

بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری دلالتی بر جواز پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی به زنان مجرد بدون سابقه ازدواج ندارد (رای شماره ۶۵۴-۶۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)

شماره دادنامه: ۶۵۴-۶۵۵

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۶/۷/۱۸

کلاس پرونده: ۹۵/۶۹۸، ۲۹۳/۹۵

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکیان: خانمها ۱- مهدیه مسکی زاده ۲- زینب غفاری

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ۱- بخشنامه ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ دیوان محاسبات بوشهر ۲- بخشنامه شماره ۱۳۹۴/۱۳/۲۷-۲/۱۷۵/۲۰۰ دیوان محاسبات اردبیل

گردش کار:

الف) خانم مهدیه مسکی زاده به موجب دادخواستی ابطال بخشنامه ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ دیوان محاسبات بوشهر را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"ریاست محترم دیوان عدالت اداری

سلام علیکم

احتراماً همان گونه که عالی جناب استحضار دارند قانونگذار مستند به بند ۴ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری جهت حمایت از زنان مجرد شاغل در دستگاه‌های دولتی آنها را با این تصریح که (کارمند زن شاغل و بازنشسته و وظیفه بگیر مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول یا از کارافتاده کلی می باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند خواهند شد) مشمول دریافت هزینه عائله‌مندی نموده است. از طرفی به لحاظ تفسیرهای متفاوتی که از ماده قانون مذکور توسط اشخاص حقیقی و حقوقی صورت می پذیرفته از معاونت حقوقی امور مجلس و استانها استعلام و درخواست تفسیر گردیده که مشارالیه مراتب را طی بخشنامه شماره ۱۵۲۳۴/۲۱۶۷۵۶-۱۳۹۰/۱۱/۲۹ به منظور اجراء ابلاغ نموده است. کما اینکه همین موضوع به لحاظ تفسیرهای متفاوت مورد رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته و طی **دادنامه شماره ۸۲۰** - ۱۳۹۱/۱۱/۹ صراحتاً (از نظر مقنن همه زنان مذکور از کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد برخوردار خواهند بود) موضوع مورد تایید واقع گشته است همان طوری که مستحضرد آراء هیأت دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور از منابع حقوق و در حکم قانون نیز می باشند. اما خواننده ردیف اول طی بخشنامه شماره ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ به کلیه دستگاه‌های اجرایی در استان بوشهر و به استناد نظریه شورای حقوقی دیوان محاسبات کشور با دلالت و تفسیر مفاد جزء (۴) ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری پرداخت هرگونه حق عائله‌مندی و اولاد کارمند زنی که ازدواج نکرده و یا همسر معلول و یا از کارافتاده نادرند و ... غیر قانونی می‌داند این بخشنامه با سایر بخشنامه‌های موضوع مطروحه از جمله معاونت حقوق امور مجلس و استانها (معاون حقوقی رئیس‌جمهور) و دادنامه صادر دیوان عدالت اداری و نامه اداره کل نظارت بر اجرای بودجه وزارت امور اقتصادی و دارایی مغایر بوده، با عنایت به معروضه فوق الذکر خواهشمند است دستور فرمایند ضمن بررسی لازم، نسبت به صدور حکم شایسته بر محکومیت خواننده ردیف اول به ابطال بخشنامه (شماره ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ دیوان محاسبات استان بوشهر منضم به نظریه مشورتی ۱۳۹۱/۷/۱۵-۲۰۰۰/۶۳۹ دیوان محاسبات کشور) که متأسفانه این موضوع صرفاً در استان بوشهر اجرایی و در سایر استان‌های کشور خبری از اجرای آن نیست. مضافاً خواننده ردیف دوم (سازمان جهاد کشاورزی استان بوشهر) الزام به برقراری و پرداخت حق عائله‌مندی از تصویب قانون مارالذکر، مورد استدعاست."

در پاسخ به اخطار رفع نقصی که از طرف دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری برای شاکی ارسال شده بود وی به موجب لایحه‌ای که به شماره ۱۳۹۵/۸/۱۹-۱۳۴۸ ثبت دفتر هیأت عمومی شده پاسخ داده است که:

"دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

با سلام

احتراماً، عطف به کلاس پرونده ۹۵/۶۹۸-۱۳۹۵/۷/۱۴ و شماره پرونده ۹۵۰۹۰۵۸۰۰۰۰۴۳۰ موضوع رفع نقص پرونده که در روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۵/۸/۵، به اینجانبه مهدیه مسکی زاده ابلاغ گردیده، به استحضار می‌رساند که ضمن ارسال تصاویر بخشنامه شماره ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ سرپرست دیوان محاسبات استان بوشهر منضم به نظریه مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۹ جلسه شورای حقوقی دیوان محاسبات کشور به حضور ایفاد، مضافاً ابطال نظریه مذکور نیز از آن

دیوان درخواست می‌گردد. لذا خواهشمند است دستور فرمایید نسبت به ابطال نظریه مذکور و صدور حکم شایسته مورد استدعاست".

متن بخشنامه شماره ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۳۸۲ که مورد اعتراض قرار گرفته به شرح زیر است:

"بخشنامه به کلیه دستگاه‌های اجرایی

سلام علیکم

احتراماً، مستفاد از جزء (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، پرداخت حق عائله مندی و اولاد به کارمند زنی که ازدواج نکرده و یا همسر معلول یا از کارافتاده ندارد و یا به تنهایی متکفل مخارج فرزندان نمی‌باشد، مجوز قانونی ندارد. نظریه جلسه مورخ ۱۳۹۱/۶/۱۹ دیوان محاسبات کشور نیز موید این مطلب است.

در راستای سیاست‌های پیشگیرانه موضوع اعلام تا در پرداخت‌ها مورد توجه قرار گیرد".

ب) خانم زینب غفاری به موجب دادخواستی ابطال نامه شماره ۱۳۹۴/۱۲/۲۷-۲/۱۷۵/۲۰۰ دیوان محاسبات اردبیل را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

"ریاست محترم دیوان عدالت اداری

احتراماً، اینجانب زینب غفاری صائین در تاریخ ۱۳۸۹/۶/۱۷ به استخدام اداره کل دامپزشکی استان اردبیل درآمده ام و هم اکنون شاغل در اداره کل مذکور می‌باشم و بدین‌وسیله به استحضار می‌رسانم: بنا به دلایل شکلی و ماهوی ذیل استدعای ابطال نامه شماره ۱۳۹۴/۱۲/۲۷-۲/۱۷۵/۲۰۰ مدیرکل دیوان محاسبات استان اردبیل و صدور حکم برقراری مجدد حق عائله مندی به استناد دلایل و مستندات ذیل را دارم.

۱- به استناد بند ۴ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که مقرر می‌دارد «... کارمندان زن شاغل، بازنشسته و وظیفه بگیر مشمول این قانون که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا از کارافتاده کلی می‌باشند و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند از مزایای کمک هزینه عائله‌مندی موضوع این بند بهره‌مند می‌شوند...» و منطوق بند مذکور صراحتاً و آشکار و به طور مستقیم اینجانبه را محق به دریافت حق عائله‌مندی قرار داده و کلمات یا بین مشمولین امتیاز این بند از قانون (یا ی) عطف و جدا کننده می‌باشد و اطلاق (کارمندان زن شاغل ... که دارای همسر نبوده ...) منطبق با وضعیت من می‌باشد.

۲- به استناد نظریه‌های شماره ۱۳۳۱۷۶/۹۱۱۵-۱۳۸۸/۷/۱۳ و ۱۳۸۹/۱۱/۹-۲۳۷۶۱۸/۱۱۷۵۹ معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری در قسمتی از نظریه اعلام می‌دارد. (... و با توجه به اینکه قانون‌گذار موارد ذکر شده در این بند را با کاربرد حرف ربط «یا» در عرض یکدیگر مورد حکم قرار داده است، بنابراین کارمندان زن فاقد همسر نیز مشمول دریافت حق عائله مندی هستند و شروط و قیودی که مربوط به دیگر مشمولین دریافت این حق می‌باشد به کارمند زن فاقد همسر تسری ندارد)...

۳- معاون حقوقی رئیس جمهوری به عنوان دولت، اعطاء کننده و اجرا کننده قانون این امتیاز در نظریه شماره ۱۳۸۹/۱۱/۹-۲۳۷۶۱۸/۱۱۷۵۹ صراحتاً اشاره می‌دارد: (...حق عائله‌مندی به کارکنان زن بدون همسر اطلاق داشته و به زنانی که ازدواج نکرده و متکفل فرزند نیز نباشند قابل پرداخت است)...

۴- از آنجا که حق عائله‌مندی به استناد بند ۴ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری یک بار در احکام حقوق اینجانبه برقرار گردیده و هنوز هم حکم قانون پابرجا بوده و بنا به هیچ دلیل قانونی نقض نشده است لذا حقوق برقرار شده قبلی عائله‌مندی از حقوق مکنتسب بوده و قطع آن نیاز به دلیل قانونی از مرجع صالح قانونی (محاکم یا قوه قانون‌گذاری) می‌باشد. بنابراین به لحاظ دلایل و مستندات فوق‌الذکر از آن مقام استدعای صدور حکم به برقراری حق مذکور را دارم".

