

عدم مغایرت قانونی آیین نامه استخدامی نظام بانکی دولتی

دکتر زهرا خوشنود*

حمید قنبری**



به موجب ماده ۹۰ قانون
برنامه سوم توسعه، نظام
بانکی مشمول قانون
استخدام کشوری نمی باشد

در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۹ بر اساس شکایت ارسال شده توسط شخصی حقیقی به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مبنی بر ابطال موادی از آیین نامه استخدامی نظام بانکی (مصوب هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۲۶) و دستورالعمل اجرایی موضوع ماده ۴۸ آیین نامه مذکور (مصوب شورای عالی بانکها) این هیئت بررسی موارد ذکر شده در دادنامه شاکی را در دستور کار خود قرار داد. شاکی در شش بند، به انحرافات این آیین نامه از قانون استخدام کشوری اشاره نموده است و در دو بند دیگر نیز به دلیل عدم کسب موافقت سازمان امور اداری در تنظیم دستورالعمل اجرایی آیین نامه مذکور و برخی از مواد و تبصره های این آیین نامه، وجاهت قانونی آنها را زیر سؤال برده است. وی در ارتباط با انحراف آیین نامه (آیین نامه استخدامی نظام بانکی دولتی) از قانون (قانون استخدامی کشوری) موارد زیر را مطرح نموده است:

- اشاره ماده ۳ آیین نامه به استخدام کارمند برای مدت نامحدود؛ در حالی که بر اساس مواد ۷۴ و ۷۷ قانون، کارمند باید در سن ۶۵ سالگی بازنشسته شود؛
- در نظر گرفتن سن حداکثر ۴۰ سال برای استخدام در بند ۷ از ماده ۷ آیین نامه؛ در حالی که در تبصره های ۱ و ۲ مندرج در ماده ۱۴ قانون و بند ه ماده واحده قانون اصلاح حداکثر سن داوطلب، این مسئله تعدیل شده است؛

* عضو هیئت علمی پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی ج.ا.ا.
** رئیس دایره تحقیقات، دعاوی و قراردادهای بین المللی، اداره بررسی های حقوقی، بانک مرکزی ج.ا.ا.

اکثر ایرادات وارده به
آیین نامه استخدامی نظام
بانکی دولتی، مبتنی بر
ادعای مغایرت آن با قانون
استخدام کشوری است

- عدم لحاظ ضرورت پرداخت حقوق مرخصی دوره آزمایشی در صورت عدم استخدام، در ماده ۸ آیین نامه؛ که این امر با ضرورت پرداخت این حقوق در تبصره ماده ۲۰ قانون، در تضاد می باشد؛
 - بر اساس ماده ۷۷ قانون، دولت و مؤسسات دولتی در ۶۵ سالگی مکلف به بازنشسته کردن کارمند گردیده اند؛ در حالی که در ماده ۳۳ آیین نامه، بانک مکلف گردیده کارکنانی را که به سن ۶۰ سالگی رسیده اند، بازنشسته نماید؛
 - بر اساس تبصره ماده ۴۳ آیین نامه، رسیدگی به تخلفات اداری بر اساس دستورالعمل تصویب شده توسط شورای عالی بانکها و شورای پول و اعتبار انجام خواهد شد؛ در حالی که بر اساس ماده ۵۸ قانون و تبصره ۱ آن، این وظیفه به دادگاه اداری محول شده است؛
 - در ماده ۴۴ آیین نامه، امکان استعفای کارکنان با ۲ ماه اعلام کتبی قبلی در نظر گرفته شده است؛ در حالی که در ماده ۶۴ قانون، یک ماه اعلام کتبی قبلی مدنظر بوده است. بر اساس جمع بندی نظرات دفتر امور حقوقی دولت، معاون امور حقوقی و امور مجلس بانک مرکزی و مدیر کل دفتر حقوقی وزارت امور اقتصادی و دارایی، اکثر ایرادات شاکی نسبت به آیین نامه، مبتنی بر ادعای مغایرت آن با قانون استخدام کشوری است؛ در حالی که به موجب ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نظام بانکی مشمول قانون استخدام کشوری قرار نگرفته و ضروری است آیین نامه جداگانه ای برای آن تصویب شود. همچنین بر اساس این ماده، باید آیین نامه وضع شده صرفاً با اساسنامه های بانکها مطابقت داشته باشد و نه با قانون استخدام کشوری.
- در خصوص اعتراض به موضوع سن حداکثر ۴۰ سال برای استخدام در بانکها نیز بر اساس این نظرات، قانون اصلاح حداکثر سن داوطلبان استخدام، مصوب سال ۱۳۷۱، شامل بانکها نیز شده و در حال حاضر نیز در کلیه بانکها اعمال می شود. علاوه بر این از آنجا که قانون فوق ضابطه کلی مربوط به سن استخدام را تغییر نمی دهد و صرفاً به صورت یک استثنا در نظر گرفته می شود، لذا مغایرتی بین این قانون و آیین نامه موجود نبوده و این دو به موازات یکدیگر از اعتبار برخوردار می باشند.
- علاوه بر این در خصوص زیر سؤال بردن وجهت قانونی آیین نامه و دستورالعمل اجرایی آن، به دلیل عدم کسب موافقت سازمان امور اداری در تنظیم دستورالعمل اجرایی آیین نامه و برخی مواد و تبصره های آیین نامه، بر اساس نظر معاون امور حقوقی و امور مجلس بانک مرکزی، از آنجا که خود آیین نامه به پیشنهاد سازمان امور اداری به تصویب رسیده است، لذا اخذ موافقت از همان سازمان در ارتباط با دستورالعمل اجرایی و یا مواد آیین نامه منطقی نمی باشد.
- از این رو هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طی ابلاغیه شماره هـ /۲۱/۸۷ مورخ ۱۳۸۸/۱۲/۲۲، با عنایت به ماده ۹۰ قانون برنامه سوم، رأی خود را به شرح زیر ابلاغ نمود.
- «از آنجا که قانون گذار به شرح ماده ۹۰ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تهیه و تنظیم ضوابط استخدامی خاص نظام بانکی دولتی را با پیشنهاد مشترک مجمع عمومی بانکها و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، به هیئت وزیران تجویز نموده، بنابراین دولت اختیار وضع مقررات استخدامی خاص نظام بانکی را با رعایت ضوابط و اساسنامه

بانک‌ها، بدون رعایت مقررات عام استخدام کشوری، داشته است. لذا آیین‌نامه مورد اعتراض، بر اساس اجازه حاصل از ماده ۹۰ قانون فوق و دستورالعمل اجرایی آن هم بر مبنای ماده ۴۸ آیین‌نامه مورد بحث تنظیم گردیده مآلاً مغایرتی با قانون نداشته و خارج از حدود اختیارات قانونی مربوطه نیز نمی‌باشد.»

بر اساس رأی دیوان عدالت اداری، چنین استنباط می‌شود که قانون مدیریت خدمات کشوری شامل نظام بانکی نمی‌گردد

در شرایطی که دیوان عدالت اداری، آیین‌نامه مورد اعتراض را خلاف قانون تشخیص می‌داد و آن را ابطال می‌نمود، یکی از دو راهکار زیر را دنبال می‌کرد: (۱) ملزم می‌گردید به لزوم انطباق موارد مورد اعتراض در آیین‌نامه با قانون استخدام کشوری رأی بدهد؛ (۲) به لزوم انطباق موارد مورد اعتراض با قانون مدیریت خدمات کشوری رأی می‌داد. در حال حاضر، در خصوص شمول یا عدم شمول قانون مدیریت خدمات کشوری بر نظام بانکی، دو دیدگاه وجود

دارد؛ عده‌ای نظام بانکی را مشمول این قانون می‌دانند و عده‌ای دیگر چنین عقیده‌ای ندارند. اکنون که دیوان عدالت اداری، در زمان حاکمیت قانون مدیریت خدمات کشوری، به مطابقت آیین‌نامه با قانون برنامه سوم توسعه حکم می‌دهد و اشاره‌ای به نسخ این قوانین توسط قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌کند، می‌توان نتیجه گرفت که دیوان عدالت اداری، نظام بانکی را مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌داند؛ زیرا اگر چنین عقیده‌ای داشت، باید بدون ورود در ماهیت، دعوی را رد می‌کرد. به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری به بررسی مطابقت یا عدم مطابقت مقررات دولتی با قوانین (قوانین موجود و لازم‌الاجرا) می‌پردازد. نتیجه دیگری که از این حکم حاصل می‌شود این است که دیوان عدالت اداری، این قوانین را لازم‌الاجرا دانسته و حداقل در رابطه با نظام بانکی منسوخ نمی‌داند. به عبارت دیگر، دیوان عدالت اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری را شامل نظام بانکی نمی‌داند.

منابع و مأخذ

- ۱- دیوان عدالت اداری. (۱۳۸۸). ابطال موادی از آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۲۶ هیئت وزیران و دستورالعمل اجرایی موضوع ماده ۴۸ آیین‌نامه مذکور مصوب شورای عالی بانک‌ها. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری. دادنامه شماره ۸۳۲، مجموعه قوانین سال ۱۳۸۸، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- شورای انقلاب. (۱۳۵۸). لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها، مجموعه قوانین سال ۱۳۵۸، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- ۳- کمالان، سیدمهدی. (۱۳۸۶). مجموعه قوانین و مقررات اداری و استخدامی. تهران: انتشارات کمالان.
- ۴- مجلس شورای اسلامی ایران. (۱۳۸۶). قانون مدیریت خدمات کشوری، مجموعه قوانین سال ۱۳۸۶، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- ۵- مصوبه هیئت وزیران. (۱۳۷۹). آیین‌نامه استخدامی نظام بانکی دولتی، مجموعه قوانین سال ۱۳۷۹، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران. تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.