

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم (۸۵) و یکصدوسی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی»

مقدمه

قانونگذار اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی سازوکاری جهت تضمین و عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین پیش‌بینی نموده است که براساس آن هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر مکلف شده‌اند مصوبات خود را به‌منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین برای رئیس مجلس بفرستند و تا در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیئت وزیران ارسال نماید. ازسوی دیگر حاکمیت قانون در هر کشور مستلزم آن است که تمامی مقامات و نهادهای دولتی تابع قانون بوده و در تصمیم‌گیری‌ها و انجام تکالیف و اعمال صلاحیت‌های خود همواره ضوابط قانونی را مد نظر قرار داده و از آنها پیروی نمایند. بدون شک دستیابی به چنین هدفی بدون وجود سازوکارهای دقیق و کارآمد جهت نظارت و رعایت این تکلیف امکانپذیر نمی‌باشد. به همین دلیل نمایندگان در طرح پیشنهادی خود سازوکاری به‌منظور جلوگیری از اجرای مصوباتی که توسط رئیس مجلس مغایر قانون شناخته می‌شود و لکن توسط دولت اصلاح نمی‌گردد ازسوی کارمندان دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی نموده‌اند که در اینجا به بررسی طرح مذکور می‌پردازیم.

بررسی طرح

به‌موجب طرح پیشنهادی یک تبصره به‌عنوان تبصره «۵» به قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی و هشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی الحاق و شماره تبصره‌های «۵»، «۶»، «۷» و «۸» به ترتیب به «۶»، «۷»، «۸» و «۹» تغییر می‌یابد. براساس تبصره الحاقی پیشنهادی «کلیه مقامات و کارکنان دستگاه‌های اجرایی در صورت اجرای تمام یا قسمتی از مصوبه‌ای که توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر قانون تشخیص داده شده و بعد از اتمام مهلت مذکور در این قانون اصلاح نگردیده با رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری به انفسال موقت از خدمات دولتی از دو الی پنج سال و جزای نقدی از ده تا بیست میلیون ریال محکوم می‌گردند. همچنین در صورتی که جرم فوق به امر آمر قانونی واقع شده باشد، آمر نیز به مجازات مذکور محکوم می‌شود. این حکم درباره مصوبات هیئت وزیران از ابتدای سال ۱۳۸۰ نیز جاری است».

در خصوص طرح پیشنهادی توضیحات ذیل قابل توجه می‌باشد:

۱. اجرای قوانین و مقررات علاوه بر اینکه تکلیف یکایک افراد جامعه است، یکی از تکالیف اصلی هر کارمند می‌باشد. بر این اساس کلیه مستخدمین مکلفند در هنگام انجام وظیفه قوانین و مقررات کشور را رعایت کنند. تصمیمات غیرقانونی مستخدمین، اداره قابل ابطال و مستخدمینی که برخلاف قانون رفتار کنند و یا از قدرت خود به ناروا استفاده کنند قابل تعقیب هستند. در این خصوص علاوه بر قوانینی که به‌صورت خاص عدم رعایت برخی قوانین را قابل مجازات دانسته‌اند، عدم رعایت قوانین و مقررات به‌طور اعم ازسوی کارمند از حیث انضباطی و اداری می‌تواند موضوع رسیدگی‌های انتظامی قرار بگیرد. مطابق بند «۲» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری «نقض قوانین و مقررات مربوط» از جمله تخلفات

مشخصات طرح

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۲۱

شماره چاپ:

۴۲۶

تاریخ چاپ:

۱۳۹۱/۱۱/۱۶

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر: مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۳۹۴۶

تاریخ انتشار:

۱۳۹۳/۷/۲۷

اداری کارمندان محسوب شده و حسب مورد به یکی از مجازات‌های مقرر در این قانون توسط هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری محکوم خواهند شد.

لذا کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرایی براساس قوانین موجود مکلف به رعایت قانون بوده و در صورت تخلف از آن حسب مورد به مجازات‌های مقرر محکوم خواهند شد.

۲. به موجب تبصره «۴» ماده واحده قانون نحوه اجرای اصول هشتادوپنجم و یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی «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، ملغی‌الایر خواهد بود». لذا بدون تردید در صورت اقدام براساس مصوبه ملغی‌الایر شده عمل مرتکب غیرقانونی و مخالف قانون محسوب خواهد شد و هیچ تفاوتی مابین کارمند و غیرکارمند وجود نخواهد داشت و لذا حسب مورد می‌تواند مشمول مجازات‌های مقرر در قوانین قرار بگیرند.

۳. مسئله حائز اهمیت دیگری که در خصوص طرح پیشنهادی وجود دارد موضوع «امر آمر قانونی» یا «دستور مقام صلاحیتدار» به‌عنوان یکی از عوامل رافع مسئولیت می‌باشد. بر این اساس مأموری که برحسب دستور مقام مافوق تحت شرایطی که قانون مقرر داشته عملی را انجام می‌دهد، مسئولیت آن عمل متوجه وی نمی‌باشد. بر این اساس قوانین، موجود ضوابط و احکام ذیل را مقرر نموده‌اند:

۱. به موجب ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری «کارمندان دستگاه‌های اجرایی مکلف می‌باشند در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نمایند، اگر کارمندان حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهند، مکلفند کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهند. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد». حکم مزبور در راستای حفظ نظم و رعایت سلسله‌مراتب اداری پیش‌بینی شده است و از اصولی مسلم ناظر بر اداره امور عمومی توسط دستگاه‌های اداری می‌باشد.

براساس این ماده در صورتی که بعد از تذکر کارمند مبنی بر خلاف قانون بودن دستور، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسئولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

۲. مطابق ماده (۱۵۹) قانون مجازات اسلامی «هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی، جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند لکن مأموری که امر آمر را به‌علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است، اجرا کرده باشد، مجازات نمی‌شود و در دیه و ضمان تابع مقررات مربوطه است». همانگونه که مشاهده می‌شود به‌موجب این ماده قانونی درخصوص رفتار مجرمانه امر غیرقانونی آمر رافع مسئولیت کیفری مأمور با استناد به امتثال امر آمر قانونی نیست و ارتباطی با موضوع ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که راجع به امور اداری است، ندارد. زیرا در مورد ارتکاب جرائم به‌موجب دستور مافوق صرفاً در صورتی مأمور مشمول مجازات نخواهد بود که مأمور امر آمر را به‌علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است، اجرا کرده باشد و در سایر موارد مشمول مجازات خواهد بود و لذا اطلاع و تذکر کتبی کارمند مبنی بر جرم بودن دستور مافوق و تأیید کتبی مافوق رافع مسئولیت کارمند نخواهد بود و نیز طبق ماده (۱۵۸) قانون مجازات اسلامی، ارتکاب رفتاری که طبق قانون جرم محسوب می‌شود در موارد زیر قابل مجازات نیست:

(الف)

پ) در صورتی که ارتکاب رفتار به امر قانونی مقام ذی‌صلاح باشد و امر مذکور خلاف شرع نباشد.

لذا مطابق ضوابط قانونی مذکور تحت شرایط خاصی و با رعایت تشریفات مقرر مسئولیت آمر قانونی موجب سلب مسئولیت از مأمور می‌شود.

حال به بررسی مفاد طرح مذکور می‌پردازیم. مطابق صدر تبصره پیشنهادی کلیه مقامات و کارکنان دستگاه‌های اجرایی در صورت اجرای تمام یا قسمتی از مصوبه‌ای که توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر قانون تشخیص داده شده و بعد از اتمام مهلت مذکور در این قانون اصلاح نگردیده با رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری به انفصال موقت از خدمات دولتی از دو الی پنج سال و جزای نقدی از ده تا بیست میلیون ریال محکوم می‌گردند.

بر این اساس اجرای تمام یا قسمتی از مصوبه‌ای که توسط رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر قانون تشخیص داده شده و بعد از اتمام مهلت مذکور در این قانون اصلاح نگردیده مشروط به رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان عملی قابل مجازات شناخته شده است. در این خصوص چند نکته حائز اهمیت می‌باشد:

اول اینکه با توجه به توضیحات پیشین اجرای آن دسته از مصوبات دولت که مطابق نظر رئیس مجلس مغایر قوانین شناخته شده و ظرف مهلت مقرر اصلاح نشده است عملی غیرقانونی محسوب می‌شود و مطابق قوانین موجود حسب مورد قابل تعقیب و مجازات در قوانین مربوطه می‌باشد و لذا به نظر می‌رسد تفکیک میان اعمال غیرقانونی که ناشی از عمل نمودن به مصوبه‌ای باشد که از سوی رئیس مجلس مغایر قانون شناخته شده است با سایر اعمال غیرقانونی که ناشی از عمل نمودن برخلاف قوانین مصوب مجلس می‌باشد نامناسب و فاقد توجیه منطقی است.

دوم اینکه مشروط نمودن مجازات به رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری بدین معناست که در صورتی که مأمور حکم یا امر مقام مافوق را برخلاف قوانین و مقررات اداری تشخیص دهد و کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد. در صورتی که بعد از این اطلاع، مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمند مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود و از این حیث مسئولیتی با رعایت مواد (۱۵۸) و (۱۵۹) قانون مجازات اسلامی که ذکر شد، متوجه مأمور نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

بنابراین در صورتی که مأمور به امر تذکری مبنی بر خلاف قانون بودن دستور وی از جهت اینکه مصوبه دولت از طرف رئیس مجلس مغایر قانون شناخته شده و پس از گذشت یک هفته ملغی‌الاثرب شده است بدهد و امر بر اجرای دستور تأکید داشته باشد، با رعایت مواد (۱۵۸) و (۱۵۹) قانون مجازات اسلامی مسئولیتی متوجه مأمور نبوده و امر در این خصوص مسئول خواهد بود.

مطابق بخش دیگری از تبصره پیشنهادی «در صورتی که جرم فوق به امر امر قانونی واقع شده باشد، امر نیز به مجازات مذکور محکوم می‌شود» بنابراین از اطلاق حکم مذکور چنین برداشت می‌شود که علاوه بر امر، مأمور نیز به‌طور مطلق به مجازات مذکور محکوم می‌شود، در حالی که با توجه به صدر تبصره پیشنهادی اعمال مجازات در مورد کارمند مشروط به رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت مبنی بر عدم مسئولیت مأمور در صورت وجود شرایط مقرر می‌باشد لکن حکم ذیل تبصره طرح حاضر به‌صورتی پیش‌بینی شده که شائبه مسئولیت مأمور در هر صورت را ایجاد می‌نماید.

همچنین مطابق حکم مزبور در صورت اجرای مصوبه دولت که از سوی رئیس مجلس مغایر قانون شناخته شده و یک هفته از زمان اعلام مغایرت آن سپری شده باشد، در صورت وجود امر، امر در هر صورت مشمول مجازات مقرر خواهد بود. در این خصوص نیز این نکته حائز اهمیت می‌باشد که در بسیاری از موارد هیئت وزیران با تصویب مصوبه در مقام امر می‌باشد و محکوم نمودن هیئت وزیران به مجازات مذکور فاقد وجه و مفهوم است.

براساس بخش اخیر تبصره پیشنهادی «این حکم درباره مصوبات هیئت وزیران از ابتدای سال ۱۳۸۰ نیز جاری است». نکته‌ای که درخصوص این حکم وجود دارد این است که شناسایی اینگونه مصوبات که از سوی رئیس مجلس مغایر قوانین شناخته شده و در مهلت مقرر مورد تجدیدنظر قرار نگرفته است برای کارمندان دستگاه‌های اجرایی دشوار بوده و نیازمند اطلاع‌رسانی می‌باشد و اصولاً کارمندان دستورات مغایر این مصوبات را تشخیص نمی‌دهند. لذا چنین تکلیفی بدون پیش‌بینی سازوکارهای لازم جهت شناسایی چنین مصوباتی نمی‌تواند شایسته و مناسب باشد. علاوه بر این، با توجه به اینکه طبق طرح حاضر اجرای خلاف قانون به صورت عام جرم‌انگاری شده است، عطف به ماسبق شدن جرم خلاف قواعد عمومی است و اطلاق آن در مواردی که شمول تبصره، مستلزم مجازات کارمندی است که علم به

جرم و مجازات نداشته است مغایر موازین شرع و قانون اساسی (بند «۴» اصل سوم قانون اساسی مبنی بر ایجاد امنیت قضایی عادلانه) می‌باشد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب فوق‌الذکر، نکات و مسائل ذیل درخصوص طرح پیشنهادی قابل توجه می‌باشد:

اول آنکه مطابق قوانین موجود ارتکاب اعمال غیرقانونی و اتخاذ تصمیمات غیرقانونی حسب مورد تخلف اداری یا جرم بوده و ضمانت اجرای آن نیز پیش‌بینی شده است و اقدام و عمل براساس مصوبه‌ای که غیرقانونی اعلام شده است نیز مشمول همین موضوع می‌باشد و لذا تفاوت قائل شدن بین مجازات‌های اعمالی که مغایر قوانین و مقررات بوده با آن دسته از اعمالی که در اجرای مصوبه دولت که از سوی رئیس مجلس غیرقانونی اعلام شده است، موجه نمی‌باشد.

دوم اینکه قید «با رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت خدمات کشوری» در تبصره پیشنهادی منجر به نوعی تعارض میان صدر و ذیل تبصره پیشنهادی می‌شود. چراکه از یکسو در صدر تبصره اعمال مجازات مشروط به رعایت ماده (۹۶) گردیده که مقرر داشته مأمور در شرایطی فاقد مسئولیت می‌باشد و لکن مطابق ذیل تبصره مذکور در صورت وجود امر، امر و مأمور هر دو به مجازات محکوم می‌شوند. درحالی که با رعایت ماده (۹۶) قانون مدیریت که رافع مسئولیت مأمور می‌باشد، مجازات مأمور فاقد وجه می‌باشد. مگر به موجب مواد (۱۵۸) و (۱۵۹) قانون مجازات اسلامی رفتار مأمور مجرمانه باشد.

سوم آنکه حکم مذکور در ذیل تبصره پیشنهادی مبنی بر جاری بودن حکم این تبصره نسبت به مصوبات هیئت وزیران از ابتدای سال ۱۳۸۰ و جرم‌انگاری اجرای خلاف قانون در شرایط مقرر در این طرح به‌دلیل دشواری شناسایی چنین مصوباتی از سوی کارمندان و عدم پیش‌بینی سازوکار مناسب جهت چنین امری نمی‌تواند صحیح و مناسب باشد و نیز شمول آن بر مسئول بودن کارمند فاقد علم، خلاف موازین اسلام و قواعد عمومی حقوق است.

لذا توصیه می‌شود با توجه به اصول قانون اساسی کلیات طرح پیشنهادی مورد تصویب قرار نگیرد.

