



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال نامه شماره ۲۲۴/۹۳/۹۳۹۵ مورخ  
۱۳۹۳/۷/۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی  
رئیس‌جمهور در خصوص «لغو استخدام کارآموزان قضایی  
در پست‌های اداری»

کد گزارش: ۹۷۰۲۰۱۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۲/۱۸

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال نامه شماره ۲۲۴/۹۳/۹۳۹۵ مورخ  
۱۳۹۳/۷/۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی  
رئیس جمهور در خصوص «لغو استخدام کارآموزان  
قضایی در پست‌های اداری»

تهیه و تنظیم:

محمد برومند

نظارت:

محمدهادی زرافشان

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۲۰۱۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۷/۰۲/۱۸

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(نامه معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در خصوص «ممنوعیت استخدام کارآموزان قضایی در مشاغل اداری بدون برگزاری آزمون و مسابقه و طی دوره آزمایشی»)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال نامه شماره ۲۲۴/۹۳/۹۳۹۵ مورخ ۱۳۹۳/۷/۹

معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور در خصوص «لغو استخدام کارآموزان قضایی در پست‌های اداری»

شاکي: آقای محمود کریمی اندزقی

طرف شکایت: معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

جهت مغایرت شرعی: قواعد فقهی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام» و «من اتلف مال الغير فهو له ضامن»

شماره و تاریخ نامه دیوان: شماره ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۷۳۱۳۷/۲۰۰ - ۱۳۹۶/۱۰/۳

### مقدمه

شاکي در دادخواست تقدیمی، نامه مورخ ۱۳۹۳/۷/۹ رئیس وقت امور آمار، برنامه‌ریزی و تأمین نیروی انسانی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور<sup>۱</sup> در پاسخ به استعلام مدیرکل وقت امور اداری و استخدامی

۱. «با توجه به اجرایی‌شدن «قانون مدیریت خدمات کشوری»، قسمت مؤخر ماده (۵) «قانون اصلاح قانون استخدام قضات

کارکنان اداری قوه قضائیه را که به‌کارگیری کارآموزان قضایی در بخش اداری این قوه را بدون امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، مجاز ندانسته، مغایر قانون و قواعد فقهی «لا ضرر» و «اتلاف» دانسته است که در ادامه، این موضوع بررسی خواهد شد.

## شرح و بررسی

مطابق بند «۵» ماده واحده «قانون اصلاح قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی مصوب ۱۳۴۳»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۴۷/۱۲/۲۷، چنانچه کارآموزان قضایی از عهده امتحانات برنیايند، وزارت دادگستری می‌تواند این اشخاص را بدون انجام امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، به شغل اداری منصوب کند اما با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۶، ماده (۴۴) این قانون<sup>۲</sup>

→

و شرایط کارآموزی» مصوب ۱۳۴۷ مبنی بر اینکه «وزارت دادگستری می‌تواند کارآموزان قضایی را با عنایت به ترتیبات مندرج در ماده مذکور، بدون انجام امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، به شغل اداری منصوب نماید، مغایر با ماده (۴۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» بوده و به‌استناد ماده (۱۲۷) قانون اخیرالذکر، وجاهت قانونی ندارد.»

**۱. ماده واحده-** قانون مربوط به اصلاح قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی مصوب ۱۳۴۳، در موارد زیر اصلاح می‌شود:  
۵- ماده (۵) به شرح زیر اصلاح می‌شود:

به کارآموزان قضایی مقرری ماهیانه معادل با حقوق پایه ۴ قضایی پرداخت خواهد شد و در مرکز به کارآموزی اشتغال خواهند یافت و پس از اتمام دوره کارآموزی و موفقیت در امتحانات و اخذ گواهینامه پایان کارآموزی، با رتبه ۵ قضایی به سمت دادرسی علی‌البدل دادگاه بخش یا دایاری درجه (۲) دادرسی شهرستان در خارج از تهران منصوب خواهند شد و هرگاه در امتحانات دوره کارآموزی موفقیت حاصل نکردند، دوره کارآموزی آنان شش ماه دیگر تمدید می‌شود و اگر باز هم از عهده امتحانات برنیايند، به کارآموزی آن‌ها خاتمه داده می‌شود ولی وزارت دادگستری می‌تواند این اشخاص را بدون انجام امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، به شغل اداری منصوب نماید.

**۲. ماده ۴۴-** به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است. دستورالعمل مربوط به نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد.

به صورت عام بیان داشته است که به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی صرفاً پس از پذیرفته شدن در آزمون عمومی و مسابقه تخصصی ممکن است. همچنین ماده (۱۲۷) قانون مذکور<sup>۱</sup> به صراحت تأکید کرده است که با لازم‌الاجرا شدن این قانون، همه قوانین عام و خاص مغایر، به جز یک قانون که با بحث حاضر بی‌ارتباط است، لغو خواهند شد.

### الف) استدلالات شاکی

شاکی پرونده که خود یکی از کارآموزان قضایی بوده و خواستار تبدیل وضعیت استخدامی از قضایی به اداری است، نامه پیش‌گفته را که تبدیل وضعیت استخدامی از قضایی به اداری را بدون امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، مجاز ندانسته، از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد قلمداد کرده است. در ذیل مختصراً به ادله شاکی اشاره خواهد شد.

### ادله قانونی:

۱. استناد نامه مذکور به ماده (۴۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» واجد ایراد است؛ چراکه این ماده به شرایط ابتدای استخدام مربوط است در حالی که موضوع بحث در خصوص کسانی است که استخدام اولیه آن‌ها صورت گرفته است و اکنون خواستار تبدیل وضعیت استخدامی خود از قضایی به اداری هستند.

---

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

۲. شرط لزوم استخدام از طریق آزمون عمومی و مسابقه تخصصی، برای کارآموزان قضایی در ضمن پذیرفته شدن و تحصیل در دانشگاه علوم قضایی حاصل شده است.

۳. تفسیر ماده (۴۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و نه معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور.

۴. مغایرت نامه مذکور با اصول ۱۵۶، ۱۵۷، ۱۵۸<sup>۲</sup> و ۱۶۰<sup>۴</sup> قانون اساسی مبنی بر استقلال اداری قوه قضائیه و همچنین بند «الف» ماده (۱) «قانون وظایف و

---

**۱. اصل یکصد و پنجاه و هشتم:** «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

- ۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعديات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند.
- ۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع.
- ۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.
- ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.
- ۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.»

**۲. اصل یکصد و پنجاه و هفتم:** «به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضائیه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی، مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به‌عنوان رئیس قوه قضائیه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضائیه است.»

**۳. اصل یکصد و پنجاه و هشتم:** «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:

- ۱- ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و هشتم.
- ۲- تهیه لوائح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی.
- ۳- استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها از امور اداری، طبق قانون.»

**۴. اصل یکصد و شصتم:** «وزیر دادگستری مسئولیت کلیه مسائل مربوطه روابط قوه قضائیه با قوه مجریه و قوه مقننه را برعهده دارد و از میان کسانی که رئیس قوه قضائیه به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند، انتخاب می‌گردد. رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام مالی و اداری و نیز اختیارات استخدامی غیرقضات را به وزیر دادگستری تفویض کند. در این صورت، وزیر دادگستری دارای همان اختیارات و وظایفی خواهد بود که در قوانین برای وزرا به‌عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی پیش‌بینی می‌شود.»

اختیارات رئیس قوه قضائیه»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸ که ایجاد تشکیلات اداری لازم و متناسب با وظایف در دادگستری را برعهده رئیس قوه قضائیه دانسته است.

۵. نادیده‌انگاشته‌شدن صلاحیت دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری در تربیت نیروی اداری که عنوان این دانشگاه دال‌بر وجود این صلاحیت است و به این عنوان در بند «۵» ماده‌واحد «قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری»<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۶۱/۲/۱۴ نیز تصریح شده است.

### ادله شرعی:

۱. مغایرت با قاعده فقهی «لا ضرر و لا ضرار فی الاسلام»؛ به جهت اینکه نامه مذکور سبب ایجاد ضرر اقتصادی، روحی، روانی، علمی و... به داوطلبان تغییر وضعیت از قضایی به اداری می‌شود.

۲. مغایرت با قاعده فقهی «من اتلف مال الغیر فهو له ضامن»؛ به جهت اینکه نامه مزبور موجب اتلاف هزینه‌هایی می‌شود که تاکنون برای تحصیل کارآموزان قضایی انجام شده است.

---

۱. ماده ۱- رئیس قوه قضائیه علاوه بر وظایف و اختیارات موضوع قانون اختیارات و وظایف رئیس قوه قضائیه مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۹، دارای وظایف و اختیارات مصرح در این قانون نیز به شرح زیر می‌باشد:

الف- ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب با وظایف مقرر در اصل (۱۵۶) قانون اساسی در دادگستری.

۲. ماده‌واحد- قضات از میان مردان واجد شرایط زیر انتخاب می‌شوند:

۵- دارا بودن اجتهاد به تشخیص شورای عالی قضایی یا اجازه قضا از جانب شورای عالی قضایی به کسانی که دارای لیسانس قضایی یا لیسانس الهیات رشته منقول یا لیسانس دانشکده علوم قضایی و اداری وابسته به دادگستری یا مدرک قضایی از مدرسه عالی قضایی قم هستند یا طلابی که سطح را تمام کرده و دو سال خارج فقه و قضا را با امتحان و تصدیق جامعه مدرسین دیده باشند؛ مادامی که به اندازه کافی، مجتهد جامع‌الشرایط در اختیار شورای عالی نباشد.

## ب) پاسخ طرف شکایت

سازمان اداری و استخدامی کشور در پاسخ به شکایت شاکی، با اشاره به

نکات ذیل، رد شکایت را تقاضا کرده است:

۱. با توجه به اجرایی شدن «قانون مدیریت خدمات کشوری»، قسمت مؤخر

ماده (۵) «قانون اصلاح قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی مصوب

۱۳۴۳» مبنی بر اینکه وزارت دادگستری می‌تواند کارآموزان قضایی را با عنایت به

ترتیبات مندرج در این ماده، بدون امتحان و مسابقه و طی دوره آزمایشی، به

شغل اداری منصوب کند، مغایر ماده (۴۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری»

بوده و به استناد ماده (۱۲۷) قانون مذکور، کلیه قوانین عام و خاص مغایر این

قانون لغو شده‌اند.

۲. هرگونه استخدام و تبدیل وضعیت بدون رعایت مفاد ماده (۴۴) «قانون

مدیریت خدمات کشوری» مبنی بر نشر آگهی و برگزاری آزمون و... و بند «ج»

ماده (۲۴) قانون مذکور،<sup>۱</sup> مجوز قانونی ندارد. ضمناً رأی شماره ۱۳۸۰ مورخ

۱۳۹۳/۹/۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری<sup>۲</sup> نیز مؤید همین مطلب است.

---

۱. ماده ۲۴- در راستای اجرای احکام این فصل، کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفاند از تاریخ تصویب این قانون، اقدامات ذیل را انجام دهند:

...

ج- حداکثر معادل یک‌سوم کارمندان که به روش‌های بازنشستگی، بازخریدی، استعفا و سایر موارد از خدمت دستگاه‌های اجرایی خارج می‌شوند، استخدام نمایند.

۲. «اولاً: تعارض در آرا محرز است.

ثانیاً: با توجه به اینکه مطابق ماده (۴۱) «قانون مدیریت خدمات کشوری»، ورود به خدمت و استخدام در دستگاه‌های اجرایی



۳. با فرض ابطال نامه موضوع شکایت شاکی نیز که جنبه مشورتی داشته است، خواسته شاکی مبنی بر به‌کارگیری وی در مشاغل اداری، از جهت نادیده‌گرفتن قوانین و مقررات عام و قواعد امره حقوق اداری درخصوص استخدام و به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه «قانون مدیریت خدمات کشوری»، قانوناً موجه نیست.

### ج) بررسی موضوع

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی و پاسخ طرف شکایت، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که شکایت شاکی به جهات ذیل، از نظر قانونی وجاهت ندارد:

نخست آنکه، شکایت از متن نامه استعلامی از معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست‌جمهوری صورت گرفته است که در مقام وضع قاعده

→

به برابری فرصت‌ها موقوف شده است و در ماده (۴۴) همان قانون، به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به پذیرفته‌شدن در امتحان عمومی با نشر آگهی و یا امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر اعلام شده است و براساس ماده (۵۱) قانون صدرالذکر مقرر شده است [که] مجموع مجوزهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌شود و وفق ماده (۵۲) قانون یادشده، هر نوع به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به‌غیر از حالات مندرج در ماده (۴۵) که ناظر بر استخدام رسمی و پیمانی است و تبصره ماده (۳۲) که ناظر بر خدمت در قالب قرارداد است، ممنوع اعلام شده است و اساساً در قانون مقوله‌ای به‌عنوان تبدیل وضعیت خدمتی از قراردادی به پیمانی یا رسمی پیش‌بینی نشده است و مصوبه شماره ۴۴۶۹۹۴۴/۶۹۹۶۲-۴۴۷۶۲/۳/۲۹-۱۳۸۹ هیئت‌وزیران مبنی بر صدور مجوز تبدیل وضعیت ۲۰ نفر از کارکنان قراردادی، خرید خدمت و انجام کار معین اداره کل محیط‌زیست استان ایلام به پیمانی با هماهنگی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، به‌لحاظ اینکه با مقررات پیش‌گفته مغایرت دارد، قابل‌ترتیب اثر نیست، بنابراین دادنامه شماره ۲۸۵-۶۰۰۶۰۰۹۹۷۰۹۲-۱۳۹۲/۲/۹-۹۲-۱۳۹۲ شعبه ششم دیوان عدالت اداری که به رد شکایت شاکی صادر شده، درحدی که متضمن استدلال فوق‌الذکر است، صحیح و موافق مقررات است. این رأی به استناد بند «۲» ماده (۱۲) و ماده (۸۹) «قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب سال ۱۳۹۲، برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.»

نیست بلکه روند حاکم بر اساس سایر قواعد و مقررات را نشان می‌دهد و بر فرض ابطال آن نیز، قواعد و مقررات مذکور به قوت خود باقی است.

دوم آنکه، استدلال شاکی مبنی بر انجام شدن آزمون عمومی و مسابقه تخصصی مدّ نظر ماده (۴۴) «قانون مدیریت خدمات کشوری» به هنگام پذیرش در دانشگاه علوم قضایی، مخدوش است؛ چراکه اساساً ماده (۴۴) مذکور، در خصوص استخدام در همه امور اداری دستگاه‌های اجرایی است و حال آنکه آزمون و مسابقه تخصصی و گزینش برای پذیرش فرد به‌عنوان کارآموز قضایی جهت تصدی منصب قضا، آزمونی است اختصاصی که فقط برای همان مقصود در نظر گرفته شده است و تبدیل وضعیت از قضایی به اداری به معنای خروج از روند پذیرش قضایی و آغاز فرایند استخدام اداری است که سازوکار مربوط به خود را دارد.

سوم آنکه، به استناد اصل ۱۲۶ قانون اساسی،<sup>۱</sup> رئیس‌جمهور مسئول امور استخدامی کشور دانسته شده است و سازمان اداری و استخدامی کشور (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور) به طرفیت از وی، مسئول تمام استخدام‌های اداری کشور است؛ بنابراین استقلال اداری قوه قضائیه که شاکی به آن استناد کرده است، محل خدشه بوده و استناد او به اصول قانون اساسی برای اثبات این مدعای خود، وارد نیست.

---

۱. اصل یک‌صد و بیست و نهم: «رئیس‌جمهور مسؤولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به‌عهده دیگری بگذارد.»

## نتیجه‌گیری

با بررسی محتویات این پرونده، مدعیات و ادله ابرازی شاکی و پاسخ طرف شکایت و نیز تحلیل حقوقی موضوع شکایت، این نتیجه به دست آمد که علاوه بر اینکه قابلیت شکایت از موضوع پرونده (نامه رئیس وقت امور آمار، برنامه‌ریزی و تأمین نیروی انسانی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور)، محل تردید است، شکایت حاضر به جهت لغو قسمت مؤخر بند «۵» ماده واحده «قانون اصلاح قانون استخدام قضات و شرایط کارآموزی مصوب ۱۳۴۳» با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» و با توجه به صراحت ماده (۴۴) قانون اخیرالذکر در لزوم نشر آگهی و برگزاری آزمون عمومی و مسابقه تخصصی برای استخدام در دستگاه‌های اجرایی، وجاهت قانونی ندارد.

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