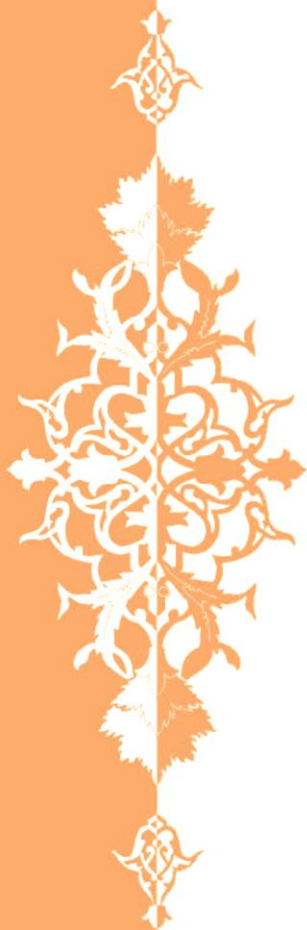




پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

ابطال جدول شماره «۴» از بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مورخ ۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
رئیس جمهور

کد گزارش: ۹۵۰۵۰۴۲

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۳۰

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

ابطال جدول شماره «۴» از بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مورخ
۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

تهیه و تنظیم:

مرتضی حاج علی خمسه

نظارت:

سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۵۰۴۲

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۵/۳۰

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت: ابطال جدول شماره «۴» از بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مورخ

۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور^۱

شاکی: آقای سعید ایزدی

طرف شکایت: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور^۲

جهات مغایرت شرعی: آیه شریفه ۲۵۱ از سوره مبارکه بقره، آیه شریفه ۱۱۱ از

سوره مبارکه توبه و آیه شریفه ۴ از سوره مبارکه صف

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۳۹۵/۳/۱۰ - ۹۰۰۰/۲۱۰/۳۶۹۴۰/۲۰۰

مقدمه

شاکی در پرونده حاضر، بخشی از بخشنامه شماره ۲۰۰/۱۴۵۹۳ مورخ

۱۳۸۸/۲/۲۱ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، که ناظر به

تعیین امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری - مذکور در بند «۲» ماده (۶۸) قانون

مدیریت خدمات کشوری - می‌باشد را از جهات مغایرت شرعی و قانونی مورد

شکایت قرار داده است. در این گزارش به بررسی ادله شاکی در این خصوص و

۱. استدلال‌های شاکی ناظر بر مغایرت قانونی و شرعی بند «۱» این جدول می‌باشد.

۲. البته شاکی در فرم دادخواست، «اداره آموزش و پرورش ناحیه یک شیراز» را به عنوان طرف شکایت ذکر کرده است. اما از آنجا که بخشنامه مورد شکایت، مربوط به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور می‌باشد و همچنین اداره آموزش و پرورش ناحیه یک شیراز صرفاً به بخشنامه مربوطه استناد کرده است و خود، در صدور این بخشنامه دخالتی نداشته است؛ بنابراین به نظر می‌رسد در واقع «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور» طرف شکایت محسوب می‌شود.

بخشنامه مزبور می‌پردازیم. گفتنی است که جوابیه‌ای از سوی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در پرونده وجود ندارد.

شرح و بررسی

علاوه بر ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، که حقوق ثابت کارمندان دستگاه‌های اجرایی را بر اساس امتیازهای مربوط به ارزشیابی عوامل شغل و شاغل تعیین نموده است، برخی فوق‌العاده‌ها از قبیل فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه‌یافته و بدی آب و هوا، سختی کار و کار در محیط‌های غیرمتعارف و ... نیز به موجب ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین شده است. از جمله این موارد فوق‌العاده ایثارگری است که مطابق بند «۲» ماده مذکور متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت تا (۱۵۰۰) امتیاز قابل محاسبه است.^۲ جزئیات و جداول مربوط به پرداخت این فوق‌العاده مستند به جزء «ب ۱» بند «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور به تصویب شورای توسعه مدیریت رسیده است. جزء مذکور مقرر داشته بود «... جداول موضوع فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله جدول یا جداول موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و نحوه تطبیق

۱. ماده (۶۴): «نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی بر اساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزشیابی عوامل مذکور در این فصل ضرب در ضریب ریالی، مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد و برای بازنشستگان و موظفین یا مستمری‌بگیران نیز به همین میزان تعیین می‌گردد.»

۲. ماده (۶۸): «علاوه بر پرداختهای موضوع ماده (۶۵) و تبصره‌های آن و ماده (۶۶) که حقوق ثابت تلقی می‌گردد فوق‌العاده‌هایی به شرح زیر به کارمندان قابل پرداخت می‌باشد: ...
۲- فوق‌العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت تا (۱۵۰۰) امتیاز و به دارندگان نشان‌های دولتی تا (۷۵۰) امتیاز تعلق می‌گیرد ...»

وضع کارمندان با جداول یادشده و میزان فوق‌العاده‌های موضوع ماده (۶۸) با اعمال افزایش امتیازات موضوع فصل دهم تا پنجاه درصد بنا به پیشنهاد معاونت توسعه و مدیریت سرمایه انسانی رئیس جمهور و با تصویب شورای توسعه مدیریت اجرا می‌شود...»^۱

بر همین اساس شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۲/۹ بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و به استناد جزء «ب» بند (۱۱) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، جداول فوق‌العاده موضوع بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری را به همراه سایر جداول مربوط به امتیاز حق شغل، فوق‌العاده مدیریت، حق شاغل و فوق‌العاده‌های موضوع سایر بندهای ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و نحوه تطبیق کارمندان با جداول فوق را به تصویب رساند و جدول شماره «۴» از این مصوبه به فوق‌العاده ایثارگری موضوع بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری اختصاص یافت که براساس آن حداقل امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری، به افرادی که حداقل به میزان سه تا شش ماه سابقه ایثارگری داشته باشند، تعلق می‌گیرد^۲ و در نتیجه افرادی که کمتر از این میزان سابقه حضور

۱. لازم‌به ذکر است که ماده (۸۰) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته بود «آئین نامه اجرائی این فصل [دهم] از تاریخ تصویب این قانون حداکثر ظرف مدت ۳ ماه با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد و دستگاه‌های اجرائی موظفند حداکثر ظرف مدت ۳ ماه پس از ابلاغ آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوط نسبت به صدور احکام اقدام نمایند.» لکن این ترتیب همان‌گونه که ذکر شد به موجب قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور اصلاح گردید.

۲. جدول شماره چهار (۴):

در جبهه را دارند از این امتیاز به صورت کلی محروم می‌گردند.

حال شاکی براساس ادله خود مبنی بر مغایرت شرعی و قانونی جدول مذکور، ابطال این جدول از مصوبه فوق‌الذکر را در دو بخش جداگانه (مغایرت شرعی و مغایرت قانونی) مطرح کرده است که به اختصار بیان می‌شود؛

الف) مغایرت شرعی

شاکی با استناد به آیات شریفه ۲۵۱ از سوره مبارکه بقره، ۱۱۱ از سوره مبارکه توبه^۲ و ۴ از سوره مبارکه صف^۳ و نیز با توجه به مسأله شماره ۲۸۲۶ از

→

ردیف	درصد جانبازی	مدت اسارت	مدت خدمت داوطلبانه در جبهه	امتیاز
۱	۵ درصد	۳ تا ۶ ماه	۳ تا ۶ ماه	۴۰۰
۲	تا ۱۰ درصد	تا ۱۲ ماه	تا ۱۲ ماه	۵۰۰
۳	تا ۱۵ درصد	تا ۱۸ ماه	تا ۱۸ ماه	۶۰۰
۴	تا ۲۰ درصد	تا ۲۴ ماه	تا ۲۴ ماه	۷۰۰
۵	تا ۲۵ درصد	تا ۳۰ ماه	تا ۳۰ ماه	۸۰۰
۶	تا ۳۰ درصد	تا ۳۶ ماه	تا ۳۶ ماه	۹۰۰
۷	تا ۳۵ درصد	تا ۴۲ ماه	تا ۴۲ ماه	۱۰۰۰
۸	تا ۴۰ درصد	تا ۴۸ ماه	تا ۴۸ ماه	۱۱۰۰
۹	تا ۴۵ درصد	تا ۵۴ ماه	تا ۵۴ ماه	۱۲۰۰
۱۰	تا ۵۰ درصد	تا ۶۰ ماه	تا ۶۰ ماه	۱۳۰۰
۱۱	تا ۶۰ درصد	تا ۷۰ ماه	تا ۷۰ ماه	۱۵۰۰
۱۲	بالاتر از ۶۰ درصد	بالاتر از ۷۰ ماه	بالاتر از ۷۰ ماه	۱۵۵۰

۱. «وَلَوْلَا دَفَعُ اللَّهُ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَفَسَدَتِ الْأَرْضُ وَلَكِنَّ اللَّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ»
۲. «إِنَّ اللَّهَ اشْتَرَى مِنَ الْمُؤْمِنِينَ أَنْفُسَهُمْ وَأَمْوَالَهُمْ بِأَنْ لَهُمُ الْجَنَّةَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِ اللَّهِ فَيَقْتُلُونَ وَيُقْتَلُونَ وَعَدًّا عَلَيْهِ حَقًّا فِي التَّوْرَةِ وَالْإِنْجِيلِ وَالْقُرْآنِ وَمَنْ أَوْفَى بِعَهْدِهِ مِنَ اللَّهِ فَاسْتَبْشِرُوا بِبَيْعِكُمُ الَّذِي بَايَعْتُمْ بِهِ وَذَلِكَ هُوَ الْفَوْزُ الْعَظِيمُ»
۳. «إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الَّذِينَ يُقَاتِلُونَ فِي سَبِيلِهِ صَفًّا كَانَهُمْ بُيُوتٌ مَرْصُوعٌ»

کتاب توضیح المسائل امام خمینی (ره)^۱، به حکم وجوب جهاد دفاعی بر همگان و عدم تقیید آن به زمان اشاره می‌کند و در نتیجه مصوبه مورد شکایت را که در نظر گرفتن فوق‌العاده ایثارگری را محدود و مقید به بیش از سه ماه حضور در جبهه نموده مغایر آیات شریفه مذکور قلمداد می‌نماید.

ب) مغایرت قانونی

شاکی در این قسمت این‌گونه استدلال نموده که بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری برای امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری، سقف ۱۵۰۰ امتیاز را مشخص کرده و مقرر داشته که این امتیاز باید متناسب با مدت خدمت داوطلبانه در جبهه تعیین شود و همچنین برای مدت مذکور، هیچ‌گونه حداقلی تعیین ننموده است. لذا مصوبه مورد شکایت که برای تعلق حداقل امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری، حداقل سه ماه حضور در جبهه را در نظر گرفته است با توجه به عدم پیش‌بینی آن در قانون، مغایر با مفاد قانونی یاد شده می‌باشد.

لازم به ذکر است که براساس بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری فوق‌العاده ایثارگری علاوه بر «خدمت داوطلبانه» حسب مورد به «جانبازی» و «اسارت» نیز تعلق می‌گیرد که در هر مورد مقرر شده متناسب با درصد و یا مدت این حالات، امتیاز مربوط به کارمند تعلق خواهد گرفت و جدول موضوع شکایت حاوی حداقل برای جانبازی (۵ درصد) و اسارت (سه

۱. **مسئله ۲۸۲۶:** «اگر دشمن بر بلاد مسلمانان و سرحدات آن هجوم نماید، واجب است بر جمیع مسلمانان دفاع از آن به هر وسیله‌ای که امکان داشته باشد، از بذل جان و مال و در این امر احتیاج به اذن حاکم شرع نیست.»

ماه تا شش ماه) نیز می‌باشد.

همچنین این نکته نیز حائز اهمیت است که هرچند در تعاریف مقرر در «قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» ناظر به «ایثارگر»^۱ و همچنین «رزمنده»^۲، فاقد قید زمانی جهت شناخت فرد به عنوان رزمنده و یا ایثارگر می‌باشد، اما در برخی از مواد قانون مذکور، از جمله مواد (۲۱)^۳ و (۵۹)^۴، بهره‌مندی از تسهیلات مربوط به ایثارگری منوط به حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها شده است. در واقع با وجود اینکه بهره‌مندی از مزایای

۱. ماده ۱- ...

ایثارگر: در این قانون به کسی اطلاق می‌گردد که برای استقرار و حفظ دستاوردهای انقلاب اسلامی و دفاع از کیان نظام جمهوری اسلامی ایران و استقلال و تمامیت ارضی کشور، مقابله با تهدیدات و تجاوزات دشمنان داخلی و خارجی انجام وظیفه نموده و شهید، مفقودالثر، جانباز، اسیر، آزاده و رزمنده شناخته شود.

۲. ماده ۱- ...

و - رزمنده: به کسی اطلاق می‌شود که در راه تکوین، دفاع و حفظ ارزش‌ها و کیان جمهوری اسلامی ایران، استقلال و تمامیت ارضی کشور، مقابله با تهدیدات و تجاوزات دشمن و عوامل ضد انقلاب و اشراک با تأیید مراجع ذیصلاح به طور فعال حضور یافته باشد.

۳. ماده (۲۱): «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از نیازهای استخدامی و تأمین نیروهای مورد نیاز خود را که وفق ضوابط و مجوزهای مربوط و جایگزینی نیروهای خروجی خود اخذ می‌نمایند به خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر و فرزندان شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای یک سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد اختصاص دهند و پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنها و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان کمتر از یک سال اسارت اختصاص دهند.»

۴. ماده (۵۹): «قوه قضائیه، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و کانون وکلای دادگستری موظفند بیست و پنج درصد (۲۵٪) سهمیه صدور پروانه سردفتری و وکالت و مجوز کارشناسان رسمی دادگستری را به خانواده شاهد، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و آزادگان با شش ماه سابقه اسارت و رزمندگان با شش ماه سابقه حضور در جبهه و در صورت واجد شرایط بودن اختصاص دهند.»

مذکور در بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، صرفاً باید متناسب با درصد جانبازی یا مدت خدمت داوطلبانه در جبهه یا مدت اسارت باشد و حداقلی برای آن تعیین نشده است، اما از سوی دیگر، مواردی نیز وجود دارد که قانونگذار حداقل‌هایی را جهت بهره‌مندی از مزایای در نظر گرفته شده، تعیین کرده است. بنابراین اگر قانونگذار برای بهره‌مندی از امتیاز مذکور در بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تعیین شرایط حداقلی را لازم می‌داند، به آن تصریح می‌نمود.

نتیجه‌گیری

باعنایت به ادله شاکی و مستندات قانونی مربوطه این‌گونه به نظر می‌رسد که هرچند قانونگذار در برخی موارد، برای تعلق امتیاز و تسهیلات قانونی، شرایط حداقلی خاصی را تعیین کرده است، اما قانونگذار در بند «۲» ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، جهت تعلق امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری، هیچ محدودیت و شرطی در خصوص مدت زمان حضور داوطلبانه در جبهه به صورت حداقلی و یا حداکثری تعیین ننموده است و صرفاً مقرر داشته امتیاز این نوع فوق‌العاده که حداکثر (۱۵۰۰) امتیاز می‌باشد، باید «متناسب با ... مدت خدمت داوطلبانه در جبهه» به افراد تعلق گیرد. به عبارت دیگر امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری باید به تناسب مدت خدمت داوطلبانه به تمام کسانی که خدمت داوطلبانه در جبهه داشته‌اند تعلق گیرد و تنها محدودیت قانونگذار در این خصوص، آن است که حداکثر امتیاز تعلق گرفته به این اشخاص، نباید از

۱۵۰۰ امتیاز تجاوز نماید.^۱

همچنین در قوانین و مقررات دیگر نیز جهت شناسایی فرد به عنوان ایثارگر و یا فردی که دارای خدمت داوطلبانه می‌باشد قید زمانی وجود ندارد. بنابراین جدول شماره «۴» از بخشنامه مورد شکایت که تعلق امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری را مشروط به حداقل سه ماه سابقه ایثارگری دانسته است، از حیث قانونی محل تأمل است.

۱. گفتنی است که مصوبه مورد شکایت حداکثر امتیاز مربوط به فوق‌العاده ایثارگری را به جای ۱۵۰۰ امتیاز، ۱۵۵۰ امتیاز تعیین کرده است که از این جهت نیز محل ایرد 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 رایانها 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)



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