



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال بند (۱) بخشنامه شماره ۱۰۳۳۶/۹۳/۲۰۰ مورخ
۱۳۹۳/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

کد گزارش: ۹۷۰۴۰۴۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۴/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال بند (۱) بخشنامه شماره ۱۰۳۳۶/۹۳/۲۰۰ مورخ
۱۳۹۳/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

تهیه و تنظیم:

محمد برومند

نظارت:

سید محمد هادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۰۴۰۴۴

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۴/۱۹

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(احتساب ایام تعطیل بین دو مرخصی به عنوان مرخصی استحقاقی)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال بند (۱) بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۳/۱۰۳۳۶ مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

شاکی: آقای حسن شاه حسینی

طرف شکایت: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

جهات مغایرت شرعی: آیه مبارکه «یا ایها الذین آمنوا اوفوا بالعقود» و آیه مبارکه

«الذین هم لأماناتهم و عهدهم راعون»

شماره و تاریخ نامه دیوان: شماره ۲۸۱/۴۷۴۶۳ - ۱۳۹۶/۱۲/۲۱

مقدمه

شاکی در دادخواست تقدیمی اظهار داشته است که بند (۱) بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۳/۱۰۳۳۶ مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور (سازمان اداری و استخدامی کشور فعلی)، به مدیران دستگاه‌های اداری اجازه داده است که بر اساس مقتضیات اداری و بدون لزوم موافقت کارمند، محل خدمت کارمندان خود را تغییر دهند.^۱ این درحالی است که تغییر محل خدمت از زمره

^۱ - «به منظور شفاف‌سازی و رفع ابهام راجع به حدود اختیار دستگاه‌های اجرایی در تغییر شغل و محل خدمت کارمندان در واحدهای سازمانی مختلف همان دستگاه و مستنبط از مفاد تبصره (۴) ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و دادنامه‌های شماره (۱۲) مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ و شماره (۴۲۷-۴۲۲) مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ و شماره (۳۴۰) مورخ ۱۳۹۲/۵/۱۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مراتب ذیل ابلاغ می‌گردد:

۱- با توجه به اینکه در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تنزل مقام (جایگاه سازمانی کارمند) و تغییر محل جغرافیایی خدمت، در زمره مجازات‌های اداری پیش‌بینی شده و اعمال مجازات‌های مذکور از اختیارات

مجازات‌های اداری است. بنابراین بند مذکور علاوه بر مغایرت با قانون، با برخی از آیات قرآنی در تعارض می‌باشد. در ادامه به شرح و بررسی موضوع شکایت و تحلیل آن پرداخته خواهد شد.

الف: تبیین موضوع

تبصره «۴» ماده (۴۵)^۱ «قانون مدیریت خدمات کشوری» - مصوب ۱۳۸۶ - در مقام بیان شرایط ابتدای استخدام، «تعیین محل خدمت» کارمند را به عهده دستگاه اجرایی ذیربط اعلام کرده است. از سوی دیگر، ماده (۹)^۲ «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» - مصوب ۱۳۷۲ - در مقام بیان تنبیهات اداری به «تغییر محل جغرافیای خدمت به مدت یک تا پنج سال» اشاره کرده است.

با توجه به دو مقرر فوق، همواره این مسئله مطرح بوده که آیا اداره حق دارد بنا به مقتضیات اداری و بدون موافقت کارمند، محل خدمت او را تغییر دهد یا خیر. دولت در این زمینه مصوباتی داشته و این حق را برای اداره به رسمیت شناخته است ولی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعددی با این امر مخالفت کرده



هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد، لذا تغییر شغل یا پست سازمانی و نیز تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان توسط دستگاه‌های اجرایی «در مقام اعمال مجازات» امکان‌پذیر نیست، لیکن پیش‌بینی مجازات‌های مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نافی اختیارات مدیریت در تغییر پست سازمانی و تغییر محل خدمت کارمندان بر اساس مقتضیات اداری نخواهد بود.»

۱- ماده ۴۵ - از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرائی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد:

الف - استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی؛

ب - استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

.... تبصره ۴: تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرائی ذیربط می‌باشد.

۲- ماده ۹ - تنبیهات اداری به ترتیب زیر عبارتند از:

... ه - تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.

است. دادنامه‌های شماره ۶۱۵-۶۱۴ مورخ ۱۳۹۱/۹/۶^۱ و شماره ۹۳۷ از آن جمله است. در این دادنامه‌ها بند (۴)^۲ تصویب‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵-۱۳۸۹/۵/۳ وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت و بند (۱۲)^۳ تصمیم شماره ۱۵۲۰۳۸/ت/۴۵۳۳۶-۱۳۸۹/۷/۷ نمایندگان ویژه رئیس جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت ابطال شد. در این میان معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در بند (۱) بخشنامه مورد شکایت اقدام به تجویز تغییر شغل و محل خدمت کارمندان متناسب با مقتضیات دستگاه اجرایی کرده است. شاکی با استناد به ادله‌ای که در آرای مذکور آمده و نیز استناد به ادله قرآنی لزوم وفای به عهد^۴، خواستار ابطال بخشنامه مذکور است.

ب: تحلیل موضوع

شغل کارمند و محل خدمت او، در ابتدای استخدام توسط دستگاه اجرایی مربوطه

۱- «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 احصاء 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.»

۲- نیروهای شاغل در دستگاههای اجرایی مستقر در تهران که در کرج و سایر شهرستانهای استان تهران ساکن هستند، توسط دستگاههای اجرایی با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور به محل سکونت خود منتقل شوند.

۳ در اجرای بند (۴) تصمیم‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵-۱۳۸۹/۵/۳، دستگاههای اجرایی مکلفند نسبت به انتقال کارکنان شاغل در تهران که ساکن کرج و سایر شهرستانهای استان تهران هستند، ظرف ده روز اقدام و نتیجه را به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور گزارش نمایند. در غیر این صورت، معاونت یاد شده رأساً تا قبل از انقضای شهریور ماه این موضوع را عملیاتی کند.

۴ - آیه ۱ سوره مائده و آیه ۸ سوره مؤمنون.

تعیین می‌شود و بر همان اساس نیز اشخاص در ادارات بکارگیری می‌شوند. حتی در زمان برگزاری آزمون‌های استخدامی، مشاغل مورد نیاز و محل‌هایی که اشخاص باید در آنجا مشغول بکار شوند، تعیین می‌شود و افراد بر همان اساس ثبت‌نام می‌کنند و بعداً مورد پذیرش قرار می‌گیرند. برای تغییر شغل و یا محل خدمت، ضوابط و تشریفات در قوانین مشخص شده است که برخی نیازمند جلب موافقت کارمند و بعضی بدون موافقت وی انجام می‌شود. آنچه نیاز به موافقت کارمند ندارد، تنزل مقام و یا تغییر محل خدمت وی است که به عنوان مجازات اداری و در صورت ارتکاب تخلفات اداری و با رأی مراجع ذیصلاح انجام می‌گیرد. ولی سایر موارد که به عنوان مجازات اداری انجام نمی‌گیرد، لزوماً نیازمند موافقت کارمند است، چراکه اصولاً کارمند از ابتدا با لحاظ شرایط اعلامی (شغل و محل خدمت) حاضر به همکاری شده است. در هیچ قانونی هم به صورت مطلق به دستگاه اجرایی اجازه داده نشده که با عنوانی جز مجازات اداری، کارمند را بدون جلب موافقت وی، جابجا نماید. تبصره (۴) ماده (۴۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» نیز صرفاً در مقام بیان وضعیت ابتدای خدمت است و دلالتی بر بقای این اختیار در اثنای آن ندارد. در صورت قائل شدن به چنین صلاحیتی برای دستگاه اجرایی، تمام ضوابط و تشریفات که در قوانین برای جابجایی محل خدمت و تغییر شغل کارکنان مقرر شده، از جمله اعمال این امر به عنوان مجازات اداری، بیهوده خواهد شد. سیاق تبصره «۴» ماده مذکور نیز مؤید این برداشت است، چرا که در خصوص کارکنان پیمانی، تعیین محل خدمت را به پیمان‌نامه سپرده است و چنین نیست که پیمان‌نامه بتواند بعد از بکارگیری شخص، تغییر کند، مگر به موجب قانون یا موافقت قانونی طرفین.

ضمناً قابل ذکر است آن آرای که در صدر بخشنامه مورد شکایت، به عنوان مستند ذکر شده، دلالتی بر تأیید مفاد بخشنامه ندارد و صرفاً ناظر به این است که دستگاه اجرایی می‌تواند بدون تنزل مقام کارمند، پست او را با رعایت مقتضیات اداری تغییر

دهد و یا محل خدمت را با رعایت قوانین استخدامی تغییر دهد.

جمع بندی

در خصوص عدم امکان تغییر محل خدمت کارمندان بدون رعایت تشریفات قانونی و یا ارتکاب تخلف، شکایت شاکی دارای وجهت به نظر می‌رسد، چراکه همانطور که در آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده، بر اساس «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»، تغییر محل خدمت کارکنان اداری از انواع مجازات‌های اداری است و بخشنامه مورد شکایت سطح این عمل را از «مجازات» به صلاحدید رئیس دستگاه اجرایی کاهش داده است. نکته دیگر آنکه مستندات مورد اشاره در متن بخشنامه از جمله آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که نام برده شده، در مقام دیگری صادر شده‌اند و در مقام تجویز امکان تغییر محل خدمت کارکنان اداری توسط دستگاه اجرایی ارزیابی نمی‌گردند.

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
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 قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