متن بخشنامه مورد اعتراض به قرار زیر است:

"جناب آقای معظم نژاد

مدیر مالی محترم اداره کل دامپزشکی استان اردبیل

سلام علیکم

احتراماً، با عنایت به نظر استفساری معاون محترم قوانین مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۳۹۴/۱/۲۶-۸۳۴۲۱، برقراری و پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی به کارکنان زن مجرد (زمانی که ازدواج ننموده‌اند) مغایر با بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و فاقد جواز قانونی می‌باشد.

بررسی‌های به عمل آمده از عملکرد سال مالی ۱۳۹۳ حاکی از آن بوده که برخلاف نظریه استفساری مارالذکر، کمک هزینه عائله‌مندی به کارکنان زن مجرد شاغل در آن دستگاه اجرایی پرداخت گردیده است.

با توجه به لزوم رعایت کامل احکام قوانین موضوعه و به منظور ارتقاء انضباط مالی مقرر فرمایید مراقبت‌های لازم را در هنگام اجرای قوانین و مقررات حاکم مبذول فرمایند. - مدیرکل"

در پاسخ به شکایت مذکور، مدیرکل حقوقی و بررسی‌های فنی دیوان محاسبات کشور به موجب لایحه‌های شماره ۱۳۹۵/۵/۱۷-۲۰۱۰/۳۴۳ و ۱۳۹۵/۸/۱۹-۲۰۱۰/۵۸۷ توضیح داده است که:

"مدیر محترم دفتر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

سلام علیکم

احتراماً بدین‌وسیله موارد ذیل را جهت تنویر ذهن جنابعالی به استحضار می‌رساند:

۱- منطوق قسمت نخست بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری ناظر بر تعیین کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد برای کارمندان مرد دارای همسر است و بخش دوم آن نیز در راستای تبیین چگونگی پرداخت کمک هزینه موصوف به کارکنان اناثی که مقید به شرط تاهل‌اند، می‌باشد. اساساً حکم و موضوع این بند ناظر بر تحقق شرط عائله‌مند بودن زن یا مرد شاغل، بازنشسته یا وظیفه بگیر جهت پرداخت کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد است.

به عبارت دیگر اگر چه در شق اخیر بند موصوف، قانونگذار به کارکنان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه بگیر مشمول که دارای همسر نبوده، اشاره می‌نماید و در نظر اول نیز عبارت فوق مطلق به نظر می‌رسد لیکن با عنایت به روح حاکم بر بند موصوف و به اتکاء قرینه‌های متعدد در قوانین و مقررات استخدامی که موید تقیید کمک هزینه فوق به شرط تاهل است انصراف عبارت کارکنان زنی که ازدواج نکرده‌اند روشن و مدلل می‌گردد. بنابراین منجز است که عرض غایی مقنن از عبارت «... کارکنان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر این قانون که دارای همسر نبوده...» کارکنان مونثی است که پس از ازدواج به دلایلی نظیر فوت همسر یا متارکه، فاقد همسر می‌شوند.

۲- در خصوص **قانون تفسیر بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری** مصوب ۱۳۹۰ باید گفت اصولاً تا قبل از تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، حق عائله‌مندی و اولاد مخصوص مستخدمین مرد بود اما بند (۴) ماده (۶۸) مذکور، این حق را با شرایطی برای مستخدمین زن نیز قائل شد. لیکن در فراز دوم بند (۴) فقط حق عائله‌مندی ذکر شده و حق اولاد، مغفول واقع شد لذا در ماده واحده تفسیری در سال ۱۳۹۰ به صراحت حق اولاد نیز به حق عائله‌مندی اضافه گردید. بنابراین بدیهی است همچنان که مردی که ازدواج نکرده از حق عائله‌مندی برخوردار نیست مستخدم زنی که اصلاً ازدواج نکرده و مجرد است نیز از حق عائله‌مندی محروم می‌باشد و نیز همچنان که اگر مستخدم مردی فرزند نداشته باشد حق اولاد به او تعلق نمی‌گیرد، مستخدم زن نیز چنانچه اولاد نداشته باشد از حق اولاد بهره‌مند نخواهد بود. در غیر فرض اخیر پرداخت حق عائله‌مندی و اولاد به زنان مجرد از مصادیق ترجیح بلامرغ محسوب می‌گردد.

۳- مکاتبات و پیگیری‌های متعددی نیز از سوی مبادی مختلف با معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و معاونت حقوقی، امور مجلس و استانیهای معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور به عمل آمده که اولاً؛ مفاد آنها با یکدیگر در تعارض می‌باشد نظیر نامه شماره ۱۳۹۵/۹/۲۳۰-۱۳۹۰/۱۶/۶ که یک مرتبه متضمن ممنوعیت پرداخت کمک هزینه موصوف به کارکنان زن مجرد است و بار دیگر وفق نامه ۱۳۹۰/۱۱/۸-۲۳۰/۹/۲۸۲۳۶ مبین عدم ممنوعیت است و ثانیاً؛ با عنایت به حکم جزء (۴) بند (ب) ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، مرجع اظهارنظر و پاسخ‌گویی به استعلامات و ابهامات اداری و استخدامی دستگاههای اجرایی در اجرای قانون موصوف، «شورای توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی» است که اظهار نظر مراجع یاد شده در تجویز پرداخت کمک هزینه موصوف به کارکنان زن مجرد، هیچ یک از ناحیه شورای اخیرالذکر نبوده و ملاک عمل نمی‌باشد.

اگرچه **دادنامه شماره ۸۲۰-۱۳۹۱/۱۱/۹** هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی استناد نموده و بدین استدلال: زنانی که ازدواج ننموده‌اند را نیز مشمول کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد دانسته است، لیکن منطوق و مدلول رأی اصداری ناظر بر خواسته مطروحه است. در فقره مورد بحث خواسته شاکی (خانم صدیقه قره حسنلو) منطبق با وضعیت وی، برقراری کمک هزینه عائله‌مندی در مورد شخص اناثی است که همسرش فوت شده و فرزند تحت تکفل ندارد، بلکه اساساً شخص اناث در حالت تجرد و عدم اختیار شوهر موضوع سوال نبوده تا به تبع آن هیأت عمومی رفع تهافت نماید.

به تعبیر دیگر، آن چه موضوع سوال و خواسته مشارالیها واقع شده، برقراری این کمک هزینه در خصوص اشخاصی است که به واسطه وقت شوهر مجرد شده و در حال حاضر مزدوج نگردیده‌اند. مضافاً معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی طی نامه شماره ۱۳۹۴/۱/۲۶-۸۲۴۲۱ در پاسخ به نامه های معاونت حقوقی، مجلس و تفریح بودجه سازمان متبوع اعلام نموده است: «**استفساربه بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری** در مورد زنانی است که صاحب فرزند هستند مستقل از اینکه (درحال حاضر) دارای همسر باشند یا نباشند، بتوانند از حق اولاد

برخوردار شوند و علی القاعده ارتباطی با زنانی که تاکنون ازدواج نکرده اند نداشته و شامل ایشان نمی گردد و همچنین طی نامه شماره ۱۳۹۵/۱/۲۵-۳۳۱۸ نه تنها پرداخت حق عائله مندی و اولاد به کارمندان زن مجرد که ازدواج نکرده اند وجاهت قانونی ندارد بلکه در اجرا برای زنی که ازدواج ننموده تعیین اولاد امری ناممکن است.

لذا تسری دادن حکم دادنامه صادره به زنان مجرد یا دوشیزه یا هر مصداقی خارج از خواسته مطروحه، توسعه شمول قانون تلقی می گردد و نمی توان مستند به ماده (۵۳) آیین دادرسی دیوان عدالت اداری وجه تشابهی از آن استخراج یا استمراج و دیگر دعاوی مطروحه را نیز مستند بدان مختومه نمود. بنا به مراتب فوق، صدور رأی مقتضی مبنی بر رد شکایت شاکی مورد استدعاست "

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۶/۷/۱۸ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

مقنن در فراز دوم بند ۴ ماده ۶۸ **قانون مدیریت خدمات کشوری** برای برقراری حق عائله مندی، زنان فاقد همسر را در کنار زنانی که همسر آنان معلول و یا از کارافتاده باشند و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان خود هستند قرار داده است. این بدان معنی است که مراد مقنن این است که زنانی که فاقد همسر هستند فقط به زنانی اطلاق می شود که قبلاً همسر داشته اند و بعداً به هر دلیلی فاقد همسر شده اند و اینان مانند کسانی می باشند که همسر آنان معلول و یا از کارافتاده کلی است. با توجه به مراتب بخشنامه شماره ۱۳۹۱/۸/۲۰-۲/۱۷۳/۱۲۸۲ سرپرست دیوان محاسبات بوشهر و ۱۳۹۴/۱۲/۲۷-۲/۱۷۵/۲۰۰۰ مدیرکل دیوان محاسبات اردبیل که پرداخت کمک هزینه عائله مندی به زنان مجرد بدون سابقه ازدواج را مغایر قانون دانسته است، خلاف قانون و قابل ابطال تشخیص نشد.

محمدکاظم بهرامی- رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری