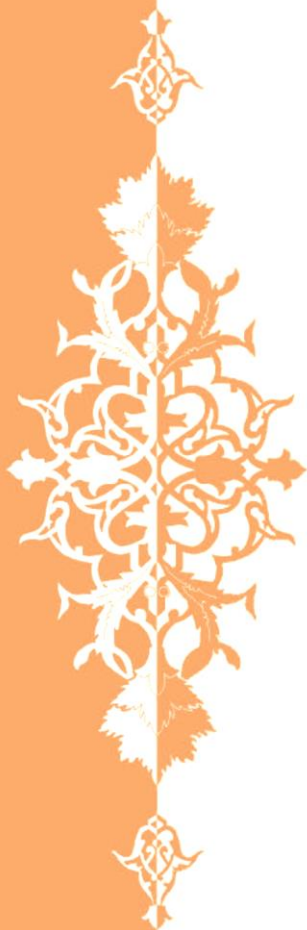




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال نامه شماره ۱/۹۱/۴۴۹۰۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰
رئیس امور حقوقی و قوانین معاونت وقت توسعه مدیریت
و سرمایه انسانی رئیس جمهور

کد گزارش: ۹۷۰۷۰۶۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۷/۰۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

عدالت اداری

موضوع:

زمان اجرای مصوبه هیأت وزیران در خصوص اعطای

سنوات ارفاقی به شاغلین سازمان آموزش و پرورش

استثنایی

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

سید محمد هادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۷۰۶۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۷/۰۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: تقاضای ابطال «بخشنامه شماره ۱۶۰۵۴۵۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱

سازمان برنامه و بودجه کشور در خصوص تعیین میزان حق استفاده از مرخصی

ساعتی در طول یکسال»

شاکی: آقای منصور اسفندی

طرف شکایت: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور^۱

جهت مغایرت شرعی: قاعده لا ضرر

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۷/۴/۱۷ - ۲۸۲/۲۰۰۱۱۴۱۱

مقدمه

رئیس امور حقوقی و قوانین معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در نامه شماره ۱/۹۱/۴۴۹۰۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۰ در پاسخ به استعلام صندوق بازنشستگی کشوری در خصوص زمان اجرای مصوبه شماره ۲۰۰۶۳۴/ت/۴۸۶۱۹ هـ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ هیأت دولت موضوع احتساب خدمات دولتی شاغلین سازمان آموزش و پرورش استثنایی، این مصوبه را از تاریخ ابلاغ لازم‌الرعایه دانسته که شاکی مدعی است عدم تسری آن به زمان توقف اجرای این

^۱ شاکی در درخواست خود، علاوه بر این معاونت (که در حال حاضر به سازمان اداری و استخدامی تغییر یافته است) سازمان آموزش و پرورش استثنایی کشور و صندوق بازنشستگی کشوری را هم به‌عنوان طرف شکایت ذکر کرده و هر سه دستگاه در پاسخ به این شکایت جوابیه صادر کرده‌اند. با توجه به این که در اصل از نامه جوابیه معاونت توسعه مدیریت شکایت شده، این معاونت به‌عنوان طرف شکایت ذکر شده ولی در قسمت ادله مشتکی‌عنه به‌صورت مختصر از استدلال‌های دستگاه‌ها استفاده شده است.

موضوع در ۱۳۸۸/۱/۱، با قاعده «لاضرر» مغایرت دارد. در بررسی موضوع، ابتدا به شرح موضوع پرداخته خواهد شد و در ادامه ادله طرفین دعوا مطرح و در نهایت مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت.

شرح و تبیین

به موجب تبصره «۵» ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنائی مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۱ مجلس شورای اسلامی «پنج سال خدمت دولتی رضایت بخش در سازمان از هر نظر، از جمله بازنشستگی، شش سال محسوب می گردد» که این امر در عمل نیز انجام می شده است. با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ و بیان مبسوط احکام بازنشستگی و سایر موضوعات مربوط به کارمندان و لغو کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به موجب ماده (۱۲۷)^۱ آن، افراد مشمول سنوات ارفاقی مشغول در سازمان آموزش و پرورش استثنائی از زمان لازم الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری (یعنی ۱۳۸۸/۱/۱)^۲ از این امر محروم شدند. هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش و به استناد اصل ۱۳۸ تصویب کرد که «سنوات خدمت دولتی شاغلین موضوع تبصره «۵» ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنائی - مصوب ۱۳۶۹ - به مدت پنج سال از هر لحاظ از جمله از نظر بازنشستگی به میزان شش سال محاسبه می شود»^۳ با تصویب این مصوبه، صندوق بازنشستگی در نامه‌ای از «رئیس امور حقوقی و قوانین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری» استعلام نمود که با توجه به توقف اجرای تبصره «۵» قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنائی از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ (زمان لازم الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری) و تجویز مجدد اجرای آن با تصویب نامه مذکور هیأت وزیران، آیا مبنا و آغاز محاسبه

۱. ماده ۱۲۷ - کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۵/ ۶/ ۱۳۸۶/ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون لغو می گردد.

۲. در ماده (۵۹) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه - مصوب ۱۳۸۹ - آغاز اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۸/۱/۱ مقرر شده است.

۳. البته در مصوبه ابتدا فقط «از لحاظ بازنشستگی» درج شده بود که مدتی بعد با اعلام اشتباه در تحریر، از سوی دبیر هیأت دولت، مصوبه همان گونه که در متن بیان شده است اصلاح گردید.

مجدد سنوات ارفاقي ذکر شده از همان تاريخ توقف، يعني ابتدای سال ۱۳۸۸ است و يا اين امر از زمان تصويب آيين‌نامه جديد در هيأت وزيران به تاريخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ به بعد محاسبه می‌شود؟ رئيس امور حقوقی و قوانين آن معاونت در نامه‌ای که موضوع شکايت شاکي می‌باشد، اعلام می‌دارد «با عنایت به ماده (۳۰) آئين‌نامه داخلی هيأت محترم دولت^۱، تصويب‌نامه شماره ۴۸۶۱۹/ت/۲۰۰۶۳۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۲ از تاريخ ابلاغ لازم‌الرعایه است و اجرای آن به تاريخ ۸۸/۱/۱ مجاز نمی‌باشد.»

در ادامه ادله شاکي در اعلام مغايرت اين نامه با موازين شرعی و قانونی و پاسخ‌های مشتکی‌عنه بيان خواهد شد.

الف: استدلال‌های شاکي

۱. از ابتدای سال ۱۳۸۸ و با اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری، با ایجاد تشکيک و ابهام از سوی دستگاه‌های غیرمستول، اثرات اداری و حقوقی تبصره «۵» قانون تشکيل سازمان آموزش و پرورش استثنایی کشور متوقف گردید که درنهایت با پیگیری‌های عدیده مشمولین، هيأت وزيران ادامه روند مذکور را تنفيذ نمود؛ اما با توجه به اینکه مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مقنن و مرجع عالی قانون‌گذاری در کشور وظیفه هرگونه تفسیر، تغییر، تخصیص، اصلاح و ... در مورد قوانین مصوب خویش را بر عهده دارد، به نظر می‌رسد تشکيک و ابهام اولیه در خصوص تبصره فوق اصولاً صحیح نبوده است؛ چراکه قانون مدیریت خدمات کشوری - خصوصاً ماده ۱۲۷- به‌صورت صریح یا ضمنی اساسنامه سازمان آموزش و پرورش استثنایی را نسخ نکرده است، فلذا ایجاد ابهام در روند اجرایی این موضوع صحیح به نظر نمی‌رسد. درنتیجه اقدام مراجع ذکرشده در خصوص هرگونه دخل و تصرف در مورد قوانین مجلس شورای اسلامی فاقد وجاهت قانونی و هرگونه آثار حقوقی است.

^۱ ماده ۳۰- مصوبات هيأت وزيران و کمیسیون‌های موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، درصورتی که صرفاً حق یا تکلیف برای وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد نماید. ولو آن که در روزنامه رسمی منتشر نشده باشد و یا منتشر نشود، همچنین مصوبات طبقه‌بندی‌شده (محرمانه - خیلی محرمانه - سری - به‌کلی سری) از تاريخ ابلاغ به وزارتخانه یا سازمان دولتی که مصوبه به‌عنوان و خطاب به آن صادر شده است، لازم‌الاجرا است. تبصره - مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرائی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می‌نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم‌الاجرا است، مگر آنکه در خود مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد.

۲. به دلیل مسبوق به سابقه بودن موضوع مطروحه در قانون، مصوبه هیأت وزیران را نباید بر اساس ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت تحلیل کرده و از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا شمرد، بلکه باید آن را از زمان مجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری، معتبر دانست.

ب: پاسخ‌های مشکلی عنه

۱. به استناد ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، کلیه قوانین عام و خاص مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن آن، لغو می‌شوند و تبصره «۵» ماده واحده «قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی» هم در زمره قوانین عام و خاص و مغایر با قانون مذکور می‌باشد. با این توضیح که در خصوص سنوات بازنشستگی، ماده (۱۰۵) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ سنوات خدمت قابل احتساب برای بازنشستگی و وظیفه را تعریف کرده است و قانون‌گذار در آن به احتساب مدت «مرخصی استحقاقی و استعلاجی» و نیز خدمت نیمه‌وقت بانوان موضوع «قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان» و همچنین «خدمت نظام‌وظیفه» تصریح کرده است و اشاره یا تصریحی به سایر حالت‌ها و دیگر انواع خدمت نداشته است. فلذا تبصره «۵» ماده واحده قانون مورد استناد شاکی لاجرم در زمره قوانین عام و خاص مغایر با این قانون قرار گرفته و فاقد اثر قانونی شده و بلاثر گردیده است. با این حساب از تاریخ ۱۳۸۸/۱/۱ اعطای سنوات ارفاقی متوقف و ممنوع اعلام شده است. در نتیجه از آن تاریخ الزام و تکلیفی برای اجرای تبصره موردنظر و احتساب سنوات ارفاقی وجود نداشته است. علی‌هذا صندوق بازنشستگی کشوری برای رفع ابهام خود این موضوع را از دفتر حقوقی معاونت توسعه مدیریت استعلام نموده که دفتر مزبور در نامه به شماره ۲۳۱/۱۳۶۸۳۲ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۳ اعلام می‌دارد که «می‌بایست در اجرای ماده‌واحده فوق، مقررات ماده (۱۰۵) قانون استخدام کشوری لحاظ گردد.»

۲. بر اساس ماده (۱۱۲) قانون استخدام کشوری^۲، نظرات معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا است.

۱. ماده ۱۰۵- منظور از سابقه خدمت در این قانون برای بازنشستگی، آن مدت از سوابق خدمت کارمندان می‌باشد که در حالت اشتغال به‌صورت تمام‌وقت انجام شده و کسور مربوط را پرداخت نموده یا می‌نماید و مرخصی استحقاقی و استعلاجی و مدت خدمت نیمه‌وقت بانوان به استناد قانون راجع به خدمت نیمه‌وقت بانوان - مصوب ۱۳۶۲ - (مشروط بر این که کسور بازنشستگی به‌طور کامل پرداخت شده باشد) و مدت خدمت نظام‌وظیفه به‌عنوان سابقه خدمت کارمندان محسوب می‌گردد.

۲. ماده ۱۱۲- دستورهای سازمان امور اداری و استخدامی کشور در زمینه امور استخدامی موضوع قسمت‌های (۱) و (۲) و ←

۳. کلیه تصویب‌نامه‌های هیأت محترم وزیران از تاریخ تصویب قابلیت اجرایی دارند؛ فلذا با توجه به موارد مذکور، درخواست شاکی برای احتساب سنوات خدمات ارفاقی از بابت خدمت در حدفاصل زمانی ابتدای سال ۱۳۸۸ تا زمان تصویب مصوبه هیأت وزیران و همچنین ابطال نامه معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و جاهت قانونی ندارد.

ج: بررسی موضوع

درخصوص پرونده حاضر باید گفت قانون‌گذار از سال ۱۳۶۹ مطابق قانون، به شاغلین در حوزه آموزش و پرورش استثنایی - سنوات ارفاقی اعطا کرده بود. لکن با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و تعیین بسیاری از ضوابط استخدامی کارمندان دولت از جمله مباحث مربوط به حقوق و مزایا و بازنشستگی در این قانون، جهت هماهنگی نظام اداری و استخدامی کشور، بر اساس ماده ۱۲۷ این قانون، همه قوانین خاص و عام مغایر با آن ملغی‌الآثر گردید. لذا ادعای شاکی درباره این‌که با توجه به عدم ذکر صریح یا ضمنی نام «اساسنامه سازمان آموزش و پرورش استثنایی» در قانون مدیریت خدمات کشوری، نسخ قوانین به‌موجب ماده (۱۲۷) شامل آن نمی‌شود، از لحاظ حقوقی موجه نیست؛ چراکه وقتی قانون‌گذار مقرر داشته «همه قوانین عام و خاص مغایر لغو می‌شود»، نیازی به ذکر صریح یا ضمنی نام قوانین خاص وجود ندارد و همه را شامل می‌شود و در نتیجه به‌درستی از زمان تصویب این قانون و اجرایی شدن آن، اعطای سنوات ارفاقی بر اساس قانون خاص نیروهای شاغل در آموزش و پرورش استثنایی متوقف شده است. از همین رو ادعای شاکی در خصوص این‌که تشخیص شمول ماده (۱۲۷) بر قانون آموزش و پرورش استثنایی با خود مجلس است نیز، از این جهت که مجلس شورای اسلامی در مصوبه خود صراحتاً و به‌صورت کلی همه قوانین خاص و عام را ملغی کرده است، پذیرفتنی نیست و تطبیق مصداق با حکم با دستگاه‌های اجرایی است که در این مورد نیز به‌درستی عمل شده است.

