



## The Judicial Supervision of Administrative Justice Court on Discretionary Authority of the Social Security Organization

Vahid Babazadeh<sup>1</sup>, Erfan Shams<sup>2\*</sup>, Mehdi Hadavand<sup>3</sup>, Ladan Foroomand<sup>4</sup>

1. PhD Student of Public Law, Faculty of Law, South Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran.

2. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran.

3. Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.

4. Assistant Professor, Department of Public Law, Varamin-Pishva Branch, Islamic Azad University, Varamin, Iran.

### ARTICLE INFORMATION

**Article Type:** Original Research

**Pages:** 641-658

**Article history:**

**Received:** 25 Jun 2021

**Edition:** 2 Sep 2021

**Accepted:** 23 Oct 2021

**Published online:** 7 Feb 2021

### Keywords:

Administrative Supervision,  
judicial supervision, discretionary  
jurisdiction, administrative  
violations.

### Corresponding Author:

Erfan Shams

### Address:

Iran, Tehran, Shahid Beheshti  
University, Faculty of Law,  
Department of Public Law.

### Orchid Code:

0009-0002-7688-1564

### Tel:

09127627307

### Email:

[E\\_shams@sbu.ac.ir](mailto:E_shams@sbu.ac.ir)

### ABSTRACT

**Background and Aims:** The judicial supervision mechanism of the Court of Administrative Justice is on government institutions, non-governmental public institutions (such as the Social Security Organization) and government institutions.

As a non-governmental public institution, Social Security Organization is under the supervision of the Administrative Court of Justice. In its central policy, this organization has the authority to choose insurance and executive regulations. The basis of judicial supervision of the court can be deduced from articles 173 of the Constitution. The purpose of present study is to analyze the court judicial supervision and discretionary authority of Social Security Organization.

**Method and Materials:** The present study research method is descriptive\_analytical.

**Ethical Considerations:** In present study, the principles of text originality, honesty and trustworthiness have been observed.

**Findings:** The Court of Administrative Justice has the legal and judicial authority to deal with the issues of state and public non-state companies, and it has a general authority to supervise the powers of the executive branch, such as the Social Security Organization.

**Conclusion:** The Court of Administrative Justice has had judicial supervision over the discretionary authority of the Social Security Organization, which is important in order to protect and protect the rights of citizens and provide justice.

### Cite this article as:

Babazadeh V, Shams E, Hadavand M, Foroomand L. The Judicial Supervision of Administrative Justice Court on Discretionary Authority of the Social Security Organization. Economic Jurisprudence Studies. 2021.



فصلنامه مطالعات فقه اقتصادی، ویژه‌نامه جستارهای نوین فقه و حقوق، ۱۴۰۰

### نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر صلاحیت تخییری سازمان تأمین اجتماعی

وحید بابازاده<sup>۱</sup>، عرفان شمس<sup>۲\*</sup>، مهدی هداوند<sup>۳</sup>، لادن فرومند<sup>۴</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

۳. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.

۴. استادیار گروه حقوق عمومی، واحد ورامین- پیشوا، دانشگاه آزاد اسلامی، ورامین، ایران.

#### چکیده

#### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۶۴۱-۶۵۸

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۰۴

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۰/۰۶/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۱/۱۸

#### واژگان کلیدی:

نظارت، نظارت قضایی، صلاحیت تخییری، تخلفات اداری.

#### نویسنده مسئول:

عرفان شمس

آدرس پستی:

ایران، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، گروه حقوق عمومی.

کد ارکید:

0009-0002-7688-1564

تلفن:

۰۹۱۲۷۶۲۷۳۰۷

پست الکترونیک:

[E\\_shams@sbu.ac.ir](mailto:E_shams@sbu.ac.ir)

**زمینه و هدف:** مکانسیم نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر دستگاه‌های دولتی- نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و مؤسسات دولتی است. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان نهاد عمومی غیر دولتی زیر مجموعه نظارت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد. این سازمان در بطن خود صلاحیت تخییری نسبت به بیمه و آئین‌نامه اجرایی داشته است. مبنا و اساس نظارت قضایی دیوان را می‌توان از اصل ۱۷۳ قانون اساسی استنباط کرد. هدف از پژوهش حاضر، تحلیل نظارت قضایی دیوان بر صلاحیت تخییری سازمان تأمین اجتماعی است.

**مواد و روش‌ها:** روش این پژوهش به‌صورت توصیفی تحلیلی است.

**ملاحظات اخلاقی:** در نگارش مقاله اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

**یافته‌ها:** دیوان عدالت اداری اصولاً واجد صلاحیت قانونی و قضایی برای رسیدگی به موضوعات شرکت‌های دولتی و عمومی غیر دولتی است و برای نظارت قضایی بر اختیارات قوه مجریه مانند سازمان تأمین اجتماعی، دارای یک صلاحیت عام است. **نتیجه:** دیوان عدالت اداری نظارت قضایی بر صلاحیت تخییری سازمان تأمین اجتماعی داشته است که این مهم به‌منظور حمایت و صیانت از حقوق شهروندی و تأمین عدالت است.

## ۱. مقدمه

اصولاً نظارت به منظور حفظ حقوق شهروندان در سلسله مراتب قوانین و مقررات به منصفه ظهور می‌رسد. یکی از وظایف دیوان عدالت اداری، نظارت بر دستگاه‌های دولتی - نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و مؤسسات دولتی است. این نظارت به سه شکل قضایی، اداری و حقوقی انجام می‌شود. در نظارت قضایی دیوان اقدامات بر دستگاه‌های دولتی - نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و مؤسسات دولتی را بازبینی می‌کند. در نظارت اداری می‌توان به سلسله‌مراتب نظارت درون سازمانی اشاره کرد. در نظارت حقوقی، گزارشات، استعلامات، اقدامات و آرای غیر قضایی مورد نظارت قرار می‌گیرد. یکی از این سازمان‌هایی که تحت نظارت دیوان عدالت اداری است سازمان تأمین اجتماعی است. سازمان مذکور در حیطه عملکرد خود به تدوین مقررات درون سازمانی، در پرتو آئین‌نامه‌های اجرایی می‌پردازد. حال در این پژوهش این سؤال مطرح می‌شود که آیا دیوان عدالت اداری می‌تواند بر سازمان تأمین اجتماعی در حیطه صلاحیت تخییری این سازمان به نظارت بپردازد؟

نوآوری بحث در این موضوع این‌گونه نمایان می‌شود که پژوهش‌های موجود به صورت کلی نظارت عدالت اداری را در صلاحیت بر دستگاه‌های دولتی - نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و مؤسسات دولتی بررسی نمودند، اما این پژوهش به صلاحیت تخییری سازمان تأمین اجتماعی می‌پردازد؛ زیرا این سازمان در ادوار گذشته تحت یک مؤسسه دولتی عمل کرده است، اما در دهه‌های اخیر تحت عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی قرار گرفته است. لذا واکاوی صلاحیت

تخییری سازمان تأمین اجتماعی، نوآوری این پژوهش است.

پژوهش‌هایی که نزدیک به این موضوع نگارش شده‌اند شامل مقاله امکان‌سنجی نظارت حقوقی هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات اداری با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه و انگلیس، نگارش شده توسط رضایی‌زاده و همکاران در سال ۱۴۰۱ است. نویسندگان بیان می‌کنند که نقش نظارت حقوقی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری، نقشی موجه بوده است و بنا به ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری نشان‌دهنده نقش قانونی نظارت توسط دیوان عدالت اداری است. وجه تمایز در این پژوهش سازمان تأمین اجتماعی است. در نتیجه رویکرد کشور فرانسه و انگلیس مورد نظر نیست.

در مقاله‌ای دیگر تحت عنوان امکان‌سنجی نظارت - پذیرگی مصوبات بر دستگاه‌های دولتی - نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و مؤسسات دولتی در دیوان عدالت اداری، نگارش شده توسط نادری‌فرد و همکاران در سال ۱۴۰۱ است. نویسندگان در این پژوهش بیان می‌کنند که دیوان عدالت اداری، صلاحیت نسبی رسیدگی بر مصوبات نهادهای عمومی غیر دولتی را دارد، اما دوگانگی رویه‌ای در مورد صلاحیت یا عدم صلاحیت دیوان عدالت اداری وجود دارد که در این پژوهش به آن پاسخ داده شده است. وجه تمایز این پژوهش به‌طور خاص، سازمان تأمین اجتماعی مورد واکاوی قرار گرفته است.

## ۲. مواد و روش‌ها

پژوهش حاضر از نوع توصیفی-تحلیلی است. از روش کتاب‌خانه‌ای به منظور جمع‌آوری داده‌ها و مطالب در این تحقیق استفاده شده است. همچنین روش فیش‌برداری جهت تجزیه و تحلیل اطلاعات مورد استفاده قرار گرفته است. پژوهشگر، مطالب مورد نیاز خود را از مقالات علمی و متون تخصصی گردآوری کرده است.

## ۳. ملاحظات اخلاقی

در مراحل مختلف نگارش این مقاله، ضمن رعایت اصالت متون، صداقت و امانت‌داری رعایت شده است.

## ۴. یافته‌ها

یافته‌های این پژوهش حاکی از این است که در اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دیوان عدالت اداری را به عنوان نظارت قضائیه بر اعمال دولت و قوه مجریه مطرح کرده است، بدیهی است که پدیده تخلفات اداری در هر شکل آن قابل توجیه نیست. صرف نظر از اوضاع و احوالی که توسط کارمند ارتکاب می‌یابد مهم نقش سیستم اداری و نهادهای متولی در بر خورد با این گونه پدیده‌ها است که به تناسب شرایط و اوضاع و احوال نسبت به آن عکس‌العمل منطقی و قانونی بعمل آید. نظارت قضایی با توجه به اصل ۱۷۳ قانون اساسی مورد تأیید قرار گرفته است و این نظارت با هدف جلوگیری از تعدی و تجاوز کارگزاران عمومی به حقوق مردم مورد شناسایی قرار گرفته است. نظارت دیوان نشان‌دهنده توجیه نظارت دیوان بر قدرت دستگاه‌های اجرایی ارائه‌دهنده خدمات عمومی بوده است.

## ۵. بحث

## ۵-۱. صلاحیت‌های اختیاری سازمان تأمین

### اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی در راستای تحقق هدف اصل بیست‌ونهم قانون اساسی یعنی برخورداری از حق تأمین اجتماعی تشکیل گردیده است و از آنجایی که در جهت تحقق اهداف والای انسانی و اجتماعی از جمله ایجاد عدالت اجتماعی و تأمین سطح مناسب معاش و برقراری آرامش در زندگی تأسیس گردیده وظایف سنگینی را عهده‌دار است (طباطبایی حصار، ۱۳۹۶، ۲۱۵). با توجه به نقشی که در ارائه خدمات و حمایت‌های اجتماعی دارد در جهت نیل به اهداف خود به موجب قانون دارای صلاحیت‌های اختیاری گسترده‌ای می‌باشد که در ادامه به بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود.

## ۵-۱-۱. صلاحیت اختیاری در تعیین حق بیمه

وفق بند ششم ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی «حق بیمه عبارت از وجوهی است که به حکم قانون تأمین اجتماعی و برای استفاده از مزایای آن به سازمان پرداخت می‌گردد». مطابق ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی «کلیه وجوه و مزایای نقدی و غیر نقدی که به صورت مستمر در مقابل کار بیمه‌شده به وی پرداخت می‌شود مبنای کسر حق بیمه قرار می‌گیرد».

در بند یک ۲۸ قانون تأمین اجتماعی آمده است «حق بیمه از اول مهرماه تا پایان سال ۱۳۵۴ به میزان ۲۸ درصد مزد یا حقوق است که هفت درصد آن به عهده بیمه شده و ۱۸ درصد به عهده کارفرما و ۳ درصد به وسیله دولت تأمین خواهد شد. در تبصره یک همین ماده آمده است. «از اول سال ۱۳۵۵ حق بیمه سهم کارفرما ۲۰ درصد مزد یا حقوق بیمه‌شده خواهد بود و با احتساب سهم

سازمان خواهد بود در مورد مقاطعه کارانی که صورت مزد و حق بیمه کارکنان خود را در موعد مقرر به سازمان تسلیم و پرداخت می‌کنند معادل حق بیمه پرداختی بنا به درخواست سازمان از مبلغ مذکور آزاد خواهد شد.

مطابق قانون کارفرما موظف شده است که مبلغ بیمه را به صورت ماهانه تا زمان قبل از بعد به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت کند و همچنین حقوق بیمه‌شدگان را در کنار دستمزد نیز تسلیم نماید تا سازمان اسناد مدارک بررسی کرده و در صورت مغایرت مابه‌التفاوت را وصول نماید. مطابق ماده ۳۹ این قانون چنانچه کارفرما از بیمه و دستمزد و مدارک آن‌ها استنکاف ورزد، سازمان تأمین اجتماعی راساً مبلغ مابه‌التفاوت بیمه را مشخص و دریافت خواهد کرد.

در این نوع موارد که کارفرما به هر دلیلی موفق به ارسال صورت دستمزد بیمه‌شدگان به تأمین اجتماعی نمی‌شود تأمین اجتماعی با استفاده از ظرفیت‌های موجود در ماده ۴۷ حق بیمه‌ای را راساً تعیین نموده و پس از آن نسبت به مطالبه آن از کارفرما اقدام می‌نمایند و در صورتی که کارفرما به پرداخت آن اقدام ننماید با توجه به اینکه این مطالبات مطابق ماده ۴۹ و ۵۰ قانون فوق‌الذکر در عداد مطالبات ممتاز سازمان و در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا می‌باشد نسبت به وصول آن‌ها مطابق ماده ۵۰ آئین‌نامه اجرایی آن اقدام نماید که در صورت اشتباه بازرسان یا کارشناسان مربوطه، کارفرمایان را دچار مشکلات عدیده و قرار گرفتن در پروسه پیچیده اعتراض، برگه‌های اجرائیه، بلوکه شدن حساب و از این قبیل مشکلات می‌نمایند (طوسی و دیگران، ۱۳۹۵، ۵۶).

بیمه‌شده و کمک دولت کل حق بیمه به ۳۰ درصد مزد یا حقوق افزایش می‌یابد». تعیین میزان حق بیمه بر مبنای مزد یا حقوق بیمه‌شده به دو صورت انجام می‌شود؛ اول بر اساس مزد یا حقوق واقعی بیمه‌شده که از سوی کارفرما اعلام می‌شود که اصل هم بر این است. دوم بر اساس دستمزد مقطوعی که در برخی مشاغل میزان آن از سوی شورای عالی تأمین اجتماعی اعلام می‌شود، میزان حق بیمه مشخص می‌شود. روش اخیر برگرفته از ماده ۳۵ قانون تأمین اجتماعی است و مشاغل دارای دستمزد مقطوع از سوی سازمان اعلام شده است. اما در برخی موارد به واسطه اینکه امکان تعیین مزد یا حقوق بیمه شده به طور مشخص وجود ندارد سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخش‌نامه‌هایی نسبت مزد به کل کار انجام یافته را تعیین و حق بیمه را بر همان اساس تعیین و وصول می‌نماید که این روش در قراردادهای مقاطعه‌کاری (پیمان‌کاری) مرسوم است (ممنون، ۱۴۰۰، ۴۹). همچنین برخی از مواد قانون تأمین اجتماعی در خصوص نحوه محاسبه تعیین و وصول حق بیمه که در ذیل به بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود. صلاحیت اختیاری زیادی را به سازمان تأمین اجتماعی داده است که نیازمند نظارت دقیق جهت جلوگیری از تضییع حقوق افراد می‌باشد.

در ماده ۳۸ این قانون مقرر شده است: «در مواردی که انجام کار به طور مقاطعه به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود کارفرما باید در قراردادی که منعقد می‌کند مقاطعه‌کار را متعهد نماید که کارکنان خود همچنین کارکنان مقاطعه‌کاران فرعی را نزد سازمان بیمه نماید و کل حق بیمه را به ترتیب مقرر در ماده ۲۸ این قانون بپردازد. پرداخت پنج درصد بهای کل کار مقاطعه کار از طرف کارفرما موکول به ارائه مفصاحساب از طرف

آئین‌نامه به اصول حقوقی توجهی نداشته و این ماده مصداق بارز استیفای مال غیر می‌باشد. البته این ماده در هیات عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۸۵۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۰۹ به جهت مخالفت با موازین شرع ابطال گردیده است.

بخشی از افرادی که با تأمین اجتماعی در تعامل هستند و رعایت حق و حقوقشان در گرو حسن استفاده از اختیارات این سازمان است، کارفرمایان می‌باشند که در صورت عدم رعایت حقوق ایشان خسارات جبران‌ناپذیری به چرخه تولید و اقتصاد وارد خواهد آورد. به همین دلیل نظارت قضایی دقیق بر این‌گونه صلاحیت‌های اختیاری سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند موجب رشد و شکوفایی اقتصادی گردد.

در ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی اشتباهات و سوءاستفاده از اختیارات سازمان در تعیین حق بیمه می‌توانست قابل نظارت پیش از اجرا باشد و کارفرمایان را دچار مشکلات مسدودی حساب و توقیف اموال نماید. اما این ماده ابزار حاکمیتی و صلاحیت تخییری زیادی را به این سازمان اعطا نموده است (مشهدی، ۱۳۹۱، ۱۴۶).

#### ۵-۱-۲. صلاحیت اختیاری در تصویب آئین-

##### نامه‌های اجرایی

در بخش آخر ماده ۱ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۰۴/۲۸ آمده است «سازمان داری شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصراً طبق اساس‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد اداره خواهد شد».

در ماده ۹ اساس‌نامه مذکور آمده است «وظایف و اختیارات شورا به شرح زیر است:

هم‌چنین مطابق ماده ۴۰ قانون تأمین اجتماعی «در صورتی که کارفرما از ارسال صورت مزد مذکور در ماده ۳۹ این قانون خودداری کند، سازمان می‌تواند حق بیمه را رسماً تعیین و از کارفرما مطالبه و وصول نماید». در این مواد قانونی به سازمان اجازه داده شده که در شرایط مقرر رسماً حق بیمه را تعیین و مطالبه و وصول نماید که این جواز اختیار و قدرت حاکمیتی زیادی را به سازمان تأمین اجتماعی اعطا می‌نماید که در صورت عدم نظارت و کنترل صحیح، با توجه به توجیه قانونی می‌تواند خودسری و استبداد زیادی را به همراه آورد. هم‌چنین در برخی موارد به واسطه اینکه امکان تعیین مزد یا حقوق بیمه‌شده به‌طور مشخص وجود ندارد شورای عالی تأمین اجتماعی نسبت مزد به کل کار انجام‌یافته را تعیین و حق بیمه را بر همان اساس تعیین و وصول می‌کند.

هم‌چنین در ماده ۳۳ آئین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی آمده است: «چنانچه بدهکار در موقع عملیات بازداشت حاضر باشد و ایرادی ننماید، دیگر حق شکایت از اقدامات مأمور اجرا نخواهد داشت». این ماده مثال واضح نقض حقوق بنیادین افراد است، چرا که حق دادخواهی و مراجعه به دادگاه‌های صالح طبق اصل ۳۴ قانون اساسی حق مسلم هر فرد می‌باشد و این آیین‌نامه این حق اساسی افراد را نادیده گرفته است.

در ماده ۴۰ این آئین‌نامه مقرر شده بود: «در صورتی که شخص ثالث منکر وجود تمام یا قسمتی از وجه نقد یا اموال منقول بدهکار نزد خود باشد و باید ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ بازداشت نامه مراتب را به اجرا اطلاع دهد والا خود مسئول پرداخت وجه یا تسلیم مال خواهد بود». به نظر می‌رسد که تأمین اجتماعی در زمان تصویب این



اختیاری موضوع ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۵/۰۶/۲۶ و اصلاحی مورخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ را تصویب کرده است. مقررات مربوط به شرایط متقاضیان، حمایت‌ها و مزایای قابل ارائه به مشمولین، نرخ حق بیمه و سایر موارد در این آئین‌نامه آمده است.

به موجب ماده ۴۵ قانون تأمین اجتماعی نحوه تسلیم اعتراض و درخواست تجدید نظر و تشکیل جلسات هیئت‌ها و ترتیب رسیدگی و صدور رای و ابلاغ به موجب آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان به تصویب شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی خواهد رسید (رستمی و دیگران، ۱۳۹۹، ۱۱۵).

