



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی
قانون مدیریت خدمات کشوری

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۰۸

تاریخ: ۱۳۹۴/۵/۳۱



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی

قانون مدیریت خدمات کشوری

استخراج، تنقیح و تدوین:

حسین فاتحی زاده

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۴۰۱۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۳۱

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲.....	مقدمه
۳.....	درآمد
۴.....	لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری
۴.....	مرحله اول
۵.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۶.....	مرحله دوم
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.

درآمد

«لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» که بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در جلسه ی مورخ ۱۳۹۲/۷/۳ هیئت وزیران با قید دو فوریت به تصویب رسیده بود، برای طی تشریفات قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی به این نهاد ارسال شد. در مقدمه ی توجیهی این لایحه آمده است: نظر به اینکه مدت آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶- در مهرماه ۱۳۹۲ به پایان می رسد و تنظیم امور سازمان های اداری از جهت احکام قانون یاد شده با خلأ قانونی مواجه می شود، لذا به منظور اجتناب از بروز مشکل، این لایحه جهت طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می گردد.

این لایحه، در مجلس شورای اسلامی برای بررسی به صورت یکشوری در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۹ به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد که کمیسیون مزبور آن را در جلسه ۱۳۹۲/۷/۹ عیناً به تصویب رساند. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۰، مصوبه ی کمیسیون را با اصلاحاتی مورد تصویب قرار داد و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی، طی نامه ی شماره ۳۶۸/۴۲۳۰۳ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۳ به شورای نگهبان ارسال کرد. این شورا پس از بررسی مصوبه در جلسه ی مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰، این مصوبه را از جهت تکلیف دولت به اقدام قانونی لازم جهت دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی تشخیص داد و آن را طی نامه ی شماره ۵۱۹۲۱/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۴ برای اصلاح به مجلس بازگرداند. کمیسیون اجتماعی مجلس برای رفع این ایراد، در جلسه ی مورخ ۱۳۹۲/۷/۳۰ اصلاحاتی را در متن مصوبه اعمال و در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۷ گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در جلسه ی مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۴، مصوبه ی اصلاحی را به تصویب رساند و آن را مجدداً طی نامه ی شماره ۳۶۸/۵۱۳۱۵ مورخ ۱۳۹۲/۸/۱۵ به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ با تشکیل جلسه و بررسی اصلاحات انجام شده در مصوبه، ایراد سابق را منتفی و عدم مغایرت مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه ی شماره ۵۲۲۲۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۷/۱۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۷/۱۰

ماده واحده - مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می شود. دولت مکلف است پیشنهاد متن نهایی قانون مذکور را حداکثر شش ماه قبل از پایان مهلت مزبور جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- مستفاد از اصل ۷۴ قانون اساسی آن است که دولت در تهیه و ارائه ی لوایح قانونی به مجلس اختیار تام دارد و هیچ کس نمی تواند دولت را ملزم به تهیه یا ارائه ی لایحه به مجلس کند؛ در حالی که مجلس بر اساس این مصوبه دولت را مکلف کرده تا پیشنهاد متن نهایی قانون مدیریت خدمات کشوری را حداکثر شش ماه قبل از پایان مهلت آزمایشی جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند. بنابراین، الزام دولت به تقدیم لایحه به مجلس در این ماده واحده، مغایر با اصل مزبور است.

- اگرچه دولت می تواند خود را ملزم به تهیه و ارائه ی لایحه کند، لیکن این امر باعث نمی شود که در مصوبه ی مجلس که «قانون» تلقی می شود و جنبه ی دائمی دارد، دولت در بازه زمانی مشخص (حداکثر شش ماه) ملزم به تهیه و ارائه ی لایحه شود؛ زیرا در این صورت، این قانون نسبت به دولت بعدی نیز مجری خواهد بود و ممکن است دولت بعدی به استناد اختیار اصل ۷۴ قانون اساسی نتواند یا نخواهد در آن بازه ی زمانی اقدام به تهیه و ارائه ی لایحه کند. بر این اساس حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر الزام دولت به تهیه و ارائه ی متن نهایی قانون مدیریت خدمات کشوری ظرف حداکثر شش ماه، مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- الزام دولت به ارائه ی لایحه متن نهایی قانون دائمی مدیریت خدمات کشوری،

در متن لایحه‌ی پیشنهادی خود دولت بوده است؛ به عبارت دیگر، الزام دولت به ارائه‌ی لایحه، از سوی خود دولت صورت گرفته است و مجلس در این خصوص تکلیفی را متوجه دولت نکرده است. بر همین اساس، نمی‌توان مصوبه‌ی مزبور را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی دانست.

- طبق منطوق اصل ۷۴ قانون اساسی، دولت در ارائه‌ی لوایح قانونی مختار است و نمی‌توان وی را به این امر مکلف کرد. اما در این مصوبه قید و خصوصیتی برای لایحه قانون دائمی مدیریت خدمات کشوری تعیین نشده، بلکه صرفاً بیان شده است که دولت، لایحه‌ای با هر خصوصیتی که خودش تمایل دارد ارائه بدهد؛ از این‌رو، از آنجا که دولت به تهیه لایحه‌ای با ویژگی‌های خاص ملزم نشده است، نمی‌توان ماده واحده مزبور را مغایر با اصل ۷۴ قانون اساسی دانست.

- حکم مقرر در این مصوبه مبنی بر الزام دولت به تهیه و ارائه‌ی متن نهایی قانون مدیریت خدمات کشوری ارشادی است نه مولوی؛ یعنی تنها از دولت خواسته شده در صورت تمایل، نسبت به تهیه و ارائه اقدام کند. بنابراین ماده واحده مزبور اختیار دولت به ارائه‌ی لایحه در اصل ۷۴ قانون اساسی را نقض نکرده است.

ج- تصمیم شورا

- تکلیف دولت به اقدام قانونی لازم جهت دائمی نمودن قانون مذکور، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

تکلیف دولت به اقدام قانونی لازم جهت دائمی نمودن قانون مذکور، مغایر اصل ۷۴ قانون اساسی شناخته شد.

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۲/۳۰/۵۱۹۲۱ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۴ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۸/۱۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۸/۲۰

ماده واحده - مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات
کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید می شود.

الف- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «دولت مکلف است پیشنهاد متن نهایی قانون مذکور را حداکثر شش ماه قبل از پایان مهلت مزبور جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید» از انتهای مصوبه پیشین، اشکال سابق شورا مبنی بر مغایرت با اصل ۷۴ قانون اساسی از جهت الزام دولت به ارائه ی لایحه به مجلس، برطرف شده است.

ب- تصمیم شورا

- ماده واحده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^(۱)

مصوبه مجلس در خصوص لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه ی شماره ۵۲۲۲۲/۳۰/۹۲ مورخ ۱۳۹۲/۸/۲۰ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

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 اِنفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلو گیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده 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