

آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی حقوقی فرآیند انتصاب و عزل مدیرعامل
سازمان تأمین اجتماعی؛ (مرحله چهارم)

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر اصلاحات اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۷

تاریخ: ۱۳۹۳/۳/۱۹



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

بررسی حقوقی فرآیند انتصاب و عزل مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی؛

(مرحله چهارم)

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر اصلاحات اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی

مؤلف:

محمد امین ابریشمی راد

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۳/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان



فهرست مطالب

مقدمه	۲
بند ۱- نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه مصوب دولت؛ مبنا و سازوکار	۲
بند ۲- ارزیابی اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه	۵
۱-۲- تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان»	۵
۲-۲- تعیین هیأت امنای سازمان و صندوق‌های تأمین اجتماعی	۷
۳-۲- اصلاح شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی	۸
۴-۲- تقنینی بودن تعریف امور مدیریتی	۱۲
۵-۲- تغییر در نحوه احراز شرایط مدیرعامل	۱۴
بند ۳- اثر حقوقی مترتب بر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی	۱۷
۱-۳- معنای لغوی و اصطلاحی عبارت «ملغی‌الاثر»	۱۹
۲-۳- برداشت از عبارت «ملغی‌الاثر» در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی	۲۰
۳-۳- معنای عبارت «ملغی‌الاثر» در قوانین کشور	۲۱
۴-۳- بررسی ابطال مصوبات ملغی‌الاثر شده، توسط دیوان عدالت اداری	۲۳
منابع و مأخذ	۲۷
یادداشت‌ها	۲۹

مقدمه

اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)، در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ هیأت وزیران، منجر به تغییر در عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» به «سازمان تأمین اجتماعی»، و همچنین تعیین شرایط لازم جهت تصدی سمت مدیریت عامل سازمان تأمین اجتماعی شد.

با توجه به صلاحیت رئیس مجلس در نظارت قانونی بر مصوبات هیأت وزیران بر اساس مفاد ذیل اصل (۸۵) که به جهت تضمین عدم مغایرت آنها با قوانین عادی صورت می‌گیرد، رئیس مجلس اصلاحیه اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی را مورد بررسی قرار داده و به موجب ماده واحده و تبصره «۴» الحاقی به «قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و اصلاحات بعدی» و همچنین ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی آن، این اصلاحیه را مغایر با مواد متعدد قانون اعلام کرد و لزوم اصلاح آن را به رئیس‌جمهور اعلام داشت.

بررسی نظارت صورت گرفته بر اساسنامه اصلاحی صندوق تأمین اجتماعی، گامی در جهت تحلیل حقوقی اصلاحات این اساسنامه می‌باشد؛ از این طریق می‌توان، ضمن تبیین مبنای صلاحیت نظارتی رئیس مجلس بر اساسنامه اصلاحی هیأت وزیران، و همچنین بررسی و تحلیل اثر ملغی‌الاثَر کردن اصلاحات آن توسط «رئیس مجلس»، به درست‌آزمایی اصلاحات اساسنامه بر اساس قوانین حاکم در نظام جمهوری اسلامی ایران پرداخت.

بنابراین در این مرحله ابتدا مبنای صلاحیت رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات هیأت وزیران، مورد بررسی قرار خواهد گرفت، و در ادامه، ضمن بیان طریق اعمال این نظارت و اثرات آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، به صحت یا عدم صحت اصلاحیه اساسنامه براساس نظر رئیس مجلس پرداخته خواهد شد.

بند ۱- نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه مصوب دولت؛ مبنا و سازوکار

امکان تفویض تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت از سوی مجلس به دولت در جریان بازنگری در اصل (۸۵) قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ پیش‌بینی گردید و در این موارد مقرر شد اساسنامه‌های مصوب دولت جهت بررسی و احراز عدم مغایرت آنها با قانون اساسی و اصول و احکام

مذهب رسمی باید به شورای نگهبان ارسال شوند.

صراحت اصل (۸۵) قانون اساسی بیانگر این مطلب است که مجلس تنها می‌تواند اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به هیأت وزیران تفویض کند و چنین امکانی در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی صراحتاً ذکر نگردیده است. آنچه در عمل در این زمینه اتفاق می‌افتد این است که در بسیاری از موارد مجلس تصویب اساسنامه نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را به هیأت وزیران تفویض می‌کند که این امر بیانگر این مطلب است که از نظر مجلس و شورای نگهبان مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول عنوان مؤسسات وابسته به دولت محسوب می‌شوند،^(۱) که چنین برداشتی در جای خود قابل بررسی است.

از سوی دیگر، با توجه به امکان نقض قوانین مصوب مجلس در اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران، عبارت ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی، مصوبات دولت را محدود به قوانین و مقررات عمومی کشور اعلام کرده و اینگونه مقرر نموده که به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت اساسنامه‌های مصوب دولت با قوانین، این قبیل مصوبات باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسند.

طرفداران نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت معتقد بودند که: «اگر این [تصویب اساسنامه] را واگذار بکنیم به خودشان [دولت] از این آزادی استفاده می‌کنند، ضابطه‌ای دیگر باقی نخواهد ماند و چون ضابطه دیگری هم در خارج وجود ندارد و این آزادی را ما به آنها داده‌ایم که اساسنامه را هرچه خواستند بنویسند مجلس از این جهت دیگر بی‌خبر می‌ماند، ... از ضوابطی که ما به طور کلی در باب مسائل مالی یا اداری و استخدامی داریم ممکن است خارج بشوند». (صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۹: ۱۱۲۲) بنابراین، تلاش کردند که از طریق نظارت رئیس مجلس مانع از تصویب مفاد مغایر قوانین عادی در اساسنامه‌ها شوند و از این طریق از قوانین مصوب مجلس و برتری آنها پاسداری نمایند.

بنابر آنچه گفته شد، در نظام جمهوری اسلامی ایران برای حفظ سلسله مراتب قوانین و مقررات و تضمین برتری قوانین عادی بر همه مقررات مصوب دولت، قانونگذار اساسی رئیس مجلس را به عنوان ناظر صلاحیت‌دار بر این موارد مشخص کرده، و لزوم تبعیت دولت از قوانین مصوب مجلس را اعلام داشته است. در خصوص این قبیل اساسنامه‌ها، از آنجا که تصویب آنها از صلاحیت‌های قانونی مجلس بوده و

مجلس تصویب آنها را به هیأت وزیران تفویض می‌کند، و با توجه به اینکه این قبیل اساسنامه‌ها جهت تشخیص عدم مغایرت با قانون اساسی و موازین شرع باید به شورای نگهبان ارسال شوند، بنابراین این قبیل مصوبات شأن قانونی دارد و از این رو، برخی از اساتید آنها را در ذیل قوانین تفویضی احصا نموده‌اند. (هاشمی، ۱۳۸۰، ج ۲: ۱۳۵) از سوی دیگر، عبارت ذیل اصل ۸۵ قانون اساسی ارسال این قبیل مصوبات را برای رئیس مجلس شورای اسلامی لازم دانسته است؛ چراکه اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران نباید با قوانین عادی کشور مغایرت داشته باشند و صلاحیت تطبیق آنها با قوانین عادی نیز در صلاحیت رئیس مجلس می‌باشد. بنابراین با چنین برداشتی می‌توان گفت که این مصوبات از سطحی پایین‌تر از قوانین عادی برخوردار می‌باشند.

در خصوص نحوه اعمال نظارت رئیس مجلس بر اساسنامه‌های مصوب هیأت وزیران نیز لازم به ذکر است که ماده واحده «قانون نحوه اجرای اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۸) اولین قانونی است که در جهت اجرایی کردن این صلاحیت به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید. به موجب این ماده واحده: «تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد. در صورتی که رئیس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید.»

دولت نیز به موجب همین ماده واحده مکلف شده تا چنانچه این قبیل مصوبات توسط رئیس مجلس، بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شدند، حسب مورد از طریق هیأت وزیران و یا کمیسیون تصویب کننده، ظرف یک هفته نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید.

قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸)، و قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن

(مصوب ۱۳۸۸) نیز با الحاق تبصره‌هایی به قانون یاد شده، ضوابط دقیق‌تری در راستای اجرای این صلاحیت رئیس مجلس مقرر نمود.

به موجب تبصره «۵» الحاقی (مصوب ۱۳۷۸)^(۲) «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت» که متشکل از کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره می‌باشد تشکیل می‌شود. البته نظرات این هیأت برای رئیس مجلس جنبه مشورتی دارد. با پیش‌بینی این هیأت، در حقیقت باید «هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت» را به عنوان مهمترین بازوی رئیس مجلس در اعمال این نظارت به شمار آورد و نقش این مرجع را در اعمال چنین نظارتی انکارناپذیر دانست.^(۳)

بند ۲- ارزیابی اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه

مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ هیأت وزیران، اصلاحات متعددی در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی ایجاد کرد، که از جمله مهمترین این اصلاحات، می‌توان به تغییر در عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» به «سازمان تأمین اجتماعی» و همچنین تفسیر تبصره «۱» ماده «۱۷» قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) و نیز تعیین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، به عنوان مراجع احراز صلاحیت مدیرعامل پیشنهادی اشاره کرد.

در ادامه به صورت جداگانه به بررسی هر یک از موارد فوق خواهیم پرداخت.

۲-۱- تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان»

اولین اصلاحی که به موجب این مصوبه در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) صورت گرفت، تبدیل عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» به «سازمان تأمین اجتماعی» می‌بود.

توضیح آنکه هیأت وزیران به استناد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) بنا به پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، اقدام به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی نمود؛ و به موجب قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی مدیریت سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۸) نام «صندوق تأمین اجتماعی» را به «سازمان تأمین اجتماعی» تغییر داد. به عبارتی در این اقدام هیأت وزیران ضمن انحلال «صندوق تأمین

اجتماعی»، اقدام به تأسیس «سازمان تأمین اجتماعی» نمود.

اما در خصوص اصلاح به عمل آمده لازم به ذکر است که پیش از این، تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) مقرر کرده بود، همه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام یابند؛ و بر همین اساس اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)، اقدام به شناسایی عنوان «صندوق» برای «سازمان تأمین اجتماعی» کرده بود.

اما ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری^(۴) (مصوب ۱۳۸۶) و قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی^(۵) (مصوب ۱۳۸۸) و بندهای (۹۱)،^(۶) (۹۹)،^(۷) (۱۰۰)^(۸) و نیز (۱۰۳)^(۹) قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور و بندهای (۶۳)،^(۱۰) (۶۴)^(۱۱) و (۶۶)^(۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، ظاهراً به قصد قانونگذار مبنی بر حفظ «صندوق تأمین اجتماعی» و ایجاد سازمانی با عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» اشاره دارند. بنابراین از این قوانین حکمی مبنی بر انحلال «صندوق تأمین اجتماعی» و ایجاد سازمانی به عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» قابل برداشت نیست. قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹ - نیز در بند «و» ماده (۲۸)^(۱۳) و تبصره «۴» ماده (۳۸)^(۱۴) بر این امر توجه داشته است. به گونه‌ای که در مواد مورد اشاره همچنانکه عنوان «صندوق تأمین اجتماعی» را مورد شناسایی قرار داده است، در بند «ب» ماده (۲۶)^(۱۵) صراحتاً «سازمان تأمین اجتماعی» را پیش‌بینی کرده است.

بند «د» قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۸ - نیز از جمله قوانینی است که بر این مسأله تأکید داشته است و با بیان این حکم که «سایر مقررات سازمان تأمین اجتماعی و همچنین صندوق‌ها و سازمان‌های بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است»، قصد خود را در خصوص لزوم حفظ صندوق‌های ذیل سازمان تأمین اجتماعی مورد توجه قرار داده است.

بنابراین، بند «الف» اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۹۱ - که با تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان» عملاً اقدام به حذف «صندوق تأمین اجتماعی» و ایجاد سازمانی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» نمود، هرچند به موجب عبارت صدر

بند «الف» این اصلاحیه، با هدف اجرای قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی مدیریت سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است؛ اما در این اصلاح به قوانین مرتبط، از جمله تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^(۱۶) - مصوب ۱۳۸۳ - و ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - و مخصوصاً بند «د» ذیل ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۸ - مبنی بر لزوم بقای هر یک از صندوق‌ها از جمله صندوق تأمین اجتماعی در ساختار تأمین اجتماعی کشور و تداوم فعالیت آن بر اساس قوانین مربوطه توجه نشده است.

در نامه رئیس مجلس خطاب به رییس جمهور به شماره ۵۶۰۲۸ ه/ب - مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶^(۱۷) نیز با عطف توجه به قوانین مذکور اینگونه آمده است که حفظ هویت و تداوم فعالیت «صندوق تأمین اجتماعی» به عنوان یکی از نهادهای بیمه‌ای و زیر مجموعه سازمان تأمین اجتماعی مورد تأکید بوده و در حقیقت قانونگذار به دنبال آن بوده است که هر یک از دو عنوان: «سازمان تأمین اجتماعی» و «صندوق تأمین اجتماعی» با شرح وظایف و اختیارات مستقل و علیحده از یکدیگر به ایفای صلاحیت‌های خود بپردازند.

بنابراین، «بند (الف) مصوبه اصلاحی ناظر به تغییر نام «صندوق تأمین اجتماعی» به «سازمان تأمین اجتماعی» به صرف اساسنامه مصوب هیأت محترم وزیران، در حدی که به جای تجمیع، مشعر به انحلال یافتن صندوق و ادغام آن در سازمان باشد، خارج از حدود اختیارات هیأت محترم وزیران بوده و مغایر با قوانین مذکور است.»^(۱۸)

۲-۲- تعیین هیأت امنای سازمان و صندوق‌های تأمین اجتماعی

دومین اصلاح به عمل آمده در مصوبه هیأت وزیران بند «ب» اصلاحیه اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی^(۱۹) می‌باشد که به موجب آن، هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی مقرر در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)، به عنوان هیأت امنای کلیه صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و عشایر پیش‌بینی شد.

در خصوص این بند از اصلاحیه، که البته به درستی مورد ایراد رئیس مجلس قرار نگرفته است، می‌توان گفت که این بند از اصلاحیه اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی

مغایرتی با قوانین عادی ندارد. بلکه با مراجعه به قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۸ - معلوم می‌شود که در واقع بند «ب» اصلاحیه مورد بررسی صرفاً تکرار مفاد ذیل جزء «۲» بند «الف» ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری^(۲۰) می‌باشد و حکم جدیدی وضع نکرده است.

۲-۳- اصلاح شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی

بند «ج» اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۹۱ - «۳» تبصره به ماده (۱۴) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹) اضافه کرد. این اصلاحات با ایرادات متعدد از سوی رئیس مجلس مواجه شد که به جهت تبیین صحیح موضوع باید هر تبصره و ایرادات مربوطه را به صورت مجزا مورد بررسی قرار داد. لذا در ادامه با بیان ایرادات رئیس مجلس و تبیین آنها، به درست‌آزمایی آن اصلاحات خواهیم پرداخت.

۲-۳-۱- تفکیک شرط سابقه کار و مدرک تحصیلی

همچنان که در مرحله سوم بیان گردید، در تبصره «۲» الحاقی^(۲۱) به ماده (۱۴) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۹ - هیأت وزیران تلاش داشته است تا با جدا کردن شرط مدرک تحصیلی از سابقه کار و بکار بردن آنها در دو بند جداگانه، بتواند از تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار تعبیر و تفسیر مورد نظر خود را مورد تأکید قرار دهد و چنین برداشتی را در قالب اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی محقق نماید.

این تبصره الحاقی به گونه‌ای تنظیم شده است که امکان عطف رشته‌های مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار را به شرط مدرک تحصیلی منتفی می‌سازد و آنها را منحصر در شرط سابقه کار اعلام می‌کند؛ به گونه‌ای که مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند دارای مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد در یکی از رشته‌های دانشگاهی باشد که منحصر در رشته‌های مصرح در این تبصره نیست. از طرفی ایشان باید دارای پنج سال سابقه کار تخصصی در یکی از رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی باشد.

در خصوص اصلاح مذکور، رئیس مجلس در جزء «الف» از بند «۲» نامه شماره ۵۶۰۲۸ ه/ب مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶ - نسبت به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) اینگونه بیان داشته است که: «عبارت «مدرک تحصیلی کارشناسی

ارشد» مندرج در بند «۱» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۷) اساسنامه اصلاحی، از حیث اطلاق و مقید نشدن به رشته‌های تحصیلی مصرّح در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مغایر قانون است».

در مقام تأیید نظر رئیس مجلس می‌توان بیان داشت، بر طبق تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار مدیرعامل جزء ارکان تأمین اجتماعی به حساب می‌آید که لزوماً می‌بایست از میان افرادی انتخاب شود که دارای مدرک کارشناسی ارشد با سابقه کار تخصصی در یکی از رشته‌های مذکور در این قانون باشد. حال آنکه با عطف نظر به تبادل عرفی واژه «رشته» در این تبصره، این واژه در درجه اول اشاره به حوزه‌های مطالعاتی و تحصیلی دارد. همچنین رشته‌های مذکور در این ماده همگی از جمله رشته‌ها و حوزه‌های تحصیلی و دانشگاهی به شمار می‌آیند؛ به ویژه عبارت «در رشته‌های ... گروه پزشکی» که به روشنی به حوزه‌های مطالعاتی یا تحصیلی اشاره دارد. افزون بر این، در صورتی که منظور قانونگذار در این ماده سابقه کار در حوزه یا امور مشخصی می‌بود، این عبارت اینگونه بیان می‌گردید: «با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریتی، ... اقتصادی، ...» و به کار بردن لفظ «مدیریت» یا «اقتصاد» اساساً در مورد رشته تحصیلی به کار می‌رود. برای اثبات این نظر می‌توان به این نکته نیز اشاره کرد که معمولاً در قوانین وقتی تلاش می‌شود به طیف مشخصی از امور اشاره شود، از واژه‌هایی همچون «حوزه» یا «امور» و مواردی از این دست استفاده می‌شود و نه «رشته» که اشاره به حوزه خاص تحصیلی دارد. چنانکه ماده واحده قانون انتزاع دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی ایران از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تهران (مصوب ۱۳۹۲) از حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و اجرایی سخن گفته است^(۲۲) و یا جزء «۶» بند «ی» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹) از امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی سخن به میان آورده است.^(۲۳)

همچنین بررسی واژه «رشته» در قوانین نیز ما را به این مطلب رهنمود می‌نماید که در اکثر موارد در پی واژه «رشته» از عناوین رشته‌های تحصیلی استفاده شده است. برای نمونه می‌توان به قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع کشورهای صادرکننده گاز (مصوب ۱۳۹۰)^(۲۴) و مواد متعدد قانون سنجش و پذیرش

دانشجو در دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور (مصوب ۱۳۹۲)^(۲۵) مراجعه کرد. البته در این خصوص مثال‌های نقضی نیز وجود دارد، چنانکه در قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (مصوب ۱۳۹۱)^(۲۶) و قانون اصلاح قانون سرباز قهرمان (مصوب ۱۳۹۱)^(۲۷) می‌توان گفت که واژه «رشته» در معنایی غیر از معنای غالب آن بکار رفته است، اما صراحت در عبارات این قوانین جای هیچگونه ابهامی را در برداشت از آن باقی نمی‌گذارد. همچنین در مواردی که در برداشت از این «واژه» اختلاف در برداشت وجود داشته باشد باید این واژه را در معنای اصلی آن حمل کرد. استدلال‌های فوق این مطلب را اثبات می‌کند که نظر رئیس مجلس مبنی بر عدم انطباق تبصره «۲» الحاقی با تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار، نظر درستی بوده است. بنابراین رشته‌های تحصیلی مقرر در این تبصره را باید به طریق اولی بر شرط مدرک تحصیلی نیز حاکم دانست و نتیجتاً هر دو شرط مدرک تحصیلی و سابقه کار را مقید به رشته‌های تحصیلی مذکور اعلام کرد.

۲-۳-۲- تبدیل واژه «رشته‌ها» به «امور»

یکی از اصلاحات دیگری که به موجب تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹) انجام شد، تبدیل واژه «رشته‌ها» به «امور» در بند «۲» تبصره «۲» ماده (۱۴) این اصلاحیه بود.

شاید علت اصلی این اصلاح را بتوان جلوگیری از تبادری دانست که در بند گذشته از آن سخن گفته شد. توضیح آنکه معمولاً واژه «رشته» در مقام بیان حوزه‌های مطالعاتی و تحصیلی مورد استفاده قرار می‌گیرد و به نظر می‌رسد اصلاح مورد اشاره با هدف جلوگیری از چنین تبادری صورت گرفته است. بنابراین، با اصلاح واژه «رشته» به «امور» دیگر تردیدی باقی نمی‌ماند که رشته‌های مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار و بند «۲» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه تنها مربوط به سابقه کار مورد نیاز جهت تصدی سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی می‌باشند و شرط مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد را مقید به خود نمی‌کند.

در این خصوص جزء «ب» بند «۲» ایرادات رئیس مجلس نسبت به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) اینگونه مقرر داشته است که: «در بند «۲» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۷) اساسنامه اصلاحی، تغییر یافتن واژه «رشته»

مندرج و مصرّح در قانون به کلمه «امور» که واژه اخیر حسب مورد متضمّن توسعه یا تضییق شمول قانون است و این اقدام خارج از حدود اختیارات و صلاحیت هیأت محترم دولت می باشد، ... مغایر تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است.»^(۲۸)

به نظر می‌رسد چنین برداشتی کاملاً صحیح و مبتنی بر قانون باشد. چراکه با توجه به روند اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه، یکی از مهم‌ترین اختلافات نمایندگان مجلس و هیأت وزیران در خصوص این اصلاحیه این است که آیا رشته‌های مذکور در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تنها معطوف به شرط سابقه کار می‌باشند و یا اینکه مدرک تحصیلی مورد نیاز برای تصدی سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی نیز، باید در یکی از رشته‌های مقرر در این ماده باشد؟

آنچه معتبر می‌نماید این است که با توجه به ادله بیان شده عطف رشته‌های مذکور در این ماده به هر دو شرط مدرک تحصیلی و سابقه کار قوی‌تر می‌نماید و حال آنکه با توجه به مخالفت دولت با چنین برداشتی از این ماده، هیأت وزیران تلاش داشته تا با تغییر واژه «رشته» به «امور»، در عمل انحصار آن به سابقه کار را تقویت کند که با چنین برداشتی ایراد رئیس مجلس مبنی بر توسعه یا تضییق شمول قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کاملاً موجه می‌باشد و اعلام مغایرت آن به نظر صحیح است.

۲-۳- حذف واژه «بیمه» در اساسنامه اصلاحی

تغییر دیگری که به موجب این اصلاحیه صورت گرفته است، حذف واژه «بیمه» در بند «۲» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) این اساسنامه اصلاحی می‌باشد.

توضیح آنکه، هیأت وزیران در اصلاحیه مورد بررسی اقدام به حذف یکی از رشته‌هایی کرده است که به موجب تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار، سابقه کار و مدرک تحصیلی در آن برای تصدی سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی لازم بوده است؛ و حال آنکه با توجه به عبارات ذیل اصل (۸۵)^(۲۹) قانون اساسی مصوبات دولت در مقام تصویب اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی نباید با قوانین و مقررات عمومی کشور مغایرت داشته باشد.

همین عامل سبب شد که رئیس مجلس در جزء «ب» بند «۲» ایرادات خود نسبت به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱)، حذف واژه «بیمه» را

نوعی توسعه یا تضییق شمول قانون عادی به حساب آورد که با توجه به عدم صلاحیت دولت در انجام چنین اقدامی نیازمند اصلاح توسط هیأت وزیران می‌باشد.

۲-۳-۴- غیر قانونی بودن تفکیک شروط مدرک تحصیلی و سابقه کار

جزء «ج» بند «۲» ایرادات رئیس مجلس نسبت به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) نیز بیان مطلبی است که تفصیل آن در بندهای گذشته مطرح گردید.

رئیس مجلس در این قسمت از ایرادات خود بیان داشته است: «از آنجا که داشتن مدرک تحصیلی و سابقه کار تخصصی در رشته‌های احصا شده در قانون توأمان مورد نظر قانونگذار می‌باشد، بنابراین، بندهای «۱» و «۲» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۷) اساسنامه اصلاحی، از حیث حذف شرط داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد در رشته‌های احصا شده در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون و منحصر نمودن شرط احراز به سابقه کار تخصصی، مبنیاً بر مغایرت‌های اعلامی، مغایر قانون است.»

مختصر آنکه، در بند «ج» اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱)، هیأت وزیران در تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) تلاش کرد تا شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی را تشریح و تبیین کند. با توجه به اینکه تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شرایطی را برای همه ارکان تأمین اجتماعی که شامل مدیرعامل صندوق و یا سازمان تأمین اجتماعی نیز می‌شود مقرر کرده بود، در انجام این اصلاحات هیأت وزیران در نظر داشت تا برداشت خود از این قانون را نسبت به شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در «۲» بند جداگانه بیان دارد که البته به نظر می‌رسد چنین برداشتی مغایر با مراد مقنن عادی بوده است.

شاید مهمترین نتیجه حاصل از این تفکیک را بتوان در این مطلب دانست که در تبصره «۲» اصلاحی، رشته‌های مذکور در قانون ساختار تنها منحصر در پنج سال سابقه کار تخصصی شده‌اند و ارتباطی به مدرک تحصیلی ندارند که با توجه به نظر رئیس مجلس و همچنین استدلالاتی که تاکنون بیان شده است، انجام چنین اصلاحاتی مغایر با تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار بوده و خارج از حدود صلاحیت‌های هیأت وزیران می‌باشد.

۲-۴- تقنینی بودن تعریف امور مدیریتی

به موجب تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار، شرط عضویت در کلیه سطوح

ارکان موضوع این قانون داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت و ... معرفی شده بود. با تغییر واژه «رشته‌ها» به «امور» در بند «۲» تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه اصلاحی و همچنین تبدیل واژه «مدیریت» به «مدیریتی» در همین تبصره، تبصره «۳» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه (۳۰) تلاش دارد تا به تبیین و تعریف «امور مدیریتی» مقرر در بند «۲» تبصره «۲» اصلاحیه اساسنامه بپردازد، که این عبارت اصلاح همان عبارت «رشته‌های مدیریت» مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار می‌باشد. به عبارتی دولت پس از انجام تغییر در عبارات و واژگان موجود در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تلاش نمود تا به رفع ابهام و اجمال از این عبارات، که به زعم خود بیانگر منظور صحیح قانونگذار است بپردازد.

با توجه به آنچه در بندهای قبل گفته شد، اصلاحات صورت گرفته در عبارات و واژگان قانون مصوب مجلس توسط مصوبه هیأت وزیران، سبب انحراف از منظور قانونگذار عادی شده است و انجام چنین اصلاحاتی مغایر با ذیل اصل (۸۵) قانون اساسی می‌باشد. بنابراین، اساس تغییرات ایجاد شده در تبصره «۲» مغایر با قانون مصوب مجلس بوده است و با پذیرش این مطلب تفسیر و تعریف «امور مدیریتی» در تبصره «۳» الحاقی به ماده (۱۴) سالبه باتفای موضوع خواهد بود.

به موجب اصل (۷۳) قانون اساسی شورای اسلامی مرجع صالح جهت تفسیر قوانین مصوب خود می‌باشد؛ بنابراین، بر فرض اینکه تبصره «۲» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه اصلاحی هیچگونه تغییر لفظی و محتوایی در مصوبه مجلس به وجود نیاورده بود، اقدام به تفسیر مواد و عبارات قانونی از صلاحیت هیأت وزیران خارج بوده و چنین اقدامی مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی است.

مطلب دیگری که در خصوص تبصره «۳» این مصوبه لازم به ذکر است اینکه این تبصره اقدام به شناسایی برخی از سمت‌ها و پست‌ها به عنوان امور مدیریتی نموده است که با عطف نظر به اصول قانون اساسی و پذیرش این مطلب که برشمردن چنین مواردی به عنوان مشاغل مدیریتی جزء شئون تقنینی و نتیجتاً در صلاحیت مجلس می‌باشد، احصاء مدیران ستادی قوه قضاییه و رؤسای کل دادگستری‌ها و دادستان‌های مراکز استان توسط مصوبه هیأت وزیران را باید آشکارا اعمال قانونگذاری توسط هیأت وزیران دانست که از این جهت مغایر با استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

بند «۳» ایرادات رئیس مجلس بر این مطلب اشاره دارد که «نظر به تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار که مقرر می‌دارد: «شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان موضوع قانون- داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود...»، علیهذا، تبصره «۳» الحاقی و بندهای چهارگانه ذیل آن به ماده (۷) اساسنامه، ناظر به تعریف امور مدیریتی و احصاء و شمارش مصادیق آن چون از حیث تقنینی بودن نیازمند اصلاح قانون است و انجام آن خارج از حوزه اختیارات هیأت محترم دولت بوده و در صلاحیت قوه مقننه می‌باشد، مبنیاً بر مغایرت‌های اعلامی در فوق، مغایر قانون است.»

همانطور که از نظر فوق نیز فهمیده می‌شود، رئیس مجلس نیز تبصره ۳ الحاقی را واجد ماهیتی تقنینی دانسته که باید از طریق قانون مصوب مجلس اصلاح شود.

۲-۵- تغییر در نحوه احراز شرایط مدیرعامل

تبصره «۴» الحاقی به ماده (۱۴) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی^(۳۱) احراز شرایط مدیرعامل پیشنهادی سازمان تأمین اجتماعی را برعهده معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و با تأیید نهایی رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی قرار داده است.

این تبصره در حالی توسط هیأت وزیران به تصویب رسیده است که تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار، احراز شرایط ارکان صندوق‌های تأمین اجتماعی را تنها منوط به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اعلام کرده بود.

توضیح آنکه به موجب بند «ج» ماده (۱۷) قانون ساختار^(۳۲)، مدیرعامل نهادهای حوزه تأمین اجتماعی فردی خارج از مجمع و هیأت مدیره می‌باشد که به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیأت امناء موضوع بند «الف» ماده (۱۷) قانون ساختار^(۳۳) برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود. اما با تصویب قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی (مصوب ۱۳۸۸)^(۳۴) برخلاف بند «ج» ماده (۱۷) قانون ساختار، نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی از طریق پیشنهاد هیأت امنای سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی پیش‌بینی گردید. همچنین ماده (۸) اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)^(۳۵) نیز نصب و عزل مدیرعامل صندوق

تأمین اجتماعی را به همین صورت مورد تأکید قرار داده بود.

باید توجه داشت که علی‌رغم اصلاح روند انتخاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به موجب قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی، شرایط مقرر در تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار کماکان به قوت خود باقی است و این صلاحیت‌ها باید به تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برسند.

به موجب اساسنامه اصلاحی بدون اینکه در شیوه نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی تغییری ایجاد شود، وظیفه احراز شرایط موضوع تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار بر عهده معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور قرار داده شد. رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی (رئیس‌جمهور)^(۳۶) نیز صلاحیت تأیید نهایی این احراز شرایط را عهده‌دار شد.

بنابراین، آنچه از اصلاح صورت گرفته به نظر می‌آید این است که تبصره الحاقی، حکم مقرر در ذیل تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار را اصلاح کرده است و اقدام به ایجاد رویه جدیدی در نحوه احراز شرایط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی کرده است. با بررسی این اصلاحات می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که باتوجه به انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور^(۳۷) و ایجاد دو معاونت تحت عنوان معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، و همچنین تقسیم وظایف آن سازمان بین این دو معاونت، اصلاح به عمل آمده در جهت تغییر مرجع سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور ماهوی نمی‌باشد و در حقیقت مصوبه هیأت وزیران به جای مرجع منحل شده، مرجع جایگزین مورد نظر قانونگذار را در مصوبه خویش آورده است و حکم جدیدی مغایر با قانون وضع نکرده است. بنابراین تعیین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور به جای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نسخ و یا اصلاح قانون عادی به شمار نمی‌آید و در نتیجه نمی‌توان این قسمت اصلاحیه را مغایر با قوانین عادی به شمار آورد. نتیجه اینکه باتوجه به توضیحات بالا، چنین اصلاحی موجه و منطقی به نظر می‌رسد.

اما در خصوص اضافه کردن قید لزوم تأیید نهایی احراز شرایط مدیرعامل از سوی رئیس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی (رئیس‌جمهور) باید گفت که

پیش‌بینی چنین سازوکاری به منزله اصلاح ذیل تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار به شمار می‌آید و از این جهت مطابقت آن با قانون یادشده، محل اشکال است. چراکه هیأت وزیران با مصوبه خود اقدام به اصلاح هنجار فراتر یعنی قانون مصوب مجلس نموده است که از این جهت مغایر با اصل (۸۵) قانون اساسی می‌باشد.

در اینجا نکته‌ای که نیازمند بررسی و نقد جدی می‌باشد بند «۴» ایرادات رئیس مجلس در نامه شماره ۵۶۰۲۸ ه/ب - مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶ - نسبت به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) می‌باشد. ایشان در مقام ایراد به این تبصره اینگونه بیان داشته است: «به موجب بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۷) قانون ساختار، احراز شرایط افراد موضوع قانون از جمله رئیس یا مدیرعامل صندوق یا سازمان، منوط به پیشنهاد وزیر تعاون، رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران می‌باشد، بنابراین، تبصره «۴» الحاقی به ماده (۷) اساسنامه، علاوه بر اینکه مبنیاً بر مغایرت‌های اعلامی در فوق، مغایر قانون است، از این حیث که احراز شرایط مدیرعامل را به جای پیشنهاد وزیر و تأیید «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» و تصویب هیأت وزیران صرفاً منوط به تأیید رئیس شورای مزبور و از طریق معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور می‌داند، مغایر قانون می‌باشد.»

اولین نکته‌ای که لازم به ذکر است اینکه در ابتدای این نظر به بندهای «۱» و «۲» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی اشاره شده است و حال آنکه ماده (۱۷) قانون مزبور فاقد چنین بندهایی می‌باشد. ماده (۱۷) این قانون از چهار بند «الف»، «ب»، «ج» و «د» و دو تبصره تشکیل شده است و بند «الف» این ماده حاوی دو جزء «۱» و «۲» می‌باشد. بنابراین مشخص نیست که تأکید و اشاره رئیس مجلس بر کدام قسمت از این قانون یا ماده می‌باشد.

از سوی دیگر، این بند از ایرادات رئیس مجلس، احراز شرایط افراد موضوع این قانون (از جمله رئیس یا مدیرعامل صندوق یا سازمان تأمین اجتماعی) را منوط به پیشنهاد وزیر تعاون، رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران دانسته است ولیکن تبصره «۱» ماده (۱۷) این قانون تنها سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مسئول احراز شرایط مقرر در این قانون معرفی کرده است. البته با توجه به معیار بیان شده توسط رئیس مجلس به نظر می‌رسد ایشان به اشتباه نحوه انتخاب اعضای شورا یا مجمع یا هیأت امنا را که در جزءهای «۱» و «۲» بند «الف»

این ماده پیش‌بینی شده است، برای مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی فرض کرده‌اند و حال آنکه همانطور که در بالا بیان شد موضوع مدیرعامل در بند «ج» ماده (۱۷) قانون ساختار به پیشنهاد هیأت مدیره و با تصویب شورا یا مجمع یا هیأت امنای مربوطه پیش‌بینی شده بود که در حال حاضر این روند نیز اصلاح شده است.

به نظر می‌رسد آنچه باعث ایجاد اشکال در برداشت رئیس مجلس از این تبصره شده این است که ایشان در استدلال خود «احراز شرایط مدیرعامل» و «نحوه نصب مدیرعامل» را تفکیک نکرده‌اند و این امر سبب ایجاد اشکال در تحلیل ایشان شده است. نحوه نگارش تبصره «۴» الحاقی که شروع آن با عبارت «احراز شرایط مدیرعامل منتخب» می‌باشد، بیانگر این مطلب است که هیأت وزیران در تبیین حوزه مورد نظر خود تنها به تعیین شیوه احراز شرایط مدیرعامل نظر دارد و هیچگونه تغییری در شیوه نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به وجود نیآورده است. بنابراین «تأیید نهایی رئیس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» در واقع تأیید احراز شرایط می‌باشد و نه تغییر در روند انتصاب رئیس صندوق تأمین اجتماعی که در حال حاضر به موجب بند «ج» ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی (مصوب ۱۳۸۸) مورد اشاره قرار گرفته است.

بنابراین باید اصلاح صورت گرفته در تبصره «۴» الحاقی را تنها مغایر با عبارت ذیل تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی دانست و اینگونه نتیجه گرفت که این تبصره بند «ج» ماده واحده اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و ... (مصوب ۱۳۸۸) را که به بیان شیوه انتخاب مدیرعامل صندوق پرداخته، مورد اصلاح قرار نداده است.

بند ۳- اثر حقوقی مرتب بر نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی

نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات دولت را می‌توان به عنوان یکی از دو قالب نظارت تقنینی در نظام جمهوری اسلامی ایران نام برد. به گونه‌ای که پس از شورای نگهبان که بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت دارد رئیس مجلس نیز به عنوان رکن دوم نظارت تقنینی در نظام ایران بر مصوبات دولت به اعمال نظارت می‌پردازد. (راسخ، ۱۳۹۰: ۳۵)

این دو نوع نظارت هرچند از نظر ماهوی کاملاً مشابه و یکسانند اما در سلسله مراتب موازین مورد نظارت و رسیدگی و قوانین حاکم بر آن کاملاً متفاوت می‌باشند. بدین صورت که رئیس مجلس به عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین عادی می‌پردازد و شورای نگهبان صلاحیت تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی را دارد. تفاوت دیگر این دو نظارت آثاری می‌باشد که نظرات این مراجع در نظام حقوقی کشور ایجاد می‌کند. با بررسی اصول مرتبط با شورای نگهبان می‌توان به روشنی دریافت که نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت پیشینی می‌باشد و در این صورت اگر مصوبه مغایر با قانون اساسی یا موازین شرع باشد، امکان تولد و ورود به نظام حقوقی کشور را ندارد و از این جهت به طریق مناسبی اثرگذاری نظارت شورای نگهبان تضمین می‌شود. اما در خصوص نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت با توجه به پستی بودن این نوع نظارت، قانونگذار از امکان «ملغی‌الاثَر کردن» آنها سخن گفته است که آثار و اقتضائات آن محل بحث و بررسی می‌باشد.

برخی نظارت رئیس مجلس بر مصوبات دولت را با توجه به صراحت اصول قانون اساسی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) نوعی نظارت اطلاعی در جهت تضمین عدم مغایرت آنها با قوانین معرفی کرده‌اند و نظارت قضایی مقرر در اصل ۱۷۰ قانون اساسی را وسیله‌ای در جهت بی‌اعتبار ساختن آئین‌نامه‌های مغایر با قوانین در حوزه دعاوی و امور قضایی می‌دانند. (تیلا، ۱۳۸۷: ۴۹) اما در مقابل این نظر، موافقان نظارت استصوابی رئیس مجلس معتقدند که با قید عبارات ذیل اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی، مقصود قانونگذار اساسی این بوده است که مرجع نهایی تشخیص مغایرت مقرر دولتی با قانون، رئیس مجلس است و بر اساس قانون در صورت عدم تأمین نظر رئیس مجلس توسط دولت، مقرر دولتی ملغی‌الاثَر می‌شود. (کدخدایی و درویشوند، ۱۳۹۱: ۹۹)

نظر تفسیری اخیر شورای نگهبان به شماره ۷۳۲/۹۱/۳۰/م مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ که در پی بروز اختلاف بین قوای مجریه و مقننه، با ارجاع از سوی مقام معظم رهبری صادر گردید^(۳۸) بیانگر این مطلب است که هیأت وزیران مکلف است پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی، اقدام به تجدیدنظر و اصلاح در مصوبه خویش نماید. همچنین این امکان برای رئیس مجلس وجود دارد تا در صورتی که هیأت وزیران اصلاحات مورد نظر ایشان را انجام ندهد، پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد را ملغی‌الاثَر سازد. بنابراین با وجود چنین نظری دیگر تردیدی

نیست که رئیس مجلس صلاحیت الغای اثر از مصوبات دولت را دارا می‌باشد. چنانکه پیش از این نیز بیان گردید، تبصره «۳» قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۷۸)،^(۳۹) دولت را ملزم کرده است تا مصوبات خود و کمیسیون‌های مقرر در اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی را ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس برساند؛ تا به موجب صدر ماده واحده این قانون، در صورتی که رئیس مجلس این قبیل مصوبات را بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داد، نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام نماید، و حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید.^(۴۰)

در جهت تضمین اعمال نظر رئیس مجلس در مواردی که به موجب این قانون رئیس مجلس مصوبه‌ای را مغایر با قانون عادی تشخیص می‌دهد، تبصره «۴» قانون الحاق پنج تبصره به قانون یادشده (مصوب ۱۳۷۸)^(۴۱) مقرر داشته است که در صورتی که هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر قانونی نسبت به اصلاح یا لغو آن مصوبه اقدامی انجام ندهد، حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الثر می‌شود.

بنابراین، همانطور که بیان شد امکان الغای اثر از مصوبات دولت ابتدائاً به موجب قانون عادی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی پیش‌بینی گردید و نظریه تفسیری شورای نگهبان در سال ۱۳۹۱ در پی بروز اختلاف بین قوای مجریه و مقننه نیز در تایید آن صادر شد.

برای فهم بهتر اثر نظر رئیس مجلس در اعلام ملغی‌الثر شدن اساسنامه اصلاحی صندوق تأمین اجتماعی لازم است ابتدا به شناخت معنای لغوی عبارت «ملغی‌الثر» بپردازیم و با بررسی تفاوت این اقدام رئیس مجلس با ابطال مصوبات توسط دیوان عدالت اداری، آثار حاکم بر این اقدام رئیس مجلس را مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم و امکان بررسی این موارد در دیوان عدالت اداری را نیز مشخص کنیم.

۳-۱- معنای لغوی و اصطلاحی عبارت «ملغی‌الثر»

عبارت «ملغی‌الثر» ترکیبی از دو واژه «ملغی» و «اثر» می‌باشد. «ملغی» که اسم مفعول از باب افعال و از ریشه «لغو» می‌باشد به معنای باطل شده، لغو شده و از شمار

بیرون شده است. (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۱۹۶۲) (انوری، ۱۳۸۴: ۷۳۳۰) (معین، ۱۳۸۸: ۴۳۴۵-۴۳۴۶) (دهخدا، ۱۳۸۵: ۲۸۰۷)

در علوم فقه و حقوق برخلاف معنای لغوی که آن را با «باطل یا لغو شدن» هم معنی می‌دانند، «ملغی» به تصرفی گفته می‌شود که از اثر انداخته شده و معادل با فسخ دانسته شده است. (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۱۹۶۲)

واژه «اثر» نیز در لغت به معنای نشان، نشانه، نشان و علامت باقی مانده از هر چیز، جای پا، حکمت مترتبه بر هر چیز و یا غایت مترتب بر اشیاء می‌باشد. (معین، ۱۳۸۸: ۱۴۰-۱۴۱) همچنین آن را به معنای حاصل و نتیجه، معلول و مسبب، پیرو و تابع نیز معنا کرده‌اند. (دهخدا، ۱۳۸۵: ۸۹)

در فقه نیز «اثر» را به «پی‌آیندهای یک تصرف اعم از حقوقی و یا غیرحقوقی» تعبیر کرده‌اند. (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۶۱) همانطور که در مورد آثار مترتب بر عقد بیع و دیگر معاملات این مطلب مرسوم است.

چنانکه مشخص است معنای لغوی این واژه با معنای اصطلاحی آن در علم فقه و همچنین علم حقوق تفاوت چندانی ندارد و تقریباً به یک معنا به کار رفته‌اند و آنچه به نظر نگارنده از این واژه برداشت می‌شود نیز همین معنا می‌باشد.

