

دیوان عدالت اداری

تاریخ: 17 آذر 1393

کلاس پرونده: 92/1081 و 1067

شماره دادنامه: 1423-1424

موضوع رأی: عدم ابطال تصویب نامه شماره 92091/ت/46527هـ- 19/4/1392 هیأت وزیران

شاکی: آقایان علی خاکدامن و سعید احمدی

بسم الله الرحمن الرحيم

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

گردش کار: آقای سعید احمدی به موجب دادخواستی، ابطال تصویب نامه شماره 92091/ت/46527هـ- 19/4/1392 هیأت وزیران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" با عرض سلام و احترام، این جانب سعید احمدی قاضی دادگستری شهرستان بیرجند دادگستری استان خراسان جنوبی به استحضار می رساند در تاریخ 19/7/1392 صاحب فرزند شدم و با توجه به قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده (تبصره 2 ماده واحده) از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) موضوع تولد فرزند برخوردار شدم. اما متأسفانه دادگستری استان خراسان جنوبی با این عنوان که این مرخصی فقط به کارمندانی تعلق می گیرد که همسر آنها شاغل باشد در حالی که طبق تبصره 2 ماده واحده قانون استنادی به صراحت آن چنین عبارتی برداشت نمی شود و چنانچه استناد ایشان بند 1 تصویب نامه هیأت وزیران باشد که در جلسه مورخ 16/4/1392 که با قید عبارت همسران افراد یاد شده، به نظر اشتباه تائیدی و در غیر این صورت این تصویب نامه برخلاف قانون مذکور است و با عنایت به این که آیین نامه نمی تواند برخلاف قانون عادی (مجلس) تصویب شود و از طرفی آوردن عبارت مذکور که والدین باید شاغل باشند غیر منطقی است چرا که خانم در هر صورت چه کارمند و غیر آن نیاز به حضور مرد (همسر خود) دارد قید عبارت شاغل بودن برخلاف فلسفه تصویب قانون و روح آن است. لذا تقاضای ابطال مصوبه هیأت وزیران را دارم و تقاضای الزام خواندگان ردیف دوم و سوم به ادامه مرخصی تولد فرزند به مدت 11 روز باقی مانده دارم چرا که سه روز مرخصی به این جانب ارائه و از ادامه باقیمانده خودداری شده. در حالی که اکثر استانهای کشور این مرخصی را به قضات ارائه داده اما متأسفانه دادگستری استان خراسان جنوبی بدون استناد قانونی و پاسخ مسؤول با توجه به درخواست این جانب از ارائه مرخصی باقیمانده خودداری می کند و به ذکر شفاهی این که ما از مدیرکل کارگزینی قضات سوال کردیم گفتند تعلق نمی گیرد بسنده کرده در حالی که استحقاق مستخدم با عدم آن در خصوص مرخصی با توجه به درخواست متقاضی به وی باید کتباً اعلام شود و در صورت عدم تعلق چنین مرخصی استدلال مطابق قانون باشد با توجه به این که قانون مذکور توسط مجلس تصویب شده بر همه دستگاهها حاکم بوده و نمی توان گفت که قضات از دایره شمول آن خارج هستند چون استثناء نیازمند تصریح قانون است حتی جناب حجه الاسلام و المسلمین حاج آقا رئیسی در پاسخ شفاهی به این جانب اعلام نمودند به قضات هم تعلق می گیرد. علی هذا با عنایت به این که این قانون بر اساس دغدغه مقام معظم رهبری در افزایش جمعیت تصویب شده و اقدامات ادارات مذکور به نظر مطابق قانون نیست. تقاضای رسیدگی و الزام به ادامه مرخصی تولد فرزند به مدت 11 روز باقیمانده را دارم. "

آقای علی خاکدامن نیز به موجب دادخواستی جداگانه، ابطال تصویب نامه شماره 92091/ت46527هـ- 19/4/1392 هیأت وزیران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:
" سلام علیکم:

با احترام، به استحضار می‌رساند حسب تأکیدات مقام عظمای ولایت در خصوص ضرورت ارائه بسته های تشویقی جهت افزایش جمعیت کشور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ 20 خرداد 1392 نسبت به تصویب قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده کردند که متعاقب آن هیأت وزیران در تاریخ 19/4/1392 نسبت به تصویب مصوبه شماره 92091/ت46527هـ که با عنایت به موارد زیر مخالف و در تعارض با قانون مصوب مجلس شورای اسلامی است، اقدام می‌نماید. لذا با توجه به ایرادات قانونی ذیل و به استناد اصل 170 قانون اساسی، از محضر آن قضات عالی مقام تقاضای صدور رأی مبنی بر ابطال مصوبه مذکور مستدعی است.

1- در متن ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده، لغو همه محدودیتهای مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت (مصوب 1372) به صراحت عنوان شده است، لیکن مصوبه هیأت وزیران با درج محدودیتهای فراتر از قانون (بهره مندی صرفاً متولدین یک و دو قلو همچنین شرط شاغل بودن مادران)، موجبات انحراف از منویات مقام معظم رهبری، همچنین متن و روح قانون و اهداف قانونگذار شده است که این موضوع موجبات بروز مشکلات اداری و استخدامی برای برخورداری افراد ذی نفع در بهره مندی از مزایا و مشوقهای قانون یاد شده و نتیجتاً اجرای آن شده است.

2- در صدر مصوبه هیأت وزیران، مستند تصویب آن، تبصره 2 ماده واحده قانون مذکور ذکر شده است، در حالی که قانونگذار در متن قانون مورد اشاره، هیچ گونه جایگاهی برای دولت برای تصویب مصوبه قائل نشده است.

3- در تبصره 1 قانون مورد اشاره، برقراری هر گونه امتیازات یا ایجاد محدودیتهای منوط به ارائه لایحه توسط دولت بر اساس توجیحات به شرح مذکور در آن به مجلس جهت بررسی و اتخاذ تصمیم توسط مجلس شورای اسلامی ذکر شده است و برای تصویب مصوبه و آیین نامه توسط هیأت دولت، جایگاهی قائل نشده است."

متن تصویب نامه مورد اعتراض به قرار زیر است:

"باسمه تعالی

با صلوات بر محمد و آل محمد

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

هیأت وزیران در جلسه مورخ 16/4/1392 به استناد تبصره (2) ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده- مصوب 1392- تصویب نمود:

1- مدت مرخصی زایمان (یک و دو قلو) زنان شاغل در بخشهای دولتی و غیر دولتی نه ماه تمام با پرداخت حقوق و فوق العاده های مربوط تعیین می شود. همسران افراد یاد شده نیز از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) برخوردار می شوند.

2- مفاد این تصویب نامه به مادرانی که سن فرزند آنان به نه ماهگی نرسیده است تسری می یابد و مدت مرخصی آنان تا نه ماهگی نوزاد افزایش می یابد.

3- تاریخ اجرای این تصویب نامه از زمان لازم الاجرا شدن قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده - مصوب 1392 - تعیین می شود. - معاون اول رئیس جمهور"

در پاسخ به شکایت شاکیان، معاون امور حقوقی دولت (حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور)، به موجب لایحه شماره 23/7/1392-82392/22143 اعلام کرده است که:

" جناب آقای دربین

مستشار محترم دیوان عدالت اداری و مدیرکل هیأت عمومی دیوان

با سلام و احترام،

عطف به نامه های 13/12/1392-92/1067، 26/1/1393-92/1081 و نیز دادخواست واصله از شعبه بیست و هفتم دیوان عدالت اداری (شماره پرونده 9309980900000588) مربوط به دادخواست ابطال تصویب نامه شماره 92091/ت46527هـ- 19/4/1392 (موضوع تعیین مدت نه ماه تمام برای مرخصی زایمان زنان شاغل در بخشهای دولتی و غیر دولتی با پرداخت حقوق و فوق العاده های مربوط)، ضمن تقدیم نظریه شماره 10701/20062-7/2/1393 این معاونت در خصوص استعلام مربوط به اصلاح مصوبه یاد شده و نیز نامه های

شماره 28/2/1393-2420/93/233 معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس جمهور رد شکایت مورد تقاضاست. "

نامه شماره 10701/20062-7/2/1393- حوزه معاونت حقوقی رئیس جمهور به قرار زیر است:

" سلام علیکم:

با احترام، بازگشت به نامه های شماره 182749/50007/8-10/12/1392 و 46527-113164-4/6/1392 در خصوص « پیشنهادهای اصلاح و اجرایی شدن تصویب نامه موضوع افزایش مرخصی زایمان» اعلام می دارد:

1- تبصره (2) ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده 20/3/1392 مقرر کرده است:

« تبصره 2- به دولت اجازه داده می شود مرخصی زایمان مادران را به نه ماه افزایش دهد و همسر آنان نیز از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) برخوردار شوند.»

با توجه به این که مرجع ضمیر « آنان» در حکم یاد شده زنانی هستند که از مرخصی زایمان بهره مند می شوند و مرخصی در مواردی موضوعیت دارد که مادر شاغل باشد لذا مادران خانه دار مشمول این حکم نمی باشند و به تبع آن، همسران مادران خانه دار نیز مشمول حکم مرخصی تشویقی نمی گردند.

بنا به مراتب فوق مفاد تبصره بند (1) تصویب نامه شماره 92091/ت46527-هـ-19/4/1392 که به استناد تبصره یاد شده به تصویب رسیده منطبق بر حکم قانون بوده است و از این جهت ایرادی بر آن مترتب نیست و در صورتی که درخواست شمول آن به کلیه مردان، مورد نظر باشد اصلاح قانون ضروری است.

2- در خصوص اجرای مصوبه در بخش غیر دولتی

با توجه به این که مطابق ماده (3) قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی مصوب 1374 و اصلاحات بعدی آن مقرر شده است:

« ماده 3- مرخصی زایمان تا سه (3) فرزند برای مادرانی که فرزند خود را شیر می دهند در بخشهای دولتی و غیر دولتی شش ماه می باشد...»

با عنایت به اطلاق تبصره 2 ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم خانواده و جمعیت، در شمول حکم افزایش مدت مرخصی زایمان موضوع ماده (3) قانون ترویج تغذیه به بخش غیر دولتی تردیدی نیست لیکن همان طور که عنایت دارند به موجب ماده (29) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده است که کلیه مصوبات در صورتی قابل اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذی ربط تامین اعتبار شده باشد و دستگاهها مجاز به اجرای احکامی که بار مالی آن تامین نشده نمی باشند. همچنین مطابق بند «ج» ماده (7) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی هم تصریح شده است که:

« ج- اجرای تصمیمات دولت در جهت افزایش مصارف و تعهدات صندوقها منوط به تامین منابع مالی آنهاست لغو این بند مربوط به تصریح نام و ذکر موضوع در سایر قوانین می باشد.»

لازم به ذکر است بنا بر تبصره (6) ماده (7) لایحه ترویج تغذیه با شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی که مفاد آن توسط معاونت حقوقی نهایی شده و طی نامه شماره 10/1/1392-1822/14243 ارائه شده است موضوع مرخصی پدران علی الاطلاق پیش بینی شده و در ماده (9) آن نحوه تامین بار مالی لایحه پیش بینی شده است لذا با توجه به جامعیت لایحه یاد شده پیگیری تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می شود.

3- با توجه به نامه شماره 3688-30/5/1392 مرکز امور زنان و خانواده در خصوص نحوه اجرای بند (2) مصوبه یاد شده راجع به تسری مفاد تصویب نامه به مادرانی که سن فرزند آنان به نه ماهگی نرسیده است و ابهام در امکان برخورداری مرخصی دو هفته ای پدران در این فرض، لازم به ذکر است که تبصره (2) ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم خانواده و جمعیت مشتمل بر دو قسمت است، در قسمت اول دولت مجاز شده است که مرخصی زایمان مادران را به 9 ماه افزایش دهد و همسر آنان نیز از دو هفته مرخصی اجباری برخوردار شوند و حکم قسمت اول تبصره (2) با لحاظ مفاد قسمت دوم این تبصره، ناظر بر مادرانی است که پس از استفاده دولت از اختیار خود و صدور مصوبه، وضع حمل می کنند و همسران آنها را نیز در این فرض شامل می شود. لکن در قسمت دوم که مقصد تسری حکم به مادرانی که فرزند آنان به نه ماهگی نرسیده است، داشته است هیچ ذکری از برخورداری همسر این مادران نکرده است. لذا هر چند ممکن است با اضافه کردن « و همسران آنان» قبل از عبارت « تسری می یابد» در بند «2» مصوبه رفع مشکل کرد، لکن به لحاظ نکته فوق ممکن است مصوبه دولت مورد ایراد رئیس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد."

نامه شماره 28/2/1393-2420/93/233 رئیس امور حقوقی، مجلس و دبیرخانه شورای معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور نیز به قرار زیر است:

" در بند «ن» ماده 80 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، اجازه داده شده مصوبات دولت از حیث مخالفت با قوانین و خروج از حدود اختیارات قوه مجریه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد شکایت واقع شود. از طرفی با مذاقه ای که در متن دادخواست ارسالی به عمل آمده مشاهده می شود که شاکی دلیل موجه و محکمه پسندی بر مغایرت تصویب نامه شماره 92091/ت46527-هـ-19/4/1392 هیأت وزیران، با قانون یا خارج از اختیارات قوه مجریه بودن آن را ارائه و مطرح نکرده است و به زعم خود صرفاً به استعمال الفاظ کلی نظیر «اشتباه تائیدی در مصوبه»، « غیر منطقی بودن مصوبه» «خلاف قانون بودن مصوبه» بسنده کرده است. عنایت دارند اولاً: اساس اعطای مرخصی زایمان مورد بحث که در تبصره 2 قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده پیش بینی شده اجازه و اختیاری بوده که قانونگذار به دولت برای وضع و تصویب آن و در جهت رفاه حال مادران اعطا کرده و بر اساس این اذن قانونی ملهم از قانون، هیأت وزیران نیز اقدام به تهیه و تصویب مصوبه مذکور کرده است. ثانیاً: با توجه به کلمه

«مرخصی زایمان» در تبصره 2 ماده واحده قانون اخیرالذکر، مشاهده می فرمایید که عنوان مرخصی فرع و قائم بر اشتغال و کارمند بودن مادر است چرا که پیشوند مرخصی در جلوی عبارت « زایمان مادران» اختصاص به شاغل بودن آنان دارد و در مورد مادران غیر شاغل استعمال لفظ مرخصی موضوعیت ندارد. بنابراین استعمال عبارت «همسران افراد یاد شده» در تصویب نامه مورد بحث نیز دلالت بر استفاده کارمندان از دو هفته مرخصی تشویقی به

لحاظ همسران شاغل آنهاست. در خاتمه اضافه می نماید هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین نیز که وظیفه انطباق مصوبات دولت با قوانین را دارد نیز با گذشت حدود یک سال از تصویب مصوبه مرخصی زایمان، تاکنون هیچ اقدام و نظری مبنی بر خلاف بودن مصوبه فوق الذکر ارائه نکرده است که این نیز به نوبه خود دلالت بر لازم الاجرا بودن مصوبه مزبور دارد. با توجه به مراتب فوق مقتضی است تقاضای رد شکایت شود."

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ یاد شده با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی، با اکثریت آراء به شرح آینده به صدور رأی مبادرت می کند.

رأی هیأت عمومی

نظر به این که مصوبه مورد اعتراض راجع به ممنوعیت برقراری مرخصی تشویقی برای مردانی که همسر آنان صرف نظر از اشتغال یا عدم اشتغال زایمان کرده اند فاقد حکمی است و فقط در مقام بیان تجویز مرخصی تشویقی دو هفته ای برای مردانی است که همسر آنان شاغل است، بنابراین بند 2 تصویب نامه شماره 92091/ت46527هـ- 19/4/1392 هیأت وزیران با قانون مورد استناد مغایرت ندارد و قابل ابطال تشخیص نشد./

محمدجعفر منتظری

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

خیابان بهشت (ضلع جنوبی پارک شهر) دیوان عدالت اداری

این مطلب از سایت دیوان عدالت اداری چاپ شده است.

نشانی مطلب : <http://www.divan-edalat.ir/show.php?page=ahoshow&id=9688>