

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)^۱ دولت را مکلف به انجام «اقدامات قانونی لازم» جهت جمع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی کرده است. دولت نیز به استناد این ماده و با این استدلال که مقصود از «اقدامات قانونی لازم» تفویض قانونی مجلس به دولت بوده است، اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، اساسنامه صندوق بیمه خدمات درمانی و اساسنامه صندوق بازنشستگی کشوری را در تاریخ ۱۳۸۷/۸/۲۲ به تصویب رساند. رئیس مجلس شورای اسلامی طی سه نامه جداگانه در تاریخ‌های ۱۳۸۷/۱۰/۱۴ و ۱۳۸۷/۱۰/۱۵ موارد متعددی از مغایرت مصوبات دولت را برشمرد و آنها را در تعارض با قوانین جاری کشور اعلام کرد.

از سوی دیگر دیوان عدالت اداری براساس شکایتی که درخصوص مغایرت مصوبه دولت با قوانین صورت گرفته بود رسیدگی به موضوع فوق را در دستور کار خود قرار داد و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه‌ای که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۳ صادر کرد از ایرادات مطرح شده فقط یک مورد را وارد تشخیص داد و در مجموع اقدام دولت درخصوص جمع صندوق‌های یادشده در سازمان تأمین اجتماعی را قانونی تشخیص داد.

دولت نیز با استناد به قانون تفسیر ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری^۲ که تصریح می‌دارد در موارد تعارض بین نظر رئیس مجلس و رأی دیوان عدالت اداری، رأی دیوان مقدم و ملاک عمل است، مطابق نظر دیوان عمل کرده و به نظر رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مصوبات با قانون ترتیب اثر نداد.

متعاقب این مسئله مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۳۰ طرحی دو فوریتی تحت عنوان «الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن» به تصویب رساند که براساس آن در مواردی که رئیس مجلس مصوبات دولت را مغایر قانون تشخیص می‌دهد نظر او برای دولت لازم‌الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری نسبت به این‌گونه موارد حق رسیدگی ندارد. ذیل قانون نیز تصریح می‌دارد که این قانون در موارد قبلی که نظر رئیس مجلس اجرا نگردیده است نیز لازم‌الاجراست و از این پس قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری نسخ می‌شود.

بدین ترتیب دولت ملزم به پیروی از نظر رئیس مجلس شورای اسلامی درخصوص موارد مغایرت و اصلاح آنها شد. همچنین مطابق تبصره «۴» «قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی»^۳ چنانچه دولت درخصوص اصلاح موارد مغایرت ظرف یک

۱. ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری: «دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص جمع کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد».

۲. قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۸): «در صورت تعارض نظر دیوان عدالت اداری و ریاست مجلس شورای اسلامی (موضوع اختیارات ذیل اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران)، نظر دیوان عدالت اداری لازم‌الاجراست».

۳. تبصره «۴» قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی: «چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیئت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الاثرب خواهد بود».

هفته اقدام ننماید، نظر رئیس مجلس در موارد مغایر، خود به خود اجرا شده و موارد مغایر ملغی الاثر خواهد شد. از آنجا که اقدامات مجلس شورای اسلامی در این رابطه نتوانست مقصود نمایندگان را در الزام دولت به اصلاح مصوبات خود تأمین نماید، این امر نمایندگان مجلس را بر آن داشت که با تفسیر ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، ابهام موجود در عبارت «اقدام قانونی لازم» در این ماده را برطرف کرده و دولت را ملزم به تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی در این خصوص نمایند. اما بنا به نظر شورای محترم نگهبان، نظریه تفسیری مجلس مبنی بر الزام دولت به تقدیم لایحه مغایر اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی^۱ اعلام شده است.

تحلیل ایراد شورای نگهبان

شورای محترم نگهبان در رویه عملی خود از حکم مصرح در صدر اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی، اختیار انحصاری دولت در تصویب و ارائه لایحه به مجلس را استنباط نموده است. بنابراین تفسیر ضمنی (تبعی) از این حکم، مصوبه حاضر مغایر اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی است.

درحال حاضر با توجه به قانون «الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۰ دولت ملزم به رعایت و اجرای نظر رئیس مجلس شورای اسلامی در موارد مغایر مربوط به این موضوع شده است. مغایرت مصوبه دولت با ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و الزام دولت به اخذ مجوز از مجلس در این رابطه نیز از جمله ایرادهای رئیس مجلس شورای اسلامی به مصوبه مذکور است. بنابراین مطابق نظر رئیس مجلس مصوبه دولت ملغی بوده و چنانچه دولت ظرف یک هفته اقدام به اصلاح مصوبه خود ننماید مطابق تبصره «۴» «قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی» مصوبه مذکور خود به خود ملغی الاثر است.

بنا به مراتب فوق نیاز به تفسیر ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری توسط مجلس شورای اسلامی نبوده و مقصود مجلس در این خصوص با اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی تأمین شده است.

نتیجه‌گیری

اولاً استفساریه حاضر در جهت ایجاد الزام دولت به ارائه لایحه مغایر استقلال دولت از مجلس و اختیار قوه مجریه در ارائه لوایح (مستفاد از اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی) است.

ثانیاً با عنایت به اصل هشتادوپنجم (۸۵) قانون اساسی در منع تفویض صلاحیت تقنینی مجلس به دولت به موجب قانون و همچنین ذیل اصل یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی در منع دولت از تصویب آیین‌نامه مغایر روح و متن قانون مصوب مجلس و مطابق قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی، به دلیل اظهار نظر و تعیین تکلیف موضوع از سوی ریاست محترم مجلس، ابهامی در استنباط از ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری وجود نداشته و ضرورتی در ارائه تفسیر قانونی وجود ندارد.

ثالثاً تصویب استفساریه حاضر به هر شکل و تلاش برای قانونگذاری جدید در این خصوص به معنای متزلزل نمودن اعتبار قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی در تصریح به قطعیت نظر رئیس محترم مجلس در خصوص مغایرت آیین‌نامه‌های مصوب دولت با قانون مصوب مجلس خواهد بود.

لذا پیشنهاد می‌گردد نمایندگان محترم در جهت منع دولت از عملکرد مغایر قوانین، بر اجرای صحیح و کامل قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی پافشاری کرده و در صورت لزوم از سایر ابزارهای نظارت سیاسی مدد گیرند.

۱. اصل هفتادوچهارم (۷۴) قانون اساسی: «لوايح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»