در بیان انواع اثر می‌توان از اثر معطوف به حال و آینده و اثر قهقرایی که همان اثر معطوف به گذشته است و آن را عطف بماسبق شدن نیز می‌نامند نام برد. (انصاری و طاهری، ۱۳۸۸: ۶۱)

با تعاریف ارائه شده از واژگان مورد بحث، عبارت «ملغی‌الاثر» را باید به معنای از اثر انداختن یک مصوبه معرفی کرد؛ که در واقع بدون تعدی به اعتبار و ماهیت وجودی مصوبه، تنها مانع از تأثیر آن در نظام حقوقی می‌شود. چنین برداشتی از این عبارت برخلاف معنای ابطال یا لغو کردن یک قانون یا مقرر می‌باشد که منجر به بی‌اعتباری کلی آن مصوبه می‌شود و باید در استفاده از این عبارات به بار حقوقی آن توجه داشت و حتی‌المقدور این عبارات را در معنای حقیقی خود به کار برد.

۲-۳- برداشت از عبارت «ملغی‌الاثر» در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی

در مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی در جریان تصویب طرح الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۸- رئیس کمیسیون

امور قضایی و حقوقی در مقام بیان منظور کمیسیون از انجام این اصلاحات، علت اصلی را ایجاد راهکارهای اجرایی برای اجرای هرچه بهتر این قانون معرفی می‌کند و قصد خود را از ایجاد ضمانت اجراء برای اظهارنظرهای ریاست مجلس ایجاد ابزار و اهرمی در جهت الزام دولت به اعمال نظر رئیس مجلس بیان می‌دارد.^(۴۲)

به نظر می‌رسد، قانونگذار با پیش‌بینی امکان الغای اثر از مصوبات دولت تنها به دنبال ایجاد ضمانت اجرایی برای نظرات رئیس مجلس بوده است و مشروح مذاکرات مختصر این قانون بیانگر عدم توجه نمایندگان به نحوه اعمال این ضمانت اجرا بوده است. به طوری که در مورد چگونگی آن صحبت و مذاکره‌ای صورت نگرفته است و توجهی نسبت به انتخاب اصطلاحاتی همچون لغو یا ابطال و یا الغای اثر به عنوان آثار حاکم بر نظر رئیس مجلس نشده است.

۳-۳- معنای عبارت «ملغی‌الاثر» در قوانین کشور

با بررسی قوانین کشور می‌توان اختلاف در برداشتها از معنای عبارت «ملغی‌الاثر» را مشاهده کرد. در بسیاری از قوانین عبارت «ملغی‌الاثر» مترادف با «نسخ» پیش‌بینی شده است.^(۴۳)

در بیان معنای «نسخ» آمده است که نسخ یک قانون به معنی «ازاله استمرار قانون سابق به وسیله قانون لاحق کلاً یا بعضاً» می‌باشد. (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۳۶۳۴) این عامل را می‌توان به عنوان مهم‌ترین و رایج‌ترین شیوه پایان بخشیدن به اعتبار یک قاعده حقوقی و اجرای آن معرفی کرد. (دانش‌پژوه، ۱۳۹۱: ۶۶) اثر نسخ یک قانون نسبت به آینده می‌باشد و آثار گذشته آن حفظ می‌گردد. (بیگ‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۷۸)

باتوجه به آنچه در بیان معنای لغوی عبارت «ملغی‌الاثر» گفته شد، و مفهوم نسخ در علم حقوق، روشن است که معادل با نسخ قرار دادن این عبارت برداشت و استفاده ناصحیحی از این عبارت می‌باشد؛ چراکه در نسخ قانون، الغای اثر از مصوبه به عنوان اثر قهری نسخ به شمار می‌آید و هدف مستقیم چنین اقدامی اسقاط اعتبار مصوبه می‌باشد. اما در ملغی‌الاثر شدن مصوبه، به اعتبار مصوبه هیچگونه آسیبی وارد نمی‌شود و تنها امکان اثرگذاری آن متوقف می‌شود. بنابراین زمانی که قانونگذار ادامه حیات یک قانون را نیازمند اصلاحاتی تشخیص دهد می‌تواند با انجام اصلاحات مورد نظر در عمل اقدام به نسخ قسمتی از قانون به وسیله قانون جدید کند و یا به کلی با وضع قانونی مغایر با قانون قبلی، مصوبه قبلی خود را صراحتاً یا به صورت ضمنی نسخ کند. بنابراین نمی‌توان

این دو اصطلاح را به جای یکدیگر استفاده کرد و باید به آثار حقوقی آنها توجه داشت. البته در این خصوص استثنایی نیز وجود دارد؛ چنانکه به نظر می‌رسد، استفاده از عبارت «ملغی‌الاثراً» در مواردی که نسخ قوانین به وسیله یک قانون موقتی و آزمایشی صورت می‌گیرد، صحیح و منطقی می‌باشد. چراکه در این فرض، اگر در پایان مدت تصویب آزمایشی، قانون دائمی به تصویب نرسیده باشد با توجه به اصل بودن استعمال کلمات و عبارات در معنای حقیقی آن، در صورت الغای اثر از قانون پیشین به وسیله قانون آزمایشی، و همچنین اتمام مدت قانون آزمایشی، قانون قبلی می‌تواند خود به خود اجرا شود و بدین وسیله با فقدان و خلاء قانونی در برهه‌ای از زمان مواجه نشد. اما اگر در این موارد اقدام به نسخ قانون دائمی توسط قانون موقتی شده باشد، با اتمام مدت اجرای آزمایشی آن و عدم تصویب قانون دائمی یا تمدید مهلت اجرای آزمایشی آن، نظام حقوقی دچار خلأ قانونی در آن حوزه مورد نظر خواهد شد.^(۴۴)

در مقابل، در بسیاری از موارد از این عبارت در معنای خاصی که به معنای از اثر انداختن یک مقررہ یا قانون برای مدت معینی می‌باشد استفاده شده است.^(۴۵) در برداشت اخیر از عبارت «ملغی‌الاثراً» که به نظر برداشت صحیحی از این عبارت می‌باشد در واقع اعتبار مصوبه از بین نمی‌رود، بلکه اثرگذاری آن برای مدت زمان خاصی متوقف می‌شود. ویژگی این موارد این است که در صورت سپری شدن مدت زمانی خاص، و یا رفع مانع بدون اینکه نیاز به تصویب مقام تصویب کننده آن قانون یا مقررہ باشد، مصوبه ملغی‌الاثراً شده نسبت به همه اشخاص و مراجع مرتبط با آن واجد اثر شده و مجدداً لازم‌الاجرا می‌شود. برای نمونه، زمانی که در قانون بودجه سالانه و یا قوانین برنامه توسعه حکمی مبنی بر ملغی‌الاثراً کردن یک قانون یا مقررہ در زمان اجرای این قوانین مشاهده شود، پس از پایان سال مالی دولت و یا دوره پنج ساله برنامه، در صورتی که چنین حکمی تکرار نشود، قوانین و مقررات ملغی‌الاثراً شده در آن قوانین خود به خود و بدون نیاز به تصویب مجدد لازم‌الاجرا می‌شوند.

به عنوان نتیجه‌گیری این قسمت باید گفت که هرگاه در قوانین از اصطلاح «ملغی‌الاثراً» استفاده شد، اصل بر استفاده از آن در معنای حقیقی می‌باشد، چراکه از نظر علم اصول باید استعمال الفاظ را در معنای حقیقی آنها در نظر گرفت، و تنها زمانی می‌توان آن اصطلاح را حمل بر معنای مجازی آن کرد، که امارات صریح و ضمنی متقنی چنین برداشتی را تأیید کند.

بنابراین، در بررسی‌های آینده باید به این مطلب توجه داشت که در موارد اختلاف در برداشت از عبارت «ملغی‌الاثَر»، این اصطلاح را در نظر تفسیری شورای نگهبان و تبصره «۴» قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس باید در معنای حقیقی آن که به معنی الغای اثر از مصوبات دولت می‌باشد تعبیر کرد و اینگونه نتیجه گرفت که با نظر رئیس مجلس به اعتبار آن مصوبه هیچگونه خللی وارد نمی‌شود و تنها امکان اثرگذاری آن تا رفع مانع از بین می‌رود.

۳-۴- بررسی ابطال مصوبات ملغی‌الاثَر شده، توسط دیوان عدالت اداری

به موجب قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی ... (مصوب ۱۳۸۸)^(۴۶) صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی که توسط رئیس مجلس مغایر با متن و روح قوانین تشخیص داده شده است محدود گردید و رسیدگی به این موارد از صلاحیت دیوان عدالت اداری مستثنی شد. به عبارتی، در حال حاضر امکان ابطال این قبیل مصوبات توسط دیوان عدالت اداری به دلیل ملغی‌الاثَر شدن آنها وجود ندارد.

اما با توجه به بررسی‌های انجام شده، حکم مقرر در این تبصره با توجه به تفاوت در مفهوم و آثار دو اصطلاح «ملغی‌الاثَر» و «ابطال» به نظر خلاف منطق حقوقی و قانون اساسی می‌نماید. چراکه علاوه بر آنچه تاکنون در بیان ویژگی‌های «ملغی‌الاثَر» گفته شد، ملغی‌الاثَر شدن یک مصوبه متفاوت از ابطال آن مصوبه می‌باشد.

در ادامه لازم است به بیان استدلال‌ات خود پردازیم:

۱) اگر الغای اثر از مصوبات دولت را به معنی توقف اثرگذاری این مصوبات به دلیل مغایرت آنها با قوانین مصوب مجلس بدانیم می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که در صورت رفع مانع پیش روی اثرگذاری مصوبه دولت و یا اصلاح آن قانون که مقرر دولتی مغایر با آن اعلام شده است، مانع اجرای مقرر دولتی از بین رفته و آن مقرر بدون نیاز به اعمال اراده جدید دولت می‌تواند مجدداً امکان اجرایی شدن و اثرگذاری پیدا کند. بنابراین منتفی شدن قانون مورد استناد رئیس مجلس سبب از بین رفتن عامل الغای اثر از مقرر می‌شود و نتیجتاً با از بین رفتن مانع، امکان اجرای مجدد مصوبه دولت فراهم می‌شود. البته باید به این نکته توجه داشت که چنین حالتی را نمی‌توان به

صورت مطلق و بدون محدودیت زمانی و بی توجه به شرایط مفروض دانست، چراکه ممکن است با گذشت زمان و یا تغییر شرایط اراده دولت تغییر یافته باشد و به عبارتی خود دولت نیز از آن مقرر روی گردانده باشد و یا مقرره‌ای برخلاف آن مقرر شده باشد. اثر شده وضع کرده باشد. اما در صورتی که چنین شرایطی وجود نداشته باشد، از مفهوم «ملغی‌الاثراً» چنین برداشتی منتج می‌شود. همچنان که تغییر نظر رئیس مجلس و اعلام عدم مغایرت آن مصوبه با قانون نیز واجد همین اثر می‌باشد.

۲) از سوی دیگر یکی از ویژگی‌های عمل ابطال، امکان سرایت نتیجه آن به گذشته است. (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۱۶۷) بدین معنی که ابطال، از جمله ابزارها و مواردی می‌باشد که امکان عطف به‌ماسبق شدن احکام قضایی را فراهم می‌کند. در خصوص ابطال مصوبات دولت در قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) این امر به وضوح قابل مشاهده می‌باشد. به موجب ماده (۲۰) این قانون^(۴۷) با وجود اینکه اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی مشخص شده است، در موارد خاصی اثر ابطال آرای دیوان به زمان تصویب آن مصوبه نیز قابل عطف اعلام شده است. چنین امکانی در خصوص ابطال مصوبات را باید به معنی امکان اثر قهقرایی دادن به حکم هیأت عمومی دیوان دانست که ویژگی مهم ابطال مصوبات می‌باشد. این در حالی است که چنین امکانی در خصوص ملغی‌الاثراً کردن مصوبات وجود ندارد و لزوماً زمان الغای اثر توسط رئیس مجلس معیار و ضابطه تعیین زمان اثرگذاری این اقدام به حساب خواهد آمد. به عبارتی از طریق ملغی‌الاثراً کردن مصوبات نمی‌توان آثار ایجاد شده توسط آن مصوبه خلاف قانون را جبران و ترمیم کرد و حال آنکه چنین امکانی در خصوص مصوبات ابطال شده فراهم است. لغو صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به امکان ابطال مصوبات ملغی‌الاثراً شده توسط رئیس مجلس می‌تواند اسباب سوء استفاده دولت از حق مقررگذاری‌اش را فراهم کند. بدین معنی که دولت می‌تواند اقدام به وضع مقررات مغایر با قانون کند و تا زمان الغای اثر از آن مقررات امور خود را به پیش ببرد. پس از اعلام نظر رئیس مجلس نیز امکان لغو آثار ایجاد شده به موجب آن مصوبه وجود ندارد و امکان عطف به ما سبق شدن این نظر وجود ندارد. بنابراین عدم امکان ابطال این قبیل مصوبات منجر به عدم امکان عطف به‌ماسبق شدن اثر این نظرات خواهد شد.

۳) نکته دیگری که در این خصوص باید مورد توجه قرار داد این است که با توجه به صراحت اصل (۱۷۰) قانون اساسی، هرکس می‌تواند ابطال تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های

دولتی مغایر با قانون را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند و نتیجتاً ابطال اینگونه مقررات دولتی را از دیوان بخواهد. بنابراین نمی‌توان و نباید با تصویب قانون عادی چنین امکانی را از دیوان عدالت اداری سلب کرد و نظر رئیس مجلس را نافی صلاحیت دیوان به حساب آورد. بلکه این دو صلاحیت با یکدیگر قابل جمع بوده و صلاحیت هر یک از دو مرجع خللی در صلاحیت دیگری ایجاد نمی‌کند؛ چراکه آثار صادره از دو مرجع متفاوت بوده و ملغی‌الآثر شدن مقررۀ نافی عدم امکان ابطال آن نمی‌باشد. توضیح آنکه در صورت الغای اثر از مصوبات دولت توسط رئیس مجلس، امکان اثرگذاری آن مصوبه برای همیشه از بین نمی‌رود، بلکه با اصلاح آن توسط دولت و یا رجوع رئیس مجلس از نظر خود آن مصوبه می‌توانند مجدداً اثر حقوقی پیدا کنند. اما در صورتی که مصوبه ملغی‌الآثر شده توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده باشد، دیگر نمی‌توان امکان اثرگذاری برای آن مصوبه را تصور نمود. حتی اگر رئیس مجلس از نظر خود رجوع کند و یا دولت اقدام به اصلاح ایرادات رئیس مجلس نماید. در این حالت باید مرگ آن قاعده حقوقی را دائمی دانست و اینگونه نتیجه گرفت که تنها با وضع مقررۀ جدید توسط دولت امکان ایجاد همان اثر حقوقی وجود دارد. اما در مقابل، اگر دیوان عدالت اداری آن مصوبه را مغایر با قانون عادی تشخیص ندهد رأی دیوان به معنای از بین بردن اثر نظر رئیس مجلس نمی‌باشد و مصوبه مورد بحث همچنان ملغی‌الآثر باقی خواهد ماند.

۴) از جمله مهمترین دلایلی که قانونگذار عادی و شورای نگهبان در مقام اثر بخشی به نظر رئیس مجلس، امکان «ملغی‌الآثر» کردن مقررات دولتی را برای او فراهم کرده، این نکته است که ابطال و از بین بردن مقررات قوه مجریه به عنوان قوه‌ای مستقل، با توجه به پذیرش اصل استقلال قوا در نظام جمهوری اسلامی تنها در صورتی ممکن است که قانون اساسی چنین امکان و تفوقی را برای آن قوه پیش‌بینی کرده باشد و حال آنکه در قانون اساسی جمهوری اسلامی چنین امکانی تنها برای قوه قضائیه در نظر گرفته شده است تا از طریق دیوان عدالت اداری به اعمال نظارت قضایی بر مقررات دولتی بپردازد و در صورت لزوم اقدام به ابطال آن مقررات مغایر با قانون کند. بنابراین در صورتی که مصوبه مجلس امکان ابطال مقررات دولتی توسط رئیس مجلس را پیش‌بینی می‌کرد، با توجه به عدم پیش‌بینی چنین صلاحیتی در قانون اساسی برای رئیس مجلس شورای اسلامی، این صلاحیت از مصادیق تداخل قوا به شمار می‌آمد و صراحتاً مغایر با قانون اساسی می‌نمود. اما با توجه به آنچه گفته شد، از

آنجا که «ملغی‌الاثَر» شدن یک مقرر به معنای از بین بردن ماهیت وجودی آن مقرر در عالم حقوق و اعتبار نمی‌باشد و تنها اثربخشی آن را به منظور صیانت از نظر رئیس مجلس، به عنوان مرجع صلاحیتدار جهت اعمال نظارت تقنینی بر مقررات دولتی متوقف می‌کند، لذا چنین اقدامی کاملاً منطبق با قانون اساسی می‌باشد و به همین جهت مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته است.

بنابراین هر نظری که بخواهد بر حدود صلاحیت‌های رئیس مجلس در این حوزه بیفزاید و یا حدود صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در حوزه نظارت قضایی بر مصوبات دولت را محدود کند محل اشکال است. چراکه آن دسته از طرفداران نظارت رئیس مجلس که امکان «ملغی‌الاثَر» کردن مقررات دولتی را در معنای ابطال آن فرض کرده‌اند و نتیجتاً نظارت دیوان عدالت اداری نسبت به آنها را منع کرده‌اند، دچار اشتباه در حدود صلاحیت‌های رئیس مجلس شده‌اند؛ در مقابل نیز مخالفان امکان پیش‌بینی هرگونه ضمانت اجرا برای نظرات رئیس مجلس، برداشتی غلط و کاملاً تشریفاتی از نظارت رئیس مجلس دارند که به موجب آن نظارت رئیس مجلس جنبه‌ای کاملاً صوری پیدا می‌کند و اجرای آن کاملاً وابسته به اراده دولت می‌شود.

از آنچه در این قسمت گفته شد نتیجه می‌گیریم که هرچند به موجب بند «الف» حکم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به تبصره «۸» قانون مورد اشاره امکان رسیدگی به شکایات واصله در مواردی که توسط رئیس مجلس ملغی‌الاثَر شده است وجود ندارد و هیأت عمومی دیوان در این نوع پرونده‌ها از رسیدگی به این قبیل موضوعات خودداری می‌کند،^(۴۸) اما با برداشت صحیح و اصولی از عبارت «ملغی‌الاثَر» و حدود صلاحیت‌های رئیس مجلس در این موضوع می‌توان نتیجه گرفت که پیش‌بینی عدم امکان ابطال مصوبه ملغی‌الاثَر شده در دیوان عدالت اداری کاملاً برخلاف اصول حقوقی و قانون اساسی می‌باشد و با این برداشت تبصره «۸» الحاقی به قانون مورد اشاره ظاهراً مغایر با قانون اساسی می‌باشد.

منابع و مأخذ

قوانین و مقررات

۱. اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰.
۲. اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۹۱/۵/۱۱.
۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۴. قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۶/۱/۲۶.
۵. قانون اصلاح قانون تعیین حدود آبهای ساحلی و منطقه نظارت ایران مصوب تیر ماه ۱۳۱۳ - مصوب ۱۳۳۸/۱/۲۲.
۶. قانون اصلاح قانون سرباز قهرمان - مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۳.
۷. قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی - مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۵.
۸. قانون الحاق پنج تبصره به قانون نحوه اجرای اصل (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸.
۹. قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجراء اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیتهای رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن - مصوب ۱۳۸۸/۱/۳۰.
۱۰. قانون انتزاع دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی ایران از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تهران - مصوب ۱۳۹۲/۶/۲۶.
۱۱. قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵.
۱۲. قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور - مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۶.
۱۳. قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور - مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹.
۱۴. قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور - مصوب ۱۳۹۱/۲/۳۰.
۱۵. قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵.
۱۶. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱.
۱۷. قانون سنجش و پذیرش دانشجو در دانشگاهها و مراکز آموزش عالی کشور - مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۰.
۱۸. قانون عضویت دولت جمهوری اسلامی ایران در مجمع کشورهای صادرکننده گاز - مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۹.
۱۹. قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
۲۰. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت - مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹.
۲۱. لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸.

اسناد و نامه‌ها

۲۲. مشروح مذاکرات جلسه ۳۲۴ دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، قابل مشاهده در تارنمای کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی به نشانی: <http://www.ical.ir>
۲۳. مصوبه جلسه یکصد و سی و سوم شورای عالی اداری در خصوص انحلال سازمان مدیریت و

- برنامه ریزی کشور، تأیید شده توسط رئیس جمهور در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۱۸.
۲۴. نامه رئیس هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه به مقام معظم رهبری، به شماره ۱۶۶ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۲.
۲۵. نامه دفتر مقام معظم رهبری به دبیر شورای نگهبان به شماره ۶۰۸۲ - م/۱ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۳.
۲۶. نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱/۳ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰.
۲۷. نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۴۵۷۵ - مورخ ۱۳۷۲/۳/۳.
۲۸. نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۷۳۲/۳۰/۹۱/۳ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰.
۲۹. رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۷۳ - مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷.
۳۰. نامه رئیس مجلس خطاب به رئیس جمهور به شماره ۵۶۰۲۸ ه/ب - مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶ - قابل مشاهده در تارنمای: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/825206>
- مقالات، کتب و یادداشت‌ها**
۳۱. انصاری، مسعود، طاهری، محمدعلی (۱۳۸۸)، دانشنامه حقوق خصوصی، تهران: انتشارات جنگل، چاپ سوم، جلد سوم.
۳۲. انوری، حسن (۱۳۸۴)، فرهنگ بزرگ سخن، تهران: انتشارات سخن، چاپ چهارم، جلد هفتم.
۳۳. بیگزاده، صفر (۱۳۸۲)، شیوه نامه نگارش قانون، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
۳۴. تیلار، پروانه (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آئین نامه، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
۳۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، تهران: گنج دانش، چاپ سوم، جلد پنجم.
۳۶. دانش‌پژوه، مصطفی (۱۳۹۱)، قلمرو اجرا و تفسیر قواعد حقوقی، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
۳۷. دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵)، فرهنگ متوسط دهخدا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، جلد دوم.
۳۸. راسخ، محمد (۱۳۹۰)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات دراک، چاپ دوم.
۳۹. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۹)، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، جلد دوم.
۴۰. غمامی، محمد مهدی (۱۳۹۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
۴۱. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ بیست و سوم.
۴۲. کدخدایی، عباسعلی، درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۱)، «نظارت بر مقرارت دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی، سال اول، شماره ۱، صفحات ۹۹ - ۱۱۷.
۴۳. معین، محمد (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ بیست و پنجم، جلد چهارم.
۴۴. هاشمی، محمد (۱۳۸۰)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دادگستر، چاپ پنجم، جلد دوم.

یادداشت‌ها

۱. برای نمونه ماده (۱) لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸ -

ماده ۱ - بمنظور اجراء و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هم آهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز و جوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل و جوه و ذخائر، سازمان مستقلی بنام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته به وزارت بهداری و بهزیستی که در این قانون «سازمان» نامیده میشود، تشکیل میگردد. سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصرأ طبق اساسنامه‌ای که بتصویب هیئت وزیران میرسد، اداره خواهد شد.

۲. تبصره ۵- رئیس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب‌نامه‌های هیأت وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره (بدون ایجاد ردیف سازمانی) به عنوان عضو هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آراء هیأت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهائی با رئیس مجلس است.

۳. جهت آشنائی بیشتر با سازوکار و نحوه عملکرد این هیأت رجوع شود به: غمامی، محمد مهدی، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰، چاپ اول، ص ۴۳۲ تا ۴۳۶.

۴. «ماده ۱۱۳- دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوقهای بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشد»

۵. «ب - ترکیب هیأت امضاء سازمان تأمین اجتماعی به شرح زیر تعیین می‌شود:

...

هیأت امضاء مذکور، در حکم هیأت امضاء کلیه صندوقهای تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.

ج - نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوقها و بیمه‌های موضوع ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیأت امضاء سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد .

د - سایر مقررات سازمان تأمین اجتماعی و همچنین صندوقها و سازمانهای بازنشستگی و بیمه‌ای و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به قوت خود باقی است»

۶. «۹۱- سازمان تأمین اجتماعی موظف است به افرادی که حداقل ده سال حق بیمه پرداخت نموده‌اند و به سن شصت سال برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان رسیده‌اند یا به هر دلیلی به تشخیص کمیسیون‌های موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۳/۴/۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آن در سنین کمتر از موارد فوق از کارافتاده شده‌اند ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌شوند...»

۷. «۹۹- صندوق تأمین اجتماعی موظف است کارگزاران و پیمانکاران مخابرات روستایی موضوع جزء

(و) بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور را پس از واریز حق بیمه سهم کارگر توسط کارگزار و پیمانکار و تا زمان فروش سهام مدیریتی براساس قانون تأمین اجتماعی تحت پوشش بیمه قرار دهد. ...»
 ۸. «۱۰۰- کلیه کارگاه‌های کشاورزی مشمول نظام صنفی کشاورزان در شمول قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایانی که حداکثر پنج نفر کارگر دارند مصوب ۱۶/۱۲/۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن است. آیین‌نامه نحوه اجرای قانون مذکور توسط وزارت جهاد کشاورزی و صندوق تأمین اجتماعی ظرف یک ماه از تصویب قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

۹. «۱۰۳- صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی و بیمه‌ای مکلفند تمام اعتبارات پیش‌بینی شده مندرج در قانون بودجه، که پس از طی مراحل در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد به انضمام دیگر منابع داخلی خود و سایر منابع حاصله را به طور کامل به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران اختصاص دهند و پرداخت نمایند و هزینه‌های نیروی انسانی و سایر هزینه‌ها را ضمن صرفه‌جویی، از محل منابع داخلی خود تأمین و پرداخت نمایند. مستمری زنان بی‌سرپرستی که اقدام به ازدواج می‌کند، برقرار می‌ماند.»

۱۰. «۶۳- صندوق‌های بازنشستگی و تأمین اجتماعی و بیمه‌ای و درمانی مجازند تمام اعتبارات پیش‌بینی شده مندرج در قانون بودجه که پس از طی مراحل در اختیار آنها قرار می‌گیرد به انضمام دیگر منابع داخلی خود و سایر منابع حاصله را به حقوق بازنشستگان، وظیفه‌بگیران یا مستمری‌بگیران و حداقل به پنجاه درصد (۵۰٪) حق بیمه تکمیلی کامل آنان اختصاص دهند و پرداخت نمایند و هزینه‌های نیروی انسانی را ضمن صرفه‌جویی، از محل منابع داخلی خود تأمین و پرداخت نمایند. همچنین مستمری به همسر و فرزندان بیمه شده متوفی که زیر ده سال سابقه دارند به نسبت سنوات پرداخت شود.»

۱۱. «۶۴- صندوق تأمین اجتماعی موظف است کارگزاران و پیمانکاران مخابرات روستایی موضوع جزء (و) بند (۱۶) قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور را پس از واریز حق بیمه سهم کارگر توسط کارگزار و پیمانکار و تا زمان فروش سهام مدیریتی بر اساس قانون تأمین اجتماعی تحت پوشش بیمه قرار دهد. حق بیمه سهم کارفرما برای این مدت و برابر مدت کارکرد آنان بر عهده دولت است و مبلغ آن در کارگروهی متشکل از وزیران ارتباطات و فناوری اطلاعات و تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان حسابرسی تعیین و به‌عنوان مطالبات صندوق تأمین اجتماعی از دولت منظور می‌شود و از محل پرداخت اقساط فروش سهام شرکت مخابرات ایران به بخش خصوصی پرداخت و تسویه می‌گردد.»

۱۲. «۶۶- سازمان تأمین اجتماعی مجاز است به افرادی که حداقل ده سال حق بیمه پرداخت نموده‌اند و به سن شصت‌سال برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان رسیده‌اند یا به هر دلیلی به تشخیص کمیسیون‌های موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۳/۴/۱۳۵۴ و اصلاحات بعدی آن در سنین کمتر از موارد فوق از کار افتاده شده‌اند ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌شوند متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی آنان را پرداخت نماید. افرادی که کمتر از ده سال حق بیمه پرداخت کرده‌اند می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ده سال به نرخ سال جاری از امتیاز بازنشستگی این بند برخوردار شوند. ...»

۱۳. «و - در صورتی که دریافتی ایثارگران مشمول صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی دیگری گردد، بازنشستگی در هر صندوق به طور مستقل انجام می‌گردد و با تحقق شرایط بازنشستگی

ایثارگر در هر صندوق، از مستمری بازنشستگی آن صندوق بهره‌مند می‌شود.»
۱۴. «تبصره ۴- دارائی‌ها، تعهدات، اموال منقول و غیرمنقول، منابع انسانی، مالی و اعتباری، امکانات، ساختمان و تجهیزات مربوط به بخش بیمه‌های درمان به استثناء صندوق تأمین اجتماعی با تشخیص معاونت به سازمان بیمه سلامت ایران منتقل می‌گردد. اعتبارات مربوط به حوزه درمان نیز بر اساس عملکرد در قبال ارائه خدمات و محاسبه به عنوان بخشی از تعرفه استحقاقی در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.»

۱۵. «ب - استفاده از روش‌های نوین در اداره و ارائه خدمات این صندوق‌ها از طرق مختلف از جمله تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به ویژه صندوق بازنشستگی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی بر اساس اساسنامه دولت به نحوی که بر کاهش هزینه‌های سرباری نیروی انسانی از منابع بیمه و کاهش تصدی‌گری تأکید نماید.»

۱۶. «تبصره ۲- با توجه به ماهیت امور بیمه‌ای کلیه عناوین تشکیلاتی و سازمانی‌های فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام خواهند یافت.»

۱۷. قابل مشاهده در تارنمای: <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/825206>

۱۸. بند ۱ نامه رئیس مجلس شورای اسلامی به رئیس جمهور مبنی بر ابطال اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، به شماره ۵۶۲۶۴ ه/ب، مورخ ۲۶/۹/۱۳۹۱.

۱۹. «ب - متن زیر به ابتدای ماده (۷) اضافه می‌شود:
 ماده ۷- هیئت امنای سازمان علاوه بر سازمان تأمین اجتماعی در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌ها از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.»

۲۰. «هیأت امان مذکور [سازمان تأمین اجتماعی]، در حکم هیأت امان کلیه صندوق‌های تأمین اجتماعی و بازنشستگی، بیمه‌های خدمات درمانی و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.»

۲۱. «تبصره ۲- شرایط انتصاب مدیرعامل سازمان به شرح زیر است:

- ۱- داشتن مدرک تحصیلی حداقل کارشناسی ارشد
- ۲- داشتن پنج سال سابقه کار تخصصی در امور مدیریتی یا اقتصادی یا مالی یا حسابداری یا انفورماتیک و گروه پزشکی»

۲۲. ماده واحده- دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی ایران در تمامی سطوح و حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و اجرایی از دانشگاه علوم پزشکی و خدمات درمانی و بهداشتی تهران منتزع می‌شود.

۲۳. جزء ۶ بند (ی) ماده ۸۴- صندوق در امور اداری، استخدامی، مالی و معاملاتی تابع این اساسنامه و قوانین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و سیاست‌های پولی و ارزی می‌باشد. ...

۲۴. ماده ۲۶- ...

ب) حداقل شرایط شخصی برای احراز سمت دبیرکلی مجمع به شرح زیر است :

...

۲) داشتن مدرک تحصیلی از یکی از دانشگاه‌های معتبر در رشته‌های حقوق، اقتصاد، علوم، مهندسی یا

مدیریت بازرگانی

... (۳)

۲۵. ماده ۱- اصطلاحات به کار رفته در این قانون به شرح زیر تعریف می‌شوند:

الف - ...

ب - آزمون عمومی: آزمون سراسری از میان دروس عمومی رشته‌های تحصیلی در سه سال آخر دوره آموزش متوسطه است که توسط سازمان سنجش آموزش کشور برگزار می‌شود.

۲۶. ماده ۳- وظایف و اختیارات وزارت نفت به شرح زیر است:

الف- ...

پ - امور اجرایی

...۱-

۹- تهیه و تدوین فهرست و ارزیابی صلاحیت سازندگان، پیمانکاران و مشاوران در رشته‌های تخصصی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی برابر قوانین و مقررات

...

۲۷. ماده واحده- تبصره (۴) ماده واحده قانون سرباز قهرمان مصوب ۱۳/۱۲/۱۳۷۶ به شرح ذیل اصلاح و به عنوان تبصره (۶) محسوب و دو تبصره به عنوان تبصره‌های (۴) و (۵) به آن الحاق می‌شود و عبارت «سازمان تربیت بدنی» در قانون مذکور به عبارت «وزارت ورزش و جوانان» تغییر می‌یابد.

تبصره ۴- قهرمانان بازی‌های المپیک شامل نفرات اول تا سوم و قهرمانان اول و دوم مسابقات قهرمانی جهان و نفرات اول بازی‌های آسیایی در رشته‌های ورزشی تحت پوشش کمیته بین المللی المپیک (IOC) و مقام اول تا سوم مسابقات جام جهانی فوتبال، بسکتبال و والیبال و همچنین یکی از فرزندان قهرمانان پارالمپیک جهانی معاف از سربازی با معرفی وزارت ورزش و جوانان و موافقت ستاد کل نیروهای مسلح پس از طی دوره آموزش نظامی در نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران از انجام خدمت دوره ضرورت معاف می‌شوند.

۲۸. قابل مشاهده در: نامه رئیس مجلس خطاب به رئیس جمهور به شماره ۵۶۰۲۸ ه/ب (مورخ ۱۳۹۱/۹/۲۶)

۲۹. اصل ۸۵- ... مصوبات دولت نباید مخالفت قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۳۰. تبصره ۳- منظور از امور مدیریتی شامل موارد زیر خواهد بود:

- ۱- مدیریت دولتی شامل وزراء، معاونین و مشاورین و مدیران کل و همتراز آنها در دستگاههای اجرایی
- ۲- مدیریت بازرگانی و صنعتی شامل اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های دولتی و شرکت‌های فعال در حوزه بازرگانی و صنعتی و تجارت پذیرفته شده در بازار بورس و فرابورس
- ۳- مدیریت حقوقی و قضایی شامل معاونین و مدیران ستادی قوه قضاییه و رؤسای کل دادگستری‌ها و دادستان‌های مراکز استان و معاونین حقوقی دستگاههای اجرایی در سطح معاونین وزیر
- ۴- سایر مدیریت‌ها از جمله رؤسای دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و مراکز آموزش عالی حسب مورد پس از

تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور

۳۱. تبصره ۴- احراز شرایط مدیرعامل منتخب موضوع تبصره‌های (۲) و (۳) با معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و تأیید نهایی رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی خواهد بود.

۳۲. ج - مدیرعامل: فردی خارج از مجمع و هیأت مدیره که به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهارسال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد.

۳۳. الف - شورا یا مجمع و یا هیأت امناء با شرایط زیر :

۱ - نصف به علاوه یک اعضاء با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

۲ - مابقی اعضاء به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت گیرندگان متشکل و سازمان یافته» آنها براساس آئین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکلی‌های رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

۳۴. بند ج ماده واحده: نصب و عزل مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه صندوق‌ها و بیمه‌های موضوع ذیل بند «ب» این قانون با پیشنهاد هیأت امناء سازمان و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد.

۳۵. ماده ۸ - وظایف و اختیارات هیأت امناء به شرح زیر می‌باشد:

...

تبصره - نصب و عزل مدیر عامل صندوق با پیشنهاد هیأت امناء و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی انجام می‌پذیرد.

۳۶. ماده ۱۳ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی- شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی: به منظور هماهنگی سیاستهای اجتماعی در حوزه‌های اشتغال، آموزش و پرورش، تربیت بدنی، مسکن، بهداشت و درمان و سایر بخشهای مرتبط با حوزه تأمین اجتماعی شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به ریاست رئیس‌جمهور و دبیری وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل می‌گردد.

۳۷. مصوبه جلسه یکصد و سی و سوم شورای عالی اداری در خصوص انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، در تاریخ ۱۸ تیر ۱۳۸۶ توسط رییس‌جمهور وقت به تأیید رسید.

۳۸. نامه رئیس هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه به مقام معظم رهبری به شماره ۱۶۶ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۲ -

رهبر معظم انقلاب اسلامی

حضرت آیه الله خامنه‌ای مدظله العالی

موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی (نامه شماره ۱۱۷۹۷ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ رئیس‌جمهور محترم منضم به نامه شماره ۱/۲۰۴۸۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۲) در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۳ هیأت عالی مورد بررسی قرار گرفت. نتیجه حاصله به شرح ذیل اعلام می‌گردد:

«الغاء اثر مصوبات دولت توسط رئیس محترم مجلس شورای اسلامی مبتنی بر قوانین مصوب مجلس است. رئیس جمهور محترم نیز در نامه ارجاعی، پیش‌بینی چنین اختیاری در قانون عادی را موجب توسعه اختیارات رئیس مجلس در اصول یادشده و تضییق اختیارات دولت دانسته‌اند. از آنجا که عمده اختلافات و ناهماهنگی‌ها در این زمینه به اختلاف برداشت از اصول یادشده مربوط می‌شود و با توجه به تأکید بند نخست راهبردهای ابلاغ شده اجرای بند ۷ اصل ۱۱۰ بر استفاده از راه‌هایی مانند تفسیر قانون اساسی برای حل اختلاف و تنظیم روابط قوا، تفسیر شورای نگهبان از اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در این مورد که آیا اصول مذکور اختیار الغاء اثر مصوبات دولت را به رئیس مجلس اعطا می‌کند یا خیر، راه‌گشا خواهد بود.

چنانچه اعلام نظر هیأت عالی در خصوص برداشت از اصول فوق نیز موردنظر رهبر معظم انقلاب اسلامی باشد، متعاقباً اعلام نظر خواهد شد.»

به همراه این نامه گزارش تفصیلی دبیرخانه هیأت عالی تقدیم می‌گردد.

رئیس هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه

سید محمود هاشمی شاهرودی

نامه دفتر مقام معظم رهبری به دبیر شورای نگهبان به شماره ۶۰۸۲ - م/۱ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۳ -

حضرت آیه الله جنتی دامت برکاته

دبیر محترم شورای نگهبان

نامه‌ی شماره‌ی ۱۶۶ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲ رئیس محترم هیأت عالی حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه در ارتباط با موضوع ارجاعی اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی در اجرای ذیل اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی و نتیجه حاصله به استحضار مقام معظم رهبری مدظله‌العالی رسید، مرقوم فرمودند:

«آیه الله جناب آقای جنتی دبیر محترم شورای نگهبان دامت برکاته

طبق نظر صائب هیئت عالی حل اختلاف، شایسته است آن شورای محترم نظر تفسیری خود را در مورد

اصول ذریط قانون اساسی در این مسأله، اعلام نماید. والسلام علیکم و رحمۃ الله ۱۳۹۱/۳/۲»

ضمن ارسال تصویر دستخط مبارک معظم له و سوابق مربوط، مراتب برای اقدام مقتضی و اعلام نتیجه، ایفاد می‌گردد.

دفتر مقام معظم رهبری - محمدی گلپایگانی

نامه دبیر شورای نگهبان به رئیس دفتر مقام معظم رهبری به شماره ۶۰۸۲ - م/۱ - مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۰ -

جناب حجت الاسلام والمسلمین آقای محمدی گلپایگانی (دامت برکاته)

رئیس محترم دفتر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)

عطف به نامه شماره ۶۰۸۲ - م/۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۳، مبنی بر اظهار نظر تفسیری در خصوص اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر شورا به شرح زیر اعلام می‌گردد:

«هیأت وزیران پس از اعلام نظر رئیس مجلس شورای اسلامی مکلف به تجدیدنظر و اصلاح مصوبه خویش است؛ در غیر این صورت پس از گذشت مهلت مقرر قانونی، مصوبه مورد ایراد ملغی الاثر خواهد شد.»

دبیر شورای نگهبان - احمد جنتی

۳۹. تبصره ۳ - مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.

۴۰. قانون نحوه اجراء اصل هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسؤولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۸):

ماده واحده - تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد در صورتیکه رئیس مجلس آنرا خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دولت اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رئیس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجراء را صادر نماید.

۴۱. تبصره ۴ - چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت 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، ملغی‌الاثرباشد.

۴۲. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، جلسه ۳۲۴، صفحه ۸ قابل مشاهده در تارنمای زیر:

http://www.ical.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=2378&Itemid=13

۴۳. جهت مشاهده نمونه رجوع شود به:

- قانون اصلاح قانون تعیین حدود آبهای ساحلی و منطقه نظارت ایران مصوب تیر ماه ۱۳۱۳ - مصوب ۱۳۳۸ - ماده ۸ - موادی از قانون مصوب ۲۴ تیر ماه ۱۳۱۳ و سایر قوانین که با این قانون مغایرت دارد در قسمتی که مغایر است ملغی‌الاثرباشد.

- قانون اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی - مصوب ۱۳۸۶ -

ماده ۹۴ - کلیه قوانین و مقررات مغایر با این قانون ملغی‌الاثرباشد .

۴۴. چنین حالتی در خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۹۲ قابل تأمل می‌باشد:

توضیح آنکه در حالی لایحه تمدید مهلت آزمایشی این قانون در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱۴ به تأیید شورای نگهبان رسید و جهت اجرا به دولت ابلاغ شد که باتوجه به تصویب این قانون در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ و مهلت ۵ ساله اجرای آزمایشی آن، و نیز تمدید یکساله آن در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۱۹، این قانون در واقع بیش از یک ماه لازم‌الاجرا نبوده است و با توجه به لغو قوانین قبلی به موجب ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، در مدت اتمام مهلت اجرای آزمایشی این قانون، قوانین قبلی نمی‌توانستند اجرا شوند و در عمل کشور با خلاء قانونی در این عرصه مواجه شد. حال آنکه در صورتی که قانون مدیریت قوانین قبلی خود را لغو نمی‌کرد و تنها اقدام به الغای اثر از آنها می‌کرد، در این مدت قانون استخدام کشوری و سایر قوانین اداری که مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری بودند مجدداً اجرایی می‌شدند.

۴۵. جهت مشاهده نمونه رجوع شود به:

- قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹-
 «ماده ۱۱۶- انجام بیمه‌های دستگاه‌های اجرائی به صورت انحصاری با شرکت سهامی بیمه ایران، موضوع ماده (۳۰) قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب سال ۱۳۵۰ در طول سال‌های برنامه ملغی‌الاثرب می‌شود.»

- جزء «ل» بند «۷» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور
 «ل- در سال ۱۳۸۸ کلیه قوانین و مقررات خاص و عام مغایر با این بند از جمله تبصره (۳۸) دائمی قانون بودجه سال ۱۳۵۸ ملغی‌الاثرب است و ...»

۴۶. تبصره ۸- در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. تطابق تصمیمات مقامات مذکور با موارد ذکرشده با رئیس مجلس شورای اسلامی می‌باشد. این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجراء است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین کلیه قوانین مغایر ازجمله قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۴/۱۲/۱۳۸۰ نسخ می‌شود.

۴۷. ماده ۲۰- اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید.

۴۸. الف) نظر به اینکه مصوبه شماره ۹۶۶۹۲/ت ۴۲۴۹۶ هـ ۱۵/۵/۱۳۹۱ هیأت وزیران با موضوع اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی به موجب نامه شماره ۵۶۲۶۴ هـ / ب ۲۶/۹/۱۳۹۱ رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر قانون تشخیص شده است و به موجب قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول ۱۳۸ و ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۸ و اصلاحات بعدی آن مصوب سال ۱۳۸۸ در اینگونه موارد نظر رئیس مجلس شورای اسلامی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و چنانچه دولت در مهلت مقرر قانونی نسبت به رفع ایرادات رئیس مجلس شورای اسلامی اقدامی به عمل نیاورد، مصوبه ملغی‌الاثرب خواهد شد و دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت رسیدگی به شکایت نسبت به چنین مصوبه‌ای را نخواهد داشت و از سویی هیأت وزیران در موضوع ایرادات رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبه شماره ۹۶۶۹۲/ت ۴۲۴۹۶ هـ ۵/۱۵/۱۳۹۱ در مهلت مقرر قانونی اقدامی به عمل نیاورده است، بنابراین به لحاظ ملغی‌الاثرب شدن مصوبه مذکور و عدم قابلیت اجرا موجهی برای رسیدگی به درخواست ابطال این مصوبه در قسمت‌های مورد اعتراض که مورد ایراد قانونی قرار گرفته است در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir