

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح
بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه
جمهوری اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۹۹

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۹/۲۱



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و)
ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری
اسلامی ایران

استخراج، تنقیح و تدوین:

مصطفی مسعودیان

بازبین و ناظر علمی:

کاظم کوهی اصفهانی

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۹۹

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۹/۲۱

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	مقدمه
۳	درآمد
۶	نظر نهایی شورای نگهبان

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، 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. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده و با حفظ اصالت، آن‌ها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴)

قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران

مصوب ۱۳۹۱/۵/۲۵

درآمد

طرح «استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» را تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی با قید دو فوریت به مجلس شورای اسلامی تقدیم کردند. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح، ضرورت ارائه‌ی این طرح و فوریت آن، چنین بیان شده است: «همان‌گونه که استحضار دارید بسیاری از جانبازان و آزادگان عزیز به‌طور قرارداد موقت در دستگاه‌های اجرایی مشغول به خدمت بوده‌اند، لیکن برای استخدام رسمی به علت نداشتن شرایط استخدامی با مشکل افزایش سن مواجه هستند. همچنین بر اساس ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸) به صراحت، سهمیه‌های استخدامی ایثارگران و خواهران و برادران شهید ذکر گردیده است لیکن تبصره (۲) ذیل آن جهت معافیت از شرایط جنسی، سنی، تحصیلی، معدل و آزمون صرفاً به فرزندان شاهد، جانباز و آزاده اشاره گردیده است؛ در حالی که حسب قاعده اولویت این امتیاز به طریق اولی شامل خود جانباز و آزاده نیز می‌شود و این امر موجب ابهام و برداشت‌های گوناگون در مرحله اجراء برای دستگاه‌های مزبور گردیده است. بنابراین طرح استفساریه به شرح زیر با قید دو فوریت به‌منظور رفع ابهام تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.»

دو فوریت این طرح در جلسه ۱۳۹۱/۵/۲۳ مجلس شورای اسلامی به تصویب نمایندگان مجلس رسید. بر این اساس، این طرح برای رسیدگی به صورت دو فوریتی به کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که کمیسیون مزبور، آن را بلافاصله در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۳ عیناً به تصویب رساند و گزارش خود را به مجلس ارائه کرد. این طرح در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ در صحن علنی مجلس مطرح و با اصلاحاتی به تصویب نمایندگان رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴)

قانون اساسی، طی نامه‌ی شماره ۱۳۱/۲۸۹۶۳ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵، مفاد آن را مشتمل بر عنوان «تفسیر» ندانست و از این جهت، آن را مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی تشخیص داد. نظر شورای نگهبان در این خصوص، طی نامه‌ی شماره ۹۱/۳۰/۴۷۸۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۵/۲۵ به مجلس شورای اسلامی اعلام شد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۵/۲۵

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۵/۲۵

موضوع استفساریه:

آیا معافیت‌های ذکر شده در تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸،^(۱) علاوه بر فرزندان شامل خود جانبازان، آزادگان، همسران شهدا، همسران جانبازان و همسران آزادگان می‌شود؟

پاسخ: بله، علاوه بر فرزندان خود جانبازان، آزادگان، همسران جانبازان، همسران معظم شهدا و همسران آزادگان نیز می‌شود.

دیدگاه مغایرت

این مصوبه که در قالب «تفسیر» به سرانجام رسیده است، ماهیت «تفسیری» ندارد،

۱. تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸: «ماده واحده- بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

و- کلیه دستگاه‌ها مکلفند در چهارچوب سهمیه استخدامی و جایگزینی نیروهای خروجی خود حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) نیازهای استخدامی خود را از میان جانبازان و آزادگان فاقد شغل و فرزندان و همسران شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد (۵٪) و بالاتر و فرزندان و همسران آزادگان بالای یک سال اسارت، معرفی شده از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران، تأمین و به استخدام آنان از محل مجوزهای مربوط و پست‌های بدون متصدی اقدام نمایند و پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان زیر سه سال اسارت و خواران و برادران شهداء اختصاص دهند. در مواردی که نیاز به تخصص دارد رعایت شرایط علمی الزامی است.

تبصره ۱- ...

تبصره ۲- فرزندان شاهد و جانباز و آزاده از شرط جنسیت برای استفاده از سهمیه استخدامی معاف و دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون الزام به رعایت شرط سنی، تحصیلی، معدل و آزمون و با احراز شرایط عمومی گزینش با هماهنگی بنیاد شهید و امور ایثارگران و از ابتداء، آنان را به صورت رسمی قطعی استخدام نمایند.

تبصره ۳- ...»

بلکه این مصوبه مصادیق تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه را توسعه داده و بر شمار افراد داخل در حکم این تبصره افزوده است. بر این اساس، این مصوبه نوعی قانون‌گذاری جدید محسوب می‌شود، نه تفسیر قانون سابق؛ چه آنکه اساساً تفسیر زمانی معنا پیدا می‌کند که متن اصلی واضح نبوده و خواننده دچار کج‌فهمی و ابهام شود؛ حال آنکه منطوق تبصره‌ی فوق‌الذکر بسیار واضح و روشن است و احتمال کج‌فهمی از آن وجود ندارد. از این‌رو، این مصوبه به دلیل توسعه‌ی قانون مغایر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان^(۱) از اصل (۷۳) قانون اساسی است؛ زیرا طبق این نظریه، توسعه‌ی قانون در مواردی که رفع ابهام از آن قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود. با این توضیح، حکم تبصره‌ی مذکور صرفاً شامل فرزندان شاهد و جانباز و آزاده می‌شود و در صورتی که مجلس قصد توسعه‌ی مصادیق این تبصره را دارد لازم است در این خصوص طرح مستقلاً را تصویب کند، نه آنکه در قالب تفسیر، مصادیق قانون پیشین را توسعه دهد. بنابراین، این استفساریه به دلیل توسعه‌ی قانون، خلاف اصل (۷۳) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان از این اصل است.

نظر شورای نگهبان

با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نبوده، بلکه قانون‌گذاری است؛ لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.

نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه مجلس در خصوص طرح استفساریه تبصره (۲) ماده واحده قانون اصلاح بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، به شرح زیر مغایر با قانون اساسی شناخته شد.

- با توجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان از اصل (۷۳) قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نبوده، بلکه قانون‌گذاری است؛ لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد.

۱. بند (۱) نظریه‌ی تفسیری شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان: «۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است؛ بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود. ۲- ...»

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با نفوذ و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطروحه قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی،
کوچه شهید دهقانی نیا (خسرو سابق)، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir