

تحلیل رویه شورای نگهبان در بررسی تبصره ۳ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی^۱

سعید رضا ابدی^۲

چکیده

با پیدایش انقلاب صنعتی، روند حیات اقتصادی بشر دچار تحولی اساسی گردید و با پیشرفت صنعتی، نقش عامل نیروی انسانی به خصوص کارگران در چرخش فعالیت‌های صنعتی بیش از پیش آشکار گردید. فقر شدید این قشر و وابستگی زندگی و معیشت آنان به کار و کارخانه، چه بسا موجب اعتصابات کارگری و تحمیل خسارت‌های جبران‌ناپذیر به کارفرمایان می‌شد. از این رو، مصالح اقتصادی کارفرمایان و پیشرفت اقتصادی کشورهای مغرب زمین، کارفرمایان و دولت‌ها را به سویی هدایت نمود تا برخی از نیازهای ضروری کارگران را تأمین، و امنیت لازم برای خطرات جانی یا مالی ناشی از کار را برای آنان تضمین کنند و در نتیجه بیمه‌های اجتماعی شکل گرفت. از طرف دیگر کشورهای پیرو نظام سرمایه داری برای مقابله با پیشرفت کمونیسم، بیمه اجتماعی را تعمیم بخشیده، آن را برای افراد جامعه پیش بینی نمودند. بیمه اجتماعی طیف وسیعی از افراد جامعه را که غالباً افراد شاغل و خانواده آنان است تحت پوشش قرار می‌دهد. هدف از این نوع بیمه حمایت از افراد جامعه در برابر مخاطرات طبیعی یا اجتماعی و اقتصادی است و به دلیل اثر گذاری آن بر سرنوشت کل جامعه و نیز اثر پذیری آن از شرایط و نوسانات جامعه، دولت نقش اصلی را در سیاست گذاری و نظارت و اجرای این بیمه به عهده دارد.

کلید واژه ها: قانون تامین اجتماعی، شورای نگهبان، کارگران.

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۴/۲/۲۶

تاریخ پذیرش: ۱۳۸۴/۵/۲۸

^۲ استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

مقدمه

در تاریخ ۸۱/۵/۱۶ لایحه ساختار سازمانی نظام تأمین اجتماعی کشور از سوی دولت تقدیم مجلس گردید. این امر در حالی اتفاق افتاد که حدود یکسال قبل یعنی در مورخ ۸۰/۴/۲۷ از سوی تعدادی از نمایندگان مجلس طرحی تحت عنوان نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور بصورت ماده واحده‌ای با ۱۳ تبصره و با مقدمه‌ای گلایه‌آمیز خطاب به رئیس مجلس تقدیم شده بود. امضاءکنندگان طرح در مقدمه ابراز داشته بودند براساس ماده (۳۶) و ماده (۴۰) قانون برنامه سوم توسعه، طرح تشکیل ساختار مربوطه و پیشنهاد قانونی آن میبایست از سوی دولت ظرف ششماه پس از تصویب قانون، تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد، علیرغم گذشت بیش از یکسال از موعد مقرر و تذکرات قبلی این امر انجام نگرفته، لذا طرح مزبور بلحاظ ضرورت تقدیم گردیده است.

نگارنده از سرنوشت بررسی طرح مزبور در مجلس اطلاعی ندارد، لیکن آنچه نهایتاً در مجلس و کمیسیونهای تخصصی و مشترک مربوطه بررسی و تصویب گردیده‌مان لایحه‌ای بود که تحت شماره ۲۲۵۵۹ مورخ ۸۱/۵/۱۶ از سوی دولت تقدیم شده بود و یک فوریت آن نیز در جلسه علنی مورخ ۸۲/۸/۶ تصویب و نهایتاً در جلسه ۸۳/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی با اختلافاتی در عنوان و متن تصویب و به تأیید شورای نگهبان نیز رسید.

در این مقال تلاش بر آنست تا نگاهی تحلیلی به شیوه عمل شورای نگهبان در بررسی لایحه فوق بویژه بحث مذکور در تبصره (۳) ماده (۱۲) آن بنماییم. از رهگذر این بحث توجهی نیز به شیوه عمل شورای نگهبان در بررسی برخی مقررات مربوط به دیگر نهادها بصورت مقایسه‌ای خواهیم داشت.

طرح موضوع :

هدف قانونگذار از تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی همانطور که در ماده اول آن بیان داشته، ایجاد انسجام بین کلان سیاستهای رفاهی بمنظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن و از جمله برای اموری چون بازنشستگی، از کارافتادگی، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، حوادث و سوانح بیمه خدمات بهداشتی، حمایت از مادران و کودکان بی سرپرست و... عنوان شده است. در ماده (۱۲) قانون، ارکان چهارگانه‌ای برای نظام جامع تأمین اجتماعی تشریح گردیده و در تبصره ۳ ذیل آن که موضوع بحث ما متمرکز بر آنست قبل از تأیید شورای نگهبان و بموجب مصوبه مجلس در تاریخ ۸۲/۹/۱۸ آمده بود :

« کلیه دستگاههایی که خانواده معظم شهید، اسراء، مفقودین، جانبازان، آزادگان و ایثارگران انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی را تحت پوشش قرار داده‌اند در یک نهاد تحت عنوان بنیاد امور ایثارگران ادغام می‌گردد. کلیه اموال و دارائیهها، مالکیتها و امکانات بنیاد شهید، ستاد رسیدگی به امور آزادگان و پنجاه

درصد (۵۰٪) اموال، دارائیه‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد مستضعفان و جانبازان (که از این پس بنیاد مستضعفان نامیده خواهد شد) به بنیاد امور شهیدان و ایثارگران انتقال می‌یابد و منابع ناشی از دارائیه‌ها و مالکیت‌های فوق صرفاً جهت رسیدگی به امور شهیدان و ایثارگران در چهارچوب نظام تأمین اجتماعی هزینه خواهد شد.»

از سوی نهادهای مذکور در این تبصره پس از تصویب لایحه در مجلس اعتراضاتی به مراجع ذیربط از جمله دبیرخانه شورای نگهبان منعکس و درخواست ردّ مصوبه مزبور گردید. اساس اعتراض ایشان این بود که اموال و امکانات در اختیار این نهادها عموماً مواردی بوده که بر اثر احکام حکومتی و به عنوان اموال در اختیار ولی فقیه از حوزه اموال دولتی خارج گردیده و لهذا تصمیم‌گیری در مورد این اموال در صلاحیت دولت و مجلس نیست مگر با اذن رهبری. بعلاوه، ایراد قابل توجه دیگر، سیر اداری موازی بود که در جهت انجام امر ادغام نهادهای متولی امور حمایتی و ایثارگران بطور همزمان در حال انجام بود. بدین شرح که در تاریخ ۸۱/۱۰/۲۴ رؤسای نهادهای مربوط به ایثارگران (بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان و جانبازان، ستاد رسیدگی به امور آزادگان) طی درخواستی به رهبری نظام، پیشنهاد تجمیع امور نهادهای فوق در بنیاد شهید را مطرح و ایشان نیز مراتب را با نظر موافق در تاریخ ۸۱/۱۱/۸ به ریاست جمهور ابلاغ نمودند.

رئیس جمهور نیز دستور بررسی و انجام آن را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و نیز شورایی عالی اداری صادر نموده و بدین ترتیب از حدود یکسال قبل از تقدیم لایحه موضوع تبصره ۳ ماده (۱۲) در مسیر دیگری در حال پیگیری و انجام بود. شاید بنظر برسد حاصل کار دولت در مسیر اخیر همان است که نهایتاً در تبصره ۳ ماده (۱۲) آمده، اما باید توجه داشت آنچه پیشنهاد نهادهای متولی امور ایثارگران بود و مورد موافقت نیز قرار گرفت با آنچه در تبصره فوق محقق شده تفاوتی داشت، از جمله محوریت بنیاد شهید در ادغام نهادهای مزبور که در تبصره ۳ ماده (۱۲) چنین محوریتی مشاهده نمی‌گردد.

شورای نگهبان با بررسی لایحه طی مکاتبه‌ای در مورخ ۸۲/۱۰/۱۴ سیزده مورد ایرادات خود را نسبت به لایحه مطرح و از جمله پیرامون تبصره ۳ ماده (۱۲) چنین اعلام نظر نمود:

« در تبصره ۳ ماده (۱۲) نحوه و کیفیت و چگونگی ادغام نهادهای موضوع آن و انتقال اموال، دارائیه‌ها، مالکیت و امکانات و همچنین هزینه نمودن منابع ناشی از دارائیه‌ها و مالکیت‌های مذکور با توجه به فرمان مورخ ۸۱/۱۱/۸ مقام معظم رهبری به ریاست محترم جمهوری، خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۵۷ قانون اساسی شناخته شد.»

