

رأی شماره 3005157 هیأت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری با موضوع: کل آیین نامه طرز اجرای آراء قطعی هیأت های تشخیص حل اختلاف ابلاغی به شماره 1400/ت 99 هـ مورخ 70/2/25 هیأت وزیران ابطال نشد

هیأت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی

* شماره پرونده: هـ ت/ 0200228

شماره دادنامه سیلور: 140231390003005157 تاریخ: 1402/11/17

* شاکی: آقای سجاد کریمی پاشاکی

* طرف شکایت: هیأت وزیران

* موضوع شکایت و خواسته: ابطال کل آیین نامه طرز اجرای آراء قطعی هیأت های تشخیص حل اختلاف ابلاغی به شماره 1400/ت 99 هـ مورخ 1370/2/25 هیأت وزیران

* شاکی دادخواستی به طرفیت هیأت وزیران به خواسته ابطال کل آیین نامه طرز اجرای آراء قطعی هیأت های تشخیص حل اختلاف ابلاغی به شماره 1400/ت 99 هـ مورخ 70/2/25 هیأت وزیران به دیوان عدالت اداری تقدیم کرده که به هیأت عمومی ارجاع شده است متن مقررہ مورد شکایت به قرار زیر می باشد:
آیین نامه طراز اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص حل و اختلاف موضوع ماده (166) قانون کار 1370/3/12 به شماره 1400/ت 99 هـ مورخ 1370/2/25 - 409 هیأت وزیران
هیأت وزیران در جلسه مورخ 1370.3.12 بنا به پیشنهاد شماره 50007 مورخ 1370.1.15 وزارت کار و امور اجتماعی و به استناد ماده (166) قانون کار مصوب 1369.8.29 مجمع تشخیص مصلحت نظام آیین نامه طرز اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده مزبور را به شرح زیر تصویب نمود:

[Z] "آیین نامه طراز اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص حل و اختلاف موضوع ماده (166) قانون کار" ماده-1. کلیه آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف به وسیله " اجرای دادگاه های دادگستری" به مورد اجرا گذاشته می شود.

ماده-2. مرجع صلاحیت از برای اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف، " اجرای دادگاه" حل کارگاهی است که موضوع اجرائیه از لحاظ نصاب در صلاحیت آن دادگاه می باشد و چنانچه موضوع اجرائیه غیر مالی باشد اجرای آن به عهده " اجرای دادگاه حقوقی یک" و در صورتی که دادگاه حقوقی یک در محل نباشد به عهده " اجرای دادگاه حقوقی دو مستقل" خواهد بود.

ماده-3. محکوم له احکام قطعی مذکور، باید در موقع تقاضای صدور اجرائیه یک نسخه رونوشت مصدق، ابلاغ شده رأی قطعی را پیوست تقاضانامه خود نموده و به " اجرای دادگاه" تسلیم نماید.

ماده-4. ترتیب اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف، تابع احکام و مقررات اجرای احکام مربوط به محاکم دادگستری است.

حسن حبیبی - معاون اول رئیس جمهور

* دلایل شاکی برای ابطال مقررہ مورد شکایت:

هیأت وزیران در جلسه مورخ 1370/3/12 بنا به پیشنهاد شماره 50007 مورخ 1370/1/15 وزارت کار و امور اجتماعی و به استناد ماده 166 قانون کار مصوب 1369/8/29 مجمع تشخیص مصلحت نظام، آیین نامه طرز اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده مزبور را به شرح زیر تصویب نمود.

ماده-1. کلیه آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف به وسیله اجرای " دادگاه های دادگستری" به مورد اجرا گذاشته می شود.

ماده-2. مرجع صلاحیت از برای اجرای آرای قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف " اجرای دادگاه" حل کارگاهی است که موضوع اجرائیه از لحاظ نصاب در صلاحیت آن دادگاه می باشد و چنانچه موضوع اجرائیه

غیر مالی باشد اجرای آن به عهده "اجرای دادگاه حقوقی یک" و در صورتی که دادگاه حقوقی یک در محل نباشد به عهده "اجرای دادگاه حقوقی دو مستقل" خواهد بود.

ماده 3- محکوم له احکام قطعی مذکور باید در موقع تقاضای صدور اجراییه یک نسخه رونوشت مصدق ابلاغ شده رأی قطعی را پیوست تقاضانامه خود نموده و به "اجرای دادگاه" تسلیم نماید.

ماده 4- ترتیب اجرای آرای قطعی هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف، تابع احکام و مقررات اجرای احکام مربوط به محاکم دادگستری است."

همانطور که مشخص است این آیین نامه منبعث از ماده 166 قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است این در حالی است که به دلایل مختلف قانونی و شرعی ماده 166 این قانون فاقد استناد است.

الف) مغایرت در ابتدای قانونی

تصویبنامه موضوع شکایت بر اساس ماده 166 قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است. از آنجائیکه مجمع تشخیص مصلحت نظام وفق اصل 112 قانون اساسی که عنوان داشته است:

" مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می شود. اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می نماید مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضاء تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید."

صرفاً در مقوله نظریه اصراری مجلس شورای اسلامی با موضوع مصلحت کشور، در مقام تشخیص مصلحت، مصوبات اصراری مجلس شورای اسلامی و حدوث اختلاف با شورای نگهبان را بررسی و تصمیم گیری می نماید کما اینکه در ماده 12 آیین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب 1368/8/2 حاکم بر زمان تصویب مصوبه موضوع شکایت این امر تصریح شده است بنابراین نمی تواند مصوبه ای که توسط مجلس شورای اسلامی تصویب نشده و شورای نگهبان نسبت به آن اعلام نظر نکرده است را، خلق و تصویب نماید و به عبارتی راساً اقدام به امر تقنینی کند. کما اینکه چنین اقدامی مغایر با فراز اول اصل 112 و خارج از حدود اختیارات و تکالیف آن نیز می باشد.

نظر به آنکه اولین مصوبه قانون کار مجلس شورای اسلامی در راستای رسیدگی به لایحه شماره 4242 مورخ 1364/2/22 تقدیمی دولت، در جلسه علنی مورخ 1366/8/24 مجلس شورای اسلامی تصویب شد اما این مصوبه فاقد موضوع ماده 166 قانون کار حاضر جمهوری اسلامی ایران (اجرای احکام) می باشد. حتی در مصوبه اصلاحی مورخ 1368/7/2 مجلس شورای اسلامی نیز متن ماده 166 قانون امروزی مذکور ملاحظه نمی شود. اما مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام متمیم، ماده 166 را به مصوبه مجلس شورای اسلامی اضافه نمود و بدون مصوبه مجلس شورای اسلامی و فرایند رسیدگی در شورای نگهبان به عنوان مصوبه جدید التاسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام لحاظ گردید. بنابراین اساساً مصوبه مجمع در این خصوص خلاف اصل 112 قانون اساسی و ناقض اصول 4 و 71 و 72 و 94 و 96 این قانون است و نیز خلاف شرع است زیرا موجب می شود تا آراء قطعی خلاف قانون و خلاف شرع هیات های تشخیص و حل اختلاف کارگری از طریق مراجع قضایی (اجرای احکام) اجرا گردند.

ب) انقضای زمان مصلحت

از آنجائیکه شورای نگهبان در مقام تفسیر قانون اساسی طی مکاتبه شماره 5318 مورخ 1372/7/24 خطاب به ریاست محترم تشخیص مصلحت نظام آورده است:

"هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدّ به که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می باشد."

لذا محرز است که پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد، مجلس شورای اسلامی می بایست وظایف تقنینی خود را در تصویب قانون یا اصلاح آن معمول دارد. کما اینکه با وحدت ملاک از نظریه شماره 97/102/6615 مورخ 1397/5/22 شورای نگهبان خطاب به رئیس محترم هیات عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع آیین نامه های منبعث از ماده 18 قانون چگونگی اداره مناطق آزاد جمهوری اسلامی ایران اصلاحی 1378/4/30 مجمع تشخیص مصلحت نظام بیان داشته است:

"به دلیل اینکه از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام بیش از هجده سال می گذرد و باید مصوبات مجمع دارای زمان بوده باشد، بنابراین ادامه این قانون بدون طی مراحل قانونی جدید خلاف شرع دانسته شد." بنابراین با توجه به اینکه از زمان تصویب اصلاحات و متمم های اضافه شده توسط مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام به قانون کار جمهوری اسلامی ایران حدود 30 می گذرد، عملاً ادامه این قانون و عمل به آن خلاف شرع و قانون اساسی خواهد بود.

