

کلاس پرونده: ۹۶/۱۷

شاکی: آقای سعید کنعانی

موضوع: ابطال دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۱) و دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۲)

تاریخ: سه شنبه ۲۱ فروردین ۱۳۹۷

شماره دادنامه: ۱۸

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

شماره دادنامه: ۱۸

تاریخ دادنامه: ۱۳۹۷/۱/۲۱

کلاس پرونده: ۱۷۴/۹۶

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

شاکی: آقای سعید کنعانی

موضوع شکایت و خواسته: ابطال دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۱) و دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۲)

گردش کار: شاکی به موجب دادخواستی ابطال دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۱) و دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مورخ اسفند ۱۳۹۲ (شماره ۲) را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

" با عرض سلام محضر قضات شریف، شرح دادخواست به شرح آتی تقدیم می گردد:

الف- خروج از حیطة اختیارات

تکلیف مقرر در ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری، آیین نامه ها توسط وزارت کار و سازمان تامین اجتماعی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد. لذا مرجع تصویب آیین نامه در موضوع بیمه بیکاری صرفاً هیأت وزیران است بنابراین تهیه و ابلاغ دستورالعملی که مصادیق قطع مقرری بیمه بیکاری را انشاء و علل موجه و غیر موجه و ادله آن را احصا نماید از حیثه اختیارات اداره کل حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری یا وزارت کار، خارج و در خور نقض می باشد، مضافاً دادنامه شماره ۳۶۷ الی ۳۷۸ - ۱۳۷۸/۱۰/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که در مقام وحدت رویه صادر شده، بیان می دارد: « بنابراین مصوبه شماره ... که تحت عنوان دستورالعمل اجرایی با تعیین ضوابط و قواعد خاصی در باب برخورداری از حق بیمه بیکاری در واقع و نفس الامر در حد قانون و آیین نامه اجرایی نموده است، خارج از حدود اختیارات سازمان مذکور تشخیص داده می شود»...

ب) مغایرت با قانون

قانونگذار قطع مقرری بیمه بیکاری را به مفاد ماده ۸ قانون بیمه بیکاری محصور و محدود کرده است و اشتغال مجدد یا عدم شرکت در دوره های کارآموزی یا سوادآموزی، بدون عذر موجه از موارد آن است. هر چند که تعیین معاذیر موجه یا غیر موجه، وفق ماده ۱۴ قانون مذکور صرفاً از طریق آیین نامه هیأت وزیران قابل تصویب خواهد بود، لیکن عدم حضور در ادارات کار و انجام کار بیهوده و عبثی مانند ثبت حضور و غیاب، مصداق هیچ یک از موارد موضوع ماده ۸ قانون موصوف نبوده و از موجبات قطع مقرری محسوب نمی گردد چرا که نه امتناع از حضور در کلاسهای آموزشی بوده و نه به منزله اشتغال می باشد. لذا بند ۱ و ۲ ماده ۲ دستورالعمل شماره (۱) و بند ب دستورالعمل شماره (۲) که تاخیر ۴۵ دقیقه ای مقرری بگیران در ثبت حضور و غیاب را به منزله غیبت غیر موجه تلقی و مقرری را قطع می نماید، فاقد مبنای قانونی است " .

متن دستورالعمل و ضوابط اجرایی مورد اعتراض به قرار زیر است:

" دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری:

رعایت نکات ذیل برای مسئولین و کارشناسان بیمه بیکاری ضروری تلقی شده و عواقب ناشی از عدم رعایت آنها بر عهده رئیس اداره و کارشناسان مربوطه می باشد.

۱- فواصل تعیین شده جهت حضور و غیاب:

۱-۱- حداقل بازه زمانی تعیین شده جهت حضور و غیاب کلیه مقرری بگیران حداقل یک بار در هفته می باشد.

۲-۱- در صورت احتمال اشتغال پنهان مقرری بگیر، تعداد دفعات حضور و غیاب با تشخیص رئیس اداره مربوطه می تواند افزایش می یابد.

۲- تاخیر در حضور و غیاب:

۱-۲- مقرری بگیران می توانند حداکثر تا ۴۵ دقیقه قبل و یا بعد از ساعت تعیین شده جهت حضور و غیاب به واحد مربوطه مراجعه نمایند.

۲-۲- مقرر بگیران در طول دوره دریافت مقرری حداکثر تا ۳ بار مجاز به تاخیر در زمانهای تعیین شده می باشند. تاخیر بیش از آن به منزله غیبت غیر موجه تلقی و منجر به قطع مقرری می گردد.

۳-۲- چنانچه مقرری بگیر در طول دریافت مقرری بنا به دلایل غیر موجه در تاریخ تعیین شده غیبت داشته باشد، کارشناسان مربوطه موظفند با اخذ تعهد کتبی حداکثر تا ۱ بار، غیبت را موجه تلقی نموده و در صورت تکرار قطع مقرری نمایند.

۳- دلایل عدم حضور و غیاب مقرری بگیران:

مقرری بگیر با دارا بودن شرایط ذیل از حضور و غیاب معاف می باشد.

۱-۳- بیماری: مقرری بگیرانی که به دلیل بیماریهای صعب العلاج و بیماریهای طولانی مدت قادر به حضور و غیاب نمی باشند (با ارائه مدارک و مستندات پزشکی)

۲-۳- کهولت سن: مقرری بگیران با سن ۶۰ سال و بیشتر

۳-۳- بازداشت یا زندانی: مقرری بگیرانی که بر اساس حکم صادره از سوی مراجع ذیصلاح بازداشت یا زندانی می گردند، مشروط بر متاهل یا متکفل بودن آنها (با ارائه مدارک و مستندات مربوطه)

۶- ازدواج: مقرری بگیر در طول دوره دریافت می تواند ۱ بار از فرجه ازدواج استفاده نماید و موظف است حداکثر تا ۷ روز با ارائه مدارک و مستندات به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه مراجعه تا وضعیت وی مورد بررسی قرار گیرد.

۷- غیبت غیر موجه: چنانچه وضعیت غیبت مقرری بگیر مشمول هیچکدام از موارد ذکر شده در بند «۴» این دستورالعمل نباشد، غیبت غیر موجه تلقی گردیده و منجر به قطع مقرری می شود.

توضیح: تمام موارد مندرج در این دستورالعمل می بایست با تشخیص و تایید رئیس اداره مربوطه صورت پذیرد. مسئولیت حسن اجرای این دستورالعمل بر عهده مدیران کل، روسا، مسئولین و کارشناسان بیمه بیکاری و حمایت از مشاغل واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی استانها می باشد".

دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی (شماره ۲) ویژه مقرری بگیران بیمه بیکاری:

رعایت نکات ذیل جهت دریافت مقرری بیمه بیکاری الزامی بوده و در صورت عدم رعایت نکات مندرج در دستورالعمل، هرگونه عواقب ناشی از آن بر عهده مقرری بگیر بوده و اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی هیچ گونه مسئولیتی در این خصوص نخواهد داشت.

الف- چنانچه مقرری بگیر بنا به دلایل زیر نتواند در موعد تعیین شده، حضور یابد موظف است به کاربر مربوطه مراجعه نماید.

۱- فوت اقوام: در صورت فوت اقوام (شامل: پدر، مادر، همسر، فرزند، برادر، خواهر) مقرری بگیر حداکثر تا ۷ (هفت) روز می بایست با ارائه کپی گواهی فوت به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه مراجعه تا وضعیت وی مورد بررسی قرار گیرد.

۲- بیماری: مقرری بگیر می بایست پس از اتمام دوره مرخصی استعلاجی در اولین روز اداری، اسناد و مدارک پزشکی خود را به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه ارائه تا مورد بررسی قرار گیرد.

۳- حوادث غیر مترقبه: چنانچه مقرری بگیر به علت بروز حوادث غیر مترقبه نظیر: سیل، زلزله، برف و ... امکان حضور در موعد تعیین شده را نداشته باشد، مکلف است پس از رفع وضعیت غیر مترقبه، در اولین روز اداری به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه مراجعه تا وضعیت وی مورد بررسی قرار گیرد.

۴- بازداشت موقت: چنانچه مقرری بگیر به دلایلی بازداشت موقت گردد، موظف است پس از رفع بازداشت با ارائه مدارک قضایی، به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه مراجعه تا وضعیت وی مورد بررسی قرار گیرد.

۵- سفرهای زیارتی و سیاحتی: مقرری بگیر در طول دوره دریافت مقرری می تواند حداکثر ۲ بار از سفرهای زیارتی و سیاحتی بهره مند گردد. بدیهی است طول دوره سفر زیارتی حداکثر ۳۰ روز و سفر سیاحتی حداکثر ۱۵ روز می باشد.

۶- ازدواج: مقرری بیگر در طول دوره دریافت مقرری می تواند ۱ بار از فرجه ازدواج استفاده نماید و موظف است حداکثر تا ۷ روز با ارائه مدارک و مستندات به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مربوطه مراجعه تا وضعیت وی مورد بررسی قرار گیرد.

ب- در صورتی که عدم مراجعه مقرری بگیر به واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی جهت حضور بنا به دلایل مندرج در بند «الف» این دستورالعمل نباشد، غیبت غیر موجه تشخیص داده شده و منجر به قطع مقرری می گردد.

توضیح: چنانچه مقرری بگیر در طول دریافت مقرری بنا به دلایل غیر موجه در تاریخ تعیین شده غیبت داشته باشند، کارشناسان مربوطه موظفند با اخذ تعهد کتبی حداکثر تا ۱ بار، غیبت را موجه نموده و در صورت تکرار قطع مقرری می گردد.

ج- چنانچه نوبت ارائه شده توسط ساعت حضور و غیاب مقارن با ایام تعطیلی باشد، مقرری بگیر می بایست در اولین روز اداری به واحد تعاون، کار و رفاه اجتماعی مراجعه نماید.

د- چنانچه دستگاه حضور و غیاب به هر دلیلی پرینت نوبت مراجعه بعدی را ارائه ننماید و یا دستگاه دچار نقص فنی شده باشد، مقرری بگیر می بایست بلافاصله به مسئول بیمه بیکاری مراجعه تا مشکل رفع و نوبت بعدی تعیین گردد".

مدیرکل دفتر حقوقی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به موجب لایحه شماره ۱۳۹۶/۱۱/۱۵-۲۲۴۴۵۲، تصویر نامه شماره ۱۳۹۶/۱۰/۱۲-۱۹۸۷۱۰ مدیرکل حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را ارسال کرده است که متن آن به قرار زیر است:

" جناب آقای دکتر ولی پور

مدیر کل محترم دفتر حقوقی

سلام علیکم

احتراماً، بازگشت به نامه شماره ۱۴۱۵۹۷-۱۳۹۶/۷/۲۵ و پیرو نامه های شماره ۱۵۹۴۵۹-۱۳۹۶/۸/۱۷ و نامه شماره ۱۶۵۱۴۰-۱۳۹۶/۸/۲۷ و نامه شماره ۱۳۹۶/۸/۱۳۹۶-۳۱/۹/۱۳۹۶ و ۱۷۵۸۰۲-۱۳۹۶/۸/۲۷ در خصوص ابلاغنامه مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۳ پرونده کلاسه ۹۶/۱۷۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به دادخواست آقای سعید کنعانی به خواسته ابطال (دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ شماره ۱) و (دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مورخ اسفند ۱۳۹۲ شماره ۲) که همراه با ۳ برگ ضمیمه در تاریخ ۲۵/۷/۱۳۹۶ به این اداره کل ارسال گردیده، لایحه دفاعیه به شرح ذیل برای استحضار و صدور دستور مقتضی ارسال می گردد.

شاکی با ذکر دو دلیل در برگ دادخواست بدوی تحت عناوین الف) خروج از حیطة اختیارات ب) مغایرت با قانون، خواستار ابطال دستورالعملهای مذکور شده است علی ایحال ایرادات شاکی و پاسخ این اداره کل به ترتیب ذیل می باشد:

الف) خروج از حیطة اختیارت:

شاکی در بند اول ایراد خود مبنی بر (خروج از حیطة اختیارات) این گونه طرح موضوع نموده است که: « بنا به تکلیف مقرر در ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری، آیین نامه ها توسط وزارت کار و سازمان تامین اجتماعی تهیه و به تصویب هیأت وزیران می رسد لذا مرجع تصویب آیین نامه در موضوع بیمه بیکاری صرفاً هیأت وزیران است بنابراین تهیه و ابلاغ دستورالعملی که مصادیق قطع مقرری بیمه بیکاری را انشاء و علل موجه و غیر موجه و ادله آن را احصاء نماید از حیطة اختیارات اداره کل حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری یا وزارت کار، خارج و در خور نقض می باشد»

در پاسخ به ایراد فوق موارد ذیل به استحضار می رسد:

۱- شاکی به استناد ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری نتیجه گرفته است که آیین نامه های این قانون ... به تصویب هیأت وزیران می رسد علی ایحال با دقت به الفاظ دقیق به کار رفته در ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری، قانونگذار از لفظ مفرد یعنی دقیقاً از لفظ (آیین نامه اجرایی) به جای آیین نامه ها استفاده نموده است بنابراین پنداشت شاکی در این امر که در خصوص هر یک از مفاد قانون بیمه بیکاری می بایست

آیین نامه های مجزایی به تصویب هیأت وزیران برسد مطابق نص صریح ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری از اساس اشتباه بوده و منحصرأ در ماده فوق صرفأ به تصویب (آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری) از سوی هیأت وزیران ظرف یک ماه، تکلیف شده است.

۲- با عنایت به مراتب فوق هیأت وزیران آیین نامه اجرایی این قانون را در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۱۰/۱۲ با ۲۴ ماده به تصویب رسانده است و در تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه فوق به شرح ذیل مقرر شده است: (بیمه شده بیکار از تاریخ ارائه تقاضای استفاده از مقرری بیمه بیکاری آمادگی خود را برای اشتغال به کار تخصصی و یا مشابه آن اعلام نموده است و موظف است در فاصله زمانهای معینی که توسط واحد کار و امور اجتماعی تعیین می شود در اداره کار و امور اجتماعی محل حضور یافته و دفاتر مربوط را امضا نماید. علی ایحال با اندک تاملی در تبصره فوق مشخص می شود که هیأت وزیران به دلایل مختلف قصد ورود به جزئیات نحوه حضور و غیاب در ادارات مربوط را نداشته است و اختیار تام (تعیین زمان حضور و غیاب و دفاتر مربوط) به این امر را چنانچه از قسمت اخیر تبصره مشهود است به ادارات کار و امور اجتماعی واگذار و تکلیف نموده است بنابراین کاملاً واضح و مبرهن است در صورتی که هیأت وزیران هدفی غیر از آنچه گفته شد، داشته است علی القاعده می توانست در ادامه همان تبصره و یا در آیین نامه اجرایی نسبت به مقید بودن اختیار و تکلیف ادارات کار و امور اجتماعی، تعیین مصادیق نموده یا ترتیب دیگری مقرر نماید از سوی دیگر همچنین از لحاظ شأن هیأت وزیران هم، اقتضا دارد که به امور مهم بپردازد از ورود به چنین فرایندی که مختص امر اجرا است پرهیز نموده و مجری را مکلف و مختار نماید که در چارچوب تعیین شده جزئیات اجرایی را با توجه به ویژگی ها و گستره موضوع، مدیریت و راهبری نماید.

۳- از باب یادآوری سابقه موضوع به منظور اجرایی نمودن تکالیف و اختیارات حاصل از تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، واحدهای تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل مبادرت به حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری می نمودند و با عنایت به اینکه ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اغلب شهرستان های کشور مستقر می باشند به دلیل هم سطح نبودن دانش و تجربه همکاران در این ادارات، رویه های بسیار متفاوت و بعضاً مغایر و به شدت سختگیرانه تری دیده می شد به همین دلایل مستمرأ از سوی مقرری بگیران اختلاف نظرهایی در این زمینه با ادارات اجرایی محل بروز می کرد که متعاقباً مراتب در ادارات کل استانی یا ستاد وزارت متبوع نسبت به حل و فصل اختلافات اقدام می گردید و با عنایت به وجود تعداد زیاد مقرری بگیر بیمه بیکاری (بیش از ۲۰۰ هزار نفر مقرری بگیر بیمه بیکاری در سراسر کشور (بر حسب سابقه امر معمولاً حداقل ۲۰ درصد از نحوه حضور و غیاب ادارات محل معترض پیدا می کرد که این تعداد حدوداً بالغ بر ۴۰ هزار نفر می شد و رسیدگی و حل و فصل این مشکلات بهمعضلی اساسی تبدیل شده بود که موجب هزینه های فراوان برای عزیزان مقرری بگیر از یک سو به جهت مراجعات به اداره کل استانی و بعضاً ستاد وزارت متبوع می گردید و از سوی دیگر با توجه به کمبود

بسیار شدید پرسنل ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی، و ادارات کل استانی و ستاد وزارت متبوع، رسیدگی به اعتراضات شمار گسترده معترضان حاصل از نبود چارچوب منطقی و مشخص و وجود رویه های بسیار گوناگون و احیاناً اعمال سلايق موجب تضییع حقوق برخی افراد و بروز زنجیره ای از نابسامانی ها و بعضاً اختلال در ارائه سایر خدمات و وظایف ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی شده بود.

۴- از بدو اجرای آیین نامه اجرایی از سال ۱۳۶۹ پیرو معضلات تشریح شده در بند فوق، بنا به پیشنهادات مستمر و مکرر خود ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل از یک سو و درخواستها و پیشنهادات متعدد مقرری بگیران از سوی دیگر در نهایت در جلسات مشترک سراسری ادارات اجرایی و ستادی مقرر گردید پیشنهادات ادارات اجرایی در خصوص نحوه اجرای تکالیف و اختیارات حاصل از تبصره فوق، جمع بندی و در همراهی با سایر مفاد قانون بیمه بیکاری و آیین نامه اجرایی به صورت واحد به نمایندگی از تمام ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی مصرح در تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، و به استناد تکالیف ذیل شرح وظایف مصوب اداره کل حمایت از مشاغل و بیمه بیکاری که به تصویب معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور وقت، مبنی بر (تهیه و اصلاح دستورالعملها، بخشنامه ها و آیین نامه های مرتبط با بیمه بیکاری و حمایت از مشاغل به منظور ایجاد وحدت رویه)، پیش نویس دستورالعمل واحدی در خصوص نحوه حضور و غیاب مقرری بگیران تهیه و مجدداً بعد از تایید و توافق ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل، نهایی و تحت عنوان « دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ » ملاک عمل این ادارات قرار گرفت. ۵- همان گونه که مستحضر هستید در وضعیت اجرایی قبل از دستورالعمل مذکور معمولاً ۲۰ درصد مقرری بگیران

از حدود ۲۰۰ هزار مقرری بگیر با ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی محل در خصوص نحوه حضور و غیاب دچار مشکل می شدند که هزینه هایی برای ارباب رجوع از باب پیگیری در سلسله مراتب اداری استانی و ستادی دربرداشت و از طرفی به علت کمبود نیرو پاسخگویی به حجم زیاد اعتراضات در این خصوص موجب اختلال کاری ادارات کل استانی و ستاد وزارت متبوع می گردید که خوشبختانه با اجرای دستورالعمل فوق به یکباره کاهش فوق العاده از لحاظ اعتراضات مقرری بگیران در خصوص حضور و غیاب حاصل گردید و میزان اعتراضات از ۲۰ درصد معمول به صورت چشمگیری به زیر یک درصد کاهش یافت به طوری که عملاً با توجه به شفاف بودن فرایند حضور و غیاب، حضور در ادارات محل دغدغه ای برای مقرری بگیران و معضلی برای ادارات محل و ادارات کل استانی و ستاد وزارت متبوع محسوب نمی شود. با عنایت به موفقیت آمیز بودن اجرای دستورالعمل فوق در راستای تاکیدات پیاده سازی و تحقق دولت الکترونیک با هدف بهبود کارایی و بهره وری سازمانی و افزایش سرعت و دقت و شفافیت و جلب رضایت ارباب رجوع (دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مورخ اسفند ۱۳۹۲) نیز اگرچه همزمان با دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری پیش بینی

گردیده بود لیکن عملاً به دلیل تامین مالی و سایر هماهنگی های مقتضی به مرور در اغلب ادارات تعاون، کار و رفاه اجتماعی از اوایل سال ۱۳۹۴ با نصب دستگاه های ثبت اثر انگشتی، حضور و غیاب بدون دخالت عامل انسانی در تاریخ و زمانهای تعیین شده به روش تصادفی عملیاتی گردید در این دستورالعمل صرفاً امور دستی و دفتری، تبدیل به فرایند ثبت الکترونیکی شده است و اساساً منجر به تغییرات ماهیتی نشده، بنابراین هیچگونه ایراد قانونی بر این دستورالعمل مترتب نیست.

(ب) مغایرت با قانون:

مغایرت با قانون ایراد دیگر شاکی در خصوص تهیه دستورالعملهای فوق است به این ترتیب که با اشاره به ماده ۸ قانون بیمه بیکاری، قطع مقرری بیمه بیکاری را محصور و محدود به موارد اشتغال مجدد یا عدم شرکت در دوره های کارآموزی یا سواد آموزی بدون عذر موجه دانسته است. و توضیح داده که (:عدم حضور در اداره کار مصداق موارد ماده ۸ این قانون نبوده و از موجبات قطع مقرری محسوب نمی شود لذا تاخیرهای موضوع بندهای ۱ و ۲ ماده ۲ دستورالعمل شماره (۱) و غیبت موضوع بند ب دستورالعمل شماره (۲)، فاقد مبنای قانونی است.

در پاسخ به ایراد فوق موارد ذیل به استحضار می رسد:

۱- اگرچه شاکی موارد قطع مقرری بیمه بیکاری را با تفسیر خود از ماده ۸ این قانون، محصور و محدود به (اشتغال مجدد) یا (عدم شرکت در دوره های کارآموزی یا سواد آموزی بدون عذر موجه) دانسته، مع ذلک صراحتاً تبصره (۱) ذیل همین ماده حکم می نماید: (در صورتی که پس از پرداخت مقرری بیمه بیکاری محرز شود که بیکاری بیمه شده، ناشی از میل و اراده او بوده است کارگر موظف به استرداد وجوه دریافتی به سازمان تامین اجتماعی خواهد بود (...بدیهی است در تبصره مذکور به صورت مشخص به عامل میل و اراده مرتبط با قطع و استرداد بیمه بیکاری اشاره می نماید و همچنین در ماده ۲ قانون بیمه بیکاری در تحدید بیکار موضوع این قانون تاکید دارد که: (بیکار از نظر این قانون بیمه شده ای است که بدون میل و اراده بیکار شده و آماده کار باشد). بنابراین از کنار هم قرار گرفتن این دو حکم قانونی آشکار و مبرهن است که علاوه بر مقرری بگیران دارای اشتغال مجدد یا غایب در دوره های کارآموزی یا سواد آموزی که شاکی موارد قطع مقرری را منحصر به آنها پنداشته است؛ شقوق بسیار مختلفی نیز از مدلول ماده فوق و تبصره ذکر شده متصور است به عنوان مثال متقاضیانی که پس از تایید بیمه بیکاری اقدام به ترک دائمی یا موقت کشور می نمایند یا فرضاً برخی از افراد به هر دلیلی پس از برقراری بیمه بیکاری به طور کلی برای همیشه تمایلی به اشتغال و به تبع آن تمایلی برای انجام حضور و غیاب ندارند و یا برخی افراد دیگر سوابق متعدد در اخذ بیمه بیکاری دارند یعنی به محض تکمیل سابقه بیمه جدید، مترصد بهره مندی مجدد از بیمه بیکاری می باشد و نظایر این موارد بسیار است.

بنابراین چنین افرادی که با فریب و تبانی مبادرت به دریافت بیمه بیکاری می نمایند اساسی ترین شیوه احراز ارادی بودن بیکاری، از طریق انتظام در حضور و غیاب است چرا که فرد بیکاری که معاش وی وابسته به مقرری بیمه بیکاری باشد مطابق مواعد تعیین شده در اداره محل حضور خواهد یافت مگر اینکه عذر موجه داشته باشد که در دستورالعمل مربوط نیز موارد عذر موجه به صورت بسیار سهل گیرانه به نفع مقرری بگير مشخص شده و غیبت محسوب نمی شود لیکن چنانچه برای مقرری بگير بدون عذر موجه، حضور و غیاب جزو اولویت امورات نبوده باشد پر واضح است که چنین فردی نیاز به حمایت بیمه بیکاری نداشته و سامان معیشت وی با مقرری بیمه بیکاری نبوده و بلاوجه و من غیر حق از این حمایت بهره مند شده است.

۲- در تحلیل عوارض و لطمات بسیار منفی دریافت بیمه بیکاری من غیر حق، همان گونه که استحضار دارید کلیت نظامات حاکم بر هر کشوری از مجموعه ای از خرده نظام های موجود در آن نظام تشکیل می شود به شرط پویایی، سلامت و کارکرد مناسب این خرده نظام ها، شاخص های اقتصادی اجتماعی و فرهنگی و ... هر کشور نیز مثبت و رو به پیشرفت خواهد بود با این وجود یکی از این خرده نظام ها، نظام روابط کار می باشد برای تحقق اهداف نظام روابط کار یک کشور نیز، به کارگیری مجموعه ای از عوامل به صورت زنجیروار و هماهنگ باید مد نظر باشد زیرا مجموعه های نظام روابط کار؛ سیستم دادرسی کار، سیستم جبران خدمت، سیستم بیمه بیکاری، سیستم فرهنگ کار، سیستم ایمنی کار و ... می باشد چنانچه هدف اصلی از کنار هم قرار گرفتن عوامل کار؛ کارگر و کارفرما، و سرمایه ... ایجاد تولید و خدمات برای رفاه و پیشرفت کشور در سایه و پناه حمایت های قانونی از لحاظ تنظیم روابط کار، ایمنی کار و بیمه بیکاری ... است و چنانچه سیستم های متشکله نظام روابط کار، هماهنگ با هم عمل نکنند نه تنها از پویایی این نظام کاسته می شود بلکه به اختلال نظام روابط کار و در نهایت به عدم ایفای نقش سالم و سازنده در اعتلای نظامات کلی حاکم بر آن کشور منجر می شود.

با این اوصاف بدیهی است نحوه تخصیص کمکها و حمایت های قانونی از جمله بیمه بیکاری برای کارگرانی که به صورت واقعی بیکار می شوند عامل تعیین کننده در فرهنگ نظام روابط کار است به طوری که اگر این کمکها به حق و در راستای حمایت از نیروی کار بیکار شده صرف و هزینه شود مثبت و در راستای قوام نظام روابط کار بوده لیکن چنانچه به افرادی که قصد ادامه فعالیت به عنوان نیروی کار ندارند یا قصد خروج از کشور دارند یا به تبانی، به محض امکان تعلق بیمه بیکاری، اشتغال و فعالیت سازنده را کنار گذاشته و به دریافت بیمه بیکاری می پردازند یا علاوه بر دریافت مقرری، اشتغال پنهان نیز دارند، لطمات مهلکی به سلامت نظام روابط کار و فرهنگ کار جامعه وارد می نمایند چرا که فرهنگ کار ارزش های زیربنایی، مفروضات، باورها و فرایندهای فکری افراد یک جامعه در خصوص نظم پذیری، وجدان کاری و تلقی کار به عنوان یکی از بنیانی ترین ارزش های انسانی است. بنابه مراتب فوق اگرچه برای متقاضی

مطابق قانون پس از بررسی لازم بیمه بیکاری تعلق می‌گیرد لیکن حفظ و استمرار بیمه بیکاری برقرار شده، به انجام تکالیف موضوعه قانونی از جمله حضور و غیاب تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری منوط شده است.

بنابراین با توجه به مفهوم مصرح ماده ۲ این قانون و تبصره (۱) (ماده ۸ ذکر شده، غیر ارادی بودن بیکاری و آماده به کار بودن از عوامل اساسی در برقراری و تداوم بیمه بیکاری است و چنانچه به استناد تبصره (۱) ماده ۸ این قانون در صورتی که پس از پرداخت مقرری بیمه بیکاری محرز شود که بیکاری بیمه شده ناشی از میل و اراده بوده است کارگر موظف به استرداد وجوه دریافتی خواهد بود در نتیجه زمانی که تکلیف استرداد از جانب قانونگذار تعیین شده، به طریق اولی قطع مقرری بیمه بیکاری نیز حکم شده است و اساساً استرداد وجوه دریافتی بدون قطع بیمه بیکاری چگونه امکان پذیر است. مع الوصف علاوه بر موارد قطع مقرری بیمه بیکاری معطوف به مراتب مورد اشاره شاکی که به (اشتغال مجدد) یا (عدم شرکت در دوره های کارآموزی یا سواد آموزی بدون عذر موجه) انحصار دارد با توجه به توضیحات داده شده مواردی نظیر ترک کشور یا عملاً انصراف از اشتغال به طور کلی یا دریافت فرصت طلبانه بیمه بیکاری یا اشتغال پنهانی به شرح پیش گفته و ... نیز از موارد قطع مقرری بیمه بیکاری است.

۳- همچنین در خصوص تاخیر های موضوع بندهای ۱ و ۲ ماده ۲ دستورالعمل شماره (۱) و غیبت موضوع بند (ب) دستورالعمل شماره (۲) که به منزله غیبت غیر موجه تلقی شده و مقرری را قطع می نماید، شاکی مدعی است موضوع فاقد مبنای قانونی است. در پاسخ به ایراد مذکور؛ همان طور که در مراتب فوق نیز به استحضار رسید تمامی این تمهیدات در « دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری مورخ اسفند ۱۳۹۲ » به پیشنهاد خود ادارات محل در اجرای تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری که از اختیارات و تکالیف این ادارات بوده و با توافق همین ادارات این دستورالعمل جمع بندی و نهایی شده است با توجه به سوابق امر، این دستورالعمل به پشتوانه تجارب ۲۰ سال حضور و غیاب دستی در ادارات محل حاصل شده و متفقاً ادارات محل به این نتیجه رسیده اند که برای پرهیز از ازدحام در حضور و غیاب از طریق سیستم اثر انگشتی و همزمان کشف اشتغال مکتوم و یا عدم تمایل به کار ارادی، چنانچه برای حضور و غیاب مقرری بگیران انعطاف ۴۵ دقیقه ای قبل و بعد از رأس ساعت تعیین شده در نظر گرفته شود معقول و منطقی است حتی علاوه بر انعطاف پذیری مستمر فوق، ۳ بار تاخیر بیش از فرجه سیال ۴۵ دقیقه ای، برای حضور و غیاب قابل پذیرش است علاوه بر موارد فوق مطابق ماده (۳) دستورالعمل موصوف در موارد؛ بیماری طولانی مدت مستند به مدارک پزشکی، کهولت سن بالای ۶۰ سال، بازداشت یا زندانی شدن بر اساس مستندات قانونی، خدمت سربازی متاهلین یا متکلفین، آموزش مورد تایید واحد اداره محل، به کلی از حضور و غیاب معاف بوده همچنین علاوه بر آن در فوت اقوام شامل پدر، مادر، همسر، فرزند، برادر و خواهر به مدت (۷ روز)، بیماریهای معمول مطابق

اسناد، حوادث غیر مترقبه بدون محدودیت با هماهنگی اداره محل، سفرهای زیارتی و سیاحتی برای مقررری بگير دو بار در طول دوره مقررری بگيری برای سفر زیارتی (۳۰ روز) و

سیاحتی (۱۵ روز) و برای ازدواج یک بار به مدت (۷ روز) معاف از حضور و غیاب می باشند.

مع الوصف علاوه بر مسامحه و انعطاف پذیری فراخ ذکر شده در موارد فوق، در بند (توضیح): مربوط به ذیل ماده (۷) دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقررری بگيران بیمه بیکاری، مقرر شده است که: (تمام موارد مندرج در این دستورالعمل می بایست با تشخیص و تایید رییس اداره محل مربوطه صورت پذیرد) بنابراین اگرچه دستورالعمل فوق صرفاً به منظور انتظام بخشی به وضعیت حضور و غیاب بنا به پیشنهاد و توافق خود ادارات محل تهیه گردیده لیکن مطابق بند توضیحی اخیر الذکر تصمیم نهایی روسای ادارات محل برای تشخیص و تایید تمامی موارد مندرج در دستور العمل فوق تعیین کننده است و چنانچه من حیث المجموع به این تشخیص برسند که بیمه بیکاری در هر یک از موارد نباید قطع شود بنا به تشخیص عمل خواهد شد.

مع ذلک مطابق فرایند پیش بینی شده در دستورالعمل مورد توافق ادارات محل؛ در نهایت مطابق تبصره ۲ ماده ۷ آیین نامه اجرایی قانون بیمه بیکاری، اداره محل تصمیم نهایی را اتخاذ خواهد نمود نظر به مراتب فوق با عنایت به مستندات و استدلال های تقدیم شده، ایرادات شاکی در خصوص خروج از حیطه اختیارات و مغایرت قانونی صحیح نمی باشد بنابراین رد شکایت شاکی را درخواست می نماید.

همچنین نمایندگان این اداره کل آمادگی دارند در صورت صلاحدید و اعلام هیأت رسیدگی کننده، برای دفاع در جلسه رسیدگی حضور یابند".

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۱ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

با توجه به اینکه در ماده ۸ قانون بیمه بیکاری مصوب سال ۱۳۶۶ مواردی که مقرری بیمه بیکاری قطع می شود، احصاء شده است و بندهای اشاره شده از دستورالعملهای مورد اعتراض منطبق با هیچ یک از موارد مذکور در ماده ۸ نیست و از طرفی در ماده ۱۴ قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی تصریح شده است که (آیین نامه اجرایی این قانون ظرف یک ماه توسط وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی تهیه و به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید) بنابراین قسمتهای ۲-۱ و ۲-۲ بند ۲ دستورالعمل و ضوابط اجرایی حضور و غیاب مقرری بگیران بیمه بیکاری و بند ب دستورالعمل ضوابط اجرایی حضور و غیاب اثر انگشتی مقرری بگیران بیمه بیکاری، قواعد خاصی در باب برخورداری از حق بیمه بیکاری مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تصویب شده است، قسمتهای یاد شده مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می شود/.

محمدکاظم بهرامی

رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری