



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال ماده (۹) دستورالعمل ساماندهی نیروی
انسانی دستگاه‌های اجرایی

کد گزارش: ۹۸۰۸۰۶۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۸/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال ماده (۹) دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی
دستگاه‌های اجرایی

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

محمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۸۰۶۶

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۸/۱۳

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری (تعبیر محل جغرافیایی خدمت کارمندان)

موضوع شکایت: ابطال ماده (۹) دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی

شاکی: سجاد کریمی پاشاکی

طرف شکایت: شورای عالی اداری

جهت مغایرت شرعی: آیه اول سوره مبارکه مائده و قاعده فقهی «نفی عسر و حرج»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۸/۳/۱۲ - ۹۷۰۳۶۳۸

مقدمه

شاکی در درخواست خود مستند به قواعد فقهی و موازین قانونی، ابطال ماده (۹) «دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی» مصوب شورای عالی اداری^۱ را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درخواست نموده است. در ادامه پس از تبیین موضوع، ابعاد حقوقی موضوع بررسی می‌شود.

الف) تبیین موضوع

شورای عالی اداری به موجب ماده (۹) «دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی»، جابه‌جایی کارمندان رسمی و پیمانی دستگاه اجرایی را در قالب دو فرض به شرح زیر تبیین کرده است:

- تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمند مستلزم تغییر شهرستان محل خدمت وی باشد. در این صورت جابه‌جایی نیازمند اخذ رضایت کارمند است.

۱. ماده ۹- «در انتقال و جابه‌جایی کارمندان رسمی و پیمانی، چنانچه شهرستان محل خدمت آنان تغییر یابد، موافقت مستخدم الزامی است. در صورت عدم تغییر شهرستان محل خدمت کارمند در اثر انتقال، اخذ موافقت مستخدم لازم نیست.»

- تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمند مستلزم تغییر شهرستان محل خدمت وی نبوده و جابه‌جایی کارمند در سطح شهرستان انجام می‌شود. این مهم نیاز به اخذ موافقت کارمند ندارد.

شاکی مستند و مستدل به اسناد و ادله زیر مفاد ماده یادشده را مغایر شرع و قانون دانسته است:

- طبق تبصره «۴» ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، صرفاً «تعیین محل خدمت» کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط قرار داده شده است و مشخص است که «تعیین» با «تغییر» متفاوت است. «تعیین» محل خدمت در ابتدای خدمت انجام می‌شود و در زمان استخدام فرد مشخص می‌شود که وی باید در کجا خدمت نماید. وی نیز با اطلاع از این موضوع، محل زندگی خویش را فراهم می‌کند. ولی «تغییر» محل خدمت، بعداً اتفاق می‌افتد و اصولاً در صلاحیت اولیه دستگاه اجرایی نیست، بلکه به موجب بند «ه» ماده (۹) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»^۲ تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان در عداد تنبیهات اداری قرار گرفته و اعمال آن نیز در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار گرفته است و با رعایت تشریفات مقرر در این قانون انجام می‌گیرد. این‌رو تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان، اعم از اینکه موجب تغییر شهرستان محل خدمت بشود یا نشود، بدون رضایت آنها، با ایراد مواجه است. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۵۱۵-۶۱۴ مورخ ۱۳۹۱/۶/۶ با همین استدلال یکی از مصوبات دولت را ابطال کرده است.^۳

۱. «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد».

۲. ماده ۹- «تنبیهات اداری به ترتیب زیر عبارتند از: ... ه- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال».

۳. «نظر به این که در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، تعیین محل خدمت کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط محول شده است و تعیین محل خدمت، منصرف از تغییر محل جغرافیایی خدمت می‌باشد و در بند ه- ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری اخصاء شده است که در فرض ارتکاب یکی از تخلفات اداری تحت شرایط و ضوابطی قابل اعمال خواهد بود، بنابراین ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی تبصره ۲ ماده ۲۱ و ماده ۱۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع مصوبه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ - ۱۳۸۹/۱/۳۱ وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک، مغایر قوانین یاد شده است و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری، حکم به ابطال آن صادر و اعلام می‌شود.»

- تغییر محل خدمت کارمند، حتی در داخل شهرستان، گاه به تنزل شغلی کارمند نیز منتهی می‌شود و این امر نیز از اختیارات دستگاه اجرایی خارج است. توضیح آنکه: سطح اداری تمامی دستگاه‌ها در شهرستان باهم برابر نیست، خصوصاً در شهرستان مرکز استان. مثلاً استان‌داری، فرمانداری و بخش‌داری، هر سه در یک شهرستان واقع است ولی سطح اداری و مدیریتی آنها باهم برابر نیست. لذا انتقال یک کارمند از استانداری به بخش‌داری موجب تنزل شغلی کارمند نیز می‌گردد. این در حالی است که مطابق بند «و» ماده (۹) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»، «تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون» به عنوان یکی از تنبیهات اداری مقرر شده است.

- با توجه به اینکه اطلاق ماده مورد شکایت شامل جانبازان نیز می‌گردد، این ماده می‌تواند با ماده (۷) «قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی»^۱ نیز مغایر باشد. چراکه به وضعیت ایشان هیچ توجهی نشده است.

- از آنجاکه اجرای ماده مورد شکایت می‌تواند موجب ایجاد عسر و حرج در کارمند گردد و نیز به نحوی نقض عهد از سوی دولت تلقی می‌شود، می‌تواند با قواعد شرعی مربوطه مغایر باشد.

- سازمان اداری و استخدامی کشور در پاسخی که در این خصوص ارائه کرده، بدون ارائه استدلال خاصی، رد شکایت مطروحه را درخواست کرده است.

(ب) تحلیل و بررسی

- اعتراض نسبت به ماده (۹) دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی سابقاً در هیئت تخصصی اداری و استخدامی دیوان عدالت اداری مطرح شده است اما این هیئت در دادنامه شماره 9709970906000121 مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۹ مفاد ماده یادشده را مغایر

۱. ماده (۷) قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی: «به منظور بهره‌برداری مناسب از نیروی کار و حفظ شئون جانبازان، دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند از خدمات ایشان در مشاغلی که متناسب با وضعیت جسمی و روانی آنان بوده و بیانگر توجه معنوی دستگاه ذی‌ربط نسبت به ارزش‌های والای این عزیزان باشد استفاده نمایند.»

قانون ندانسته است.^۱ راجع به مفاد این رأی به نظر می‌رسد که اولاً این که هیئت مذکور در رأی خود مفاد ماده مورد اعتراض را ناظر به تعیین محل خدمت در ابتدای خدمت و منصرف از تغییر بعدی محل خدمت و انتقال کارمند دانسته است، با صراحت ماده مورد اعتراض مغایر است. ثانیاً اینکه هیئت یادشده مفاد این ماده را مطابق بند «و» ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه دانسته است به شرحی که در بند بعدی بیان خواهد شد با مفاد این ماده همخوانی ندارد.

- بند «و» ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه که در زمان وضع دستورالعمل مورد شکایت لازم‌الاجرا بوده است، با تقسیم شیوه انتقال و جابه‌جایی کارمندان دستگاه اجرایی به انتقال درون و برون شهرستانی، انتقال و جابه‌جایی در درون شهرستان را نیازمند اخذ موافقت کارمند ندانسته است.^۲ البته در استناد به حکم این بند باید به نکات زیر توجه کرد:

الف) حکم این بند صرفاً شامل «کارمندان رسمی و ثابت» است.

ب) حکم مقرر در این بند در مورد «کارمندان مازاد دستگاه‌های اجرایی» قابل اعمال می‌باشد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه شماره ۱۴۱۸/۹۵/ه مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ بر این نکته تأکید کرده است.^۳

۱. دادنامه شماره 9709970906000121 مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۹ هیئت تخصصی اداری و استخدامی: «ماده ۹ دستورالعمل ساماندهی نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۰۶/۱۷۲۵۵۶ مورخ ۹۴/۱۲/۲۶ شورای عالی اداری مبنی بر لزوم اخذ موافقت مستخدم در صورت تغییر محل جغرافیایی خدمت به شهرستان دیگر به اتفاق نظر اعضای حاضر در جلسه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۹ قابل ابطال نیست. چون نه تنها با تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مغایرت ندارد به لحاظ این که ناظر بر تعیین [محل] خدمت در ابتدای شروع به خدمت بوده و منصرف از تغییر محل بعد از شروع به خدمت می‌باشد، بلکه با بند «و» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه مطابقت دارد. لذا به استناد بند «ب» ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد. رأی صادره ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس دیوان یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.»

۲. بند «و» ماده (۵۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم: «انتقال کارکنان رسمی یا ثابت، مازاد دستگاه‌های اجرایی در سطح یک شهرستان بدون موافقت مستخدم با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط، انتقال به سایر شهرستان‌ها باید با موافقت مستخدم صورت گیرد.»

۳. «مطابق بند «و» ماده ۵۰ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۸۹ مقرر شده است که «انتقال کارکنان رسمی یا ثابت، مازاد دستگاه‌های اجرایی در سطح یک شهرستان بدون موافقت مستخدم با توافق دستگاه‌های ذی‌ربط، انتقال به سایر شهرستان‌ها باید با موافقت مستخدم صورت گیرد.» نظر به اینکه در پرونده‌های موضوع تعارض، دستگاه اجرایی متبوع مستخدم، مستخدم را مازاد تشخیص داده است و در سطح یک شهرستان به جابجایی محل خدمت مستخدم مبادرت کرده است، نیازی به اخذ موافقت و تمایل مستخدم نبوده است، بنابراین دادنامه شماره ۹۴۰۹۹۷۰۹۵۶۰۰۰۴۷۵ - ۱۳۹۴/۲/۷ شعبه دهم تجدیدنظر و دادنامه شماره

پ) مهمتر از دو نکته قبل، اینکه حکم مذکور در قانون برنامه پنجم بوده که در حال حاضر منقضی شده و در قوانین بعدی تکرار نشده است و لذا اکنون قابلیت استناد و اجرا ندارد.

- استدلال اصلی بر مغایرت ماده مورد شکایت این است که مستند به بند «ه» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری «تغییر محل خدمت» از جمله مجازات‌های اداری بوده و اعمال آن نیازمند رسیدگی و صدور رأی در مراجع ذیصلاح قانونی می‌باشد و حکم مقرر در تبصره (۴) ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز ناظر بر «تعیین محل خدمت» کارمندان دولت در بدو استخدام بوده و تغییر بعدی محل خدمت کارمند توسط دولت را شامل نمی‌شود.

نتیجه‌گیری

در خصوص تغییر محل جغرافیایی خدمت کارکنان باید توجه کرد که این امر از جمله تنبیهات اداری بوده که اعمال آن در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و پس از اثبات تخلف و با رعایت تشریفات قانونی ممکن می‌باشد. بنابراین مفاد ماده مورد اعتراض که امکان تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان در سطح یک شهرستان را بدون رضایت آنها پیش‌بینی کرده است، مغایر موازین قانونی به نظر می‌رسد.



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 ظرافت اسلامی و ملی خود
رایینا 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 قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir