



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح استفساریه تبصره یک قانون اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری
بازنشستگان مصوب ۱۳۹۷/۶/۶»

چکیده

تبصره «۱» قانون «ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۹، به موجب قانون «اصلاح قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان» مصوب ۱۳۹۷/۶/۶ اصلاح شد.^۱ براساس این اصلاحیه دامنه شمول افرادی که از قانون مستثنا شده بودند کاهش یافته و مقامات همتراز نیز از دایره مستثنیات حذف شده‌اند. طرح حاضر تبصره اصلاحی را مورد استفسار قرار داده تا بدین ترتیب شهردار تهران را از قانون مذکور مستثنا کند. بررسی طرح پیشنهادی نشان می‌دهد قانونگذار آگاهانه و به صراحت «مقامات همتراز» را از مستثنیات تبصره «۱» حذف کرده است، لذا طرح استفساریه به دلیل عدم ابهام در تبصره مذکور موجه نیست.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۹۱

شماره چاپ:

۱۱۵۲

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۸/۶

تحلیل کلی ضرورت سنجی ابتکار طرح استفساریه مذکور

۱. از اصلی‌ترین اصول حاکم بر قانون‌نویسی صحیح، عمومیت داشتن قوانین و تلاش تقنینی مجالس قانونگذاری برای بررسی و تصویب قوانین، صرف‌نظر از منافع و محدودیت‌های موردی اجرای قوانین نسبت به برخی مصادیق خاص است. بر این اساس فلسفه حاکم بر مفاد طرح حاضر به نحو آشکاری در تعارض با فلسفه و اصول حاکم بر قانونگذاری صحیح قرار می‌گیرد.

۲. تلاش برای مطابقت دادن مفاد و دلالت قوانین، در راستای تأمین خواسته و اصرار تابعانی که نسبت به اجرای قانون مقاومت می‌کنند، به نوعی تلاش برای تخفیف و تنزل اقتدار قانونگذار در جامعه و تنزل جایگاه و کارکرد قانون از قاعده حاکم بر مقامات عمومی و ابزار کنترل‌کننده صلاحیت و اعمال قدرت ایشان، به ابزاری در خدمت بسط ید در اعمال قدرت و تسهیل حکمرانی مطابق با خواست و اراده ایشان است.

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات

اجتماعی

مطالعات حقوقی

ارزیابی طرح

۱. استفسار در مواردی صورت می‌گیرد که متن مورد استفسار دارای ابهام یا اجمال باشد به نحوی که مراد قانونگذار از قانون مصوب به روشنی قابل استنباط نباشد. در این مورد قانونگذار به صراحت «سمت‌های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری را نام برده است که با مراجعه به بندهای مذکور در قانون مدیریت ملاحظه می‌کنیم مصداق این مقامات کاملاً روشن و بدون ابهام است. استفسار در صورتی قابل توجیه بود که مصداق بندهای مذکور مورد شک و تردید باشد. تبصره «۱» ماده (۷۱) قانون مزبور معرف نوعی جدید از مقامات است که «همتراز» نامیده شده‌اند.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۱۴۹

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۰۸/۲۱

۱. ماده واحده - تبصره «۱» ماده واحده قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ به شرح ذیل اصلاح می‌شود:

تبصره «۱» - به کارگیری بازنشستگان، در سمت‌های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجاز است. همچنین به کارگیری بازنشستگان در نیروهای مسلح با مجوز فرمانده معظم کل قوا مجاز است. به کارگیری بازنشستگان وزارت اطلاعات تا سقف یک درصد (۱٪) از مجموع نیروهای شاغل رسمی این وزارتخانه در هر رده مدیریتی صرفاً در وزارتخانه مذکور مجاز می‌باشد. جانبازان بالای پنجاه درصد (۵۰٪)، آزادگان بالای سه سال اسارت و فرزندان شهدا از شمول این قانون مستثنا می‌باشند.

