



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

درخواست ابطال مواد ۵ و ۶ دستورالعمل  
شماره ۴۲ روابط کار در خصوص تعلیق، لغو  
اعتبارنامه و نظارت بر عملکرد اعضای مراجع  
حل اختلاف کار

کد گزارش: ۹۶۰۶۰۵۵

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

## گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

درخواست ابطال مواد ۵ و ۶ دستورالعمل شماره  
۴۲ روابط کار در خصوص تعلیق، لغو اعتبارنامه و  
نظارت بر عملکرد اعضای مراجع حل اختلاف کار

تهیه و تنظیم:

محسن ابوالحسنی

نظارت:

سید مجتبی حسینی‌پور

**پژوهشکده شورای نگهبان**

شماره گزارش: ۹۶۰۶۰۵۵

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۰۶/۱۲

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: درخواست ابطال مواد ۵ و ۶ دستورالعمل شماره

۴۲ روابط کار در خصوص تعلیق، لغو اعتبارنامه و نظارت بر عملکرد اعضای

مراجع حل اختلاف کار

شاکی: خانم هانیه کاوسی فرد

طرف شکایت: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

جهات مغایرت شرعی: آیات متعدد قرآن کریم و روایت منقول از امام صادق (ع)

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۹۰۰۰/۲۱۰/۱۹۲۷۶۲/۲۰۰ - ۱۳۹۵/۱۲/۴

### مقدمه

به موجب دستورالعمل شماره (۴۲) روابط کار که توسط معاونت روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه و ابلاغ شده است، صدور اعتبارنامه‌های اعضای مراجع حل اختلاف کار، به مدیران کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها واگذار شده است<sup>۱</sup> و بر مبنای مواد ۵ و ۶ این

---

۱. ماده ۱- از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل، اختیار صدور اعتبارنامه برای نمایندگان کارگران و کارفرمایان در هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف و نماینده وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در هیأت تشخیص و نمایندگان فرماندار، رییس دادگستری محل و نماینده مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی در هیأت حل اختلاف، برای عضویت در مراجع حل اختلاف کار، با احراز شرایط لازم، طبق مقررات آیین‌نامه‌های انتخاب اعضای هیأت‌های تشخیص و هیأت‌های حل اختلاف، به مدیران کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها تفویض می‌شود.

دستورالعمل<sup>۱</sup>، نظارت بر عملکرد اعضا و رسیدگی به تخلفات احتمالی آنها و در صورت لزوم تعلیق یا لغو اعتبارنامه و معرفی آنها به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان را در صلاحیت مدیر کل مذکور قرار داده است که شاکی پرونده با توجه به وجود نماینده دادگستری در این هیأت که اغلب از میان قضات برگزیده می‌شود، ادعای مغایرت نظارت بر عملکرد این قاضی توسط مدیر کل اداره با موازین شرعی را نموده و بنا بر ادله‌ای که در ادامه ذکر خواهد شد، خواهان ابطال پرونده شده است.

## شرح و بررسی

با توجه به عدم پاسخ مشتکی عنه در این پرونده، در ادامه ابتدا استدلال‌های شاکی بیان شده و سپس به بررسی موضوع پرداخته خواهد شد.

---

۱. ماده ۵- چنانچه اعضای مراجع حل اختلاف کار برابر مقررات آیین‌نامه‌های انتخاب اعضای هیأت‌های تشخیص و هیأت‌های حل اختلاف، شرایط عضویت در مراجع حل اختلاف کار را از دست بدهند، یا در رسیدگی مرتکب تخلف گردند، مدیران کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها موظف‌اند، با رعایت مقررات آیین‌نامه‌های مزبور نسبت به تعلیق یا لغو اعتبارنامه آنها اقدام نمایند. همچنین در صورتی که تخلف مستلزم برخورد شدیدتری باشد موظف‌اند، ضمن ابطال اعتبارنامه، فرد متخلف را به هیأت تخلفات اداری معرفی نمایند.

