

قلمرو و آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار در پرتورویه قضایی دیوان عدالت اداری

مرتضی نجابت خواه*

فرهنگ فقیه لاریجانی**

سونا نظری زیارتگاه***

چکیده

در قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مراجع حل اختلاف در دو سطح، هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف پیش‌بینی شده است. بر اساس ماده ۱۵۷ قانون کار، این هیئت‌ها مرجع رسیدگی به هرگونه اختلاف فردی بین کارگر و کارفرما یا کارآموز، ناشی از اجرای قانون کار و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار می‌باشند. به‌موجب بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، از آراء و تصمیمات قطعی مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما می‌توان در شعب دیوان عدالت اداری اعتراض نمود که آیین و ترتیبات رسیدگی به این آراء در ماده ۶۳ قانون مزبور مورد اشاره قرار گرفته است. برخی ابهامات و چالش‌ها، هم در خصوص صلاحیت و هم آیین رسیدگی دیوان عدالت اداری به آراء مراجع حل اختلاف کار وجود دارد که در رویه قضایی هیأت عمومی دیوان، پاسخ به این ابهامات را می‌توان یافت. بر این اساس، در این مقاله تلاش شده با توجه به رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، به روشی توصیفی - تحلیلی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان در نظارت قضایی بر آراء مراجع حل اختلاف کار مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

کلیدواژه‌ها: دیوان عدالت اداری، رویه قضایی، مراجع حل اختلاف کار، نظارت قضایی.

*. دانشیار و عضو هیئت‌علمی گروه حقوق دانشگاه مازندران، عضو هیئت‌مدیره انجمن ایرانی حقوق اداری

m.nejabatkhah@gmail.com

farhanglaw@yahoo.com

soonanazari72@yahoo.com

** استادیار و عضو هیئت‌علمی گروه حقوق دانشگاه مازندران

*** کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه مازندران

مقدمه

از آنجاکه یکی از رسالت‌های مهم حقوق کار، جست‌وجوی راه‌حل‌های مسالمت‌آمیز و آشتی‌جویانه برای حل‌وفصل اختلاف‌های حقوقی بین کارگران و کارفرمایان و شکل‌دهی مراجعی به این منظور است (الهیان و منشی‌زاده، ۱۳۸۱: ۱۴)، در فصل نهم قانون کار مراجع دوگانه‌ای برای حل‌وفصل اختلافات کار پیش‌بینی شده است. این مراجع شامل هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف می‌باشند که طبق ماده ۱۵۷ قانون کار، به «هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون [قانون کار] و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد»، رسیدگی می‌نمایند. البته در ماده مذکور، قانونگذار مقرر داشته است که اختلافات مزبور، «در مرحله اول از طریق سازش مستقیم... و در صورت عدم سازش، از طریق هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف... رسیدگی و حل‌وفصل خواهد شد».

با توجه به ماده مزبور، اختلافات ناشی از قانون کار یا سایر مقررات و منابع حقوق کار موضوع صلاحیت مراجع حل اختلاف کار می‌باشند. به‌طور مثال، به‌موجب آراء وحدت رویه شماره ۴۷ مورخ ۱۳۶۵/۷/۲۱ و شماره ۸ مورخ ۱۳۶۸/۲/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، «رسیدگی به شکایات کارگران در مورد اخراج و یا بازخرید آنان، به هر تقدیر در صلاحیت مراجع پیش‌بینی‌شده در قانون کار است» و یا بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۱۰۵۱ مورخ ۱۳۹۸/۶/۵ این هیأت، «اختلاف کارگر با کارفرما در عدم پرداخت حق بیمه بر مبنای حق‌السعی کارگر مصرح در ماده ۳۴ قانون کار از جمله اختلاف موضوع ماده ۱۵۷ قانون کار است» حال آنکه در مقابل، به‌طور مثال، طبق دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۸۵۰۰۴۴۳ مورخ ۱۳۹۲/۹/۴ شعبه ۲۵ دیوان عالی کشور، «حق‌الوکاله و هزینه‌های دادرسی و ایاب و ذهاب که حسب ادعای خواهان در مراجع مذکور پرداخته و از باب تسبیب مورد مطالبه قرار گرفته از جمله اختلافات ناشی از اجرای قانون کار تلقی نمی‌شود که رسیدگی به آن در صلاحیت هیئت‌های مذکور باشد...». همچنین، اساساً دعاوی کیفری که به اعتبار عنوان کارگر و کارفرما در قانون کار مطرح می‌شود، اعم از دعاوی ناظر به تخلف کارفرما از قواعد جزایی قانون کار و دعاوی ناشی از حوادث حین انجام کار که منجر به مصدومیت و یا فوت کارگر می‌شود، «تابع احکام و قواعد دعاوی کیفری در ایران است» (استوار سنگری، ۱۳۹۶: ۲۱۰).

طبق ماده ۱۵۹ قانون کار، آراء هیئت‌های تشخیص ۱۵ روز پس از تاریخ ابلاغ آن لازم‌الاجرا می‌شوند و در صورتی که ظرف مدت مذکور از سوی یکی از طرفین نسبت به رأی مزبور اعتراضی صورت گیرد اعتراض آنها در هیئت حل اختلاف رسیدگی می‌شود و رأی این هیئت پس از صدور، قطعی و لازم‌الاجرا می‌باشد. اما این قطعیت بدان معنا نیست که آراء قطعی این مراجع

قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری نباشد، بلکه طبق دادنامه شماره ۱۹۲۸ مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۸ هیأت عمومی دیوان، «به دلالت حکم مقرر در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ اتخاذ تصمیم و تعیین تکلیف راجع به آراء قطعی مراجع حل اختلاف کار از شئون شعب دیوان عدالت اداری است.»

همچنان‌که در دادنامه فوق اشاره شده، مبنای صلاحیت شعب دیوان برای نظارت بر آراء مراجع اختلاف کار، بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان است. همچنین ماده ۶۳ این قانون با تفصیل بیشتری به بیان آیین رسیدگی شعب دیوان به آراء مراجع حل اختلاف کار پرداخته است؛ لذا این سؤال به طور جدی مطرح است که آیا مقررات مذکور در رابطه با قلمرو و آیین نظارت دیوان بر آراء مذکور صراحت و دقت لازم را دارند و آیا چالش یا ابهام خاصی در این باره وجود ندارد؟ تأملی در آراء هیأت عمومی و شعب دیوان این فرضیه را تقویت می‌نماید که چالش‌ها و ابهاماتی جدی در خصوص مقررات مورد اشاره وجود دارند که هرچند در برخی آثار مرتبط با صلاحیت و آیین دادرسی دیوان اشاراتی به این موضوعات شده، لکن تاکنون بررسی دقیقی از رویه قضایی دیوان در این باره، خاصه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون جدید دیوان صورت نگرفته و لذا این مقاله جنبه نوآورانه‌ای را در خود دارد.

