



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال بندهای (۲)، (۳)، (۴) و (۵) شیوه-نامه
الحاقی به ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴ کل
کشور به شماره ۱۲۷۴۳۲-۲۰/۲ مورخ
۱۳۹۴/۳/۱۹

کد گزارش: ۹۸۰۵۰۳۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۵/۲۶

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال بندهای (۲)، (۳)، (۴) و (۵) شیوه-نامه الحاقی به
ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به شماره
۱۲۷۴۳۲-۲۰/۲ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۹

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

محمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۵۰۳۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۵/۲۶

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(منوط بودن امور کلان اداری و استخدامی در شرکت‌های تابعه وزارت نفت به اجازه وزیر نفت)

موضوع شکایت: ابطال بندهای (۲)، (۳)، (۴) و (۵) شیوه‌نامه الحاقی به ضوابط

اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴ کل کشور به شماره ۱۲۷۴۳۲-۲۰/۲ مورخ

۱۳۹۴/۳/۱۹

شاکی: احمدرضا جهان‌اندیش

طرف شکایت: وزارت نفت

جهت مغایرت شرعی: برخی آیات شریفه قرآن کریم، قاعده فقهی «اذا سقط

الاصل سقط الفرع» و استفتائات رهبری

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۳۶۹۵ - ۱۳۹۸/۲/۱۰

مقدمه

وزیر نفت در سال ۱۳۹۴ شیوه‌نامه‌ای را در خصوص موضوعات اداری و استخدامی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه صادر کرده که شاکی نسبت به برخی از بندهای آن معترض بوده و آن را مغایر موازین شرعی و قانونی می‌داند. در این گزارش پس از تبیین موضوع، ادله ارائه‌شده مرور شده و تحلیل حقوقی مباحث مطرح خواهد شد.

الف: تبیین موضوع

بر اساس بند (ز) ماده (۳۵) «قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران» مصوب ۱۳۵۶ یکی از وظایف هیئت مدیره این شرکت، «بررسی و تنظیم کلیه آئین‌نامه‌های داخلی شرکت» بوده است. به تصریح ادامه این بند «مقررات استخدامی و بازنشستگی و اداری و فنی و حسابداری و حسابرسی و معاملات شرکت در کلیه شرکت‌های فرعی نیز لازم‌الاجرا خواهد بود.» این قانون عملاً در زمان صدور شیوه‌نامه مورد اعتراض، حاکم بوده و در آرای متعددی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله دادنامه شماره ۸۵/۳۰۵ الی ۳۱۰ مورخ ۱۳۸۵/۵/۲۲ مصوبات هیأت مدیره شرکت مذکور در موضوعات اداری و استخدامی برای آن شرکت و شرکت‌های تابعه لازم‌الاتباع دانسته شده است. البته در نظرات شورای نگهبان در خصوص قوانین بودجه، این شورا اساسنامه مذکور را معتبر ندانسته است.

به هرحال، هیئت مدیره شرکت مذکور مصوباتی را در خصوص امور اداری و استخدامی شرکت داشته و بر اساس آن نیز عمل شده است. از جمله این مصوبات، مقرراتی در خصوص استخدام ایثارگران و فرزندان آنها است که البته

۱. «قانون‌گذار به شرح بند (ک) ماده ۲ و بند (ز) ماده ۳۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶، تصویب آیین‌نامه‌های استخدامی کارکنان شرکت ملی نفت ایران را به عهده آن شرکت محول نموده و به موجب ماده ۵۷ اساسنامه مزبور آن شرکت را از شمول مقررات استخدام عمومی جز در موارد مصرح در قوانین مستثنی اعلام داشته و به شرح ماده ۶۶ آن اساسنامه قوانین و مقررات مغایر با اساسنامه مزبور را در مورد شرکت لازم‌الاجراء ندانسته است. ...»

در قوانین مختلف نیز احکام مشابهی در خصوص آن وجود دارد و شرکت مذکور نیز مشمول این احکام قانونی می‌باشد. آنچه در اینجا واجد اهمیت می‌باشد، اختیارات وزیر نفت در این خصوص است. بر اساس ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت - مصوب ۱۳۹۱- وظایف وزارت نفت در ذیل ۶ بند کلی بیان شده است که از جمله می‌توان به «اعمال نظارت و کنترل عملکرد شرکت‌های تابعه در زمینه‌های مالی، فنی، اداری، حقوقی، بازرگانی، پژوهشی، قراردادها و سایر امور» (جزء «۶» بند «ب» ماده ۳)، «تدوین نظام جامع سرمایه انسانی متناسب با نیازهای صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی و نظارت بر حُسن اجرای آن» (جزء «۳» بند «ث» ماده ۳) اشاره کرد. وزیر نفت به استناد دو بند مذکور، بخشنامه‌ای را تحت عنوان «شیوه‌نامه الحاقی به ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴» ابلاغ کرده که محدودیت‌هایی را در امور اداری و استخدامی وزارت نفت و شرکت‌های تابعه مقرر داشته است. از جمله، از ابتدای سال ۱۳۹۴ هرگونه جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی در شرکت‌های اصلی و تابعه وزارت نفت را ممنوع اعلام کرده است و مقرر می‌نماید از ابتدای سال ۱۳۹۴ اعمال مصوبات موجود هیأت‌های مدیره شرکت‌های اصلی و یا هرگونه مقررات و ضوابط داخلی دیگر صنعت نفت با محتوای مجوز استخدام و یا تبدیل وضعیت کارکنان و یا موارد مشابه به هر شکل و عنوان، حسب مورد نیاز به مجوز موردی وزیر نفت

دارد. شاکی بر این اساس بندهای «۲»، «۳»، «۴»^۳ و «۵»^۴ شیوه‌نامه مذکور را که مفاد فوق را در بردارد، مغایر موازین شرعی و قانونی دانسته است که در ادامه ادله ارائه شده ذکر می‌گردد.

ب: ادله ارائه شده

ادله‌ای که توسط شاکی ارائه شده را می‌توان در چند دسته، تقسیم‌بندی کرد:

- ۱- مغایرت با سیاست‌های کلی نظام در مواردی که بر افزایش اشتغال و کاهش نرخ بیکاری تأکید شده است. از این جمله می‌توان به بند (۴-۳۵) سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه^۵ اشاره کرد.
- ۲- مغایرت با آیات و روایات و نیز استفتائات انجام شده از مقام معظم رهبری: اصولاً تقنین از شئون الهی است و در جمهوری اسلامی این امر توسط مجلس و با نظارت شورای نگهبان انجام می‌شود. مقررات و دستورات مقامات دولتی نیز نمی‌تواند مغایر قوانین باشد.^۶

۱. «گسترش تشکیلات اداری و ایجاد و افزایش سمت‌های سازمانی جدید به استثنای مواردی که با موافقت وزیر نفت مشخص می‌گردد ممنوع است.»

۲. «باتوجه به تعداد بالای نیروی انسانی شاغل در صنعت نفت، از آنجایی که تأمین نیروی انسانی واحدهایی که در مواردی با کمبود مواجه هستند از طریق جابه‌جایی و انتقال نیروهای رسمی بین دستگاه‌های تابعه وجود دارد لذا استخدام و هرگونه بکارگیری و جذب نیروی انسانی به هر عنوان از جمله رسمی، پیمانی، قرارداد مدت معین و یا مدت موقت در تمام دستگاه‌های تابعه ممنوع است. این ممنوعیت شامل شامل به‌کارگیری نیروی انسانی از محل اعتبارات طرح‌های سرمایه‌ای و مطالعاتی نیز می‌باشد.»

۳. «در موارد استثنا هرگونه استخدام جدید (باتوجه به ماده ۹ آیین‌نامه موضوع ماده ۱۰ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت) مشروط به کسب موافقت وزیر از این پس و سپس اخذ مجوز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صرفاً از طریق فراخوان عمومی و طی فرایند ارزیابی ابلاغی انجام می‌شود.»

۴. «از ابتدای سال ۱۳۹۴ اعمال مصوبات موجود هیأت‌های مدیره شرکت‌های اصلی و یا هرگونه مقررات و ضوابط داخلی دیگر صنعت نفت با محتوای مجوز استخدام و یا تبدیل وضعیت کارکنان و یا موارد مشابه به هر شکل و عنوان، حسب مورد نیاز به مجوز موردی وزیر نفت دارد.»

۵. «انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد.»

۶. سؤال شماره ۱۹۸۴ کتاب اجوبه الاستفتائات: «اگر زمانی اداره‌های دولتی قوانینی وضع کنند که تا حدی با احکام اسلامی

۳- مغایرت با قاعده منع عطف بماسبق مقررات: شیوهنامه مذکور در ۱۳۹۴/۳/۱۹ ابلاغ شده ولی اجرای مصوبات و مقررات داخلی در خصوص استخدام و موارد مشابه را «از ابتدای سال ۱۳۹۴» نیازمند مجوز موردی وزیر دانسته است.

۴- مغایرت با قاعده «اذا سقط الاصل سقط الفرع»: شیوهنامه مذکور به «ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۳۹۴» الحاق شده است. با توجه به یک ساله بودن بودجه، این شیوهنامه هم باید موقت باشد ولی کماکان و به رغم اتمام اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۴، مورد استناد وزارت نفت قرار می‌گیرد.

۵- قوانین دال بر تسهیلات استخدامی ایثارگران: بر اساس قوانین مختلف مثل ماده (۴۸) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱» مصوب ۱۳۸۴^۱ و تبصره «۲» ماده (۲۱) «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران»^۲ همه دستگاه‌های اجرایی مکلفند یکی

→

منافات داشته باشند، آیا جایز است کارمندان از عمل به این قوانین موضوعه خودداری کنند؟
جواب: کسی در جمهوری اسلامی حق ندارد قانونی وضع کند و یا دستوری دهد که مخالف با احکام اسلامی باشد و به بهانه اطاعت از دستور رئیس اداره، مخالفت با احکام مسلم الهی جایز نیست، ولی تا آنجایی که ما اطلاع داریم در قوانین حاکم بر اداره‌های دولتی قانونی بر خلاف شریعت اسلامی وجود ندارد و اگر کسی از قانونی که مغایر با نظام اسلامی است اطلاع پیدا کند، واجب است برای حل این مشکل و حذف قوانین مخالف با احکام اسلام، آن را به مقامات مسئول بالاتر اطلاع دهد.»

۱. «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و کلیه سازمان‌ها و شرکت‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند و نیز کلیه مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است مکلفاند یکی از فرزندان کارکنان شهید، جانباز بیست و پنج درصد (۲۵٪) و به بالا و آزاده (اعم از شاغل، فوت‌شده و یا ازکارافتاده) را که واجد شرایط عمومی استخدام می‌باشند علاوه بر سهمیه استخدامی ایثارگران در همان دستگاه استخدام نمایند.»

۲. «کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند پس از بازنشستگی یکی از ایثارگران از محل سهمیه استخدامی خود با رعایت شرایط عمومی استخدام یکی از فرزندان شهید، جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر، آزاده، اسیر و مفقودالاثر را در آن دستگاه استخدام نمایند.»

از فرزندان کارکنان شهید، جانباز بیست و پنج درصد (۲۵٪) و به بالاتر و آزاده (اعم از شاغل، فوت شده و یا از کارافتاده) را که واجد شرایط عمومی استخدام می‌باشند را در همان دستگاه استخدام نمایند. همچنین طبق بند (و) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰ دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند ۲۵ درصد از سهمیه استخدامی خود را از میان جانبازان و آزادگان فاقد شغل و فرزندان و همسران شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر و فرزندان و همسران آزادگان بالای یک سال اسارت، معرفی شده از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران، تأمین نمایند.

ج) تحلیل حقوقی

در خصوص موضوع این پرونده نکات زیر قابل توجه است:

۱- بخشنامه مذکور به عنوان «الحاق به ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۹۴» صادر شده است. ضوابط اجرایی مذکور، مصوبه هیئت وزیران است و مشخص نیست که وزیر نفت چگونه در صدد الحاق به آن برآمده است! چراکه الحاق به مصوبه هیئت وزیران صرفاً توسط خود هیئت وزیران ممکن است و نه به وسیله یک وزیر. به هر حال، نظر به اینکه عنوان مصوبه اهمیت

۱. «کلیه دستگاه‌ها مکلف‌اند در چهارچوب سهمیه استخدامی و جایگزینی نیروهای خروجی خود حداقل بیست و پنج درصد نیازهای استخدامی خود را از میان جانبازان و آزادگان فاقد شغل و فرزندان و همسران شهداء و جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر و فرزندان و همسران آزادگان بالای یک سال اسارت، معرفی شده از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران، تأمین و به استخدام آنان از محل مجوزهای مربوط و پست‌های بدون متصدی اقدام نمایند و پنج درصد سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان زیر سه سال اسارت و خواهران و برادران شهداء اختصاص دهند. در مواردی که نیاز به تخصص دارد رعایت شرایط علمی الزامی است.»

خاصی ندارد، از این ایراد می‌توان گذر کرد. شاکی نیز به این موضوع اشاره‌ای نداشته است.

۲- با توجه به مستندات^۱ که در صدر بخشنامه مورد استناد قرار گرفته و در قسمت اول این گزارش نیز به آن اشاره شد، به نظر می‌رسد که وزیر نفت صلاحیت صدور چنین بخشنامه‌ای را جهت نظارت بر زیر مجموعه خویش دارا بوده است. قابل توجه آنکه از این بخشنامه، قبلاً هم در دیوان عدالت اداری توسط همین شاکی شکایت شده و ابطال آن به استناد مغایرت آن با قوانین خواسته شده است. ولی کمیسیون تخصصی اداری و استخدامی دیوان که این موضوع را بررسی کرده، رأی به عدم ابطال بندهایی از آن صادر کرده است.^۱ سایر بندهای بخشنامه نیز به همین دلایل، واجد ایراد به نظر نمی‌رسد. به بیان دیگر، شاکی به سهمیه فرزندان ایثارگران و جانبازان برای استخدام در دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت ملی نفت و شرکت‌های تابعه اشاره کرده است. ولی باید توجه داشت که اجرا و عملیاتی شدن این سهمیه منوط به نیاز استخدامی دستگاه‌های اجرایی است. یعنی در صورت نیاز دستگاه به نیروی انسانی ۲۵ درصد از تعداد نیروهای مورد نیاز باید از ایثارگران و جانبازان پذیرفته شود. بنابراین باتوجه به اینکه بندهای

۱. دادنامه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۸/۶: «نظر به این که براساس جزء «۶» بند «ب» و نیز جزء «۳» بند «ث» ماده (۳) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ اعمال نظارت و کنترل عملکرد شرکت‌های تابعه در زمینه‌های اداری و سایر امور و تدوین نظام جامع سرمایه انسانی و نظارت بر حسن اجرای آن از جمله وظایف و اختیارات وزارت نفت می‌باشد و شیوه‌نامه مورد شکایت نیز به استناد مقررات مذکور صادر شده است و با عنایت به این که در قوانین و مقررات حاکم بر زمان صدور شیوه‌نامه، به طور کلی برای تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی به پیمانی و یا رسمی مقره‌ای وضع نشده است و حکم مقرر در تبصره ۲ ماده واحده اصلاح بند «و» ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه، مربوط به استخدام رسمی ایثارگران در بدو ورود به خدمت می‌باشد و نه تبدیل وضعیت آنان، همچنین حکم مقرر در ماده ۸ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴ ناظر به تبدیل وضعیت و تعیین تکلیف جانبازان شاغل قبل از تصویب قانون می‌باشد و تسری به جانبازانی که بعداً استخدام شده‌اند ندارد و مواد استنادی دیگر در رابطه با تبدیل وضعیت کارمندان قراردادی متضمن حکمی نمی‌باشد که این که سایر بندهای شیوه‌نامه متضمن حکمی راجع به استخدام و یا تبدیل وضعیت ایثارگران نمی‌باشد، بنابراین شیوه‌نامه صادره ضمن این که خارج از حدود صلاحیت وزیر نبوده، بندهای ۱-۶-۷-۸ و ۹ آن مغایرتی با قوانین حاکم بر زمان صدور آن نداشته و رأی به رد شکایت شکات صادر می‌گردد.»

مورد اعتراض از بخشنامه یادشده، در مقام تبیین عدم نیاز وزارت نفت و شرکت‌های تابعه به نیروی انسانی و تعیین مرجع تشخیص نیاز احتمالی بوده و ناظر به ممنوعیت فرزندان ایثارگران از استخدام تدوین نشده است، مصوبه مورد شکایت مبتنی بر ادله شاکی محل اشکال حقوقی به نظر نمی‌رسد.

۳- قاعده «عطف به ماسبق نشدن هنجارهای حقوقی اعم از قانون و مقرر» از جمله اصول حاکم بر نظام هنجارگذاری جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. بر این اساس مقررات دولتی نمی‌توانند نسبت به زمان قبل و وضعیت‌های ایجاد شده قبلی مورد اثر باشند. بر این اساس سرایت دادن مصوبه مورد شکایت که در تاریخ ۱۳۹۴/۳/۱۹ تصویب شده است به مجوزهای صادره از آغاز سال ۱۳۹۴ فاقد وجاهت قانونی بوده و از این جهت مصوبه مزبور مغایر قانون به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

بخشنامه صادره از وزیر نفت که مورد شکایت شاکی قرار گرفته، مستند به اختیارات این وزارتخانه بوده و از این رو از لحاظ صلاحیتی یا ماهوی، ایرادی به آن وارد به نظر نمی‌رسد. البته از حیث عطف بماسبق کردن مفاد آن، به نظر می‌رسد که ایراد مطروحه توسط شاکی صحیح است.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود
رایگان و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