

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع
خدمات رسانی به ایثارگران

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۵۶

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع
خدمات رسانی به ایتارگران

تدوین، تنقیح و استخراج:

محمدحسن باقری

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۵۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۲۲

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران

فهرست مطالب

۲ مقدمه
۳ طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران
۷ 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 اعضا 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 اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۷/۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۷/۱۰

ماده واحده- در تبصره (۲) ماده (۳۹)^۱ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ کلمه «می گردد» حذف و کلمه «نمی گردد» جایگزین آن می شود.

الف- دیدگاه مغایرت

- مطابق اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه های عمومی می انجامد، در صورتی در مجلس قابل طرح است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد. بر این اساس، از آنجا که برقراری حقوق اشخاص مذکور در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، در صورت اشتغال در دستگاه های موضوع بند (الف) ماده (۲) قانون مذکور، منجر به افزایش هزینه های دولت می گردد و طریق جبران این هزینه جدید معلوم نشده است، ماده واحده فوق مغایر اصل مذکور می باشد.

- اگرچه جانبازان و آزادگانی که «حالت اشتغال»^۲ دارند ممکن است از جهاتی به افراد بازنشسته شبیه باشند، لکن بین آن دو تفاوت هایی وجود دارد: اول آنکه، کسانی که حالت

۱. ماده ۳۹- «حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمان شهید، مفقودالثر، اسراء، آزادگان و جانبازان از کار افتاده کلی دستگاه ها، اعم از کشوری و لشکری براساس قوانین و مقررات استخدامی نیروهای مسلح محاسبه می گردد.

تبصره ۱- حقوق و مزایای اسراء، آزادگان و جانبازان از کار افتاده کلی توسط دستگاه مربوط و حقوق و مزایای شهدا و مفقودالثرها توسط بنیاد پرداخت می گردد.

تبصره ۲- حقوق حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کار افتاده کلی موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) این قانون در صورت اشتغال در دستگاه های موضوع بند (الف) ماده (۲) این قانون قطع می گردد».

۴. حالت اشتغال، نوعی وضعیت استخدامی است که در آن، فرد در حکم مستخدمین تمام وقت بوده و از کلیه حقوق و مزایای استخدامی برخوردار است؛ لکن به دلیل شرایط خاصی که دارد، از انجام تکالیف استخدامی سازمان معاف است.

اشتغال دارند می‌توانند در محل سابق خدمتشان مجدداً مشغول به کار شوند، در حالی که این امکان برای افراد بازنشسته فراهم نیست؛ مگر آنکه قانون این اجازه را داده باشد. دوم آنکه، کسانی که حالت اشتغال دارند از امتیازاتی که ممکن است هرسال به کارمندان شاغل در آن دستگاه داده شود برخوردار خواهند بود و جزء کارمندان آن دستگاه محسوب می‌شوند، در حالی که شخص بازنشسته تنها از صندوق بازنشستگی حقوق دریافت می‌کند و تقریباً با دستگاه محل خدمت خود قطع رابطه نموده است. علی‌رغم شباهت‌هایی که بین افراد بازنشسته و افرادی که حالت اشتغال دارند وجود دارد ولی این شباهت‌ها باعث نمی‌گردد که افراد مذکور در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، در دستگاهی دیگر مشغول به کار شده و حقوق و مزایا دریافت نمایند. بنابراین از آنجا که طبق اصل (۱۴۱) قانون اساسی، کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند، ماده واحده مزبور مغایر اصل فوق است.

- از آنجا که در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، حقوق حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) این قانون در صورت اشتغال در دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده (۲) مورد تصریح قانون‌گذار قرار گرفته است و عبارت دستگاه‌های موضوع این بند اطلاق و عمومیت دارد، ممکن است اشخاص مذکور در تبصره (۲) ماده (۳۹) مجدداً در همان دستگاهی که قبلاً اشتغال داشته‌اند، مشغول به خدمت شوند و این باعث می‌گردد که هم حقوق حالت اشتغال هم حقوق و مزایای شغل جدیدش را دریافت کند. بنابراین از آنجا که این موضوع باعث می‌شود یک شخص از یک دستگاه بر اساس دو حکم مجزا، حقوق و مزایا دریافت کند، ماده واحده مزبور مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی است.

