



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ابطال ماده (۲) تصویب‌نامه شماره

۲۲۶۸۶/ت/۳۳۷۵۰-هـ مورخ ۱۳۸۵/۳/۶ هیأت

وزیران

کد گزارش: ۹۸۰۴۰۲۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۴/۲۴

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت

اداری

موضوع:

ابطال ماده (۲) تصویب‌نامه شماره ۲۲۶۸۶/ت/۳۳۷۵۰-هـ

مورخ ۱۳۸۵/۳/۶ هیأت وزیران

تهیه و تنظیم:

حسین آئینه‌نگینی

نظارت:

سیدمحمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۸۰۴۰۲۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۸/۰۴/۲۴

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(شمول «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور» نسبت به جانبازان بازنشسته بخش غیردولتی)

موضوع شکایت: ابطال ماده (۲) تصویب‌نامه شماره ۲۲۶۸۶/ت/۳۳۷۵۰ هـ مورخ ۱۳۸۵/۳/۶ هیأت وزیران  
شاکی: آقای سید محمود مدنی  
طرف شکایت: هیأت وزیران  
جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «لاضرر»  
شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۷۰۳۷۱۳ - ۱۳۹۸/۲/۷

### مقدمه

هیئت وزیران برای اجرای «قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور» مصوب ۱۳۸۳، آئین‌نامه‌ای را در سال ۱۳۸۵ تصویب کرده که شاکی یک بند از آن را مغایر موازین شرعی و قوانین می‌داند. در ادامه پس از تبیین موضوع، ادله ارائه شده طرح و بررسی می‌گردد.

### الف: تبیین موضوع

طبق ماده واحده «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور» مصوب سال ۱۳۶۷ در خصوص بازنشستگی مستخدمین معلولی که در دولت کار می‌کنند، اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از

شرایط خاص کار و معلولین عادی، البته «بجز کارگران مشمول قانون کار» تسهیلاتی مقرر شد و اجازه داده شد که ایشان با حداقل بیست سال سابقه خدمت و با افزودن سنوات خدمت ارفاقی و بدون پرداخت کسور بازنشسته شوند. همچنین مقرر شد که آخرین حقوق قبل از بازنشستگی، مبنای تعیین حقوق بازنشستگی آنها قرار داده شود. در سال ۱۳۸۳ این قانون اصلاح شد و عبارت «به جز کارگران مشمول قانون کار» از آن حذف گردید. همچنین در این اصلاحیه، تصویب آئین‌نامه اجرایی به دولت محول شد. دولت نیز در سال ۱۳۸۵ این آئین‌نامه را تصویب کرد. شاکی مدعی است با اصلاح صورت‌گرفته در ماده واحده علاوه بر جانبازان مستخدم بخش دولتی، جانبازانی که در بخش غیردولتی کار می‌کنند نیز در شمول حکم ماده‌واحد یادشده قرار گرفته‌اند و لذا مفاد ماده (۲) مصوبه دولت<sup>۱</sup> که در مقام تبیین حکم ماده‌واحد یادشده، بین جانبازان بخش دولتی و بخش غیردولتی قائل به تفکیک شده، مغایر قانون است. همچنین وی معتقد است حکم مقرر در قانون در خصوص مبنای تعیین حقوق بازنشستگی، در مصوبه دولت مراعات نشده و این امر با قوانین و قاعده لاضرر مغایرت دارد. در ادامه تفصیل مغایرت‌ها و ادله‌ی آن ارائه می‌شود.

## ب: ادله مغایرت<sup>۲</sup>

۱- با اینکه «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور»- مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۳ در خصوص مشمولان خود یعنی تمامی جانبازان و معلولان بخش دولتی

---

۱. ماده ۲- «ملاک محاسبه آخرین حقوق قبل از بازنشستگی جانبازان، آزادگان، معلولین عادی و حوادث ناشی از کار و بیماران ناشی از شرایط خاص کار مشمول این آیین‌نامه اعم از شاغلین در دستگاه‌های مورد اشاره در بند (۱) یا تبصره (۱) بند (۱) که دارای احکام استخدام رسمی، ثابت یا دارای عناوین مشابه می‌باشند مبلغ مندرج در آخرین حکم استخدامی که براساس ضوابط و مقررات استخدامی حاکم بر دستگاه مربوطه مبنای حقوق بازنشستگی قرار گرفته است و نیز در خصوص آن دسته از افراد موصوف که در بخش غیردولتی (مشمولین تبصره ۱ بند ۱) شاغل می‌باشند مطابق قانون تأمین اجتماعی و تغییرات بعدی عمل خواهد شد.»

۲. در پرونده ارسال پاسخی از دستگاه طرف شکایت [هیأت وزیران] وجود ندارد.