ج) دلایل توجیهی

نظر به اینکه به استناد ماده 3 قانون کار که توسط شورای نگهبان وفق بند 1 نظریه شماره 9855 مورخ 1366/9/19 شورای نگهبان خلاف شرع دانسته برخی از مدیران دستگاه های دولتی و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی نسبت به بکارگیری افراد خارج از ترتیبات قوانین استخدامی و... و نیز خارج از حدود اختیارات و تکالیف خود اقدام می نمایند. افراد بکارگیری شده در حین کار یا پس از منقض شدن پس از مراجعه به هیات های مصرح در قانون کار، احکامی با موضوع بازگشت به کار یا محکومیت مالی این دسته از دستگاهها دریافت می دارند و به دلیل تخلف محرز شخص بکار گیرنده، اما خسارت به بیت المال و وجوه عمومی وارد می آید. از سوی دیگر نظر به ماده 166 قانون کار، محکوم له ضمن مراجعه به واحد اجرای احکام دادگستری ها، اجرای این احکام را خواستار و از این طریق قسمتی از بودجه دولتی و عمومی را با معاضدت این واحدهای قضایی، قهرآ دریافت می دارد و یا نسبت به تشدید حسابهای بانکی این دستگاه ها اقدام می نماید و عملاً به جای متولیان و آمرین متخلف و متوجه شدن شکایت به ایشان، دستگاه ایجاد شده بر اساس قانون، مجازات می شود. از آنجائیکه اولاً صدور احکام در هیات های مصرح در قانون کار بر اساس تکرر آراء حاضرین در جلسه می باشد و غالب افراد عضو در آن نیز مقام قضایی یا دارای تحصیلات و تجارب مربوطه نیستند لذا امکان حاکمیت سلابق و استنباط و تفاسیر شخصی در احکام (سهواً یا عمدتاً) بدیهی خواهد بود. ثانیاً نظر به اینکه قانون اجرای احکام مدنی مربوط به قبل از پیروزی انقلاب است و همانند ماده 115 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که بیان داشته است:

"در مواردی که محکوم علیه در مقام اجرای احکام قطعی دیوان، به موانع قانونی استناد نماید و یا به جهتی امکان عملی اجرای حکم نباشد و این جهات به تشخیص دادرس اجرای احکام دیوان، موجه شناخته شود، از موارد اعاده دادرسی تلقی و پرونده به منظور رسیدگی به این جهات به شعبه صادر کننده رأی قطعی ارجاع می گردد. شعبه مزبور در صورت تأیید وجود مانع قانونی و یا عدم امکان اجرای حکم، رأی مقتضی به جبران خسارت و یا تعیین جایگزین محکوم به صادر می نماید. در غیر این صورت قرار رد صادر و پرونده برای ادامه عملیات اجرائی به واحد اجرای احکام دیوان اعاده می شود. رأی و یا قرار صادر شده در این مرحله قطعی است."

حکمی پیش بینی نشده است لذا چنانچه احکام صادره از هیات های مذکور دارای منع قانونی و یا شرعی بین در مقام اجرا باشند، امکان اقدام همانند ماده 115 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری متصور نیست. هرچند که اعتراض به آراء صادره قابل طرح در محاکم صالحه از جمله دیوان عدالت اداری می باشد اما رسیدگی در آن مانع از اجرای حکم در دوائر اجرای احکام مدنی نخواهد بود و گاه آثار اجرای حکم زودتر از رسیدگی در محاکم صالح رسیدگی به اعتراض منتج به نتیجه خواهد شد. همچنین لازم به ذکر است به دلیل عدم وجود تصریح: "مراجع دارای صلاحیت صدور رای موضوع قانون کار" در قانون اجرای احکام مدنی و اصلاحات بعدی آن، عملاً مواد 25 - 26 - 27 - 28 - 29 - 30 قانون اجرای احکام مدنی نیز قابلیت تحقق برای این دسته از آراء را نخواهد داشت زیرا در این مواد اطلاق عنوان بر دادگاه صادر کننده رأی است و دادگاه منصرف از هیاتهای تشخیص با هیاتهای حل اختلاف می باشد.

از این رو با عنایت به موارد معنونه و عدم ابتدای قانونی و شرعی ماده 166 قانون کار جمهوری اسلامی ایران مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در حال حاضر، اعتبار و اجرای تصویب نامه موضوع شکایت در زمان کنونی مغایر با اصول قانون اساسی مطروحه در متن دادخواست و نیز مغایر با شرع و نیز آیات: 105 سوره شریفه نساء: "انا انزلنا الیک الکتاب بالحق لتحکم بین الناس بما اراک الله ولا تکن للکائنات خیما" و 42 سوره شریفه مائده: "ان حکمت فاحکم بینهم بالقسط ان الله یحب المقسطین" می باشد. از این رو ابطال کل آن را به استناد بند 1 ماده 12 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری خواستارم.

* در پاسخ به شکایت مذکور، معاون امور حقوقی دولت به موجب لایحه شماره 41937/139525 مورخ 1398/10/30 به طور خلاصه توضیح داده است که:

1- اساس شکایت مطروحه بر این ادعای بلاوجه و فاقد مبنا استوار است که قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده (166) آن که مبنای تصویب آیین نامه مورد شکایت است، در حال حاضر فاقد اعتبار است و خارج از صلاحیت های مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسیده است.

صرفنظر از اینکه این ادعای ناصواب به هیچ وجه قابلیت امعان نظر نداشته و نمی تواند مبنای موجهی برای طرح شکایت به منظور ابطال مصوبه دولت به شمار رود و این شکایت مآلاً ناظر به بی اعتباری مصوبه دولت نیست و مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را مخاطب خود قرار داده است، اصولاً به موجب تبصره ماده (12) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی به مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و بررسی اعتبار یا عدم اعتبار آن، خارج از حدود صلاحیتهای مقرر برای هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری است. بنابراین هر چند که خواسته مطروحه ابطال مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام نیست، اما از آنجائی که ادعای مطروحه بدو متوقف بر اثبات بی اعتباری مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام است که رسیدگی و احراز آن در محدوده رسیدگی هیئت محترم عمومی دیوان عدالت اداری قرار نمی گیرد، بنابراین شکایت مطروحه فاقد قابلیت طرح و رسیدگی در دیوان عدالت اداری است.

2- درخواست ابطال آیین نامه مورد شکایت که در کمتر از یک سال پس از تصویب قانون کار توسط هیئت محترم وزیران براساس اختیارات قانونی حاصله از مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام (که همچنان نیز معتبر و قابل استناد است) صورت گرفته، بلاوجه است و بنابراین در حال حاضر مبنایی برای ابطال این تصویب نامه وجود ندارد.

نظر به مراتب فوق و با عنایت به اینکه شکایت مطروحه فاقد مبنای و جهات توجیهی معتبر و متکی بر برداشت های شخصی و ناصواب شاکی از نظام حقوقی و جایگاه قوانین و موازین قانونی کشور است، لذا اتخاذ تصمیم شایسته دایر بر رد شکایت مطروحه مورد تقاضاست. خواهشمند است در زمان رسیدگی به موضوع در هیئت های محترم تخصصی یا عمومی از نماینده معاونت نیز دعوت به عمل آورند.

* در خصوص ادعای مغایرت مصوبه با شرع، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره 102/38320 مورخ 1402/6/13 اعلام کرده است که:

مادامی که قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از لحاظ قانونی معتبر است، مصوبه مورد شکایت خلاف شرع شناخته نشد.

* پرونده کلاسه 0200228 ه ت با موضوع "ابطال کل آیین نامه طرز اجرای آراء قطعی هیأت های تشخیص حل اختلاف ابلاغی به شماره 1400/ت/19 هـ مورخ 1370/2/25 هیأت وزیران" در جلسه هیأت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی مطرح و به شرح آتی رأی صادر شد:

رأی هیأت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری

با عنایت به اینکه قانون کار در تاریخ 1368/7/2 به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و موادی از آن مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان قرار گرفته و در جلسات متعدد مجمع تشخیص مصلحت نظام بررسی و با اصلاح و تتمیم برخی مواد و از جمله ماده 166، النهایه در تاریخ 1369/8/29 به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است و هیأت وزیران نیز در جلسه مورخ 1370/3/12 بنا به پیشنهاد شماره 50007 مورخ 1370/1/15 وزارت کار و امور اجتماعی و به استناد ماده (166) قانون کار مصوب 8/29/1369 مجمع تشخیص مصلحت نظام آئیننامه طرز اجرای آراء قطعی هیأت های تشخیص و حل اختلاف موضوع ماده مزبور را تصویب کرده است و با توجه به اینکه آیین نامه مورد شکایت پس از تصویب قانون کار و بر اساس اختیارات قانونی وضع شده است و فارغ از اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره 90 مورخ 1376/7/12 صرفاً به این امر پرداخته که عبارت «مراجع حل اختلاف» در آیین نامه مورد شکایت ناظر به آراء صادره از هر دو هیأت تشخیص و هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما است و در دادنامه شماره 5 مورخ 1379/1/21 آیین نامه مذکور از حیث اینکه اجرای احکام مراجع حل اختلاف کار بر عهده اجرای احکام دادگستری قرار داده شده محل مناقشه بوده و از این حیث آیین نامه ابطال نشده است نظر به اینکه قائم مقام محترم دبیر شورای نگهبان نیز به موجب نامه شماره 102/38320 مورخ 1402/6/13 اعلام داشته که موضوع کل آیین نامه مورد شکایت در جلسات فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و با این استدلال که مادامی که قانون کار مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از لحاظ قانونی معتبر است، مصوبه مورد شکایت خلاف شرع شناخته نشد؛ بنابه مراتب مذکور و با اتفاق آراء، مقرر در مورد شکایت در مغایرت با قانون و شرع شناخته نشد در نتیجه مستنداً به بند «ب» ماده 84 و ماده 87 قانون دیوان عدالت اداری با آخرین اصلاحات و الحاقات بعدی مصوب سال 1402، رأی به رد شکایت صادر می شود؛ این رأی ظرف بیست روز از تاریخ صدور، از سوی رئیس یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.

رئیس هیأت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری