



دادنامه: ۶۹/۲۴۹ - ۲۴۸

کلاس پرونده: ۶۲/۱۷۲ - ۶۵/۲

شاکي: آقای ابوالقاسم مهاجری و شرکت سفرمن.  
طرف شکایت:

موضوع خواسته: آئین نامه تاسیس و نظارت بر دفاتر مسافرتی و جهانگردی

مقدمه: شکات طی دادخواست و لایحه تکمیلی آن اعلام داشته اند ۱ - قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵، ۱۲، ۱۲ مجلس شورای اسلامی اهداف آن وزارت را در مواد اول و دوم در - ۲۲ بند احصاء نموده است که بندهای ۶ و ۱۱ و ۱۸ و ۳۰ قانون مذکور، ناظر به تاسیس و نظارت و اداره واحدهای اقامتی و پذیرایی و جهانگردی است، لکن قبل از قانون فوق، بتاريخ ۶۲، ۹، ۲۶ به پیشنهاد وزارت ارشاد اسلامی، باستناد بندهای ش. و. ع ماده یک و به تجویز ماده ۶ قانون تاسیس وزارت اطلاعات و جهانگردی که بموجب مصوبه ۵۸، ۳، ۷ شورای انقلاب و ماده ۳ قانون مصوب ۷۵، ۱۲، ۱۲ مجلس شورای اسلامی به وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی تغییر یافته است. آئین نامه تاسیس و نظارت بر دفاتر مسافرتی و جهانگردی به تصویب هیات وزیران رسیده، و برابر ماده ۲۱ آن، آئین نامه تاسیس و نظارت بر آژانسهای مسافرتی و جهانگردی مصوب ۵۸، ۳، ۱۴ هیات وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران و سایر آئین نامه های مغایر آن، لغو و از درجه اعتبار ساقط گردیده است و آئین نامه مصوب ۶۲، ۹، ۲۶ مورد عمل وزارت ارشاد اسلامی بوده ۲ - موارد اعتراض: الف. قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۶۵، ۱۲، ۱۲ مجلس شورای اسلامی ناسخ ضمنی قانون تاسیس وزارت اطلاعات و، جهانگردی می باشد لذا آئین نامه مصوبه ۶۲، ۹، ۲۶ مورد اعتراض که بر طبق بند ش. و. ع ماده یک و دو ماده ۶ قانون منسوخ تصویب و مورد عمل وزارت ارشاد اسلامی می باشد بنا به اصول کلی حقوقی فاقد اعتبار می باشد. ب. صلاحیت وزارت ارشاد اسلامی، بطوری که مصححاً در بند ۱۸ ماده یک قانون مقرر گردیده، برنامه ریزی و اصلاح و تکمیل تاسیسات جهانگردی و صدور اجازه و نیز نظارت در تاسیس و اداره واحدهای اقامتی و پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی و سیاحت و زیارت و درجه بندی و نرخ گذاری این تاسیسات با همکاری سازمانهای ذیربط محصور شده است. ج. در تبصره ۲ ذیل بند ۳۰ ماده ۲ قانون مقرر شده است، هریک از موارد ماده ۲ در صورتی که انحلال هر مرکز موسسه. مجتمع. کانون. چاپخانه و یا انجمن مکتسبه اشخاص مربوط باشد و افراد ذینفع شاکي باشند، انحلال منوط به حکم دادگاه صالح خواهد بود. ۳. با دقت در امر قانونگذار نتایج استنباط می گردد. الف. وزارت ارشاد اسلامی صرفاً به بندهای ۱۵ - ۱۶ - ۱۷ - ۲۲ و ۲۳ صلاحیت صدور اجازه تاسیس و انحلال و نظارت دارد، که آنهم برابر تبصره ۲ فوق الذکر انحلال آنها مقید بحکم دادگاه صالح شده است، و منحصراً در این موارد حق تدوین آئین نامه اجرایی را دارا است. ب. در مورد بند ۱۸ ناظر به فعالیت تاسیسات جهانگردی و نظارت در تاسیس و اداره واحدهای اقامتی و پذیرایی و دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی و سیاحت و زیارت می باشد، به پیروی از اصول ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی نه تنها وزارت ارشاد اسلامی مجاز در تدوین و تنظیم آئین نامه نگردیده، بلکه بعلت آنکه در ارتباط با حقوق مکتسبه اشخاص و کسب کارکنان می باشد، علاوه بر آنکه اشاره به همکاری با سازمان مربوط شده است لغو پروانه و انحلال آنها از حدود صلاحیت وزارت ارشاد اسلامی خارج گردیده است، در حالیکه اعتراض