و خصوصی تعیین تکلیف کرده، ولی مصوبه دولت میان بخش دولتی و خصوصی تمایز قائل شده و جانبازان و معلولان بخش خصوصی را به قانون تأمین اجتماعی احاله داده است.

۲- در قانون مذکور، ملاک محاسبه حقوق بازنشستگی، «آخرین حقوق قبل از بازنشستگی» اعلام شده است، ولی در ماده (۲) مصوبه دولت، در خصوص کارکنان دولت به «مبلغ مندرج در آخرین حکم استخدامی» اشاره شده است. در حالی که در بسیاری از موارد، «حقوق دریافتی» بیش از مبلغ مندرج در حکم استخدامی است و با توجه به اینکه از حقوق دریافتی، حق بیمه و کسور بازنشستگی کسر شده، مبنای قرار گرفتن مبلغ مندرج در حکم استخدامی، موجب تضییع حقوق این اشخاص می‌گردد و با قاعده لاضرر تعارض دارد. در مورد کارکنان بخش غیردولتی نیز در مصوبه دولت، به قانون تأمین اجتماعی ارجاع داده شده است. در آن قانون، ملاک محاسبه حقوق بازنشستگی، متوسط حقوق دریافتی ۲ سال پایانی خدمت است<sup>۱</sup> که این امر نیز با مفاد «قانون نحوه بازنشستگی...» مصوب ۱۳۶۷ که «آخرین حقوق دریافتی» را ملاک قرار داده<sup>۲</sup>، تعارض دارد.

۳- با توجه به مطالب فوق، امور مذکور با سیاست‌های کلی نظام در خصوص «ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران» نیز همخوانی ندارد. طبق بند «۷» سیاست‌های مذکور، «اولویت دادن به ایثارگران در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ها،

---

۱. ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی: «میزان مستمری بازنشستگی عبارتست از یک سی‌ام متوسط مزد یا حقوق بیمه شده ضربدر سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر آنکه از سی‌وپنجم، سی‌ام متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید. تبصره - متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارتست از مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر بیست و چهار.»

۲. «کلیه وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی، شهرداری‌ها، بانک‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است می‌توانند مستخدمین معلول (اعم از جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی، معلولین حوادث ناشی از کار، بیماران ناشی از شرایط خاص کار و معلولین عادی) رسمی یا ثابت یا دارای عناوین مشابه خود را بشرط داشتن حداقل بیست سال تمام سابقه خدمت بر اساس درخواست کتبی آنان و تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور با افزودن سنوات خدمت ارفاقی که مدت آن ذیل بر حسب نوع و درجه معلولیت و یا بیماری مشخص گردیده است، به مدت خدمات آنان، بدون پرداخت کسور فقط از لحاظ احتساب حقوق بازنشستگی بازنشسته نماید. خدمت زائد بر سی سال این افراد قابل محاسبه نبوده و در تعیین حقوق بازنشستگی آنان آخرین حقوق قبل از بازنشستگی مبنای محاسبه قرار می‌گیرد.»

قوانین و آئین‌نامه‌های کشور و نیز در تخصیص و توزیع امکانات و حمایت‌های دولتی و فعالیت‌ها در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشور به تناسب ایثار و جهاد در راه آرمان‌های اسلام و اهداف انقلاب اسلامی» یکی از سیاست‌ها است.

## ج: تحلیل کارشناسی

- ۱- از متن قانون مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحیه سال ۱۳۸۳ بر می‌آید که صرفاً جانبازان و معلولان شاغل در دولت می‌توانند بر اساس این قوانین بازنشسته شوند، فارغ از اینکه سازمان مربوطه مشمول چه قانونی باشد، قوانین عام استخدامی، قانون خاص و یا حتی قانون کار. ولی با توجه به استفساریه این قانون که در سال ۱۳۸۴ تصویب شده و به تأیید شورای نگهبان رسیده است، جانبازان و معلولان شاغل در بخش خصوصی نیز مشمول این قانون قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup>
- ۲- صرف تفکیک انجام‌شده در مصوبه دولت میان جانبازان و معلولان به بخش دولتی و غیردولتی، واجد ایراد به نظر نمی‌رسد، مگر اینکه اثر خاصی بر این تفکیک بار شده باشد که مغایر قانون باشد. با توجه به متن ماده واحده مصوب ۱۳۶۷ مبنی بر این که ملاک تعیین حقوق بازنشستگی مشمولان این قانون، «آخرین حقوق دریافتی» است، حکمی که در مصوبه دولت در خصوص جانبازان و معلولان شاغل در دولت و نیز شاغل در بخش خصوصی آمده، هر دو، مغایر حکم قانون به نظر می‌رسد، چراکه ملاکی متفاوت با آنچه در قانون آمده را مقرر کرده است؛ برای یکی مبلغ مندرج در آخرین حکم استخدامی و برای دیگری ارجاع به قانون تأمین اجتماعی که در آن

---

۱. قانون استفساریه تبصره (۶) ماده واحده قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷

### موضوع استفساریه:

ماده واحده - آیا کارگران جانباز و آزاده شاغل در کارخانجات، کارگاه‌ها، شرکت‌های خصوصی، بخش‌های غیردولتی و دستگاه‌هایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، مشمول مفاد تبصره (۶) ذیل ماده واحده قانون اصلاح قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب سال ۱۳۶۷ می‌باشند یا خیر؟

### نظر مجلس:

بلی، مشمول مفاد تبصره (۶) ذیل ماده واحده قانون مذکور می‌باشند.

متوسط دریافتی در دو سال آخر ملاک قرار گرفته است. هرچند چنین ایرادی قبلاً در دیوان عدالت اداری دو بار مطرح شده (یک بار در هیأت عمومی<sup>۱</sup> و یک بار هم در هیأت تخصصی اداری و استخدامی<sup>۲</sup>) و هر دو مرتبه، رأی به عدم مغایرت مصوبه با قانون داده شده است، ولی به نظر می‌رسد ایراد مذکور بر مصوبه وارد است.

## نتیجه‌گیری

بر اساس ماده واحده «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور» مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحیه سال ۱۳۸۳ و استفساریه سال ۱۳۸۴، جانبازان و معلولان شاغل در بخش دولتی و غیردولتی، مشمول این قانون قرار گرفته و می‌توانند بر اساس آن تقاضای بازنشستگی دهند. به تصریح ماده واحده مذکور، ملاک تعیین حقوق بازنشستگی این افراد «آخرین حقوق دریافتی» آنان است و لذا مصوبه دولت که ملاکات دیگری غیر از این را مقرر نموده، مغایر قانون به نظر می‌رسد.

---

۱. دادنامه شماره ۱۵۵۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «به صراحت ماده واحده «قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور» مصوب ۱۳۶۷ ملاک تعیین حقوق بازنشستگی مستخدمین معلول مشمول ماده واحده مذکور، آخرین حقوق قبل از بازنشستگی آنان است. نظر به اینکه ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون مزبور در مقام تبیین حکم مقنن و در خصوص مشمولین ماده واحده فوق‌الذکر انشاء شده است، بنابراین مغایرتی با قانون ندارد و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در وضع مقررات دولتی نمی‌باشد.»

۲. دادنامه شماره ۱ مورخ ۱۳۹۶/۱۳/۰۱ هیأت تخصصی اداری و استخدامی دیوان عدالت اداری: «پرونده در جلسه مورخ ۹۵/۱۱/۲۴ هیأت تخصصی اداری و استخدامی مطرح ۷ نفر از ۱۴ نفر عضو حاضر در جلسه به لحاظ اینکه مشمول دادنامه سابق الصدور هیأت عمومی به شماره ۱۵۵۶-۸۶/۱۲/۲۶ مبنی بر رد شکایت بوده است از مصادیق ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری بوده و می‌بایست از سوی ریاست محترم دیوان قرار رد صادر گردد. ۷ نفر از اعضاء شکایت شاکی را ناظر بر قسمت ذیل ماده ۲ آیین‌نامه و رأی سابق الصدور هیأت عمومی را ناظر بر قسمت اول ماده ۲ آیین‌نامه معترض عنه بوده بنابراین قابل طرح تشخیص دادند و با عنایت بر اینکه موضوع پرونده برای بار دوم در جلسه مورخ ۹۵/۴/۱۳ هیأت تخصصی پژوهشی و فرهنگی مطابق نظریه اکثریت غیرقابل طرح بوده ولی ریاست محترم دیوان به لحاظ اینکه شکایت را ناظر بر ذیل ماده ۲ آیین‌نامه تشخیص و با صدور قرار رد موافقت نمود. مجدداً در جلسه مورخ ۹۵/۱۱/۱۹ هیأت عمومی با فرض قابل طرح بودن از دستور هیأت خارج و متعاقب گزارش مورخ ۹۵/۱۰/۸ مدیر کل محترم هیأت عمومی، با رجوع معاون محترم قضائی در این جلسه مطرح گردید. با عنایت به مراتب یاد شده نظر بر اینکه ذیل ماده ۲ آیین‌نامه در مقام تعیین حقوق مستمری نبوده بلکه درصد ملاک و معیار تعیین آخرین حقوق بوده است، لذا در تبیین مفاد ماده واحده قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی... مصوب ۱۳۶۷ بوده و خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات قانونی و قابل ابطال نیست. به استناد بند ب ماده ۸۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ رأی به رد شکایت صادر می‌گردد. ...»

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 جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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