

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۹/۲ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: محمد امینی زاده

بازبینی: کاظم کوهی اصفهانی

طرح یک فوریتی استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶

۱- مقدمه

طرح یک فوریتی «استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل بروز برخی برداشت‌های متفاوت نسبت به تبصره (۳) ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و نسبت آن با ماده ۱۱۷ این قانون به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح و فوریت آن به صورت زیر تبیین شده است: بر اساس بند (ج) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، نمایندگان مجلس به عنوان مقام شناخته شده و بر اساس تبصره (۳) همین ماده، حقوق و مزایای مقامات از جمله نمایندگان ادوار مجلس، هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق و مزایای نمایندگان فعلی تعیین شده است. از طرفی بر اساس ماده (۱۱۷) قانون فوق‌الذکر تعدادی از دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادها و ... از جمله مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی، اعضای هیئت علمی و قضات هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون نمی‌باشند و برداشت تعدادی از مسئولین ذی‌ربط از قانون مزبور این است که مستخدمین نهادها و سازمان‌های استثنا شده در ماده (۱۱۷) قانون فوق‌الذکر که نماینده مجلس بوده‌اند و در دوره‌های بعدی به مجلس راه پیدا نکرده‌اند، مشمول تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مذکور نمی‌باشند و در نتیجه نمی‌توانند همانند سایر نمایندگان ادواری که در دستگاه‌های اجرایی دیگر مشغول خدمت می‌باشند از حقوق و مزایای تعیین شده در تبصره موصوف استفاده نمایند و این یک تبعیض نارواست و حق مسلم آن‌ها بدین صورت تضییع می‌گردد. بدین علت این طرح با قید یک فوریت تقدیم می‌گردد.

یک فوریت این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۴ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و برای بررسی به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون، با تشکیل جلسات متعدد، نهایتاً در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۵/۴ مفاد استفساریه را با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. بررسی این استفساریه در دستور جلسه ۱۳۹۰/۸/۲۳ مجلس قرار گرفت که با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی این مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۹/۲ خود، ماهیت اقدام گرفته در مجلس نسبت به تبصره (۳) ماده (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری را تفسیر ندانست، بلکه آن را دارای ماهیت قانون-گذاری شناخت و به لحاظ، عدم امکان قانون‌گذاری در قالب استفسار، این مصوبه را مغایر با اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان در این خصوص اعلام کرد. نظر شورا طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۴۵۹۴ مورخ ۱۳۹۰/۹/۲ به مجلس شورای اسلامی اعلام گردید.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح یک فوریتی استفساریه تبصره (۳) مواد (۷۱) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۳ مجلس شورای اسلامی

۲-۱- موضوع استفساریه

۱- «آیا حکم تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ در عبارت «به میزان مابه‌التفاوت تا هشتاد درصد (۸۰٪) را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود» در کلیه مقامات موصوف در ماده (۷۱) اعم از شاغل یا بازنشسته‌ای که تاریخ بازنشستگی آنها قبل یا بعد از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون باشد، شمول دارد و دولت و صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی مکلفند کلیه مطالبات مقامات موصوف ناشی از اجرای آن از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون را بر مبنای آخرین حقوق و مزایای هر سال مقام نظیر پرداخت نمایند؟»

۲- آیا حکم تبصره (۳) ماده (۷۱) شامل کارکنان دستگاه‌های مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون مرقوم^۲ می‌شود یا خیر؟

نظر مجلس:

۱- بلی، باید بر مبنای هشتاد درصد (۸۰٪) آخرین حقوق و فوق‌العاده‌های موضوع ماده (۱۰۶) مقام نظیر، به کلیه شاغلین و بازنشستگانی که حداقل دو سال در پست‌های موضوع ماده (۷۱) یا هم‌تراز آنان خدمت نموده یا بنمایند برای شاغلین از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون (۱۳۸۶/۹/۱۴) و بازنشستگان از

۱. 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.

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

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

د- استانداران و سفرا (۱۵۰۰۰) امتیاز.

ه- معاونین وزرا (۱۴۰۰۰) امتیاز.

تبصره ۳- مقامات مذکور در این ماده که حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام در صورتی که به سمت پایین‌تری منصوب شوند و چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید از هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان ما به التفاوت تا (۸۰٪) را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقاءهای بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد و این ما به التفاوت در محاسبه حقوق بازنشستگی و وظیفه نیز ملاک عمل خواهد بود.

۲. ماده ۱۱۷- کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء نهادها و مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات و نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضاء هیئت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

تاریخ تصویب (۱۳۸۶/۷/۸) محاسبه و پرداخت گردد، به طوری که همواره از هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق و مزایای مقامات نظیر و همتراز آنها کمتر نباشد.

۲- حکم تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون، ناظر به مقامات موضوع ماده (۷۱) این قانون و همترازان آنان است که شامل کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) همین قانون^۳ می‌شود.

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

بر اساس تبصره ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، مقامات مذکور در آن ماده که حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام وظیفه نموده یا بنمایند پس از تصدی مقام در صورتی که به سمت پایین‌تری منصوب شوند، چنانچه حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید از هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی کمتر باشد به میزان مابه‌التفاوت تا (۸۰٪) را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود. این تفاوت تطبیق با ارتقاءهای بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد. در نتیجه معیار پرداخت مابه‌التفاوت، هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی است. اما این معیار در پاسخ مجلس به استفساریه، هشتاد درصد (۸۰٪) آخرین حقوق و فوق‌العاده مقام نظیر تعیین شده است به طوری که همواره از هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق و مزایای مقامات نظیر و همتراز آنها کمتر نباشد. تفاوت این دو معیار در این است که بر اساس تبصره ماده (۷۱)، پرداخت تفاوت تطبیق تا رسیدن حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر آنها در مسئولیت جدید به هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر وی در پست قبلی ادامه پیدا خواهد کرد، در حالی که بر اساس پاسخ مجلس به استفساریه، از آنجا که معیار، هشتاد درصد (۸۰٪) آخرین حقوق و فوق‌العاده مقام نظیر است، پرداخت تفاوت تطبیق هرگز به اتمام نخواهد رسید؛ زیرا حقوق ثابت و فوق‌العاده مستمر مسئول در مسئولیت جدید هرگز به هشتاد درصد (۸۰٪) آخرین حقوق و فوق‌العاده مقام نظیر نخواهد رسید؛ لذا محتوای استفساریه مجلس، موضوعی جدید را بیان می‌کند که در تبصره ماده (۷۱) به آن اشاره نشده است و به عبارت دیگر استفساریه موضوعی برخلاف تبصره ماده (۷۱) را بیان می‌کند و از این جهت که در مقام ارائه مطلب جدیدی برآمده، تفسیر نبوده و قانون‌گذاری است. به موجب اصل هفتاد و سوم قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان^۴ در مورد آن، شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و از آنجا که مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است، تضییق و توسعه

۳. ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

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

قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود، بلکه قانون‌گذاری جدید است؛ لذا استفساریه مذکور از این جهت مغایر اصل ۷۳ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان در این مورد است.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

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