در تحلیل نظریه فوق لازم است به مفاد فرمان مورخ ۸۱/۱۱/۸ و نیز اصل ۵۷ توجه دقیق نمود. متن فرمان اشاره شده خطاب به رئیس جمهور بشرح زیر است:

« نظر به اهمیت موضوع ارائه خدمات به ایثارگران که ولی نعمتان این جامعه هستند و دغدغه‌هایی که نسبت به استیفای حقوق این عزیزان داشته و دارم، اکنون که نتیجه‌ی جمع‌بندی متولیان امور، ضرورت تجمیع مأموریت ارائه خدمات به خانواده معزز شهید، جانبازان عزیز و آزادگان سرافراز در بنیاد شهید انقلاب اسلامی

می‌باشد، نتیجه این تصمیم مبارک را تأیید می‌کنم مشروط بر اینکه نهادی بودن آن حفظ شود تا این نهاد انقلابی بتواند با هماهنگی و در ارتباط با سایر دستگاه‌های اجرایی کشور حداکثر خدمات ممکن را به ایثارگران و خانواده محترم ایشان ارائه نماید.

ضمن تشکر از رئیس جمهور محترم، مجلس شورای اسلامی و کلیه دست‌اندرکاران که همیشه پشتیبان ایثارگران بوده و می‌باشند انتظار دارم کلیه تلاش خود را برای اجرایی نمودن این طرح از آغاز سال ۸۲ بعمل آورده‌اند. از خداوند متعال موفقیت تمامی خدمتگزاران به اقشار محروم و ایثارگر را مسألت می‌نمایم.^{*} اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی نیز اشعار می‌دارد:

«قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

دیر زمانی نیست که در رویه جاری شورای نگهبان مخالفت قوانین با نظرات، سیاستها و یا فرامین رهبری بعنوان مخالفت با شرع و اصل ۵۷ قانون اساسی تلقی می‌شود. در گذشته به تغایر با اصل ۵۷ اشاره‌ای نبود و صرفاً این موارد بعنوان مخالفت با موازین شرعی رد می‌شد. بنظر نگارنده اگر مخالفتی هم بتوان برای اینگونه موارد استنباط نمود ارتباطی به موازین شرع نداشته و بهتر همان استناد به اصول قانون اساسی همچون اصل ۵۷ می‌باشد. البته شاید بتوان گفت موازین شرعی مدنظر شورای نگهبان همان مبانی است که اصول پنجم و یکصد و هفتم قانون اساسی بر آن استوار است یعنی بحث ولایت امر توسط فقیه عادل و با تقوی و ... در دوران غیبت حضرت ولی عصر (عج). به عبارت دیگر به واسطه چنین تفکر شرعی و فقهی اصل بر این است که در دوران غیبت، فقیه ولایت داشته و تصدی امور کند و چون این معنا امروزه در شکل رهبری جمهوری اسلامی تحقق یافته، لذا مخالفت با نظر و فرمان رهبری به منزله مخالفت با شرع تلقی گردیده است. با این فرض بهتر بود بجای بکاربردن عنوان مخالفت با موازین شرع مخالفت با اصول پنجم و یکصد و هفتم قانون اساسی مورد استناد قرار می‌گرفت.

مخالفت تبصره ۳ ماده (۱۲) در لایحه مصوب مجلس با اصل ۵۷ نیز بدیهی است، چرا که می‌بایست وفق اصل مزبور، قوه مقننه در کنار دو قوه دیگر زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت اعمال گردد که در مانحن فیه گویی که مقام مادون نسبت به حوزه اختیار مافوق خود اتخاذ تصمیم نموده بدون اینکه اذنی از او داشته باشد. هر چند در اینجا نیز نکته قابل توجه این است که در متن اصل ۵۷ پس از قید «زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت» عبارت بر طبق اصول آینده این قانون را داریم. این بدان معنی است که سازوکار و چگونگی اعمال نظارت رهبری بر سه قوه، صرفاً همان است که در اصول بعدی آمده، لذا در

^{*} تاریخ امضاء فرمان از سوی مقام رهبری ۸۱/۱۱/۷ می‌باشد لیکن صدور و ابلاغ آن به تاریخ ۸۱/۱۱/۸ صورت گرفته است.

بحث قانونگذاری نظارتی که شورای نگهبان بر مصوبات مجلس دارد بویژه به واسطه انتصاب نیمی از ایشان توسط مقام رهبری همان طریقه نظارتی منظور در اصل ۵۷ است و چیزی بیش از آن نیست. لذا نگاه مستقل به اصل ۵۷ و استنتاج تفوق عالیه رهبری بر سه قوه علاوه بر آنچه در اصول بعدی قانون اساسی آمده تفسیر نادرستی است که مبنای عمل شورای نگهبان قرار گرفته است. نتیجه اینگونه تفسیر می‌تواند این باشد که رهبری علاوه بر اختیارات مندرج در اصل یکصد و دهم، هر گونه اوامر و نواهی خود را بتواند به هریک از قوا تحمیل نماید که این امر هم با فلسفه احصاء حدود وظایف و اختیارات برای رهبری در اصل یکصد و دهم قانون اساسی مغایر است.

بهر تقدیر، متعاقب صدور نظریه شورای نگهبان، مجلس شورای اسلامی در مقام رفع اشکالات وارده بر آمده و تبصره مورد بحث ما را در متن اصلاحی خود بشرح زیر تغییر داد:

« کلیه دستگاههایی که خانواده معظم شهدا، اسرا، مفقودین، جانبازان و ایثارگران انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی را تحت پوشش قرار داده‌اند بر اساس نامه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۸ مقام معظم رهبری به ریاست جمهوری در یک نهاد ادغام می‌گردد و در صورت تأیید مقام رهبری، کلیه اموال و دارائی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد شهید، ستاد رسیدگی به امور آزادگان و پنجاه درصد (۵۰٪) اموال و دارائی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد مستضعفان و جانبازان به این نهاد انتقال می‌یابد و منابع ناشی از دارائی‌ها، مالکیت‌های فوق صرفاً جهت رسیدگی به امور شهدا و ایثارگران در چهارچوب نظام تأمین اجتماعی هزینه خواهد شد. »

همانگونه که ملاحظه می‌شود عمده‌ترین تغییر ایجاد شده اضافه نمودن عبارت: « بر اساس نامه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۸ مقام معظم رهبری به ریاست جمهوری ... و در صورت تأیید مقام رهبری ... » بوده است که در واقع اجرای این بخش از قانون بشرح مذکور در تبصره فوق را مشروط به موافقت رهبری نموده است. نهایتاً، این متن به کیفیت تغییر یافته مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته و عیناً آن را در متن قانون ابلاغ شده به رئیس جمهور در مورخ ۸۳/۳/۱۷ مشاهده می‌کنیم.^۳

اما بر این تأییدیه شورای نگهبان نیز تأملاتی وارد است که بشرح زیر بدان اشاره می‌کنیم.

الف) - در سال ۱۳۶۸ به هنگامیکه لایحه تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی در مجلس شورای اسلامی با مدت دو سال بصورت آزمایشی به تصویب رسید، شورای نگهبان به هنگام بررسی و تأیید لایحه مزبور چنین نظر داد:

« نظر به اینکه در متن فرمان مورخ ۱۳۵۷/۱۱/۹ حضرت امام خمینی « رضوان... تعالی علیه » در خصوص تشکیل بنیاد مستضعفان به صراحت آمده است که اموال منقول و غیر منقول بنیاد که از سلسله منحوس پهلوی و عمال و وابستگان آنان بدست می‌آید و تحت اداره بنیاد قرار می‌گیرد باید به مصرف مستمندان و کارگران

- همانگونه که قبلاً اشاره گردید تاریخ ابلاغ نامه مقام رهبری به ریاست جمهوری ۱۳۸۱/۱۱/۸ است که در متن اصلاح شده قانون از سوی مجلس و نیز متن منتشر شده در روزنامه رسمی به غلط ۱۳۸۱/۱۱/۱۸ درج گردیده است.

و کارمندان ضعیف برسد و اموال مزبور مربوط به دولت نیست (... و به دولت ابلاغ نمایند که این غنائم مربوط به دولت نیست...) بنابراین دولت و مجلس نمی‌توانند در رابطه با بنیاد مستضعفان (جانبازان) قانون وضع نموده و تعیین تکلیف کنند و وضع هرگونه مقرراتی باید با اذن مقام رهبری باشد و لذا مواد (۷، ۱۱، ۱۴، ۱۵، ۱۷، ۱۸ و ۲۰) و تبصره ۲ ماده (۸) و تبصره ماده (۱۳) در آن قسمت که برای بنیاد جانبازان تعیین تکلیف می‌کند خلاف نظر مقام ولایت فقیه بوده و از این رو با موازین شرع مغایر شناخته شد.^۴

ملاحظه می‌شود که اولاً - رویه تطبیق مصوبات با احکام و فرامین رهبری و در موارد تغایر اظهار نظر به تغایر مصوبه با موازین شرع امری مسبوق به سابقه بوده و همانگونه که در بخشهای پیشین مذکور افتاد تغییر رویه حاصله صرفاً اضافه کردن مغایرت با اصل ۵۷ قانون اساسی به اینگونه موارد می‌باشد. ثانیاً - سلب حق وضع مقررات از دولت و مجلس در رابطه با بنیاد مستضعفان و جانبازان که نمونه‌ای از نهادهای زیر نظر مقام رهبری است بصورت کلی و علی‌الطلاق بیان شده و موکول نمودن وضع مقررات به اذن رهبری بنظر می‌رسد از نوع اذن ابتدائی است یعنی این اذن می‌بایست قبل از ورود به وضع قانون اخذ گردد نه اینکه قانون وضع و صرفاً اجرای آن موکول به اذن گردد. نمونه اقدام براساس چنین روشی را می‌توان به هنگام تصویب قانون جدید مالیاتها در سال ۱۳۸۱ مشاهده نمود. رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در اواخر سال ۱۳۸۰ به هنگام بحث و بررسی پیرامون قانون جدید مالیاتها طی نامه‌ای به رهبری نظام درخواست نمود تا در صورت اجازه ایشان به هنگام وضع اصلاحیه قانون، نسبت به لغو معافیت مالیاتی نهادها و بنیادها که قبلاً مصوب گردیده بود^۵ اقدام شود. مقام رهبری نیز در مورخ ۸۰/۱۰/۱۵ بشرح ذیل با درخواست مطروحه موافقت نمودند:

اینجانب علی‌الاصول بالغو هرگونه امتیاز خاص برای نهادها و بنیادها موافقم. صرفاً دغدغه‌های هزینه‌های مأموریتی این دستگاهها مانند جانبازان عزیز و خانواده‌های معظم شهیدان و محرومان و مستضعفان ذهن اینجانب را مشغول می‌کند و اگر این امر بنحو مناسب در بودجه عمومی پیش‌بینی شود و این دستگاهها بویژه آموزشی و فرهنگی در مورد ایفای وظایف خود دچار کمبود نشوند، بالغو معافیت مالیاتی آنها موافقم و از آن حمایت می‌کنم.^۶

آنچه این برداشت را تقویت می‌کند این است که این قانون (تبصره ۳ ماده ۱۲) در مقام تنظیم رفتار اداری نهادهای ایثارگری نبوده بلکه اصل و ماهیت وجودی آنها را خطاب قرار داده به نحوی که کلیه اموال و داراییها و امکانات بنیاد شهید و ستاد رسیدگی به امور آزادگان و در مورد بنیاد مستضعفان و جانبازان نیمی

۱- مجموعه نظریات شورای نگهبان ۱۳۸۰-۱۳۵۹، مرکز تحقیقات شورای نگهبان / ص ۴۲۰ / چاپ اول، ۱۳۸۱

۱- برای نمونه فرمان صادره در تیرماه ۱۳۶۶ مبنی بر موافقت با معافیت مالیاتی بنیاد ۱۵ خرداد / فرمان ۷۱/۴/۲۸ مبنی بر موافقت با معافیت مالیاتی بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و همینطور مواردی مشابه در خصوص ستاد اجرایی فرمان امام، آستان قدس رضوی، آستان حضرت عبدالعظیم الحسنی، ...

۲- نقل از روزنامه همشهری مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ / ص ۴

از این دارائیه‌ها و امکانات از ایشان اخذ و به نهاد جدید تحویل می‌گردد. واضح است نهادی که کلیه اموال و امکاناتش از او اخذ گردد دیگر موجودیتی برای حیات و ادامه فعالیت نخواهد داشت. بنابراین لزوم کسب اذن اولیه در وضع قانونی با چنین آثار و تبعات که منجر به نسخ فرامین رهبری در ایجاد نهادهای مزبور می‌گردد قطعی و متیقن بنظر می‌رسد.

از سوی دیگر موارد متعدد دیگر از قانونگذاری در رویه مجلس و شورای نگهبان مشاهده می‌شود که به شکل آنچه در تبصره ۳ ماده (۱۲) آمده یعنی به تعبیر ما قانونگذاری مشروط اقدام شده است.

برای نمونه می‌توان به اولین قانونی که مبادرت به احصاء این نهادها در سال ۱۳۷۳ نمود اشاره کرد. توضیح اینکه بموجب تکلیف مقرر در تبصره ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶ فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌بایست از سوی دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس برسد. در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ قانونی موسوم به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد که ضمن آن از یازده نهاد با وصف عمومی غیردولتی یاد می‌شود که از جمله آنها می‌توان به نهادهای زیر نظر دفتر مقام رهبری همچون بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد و ... اشاره نمود. شاهد سخن، آن چیزی است که در تبصره ۲ این ماده واحده آمده، بدین مضمون که: « اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر مقام ولایت فقیه هستند با اذن معظم‌له خواهد بود » و با توجه به قرینه‌ای که در متن ماده واحده وجود دارد واژه « قانون » در این تبصره معطوف به همان قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۶۶ می‌گردد.^۷

بدین ترتیب قانونگذار اجرای قانون محاسبات عمومی را در مورد نهادهای زیر نظر رهبری مشروط به اذن ایشان نموده است. البته اینکه چنین اذنی صادر شده یا خیر از حیثه بحث ما خارج می‌باشد. لیکن آنچه اهمیت دارد نگاه ویژه قانونگذار در مورد این نهادهاست که بصورت مطابق و هماهنگ با آن نیز توسط شورای نگهبان نگرین شده است.

۱- در برخی موارد بویژه از سوی نهادهای اشاره شده در تبصره، یعنی نهادهای زیر نظر رهبری اینگونه نیز تفسیر شده است که حکم تبصره عام و کلی است و اشاره به اجرای همه قوانین دارد. حتی آنجا که قانونگذار در متن قانون ذکری به میان نیاورده باشد می‌بایست اجرای هر قانونی در مورد این نهادها را از رهبری استعلام و اذن گرفت. برای نمونه به فرازی از گزارش بازرسی سازمان بازرسی کل کشور که در مورخ ۸۲/۱۱/۱۹ ضمن بازرسی از یکی از بخشهای بنیاد مستضعفان تهیه نموده بشرح زیر اشاره می‌شود. این گزارش تحت شماره ۳۲۳۰۸ مورخ ۸۲/۱۱/۱۹ صادر و بازرسی محترم در ص ۷۸، آن اشاره نموده: « بطور کلی دستگاههای دولتی به استناد قوانین و مقررات موجود و مصوبات مجلس و دولت ادعاهایی علیه نهادهای انقلابی مطرح می‌نمایند. از طرف دیگر نهادهای انقلابی به استناد منوط بودن اجرای قوانین به اذن ولی فقیه، مدعی عدم شمول قوانین مجلس و دولت به نهادها هستند، لذا این اختلافات علاوه بر اتلاف وقت و صرف هزینه از منابع عمومی موجب طرح دعوی متعدد در محاکم قضایی شده که به نوبه خود باعث تراکم پرونده‌های قضایی نیز می‌گردد. وی متعاقباً در بخش پیشنهادات خود در ص ۸۴ گزارش پیشنهاد نموده: « مراتب به استحضار مقام معظم رهبری « مدظله‌العالی » رسیده تا حسب صلاحدید بطور کلی شمول کلیه قوانین مربوطه بر نهادهای انقلابی و مؤسسات و شرکت های وابسته و ... از ناحیه معظم‌له مأذون گردد ».

جالب آن است که تأسی از این شیوه و نگاه در رویه هیات وزیران نیز به چشم می خورد، نمونه ای جدید در این موضوع « آیین نامه ستادپیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه » است که اخیراً و در جلسه مورخ ۸۳/۴/۷ هیات وزیران به تصویب رسیده و در ماده (۳) آن آمده است:

«تصمیمات ستاد و رئیس ستاد در چهارچوب وظایف مندرج در ماده (۲) این آیین نامه برای کلیه دستگاههای دولتی و دستگاههای تحت پوشش قوای سه گانه و مؤسساتی که شمول قوانین و مقررات بر آنها مستلزم ذکر نام است و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی (از جمله دستگاههای تحت نظر مقام معظم رهبری) و نیروهای مسلح با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا موضوع نامه شماره ۱/۷۱۴۶ مورخ ۸۳/۳/۳۱ دفتر مقام معظم رهبری لازم الاجرا خواهد بود.»^۱

شاید بتوان برای چنین رویه قانونگذاری و تأیید آن از سوی شورای نگهبان (قانونگذاری مشروط) مبنا و مستندی نیز در آرا و نظریات این شورا پیدا کرد. از توجه به پاسخ شورای نگهبان به نامه رئیس کمیسیون نهادهای انقلاب مجلس در سال ۱۳۶۸ شیوه قانونگذاری مشروط بعنوان روشی توصیه شده از ناحیه شورای نگهبان به مجلس به چشم می آید. توضیح بیشتر اینکه در تاریخ ۶۸/۹/۷ نامه ای با امضاء رئیس کمیسیون نهادهای انقلاب اسلامی مجلس شورای اسلامی خطاب به دبیر شورای نگهبان تهیه و چنین استفسار می شود:

« عطف به نامه شماره ۱۰۳۵ مورخ ۶۸/۷/۱۳ به پیوست تصویر موافقت و اذن مقام معظم رهبری با درخواست رئیس کمیسیون نهادهای انقلاب مجلس شورای اسلامی و رئیس بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی در خصوص رفع اشکال شرعی لایحه تسهیلات استخدامی واجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی و کسب اجازه از ایشان برای وضع قانون و مقررات در رابطه با بنیاد مستضعفان و جانبازان جهت تسهیل در امور جانبازان و ارائه خدمات مناسب تر این عزیزان ارسال می گردد. باتوجه به رفع اشکال مورد نظر آن شورای محترم بصورت فوق الذکر آیا بایستی لایحه مزبور مجدداً به شورای محترم نگهبان تقدیم گردد و همانند سایر طرحها و لوایح عمل شود و یا اینکه در شکل فعلی این مصوبه صورت قانونی به خود دارد و نیازی به طی مراحل بعدی نیست. خواهشمند است نظریه آن شورای محترم را در این زمینه اعلان فرمائید.»

شورای نگهبان نیز در پاسخ اشعار می دارد:

« در مورد لایحه مذکور به دو صورت رفع اشکال شرعی می شود:

- ۱) با توجه به ذیل پیشنهاد مشترک آن کمیسیون و مسوول بنیاد جانبازان به حضور مقام معظم رهبری و موافقت معظم له، مسوول بنیاد به نیابت از مقام معظم ولایت فقیه با مصوبه مجلس موافقت نماید.
- ۲) در مجلس مطرح و اقدام در تمام موارد مذکور در لایحه مشروط به اذن ولایت فقیه گردد.»

در هر حال پس از منعکس نمودن مطلب به شورای نگهبان از طریق مجلس اعلام نظر خواهد شد. نظر می‌رسد موضوع مذکور در بند ۲ فوق مبنای رویه‌ای گردیده که متعاقباً نیز در ادوار مختلف مجلس به هنگام قانونگذاری در مورد نهادهای زیرنظر رهبری بکار گرفته شده و از سوی شورای نگهبان نیز صحه گذارده شده است.

جمع بندی :

۱- با استناد به شواهد و نمونه‌هایی که در متن اشاره گردید ملاحظه می‌شود نظام قانونگذاری، در خصوص نهادها و مؤسسات زیرنظر رهبری عمدتاً به دو شیوه عمل نموده است یا قبل از ورود به موضوع و وضع قانون مبادرت به کسب مجوز از رهبری نموده و یا اینکه قانون را وضع و اعمال و اجرای آنرا در متن قانون بصورت مشروط و معلق بر قبولی و موافقت رهبری ذکر نموده است.

۲- هر چند همانگونه که گفته شد شیوه اخیر در جای خاصی از سوی شورای نگهبان مورد توصیه و صحه قرار گرفته و در ظرف زمان نیز بدان عمل شده است، اما پیامدها و آثار این روش قانونگذاری نیز در برخی موارد قابل توجه و بسیار مهم است. از جمله باید به این مساله در بحث تبصره ۳ ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که موضوع بررسی ما بوده، توجه شود. آنچه نهایتاً تصویب و شکل قانونی به خود گرفت اولاً - بار و مسوولیت رسیدگی به موضوع را از جهت تجمیع امکانات و داراییهای نهادهایی که ادغام می‌شوند، برعهده رهبری گذارده است، ثانیاً - با توجه به نیازهای فراوان و تمام ناشدنی اқشار موضوع این تبصره که همانند سایر آحاد جامعه و حتی علاوه بر ایشان هیچگاه بطور تمام و کمال قابل اجابت نیست عملاً رهبری نظام را در تنگنای تصمیم‌گیری اعم از موافقت یا عدم موافقت با انتقال داراییهای نهادهای مربوط به نهاد جدید قرار می‌دهد. به عبارتی امکان مخالفت در این باب نیز از ایشان تا حدود زیادی سلب می‌گردد، چرا که این امر بهانه‌ای بدست نهاد جدید خواهد داد تا ضعفها و نارسایی های خدمات خود را با فقدان امکانات کافی توجیه و در واقع مسوولیت امر را متوجه تصمیم رهبری نیز بنماید. از سوی دیگر موافقت با انجام این کار نیز ملازمه با قبول واگذاری بخش اعظمی از اموال در اختیار ولی فقیه به دولت دارد که با توجه به هزینه‌ها و مصارف خاص پیش‌بینی شده برای آنها توسط دفتر رهبری از این جهت نیز چنین تصمیمی آثار خاص خود را خواهد داشت. بهر حال هر چند توجه به نکته اخیر و اشاره به آن در این بحث فاقد جنبه حقوقی و به نوعی از حوزه نگاه ما خارج است، اما بهر حال با عمل دستگاه تقنین این پیامدها حاصل گردیده و قطعاً بهتر این بود که با همان سازوکاری که در مورد اصل ادغام اقدام گردید، در این مورد نیز قبلاً نظر ایشان اخذ و بدین طریق از تصویب قانون مشروط به کیفیت فوق خودداری می‌گردید.

۳- توصیه به شیوه قانونگذاری مشروط از سوی شورای نگهبان می‌تواند به نوعی عدول از نظریه صادره از سوی همین شورا درباره لایحه تسهیلات استخدامی جانبازان تلقی شود. چرا که با اطمینان نمی‌توان گفت ممنوعیت موردنظر این شورا در نظریه مورخ ۶۸/۷/۱۳ و موکول نمودن وضع مقررات در مورد نهادهای زیرنظر رهبری به اذن ایشان با شیوه فوق مرتفع گردیده باشد. چرا که از سوی دیگر می‌توان این

منع را کلی و علی‌الاطلاق تلقی نموده و نتیجتاً اذن رهبری را اذن ابتدایی قلمداد نمود. نگارنده نیز چنین برداشتی از موضوع داشته به ویژه اینکه این نظریه مشکل پیامدهای نامناسب اجتماعی و سیاسی مذکور در بند ۲ را نیز بنحو مطلوبی منتفی خواهد نمود.

۴_ بنظر می‌رسد یکی از ابهامات و چالشهای نظام حقوق عمومی، بحث صلاحیت شورای نگهبان در تفسیر و عدول از نظرات صادره قبلی خود باشد. سؤال این است که با توجه به تغییر ترکیب اعضای این شورا در ظرف زمان، در صورتی که موضوعی مسبوق به طرح و اعلام نظر شورای نگهبان در سنوات گذشته باشد و ترکیب فعلی موافقتی با نظریه صادره قبلی نداشته باشند و بخواهند تفسیر دیگری ارائه دهند، آیا انجام چنین عملی جایز است یا نظریات گذشته دارای اعتباری مانند اعتبار امر محکوم‌بها بوده و امکان طرح و رسیدگی مجدد در آنها وجود ندارد. هر دو سوی پاسخ به این سوال پیامدهای خاص و بعضاً نامناسبی را خواهد داشت. اگر قائل به جواز انجام چنین کاری شویم زمینه‌ای ایجاد می‌شود تا هر آنکه از نظرات گذشته این شورا متضرر گردیده یا نسبت بدان مخالفت و اعتراضی داشته از مجاری قانونی ذیربط خود زمینه اعاده طرح و رسیدگی به موضوعات را فراهم آورد و این اقدام از سوی قوای سه‌گانه به ویژه دستگاههای اجرایی و ... می‌تواند صورت گیرد. اگر قائل به عدم جواز شویم به نوعی اختیار تشخیص و اجتهاد اعضای شورای لاحق را نسبت به شوراهای سابق محدود ساخته‌ایم و در مواردی نیز ایشان را ملزم به ابراز رأی که خود موافقتی با آن ندارند، ساخته‌ایم.

به هر تقدیر، جای تدبیر در این موضوع، خالی بنظر می‌رسد.

منابع :

- ◀ مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان ۱۳۸۰-۱۳۵، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، چاپ اول ۱۳۸۱
- ◀ غلامرضا کرمی، مجموعه قوانین مالیاتی، انتشارات دریا، چاپ دوم ۱۳۷۹
- ◀ دکتر سیدمحمدهاشمی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات مجتمع آموزش عالی قم، ۱۳۷۴
- ◀ روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران و برخی گزارشهای سازمان بازرسی کل کش