همان‌گونه که پیش‌ازین در شرح موضوع گفته شد، در سال ۱۳۹۱ هیأت وزیران به

→

(۵) بند «الف» و قسمت (۳) بند ب ماده (۱۰۴) این قانون در حدود قوانین و مقررات مربوط برای تمام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون لازم‌الاجرا است.

درخواست وزارت آموزش و پرورش مقرر کرده که سنوات خدمتی شاغلین موضوع تبصره «۵» ماده واحده قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی به میزان پنج سال با ارفاق سنواتی، شش سال محاسبه شود که شاکی مدعی است این مصوبه بایستی با عطف بماسبق شدن، فاصله میان عدم اجرای تبصره «۵» به خاطر تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تا زمان تصویب مصوبه هیأت وزیران را نیز پوشش دهد و از این رو خواستار ابطال نامه‌ای شده است که مصوبه هیأت وزیران را از زمان ابلاغ لازم‌الاجرا دانسته و به زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت خدمات کشوری تسری نداده است.

اما نکته مهم در این میان این است که تعیین ضوابط استخدامی کارمندان دولت از جمله امور بازنشستگی و حقوق و مزایا و جزییات آن نظیر اعطای سنوات ارفاقی از موضوعاتی نیست که در حیطه صلاحیت آیین‌نامه‌گذار قرار گیرد و نیازمند نظر قانون‌گذار است؛ چراکه مقررات، صالح در تعیین قواعد اجرایی هستند و ورود آن‌ها به حیطه تقنین قابل قبول نیست. از سوی دیگر با ورود قانون‌گذار در این موضوع و لغو حکم سابق و تعیین احکام جدید علی‌الاصول هیأت وزیران صلاحیت تعیین حکمی برخلاف قانون مدیریت خدمات کشوری نداشته است.

باین حال در صورت چشم‌پوشی از اصل صلاحیت هیأت وزیران در این خصوص، مصوبه هیأت وزیران دقیقاً برخلاف ادعای شاکی، اقدام به قاعده‌گذاری جدید نموده است؛ چراکه با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری حکم موجود در قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنایی کشور، اساساً نسخ و ملغی گردیده است. حال هیأت وزیران با گذشت چند سال از حکم سابق، با تصویب آیین‌نامه‌ای جدید، سنوات ارفاقی را به مشمولان تبصره «۵» آن قانون اعطا کرده است. در متن آیین‌نامه نیز سخنی از تمديد حالت قبل یا ... نشده و حکم جدیدی وضع شده است، فلذا بر اساس اصول حقوقی، این قاعده نیز عطف بماسبق نشده و از زمان تصویب و ابلاغ اجرایی خواهد شد و نامه مورد شکایت از این حیث واجد ایراد حقوقی به نظر نمی‌رسد.

جمع‌بندی:

با توجه به صراحت ماده (۱۲۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص لغو همه قوانین عام و خاص مغایر با آن قانون، مواد مرتبط در قانون تشکیل سازمان آموزش و پرورش استثنائی نیز طبیعتاً در زمره قوانین منسوخ قرار خواهد گرفت و دلیلی بر استثنا نشدن این قانون وجود نخواهد داشت و در نتیجه از آغاز سال ۱۳۸۸ (ابتدای زمان اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری)، سنوات ارفاقی به موجب قانون آموزش و پرورش استثنائی قابل اعطا نبوده است. از همین رو مصوبه هیأت وزیران در خصوص اعطای سنوات ارفاقی به مشمولان آن قانون، از لحاظ قانونی محل تأمل است؛ چراکه اعطای سنوات ارفاقی به شاغلان دولتی، در حیطه صلاحیت قانون‌گذار بوده و از حیطه مسائل اجرایی که تصمیم‌گیری در آنها در اختیار دولت است، خارج می‌باشد. اما فارغ از این موضوع و به فرض صلاحیت هیأت وزیران در قاعده‌گذاری در این مسئله، این موضوع به نوعی قاعده‌گذاری جدید بوده است. به عبارت دیگر هیأت وزیران با تصویب این مصوبه، حقی را برای آنها ایجاد کرده که در زمان تصویب وجود نداشته است، فلذا اجرایی شدن آن از زمان تصویب از لحاظ حقوقی صحیح 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 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