این مقامات بی‌تردید مقامات موضوع بندهای مذکور نیستند، بلکه «همتراز» آنان صرفاً از نظر میزان حقوق و مزایای متعلقه هستند. از آنجا که مصادیق مقامات بندهای «الف»، «ب» و «ج» مذکور کاملاً روشن بوده و ابهامی در مورد آنها وجود ندارد، لذا پیشنهاددهندگان طرح نتوانسته‌اند ابهام یا اجمال را به تبصره «۱» اصلاحی (مصوب ۱۳۹۷/۶/۶) نسبت دهند به طوری که در متن استفساریه اصولاً ذکر از تبصره «۱» اصلاحی و ابهامی که می‌تواند به مفاد آن مربوط باشد به عمل نیامده است. تمام توضیحات طراحان محترم راجع به قوانین و مقررات دیگر است، اما نتوانسته‌اند ابهامی را به تبصره «۱» اصلاحی نسبت دهند. این امر آشکارا کاشف از مبهم نبودن مفاد تبصره «۱» مورد بحث است.

۲. بنابر تصریح آشکار بند «۱» نظریه تفسیری شورای نگهبان به شماره ۵۸۳/۲۱/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ «مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است. بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود». بنابراین هرگونه طرح و لایحه استفساری تنها در صورتی قابل طرح و تصویب در مجلس است که بدون افزودن به قلمرو شمول مفهومی و مصادقی قوانین موضوع تفسیر، صرفاً ابهام این قوانین را برطرف کند. از آنجایی که تبصره «۱» ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان به صورت شفاف و مشخص موارد استثنا از شمول این قانون را فهرست کرده است و هیچ تصریحی نسبت به مقامات همتراز با این موارد نکرده است؛ بنابراین نص تقنینی مذکور هیچ‌گونه ابهامی ندارد و مفاد طرح استفساریه حاضر نیز درحقیقت اصلاح و توسعه مفاد قانون مذکور قلمداد می‌شود و از این حیث با اصل هفتادوسوم قانون اساسی مغایرت دارد.

۳. با توجه به اینکه تبصره «۱» اصلاحی قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان سمت‌های مذکور در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مذکور را مورد حکم قرار داده و از همترازان سمت‌های مذکور ذکر به عمل نیآورده است، بنابراین هرچند شهردار تهران به استناد تبصره «۱» ماده (۷۱) از طریق تصویبنامه هیئت وزیران همتراز وزیر شناخته شده است، اما این سمت باز هم از جمله مقامات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون نیست و لذا معافیت موضوع تبصره «۱» اصلاحی مورد نظر شامل وی نمی‌باشد. آنچه این برداشت را تأیید می‌کند این نکته است که در تبصره «۱» ماده (۷۱) قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان مصوب ۱۳۹۵/۲/۲۰ قبل از اصلاح اخیر مقامات «همتراز» مقامات ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به‌صراحت در کنار مقامات این تبصره از شمول قانون مستثنا شده بودند^۱ که در تبصره «۱» اصلاحی مصوب ۱۳۹۷/۶/۶ قانونگذار آگاهانه این نوع از مقامات را از مستثنیات تبصره حذف کرده است.

بنابراین باید پذیرفت که استثنا نشدن همترازان مقامات موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، از شمول اجرای قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان با علم، اطلاع و قصد آگاهانه مجلس شورای اسلامی به عنوان قانونگذار انجام شده است و از این حیث، هیچ تردیدی باقی نمی‌ماند که مفاد طرح استفساریه حاضر، با قصد قانونگذار نیز در تعارض قرار می‌گیرد.

جمع‌بندی

- طرح حاضر، از حیث توسعه مفهومی و مصادقی تبصره «۱» ماده واحده قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی است.

- صرفنظر از ایراد مغایرت با اصل هفتادوسوم قانون اساسی، با عنایت به حذف آگاهانه استثنا شدن مقامات همتراز از نص قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، مفاد طرح حاضر در تعارض با نص قانون و نیز قصد قانونگذار در تصویب قانون مذکور قرار دارد.

ازاین‌رو استفسار در موضوع مطروحه موجه نیست و تأمین نظر پیشنهاددهندگان طرح مستلزم قانونگذاری جدید است، لذا پیشنهاد رد طرح استفساریه را دارد.

۱. تبصره «۱» این قانون، «مقامات مذکور در ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و همترازان آنها» و ایثارگران، فرزندان شهدا و جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر، نیروهای مسلح، وزارت اطلاعات و دارندگان اجازات خاصه مقام معظم رهبری را از شمول این قانون مستثنا کرد.