



پژوهشکده شورای نگهبان



گزارش کارشناسی

پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

تقاضای ابطال نامه شماره ۲۶۸۹۷ مورخ
۱۳۹۳/۲/۱۷ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص
عدم شمول قانون کار به کارکنان سازمان نظام پزشکی
جمهوری اسلامی پس از تصویب مقررات خاص
استخدامی این سازمان

کد گزارش: ۹۶۱۲۰۹۶

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۵

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال نامه شماره ۲۶۸۹۷ مورخ
۱۳۹۳/۲/۱۷ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در خصوص
عدم شمول قانون کار به کارکنان سازمان نظام پزشکی
جمهوری اسلامی پس از تصویب مقررات خاص
استخدامی این سازمان

تهیه و تنظیم:

محمدهادی زرافشان

نظارت:

محمد امین ابریشمی راد

سیدمحمدهادی راجی

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۱۲۰۹۶

تا، بخ تنظیم: ۱۳۹۶/۱۲/۱۵

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(اعلام اداره کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مبنی بر عدم شمول قانون کار به کارکنان سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران پس از تصویب مقررات خاص استعلامی این سازمان)

موضوع شکایت: تقاضای ابطال نامه شماره ۲۶۸۹۷ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخصوص عدم شمول قانون کار به کارکنان سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران پس از تصویب مقررات خاص استعلامی این سازمان

شاکی: شورای اسلامی کار سازمان نظام پزشکی

طرف شکایت: وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

جهت مغایرت شرعی: قاعده فقهی «لاضرر»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۱۵۰۴۴۷/۲۰۰/۱۵۰۰۲۱۰/۹۰۰۰ - ۱۳۹۶/۸/۲۷

مقدمه

در این پرونده، شاکی از نامه مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخصوص اعلام عدم شمول قانون کار به کارکنان سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران پس از تصویب مقررات خاص استعلامی این سازمان، از جهت تضییع حقوق مکتسبه و نتیجتاً مغایرت با قاعده فقهی «لاضرر» شکایت کرده و ابطال نامه مذکور را از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تقاضا کرده است. در این گزارش، استنادات و استدلالات دو طرف و مصوبه موضوع شکایت از نظر حقوقی بررسی خواهد شد.

شرح و بررسی

مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی طی نامه موضوع شکایت، در پاسخ به نامه شماره ۱۳۶/۸۵/م مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۳ معاون پشتیبانی سازمان نظام پزشکی، چنین اعلام کرده است که «به استناد ماده (۴۶) قانون تشکیل سازمان نظام پزشکی مصوب ۸۳/۱/۲۵^۱ چنانچه مقررات استخدامی کارکنان سازمان مذکور به تصویب شورای عالی سازمان رسیده باشد، آن سازمان مشمول قانون کار نخواهد بود. در غیر این صورت تا زمان تصویب، کارکنان شاغل در آن سازمان به دلیل عدم وجود مقررات استخدامی خاص، مشمول قانون کار خواهند بود.» شورای عالی سازمان نظام پزشکی نیز در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱ و به موجب صلاحیت قانونی خود، مذکور در ماده (۴۶) «قانون سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران»، «مقررات استخدامی» کارکنان سازمان مزبور را تصویب کرده که در شماره ۲۰۷۷۵ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۴ روزنامه رسمی کشور (قسمت آگهی های قانونی شرکت ها و مؤسسات غیرتجاری) منتشر شده است.

استدلالات شاکی

شاکی که از کارکنان سازمان مذکور است، مدعی است که نامه موضوع شکایت، مبنای عمل سازمان نظام پزشکی در تصویب این مقررات استخدامی خاص بوده و باعث شده است که کارکنان این سازمان از شمول «قانون کار»

۱. ماده ۴۶- ساختار و تشکیلات سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران و تشکیلات تفصیلی آن و مقررات استخدامی کارکنان سازمان، به پیشنهاد رئیس کل به تصویب شورای عالی سازمان خواهد رسید و کلیه امور اجرایی و اداری سازمان براساس تشکیلات مصوب انجام خواهد شد.

خارج شوند و تحت شمول این مقررات استخدامی خاص قرار گیرند که توالی فاسد متعددی دارد و حقوق مکتسبه آنان را تضييع می‌کند و بسیاری از مفاد آن با قوانین و قواعد امره استخدامی و کار مغایر است؛ لذا چنین بیان کرده است که مصوبه موضوع شکایت، از لحاظ قانونی و شرعی محل ایراد است. در همین راستا، استنادات قانونی و شرعی شاکی بدین شرح است:

استنادات قانونی:

۱. «قانون کار» قانونی امره است و خارج کردن افراد از شمول آن، ورود به محدوده قانون‌گذاری بوده و با اصول اساسی قانونی مخالف است؛ چراکه صلاحیت قانونی شورای عالی سازمان نظام پزشکی در تصویب «مقررات استخدامی کارکنان سازمان» به معنای مجوز خارج کردن کارکنان از شمول «قانون کار» به عنوان قاعده‌ای امره نیست و با اعطای اختیار مطلق به سازمان در تصویب هرگونه مقرراتی ولو تضييع کننده حقوق مکتسبه کارکنان آن ملازمه ندارد که در غیر این صورت، این امر با حکمت قانون‌گذار و قاعده «لا یصدر القبیح من الحکیم» و اصول قانون‌گذاری و عدالت و انصاف مغایر خواهد بود. در اینجا ذکر این سابقه ضروری است که سازمان نظام پزشکی که در سال ۱۳۴۷ تأسیس شده، با تصویب «قانون کار» در سال ۱۳۶۹، تحت شمول این قانون قرار گرفته و طرح طبقه‌بندی مشاغل آن نیز در سال ۱۳۸۴ به تصویب وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی رسیده و در این سازمان اجرایی شده است. همچنین این سازمان، بنابر مجوز شماره ۹۴۲/۹۰/۲۳۱۷۱۱ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۶ اداره کل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان تهران، دارای شورای اسلامی کار شده و هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما نیز در مصادیق متعدد به

اختلافات بین کارکنان و سازمان رسیدگی کرده و سازمان نیز به آرای صادره این هیئت‌ها تمکین کرده است.

۲. گذشته از ایراد کلی و شکلی پیشین، از نظر جزئی و ماهوی نیز بسیاری از مفاد این مقررات استخدامی خاص، با قانون اساسی و قوانین عادی و اصول حقوقی مغایرت دارد؛ از جمله:

الف. مغایرت با اصل ۲۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران^۱ از جهت تعرض مفاد این مقررات استخدامی خاص به برخی حقوق مکتسبه کارکنان؛ از جمله مواد (۳۱)، (۳۲)، (۵۹) و (۶۱) آن^۲ به دلیل تغییر وضعیت کارکنان قرارداد دائم به قرارداد موقت و دادن اختیار مطلق به مسئولان سازمان درخصوص

۱. اصل ۲۲: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند.»

۲. ماده ۳۱- در صورتی که فعالیت سازمان با تأیید شورای عالی سازمان و یا تغییر قانون سازمان تقلیل یابد یا استفاده از روش‌های جدید انجام کار ایجاب نماید که پست‌های سازمانی محدود و این محدودیت منجر به حذف پست‌های سازمانی شود و شغلی برای ارجاع به متصدیان این مشاغل موجود نباشد، این‌گونه کارمندان به حال آماده‌به‌خدمت درمی‌آیند و در اختیار کارگزینی یا واحدهای نظیر قرار خواهند گرفت تا پس از پیداشدن پست سازمانی مناسبی که واجد شرایط احراز آن باشند، به آن منصوب گردند.

تبصره- هرگاه به لحاظ عدم نیاز واحد سازمانی محل خدمت، کارمند در اختیار کارگزینی قرار گیرد و ظرف یک ماه امکان اشتغال او در یکی از واحدهای سازمان فراهم نشود، به حال آماده‌به‌خدمت درخواهد آمد.

ماده ۳۲- حداکثر مدت آمادگی به خدمت یک سال است و در صورتی که ظرف این مدت کارمند آماده‌به‌خدمت، به پست سازمانی مناسبی منصوب نشود، در صورت داشتن شرایط بازنشستگی براساس مقررات تأمین اجتماعی بازنشسته و در غیر این صورت، خدمات او با خرید خواهد شد.

تبصره- سازمان موظف است جهت انتقال کارمند آماده‌به‌خدمت به سایر نهادها به طرق مقتضی اقدام کند و موافقت با انتقال کارمند آماده‌به‌خدمت الزامی است.

ماده ۵۹- کارمندی که در تاریخ تصویب این آیین‌نامه در سازمان خدمت می‌کنند، با مقررات این آیین‌نامه تطبیق وضع می‌یابند.

تبصره ۱- ضوابط و دستورالعمل تطبیق وضع کارکنان شاغل فعلی سازمان و نحوه محاسبه دستمزد و مزایای آنان پس از تطبیق وضع، شرایط احراز و شرایط تحصیلی و سنی و سایر شرایط، به پیشنهاد شورا و تأیید رئیس کل خواهد رسید.

تبصره ۲- تطبیق کارکنان شاغل فعلی با رعایت حق هم‌ترازی به‌نحوی خواهد بود که تغییری در مزد ثابت آنان انجام نشود.

ماده ۶۱- سازمان می‌تواند پس از تطبیق وضع استخدامی کارمندان، در صورت وجود پست سازمانی بلا‌تصدی، کارمندان خود را که در تاریخ تصویب این آیین‌نامه بیش از دو سال سابقه خدمت تمام‌وقت در سازمان دارند و واجد شرایط برای ورود به خدمت رسمی هستند، بنابه درخواست آن‌ها طبق مقررات این آیین‌نامه تبدیل وضع نماید.

قراردادن فرد در حالت «آماده به خدمت» (تعلیق) و بازخرید یا اخراج وی پس از گذشت یک سال.

ب. نقض اصل عطف به ماسبق نشدن قوانین و مقررات و ماده (۴) «قانون مدنی»^۱ مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۸، از جهت تأثیر منفی برخی مفاد این مقررات استخدامی خاص جدید بر سابقه استخدامی کارکنان (مانند ماده (۵۹) آن).

پ. نقض اصل استقلال و بی طرفی در رسیدگی به اختلافات به عنوان یکی از ارکان اساسی دادرسی عادلانه یا جایگزینی شورایی به نام «شورای اداری و استخدامی» مرکب از معاونان و مسئولان مختلف سازمان به جای مراجع حل اختلاف قانونی خارج از سازمان، در مواد (۳) و (۵۸) این مقررات استخدامی خاص.^۲

ت. از بین رفتن حق کارکنان سازمان در استفاده از مزایای صندوق بیمه بیکاری تأمین اجتماعی در صورت بیکاری با وجود پرداخت حق بیمه بیکاری. توضیح آنکه استفاده از مزایای صندوق مزبور به احراز شرایط قانونی لازم در هیئت های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما منوط است که این هیئت ها

۱. ماده ۴- اثر قانون نسبت به آتیه است و قانون نسبت به ماقبل خود اثر ندارد مگر اینکه در خود قانون مقررات خاصی نسبت به این موضوع اتخاذ شده باشد.

۲. ماده ۵۸- رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و تعیین مجازات آنها براساس آیین نامه رسیدگی به تخلفات اداری است که به تصویب شورای عالی خواهد رسید.

ماده ۳- به منظور ایجاد هماهنگی و نظارت بر حسن اجرای مقررات این آیین نامه و انجام وظایفی که در آن پیش بینی شده است، تهیه پیشنهادهای اصلاحی، تهیه و تدوین آیین نامه و دستورالعمل های مورد نیاز، شورایی تحت عنوان «شورای اداری و استخدامی» که در این آیین نامه شورا نامیده می شود، از افراد زیر تشکیل می شود:

- معاون پشتیبانی سازمان (رئیس شورا)؛

- یک نفر از اعضای شورای عالی به انتخاب شورای عالی؛

- مدیر منابع انسانی (دبیر)؛

- کارشناس بودجه و تشکیلات (بدون حق رأی)؛

- یک نفر از بازرسان مجمع عمومی با انتخاب رئیس مجمع عمومی؛

- یک نفر نماینده کارکنان (با انتخاب اکثریت کارکنان کل کشور).

تبصره ۵- پیشنهادهای شورا پس از تأیید رئیس کل اجرایی خواهد شد.

از تاریخ تصویب این مقررات استخدامی خاص و به استناد آن، دعاوی کارکنان سازمان را به دلیل خروج از شمول «قانون کار» رد می‌کنند.^۱ همچنین پیش‌بینی «صندوق رفاه کارکنان» در ماده (۶۲) این مقررات استخدامی خاص^۲ نیز صرفاً برای آتیه و «مطابق عرف کشوری» است و نمی‌تواند خلأ ایجاد شده درخصوص مطالبه سوابق پرداختی پیش از آن را جبران کند.

ث. خلاف قاعده بودن حکم ماده (۶۳) این مقررات استخدامی خاص^۳ به دلیل اعطای اختیار تعیین میزان افزایش حقوق سالانه کارکنان سازمان به شورای عالی سازمان، به‌طور مطلق و بدون الزام به تبعیت از مصوبات مربوطه شورای عالی کار، شورای عالی اداری و هیئت‌وزیران.

استناد شرعی:

- مغایرت با قاعده فقهی «لاضرر».

بررسی موضوع و جمع‌بندی

پس از بیان استنادات قانونی و شرعی شاکی، در مقام بررسی و تحلیل حقوقی موضوع شکایت باید گفت که برطبق ماده (۴۶) «قانون سازمان

۱. شاکی در پیوست دادخواست خود، رأیی از این هیئت‌ها را که تاریخ صدور آن مشخص نیست، آورده که به‌موجب آن، شکایت یکی از کارکنان سابق سازمان نظام‌پزشکی به طرفیت این سازمان و به خواسته بازگشت به کار رد شده است: «با توجه به اینکه خوانده، دولتی بوده و دارای آیین‌نامه استخدامی خاص می‌باشد [و] شغل مورد ادعای خواهان نیز از مشاغل احصاشده در بخشنامه ۹۰/۲۸۲۹۸ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور که متعاقب هیئت‌وزیران صادر گردیده و نیز مشاغل کارگری تعیین شده از سوی سازمان اداری و استخدامی نمی‌باشد، لذا هیئت به اتفاق آرا به استناد ماده (۱۸۸) ق.ک، خواهان را مشمول مقررات قانون کار ندانسته و قرار رد دعوی به دلیل عدم صلاحیت ذاتی صادر می‌نماید.»

۲. ماده ۶۲- به‌منظور حمایت از کارکنانی که به هر طریق با سازمان قطع رابطه خواهند نمود و یا کارکنانی که برخلاف اراده شخصی بیکار می‌شوند، صندوقی تحت عنوان «صندوق رفاه کارکنان» تشکیل و وجوه مربوطه بیمه بیکاری کارکنان همراه به آن واریز و منابع آن در جهت حمایت از کارکنان مذکور مطابق عرف کشوری مصرف خواهد شد. ضوابط و آیین‌نامه صندوق رفاه پس از تأیید شورا به تصویب رئیس کل خواهد رسید.

۳. ماده ۶۳- افزایش سالانه دستمزد کارکنان با پیشنهاد رئیس کل و تصویب شورای عالی صورت خواهد پذیرفت.

نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران»، در اصل صلاحیت شورای عالی سازمان نظام پزشکی در تصویب مقررات استخدامی کارکنان این سازمان تردیدی نیست ولی در حدود این صلاحیت اختلاف نظر وجود دارد؛ عده‌ای عقیده دارند که این صلاحیت مطلق است و قانون‌گذار با این حکم، در پی مستثناکردن سازمان نظام پزشکی از قوانین عام استخدامی همچون «قانون کار» بوده و با اعطای این صلاحیت به شورای عالی این سازمان، تعیین کلیه قواعد و مقررات استخدامی کارکنان سازمان مذکور را به شورای مزبور واگذار کرده است و لذا مقررات استخدامی این سازمان به قواعد قوانینی مثل «قانون کار» و «قانون بیمه بیکاری» محدود نخواهد بود. برداشت و رویه جاری درخصوص مشمولان مقررات استخدامی خاص نیز همین بوده و ماده (۱۸۸) «قانون کار»^۱ هم که مشمولان «قوانین و مقررات خاص استخدامی» را از شمول مقررات این قانون خارج دانسته است، مؤید همین مطلب قلمداد می‌شود. اگر این نظر پذیرفته شود، از این جهت به مقررات استخدامی مصوب شورای عالی سازمان نظام پزشکی و نامه موضوع شکایت، ایرادی وارد نخواهد بود. اما عده دیگری بر این عقیده‌اند که مجوز مقنن درخصوص تصویب مقررات استخدامی خاص، مستلزم خروج آن مقررات از شمول قواعد و قوانین عام استخدامی نبوده و صرفاً به معنای تعیین قواعدی متناسب با آن حرفه یا سازمان در چارچوب قوانین و قواعد عام استخدامی است و لذا مقررات استخدامی خاص کارکنان سازمان نظام پزشکی نیز

۱. ماده ۱۸۸- اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی و نیز کارگران کارگاه‌های خانوادگی که انجام کار آن‌ها منحصراً توسط صاحب کار و همسر و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام می‌شود، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود.
تبصره- حکم این ماده مانع انجام تکالیف دیگری که در فصول مختلف، نسبت به موارد مذکور تصریح شده است، نمی‌باشد.

به تناسب ماهیت حقوقی این سازمان، مشمول قوانین عام استخدامی همچون قانون کار است. چنانچه این برداشت مقبول افتد، نامه موضوع شکایت می تواند از جهت اعلام عدم شمول قانون کار به کارکنان این سازمان پس از تصویب مقررات خاص استخدامی آن، ایراد داشته باشد و برخی از مفاد مقررات استخدامی مصوب شورای عالی سازمان نظام پزشکی نیز می تواند با «قانون کار» و «قانون بیمه بیکاری» مغایر باشد.

جمع بندی این گزارش آن است که اگرچه درخصوص حدود صلاحیت شورای عالی سازمان نظام پزشکی در تصویب مقررات استخدامی کارکنان این سازمان اختلاف نظر وجود دارد ولی نظر غالب آن است که این صلاحیت، مطلق بوده و موجب استثناسدن سازمان نظام پزشکی از قوانین عام استخدامی همچون «قانون کار» می شود و تعیین کلیه قواعد و مقررات استخدامی کارکنان سازمان مذکور برعهده شورای مزبور است و لذا از این جهت به مقررات استخدامی مذکور و نامه موضوع شکایت ایرادی وارد نیست.

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 ظایف 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

www.shora-rc.ir