- فلسفه وضع تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران این است که جانبازان و آزادگانی که به طور کلی توانایی انجام کار را ندارند، حالت اشتغال داشته باشند تا بتوانند از حقوق و مزایای یک فرد شاغل بهره‌مند شوند. بنابراین شخصی که حالت اشتغال دارد، اگر به کار دیگری مشغول گردد نشان دهنده این است که از کار افتاده کلی نیست و توانایی انجام کار را دارد؛ بنابراین اگر در تبصره (۲) ماده (۳۹) کلمه «می‌گردد» حذف و کلمه «نمی‌گردد» جایگزین شود، هم با فلسفه قبلی وضع این تبصره منافات دارد و هم با اصل (۱۴۱) قانون اساسی که کارمندان دولت را

از داشتن بیش از یک شغل دولتی منع نموده است.

- قانون‌گذار عادی می‌تواند در جهت حمایت از جانبازان و آزادگانی که حالت اشتغال دارند، قانونی وضع نماید که این افراد به مشاغل آزاد روی آورند که این افراد، هم بتوانند حقوق و مزایای حالت اشتغال را دریافت کنند و هم از شغل آزاد خود درآمد کسب نمایند. بنابراین نمی‌توان قانونی وضع نمود که این افراد علی‌رغم حالت اشتغال بتوانند در دستگاه‌های اجرایی نیز مشغول به خدمت گردند. بر این اساس، از آنجا که مطابق اصل (۱۴۱) قانون اساسی، کارمندان دولت از اشتغال همزمان به دو شغل دولتی منع گردیده‌اند، ماده واحده مزبور مغایر اصل فوق می‌باشد.

- یکی از فلسفه‌های وضع اصل (۱۴۱) قانون اساسی، این است که شخص همزمان از دو سازمان یا نهاد دولتی حقوق و مزایا دریافت ننماید، و الا شخص می‌تواند در یک سازمان دولتی شاغل، و از حقوق و مزایای شغل خود بهره‌مند گردد و به قصد تبع نیز در ارگان دولتی دیگر خدمت نماید. بنابراین به فرض اینکه حالت اشتغال جانبازان و آزادگان، شغل تلقی نشود، از این جهت که این افراد مطابق ماده واحده می‌توانند از دو منبع دولتی حقوق و مزایا دریافت نمایند، ماده واحده مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- قانون‌گذار عادی می‌تواند قانونی تصویب نماید و در آن اجازه دهد شخصی از دو سازمان یا نهاد، حقوق و مزایا دریافت نماید و آنچه ممنوع و مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی می‌باشد، داشتن دو شغل دولتی است، که قانون‌گذار هم نمی‌تواند برخلاف این اصل، قانونی تصویب نماید؛ اما از آنجا که حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، شغل به معنای اشتغال نمی‌باشد، این افراد می‌توانند همزمان حقوق حالت اشتغال خود را دریافت نمایند و در دستگاه دیگری نیز مشغول به خدمت شوند و حقوق و مزایای خود را دریافت نمایند، بنابراین ماده واحده مزبور مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی نمی‌باشد.

- تزییل افراد مذکور در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون فوق به «حالت اشتغال» عمومیت ندارد؛ توضیح آنکه حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی موضوع مواد (۳۸)

و (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران تنها از حیث پرداخت حقوق و مزایا همانند کسانی هستند که شاغل هستند، نه اینکه خود این اشخاص واقعاً شاغل باشد. به عبارت دیگر، این افراد همانند کسانی هستند که به واسطه از کارافتادگی کلی قادر به انجام کار نیستند و مستمری دریافت می‌کنند. بنابراین اجازه اشتغال این افراد در سازمان دیگر و دریافت حقوق و مزایا از آن سازمان همانند جایی است که مطابق قانونی، به بازنشستگان اجازه اشتغال داده شود. بنابراین انجام شغل جدید توسط این افراد شغل دوم محسوب نشده و مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی نمی‌باشد.

- جانبازان و آزادگانی که حالت اشتغال دارند تا زمانی که به شغل سابق خود برنگشته‌اند و تنها از محل سابق خدمت خود حقوق و مزایا دریافت می‌کنند، می‌توانند در سازمان دیگری اشتغال یابند. بنابراین چون تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران ناظر به موردی است که شخص به محل سابق خدمت خود رجوع نمی‌کند و تنها حقوق و مزایا از محل سابق خدمت خود دریافت می‌کند، می‌تواند در دستگاهی دیگر مشغول شده و از دو محل، حقوق و مزایا دریافت نماید، ماده واحده، مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی نمی‌باشد.

- برای اشخاصی که در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، حقوق حالت اشتغال دریافت می‌کنند دو فرض قابل تصور است: اول آنکه شخص در اداره دوم مشغول به خدمت باشد و هم حقوق و مزایای شغل دوم و هم حقوق حالت اشتغال خود را دریافت کند و با تصویب این قانون، عمل این شخص، قانونی تلقی می‌شود و این امر بار مالی نداشته و طرح مجلس در این زمینه منجر به افزایش هزینه‌های عمومی و کاهش درآمد دولت نمی‌گردد تا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی باشد. دوم آنکه شخصی حقوق حالت اشتغال خود را دریافت کند ولی هنوز در دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده (۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مشغول نشده است که آن دستگاه مطابق این قانون ملزم به ایجاد پست سازمانی باشد و حقوق و مزایایی به این اشخاص تعلق گیرد؛ بنابراین مطابق این قانون برای دولت بار مالی ایجاد نمی‌گردد تا مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی باشد، بلکه مطابق این قانون به دولت اجازه داده می‌شود در صورتی که منابع مالی آن را در بودجه سنواتی کل کشور لحاظ نماید، در جهت حمایت از این اشخاص، دولت آن‌ها را استخدام نماید و

علاوه بر حقوق حالت اشتغال حقوق و مزایای شغل جدید را نیز پرداخت نماید.

- عبارت «از کار افتاده کلی» در تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران، یک وضعیت است، یعنی اشخاص مذکور در تبصره فوق به وضعیتی دچار هستند که به آن‌ها از کار افتاده کلی گفته می‌شود نه اینکه آن‌ها به معنای واقعی از کار افتاده کلی باشند و توانایی انجام هیچ کاری را نداشته باشند؛ بنابراین «حالت اشتغال» که به واسطه از کار افتادگی کلی به شخصی اطلاق می‌شود، شغل محسوب نگشته و شخص می‌تواند علاوه بر دریافت حقوق و مزایای این حالت، حقوق و مزایای شغلی که به آن مشغول می‌گردد را نیز دریافت نماید، بنابراین تبصره مذکور مغایر اصل (۱۴۱) قانون اساسی نیست.

- فلسفه قوانینی که قانون‌گذار عادی درباره جانبازان و آزادگان وضع می‌نماید در جهت حمایت از افرادی است که برای دفاع از اسلام و کیان جمهوری اسلامی ایران سلامتی خود را از دست داده‌اند و متحمل رنج‌های زیادی هستند؛ از طرفی نباید شرایطی به وجود آید که اگر جانباز یا آزاده‌ای توان انجام کار در بیرون از منزل را دارد، قانون‌گذار به واسطه وضع قانون، از اشتغال این افراد جلوگیری و باعث گردد این افراد در منزل بمانند و مشکلات خود و خانواده‌شان مضاعف گردد. بنابراین از آنجا که ماده واحده بنا به مصلحت و در جهت حمایت از این افراد وضع شده است، اصل مذکور نه تنها مغایرتی با اصل (۱۴۱) قانون اساسی ندارد بلکه به دلیل امکان پیش‌بینی محل تأمین هزینه‌های این افراد در بودجه سنواتی کل کشور، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی نیز ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

مصوبه مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۵۱۸۸۹/۹۲/۳۰ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۰ 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 ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir