

نظارت قضایی بر تعیین حداقل دستمزد در پرتو آرای دیوان عدالت اداری

علی محمد فلاح‌زاده

دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

✉ erfankhalilvandi@gmail.com

✉ عرفان خلیل‌وندی قدسیان

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران

چکیده: این پژوهش با هدف بررسی نوع و حدود نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر نحوه تعیین حداقل دستمزد و حقوق، به تحلیل ساختار و جهت‌گیری رویه دیوان در مواجهه با تصمیمات اداری مرتبط با حقوق و دستمزد می‌پردازد. پرسش اصلی پژوهش این است که دیوان عدالت اداری، با توجه به جایگاه قانونی و رویه قضایی خود، چه رویکردی در نظارت بر تعیین حقوق و حداقل مزد اتخاذ کرده و از مفهوم مزد به چه معنا حمایت می‌کند. این پژوهش با بهره‌گیری از روش توصیفی-تحلیلی و تحلیل کیفی داده‌ها و با گردآوری منابع به شیوه اسنادی و کتابخانه‌ای، آرای دیوان عدالت اداری را در چارچوب نظری مشخصی بررسی می‌کند. مقاله با اتکا به مفهوم حداقل مزد و رویکردهای نظارت قضایی بر آن به تبیین شیوه اعمال نظارت قضایی پرداخته و جهت‌گیری دیوان را در این زمینه روشن می‌سازد. یافته‌های پژوهش حاکی از نوعی ناپایداری و عدم انسجام در رویه دیوان نسبت به حدود صلاحیت خود در اعمال نظارت و همچنین در شیوه تلفیق این صلاحیت با برداشته‌های متفاوت از مفهوم مزد است. این پژوهش در نهایت تلاش می‌کند تصویری شفاف‌تری از جایگاه دیوان عدالت اداری در تضمین حداقل دستمزد و حقوق ارائه دهد. **واژگان کلیدی:** نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، حداقل دستمزد، تعیین دستمزد، حقوق و مزایا

استناد: فلاح‌زاده، علی محمد و خلیل‌وندی قدسیان، عرفان. (۱۴۰۵). نظارت قضایی بر تعیین حداقل دستمزد در پرتو آرای دیوان عدالت اداری. دیدگاه‌های حقوق قضایی، ۳۱ (۱۱۵)، ۱۶۹-۱۸۹.

<https://doi.org/10.22034/ilvi.2026.2059294.1374>

© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.



مقدمه

مزد یکی از مقولات اساسی در روابط کار و حقوق استخدامی است. تمامی اشخاصی که در قبال کار، خدمت یا سابقه اشتغال از دولت یا کارفرما وجهی تحت عناوین مختلف همچون مزد، حقوق و مستمری دریافت می‌کنند، مشمول مفهوم مزد قرار می‌گیرند. شناسایی و تضمین حداقل دستمزد با هدف رهایی از سلطه حاکمیت اراده کارفرمایان بر قراردادهای کار و اعمال محدودیت بر اراده یکجانبه دولت در برقراری حقوق و مستمری، توسعه نظم عمومی حمایتی در برابر موقعیت اقتصادی و اجتماعی نابرابر کارگران، مستمری‌بگیران و مستخدمان است.

از اوایل قرن بیستم تضمین حداقل دستمزد در سراسر نظام‌های حقوقی جهان به تدریج مورد قبول واقع شد و اسناد حقوق بشری نیز به نوبه خود در تحکیم مسئله مزد نقش مهمی داشته‌اند. بند ۳ ماده ۲۳ اعلامیه حقوق بشر اعلام می‌دارد: «هر شخص شاغلی شایسته دریافت دستمزدی منصفانه و مطلوب برای تأمین نیازهای خود و خانواده خود متناسب با حیثیت و کرامت انسانی بوده و نیز می‌بایست در صورت نیاز از حمایت‌های اجتماعی تکمیلی برخوردار گردد.» همچنین جزء ۱ و جزء ۲ بند الف ماده ۷ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به ترتیب با طرح دستمزد منصفانه و تطابق دستمزد با نیازهای افراد و خانواده وی به مسئله مزد ماهیتی حقوق بشری اعطا کردند. به این ترتیب حداقل دستمزد فراتر از یک مسئله شکلی هنجاری به یک سیاست تنظیم‌گر حمایتی اقتصادی و اجتماعی دلالت دارد. سازمان بین‌المللی کار، طی مقاله‌نامه ترمیم حداقل مزد سال ۱۹۷۰ (شماره ۱۳۱)^۱ دستیابی به حداقل مزد منصفانه را در گرو گفت و گو و مشارکت سازمان‌های کارگری و کارفرمایی دانسته است.

با این حال امروزه، ضعف قدرت چانه‌زنی جمعی تشکل‌های کارگری و کارفرمایی و گرایش‌های اقتصادی سرکوب دستمزد و ریاضت اقتصادی به شکاف میان مزد اسمی و مزد واقعی منجر شده و این مسئله باعث شده که حداقل دستمزد به معنای واقعی نیازهای شهروندان را برآورد نکند و عمدتاً دولت به سلب و نقض حق برخورداری از رفاه و دستمزد منصفانه می‌پردازد. نظارت قضایی در این میان نقش اساسی در کنترل و صیانت از امنیت اقتصادی و اجتماعی شهروندان دارد، به همین منظور در این پژوهش دیدگاه‌های مختلف نظارت قضایی و انواع مزد مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری در زمینه حداقل مزد نوع نظارت قضایی و مزد مورد ارزیابی قرار

1. Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312276

خواهد گرفت. پرسش پژوهش این است که آیا تعیین حداقل مزد در حقوق ایران قابلیت نظارت قضایی دارد و رویکرد دیوان عدالت اداری به چه شکل بوده است. فرضیه اولیه این است که علی‌رغم پیچیدگی‌های حداقل دستمزد و تأثیرپذیری آن از سیاست‌گذاری‌های عمومی، نظارت قضایی امکان تشخیص تعهدات حداقلی دولت و آثار دستمزد غیرمنصفانه بر جامعه را دارد، نظارت دیوان عدالت اداری با توجه به آرای صادره به رویکردی میانی گرایش دارد، با این حال مفاد آن در راستای حمایت از مزد منصفانه نبوده است.

در خصوص موضوع پژوهش حاضر، مطالعاتی به شرح ذیل مطرح شده است: پژوهش «آسیب‌شناسی تعیین حداقل دستمزد در ایران: بررسی ساختار تصمیم‌گیری تعیین دستمزد» توسط فاطمه عزیزخانی (۱۴۰۲) در مرکز پژوهش‌های مجلس صورت گرفته است که با بررسی الگوهای کشورها در زمینه تعیین حداقل دستمزد و روش‌های آن، به آسیب‌ها و ضعف‌های حاکم بر حداقل تعیین مزد در ایران پرداخته است. به بحث نظارت قضایی بر حداقل دستمزد پرداخته است و صرفاً بر تصمیم حداقل دستمزد تمرکز دارد.

در پژوهش «ضوابط تعیین حداقل دستمزد؛ مطالعه‌ی تطبیقی حقوق کار ایران با سایر کشورها در پرتو اصول سازمان بین‌المللی کار» توسط حسین ولیزاده (۱۳۹۹) در نشریه قانون‌یار، به معیارهای مرتبط با عوامل فردی و اقتصادی در تعیین حداقل دستمزد پرداخته است و بر مبنای قوانین و مقررات کشورهای مختلف و سازمان بین‌المللی کار به این نتیجه دست یافته است که قانون کار ایران در این زمینه از کاستی‌های حقوقی رنج می‌برد.

نوآوری پژوهش حاضر در این است که ضمن شناسایی انواع مزد و گونه‌های نظارت قضایی، مسئله حداقل دستمزد را در نظام قضایی ایران، رویه دیوان عدالت اداری بررسی می‌کند و نخستین بار به طور نظام‌مند به ارزیابی حقوقی رویه دیوان عدالت اداری در زمینه حداقل دستمزد و پیامدهای حقوقی آن می‌پردازد.

این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی به بررسی نوع نظارت قضایی انجام شده بر تعیین حداقل دستمزد از سوی دیوان عدالت اداری می‌پردازد و داده‌های پژوهش از طریق اسنادی شامل قوانین داخلی و آرای قضایی دیوان عدالت اداری و کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند. هدف اصلی پژوهش، ارزیابی حقوقی رویه دیوان عدالت اداری در حمایت از حداقل مزد است. پژوهش حاضر در چهار بخش اصلی تنظیم شده است. در بخش نخست، مفهوم حداقل مزد و مبانی نظری آن در اسناد حقوقی تبیین شده است تا زمینه درک دقیق‌تری از ماهیت حمایتی این نهاد فراهم گردد. در بخش دوم، رویکردهای مختلف نظارت قضایی بر حقوق اقتصادی و اجتماعی و به طور اخص تعیین

حداقل دستمزد مورد بررسی قرار گرفته است و گونه‌های صلاحیت قضایی به تحلیل درآمده است. در بخش سوم، با نگاهی تطبیقی به رویه قضایی کشورهای مختلف، حدود مداخله و نقش دادگاه‌ها در امر نظارت بر تصمیمات مربوط به مزد مورد بحث قرار گرفته است. در بخش پایانی، آرای دیوان عدالت اداری ایران در زمینه مزد اعم از مشمولان قانون کار و سایر ارزیابی شده و رویکرد قضایی دیوان و نوع صلاحیت و میزان حمایت از مزد منصفانه به تحلیل درآمده است.

۱. مفهوم حداقل مزد

مزد عوضی است که بر اساس قرارداد و در برابر کار کارگر و مستخدم به او پرداخت می‌شود. در حقوق خصوصی، مفهوم مزد محدود به اراده طرفین است و در نظام حقوقی ایران ذیل مبحث اجاره اشخاص، ماده ۵۱۲ قانون مدنی تحت عنوان مال الاجاره، مزد را اجرت نامیده است. نویسندگان حقوق خصوصی، تعیین اجرت معین را منوط به تراضی طرفین دانسته‌اند و در صورت فقدان توافق میان طرفین، اجرت‌المثل جایگزین خواهد شد (کاتوزیان، ۱۳۹۶: ۲۵۸). در فضای تفوق اصل حاکمیت اراده، قراردادی منصفانه قلمداد می‌شود که آزادانه منعقد شود، اما در پرتو ضرورت‌های نظم عمومی اجتماعی، آزادی اراده افراد در انعقاد قرارداد کار محدود شده است (صفایی، ۱۳۹۴: ۶۳-۶۲). در نتیجه با ورود حقوق کار، حداقل مزد جزو موارد حمایتی و آمره قلمداد شده است. در تقابل با رویکرد قراردادی مطلق، مزد در پرتو مفاهیم اجتماعی و اقتصادی نیز باید تفسیر شود. در این رویکرد، معیارهایی چون، کفایت هزینه‌های زندگی کارگر و خانواده او، خط فقر، زیست شایسته و استانداردهای زندگی مطلوب مورد توجه قرار می‌گیرد. چالش اصلی حداقل دستمزد این است که صرفاً از نظر شکلی ارزیابی می‌شود و نقطه نظرات اجتماعی و اقتصادی مزد لحاظ نمی‌شود. فقدان نگاه اجتماعی به مزد به نقض حقوق بنیادین کارگران منجر می‌شود و رویکرد حمایتی آن را مخدوش می‌سازد. نگاه اخیر به آنچه می‌توان مزد اسمی نامید، ختم می‌شود و صرفاً بازتاب اراده مقام یا طرفین صالح تصویب‌کننده حداقل دستمزد است؛ واقعیت معیشت و سطح رفاه جامعه لحاظ نمی‌شود.

در مقابل با طرح مفاهیم جدید درباره مزد و حقوق سعی شده است که بازبینی نظری از آن ایجاد شود. هزینه تأمین زندگی^۱ به مزدی اطلاق می‌شود که بتواند حداقل سطح معیشتی قابل قبول برای کارگر و خانواده او، فراهم سازد (Anker, 2017: 8). در عمل، نرخ آن با توجه به متغیرهای متعددی از جمله هزینه خدمات و کالاها تعیین می‌شود. این مفهوم در اسناد حقوق بشری از جمله بند ۳ ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز قابل استنباط است، با این حال، تأمین زندگی و معیارهای احراز آن به شدت در کشورهای مختلف متغیر است و ماهیتی نسبی دارد (Bronkhorst, 2021: 11-12). شاخص تورم از

1. Living wage

جمله شاخص‌هایی است که می‌توان در ذیل مزد به معنای هزینه تأمین زندگی قرار داد؛ چرا که از طریق تورم به ارزیابی هزینه‌های زندگی، معیشت شهروندان و قدرت خرید آنان می‌توان پرداخت. مزد منصفانه^۱ دیگر مفهومی است که به معنای مزدی بالاتر از سطح تأمین هزینه زندگی است. مزد منصفانه به مزدی اطلاق می‌شود که در نتیجه مذاکره و چانه‌زنی جمعی و به میزان تأمین حداقل هزینه‌های زندگی باشد (Bronkhorst, 2021: 25). از اواخر قرن بیستم میلادی، با شکل‌گیری مفهوم کار شایسته، مزد نیز در چارچوب آن تعریف شد. کار شایسته به کار مولدی اطلاق می‌شود که از درآمد کافی و حمایت اجتماعی مناسبی برخوردار باشد (ابدی، ۱۳۹۲: ۳۵). به تعبیر دیگر، در کار شایسته، بدون نقض حقوق کارگران، درآمد با توجه به معیارهای اجتماعی تعیین می‌شود (Report of the director general to international labour conference, 87th session, 1999).

مبنای حداقل مزد یا حقوق و مستمری بر اساس ارزش کار درخواست شده تعیین نمی‌شود، بلکه فارغ از کار و توانایی‌های کارگر، حداقل دستمزد بر اساس میزان نیاز و رفاه حداقلی هر فرد محاسبه می‌شود (عراقی، ۱۳۹۶: ۱۵۲). به عبارتی هر فرد به تناسب نیازمندی از حداقل حقوق و مزد برخوردار است و تفاوتی میان رسته شغلی، فعالیت شغلی یا سایر طبقه‌بندی‌های شغلی برقرار نیست. نظام حقوقی ایران درباره کارگران و مستخدمین دولتی قائل به تفکیک است؛ با این حال این تفکیک حقوقی میان کارگران و کارکنان دولتی نمی‌تواند عامل و توجیه‌گر برقراری حداقل مزد و حقوق بر مبنای معیارهای ماهوی متفاوت و به نحوی غیر منصفانه باشند.

مستخدمین بخش خصوصی و برخی مشاغل دولتی مشمول قانون کار هستند. قانون کار ایران در بند دوم ماده ۴۱ قانون کار «حداقل مزد بدون آن که مشخصات جسمی و روحی کارگران و ویژگیهای کار محول شده را مورد توجه قرار دهد باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام میشود را تامین نماید.» به نیازمحور بودن حداقل مزد اشاره می‌کند. نهادی به نام شورای عالی کار که متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت است، بر اساس معیارهای ماده ۴۱ قانون کار به تعیین حداقل دستمزد می‌پردازد: «میزان حداقل مزد کارگران را برای نقاط مختلف کشور و یا صنایع مختلف با توجه به معیارهای ذیل تعیین نماید:

۱- حداقل مزد کارگران با توجه به درصد تورمی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌شود.

۲- حداقل مزد بدون آن که مشخصات جسمی و روحی کارگران و ویژگی‌های کار محول شده را

مورد توجه قرار دهد باید به اندازه‌ای باشد تا زندگی یک خانواده که تعداد متوسط آن توسط مراجع رسمی اعلام می‌شود را تأمین نماید.»

از ماده ۴۱ استنباط می‌شود که مطابق بند ۲ پایه اصلی تعیین حداقل مزد تأمین نیازهای زندگی کارگر و خانواده او است و نمی‌توان وی از حداقل نیازها محروم شود (عراقی، ۱۳۹۶: ۱۶۷). علاوه بر آن درصد تورمی اعلامی بانک مرکزی در بند ۱، در واقع به نوعی مازاد بر حداقل نیاز کارگران است و در واقع به نوعی تعدیل افزایشی نسبت به حداقل نیازهاست. بنابراین، به نظر می‌رسد که ماده ۴۱ از مفهوم دستمزد منصفانه حمایت می‌کند. زیرا نه تنها حداقل معیشت، بلکه تطبیق مزد با هزینه‌های واقعی زندگی را نیز تضمین می‌کند. این رویکرد نشان‌دهنده تمایل قانون کار به تحقق مزدی فراتر از نرخ حداقل صوری در روابط کار است.

در مقابل، قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون عام حاکم بر مستخدمین دولتی است. ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجراء پانصد ریال تعیین می‌گردد و در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش می‌یابد.»

از مفاد ماده فوق قابل استنباط است که مقنن در حقوق استخدامی صرفاً به نرخ تورم به عنوان معیار تعدیل حقوق بسنده کرده و به نیازهای معیشتی یا مزد منصفانه یا تأمین هزینه‌های زندگی اشاره‌ای ننموده است. در نتیجه، برخلاف قانون کار که شاخص دوگانه (تورم و نیاز معیشتی) در نظر گرفته است، در نظام حقوقی استخدامی کارکنان دولت، صرفاً بعد شکلی حداقل حقوق لحاظ شده است.

۲. رویکردهای نظارت قضایی بر حداقل مزد

درباره امکان نظارت قضایی بر تعیین حداقل مزد و حقوق به طور مجزا بحث نشده است، اما در حوزه حقوق اقتصادی و اجتماعی به طور عام، این مسئله مورد توجه اندیشمندان حقوقی بوده است. حدود ۳۲ درصد از نظام‌های حقوقی جهان امکان نظارت قضایی بر مسئله حداقل دستمزد را پیش‌بینی کرده‌اند (نجفی کلیانی و دیگران، ۱۴۰۱: ۳۴۶).

رویکردهای نظارت قضایی را به سه دسته عمده ذیل می‌توان تقسیم‌بندی کرد: ۱. رویکرد عدم صلاحیت مطلق، ۲. رویکرد صلاحیت شکلی (حداقلی) و ۳. رویکرد صلاحیت متعادل (میانی).

۱-۲. رویکرد عدم صلاحیت مطلق

رویکرد عدم صلاحیت مطلق مشخصاً رویکردی است که اساساً نظارت قضایی بر حقوق اقتصادی و اجتماعی را به طور مطلق نفی می‌کند (Casla and others, 2022: 7). مطابق دیدگاه مذکور،

حقوق اجتماعی و اقتصادی ماهیت متفاوتی از حقوق سیاسی و مدنی دارند؛ تعهد دولت در حقوق مدنی و سیاسی، تعهدی فوری و مبتنی بر عدم مداخله است و چندان تابع منابع مالی و محدودیت‌های عملی دولت نیست. در حالی که احقاق حقوق اقتصادی و اجتماعی امری زمان‌بر و موکول به منابع مالی در اختیار دولت است، دولت درباره حقوق اقتصادی و اجتماعی تعهد ایجابی دارد که امکان دستیابی به حد اعلی حقوق اقتصادی و اجتماعی امر پیچیده‌ای است (Eriksson, 2015: 48). در واقع، حقوق اقتصادی و اجتماعی جنبه توصیه‌ای و غیرالزام‌آوری دارد که دولت بتواند مطابق آن برنامه‌ریزی اقتصادی مناسب خود را با توجه به منابع مالی موجود انجام دهد و الزام دولت در این معنا، همانند حقوق مدنی و سیاسی نیست، بلکه تنها الزام دولت در نظر گرفتن حقوق اقتصادی و اجتماعی در سیاست‌گذاری و اعمال خود است و به مثابه راهنما می‌توان به حقوق مذکور نگریست.

افزون بر آن، حقوق مذکور با عناوین و گزاره‌های کلی در قوانین تصریح گردیده که باعث تبادر یک گزاره روشن از آن نمی‌شود و با ابهامات بسیاری مواجه است. فلذا، امکان استناد قضایی مستقیم به آن‌ها به نوعی منتفی شده است.

پیچیدگی‌های اجرایی و سختی احراز عملکرد دولت، خارج از توان دستگاه قضایی است و دستگاه قضایی نمی‌تواند نظری دقیق و با کارشناسی تخصصی ارائه دهد. بدون تردید، دولت با استفاده از نهادهای اداری و کارگزاران و متخصصان خود اطلاعات جامعی در اختیار دارند، محدودیت اطلاعاتی دادگاه‌ها امکان نظارت قضایی بر اعمال اجرایی مرتبط را با بن‌بست مواجه می‌کند و به همین دلیل صلاحیت فنی ارزیابی آن را ندارند.

در رویکرد عدم صلاحیت مطلق، نهادی چون پارلمان صلاحیت نظارت بر این دست تصمیمات را دارند؛ چرا که پارلمان اراده عمومی جامعه و محل تجمع نمایندگان آحاد مردم است؛ در نقش ناظر سیاسی بر عملکرد دولت نظارت دارد و در نقش قانون‌گذار، دامنه و گستره حق‌های اقتصادی و اجتماعی را تعیین می‌کنند. این نگاه بر دکترین برتری پارلمان استوار است و بر ماهیت سیاستی حق‌های اقتصادی و اجتماعی تأکید دارد (Boyle, 2020: 137).

دیدگاه عدم صلاحیت مطلق، فی الواقع حامل نگاه‌های حقوق خصوصی است که بر حاکمیت اراده افراد و فردگرایی استوار است. از نظر این گروه، دستمزد توسط نظم بازار تعیین می‌شود. حال توافق بر تعیین مزد ممکن است به صورت فردی یا جمعی باشد و یا حتی مانند حقوق استخدامی ایران و فرانسه عمل اداری یکجانبه باشد. رویکردهایی از جنس توافق‌های جمع‌گرایانه عمدتاً در کشورهای اسکاندیناوی رایج است (Alsos & Eldring, 2021: 39). این دست از نظام‌ها با عنوان لسه‌فر جمعی نهادینه شده‌اند (Dukes, 2014: 23) که بر اساس آن تشکل‌های کارگری و کارفرمایی

به دور از مداخله دولت در خصوص مزد تصمیم‌گیری می‌کنند و دولت به هیچ طریقی نمی‌تواند به توافق طرفین در خصوص میزان حداقل دستمزد ورود کند.

۲-۲. رویکرد صلاحیت حداقلی

رویکرد صلاحیت حداقلی، دادگاه‌ها را صالح بر رسیدگی به مسائل و تصمیمات راجع به حقوق اقتصادی و اجتماعی می‌داند، اما نوع نظارت قضایی محدود به مسائل شکلی و قانونی بودن آن است (Lucherini, 2024: 11). همانند رویکرد قبلی، قائل به عدم صلاحیت فنی در ارزیابی مسائل ماهوی همچون میزان ریالی دستمزد هستند و تنها دادگاه‌ها از حیث طی فرایند قانونی و تطابق تصمیم با شرایط قانونی و مفاد قانون صالح هستند، گرچه برخی از این شرایط قانونی ممکن است که لاجرم به مسائل ماهوی مربوط شود و همچنان دادگاه با رویکرد شکلی به مسئله بنگرد. از نظر این رویکرد، حداقل تعهد دولت باید در نظر گرفته شود که آیا در تصمیم مقتضی رعایت شده است یا خیر.

حداقل دستمزد می‌بایست در یک فضای توافق جمعی شرکای اجتماعی و با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی اتخاذ شود، در غیر این صورت، دولت به تعهد خود عمل نکرده است و تصمیم غیرقانونی است. با این حال، در نظام‌های دوگانه روابط کار، حقوق و مزایای کارکنان دولت از سمت دولت به صورت یکجانبه اعمال می‌شود و اصل سه‌جانبه‌گرایی در آن مطرح نیست؛ آنچه در این باره حائز اهمیت است، فرایند قانونی تعیین حقوق در قوانین استخدامی رعایت شده باشد.

همچنین، بنا به ماهیت حقوق اقتصادی و اجتماعی، نمی‌توان تعهد ایجابی را به صورت آنی بررسی و مورد ارزیابی قرار داد (Eriksson, 2015: 52). شایسته است که دادگاه با در نظر گرفتن اقدامات انجام شده در یک بازه زمانی موضوع را بررسی کند و حصول این حقوق امری تدریجی است. در این راستا برخی اقدامات ضروری قلمداد می‌شود، به طوری که دادگاه می‌بایست با در نظر گرفتن میزان مزد با شرایط اقتصادی، تأثیر آن بر وضعیت مادی و انگیزه کار درباره قانونی بودن تصمیم راجع به حداقل دستمزد نظر نهایی خود را اعلام کند.

۲-۳. رویکرد صلاحیت متعادل

رویکرد صلاحیت متعادل فراتر از شرایط قانونی مصرح، به غایت آن توجه می‌کند و بر این اساس، به تناسب منابع مالی با تصمیم اتخاذ شده نظارت دارد. ممکن است که دولت با وجود منابع مالی کافی، بر خلاف غایت قانون، در امر تأمین حقوق اقتصادی افراد کوتاهی کند و از نظر حقوقی قابل توجیه نباشد. همانند رویکرد قبلی، اقدامات دولت می‌بایست در یک فرایند زمانی مورد ارزیابی قرار گیرد که آیا سیاست‌های دولت در راستای تأمین حقوق اقتصادی افراد بوده است یا خیر. به عبارتی، تعهد دولت درباره حقوق اقتصادی و اجتماعی، تعهد به فعل است و به دلیل پیچیدگی در

احراز و مسائل اقتصادی، چنین متصور می‌شود، اما این به معنای عدم توجه به نتیجه نیست، بلکه دادگاه طی ارزیابی فرایند و سیاست‌های دولت به این جمع‌بندی می‌رسد که آیا فرایند طی شده می‌تواند به نتیجه مدنظر منتهی شود یا خیر (Eriksson, 2015: 41-42).

درباره حداقل مزد، دادگاه می‌بایست به هزینه‌های زندگی و خط فقر، عوامل اقتصادی همچون نرخ بیکاری و تورم و معقول بودن مزد توجه کند تا بتواند حکم به قانونی بودن حداقل دستمزد بدهد.

۳. حداقل دستمزد در رویه قضایی تطبیقی

در رویه قضایی نظام‌های حقوقی مختلف مستقیماً تصمیم راجع به حداقل دستمزد (به جز بلغارستان) وارد فرایند نظارت قضایی نشده است، اما موارد مشابهی را می‌توان یافت.

۳-۱. آفریقای جنوبی

در پرونده کارکنان دولتی علیه دولت^۱ کارکنان بخش دولتی طی پیمان جمعی با دولت (کارفرما) برای سالیان آتی نرخ افزایش دستمزد را تعیین کردند، اما دولت در زمان موعود بنابه شرایط اقتصادی از افزایش دستمزد امتناع کرد و طرفین به توافقی در این خصوص دست نیافتند. تشکل‌های کارگری کارکنان دولتی با طرح شکایت در دادگاه کار خواستار ایفای تعهد دولت شدند. نهایتاً دادگاه تجدیدنظر کار برخلاف پیمان جمعی و خواسته تشکل‌های کارگری، افزایش دستمزد را با توجه به شرایط اقتصادی و منابع مالی دولت، منصفانه ندانست.

استدلال دادگاه در رد شکایت کارکنان دولت بر مبنای بودجه‌بندی دولت بود که نشان از گرایش به صلاحیت متعادل این دادگاه دارد: «با عنایت به قوانین و مقررات موجود، دولت زمانی می‌تواند بر مبنای پیمان‌های جمعی کار متعهد شود که منابع مالی و بودجه دولت یا وزارتخانه یا سازمان دولتی کافی در اختیار داشته باشند. تعهدات مالی مندرج در پیمان جمعی منعقد شده منطبق با بودجه دولت نبوده و افزایش منابع مالی دولت نیز مسیر نیست.» (Public Servants Association and Others v Minister of Public Service and Others (J500/2020) [2020] ZALAC 54; (15 December 2020) 42 ILJ 796 (LAC); (2021) 3 BLLR 255 (LAC)).

رای مطروحه آفریقای جنوبی حاکی از دلالت آن بر صلاحیت متعادل است، چرا که ضمن پذیرش تعهدات دولت، ایفای آن منوط به تناسب منابع مالی است.

۳-۲. ایتالیا

نظام حقوقی ایتالیا در قوانین خود به چگونگی و سازوکارهای حداقل دستمزد اشاره نکرده است.

1. Public Servants Association and Others v Minister of Public Service and Others (J500/2020) [2020] ZALAC 54; [2021] 3 BLLR 255 (LAC); (2021) 42 ILJ 796 (LAC) (15 December 2020)

حداقل دستمزد در قالب مذاکرات جمعی در بخش‌های مختلف اقتصادی تعیین می‌شود که به نام پیمان جمعی ملی کار^۱ شناخته می‌شود. در صورت فقدان پیمان جمعی، دادگاه‌ها در ایتالیا بر اساس سوابق و رویه‌ها در بنگاه‌های اقتصادی مشابه حداقل دستمزد را اعلام می‌کند (Molina, 2021: 79). دادگاه در این فرایند مشابه یک نهاد اداری عمل می‌کند تا ناظر قضایی؛ بر این اساس صلاحیت ارزیابی فنی را نیز دارا است و از منظر مداخله فنی در امر تعیین دستمزد حائز اهمیت است.

۳-۳. بلغارستان

سال ۲۰۱۷ تشکیل‌های کارگری بلغارستان در اعتراض به تصمیم حداقل دستمزد به دلیل عدم رعایت تشریفات قانونی و اصل سه‌جانبه‌گرایی، در دیوان عالی اداری بلغارستان طرح شکایت کردند. دیوان عالی اداری رأی به ابطال تصمیم حداقل دستمزد صادر نمود. (Kahancová & Kirov, 2021: 96-97) و آن را برای طی تشریفات قانونی بازگرداند. بنابراین، بلغارستان به صلاحیت قضایی حداقلی متمایل است که صرفاً بر فرایندهای قانونی و مفاد قانون توجه دارند.

۳-۴. هندوستان

دیوان عالی هندوستان در آرای متعددی به حمایت از مزد و توسعه آن پرداخته است. تأکید دیوان عالی هند بر نظریه معیشتی دستمزد^۲ به ترمیم دستمزد منجر شد (Tripathi & Rajsingh, 2020: 3786). تا سال‌ها معیارهایی برای حداقل دستمزد در هندوستان در نظر گرفته نشده بود و دیوان عالی هند در عمل نقش حمایت از دستمزد را بر عهده داشت. دیوان عالی هندوستان در عمل به حمایت از ترمیم دستمزد از طریق نظارت قضایی پرداخت. مهم‌ترین موارد آن به شرح ذیل است:

۱- هشت ساعت کار می‌بایست در جهت تأمین نیازهای یک خانواده ۴ نفره باشد و در غیر این صورت دستمزد کافی نیست (Express Newspapers (Private) Ltd. v. Union of India, (AIR 1958 SC 578).

۲- فارغ از استطاعت مالی کارفرما، مزد باید تمامی نیازهای افراد را تأمین کند و حداقل مزد علاوه بر محافظت از نیروی کار کارگران، باید نیازهای زیستی فرد را تأمین کند (Bijay Cotton Mills Ltd. v. State of Ajmer, AIR 1955 SC 33).

۳- یک چهارم میزان مزد به معیشت افراد همچون ازدواج، تحصیل کودکان، خدمات درمانی اختصاص می‌یابد (Workmen Represented by Secretary v. Management of Reptakos (Brett, AIR 1992 SC 504).

1. Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro

2. subsistence theory of wages

۴- حداقل دستمزد نه فقط از نظر حقوقی، بلکه باید از نظر اخلاقی، پزشکی و اجتماعی قابل قبول باشد. سیاست اجتماعی نمی‌تواند صرفاً یک امر فنی قلمداد شود (Bijay Cotton Mills Ltd. v. State of Ajmer, AIR 1955 SC 33).

۳-۵. آلمان

دادگاه قانون اساسی آلمان در یکی از آرای تاریخی خود به ارزیابی حقوق قضات و دادستان‌ها مستند به ماده ۳۳ قانون اساسی پرداخت. دادگاه با در نظر گرفتن پنج شاخص کمی (مقایسه با حقوق کارکنان بخش خصوصی، شاخص دستمزد نقدی، شاخص قیمت، اختلاف حقوق بین رده‌های شغلی و مقایسه بین ایالتی) به ارزیابی تناسب حقوق قضات و دادستان‌ها پرداخت (Bundesverfassungsgericht, Judgment of 5 May 2015, 2 BvL 17/09). در مرحله دوم ارزیابی شرایط کلی قضات (تحصیلات، وضعیت حقوق و مزایای استخدامی و...) و توجیه شرایط استثنایی (بحران شدید مالی دولت، ممنوعیت استقراض و...) در دستور کار دادگاه قرار گرفت. در نهایت با توجه به شرایط ایالات و بازه‌های زمانی مختلف، به صورت جداگانه برای هر یک از ایالات رأی صادر شد و تصمیم برخی ایالات در خصوص تعیین دستمزد قضات و دادستان‌ها، معایر قانون اساسی شناخته شد.

۴. رویه دیوان عدالت اداری

آرای دیوان را می‌توان با توجه به رویه دیوان عدالت اداری از دو وجه نوع صلاحیت و نوع مزد بررسی کرد.

۴-۱. مواجهه محتاطانه در نظارت بر حداقل مزد؛ رویکرد صلاحیت حداقلی

رویه دیوان عدالت اداری در مواجهه با تصمیمات اداری مرتبط با حداقل دستمزد حاکی از اتخاذ رویکرد محتاطانه صلاحیت حداقلی در نظارت قضایی دیوان عدالت اداری است. به این معنا که دیوان خود را تنها به بررسی رعایت ضوابط و تشریفات قانونی در ارزیابی تصمیمات اداری مذکور محدود ساخته است و بر این اساس، دیوان به ماهیت تصمیمات و بررسی ابعاد اقتصادی و منصفانه بودن آن‌ها امتناع ورزیده است. دیوان عدالت اداری به جای در نظر گرفتن تأثیرات واقعی تصمیمات اداری بر اقتصاد و جامعه، صرفاً بر تطابق تصمیم با قوانین و مقررات به طور شکلی اکتفا کرده است. همین امر سبب شده است که دیوان در صورت احراز عدول آشکار از مفاد قانونی به ابطال تصمیم اداری بپردازد. این رویکرد محتاطانه دیوان عدالت اداری منجر شده است که در مقام نظارت قضایی دیوان نقشی منفعلانه داشته باشد و از ایفای نقش فعال در حمایت از مزد اجتناب ورزد. دیوان عدالت اداری در منطق صلاحیت حداقلی خود را یک مرجع ناظر بر رعایت قانون در تصمیمات اداری و نه مرجع ارزیابی‌کننده آثار و نتایج تصمیمات اداری بر مزد می‌داند.

دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰ درباره تصمیم

حداقل دستمزد اتخاذ شده شورای عالی کار چنین رأی صادر نموده است: «نظر به این که بخشنامه شماره ۱۳۹۸۴۱ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۷ وزیر کار و امور اجتماعی [تعاون، کار و رفاه اجتماعی]، ناظر بر ابلاغ مصوبه یکصد و هشتاد و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۷ شورای عالی کار بوده است و مستقلاً حاوی مقررات خاصی نیست، بنابراین قابل ابطال به نظر نمی‌رسد. از سویی جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۷ شورای عالی کار با رعایت نصاب مقرر در آیین‌نامه موضوع ماده ۱۶۷ قانون کار تشکیل شده است و عدم امضای مصوبات جلسه توسط نماینده کارگران با وصف حضور در جلسه مذکور، موجب بی اعتباری در مصوبات جلسه شورای عالی کار نخواهد بود.^۱ از این حیث نیز مصوبه مزبور قابل ابطال تشخیص داده نمی‌شود.»

رأی شماره ۲۴۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در خصوص درخواست ابطال بخشنامه شماره ۱۳۹۶/۰۹/۲۰۹-د/۱۳۹۲/۷/۷ معاون توسعه مدیریت و منابع وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، «غیرقابل اجرا اعلام کردن افزایش حقوق طبق نرخ تورم» را به عنوان اقدامی خلاف قانون ارزیابی کرد. رأی مذکور دیوان عدالت اداری علی الظاهر به محتوا و آثار اقتصادی تصمیمات مربوط می‌شود، اما در واقع، از منظر ماهوی وارد ارزیابی مزد عادلانه یا منصفانه نشده است. به بیان دیگر، دیوان صرفاً بررسی مطابقت تصمیم با قانون و حدود اختیارات مرجع اداری را مدنظر قرار داده است و در استدلال دیوان، کفایت و تناسب دستمزد با معیارهای زندگی شایسته و عدالت مزدی دیده نمی‌شود.

بررسی رویه قضایی دیوان عدالت اداری در این زمینه نشان می‌دهد که در شکایات مبتنی بر استدلالات عدم تناسب حداقل دستمزد با شاخص‌های اقتصادی، قدرت خرید یا خط فقر، دیوان هیچ‌گاه ورود ماهوی نکرده و سکوت اختیار کرده است. در دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰ علی‌رغم خواسته ابطال مصوبه دستمزد به دلیل عدم تطابق با تورم اعلامی مستند به قانون کار، هیأت عمومی دیوان در این باره کاملاً سکوت کرد.^۲ در دادنامه شماره ۱۷ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷ در تفسیر ماده ۴۱ قانون کار

۱. خواهان (کانون هم‌اهنگی شوراهای اسلامی کار استان تهران) مدعی شده بود که جلسه‌ای خارج از موضوع جهت تغییر دستمزد تصمیم گرفته شده در جلسه قبلی ترتیب داده شده بود و نمایندگان کارگری از امضا امتناع کردند، فلذا از نظر خواهان، مصوبه بعدی فاقد اثر حقوقی است.

۲. پاسخ مدیر کل دفتر تنظیم و نظارت بر روابط کار نشان می‌دهد که با در نظر گرفتن تورم اعلامی شش ماهه دوم و انتظار روند نزولی تورم، حداقل دستمزد را پایین‌تر از نرخ تورم در نظر گرفته‌اند، با این حال دیوان به نظر هیچ توجهی به بحث تورم نکرده است.

«... با توجه به بند یک ماده ۴۱ قانون صدرالذکر توجه به میزان نرخ تورم پیش‌بینی شده است و الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد کارگران به اندازه‌ی نرخ تورم وجود ندارد.»^۱ صرفاً به معیار بند ۱ ماده ۴۱ مذکور (توجه به تورم) ورود کرده و درباره‌ی بند دوم ماده ۴۱ و نحوه‌ی محاسبه‌ی حداقل دستمزد با ترکیب دو بند سکوت کرده است. همچنین بدون توضیح شفاف نظر مشاورین در دادنامه اخیر ذکر شده است که «... ثانیاً: شکایت شکات از سوی هیأت تخصصی جهت کسب نظر مشاورین توسط ریاست معظم کل دیوان ارجاع و مشاورین به تاریخ ۹۳/۲/۹ حداقل دستمزد تعیین شده جهت سال ۱۳۹۲ را منطبق با ماده ۴۱ قانون کار دانسته‌اند.»^۲ و بر این اساس تصمیم حداقل دستمزد مذکور را منطبق با قوانین و مقررات و غیرقابل ابطال قلمداد کرده است.

یکی از ویژگی‌های بارز رویه‌ی دیوان در اتخاذ این رویکرد، پایبندی به رویکردهای معطوف به متن در تفسیر قوانین و مقررات است. رویه‌ی دیوان عدالت اداری نمایانگر آن است که نظارت قضایی خود را صرفاً به مفاد صریح قوانین و مقررات محدود کرده است و به غایات و فلسفه‌ی وجودی مفاهیم حقوقی موجود در قوانین و مقررات توجهی نمی‌کند و عوامل خارج از متن از جمله مقصود تدوین‌کنندگان قانون و زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی در ارزیابی آنان مؤثر نیست. بنابراین وارد آثار عملی و تأثیر تصمیمات اداری بر حق دستمزد نمی‌شود.

رای وحدت رویه شماره ۲۰۶ مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام حل تعارض آرا شعب دیوان، دادنامه شماره ۴۴۴ مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۸ شعبه بیست و دوم دیوان را صحیح و قانونی دانسته است. دادنامه مذکور در تفسیر مفاد ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ «... با عنایت به اصل ظاهر و اصل تبادر مفاد ماده ۱۵۰ قانون مارالذکر به هیچ دلالت دیگری به غیر از افزایش حقوق بازنشستگان متناسب با نرخ تورم ندارد و از طرفی معنای عرفی و لغو اصطلاحی تناسب نیز چیزی به افزایش حقوق به میزان افزایش تورم نمی‌باشد که هر ساله از جانب بانک مرکزی اعلام می‌گردد.» صراحتاً معطوف به متن قانون بوده و شعبه بیست و دوم دیوان بدون ورود به مسائل مالی و اقتصادی همچون منابع مالی دولت به صدور رأی پرداخته است.

همچنین رأی وحدت رویه شماره ۶۶۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری بعد از اشاره به مستندات قانونی از جهت الزامات قانونی دولت و تطابق با موازین قانونی «... بنابراین

۱. دادنامه شماره ۱۷ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷.

۲. نظر وزارت کار با توجه پاسخ‌های مندرج در شرح موقوفه رأی هیأت تخصصی موافق رویکرد هیأت تخصصی دیوان بود.

الزامات قانونی دولت، رای صادره از شعبه بیست و یکم دیوان عدالت اداری به شماره ۹۴۱ مورخ ۱۳۸۷/۵/۲۰ در حدی که با مقررات مرقوم منطبق می‌باشد، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد.» رأی شعبه بیست و یکم دیوان عدالت اداری را تأیید کرده است.

در رأی شماره ۱۳۸۳/۲۴۳۲۰۸۳ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در ابطال مصوبه جلسه مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۸ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، هیأت عمومی صرفاً از جهت مغایرت قانونی و عدم صلاحیت به ابطال مصوبه مذکور مبادرت ورزیده است: «... به موجب جزء ۴ بند (الف) تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور حداقل حقوق و مزایای مستمر شاغلان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و حداقل حقوق سایر حقوق بگیران حداقل حقوق بازنشستگان و وظیفه بگیران مشمول صندوق بازنشستگی کشوری و سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح و سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی به میزان بیست درصد افزایش مییابد و مرجع اجرای حکم قانونی اخیر براساس ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری هیأت وزیران است...» علیرغم اینکه موضوع رأی مذکور هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ناظر بر حداقل حقوق بازنشستگان و مستخدمان دولت است و در چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری بررسی شده است، اما تحلیل این رأی از حیث رویکرد نظارتی دیوان قابل تعمیم به مسئله حداقل دستمزد کارگران نیز می‌باشد. دیوان در این پرونده نیز، همانند رویه خود در موضوعات مرتبط با حداقل مزد، صرفاً از منظر مغایرت قانونی و حدود صلاحیت مرجع اداری به بررسی پرداخته و از ورود به ارزیابی ماهیت و آثار اقتصادی مصوبه خودداری کرده است. از این رو، رأی مذکور مؤید استمرار رویکرد صلاحیت حداقلی و نظارت شکلی دیوان عدالت اداری در حوزه تصمیمات مزدی محسوب می‌شود، هرچند موضوع آن به گروهی متفاوت از مشمولان قوانین استخدامی مربوط باشد. با این حال، در مواردی دیوان از موضع صلاحیت حداقلی خود عدول کرده است. در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸۴۵ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، حداقل دستمزد را ترکیب دو معیار ماده ۴۱ قانون کار دانسته است: «نظر به اینکه اولاً مطابق ماده ۴۱ قانون کار دو عنصر نرخ تورم و سبب معیشت خانوار متوسط در تعیین حداقل مزد باید مورد توجه قرار گیرد.» اما معیار تورم را با قابلیت نظارت قضایی حداقلی «عنصر نرخ تورم اعلام شده از سوی مرجع ذیصلاح معیاری قابل سنجش و ارزیابی است و تعدیل نرخ مزد باید با توجه به آن نرخ و نه لزوماً مساوی با آن تعیین گردد.» و معیار سبب خانوار با موضع عدم صلاحیت مطلق «... عنصر دوم فاقد ملاک عینی دقیق یا مرجع ذیصلاح جهت سنجش و ارزیابی عدد دقیق است و تشخیص این مولفه مطابق بند ۲ ماده ۴۱ قانون کار موضوع با شورای عالی کار است.» مورد بررسی قرار داده است. در انتهای رأی مذکور

هیأت تخصصی قابل مشاهده است که «با عنایت به قید همه ساله در ماده ۴۱ قانون کار، شورای عالی کار موظف است حداقل هرسال یک بار با رعایت تشریفات قانونی و ملاحظات الزامی آن ماده نسبت به تعیین حداقل مزد و افزایش آن مبادرت کند. با انجام این مهم، تکلیف قانونی شورا محقق شده است. تشکیل جلسه و بازنگری در دستمزد در طول سال پس از تغییرات در شاخص های اقتصادی، امری است که جزو صلاحیت های تشخیصی شورای عالی کار است.»

همچنین رأی شماره ۳۷۷ تا ۳۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۱۰ مصوبه شماره ۳۵۰۹۵/ت/۳۹۹۱۶ هـ مورخ ۱۳۸۷/۳/۷ هیأت وزیران به دلیل تعیین شدن میزان حقوق کمتر از میزان تورم، مصوبه را ابطال کرد و نکته قابل توجه آن نزدیک شدن موضع صلاحیت متعادل و تفسیر مزد به عنوان مسئله اقتصادی و اجتماعی از منظر مقتن است: «قانون‌گذار به منظور برقراری تعادل و توازن بین قدرت خرید مایحتاج ضروری کارکنان شاغل و بازنشسته دولت و نرخ تورم، به شرح ماده ۱۵۰ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت را موظف کرده است، حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت را متناسب با نرخ تورم و به موجب ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌گردد، افزایش دهد...»

به طور کلی، این نکته در رویه دیوان قابل تأمل است که آرای دیوان عدالت اداری دچار یک بی‌ثباتی روش‌شناختی است و درک واحدی از صلاحیت حداقلی را نشان نمی‌دهند. به عبارتی دیگر، گرچه آرای دیوان به ظاهر منسجم به نظر می‌رسد، اما دچار تناقض‌های جدی است. دیوان عدالت اداری در مواجهه با افزایش حقوق کارکنان و بازنشستگان دولت و مستمری‌بگیران سازمان تأمین اجتماعی بر مبنای متن قانون، آرای خود را صادر کرده است و تصمیمات اداری پایین‌تر از نرخ تورم را قانونی نمی‌داند و دایره صلاحیت اختیاری تصمیمات اداری مربوطه را مشخص کرده است. دیوان در آرای متعددی که قبلاً اشاره شد، در تفسیر ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳، عبارت متناسب با نرخ تورم را به معنای میزان تورم یا بالاتر از آن قلمداد کرده است و همچنین، در رأی شماره ۴۰۹ تا ۴۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۳/۰۸/۲۶، عبارت «با توجه به افزایش هزینه زندگی» مصرح در ماده ۹۶ قانون تأمین اجتماعی را بر اساس شاخص نسبت تورم قانونی دانسته است. این آراء، صلاحیت حداقلی را به سمت صلاحیت متعادل سوق داده است.

اما در مواجهه با دعوی موضوع ماده ۴۱ قانون کار از رویه واحد پیروی نکرده است و از شفافیت برخوردار نیست. در این بخش به اختصار از منظر نوع صلاحیت بررسی می‌شود، اما لازم به ذکر

است که نوع صلاحیت برگزیده شده و مفهوم مزد بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. در دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰، علی‌رغم خواسته خواهان و تأیید ضمنی خواننده به عدم رعایت ماده ۴۱ قانون کار، درباره تورم مطلقاً دیوان سکوت کرده است، فلذا رویکرد دیوان عدم صلاحیت مطلق است.

با این حال، در دادنامه شماره ۱۷ هیأت تخصصی دیوان مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷، دیوان اعلام می‌کند: «با توجه به بند یک ماده ۴۱ قانون صدرالذکر توجه به میزان نرخ تورم پیش بینی شده است و الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد کارگران به اندازه ی نرخ تورم وجود ندارد.» دیوان در واقع به طور ضمنی قائل به صلاحیت اختیاری مطلق برای شورای عالی کار است و بر خلاف دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان، به تفسیر بند ۱ ماده ۴۱ قانون کار پرداخته است. دیوان در وضعیت متناقضی قرار دارد، از سویی خود را ناظر بند ۱ ماده ۴۱ قانون کار می‌داند و از سویی دیگر، تفسیر دیوان نمایانگر منطق عدم صلاحیت مطلق است که شورای عالی کار می‌تواند حتی با درصدی بسیار پایین‌تر از درصد تورم، حداقل دستمزد را تعیین کند.

همچنین دادنامه مذکور، نظر مشاورین را به عنوان یکی از مستندات خود قرار داده است اما مفاد نظر مشاورین در خصوص انطباق یا عدم انطباق مصوبه حداقل دستمزد شورای عالی کار با مفاد ماده ۴۱ قانون کار در رأی دیوان اشاره نشده است و صرفاً به قانونی بودن مصوبه از منظر مشاورین اکتفا کرده است. علاوه بر شاخص تورم مقرر در بند یک ماده ۴۱، شاخص حداقل هزینه زندگی مذکور در بند دو همان ماده را نیز در چارچوب نظارت قضایی خود لحاظ کرده است، فلذا به نظر ناخواسته به صلاحیت متعادل گرایش پیدا کرده است.

هیأت تخصصی علاوه بر شاخص تورم مصرح در بند ۱ ماده ۴۱ قانون کار، حداقل هزینه زندگی مصرح در بند ۲ ماده ۴۱ قانون کار را نیز در نظارت قضایی دیوان قرار داده است که به طور معمول از سوی دیوان نادیده گرفته می‌شد و در واقع هر سه رویکرد نظارت قضایی در این دادنامه دیده

۱. «... مصوبه اولیه مطابق ماده ۴۱ قانون کار صورت گرفته و بر اساس آن اعضا طبق درصد تورمی که از بانک مرکزی اعلام گردیده بود تصمیم‌گیری نمودند در حالی که در جلسه اخیر (۱۳۸۷/۱۲/۲۷) رعایت قانون کار نشده است.» و پاسخ خواننده «مذاکرات صورت گرفته در خصوص افزایش ۲۵ درصدی مزد کارگران (در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۲۱) طبیعتاً منطبق با اطلاعات واصله از مرجع رسمی (نامه شماره ۸۷/۱۳۰۰۹۲-۱۳۸۷/۱۲/۲۴ بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران که نرخ تورم شش ماهه آخر سال ۱۳۸۷ را با روند نزولی و کمتر از ۱۹ درصد توصیف نموده است) و حسب موازین قانونی و با رعایت مقررات شکلی از جمله نصاب جلسات و تصمیمات منجر به اتخاذ تصمیم و وضع بخشنامه مربوط دایر بر افزایش ۲۰ درصدی حداقل مزد کارگران در همان جلسه (۱۳۸۷/۱۲/۲۷) شده است.»

می‌شود. با این حال، در دادنامه شماره ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۸۴۵ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، هزینه زندگی مصرح در بند ۲ ماده ۴۱ قانون کار را فاقد ملاک عینی دانسته و به این وسیله با رویکرد عدم صلاحیت مطلق تفسیر کرده است.

۲-۴. بستری لغزنده در تبیین حداقل مزد؛ هزینه تأمین زندگی و مزد اسمی

در رویه دیوان عدالت اداری صراحتاً مفهوم اخصی از مزد دیده نمی‌شود اما رویه دیوان نمایانگر آن است که دچار آشفتگی نظری شدید و متناقضی است و به نظر می‌رسد که ریشه آن را بتوان در اتخاذ رویکردهای معطوف به نوع صلاحیت در نظارت قضایی بر مزد دانست. دیوان به عنوان مرجع عالی اداری، معیارهای دقیق و سازگار برای ارزیابی چگونگی سنجش قانونی بودن تصمیمات اداری مرتبط را نمی‌دهد و خروجی آن، عدم انسجام مفهوم مزد در آرای دیوان است.

در برخی آرای دیوان عدالت اداری، مزد به عنوان هزینه تأمین زندگی قابل استنباط است و دیوان همواره با دخیل دانستن شاخص تورم در مسئله مزد، به صدور رأی مبادرت ورزیده است. به عنوان بارزترین نمونه مزد به معنای هزینه تأمین زندگی می‌توان به رأی شماره ۳۷۷ تا ۳۸۸ مورخ ۱۳۸۸/۰۵/۰۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال بند ۱۰ مصوبه شماره ۳۵۰۹۵/ت/۳۹۹۱۶ هـ.مورخ ۱۳۸۷/۳/۷ هیأت وزیران اشاره کرد. این رأی، مصوبه را به دلیل تعیین میزان حقوق کمتر از میزان تورم، مغایر قانون تشخیص داده است که به شاخص‌های اقتصادی مانند قدرت خرید و تورم استناد کرده است: «قانونگذار به منظور برقراری تعادل و توازن بین قدرت خرید مایحتاج ضروری کارکنان شاغل و بازنشسته دولت و نرخ تورم، به شرح ماده ۱۵۰ قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، دولت را موظف کرده است، حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت را متناسب با نرخ تورم و به موجب ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ حداقل به اندازه نرخ تورم که هر ساله از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اعلام می‌گردد، افزایش دهد...». همچنین در دادنامه شماره ۴۴۴ مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۸ شعبه بیست و دوم دیوان که حکم آن به تأیید رأی وحدت رویه شماره ۲۰۶ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۸۸/۰۳/۰۳ رسیده است، بر مفهوم هزینه تأمین زندگی دلالت دارد: «... با عنایت به اصل ظاهر و اصل تبادل مفاد ماده ۱۵۰ قانون مارالذکر به هیچ دلالت دیگری به غیر از افزایش حقوق بازنشستگان متناسب با نرخ تورم ندارد و از طرفی معنای عرفی و لغوی تناسب نیز چیزی به افزایش حقوق به میزان افزایش تورم نمی‌باشد که هر ساله از جانب بانک مرکزی اعلام می‌گردد.» آرای وحدت رویه شماره ۶۶۷ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۱۶ و شماره ۵۸۴ و ۵۸۵ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رأی شماره ۲۴۷ مورخ ۱۳۹۶/۰۳/۲۳ هیأت عمومی دیوان عدالت

اداری و دادنامه ۲۸۳۵۰۰۹۵۶۰۹۹۷۰۹۴۰ مورخ ۱۳۹۴/۱۲/۲۰ شعبه دیوان عدالت اداری به مفهوم هزینه تأمین زندگی گرایش دارد.

در مقابل، برخی آرا دیوان بر این نکته دلالت دارد که یگانه اراده شورای عالی کار به عنوان نهاد تصمیم‌گیرنده راجع به حداقل مزد، مطلقاً موجب اعتبار مزد است و ورود ماهوی دیوان به آن معنایی ندارد. به بیانی دیگر، خروجی این نگاه از نظر حقوقی به رویکرد مزد اسمی ختم می‌شود، کما این که ممکن است مزد تعیین شده از نظر اقتصادی و اجتماعی منصفانه یا هزینه تأمین زندگی قلمداد شود. تنها در پرونده‌های موضوع ماده ۴۱ قانون کار از این رویکرد دیوان استفاده کرده است. در دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰ درباره ارزیابی معیارهای ماده ۴۱ قانون کار مطلقاً دیوان سکوت کرده است و از این منظر پرداخته که آیا تصمیم مطابق ضوابط قانونی شکل گرفته است یا خیر.

در دادنامه شماره ۱۷ هیأت تخصصی دیوان مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۷، دیوان اعلام می‌کند: «با توجه به بند یک ماده ۴۱ قانون صدرالذکر توجه به میزان نرخ تورم پیش بینی شده است و الزامی بر تعیین حداقل افزایش دستمزد کارگران به اندازه‌ی نرخ تورم وجود ندارد.» همان طور که در بخش صلاحیت درباره دادنامه مذکور بحث شد، تناقضاتی در این رأی حاکم است و آن بر فهم نوع مزد نیز تأثیر می‌گذارد. با توجه به تفسیر بند ۱ ماده ۴۱ قانون کار، در واقع شورای عالی کار مطلقاً محدودیتی در میزان افزایش حداقل دستمزد با توجه به میزان تورم ندارد و ممکن است که حداقل دستمزد را بسیار پایین‌تر یا بسیار بالاتر از میزان تورم افزایش دهد، به این سبب منطق مزد اسمی حاکم است. با این حال، در این دادنامه ذکر شده است که مشاورین در خصوص انطباق قانونی حداقل دستمزد تعیین شده با کلیت ماده ۴۱ قانون کار نظر خود را اعلام کرده‌اند. از آنجایی که مشاورین به ارزیابی فنی و کارشناسی تصمیمات می‌پردازند، به نظر می‌رسد که این رویکردی فراتر از مزد اسمی می‌بایست باشد و حتی می‌تواند به دستمزد منصفانه نزدیک شود.

با این حال، در دادنامه شماره ۸۴۵ هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، هزینه زندگی مصرح در بند ۲ ماده ۴۱ قانون کار را فاقد ملاک عینی دانسته و به این وسیله مزد اسمی خروجی این دادنامه است. رأی شماره ۲۵۲-۲۵۹ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۷ هیأت عمومی دیوان، دادنامه شماره ۶۳۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۱/۰۹/۲۰، دادنامه شماره ۷۸۵۷۴۴ هیأت تخصصی مورخ ۱۴۰۲/۰۶/۳۰ به مزد اسمی اکتفا کرده است.

نتیجه

حداقل مزد و حقوق امروزه به خودی خود نمی‌تواند از حقوق کارگران و مستخدمین و حداقل

رفاه زیستی شهروندان حمایت کند و به همین علت حرکت به سمت تأمین هزینه‌های معیشتی و مزد منصفانه رایج شده است؛ مفهومی فراتر از حداقل دستمزد به سمت حمایت از مزد می‌تواند هدایت کند و ضرورت حرکت به سمت تأمین هزینه‌های معیشتی و تعیین مزد منصفانه را بیش از پیش برجسته کرده است. ماده ۴۱ قانون کار ایران بر دو معیار کلیدی در ارزیابی حداقل دستمزد استوار است؛ این دو معیار عبارت است از حداقل هزینه‌های زندگی و نرخ تورم اعلامی؛ این دو مبنای حداقل تعیین مزد، در واقع می‌توان رویکردی در جهت تحقق مزد منصفانه ارزیابی کرد. در ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به جز تورم به عوامل دیگری اشاره نشده است و خلأ مهمی در تضمین امنیت حداقل حقوق و مزایای کارکنان دولتی است.

نظارت قضایی بر حداقل مزد از دشواری‌هایی برخوردار است، چرا که در نگاه طرفداران عدم صلاحیت مطلق، امکان ارزیابی منابع مالی و بودجه‌ای دولت یا کارفرما یا وضعیت اقتصادی برای محاکم قضایی دشوار است، اما با طرح رویکردهای صلاحیت حداقلی و متعادل امکان نظارت بر اقدامات ناقض قانون و حق حداقل دستمزد فراهم شده است. از طریق ارزیابی رعایت سه‌جانبه‌گرایی، حداقل هزینه‌های زندگی و ارزیابی روند افزایش مزد و تاثیر آن بر رفاه جمعی به یک وضعیت نظارت‌پذیر تبدیل شده است، با این حال نظارت متعادل با گامی فراتر به ارزیابی اقتصادی و فراحقوقی می‌پردازد.

دیوان عدالت اداری در آرای خود هرگز به طور کلی اعلام نکرده است که نسبت به تصمیمات مرتبط با حداقل مزد رویکرد عدم صلاحیت مطلق دارد و همواره خود را صالح به رسیدگی قضایی می‌داند. عمده‌تأ رویه دیوان عدالت اداری بر رویکرد شکلی و تطبیق تصمیمات مبتنی بر نص قانون و تشریفات قانونی اشاره دارد که مشخصاً به رویکرد صلاحیت حداقلی نزدیک است. در رویه دیوان به ندرت به ارزیابی منابع مالی و بودجه‌ای و حتی میزان هزینه‌های زندگی توجه شده است که در چارچوب صلاحیت متعادل قابل مشاهده است، اما ارزیابی اقتصادی در معنای حداکثری آن به طور کلی در زمره الگوی غالب نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در رابطه با حداقل مزد نیست.

بنابراین به طور کلی می‌توان گفت که دیوان عدالت اداری در مقام صلاحیت حداقلی عمل کرده است. رویه دیوان راجع به حداقل مزد به ویژه در دعاوی مرتبط با حقوق استخدامی غالباً به هزینه تأمین زندگی گرایش دارد، با این حال در بررسی حداقل دستمزد موضوع ماده ۴۱ قانون کار، دیوان بدون ارائه توجیه و استدلالی، به مزد اسمی متمایل شده است و در وضعیت متناقضی قرار گرفته است. به طور کلی می‌توان گفت که با وجود تناقضات در برخی رویکردهای دیوان، رویکرد غالب دیوان، صلاحیت حداقلی با مزد به معنای هزینه تأمین زندگی است.

منابع

فارسی

- آقای طوق، مسلم. (۱۴۰۱). نگاه تطبیقی به صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نسبت به ابطال مقررات. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. دوره ۲۲، شماره ۷۹.
- ابدی، سعیدرضا. (۱۳۹۲). کار شایسته در ایران (اندازه‌گیری کاستی‌ها و تحلیل حقوقی). چاپ اول، تهران: نشر میزان.
- امیرارجمند، اردشیر و هم‌تیمی، مجتبی. (۱۳۸۷). حقوق رفاه اجتماعی و اشکال کنترل قضایی. فصلنامه علمی راهبرد. دوره ۱۶، شماره ۴.
- حبیبی، یدالله. (۱۳۹۲). شرحی بر فصول قانون مدیریت خدمات کشوری. چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
- صفایی، سید حسین (۱۳۹۴)، دوره مقدماتی حقوق مدنی - جلد دوم قواعد عمومی قراردادها، نشر میزان.
- عراقی، عزت‌الله. (۱۳۹۶)، حقوق کار. جلد دوم، تهران: انتشارات سمت.
- فلاح زاده، علی محمد و تازی وردی، صادق. (۱۴۰۱). نقش رویه قضایی محاکم در توسعه حقوق اداری ایران. فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۴، شماره ۸۸.
- فقیه لاریجانی، فرهنگ و وارسته بازقلعه، محمد. (۱۳۹۰). قانون مدیریت خدمات کشوری در نظم حقوقی کنونی. چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۹۶). دوره مقدماتی حقوق مدنی: درس‌هایی از عقود معین. جلد یک، تهران: نشر گنج دانش.
- مؤتمنی طباطبایی، منوچهر. (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ نوزدهم، تهران، انتشارات سمت
- نجفی کلیانی، محمد؛ هداوند، مهدی و فلاح زاده، علی محمد. (۱۴۰۱). شناسایی حق‌های رفاهی در قوانین اساسی. مجله حقوقی دادگستری. دوره ۸۶، شماره ۱۲۰.
- نوری، علی محمد. (۱۳۸۰). حقوق و فقر، چاپ اول، تهران: گنجینه فرهنگ.
- ولیزاده، حسین. (۱۳۹۹). ضوابط تعیین حداقل دستمزد؛ مطالعه تطبیقی حقوق کار ایران با سایر کشورها در پرتو اصول سازمان بین‌المللی کار. قانون یار. دوره ۴، شماره ۱۳.
- هم‌تیمی، مجتبی. (۱۳۸۶)، تحلیل مفهومی حقوق اقتصادی و اجتماعی در پرتو اسناد و موازین بین‌المللی حقوق بشر. مجله اطلاعات سیاسی و اقتصادی. شماره ۲۴۲.
- هم‌تیمی، مجتبی. (۱۴۰۰). حقوق تأمین اجتماعی. چاپ دوم، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.

انگلیسی

- Alsos, K. & Eldring, L. (2021). *Securing wage floors in the absence of a statutory minimum wage. Minimum wage regulations in Scandinavia facing low-wage competition*. In I. Dingeldey, D. Grimshaw & T. Schulten (red) *Minimum wages and the multiple functions of wages*. Routledge
- Boyle, Katie (2020): *Economic and Social Rights Law Incorporation, Justiciability and Principles of Adjudication*, Routledge
- Bronkhorst, Ruud (2021): *The Economics of Human Rights Using the Living Income/Fair Price Approach to Combat Poverty*, Palgrave Macmillan
- *Bijay Cotton Mills Ltd. v. State of Ajmer*, AIR 1955 SC 33

- Bundesverfassungsgericht, Judgment of 5 May 2015, 2 BvL 17/09
- Casla, Koldo and others (eds) (2022). Social rights and the constitutional moment: learning from Chile and international experiences, Hart publishing.
- Eriksson, Stina (2015): The Right to a Living Wage, Master's Thesis in International Law – Human Rights, UPPSALA UNIVERSITET
- Express Newspapers (Private) Ltd. v. Union of India, AIR 1958 SC 578.
- Kahancová, Marta and Vassil Kirov (2021): *Shaping minimum wages in Central and Eastern Europe: Giving up collective bargaining in favour of legal regulation?* In book: Minimum Wage Regimes Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels (pp.87-112), Routledge
- Lucherini F. (2024), "The Constitutionalization of Social Rights in Italy, Germany, and Portugal: Legislative Discretion, Minimal Guarantees, and Distributive Integration", *German Law Journal*. 25, Pp 1-16.
- Molina, O. (2021). *Minimum wages in Southern Europe: Regulation and reconfiguration under the shadow of hierarchy*. In Minimum Wage Regimes: Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels (pp. 64-86). Routledge
- Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)
- Public Servants Association and Others v Minister of Public Service and Others (J500/2020) [2020] ZALAC 54; [2021] 3 BLLR 255 (LAC) ; (2021) 42 ILJ 796 (LAC) (15 December 2020)
- Report of the director general to international labour conference, (1999) ,87th session.
- Tripathi, Neha and Soumya Rajsingh (2020): "LAW TO FIX MINIMUM WAGE IN INDIA: CONTRIBUTION OF THE SUPREME COURT", International Journal of Creative Research Thoughts (IJCRT), ISSN:2320-2882, Volume.8, Issue 6, pp.3785-3797.
- Workmen Represented by Secretary v. Management of Reptakos Brett, AIR 1992 SC 504.