



پژوهشکده شورای نگهبان

اظهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

تقاضای ابطال «بخشنامه شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صورت جلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری، در خصوص نحوه‌ی احتساب مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت»

کد گزارش: ۹۶۰۷۰۶۰

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۷/۰۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال «بخشنامه شماره ۳۴ مورخ
۱۳۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
کشور و صورتجلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ کمیته
اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری، در
خصوص نحوه‌ی احتساب مدارک تحصیلی اخذ شده
توسط کارمندان در حین خدمت»

تهیه و تنظیم:

محمدامین ابریشمی‌راد

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۰۷۰۶۰

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۷/۰۵

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

موضوع شکایت: تقاضای ابطال «بخشنامه شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صورتجلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری، در خصوص نحوه احتساب مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت»

شاکی: آقای سیامک محمد علی زاده رستگار

طرف شکایت: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری در امور اداری و استخدامی کارکنان اداری قوه قضائیه جهت مغایرت شرعی: برخی از آیات قرآن کریم، احادیث معصومین (علیهم‌السلام)، اصول «لاضرر» و «عدم تبرع»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۶/۵/۲۸ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۹۵۲۵۹/۲۰۰

مقدمه

شاکی به موجب تقدیم درخواستی، ابطال بخشنامه‌ی شماره ۱۷۰۰۶۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صورتجلسه مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ کمیته‌ی اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، را تقاضا کرده است. بخشنامه و صورتجلسه‌ی موضوع شکایت، به تعیین ضوابط احتساب آثار استخدامی مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت پرداخته است که شاکی آنها را مغایر با موازین شرع می‌داند. در این گزارش با عطف توجه به ادله‌ی شاکی و پاسخ مشتکی عنه، به تبیین حقوقی موضوع پرداخته خواهد شد.

۱. متن بخشنامه‌ی موضوع شکایت در پیوست گزارش قابل مشاهده است.
۲. متن صورتجلسه‌ی موضوع شکایت در پیوست گزارش قابل مشاهده است.

شرح و بررسی

بخشنامه‌ی تبیین ضوابط احتساب آثار استخدامی مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت به منظور پاسخ به استعلام دستگاه‌های اجرایی در خصوص امکان پذیرش مدارک تحصیلی کارمندان که با رعایت ماده (۶۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ در حین خدمت اخذ کرده‌اند و برای استفاده از آثار استخدامی آن به دستگاه متبوع ارائه می‌نمایند، صادر شده است. در این خصوص، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی به استناد جزء «۵» بند «ب» ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که «ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون» را در صلاحیت این شورا قرار داده بود، اقدام به صدور بخشنامه‌ی مذکور کرده است.

در بند «۱» بخشنامه‌ی مذکور، اینگونه مقرر شده است که آثار استخدامی مدارک تحصیلی مأخوذه نسبت به مدارک تحصیلی ارائه شده در بدو استخدام کارمندان رسمی و پیمانی، تنها برای یک مقطع تحصیلی بالاتر و با رعایت شرایطی قابل احتساب است. از جمله مهم‌ترین شرایط مورد اشاره نیز عبارتند از اینکه: «رشته و مقطع تحصیلی بالاتر در شرایط احراز شغل مورد تصدی کارمند پیش‌بینی شده باشد» (بند «الف»); کارمند موافقت کتبی دستگاه را با ادامه تحصیل خود جلب نموده باشد (بند «ب»)^۲.

در پی بخشنامه‌ی شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، کمیته اجرایی

۱. ماده ۶۱- اعزام کارمندان دستگاه‌های اجرائی از زمان تصویب این قانون برای طی دوره‌های آموزشی که منجر به اخذ مدرک دانشگاهی و یا معادل آن می‌گردد در داخل و خارج از کشور با هزینه دستگاه‌های مربوطه و استفاده از مأموریت آموزشی ممنوع می‌باشد.

۲. کارمند قبل از شروع به تحصیل با توجه به رشته و مقطع تحصیلی پیش‌بینی شده در شرایط احراز شغل، و نیاز دستگاه به سطح بالاتر تحصیلی موافقت کتبی دستگاه را با ادامه تحصیل خود جلب نموده باشد.

قانون مدیریت خدمات کشوری بار دیگر در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ بر شرایط مذکور در بخشنامه‌ی مورد اشاره در خصوص کارمندان اداری قوه قضائیه تأکید نموده است. علاوه بر این، تبصره «۱» صورتجلسه مورد اشاره بر این نکته تأکید دارد که «مدرک تحصیلی کارکنانی که قبل از اجرای این مصوبه مشغول به تحصیل بوده‌اند و مدرک تحصیلی آنها یک نوبت اعمال شده است، در صورت پیش‌بینی در شرایط احراز رشته شغلی مورد تصدی، تا یک مقطع تحصیلی دیگر اعمال می‌شود».

الف) استنادات و استدلالات شاکی

با عطف توجه به مقدمات فوق، به منظور تبیین موضوع شکایت شاکی باید به این نکته اشاره کرد که شاکی این پرونده، کارمند رسمی دادگستری شهرستان رشت می‌باشد. بنا بر صورتجلسه کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری که در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۱۹ تشکیل شده است و در پیوست پرونده قابل مشاهده است، با توجه به اینکه شاکی دوبار از مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار گردیده است، کمیته فرعی طرح طبقه‌بندی مشاغل دادگستری استان گیلان با تقاضای ادامه تحصیل در مقطع تحصیلی کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی ایشان مخالفت کرده است. لذا، نظر به اینکه مستند کمیته مزبور، بخشنامه‌ی شماره ۳۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صورتجلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۳ کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است، شاکی تقاضای ابطال مصوبات مورد اشاره را کرده است.

شاکی معتقد است که با توجه به اینکه دین رسمی کشور جمهوری اسلامی ایران، اسلام می‌باشد و پیامبر اسلام (صلی‌الله‌علیه‌وآله) همواره بر

فراگیری علم و دانش تأکید نموده‌اند، لذا هرگونه مخالفت با فراگیری علم و دانش در جمهوری اسلامی ایران مغایر شرع محسوب می‌شود. از طرفی ایشان افزایش علم و دانش توسط کارکنان دولت را منجر به بهتر شدن فرآیند ارائه‌ی خدمات به ارباب رجوع دانسته‌اند و بر این اعتقادند که بر طبق ضوابط اسلامی بایستی به کارکنان دولتی حق‌العمل عادلانه و متناسب با شرایط آنها ارائه شود. لذا، در مواردی که فردی دارای مدرک تحصیلی بالاتر باشد و اداره متبوع شخص، مطابق با مدرک تحصیلی و سایر شرایط او، حقوق وی را پرداخت نکند، چنین اقدامی توسط شاکی مصداق اضرار به غیر و تضييع حق مسلم (قاعده لاضرر)^۱، مخالف با عدالت قضایی، حدیث شریف «عدل ساعه خیر من سبعین عباده لسنه» و قاعده‌های «احترام مال و عمل مسلمین»^۲، «احسان»^۳ و اصل «عدم تبرع»^۴ دانسته شده است.

ب) پاسخ مشتکی عنه

سازمان اداری و استخدامی کشور در مقام دفاع از بخشنامه و صورتجلسه‌ی موضوع شکایت^۵، بر این نکته تأکید نموده است که بر خلاف ادعای شاکی بخشنامه‌ی موضوع شکایت هیچ ظهوری بر منع ادامه‌ی تحصیل کارکنان دولت ندارد و اساساً ناظر بر ضوابط احتساب آثار استخدامی مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان، در حین خدمت است. از سوی دیگر

۱. لاضرر و لاضرار فی الاسلام.

