

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح استفساریه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۱۲/۳ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

طرح استفساریه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری

۱- مقدمه

طرح «استفساریه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به منظور رفع ابهام در بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به دامنه شمول کمک هزینه اولاد به کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح به صورت زیر تبیین شده است: کارمندان زن شاغل و بازنشسته سرپرست خانواده از جمله اقشار زحمتکش جامعه هستند که عمری را در خدمت صادقانه به این مرز و بوم سپری کرده و با وجود مشکلات فراوان که در زندگی داشته‌اند از انجام وظیفه شرعی و قانونی خویش فروگذار نکرده‌اند. این عده به دلیل از دست دادن همسران خویش، سرپرستی خانواده و فرزندانشان را نیز به عهده داشته و کمبودها و مشقات زیادی را تحمل نموده‌اند. اگر به دیده انصاف به موضوع توجه شود، ملاحظه می‌گردد واقعاً زنی بدون همسر با داشتن فرزندی که تأمین نیازهای گوناگون ایشان در حال حاضر برای مردان چندشغله دشوار می‌باشد، چگونه باید نیازهای معیشتی، آموزشی و فرهنگی‌شان را تأمین نماید. بنابراین با توجه به اینکه پرداخت کمک هزینه اولاد موضوع بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری به این قشر از جامعه دارای ابهاماتی است و موجب بروز مشکلاتی گردیده است و نیز با توجه به اینکه کمک هزینه اولاد قبلاً به اینها پرداخت می‌شده، لذا این طرح با قید یک فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.

یک فوریت این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۱ 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، نهایتاً آن را در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۶/۱ کمیسیون، عیناً به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. مجلس نیز در تاریخ ۱۳۹۰/۱۱/۱۸، مصوبه مزبور را عیناً 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، نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۸۸۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کردند.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح استفساریه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ مجلس شورای اسلامی

۲-۱- استفساریه

”موضوع استفساریه:

آیا کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا از کار افتاده کلی می‌باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند، از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد موضوع بند (۴) ماده (۶۸) قانون مذکور^۱ نیز برخوردار می‌شوند یا خیر؟

نظر مجلس:

بلی، از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد نیز برخوردار می‌شوند.”

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) به موجب بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر از کمک هزینه عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد و کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر صرفاً از کمک هزینه عائله‌مندی بهره‌مند می‌گردند؛ لذا تفسیر مجلس از این ماده که کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر را علاوه بر کمک هزینه عائله‌مندی، از کمک هزینه اولاد نیز برخوردار دانسته است، از آنجا که موضوع ماده را توسعه داده، تفسیر تلقی نمی‌شود، بلکه قانون‌گذاری جدید است که نیازمند طی مراحل قانونی

۱. ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶: «ماده ۶۸- علاوه بر پرداخت‌های موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد، فوق‌العاده‌هایی به شرح زیر به کارمندان قابل پرداخت می‌باشد:

...

۴- کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر می‌باشند، معادل (۸۰۰) امتیاز و برای هر فرزند معادل (۲۰۰) امتیاز و حداکثر سه فرزند. حداکثر سن برای اولادی که از مزایای این بند استفاده می‌کنند به شرط ادامه تحصیل و نیز غیر شاغل بودن فرزند، (۲۵) سال تمام و نداشتن شوهر برای اولاد اناث خواهد بود. کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا از کار افتاده کلی می‌باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند می‌شوند. فرزندان معلول و از کار افتاده کلی به تشخیص مراجع پزشکی ذی‌ربط مشمول محدودیت سقف سنی مزبور نمی‌باشند.»

مربوط به قانون‌گذاری است و نمی‌توان آن را تحت عنوان تفسیر ماده قانونی مطرح و تصویب کرد. از این رو، این مصوبه مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان راجع به این اصل^۲ می‌باشد.

ب) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری متضمن دو حکم است؛ یکی برخورداری کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر از کمک هزینه عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد و همچنین برخورداری کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر از کمک هزینه عائله‌مندی؛ و دیگر شرط حداکثر سن اولاد برای برخورداری از مزایای حق اولاد. استثناء ذکر شده در انتهای ماده، استثنای منقطع بوده که حکم دوم را در بر می‌گیرد؛ زیرا به دنبال این بوده که فرزندان معلول و از کارافتاده کلی را از شمول محدودیت سقف سنی مزبور خارج نماید. بنابراین با توجه به اینکه کمک هزینه اولاد برای کارمندان زن در نظر گرفته نشده است، در نتیجه استثنای مذکور ارتباطی به این کارمندان ندارد که به استناد آن بتوان حق اولاد را از مردان به زنان تسری داد و عدم مغایرت این تفسیر را با اصول تفسیر پذیرفت.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری متضمن دو حکم می‌باشد؛ یکی کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد برای کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر، و دیگری بهره‌مندی کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی. در پی این دو حکم، یک استثناء آمده و آن هم اینکه فرزندان معلول و از کارافتاده کلی به تشخیص مراجع پزشکی ذی‌ربط مشمول محدودیت سقف سنی مزبور نمی‌باشند. از آنجا که در استثناء، خلاف ظاهر است که استثناء، منقطع باشد؛ یعنی به حکم اول برگردد و موضوع حکم دوم، که متصل به استثناء است را در برنگیرد، باید گفت این استثناء مربوط به هر دو حکم مصرح در این بند است. بازگشت استثناء به هر دو حکم نیز بیانگر آن است که موضوع حکم اول و دوم، مشابه می‌باشد؛ یعنی هر دو گروه کارمندان مرد و زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی و کمک هزینه اولاد بهره‌مند می‌باشند. از طرف دیگر، پذیرش برداشت دیگر از این بند؛ یعنی در نظر گرفتن کمک هزینه اولاد برای کارمندان مرد و در نظر نگرفتن آن برای کارمندان زن در شرایط یکسان، به جهت تبعیض‌آمیز بودن این حکم، یقیناً مراد مقنن نبوده است، ضمن آنکه کارمندان زن دارای شرایط مذکور در این بند از ماده (۶۸)، از جهت لزوم برخورداری از حق اولاد نسبت به کارمندان مرد، اولی نیز می‌باشند. بنابراین، تفسیر مجلس از ماده مذکور مبنی بر تصریح به برخورداری کارمندان زن از کمک هزینه اولاد، مغایرتی با شرع و قانون اساسی ندارد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

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

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

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص طرح استفساریه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.