وفق ماده مذکور آئین‌نامه هیئت‌های تشخیص مطالبات مصوب ۱۳۷۳/۰۵/۲۴ شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی به تصویب رسیده است و ضوابط و نحوه تسلیم اعتراض و سایر موارد مذکور در متن ماده ۴۵ مقرر گردیده است.

در بند یک ماده ۵ این آئین‌نامه مقرر شده بود که جلسات هیئت‌های بدوی با حضور حداقل ۳ نفر و هیئت‌های تجدیدنظر با حضور حداقل ۴ نفر از اعضا رسمیت می‌یابد و سازمان مکلف است زمان تشکیل جلسات را به اطلاع کلیه اعضا برساند. هم‌چنین در بند ۶ همین ماده مقرر شده بود که تصمیمات هیئت‌های بدوی و تجدید نظر با اکثریت آرا نافذ خواهد بود. مفاد دو بند مذکور با مفاد مواد ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی مغایرت دارد و جلسات هیئت‌های بدوی باید با حضور تمام ۴ عضو و هیئت‌های تجدید نظر با حضور تمام ۵ عضو مذکور رسمیت یابد و برای نفوذ و رسمیت آرا اتفاق و اجماع تمام اعضا لازم است (زمانی و دیگران، ۱۳۹۶، ۲۹).

- تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی که طبق مقررات قانون تأمین اجتماعی یا سایر قوانین به آن محول شده است.

- اتخاذ تصمیم درباره خطمشی و سیاست کلی تأمین اجتماعی به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان

- تصویب تشکیلات کلی سازمان به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان

- رسیدگی به بودجه و گزارش مالی و ترازنامه و تصویب آن

- تعیین حقوق و مزایای مدیر عامل و اعضای هیئت مدیره با تأیید شورای حقوق و دستمزد و حق حضور اعضای انتخابی شورا و حق الزحمه اعضای هیئت نظارت.

- تصویب پیشنهادهای هیئت مدیره در خصوص سرمایه‌گذاری و به کار انداختن وجوه ذخایر سازمان

- تصویب خرید و فروش اموال غیر منقول سازمان

- بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص سایر مواردی که بنا به پیشنهاد هیئت مدیره سازمان در شورا مطرح تصویب می‌گردد.

در تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی آمده است: «شرایط مربوط به ادامه تمام و یا قسمتی از بیمه‌های مقرر در این قانون برای کسانی که به علتی غیر از علل مندرج در این قانون از ردیف بیمه‌شدگان خارج شوند به موجب آئین‌نامه مربوطه تعیین خواهد گردید و به هر حال پرداخت کلیه حق بیمه در این قبیل موارد به عهده سازمان خواهد بود. تبصره فوق‌الذکر در خصوص یکی از انواع بیمه‌های اختیاری یعنی «ادامه بیمه به صورت اختیاری» می‌باشد. در همین راستا شورای عالی تأمین اجتماعی آئین‌نامه ادامه بیمه به طور

اختیارات به سازمان تأمین اجتماعی موجب افزایش صلاحیت‌های اختیاری آن می‌گردد که بیم سوءاستفاده و تجاوز از این حجم از اختیارات بیشتر گردیده و در نتیجه نیازمند نظارت بیشتر، دقیق‌تر و کارآمدتر خواهد داشت (گرگی و دیگران، ۱۳۹۱، ۲۱۹).

سازمان تأمین اجتماعی در راستای اجرای سیاست‌های کلی خود به انعقاد تفاهم‌نامه‌هایی با دیگر سازمان‌های اداری و دولتی پرداخته است و به موجب همین تفاهم‌نامه‌ها اختیارات گسترده‌ای برای خود قائل گردیده است، که از این میان بررسی دو تفاهم‌نامه بین سازمان تأمین اجتماعی و وزارت کار به شماره ۱۱۸۷۳۹ مورخ ۱۳۸۴/۱۲/۱ و تفاهم‌نامه شماره ۵۹۸۹۳ مورخ ۱۳۸۹/۴/۱۰ پرداخته می‌شود:

الف) تفاهم‌نامه شماره ۱۱۸۷۳۹ سال ۱۳۸۴/۱۲/۰۱ مشترک وزارت کار و امور اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی: در این تفاهم‌نامه که در خصوص بیمه بیکاری و دایره شمول آن است آمده است، به منظور اجرای دقیق مقررات بیمه بیکاری و آئین‌نامه اجرایی آن در راستای ایجاد وحدت رویه، جلوگیری از برخوردهای سلیقه‌ای و اجرای سیاست‌های جدید مبنی بر پیشگیری از بیکاری کارگران و نهایتاً منطقی کردن هزینه‌های صندوق بیمه بیکاری و نیز تعاملات بیشتر در زمینه بررسی حوادث ناشی از کار (موضوع ماده ۶۰ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۹۶ قانون کار) این تفاهم‌نامه با هدف اصلاح و تکمیل تفاهم‌نامه قبلی تنظیم گردیده و کلیه موارد مغایر آن لغو می‌گردد.

در بند یک این تفاهم‌نامه آمده است: بند یک تفاهم‌نامه در خصوص کارگران شاغل در کارهای با ماهیت دائمی که کار آنان جنبه مستمر دارد لیکن

به نظر نگارنده تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی که طبق مقررات و قوانین به سازمان محول شده مطابق این اساس‌نامه با شورای عالی تأمین اجتماعی است که سازمان با صدور آئین‌نامه‌های اجرایی مختلفی قدرت حاکمیتی و صلاحیت اختیاری خود را اعمال کرده است. با اعطای صلاحیت تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی به سازمان تأمین اجتماعی اختیار عمل زیادی در راستای انجام وظایف سازمان به آن واگذار شده است و سازمان تأمین اجتماعی بدین منظور به تصویب آئین‌نامه‌های زیادی پرداخته است.

همان‌طور که مشاهده گردید با اعطای صلاحیت تصویب آئین‌نامه امکان تخطی و تصمیمات مغایر با قانون و تجاوز از حدود اختیارات برای سازمان تأمین اجتماعی فراهم می‌گردد که نیازمند بازنگری و نظارت است.

### ۵-۱-۳. صلاحیت اختیاری در تعیین سیاست‌های کلی و خط‌مشی سازمان

در ماده ۹ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی در ادامه توضیح وظایف و اختیارات شورای عالی ذکر شده است: «اتخاذ تصمیم درباره خط‌مشی و سیاست کلی تأمین اجتماعی به پیشنهاد هیئت مدیره»؛ در این بند صلاحیت اختیاری کلی به سازمان اعطا گردیده است که به واسطه آن دارای اختیار انجام اعمال و تصمیماتی همچون انعقاد تفاهم‌نامه با سایر سازمان‌ها و ادارات و صدور بخش‌نامه‌ها و سایر دستورات تصمیمات اداری گردیده است. اعطای صلاحیت صدور بخش‌نامه و انعقاد تفاهم‌نامه خود موجب می‌گردد تا سازمان تأمین اجتماعی اختیارات و قدرت حاکمیتی خود را گسترش داده و از اختیار عمل زیادی در خصوص انجام وظایف خود برخوردار گردد. اعطای این قبیل



شروط مورد توافق وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان تأمین اجتماعی را تایید نمی‌کند و شروط مذکور، برخلاف قانون مذکور است. اما سازمان تأمین اجتماعی با اختیاراتی که برای تعیین خطمشی و سیاست‌های کلی سازمان برخوردار گردیده است به انعقاد این تفاهم‌نامه با وزارت کار و امور اجتماعی پرداخته است.

در بند هفتم تفاهم‌نامه شماره ۵۹۸۹۳ مورخ ۱۳۸۹/۰۴/۱۰ مشترک وزارت کار و سازمان تأمین اجتماعی آمده است: «با توجه به دستورالعمل‌های صادرشده بررسی مبحث بیکاری کارگران قراردادی فقط در کمیته‌های دو نفره و افراد شاغل در کارگاه‌های دائمی پس از طرح دادخواست در مراجع حل اختلاف و در صورت عدم بازگشت به کار وفق قانون بیمه بیکاری در موضوع ابطال قید داشتن یک سال سابقه مستمر در آخرین کارگاه کمیته دو نفره مطرح گردد. ضمناً در صورت صدور آرای شورای سازش وفق مقررات تفاهم‌نامه مشترک بیمه بیکاری (داشتن یک سال سابقه مستمر در آخرین کارگاه) اقدام گردد. با توجه به اینکه در قانون بیمه بیکاری و آئین‌نامه اجرایی آن، صراحتاً ذکر شده است که داشتن صرفاً شش ماه سابقه بیمه برای دریافت بیمه بیکاری کفایت می‌کند. ضمناً در این قانون و آئین‌نامه اجرایی آن، هیچ اشاره‌ای نشده است که سابقه مذکور صرفاً باید در یک کارگاه باشد و در نتیجه، می‌تواند در کارگاه‌های مختلف باشد. در سازمان تأمین اجتماعی رویه غلطی وجود دارد که قوانین مجلس و مصوبات دولت را با بخش‌نامه‌های داخلی و تصمیمات اداری و این قبیل تفاهم‌نامه‌ها، نقض می‌کند و تغییر می‌دهد.

دارای قرارداد مدت موقت می‌باشند، در صورتی که قرارداد آن‌ها حداقل یک بار تمدید شده و یا مدت سابقه آن‌ها در آخرین کارگاه کمتر از یکسال نباشد با دارا بودن سایر شرایط مندرج در قانون از مزایای بیمه بیکاری بهره‌مند خواهند شد. بدیهی است افراد شاغل در کارهایی با ماهیت فصلی که در پایان فصل کار، بیکار می‌گردند و یا کارگران شاغل در کارهایی با ماهیت غیر دائمی (نظیر پروژه‌ها، فعالیت‌های عمرانی و نظایر آن) که در پایان کار، قرارداد و یا اتمام بخشی از کار بعنوان عدم نیاز بیکار می‌گردند مشمول بیمه بیکاری نخواهند شد.

در بند «الف» ماده ۶ قانون بیمه بیکاری (مصوب شهریور ماه ۱۳۶۹) درباره شرایط استحقاق افراد برای دریافت بیمه بیکاری آمده است: «بیمه‌شدگان بیکار در صورت احراز شرایط زیر استحقاق دریافت مقرری بیمه بیکاری را خواهند داشت».

الف- بیمه‌شده قبل از بیکار شدن حداقل شش ماه سابقه پرداخت بیمه را داشته باشد.

با وجود این، سازمان تأمین اجتماعی از پرداخت بیمه بیکاری به افرادی که کمتر از یک سال در آخرین محل اشتغال خود کار کرده‌اند خودداری می‌کند و همین امر موجب ایجاد مشکلات زیادی برای کارگران شده است. این افراد پس از مراجعه به ادارات منطقه‌ای وزارت کار برای استفاده از مزایای بیمه بیکاری با مشکلی که به گفته بیمه‌ها یک شرط قانونی است مواجه می‌شوند. ادارات منطقه‌ای وزارت کار مستند به بند ۱ تفاهم‌نامه مذکور محدودیت‌های جدیدی برای استحقاق دریافت مقرری بیمه بیکاری وضع کرده‌اند.

مقایسه بند ۱ این تفاهم‌نامه با ماده ۶ قانون بیمه بیکاری (مصوب شهریورماه ۶۹) و آئین‌نامه اجرایی آن به خوبی نشان می‌دهد که قانون بیمه بیکاری

رسیدگی به برخی دعاوی اداری است (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹، ۲۵۴).

یکی از دستگاه‌های اداری مهم که همیشه موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نظارت بر عملکرد آن و رسیدگی به شکایات مردم و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی علیه آن دستگاه در دیوان مورد توجه بوده است، سازمان تأمین اجتماعی است که از آغاز انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ تا به حال، بحث‌ها و اختلاف نظرهایی در این خصوص وجود داشته است. این مباحث را می‌توان در سه برهه زمانی به شرح ذیل بررسی کرد.

#### ۵-۲-۱. تقسیم‌بندی اول

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، گام مهمی در راستای صیانت از حقوق مردم در مقابل اقدامات و تصمیمات دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و کارکنان آن‌ها برداشته شد؛ چنانکه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، تشکیل دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شد. در اجرای این اصل، قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب رسید که تشکیلات، صلاحیت و نحوه کار دیوان عدالت اداری را بیان می‌کرد. ماده ۱۱ قانون مذکور در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و اعتراضات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و مأموران این واحدها را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته بود. سازمان تأمین اجتماعی در آن زمان از جمله نهادهای

به نظر نگارنده در اجرای سیاست‌های راهبردی و کلان سازمان تأمین اجتماعی و در راستای اجرای قانون تأمین اجتماعی و به‌موجب همین قانون سازمان تأمین اجتماعی صلاحیت صدور بخش‌نامه را دارد و با استفاده از همین صلاحیت بخش‌نامه‌های زیادی را تصویب نموده است و این بخش‌نامه‌ها بسان بازوی عملیاتی سازمان اختیار عمل فراوانی را به آن اعطا کرده‌اند. در رابطه با تعیین میزان حق بیمه، نحوه وصول، طبقه‌بندی مشاغل، انواع مستمری‌ها و نحوه احتساب آن‌ها، افراد تحت شمول و موضوعات مرتبط با قانون تأمین اجتماعی این سازمان بخش‌نامه‌های متعددی را صادر نموده است که به موجب همین بخش‌نامه‌ها اختیارات زیادی را برای خود قائل شده است.

#### ۵-۲. صلاحیت دیوان عدالت اداری در امر نظارت

در اصطلاح آئین دادرسی، صلاحیت عبارت است از اهلیت و توانایی مراجع و محاکم قضایی یا اداری بر اساس قوانین و مقررات در رسیدگی به تظلمات و شکایات و حل و فصل اختلافات و احقاق حقوق تضییع شده اشخاص یا جامعه. صلاحیت در این معنا واجد دو خصلت انحصار و لازم است؛ انحصار از این جهت که تنها مراجع و مقامات مقرر شده در قانون مجاز به اعمال آن هستند و دیگران از مداخله در آن ممنوع می‌باشند و الزامی است برای اینکه مقامات و مراجع صالح مکلف به انجام آن بوده و جز در موارد مقرر در قانون حق امتناع از رسیدگی به دعاوی داخل در صلاحیت خود را ندارند (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۹۵). بر همین اساس دیوان عدالت اداری به‌عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، دارای صلاحیت‌هایی در زمینه

دولتی محسوب می‌شد؛ از این رو شکایت علیه تصمیمات آن در دیوان مطرح و رسیدگی می‌شد. این وضعیت ادامه داشت تا اینکه قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید. با تصویب قانون مذکور امکان شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی به دلیل احصای آن به عنوان یک نهاد عمومی غیر دولتی در آن قانون، در دیوان عدالت اداری مورد تردید واقع شد که این امر منجر به تصویب قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی در تاریخ ۱۳۷۴/۸/۱ گردید که به موجب آن شکایت علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی که سازمان تأمین اجتماعی نیز یکی از این نهادها به-شمار می‌آمد، صراحتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفت. بدین وسیله تردید و ابهام ایجادشده برطرف شد که این وضعیت حقوقی تا سال ۱۳۸۵ به طول انجامید. در این محدوده زمانی با توجه به گستردگی حوزه عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان یکی از سازمان‌ها یا نهادهایی به شمار می‌رفت که بیشترین حجم پرونده‌های مطروحه در شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داد (حسین‌آبادی، ۱۳۸۴، ۲۲۰). برای نمونه با توجه به مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی از خرداد ۶۵ تا کنون، بین سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۰، ۷/۶۴ درصد آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی بوده است (شفیعی و همکاران، ۱۳۹۹، ۳۴). به نظر نگارنده در تقسیم‌بندی اولیه، سازمان تأمین اجتماعی دارای پرونده‌های بی‌شماری در دیوان

عدالت اداری بوده است، زیرا در ابتدای پیروی انقلاب اسلامی، صیانت از حقوق مردم به اصل مهمی مبدل شده بود.

#### ۵-۲-۲. تقسیم‌بندی دوم

در سال ۱۳۸۵ قانون جدید دیوان عدالت اداری به تصویب رسید و ماده ۱۳ آن در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و هم‌چنین شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران نهادهای مذکور را در صلاحیت دیوان قرار داد. لیکن در ماده مذکور اشاره‌ای به بسیاری از نهادهای عمومی غیر دولتی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳ از جمله سازمان تأمین اجتماعی نشده بود و همین امر در امکان طرح دعوا علیه این نهادها در دیوان مجدداً موجبات تردید را فراهم و سبب ایجاد دو دیدگاه حقوقی متفاوت در این خصوص گردید که دیدگاه اول قائل به عدم امکان طرح دعوا علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری و دیدگاه دوم قائل بر امکان طرح دعوا در دیوان بود (نعیمی و دییگران، ۱۳۹۴، ۵۸). در ذیل به بررسی این دو دیدگاه پرداخته می‌شود.

- دیدگاه اول: طرفداران این دیدگاه معتقد بودند که سازمان تأمین اجتماعی با توجه به ماهیت و وظایف آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۳۷۳، به عنوان یک سازمان عمومی غیر دولتی معرفی شده است در صورتی که مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان

یا واحدهای دولتی نیز، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند. نتیجه اینکه از نظر قانون اساسی، خواننده در دعاوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند (هدایت‌نیا، ۱۳۸۷، ۴۴).

ممکن است کسی در رد این نظریه بگوید: آنچه به‌عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان عدالت اداری در اصل یکصدوهفتادوسوم آمده، حداقل‌ها محسوب می‌شود و قانون‌گذار تعیین حدود اختیار این دیوان را به قانون عادی احاله کرده است (اخوان بهبانی، ۱۳۹۶، ۱۰۶). ذیل اصل مذکور مقرر می‌دارد: «حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

در این مورد می‌توان گفت که منظور از دولت در قانون مذکور قوه مجریه می‌باشد (هدایت‌نیا، ۱۳۸۷، ۴۶). چرا که ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، واژه «دولت» را معادل قوه مجریه گرفته بود. این ماده مقرر می‌داشت: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آئین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید. چنانچه شورای نگهبان مطابق اصل ۴، خلاف شرع بودن را تشخیص داد، دیوان حکم ابطال آن را صادر نماید و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آن‌ها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضای هیئت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند، حکم ابطال آن صادر می‌شود.» (عباسی و دیگران، ۱۳۹۶، ۲۰۸).

عدالت جهت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها اداری صرفاً یا آئین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها زیر نظر قوه قضائیه تشکیل گردیده که واژه دولتی در اصل مذکور به‌معنای سازمان‌ها و دستگاه‌ها و وزارت‌خانه‌های تحت نظارت قوه مجریه است. از اینرو اصل مذکور منصرف از نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی همانند سازمان تأمین اجتماعی است. طرفداران این نظریه برای اثبات ادعای خود دلایل زیر را می‌آورند:

از بررسی اصول قانون اساسی به‌دست می‌آید که مقصود از «دولتی»، قوه مجریه است. قانون‌گذار در اصل یکصدوهفتادوسوم، مأموران و کارمندان مؤسسات به واژه آئین‌نامه توجه نموده است. چنانچه مشخص گردد که هدف از آئین‌نامه دولتی چیست، این امکان وجود دارد که به‌منظور مأموران و کارمندان دولتی نیز معطوف شود. به نظر می‌رسد که منظور از آئین‌نامه دولتی در قانون‌نامه اساسی اصل ۱۷۳ مانند اصل ۱۳۸ بوده است و مصوبات قوه مجریه مورد توجه بوده است. همچنین در اصل ۱۷۰ قانون اساسی مصوبات قوه مجریه معادل آئین‌نامه دولتی است. این اصل می‌گوید: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

با توجه به آنچه بیان شد، مقصود از آئین‌نامه‌های دولتی در اصل یکصدوهفتادوسوم، به قرینه اصول یکصدوسی و هشتم و یکصدوهفتادم، مصوبات قوه مجریه است و چون عبارت مذکور عطف به عبارت «مأموران یا واحدها» شده است، منظور از مأموران

تأمین اجتماعی یک مؤسسه عمومی غیر دولتی وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است؛ بنابراین رسیدگی به دعاوی مردم علیه سازمان در صلاحیت دیوان عدالت اداری است (بادینی و دیگران، ۱۳۹۱، ۲۸). علاوه بر آن طرفداران دیدگاه دوم معتقد بودند که واژه «دولتی» مذکور در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و به تبع آن واژه «دولتی» در قانون دیوان عدالت اداری در معنای خاص یعنی قوه مجریه نیست، بلکه مراد مقنن، در معنای عام و شامل نهادها و دستگاه‌های اجرایی در مقابل نهادها و شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی می‌باشد، چراکه در بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به شکایات قضات و سایر مشمولان قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری در صلاحیت دیوان عدالت اداری بوده است که این موضوع نشان‌دهنده صلاحیت کلی دولت است که در پرتو این موضوع مشمول نهادها و مؤسسات غیر دولتی نیز می‌گردد (نعیمی، ۱۳۸۸، ۲۳۸).

هم‌چنین به عقیده این گروه با توجه به اینکه مفاد ماده (۱۳) و یا به عبارتی صلاحیت دیوان در قانون ۱۳۸۵ نسبت به قانون ۱۳۶۰ تفاوتی نکرده و از طرف دیگر مواردی که از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان مستثنا می‌باشند در تبصره ماده (۱۹) بیان گردیده است، اما عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی در آن ذکر نشده است؛ در نتیجه نهادها و موسسات مذکور تحت نظارت دیوان عدالت اداری خواهند بود. بنابراین با توجه به استدلال‌های فوق، سازمان تأمین اجتماعی در جایگاه یک نهاد عمومی غیر دولتی تحت شمول

طرفداران این دیدگاه معتقد بودند که ایراد شورای نگهبان به لایحه قانون سابق دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ نیز مؤید استنباط فوق است؛ بدین شرح که مواد ۱۳ و ۲۰ مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و آئین-نامه‌های نهادها و مؤسسات غیر دولتی را نیز در صلاحیت دیوان قرار داده بود، مورد ایراد شورای نگهبان از جهت در ماده عدم انطباق آن‌ها با اصل ۱۷۳ قانون اساسی قرار گرفت و از متن قانون حذف گردید. ضمناً در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز صراحتاً رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها که از جمله نهادهای عمومی غیر دولتی مذکور در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی می‌باشند در صلاحیت دیوان قرار گرفته بود و با وجود آنکه مقنن در مقام بیان بوده، به سایر نهادهای عمومی غیر دولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی اشاره‌ای نکرده بود. به همین دلیل طرفداران این دیدگاه قائل شدند که رسیدگی به شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری ممکن نیست (باصری و دیگران، ۱۳۸۷، ۱۱۱).

دیدگاه دوم: مطابق این دیدگاه، به موجب بند یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. در ماده مذکور رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات مؤسسات وابسته به وزارت‌خانه‌ها به‌طور صریح در صلاحیت دیوان قرار گرفته است. سازمان

دانسته است. به نظر نگارنده می‌توان گفت بعد از سال ۱۳۸۵ با وجود سکوت ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان همچنان به شکایات مردم و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی علیه تصمیمات و اقدامات سازمان تأمین اجتماعی و کارکنان آن رسیدگی و مبادرت به صدور رأی نموده است.

### ۵-۱-۳. تقسیم‌بندی سوم

با اینکه رویه عملی دیوان عدالت اداری این بود که به شکایات مطروحه علیه سازمان تأمین اجتماعی رسیدگی می‌کرد، در سال‌های اخیر، اعمال نظرهای سیاسی برخی از مسئولان سازمان تأمین اجتماعی و همچنین دیگر مسئولان اجرایی کشور باعث شده بود که در روند رسیدگی به شکایات مطروحه علیه سازمان در دیوان عدالت اداری و همچنین اجرای احکام صادره که در خصوص سازمان تأمین اجتماعی بود، اختلال‌هایی ایجاد شود (استوار سنگری، ۱۳۹۰، ۲۱۳). به گونه‌ای که عده‌ای بر این باور بودند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های مربوط به سازمان تأمین اجتماعی را ندارد و در نتیجه حاضر به اجرای احکام دیوان نمی‌شدند. این اختلاف نظرها به صورت کامل در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ با موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام با مصوبه مجلس یعنی قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری پایان یافت و سازمان تأمین اجتماعی به صورت صریح و آشکار مشمول نظارت دیوان عدالت اداری گردید.

ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان را به شرح ذیل مقرر می‌دارد:

۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

نظارت دیوان است و دعاوی مردم علیه سازمان قابل طرح در دیوان می‌باشد (نعیمی و دیگران، ۱۳۸۹، ۳۴).

علیرغم وجود هر دو دیدگاه فوق‌الذکر در خصوص رویه عملی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات از سازمان تأمین اجتماعی و دیگر نهادهای عمومی غیر دولتی که نامشان در ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵ دیوان تصریح نگردیده است، باید گفت آنچه مسلم است، اینکه: هیئت عمومی دیوان خود را نسبت به اعتراضات و شکایات نسبت به آئین‌نامه‌ها و نظامات این مؤسسات صالح می‌دانست و در موارد متعددی در خصوص شکایت مطروحه نسبت به این موارد، اقدام به صدور رأی نموده است (نظیر دادنامه شماره ۶۰ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸ در خصوص خواسته ابطال بند یک دستور اداری شماره ۲۰۲۰/۹۷۷۸ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۰ معاونت مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی در امور اداری و مالی، دادنامه شماره ۱۵۵۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ در خصوص خواسته ابطال بخش‌نامه شماره ۹/۲ جدید سازمان تأمین اجتماعی).

اما در مورد صلاحیت شعب دیوان نسبت به اقدامات و تصمیمات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مأموران آنها و شکایات استخدامی در مورد این مؤسسات تا سال ۱۳۸۸ اختلاف رویه وجود داشت تا اینکه هیئت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ اقدام به صدور رأی وحدت رویه‌ای در این زمینه نمود.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ را نسخ شده تلقی نکرده و در سکوت قانون جدید در خصوص مؤسسات عمومی غیر دولتی در ماده ۱۳، قانون تفسیر ماده ۱۱ را همچنان قابل اجرا



باشد که در بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان مورد اشاره قرار گرفته است.

در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان به منظور بررسی شکوائیه‌ها و اعتراض‌های اشخاص حقوقی یا حقیقی از مصوبات اجرایی سازمان تأمین اجتماعی در صورتی که این مصوبات با شرع مغایرت داشته باشند و سازمان تأمین اجتماعی صلاحیت تدوین آن آیین‌نامه را نداشته باشد و یا از حدود تعیین شده سوءاستفاده کرده باشد و باعث ضایع شده حقوق اشخاص گردیده، باید گفت که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این خصوص هم تعیین تکلیف نموده و با ذکر عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی در ماده ۱۲ رسیدگی به آن‌ها را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار داده است. چرا که سازمان تأمین اجتماعی از جمله نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی است که نام آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳ ذکر شده است (هداوند و دیگران، ۱۳۹۱، ۱۸۲).

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت از خردادماه ۱۳۹۲ به بعد، رسیدگی به شکایات از سازمان تأمین اجتماعی به صورت کامل و بدون هیچ‌گونه بحث و اختلاف نظر در صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

#### ۶. نتیجه

با توجه به رویه قضایی دیوان عدالت اداری و برخی آرای صادره دیوان که در متن مقاله مورد بحث و بررسی قرار گرفت؛ در مجموع می‌توان گفت که نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران پذیرفته شده است.

الف- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها (احسنی الموسوی، ۱۳۹۰، ۷۵).

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود قانون‌گذار جهت تعیین تکلیف صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات از عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، به صورت صریح نام این سازمان را در قسمت الف از بند ۱ ماده ۱۰ قانون مزبور ذکر کرده است و رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی از سازمان تأمین اجتماعی را در صلاحیت دیوان قرار داده است و در ادامه در قسمت ب از بند ۱ ماده مذکور رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مأموران سازمان تأمین اجتماعی را در صلاحیت دیوان قرار داده است. لذا این ماده، بحث و اختلاف نظر در خصوص صلاحیت شعب دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات مطروحه علیه سازمان و کارکنان آن را به صورت کامل از بین برده است (میری و دیگران، ۱۳۹۸، ۲۷).

البته یکی دیگر از موارد صلاحیت شعب دیوان رسیدگی به شکایات مستخدمان سازمان تأمین اجتماعی از حیث تضییع حقوق استخدامی می-

صلاحیت‌های دیوان در قالب مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام مطرح گردیده‌اند.

در این پژوهش بیان شد که مقنن صلاحیت گسترده‌ای را برای دیوان عدالت اداری در مورد بر دستگاه‌های دولتی- نهادهای عمومی غیر دولتی (مانند سازمان تأمین اجتماعی) و موسسات دولتی در نظر گرفته است. این گستردگی نظارت تا جایی بوده است که همه عملکرد سازمان‌های مذکور را مستلزم نظارت دیوان عدالت اداری دانسته است.

با توجه به پذیرش وجوه این نوع نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری اولاً می‌تواند حکم به ابطال این تصمیم مربوط صادر نماید و ثانیاً با توجه به ماده ۱۱ قانون تشکیلات و آئین دادرسی دیوان عدالت اداری در صورتی که تصمیم و اقدام مورد شکوائیه باعث ضایع شدن حقوق اشخاص گردد، دادگاه رسیدگی کننده می‌تواند لغو اثر از تصمیم یا نقض رای و الزام شکایت به اعاده حقوق ضایع شده را برای اشخاص تضییع شده صادر کند.

#### ۷. سهم نویسندگان

کلیه نویسندگان به صورت برابر در تهیه و تدوین پژوهش حاضر مشارکت داشته‌اند.

#### ۸. تضاد منافع

در این پژوهش، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

## منابع

- رستمی، ولی؛ سلیمی، حمیدرضا، «نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت اختیاری در حقوق اداری ایران»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۲، ۱۳۹۹.
- زمانی، سیدقاسم؛ آزاد دوین، علی، «مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی»، مجله علمی پژوهشی حقوق پزشکی، ۱۳۹۶.
- شفیعی، محمدسعید؛ دانشمند، اکرم؛ قریشی، سیداحمد، «نقدی بر آرای دیوان عدالت اداری در پرتوی اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی»، نخستین کنفرانس ملی حقوق، فقه و فرهنگ، ۱۳۹۹.
- صدرالحفاظی، نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، سمت، ۱۳۹۰.
- طباطبایی حصار، نسترن، «نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۹، شماره ۵۷، ۱۳۹۶.
- طوسی، عباس؛ کاشانی، جواد، «تحلیل حقوقی-اقتصادی حق بیمه‌های پیمان‌کاری‌ها؛ نقدی بر رویه سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۵، ۱۳۹۵.
- عباسی، بیژن؛ حسینی موسوی، سیدمجتبی، «بررسی رویه شکلی شورای نگهبان در انطباق مقررات دولتی با شرع»، فصلنامه حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۵، ۱۳۹۶.
- استوار سنگری، کوروش، حقوق تأمین اجتماعی، چاپ سوم، بنیاد حقوقی میزان، ۱۳۹۰.
- اخوان بهبهانی، علی، اصول و مبانی بیمه‌های اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۹۶.
- بادینی، حسن؛ عصمتی، زینب، «نقدی بر آرای دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۸، ۱۳۹۱.
- باصری، بیژن؛ عمادی، پوریا، «تحلیل آثار مخارج تأمین اجتماعی بر بهره‌وری نیروی کار و رخد اقتصادی»، مجله اقتصاد مالی، شماره ۳، ۱۳۸۷.
- حسینی‌الموسوی، سیدمجتبی، «حق تأمین اجتماعی در اسناد حقوق بشر و سازمان بین‌المللی کار با نگاهی به عملکرد برخی از کشورهای اسلامی»، مجله حقوق بشر، سال ششم، شماره ۱، ۱۳۹۰.
- حسینی پوراردکانی، سیدمجتبی؛ رستمی، ولی، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل، ۱۳۸۹.
- رضایی‌زاده، محمدجواد؛ رستمی، ولی؛ مطهری، مجتبی، «امکان‌سنجی نظارت حقوقی هیئت‌های تخصصی دیوان عدالت اداری نسبت به تصمیمات اداری با مطالعه تطبیقی در حقوق فرانسه و انگلیس»، ماهنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال پنجم، شماره ۸، ۱۴۰۱.

اداری»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی، دوره ۱۳، شماره ۵۲، شماره پیاپی ۲، ۱۴۰۱.

- هدایت‌نیا، فرج‌الله، «جایگاه دیوان عدالت اداری به رسیدگی به شکایت مردم از دستگاه‌های دولتی»، دو ماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ۱۳۸۷.

- هداوند، مهدی؛ مشهدی، علی، «اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱.

- گرجی، علی‌اکبر؛ فتحی، یونس، «مطالعه تطبیقی نظارت بر اعمال صلاحیت‌های گزینشی»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۷۸، ۱۳۹۱.

- ممنون، سارا، «کنترل صلاحیت‌های اختیاری سازمان تأمین اجتماعی در پرتو اصول نوین حقوق اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علم و فرهنگ، ۱۴۰۰.

- مشهدی، علی، نظام حقوقی صلاحیت‌تخیری در قوه مجریه، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۱.

- میری، مسلم؛ بلاغی اینالو، عبدالعظیم، «نظارت قضایی بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی»، فصلنامه تأمین اجتماعی، سال چهاردهم، شماره ۴، ۱۳۹۸.

- نعیمی، عمران؛ جوان جعفری، محمدرضا؛ فدایی جویباری، حمید؛ قاسمی، محسن؛ رضوانی مفرد، احمد، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل. جاودانه، ۱۳۹۳.

- نعیمی، عمران، صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸.

- نعیمی، عمران؛ پرتو، حمیدرضا، حقوق تأمین اجتماعی در قراردادهای تأمین اجتماعی، نشر دادگستر، ۱۳۹۴.

- نادری‌فرد، محمد؛ مجتهدی، محمدرضا؛ رنجبری، ابوالفضل، «امکان‌سنجی نظارت‌پذیری مصوبات مؤسسات عمومی غیر دولتی در دیوان عدالت