۲. ان الله لا یضیع اجر المومنین (آیه ۱۷۱ سوره آل عمران)

۳. ایشان با استناد به آیات «هل جزاء الا احسان الا الاحسان» (سوره الرحمن، آیه ۶۰) و «و من یعمل مثقال ذره شراً یره» (سوره زلزال، آیه ۸) معتقدند که در اسلام پاداش نیکی، نیکی است و بر این اساس اینگونه نتیجه گرفته‌اند که اگر کارمندی ادامه تحصیل داد و مدرک بالاتر اخذ کرد، دولت مکلف است تا مدرک او را بپذیرد.

۴. بر طبق این اصل ایشان اینگونه نتیجه گرفته‌اند که عدم اعمال مدرک تحصیلی بالاتر کارمندان دولت در وضعیت استخدامی آنها مصداق بهره‌کنشی از آنها می‌باشد و باید به هر کس متناسب با وضعیت او اجرت پرداخت گردد.

۵. نامه‌ی شماره‌ی ۱۲۲۴۶۶۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۷ خطاب به دفتر هیات عمومی دیوان عدالت اداری.

استناد مشتکی عنه به «قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری»^۱ -مصوب ۱۳۷۲- که به تأیید شورای نگهبان رسیده، مؤیدی بر این مطلب است که امکان ایجاد محدودیت در زمینه‌ی تحصیل کارگزاران کشور با شرایطی ممکن است.

ج) بررسی موضوع

در مقام جمع‌بندی ادعاهای طرفین، ابتدا باید به این نکته اشاره کرد که برخلاف آنچه شاکی بدان اشاره کرده، بخشنامه‌ی مورد اعتراض به هیچ وجه ادامه‌ی تحصیل را محدود نکرده است و این بخشنامه تنها ناظر بر ضوابط احتساب مدارک تحصیلی اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت بوده است. همچنین، با توجه به اطلاق و عموم جزء «۵» بند «ب» ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری که «ایجاد رویه‌های واحد اداری و استخدامی در چهارچوب مقررات این قانون» را از جمله صلاحیت‌های شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی دانسته، به نظر می‌رسد که این بخشنامه در حدود صلاحیت شورای مزبور تهیه و ابلاغ شده است.

از سوی دیگر، بر طبق قوانین موجود همچون ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری^۲، ورود به خدمت کارکنان دستگاه‌های اجرایی بر طبق نیاز دستگاه‌های اجرایی و مجوزهای استخدامی و متناسب با تشکیلات مصوب صورت می‌گیرد و افراد متناسب با سطح تخصص و مهارت‌های خود، برای

۱. ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون اشتغال و ادامه به تحصیل کارگزاران شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از قوه مجریه، قوه مقننه و قوه قضاییه و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکتهای تابعه دولت و کلیه مؤسساتی که به نحوی از بودجه عمومی کشور استفاده می‌نمایند در ساعات اداری روزهای کاری هفته در داخل و خارج کشور ممنوع می‌باشد و متخلفین به انفسال موقت از خدمت از یک سال تا سه سال محکوم می‌شوند.

۲. ماده ۴۱- ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصتها انجام می‌شود.

یکی از شغل‌های مورد نیاز دستگاه اجرایی استخدام می‌گردند. بر این اساس، دستگاه اجرایی به استناد ماده (۶۶) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، بر مبنای «امتیاز حق شاغل» که یکی از عوامل مؤثر در میزان آن «تحصیلات» است، اقدام به تعیین امتیاز شخص می‌کند و بر آن اساس به او حقوق پرداخت می‌شود. با توجه به مواد مورد اشاره، علی‌الاصول کارکنان دولت پس از استخدام با شرایط مدنظر دستگاه اجرایی، نمی‌توانند دستگاه اجرایی را مکلف به پذیرش مدرک تحصیلی بالاتر خود کنند و به تبع آن، آن دستگاه مکلف به تغییر شغل سازمانی او شود و یا با حفظ او در شغل قبلی، میزان حقوق او را افزایش دهد. تنها استثنای قاعده‌ی مذکور نیز زمانی است که کارمند با توافق دستگاه اجرایی و بر مبنای نیاز آن دستگاه اقدام به ادامه تحصیل و اخذ مدرک تحصیلی بالاتر کرده باشد که بخشنامه مزبور به این استثنا توجه کرده است. لذا، به جهات فوق، اینگونه به نظر می‌رسد که بخشنامه و صورتجلسه‌ی مورد شکایت مغایر با قوانین حاکم بر جمهوری اسلامی ایران نیست.