ماده ۶- اداره کل روابط کار و جبران خدمت موظف است نسبت به بررسی و نظارت بر عملکرد اعضای مراجع حل اختلاف کار اقدام نماید و چنان چه در بررسی عملکرد مراجع مذکور، مواردی مغایر مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری، آیین‌نامه‌های انتخاب اعضای هیأت‌های تشخیص و هیأت‌های حل اختلاف و این دستورالعمل مشاهده نماید، نسبت به تعلیق یا ابطال اعتبارنامه اعضای مراجع حل اختلاف کار اقدام خواهد نمود. در صورتی که تخلف مستلزم برخورد شدیدتری باشد اداره کل روابط کار و جبران خدمت مکلف است، ضمن ابطال اعتبارنامه فرد متخلف، وی را به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان معرفی نماید. مدیران کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها مکلف‌اند، دستورات و احکام اداره کل روابط کار و جبران خدمت را در این زمینه فوراً اجرا نمایند.

## الف) استدلال‌های شاکی:

هیأت‌های حل اختلاف به موجب ماده (۱۶۰) قانون کار مرکب از ۹ عضو بوده که یک نفر از آن‌ها قاضی بوده و از طرف رئیس دادگستری انتخاب می‌شود.<sup>۱</sup> شاکی پرونده معتقد است اعمال صلاحیت نظارت رئیس اداره کار و نیروهای تابع او بر هیأت‌های حل اختلاف و امکان عزل و سلب صلاحیت از آن‌ها بنا به دلایل زیر خلاف بین شرع به نظر می‌رسد:

۱. بر اساس تجویز بند «ح» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶<sup>۲</sup>، غیرمسلمانان می‌توانند به استخدام دولت درآیند و مطابق بخشنامه مورد شکایت، همین کارمندان که ممکن است غیرمسلمان باشند، ناظر و مسلط بر هیأت‌های حل اختلافی می‌شوند که به اختلافات میان مسلمین رسیدگی می‌کند که این امر مستلزم مداخله، تسلط و تأثیر غیرمسلمانان در شئون جامعه و سرنوشت مسلمانان می‌شود و از این حیث با آیات شریفه قرآن کریم<sup>۳</sup> مغایر است.

---

۱. ماده ۱۶۰ - هیأت حل اختلاف استان از سه نفر نماینده کارگران به انتخاب کانون هماهنگی شوراهای اسلامی کار استان یا کانون انجمن‌های صنفی کارگران و یا مجمع نمایندگان کارگران و سه نفر نماینده کارفرمایان به انتخاب مدیران واحدهای منطقه و سه نفر نماینده دولت (مدیر کل کار و امور اجتماعی، فرماندار و رییس دادگستری محل و یا نمایندگان آن‌ها) برای مدت ۲ سال تشکیل می‌گردد. در صورت لزوم و با توجه به میزان کار هیأت‌ها، وزارت کار و امور اجتماعی می‌تواند نسبت به تشکیل چند هیأت حل اختلاف در سطح استان اقدام نماید.

۲. ماده ۴۲ - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرائی عبارت‌اند از: ...

ح - اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. سوره مبارکه هود آیه ۱۱۳: **وَأَلَّا تَرْكَنُوا إِلَى الَّذِينَ ظَلَمُوا فَتَمَسَّكُمُ النَّارُ وَمَا لَكُم مِّن دُونِ اللَّهِ مِن أَوْلِيَاءَ ثُمَّ لَا تُنصَرُونَ**  
سوره مبارکه آل عمران آیه ۲۸: **لَا يَتَّخِذِ الْمُؤْمِنُونَ الْكَافِرِينَ أَوْلِيَاءَ مِن دُونِ الْمُؤْمِنِينَ وَمَن يَفْعَلْ ذَلِكَ**

←

۲. در هیأت مذکور یک قاضی به‌عنوان نماینده دادگستری قرار دارد. ایجاد حق عزل قضات از سمت‌شان در هیأت حل اختلاف کار و یا احراز و انتساب تخلف به آن‌ها و اعمال برخورد انضباطی توسط کارمندان به‌صرف یک بخشنامه خلاف شأن قضات بوده و از این حیث مواد مربوط به بخشنامه مورد شکایت، مغایر با اصول شرعی است.
۳. شخصی که بنا است به بررسی عملکرد و تخلفات افراد پردازد و بر مبنای آن به قضاوت پردازد و صلاحیت افراد را رد و آن‌ها را عزل کند، می‌بایست حداقل شرایط فقهی و اسلامی داور و قاضی تحکیم را داشته باشد، در صورتی که کارمندان لزوماً شرایط قضاوت در اسلام را ندارند. پیش‌از این شورای نگهبان نیز در نظریه شماره ۸۵/۳۰/۱۶۲۳۴ مورخ ۸۴/۴/۲۵ در خصوص موادی از لایحه حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان به همین موضوع نظر داشته و مقرر داشته - اند: «از جهت اینکه رسیدگی به تخلفات صنوف به اشخاصی محول می‌شود که ممکن است شرایط قضای شرعی را نداشته باشند، مغایر با موازین شرعی شناخته شد.»

→  
 فَلَيْسَ مِنَ اللَّهِ فِي شَيْءٍ إِلَّا أَنْ تَتَّقُوا مِنْهُمْ تُقَاةً وَيُحَذِّرْكُمْ اللَّهُ نَفْسَهُ وَإِلَى اللَّهِ الْمَصِيرُ.  
 سوره مبارکه آل عمران آیه ۱۱۸: يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَتَّخِذُوا بَطَانَةً مِنْ دُونِكُمْ لَا يَأْلُونَكُمْ خَبَالًا وَدُؤَا مَا عَنِتُّمْ قَدْ بَدَتِ الْبَغْضَاءُ مِنْ أَفْوَاهِهِمْ وَمَا تُخْفِي صُدُورُهُمْ أَكْبَرُ قَدْ بَيَّنَّا لَكُمْ الْآيَاتِ إِنْ كُنْتُمْ تَعْقِلُونَ.  
 سوره مبارکه آل عمران آیه ۱۵۹: فِيمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لَنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَأَنْفَضُوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ.  
 سوره مبارکه نساء آیه ۱۴۱: الَّذِينَ يَتَرَبَّصُونَ بِكُمْ فَإِنْ كَانَ لَكُمْ فِتْنَةٌ مِنَ اللَّهِ قَالُوا أَلَمْ نَكُنْ مَعَكُمْ وَإِنْ كَانَ لِلْكَافِرِينَ نَصِيبٌ قَالُوا أَلَمْ نَسْتَحْوِذْ عَلَيْكُمْ وَنَمْنَعُكُمْ مِنَ الْمُؤْمِنِينَ فَاللَّهُ يَحْكُمُ بَيْنَكُمْ يَوْمَ الْقِيَامَةِ وَلَنْ يَجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا.

فلذا چنانچه نیاز به قضاوت و نظارت بر عملکرد هیأت‌ها باشد و شخصی دارای اختیاراتی گردد که هم خود کاشف تخلف و هم ثابت‌کننده و احرازکننده و هم تعیین‌کننده مجازات باشد، می‌بایست شرایط قضایی تحکیم و داور مذکور در منابع فقهی را داشته باشد.

این موضوع در روایت منقول از امام صادق (ع) نیز قابل مشاهده است: «إِنَّ أَمِيرَ الْمُؤْمِنِينَ عَلَيْهِ السَّلَامُ أَلْفَى صَبِيانَ الْكُتَّابِ الْوَاحِئِهِمْ بَيْنَ يَدَيْهِ لِيُخَيَّرَ بَيْنَهُمْ، فَقَالَ: أَمَا إِنَّهَا حُكُومَةٌ! وَالْجَوْرُ فِيهَا كَالْجَوْرِ فِي الْحُكْمِ»<sup>۱</sup> علاوه بر این شورای نگهبان در خصوص بررسی ذیل ماده (۹۶) لایحه مدیریت خدمات کشوری که به رؤسای ادارات، اختیار اثبات اهمال و تخلف سایر مدیران و برکناری آن‌ها از مسئولیت‌شان را داده بود را به‌موجب بند ۲۶ نظر شماره ۸۵/۳۰/۲۰۷۴۹ مورخ ۱۳۸۵/۱۲/۱۳ و بدین علت که «اثبات اهمال را بدون حکم محکمه احراز شده تلقی و برای آن مجازات تعیین نموده است» مغایر با اصول ۳۴ و ۱۷۳ تشخیص داده که در نهایت به حذف از قانون منجر شد.

بدین معنا مفروض تلقی کردن حق عزل و سلب عضویت اعضا، برای رؤسای ادارات کار در بخشنامه مذکور، مغایر با مباحث ذکر شده می‌باشد؛ چراکه در صورت بروز تخلف صرفاً می‌بایست از طریق اعلام به مراجع قضایی و تقاضای پیگیری از طرف آن‌ها صورت گیرد و رئیس اداره کار یا روابط کار حق اعمال مجازات را ندارد.

---

۱. میزان الحکمه، ج ۹، ص ۴۹۵، ح ۱۷۰۱۶.

۴. اگرچه این بخشنامه مستلزم تسلط کارمندان روابط کار بر هیأت حل اختلاف قانون کار می‌شود و از این جهت با خدشه استقلال اعضا، موجب اخلاف در وظایف هیأت‌ها خواهد شد، با این حال تقاضای ابطال همین مواد به خاطر مغایرت‌های قانونی، در دادخواستی دیگر مورد قبول هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار نگرفته و رد دادخواست صورت گرفته است. استدلال هیأت عمومی بر این بوده است که از آنجایی که بعضی از افراد نماینده مراجعی همچون دادگستری، فرمانداری و تشکل‌های کارگری و کارفرمایی هستند، نماینده حقی نداشته و می‌توان هر لحظه وی را عزل نمود و از همین رو رأی به رد شکایت و استواری و تأیید بخشنامه صادر نمودند. بر این اساس کارمند اداره کار هر لحظه می‌تواند آن‌ها را عزل و از حضورشان در هیأت حل اختلاف جلوگیری نماید.

#### **(ب) بررسی موضوع:**

در بررسی ادله مطروحه توسط شاکی ابتدائاً باید این پیش‌فرض دادخواست اصلاح شود که برخلاف آنچه مطرح گردیده است، نماینده دادگستری در مراجع حل اختلاف کار لزوماً قاضی نبوده و هیچ الزامی برای این که این نماینده از بین قضات انتخاب شود وجود ندارد؛ همچنان که بسیاری از نمایندگان دادگستری در حال حاضر از میان قضات انتخاب نشده و البته ممکن است در مواردی نیز یک قاضی به این منظور انتخاب شود.

درباره این که اجازه عزل و نصب یک فرد در دستگاه اداری توسط مقام اداری، از آن جهت که قانون اجازه استخدام غیرمسلمانان در دولت را داده است،



می‌تواند به منجر به سلطه غیرمسلمان بر مسلمانان شود باید گفت که به‌طور کلی پذیرش استخدام معتقدین به یکی از ادیان مصرح در قانون اساسی طبیعتاً به‌منزله این خواهد بود که فرد غیرمسلمان نیز در ادارات مراتب ارتقاء را طی کرده و شاید یک یا چند نفر از مسلمانان در سلسله‌مراتب اداری زیرمجموعه او قرار گیرند؛ اما نکته حائز توجهی که در این خصوص وجود دارد امکان شکایت و اعتراض نسبت به تصمیمات اداری و ازجمله تصمیمات این اشخاص در محاکم قضایی است. لکن در هر صورت نوعی سلطه برقرار خواهد شد، هرچند این سلطه مطلق نباشد.

ایراد دیگر شاکی نسبت به این پرونده نداشتن شرایط قضاوت توسط کسی است که طبق دستورالعمل صالح برای تعلیق، لغو و یا ابطال اعتبارنامه عضویت در هیأت‌های حل اختلاف کار شناخته شده است. درباره این ایراد باید گفت که آنچه بر اساس دستورالعمل مورد بحث اتفاق می‌افتد به‌هیچ‌عنوان قضاوت نیست؛ بلکه نوعی اعمال نظارت سلسله‌مراتبی است که توسط مقام بالاتر صورت می‌گیرد. در نظارت سلسله‌مراتبی مقام اداری حق عزل و نصب زیردستان خود را بر اساس ضوابط و شرایط قانونی حاکم بر اداره و ارجاع ایشان را به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در صورت اثبات وجود تخلف داراست. در موضوع مانحن فیه نیز اگرچه بعضی از این افراد نماینده دستگاه‌های دیگر در هیأت‌های حل اختلاف کار هستند، اما همان‌طور که بر اساس دستورالعمل اعتبارنامه این افراد توسط مدیر کل اداره کار صادر می‌شود، تعلیق، لغو و یا ابطال اعتبارنامه ایشان به هر دلیل نیز تابع همان سلسله‌مراتب اداری خواهد بود. این اقدامات برخلاف آنچه در پرونده مطرح شده است واجد صفت امور

قضایی به نظر نمی‌رسند و هیچ‌گونه مجازاتی صورت نمی‌گیرد چراکه مقام اداری مربوطه در اینجا اقدام به صدور حکم در مورد افراد نمی‌کند و نهایتاً با ابطال اعتبارنامه فرد به علت وجود تخلف قابل توجه، عملاً از نهاد مربوطه تقاضا می‌کند تا فرد دیگری را جایگزین این نماینده خود در هیأت حل اختلاف کار نمایند. از سوی دیگر این تصمیم مقام اداری نیز بر اساس جزء «ب» بند «۱» ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در حیطه صلاحیتی این دیوان بوده و به خاطر ماهیت اداری این عمل مقام اداری، رسیدگی به آن نیز بر اساس قانون به مقام صالح قضایی اعطا شده است و از این جهت ایرادات مطروحه در این زمینه وارد به نظر نمی‌رسد.

## **نتیجه گیری**

ایراد شاکی درباره مغایرت مواد ۵ و ۶ دستورالعمل شماره (۴۲) روابط کار که اعمال نظارت و نهایتاً تعلیق، لغو و یا ابطال اعتبارنامه اعضای هیأت‌های حل اختلاف کار را در صلاحیت مدیر کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان‌ها و اداره کل روابط کار و جبران خدمت قرار داده است، مبتنی بر سه دلیل بیان گردیده بود که پس از بررسی ادله مطروحه، می‌توان آن‌ها را در این سه سرفصل جمع‌بندی نمود:

- ۱- برخلاف پیش‌فرض مطرح شده، نمایندگان دادگستری در هیأت‌های فوق لزوماً قاضی نبوده و بررسی شرایط عضویت و تخلفات احتمالی نماینده دادگستری اقدام خلاف شأنی به نظر نمی‌رسد.

۲- باتوجه به اینکه مطابق قوانین عام استخدامی استخدام یک غیرمسلمان (اقلیت‌های دینی) و همچنین امکان ارتقاء وی و در نتیجه حکومت وی بر تعدادی از افراد مسلمان امکان‌پذیر می‌باشد، نظارت یک فرد غیرمسلمان به‌عنوان کارمند «اداره کل روابط کار و جبران خدمت» بر رفتار عده‌ای از مسلمانان هم در راستای انجام وظایف کارمندی وجود دارد و در نتیجه نوعی سلطه ایجاد خواهد شد، هرچند این تصمیمات در سلسله‌مراتب اداری اتخاذ شده و قابل رسیدگی آتی در محاکم قضایی نیز خواهد بود.

تصمیم بر تعلیق، لغو و یا ابطال اعتبارنامه اعضای هیأت‌های حل اختلاف یک تصمیم اداری است که در سلسله‌مراتب اداری توسط مقام صالح اتخاذ می‌شود و از آنجایی که در این تصمیم هیچ‌کدام از شرایط قضاوت وجود ندارد، لزومی به وجود شرایط قاضی در مقام اداری صالح وجود ندارد و امکان مراجعه به محکمه برای ابطال تصمیم طبق قانون نیز، شائبه‌های احتمالی را از بین می‌برد.

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 ظرافت اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)