

بررسی انتقادی رویه قضائی دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی

علی انصاری*

استادیار گروه حقوق دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تربیت معلم تهران

حجت مبین

دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۱۱/۱۸ - تاریخ تصویب: ۱۳۸۹/۹/۱۴)

چکیده:

رویه قضایی به ویژه در معنای خاص آن که الزام آور شمرده می‌شود، یکی از منابع مهم حقوق به شمار می‌رود. در این مقاله با بررسی تعدادی از آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی، به اختصار به برخی از ایرادات وارد بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری اشاره می‌شود. می‌توان گفت وضع قواعد آمره یا گسترش محدوده قوانین و مقررات به وسیله بخشنامه و عدم رعایت تشریفات در تصویب آئین‌نامه‌ها، مهم‌ترین ایرادات وارد بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی در تنظیم بخشنامه‌ها بوده است. از جمله مهم‌ترین ایرادات وارد بر عملکرد دیوان عدالت اداری هم می‌توان به لفظ‌گرایی در تفسیر قوانین، عدم توجه به اصول حقوقی به ویژه اصول حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی، عدم توجه به مقررات قانونی و اختیارات قانونی سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد.

واژگان کلیدی:

رویه قضایی، حقوق تأمین اجتماعی، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، قواعد آمره، تفسیر لفظی.

مقدمه

حقوق تأمین اجتماعی یکی از شاخه‌های علم حقوق است که در کشور ما کمتر مورد توجه قرار گرفته است. قوانین تأمین اجتماعی و بیمه همگانی با وجود اینکه سابقه‌ای ده‌ها ساله در نظام قانون‌گذاری ایران دارند، کمتر مورد نقد و بررسی مبتنی بر اصول حقوقی قرار گرفته‌اند و در نتیجه تألیفات حقوقی منتشر شده در رشته حقوق تأمین اجتماعی انگشت شمارند. این در حالی است که گستردگی و عمومیت نظام تأمین اجتماعی، افراد بسیاری اعم از بیمه شدگان و خانواده‌های آنان را تحت پوشش خود قرار می‌دهد. به موجب ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، «مشمولین این قانون عبارتند از: الف) افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند؛ ب) صاحبان حرف و مشاغل آزاد؛ ج) دریافت کنندگان مستمریهای بازنشستگی، از کارافتادگی و فوت». در نتیجه می‌توان گفت این ماده تمامی افرادی را در بر می‌گیرد که در مقابل مزد یا حقوق کار می‌کنند، به جز مشمولین قوانین استخدامی دولتی و خاص و نیز صاحبان مشاغل آزاد که به صورت اختیاری مشمول این قانون هستند (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۹۵).

یکی از مشخصه‌های حقوق تأمین اجتماعی جوان بودن و نو بودن این شاخه از علم حقوق است (عراقی، ۱۳۸۴، ص ۳۲). همین موضوع در کنار عدم توجه کافی به مبانی و اصول حقوقی این رشته سبب شده است، تا منبع اصلی حقوق تأمین اجتماعی به قوانین متعدد و پراکنده منحصر شود. علاوه بر متون قانونی که مهم‌ترین منبع حقوق در کشور ما به شمار می‌رود؛ آراء محاکم به عنوان رویه قضایی به ویژه در معنای خاص آن، یعنی آراء هیأت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری که در موارد مشابه برای محاکم الزام‌آور است، اهمیتی خاص می‌یابد. از سوی دیگر به موجب بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، صلاحیت ابطال بخشنامه‌ها و آئین نامه‌های دولت به دلیل مغایرت با قوانین یا شرع را نیز دارد. بر همین اساس، دعاوی و شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری نیز بر دو گونه است: نخست، شکایاتی که افراد بیمه شده و سایر اشخاص ذی نفع از تصمیمات و اقدامات این سازمان طرح می‌کنند؛ دوم، درخواست ابطال بخشنامه‌ها و آئین نامه‌های این سازمان که به ادعای اشخاص حقیقی یا حقوقی، بر خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات و صلاحیت سازمان تدوین شده‌اند (حسین‌آبادی، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰). در خصوص دسته نخست، در صورتی که بین شعب دیوان در برداشت و تفسیر قوانین اختلاف

۱. به موجب «قانون اصلاح بند (ب) و تبصره ۳ ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی» مصوب ۱۳۶۵، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با استفاده از مقررات عام قانون تأمین اجتماعی، صاحبان حرف و مشاغل آزاد را به صورت اختیاری در برابر تمام یا قسمتی از مزایای قانون تأمین اجتماعی بیمه کند.

حاصل و آراء متناقض از شعب دیوان صادر شود، مستنداً به بند ۲ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، موضوع در هیأت عمومی دیوان مطرح و رأی وحدت رویه صادر می شود. ولی دسته دوم، مستقیماً در هیأت عمومی دیوان مطرح شده و رأی هیأت عمومی در هر دو مورد الزام آور است.

با توجه به گستردگی حوزه عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان یکی از سازمانها و نهادهایی به شمار می رود که بیشترین حجم پرونده های مطروحه در شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده است (حسین آبادی، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰). به عنوان نمونه در سالهای ۱۳۸۴-۱۳۸۰، ۷/۶۴ آراء صادره از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، مربوط به سازمان تأمین اجتماعی بوده است که این رقم در سالهای ۱۳۸۰-۱۳۷۵ به ۱۶/۸۶ درصد نیز رسیده است (انصاری و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۶۳۷). از این رو، بررسی آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی می تواند ما را در ارزیابی عملکرد این دو نهاد و ارائه پیشنهادات و راهکارهای اجرایی جهت اصلاح ایرادات و مشکلات یاری رساند. مقاله حاضر سعی دارد به این پرسش پاسخ دهد که «مهم ترین دلیل ابطال بخشنامه ها و دستورالعمل های سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری چیست؟» اگرچه در پاسخ به این پرسش فرضیات متعدد از قبیل ایراد و نارسایی قوانین موجود، عدم توجه به اصول حقوقی از سوی مجریان، سخت گیری و استنباط های نادرست قضات دیوان، عدم توجه به اصول حقوق تأمین اجتماعی و ... قابل طرح است، ولی فرضیه منتخب در این مقاله این است که «ابطال بخشنامه های سازمان، عمدتاً در نتیجه تخلف از مقررات و خروج از حدود اختیارات و صلاحیت سازمان است».

موضوع این مقاله در دو فصل بررسی خواهد شد. در فصل نخست به آسیب شناسی عملکرد سازمان تأمین اجتماعی و در فصل دوم به آسیب شناسی عملکرد دیوان عدالت اداری در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی پرداخته شده است. در بخش نتیجه گیری، پیشنهادات و راهکارهای اجرایی قابل اعمال در این دو حوزه مختصراً مورد بررسی قرار گرفته است. در هر یک از فصول در کنار بیان آسیب های موجود، رویه قضائی دیوان نیز در قالب یک یا چند رأی بررسی شده است. در انتخاب آراء سعی شده تا آرائی برای نقد انتخاب شوند که تأیید یا رد آنها دربردارنده استدلال های حقوقی باشد، تا بتواند مورد استفاده جامعه حقوقی قرار گیرد.

فصل نخست: آسیب شناسی عملکرد حقوقی سازمان تأمین اجتماعی

در این فصل سعی خواهد شد، مهم ترین ایراداتی که بر فعالیت های حقوقی سازمان تأمین اجتماعی وارد است، بیان شود. از آنجا که آراء بررسی شده، آراء «هیأت عمومی» دیوان عدالت

اداری است، جز در موارد صدور آراء وحدت رویه، ناظر به ابطال و یا تأیید بخشنامه‌های سازمان هستند؛ لذا ایراداتی که در این بخش مطرح می‌شوند، نیز مربوط به نحوه تدوین و فرآیند تهیه بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان تأمین اجتماعی است. مهم‌ترین عواملی که موجب ابطال بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان تأمین اجتماعی و آئین‌نامه‌های مرتبط با این سازمان و حقوق تأمین اجتماعی شده‌اند، را می‌توان چنین برشمرد:

۱. وضع قواعد آمره یا گسترش محدوده قوانین و مقررات به وسیله بخشنامه

بسیاری از مواردی که بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های سازمان و آئین‌نامه‌های مرتبط از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است، ناظر به مواردی است که سازمان به وسیله وضع دستورالعمل یا بخشنامه، اقدام به وضع یک قاعده آمره کرده و یا محدوده اعمال قوانین را گسترش داده است. برای بررسی این موضوع ضروری است، ابتدا قلمروی وضع قانون و بخشنامه بررسی شود، سپس رویه قضایی دیوان در این خصوص مورد مطالعه قرار گیرد.

