



معاونت پژوهش‌های
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

شماره مسلسل: ۴۰۳۲۰۳۵

تاریخ: ۱۴۰۳/۰۶/۲۵

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت
خدمات کشوری

تاریخ تصویب: ۱۴۰۳/۰۶/۲۶

کد خزانه: ۴۰۳۲۰۳۵

۱۴۰۳/۰۶/۲۵

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۳/۰۳/۲۰



پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

درباره‌ی مصوبه

لایحه‌ی «اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»، بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور در تاریخ ۱۴۰۱/۸/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این لایحه آمده است: «در راستای اجرای بندهای (۱)، (۹)، (۱۲) و (۱۷) سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی، توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری، توجه به اثربخشی و کارآیی در فرآیندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشور و خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایت‌مندی و اعتماد مردم، لایحه‌ی زیر برای طی تشریفات قانونی تقدیم می‌شود.»

این لایحه در تاریخ ۱۴۰۱/۹/۷ از سوی هیئت رئیسه‌ی مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون اجتماعی (به عنوان کمیسیون اصلی) ارجاع شد. کمیسیون اجتماعی پس از بحث و بررسی، با اصلاحاتی در متن لایحه، مفاد آن را به تصویب رساند.

در نهایت لایحه‌ی مذکور در تاریخ ۱۴۰۳/۲/۲۶ در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در قالب نامه‌ی شماره ۸۵۱/۱۱۲۶۸ مورخ ۱۴۰۳/۲/۳۰ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۳/۳/۱۶، برخی از مفاد آن را مغایر با موازین شرع تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۴۲۳۸۹ مورخ ۱۴۰۳/۳/۲۰ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

ماده واحده -

ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی^۱ و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود: ماده ۸۷ - ساعات کار کارکنان دستگاه‌های اجرایی ۴۰ ساعت در هفته است و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌گردد. تغییر ساعت کار کارمندان با رعایت سقف مذکور و در چهارچوب دستورالعمل پیشنهادی سازمان اداری و استخدامی کشور که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، بر عهده دستگاه ذی‌ربط می‌باشد. میزان ساعات تدریس معلمان و اعضای هیئت علمی از ساعات موظف، در طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل ذی‌ربط تعیین می‌شود.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) در لایحه‌ای که توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است، ساعت کار کارکنان (۴۲/۵) ساعت در هفته تعیین شده بود و مجلس شورای اسلامی این مدت را به

۱. ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی: «ماده ۸۷ - ساعات کار کارمندان دولت چهل و چهار ساعت در هفته می‌باشد و ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات با پیشنهاد سازمان و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌گردد و تغییر ساعت کار کارمندان در موارد ضروری با رعایت سقف مذکور با دستگاه ذی‌ربط می‌باشد. میزان ساعات تدریس معلمان و اعضای هیئت علمی از ساعات موظف، در طرح‌های طبقه‌بندی مشاغل ذی‌ربط تعیین خواهد شد تبصره ۱- کارمندان می‌توانند با موافقت دستگاه اجرایی ساعات کار خود را تا یک‌چهارم ساعت کار روزانه (حداکثر ۱۱ ساعت) تقلیل دهند. میزان حقوق و مزایا، نحوه محاسبه سوابق خدمت این قبیل کارمندان متناسب با ساعات کار آنان تعیین خواهد شد.

تبصره ۲- دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در موارد خاص با موافقت هیئت وزیران و رعایت سقف ساعات کار با توجه به شرایط جغرافیایی و منطقه‌ای و فصلی ساعات کار خود را به ترتیب دیگری تنظیم نمایند.

تبصره ۳- کلیه دستگاه‌های اجرایی استانی موظفند ساعات کار خود را در شش روز هفته تنظیم نمایند. (ستاد مرکزی دستگاه‌های اجرایی مشمول این حکم نمی‌باشند.)»

(۴۰) ساعت تقلیل داده است. این تغییر منجر به افزایش هزینه‌های دولت می‌شود؛ چراکه جهت ارائه همان خدمات سابق یا باید به کارکنان خود اضافه‌کاری پرداخت کند یا مجبور به استخدام نیروهای جدید خواهد شد. در هر دو صورت، هزینه‌های دولت افزایش یافته و حکم مذکور از این جهت، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود.

ب) مطابق حکم این ماده، تعیین ترتیب و تنظیم ساعت کار ادارات بدون تعیین هیچ‌گونه ضابطه‌ای به صورت مطلق به هیئت وزیران واگذار شده است و تغییر ساعت کار کارمندان با رعایت سقف (۴۰) ساعت و در چهارچوب دستورالعمل مصوب هیئت‌وزیران، بدون تعیین ضابطه بر عهده دستگاه ذی‌ربط قرار داده شده است. حال با توجه به اینکه واگذاری مطلق تنظیم و تغییر ساعت کار کارمندان به مجریان ممکن است منجر به تبعیض و تضییع حقوق کارکنان دولت شود، لازم است که ضوابط کلی تنظیم و تغییر ساعت که ماهیت تقنینی دارد، در قانون مشخص شود. بنابراین حکم این بخش از مصوبه‌ی حاضر، مصداق «قانون‌گذاری تفویضی» و مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) کاهش ساعات کار کارکنان دولت، هرچند ممکن است در برخی از حالت‌ها منجر به افزایش هزینه‌های عمومی شود، اما در طرف مقابل این موضوع منجر به کاهش هزینه‌های عمومی نیز می‌شود. به طور مثال، کاهش ساعت کاری منجر به کاهش مصرف انرژی، کاهش ترافیک و آلودگی هوا (به دلیل رفت و آمد کمتر به محیط کار) می‌شود. بنابراین نمی‌توان افزایش هزینه‌های عمومی در اثر کاهش (۲/۵) ساعته‌ی ساعت کار هفتگی را اثبات کرد. همچنین با توجه به واقعیت‌های حاکم بر نظام اداری کشور، در حال حاضر بهره‌وری کارکنان دولت بسیار پایین و کمتر از یک ساعت در روز است. عدم بهره‌وری کارکنان هرچند از نظر مبنایی نیازمند چاره‌اندیشی اساسی است، اما در حال حاضر کاهش (۲/۵) ساعته‌ی حضور کارکنان (از (۴۲/۵) ساعت لایحه‌ی دولت به (۴۰) ساعت در هفته) تأثیر چندانی در کاهش یا افزایش عملکرد آنان ندارد تا این امر موجب تحمیل بار مالی بر دولت شود. بنابراین حکم این بند مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

ب) در ماده (۸۷) قانون فعلی مدیریت خدمات کشوری ترتیب و تنظیم ساعات کار ادارات، بدون هیچ‌گونه ضابطه‌ای به هیئت‌وزیران واگذار شده است. همچنین تغییر ساعت کار کارمندان در موارد ضروری نیز بدون هیچ‌گونه ضابطه‌ای به دستگاه ذی‌ربط واگذار شده است. اما این موارد با ایراد

شورای نگهبان مواجه نشده است. همچنین بر مبنای اصل (۱۲۶) قانون اساسی نیز مسئولیت امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً بر عهده رئیس جمهور نهاده شده است و اساساً تصمیم‌گیری در رابطه با تغییر ساعت کار کارکنان، امری اجرایی و از شئون قوه مجریه است. بنابراین ضرورتی به ذکر ضابطه‌ی آن در قانون نیست و این حکم مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

▪ دیدگاه ابهام

در ماده (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری،^۱ واژه‌ی «کارمند» به صورت دقیق تعریف شده است و داری مفهوم مشخصی است، اما مفهوم «کارکنان» فاقد تعریف قانونی است. در مصوبه‌ی حاضر، قانون‌گذار در برخی موارد از واژه‌ی «کارمند» و در برخی موارد از واژه‌ی «کارکنان» استفاده کرده است. این موضوع ممکن است در آینده منجر به برداشت‌های غیرمنطقی از متن قانون شود، لذا با توجه به استفاده‌ی هم‌زمان از دو واژه‌ی «کارمندان» و «کارکنان» در متن ماده‌ی واحد و تبصره‌ها، نسبت این دو اصطلاح با یکدیگر واجد ابهام است.

▪ دیدگاه عدم ابهام

قانون‌گذار در ماده‌ی واحد و تبصره‌های آن به دنبال این هدف بوده است که همه‌ی افرادی که به نوعی با دولت رابطه قراردادی و استخدامی دارند (نظیر استخدام رسمی، استخدام پیمانی، کار معین و مشمول قانون کار) مشمول احکام این مصوبه قرار گیرند. اما با توجه به اینکه در عرف، معمولاً به برخی از مستخدمان دولت مانند کارکنان شرکتی، عنوان «کارمند» اطلاق نمی‌شود، حکم این ماده با استفاده از واژه‌ی عام «کارکنان» به دنبال این بوده است که همه‌ی افرادی که به هر نحوی در دستگاه‌های اجرایی شاغل هستند را دربرگیرد. بنابراین استفاده‌ی هم‌زمان از مفاهیم «کارمند» و «کارکنان» در این مصوبه، فاقد ابهام است.

▪ نظر شورای نگهبان

ماده‌ی واحد موضوع اصلاح ماده (۸۷)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. ماده (۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی: «ماده ۷- کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.»



ماده واحد -

تبصره ۱- کارکنان می‌توانند با موافقت دستگاه اجرایی ساعات کار خود را تا یک چهارم ساعت کار روزانه (حداکثر ۱۰ ساعت در هفته) تقلیل دهند. میزان حقوق و مزایا، نحوه محاسبه سوابق خدمت این قبیل کارمندان متناسب با ساعات کار آنان تعیین خواهد شد.

▪ دیدگاه مغایرت

بر اساس حکم این تبصره، کارکنان می‌توانند «با موافقت دستگاه اجرایی»، ساعات کار خود را تا یک چهارم ساعت کار روزانه تقلیل دهند. واگذار کردن مطلق و بدون ضابطه‌ی کاهش ساعت کار کارکنان به نظر موافق دستگاه اجرایی، ممکن است منجر به برخوردهای سلیقه‌ای و تبعیض‌آمیز رؤسای دستگاه‌های اجرایی با کارکنان آن دستگاه‌ها شود و به صورت کلی بستر رفتارهای سلیقه‌ای کارکنان و دستگاه‌های اجرایی در نظام اداری را فراهم کند. بنابراین لازم است در قانون مشخص شود که در چه شرایطی و بر مبنای چه معیارهایی کارکنان می‌توانند درخواست کاهش ساعت کار خود را داشته باشند و دستگاه اجرایی آنان در چه شرایطی و بر مبنای چه معیاری با آنان موافقت یا مخالفت خواهد کرد. لذا واگذاری مطلق و بدون ضابطه‌ی این موضوع به دستگاه اجرایی به دلیل ماهیت تقنینی آن مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

حکم این بخش از مصوبه، در تبصره (۱) ماده (۸۷) قانون فعلی مدیریت خدمات کشوری نیز ذکر شده است، تنها تغییر صورت گرفته در مصوبه‌ی حاضر به این صورت است که چون ساعت کار از (۴۴) ساعت به (۴۰) ساعت کاهش یافته است، یک چهارم آن نیز تبعاً از (۱۱) ساعت به (۱۰) ساعت کاهش یافته است. بنابراین حکم این مصوبه در قانون فعلی وجود داشته است و در زمان بررسی اصل قانون از سوی شورای نگهبان مورد ایراد قرار نگرفته است. همچنین حکم این بند با موافقت کارکنان و همچنین موافقت دستگاه ذی‌ربط، اجرا می‌شود، بنابراین امکان برخورد سلیقه‌ای تا حدودی سلب می‌شود، کمابینه تجربه‌ی اجرای حدود (۲۵) ساله‌ی این تبصره نیز مؤید عدم مغایرت آن با اصل (۸۵) قانون اساسی است.

■ نظر شورای نگهبان

تبصره (۱)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

ماده واحده -

تبصره ۲- متناسب با تغییرات فناوری و در شرایط اضطرار و بحران نظیر آلودگی هوا، کمبود انرژی، وقوع حوادث غیرمترقبه، شیوع بیماری‌های فراگیر یا در ایام خاص نظیر ماه مبارک رمضان، ساعت کار و نحوه ارائه خدمت و تقویم آموزشی مدارس و مراکز آموزش عالی، فارغ از رعایت سقف مذکور در این ماده توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

■ دیدگاه مغایرت

بر اساس حکم تبصره (۲) این ماده، تغییر ساعت کاری در موارد خاص و البته به طور کلی در موارد تغییر فناوری که منجر به روش‌های جدید ارائه خدمات گردد، فارغ از رعایت سقف (۴۰) ساعت، به صورت مطلق به هیئت وزیران واگذار شده است. این اطلاق اختیار هیئت وزیران ممکن است زمینه‌ساز برخورد سلیقه‌ای دولت‌ها با تعطیلات شود و به راحتی به بهانه‌های مختلف بدون رعایت سقف، اقدام به تعطیل کردن ادارات کنند. حتی با سوءاستفاده از این حکم ممکن است اهداف تبلیغاتی در زمان انتخابات‌ها پیگیری شود. بنابراین حکم این تبصره در اعطای اختیار مطلق به هیئت وزیران، تفویض قانون‌گذاری و مغایر اصل (۸۵) قانون اساسی است. قابل ذکر است که هرچند مشابه این اختیار در مورد تغییر ساعات کاری در صدر ماده (۸۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، «در موارد ضروری» به هیئت وزیران داده شده است، اما آن حکم با اختیار مندرج در این تبصره متفاوت است؛ چراکه در تبصره‌ی حاضر، الزامی به رعایت «سقف ساعت کاری» مقرر نشده است و علاوه بر آن، مجوز شناور شدن تقویم آموزشی مدارس و مراکز آموزش عالی نیز در آن پیش‌بینی شده است.

■ دیدگاه عدم مغایرت

مطابق منطوق تبصره (۲) این ماده، تغییر ساعت کاری متناسب با تغییرات فناوری و صرفاً

در شرایط اضطرار و بحران صورت می‌گیرد. بنابراین اساساً حکم این بند در رابطه با شرایط عادی نیست و مربوط به حالت‌هایی نظیر همه‌گیری کرونا، سیل و زلزله است که با تصویب هیئت وزیران صورت می‌گیرد. قاعدتاً در برخی از شرایط اضطراری، امکان حضور برای کارکنان دولت حتی به میزان کم نیز وجود ندارد، لذا موضوع و شرایط اجرای حکم این ماده مشخص است و نیازی به تعیین ضابطه دیگری ندارد. همچنین تغییر ساعت کار کارکنان در شرایط اضطرار و بحران نیازمند تصمیم‌گیری فوری و دارای ماهیتی اجرایی است و اختیار مطلق دولت لازمه‌ی تصمیم‌گیری در چنین شرایطی است. بنابراین حکم این تبصره مصداق قانون‌گذاری تفویضی تلقی نمی‌شود و مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد.

▪ نظر شورای نگهبان

تبصره (۲)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

* * *

ماده واحد-

تبصره ۳- تمامی دستگاه‌های اجرایی اعم از ستادی و استانی، به استثنای واحدهای نظامی، انتظامی و امنیتی و بخش عملیاتی واحدهای خدمت‌رسانی از قبیل بیمارستان‌ها، مراکز بهداشتی-درمانی، مراکز بهزیستی، بانک‌ها و اماکن ورزشی موظفند ساعات کار خود را در پنج روز هفته از روز یکشنبه تا پنجشنبه تنظیم نمایند. فهرست کامل بخش عملیاتی واحدهای خدمات‌رسانی موضوع این تبصره ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

▪ دیدگاه مغایرت

الف) به موجب حکم این تبصره، تمامی دستگاه‌های اجرایی به استثنای واحدهای نظامی، انتظامی و امنیتی و بخش عملیاتی واحدهای خدمت‌رسانی، موظف به کار در (۵) روز هفته و از یکشنبه تا پنجشنبه خواهند بود و در واقع روزهای جمعه و شنبه به عنوان تعطیل رسمی هفتگی در کشور خواهد بود. حال آنکه بر مبنای حکم اصل (۱۷) قانون اساسی، تعطیل رسمی هفتگی

روز جمعه است و نمی‌توان روز دیگری غیر از جمعه را تعطیل رسمی اعلام کرد. در واقع اصل (۱۷)، بیانی حصری دارد و به دنبال محدود کردن تعطیلی رسمی صرفاً به روز جمعه است. کما اینکه وقتی در اصل (۱۸) قانون اساسی، پرچم رسمی ایران به رنگ‌های سبز و سفید و سرخ با علامت مخصوص جمهوری اسلامی و شعار «الله اکبر» تعیین شده است، نمی‌توان رنگ دیگری به موجب قانون به آن اضافه کرد و یا شعار دیگری به آن اضافه کرد؛ چرا که قانون‌گذار اساسی به صورت حصری به دنبال تعیین قالب و شعار مشخصی برای پرچم جمهوری اسلامی ایران بوده است. یا وقتی در صدر اصل (۱۷) قانون اساسی، تاریخ هجری شمسی و هجری قمری معتبر دانسته شده است، قاعدتاً نمی‌توان تاریخ دیگری را نیز (مثلاً تاریخ میلادی) در کنار آن معتبر دانست. خلاصه آنکه قانون اساسی با در نظر گرفتن نگاه گفتمانی و تمدنی جمهوری اسلامی ایران در اصل (۱۷)، تاریخ هجری شمسی و هجری قمری را معتبر دانسته و صرفاً روز جمعه را تعطیل رسمی اعلام کرده است. بنابراین این مصوبه به دلیل توسعه‌ی تعطیلی رسمی کشور از روز جمعه به روزهای جمعه و شنبه، مغایر اصل (۱۷) قانون اساسی است.

ب) کشوری که در حال پیشرفت اقتصادی است و برای جبران عقب‌ماندگی‌های خود در حوزه اقتصاد نیاز به شتاب در فعالیت‌ها و کارهای اقتصادی دارد، نه تنها با افزایش تعطیلات به اهداف خود نخواهد رسید؛ بلکه تعطیلی بیشتر منجر به کندی روند روبه‌رشد اقتصادی کشور خواهد شد. یکی از استدلال‌های اصلی موافقان تعطیلی روز شنبه، هماهنگی بیشتر با اقتصاد جهانی و توسعه‌ی روابط اقتصادی کشور است. این در حالی است که صرفاً برخی از دستگاه‌های اجرایی (همچون وزارت نفت) در حوزه اقتصادی دارای روابط بین‌المللی هستند و بسیاری از کارکنان حاضر در دستگاه‌های اجرایی کشور (وزارت آموزش و پرورش، بهداشت، تعاون و...) نیازمند ارتباط خاصی با بازارهای بین‌المللی نیستند. بنابراین تعطیل کردن تمام کشور و دستگاه‌های اجرایی، با هدف حفظ ارتباط برخی دستگاه‌ها با خارج از کشور، غیرمنطقی به نظر می‌رسد و می‌توان با تغییر ساعت و روز کاری کارکنان دستگاه‌هایی که نیاز به ارتباط با بازارهای جهانی دارند، مشکل را رفع کرد. بنابراین محدود کردن روزهای کاری به صورت مطلق و برای تمامی دستگاه‌های اجرایی به (۵) روز کاری، غیرمنطقی و مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی است.

ج) تعطیلی روز شنبه از جنبه‌ی شرعی و در نگاه اسلامی، از وجوه مختلفی دارای اشکال است:

اولاً تعیین روزهای تعطیل در کشورهای مختلف، در عمده‌ی موارد از نظر تاریخی تابع مباحث مذهبی بوده است. از همین رو، شنبه روز تعطیل یهودیان، یکشنبه روز تعطیل مسیحیان و جمعه روز تعطیل مسلمانان اعلام شده است. تعطیلی روز شنبه جزء احکام، رسوم و شعائر دین یهود است و انجام این کار در کشوری اسلامی، تشبه به یهودیان و تضعیف فرهنگ اسلامی است. خصوصاً در این زمان که رژیم صهیونیستی ظلم و ستم به مسلمانان فلسطین را به نهایت رسانده است، باید از هر چیزی که حتی شائبه‌ی تشبه و نزدیکی به یهودیان را دارد اجتناب شود و اگر در امور اقتصادی یا مبادلات با جهان مشکلی وجود دارد، می‌توان از روش‌های مختلفی دیگری آن را حل کرد. کمااینکه کشورهای مثل چین و آمریکا که به دلیل اختلاف ساعت شبانه‌روز، هیچ روز مشترکی با یکدیگر ندارند، بیشترین تبادل اقتصادی در دنیا را با یکدیگر دارند و در کشور ما نیز می‌توان بخش‌هایی که با امور اقتصادی عرصه‌ی بین‌الملل ارتباط دارند را در روزهای تعطیل فعال نگه داشت مثل خدمات گمرک که در حال حاضر نیز شبانه‌روز فعال است. ثانیاً در شرح آیه‌ی مبارکه‌ی «فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ»^۱ روایت صحیح «الصلاة يوم الجمعة والانتشار يوم السبت» ذکر شده است و روز شنبه بر مبنای این روایت صحیح روز کار و فعالیت دانسته شده است. تعطیل اعلام کردن این روز بر خلاف روایت مذکور و سنت و سیره رسول الله (ص) و فرهنگ حاکم بر اسلام است. ثالثاً در روایات متعددی جمعه به عنوان روز عبادت و توجه به خدای متعال ذکر شده و اعمال و اذکار مختلفی نیز در این روز ذکر شده است. حتی در روایات مختلفی بر این نکته تأکید شده که از روز و شب پنج‌شنبه با انجام برخی اعمال به استقبال روز جمعه برویم. در کشورهایی که دارای تعطیلات دو روزه هستند، در اغلب موارد یکی از دو روزی که به عنوان تعطیل محسوب می‌شوند، در حقیقت به صورت نیمه‌تعطیل است. در کشور ما در حال حاضر، پنج‌شنبه نیمه‌تعطیل بوده و جمعه تعطیل است. در صورت تعطیلی شنبه، این موضوع دچار تغییرات جدی خواهد شد و منجر به تغییر فرهنگی قابل توجهی در اعمال عبادی روز جمعه‌ی جامعه خواهد شد. رابعاً مخالفت برخی از مراجع تقلید با تعطیلی روز شنبه نیز می‌تواند مؤید نکات فوق باشد. خلاصه آنکه با توجه به نکات مطرح شده به نظر می‌رسد که تعطیلی روز شنبه

۱. آیه (۱۰) سوره مبارکه جمعه: «فَإِذَا قُضِيَتِ الصَّلَاةُ فَانْتَشِرُوا فِي الْأَرْضِ وَابْتَغُوا مِنْ فَضْلِ اللَّهِ وَاذْكُرُوا اللَّهَ كَثِيرًا لَعَلَّكُمْ تُفْلِحُونَ» و چون نماز پایان گیرد، در زمین پراکنده شوید و از فضل و رزق خدا جویا شوید و خدا را بسیار یاد کنید تا رستگار شوید.»

خلاف فرهنگ اسلامی و مغایر برخی از روایات صحیح و در نتیجه مغایر موازین اسلامی است.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) در متن تبصره (۳)، نه تنها اسمی از «تعطیل رسمی هفتگی» به میان نیامده است؛ بلکه حتی به استثناء بودن «بانک‌ها، اماکن ورزشی و...» به عنوان مراکزی که موظف نیستند ساعات کار خود را در (۵) روز کاری از یکشنبه تا پنجشنبه تنظیم کنند، تصریح شده است که همین امر به نوعی نشان از آن دارد که اراده‌ی قانون‌گذار آن است که وضعیت روز شنبه مانند وضعیت روزهای پنجشنبه فعلی در تهران باشد، نه اینکه به‌طور کلی همه فعالیت‌ها همچون روزهای جمعه تعطیل شود و تعطیلات رسمی کشور به دو روز افزایش یابد. در حقیقت اگر این مصوبه تبدیل به قانون شود، کل کشور همانند وضعیت فعلی شهر تهران خواهد شد و شنبه به‌جای روز پنجشنبه تبدیل به روز نیمه‌تعطیل خواهد شد. همان‌گونه که نیمه‌تعطیل شدن پنج‌شنبه‌ها در شهر تهران فاقد ایراد است و تاکنون چالشی ایجاد نکرده است، نیمه‌تعطیل شدن روز شنبه علاوه بر روز جمعه نیز فاقد ایراد به‌نظر می‌رسد. بنابراین حکم تبصره (۳) موضوعاً متفاوت با حکم مذکور در اصل (۱۷) قانون اساسی است. همچنین اصل (۱۷) در مقام بیان انحصار تعطیلی رسمی هفتگی در روز جمعه نیست؛ بلکه در مقام بیان این نکته است که با توجه به فرهنگ ایرانی اسلامی حاکم بر نظام جمهوری اسلامی ایران و جایگاه عبادی، سیاسی و فرهنگی روز جمعه در منابع اسلامی، این روز تعطیل اعلام شود. اما این موضوع به معنای منع تعطیلی رسمی سایر روزهای هفته نیست و قانون‌گذار می‌تواند بنا به صلاح‌دید کشور، روز دیگری را نیز تعطیل کند، اما اگر تعطیلی روز جمعه لغو شود، چنین حکمی مغایر اصل (۱۷) قانون اساسی خواهد بود. بنابراین حکم مصرح در تبصره (۳)، مغایرتی با اصل (۱۷) قانون اساسی ندارد.

ب) احراز این موضوع که تعطیلی و یا عدم تعطیلی شنبه، چه تأثیری بر تعاملات اجرایی دستگاه در داخل و خارج از کشور دارد، امری است که نمی‌شود به صورت کلی در رابطه با آن قضاوت کرد؛ بلکه موضوعی کارشناسی و نیازمند موضوع‌شناسی خاص خود است. در حال حاضر وقتی که دولت و مجلس به این جمع‌بندی رسیده‌اند که افزایش تعطیلی‌های هفتگی خللی به عملکرد دستگاه‌ها در حوزه‌ی داخلی و خارجی وارد نمی‌کند، بنابراین نمی‌توان ایرادی به آن وارد کرد. به خصوص اینکه بر مبنای حکم صدر ماده (۸۷) مصوبه،

دستگاه ذی‌ربط می‌تواند اقدام به تغییر ساعت کارکنان خود کند. در واقع اگر دستگاه‌های ذی‌ربط حضور همه یا بخشی از کارکنان را جهت ارائه خدمات ضروری بدانند، می‌تواند ساعت و روز فعالیت کارکنان را تغییر دهد. بنابراین حکم این بند خللی در نظام اداری کشور ایجاد نخواهد کرد و مغایرتی با بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی ندارد.

ج) اگرچه در فرهنگ اسلامی و جوامع مسلمان جمعه روز تعطیل است، اما تعطیلی روز شنبه، علاوه بر روز جمعه را نمی‌توان مغایر با موازین شرعی دانست. به خصوص اینکه مجلس شورای اسلامی با انجام بررسی‌های کارشناسی به این نتیجه رسیده است که تعطیلی روز شنبه، منجر به هماهنگ شدن با بازار جهانی و گسترش مبادلات بین‌المللی می‌شود و در حل برخی از مشکلات اقتصادی کشور مؤثر است و بر همین مبنا اقدام به وضع این مصوبه کرده است و اساساً قصد تشبیه به یهود مطرح نبوده است. لذا تعطیلی روز شنبه، علاوه بر روز جمعه، خلاف شرع به‌نظر نمی‌رسد.

■ نظر شورای نگهبان

۱- در تبصره (۳)، اطلاق تحدید روزهای کاری به یکشنبه تا پنجشنبه که مستلزم تعطیلی روز شنبه می‌باشد، خلاف موازین شرع شناخته شد.

تبصره ۴- در تمامی قوانین و مقرراتی که از مبنای ۴۴ ساعت کار در هفته و ۱۷۶ ساعت کار در چهار هفته متوالی استفاده شده است؛ نظیر قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاحات و الحاقات بعدی، از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به ترتیب به ۴۰ ساعت در هفته و ۱۶۰ ساعت کار در چهار هفته متوالی اصلاح می‌شود و کاهش ساعات کاری، موجب کاهش حقوق و دستمزد و مزایای قانونی کارکنان و کارگران موضوع این تبصره نمی‌گردد. اجرای حکم این تبصره در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً تحت نظر مقام معظم رهبری است منوط به اذن معظم‌له می‌باشد.

■ دیدگاه مغایرت

منطبق بر حکم تبصره (۴)، ساعت کار در بخش خصوصی نیز به میزان چهار ساعت کاهش یافته

است. کاهش ساعت کاری کارکنان بخش خصوصی منجر به افزایش هزینه‌های تولید بخش خصوصی و تحمیل بار مالی مضاعف به این بخش خواهد بود. هرچند قانون‌گذار می‌تواند از باب تنظیم نظامات اجتماعی، میزان ساعت کاری فعالان بخش خصوصی را تعیین کند، اما تعمیم این موضوع نسبت به قراردادهایی که قبل از اجرای این قانون منعقد شده است، خلاف موازین شرعی است؛ چرا که بخش خصوصی را متحمل هزینه‌های قابل توجه و غیرقابل پیش‌بینی کرده است و حتی ممکن است منجر به چالش‌هایی برای ادامه‌ی فعالیت اقتصادی اشخاص خصوصی شود.

▪ توضیح تذکر

هرچند در ادبیات حقوقی رایج، قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام دانسته می‌شود، اما در واقعیت این قانون به مانند بسیاری از قوانین دیگر، مصوب مجلس شورای اسلامی است و تنها برخی از مواد این قانون در راستای حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، در مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف شده است. بنابراین لازم است عبارت «مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام»، اصلاح شود.

▪ نظر شورای نگهبان

۲- اطلاق حکم مذکور در تبصره (۴)، در خصوص بخش خصوصی نسبت به قراردادهای گذشته، خلاف موازین شرع شناخته شد.

تذکر: - در تبصره (۴)، عبارت «قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام» با توجه به اینکه این قانون، مصوبه مجلس شورای اسلامی بوده و صرفاً موادی از آن در جهت اعمال اصل (۱۱۲) قانون اساسی در مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین تکلیف شده است، اصلاح گردد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳
دیپارخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان