

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه تبصره (۳) ماده (۷۱) و ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری»

مقدمه

قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما فصل دهم این قانون که موضوع مورد بحث استفساریه است به موجب جزء «ب» بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، از ابتدای سال ۱۳۸۸ به اجرا درآمد.

ماده (۷۱) این قانون امتیاز شغلی مقامات را تعیین کرده است و تبصره (۳)، این ماده نیز حقوق آن دسته از کارمندان دولت که در طول خدمت حداقل دو سال در پست مدیریت‌های سیاسی انجام‌وظیفه کرده یا بنمایند را تعیین کرده است. از سوی دیگر ماده (۱۱۷) دامنه شمول قانون را مشخص کرده است.

طراحان استفساریه بر این اعتقادند که تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، شامل کارکنان دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مستثنا شده در ماده (۱۱۷) قانون نیز می‌شود.

این طرح در تاریخ ۱۳۹۰/۵/۴ ضمن ادغام با طرح استفساریه تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و با اعمال اصلاحاتی به تصویب کمیسیون اجتماعی (کمیسیون اصلی) رسید.

ارزیابی طرح

طرح پیشنهادی مشتمل بر استفسار در سه موضوع متفاوت زیر است:

• آیا تبصره (۳) ماده (۷۱) شامل کارکنان دستگاه‌های مستثنا شده در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌شود؟

• آیا تبصره مزبور شامل مقاماتی که قبل از تاریخ قانون مدیریت خدمات کشوری بازنشسته شده‌اند می‌شود؟

• آیا حقوق مقامات بازنشسته (اعم از اینکه قبل یا بعد از تاریخ اجرای قانون بازنشسته شده باشند) همه‌ساله باید با حقوق مقامات شاغل متناظر مقایسه شود و در صورتی که از ۸۰ درصد کمتر باشد مابه‌التفاوت را دریافت نمایند؟

نظرات کارشناسی درخصوص موضوعات مزبور به شرح زیر است:

۱. در رابطه با اجرای تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری از منظری که در استفساریه مطرح شده، متن مصوب دارای ابهام است و لذا موضوع نیاز به تفسیر دارد. دو دیدگاه پیرامون این استفساریه وجود دارد:

۱. ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری

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

دیدگاه اول: با توجه به اینکه ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره‌های «۱» و «۲» آن اختصاصاً به منظور تعیین حقوق و فوق‌العاده‌های مقامات سیاسی، فارغ از نوع مقررات استخدامی دستگاه‌های متبوع آنان ائشا شده است، به عبارت دیگر حقوق مقامات سیاسی بدون توجه به مقررات استخدامی دستگاه‌های متبوع آنان براساس این ماده و تبصره‌های آن تعیین شده است، لذا اجرای تبصره (۳) این ماده هم که مکمل احکام قبلی و بخشی از آن است محدود به دستگاه‌های تابع قانون مدیریت خدمات کشوری نیست و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مستثنا شده از قانون مزبور هم مشمول حکم تبصره (۳) مورد بحث هستند.

دیدگاه دوم: با توجه به اینکه حکم تبصره (۳) ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری نوعاً در زمره مقررات استخدامی است و اجرای آن صرفاً توسط دستگاه‌های متبوع کارکنان امکانپذیر می‌باشد و در ماده (۱۱۷) این قانون، مقنن اراده خود را مبنی بر عدم ورود به مقررات استخدامی موارد مستثنا شده در این ماده صراحتاً اعلام داشته است، لذا تبصره (۳) مزبور صرفاً در دستگاه‌های تابع قانون مدیریت خدمات کشوری قابل اجراء است. در صورت عدم قبول این نظریه، از آنجایی که استنباط مغایر نمی‌تواند هیچ محدوده‌ای را در بخش دولتی، قوه قضائیه، قوه مقننه، مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و... و حتی در بخش غیردولتی برای اجرای تبصره (۳) تعیین نماید، (زیرا قانونگذار در این خصوص مطلقاً سکوت نموده و قدر مسلم آن است که اجرای تبصره (۳) در بخش غیردولتی غیرممکن می‌باشد و در دستگاه‌های مستثنا شده از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری با نظر صریح مقنن مغایرت دارد)، **لذا تبصره مورد بحث در دستگاه‌ها و سازمان‌های غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری قابلیت اجرا ندارد.** ارائه پیشنهاد تقنینی جدید ذیل عنوان طرح استفساریه مغایر بند پایانی ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

۲. ارائه طرح حاضر با این هدف صورت گرفته است که تاریخ اجرای تبصره (۳) ماده (۷۱) را به قبل از زمان لازم‌الاجرا شدن قانون فوق تسری دهد. بر همین اساس در صدر طرح استفساریه بیان شده است: آیا حکم عبارت «به میزان مابه‌التفاوت تا ۸۰ درصد را تفاوت تطبیق دریافت خواهند نمود» به کلیه مقامات موصوف در ماده (۷۱) اعم از کسانی که تاریخ بازنشستگی آنها قبل یا بعد از سال ۱۳۸۸ باشد تسری می‌یابد؟

این برداشت در تعارض آشکار با قسمت پایانی تبصره (۳) است که براساس آن مقرر شده «این تفاوت تطبیق با ارتقا‌های بعدی (عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها) مستهلک می‌گردد». جمله مذکور صرفاً در رابطه با مستخدمین شاغل می‌تواند به کار رود که ارتقای عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌ها در مورد آنان مصداق دارد. در رابطه با بازنشستگان ارتقای عوامل شغل، شاغل یا فوق‌العاده‌ها موضوعیت ندارد، زیرا پرداختی به آنان صرفاً عنوان «حقوق بازنشستگی» را دارد و مشمول افزایش‌های عامی می‌شود که هر سال یک بار در ابتدای سال برای کلیه بازنشستگان صورت می‌گیرد. قسمت اخیر بند «الف» ماده (۱۰۹) قانون مدیریت خدمات کشوری که در مورد تعیین حقوق مقامات بازنشسته قبل از تاریخ اجرای قانون مدیریت حکم خاص صادر نموده است شاهد دیگری بر عدم ارتباط مفاد تبصره (۳) ماده (۷۱) با تعیین حقوق مقامات بازنشسته قبل از تاریخ مذکور می‌باشد.

تصویب استفساریه از طرف مجلس به این معناست که اجرای تبصره (۳) ماده (۷۱) عطف به ماسبق شود یعنی حکم تبصره به پیش از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۸/۱/۱ تسری یابد که این امر قانونگذاری جدید بوده و مغایر تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوسوم قانون اساسی است. البته اگر مقصود طراحان طرح تسری حکم تبصره به بازنشستگان پیش از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری باشد این مغایرت و ضوح بیشتری دارد و عطف به ماسبق حکم قانون مدیریت خدمات کشوری به قبل از تاریخ تصویب آن است. همچنین با توجه به اینکه طرح ارائه شده متضمن بار مالی است و محل تأمین اعتبار آن تعیین نشده است مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و طرح پیشنهادی از این جهت که وجه مرجعی برای افراد مذکور در این تبصره نسبت به سایر کارمندان و بازنشستگان وجود ندارد مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر رفع تبعیضات نارواست.

لازم است این امر نیز مورد توجه قرار گیرد که در صورت تصویب مصوبه با توجه به ایجاد هزینه جدید برای دستگاه‌های اجرایی باید روش تأمین این هزینه جدید مشخص شود. با توجه به مطالب بیان شده، حکم تبصره فوق واضح بوده و نیازمند

تفسیر نیست و براساس تبصره (۳) ماده (۷۱) تاریخ پرداخت مابه‌التفاوت تا ۸۰ درصد به‌عنوان تفاوت تطبیق همان تاریخ اجرای قانون فوق بوده است که در سال ۱۳۸۸ این حکم نسخ شده و قانونگذار تاریخ اجرای تبصره فوق را سال ۱۳۸۸ تعیین کرده است که براساس این حکم، تبصره صرفاً شامل افرادی می‌شود که از سال ۱۳۸۸ بازنشسته شده‌اند و شامل افرادی که پس از تصویب قانون و پیش از سال ۱۳۸۸ بازنشسته شده‌اند نمی‌شود. با توجه به مطالب بیان شده عدم تصویب طرح پیشنهاد می‌شود.

۳. نکته دیگر در طرح تفسیری پیشنهادی این است که هیچ‌گونه حکم، قرینه یا اماره‌ای در تأیید آن وجود ندارد و وضع حکمی کاملاً جدید در رابطه با افزایش حقوق مقامات بازنشسته می‌باشد، اعم از اینکه قبل یا بعد از قانون مدیریت بازنشسته شده باشند. هم‌تراز نمودن حقوق مقامات بازنشسته با حقوق مقامات شاغل نظیر در هر سال و پرداخت مابه‌التفاوت آن استنباطی نیست که بدون وجود استناد یا استدلالی در قانون مدیریت بتوان از طریق تفسیر به تصویب مجلس رساند. این امر وضع یک حکم کاملاً جدید است که صرفاً از طریق تصویب قانون جدید می‌تواند انجام شود. تبصره (۳) ماده (۷۱) و سایر مواد قانون مدیریت مبنایی را برای این استنباط در خود ندارد و ارائه‌دهندگان طرح تفسیری هم استناد یا استدلالی را در این خصوص مطرح نساخته‌اند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

۱. از آنجا که قانون مدیریت خدمات کشوری مقامات را مقوله‌ای متفاوت از کارکنان دانسته و احکامی خاص آنان وضع نموده، بنابراین مفاد تبصره (۳) ماده (۷۱) نیز آنان را مشمول امتیازی ویژه قرار داده است که محدود به مقررات استخدامی نیست. اما از طرف دیگر دستگاه‌های مستثنا شده در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت از نظر استخدامی تابع احکام قانون مذکور نیستند و لذا تبصره (۳) مزبور نیز به آنان تسری ندارد. با توجه به استدلال‌های متعارض مذکور طرح استفسار در این خصوص از لحاظ حقوقی قابل قبول خواهد بود.

۲. با توجه به شواهد و مستندات متعدد، حکم تبصره (۳) صرفاً در مورد مقاماتی قابل اجراست که در تاریخ اجرای قانون مدیریت متصدی مقامات موضوع ماده (۷۱) بوده‌اند یا بعد از آن به مقامات مزبور منصوب شده‌اند. این تبصره شامل مقاماتی که قبل از تاریخ اجرای قانون بازنشسته شده‌اند نمی‌باشد، لذا استدلال یا استنادی وجود ندارد که به موجب آن بتوان قانون را عطف به‌ماسبق کرد و چنین تفسیری از قانون در حقیقت «اصلاح» و توسعه دامنه شمول آن خواهد بود.

۳. چون در رابطه با موضوع سوم هیچ حکم قرینه، اماره یا استدلالی وجود ندارد که مؤید وضع قاعده توسط قانونگذار باشد، بنابراین استفسار در این خصوص مصداقی ندارد. مقنن هیچ‌گونه مطلبی در این خصوص بیان نداشته است تا بتوان در مورد چگونگی آن به تفکر و تأمل پرداخت. **نظریه تفسیری ارائه شده وضع قاعده‌ای کاملاً جدید و مصداق قانونگذاری جدید است.**