

حدود صلاحیت کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور و ماهیت آرای صادره از آن‌ها

صائب دست پیمان^۱

حمیدرضا رحمانی^۲

چکیده

برای برخورداری از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور ابتدا شغل متقاضی می‌بایست به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور تأیید شود. وظیفه تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور بر عهده کمیته‌های استانی قرار دارد. هم‌چنین اعلام نتیجه به متقاضی و اجرای سیاست‌ها و مصوبات شورای عالی حفاظت فنی از دیگر وظایف کمیته‌های استانی است. کمیته‌های استانی عمدتاً در بررسی مشاغل از صلاحیت تشخیصی برخوردارند، ولی در خصوص تطبیق عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی با عناوین شغلی که به موجب قوانین و مقررات به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور تعیین شده‌اند، واجد چنین صلاحیتی نیستند؛ چون کمیته‌های استانی نمی‌توانند با اعمال صلاحیت تشخیصی خود، چنین مشاغلی را به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور تشخیص ندهند و درخواست متقاضی را رد کنند.

در خصوص ایرادهای وارد شده بر ابلاغ آرای کمیته‌های استانی نیز حکم قانون مصرّح و روشن است و مأمّن به‌کارگیری صلاحیت تشخیصی از سوی کمیته‌های استانی نیست. با این حال، در بررسی عناوین شغلی که به موجب قوانین و مقررات به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور تعیین نشده‌اند، صلاحیت تشخیصی کمیته‌های استانی پابرجاست و شعب دیوان عدالت اداری برای رعایت جنبه‌های فنی و تخصصی امر ناگزیرند به موضوع بر اساس سازوکار ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری رسیدگی کنند.

واژگان کلیدی: کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص، مشاغل سخت و زیان‌آور، صلاحیت تشخیصی، دیوان عدالت اداری.

۱. دانش‌آموخته دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم، قم، ایران (نویسنده مسئول)، saeb201004@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشکده‌گان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران، hr.rahmani@ut.ac.ir

مقدمه

حقوق بشر، یکی از مهم‌ترین مباحث فلسفه سیاسی معاصر است^۱ و دامنه بحث از آن، به غایت همه روابط انسانی گسترش یافته است.^۲ حقوق بشر، حقوقی جهان شمول، ذاتی و سلب‌ناشدنی هستند که انسان‌ها بایستی به صورت برابر از آن‌ها بهره‌مند شوند.^۳ در دیباچه اعلامیه جهانی حقوق بشر، «تمامی اعضای خانواده بشری»، مخاطبان اصلی این اعلامیه دانسته شده‌اند. تمامی اسناد حقوق بشری، فرد را به عنوان ذی‌نفع اصلی در مباحث خود قرار داده‌اند.^۴ حمایت از شاغلان مشاغل سخت و زیان‌آور نیز با برخی از حق‌های بشری ارتباط مستقیم دارد. از جمله این حقوق عبارتند از: حق حیات، حق برخورداری از تأمین اجتماعی مناسب، حق برخورداری از بهداشت و سلامتی و حق برخورداری از محیط زیست سالم. حق بر سلامتی را می‌توان حلقه ارتباط نسل‌های حقوق بشر خواند.^۵ برخورداری از محیط کار مناسب، سالم و بهداشتی و حمایت هنگام اشتغال و دوران بازنشستگی ناشی از همین حقوق است.

برخلاف مشاغل دارای شرایط عادی، برخی مشاغل دارای شرایط خاص، سخت و زیان‌آور و آسیب‌رسان به سلامت شاغلان است. چنین شرایطی می‌تواند سبب ایجاد احساسات منفی، تنش، اضطراب، مشکلات عصبی و ناراحتی‌های روحی در کارکنان شاغل شود.^۶ دسته عمده‌ای از شاغلان مشاغل سخت و زیان‌آور، کارگران مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی هستند. بر اساس قسمت آخر بند ۱ قسمت (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ مصوب ۱۳۸۰ و قانون تفسیر بند

1. R. Cruft S. Liao and Renzo M. Matthew, *the Philosophical Foundations of Human Rights: An Overview, Philosophical Foundations of Human Rights*, Philosophical Foundations of Law, Oxford University Press, 2015, p. 1.

۲. حسینی، محمدجواد و حسن خسروی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۵، ص ۱۸.

۳. قاری سید فاطمی، سید محمد، «مبانی توجیهی و اخلاقی حقوق بشر معاصر»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱، دوره پنجم، شماره ۳۶-۳۵، ص ۱۱۸.

4. T. Van biven, "human rights and rights of people", *European Journal of International Law*, No. 6, 1995, pp. 468-470.

۵. زمانی، سید قاسم، «شبه‌سازی درمانی و حق بر سلامتی در قلمرو حقوق بین‌الملل بشری»، پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۵، دوره هشتم، شماره ۱۹، ص ۳۰.

۶. هکی، فرشید، حقوق کار؛ تحلیل اقتصادی و رویکرد حقوق بشری، چاپ اول، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۲، صص ۱۷۰-۱۷۲.

مذکور مصوب ۱۳۹۰، «سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور به هر میزان، قبل یا بعد از اشتغال در مشاغل عادی به ازای هر سال سابقه، یک و نیم سال محاسبه خواهد شد».

برای برخورداری از مزایای پیش‌بینی شده در این قانون در مرحله اول می‌بایست شغل فرد شاغل به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور شناخته گردد. به همین منظور، به موجب جزء ۵ قسمت (ب) این قانون مقرر شده است: «تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور و نحوه احراز توالی و تناوب اشتغال، نحوه تشخیص فرسایش جسمی و روحی و سایر موارد مطروحه در این تبصره به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که حداکثر ظرف چهار ماه توسط سازمان تأمین اجتماعی و وزارت خانه‌های کار و امور اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

بر اساس ماده ۸ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵، وظیفه تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور بر عهده کمیته‌های استانی قرار دارد. آرای کمیته بدوی ظرف پانزده روز اداری از تاریخ ابلاغ از سوی هر یک از طرفین (کارگر و کارفرما) قابل تجدیدنظرخواهی است.^۱ رأی کمیته تجدیدنظر استان نیز از تاریخ ابلاغ قطعی و لازم‌الاجراست.^۲ رسیدگی به اعتراض‌ها نسبت به آرای قطعی کمیته‌های استانی نیز در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری است.^۳ سؤال این است که حدود صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای کمیته‌های استانی چگونه است؟ به عبارت دیگر، شعب دیوان عدالت اداری می‌بایست در حدود سازوکار موضوع ماده ۶۳ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ به این اعتراض‌ها رسیدگی کنند یا در حدود سازوکار ماده ۶۴ این قانون؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا می‌بایست ماهیت آرای صادرشده از کمیته‌های استانی مشخص گردد.

سؤال اصلی این پژوهش آن است که حدود صلاحیت کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در تشخیص این مشاغل چگونه است و ماهیت آرای صادرشده از آن‌ها چیست؟ به عبارتی، آیا کمیته‌های استانی در خصوص تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور به طور

۱. تبصره ۵ بند (الف) ماده ۸ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵.

۲. تبصره یک بند (ب) ماده ۸ آیین‌نامه یادشده.

۳. رأی وحدت رویه شماره ۵۲۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

مطلق، واجد صلاحیت تشخیصی هستند یا خیر؟ سؤال‌های فرعی در این زمینه نیز عبارتند از این‌که کمیته‌های استانی در تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور باید چه نکات حقوقی را رعایت کنند؟ شعب دیوان عدالت اداری در خصوص رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای صادرشده از کمیته‌های استانی باید چه نکات حقوقی را رعایت کنند؟

فرض اصلی این پژوهش آن است که با توجه به تنوع و تفاوت وظایف کمیته‌های استانی، این کمیته‌ها در زمره مراجع اداری با صلاحیت تشخیصی قرار دارند و بر این اساس، ماهیت آرای صادرشده از کمیته‌های یادشده عمدتاً ناشی از صلاحیت تشخیصی این کمیته‌هاست که در مقابل صلاحیت ترافعی دیگر مراجع اختصاصی اداری قرار دارد. با این حال، این صلاحیت در همه موارد مطلقاً قابل اعمال نیست، بلکه کمیته‌های استانی در خصوص برخی از وظایف خود واجد چنین صلاحیتی نیستند. با این فرض، شعب دیوان عدالت اداری می‌بایست میان وظایف و صلاحیت‌های کمیته‌های استانی تفاوت قائل شوند و مواردی را که با اعمال صلاحیت تشخیصی درباره آن تصمیم‌گیری شده است، بر اساس سازوکار ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ و دیگر موارد را بر اساس سازوکار ماده ۶۳ همین قانون تحت نظارت قضایی قرار دهند. برای این‌که مشخص گردد ماهیت آرای صادرشده از کمیته‌های استانی صرفاً تطبیقی است یا تشخیصی، لازم است ابتدا صلاحیت و وظایف این کمیته‌ها بررسی شود. موضوع این پژوهش در سه قسمت قابل طرح است: مفاهیم و مبانی شامل مفهوم مشاغل سخت و زیان‌آور و مراجع اداری اختصاصی و انواع آن؛ سازوکار تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در کمیته‌های استانی؛ نحوه رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای صادرشده از کمیته‌های استانی در دیوان عدالت اداری؛

گفتار نخست. مفاهیم و مبانی

در این بخش ابتدا به تعریف مختصر مشاغل سخت و زیان‌آور می‌پردازیم. سپس به تعریف مراجع اختصاصی اداری و انواع آن خواهیم پرداخت.