اینجانبان به‌آئین نامه مصوب ۶۲،۹،۲۶ مطرح و به رای قطعی منتهی نگردیده است. آئین نامه جدیدی در تاریخ ۶۸،۱۲،۲۷ بنا به پیشنهاد وزارت ارشاد اسلامی بااستناد به اصل ۱۳۸ قانون اساسی به تصویب هیات وزیران رسیده است. اصولاً در تبصره ذیل بند ۳۰ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۶۵،۱۲،۱۲ مجلس شورای اسلامی، انحلال موسساتی که در بندهای ۱۵-۱۶-۱۷-۲۲ و ۲۳ قانون قید گردیده بعلت ارتباط با حقوق مکاتبه اشخاص و شکایت ذینفع منوط بحکم دادگاه صالحه شده اس، از مفهوم مخالف این تبصره و تلقین آن با بندهای ۲۰ و ۲۱ ماده ۲ قانون چنین استنباط می گردد که در هر مورد دخالت وزارت ارشاد برنامہ ریزی و صدور اجازه فعالیت موسسات مندرج در قانون و یا انحلال آن مورد نظر قانونگذار بوده است، تدوین و تنظیم آئین نامه مربوطه نیز در همان بند از قانون تذکر داده شده است، و در نتیجه گرفته میشود سکوت قانونگذار در مورد بند ۱۸ دلالت بر این دارد که وظیفه وزارت ارشاد اسلامی در نظارت بر تاسیس دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی از نظر درجه بندی و نرخگذاری این تاسیسات با همکاری سازمانهای ذیربط خلاصه میگردد علاوه بر مقدمه فوق، موارد زیر نیز محل ایراد و اعتراض می باشد، مؤلف . در مواد ۱ و ۴ آئین نامه معترض عنه پیش بینی گردیده که تاسیس دفاتر خدمات مسافرتی صرفاً به تاسیس شرکت حقوقی گردیده و به این کیفیت برخلاف اصل ۲۸ قانون اساسی، حق آزادی افراد حقیقی را در انتخاب شغل مذکور ساقط نموده است. ب. تبصره ذیل ۲ آئین نامه صریحاً اعلام نموده که صدور پروانه، جهت فعالیت موضوع بند ۱ و ۲ ماده ۱ منوط به اجازه نامه فعالیت از سازمان هواپیمایی کشوری، بر طبق ماده ۱۸ قانون مصوب ۱۳۳۸ می باشد دراین صورت این ابهام در آئین نامه وجود دارد که اگر مقام صالح طبق قانون سازمان هواپیمایی کشوری می باشد، وضع ماده ۲ را چگونه می توان تفسیر و تفسیر کرد، بنظر مدیر می رسد تبصره مزبور نسخ ماده ۲ بوده، و در صورت اجرای آن، دور تسلسل بوجود خواهد آمد. ج. در بند ۱ ماده ۳ یکی از شروط تعلق صد در صد سرمایه به اتباع ایرانی ذکر شده حال اگر صاحب سهمی فوت کند، یکی از ورثه او تبعه کشور خارجی باشد، چنین وارثی از ارث محروم می گردد یا اینکه طبق ماده ۷ آئین نامه چون یکی از شرایط آئین نامه از دست داده شده دفتر خدمات مسافرتی باید بصورت تعلیق درآمده و یا پروانه دفتر لغو گردد و به این کیفیت حقوق مکاتبه اشخاص تضییع گردد. در بند شرط سپردن ضمانت نامه بانکی بمنظور حسن انجام کار قید شده، و در ماده ۱۵ آئین نامه مقرر شده در صورت وارد شدن خسارت به اشخاص حقیقی و حقوقی مبلغ محکوم بموجب حکم دادگاه ذیصلاح از محل ضمانت، نامه مذکور دریافت خواهد شد. در این خصوص معلوم نیست اگر موسسه ای به افرادی محکومیت مالی پیدا کند اولاً چرا باید قبلاً برای چنین محکومیت احتمالی تضمین بسپارد و ثانیاً وزارت ارشاد اسلامی طبق کدام مجوز قانونی خود را موظف به جبران خسارت در قبال اشخاص از محل سپرده نموده است مگر قانون وزارت ارشاد اسلامی متعدد اجرای احکام دادگاهها می باشد این تبصره و تبصره های ذیل بند ۳ ماده ۳ خارج از حدود اختیارات قوه مجریه در تنظیم آئین نامه نویسی و مخالف قانون اساسی و سایر قوانین است اگر مدیر عامل دفتر خدمات مسافرتی مسئولیت مستقیم اجرای مفاد آئین نامه را طبق ماده ۱۴ آئین نامه عهده دار می باشد، شرایط مندرج در ماده ۵ آئین نامه برای مدیر عامل و رئیس اعضا هیات مدیره شرکت که مغایر با قانون تجارت می باشد مفهومی می تواند داشته باشد و ماده ۷ آئین نامه که مقرر داشته هرگاه یکی از شرایط مندرج در آئین نامه به تشخیص کمیته فنی از مدیران شرکت سلب شود بدو فعالیت شرکت بمدت ۳ ماه تعلیق و پس از پایان مدت پروانه لغو می شود، آیا مغایر با قوانین و از حدود اختیارات قوه مجریه خارج نمی باشد؟- ممنوعیت افرادی که بعد از بهمن ماه ۵۷ بر اثر اعمال آئین نامه منسوخه مصوبه ۶۲،۹،۲۶ و یا بهرعلتی صدور حکم از، مراجع ذیصلاح پروانه آنان لغو گردیده، در احراز از سمت مدیریت در شرکتهای مسافرتی در صورتی که به محرومیت از حقوق اجتماعی محکوم نشده باشند، مغایر با ماده ۱۴ مجازات اسلامی است. و مجازات های مندرج در بند ۴ ماده ۸ بدون تجویز قانونگذار از صلاحیت کمیته ای که اعضاء آن کارمندان قوه مجریه می باشند، خارج و مغایر اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی است. گ. محرمانه بودن مذاکرات و تصمیمات فنی مندرج در تبصره ۲ ماده ۸ مغایر با اصول ۱۶۵ و ۲۵ قانون اساسی است. ح. مفاد ماده ۱۲ آئین نامه در تعلیق و لغو پروانه شرکت در صورت تغییر در امور مربوط به مدیریت سهام شرکا، محل و نام دفاتر خدمات مسافرتی صریحاً با قانون تجارت مغایر دارد. اینک با عنایت به موارد فوق و عدم جواز قانونی در تشکیل کمیته فنی و کمیته عالی و با توجه به تبصره ۲ ذیل ماده ۲ قانون آئین نامه مصوبه طبق اصل ۱۳۸

قانون اساسی با متن و روح قوانین مخالف است و با توجه به ماده ۱۸ قانون هواپیمایی و آئین نامه حمل و نقل هوایی تقاضای ابطال آئین نامه را می نماید اداره کل حقوقی ریاست جمهوری در پاسخ بشکایت مزبور، طی نامه شماره ۱۴۰۳۹۰ - ۶۹،۱۱،۲۰ ضمن ارسال تصویر نامه شماره ۸۳،۱۱،۴ مورخ ۶۹،۶،۳ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، اعلام داشته است. ۱. ایراد راجع به عدم پیش بینی تدوین آئین نامه اجرایی در بند ۱۸ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، با توجه به اصل ۱۳۸ قانون اساسی وارد نیست، زیرا مطابق این اصل دولت می تواند علاوه بر مواردی که تدوین آئین نامه اجرایی در قوانین منظوره شده برای تامین اجرای قانون تنظیم سازمانها اداری به وضع تصویبنامه بپردازد، و تامین اجرای بند ۱۸ ماده ۲ قانون مذکور، یکی از مصادیق اصل ۱۳۸ میباشد تا از این طریق نحوه صدور اجازه نامه و چگونگی نظارت بردفتر خدمات مسافرتی و جهانگردی مشخص شود. ۲. صدور اجازه نامه توسط سازمان هواپیمایی کشوری، موضوع تبصره ماده ۲ آئین نامه مفایرتی با صدور پروانه توسط وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بااستناد بمواد ۱ و ۲ آئین نامه ندارد زیرا فعالیت دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی همانگونه که عنوان دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی دلالت و بند ۲ ماده یک آئین نامه صراحت دارد، منحصر به ترابری هوایی نبوده، بلکه دفاتر مزبور در سایر خدمات جهانگردی و تنظیم برنامه مسافرت نیز دخالت دارند، چنانکه صنفی مشمول قانون نظام صنفی نیز در صورتیکه مشاغل فنی داشته باشند، باید به استناد تبصره ۲ ماده ۳۵ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۵۹ پروانه اشتغال نیز از دستگاه مربوطه، اخذ و سپس پروانه صنفی ایشان صادر گردد. ۳. مطابق بند ۱۸ ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵ از جمله وظایف وزارت مزبور صدور اجازه و نظارت برتاسیس و اداره دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی است و اعمال این وظیفه مستلزم آن است که دفاتری مجاز به فعالیت در خدمات مسافرتی و جهانگردی باشند که از وزارت مزبور اجازه نامه دریافت نمایند، نظارت آن فعالیت نمایند. بدیهی است حق مکتسب در موردی قابل استناد است که قانونگذار حکم مفایرتی ن داده باشد، کما اینکه با توجه به اصل ۴۵ قانون اساسی مالکیت افراد بر معادن و انفال زائل شده، تمسک به حق مکتسب در برابر اصل ۴۵ مسموع نیست، از طرفی وزارت مزبور همانگونه که می تواند براساس اطلاق قانون اجازه نامه موقت صادر نماید، می تواند اعتبار اجازه نامه را مقید به شروطی نماید که در صورت زوال اجازه نامه را معلق و لغو نماید و در این موارد حق از ابتدا مقید و مشروط است خصوصاً که در ماده ۱۸ قانون هواپیمایی لغو اجازه نامه فعالیت در امور هواپیمایی از اختیارات سازمان هواپیمایی منظور شده، و بهمین جهت در قسمت اخیر تبصره ماده ۲ آئین نامه مقرر شده، چنانچه سازمان هواپیمایی کشوری براساس ماده ۱۸ تصمیمی اتخاذ نموده، پروانه نیز به تبع آن اصلاح خواهد شد. ۴. در مورد تغایر بند ۶ ماده ۵ آئین نامه با ماده ۱۴ قانون راجع به مجازات اسلامی، قطع نظر از اینکه ماده اخیر الذکر ناظر به مجازاتهای تکمیلی است و ارتباطی بمواردی که جرائم موضوع قانون تعزیرات تحقق نیافته، ندارد اصولاً چنانچه اشتغال در دفاتر مورد بحث برای هر شخصی مجاز بوده موکول نمودن آن به دریافت اجازه نامه موضوع قانون هواپیمایی و قانون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مورد نداشت. اضافه می نماید اصولاً در مواردی که قانون گزار تصدی شغلی را منوط به اخذ اجازه می نماید که صدور اجازه مستلزم بررسی و احراز از شرایط شغل بوده است و بند ۱۸ ماده ۲ قانون وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی هم ناظر به این معناست. ۵. در مورد مفایرت ماده ۱۳ آئین نامه با قانون تجارت با توجه به اینکه هرگونه تغییر در امور مربوط به مدیریت سهام شرکاء محل و نام شرکت ممکن است موجب زوال شرایط و اوصاف پیش بینی شده در آئین نامه گردد، لذا لزوم اطلاع و موافقت کتبی کمیته فنی در ماده ۱۳ ضروری تشخیص داده شده است، طبیعاً انجام امور، فوق بعد از اخذ کمیته فنی با رعایت مفاد قانون تجارت و قانون آئین نامه ثبت شرکت ها، انجام خواهد پذیرفت ۶. در خصوص تغییر ماده ۱۴ آئین نامه با قانون تجارت با عنایت به اینکه در ماده مزبور مسئولیت هیات مدیره در اجرای صحیح مفاد آئین نامه و دستورالعمل های مراجع ذیصلاح نفی نگردیده، بلکه مسئولیت مستقیم امور مذکور به عهده مدیر عامل گذاشته شده است، لذا از این جهت نیز هیچگونه مفایرتی با قانون تجارت ملاحظه نمی گردد. هیات عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ فوق به ریاست آیت الله موسوی تبریزی و با حضور روسای بدوی و روساء و مستشاران شعب تجدید نظر تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره باتفاق آراء بشرح آتی مبادرت بصدور رای می نماید. رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری الف. نظر به اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که قسمتی از آن بشرح زیر عیناً نقل می شود علاوه بر مواردی که

هیات وزیران یا وزیری مامور تدوین آئین نامه های اجرایی قوانین می شود هیات وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداره به وضع تصویبنامه و آئین نامه بپردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیات وزیران حق وضع آئین نامه و صدور بخشنامه را دارد، ولی مقاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد ... بنابراین هیات وزیران و هریک از وزراء علاوه بر تدوین و وضع آئین نامه ها و تصویبنامه های اجرایی حق و اختیار تدوین و تصویب آئین نامه های مستقل در ارتباط با وظایف سازمانها اجرایی تحت نظر خود و منطبق با متن و روح قوانین و مصوبات هیات وزیران را دارند و ایراد شکات در این زمینه مردود و غیر وارد اعلام می گردد . ب . مواد ۱ و ۴ آئین نامه تاسیس و نظارت بر دفاتر مسافرتی و جهانگردی مصوب جلسه ۶۸،۱۲،۲۷ هیات وزیران از لحاظ تخصیص تاسیس هر نوع دفتر خدمات مسافرتی و جهانگردی به اشخاص حقوقی و اینکه صرفاً اشخاص را از طریق ایجاد شرکت شخصیت حقوقی صالح جهت تاسیس دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی می داند و بدون دلیل قانونی و ضمناً اشخاص حقوقی را از این امر منع نموده با صراحت اصل ۲۸ قانون اساسی ، مغایر و معارض است . ج . اطلاق آن بخش از ماده ۱۳ آئین نامه که تحصیل موافقت کتبی کمیته فنی در مورد انجام هرگونه تغییر در سهام و قبل از به ثبت رساندن را ضروری می داند به اعتبار اینکه فعالیت دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی بصورت شرکت و شخصیت حقوقی پیش بینی شده و تشکیل شرکت تابع ضوابط مندرج در قانون تجارت است، و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی حفظ حق نظارت دارد، این امر متغیر ماهیت تجاری بودن شرکت نمی تواند باشد، خلاف قانون شناخته شد. د . تبصره ذیل ماده ۲ و بند ۱ از ماده ۳ و بند ۲ و ماده ۳ و تبصره های ذیل ماده ۳ و ماده ۵ بندهای شش گانه آن و ماده ۷ و بند ۴ از ماده ۸ و تبصره ۲ ماده ۸ و ماده ۲۰ آئین نامه مورد شکات خلاف قانون شناخته نشد بنابراین و مستنداً بماده ۷۵ قانون دیوان عدالت اداری ، حکم ابطال آن قسمت از مواد ۱ و ۴ که تاسیس دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی را فقط توسط اشخاص حقوقی و شرکتهای مجاز می داند و بخشی از ماده ۱۳ که مربوط به تحصیل موافقت کتبی کمیته فنی در خصوص تغییر در سهام دفاتر خدمات مسافرتی و جهانگردی است ، صادر و اعلام می گردد. رئیس هیات عمومی دیوان عدالت اداری سید ابوالفضل موسوی تبریزی