با این توصیف، در این مقاله، در یک بررسی توصیفی - تحلیلی، ابتدا قلمرو و سپس آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار در پرتو رویه قضایی دیوان تحلیل شده و چالش‌ها و ابهامات فراروی هرکدام مورد اشاره می‌گیرد.

۱. قلمرو نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار

طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، «رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها»، در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد.

در بند مذکور به «قطعی» شدن آراء و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری و ازجمله مراجع حل اختلاف کار به‌عنوان ملاکی برای امکان شکایت در دیوان اشاره شده است. بر این اساس، «متعلق نظارت دیوان فقط آراء قطعی می‌باشند. رأی قطعی، اعم از رأی ذاتاً قطعی، آراء بدوی قابل اعتراضی که در مهلت مقرر مورد اعتراض واقع نشده است و آراء قطعی صادره در مرحله تجدیدنظر می‌باشد» (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۶۹). با توجه به اینکه مراجع حل اختلاف کار در دو مرحله بدوی (هیئت تشخیص) و تجدیدنظر (هیئت حل اختلاف) شکل گرفته‌اند، آراء قطعی

هیئت‌های حل اختلاف و آراء غیرقطعی هیئت‌های تشخیص که در مهلت قانونی مقرر از سوی هریک از طرفین مورد اعتراض در هیئت حل اختلاف قرار نگیرند، می‌توانند موضوع شکایت در شعب دیوان قرار گیرند.

در بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، اشاره مستقیمی به اشخاصی که می‌توانند از آراء قطعی مراجع حل اختلاف کار در دیوان طرح شکایت کنند، نشده است؛ اما باید اشاره نمود که دیوان عدالت اداری با توجه به معنی لغوی و عرفی کلمه «مردم» در اصل ۱۷۳ قانون اساسی قائل به این است که دیوان، مرجعی است که به شکایات، تظلمات و اعتراضات «مردم» رسیدگی می‌نماید و در نتیجه، اعتراض و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی قابل طرح در شعب دیوان بوده و شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی در هیچ مورد قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان نمی‌باشد (رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰). هرچند دادنامه مذکور ناظر بر بند (۱) ماده ۱۰ قانون فعلی دیوان به نظر می‌رسد، لکن بنا به استدلال مزبور، هیأت عمومی دیوان در آراء وحدت رویه شماره ۷۹ مورخ ۱۳۷۴/۵/۱۴ و شماره ۶۷ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۷، تصریحاً دیوان را مرجع اختصاصی رسیدگی به شکایات مردم اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی از آراء قطعی مراجع مندرج در قانون دانسته است.

بر این اساس، هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۱۲ مورخ ۱۳۸۰/۱/۲۶ با تأکید بر این استدلال که «کارخانه سیمان فارس با عنایت به میزان مالکیت واحدهای دولتی در سهام و سرمایه آن از نوع شرکتهای متعلق به دولت می‌باشد و از مصداق اشخاص حقوقی حقوق خصوصی محسوب نمی‌شود»، اعتراض آن کارخانه نسبت به رأی هیأت حل اختلاف کار و امور اجتماعی را قابل رسیدگی و امعان نظر در دیوان عدالت اداری ندانسته و همچنین در رأی وحدت رویه شماره ۲۵۴ مورخ ۱۳۸۲/۷/۶ با این استدلال که «شرکت صنعتی آبگینه از جمله شرکتهای دولتی محسوب است»، اعتراض شرکت شاکی نسبت به رأی هیئت حل اختلاف اداره کار را غیرقابل رسیدگی در شعب دیوان دانسته است.

حال با توجه به اینکه در مواردی همچون دعاوی مورد اشاره در آراء اخیرالذکر، ممکن است واحدهای دولتی، کارفرما باشند که در این باره، دیوان خود را صالح به رسیدگی به شکایات آنها از آراء قطعی مراجع حل اختلاف کار نمی‌داند، این ابهام مطرح می‌شود که رسیدگی به اعتراضات واحدهای دولتی نسبت به آراء مزبور در صلاحیت چه مرجعی است؟

در این باره دو دیدگاه مطرح شده است: نخست آنکه آراء قطعی و لازم‌الاجرای مراجع اختصاصی اداری، جز در مواردی که قانون‌گذار آنها را توسط اشخاص حقوقی خصوصی قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی دادگستری دانسته است، قابل نظارت قضایی نیستند. این

دیدگاه با منطق حقوقی سازگاری ندارد، چراکه به‌طور مثال، نمی‌توان پذیرفت که آراء مراجع حل اختلاف کار از سوی اشخاص حقوق خصوصی به‌عنوان کارفرما قابل اعتراض در دیوان باشد، ولی آراء این مراجع توسط واحد دولتی کارفرما که منافع عمومی جامعه را تعقیب می‌کند، در هیچ مرجع قضایی قابل اعتراض نباشد. با این حال این دیدگاه طرفداران خود را دارد و از آن جمله، رئیس شعبه ۱۸۴ دادگاه عمومی حقوقی تهران، که در دادنامه شماره ۹۱۰۱۴۵ مورخ ۱۳۹۱/۲/۱۶ چنین اعلام رأی نموده است:

«اگر قائل باشیم که حتی با دولتی بودن طرفین اختلاف و آراء کمیسیون و هیئت‌های مذکور، متضرر از آراء قطعی مراجع مزبور بتوانند در محاکم دادگستری طرح اعتراض نمایند. پس هدف از تشکیل هیئت‌های مذکور چه خواهد بود و این امر نقض غرض است و مراجعه مجدد به محاکم دادگستری باعث دور و تسلسل است و در واقع هیچ نص صریحی مبنی بر اینکه آراء هیئت‌های مختلف اداری قضایی غیردادگستری قابل اعتراض در محاکم عمومی دادگستری باشد وجود ندارد. آنچه می‌بایست در محاکم دادگستری طرح شود به‌موجب مقررات و موازین دادرسی معین و در حدود صلاحیت محاکم است و اصولاً محاکم عمومی حقوقی نمی‌بایست به رسیدگی مباحث اداری تخصصی که مراجع تخصصی برای رسیدگی بدانها تأسیس شده ورود نمایند.» (به نقل از: بانک داده آراء پژوهشگاه قوه قضاییه)

اما دیدگاه دوم که مبتنی بر وحدت ملاک از رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیأت عمومی دیوان عالی کشور شکل گرفته^۱ قائل به این است که «از آنجاکه طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگستری مرجع عام تظلم‌خواهی است لذا آن دسته از آراء مراجع شبه‌قضایی که مورد اعتراض دستگاه‌های دولتی است قابل اعتراض در دادگاه‌های دادگستری است» (مولابگی، ۱۳۹۵: ۲۳). به‌عبارتی دیگر، به‌موجب نظریه شماره ۷/۹۷/۱۰۲ مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۹ اداره کل حقوقی قوه قضاییه، «عدم تجویز رسیدگی به اعتراضات واحدهای دولتی در دیوان عدالت اداری، مسقط و نافی صلاحیت رسیدگی دادگاه‌های عمومی در رسیدگی به دعاوی طرح‌شده از سوی واحدهای دولتی مبنی بر ابطال آراء قطعی مراجع حل اختلاف کار نمی‌باشد و رسیدگی به این دعاوی در

۱. البته برخلاف این نظر، اداره کل حقوقی قوه قضاییه طبق نظریه شماره ۷/۴۰۵ مورخ ۱۳۹۲/۳/۴ قائل به این است که «آراء هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار قابل اعتراض در مراجع دادگستری نمی‌باشد. ضمناً رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور نیز صرفاً ناظر بر اعتراض سازمان‌های دولتی به آراء کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری است و به آراء سایر مراجع اداری از جمله هیئت‌های حل اختلاف کار، تسری ندارد و با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی و ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۸۵ در دیوان عدالت اداری فقط شکایات مردم (اشخاص حقوق خصوصی اعم از حقیقی و حقوقی) علیه دولت و مؤسسات عمومی غیردولتی مسموع است و طرح دعاوی سازمان‌ها و ادارات دولتی علیه اشخاص حقوقی یا علیه یکدیگر قابلیت استماع در دیوان عدالت اداری را ندارد.»

صلاحیت محاکم عمومی می‌باشد»^۱

بر همین اساس، در رویه شعب دیوان عالی کشور در موارد حل اختلاف در صلاحیت بین شعب دیوان عدالت اداری و دادگاه‌های عمومی، درخصوص مراجع حل اختلاف موضوع قانون کار شاهد آراء متعددی می‌باشیم که در آنها رأی به اعتبار صلاحیت دادگاه‌های عمومی دادگستری صادر شده است (نجابت‌خواه ۱۳۹۱: ۳۳-۲۵).

البته پرسش دیگری نیز در اینجا مطرح است و آن اینکه آیا شکایت و اعتراض نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات وابسته به آنها نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار قابل طرح در دیوان می‌باشد یا خیر؟ در این باره باید خاطرنشان نمود که در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ به «شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها» به‌عنوان واحدهای دولتی موضوع صلاحیت شعب دیوان اشاره شده بود و بر این اساس، شعب دیوان رسیدگی به شکایات این مراجع و مؤسسات وابسته به آنها را در صلاحیت دیوان نمی‌دانستند؛ همچنان‌که هیأت عمومی دیوان نیز در رأی وحدت رویه شماره ۱۲۰ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۵، با این استناد که طبق قانون دیوان، «نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن در عداد واحدهای دولتی تلقی گردیده است»، «شرکت پخش نو که شرکتی متعلق به بنیاد مستضعفان و جانبازان به‌عنوان یک نهاد انقلابی در عداد واحدهای دولتی» بوده را دولتی تلقی کرده و شکایت مطروحه از ناحیه این شرکت علیه اداره کار را «شکایت دولت علیه دولت» قلمداد کرده و آن را قابل طرح در دیوان ندانسته است. اما علاوه بر این، در ۱۳۷۴/۷/۱۱ قانونی با عنوان «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که مقرر می‌داشت: «با توجه به ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی اخصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد». به‌موجب این قانون، دیگر شکایات نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور در قانون فهرست نیز علیه واحدهای دولتی موضوع قانون دیوان قابل استماع و رسیدگی نبوده است.

پس از تصویب و لازم‌الاجرا شدن قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، دیوان عدالت اداری همچنان بر اساس «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» مصوب ۱۳۷۴ قائل به صلاحیت خود نسبت به مؤسسات و نهادهای

۱. همچنین به موجب نظریه حقوقی شماره ۱۳۵۲۸/۱۲۱۳۹ مورخ ۱۳۹۰/۲/۲۴ معاونت حقوقی ریاست جمهوری، «با توجه به رأی وحدت رویه شماره ۶۰۲ مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۲۶ و رأی وحدت رویه شماره ۶۹۹ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عالی کشور رسیدگی به اختلافات راجع به احکام قطعی هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری که کارفرما دستگاه دولتی باشد در صلاحیت دادگاه‌های عمومی است.» (معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۹۳: ۱۸۹)

عمومی غیردولتی مذکور در قانون فهرست بوده و شکایات این مراجع علیه دیگر واحدهای دولتی را نمی‌پذیرفت؛ همچنان‌که هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۸۴۵ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۱ بدون ملاحظه مفاد تبصره ۱ قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی^۱، مقرر داشت: «نظر به اینکه بنیاد مستضعفان به شرح قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ در زمره مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته و به حکم قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات بنیاد مزبور و شرکت‌های وابسته به بنیاد فوق‌الذکر از جمله شرکت سهامی خاص گروه پزشکی بر رویه در صلاحیت دیوان قرار گرفته است، بنابراین اعتراض شرکت مزبور که در عداد اشخاص حقوقی خصوصی قرار ندارد نسبت به رأی هیأت حل اختلاف اداره کار، قابل رسیدگی و استماع در دیوان عدالت اداری نیست».

اما با وضع و لازم‌الاجرا شدن قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲، دیگر دیوان صلاحیت شعب خود را محدود نموده است؛ همچنان‌که در رأی وحدت رویه شماره ۱۳۴۶ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷ مقرر داشته، «... مطابق جزء الف بند ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، رسیدگی به شکایات و تظلمات از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی دیوان عدالت اداری لحاظ نشده است و فقط رسیدگی به شکایات، تظلمات از شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان دو مصداق از مؤسسات عمومی غیردولتی در شایستگی شعب دیوان عدالت اداری پیش‌بینی شده است.» البته، علاوه بر این، آن دسته از نهادهای انقلابی که جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار می‌گیرند، مانند بنیاد شهید و امور ایثارگران و بنیاد مستضعفان جزء دستگاه‌های موضوع صلاحیت شعب دیوان قرار دارند و شکایات آنها علیه آراء قطعی مراجع اختصاصی اداری و از جمله مراجع حل اختلاف کار قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان نیست. اما در کنار نهادهای مذکور، باید به نهادهایی اشاره داشت که در حقوق اداری، از آنها به «نهادهای صنفی و حرفه‌ای» یاد می‌شود. صرف‌نظر از این ابهام که آیا این نهادها را می‌توان نهادی عمومی به شمار آورد و یا آنکه نهادی خصوصی هستند، این قطعیت وجود دارد که آنها را نمی‌توان در عداد واحدهای دولتی در معنای مضیق آنکه در رویه دیوان ملاک عمل بوده، قلمداد نمود. بر همین اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به‌طور نمونه در رأی وحدت رویه شماره ۳۲۲ مورخ ۱۳۹۰/۸/۲، شکایت از آراء یکی از این نهادها (شورای انتظامی سازمان مهندسی ساختمان) را قابل

۱. چراکه شرکت سهامی خاص بر رویه با توجه به تعریف مقرر در تبصره ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، از مصادیق مؤسسات وابسته به بنیاد مستضعفان نبوده و «چنانچه واحد وابسته به نهادهای انقلابی به‌صورت شرکت تأسیس و اداره شوند تحت شمول صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرند.» (مولایبگی، ۱۳۹۵: ۳۵)

رسیدگی در دیوان ندانسته و با توجه به مفاد این رأی چنین به نظر می‌رسد که این‌گونه نهادها می‌توانند در دیوان عدالت اداری از آراء مراجع حل اختلاف کار علیه خود شکایت نمایند.

نکته دیگری که در رابطه با صلاحیت نظارتی دیوان نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار باید اشاره نمود اینکه نظارت مذکور هم شامل کارگران شاغل در بخش‌های خصوصی و تعاونی و هم کارگران شاغل در بخش دولتی می‌شود. توضیح اینکه طبق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان [اداری و استخدامی کشور] اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.» بر این اساس، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ اشعار داشته است: «... اشخاصی که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بر اساس قانون کار، به‌کارگیری می‌شوند در صورت بروز اختلاف با کارفرما مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات، هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود، از این‌رو قبل از رسیدگی به شکایت در هیئت‌های مذکور، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات را ندارد.» این در حالی است که در رابطه با افرادی که طبق تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌صورت ساعتی یا کار معین به خدمت دستگاه اجرایی درمی‌آیند، در ذیل این دادنامه مقرر شده است: «در سایر موارد که اشخاص مطابق تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ به‌کارگیری شده‌اند، به لحاظ عدم شمول قانون کار بر روابط آنها با سازمان متبوع، هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص را ندارند.»

در اینجا اشاره به سه نکته زیر ضروری است: نخست اینکه طبق تبصره (۱) ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، «در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به‌نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند.» در نتیجه «ارتباط استخدامی آنان با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط قطع و قوانین و مقررات قانون کار در مورد آنان اعمال می‌گردد.»^۱ و بدین ترتیب، شکایات و اعتراضات آنها به‌جای آنکه طبق بند (۳) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری قابل رسیدگی در شعب دیوان باشد، طبق ماده ۱۵۷ قانون کار در صلاحیت مراجع حل اختلاف کار خواهد بود و از آراء این مراجع می‌توان در شعب دیوان طرح شکایت نمود.

در این‌باره شایسته است به ذیل رأی وحدت رویه شماره ۹۲۷ الی ۹۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۲ که مقرر داشته، «پس از واگذاری شرکت مخابرات در تاریخ ۱۸/۸/۱۳۸۸ در اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش غیردولتی، مقررات قانون کار بر روابط آنها حاکم خواهد بود» و همچنین رأی وحدت رویه شماره ۹۲۰ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۹ هیأت عمومی دیوان اشاره شود که مقرر می‌دارد: «با توجه به اینکه

۱. رأی وحدت رویه شماره ۱۰۶۲ الی ۱۰۶۴ مورخ ۱۳۹۸/۵/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شرکت مخابرات تا تاریخ ۱۳۸۸/۸/۱۸ دولتی بوده و مقررات قانون کار بر روابط کارکنان شرکت مخابرات و شرکت متبوع حاکم نبوده است، بنابراین پرداخت وجوه مرخصی استفاده‌نشده تا تاریخ مذکور در اجرای مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی صورت پذیرفته و بعد از خصوصی شدن شرکت مخابرات در اجرای حکم ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری روابط کار بین شرکت مخابرات و کارکنان آن در اجرای مقررات قانون کار ایجاد می‌شود و حکم ماده ۷۱ قانون کار از ۱۳۸۸/۸/۱۸ مجری خواهد بود.»

دوم اینکه طبق ماده ۱۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، «کارمندان بخش‌های غیردولتی که بر اساس احکام پیش‌بینی‌شده در این قانون، تمام و یا قسمتی از وظایف و تصدی امور دولتی و سایر امور قابل واگذاری که حسب قوانین و مقررات مربوط معین خواهد شد را عهده‌دار می‌باشند، کارکنان تحت پوشش کارفرمای غیردولتی تلقی می‌گردند. دستگاه‌های اجرایی هیچ‌گونه تعهد و یا مسئولیتی در قبال این کارمندان ندارند. کارفرمایان این کارمندان موظفاندا با کارمندان تحت پوشش خود مطابق قانون کار و تأمین اجتماعی و سایر قوانین و مقررات مربوطه رفتار نمایند و پاسخگوی مقامات و یا مراجع ذی‌صلاح در این رابطه خواهند بود.» با این توضیح، شکایات این دسته از افراد موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نبوده و در صلاحیت مراجع حل اختلاف کار می‌باشد؛ هرچند که از آراء مراجع حل اختلاف کار می‌توان بر اساس بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، در دیوان طرح شکایت نمود.

سوم اینکه در رابطه با آن دسته از دستگاه‌هایی که طبق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول این ماده خارج شده و تابع مقررات خاص استخدامی قرار گرفته‌اند، افرادی که با این دستگاه‌ها رابطه استخدامی داشته باشند و دستگاه متبوع آنها در شمول عنوان «واحدهای دولتی» موضوع بند (۱) ماده ۱۰ قانون دیوان قرار گیرد، در صورت تزییع حقوق استخدامی‌شان می‌توانند با توجه به بند (۳) ماده ۱۰ قانون مذکور در شعب دیوان طرح شکایت نمایند؛ اما اگر رابطه آنها با دستگاه متبوع‌شان، رابطه کار باشد، موضوع صلاحیت مراجع حل اختلاف کار قرار می‌گیرند و از آراء قطعی این مراجع می‌توانند در شعب دیوان طرح شکایت نمایند.

در رابطه با صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آراء مراجع اختصاصی اداری و از جمله مراجع حل اختلاف کار باید به نکته ذیل بند (۲) ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان که اشاره به «از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنها» دارد و ابهام‌برانگیز بوده، توجه داشت. بر این اساس، «صلاحیت دیوان در رسیدگی به تصمیمات موضوع این بند، منحصراً رسیدگی حکمی است نه موضوعی و ماهوی.» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۸۹) به عبارتی دیگر، شعبه دیوان «توجهی به اساس مناقشه و اختلاف از حیث احراز صحت و سقم ادعای مطروحه ندارد، بلکه کار دیوان در این قبیل دعاوی این است که تشخیص دهد در ترتیب رسیدگی مدلول حکم قانون رعایت شده است یا نه؟» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۲۹۸) البته برخلاف برخی نظرات مطرح‌شده که رسیدگی در دیوان عدالت اداری

را محدود به رسیدگی شکلی به معنای محدودبودن به تطبیق با مقررات شکلی دانسته‌اند، باید متذکر شد که «محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری صرفاً از جهت نقض قوانین و مقررات اعم از شکلی یا ماهوی» است (مولایی، ۱۳۹۵: ۶۶). بر این اساس، طبق نظریه مشورتی شماره ۷/۷۴۹۶ مورخ ۱۳۸۵/۹/۲۹ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، «آراء و تصمیمات مراجع مذکور... باید شکلاً و ماهیتاً منطبق با قوانین و مقررات موضوعه و در حدود صلاحیت قانونی آنها باشد [و] در صورت عدم رعایت قوانین و عدم انطباق تصمیمات و آراء با مقررات موضوعه و یا خروج از حدود صلاحیت مراجع تصمیم گیرنده، قابلیت طرح و نقض در دیوان عدالت اداری را دارد.»

۲. آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار

در این باره، باید اشاره نمود که طبق ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، «هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان در مرحله رسیدگی به آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، اشتباه یا نقصی را ملاحظه نماید که به اساس رأی لطمه وارد نکند، آن را اصلاح و رأی را ابرام می‌نماید و چنانچه رأی واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر باشد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها، پرونده را به مرجع مربوط اعاده کند. مرجع مذکور موظف است مطابق دستور شعبه دیوان نسبت به رفع نقص یا ایرادهای اعلامی اقدام و سپس مبادرت به اتخاذ تصمیم یا صدور رأی نماید.»

در صورتی که از تصمیم متخذه و یا رأی صادره مجدداً شکایت شود، پرونده به همان شعبه رسیدگی کننده ارجاع می‌شود. شعبه مذکور چنانچه تصمیم و یا رأی را مغایر قانون و مقررات تشخیص دهد، مستند به قانون و مقررات مربوط، آن را نقض و پس از اخذ نظر مشاورین موضوع ماده (۷) این قانون، مبادرت به صدور رأی ماهوی می‌نماید.»

مقرر فوق در رابطه با مراجع حل اختلاف کار نیز مجری است و شعب دیوان بر اساس ماده ۶۳ قانون حاکم بر خود به اعمال صلاحیت نظارتی خود نسبت به آراء قطعی این مراجع می‌پردازند. در رابطه با ماده فوق، اشاره به دو رأی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که با توجه به چالش‌های موجود در ماده ۶۳ صادر شده، خالی از فایده نیست.

نخست اینکه هیأت عمومی دیوان در دادنامه شماره ۱۶۹۰ مورخ ۱۳۹۷/۸/۱ مقرر داشته است: «حکم ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مبنی بر اینکه هرگاه شعبه رسیدگی کننده دیوان آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ قانون را واجد ایراد شکلی یا ماهوی مؤثر تشخیص دهد، شعبه مکلف است با ذکر همه موارد و تعیین آنها پرونده را به مرجع مربوطه اعاده کنند، مفید این معنی است که پرونده باید به همان مرجع رسیدگی کننده برای رفع نقص یا تبعیت ماهیتی اعاده شود و نه هیئت هم‌عرض.» و دوم اینکه این هیأت در رأی

وحدت رویه شماره ۸۱۱ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۳ اشعار داشته است: «با توجه به حکم مقرر در ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲... پس از نقض آراء و تصمیمات مراجع مذکور در بند ۲ ماده ۱۰ این قانون و رسیدگی مجدد در مراجع مربوط چنانچه از رأی و تصمیم مجدد این مراجع اعتراض شود و شعبه دیوان شکایت را وارد تشخیص دهد، پس از جلب نظر مشاورین موضوع ماده ۷ قانون یادشده ضمن نقض به صدور رأی ماهوی مبادرت می‌ورزد.» در رابطه با رأی اخیر، اشاره به این نظر نیز اهمیت دارد که در مواردی که شعبه تجدیدنظر دیوان برخلاف رأی شعبه بدوی، رأی قطعی مراجع حل اختلاف کار را نقض می‌کند، در صورت شکایت مجدد از رأی این مراجع، پرونده جهت رسیدگی به همان شعبه بدوی «رسیدگی کننده» ارجاع می‌شود، هرچند که این شعبه رأی مورد شکایت را نقض نکرده است؛ زیرا «ارجاع مستقیم به شعبه تجدیدنظر موجب از بین رفتن یک مرحله از رسیدگی می‌گردد» (مولایی، ۱۳۹۵: ۲۴۰). با این حال، این ایراد می‌تواند مطرح باشد که اولاً، شعبه بدوی چه‌بسا بر مبنای اجتهاد قبلی خود عمل کرده و این امر موجبات اطالۀ دادرسی را فراهم می‌آورد و ثانیاً، ممکن است که مرجع تجدیدنظر از رأی شعبه بدوی همان مرجع تجدیدنظر قبلی نباشد و یا قضات رسیدگی‌کننده در آن مرجع تغییر کرده باشند، در نتیجه، رأی نهایی برخلاف رأی قبلی شعبه تجدیدنظر باشد.

نکته دیگری که از حیث آیین نظارت بر آراء مراجع حل اختلاف کار باید به آن اشاره نمود، تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است که مقرر می‌دارد: «از زمان تصویب این قانون مهلت تقدیم دادخواست، راجع به موارد موضوع بند (۲) ماده (۱۰) این قانون، برای اشخاص داخل کشور سه ماه و برای افراد مقیم خارج از کشور، شش‌ماه از تاریخ ابلاغ رأی یا تصمیم قطعی مرجع مربوط مطابق قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) است...». با وضع این تبصره، صرفاً آن دسته از شکایات از آراء مراجع حل اختلاف کار قابل طرح و رسیدگی در شعب دیوان است که در مهلت مقرر در این تبصره مطرح شده باشند؛ این در حالی است که تا پیش از وضع قانون جدید دیوان در سال ۱۳۹۲، شکایت از آراء مراجع حل اختلاف کار تابع مهلت معینی نبوده است. البته تعیین مهلت مشخصی برای طرح شکایت از آراء مراجع اختصاصی اداری و از جمله مراجع حل اختلاف، با منطبق حقوقی سازگار به نظر می‌رسد؛ چراکه مبتنی بر این باور است که با این ترتیب، «تصمیم‌های هیأت‌ها و کمیسیون‌ها تا ابد بلا تکلیف نمی‌مانند بلکه معترض به تصمیم زمان معینی برای اعتراض دارد» (ویژه، ۱۳۹۳).

در اینجا باید این چالش را مطرح نمود که آیا ظرف زمانی مقرر در تبصره ماده ۱۶ ناظر بر آراء صادره از مراجع حل اختلاف کار در پرونده‌هایی که از قبل مطرح شده بودند، هم می‌شود؟ در پاسخ باید به دادنامه شماره ۲۶۶۴ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که مقرر می‌دارد: «با توجه به اینکه حکم تبصره مذکور اطلاق دارد و همه آراء قطعی صادره از هیأت‌ها

و کمیسیون‌های شبه‌قضایی اعم از آرایسی که دارای مهلت اعتراض در دیوان عدالت اداری است... و یا آرایسی که فاقد مهلت اعتراض است... را در برمی‌گیرد و قرینه برای انصراف حکم قانون‌گذار به آراء گروه اول (آراء مهلت‌دار) وجود ندارد، مضافاً قواعد آیین دادرسی و قوانین شکلی از جمله مهلت اعتراض اثر فوری دارد و در رسیدگی به پرونده‌هایی که از قبل مطرح شده باشد، نیز قابلیت اعمال دارد مگر آنکه قانون‌گذار برخلاف آن حکمی مقرر کند؛ بنابراین در صورت وصول اعتراض از سوی شخص معترض خارج از مهلت‌های مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، شعب دیوان می‌بایست به استناد تبصره مذکور و بند «ت» ماده ۵۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «قرار رد شکایت» صادر کنند، مگر آنکه در قوانین سابق مهلت مقید بیشتری پیش‌بینی شده باشد که مطابق ذیل تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون مذکور، مهلت بیشتر ملاک عمل خواهد بود...».

نکته بعدی که درخصوص آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار می‌توان اشاره داشت این است که طبق ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رسیدگی در شعب بدوی دیوان، مستلزم تقدیم دادخواست است و به موجب ماده ۱۷ همین قانون، «شعب دیوان به شکایتی رسیدگی می‌کنند که شخص ذی‌نفع یا وکیل یا قائم‌مقام یا نماینده قانونی وی، رسیدگی به شکایت را برابر قانون، درخواست کرده باشد.» لذا طرح شکایت از سوی افرادی خارج از این عناوین نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار قابل استماع و رسیدگی نخواهد بود؛ همچنان‌که در رأی وحدت رویه شماره ۷۰۱ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۰، هیأت عمومی دیوان، «با عنایت به اینکه آقای م.ر. فرزندی ع. به‌عنوان شخص حقیقی و اصیل در پرونده مبادرت به طرح شکایت نموده و متذکر طرح دعوی با سمت مدیرعامل شرکت... یا دارنده حق امضاء و طرح دعوی در مراجع قضایی از سوی آن شرکت نشده و محتویات پرونده‌های مزبور مفید طرح شکایت از طرف شخص نامبرده است درحالی‌که رأی مراجع حل اختلاف کار به طرفیت شرکت... صادر گردیده است»، صدور قرار رد شکایت به لحاظ عدم طرح شکایت از طرف شرکت نامبرده را صحیح و موافق مقررات دانسته است.

ابهام دیگری که در رابطه با آیین نظارت دیوان نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار قابل اشاره است، این است که آیا صدور دستور موقت در رابطه با آراء مراجع حل اختلاف کار امکان‌پذیر است؟ طبق ماده ۱۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ و ماده ۳۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، امکان درخواست صدور دستور موقت در مواردی پیش‌بینی شده که «شکای ضمن طرح شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آراء قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۰) این قانون، سبب ورود خسارتی می‌گردد که جبران آن غیرممکن یا متعسر است.» در چنین مواردی طبق ماده ۳۵ قانون اخیرالذکر،

«شعبه رسیدگی‌کننده در صورت احراز ضرورت و فوریت موضوع، برحسب مورد، دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آراء مزبور یا انجام وظیفه، صادر می‌نماید.» در این باره هیأت عمومی دیوان نیز در رأی وحدت رویه شماره ۲۳ مورخ ۱۳۷۵/۲/۱۵ مقرر داشته است: «اتخاذ تصمیم در باب توقیف عملیات اجرایی آراء قطعی مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما به ادعای نقض قوانین مقررات و یا مخالفت با آنها در رسیدگی و صدور رأی مورد اعتراض به تبعیت اصل شکایت در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد.»^۱ طبق دادنامه شماره ۱۲۰۸ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۲۴ این هیأت، «دستور موقت صادره از شعبه بدوی تا قطعیت رأی به قوت خود باقی است و به لحاظ احتمال بروز خسارت و ضرر جبران‌ناپذیر در فاصله زمانی صدور رأی غیرقطعی شعبه دیوان بر رد شکایت تا صدور رأی قطعی در شعبه تجدیدنظر کماکان معتبر است.»

اما چالش مهمی که در رابطه با آیین نقض و ابطال آراء مراجع حل اختلاف کار در دیوان عدالت اداری می‌تواند مطرح باشد این است که در شکایت از آراء این مراجع، خود این مراجع باید طرف شکایت قرار گیرند و یا اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی ذی‌ربط. در این باره هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۷ با این استدلال که: «با وجود اینکه اعضای هیئت‌ها و کمیسیون‌های موضوع بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مستقل از نهادها و دستگاه‌های اجرایی مربوطه می‌باشند و در اظهار نظر و اتخاذ تصمیم براساس مقررات حاکم بر موضوع برابر صلاحیت اعطایی مقنن رفتار می‌کنند و برای این‌گونه هیئت‌ها سازوکارهای لازم برای دفاع در مراجع قضایی در قوانین مربوطه پیش‌بینی نشده است و رأی شماره ۱۱۸-۱۳۷۲/۸/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در باب رسیدگی به تعارض آراء از شعب دیوان مؤید و مبین پذیرش دفاعیات اداره کار در پرونده‌های مربوط به شکایت از آراء هیئت‌های حل اختلاف اداره کار می‌باشد»، بنابراین طرح دعوا به طرفیت اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی به خواسته اعتراض به آراء هیئت‌های حل اختلاف اداره کار صحیح می‌باشد.

همچنین طبق دادنامه صادره از شعبه اول دیوان عدالت اداری، به کلاسه پرونده ۹۱۱۹۹/۱، «اعتراض به رأی هیئت حل اختلاف باید به طرفیت اداره کار و تعاون و رفاه اجتماعی هیئت حل

۱. به موجب مواد ۳۴ و ۳۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، «رسیدگی و اتخاذ تصمیم در مورد درخواست صدور دستور موقت به جلوگیری از مفاد آراء قطعی صادره از کمیسیون‌ها و هیئت‌های مراجع دولتی که ممکن است از نتیجه اجرای آنها سبب ورود خسارت به ذی‌نفع گردد صرفاً در صلاحیت ذاتی و اختصاصی دیوان عدالت اداری است و محاکم دادگستری به غیر از اجابت تقاضای اجراء آراء موصوف، حق ورود و مداخله به این‌گونه آراء نداشته و ماده ۲۴ قانون اجرای احکام مدنی مختص دادگاه‌هاست و تسری به هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری ندارد.» (نظریه مشورتی شماره ۷/۱۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ اداره کل حقوقی قوه قضاییه)

اختلاف مذکور صورت گیرد» و نه طرف مقابل در رسیدگی صورت گرفته در هیئت حل اختلاف. (مجموعه آراء قضایی شعب دیوان عدالت اداری، مهر ۱۳۹۱: ۳۱)

چالش بعدی در خصوص نظارت دیوان بر آراء مراجع حل اختلاف کار از حیث آیین رسیدگی به آنها این است که طبق ماده ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲، «کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است.» همچنین به موجب ماده ۶۶ همین قانون، «تجدیدنظرخواهی با تقدیم دادخواست به دفتر شعبه صادرکننده رأی یا دبیرخانه یا دفاتر اداری دیوان انجام می‌گیرد. دادخواست تجدیدنظر توسط رئیس دیوان به یکی از شعب تجدیدنظر ارجاع می‌شود.» با توجه به مواد فوق، «اصل بر صلاحیت شعب تجدیدنظر به رسیدگی تجدیدنظرخواهی از آراء شعب بدوی است» (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۹۸) و این صلاحیت شامل آراء شعب بدوی در رابطه با آراء مراجع حل اختلاف کار نیز می‌شود. بر این اساس، چه در صورتی که شعبه بدوی در پی اعتراض شاکی نسبت به رأی صادره از مراجع حل اختلاف کار رأی به رد شکایت و تأیید و ابرام رأی معترض‌عنه صادر کند، چه در صورتی که شعبه بدوی مبادرت به صدور قرار رد شکایت یا قرار ابطال دادخواست یا قرار سقوط دعوا نماید و چه در صورتی که شعبه بدوی دیوان، رأی مرجع حل اختلاف کار را نقض نماید، آراء صادره از سوی هریک از طرفین یا وکیل یا قائم مقام و یا نماینده قانونی آنها، قابل تجدیدنظرخواهی است (مولاییگی، ۱۳۹۵: ۸۰).

تنها استثنایی که بر قابل تجدیدنظر بودن آراء شعب بدوی دیوان مبتنی بر رویه قضایی هیأت عمومی دیوان وجود دارد، قرار عدم صلاحیت است. هیأت عمومی دیوان در رأی وحدت رویه شماره ۱۲۶ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۵ مقرر داشته که حکم ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری «مفید این معناست که با صدور قرار عدم صلاحیت پرونده به مرجع صالح ارسال شود و قابلیت تجدیدنظر قرار عدم صلاحیت از آن مستفاد نمی‌شود، بنابراین موضوع منصرف از حکم مقرر در ماده ۶۵ قانون فوق‌الذکر در خصوص قابلیت تجدیدنظر کلیه آراء شعب بدوی دیوان عدالت اداری است.»

و اما چالش مهم و آخری که در رابطه با آیین نظارت دیوان عدالت اداری بر آراء مراجع حل اختلاف کار با توجه به ذیل ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری این است که با توجه به اینکه در ماده ۱۰۷ قانون مذکور مقرر شده، «کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده (۱۰) این قانون مکلفاند آراء دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند.» آیا صدور رأی ماهوی از سوی شعبه دیوان در مواردی که رأی صادره در رابطه با اشخاص حقوق خصوصی بوده و در آنها کارفرما، غیردولتی است، با اشکال از حیث اجرا مواجه نیست؟ آیا می‌توان برای کارفرمای غیردولتی

نیز الزام موضوع ماده ۱۰۷ قانون دیوان را در نظر گرفت؟

در این باره گفته شده است «واحد اجرای احکام دیوان به دلیل اینکه محکوم‌علیه دولتی نیست، نمی‌تواند پیگیر اجرای رأی باشد. از طرفی طبق ماده ۱۶۶ قانون کار، اجرای آرای هیئت تشخیص و حل اختلاف کارگری با دادگاه‌های دادگستری است و چون رأی صادره از دیوان رأی مراجع مذکور تلقی نمی‌شود دادگاه دادگستری هم از پذیرش اجرای احکام دیوان در این خصوص خودداری خواهد کرد و لذا اجرای آراء ماهوی دیوان بدون ضمانت‌اجرایی قانونی خواهد بود، زیرا ضمانت‌اجرایی عدم اجرای آراء دیوان صرفاً انفصال از خدمات دولتی است که ناظر به محکومیت‌های صادره علیه دستگاه‌های دولتی است. درحالی‌که در مانحن‌فیه محکوم‌علیه شخص غیردولتی و کارفرمای بخش خصوصی است و این نقص در قانون دیوان عدالت اداری وجود دارد که بعد از رسیدگی و صدور رأی ماهوی هیچ ضمانت‌اجرایی برای رأی صادره وجود ندارد که لازم است قانون دیوان اصلاح گردد» (مولایی، ۱۳۹۶: ۱۹). بر این اساس چنین پیشنهاد شده است که چنانچه اجرای این آراء مربوط به بخش غیردولتی بوده یا مستلزم انجام عملیات اجرایی در بخش غیردولتی باشد، از حیث تشریفات اجرای رأی، شرایط صدور اجرائیه، عملیات اجرایی و مرجع اجرای حکم تابع مقررات حاکم بر اجرای آراء هیئت‌ها و کمیسیون‌های مذکور باشد.

نتیجه

با توجه به بند (۲) ماده ۱۰ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این مرجع بر آراء و تصمیمات قطعی مراجع حل اختلاف کار نظارت دارد. اما همچنان که انتظار می‌رفت مقررات ناظر بر این نظارت با چالش‌ها و ابهامات متعددی مواجه هستند که هیأت عمومی دیوان در رویه خود کوشیده تا آنها را مرتفع سازد. از جمله اینکه خواهان در شکایات و تظلمات نسبت به آراء مراجع حل اختلاف کار با ابهاماتی مواجه است. بر این اساس، با توجه به رویه قضایی دیوان، درخصوص جایگاه خواهان باید اشاره داشت که اگرچه با وحدت ملاک از رأی وحدت رویه شماره ۳۷، ۳۸ و ۳۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، شعب دیوان چه در مورد تصمیمات و اقدامات مذکور در بند (۱) و چه درخصوص آراء موضوع بند (۲) ماده ۱۰ قانون، از صلاحیت رسیدگی به شکایات مردم، یعنی اشخاص حقوق خصوصی برخوردار می‌باشند، اما جدای از آن، آن دسته از اشخاص حقوق عمومی که موضوع صلاحیت شعب دیوان نیستند، می‌توانند در شعب دیوان اقامه دعوا نمایند. به عبارتی، هر دستگاه اجرایی که در بند (۱) ماده ۱۰ قانون به عنوان «واحد دولتی» مورد اشاره قرار گرفته، نمی‌تواند به عنوان خواهان در شعب دیوان قرار گیرد.

این در حالی است که در موارد متعددی ممکن است کارفرمای موضوع رابطه کاری که برای حل اختلاف راجع به آن، هریک از طرفین به مراجع حل اختلاف کار متوسل شده‌اند، واحدی دولتی

باشد که در این صورت برخلاف کارفرمای متناظر خود از بخش خصوصی نمی‌تواند از آراء مراجع حل اختلاف کار در دیوان طرح شکایت نماید. در این باره رویه قضایی دیوان عدالت اداری و همچنین رأی وحدت رویه دیوان عالی کشور حاکی از این است که چنین اشخاصی می‌توانند بنا بر حکم عام اصل ۱۵۹ قانون اساسی، شکایت خود را در دادگاه‌های عمومی اقامه نمایند.

با توجه به مطالب فوق، درخصوص خواهان در این دسته از دعاوی ذکر این نکته هم ضروری است که جدای از کارگران بخش خصوصی، کارگران بخش دولتی و عمومی نیز می‌توانند از آراء قطعی مراجع حل اختلاف کار طرح شکایت نمایند؛ با این توضیح که طبق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، در برخی از مشاغلی که سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام می‌دارد، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند افرادی را در چهارچوب قانون کار به خدمت بگیرند که شکایات این دسته از افراد قابل رسیدگی در مراجع حل اختلاف کار بوده و از آراء قطعی آنها می‌توان در شعب دیوان طرح شکایت نمود. اما در رابطه با افرادی که به‌صورت ساعتی و انجام کار معین و در قالب تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت به خدمت گرفته می‌شوند، رویه قضایی دیوان حاکی از آن است که شکایات آنها در رابطه با تزییع حقوق استخدامی‌شان در صلاحیت شعب دیوان قرار می‌گیرد؛ هرچند که در قانون مدیریت این صراحت در مقابل وجود دارد که اساساً این دسته از افراد رابطه‌ای استخدامی با دستگاه اجرایی ندارند. شکایات کارکنان آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که از شمول قانون مدیریت، طبق ماده ۱۱۷ این قانون خارج شده‌اند و تابع مقررات خاص استخدامی می‌باشند، در صورتی که در شمول عنوان «واحد‌های دولتی» موضوع بند (۱) ماده ۱۰ قانون دیوان قرار گیرند و عنوان «مستخدم» بر آنها قابل اطلاق باشد، طبق بند (۳) همان ماده، قابل رسیدگی در شعب دیوان می‌باشند؛ وگرنه موضوع صلاحیت مراجع حل اختلاف کار قرار می‌گیرند و از آراء قطعی مراجع مذکور می‌توان در شعب دیوان طرح شکایت نمود. همچنین کارکنان بخش دولتی پس از واگذاری به بخش خصوصی و کارگرانی که به‌صورت شرکتی در پروژه‌های مربوط به دستگاه‌های دولتی کار می‌کنند و کارفرمای آنها پیمانکار دستگاه دولتی است، مشمول قانون کار بوده و شکایات آنها در صلاحیت مراجع حل اختلاف کار می‌باشد و از آراء قطعی آنها می‌توان در دیوان طرح شکایت نمود.

ابهام مهم دیگری که در رابطه با آیین نقض و ابطال آراء مراجع حل اختلاف کار در دیوان عدالت اداری می‌تواند مطرح باشد این است که در شکایت از آراء این مراجع، خود این مراجع باید طرف شکایت قرار گیرند و یا اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی ذی‌ربط. در این باره هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۱۹۹ مورخ ۱۳۹۸/۲/۱۷ قائل به این شده که با وجود پذیرش استقلال این مراجع، شکایت باید به طرفیت اداره کار صورت گیرد.

با توجه به عبارت ذیل بند (۲) ماده ۱۰ و ماده ۶۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان،

محدوده صلاحیت دیوان عدالت اداری، صرفاً از جهت نقض قوانین و مقررات اعم از شکلی یا ماهوی است. در صورتی که شعبه دیوان رأی قطعی مراجع حل اختلاف کار را واجد ایرادات شکلی یا ماهوی مؤثر بداند، موارد ایراد را ضمن اعاده پرونده به مرجع صادرکننده رأی، به وی متذکر می‌شود و مرجع مذکور موظف است از رأی شعبه دیوان تبعیت کند؛ با این حال، پیش‌بینی شده که در موارد اصرار مرجع حل اختلاف صادرکننده رأی بر نظر قبلی خود، شعبه رسیدگی‌کننده دیوان می‌تواند ضمن نقض رأی مورد شکایت، با جلب نظر کارشناس، مبادرت به صدور رأی در ماهیت نماید که البته منظور از «شعبه رسیدگی‌کننده» در این ماده به نظر می‌رسد که شعبه بدوی باشد تا در نتیجه، فرصت تجدیدنظر از این دادنامه سلب نشود؛ اگرچه این نظر خالی از ایراد نیست.

همچنین با توجه به تبصره (۲) ماده ۱۶ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و دادنامه شماره ۲۶۶۴ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷ هیأت عمومی دیوان، هرچند تا پیش از لازم‌الاجرا شدن قانون مزبور، شکایت از آراء مراجع حل اختلاف کار تابع مهلت مشخصی نبوده، اما در حال حاضر تابع مهلت‌های مذکور در تبصره فوق است.

اما مهمترین چالش در رابطه با رسیدگی به آراء مراجع حل اختلاف کار در دیوان عدالت اداری آن است که با توجه به لازم‌الاجرا بودن آراء شعب دیوان برای واحدهای دولتی مذکور در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان، در صورت صدور رأی ماهوی بر اساس ذیل ماده ۶۳ قانون مذکور، آیا رأی شعبه دیوان می‌تواند برای کارفرمایان غیردولتی و اشخاص حقوق خصوصی لازم‌الاجرا باشد. چالشی جدی که شاید تنها راه حل آن، اصلاح قانون دیوان و واگذاری تشریفات اجرای رأی، شرایط صدور اجرائیه، عملیات اجرایی و مرجع اجرای حکم در این موارد، به اجرای احکام دادگستری است.

فهرست منابع

الف. کتاب‌ها

۱. الهی‌مان، محمدجواد و منشی‌زاده، گشواد (۱۳۸۱)، پرسش و پاسخ در زمینه روابط کار، تهران: انتشارات موسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ دوم.
 ۲. استوار سنگری، کورش (۱۳۹۶)، مقدمه حقوق کار، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ دوم.
 ۳. پژوهشگاه قوه قضاییه (اداره انتشار رویه قضایی کشور)، مجموعه آراء قضایی شعب دیوان عدالت اداری (مهر ۱۳۹۱)، چاپ اول.
 ۴. رستمی، ولی [و دیگران]، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول.
 ۵. صدرالحفاظی، سید نصرالله (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار، چاپ اول.
 ۶. معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۳)، مجموعه نظریات حقوقی معاونت حقوقی رئیس‌جمهور «سال ۱۳۹۰»، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، چاپ اول.
 ۷. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۵)، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، چاپ سوم.
 ۸. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۱)، صلاحیت دیوان عدالت اداری در آرای دیوان عالی کشور، تهران: انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول.
- ب. مصاحبه‌ها
۹. ویژه، محمدرضا (۱۳۹۳)، تغییر رویه‌ها در قانون جدید دیوان عدالت اداری، مصاحبه با روزنامه حمایت، ۱۳۹۳/۲/۳۰.
 ۱۰. مولاییگی، غلامرضا (۱۳۹۶)، چالش‌های رسیدگی ماهوی نسبت به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی در دیوان عدالت اداری، مصاحبه با ماهنامه داخلی دیوان عدالت اداری، پیش‌شماره (تیر ۱۳۹۶).
- ج. منابع الکترونیک
۱۱. بانک داده آراء پژوهشگاه قوه قضاییه (<http://j.jiri.ir/SubSystems/Jpri2/Search.aspx>)