

پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**قانون استفساریه تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت
به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۶/۷/۲**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون استفساریه تبصره (۱) ماده واحده
قانون ممنوعیت به کارگیری باز نشستگان
مصوب ۱۳۹۶/۷/۲



تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۰۷/۰۲

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۴۲

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۰۷/۱۹



پژوهشکده شورای نگهبان

قانون استفساریه تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری

بازنشستگان مصوب ۱۳۹۶/۷/۲

درباره‌ی قانون

«طرح استفساریه تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» ابتدا با عنوان «طرح اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» با قید یک فوریت توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح ضرورت ارائه‌ی آن بدین شرح آمده است: جوانان ایرانی در دوران مبارک انقلاب اسلامی به اثبات رساندند که کار ناممکن برای آنها وجود ندارد. (مقام معظم رهبری ۱۳۷۹/۷/۱۸) تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان در جهت به کارگیری افراد با سابقه و متخصصین در پست‌های حساس مدیریتی، سیاسی، امنیتی و نظامی استثناهایی را لحاظ کرده که متأسفانه با تفسیر ناصحیح موجب نقض غرض قانون‌گذار و به کارگیری حداکثری بازنشستگان و نتیجتاً تخصیص اکثر گردیده که بر مبنای اصول فقهی و حقوقی قبیح بوده و قطعاً مورد نظر قانون‌گذار نیز نبوده است. این مقوله موجب می‌شود که تعداد پرشمار افراد متخصص و دانش‌آموختگان در سطوح عالی از حضور در صحنه‌های مدیریتی و سیاسی کشور کنار گذاشته شده و مجال خدمت به نظام اسلامی را نداشته باشند. ضمناً قوانین مختلف از جمله تبصره (۳) این قانون، امکان بهره‌گیری از خدمات متخصصان بازنشسته در مواقع مورد نیاز را پیش‌بینی نموده بی‌آنکه موجب نقض غرض قانون‌گذار گردد. لذا با عنایت به حساسیت‌های بعضی از سمت‌ها (بندهای ۱، ۲ و ۳ ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری) و نیاز احتمالی نیروها و دستگاه‌های حساس از جمله نیروهای مسلح و وزارت اطلاعات به استمرار بهره‌مندی از سوابق مفید و مؤثر کارکنان خود در دستگاه‌های متبوع، پیرو فرمایشات مقام معظم رهبری در باب «تجدیدپذیری» و در راستای سنت‌های اسلامی از جمله انتخاب حاکم مکه توسط پیامبر اسلام (صلی الله علیه و آله)؛ طرح اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ به شرح ذیل با قید یک فوریتی تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

یک فوریت این طرح در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۵ مجلس شورای اسلامی به

تصویب رسید و جهت بررسی به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که این کمیسیون، این طرح را با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را تقدیم مجلس کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۲ در صحن علنی مجلس مطرح شد و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان مجلس رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۱۸۷/۵۴۳۹۷ مورخ ۱۳۹۶/۷/۴ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با تشکیل جلسه در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۱۹، پس از بحث و بررسی راجع به مفاد این مصوبه، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۶/۱۰۲/۲۸۲۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۶/۷/۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۶/۷/۱۹

موضوع استفساریه:

آیا در تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰،^۱ منظور از مستثنی شدن مقامات مصرح در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آن‌ها،^۲ به کارگیری افرادی

۱. تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ مجلس شورای اسلامی: «ماده واحده- از تاریخ ابلاغ این قانون، به کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات مربوطه بازنشسته یا با خرید شده یا بشوند، در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی کل کشور استفاده می‌کنند، ممنوع می‌باشد. تبصره ۱- مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آن‌ها و ایثارگران، فرزندان شهدا و جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و دارندگان اجازات خاصه مقام معظم رهبری از شمول این قانون مستثنی می‌باشند».

۲. ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷۱- سمت‌های ذیل مدیریت سیاسی محسوب شده و به عنوان مقام شناخته می‌شوند و امتیاز شغلی مقامات مذکور در این ماده به شرح زیر تعیین می‌گردد:
الف- رؤسای سه قوه (۱۸۰۰۰) امتیاز.

است که در زمان بازنشستگی به یکی از سمت‌های مذکور انتصاب یا انتخاب می‌شوند؟

پاسخ:

بلی، بازنشستگانی که به واسطه انتصاب یا انتخاب در یکی از سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنها به‌کارگیری می‌شوند، از شمول ممنوعیت این قانون مستثنی هستند و هر سمتی در زمان بازنشستگی یا قبل از آن داشتند، ملاک نیست.

▪ دیدگاه مغایرت

مطابق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^۱ از اصل (۷۳) قانون اساسی، مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین تضييق و توسعه‌ی قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود. این در حالی است که در این مصوبه، مقنن با توسعه‌ی شمول قانون، برخلاف نظریه‌ی تفسیری مزبور اقدام به قانون‌گذاری کرده است. توضیح

→

ب- معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضاء شورای نگهبان (۱۷۰۰۰) امتیاز.

ج- وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و معاونین رئیس جمهور (۱۶۰۰۰) امتیاز.

د- استانداران و سفراء (۱۵۰۰۰) امتیاز.

ه- معاونین وزراء (۱۴۰۰۰) امتیاز.

تبصره ۱- نخست وزیران دوران انقلاب اسلامی با مقامات بند (ب) این ماده هم‌تراز می‌گردند و تعیین سایر پست‌های هم‌تراز به عهده هیئت وزیران بوده و تعیین هم‌ترازی پست‌های کارکنان اداری مجلس به عهده رئیس مجلس خواهد بود.

تبصره ۲- «...»

۱. نظریه تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶۱/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی: «۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود.

۲- تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیرقانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد.»

اینکه در تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنها از شمول ممنوعیت این قانون مستثنی شده بودند، یعنی اگر افرادی در طول مدت خدمت خود متصدی یکی از عناوین مذکور در این قانون بودند، منعی برای به‌کارگیری مجدد آنها بعد از بازنشستگی وجود نداشت، این در حالی است که قانون‌گذار در این مصوبه با توسعه‌ی قانون، این استثناء را شامل بازنشستگی کرده است که به‌واسطه انتصاب یا انتخاب در یکی از سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنها به‌کارگیری می‌شوند، یعنی ممکن است این‌گونه افراد در گذشته متصدی سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) نبوده اما بعد از بازنشستگی برای تصدی این سمت‌ها انتخاب شوند. بنابراین مصوبه‌ی مرقوم از این جهت مغایر اصل (۷۳) قانون اساسی محسوب می‌شود.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

آنچه که در این مصوبه در خصوص مستثنی شدن بازنشستگی که به‌واسطه انتصاب یا انتخاب در یکی از سمت‌های مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنها، از شمول ممنوعیت ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان آمده، تغایری با اصل (۷۳) قانون اساسی ندارد؛ زیرا وفق نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی، تضییق و توسعه‌ی قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست تفسیر تلقی نمی‌شود. به بیان دیگر تضییق و توسعه‌ی قانون در مواردی که رفع ابهام قانون است تفسیر تلقی می‌شود. در واقع نمایندگان در مقام رفع ابهام در این خصوص که آیا در تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، منظور از مستثنی شدن مقامات مصرح در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و هم‌طرازان آنها، به‌کارگیری افرادی است که در زمان بازنشستگی به یکی از سمت‌های مذکور انتصاب یا انتخاب می‌شوند؟ پاسخ مثبت داده و عملاً با توسعه‌ی شمول قوانین مزبور ابهام موجود در این خصوص را مرتفع کرده‌اند.

▪ نظر شورای نگهبان

این مصوبه مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح استفساریه تبصره (۱) ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):
«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir