موجب آئین‌نامه، خارج از حدود صلاحیت قانونی در تصویب آئین‌نامه اجرایی است. ثانیاً این امر، با توجه به گسترش دامنه استثنایات قانون - مذکور در بند «۴» ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن - و اعطای اختیارات گسترده به مجریان - که می‌تواند موجبات تضییع حقوق اشخاص را فراهم آورد - نهایتاً منجر به بی‌اثر شدن محتوا و مفاد قانون می‌شود. نمونه این امر، در مستثنی شدن خانه‌های سازمانی نهاد ریاست جمهوری و وزارت کشور از شمول آئین‌نامه اجرائی ماده (۸) به موجب تصویب‌نامه‌های شماره ۹۱۹۷۳/ت/۴۹۰۸۶ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۹ و شماره ۱۰۱۹۷۵/ت/۴۹۰۸۶ هـ مورخ ۱۳۹۲/۵/۶ هیأت وزیران صورت پذیرفت که توسط رئیس مجلس شورای اسلامی^(۱) مغایر قانون تشخیص داده شد.

۱. نظر شماره ۴۲۳۶۹ هـ/ب مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۳ رئیس مجلس شورای اسلامی: «۱- نظر به اینکه در ماده (۸) قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن - مصوب ۱۳۸۷ با اصلاحات بعدی -

پس از بیان ادله شاکی، ابتدا به تحلیل کلی مصوبه مورد شکایت پرداخته و بعد از آن، نکاتی در خصوص برخی ادعاهای مطرح شده در متن شکایت بیان خواهد شد.

همانطور که پیش‌تر بیان شد، در بند «۴» ماده (۸)، موارد استثنا شده از حکم مندرج در این ماده مشخص شده است. چرا که تعیین استثنائات حکم قانون نیز دارای شأن قانونگذاری بوده و بر عهده قانونگذار است. البته تعیین مصادیق، طبیعتاً شأن قانونی نبوده و بر عهده مجریان قانون است. کما اینکه در بند «۴» ماده (۸) نیز به عنوان مثال، «شهرهای محروم و یا شهرهای مرزی» به عنوان استثنا تعیین شده است اما تعیین مصادیق این شهرها «بر اساس اعلام وزارت کشور» خواهد بود. بنابراین آئین‌نامه اجرایی قانون نمی‌تواند استثنائات مذکور در قانون را توسعه و یا تضییق دهد. بلکه صرفاً می‌تواند در چارچوب مشخص شده مصادیق آن را تعیین کند.

→

«کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی...» مکلف شده‌اند تا خانه‌های سازمانی خود را به فروش برسانند، و تنها استثنایی که بر این امر مقرر شده در بند (۴) این ماده است که بر اساس آن «خانه‌های سازمانی واقع در شهرهای محروم و یا شهرهای مرزی بر اساس اعلام وزارت کشور و نیز شهرهای زیر بیست و پنج هزار نفر جمعیت بر اساس اعلام مرکز آمار ایران از شمول مقررات این ماده مستثنی می‌باشند»، بنابراین، متن مصوبه مبنی بر مستثنی شدن خانه‌های سازمانی نهاد ریاست جمهوری و وزارت کشور از شمول آئین‌نامه اجرایی ماده مذکور که ملاً منجر به مستثنی شدن آن از احکام و تکالیف مقرر در ماده (۸) قانون می‌شود، مغایر قانون است. ۲- ضمناً تصویب‌نامه هیأت محترم وزیران به شماره ۱۰۱۹۷۵/ت/۴۹۰۸۶ مورخ ۱۳۹۲/۵/۶، از این حیث که مفاد مصوبه ردیف (۱) را با عطف بما سبق نمودن آن از تاریخ لازم‌الاجرا شدن مصوبه اصلی یعنی از سال ۱۳۸۸ به بعد لازم‌الاجرا می‌داند، مبنیاً بر ایرادات اعلامی در فوق، مغایر قانون می‌باشد.»

بر اساس آنچه گفته شد، در ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)، فراتر از چارچوب مشخص شده در بند «۴» ماده (۸) به تعیین استثنائات قانون پرداخته شده است. این امر به معنای خروج از صلاحیت در تدوین آئین‌نامه بوده و خلاف اصول حقوقی و مغایر قانون است. در حقیقت، تنها خانه‌های سازمانی واقع در شهرهایی که بر اساس فهرست اعلامی از سوی وزارت کشور به عنوان شهر مرزی و شهر محروم شناخته می‌شوند و یا شهرهایی که بر اساس اعلام مرکز آمار ایران دارای جمعیت زیر بیست و پنج هزار نفر هستند، از حکم مندرج در ماده (۸) استثنا شده‌اند و آئین‌نامه اجرایی نمی‌تواند به این موارد، موردی را بیفزاید یا بکاهد.

به عنوان نمونه و به لحاظ اجرایی، اگر شهری از سوی وزارت کشور به عنوان شهر مرزی شناخته شده باشد، کلیه خانه‌های سازمانی واقع در آن - اعم از اینکه مشمول عناوین مذکور در ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) باشد یا نباشد - باید به عنوان مستثنیات ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن دانسته شود؛ از سوی دیگر، اگر شهری در فهرست شهرهای مرزی اعلام شده از سوی وزارت کشور نباشد، هیچ یک از خانه‌های سازمانی واقع در آن - اعم از اینکه در ایستگاه راه آهن دولتی یا گمرکات در مرزها یا محوطه دستگاه‌های مخابراتی یا ... واقع شده باشد یا نه - از حکم قانونی مذکور مستثنی نخواهد بود.

ناگفته نماند که برخی از موارد تخصصاً از حکم قانونی خارج بوده و به عبارت دیگر، حکم قانونگذار منصرف از آن موارد است. مواردی از قبیل

«خانه‌های سازمانی مورد استفاده سرایدار و نگهبان کشیک شبانه» - که در آئین‌نامه نیز بدان اشاره شده است - در صورتی که دارای شرایط خاصی مانند قرار گرفتن در محل ساختمان دولتی باشند، از این سنخ است. چرا که این قبیل موارد، به لحاظ عملی امکان شمول تحت حکم قانونگذار را ندارند. مثلاً در یک ساختمان دولتی، محلی برای زندگی سرایدار قرار داده شده است که هر شخصی در این سِمَت قرار گرفت، با توجه به لزوم حضور شبانه‌روزی در محل خدمت، بتواند از آن استفاده کند. طبعاً نمی‌توان این مورد را مشمول حکم واگذاری به واجدین شرایط - مذکور در ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن - دانست. زیرا در فرض واگذاری این واحد به متصرف آن (سرایدار) و بازنشسته شدن وی، محظور عملی برای سرایدار جدید - که باید تمام وقت در محل حاضر باشد - به وجود می‌آید و سرایدار جدید، محلی برای سکونت در اختیار نخواهد داشت. اما از سوی دیگر اگر از خانه‌های سازمانی خارج از محل اداری و ساختمان دولتی در اختیار صاحبان مشاغل فوق قرار داده شود، با توجه به منتفی بودن دلیل و فلسفه ذکر شده، نمی‌توان این موارد را منصرف از حکم قانونگذار دانست. بنابراین اطلاق عبارت یاد شده، صرفاً در خصوص حالت اول بلا اشکال است؛ یعنی حالتی که متصدی برخی مشاغل خاص - که شغل وی مستلزم حضور تمام وقت در محل کار است - در خانه‌ای که در یک مجموعه اداری قرار گرفته است، سکونت داشته باشد.

در نتیجه بخش‌هایی از ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) که در متن شکایت

مورد اعتراض واقع شده است، به معنای خروج از صلاحیت در امر تصویب آئین‌نامه و ورود به حیطه صلاحیت قانونگذاری است و از این جهت، مغایر با قانون است. البته بر اساس توضیحات یاد شده، موردِ مربوط به «خانه‌های سازمانی مورد استفاده سرایدار و نگهبان کشیک شبانه» را نمی‌توان به معنای ورود به حیطه قانونگذاری و در نتیجه خلاف قانون دانست.

در خصوص نکته مذکور در متن شکایت در رابطه با «گمرکات در مرزها» نیز باید توجه داشت که استثنای قانون - یعنی «شهرهای مرزی» - فارغ از آن است که مرز زمینی، دریایی یا هوایی را مد نظر قرار داده باشد. بلکه با توجه به قیدِ «بر اساس اعلام وزارت کشور» در بند «۴» ماده (۸)، هر شهری که بر اساس معیارهای مذکور در سایر قوانین و مقررات مربوط در فهرست شهرهای مرزی اعلام شده از سوی وزارت کشور قرار گیرد، مشمول استثنای مذکور در بند «۴» است.^(۱)

حال اگر طبق ضوابط مذکور در قوانین و مقررات ذی‌ربط، مرزهای هوایی در تعیین شهرهای مرزی دخیل باشد، این شهرها نیز در زمره «شهرهای مرزی» قرار می‌گیرند و اگر هم دخیل نباشد، طبعاً به عنوان شهر مرزی شناخته نخواهند شد. در هر حال، در بند «۴»، قانونگذار یک معیار شکلی - و نه ماهوی - را

۱. گفتنی است در همین رابطه در ماده (۳۶) «آئین‌نامه اجرایی قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری جمهوری اسلامی ایران مصوب پانزدهم تیرماه یکهزار و سیصد و شصت و دو مجلس شورای اسلامی» آمده است: «وزارت کشور پس از اجرای قانون جدید تقسیمات کشوری موظف است جدول مربوط به نقاط جغرافیائی واقع در حد فاصل نوار مرز بین‌المللی که مشمول مزایا و مقررات خاص مرزی می‌گردند تهیه و به سازمان‌های ذی‌ربط ابلاغ نماید.»

برای تعیین شهرهای مرزی مشخص کرده است که عبارت است از «درج در فهرست اعلامی از سوی وزارت کشور». به عبارت دیگر هر شهری که طبق ضوابط توسط وزارت کشور به عنوان شهر مرزی اعلام شده باشد، از حکم مندرج در ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن مستثنی شده است. اینکه وزارت کشور در تعیین این شهرها از چه معیار ماهوی استفاده کرده است و آیا از ضوابط مربوطه تخطی کرده است یا خیر، بحثی مجزا و بی‌ارتباط با پرونده حاضر است. مضاف بر اینکه نمی‌توان عبارت «گمرکات در مرزها» - مذکور در آئین‌نامه اجرایی ماده (۸) - را معادل و منطبق با عبارت «شهرهای مرزی با اعلام وزارت کشور» - مذکور در بند «۴» ماده (۸) قانون ساماندهی مسکن - دانست. البته این نکته که در ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)، لزومی به تبعیت از فهرست شهرهای مرزی اعلام شده از سوی وزارت کشور در تعیین شهرهای مرزی وجود ندارد، مغایر متن صریح قانون در بند «۴» ماده (۸) می‌باشد.

نتیجه‌گیری

ماده (۸) «قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن»، شرایط و الزامات واگذاری خانه‌های سازمانی تحت مالکیت دستگاه‌های مذکور در این ماده را تعیین کرده است و سپس در بند «۴» این ماده، خانه‌های سازمانی واقع در «شهرهای محروم» و «شهرهای مرزی» بر اساس اعلام وزارت کشور و نیز «شهرهای زیر بیست و پنج هزار نفر جمعیت» بر اساس اعلام مرکز آمار ایران را از شمول حکم بیان شده در ماده (۸) مستثنی کرده است.

ماده (۵) آئین‌نامه اجرایی ماده (۸)، در مقام احصای استثنائات حکم مندرج در ماده (۸)، موارد متعددی را از شمول حکم قانونگذار خارج نموده است. در حالی که تعیین استثنا برای حکمی که در قانون ذکر شده است خود ماهیتی قانونی داشته و بر عهده قانونگذار است و «آئین‌نامه» محدود به چارچوب تعیین شده در قانون در خصوص مستثنیات حکم قانونگذار می‌باشد و صرفاً صلاحیت تعیین مصادیق آن را دارد. بنابراین مفاد ماده (۵)، با توجه به توسعه استثنائات مندرج در بند «۴» ماده (۸)، مغایر اصول حقوقی و خلاف متن قانون است.

البته یک فرض خاص در مفاد مندرج در ماده (۵) را نمی‌توان از موارد خروج از صلاحیت در تدوین آئین‌نامه و توسعه یا تضییق مفهوم قانون دانست. آن فرض عبارت است از حالتی که متصدی برخی مشاغل خاص - که شغل وی مستلزم حضور تمام وقت در محل کار است مانند سرایدار یا نگهبان کشیک شبانه - در خانه‌ای که در یک مجموعه اداری قرار گرفته است، سکونت داشته باشد. این حالت را به دلیل محذور عملی، نمی‌توان مشمول حکم قانونگذار دانست. بنابراین درج این حالت در زمره مستثنیات قانون توسط آئین‌نامه، فاقد ایراد است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها 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)



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