۱-۱. قلمروی وضع قانون و بخشنامه

بر اساس اصول و موازین حقوقی، دولت و سازمان‌های دولتی فقط در حیطه تشریح و بیان نحوه اجرای قوانین، حق وضع آئین‌نامه و بخشنامه دارند. بر اساس اصل تفکیک قوا و به موجب اصول ۵۷، ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی، صلاحیت انحصاری وضع قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران در اختیار قوه مقننه یعنی مجلس شورای اسلامی است (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۶). دولت تنها در جهت بیان نحوه اجرای قوانین می‌تواند به وضع آئین‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل پردازد و حق ندارد، حکمی مخالف قانون وضع کند و یا محدوده اجرایی قوانین را از طریق آئین‌نامه گسترش دهد یا محدود کند (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۳۲). به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه پردازد؛ هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه دارد؛ ولی این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. حقوقدانان نیز با تأکید بر اصل تفکیک قوا عقیده دارند، قانونگذاری حق مجلس است و دولت و قوه مجریه حق دخالت در وضع قوانین را ندارد و «وضع آئین‌نامه توسط دولت، مداخله در اختیارات قوه مقننه محسوب نمی‌شود، زیرا آئین‌نامه و قانون ماهیتاً با هم متفاوت بوده، بدین معنی که قوه مجریه در مقام اجرای قانون تصمیماتی اتخاذ می‌کند. این تصمیمات یا جنبه فردی دارد و در مورد افراد یا موضوعات مشخص اتخاذ می‌گردد، یا آن که جنبه کلی و نوعی دارد. مصوباتی را که کلی است، نمی‌توان

با قانون مقایسه کرد. زیرا قانون، موجد حق و تکلیف بوده و وضع آن صرفاً در صلاحیت مرجعی است که برخاسته از اراده عموم جامعه باشد، در حالی که ابتکار آئین‌نامه محدود و متکی به قوانین مصوب مجلس و یا قانون اساسی است و حق و تکلیف جدیدی را بیش از آن که در قانون مصوب مجلس و یا قانون اساسی مقرر شده، ایجاد نمی‌کند» (هاشمی، ۱۳۸۴، ج ۱، ص ۳۱۸). در مقابل برخی دیگر از حقوقدانان عقیده دارند که «... آئین‌نامه از لحاظ ماهوی با قانون یکی است؛ زیرا هر دو قاعده‌ای کلی وضع می‌کنند و هر دو برای افراد لازم الاجرا هستند، ولی از نظر صوری بین آنها تفاوت وجود دارد، زیرا آئین‌نامه ناشی از قوه مجریه است، ولی قانون ناشی از قوه مقننه...» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۸، ص ۲۸۸). به عقیده این دسته از حقوقدانان، با وضع آئین‌نامه و بخشنامه، دولت وارد محدوده قانونگذاری می‌شود، ولی این مداخله نوعی تشریک مساعی و همکاری با قوه مقننه برای وضع مقررات است و نمی‌توان آن را نوعی تجاوز به قلمروی فعالیت قوه مقننه تلقی کرد. مصوبات قوه مجریه می‌تواند در قالب آئین‌نامه، تصویب‌نامه، نظام‌نامه، بخشنامه یا دستورالعمل تدوین شود. حقوقدانان تفاوتی را بین آئین‌نامه، تصویب‌نامه، نظام‌نامه و بخشنامه قائل شده‌اند (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۸-۱۲۶). آئین‌نامه‌ها را به دو دسته آئین‌نامه اجرایی و آئین‌نامه مستقل تقسیم می‌کنند. آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین با تجویز خود قانون و یا بعضاً بدون تصریح قانونگذار و در تشریح یک قانون از سوی مقامات اجرایی وضع می‌شوند. آئین‌نامه‌های مستقل نیز اگرچه در تشریح قانونی خاص وضع نشده‌اند، ولی باید به این نکته توجه کرد که «صلاحیت دولت در وضع مقررات اخیر (آئین‌نامه مستقل) منوط به آن است که وارد قلمروی صلاحیت قوه مقننه نشود» (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۷). با توجه به اینکه تنظیم تصویب‌نامه منحصر به هیئت وزیران است، آئین‌نامه و نظام‌نامه نیز بیشتر بوسیله هیئت وزیران و یا وزارتخانه‌ها تنظیم می‌شوند، بیشترین مصوبات سازمان تأمین اجتماعی در قالب بخشنامه و دستورالعمل جای می‌گیرد. بخشنامه یا دستورالعمل به دستوراتی اطلاق می‌شود که وزیران و یا رؤسای دستگاهها خطاب به همکاران، در قلمروی مأموریت خود و در مقام تفسیر و بیان شیوه اجرای قوانین و مقررات و یا به منظور حسن اجرا و تنظیم امور داخلی صادر می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱، ج ۵، ص ۳۶۵). بنابراین، در مقام نتیجه‌گیری از بحث باید چنین گفت که مداخله قوه مجریه در وضع قواعد، از لوازم وظایف اجرایی و در نتیجه تابع و محدود به قوانین است و اصالت ندارد. لذا این قوه، نه حق وضع قاعده جدید را دارد و نه می‌تواند قاعده‌ای را که مجلس وضع کرده تغییر بدهد (کاتوزیان، ۱۳۷۲، ص ۱۳۳). مقررات آئین‌نامه‌ای، برخلاف قوانین، اصولاً جزئی و در پاره‌ای موارد، موقتی هستند. بنابراین، بیان حکم موجد حق را که جنبه کلی و دائمی و الزامی دارد، نمی‌توان در قالب آئین‌نامه یا بخشنامه بیان کرد. در صورتی که سازمان تأمین اجتماعی و یا سایر نهادهای دولتی وضع چنین مقرراتی را ضروری بدانند،

باید از طریق پیشنهاد طرح یا لایحه قانونی، نسبت به تدوین و تصویب قانون مورد نیاز خود اقدام کنند. بسیاری از مقرراتی که به موجب بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی وضع شده و یا قلمروی آنها به موجب بخشنامه‌های این سازمان گسترش یافته است، برای اداره امور و انجام وظایف سازمان ضروری به شمار می‌آید؛ این مقررات در جهت گسترش قلمروی شمول قانون تأمین اجتماعی و بر اساس اصول تأمین اجتماعی از جمله اصل تعمیم یا فراگیر بودن (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۹۳) و نیز اصل حمایتی بودن (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۱۱۲) تأمین اجتماعی قابل توجیه هستند، ولی در وضع چنین مقرراتی، نباید ضوابط حقوق عمومی و اداری در وضع بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌ها را از یاد برد.

۲-۱. رویه قضایی

الف) قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی در سال ۱۳۵۲ به تصویب قانونگذار رسید؛ بر اساس این قانون، کارگران شاغل در کارهای ساختمانی در مقابل حوادث ناشی از کار بیمه می‌شدند. تبصره ۱ ماده (۱) قانون یاد شده بعضی از کارگران شاغل در کارهای ساختمانی را از شمول قانون خارج کرده و این افراد را مشمول قانون بیمه‌های اجتماعی قرار داده است. تبصره یاد شده بیان می‌دارد: «کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، شهرداریها و مؤسسات عام المنفعه و بانکها اعم از آنکه انجام کار به پیمانکار واگذار یا رأساً بوسیله مؤسسات مزبور تصدی شود و همچنین کارگران ساختمانی کارخانجات که مقررات قانون بیمه‌های اجتماعی درباره آنها اجرا شده و می‌شود، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود».

سازمان تأمین اجتماعی به موجب بخشنامه شماره ۱۵۱ با استناد به تبصره یاد شده فعالیت‌هایی را که نیاز به پروانه تأسیس یا بهره برداری از مراجعی غیر از مراجع صنفی دارند، نیز از شمول قانون بیمه اجباری خارج و این افراد را مشمول قانون تأمین اجتماعی کرده بود. از بخشنامه مورد نظر، به دلیل مغایرت با قانون و توسعه حکم مندرج در تبصره ۱ ماده ۱ قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی، در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت می‌شود. هیأت عمومی دیوان هم بخشنامه موصوف را به همین دلیل ابطال می‌کند. در این دادنامه آمده است: «... بنابراین توسیع محدوده تبصره بالا از طریق تخریج مناط مقررات قانونی بوده و نیز تصویب و اعمال مقررات یاد شده برخلاف وظایف و اختیارات قانونی است و بدین لحاظ بند دوم بخشنامه شماره ۱۵۱ درآمد سازمان تأمین اجتماعی که به نحو فوق الاشعار به تصویب مقامات سازمان مذکور رسیده است به دلیل مخالفت با قانون و خارج از حدود اختیارات بودن

تصویب آن به استناد ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌گردد.^۱ هرچند، اقدام سازمان تأمین اجتماعی در تدوین این بخشنامه به منظور گسترش قلمروی قانون تأمین اجتماعی و گسترش پوشش بیمه‌ای و در راستای اصل تعمیم و فراگیر بودن تأمین اجتماعی قابل توجیه است؛ ولی این اقدام باید با تصویب و یا اصلاح قوانین مربوطه صورت گیرد، نه با استفاده از تدوین بخشنامه‌هایی که نهایتاً از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شود.

ب) به موجب مواد مختلف از فصل سوم قانون تأمین اجتماعی، محاسبه حق بیمه و وصول آن به عهده سازمان تأمین اجتماعی است. در برخی موارد، در زمینه تعیین حق بیمه، بین سازمان و کارفرما اختلاف حاصل می‌شود. به موجب ماده ۴۲ این قانون «در صورتی که کارفرما به میزان حق بیمه و خسارات تأخیر تعیین شده از طرف سازمان معترض باشد، می‌تواند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ، اعتراض خود را کتباً به سازمان تسلیم نماید. سازمان مکلف است اعتراض کارفرما را حداکثر تا یک ماه پس از دریافت آن در هیأت بدوی تشخیص مطالبات مطرح نماید. در صورت عدم اعتراض کارفرما ظرف مدت مقرر تشخیص سازمان قطعی و میزان حق بیمه و خسارات تعیین شده طبق ماده ۵۰ این قانون وصول خواهد شد». همچنین آراء هیأت‌های بدوی تحت شرایط خاص قابل تجدیدنظر خواهی در هیأت‌های تجدیدنظر است (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۸۷). شورای عالی تأمین اجتماعی در زمان تصویب بودجه سال ۱۳۷۳ سازمان، به موجب تبصره ۸ بودجه این سال (مصوب ۱۳۷۲/۱۲/۱۶) پیش‌بینی کرد که «به سازمان اجازه داده می‌شود از اول سال ۱۳۷۳ در قبال رسیدگی به هر پرونده مطالباتی در هیأت‌های بدوی تشخیص مطالبات مبلغ ۶۰۰۰ ریال و در قبال رسیدگی به هر پرونده مطالباتی در هیأت‌های تجدیدنظر مبلغ ۱۲۰۰۰ ریال بابت هزینه رسیدگی از کارفرمایان دریافت و به حساب سایر درآمدها منظور نماید». البته چنانچه اعتراض کارفرما وارد تشخیص داده شود مبلغ مزبور مسترد می‌شود. این مصوبه در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گرفت که نهایتاً از سوی دیوان ابطال شد. در این رأی آمده است: «... مطابق ماده ۴۵ قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴ هم وظایف و اختیارات هیأت مدیره و شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی محدود به تهیه و تنظیم و تصویب آئین‌نامه‌ای منحصراً درخصوص «نحوه تسلیم اعتراض و درخواست تجدیدنظر و تشکیل جلسات هیأت‌ها و ترکیب رسیدگی و صدور رأی و ابلاغ» است که تعیین هزینه رسیدگی به اختلافات و اشخاص و سازمانها راجع به حق بیمه از مقوله آن محسوب نمی‌شود. بنا به جهات فوق‌الذکر و اینکه اخذ هرگونه مالیات و عوارض و حقوق دیوانی و نظایر آن منوط به حکم قانونگذار است، ...»^۲

۱. دادنامه شماره ۴۰۹ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۱۰۲ مورخ ۱۳۷۳/۹/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

پیش بینی هزینه دادرسی در هیأت‌های تشخیص مطالبات از نظر حقوقی موجه است و می‌تواند از طرح دعوی بی‌مورد جلوگیری نماید. برخی حقوقدانان بر این عقیده‌اند که «در حقیقت پرداخت هزینه دادرسی، نه فقط به عنوان منبع کسب درآمد دولت باید تلقی شود، بلکه اهرم مؤثری است که ادعاهای واهی خواهان را تا حد زیادی تعدیل نموده و او را از طرح دعوی بی‌اساس یا تعیین خواسته بیش از استحقاق، که امیدی به موفقیت آن ندارد، باز دارد» (شمس، ۱۳۸۲، ج ۲، صص ۶۶-۶۵). ولی باید توجه داشت که وضع هزینه دادرسی باید به موجب قانون باشد.

۲. عدم رعایت تشریفات در تصویب آئین نامه

در خصوص تدوین آئین نامه‌های اجرایی، معمولاً قانونگذار مرجع تدوین آئین نامه را مشخص می‌کند. در برخی موارد علاوه بر تعیین مرجع تدوین کننده، تشریفات خاص نیز برای تصویب آئین نامه پیشنهاد می‌شود.

۱-۲. تشریفات تدوین آیین‌نامه و بخشنامه

قانونگذار در برخی موارد، تهیه و تصویب آئین نامه اجرایی یک قانون را بر عهده یک یا چند سازمان و یا وزارتخانه خاص می‌گذارد. همچنین ممکن است برای تهیه و تصویب آئین نامه مورد نظر تشریفات خاص پیش بینی شود؛ معمولاً در مواد پایانی قانون، تصریح می‌شود که کدام مقام و مرجع دولتی، مکلف به تهیه آئین‌نامه اجرائی قانون مربوط است (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۷). در برخی موارد هم مرجعی خاص برای پیشنهاد آئین‌نامه یا بخشنامه پیش‌بینی شده و یا تأیید نهایی آئین‌نامه یا بخشنامه مزبور بر عهده یک نهاد خاص قرار می‌گیرد. مقررات تأمین اجتماعی نیز از این قاعده مستثنی نیست و در برخی موارد، پیش‌بینی شده که آئین‌نامه یا بخشنامه مورد نظر، باید از سوی هیئت مدیره سازمان پیشنهاد و بوسیله شورای عالی سازمان تصویب شود و نهایتاً مورد تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق یا نهادهای مشابه قرار گیرد. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، این نوع آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها را در مواردی که بر خلاف این تشریفات تنظیم شده باشند، حتی اگر هیچ گونه ایراد دیگری بر آنها وارد نباشد، ابطال می‌کند. لذا چنین تشریفات نوعی مقررات آمره به شمار می‌روند که عدم رعایت آنها می‌تواند به ابطال بخشنامه یا آئین‌نامه مصوب نیز منجر شود.

۲-۲. رویه قضایی

یکی از مواردی که در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی، اختیار تدوین و تصویب آئین‌نامه با تشریفات خاص بر عهده شورای عالی سازمان گذاشته شده، تدوین آئین‌نامه استخدامی سازمان است. به موجب ماده ۳ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۰ هیأت وزیران: «... آیین‌نامه استخدامی سازمان با پیشنهاد هیأت مدیره و تأیید شورای عالی تأمین اجتماعی و تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور قابل اجرا خواهد بود...». بنابراین، تدوین مقررات استخدامی سازمان باید پس از پیشنهاد هیأت مدیره به تصویب شورای عالی سازمان برسد و نهایتاً به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور (سابق) نیز برسد. سازمان تأمین اجتماعی به موجب دستور اداری ۳۱/۳۰۳۵۱ به تاریخ ۱۳۷۴/۹/۱۱ تمامی ادارات کل آن سازمان را مکلف کرده تا نسبت به اخذ تعهد رسمی محضری با وجه الضمان پنج میلیون ریال و نیز اخذ سفته به میزان پنج میلیون ریال از کارکنان جدیدالاستخدام دارای مدرک لیسانس اقدام کنند. این دستور اداری در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد شکایت قرار گرفت. اگرچه دیوان حق سازمان در وضع قوانین استخدامی را نفی نمی‌کند، ولی عقیده دارد اصلاح و تغییر مقررات استخدامی باید بر اساس ماده ۳ اساسنامه سازمان و ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری صورت گیرد. در رأی دیوان آمده است: «... مطابق ماده ۳ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی که به تجویز ماده یک قانون تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران رسیده است، آیین‌نامه استخدامی سازمان با پیشنهاد هیأت مدیره و تأیید شورای عالی تأمین اجتماعی و تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور معتبر و مجری است و عنایت به تبصره ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری مبنی بر لزوم موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور با هر نوع وضع و اصلاح و تغییر تشکیلات و مقررات استخدامی در مؤسسات دولتی غیر مشمول قانون استخدام کشوری، بخشنامه شماره ۳۱/۳۰۳۵۱ مورخ ۱۳۷۴/۹/۱۱ سازمان تأمین اجتماعی که متضمن وضع قواعد آمره در باب شرایط استخدام داوطلبان ورود به خدمت در آن سازمان می‌باشد، مغایر قانون...»^۱.

فصل دوم: آسیب شناسی عملکرد حقوقی دیوان عدالت اداری

پس از بررسی ایرادات وارد بر عملکرد حقوقی سازمان تأمین اجتماعی، در این فصل به بررسی ایرادات وارد بر عملکرد دیوان عدالت اداری در پرونده‌های مرتبط با سازمان و حقوق تأمین اجتماعی می‌پردازیم.

۱. دادنامه شماره ۲۲۴ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۱. تأکید بیش از حد به تفسیر لفظی از قوانین

یکی از مهم‌ترین ایراداتی که بر آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وارد است، توجه بیش از حد به ظواهر الفاظ قانونی است. برای بحث در این باره، ابتدا مختصری از لفظ‌گرایی در تفسیر قانون بحث خواهد شد و در ادامه به ذکر مواردی از رویه قضایی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در این موضوع خواهیم پرداخت.

۱-۱. لفظ‌گرایی در تفسیر قانون

تفسیر لفظی قوانین و نص‌گرایی بیش از حد قضات دیوان از ایرادات وارد بر عملکرد این نهاد است. در پاره‌ای موارد که الفاظ قانون مبهم است و انطباقی با اصول حقوقی و اهداف اصلی قانونگذار ندارد، تفسیر قانون با دشواری‌هایی همراه می‌شود. در این میان، دو دیدگاه کلی وجود دارد که هر کدام طرفداران خاص خود را دارد؛ برخی نیز راه حل میانه‌ای را در پیش گرفته‌اند؛ برخی از قضات و حقوقدانان بر این عقیده‌اند که اراده مقنن حلال مشکل است و ظواهر کلمات و عبارات قانون بهترین راهنما در کشف اراده قانونگذار و بیانگر اراده اوست. به عقیده این گروه، قانون اماره قصد مقنن است. اینان حتی اگر سیاق ظاهر عبارات مخالف با مصالح عمومی باشد، باز هم مصالح را نادیده می‌گیرند و عقیده دارند که مصلحت عمل به ظاهر عبارات قانون، مافوق هر مصلحتی است. این دیدگاه، قدیمی‌ترین مقیاسی است که در تفسیر قانون مورد استفاده قرار می‌گرفته است. پیروان این مکتب را که در اروپای قرن نوزدهم وجود داشتند، پیروان «مکتب تفسیر تحت اللفظ» (L'école Exégèse) می‌نامیدند (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۱، ص ۱۱۰). در مقابل، برخی دیگر از حقوقدانان، الفاظ قانون را صرفاً قالبی برای بیان معانی می‌دانند و عقیده دارند که در تفسیر قانون بیش از ظواهر الفاظ باید به اراده قانونگذار توجه کرد و هیچ‌گاه خود را در بند الفاظ اسیر نکرد. در جدال این دو اندیشه باید چنین گفت که از یک سو الفاظ قالبی هستند که قانونگذار برای بیان اراده خود از آن استفاده کرده و نمی‌توان به سادگی از کنار آنها گذشت و از سوی دیگر، قانونگذار از وضع قانون اهدافی را دنبال کرده که تحقق این اهداف نبایستی در پیچ و خم الفاظ و مباحث راجع به آن قربانی شود. امروزه بیشتر حقوقدانان نیز نظر دوم را مرجح می‌دانند و عقیده دارند، قانون ابزاری است در دست دادرس برای دستیابی به عدالت و حاکم ساختن انصاف در جامعه؛ این ابزار هیچ‌گاه موضوعیت ندارد و نصوص قانونی نباید دادرسان را درگیر کرده و دست آنان را در دستیابی به عدالت ببندد. البته آنان نیز نباید از این اختیار سوءاستفاده کنند و به بهانه عدالت، نص صریح قانون را کنار گذاشته و در مقابل نص اجتهاد کنند.

آنچه بیش از هر چیز می‌تواند قضات را در تفسیر منطقی و کشف اهداف مقنن یاری کند، اصول حقوقی و نظریات حقوقدانان است. دست یافتن به این اصول، تفسیری روشن‌تر از آنچه حقوقدانان «روح قانون» می‌خوانند، در اختیار می‌دهد و مفهوم مبهم و رازآلود روح قانون در پناه این اصول به درجه قابل قبولی از وضوح و روشنی می‌رسد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۹۲). مقصود از روح قانون «اصول و قواعد حقوقی و همچنین نظریه‌های علمی می‌باشد که مبنای قوانین مزبور قرار گرفته است» (امامی، ۱۳۷۲، ج ۴، ص ۱۴۲). رابطه مواد قانونی با روح آن چنان است که برخی حقوقدانان را عقیده بر این است که «مواد قانونی که به ظاهر خشک و جامد به نظر می‌رسند، هر چند ماده روی اصلی از اصول که ناشی از نوعی مصلحت اجتماعی است، پایه‌گذاری شده‌اند و آن اصل نسبت به آن چند ماده، مانند جان در پیکر آدمی است» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۱، ص ۱۳۶). همان گونه که از روی ظاهر اشخاص نمی‌توان به خصوصیات و خلیقات آنان پی برد، با تفسیر لفظی از قانون نیز نمی‌توان اراده واقعی قانونگذار را دریافت. در نتیجه تفسیر قانون بر اساس الفاظ و عبارات قانونی، به سان قضاوت نسبت به آدمی بر اساس ظاهر اوست که در بسیاری از موارد منطبق با واقع نیست. تفسیر با توجه به روح قانون را تفسیر اصولی نیز نامیده‌اند (امامی، ۱۳۷۲، ج ۴، ص ۱۴۹).

از آنجا که تفسیر لفظی، ساده‌ترین نوع تفسیر است، در برخورد با قوانین مبهم، قضاتی که با اصول حقوقی حاکم بر تأمین اجتماعی آشنایی کمتر دارند؛ به جای تلاش برای دستیابی به روح قانون و ارائه تفسیر اصولی، ساده‌ترین راه را در تفسیر لفظی قوانین می‌بینند. برخی تفاسیر ارائه شده در آراء دیوان، اگرچه با ظواهر الفاظ و عبارات قوانین مطابقت دارد؛ ولی با موازین و اصول حقوقی و به ویژه اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی سازگار نیست.

۲-۱. رویه قضایی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در آراء متعدد خود صراحتاً به تفسیر لفظی قوانین برای استنباط احکام قانونی اشاره کرده است. در برخی از این آراء تفسیر لفظی با اصول حقوقی نیز انطباق دارد و در برخی دیگر تفسیر ارائه شده، مغایر اصول حقوقی است. به عنوان نمونه در سال ۱۳۷۹ و به دنبال سوء استفاده تعدادی از بیمه شدگان که با اصلاح شناسنامه و تغییر سن خود از طریق مراجع قضایی، سعی می‌کردند تا به صورت متقلبانه از مزایای قانون تأمین اجتماعی برخوردار شوند؛ قانونگذار ضمن تشخیص ضرورت تعیین ملاک تشخیص سن برای افراد بیمه شده اقدام به الحاق یک تبصره به ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی کرد؛ بر اساس این، تبصره ملاک تشخیص سن برای برخورداران از مزایای قانون تأمین اجتماعی شناسنامه‌ای است که در بدو بیمه شدن به سازمان تأمین اجتماعی ارائه شده یا می‌شود. به دنبال اختلاف نظر

شعب دیوان در تعیین اعتبار تغییرات انجام شده در شناسنامه افراد قبل الحاق تبصره یاد شده، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در مقام حل تعارض شعب مختلف دیوان، چنین اشعار می‌دارد «نظر به اینکه در قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۵۴ حکمی در خصوص اعتبار سن افراد بیمه شده بر اساس تاریخ تولد مندرج در شناسنامه تقدیمی هنگام ورود به خدمت و همچنین عدم اعتبار احکام مراجع قضایی مبنی بر اطلاع تاریخ تولد اشخاص وضع نگردیده بود و در نتیجه قبل از تصویب تبصره ۲ الحاقی به ماده ۳ قانون فوق‌الذکر در تاریخ ۱/۱/۷۹ احکام قطعی مراجع قضایی در زمینه اصلاح تاریخ تولد اشخاص معتبر و لازم‌الاتباع بوده است...»^۱ صرف‌نظر از نتیجه استدلال، تأکید بر لفظ‌گرایی و عدم توجه به اصول حقوقی و سایر قوانین در رأی صادره، قابل انتقاد به نظر می‌رسد. استناد به سکوت قانونگذار در قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مبنای استدلال هیأت عمومی دیوان را تشکیل می‌دهد، در حالی که استناد به اصول و قواعدی چون اعتبار امر قضاوت شده، اعتبار و الزام‌آور بودن آراء محاکم دادگستری و ایجاد حق مکتسب در این رأی بسیار موجه‌تر از استدلال مذکور در رأی می‌باشد. (همچنین ر.ک. به دادنامه‌هایی که در ادامه بیان می‌شود).

۳. عدم توجه به اصول حقوقی به ویژه اصول حقوق تأمین اجتماعی

ابتدا مختصراً اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی بررسی شده، سپس مصادیقی از رویه قضایی دیوان در برخورد با آنها ارائه می‌شود.

۳-۱. اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی

عدم تسلط قضات دیوان با اصول حقوق تأمین اجتماعی یکی از مهم‌ترین ایرادات وارد بر عملکرد دیوان است که نهایتاً به صدور آراء نادرست از سوی قضات دیوان منجر می‌شود. برخی حقوقدانان عقیده دارند، چهار اصل را می‌توان به عنوان اصول بنیادین حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی معرفی کرد: اصل تعمیم یا فراگیر بودن، اصل عدم تبعیض، اصل تضمین دولت و اصل حمایتی بودن. استخراج و استنتاج این اصول می‌تواند آشفته‌گی و هرج و مرج موجود در میان قوانین را تا حدودی مرتفع کند. حقوقدانان با تبیین این اصول می‌توانند، احکام و قواعدی را که در پس عبارات و الفاظ قوانین پراکنده پنهان شده‌اند، در کنار یکدیگر قرار دهند و مجموعه‌ای نظام‌مند را تشکیل دهند (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۹۲). نخستین منبع و مقررهای که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، در خصوص تأمین اجتماعی وجود دارد قانون اساسی است که به طور خاص در اصل ۲۹ خود به موضوع تأمین اجتماعی پرداخته است

۱. دادنامه شماره ۸۱ مورخ ۱۳۸۱/۳/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

(موسوی، ۱۳۸۴، ص ۳۱۰). از مذاقه در این اصل می‌توان دریافت که تأمین اجتماعی یک حق و آن هم حقی همگانی است؛ در نتیجه تأمین اجتماعی قشر خاص مثلاً کارگران یا کشاورزان را در بر نمی‌گیرد؛ بلکه همگانی است و هر کس را شامل می‌شود که مشمول این تأمین شود (موسوی، ۱۳۸۴، ص ۳۱۳). این سخن، عبارت اخرای اصل تعمیم و فراگیر بودن تأمین اجتماعی است. اطلاق اصل ۲۹ و همچنین تأکید بر همگانی بودن تأمین اجتماعی و اینکه دولت باید برای «یک یک افراد کشور» این تأمین‌ها را فراهم سازد، مبین نظر قانونگذار در نفی هرگونه تبعیض جنسی، نژادی، مذهبی و قومی برای تأمین اجتماعی است. همچنین براساس این اصل، تکفل امر تأمین اجتماعی با دولت است که موظف می‌باشد از درآمدهای عمومی و نیز مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مزبور در اصل ۲۹ را برای تمام افراد کشور تأمین کند (موسوی، ۱۳۸۴، ص ۳۱۳). این حکم نیز دلالت بر اصل تضمین دولت دارد. نهایتاً تصریح قانونگذار بر انواع مختلف حمایت‌های تأمین اجتماعی و نیز حصری ندانستن آنها و نیز تأکید بر حمایت دولت، مبین اصل حمایتی بودن تأمین اجتماعی است.

بنابراین، باید چنین گفت اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی صرفاً به اندیشه‌های حقوقدانان متکی نیست؛ بلکه جایگاهی ویژه در حقوق موضوعه و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارد که استناد دادرسان به این اصول را تسهیل می‌کند. علاوه بر چهار اصل فوق که می‌توان آنان را اصول بنیادین حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی نامید، برخی حقوقدانان اصول کلی نظام تأمین اجتماعی را چنین معرفی کرده‌اند: جامعیت، عمومیت، برابری، همبستگی، انصاف اجتماعی، تبعیض مثبت، عمل مؤثر اجتماعی، برخورداری اجتماعی، همبستگی بین نسلی، تقدم مسئولیت عمومی، مکملی بودن، پیوستگی، مشارکت، اثربخشی، حفظ حقوق مکتسب یا در حال اکتساب، ضمانت حقوقی و اطلاعات (شهبازی‌نیا، ۱۳۸۷، صص ۵۶-۵۵) که شرح و توضیح آن موجب تطویل کلام خواهد شد. می‌توان گفت بیشتر این اصول، جلوه‌هایی از اصول بنیادین حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی هستند، ولی به نظر می‌رسد، می‌توان اصولی چون همبستگی، انصاف اجتماعی و حفظ حقوق مکتسب را نیز در زمره اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی به شمار آورد.

۲-۳. رویه قضایی

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی آراء خود به اصول بنیادین حقوق تأمین اجتماعی توجه کرده است. به عنوان نمونه، هیأت عمومی دیوان در یکی از آراء خود با تأکید بر اصل تعمیم و فراگیر بودن، چنین مقرر می‌دارد: «مقررات قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ به ویژه مادتهای یک و ۳۶ قانون مذکور مبین وظایف و اختیارات اصولی سازمان تأمین

اجتماعی در زمینه تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی و تعهدات و مسئولیت‌های آن سازمان در قبال افراد مشمول قانون مذکور است. ...»^۱

در برخی موارد نیز دیوان نسبت به این اصول بی‌توجه بوده است؛ به موجب بند «ب» ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب آذر ماه ۱۳۳۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان انانث مصوب ۶۳/۱۰/۲ مجلس شورای اسلامی (اصلاحی ۷۹/۲/۱۳): «حقوق وظیفه سهم فرزندان و نوادگان انانث کلیه مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکتهای دولتی و شهرداریها و همچنین سازمان‌های دولتی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مشمولین قانون استخدام نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و قانون تأمین اجتماعی که طبق قوانین و مقررات مربوطه برقرار شده یا بشود با رعایت کلیه قوانین و مقررات مورد عمل به شرط نداشتن شوهر و شغل قابل پرداخت می‌باشد». ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی این قانون پیرامون وراثتی که سهم حقوق وظیفه یا مستمری آنان برقرار نشده و یا قطع شده اعلام می‌دارد: «چنانچه سهم حقوق وظیفه یا مستمری هر یک از وراثت به علت تمکن مالی یا تأمین نفقه یا دارا بودن شغل و حرفه برقرار نشده و یا قطع گردیده باشد و بار دیگر افراد مذکور شرایط لازم را برای دریافت حقوق موضوع این آیین‌نامه احراز کنند، این حقوق از تاریخ تقاضای مجدد با رعایت مقررات این آیین‌نامه قابل پرداخت خواهد بود». به دنبال حصول اختلاف بین شعب دیوان عدالت اداری در خصوص شمول پرداخت مستمری نسبت به بازماندگانی که در زمان فوت بیمه شده تحت تکفل وی نبوده‌اند، هیأت عمومی دیوان چنین انشاء رأی می‌کند: «با عنایت به ماده واحده اصلاح تبصره ۲ قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان انانث مصوب ۱۳۶۳ مجلس شورای اسلامی که از جمله شرط نداشتن شوهر علی‌الاطلاق به منظور برقراری حقوق وظیفه مورد تأکید قرار گرفته است و... بنابراین محدود و مقید نمودن برقراری حقوق وظیفه یا مستمری صرفاً به شرط احراز نداشتن شوهر در زمان فوت مورد مخالف عموم و اطلاق حکم قانون‌گذار و منصرف از مورد به نظر می‌رسد...»^۲

دیوان در این رأی صرفاً به اطلاق مواد مورد استناد توجه و به عبارت دیگر به تفسیر لفظی قانون بسنده کرده است؛ در حالی که علاوه بر اطلاق بند(ب) قانون اصلاح تبصره ۲ ماده واحده مزبور، محدود کردن این حکم به زمان فوت با اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی نیز در تعارض است. بر اساس این اصل، به هنگام تفسیر قوانین ناظر به تأمین اجتماعی باید به هدف قانونگذار در حمایت از افراد توجه داشت و در موارد ابهام و اجمال و

۱. دادنامه شماره ۶۳ و ۶۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. دادنامه شماره ۲۶۰ مورخ ۱۳۸۲/۷/۱۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

تعارض قانون تأمین اجتماعی به تفسیری بها داد که متضمن حمایت بیشتر از بیمه شده یا مضمول قانون باشد (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ص ۱۱۲).

۴. عدم توجه به مقررات قانونی

از دیگر ایرادات وارد بر عملکرد دیوان که از موجبات صدور آراء قابل انتقاد شمرده می‌شود، عدم توجه به پاره‌ای مقررات قانونی اعم از مقررات قانون تأمین اجتماعی و سایر قوانین است. ذیلاً به برخی آراء قابل انتقاد صادره از سوی دیوان که به دلیل عدم توجه به مقررات قانونی صادر شده است، اشاره می‌شود:

الف) به موجب ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی «هنگام نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مضمول این قانون اعم از اینکه انتقال به صورت قطعی، شرطی، رهنی، صلح حقوق یا اجاره باشد و اعم از اینکه انتقال به طور رسمی یا غیر رسمی انجام بگیرد، انتقال گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق بیمه و متفرعات آن از انتقال دهنده مطالبه کند. دفاتر اسناد رسمی مکلف هستند در موقع تنظیم سند از سازمان راجع به بدهی واگذارکننده استعلام کنند... در صورت انجام معامله بدون ارائه گواهی مزبور انتقال دهنده و انتقال گیرنده برای پرداخت مطالبات سازمان دارای مسئولیت تضامنی خواهند بود...». در پی اختلاف برداشت از این ماده، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأیی قابل انتقاد مقرر می‌دارد: «حکم مقرر در ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مفید مسئولیت تضامنی انتقال دهنده و انتقال گیرنده عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مضمول قانون مذکور و به عبارت دیگر متضمن مسئولیت تضامنی کارفرمایان سابق و لاحق کارگاه در قبال مطالبات سازمان تأمین اجتماعی در صورت تحقق شرایط مقرر در ماده مذکور است. نظر به این که توجه مسئولیت تضامنی به اشخاص در قبال مطالبات سازمان تأمین اجتماعی مستلزم احراز تحقق و اجتماع شرایط مقرر در ماده مذکور از جمله نقل و انتقال عین یا منافع کارگاه به کیفیت مورد نظر قانون‌گذار است، دادنامه ... مبنی بر عدم توجه مسئولیت تضامنی به شاکی در قبال مطالبات سازمان تأمین اجتماعی ...»^۱ در حالی که هیأت عمومی دیوان در رأی صادره، نقل و انتقال عین یا منافع کارگاه را از شرایط تحقق مسئولیت تضامنی انتقال دهنده و انتقال گیرنده دانسته، عقد اجاره را مضمول این قانون ندانسته و آن را منوط به تحقق و اجتماع شرایط مقرر در ماده مزبور کرده است؛ در حالی که به نظر می‌رسد شروط مزبور در ماده ۳۷ را در سه مورد می‌توان خلاصه کرد: ۱- تحقق مفهوم کارگاه در خصوص مورد معامله؛

۱. دادنامه شماره ۶۱ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲- کارفرما بودن انتقال دهنده و آگاه بودن انتقال گیرنده از آن؛ ۳- بدهی معوقه انتقال دهنده به سازمان تأمین اجتماعی بابت کارگاه مزبور (کاوینی، ۱۳۸۷، صص ۲۱۱-۲۱۰). البته برخی حقوقدانان، ضرورت کارفرما بودن انتقال گیرنده را نیز از ماده ۳۷ استنباط کرده‌اند (ایرانلو، ۱۳۸۴، ص ۸۴). صرفنظر از اینکه کدامیک از این شروط را ضروری بدانیم، از آنجا که ماده ۳۷ صراحتاً به عقد اجاره اشاره کرده است؛ همچنین به تصریح ماده ۴۶۶ قانون مدنی «اجاره عقدی است که به موجب آن مستأجر مالک منافع عین مستأجره می‌شود...» لذا عقد اجاره را بایستی مصداق بارز انتقال منفعت دانست و به همین سبب است که حقوقدانان، اجاره را در زمره عقود تملیکی دانسته‌اند (کاتوزیان، ۱۳۷۳، ج ۱، ص ۳۴۸). بنابراین، رأی صادره از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که بر خلاف ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی و ماده ۴۶۶ قانون مدنی صادر شده است، قابل انتقاد به نظر می‌رسد.

ب) به موجب بند ۱۵ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی «بازنشستگی عبارت است از عدم اشتغال بیمه شده به کار به سبب رسیدن به سن بازنشستگی مقرر در این قانون.» به دنبال بروز اختلاف در مفهوم «عدم اشتغال بیمه شده به کار» بین شعب دیوان عدالت اداری، هیأت عمومی دیوان در رأی خود چنین اشعار می‌دارد: «مراد مقنن از عبارت «عدم اشتغال بیمه شده به کار» در بند ۱۵ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی موضوع تعریف حالت بازنشستگی، عدم اشتغال به کار ثابت در کارگاه مشمول قانون کار در قبال دریافت حقوق یا مزد مستمر طبق ضوابط مقرر در باب حداقل و حداکثر ساعات کار و حقوق یا مزد است که تعمیم و تسری آن معین بر مبنای توافق قوانین و قطع مستمری افراد بازنشسته مشمول قانون مذکور به واسطه آن ملاک موجهی ندارد...»^۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در رأی مزبور اشتغال به کارهای غیرمستمر و در زمان‌های محدود را از شمول قانون تأمین اجتماعی خارج دانسته، در حالی که تبصره‌های ذیل ماده ۳۵ قانون کار، صراحتاً با پیش بینی وجود چنین قراردادهایی، اقدام به تعریف قراردادهای مزد ساعتی، کارمزد و همچنین کارمزد ساعتی نموده است. علاوه بر آن، بر اساس ماده ۳۰ آئین‌نامه اجرائی ضوابط و مزایا و مشاغل قابل شمول به نظام‌های کارمزدی، مزد ساعتی و کارمزد ساعتی موضوع تبصره ۲ ماده ۳۵ قانون کار، سایر مقررات و ضوابط که در آئین‌نامه مزبور به آن اشاره نکرده (از جمله بیمه کردن کارگران موضوع ماده ۱۴۸ قانون کار) را به قانون کار احاله داده است. بدیهی است با توجه به مستندات و مطالب یاد شده، این افراد شاغل محسوب و مشمول احکام قانون کار قرار گرفته و از شمول تعریف بازنشستگی مقرر در بند ۱۵ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی خارج هستند. به عقیده برخی حقوقدانان هیأت عمومی

۱. دادنامه شماره ۹۰ مورخ ۱۳۷۱/۵/۷ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

دیوان عدالت اداری در این رأی ملاحظات خاص اجتماعی را در نظر داشته است و وضعیت شکات و عده کثیر دیگری که وضعیتی مشابه با آنان داشته‌اند، سبب شده است تا هیأت عمومی کار مجدد آنان را حالت اشتغال تلقی نکند، در صورتی که اگر عکس قضیه مطرح بود، یعنی افراد با همین شرایط و وضعیت کارگر شناخته نمی‌شدند و از این تصمیم شکایت می‌کردند، به احتمال زیاد هیأت عمومی بر خلاف رأی حاضر تصمیم می‌گرفت و حال آنان را اشتغال تلقی می‌کرد (حسین‌آبادی، ۱۳۸۴، ص ۲۲۳).

۵. عدم توجه به اختیارات قانونی سازمان تأمین اجتماعی

آئین نامه اجرایی، مقرراتی است که بنا به دعوت صریح یا ضمنی قانونگذار، برای تکمیل، تشریح و اجرای قانون بوسیله مرجع ذیصلاح دولتی وضع می‌شود. معمولاً در پایان قانون، تصریح می‌شود که کدام مقام و مرجع دولتی مکلف به تهیه آئین‌نامه اجرایی قانون مربوط است (حیاتی، ۱۳۸۶، ص ۱۲۷). در برخی موارد، قوانین مختلف، این وظیفه را بر عهده سازمان تأمین اجتماعی قرار داده‌اند که می‌توان به آئین‌نامه هیأت‌های تشخیص مطالبات اشاره کرد که به موجب ماده ۴۵ قانون تأمین اجتماعی بر عهده این سازمان قرار داده شده است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در یکی از آراء خود، اقدام سازمان در تعیین حد نصاب برای تشکیل جلسات هیأت‌های تشخیص مطالبات را خلاف قانون دانسته و ابطال کرده است. در این رأی آمده است: «نظر به اینکه حکم مفسر بشرح مقرر در ماده ۴۳ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و اصلاحیه‌های بعدی آن مفید ضرورت تشکیل هیأت‌های تشخیص مطالبات حق بیمه با تعداد مشخصی از نمایندگان اشخاص حقیقی و حقوقی مندرج در ماده مذکور است، بند یک ماده ۵ آئین نامه مورد اعتراض به لحاظ تقلیل در تعداد اعضاء هیأت‌های مذکور مغایر حکم مصرح قانونگذار در این خصوص است بنابراین...»^۱ با عنایت به متن بند ۱ ماده ۵ آئین نامه فوق‌الذکر مشخص می‌شود، این بند تعداد اعضاء هیأت‌ها را کاهش نداده و تغییری هم در ترکیب این هیأت‌ها ایجاد نکرده است. آنچه در این بند مقرر شده، تعیین حد نصاب برای رسمیت جلسات است. در حقیقت در مواد ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی، تنها اعضاء هیأت‌های تشخیص مطالبات مشخص شده‌اند و نحوه تشکیل جلسات و آئین رسیدگی به موجب ماده ۴۵ همین قانون به آئین نامه اجرایی آن احاله شده است. مواد آئین نامه‌های سابق نیز که حضور همه اعضاء را برای رسمیت جلسات ضروری دانسته بود، چندان معقول به نظر نمی‌رسید. در حقیقت با توجه به مشکلاتی که ممکن بود، به دلیل عدم حضور برخی اعضاء که نتیجه آن عدم تشکیل جلسات بود، حاصل شود، شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی در

۱. دادنامه شماره ۲۸۰ مورخ ۱۳۷۸/۷/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

تصمیمی درست و در چارچوب اختیارات ماده ۴۵ قانون تأمین اجتماعی، اقدام به اصلاح این آئین نامه کرد که بی‌تردید، اقدامی در راستای مصالح بیمه شدگان و کارفرمایان جهت تسهیل و تسریع در برگزاری جلسات هیأت‌های تشخیص مطالبات شمرده می‌شد.

نتیجه: پیشنهادات و راهکارهای اجرایی

پس از بررسی عملکرد حقوقی سازمان تأمین اجتماعی و دیوان عدالت اداری می‌توان دریافت که ابطال بخشنامه‌های سازمان، بیش از اینکه نتیجه تجاوز سازمان از مقررات قانونی باشد، نتیجه عدم توجه به اصول حقوقی حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری است؛ از این رو پیشنهادات اجرایی زیر می‌تواند راهگشایی برای عملکرد آتی این دو نهاد باشد که برای بسیاری دیگر از سازمان‌های عمومی و دولتی مشابه نیز قابل استفاده است.

الف) بررسی حقوقی آئین نامه ها قبل از صدور: بسیاری از بخشنامه‌های صادره از سوی سازمان تأمین اجتماعی که برخلاف قوانین صادر شده و نهایتاً بوسیله دیوان ابطال شده‌اند، دارای ایراداتی جزئی بوده‌اند به گونه‌ای می‌توان با اصلاحی کوچک مغایرت آنان را با قوانین مرتفع نمود. در حقیقت، سازمان تأمین اجتماعی در راستای دستیابی به اهداف و اجرای وظایف خود بخشنامه‌هایی را صادر می‌کند که در برخی موارد صرفاً به دلیل بی‌توجهی به قوانین ابطال می‌شوند. لذا به نظر می‌رسد در صورتی که این سازمان تمامی بخشنامه‌های خود را قبل از صدور از حیث مطابقت با مقررات قانونی بررسی کند، می‌تواند با اعمال پاره‌ای اصلاحات جزئی و حتی عبارتی، ضمن دستیابی به اهداف سازمان، میزان ابطال بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های سازمان را تا اندازه قابل توجهی کاهش دهد. بر اساس مطالعات آماری صورت گرفته، میزان صدور بخشنامه‌های مخالف قانون که به درستی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده در سال‌های اخیر با کاهش روبه‌رو بوده است. نتیجه بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که نسبت بخشنامه‌های نادرست به کل شکایات مطروحه در سال‌های ۶۵ تا ۷۰ صفر، در سال‌های ۷۰ تا ۷۵، ۹ درصد، در سال‌های ۷۵ تا ۸۰، ۹/۵ درصد و در سال‌های ۸۰ تا ۸۶، ۸/۷ درصد بوده است. یعنی علی‌رغم افزایش این نسبت در سال‌های ۶۵ تا ۸۰، پس از سال ۱۳۸۰، این نسبت کاهش یافته است (انصاری و همکاران، ۱۳۸۷، ص ۵۶۸). کاهش نسبت بخشنامه‌هایی که به درستی از سوی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند، در کنار کاهش نسبت دعاوی مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی به کل دعاوی مطروحه در هیأت عمومی، بیان‌گر بهبود فرآیند حقوقی تنظیم بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های سازمان پس از سال ۱۳۸۰ بوده است.

ب) تهیه لوایح قانونی مورد نیاز برای حل برخی مشکلات قانونی: سازمان تأمین اجتماعی بایستی به این نکته توجه کند که وضع آئین‌نامه و بخشنامه تنها راه حل مشکلات

قانونی سازمان نیست. وضع آئین نامه اختیاری است که از سوی قانون به صورت محدود به سازمان‌ها و مؤسسات عمومی و دولتی واگذار شده است. در برخی موارد مقررات مورد نظر سازمان نمی‌تواند در قالب بخشنامه و آئین نامه ارائه شود و باید در قالب قانون تنظیم شود؛ لذا ضروری است، سازمان در این گونه موارد به جای اصرار در وضع آئین نامه‌هایی که معمولاً بوسیله دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود، لوائح قانونی مورد نیاز خود را تهیه و جریان تصویب آن را پیگیری کنند.

ج) تنقیح مقررات و آئین نامه‌ها: یکی دیگر اقدامات ضروری در زمینه امور حقوقی در سازمان تأمین اجتماعی، تنقیح آئین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از سوی سازمان است. اگرچه اقدامات خوبی از سوی معاونت حقوقی سازمان در زمینه تهیه مجموعه قوانین تنقیح شده انجام پذیرفته است، ولی این اقدامات در خصوص تنقیح آئین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها ناکافی به نظر می‌رسد؛ به گونه‌ای که امکان دسترسی به بسیاری از بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها به آسانی و برای همگان میسر نیست. حجم بسیار بالای بخشنامه‌های صادره از سوی سازمان و صدور بخشنامه‌های متعدد در برخی موارد، به ویژه زمانی که تعدادی از این بخشنامه‌ها هم از سوی دیوان عدالت اداری ابطال شده است، حتی متخصصین و کارشناسان حقوقی را هم برای یافتن بخشنامه و قانون لازم الاجرا با تردیدهایی رو به رو می‌کند؛ چه رسد به کارشناسان و کارمندانی که کمتر با موازین قانونی آشنا هستند. لذا ضروری به نظر می‌رسد که سازمان، نسبت به تنقیح و تدوین مجموعه آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های خود اقدام کند و مجموعه مقررات خود را به صورت تنقیح شده منتشر کند تا از این طریق ضمن یافتن خلأهای بخشنامه‌ای و آئین‌نامه‌ای، حتی الامکان از صدور آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی که مغایر با قوانین باشد، جلوگیری شود.

د) تخصصی کردن شعب دیوان عدالت اداری: یکی از معضلات موجود در دیوان عدالت اداری در زمینه حقوق تأمین اجتماعی و دعاوی مرتبط با آن، عدم آشنایی قضات دیوان با مبانی و اصول حقوق تأمین اجتماعی و مقررات حاکم بر این سازمان است. تخصصی کردن شعب دیوان عدالت اداری و ارجاع پرونده‌های مرتبط با سازمان و حقوق تأمین اجتماعی به چند شعبه خاص که قضات آن از تخصص و تجربه بیشتری در زمینه حقوق تأمین اجتماعی برخوردار باشند، سبب می‌شود کیفیت آراء صادره بهبود یافته و نیز از صدور آراء متعارض از شعب مختلف دیوان جلوگیری شود.

تخصصی شدن شعب محاکم که در سال‌های اخیر به عنوان یکی از سیاست‌های مهم و مثبت دستگاه قضایی کشور، در دستور کار مسئولان قضایی کشور قرار گرفته است (افشارنیا و مبین، ۱۳۸۹، ص ۱۶۶) در دیوان عدالت اداری نیز باید اجرایی شود که اقدامات مؤثری نیز در این

خصوص انجام گرفته است. همچنین با توجه به ماده ۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، دیوان می‌تواند از مشاوران تخصصی نیز استفاده کند.

منابع و مأخذ

۱. افشارنیا، طیب و مبین، حجت (۱۳۸۹)، *اطاله دادرسی و توسعه قضایی، معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضائیه*، چاپ اول، تهران: انتشارات خرسندی.
۲. امامی، سید حسن (۱۳۷۲)، *حقوق مدنی*، جلد چهارم، چاپ نهم، تهران: کتابفروشی اسلامیة.
۳. انصاری، علی (۱۳۸۷)، «ادارسی در حقوق تأمین اجتماعی»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال نهم، شماره ۳۰، پائیز ۱۳۸۶ (چاپ: پائیز ۱۳۸۷)، صص ۹۴-۶۵.
۴. انصاری، علی و مبین، حجت و قلی‌زاده، سعید (۱۳۸۷)، *طرح پژوهشی نقد آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۵. ایزانلو، محسن (۱۳۸۴)، «نقد و بررسی ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی»، *فصلنامه قوانین و مقررات تأمین اجتماعی*، سال اول، پیش شماره، تابستان ۱۳۸۴، صص ۸۷-۷۵.
۶. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۱)، *مقدمه عمومی علم حقوق*، چاپ سوم، تهران: انتشارات گنج دانش.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۱)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، جلد پنجم، چاپ دوم، تهران: انتشارات گنج دانش.
۸. حسین آبادی، امیر (۱۳۸۴)، «رویه قضایی در حقوق تأمین اجتماعی»، *دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی*، چاپ اول، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، صص ۲۲۳-۲۰۷.
۹. حیاتی، علی‌عباس (۱۳۸۶)، *مقدمه علم حقوق*، چاپ اول، تهران: میزان.
۱۰. شمس، عبدالله (۱۳۸۲)، *آئین دادرسی مدنی*، جلد دوم، چاپ سوم، تهران: میزان.
۱۱. شهبازی‌نیا، مرتضی (۱۳۸۷)، «حق برخورداری از تأمین اجتماعی: ویژگی‌ها، محتوا و اصول کلی حاکم بر آن»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال نهم، شماره ۳۰، پائیز ۱۳۸۶ (چاپ: پائیز ۱۳۸۷)، صص ۶۴-۳۹.
۱۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۸)، *حقوق اداری*، چاپ پنجم، تهران: انتشارات سمت.
۱۳. عراقی، سید عزت‌الله (۱۳۸۴)، «حقوق تأمین اجتماعی، حقوق کار و حقوق کار بین‌المللی»، *دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی*، چاپ اول، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، صص ۶۷-۳۱.
۱۴. عراقی، سید عزت‌الله و بادی‌نی، حسن و شهبازی، مهدی (۱۳۸۶)، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی*، نقد قانون تأمین اجتماعی ایران بر اساس مطالعه تطبیقی، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۲)، *مقدمه علم حقوق*، چاپ شانزدهم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۳)، *حقوق مدنی*، عقود معین، جلد نخست، چاپ پنجم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۷. کاویانی، کوروش (۱۳۸۷)، «ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه در سازمان تأمین اجتماعی و راهکارهای اصلاحی»، *فصلنامه تأمین اجتماعی*، سال نهم، شماره ۳۰، پائیز ۱۳۸۶ (چاپ: پائیز ۱۳۸۷)، صص ۲۲۸-۱۸۳.
۱۸. موسوی، سید فضل‌الله (۱۳۸۴)، «نظام تأمین اجتماعی از دیدگاه اسلام»، *دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی*، چاپ اول، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، صص ۳۲۳-۲۲۴.
۱۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد نخست، چاپ ششم، تهران: میزان.