



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری

در خصوص:

ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی «قانون حمایت صنعتی و  
جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های کشور در خصوص نحوه  
اداره موقت کارخانه»

کد گزارش: ۹۷۰۹۰۷۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۰۹/۰۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

# گزارش کارشناسی پرونده‌های دیوان

## عدالت اداری

موضوع:

ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی «قانون حمایت صنعتی و  
جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های کشور در خصوص  
نحوه اداره موقت کارخانه»

تهیه و تنظیم:

علی فتاحی زفرقندی

نظارت:

سیدمجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۷۰۷۰۷۴

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

(عدم رعایت ضوابط و معیارهای قانونی و شرعی جهت جلوگیری از تضییع حقوق ذینفع)

موضوع شکایت: ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی «قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از

تعطیل کارخانه‌های کشور در خصوص نحوه اداره موقت کارخانه»

شاکلی: سعید کنعانی

طرف شکایت: هیئت وزیران

جهت مغایرت شرعی: آیه ۱۴۸ سوره مبارکه نساء: «ان الله لا یحب الجهر بالسوء من

القول الا من ظلم»<sup>۱</sup>

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۲۸۲/۱۷۷۹۵ - ۱۳۹۷/۶/۳

### مقدمه

ماده (۴) «آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های

کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)<sup>۲</sup> تصمیمات «هیئت حمایت از صنایع» را، صرفاً از سوی

<sup>۱</sup> «خدا دوست نمی‌دارد که کسی به گفتار زشت صدا بلند کند مگر آن که ظلمی به او رسیده باشد، همانا که خدا شنوا و داناست.»

<sup>۲</sup> ماده ۴- پس از اتخاذ تصمیم درخصوص لزوم اداره موقت کارخانه یا عدم آن، هیأت مراتب را به وزارتخانه های تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت اعلام خواهد نمود. چنانچه تصمیم هیأت مبنی بر لزوم اداره‌ی موقت کارخانه باشد مراتب ضمن تعیین تنخواه گردان لازم جهت به کار انداختن یا ادامه کار کارخانه به اطلاع وزارتخانه‌های مذکور می‌رسد. هر یک از وزرای تعاون، کار و رفاه اجتماعی یا صنعت، معدن و تجارت در صورتی که در مورد تصمیم هیأت نظری داشته باشند می‌توانند حداکثر هفت روز از تاریخ وصول اعلام تصمیم هیأت، نظر خود را به آن هیأت اعلام نمایند. چنانچه از طرف وزرای یاد شده ظرف مدت مذکور نظری نسبت به تصمیم هیأت اعلام نشود، تصمیم هیأت قطعی خواهد بود. در صورتی که وزرای یاد شده نسبت به تصمیم هیأت ظرف آن مدت اعلام نظر کنند، هیأت موظف است ظرف سه روز پس از

برخی مراجع خاص و ظرف مهلت محدود، قابل اعتراض نزد همان هیأت دانسته است. لذا شاکی در شکایت حاضر چنین محدودیتی را مغایر موازین شرع دانسته است که در گزارش حاضر به بررسی موضوع و ادله شاکی در این خصوص می‌پردازیم.

## شرح و بررسی

در سال ۱۳۴۳ بر اساس ماده (۱)<sup>۱</sup> «قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور» هیئتی مرکب از نمایندگان دستگاه‌های مختلف به منظور حمایت از صنایع داخلی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور تشکیل شده و در راستای تحقق این هدف اختیاراتی را به هیئت مزبور اعطا نموده است. ماده (۲) این قانون یکی از صلاحیت‌های این هیئت را تعیین اشخاص حقوقی یا حقیقی برای مدیریت کارخانه‌هایی که وقایع مشخصی منجر به تعطیلی آن کارخانه‌ها می‌شود تعیین نموده است.<sup>۲</sup> حال ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی این قانون (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶) در راستای

→

وصول نظر هر یک از وزرا مبنی بر رسیدگی مجدد، تصمیم قطعی خود را اتخاذ نماید.

۱. ماده (۱) قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور: «از تاریخ تصویب این قانون هیئتی بنام هیئت حمایت از صنایع مرکب از اشخاص زیر برای حمایت از صنایع داخلی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور در موارد مندرج در این قانون در وزارت اقتصاد تشکیل می‌گردد:

۱- نماینده وزارت کار و خدمات اجتماعی.

۲- نماینده وزارت اقتصاد.

۳- نماینده سازمان برنامه.

۴- نماینده اطاق صنایع و معادن ایران.

۵- یک نفر کارشناس در امور صنعتی یا اقتصادی به انتخاب وزارتین اقتصاد و کار و خدمات اجتماعی.

این هیئت دارای شخصیت حقوقی بوده و اعضاء آن به موجب پیشنهاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات مذکور در فوق و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود و تغییر یا تعیین جانشین آن‌ها نیز به همان ترتیب عملی خواهد شد.»

۲. ماده (۲) قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور: «در هر یک از موارد ذیل که منتهی بتعطیل کارخانه شود هیئت می‌تواند شخص یا اشخاص طبیعی یا حقوقی را به عنوان مدیر کارخانه تعیین نماید. شخص یا اشخاص مزبور در دوره اداره موقت امین محسوب و دارای اختیاراتی می‌باشند که از طرف هیئت تعیین می‌شوند.

الف: در مورد توقف از روز صدور حکم توقف.

ب: در مورد صدور قرار تأمین.

ج: در صورت فوت یا حجر از تاریخ اعلام وزارت کار و خدمات اجتماعی در خصوص تعطیل کارخانه.»

اجرای ماده (۲) قانون مزبور، در خصوص نحوه‌ی تصمیم‌گیری «هیئت حمایت از صنایع» مقرر داشته که تصمیم هیئت در این خصوص به وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی یا صنعت، معدن و تجارت اعلام می‌شود، در صورتی که تصمیم هیئت بر لزوم اداره‌ی موقت کارخانه باشد تنخواه گردان لازم جهت به کار انداختن یا ادامه کار کارخانه به اطلاع وزارتخانه‌های مذکور می‌رسد؛ چنانچه وزرای کار و امور اجتماعی یا اقتصاد ظرف هفت روز از تاریخ وصول تصمیم، نسبت به آن شکایتی مطرح نکردند، تصمیم قطعی تلقی می‌شود اما در صورتی که نسبت به آن شکایتی داشته باشند، شکایت آن‌ها ظرف سه روز در هیئت مطرح و تصمیم قطعی اتخاذ خواهد شد.

### **الف) ادله شاکی:**

شاکی با استناد به ادله‌ی زیر ماده (۴) آیین‌نامه موضوع شکایت را مغایر با موازین شرعی دانسته است.

۱. بر اساس ماده (۴) آیین‌نامه، اعتراض به تصمیمات هیئت صرفاً ظرف مدت هفت روز توسط برخی مراجع دولتی امکان‌پذیر خواهد بود و بعد از آن تصمیم هیئت قطعی و غیرقابل اعتراض است. این در حالی است که عدم وجود حق اعتراض برای افرادی که مدعی تضییع حقوق خود بوده و یا شخص غائب که دارای عذر و ادله‌ی شرعی باشد؛ بنابر رویه‌ی شورای نگهبان خلاف موازین اسلامی تشخیص داده شده است.

۲. از آن‌جا که بر اساس ماده (۴) آیین‌نامه، تصمیمات هیئت صرفاً به وسیله‌ی وزاری کار و صنعت، معدن و تجارت قابل اعتراض است، موجب سلب حق اعتراض مدعی تضییع حق می‌شود. در نتیجه برای ذی‌نفع حق اعتراض به تصمیمات هیئت وجود ندارد و این امر مغایر با موازین شرعی است.

۳. ماده مزبور تصمیمات هیئت را غیر قابل شکایت در مراجع دادگستری تلقی نموده است و از آن جا که موجب سلب حق رجوع شاکیان به دادگستری می‌گردد مغایر با موازین شرعی است.

### **(ب) بررسی موضوع:**

همانگونه که توضیح آن گذشت بر اساس ماده موضوع شکایت اولاً امکان شکایت از تصمیم هیئت برای ذینفعانی غیر از وزرای کار و امور اجتماعی یا صنعت، معدن و تجارت وجود ندارد. ثانياً امکان شکایت این افراد نیز صرفاً محدود به مهلت هفت روزه‌ی تعیین شده است و ثالثاً تصریح به امکان شکایت از تصمیمات این هیئت در مراجع قضایی وجود ندارد (برای هیچ مرجع یا شخصی) و به قطعی بودن نظرات این هیئت تأکید شده است.

این در حالی است که فقهای شورای نگهبان در نظرات رویه‌ای خود در موارد متعددی در موضوعات مشابه مصوبات مجلس را مغایر با موازین شرعی اعلام نموده‌اند. نمونه‌های ذیل در این خصوص قابل ارائه می‌باشد:

۱) در خصوص عدم امکان اعتراض پس از انقضاء مدت تعیین شده در صورت وجود عذر شرعی و یا عدم اطلاع؛ فقهای شورای نگهبان در اظهار نظر خود در باره ماده (۲۴) لایحه‌ی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> اطلاق ماده مزبور که شامل عدم پذیرش اعتراض معترض پس از انقضاء مدت مذکور در صورت وجود عذر موجه و عدم اطلاع وی هم می‌شود را خلاف

---

<sup>۱</sup> ماده (۲۴) لایحه‌ی برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران: «رأی هیأت داوری پس از ده روز از تاریخ ابلاغ، قطعی و لازم‌الاجراست و چنانچه طی مدت مذکور یکی از طرفین نسبت به رأی صادره اعتراض داشته باشد باید اعتراض خود را کتباً به دادگاهی که صلاحیت رسیدگی به اصل دعوا را دارد تقدیم نماید. شعبه خاصی که توسط رئیس قوه قضائیه تعیین خواهد شد خارج از نوبت به اعتراض رسیدگی و رأی مقتضی صادر می‌نماید. رأی صادره قطعی و لازم‌الاجراست»

شرع شناخته شناخت. این ایراد در خصوص اطلاق ماده (۴۱۳) لایحه‌ی آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۷۸ نیز مطرح شده است و فقهای شورای نگهبان در این خصوص تصریح نموده‌اند: «اتلاق ماده ۴۱۳ در خصوص مهلت های مقرر در مواردی که طرف عذر داشته باشد خلاف موازین شرعی است.»

۲) در خصوص قطعیت آراء و عدم امکان مراجعه به نهادهای صالح قضایی؛ شورای نگهبان در موارد متعددی قطعی دانستن تصمیمات و عدم امکان اعتراض نزد مرجع دادگستری را خلاف موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داده است. برای نمونه شورا در خصوص مواد (۳۷) و (۴۰) طرح سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲ مقرر می‌دارد: «اگر مقصود از قطعی بودن رأی در ذیل مواد (۳۷) و (۴۰)<sup>۳</sup> این است که شخص محکوم علیه حق مراجعه به مراجع صالحه قضائی را ندارد، خلاف موازین شرع و مغایر اصل ۱۵۹ قانون اساسی شناخته شد و آلا باید روشن شود تا اظهارنظر گردد» علاوه بر این شورای نگهبان در خصوص «طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مقرر می‌دارد: «در این مصوبه باید قید گردد، که رسیدگی این هیأت‌ها مانع مراجعه ذی‌نفع به مرجع صالح قضایی

---

۱. اطلاق ماده ۴۱۳ لایحه‌ی آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی مصوب ۱۳۷۸: «مهلت درخواست اعاده دادرسی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از کشور دو ماه به شرح زیر می‌باشد:

۱- نسبت به آرای حضوری قطعی، از تاریخ ابلاغ.

۲- نسبت به آرای غیابی، از تاریخ انقضای مهلت واخواهی و درخواست تجدیدنظر.»

۳. ماده (۳۷) طرح سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران: «آراء هیأت‌های تجدیدنظر انتظامی پزشکی استان تا حد مجازات‌های بندهای (الف)، (ب) و (ج) تبصره (۱) ماده (۲۸) قطعی است.»

۳. ماده (۴۰) طرح سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران: «چنانچه رئیس کل سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران آراء قطعی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر انتظامی استان را خلاف قانون تشخیص دهد می‌تواند از نظر هیأت عالی درخواست بررسی مجدد نماید، رأی هیأت عالی قطعی است.»

نمی‌باشد. همچنین باید تصریح شود، این اقدامات نافی اختیارات فقهای معظم شورای نگهبان مذکور در اصل ۴ قانون اساسی نیست و الا اشکال دارد.<sup>۱</sup> علاوه بر این موارد می‌توان به نظرات شورا در خصوص طرح نحوه انتصاب اشخاص در مشاغل حساس مصوب ۱۳۹۴<sup>۲</sup> و لایحه اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶<sup>۳</sup> اشاره کرد.

بر این اساس با توجه رویه‌ی نظرات فقهای شورای نگهبان در خصوص موضوعات مشابه به نظر می‌رسد، مفاد ماده (۴) آیین‌نامه موضوع شکایت از جهت مغایرت شرعی محل تأمل است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ماده موضوع شکایت از این نظر که اولاً امکان شکایت از تصمیمات «هیئت حمایت از صنایع» را برای ذینفعانی غیر از وزرای کار و امور اجتماعی یا صنعت، معدن و تجارت در هیچ مرجعی فراهم ننموده است، ثانیاً امکان شکایت افراد مزبور نیز صرفاً محدود به مهلت هفت روزه‌ی گردیده است و ثالثاً به امکان شکایت از تصمیمات این هیئت در مراجع قضایی اشاره ای نگردیده است، باتوجه به نظرات و رویه‌ی شورای نگهبان در این خصوص محل تأمل است.

---

۱. نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۱۰۸ مورخ ۹۴/۱۰/۲۹

۲. نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۵۹۳۹ مورخ ۹۴/۱۲/۲۲: «در ماده ۴، از آنجا که این ابهام وجود دارد که حق مراجعه به مرجع صالحه قضایی را از اشخاص سلب می‌نماید، اشکال دارد.»

۳. نظر شماره ۸۶/۳۰/۲۳۱۰۷ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۶: «بند (د) جز (۳) ماده (۶۵) از آنجا که آراء هیئت تجدید نظر قطعی می‌داند و آنرا قابل اعتراض و رسیدگی در محاکم قضایی نمی‌داند مغایر اصل ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.»



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  
رایینا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و  
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه‌ای جلو گیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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