

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

طرح اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی که از دوره هفتم مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است، پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۷/۱۵ در اجرای اصل نود و چهارم قانون اساسی به شورای محترم نگهبان ارسال شد.

شورای نگهبان نیز پس از استمهال و سپس بررسی طرح، ۱۴ مورد مغایرت طرح با قانون اساسی و شرع را اعلام کرد که در ذیل به بررسی این موارد و نیز بررسی پیشنهادات کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی برای رفع مغایرت های مذکور پرداخته می شود.

بررسی ایرادات شورای نگهبان

۱. ماده (۲۵) طرح در خصوص اصلاح ماده (۳۶) قانون درباره معافیت تحصیلی ناشی از تحصیل در خارج از کشور است. شورای نگهبان در بند «۳» نامه خود این ماده را از این لحاظ که متعرض تحصیل طلاب در خارج از کشور و در نتیجه عدم معافیت تحصیلی این گونه طلاب نشده است مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی دانسته است. این بند از اصل سوم قانون اساسی دولت را ملزم به «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه های مادی و معنوی» دانسته است. کمیسیون مربوطه نیز برای رفع این ایراد پس از عبارت «مشمولین دارای مدرک کارشناسی و بالاتر» عبارت «و معادل آن در حوزه های علمیه» را اضافه کرده است. در خصوص این ایراد شورا و نیز پیشنهاد کمیسیون نکات زیر به نظر می رسد:

اولاً ایراد شورا در این خصوص وارد نیست و وجود تبعیض در این ماده مشاهده نمی شود. توضیح اینکه به نظر می رسد عدم وجود رویه ثابت و مشخصی در خصوص تحصیل طلاب در خارج از کشور و نیز عدم وجود نهادی جهت نظارت و تأیید حوزه های علمیه خارج از کشور موجب شده که تحصیل طلاب در خارج از کشور دارای مکانیزم مشخصی نباشد، به همین دلیل وجود تبعیض در این خصوص محل تأمل است. عدم پیش بینی چنین امری در قانون موجود که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است می تواند شاهد دیگری بر این مدعا باشد. لذا اصلاح این ماده ضروری نبوده و نمایندگان مجلس می توانند بر این ماده اصرار کنند.

ثانیاً در صورتی که نمایندگان محترم نظر به اصلاح این ماده داشته باشند پیشنهاد کمیسیون حاوی ایراداتی در اجرا خواهد بود. همان طور که در متن ماده بیان شده است دانشجویان علاقه مند به تحصیل در خارج کشور باید از نظر وزارتخانه های علوم و بهداشت حائز شرایط تحصیل در خارج کشور باشند و دانشگاه ها و رشته های آنان مورد تأیید این وزارتخانه ها باشد. این درحالیست که در خصوص تحصیل طلاب در خارج از کشور چنین راهکارهایی پیش بینی نشده است.

۲. شورای نگهبان در بند «۴» نامه ایراد مشابه ایراد بند قبل را مطرح کرده و درخصوص ماده (۲۶) طرح (مبنی بر اصلاح ماده (۳۷) قانون فعلی) عدم ذکر تحصیل در حوزه‌های علمیه خارج از کشور را مغایر بند «۹» اصل سوم قانون اساسی و موجب تبعیض دانسته است. این ماده درخصوص تحصیل فرزندان ایرانیان خارج از کشور و نیز مأمورین ثابت دولت در خارج از کشور است که در صورت تحصیل در مدارس و مراکز آموزشی مورد تأیید وزارت آموزش و پرورش از معافیت تحصیلی برخوردار می‌شوند. کمیسیون جهت رفع ایراد پیشنهاد کرده که پس از عبارت «مؤسسات آموزشی کشورهای خارجی مورد تأیید وزارت آموزش و پرورش عبارت «و طلاب حوزه‌های علمیه مورد تأیید شورای عالی حوزه‌های علمیه» اضافه شود. در این خصوص نیز اعلام می‌دارد:

اولاً ایراد شورا در این خصوص نیز وارد نبوده و با توجه به عدم وجود رویه ثابت درخصوص تحصیل در حوزه‌های علمیه خارج کشور و عدم وجود مرکزی جهت تأیید و نظارت این حوزه‌ها و با توجه به اینکه تنها تعداد معدودی از کشورها دارای حوزه‌های علمیه هستند و اکثر کشورها از وجود چنین حوزه‌هایی محرومند، «تحصیل در حوزه‌های علمیه» در این ماده موضوعیت نداشته و مصداق بارز تفاوت عادلانه و نه تبعیض است. عدم پیش‌بینی چنین امری در قانون موجود که مورد تأیید شورای نگهبان نیز قرار گرفته است مؤید این ادعا است. از این رو نمایندگان محترم مجلس درخصوص این ماده نیز می‌توانند اصرار بر متن طرح نمایند.

ثانیاً پیشنهاد کمیسیون دارای ایراد است. توضیح اینکه ایراد شورای نگهبان ناظر بر عدم پیش‌بینی تحصیل در حوزه‌های خارج از کشور است درحالی که پیشنهاد کمیسیون این ایراد را برطرف نمی‌کند. پیشنهاد می‌شود با حذف کلمه «طلاب» از متن پیشنهادی کمیسیون ایراد مزبور مرتفع شود.

۳. کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی اقدام به اصلاح برخی مواد کرده که مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته‌اند. این اقدام مغایر ماده (۱۸۶) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است. این تغییرات شامل ماده (۳۲) (مبنی بر اصلاح ماده (۴۴) قانون)، ماده (۳۴) (مبنی بر اصلاح ماده (۴۵) قانون) و بند های «۶» و «۸» ماده (۵۱) می‌شود.

۴. بند «۱۰» نامه شورای نگهبان به ایراد موجود در تبصره «۳» ماده (۴۲) (درخصوص اصلاح ماده (۵۸) قانون) اختصاص یافته است. مطابق این تبصره «رسیدگی به وضعیت مشمولینی که دارای عذر موجه برای غیبت خویش می‌باشند مطابق ضوابطی خواهد بود که توسط ستاد کل تهیه و ابلاغ می‌گردد». مطابق نظر شورا کلمه «ضوابط» مبهم است. توضیح این ابهام بدین صورت است که چنانچه مقصود از «ضوابط»، «آیین‌نامه» و یا «تصویب‌نامه» باشد تصویب این‌گونه موارد مطابق اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی در صلاحیت هیئت وزیران و یا یکی از وزرا است و تصویب چنین مواردی توسط ستاد کل نیروهای مسلح مغایر اصل مذکور است.

کمیسیون در این خصوص پیشنهاد کرده که عبارت «پس از تأیید فرماندهی کل قوا» به متن تبصره اضافه شود. با عنایت به توضیحات فوق این پیشنهاد رافع ایراد شورا نبوده و در صورت تصویب این پیشنهاد متن ماده مجدداً توسط شورا مورد ایراد قرار می‌گیرد.

جهت رفع این شبهه مغایرت می‌توان عبارت «بنا به پیشنهاد ستاد کل به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» را جایگزین عبارت «توسط ستاد کل تهیه و ابلاغ می‌گردد» کرد.

۵. شورای محترم نگهبان در بند «۱۱» ایرادات، تبصره «۴» ماده (۴۲) طرح درخصوص اصلاح ماده (۵۸) قانون را مغایر قانون اساسی اعلام کرده است. مطابق این تبصره نحوه رفتار با مشمولین دوره‌های احتیاط و ذخیره برابر دستورالعملی است که در ستاد کل تهیه و به تصویب می‌رسد. شورای نگهبان تصویب این دستورالعمل را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی دانسته و لذا این تبصره را مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی اعلام کرده است. پیشنهاد کمیسیون برای رفع ایراد بدین صورت است که عبارت «پس از تأیید فرماندهی کل ابلاغ می‌گردد» به متن ماده اضافه شود. همان‌طور که در بند قبل نیز توضیح داده شد پیشنهاد مزبور نمی‌تواند رافع ایراد شورا باشد. در این خصوص پیشنهاد می‌شود عبارت «هیئت وزیران» پس از کلمه «تصویب» در متن این تبصره اضافه شود، چرا که تصویب چنین دستورالعملی در صلاحیت هیئت وزیران است.

۶. مطابق اصل پنجاه و سوم قانون اساسی «همه پرداختها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون صورت می‌گیرد». براساس این شورای نگهبان ماده (۸۴) پیشنهادی مبنی بر اینکه «صد درصد درآمدهای حاصله از ارائه خدمات ... در اختیار ناجا قرار می‌گیرد» را در بند «۱۴» نامه خود مغایر اصل فوق دانسته است. بدیهی است این امر با اصول بودجه‌ای نیز سازگار نبوده و پیشنهاد می‌گردد ماده مذکور جهت تأمین نظر شورای نگهبان و مطابقت با اصول بودجه‌ای حذف شود.

لکن چنانچه نمایندگان محترم نظر به اصلاح این ماده داشته باشند ذکر این نکته مفید است که اگرچه پیشنهاد کمیسیون ایراد شورا را مرتفع می‌سازد لکن مناسب است جهت تنظیم مناسب‌تر سیاق ماده اصلاح بدین صورت انجام گیرد: «درآمدهایی که در ازای ارائه خدمات به مشمولین در اخذ معافیت‌ها و همچنین جریمه‌ها حاصل می‌گردد در حساب مخصوصی در خزانه به نام سازمان وظیفه عمومی واریز می‌گردد و معادل آن از محل اعتباری که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد، در اختیار سازمان مزبور قرار خواهد گرفت تا برای توسعه و تقویت و تجهیز رده‌های وظیفه عمومی و بهبود سطح خدمات سازمان هزینه نماید».

۷. ایرادات مذکور در بندهای «۶»، «۷»، «۸»، «۱۲» و «۱۳» نامه شورای نگهبان درخصوص پیش‌بینی هزینه‌هایی در طرح است که محل درآمد آنها مشخص نشده و لذا منجر به افزایش هزینه‌های دولت شده و از این جهت مغایر اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی اعلام شده است. کمیسیون برای مرتفع نمودن این ایرادات نظر به حذف تمامی مواد مربوطه داده است. این درحالیست که این مواد حاوی احکام بسیار ضروری و مفید و ارزشمندی بوده و حذف آنها بسیاری از نقاط قوت طرح را از بین می‌برد. در این خصوص لازم به ذکر است که حذف مواد دارای بار مالی تنها راه حل رفع ایرادات مربوط به اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی نیست. بلکه می‌توان تأیید نماینده دولت را در این زمینه اخذ کرد. همچنین می‌توان پیش‌بینی نمود که «دولت موظف است بار مالی ناشی از این قانون را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید». البته این عبارت در صورتی می‌تواند راهگشا باشد که اجرای قانون از سال آینده باشد.