نتیجه‌گیری

علاوه بر اینکه ادعای شاکی مبنی بر اینکه بخشنامه‌ی مورد اعتراض مانع ادامه تحصیل است، خلاف واقع می‌باشد؛ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در حدود صلاحیت قانونی خود اقدام به تصویب این بخشنامه کرده است و مفاد این بخشنامه مغایرتی با قانون مدیریت خدمات کشور در زمینه‌ی استخدام کارمندان دولت ندارد.

۱. ماده ۶۶- کلیه شاغلین مشمول این قانون براساس عواملی نظیر تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت (علاوه بر حداقل شرایط مذکور در اولین طبقه شغل مربوط)، سنوات خدمت و تجربه از امتیاز حق شاغل که حداقل (۱۰۰۰) و حداکثر (۴۵۰۰) امتیاز می‌باشد، بهره‌مند می‌گردند.

پیوست شماره «۱»

بخشنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات
کشور در خصوص ضوابط احتساب آثار استخدامی مدارک تحصیلی
اخذ شده توسط کارمندان در حین خدمت

مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۸

شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۸ بنا
به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و در
پاسخ به استعلام دستگاه‌های اجرایی در خصوص امکان پذیرش مدارک
تحصیلی که کارمندان با رعایت ماده ۶۱ قانون مدیریت خدمات کشوری در
حین خدمت اخذ و برای استفاده از آثار استخدامی آن به دستگاه متبوع ارائه
می‌نمایند، به استناد بند (۵) ردیف (ب) ماده ۱۱۶ قانون مذکور به شرح زیر
اتخاذ تصمیم نمود:

۱- با توجه به اختیارات این شورا در تصویب شرایط تصدی مشاغل از
لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز
برای هر شغل و الزام دستگاه‌های اجرایی به رعایت این شرایط در انتصاب
کارمندان به مشاغل (موضوع ماده ۷۰ قانون مدیریت خدمات کشوری و
تبصره یک آن)، آثار استخدامی مدارک تحصیلی مأخوذه نسبت به مدارک
تحصیلی ارائه شده در بدو استخدام کارمندان رسمی و پیمانی، تنها برای
یک مقطع تحصیلی بالاتر (زیر دیپلم به دیپلم، دیپلم به فوق دیپلم، فوق
دیپلم به کارشناسی، کارشناسی به کارشناسی‌ارشد و کارشناسی‌ارشد به
دکتر)، با رعایت شرایط ذیل قابل احتساب می‌باشد:

الف- رشته و مقطع تحصیلی بالاتر در شرایط احراز شغل مورد تصدی کارمند پیش‌بینی شده باشد.

ب- کارمند قبل از شروع به تحصیل با توجه به رشته و مقطع تحصیلی پیش‌بینی شده در شرایط احراز شغل، و نیاز دستگاه به سطح بالاتر تحصیلی موافقت کتبی دستگاه را با ادامه تحصیل خود جلب نموده باشد.

۱-۱- آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که حسب وظایف و مأموریت‌های قانونی و ماهیت برخی از مشاغل خود نیاز به پذیرش این قبیل مدارک تحصیلی در بیش از یک مقطع را دارند، شغل پیشنهادی را همراه با دلایل توجیهی برای طرح و بررسی به شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ارسال نمایند تا در این شورا اتخاذ تصمیم شود.

۱-۲- دستگاه‌های اجرایی مجاز هستند در مورد کارمندی که قبل از تاریخ ابلاغ این مصوبه به تحصیل مشغول شده‌اند، در صورت پیش‌بینی رشته تحصیلی آنها در شرایط احراز شغل مورد تصدی و نیاز به سطح تحصیلی بالاتر، فارغ از محدودیت یک مقطع تحصیلی با نظر شورای راهبری توسعه مدیریت دستگاه (کمیته سرمایه انسانی) اقدام نمایند.

۲- با توجه به تبصره (۲) ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری که به موجب آن، تشخیص و تعیین شغل کارمندان رسمی و پیمانی، از اختیارات دستگاه اجرایی است، لذا در صورتی که رشته یا مقطع مدرک تحصیلی مأخوذه در حین خدمت، در شرایط احراز شغل مورد تصدی کارمند پیش‌بینی نشده باشد، دستگاه اجرایی در تغییر شغل وی به نحوی که کارمند بتواند از آثار استخدامی مدرک ارائه شده برخوردار شود، تکلیفی بر عهده ندارد.

۳- ایثارگران تابع قوانین و مقررات خاص خود می‌باشند.

محمود عسکری آزاد

جانشین رییس در توسعه مدیریت و سرمایه انسانی

صورتجلسه کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری مورخ

۱۳۹۵/۵/۱۳

در تاریخ ۹۵/۵/۱۳ جلسه کمیته اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری با حضور اعضاء محترم آقایان: عاملی نماینده معاون منابع انسانی، احسانی مدیرکل تشکیلات و طبقه‌بندی مشاغل، عبدالعظیم توسلی مدیرکل امور اداری و استخدامی کارکنان اداری و خانم محمودی معاون مدیرکل و مسئول طبقه‌بندی مشاغل تشکیل و تصمیمات ذیل اتخاذ گردید:

الف- در خصوص نحوه اجرای بخشنامه شماره ۳۴ مورخ ۹۳/۱۲/۲۴ سازمان مدیریت برنامه‌ریزی کشور مقرر گردید:

ماده واحده: مدرک تحصیلی کارمندان اداری قوه قضائیه در صورت پیش‌بینی در شرایط احراز رشته شغلی مورد تصدی فقط تا یک مقطع تحصیلی بالاتر و با توجه به نیاز دستگاه اعمال خواهد شد.

تبصره ۱- مدرک تحصیلی کارکنانی که قبل از اجرای این مصوبه مشغول به تحصیل بوده‌اند و مدرک تحصیلی آنها یک نوبت اعمال شده است در صورت پیش‌بینی در شرایط احراز رشته شغلی مورد تصدی، تا یک مقطع تحصیلی دیگر اعمال می‌شود.

تبصره ۲- مدرک تحصیلی کارمندانی که از این تاریخ قصد ادامه تحصیل در هر یک از مقاطع تحصیلی بالاتر را دارند در صورتی اعمال خواهد شد که قبل از تحصیل از کمیته طبقه‌بندی مشاغل مجوز لازم را اخذ نمایند. در این راستا کمیته‌های فرعی استان‌ها موظفند درخواست اعمال مدرک تحصیلی را بررسی نموده و جهت تأیید نهایی به کمیته طبقه‌بندی ارسال

نمایند. (اعم از اینکه قبلاً یک نوبت اعمال شده باشد یا نشده باشد)

ب- در خصوص نحوه اعمال مدارک تحصیلی کارمندان جدیدالاستخدام نیز مقرر گردید:

تبصره ۳- مدرک تحصیلی کارمندان جدیدالاستخدام در چارچوب مقررات این مصوبه، مستلزم سپری شدن ۳ سال از تاریخ استخدام خواهد بود. سوابق همکاری قرارداد کار معین یا روزمزد در محاسبه سنوات لحاظ می شود.

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 ظایف اسلامی و ملی خود
را اینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزمشکده شورای نگهبان

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

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۲۵۰۴۵

info@shora-rc.ir

www.shora-rc.ir