بند نخست. مفهوم مشاغل سخت و زیان‌آور

قانون کار، مشاغل سخت و زیان‌آور را تعریف نکرده است.^۱ بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه کارهای سخت

۱. حیدرنژاد، ولی‌الله، غلام‌رضا مولایی و سید محمد مهدی غمامی، «بهره‌مندی از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و

و زیان آور مصوب ۱۳۷۱ نیز مشاغلی که بتوان سخت و زیان‌آوری آن‌ها را با به‌کارگیری تمهیدات فنی، مهندسی، بهداشتی و ایمنی کاهش داد یا حذف کرد، جزء مشاغل سخت و زیان‌آور محسوب نمی‌شدند. در مواد ۲ تا ۱۶ این آیین‌نامه نیز مشاغل سخت و زیان‌آور احصا گردید. قانون‌گذار در سنوات بعد در این زمینه تغییر نگرش داد و آن مشاغل را مادامی که صفت سخت و زیان‌آوری از آن‌ها کاهش نیافته یا حذف نگشته باشد، جزء مشاغل سخت و زیان‌آور محسوب کرد.

تعریف دقیق‌تر مشاغل سخت و زیان‌آور در بند (الف) ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ مصوب ۱۳۸۰ آمده است. در این بند، مشاغل سخت و زیان‌آور، «کارهایی است که در آن‌ها، عوامل فیزیکی، شیمیایی، مکانیکی و بیولوژیکی محیط کار، غیر استاندارد بوده و در اثر اشتغال کارگر، تنشی به مراتب بالاتر از ظرفیت‌های طبیعی (جسمی و روانی) در وی ایجاد گردد که نتیجه آن، بیماری شغلی و عوارض ناشی از آن بوده و بتوان با به‌کارگیری تمهیدات فنی، مهندسی، بهداشتی و ایمنی و غیره، صفت سخت و زیان‌آور بودن را از آن مشاغل کاهش یا حذف نمود».

بر اساس ماده ۱ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵، این مشاغل به دو گروه تقسیم شدند:

۱. مشاغلی که می‌توان با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدبیرهای فنی مناسب توسط کارفرما سختی و زیان‌آوری آن‌ها را حذف کرد.

۲. مشاغلی که از نظر ماهوی سخت و زیان‌آور است و با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدبیرهای فنی توسط کارفرما، صفت سخت و زیان‌آوری آن‌ها کاهش یافته است، ولی سخت و زیان‌آوری آن‌ها حفظ می‌شود.

بند دوم. مفهوم مراجع اختصاصی اداری و انواع آن

قانون اساسی در اصول متعددی،^۱ شیوه و ساختار رسیدگی به شکایات و تظلمات افراد را مشخص نموده و این مهم را در صلاحیت ارکان مختلف قوه قضاییه اعم از دادگاه‌های عمومی و دادگاه‌های اختصاصی قرار داده است. در نظام حقوقی ایران، طبق اصل ۱۵۹ قانون اساسی، دادگاه‌های

زیان‌آور در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲، ص ۵۹.

۱. اصول ۳۴، ۱۵۶، ۱۵۹ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

دادگستری به عنوان مرجع عام رسیدگی به تظلمات و شکایات شناسایی شده و در کنار آن، اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها، مأمورین یا آیین‌نامه‌های دولتی و در راستای نظارت قضایی بر اعمال اداری پیش‌بینی کرده است. وجود این نهادهای قضایی به آن معنا نیست که در نظام حقوقی ایران، نهادهای نظارتی داخلی (بازنگری غیر قضایی داخلی) از نظر قانونی شناسایی نشده است. چه پیش از تصویب قانون اساسی و چه پس از آن، قانون‌گذار عادی در قوانین مختلف چنین نهادهایی را که از آن‌ها به عنوان «مراجع اختصاصی اداری» یا «دادگاه‌های اختصاصی اداری» تعبیر می‌شود، در قالب هیئت‌ها و کمیسیون‌های اداری تشکیل داده است.^۱

ممکن است این تلقی پدید آید که قرار دادن رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص در صلاحیت نهادهایی خارج از قوه قضاییه، امری مغایر با قانون اساسی و فاقد جایگاه اساسی است. توجه به کلیت قانون اساسی نشان می‌دهد عمده مراجع شبه قضایی که در نظم حقوقی کنونی ایران با عمل‌کردی از نظر ماهوی، قضایی فعالیت دارند، در هندسه قانون اساسی، جایگاه حقوقی ندارند.^۲ تأملی بر رویه شورای نگهبان^۳ در تأیید جایگاه اساسی این مراجع در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد شورای نگهبان، وجود این مراجع را به شرط قابل تجدیدنظر بودن آرای آن‌ها در یکی از مراجع قضایی (دیوان عدالت اداری) و وجود نظارت قضایی بر آن‌ها پذیرفته است و تشکیل این مراجع را مغایر با قانون اساسی ندانسته و جایگاه این مراجع را در نظام حقوقی کشور به رسمیت شناخته است.^۴ به دیگر سخن، هرگاه مجرای شکایت از آرای این

۱. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دو فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸، ص ۲۰۰.

۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲، ص ۲۸۰.

۳. بند ۷ نظر شماره ۱۳۸۷/۱۲/۲۶ مورخ ۸۷/۳۰/۳۱۷۷۷ شورای نگهبان: «در تبصره (۲) ماده (۲۲)، چون شکایاتی که در کارگروه «کمیته» رسیدگی می‌شود، قابل شکایت در دادگاه نیست؛ معاینه اصول ۳۴ و ۱۵۶ قانون اساسی شناخته شد.» یا بند ۱۵ نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۴۲۱ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۴ شورای نگهبان راجع به «طرح نظام صنفی کشور» مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ مجلس شورای اسلامی شورای نگهبان در این نظر خود، قطعی و لازم‌الاجرا دانستن نظر هیئت عالی نظارت را خلاف موازین شرعی و معاینه اصول ۳۴، ۱۵۶ و ۱۵۹ اعلام کرده است.

۴. رستمی، ولی، مسلم آقایی طوق و حسن لطفی، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران، تهران: گرایش، ۱۳۸۸، ص ۶۷.

مراجع در دادگاه‌های دادگستری و مراجع قضایی مفتوح باشد، این شرط سبب می‌شود تا اصول قانون اساسی راجع به حق دادخواهی در دادگاه و صلاحیت قوه قضاییه در رسیدگی به دعاوی و شکایات افراد هم‌چنان مخدوش نشود.^۱

بر این اساس، طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲، اصل بر صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آرا و تصمیمات قطعی مراجع اختصاصی اداری است.^۲ مفاد حکم تبصره ۲ این ماده نیز که در مقام بیان استثنائات صلاحیت شعب دیوان تنها آرا و تصمیمات مراجع قضایی (دادگاه‌ها شامل دادگاه عمومی، دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح و دیگر مراجع قضایی دادگستری) را از شمول صلاحیت شعب دیوان خارج دانسته، مؤید این برداشت است.^۳

۱. تعریف مراجع اختصاصی اداری

مراجع اختصاصی اداری را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «دادگاه‌های اداری و کمیسیون‌ها و هیئت‌های مزبور، مراجعی هستند که به موجب قوانین خاصی در خارج از سازمان قضایی کشور، ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن‌ها، رسیدگی به اختلافات و شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون شهرداری‌ها، ...، بین دولت و افراد به وجود می‌آید».^۴

این تعریف، ابهام و اجمال دارد و برخی مطالب آن نیز قابل تشکیک است؛ چون تمامی مراجع اختصاصی اداری در سازمان‌های دولتی قرار ندارند و همه آن‌ها به دعاوی میان افراد و دولت نمی‌پردازند. از سوی دیگر، با وجود تلقی نشدن مراجع یادشده به عنوان مرجع قضایی، این مراجع صلاحیت ترافعی دارند. مراجع شبه قضایی هم‌چنان که از عنوانشان پیداست، به مراجعی اطلاق

۱. پروین، خیرالله و حسین آیین‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، سال هشتم، شماره ۲۴، ص ۳۲.

۲. نجابت‌خواه و دیگران، پیشین، ص ۲۰۱.

۳. پروین و آیین‌نگینی، پیشین، ص ۳۸.

۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ بیستم، تهران: سمت، ۱۳۸۷، صص ۴۵۳-۴۵۲؛ ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران (جلد ۲)، چاپ هفتم، تهران: توس، ۱۳۸۳، صص ۴۷۳-۴۷۲.

می‌شود که اگرچه ماهیت فعالیتشان قضایی است، اما از منظر سازمانی و ساختاری، نه در بدنه قوه قضاییه، بلکه در دل قوا و نهادهای دیگر و به صورت خاص، قوه مجریه تعریف شده‌اند. مراجع اختصاصی اداری، جزئی از «اداره» هستند. اعضای این مراجع نیز عموماً از کارمندان متخصص و مجرب دستگاه‌های اداری‌اند که بیش‌تر آن‌ها صلاحیت‌های خاص قضایی ندارند.

از نظر تفاوت در مبانی و اهداف حقوقی نیز مراجع اختصاصی اداری، بخشی از نظام حقوق عمومی کشورند که قواعد و احکامی متمایز از نظام حقوق خصوصی دارند. در مراجع اختصاصی، داوری میان نهادهای دولتی و افراد است، در حالی که حقوق خصوصی بر روابط بین افراد حاکم است. هم‌چنین بر خلاف دادگاه‌های عمومی دادگستری، صلاحیت مراجع اختصاصی اداری اصولاً محدود به موارد مشخص در قانون است و احراز صلاحیت آنان در موارد تردید، محتاج به دلیل است.^۱

در حال حاضر، مراجع اختصاصی اداری به موجب تبصره ۳ ماده ۳ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲ این‌گونه تعریف شده‌اند: «مقصود از مراجع اختصاصی اداری، کلیه مراجع و هیئت‌هایی است که به موجب قوانین و مقررات قانونی، خارج از مراجع قضایی تشکیل می‌شوند و اقدام به رسیدگی به اختلافات، تخلفات و شکایاتی می‌کنند که در صلاحیت آن‌ها قرار داده شده است، نظیر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری... که به موجب قوانین و مقررات قانونی، تشخیص موضوعاتی از قبیل صلاحیت‌های علمی، تخصصی، امنیتی و گزینشی به عهده آن‌ها واگذار شده باشد.» با توجه به این تعریف و مواد ۶۳ و ۶۴ قانون یادشده، مراجع اختصاصی اداری به دو دسته «مراجع شبه قضایی» و «مراجع تشخیصی» تقسیم می‌شوند.^۲

۲. تقسیم‌بندی مراجع اختصاصی اداری

فارغ از اختلاف در تعریف این نهادها، ساختار و شیوه فعالیت این مراجع که عموماً عناوینی چون کمیسیون یا هیئت و گاه دادگاه اداری بر آن‌ها اطلاق می‌شود، در نظام حقوقی ایران از فراوانی و تعدد زیادی برخوردار است. مراجع اختصاصی اداری بر اساس اشکال صلاحیت، مراحل رسیدگی و ترکیب اعضا قابل دسته‌بندی هستند.

۲.۱. نجابت‌خواه و دیگران، پیشین، صص ۲۰۲ و ۲۱۲-۲۱۱.

۲. مولایی، غلام‌رضا و حسین محمدی احمدآبادی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ هفتم، تهران: جنگل، ۱۴۰۲، ص ۱۵۲.

انواع مراجع اختصاصی اداری از نظر صلاحیت ذاتی به مراجع رسیدگی‌کننده شبه حقوقی و شبه کیفری و از نظر صلاحیت نسبی از سه دیدگاه صلاحیت محلی، صلاحیت سازمانی و صلاحیت صنفی قابل تقسیم‌بندی‌اند. مراجع اختصاصی اداری اصولاً دارای صلاحیت ذاتی ترافعی در امور اداری هستند. صلاحیت ذاتی مراجع اختصاصی اداری موجب می‌گردد که در حیطه صلاحیت هر یک از این مراجع، هیچ یک از مراجع قضایی یا اداری دیگر نتوانند اعمال صلاحیت کنند. آرای متعدد هیئت عمومی دیوان عالی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر این امر تأکید دارند.^۱

بر این اساس، برخی از مراجع اختصاصی اداری، صلاحیت رسیدگی به اختلافات را دارند و همانند مراجع حقوقی با استماع دلایل طرفین درباره زمینه مورد اختلاف، رأی مقتضی صادر می‌کنند، مثل هیئت حل اختلاف مالیاتی. دسته‌ای از مراجع اختصاصی اداری نیز همانند دادگاه کیفری به تخلفات اداری، انتظامی و انضباطی و دیگر تخلفات از قبیل تخلفات ساختمانی، گمرکی و تجاری رسیدگی می‌کنند و در صورت وقوع تخلف به کیفر یا تنبیه شخص متخلف به صورت‌های مختلف رأی می‌دهند.^۲ مانند هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری.

از نظر صلاحیت نسبی، محدوده فعالیت برخی از مراجع موصوف، مربوط به محل و حوزه جغرافیایی مشخص است که در قانون مربوط به آن تصریح شده است، مانند کمیسیون‌های موضوع قانون شهرداری که صلاحیت آن‌ها به گستره جغرافیایی یک شهر محدود می‌شود؛ حال آن‌که حوزه فعالیت برخی از مراجع اختصاصی اداری به حوزه جغرافیایی خاصی محدود نیست و به صورت کشوری عمل می‌کنند، مانند هیئت عالی نظارت موضوع ماده ۲۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری. هم‌چنین محدوده فعالیت برخی از این مراجع، مرتبط با سازمان، اداره یا وزارت‌خانه‌ای است که مرجع یادشده به آن وابسته است، مانند هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان. برخی از مراجع اختصاصی اداری هم بر اساس وابستگی به صنف و حرفه شغلی خاصی فعالیت می‌کنند. مراجع انتظامی، وابسته به اتحادیه‌های صنفی از این نوع هستند، مثل هیئت انتظامی رسیدگی به تخلفات صنفی و حرفه‌ای سازمان نظام پزشکی.^۳

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۳/۳ هیئت عمومی دیوان عالی کشور و رأی وحدت رویه شماره ۵۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۸/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. رستمی و دیگران، پیشین، صص ۵۲-۵۱.

۳. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹، ص ۱۲۴.

مراجع اختصاصی اداری معمولاً دارای مراحل بدوی و تجدیدنظر است و آرای صادرشده از مراجع بدوی با اعتراض طرفین قابل تجدیدنظر و رسیدگی ماهوی در مراجع تجدیدنظرند. هم‌چنین برخی از مراجع مانند کمیسیون ماده ۷۷ قانون شهرداری، مرحله تجدیدنظر ندارند و آرای صادرشده از آن‌ها به موجب قانون قطعی تلقی گردیده‌اند و در همین مرحله در صورت اعتراض قابل رسیدگی در دیوان هستند. هم‌چنین مراجع شبه قضایی به مراجع شورایی و فردی تقسیم می‌شوند. با این توضیح که برخی از مراجع شبه قضایی متشکل از چند عضو و در قالب شورا تشکیل می‌شود، مانند هیئت‌های تشخیص کارگر و کارفرما و برخی دیگر صرفاً با یک عضو ایجاد شده‌اند، مانند شعب بدوی رسیدگی به قاچاق سازمان تعزیرات حکومتی^۱.

ترکیب برخی مراجع اختصاصی اداری منحصراً متشکل از کارشناسان متخصص در آن حوزه است. در چنین مراجعی با توجه به زمینه علمی تخصصی و سابقه تجربی، افراد مجرب برای اظهار نظر تخصصی در این مراجع جای می‌گیرند. مزیت این روش در تخصصی بودن و آشنایی ایشان در زمینه مسائل مربوط به کار است. نمونه این مراجع، هیئت عالی انتظامی مالیاتی است. از طرفی، برخی از مراجع اختصاصی اداری مرکب از اعضای کارشناس و قاضی هستند؛ بدین معنا که در این مراجع علاوه بر کارشناسان که به نظرهای کارشناسی می‌پردازند، اعضای با ابلاغ قضایی نیز وجود دارند.^۲ مراجع شبه قضایی شورایی نیز که واجد عضو قاضی هستند، بر مبنای جایگاه و موقعیت عضو قاضی به دو گروه تقسیم می‌شوند. در برخی از این مراجع، نظر و رأی فرد قاضی تعیین‌کننده است و نظر دیگر اعضا جنبه مشورتی دارد. در گروه دیگری از این مراجع، نظر و رأی عضو قاضی نیز ارزشی برابر با دیگر اعضا دارد و رأی کمیسیون بر مبنای نظر اکثریت صادر می‌شود. برای مثال، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها را می‌توان نام برد.

گفتار دوم. سازوکار تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور

برای درک بهتر ماهیت آرای صادرشده از کمیته‌های استانی ابتدا لازم است با سازوکار تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در این کمیته‌ها آشنا شویم. با توجه به انواع مشاغل سخت و

۱. پروین و آینه‌نگینی، پیشین، ص ۳۶.

۲. نجابت‌خواه و دیگران، پیشین، ص ۲۱۰.

زیان‌آور که پیش‌تر شرح آن گذشت، کمیته‌های استانی در بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور به دو طریق عمل می‌کنند:

الف) **تطبیق** عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی با عناوین شغلی که به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور تعیین شده‌اند؛

ب) بررسی عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی و **تشخیص** آن به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور؛

بنابراین، در این قسمت مناسب است ابتدا مفاهیم تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور را تبیین کنیم. همان‌طور که گفته شد، مشاغل سخت و زیان‌آور به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند:

الف) مشاغلی که صفت سخت و زیان‌آور با ماهیت شغلی وابستگی دارد، اما با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدبیرهای فنی مناسب توسط کارفرما می‌توان سختی و زیان‌آوری آن‌ها را حذف کرد.

ب) مشاغلی که از نظر ماهوی سخت و زیان‌آور بوده و با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدبیرهای فنی توسط کارفرما، صفت سخت و زیان‌آوری آن‌ها کاهش یافته است، ولی سختی و زیان‌آوری آن‌ها حفظ می‌شود.^۱

کمیته‌های استانی موظفند در آرای صادرشده، نوع سخت و زیان‌آوری مشاغل را که در زمره مشاغل بند «الف» یا «ب» است، تعیین کنند.^۲

در خصوص مشاغل مشمول بند «الف»، استاندارد حدود تماس شغلی عوامل بیماری‌زا و سخت و زیان‌آور وجود دارد که تصمیم‌گیری قطعی در کمیته‌ها مبنی بر **تشخیص** یک شغل متصف به صفت سخت و زیان‌آور مستلزم اندازه‌گیری و اظهار نظر کارشناسان بهداشت حرفه‌ای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا دیگر مراکز دارای مجوز از وزارت خانه یادشده است.^۳ صلاحیت کارشناسان وابسته به این وزارت‌خانه در این خصوص مورد تأیید هیئت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری نیز قرار گرفته است.^۴ ممکن است حدود استاندارد تعریف شده

۱. قسمت اخیر ماده یک آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵.

۲. تبصره ۴ بند (ب) ماده ۸ آیین‌نامه مذکور.

۳. تبصره ماده ۲ آیین‌نامه مذکور.

۴. رأی شماره ۷۵ مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۶ هیئت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری.

توسط مراجع صلاحیت‌دار با شرایط محیطی و کاری کارگران چندان متناسب نباشد و هم‌چنین در برخی موارد منطبق بر استانداردهای جهانی نباشد. پس حدود این استانداردها در مواجهه با عوامل زیان‌آور می‌بایست به گونه‌ای تعریف شوند که فرد پس از سی سال مواجهه با آن‌ها دچار بیماری و آسیب نشود. این عوامل با در نظر گرفتن شرایط جسمی، روحی، اقلیمی، ژنتیکی و ظرفیت‌های افراد هر جامعه متفاوت خواهد بود. اگر عوامل زیان‌آور از حد مجاز بیش‌تر باشد، باید طبق قانون زمان تماس با این عوامل کاهش یابد و این امر از طریق بازنشستگی زودتر از موعد سخت و زیان‌آور اجرایی می‌گردد.^۱ بر اساس ماده ۱۰ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵ نیز مقرر گردیده است: «وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، تغییرات حدود تماس شغلی آلاینده‌های محیط کار و عوامل بیماری‌زا را به شورای عالی حفاظت فنی اعلام و شورای عالی مذکور، مراتب را به کمیته‌های استانی، کارهای سخت و زیان‌آور برای اجرا ابلاغ می‌نماید».

در خصوص مشاغل مشمول بند «ب» نیز علاوه بر کارهای سخت و زیان‌آور مشخص شده طبق مصوبات شورای عالی حفاظت فنی و موارد تأییدشده توسط کمیته‌های استانی، مواردی نیز در آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور با صراحت به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور تعیین شدند.^۲ این موارد عبارتند از:

۱. مشاغلی که در ندامتگاه‌ها و زندان‌ها به طور مستقیماً با زندانی ارتباط دارند؛
۲. مشاغلی که مستقیماً در مراکز روان‌درمانی با بیماران روانی مرتبط هستند؛
۳. خبرنگاری؛^۳
۴. مشاغل مرتبط با انرژی اتمی به شرط تأیید سازمان انرژی اتمی ایران و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور.^۴

۱. کاظمی لایق، داوود، «بازنشستگی سخت و زیان‌آور در نگاه نقد: بررسی کامل اجرای بازنشستگی زودتر از موعد سخت و زیان‌آور»، ماه‌نامه علمی و تخصصی فن‌آوری سیمان، بهمن ۱۳۹۴، شماره ۹۱، ص ۵۴.

۲. ماده ۱۱ آیین‌نامه مذکور.

۳. بر اساس تبصره ماده ۱۲ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۳، گزارش‌گر و مصاحبه‌کننده و خبرنگار عکاس یا عکاس خبرنگار، دبیر سرویس، معاون و دستیار دبیر سرویس به عنوان مصادیق خبرنگاری بیان گردیده بودند، ولی بر اساس تبصره ماده ۱۱ آیین‌نامه لاحق مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ مقرر گردید: «مصادیق خبرنگاری با تأیید کمیته بدوی موضوع ماده (۸) تعیین می‌شود».

۴. اصلاحی مصوب ۱۳۹۲/۰۴/۰۹.

هم‌چنین شورای عالی حفاظت فنی، مشاغل گروه (ب) ماده یک آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵ را حسب مصوبه جلسه مورخ ۹۴/۱۲/۱۷ خود تعیین کرده است.^۱ برخی از مشاغل سخت و زیان‌آور نیز به موجب حکم قانون‌گذار در قوانین و مقررات و تعیین شده‌اند، از جمله مشاغل بالینی^۲ و آتش‌نشانی.^۳

در خصوص چنین مشاغلی، کمیته‌های استانی، شرایط و صفات مشاغل اعلامی از سوی متقاضیان را با صفات و شرایط مشاغل که از پیش مشخص شده است، **تطبیق می‌دهند** و صفت سخت و زیان‌آور بودن یا نبودن را در این مشاغل اعلام می‌کنند.

بر این اساس، وظایف کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور به این شرح است:

بند نخست. وظایف کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور

بررسی، تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور که توسط بیمه‌شده، کارفرما، وزارت خانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌ها به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور معرفی شده و اعلام نتیجه به متقاضی و سازمان‌های ذی‌ربط از سوی رئیس کمیته بدوی اصلی‌ترین وظیفه کمیته‌های استانی است.^۴ وظیفه دیگر کمیته‌های بدوی استانی نیز اجرای سیاست‌ها و مصوبات شورای عالی حفاظت فنی است. وظیفه کمیته‌های تجدیدنظر استانی نیز عبارت است از: رسیدگی، اظهار نظر و تصمیم‌گیری در خصوص اعتراض به آرای کمیته‌های بدوی استانی که توسط بیمه‌شده یا کارفرما درخواست گردیده است و اعلام نتیجه به متقاضی و سازمان‌های ذی‌ربط از سوی رئیس کمیته تجدیدنظر.

۱. مندرج در بند ۶-۱ بخش‌نامه تجمیع و تلخیص بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و دستورالعمل‌های اداری حوزه بازنشستگی سازمان تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰.

۲. به موجب بند ۲ ماده واحده قانون ارتقای بهره‌وری کارکنان بالینی نظام سلامت مصوب ۱۳۸۸ و ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی آن مصوب ۱۳۸۸.

۳. به موجب ماده ۸۴ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵.

۴. جزء یک بند (الف) ماده ۹ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵.

در این بخش به بررسی این وظایف خواهیم پرداخت:

۱. تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور

درخواست بررسی شغل جهت تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در کمیته‌های استانی با ارائه فرمی موسوم به فرم شماره (۱) یا (۲) که فرد خواهان بررسی شغل خود باید آن را تکمیل کند و به کمیته بدوی استانی مربوطه تحویل دهد، صورت می‌گیرد.^۱ کمیته‌های استانی نظر به ضرورت بررسی ماهیت و کیفیت شغل شاکیان باید فارغ از عناوین شغلی و با توجه به کیفیت و ماهیت شغل و شرایط محیط کار و گزارش محل خدمت نسبت به بررسی و تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور اقدام کنند و به صرف عنوان شغلی توجه نکنند.^۲ علاوه بر این، موارد دیگری نیز وجود دارد که کمیته‌های استانی می‌بایست در تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور به آن‌ها توجه کند.

الف. لزوم رعایت حدود صلاحیت

دقت در رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری آشکار می‌سازد که آرا و تصمیمات مراجع اختصاصی اداری در برخی موارد به واسطه رعایت نکردن حدود صلاحیت آنان نقض می‌شود. این امر در مواردی به واسطه روشن نبودن قلمرو صلاحیت برای اعضای این مراجع و در مواردی نیز ناشی از بی‌دقتی اعضا در رعایت صلاحیت‌های تعیین شده است که موجب تجاوز از حدود صلاحیت یا عدم اجرای آن می‌شود.^۳ بر این اساس، صرفاً تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور به عهده کمیته‌های استانی است و به موجب بند ۳ ماده ۱۳ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵، احراز سایر ضوابط و شرایط بازنشستگی در مشاغل سخت و زیان‌آور از اختیارات و وظایف سازمان تأمین اجتماعی است.^۴ پس کمیته‌های استانی، صلاحیت ورود در تشخیص تأثیر داشتن یا نداشتن وقفه

۱. ماده ۳ دستورالعمل اجرایی نحوه فعالیت کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور و نظارت بر آن‌ها.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۴۸۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

3. Alder, John. General principles of constitutional and administrative law, 40nd ED, New York: Palgrave, 2002, p. 372. & Barnett, Hilaire. Constitutional and administrative law, 10nd ED, Milton Park, Routledge: Cavendish, 2013, p. 759.

۴. آرای وحدت رویه شماره ۹۰ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۰ و ۱۳۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۱۹ و رأی شماره ۹۵ مورخ ۱۳۸۹/۳/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

ایام اشتغال در توالی یا تناوب اشتغال به کارهای سخت و زیان‌آور را ندارند و ورود به این امر در صلاحیت کمیته‌های استانی نیست و ورود به آن می‌تواند موجبات نقض رأی کمیته را در شعب دیوان عدالت اداری فراهم آورد.^۱

ب. الزام به تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور کارگاه‌های تعطیل

«مراعات تبعات و آثار قانونی مترتب بر مشاغل کارگری سخت و زیان‌آور به حکم قانون الزامی است و تعطیل و انحلال کارگاه طبیعت و ماهیت کارهای سخت و زیان‌آور انجام شده در زمان دایر بودن کارگاه را منتفی نمی‌سازد.»^۲ بنابراین، کمیته‌های استانی نمی‌توانند به بهانه تعطیل بودن کارگاه و امکان ناپذیری بررسی شرایط محیط کار و شغل مورد ادعای خواهان از پذیرش درخواست وی خودداری کنند. در این موارد، کمیته باید با توجه به مدارک در دسترس مانند نظرهای کارشناسی، شرح مشاغل کارگاه و موارد دیگر، شغل مورد ادعا را بررسی کند. هم‌چنین بر اساس رأی شماره ۱۸۶۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، مصوبه مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۵ شورای عالی حفاظت فنی ابطال شده؛ چون متضمن بررسی نکردن شغل متقاضیان در کمیته‌های استانی در خصوص کارگاه‌های تعطیل در صورت نبود نظر کارشناسی در زمان دایر بودن کارگاه‌های یادشده نسبت به مشاغل آن کارگاه بوده است. بنابراین، نبود نظر کارشناسی در خصوص مشاغل کارگاه‌های تعطیل نیز نمی‌تواند مانع بررسی این مشاغل در کمیته‌های استانی گردد. از طرفی، مصوبه مورد شکایت منجر به تزییع حقوق بیمه‌شدگان در مواردی خواهد بود که دلایل متقنی غیر از نظر کارشناسی در زمان اشتغال به کار در کارگاه مورد ادعا وجود دارد، مانند اسناد و مدارک مثبت ابتلای به بیماری مرتبط با وظایف شغلی.

ج. الزام به تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور کارگاه‌های ایجادشده بعد از اجرایی شدن قوانین و

مقررات مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور

بر اساس تبصره یک ماده ۳ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور الحاقی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۷ مقرر گردیده است: «در مورد کارگاه‌هایی که پس از تصویب قانون یادشده ایجاد می‌گردد، کارفرمایان مربوط مکلفند به منظور اخذ گواهی لازم از وزارت خانه‌های کار و امور اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

۱. رأی وحدت رویه شماره ۶۵۲ مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. رأی شماره ۴۷۵ الی ۴۸۰ مورخ ۱۳۸۳/۹/۲۹ و رأی وحدت رویه شماره ۵۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۵/۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

مبنی بر رعایت ایمنی بهداشت و استاندارد بودن آن‌ها طبق قانون کار، تقاضای خود را ارائه نمایند. وزارت خانه‌های یادشده موظفند ظرف یک ماه از طریق سامانه الکترونیکی، مراتب تأیید یا عدم تأیید رعایت استانداردها را به متقاضیان اعلام و در صورت عدم تأیید، مراتب را برای رفع نقص به متقاضیان اعلام نمایند. به هر حال، اجازه فعالیت این قبیل کارگاه‌ها مشروط به اخذ گواهی یادشده می‌باشد».

مبنتی بر حکم مندرج در تبصره یک ماده ۳ این آیین‌نامه اجرایی، در بند ۶-۲-۶ بخش‌نامه شماره ۱۳۱۹۶/۹۷/۱۰۰۰ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ سازمان تأمین اجتماعی با موضوع تنقیح و تلخیص بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها در حوزه بازنشستگی مقرر گردیده بود: «مشاغل کارگاه‌هایی که بعد از تصویب قانون مذکور ایجاد شده‌اند، قابل طرح و بررسی در کمیته‌های استانی تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور نیستند. لکن بر اساس رأی شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۰۸۵ مورخ ۱۴۰۰/۱/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر گردید: تفکیکی مابین کارگاه‌هایی که قبل از تصویب قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب سال ۱۳۷۱، مصوب ۱۳۸۰/۷/۱۴ وجود داشته‌اند و کارگاه‌هایی که بعد از تصویب این قانون ایجاد گردیده‌اند، به لحاظ برخورداری از حمایت‌های قانونی وجود نداشته و از طرفی ممکن است عوامل مؤثر بر وصف سخت و زیان‌آوری یک شغل در زمان بعد از تأسیس کارگاه حادث گردد. بر همین اساس، مشاغل کارگاه‌هایی که بعد از تصویب قانون مذکور ایجاد شده‌اند، قابل طرح و بررسی در کمیته‌های استانی هستند و بند ۶-۲-۶ بخش‌نامه مذکور نیز بر اساس این رأی ابطال گردید».

از طرفی به موجب بخش‌نامه شماره ۷۱۰۰/۹۸/۷۳۸۷ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳۰ سازمان تأمین اجتماعی، کارگاه‌هایی که دارای کارفرمای (پیمان‌کار) متغیر بوده و قبل از تصویب قانون مذکور تأسیس گردیده‌اند، در صورت تغییر کارفرما پس از تصویب و در زمان حاکمیت این قانون به جهت این‌که حکم مندرج در تبصره یک ماده ۳ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور الحاقی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۷، صرفاً کارگاه‌های تأسیس شده پس از تصویب قانون مذکور را دربرمی‌گیرد، از شمول بند ۶-۲-۶ بخش‌نامه شماره ۱۰۰۰/۹۷/۱۳۱۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ سازمان تأمین اجتماعی خارج دانسته شده‌اند و مفاد این بخش‌نامه قابل ابطال تشخیص نگردید»^۱.

۱. رأی شماره ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۶۱۰۰۴۰ مورخ ۱۴۰۰/۲/۴ هیئت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری.

با توجه به ابطال مفاد بند ۶-۲-۶ بخش نامه شماره ۱۰۰۰/۹۷/۱۳۱۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ سازمان تأمین اجتماعی نه تنها این کارگاه‌ها، بلکه مشاغل تمامی کارگاه‌ها چه بعد از تصویب قانون یادشده ایجاد شده باشند و چه قبل از آن، در کمیته‌های استانی قابل طرح و بررسی است.

د. الزام به تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور کارگران بازنشسته

بازنشستگی بر اساس مقررات خاص و بازنشستگی عادی، مانع از بهره‌مندی از حقوق مکاتبه و استفاده از مزایای مشاغل سخت و زیان‌آور نیست و افرادی که به صورت عادی یا بر اساس مقررات خاص دیگر بازنشسته شده‌اند، می‌توانند از مزایای اشتغال خود در مشاغل سخت و زیان‌آور استفاده کنند.^۱ پس کمیته‌های تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور نمی‌توانند به سبب بازنشستگی فرد متقاضی از بررسی شغل وی خودداری کنند.

هـ. رسیدگی به مواردی که «با اتخاذ تدابیر لازم، حالت سخت و زیان‌آوری شغل یا مشاغل از بین رفته و در

زمره مشاغل عادی درآمده‌اند»^۲:

برخی از مشاغل به سبب شرایط جانبی می‌توانند در ردیف مشاغل سخت و زیان‌آور قرار گیرند، نه این‌که خود آن مشاغل از نظر ماهوی، سخت و زیان‌آور باشند و با برطرف شدن شرایط جانبی ممکن است شغلی که قبلاً به عنوان سخت و زیان‌آور تشخیص گردیده است، دیگر موصوف به آن وصف نباشد. در این خصوص، توجه به مفاد رأی وحدت رویه شماره ۱۳۶۹ مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل توجه است. در این رأی اشاره شده است که کمیته استانی سابقاً به دلیل مجاورت کارخانه سیمان با کارخانه گرانیات، مشاغل این کارگاه را به عنوان شغل سخت و زیان‌آور تشخیص داده، ولی بعد از برقراری اصول بهداشتی و ایمنی مشاغل، آن کارگاه دیگر موصوف به واژه سخت و زیان‌آور نیست و عمل کمیته استانی در این خصوص مورد تأیید است.

در رأی شماره ۴۲۹ مورخ ۱۳۸۶/۶/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری آمده است: «ارزیابی مجدد مشاغلی که بدواً سخت و زیان‌آور تعیین شده‌اند، ولی بر اساس اطلاعات بعدی نیاز به بازنگری

۱. آرای وحدت رویه شماره ۴ مورخ ۱۳۸۸/۱/۱۶ و شماره ۲۲۵ مورخ ۱۳۸۹/۶/۲۲ و رأی شماره ۱۷۷ مورخ ۱۳۹۶/۳/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. جزء ۲ بند (الف) ماده ۹ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵.

دارند»، در صلاحیت شورای عالی حفاظت فنی است. هر چند این رأی بعد از تصویب و ابلاغ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵/۱۲/۲۶ و ابلاغی مورخ ۱۳۸۶/۲/۵ صادر گردیده، چون به استناد ماده ۷ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور منسوخ مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۲ صادر شده، نکته‌ای قابل تأمل است. در حال حاضر، بر اساس جزء ۲ بند (الف) ماده ۹ آیین‌نامه مؤخر مصوب ۱۳۸۵، ارزیابی مجدد مشاغلی که بدواً سخت و زیان‌آور تعیین شده‌اند ولی بر اساس اطلاعات بعدی نیاز به بازنگری دارند، به صراحت در صلاحیت کمیته‌های بدوی استانی قرار گرفته است. بر اساس رأی وحدت رویه شماره ۴۴۶-۴۵۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت کمیته‌های استانی نسبت به تشخیص زایل شدن وصف سخت و زیان‌آوری یک شغل به تبع زایل شدن شرایط سخت و زیان‌آور آن شغل مورد تأیید است.

۲. ابلاغ آرا

بر اساس تبصره ۵ ماده ۸ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵: «رأی کمیته بدوی ظرف پانزده روز اداری از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی است و در صورتی که هر یک از طرفین (کارگر و کارفرما) به رأی بدوی اعتراض داشته باشند، درخواست تجدیدنظر خود را کتباً به سازمان کار و امور اجتماعی محل تسلیم می‌نماید.» هنگامی که کمیته بدوی استانی به تکلیف مقرر در تبصره ۵ ماده ۸ آیین‌نامه عمل نکند و تصمیم کمیته استانی به کارگران و کارفرمایان ابلاغ نشود تا از حق تجدیدنظرخواهی خود برخوردار شوند، موجبات نقض حکم این کمیته به دلیل رعایت نشدن مقررات شکلی فراهم می‌آید.^۱ در مواردی که درخواست بررسی مشاغل در کمیته‌های استانی از ناحیه تعدادی از افراد تقاضا می‌گردد، با توجه به اطلاق عبارت «اعلام نتیجه به متقاضی» در جزء یک بند (الف) ماده ۹ آیین‌نامه،^۲ آرای کمیته استانی می‌بایست به تمامی متقاضیان ابلاغ گردد و صرف ابلاغ به یکی از متقاضیان کفایت نمی‌کند.

۱. رأی وحدت رویه شماره ۱۰۴۳ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. ماده ۹. وظایف کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی به شرح زیر تعیین می‌شود:

(الف) وظایف کمیته‌های بدوی استانی به شرح زیر می‌باشد:

۱. بررسی، تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور با مواد این آیین‌نامه که توسط بیمه‌شده، کارفرما، وزارت خانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌ها به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور معرفی شده و اعلام نتیجه به متقاضی و سازمان‌های ذی‌ربط از سوی رئیس کمیته بدوی.

بر اساس ماده ۳ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵: «کارفرمایان کارگاه‌های دایر که از تاریخ تصویب این آیین‌نامه، تمام یا برخی از مشاغل آن‌ها در کمیته‌های بدوی و تجدیدنظر استانی یا شورای عالی حفاظت فنی، سخت و زیان‌آور شناخته شده یا می‌شود، مکلفند ظرف دو سال از تاریخ ابلاغ تصمیم قطعی کمیته یا شورا، حسب مورد نسبت به ایمن‌سازی عوامل و شرایط محیط کار مطابق حد مجاز و استانداردهای مشخص شده در قانون کار و آیین‌نامه‌های مربوط (مصوب شورای عالی حفاظت فنی) و سایر قوانین موضوعه در این زمینه اقدام و صفت سخت و زیان‌آوری مشاغل... را حذف و نتیجه را کتباً به کمیته بدوی موضوع ماده ۸ این آیین‌نامه برای بررسی و تأیید گزارش نمایند».

هم‌چنین بر اساس ماده ۶ آیین‌نامه: «کمیته بدوی استان موظف است حسب گزارش کارشناسان موضوع ماده ۲ بررسی و در صورت تأیید، حذف یا کاهش صفت سخت و زیان‌آور به ترتیب در مشاغل بند «الف» و «ب» ماده یک، مراتب را برای خروج کارگاه از شمول این آیین‌نامه به مراجع ذی‌ربط ابلاغ نماید و در صورت عدم حذف صفت سخت و زیان‌آوری محیط کار در مشاغل بند «الف» ظرف مهلت مقرر، مطابق قانون کار از سوی وزارت خانه‌های کار و امور اجتماعی، بهداشت و درمان و آموزش پزشکی از طریق مراجع ذی‌صلاح اقدام لازم به عمل می‌آید».

در اجرای این مواد بر اساس مواد ۱ و ۶ دستورالعمل سالم‌سازی و خروج کارگاه‌ها از شمول قانون مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۹۷/۲/۹ اداره کل بازرسی کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مقرر گردیده است: «دبیرخانه مشاغل سخت و زیان‌آور مکلف است نسبت به ابلاغ رأی کمیته استانی مبنی بر تأیید مشاغل سخت و زیان‌آور به کارفرمایان و اعلام مهلت زمانی دوساله مطابق با ماده ۳ آیین‌نامه و ارسال رونوشت به اداره کل تأمین اجتماعی استان و دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی اقدام نماید.» و «پس از بررسی گزارش کارشناسان... توسط کمیته استانی، دبیرخانه مشاغل سخت و زیان‌آور موظف است تصمیم کمیته را به کارفرمایان ابلاغ و رونوشت آن را به اداره کل تأمین اجتماعی استان و دانشگاه‌ها و دانشکده‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی اعلام نماید».

مستنبط از رأی شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۱۸۰ مورخ ۱۳۹۹/۹/۹ هیئت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی دیوان عدالت اداری باید گفت ابلاغ موضوع این مواد در راستای ایفای وظایف کمیته‌های استانی وفق مواد ۳ و ۶ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵ در خصوص تکلیف کارفرمایان نسبت

به ایمن‌سازی عوامل و شرایط محیط کار برای حذف صفت سخت و زیان‌آوری مشاغل است و در این مورد، آرای کمیته‌های استانی صرفاً موجد حق و تکلیف برای کارفرمایان است، نه کارگران و این‌که ابلاغ آرای موضوع مواد ۱ و ۶ دستورالعمل معترض‌عنه با ابلاغ آرای موضوع تبصره ۵ ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی که موضوع رأی وحدت رویه شماره ۱۰۴۳ مورخ ۱۳۹۳/۶/۲۴ بوده، تفاوت دارد و کمیته‌های استانی، تکلیفی مبنی بر ابلاغ آرای یادشده به کارگران ندارند. بر اساس ماده ۸ دستورالعمل سالم‌سازی و خروج کارگاه‌ها از شمول قانون مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۹۷/۲/۹ اداره کل بازرسی کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی نیز: «بدیهی است ملاک خروج کارگاه از شمول آیین‌نامه سخت و زیان‌آور از زمان تأیید مستندات در کمیته استانی خواهد بود و این موضوع موجب حذف صفت سخت و زیان‌آوری کارگاه در سال‌های پیش از آن نخواهد شد».

گفتار سوم. نحوه رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای کمیته‌های استانی در دیوان عدالت اداری

رعایت نشدن هر یک از نکات حقوقی گفته‌شده از سوی کمیته‌های استانی می‌تواند موجبات نقض آرای صادرشده از این کمیته‌ها را در شعب دیوان عدالت اداری فراهم آورد. حال پس از بررسی نکات یادشده در این قسمت به نحوه رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای کمیته‌های استانی در شعب دیوان عدالت اداری و موارد و نکات حقوقی خواهیم پرداخت که قضات شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این اعتراضات باید به آن توجه کنند.

برخی صاحب‌نظران، مراجع احصاشده در بند ۲ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ را حصری می‌دانند و دیوان را در خصوص مراجع شبه قضایی که در این بند تصریح نشده است، صالح نمی‌دانند؛^۱ زیرا صلاحیت دیوان را اساساً خاص می‌شمرند و اعطای صلاحیت در این زمینه به دیوان را نیازمند نص صریح می‌دانند. برخی دیگر، صلاحیت دیوان را به موارد ذکرشده منحصر نمی‌دانند، بلکه آن را به تمامی مراجع شبه قضایی تسری می‌دهند؛ چون هدف قانون‌گذار از وضع این بند را جلوگیری از نقض قانون توسط مراجع اداری اختصاصی معرفی می‌کنند.^۲

۱. طباطبایی مؤتمنی، پیشین، ص ۴۵۲.

۲. صدرالحفاظی، پیشین، ص ۱۱۱.

دیوان عدالت اداری در عین این‌که صلاحیت رسیدگی بدوی به دعاوی اداری را دارد، یک دادگاه عالی در صنف دعاوی اداری و اختلافات میان دولت و اداره نیز محسوب می‌شود و بر تمامی مراجعی که ابتدائاً به اختلافات میان اداره و افراد در خصوص اعمال اداری رسیدگی می‌کنند، نظارت می‌کند. هم‌چنین با توجه به استفاده از واژه «مانند» در بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده، موارد ذکرشده در این بند حصری نبوده، بلکه تمثیلی است. بنابراین، تمامی مراجع شبه قضایی می‌توانند در جایگاه خواننده در دیوان قرار گیرند، مگر این‌که قانون به طور صریح، شکایت از آرای آن‌ها را از صلاحیت دیوان خارج کرده باشد.^۱ بر این اساس، رسیدگی به اعتراض‌های وارد بر آرای کمیته‌های استانی نیز طبق بند ۲ ماده ۱۰ قانون یادشده منحصرأز نظر نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری دانسته شده است.^۲

حالتی را فرض کنید که خواهان به رعایت نشدن تشریفات اداری و قانونی و توجه نکردن به مدارک و مستندات معترض نباشد، بلکه صرفاً به رأی کمیته استانی از این نظر معترض باشد که شغل وی به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور شناخته نشده است. چون رسیدگی به این موضوع در شعب دیوان عدالت اداری به صورت شکلی است و نه ماهوی و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در صلاحیت علمی و فنی کمیته یادشده است، علی‌القاعده به رد شکایت حکم صادر می‌گردد؛ چون علاوه بر مراجع اختصاصی اداری که واجد ویژگی ترافعی هستند، مراجع دیگری تحت این عنوان وجود دارند که واجد صلاحیت تشخیصی و تصمیم‌گیری جمعی یا مشورتی هستند که کارکرد آن‌ها حل و فصل دعاوی نیست. مراجع مورد نظر اساساً تنها به ارائه تشخیص خود در موضوعات مختلف اقدام می‌کنند، نه آن‌که به حل و فصل اختلاف یا دعوایی پردازند و تشخیص این مراجع، مبنای طرح دعوا در دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد.

بنابراین، حکم متفاوت قانون‌گذار در مواد ۶۳ و ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲، بیان‌گر شناسایی این تفاوت ماهیتی بین دادگاه‌های اختصاصی اداری با صلاحیت ترافعی و مراجع اداری واجد صلاحیت تشخیصی است.^۳ صلاحیت‌های تشخیصی در برابر صلاحیت‌های تکلیفی

۱. واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی، «خواننده در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۵، سال پنجم، شماره ۱۳، صص ۳۴-۳۳.

۲. رأی وحدت رویه شماره ۵۲۳ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۴ و رأی شماره ۶۹۷ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۳. نجابت‌خواه و دیگران، پیشین، ۳. 212.

قرار دارند.^۱ منظور از صلاحیت تشخیصی این است که قانون، مقام اداری را در انتخاب روش‌های تصمیم‌گیری آزاد گذارده است، به گونه‌ای که اصطلاحاً مقام اداری، «حاشیه‌های ارزیابی یا قدرت مانور» دارد. در حقیقت، صلاحیت تشخیصی، «آزادی انتخاب» و گزینش مقام اداری است.^۲

مقتضیات اداره امور عمومی ایجاب می‌کند که مقامات اداری در تصمیم‌گیری‌ها آزادی عمل داشته باشند تا بتوانند تصمیماتی مناسب و متعادل و در راستای منافع عمومی بگیرند. پیچیدگی تصمیم‌گیری اداری و الزامات ناشی از مدیریت دولتی نوین، وجود صلاحیت تشخیصی و شناسایی آن را در دستگاه‌های اجرایی اجتناب‌ناپذیر ساخته است. اعمال نظارت قضایی بر این دسته از تصمیمات، تضمین‌کننده این دغدغه است که امکان سوء استفاده از آن‌ها را محدود می‌کند. بازنگری قضایی اعمال کارکنان دولت، یکی از بهترین نهادهایی است که برای تضمین عدم انحراف و سوء استفاده از صلاحیت تشخیصی در نظام‌های حقوقی از جمله در ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ پیش‌بینی شده است. امروزه پذیرفته شده است که می‌بایست برخی از مسائل کارشناسانه و تخصصی را به خود قوه مجریه و انهاد. قضات در این امور نمی‌توانند ارزیابی چندان دقیقی داشته باشند. پس قاعده عمومی آن است که بر صلاحیت‌های تشخیصی «نظارت حداقلی» اعمال شود.

بر این اساس، در ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲ مقرر شده است که در صورت شکایت از صلاحیت‌های تشخیصی کمیسیون‌ها و هیئت‌ها، تکلیف اولیه‌ای که شعبه دیوان بر عهده دارد، این است که به موضوع فقط از سه جهت رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند بررسی آن بر اساس قانون یا مصوبه رسیدگی کند. محک رعایت ضوابط قانونی و تطبیق موضوع و فرآیند، معیار ساده و اولیه‌ای است که برآمده از نظریه کنترل حداقلی بر تصمیمات چنین مراجعی است. دشواری تشخیص سوء استفاده از صلاحیت در «صلاحیت‌های تشخیصی» و در مقام کنترل قضایی به مراتب بیش‌تر است. دادگاه‌ها در مقام کنترل و بازنگری به دلیل سوء استفاده از صلاحیت می‌توانند تصمیمی را که به گونه‌ای بلهوسانه، نامعقول و مبتنی بر سوء استفاده از

1. Braibant, Guy and Bernard Stirn. Le droit administratif francais. 7nd ED. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2005, p. 235.

2. De laubadère, André et al. Droit administrative. 17nd ED. Paris: L.G.D.J, 2002, p. 96.

صلاحیت^۱ گرفته شده است، ابطال کنند. در این زمینه، ذیل ماده ۶۴ مقرر گردیده است که اگر شاکی از نظر تشخیص موضوع، شکایت کرده باشد، شعبه رسیدگی کننده موظف است حسب مورد پس از ارجاع پرونده به هیئت کارشناسی تخصصی ذی ربط که توسط شعبه تعیین می‌گردد، با کسب نظر آنان، رأی دهد. در این جا، دیوان عدالت اداری به محک‌های ماهوی نیز توجه خواهد کرد. یکی از مهم‌ترین این محک‌ها، برابری و منع تبعیض در اعمال صلاحیت تشخیصی است. رعایت نشدن الزامات اصل برابری و اعمال تبعیض در اجرای صلاحیت‌های تشخیصی می‌تواند مبنایی برای بطلان تصمیم به دلیل سوء استفاده از صلاحیت تشخیصی تلقی گردد.^۲ پس با توجه به سازوکار تطبیق و تشخیص مشاغل سخت و زیان‌آور در کمیته‌های استانی، این کمیته‌ها از جمله مراجع اداری با صلاحیت تشخیصی هستند.

در حالتی که خواهان نسبت به بی‌توجهی کمیته استانی به مدارک و مستندات خود اعم از نظر کارشناسان، شرایط محیط کار و نظیر آن و رعایت نکردن تشریفات قانونی اعتراض داشته باشد و خواهان نقض رأی صادر شده از کمیته است، مهم‌ترین دلیلی که می‌تواند ابراز کند، این است که مشاغل افرادی در همان کارگاه محل اشتغال خواهان و در بازه زمان یکسان و با عنوان و شرح وظایف و شرایط شغلی عیناً مشابه به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور تشخیص داده شده‌اند. در این موارد، شعب دیوان عدالت اداری، آرای کمیته‌های استانی را به دلیل وجود اماره مبنی بر رسیدگی ناصحیح کمیته استانی و با معیار رعایت نشدن الزامات اصل برابری و اعمال تبعیض نقض می‌کنند و برای بررسی مجدد، پرونده را به کمیته‌های استانی ارجاع می‌دهند.

طبق ماده ۱۵ آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب ۱۳۸۵ که به موجب رأی شماره ۲۳۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۵ هیئت تخصصی بیمه و تأمین اجتماعی، کار و کارگری، درخواست ابطال آن نیز رد گردیده است، آثار محدودیت‌ها و مزایای مندرج در قانون برای مواردی که بازنشستگی به موجب این آیین‌نامه ایجاد می‌شود، منحصر به همان شغل در همان کارگاه خاص بوده و قابل تسری و تعمیم به دیگر شغل‌های مشابه در دیگر کارگاه‌ها نمی‌گردد. در رأی وحدت رویه شماره ۱۳۳۱.۱۳۳۸ مورخ

1. Review for abuse of discretion.

۲. مشهدی، علی، «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۵، شماره ۷۴، صص ۱۹۵-۲۰۴.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز بر این امر چنین تأکید شده است: «... صرف مشابهت دو عنوان شغلی جهت تسری و تعمیم اثر یک حکم مبنی بر تأیید یک عنوان شغلی به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور به سایر عناوین شغلی مشابه کفایت نمی‌کند و می‌بایست هر شغل در هر کارگاه از طریق بررسی سوابق، انجام بازدید و بررسی شرایط کار توسط کارشناسان و بر مبنای مشخصات و ویژگی خاص هر شغل مورد بررسی قرار گیرد».

نتیجه‌گیری

برای برخورداری از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور ابتدا شغل فرد شاغل می‌بایست به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور شناخته گردد. وظیفه تشخیص و تطبیق مشاغل سخت و زیان‌آور بر عهده کمیته‌های استانی قرار دارد. مشاغل سخت و زیان‌آور نیز به دو گروه کلی تقسیم می‌شوند:

الف) مشاغلی که صفت سخت و زیان‌آور با ماهیت شغلی وابستگی دارد، اما می‌توان با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدابیر فنی مناسب توسط کارفرما، سختی و زیان‌آوری آن‌ها را حذف کرد.
ب) مشاغلی که از نظر ماهوی، سخت و زیان‌آور بوده و با به‌کارگیری تمهیدات بهداشتی، ایمنی و تدابیر فنی توسط کارفرما، صفت سخت و زیان‌آوری آن‌ها کاهش یافته است، ولی سختی و زیان‌آوری آن‌ها همچنان حفظ می‌گردد.

بر این اساس، کمیته‌های استانی در امر بررسی مشاغل سخت و زیان‌آور به دو شیوه عمل می‌کنند:

الف) تطبیق عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی با عناوین شغلی که به عنوان مشاغل سخت و زیان‌آور تعیین گردیده‌اند؛

ب) بررسی عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی و تشخیص آن به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور؛

علاوه بر این، ابلاغ صحیح آرای کمیته‌های استانی به ذی‌نفعان و اجرای سیاست‌ها و مصوبات شورای عالی حفاظت فنی از دیگر وظایف کمیته‌های استانی است.

به نظر می‌رسد هر چند کمیته‌های استانی عمدتاً در بررسی مشاغل از صلاحیت تشخیصی برخوردارند، در دیگر موارد مطلقاً واجد چنین صلاحیتی نیستند. در خصوص تطبیق عناوین شغلی مورد ادعای متقاضی با عناوین شغلی که به موجب قوانین و مقررات به عنوان مشاغل سخت و

زیان‌آور تعیین شده‌اند، صلاحیت تشخیصی کمیته‌های استانی محدود است؛ به نحوی که کمیته‌های استانی نمی‌توانند با اعمال صلاحیت تشخیصی خود، چنین مشاغلی را به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور تشخیص ندهند و درخواست متقاضی را رد کنند. در مواردی از این دست، صلاحیت کمیته‌های استانی محدود به قوانین و مقررات مربوط است و اگر آن قوانین و مقررات رعایت نشوند، آرای کمیته‌های استانی در صورت اعتراض از سوی شعب دیوان عدالت اداری نقض می‌گردد. در این خصوص، ضرورتی به ارجاع امر به هیئت کارشناسی تخصصی ذی‌ربط (سازوکار موضوع ماده ۶۴ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲) نیست و این نقض در سایه سازوکار موضوع ماده ۶۳ قانون یادشده صورت خواهد پذیرفت. در خصوص ایرادهای وارد بر ابلاغ آرای کمیته‌های استانی نیز همین موضوع جاری است؛ چون در این موارد، حکم قانون مصرح و روشن است و مأمّن به‌کارگیری صلاحیت تشخیصی از سوی کمیته‌های استانی نیست.

با این حال، در بررسی عناوین شغلی که به موجب قوانین و مقررات به عنوان یک شغل سخت و زیان‌آور تعیین نشده‌اند، صلاحیت تشخیصی کمیته‌های استانی پابرجاست و شعب دیوان عدالت اداری برای رعایت جوانب فنی و تخصصی امر ناگزیرند به موضوع بر اساس سازوکار ماده ۶۴ قانون رسیدگی کنند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران (جلد ۲)، چاپ هفتم، تهران: توس، ۱۳۸۳.
۲. رستمی، ولی، مسلم آقایی طوق و حسن لطفی، دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری ایران. تهران: گرایش، ۱۳۸۸.
۳. صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.
۴. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، چاپ بیستم، تهران: سمت، ۱۳۸۷.
۵. مولاییگی، غلام‌رضا و حسین محمدی احمدآبادی، صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ هفتم، تهران: جنگل، ۱۴۰۲.
۶. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق، دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: خرسندی، ۱۳۸۹.
۷. هکی، فرشید، حقوق کار؛ تحلیل اقتصادی و رویکرد حقوق بشری، چاپ اول، تهران: شهر دانش، ۱۳۹۲.

ب) مقاله

۱. پروین، خیرالله و حسین آیینه‌نگینی، «صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اعتراض از آرای مراجع شبه قضایی (تأملی بر یک رأی)»، فصل‌نامه حقوق اداری، پاییز ۱۳۹۹، سال هشتم، شماره ۲۴.
۲. حسینی، محمدجواد و حسن خسروی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، زمستان ۱۳۹۹، سال دوم، شماره ۵.
۳. حیدرنژاد، ولی‌الله، غلام‌رضا مولاییگی و سید محمد مهدی غمامی، «بهره‌مندی از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۳۹۹، سال هفتم، شماره ۲۲.
۴. زمانی، سید قاسم، «شبیه‌سازی درمانی و حق بر سلامتی در قلمرو حقوق بین‌الملل بشر»، پژوهش حقوق و سیاست، ۱۳۸۵، دوره هشتم، شماره ۱۹.
۵. قاری سید فاطمی، سید محمد، «مبانی توجیهی و اخلاقی حقوق بشر معاصر»، مجله تحقیقات حقوقی دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۱، دوره پنجم، شماره ۳۶-۳۵.

۶. کاظمی لایق، داوود، «بازنشستگی سخت و زیان‌آور در نگاه نقد؛ بررسی کامل اجرای بازنشستگی زودتر از موعد سخت و زیان‌آور»، ماه‌نامه علمی و تخصصی فن‌آوری سیمان، بهمن ۱۳۹۴، شماره ۹۱.
۷. مشهدی، علی، «تأملی بر نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت‌های تشخیصی در پرتو ماده ۶۴ قانون دیوان»، فصل‌نامه تحقیقات حقوقی، ۱۳۹۵، شماره ۷۴.
۸. نجابت‌خواه، مرتضی، فاطمه افشاری و سید شهاب‌الدین موسوی‌زاده، «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دو فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، بهار و تابستان ۱۳۹۶، شماره ۷۷ و ۷۸.
۹. واعظی، سید مجتبی و مهستی سلیمانی، «خواننده در دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، بهار ۱۳۹۵، سال پنجم، شماره ۱۳.

2. Latin Source

1. Alder, John. General principles of constitutional and administrative law, 40nd ED, New York: Palgrave, 2002.
2. Barnett, Hilaire. Constitutional and administrative law, 10nd ED, Milton Park, Routledge: Cavendish, 2013.
3. Braibant, Guy and Bernard Stirn. Le droit administratif francais. 7nd ED. Paris: Presses de Sciences Po et Dalloz, 2005.
4. De laubadère, André et al. Droit administrative. 17nd ED. Paris: L.G.D.J, 2002.
5. R. Cruft S. Liao and Renzo M. Matthew, the Philosophical Foundations of Human Rights: An Overview, Philosophical Foundations of Human Rights, Philosophical Foundations of Law, Oxford University Press, 2015.
6. T. Van biven, "human rights and rights of people", European Journal of International Law, No. 6, 1995.

The limits of jurisdiction of the provincial committees of implementation and recognition of hard and harmful jobs and The nature of the votes issued by them

Saeb Dast Peyman¹

HamidReza Rahmani²

Abstract

In order to enjoy the benefits of working in hard and harmful jobs, the applicant's job must first be confirmed as a hard and harmful job. The task of comparing and identifying hard and harmful jobs is the responsibility of the provincial committees. Also, announcing the result to the applicant and implementing the policies and approvals of the High Council of Technical Protection are other duties of the provincial committees. Although the provincial committees mainly have diagnostic competence in examining jobs, but regarding matching the job titles claimed by the applicant with the job titles that are determined as hard and harmful jobs according to the laws and regulations, They do not have such a qualification. Because the provincial committees can not, by exercising their diagnostic competence, not recognize such jobs as a hard and harmful job and reject the applicant's request. Regarding the objections to the notification of the votes of the provincial committees, the ruling of the law is also clear and it is not safe to use diagnostic competence by the provincial committees. At the same time, in examining the job titles that are not determined as a hard and harmful job according to the laws and regulations, The diagnostic competence of the provincial committees remains intact, and the branches of the Administrative Court of Justice will be obliged to deal with the issue based on the mechanism of Article 64 of the Law of the Administrative Court of Justice in order to comply with the technical and specialized aspects of the matter.

KeyWords: Provincial committees of implementation and diagnosis, Hard and Harmful jobs, Diagnostic competence, Court of Administrative Justice.

1. Ph.D. in Public Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran, (Corresponding Author), saeb201004@gmail.com

2. Ph.D. Student Public Law, Faculty of Law, University of Farabi, Qom, Iran, hr.rahmani@ut.ac.ir