

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۳ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

طرح اصلاح قانون استخدام مهندسین ناظر تولیدات کشاورزی

۱- مقدمه

طرح «اصلاح قانون استخدام مهندسین ناظر تولیدات کشاورزی» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ابهام در برخی مفاد قانون استخدام مهندسین ناظر تولیدات کشاورزی به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح به صورت زیر تبیین شده است: با توجه به متن اولیه طرح یک فوریتی استخدام مهندسین ناظر و اهداف طراحان، متأسفانه قانون مذکور دارای ابهاماتی است که رفع آنها برای اجرای عدالت و استخدام ناظرینی که سن آنها به علت سال‌ها فعالیت در حوزه کشاورزی از سن قانونی استخدام گذشته است، ضروری است. لذا این طرح جهت طی تشریفات قانونی تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

یک فوریت این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۵/۲ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای بررسی به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. کمیسیون مزبور پس از بحث و بررسی طرح پیشنهادی در جلسات متعدد با حضور کارشناسان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و طراحان طرح، نهایتاً آن را در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۶/۲۷ کمیسیون، با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. مجلس نیز در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۲، مصوبه مزبور را با اصلاحاتی تصویب و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. اعضای شورای نگهبان پس از بحث و بررسی راجع به مفاد مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ خود، نهایتاً نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۸۲ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کردند.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح اصلاح قانون استخدام مهندسين ناظر توليدات کشاورزی مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۲ مجلس شورای اسلامی

۲-۱- ماده واحده

”ماده واحده- دولت موظف است از تاريخ تصويب اين قانون و حداكثر ظرف سه سال با رعايت حكم بند (ج) ماده (۲۴) قانون مديريت خدمات كشوري مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، تعداد ده هزار ناظر بخش كشاورزی و منابع طبيعي با تحصيلات كارشناسی و بالاتر و عضو سازمان نظام مهندسی كشاورزی و منابع طبيعي را كه از سال زراعی ۱۳۸۲ تا زمان تصويب اين قانون حداقل دو سال سابقه فعاليت مستمر در زمينه منابع طبيعي و توليد محصولات راهبردی و اساسی بخش كشاورزی داشته باشند و يا در تعاونی‌های توليد به عنوان مدير و يا كارشناس فعاليت نموده و در مديريت جهاد كشاورزی استان‌ها، شهرستان‌ها و يا مراكز خدمات كشاورزی دارای سوابق مشاركت و نظارت در امور يادشده باشند و يا با معرفي سازمان نظام مهندسی كشاورزی و منابع طبيعي و يا شركت‌های خدمات فنی و مشاوره‌ای توسط ادارات جهاد كشاورزی استان‌ها اشتغال به كار داشته و به صورت مستقيم بر محصولات اساسی و راهبردی كشاورزی نظارت داشته‌اند، با رعايت ماده (۴۶) قانون مديريت خدمات كشوري^۲ و شرايط عمومي استخدامی كشور در پست‌های عملياتی و نظارتی جهاد كشاورزی شهرستان‌ها و يا مراكز خدمات كشاورزی استخدام نمايد.

تبصره ۱- ...”

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

۱. ماده ۲۴ قانون مديريت خدمات كشوري مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۲۴- در راستای اجرای احكام اين فصل كليه دستگاه‌های اجرائی موظفند از تاريخ تصويب اين قانون اقدامات ذيل را انجام دهند:

...

ج- حداكثر معادل يك سوم كارمندان كه به روش‌های بازنشتگی، بازرچیدی، استعفا و ساير موارد از خدمت دستگاه‌های اجرائی خارج می‌شوند، استخدام نمايند.»

۲. ماده ۴۶ قانون مديريت خدمات كشوري مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۴۶- کسانی كه شرايط ورود به استخدام رسمی را كسب می‌نمايند قبل از ورود به خدمت رسمی يك دوره آزمایشی را كه مدت آن سه سال می‌باشد طی خواهند نمود و در صورت احراز شرايط ذيل از بدو خدمت جزء كارمندان رسمی منظور خواهند شد:

الف- حصول اطمینان از لياقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، كاردانی، علاقه به كار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعايت نظم و انضباط اداری از طريق كسب امتياز لازم با تشخيص کمیته تخصصی تعيين صلاحیت كارمندان رسمی.

ب- طی دوره‌های آموزشی و كسب امتياز لازم .

ج- تأييد گزينش.»

اصول ۵۷ و ۶۰ قانون اساسی بیان می‌کند در جمهوری اسلامی ایران قوای مقننه، مجریه و قضائیه مستقل از یکدیگرند و اعمال قوه مجریه جز در اموری که در قانون اساسی مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزرا است. بر این اساس، اموری همچون استخدام در سازمان‌های دولتی و اینکه چه تعداد و در چه پستی استخدام شوند، اموری صرفاً اجرایی و بر عهده قوه مجریه می‌باشد. دولت در این راستا با توجه به نیازسنجی سازمانی خویش و امکانات اجرایی و... نسبت به استخدام کارکنان مورد نیاز و تعداد آنها تصمیم‌گیری می‌کند. از این رو، مجلس نمی‌تواند در این امور با تصویب طرح قانونی، دولت را مکلف به استخدام در دستگاه‌های دولتی کند. البته اموری از جمله تعیین ضوابط و شرایط برای استخدام کارکنان، واجد ماهیت تقنینی است که قوه مقننه می‌تواند صرفاً در این چارچوب اقدام به وضع مقرر قانونی کند، همچنان که در امور قضایی نیز تعیین سازوکارها و قواعد رسیدگی به پرونده‌های قضایی، به دلیل تقنینی بودن ماهیت این امور، بر عهده قوه مقننه است، اما تعیین تعداد پرونده‌های مورد رسیدگی در محاکم و تعداد قضات استخدامی و... به دلیل ماهیت اجرایی این امور، بر عهده قوه قضائیه است. بر این اساس، از آنجا که در این ماده واحده، نمایندگان مجلس در قالب طرح قانونی، با تعیین محدوده زمانی استخدام (حداکثر ظرف سه سال)، تعیین تعداد استخدام (ده هزار نفر) و تعیین پست استخدامی (ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی) عملاً وارد حیطه اجرا شده و اختیار قوه مجریه در این زمینه را محدود نموده است، با اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول ۵۷ و ۶۰ در تضاد می‌باشد.

۲-۱-۱-۲ دیدگاه ابهام

بر اساس این ماده واحده دولت موظف شده است حداکثر ظرف سه سال و با رعایت حکم بند (ج) ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری تعداد ده هزار ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی را در پست‌های عملیاتی و نظارتی جهاد کشاورزی شهرستان‌ها و یا مراکز خدمات کشاورزی استخدام نماید. این در حالی است که به موجب ماده (۲۴) قانون فوق‌الذکر، دولت اجازه دارد حداکثر معادل یک سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازر خریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرائی خارج می‌شوند، استخدام نماید. حال ابهامی که وجود دارد این است که آیا یک سوم کارمندان که از خدمت جهاد کشاورزی خارج می‌شوند، ظرف سه سال معادل ده هزار نفر می‌شود و آیا جهاد کشاورزی باید به جای همه یک سوم کارمندان که از خدمت خارج می‌شوند، ناظر بخش کشاورزی و منابع طبیعی استخدام نماید؟ و در صورتی که یک سوم کارمندان که از خدمت جهاد کشاورزی خارج می‌شوند، ظرف سه سال کمتر از ده هزار نفر باشد، تکلیف دولت کدام است؛ یک سوم کارمندان خارج شده یا ده هزار نفر؟ و باز در صورتی که گفته شود تکلیف دولت استخدام ده هزار نفر است، به نسبت مازاد بر یک سوم کارمندان خارج شده، این ماده واحده مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ زیرا به موجب این اصل، طرح‌های قانونی نمایندگان که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد و این در حالی

است که در این طرح، طریق تأمین هزینه استخدام ناظرین بخش کشاورزی و منابع طبیعی که مازاد بر یک سوم کارمندان خارج شده می‌باشند، معلوم نیست. از این جهت، این ماده واحده ابهام مفهومی دارد و امکان اظهارنظر در خصوص تغایر یا عدم تغایر آن با قانون اساسی میسر نیست.

۲-۱-۱-۳- دیدگاه عدم مغایرت

الف) بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی حق وضع قانون دارد. اطلاق این صلاحیت تقنینی، عموم مسائل را در بر می‌گیرد؛ اعم از تقنین در قواعد و سازوکارهای حوزه اجرا و قضا. بر این اساس قانون‌گذاری پیرامون تکلیف دولت به استخدام تعداد معینی کارمند، دارای شرایط معین و در محدوده زمانی معین با پست‌های سازمانی معین از سوی مجلس اشکالی ندارد و مجلس می‌تواند بر اساس نیازی که دولت اعلام می‌کند یا احساس نیازی که خود مجلس تشخیص می‌دهد، در این زمینه اقدام به وضع مقرره قانونی کند و چنین اقدامی دخالت در اجرا و صلاحیت قوه مجریه نیست. در این موارد، اجرای این تکلیف بر اساس ضوابط تعیین شده بر عهده قوه مجریه است و دیگر قوا نمی‌توانند در اجرای این تکلیف در کار قوه مجریه دخالت و مثلاً خود مبادرت به استخدام افراد کنند؛ لذا این ماده از این جهت مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

ب) این ماده واحده مغایرتی با اصل ۷۵ نیز ندارد؛ زیرا در متن این ماده، تکلیف دولت مبنی بر استخدام ده هزار نفر ناظر کشاورزی را منوط به رعایت ماده ۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری کرده است و بدین لحاظ، دولت در عمل با لحاظ کردن این ماده، عملاً مستخدم جدیدی را به بدنه کارکنان دولت وارد نکرده است تا مستلزم هزینه جدیدی برای دولت باشد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

شورای نگهبان، ماده واحده مزبور را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح قانون استخدام مهندسی ناظر تولیدات کشاورزی مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.