

پژوهش‌های حقوقی

شماره ۲۲

هزار و سیصد و نود و یک - نیمسال دوم

- مفهوم شناسی «مبانی» در پژوهش‌های حقوقی
عباس منصورآبادی - جواد ریاحی
- استرداد مجرمان در رویه دیوان اروپایی حقوق بشر و کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد
سعید باقری
- الکترونیک شدن دستگاه قضایی در پرتو مؤلفه‌های حکمرانی خوب
سمانه رحمتی‌فر
- نقش سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی در حمایت از حقوق بشر در رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر
ارمغان عبیری
- کنکاشی در رأی شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
مجید بنایی اسکویی - وحید آگاه
- ارزیابی نظام حقوقی حاکم بر تخلفات ساختمانی
زینب تقی‌دوست
- حمایت‌های پیراحقوقی دیوان بین‌المللی کیفری از بزهدیدگان
مرضیه دیرباز
- مقابله با بحران سربازگیری کودکان در مخاصمات مسلحانه: نخستین رأی دیوان کیفری بین‌المللی در ترازوی حقوق بین‌الملل
زکيه تقی‌زاده - فاطمه هداوندی





کنکاشی در رأی شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

دکتر مجید بنایی اسکویی* - وحید آگاه**

چکیده: یکی از وظایف مجلس، علاوه بر قانونگذاری، نظارت بر اعمال قوه مجریه و نهادهای عمومی جهت حسن اجرای قانون است. نظارتی که می‌تواند در اشکال سیاسی، مالی، و ... باشد. با انتصاب شخصی به مدیر عاملی صندوق تأمین اجتماعی، برخی از نمایندگان مجلس نسبت به اقدام وزیر ذی‌ربط جهت انتصاب او به واسطه نداشتن شرایط لازم اعتراض کردند و خواستار برکناری وی شدند. وزیر نظر مشورتی نمایندگان مجلس را نپذیرفت و مجلس برای تکمیل نظارت خود از اهرم استیضاح سود جست. اما قبل از به ثمر نشستن استیضاح، با وساطت برخی مبنی بر پذیرش نظر نمایندگان، موضوع استیضاح منتفی گردید؛ اما در پی عدم عزل مدیر فوق، موضوع از سوی تنی چند از نمایندگان مجلس در دیوان عدالت اداری مطرح شد و هیأت عمومی دیوان طی دادنامه شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ حکم انتصاب را ابطال نمود. بی‌گمان صدور چنین رأیی دارای آثار و نتایجی است که محدود به پرونده حاضر نمی‌شود. صرف‌نظر از صلاحیت‌های لازم برای تصدی مدیریت فوق که محل تردید است، رسیدگی هیأت عمومی دیوان و صدور حکم ابطال یک انتصاب، ضمن آنکه جایگاه و شأن دیوان را تنزل می‌دهد، صلاحیت قانونی آن را برای رسیدگی و صدور حکم با اشکالات جدی حقوقی مواجه می‌سازد.

کلیدواژه‌ها: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، استیضاح، صلاحیت، تعلیق، صندوق تأمین اجتماعی

* عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی: m.banaeioskoei@gmail.com
** دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران؛ مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد دماوند: v.agah.p.law@gmail.com

مقدمه

فلسفه تشکیل دیوان عدالت اداری همان‌گونه که در نظرات تدوین‌کنندگان آن به روشنی آشکار است، ایجاد دستگاه قضایی مستقل جهت جلوگیری از تعدی دولت نسبت به مردم است. چه از دیرباز در صورتی که شهروندان یک جامعه در روابط بین خود یا با دولت مرتکب تخلف (یا جرم) می‌شدند دولت به جهت داشتن ابزار قدرت می‌توانست جلوی این تجاوز را گرفته و یا مجازات لازم را اعمال کند، اما اگر دولت نسبت به حقوق شهروندان خود تعدی می‌کرد کدام مرجع می‌توانست نسبت به احقاق حق مردم در مقابل این قدرت فائقه اقدام نماید؟

از این‌رو، در برخی نظام‌ها و برای مهار قدرت دولت در چارچوب قانون بر مبنای اصل تفکیک قوا، تشکیلاتی برای رسیدگی به تظلمات مردم از دولت تأسیس شد. در نظام اداری کشور ما به تقلید از حقوق فرانسه، برای نخستین بار در ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱/۹/۲۲ مرجعی برای رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزرا تحت عنوان «شورای دولتی» مطرح و در تاریخ ۱۳۳۹/۲/۷ قانونی به همین عنوان به تصویب رسید، اما به دلیل وجود نظام استبدادی هیچ‌گاه مقررات فوق به موقع اجرا گذاشته نشد و آرزوی دیرینه ایجاد تشکیلاتی مستقل برای احقاق مردم تا قبل از انقلاب اسلامی ناکام ماند. پس از پیروزی انقلاب اسلامی یکی از اهداف انقلاب، یعنی جلوگیری از تعدی دولت نسبت به حقوق قانونی مردم در اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منصف ظهور رسید و در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ دیوان عدالت اداری جهت رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم علیه دولت پا به عرصه نظام اداری کشور گذاشت و پس از ۲۵ سال تجربه فعالیت، قانون جدید دیوان در تاریخ ۱۳۸۵/۳/۹ جایگزین قانون قبلی گردید. صرف نظر از تغییرات اعمال شده در قانون اخیر، صلاحیت دیوان تغییر خاصی نکرده است و کماکان همان صلاحیت پیشین حفظ شده است. اما در خصوص قلمرو صلاحیت دیوان طی سال‌های فعالیت آن ابهاماتی وجود دارد و به نظر می‌رسد در بعضی موارد ورود دیوان در رسیدگی به برخی از شکایات محل تردید است. یکی از مواردی که اخیراً مناقشه‌ای را در خصوص صلاحیت دیوان مطرح نموده است صدور دادنامه شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ هیأت عمومی در خصوص ابطال یک حکم انتصاب است که باب جدیدی در صلاحیت این مرجع قضایی خاص گشوده که شرح ماوقع آن ضروری است: در پی اختلاف نظر مجلس با دولت بر اثر انتصاب فردی به مدیریت عاملی صندوق تأمین اجتماعی، مجلس از وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی درخواست کرد تا ایشان را از سمت منصوب شده عزل نماید. وزیر با درخواست مجلس مخالفت کرد و مجلس نیز از طریق یکی از ابزارهای نظارتی خود - استیضاح - سعی بر مجاب نمودن وزیر نمود. برخی از نمایندگان مجلس برای حل و فصل موضوع خارج از موضوع استیضاح، بحث اخذ قول عزل مدیر جدید را مطرح و به این جهت درخواست استیضاح متنی شد. اما چند روز بعد اعلام شد که عزل مدیر در دستور کار

وزارت مذکور قرار ندارد. به دنبال این اعلام، برخی از نمایندگان مجلس با ثبت درخواستی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به تاریخ ۱۳۹۱/۲/۲، خواستار ابطال دو مورد شدند: اول- بند یک صورتجلسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنای صندوق تأمین اجتماعی مبنی بر انتخاب مدیر جدید به عنوان مدیرعامل صندوق و دوم- ابلاغ شماره ۱۵۲۴۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۲۵ وزیر تعاون مبنی بر انتصاب وی به این سمت. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پس از دریافت لوائح دولت و صندوق در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۹ موضوع را مورد بررسی قرار داد و به اکثریت آراء، خواسته شکات را وارد تشخیص و طی دادنامه نه صفحه‌ای، حکم به ابطال انتخاب و انتصاب مدیر فوق داد. بی‌شک ورود دیوان در موضوع اختلاف و صدور این رأی واجد آثار مهمی است که می‌تواند نتایج و آثار مختلفی از قلمرو صلاحیت دیوان ارائه دهد. در این مقاله سعی شده است به دور از مباحث سیاسی و صرفاً از بعد حقوقی دادنامه اصداری از سه منظر؛ شکلی، ماهیتی و آثار و نتایج این اقدام مورد بررسی قرار گیرد.

بند نخست: تحلیل شکلی دادنامه

در این بند سعی شده است دادنامه صادره از سوی هیأت عمومی دیوان به لحاظ شکلی با قوانین و مقررات حاکم بر دعوا مورد بررسی قرار گیرد و مشخص گردد که آیا امکان طرح دعوا در دیوان با قواعد عمومی حاکم بر دیوان مطابقت دارد یا نه؟ زیرا اساس تشکیل دیوان عدالت اداری برای حفظ حقوق مردم در برابر اقدامات خلاف قانون یا شرع دولت است و مرجع فوق به خلاف محاکم عمومی، دارای صلاحیت عام نیست و امکان طرح هر دعوی در این دیوان وجود ندارد. به عبارت دیگر، صلاحیت دیوان؛ اولاً- عام نیست؛ ثانیاً- به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی و قانون تشکیل دیوان، منحصر به شکایت مردم از دولت است.

اول - رسیدگی در شعب دیوان

۱- نفع مدعی لزوم طرح دعوا در شعب دیوان

از بدو تشکیل دیوان و علی‌رغم اصلاحات متعدد قانون اول دیوان مصوب ۱۳۶۰؛ تصویب قانون اخیر دیوان در سال ۱۳۸۵ که هم اکنون لازم‌الاجراست؛ و لایحه «تشکیلات و آیین دادرسی دیوان» که در شرف تصویب نهایی است،^۱ شرایط طرح دعوا در شعب دیوان تغییر چندانی نکرده است. چنانچه رویه معمول برای اقامه دعوا در شعب، علاوه بر تقدیم دادخواست و وفق ماده ۱۲ قانون قدیم و ماده ۲۱ قانون فعلی و رعایت موارد مندرج، خواهان باید نفعی هرچند غیرمستقیم در اقامه دعوا داشته باشد. برای مثال، یکی از کارکنان اداره نمی‌تواند به جهت عدم پرداخت حقوق و مزایای

۱. لایحه مذکور پس از چهار بار رفت و برگشت میان مجلس و شورای نگهبان به جهت اصرار مجلس بر پاره‌ای از نظرات خود، جهت اعمال اصل ۱۱۲ ق.ا. به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده است.

استخدامی همکار خود در دیوان اقدام به ارائه دادخواست کند. توضیح اینکه در ایران به موجب ماده ۲ ق.آ.د.م. مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱: «هیچ دادگاهی نمی‌تواند به دعوایی رسیدگی کند مگر اینکه شخص یا اشخاص ذی‌نفع ... رسیدگی به دعوا را ... درخواست نموده باشند». یعنی «شخصی که اقامه دعوا می‌نماید باید توجیه کند که اگر دعوا به صدور حکم بینجامد، قابلیت این را دارد که سودی به او برساند. همان قاعده معروف فرانسوی^۲ که نفع مقیاس دعاوی است و هرجا نفع نیست، دعوا هم نیست».^۳ بدین لحاظ صاحب حق برای احقاق حق، باید طرح دعوا نماید و یکی از شرایط لازم برای اقامه دعوا، نفع مدعی است^۴ که طبق بند ۱۰ ماده ۸۴^۵ و ماده ۸۹ ق.آ.د.م.^۶ فقد آن دعوا را با قرار رد مواجه می‌سازد. به عبارت دیگر، خواهان باید موضوعی را تعقیب کند که برای او فایده داشته باشد و زمان خود و دادرسان را صرف اموری ننماید که پیشرفت یا عدم پیشرفت آن برای او یکسان باشد. اما این نفع اولاً- لازم نیست همیشه مالی باشد و منافع معنوی یا اخلاقی نیز مورد حمایت قرار می‌گیرد؛^۷ ثانیاً- لازم نیست همیشه فعلی باشد و ممکن است نفع آتی نیز مقبول واقع شود.^۸ در دیوان نیز به موجب قسمت اخیر شق پ بند ۱ ماده ۱۱ قانون سابق: «... در مواردی که تصمیمات یا اقدامات ... به علت بر خلاف قانون بودن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط ... موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود» و بند ۱ ماده ۱۹ قانون ۱۳۸۵ و همچنین ماده ۱۴ قانون فوق‌الذکر که مقرر می‌دارد: «در صورتی که تصمیمات و اقدامات موضوع شکایت، موجب تضییع حقوق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده، حکم مقتضی بر ... لغو اثر از تصمیم و اقدام مورد شکایت یا الزام طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده، صادر می‌نماید» به طور ضمنی این نفع قابل استنباط است زیرا اعاده تضییع حق به منزله داشتن نفع در طرح دعوا است. بنابراین همان‌طور که در محاکم عمومی وجود نفع خاص برای اقامه دعوا الزامی است، در دیوان نیز از آغاز تشکیل تاکنون این رویه مراعات شده است و تنها کسانی حق داشتند و دارند در دیوان اقدام به اقامه دعوا

۲. امری که در ماده ۳۱ ق.آ.د.م. فرانسه نیز نمود دارد: «دادخواهی حق اشخاصی است که در توفیق ادعا یا رد آن نفعی قانونی دارند، با رعایت مواردی که قانون حق اقدام برای طرح ادعا یا مقابله با آن یا برای دفاع از یک نفع معین را تنها به اشخاصی که توصیف می‌کند داده است»: آیین دادرسی مدنی فرانسه، ترجمه و پژوهش حسن محسنی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۸۶.

۳. عبدالله شمس، آیین دادرسی مدنی، تهران، دراک، چاپ ششم، ۱۳۸۳، جلد ۱، ص ۳۰۳.

۴. نعمت احمدی، آیین دادرسی مدنی، تهران، اطلس، چاپ دوم، ۱۳۷۶، ص ۲۵.

۵. ماده ۸۴ ق.آ.د.م.: «در موارد زیر خوانده می‌تواند ضمن پاسخ نسبت به ماهیت دعوا ایراد کند: ... ۱۰- خواهان در دعوای مطروحه ذی‌نفع نباشد ...»

۶. ماده ۸۹ ق.آ.د.م.: «در مورد بند ۱ ماده ۸۴ ... دادگاه مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت می‌نماید ... و در مورد بند ۲ ماده ۸۴ ... و در سایر موارد یاد شده در ماده ۸۴ [از جمله بند ۱۰] قرار رد دعوا صادر می‌نماید ...».

۷. احمد متین دفتری، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، ج ۱، تهران، مجد، چاپ اول [ناشر]، ۱۳۷۸، ص ۲۱۲.

۸. قدرت‌الله واحدی، بایسته‌های آیین دادرسی مدنی، تهران، میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۷، صص ۱۰۴-۱۰۳.

نمایند که نفعی برای خود متصور باشند. در دادنامه مورد بحث نیز به نظر می‌رسد دلیل مطرح نشدن دعوا در شعب دیوان فقد نفع خاص شکات در اقامه دعوا بوده است. چه اینکه خواهان‌ها می‌دانستند که دیوان به جهت نظامات قانونی خود و رویه ۳۰ سال گذشته، علی‌القاعده می‌بایست این دعوا را به جهت فقد نفع خاص رد می‌کرد.

وفق قواعد حاکم بر آیین دادرسی که در اغلب نظام‌های حقوقی پذیرفته شده، داشتن نفع برای طرح دعوا ضروری است، اما اینکه این نفع عام باشد یا خاص، اختلاف نظر است. وفق نظریه «نفع عام» در بسیاری از کشورها، شهروندان بدون داشتن نفع خاص و مستقیم می‌توانند نسبت به مواردی به عنوان خواهان اقدام به طرح دعوا نمایند. برای مثال، شهروندان یک منطقه می‌توانند به جهت تخریب محیط زیست یا آلودگی هوا از متخلفان شکایت کرده و بدین جهت، ذی‌نفع شناخته شوند. حال آنکه ممکن است تخریب یا آلودگی مذکور به صورت مستقیم و خاص خللی در زندگی آن‌ها ایجاد نکرده باشد اما از آنجا که حفظ و حمایت از محیط زیست امری «اساسی» شناخته شده، در این‌گونه موارد، قضات محاکم از تفحص در نفع خاص و در واقع سمت خواهان‌ها معاف‌اند.^۹ امری که شبیه به خواسته دادنامه مورد بحث است. در این دادنامه، شکات به جهت عدم انطباق فرد منصوب شده با شرایط قانونی مختص مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی اعتراض داشته و خواهان عزل وی شدند. حال آنکه به واقع هیچ‌یک از آن‌ها نفع خاص و مستقیمی در این خصوص نداشتند. بنابراین به نظر می‌رسد دعوای «ابطال انتخاب فرد یاد شده به مدیرعاملی صندوق» و مآلاً «انتصاب وی بر این اساس از سوی وزیر» نه از جانب نمایندگان مجلس که صرفاً از جانب افرادی که نفع مستقیمی در این قضیه دارند، مثلاً جمعی از اعضای صندوق می‌توانست مطرح باشد که البته آن‌هم با عنایت به رویه دیوان محل تردید جدی است ولو آنکه طی درخواست شکات هم بدان اشاره شده: «... انتصاب فرد فاقد صلاحیت قانونی و تخصصی لازم به مدیریت عامل صندوق قطعاً موجب تضییع حقوق تابعان صندوق را فراهم می‌سازد...». بنابراین به نظر می‌رسد یکی از دلایل عدم طرح این دعوا در شعب، نبودن نفع خاص و در واقع فقد جمع بودن تمامی عناصر لازم برای اقامه دعوایی کامل بوده است. اما مطالعه دادنامه، این تحلیل را صعب می‌نماید. چرا که با توجه به رأی، نوعی سردرگمی و تناقض در انتخاب مرجع رسیدگی دیوان از سوی شکات مشاهده می‌شود و دقیقاً مشخص نیست شکات بالاخره، هیأت عمومی را مرجع رسیدگی به دعوای خود می‌دانند یا شعبه را. توضیح اینکه از مجموع دادنامه این طور بر می‌آید که شکات دو خواسته خود را در دو مرجع مطرح نموده‌اند: ابطال تصمیم وزیر به جهت موردی بودن

۹. در خصوص این موضوع در امریکا، نک: فرهاد جم، «دسترسی به عدالت زیست محیطی: کاوشی در نظریه سمت و طرح دعوای منفعت عمومی در ایالات متحده امریکا»، حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، تابستان ۸۷، صص

در شعب دیوان و ابطال بند ۱ صورتجلسه هیأت امنای صندوق به جهت مقرر بودن در هیأت عمومی که فارغ از عدم صحت مورد اخیر، صرفاً از لحاظ طرح صحیح دعوا در مرجع مربوطه، منطقی می‌باشد کما اینکه در خصوص صورتجلسه، خواهان‌ها با استدلال و توضیح در صدد مقرر جلودادن آن و اثبات صلاحیت هیأت عمومی برآمده‌اند. اما تناقض در استدلال شکات در مورد ابطال تصمیم وزیر است چون در دادنامه پس از ابراز دلایل پنج‌گانه شکات، آمده است: «بر اساس دلایل فوق، به استناد بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان، شکایت و اعتراض خود را نسبت به تصمیم وزیر تعاون در نصب ... اعلام می‌نماییم و تقاضای لغو این تصمیم را داریم. لغو حکم انتصاب برخی شهرداران به رأی دیوان که برخلاف قانون نصب شده بودند نیز سابقه چنین امری است و به استناد دلایل زیر درخواست می‌کنیم بر اساس وظیفه مذکور در ماده ۴۰ قانون دیوان، شخصاً به این شکایت و اعتراض رسیدگی فرمایید و اگر رسیدگی و صدور حکم طول می‌کشد، با استفاده از مدلول ماده ۱۵، دستور موقت مبنی بر نقض تصمیم وزیر و عدم اجرای آن را صادر بفرمایید ... لذا تقاضا می‌کنیم با تسریع در رسیدگی بر اساس مواد ۴۰ و ۱۵ قانون دیوان، به حل این مشکل ... قیام فرمایید».

وفق این عبارات، توجه به:

- ۱- استناد به بند ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان که در مورد صلاحیت شعب دیوان است؛
- ۲- اعلام شکایت نسبت به تصمیم وزیر و تقاضای لغو آن که با واژه «لغو حکم» نیز تکرار شده؛
- ۳- یادآوری صلاحیت دیوان به بررسی انتصاب شهرداران که بدون شک در صلاحیت شعب دیوان قرار می‌گیرد؛

۴- اشاره به ماده ۱۵ قانون دیوان که از دستور موقت در شعب سخن می‌گوید؛^{۱۰}

حاکمی از آن است که شکات برای لغو تصمیم وزیر، شعبه دیوان را انتخاب کرده‌اند و قاعدتاً این مهم باید در شعبه رسیدگی می‌شد نه هیأت عمومی. اما همین تحلیل نیز با دو مورد متناقض روبه‌روست: اول اینکه خواسته لغو حکم در شعبه، نیاز به دادخواست دارد، اما از فحواي دادنامه بر می‌آید که خواهان‌ها با درخواست و نه دادخواست، اقامه دعوا نموده‌اند. موضوعی که در دفاعیات وزیر نیز آمده: «شکایت مطروحه ... با عنایت به عدم رعایت شرایط قانونی مذکور در ماده ۲۱ قانون دیوان مبنی بر لزوم طرح شکایت در قالب فرم دادخواست و پرداخت هزینه دادرسی، قابلیت

۱۰. ماده ۱۵ قانون دیوان: «در صورتی که شاکی ضمن طرح شکایت خود یا پس از آن مدعی شود که اجرای اقدامات یا تصمیمات یا آرای قطعی یا خودداری از انجام وظیفه توسط اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۳ مسبب ورود خسارتی می‌گردد که جبران آن غیرممکن یا متعسر است، شعبه رسیدگی کننده در صورت احراز ضرورت و فوریت موضوع، برحسب مورد دستور موقت مبنی بر توقف اجرای اقدامات، تصمیمات و آرای مزبور یا انجام وظیفه صادر می‌نماید».

رسیدگی موردی در شعب دیوان را نیز ندارد...». دوم آنکه شکات در کنار استناد به ماده ۱۵، به ماده ۴۰ قانون دیوان هم در لغو حکم وزیر اشاره کرده‌اند، درحالی‌که ماده ۴۰ با بیان اینکه: «در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون ... مطلع شود، موظف است موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید» در مورد مقررات و طرح ابطال در هیأت عمومی است نه احکام شخصی و خاص. امری که مورد اعتراض وزیر هم واقع شده: «... با توجه به تفاوت ماهیت حقوقی «مصوبه» و «حکم انتصاب اداری» شکایت مطروحه از مصادیق صلاحیت‌های مذکور در مواد ۱۹ و ۴۰ قانون دیوان نبوده و خارج از حدود صلاحیت رسیدگی هیأت عمومی دیوان می‌باشد...». از طرف دیگر حتی اگر قرار بود هیأت عمومی خارج از نوبت به دعوی ابطال بند ۱ صورتجلسه بپردازد، می‌بایست ماده ۲۵ قانون دیوان مورد استناد قرار می‌گرفت نه ماده ۱۵ که در مورد دستور موقت در شعب است. ماده ۲۵ اشعار می‌دارد: «... در مواردی که ضمن درخواست ابطال مصوبات از هیأت عمومی، تقاضای دستور موقت شده باشد، ابتدا پرونده جهت رسیدگی به تقاضای مزبور به یکی از شعب ارجاع می‌شود و در صورت صدور دستور موقت در شعبه مرجوع‌الیه، پرونده در هیأت عمومی خارج از نوبت رسیدگی خواهد شد».

مع‌هذا تناقض در انتخاب مرجع رسیدگی دیوان در این دعوا آشکار است، اما در هر صورت دیوان، علی‌رغم این تناقض‌ها، مرجع هر دو خواسته را هیأت عمومی تلقی و اقدام به صدور رأی نموده است. اما جدا از احتمال صلاحیت دیوان در صورت شکایت جمعی از اعضای صندوق تأمین اجتماعی، به نظر می‌رسد در حقوق ایران دو طریق دیگر باقی می‌ماند:

اول- امکان طرح دعوا از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد یا سازمان‌های غیردولتی (NGO)^{۱۱}

همان‌طور که در فلسفه شکل‌گیری سازمان‌های غیردولتی مطرح است هدف از تشکیل سازمان‌های فوق نه سودجویی و تأمین منافع شخصی مؤسسان آن، بلکه ایجاد واسطه‌ای بین شهروندان و حکومت با اهدافی غیرسیاسی و غیرانتفاعی و صرفاً در راستای اهداف بشردوستانه و حقوق بشری است و بدین جهت، یکی از کارکردهای سمن‌ها، طرح دعاوی در حوزه مربوط به فعالیتشان به نیابت از شهروندان است که البته نیازی به اثبات نفع خاص و سمت ندارد.^{۱۲} امری که در ایران ظاهراً پذیرفته شده است. چه، مستند به ماده ۱۶ «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت

11. Non-Governmental Organization

۱۲. در خصوص سمت سازمان‌های مردم‌نهاد در طرح دعاوی در انگلستان، نک: مهدی هداوند، حقوق اداری تطبیقی، ج ۲، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۵۸۸؛ و در فرانسه، نک: ۱- همان، ص ۷۳۹؛ ۲- محمدجواد رضایی‌زاده، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در رسیدگی به دعاوی اداری، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۱۸۱-۱۸۰؛ ۳- کاترین الیوت و کاترین ورنون، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۱۷۱.

سازمان‌های غیردولتی» مصوب ۱۳۸۴/۳/۲۹ هیأت وزیران: «سازمان [غیردولتی] حق دارد در موضوع فعالیت‌های خود و برای حمایت از منافع عمومی علیه اشخاص حقیقی و حقوقی در مراجع قضایی اقامه دعوا نماید» که با عنایت به لفظ مطلق «مراجع قضایی» شامل دیوان نیز می‌شود. اما نکته اینجاست که اعطای سمت به این سازمان‌ها با آیین‌نامه صورت گرفته و به نظر می‌رسد با عنایت به اصل ۱۷۰ ق.ا. مبنی بر تکلیف قضات در خودداری از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و نیز ظرفیت ابطال این مقررات در هیأت عمومی دیوان، همیشه این امکان وجود دارد که قضات مستند به سکوت قوانین موضوعه و عدم پذیرش نظریه «نفع یا سمت عام» برای سازمان‌های مردم‌نهاد و فی الواقع اختصاص این سمت به دادستان به عنوان نماینده جامعه و برخی نهادهای خاص دولتی در حوزه خود - مثلاً سازمان حفاظت محیط زیست در دعاوی زیست‌محیطی - از اجرای ماده سابق‌الذکر خودداری نمایند.^{۱۳} به ویژه آنکه ممکن است تفسیر شود امکان پیش‌بینی طرح دعوا علیه اشخاص به جهت استقلال سازمان‌های فوق بوده و نمی‌تواند ضرورت داشتن نفع در طرح دعوا را نادیده بگیرد. در خصوص دادنامه مورد بحث به نظر می‌رسد بر فرض مثال اگر سمنی با موضوع حاکمیت قانون در زمینه مدیریت کشور یا فعالیت در خصوص تأمین اجتماعی به ثبت رسیده باشد (که البته بعید می‌نماید)؛ می‌تواند با طرح دعوا در شعبه به انتخاب و انتصاب مشارالیه معترض باشد.

دوم- طرح این دعوا از سوی سازمان بازرسی کل کشور

یکی از دستگاه‌های نظارتی پیش‌بینی شده در حقوق کشور ما، سازمان بازرسی کل کشور است. به موجب اصل ۱۷۴ ق.ا. این نهاد که زیر نظر قوه قضاییه است متولی نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری است که قوانین و مقررات مربوط به دادنامه را هم دربر می‌گیرد. اما در «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحات بعدی آن، علی‌رغم تصریح تبصره ۲ بند (د) ماده ۲ - اصلاحی ۱۳۷۵/۵/۷ - به ارسال «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایت اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی فوق‌العاده و خارج از نوبت به دیوان عدالت اداری»، در خصوص ارسال تخلفات صورت گرفته در حوزه «تصمیمات» سکوت شده است. با وجود این، از آنجا «اعلام موارد تخلف و سوء جریانات اداری» مذکور در بند ج ماده ۲ شامل تخلف مذکور نیز می‌شود و در حقیقت می‌تواند مصداق و تفسیری از این بند باشد، به نظر می‌رسد سازمان بازرسی در مواردی شبیه به دادنامه، صلاحیت ارسال گزارش بازرسی و در واقع اقامه دعوا در مراجع قضایی از جمله دیوان را داراست.

۱۳. نک: محمدحسین رضائی قوام‌آبادی، «پیشگیری و سرکوب جرایم زیست محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوق ایران»، *مجله حقوقی دادگستری*، سال هفتادوپنجم، ش ۷۵، پاییز ۹۰، ص ۲۲۰.

چنانچه در برخی موارد سازمان بازرسی در خصوص انتصاب فردی به پستی که واجدالشرایط لازم نبوده اقدام به طرح دعوا نموده در حالی که در پرونده حاضر چنین اقدامی انجام نداده است. دعاوی موصوف وفق ماده ۶ اصلاحی ۱۳۷۵/۵/۷ قانون مارالذکر باید خارج از نوبت و حداکثر ظرف سه ماه رسیدگی شود و سازمان در صورت اعتراض به رأی صادره، می تواند با موافقت دادستان کل کشور نسبت به این مهم اقدام نماید که رسیدگی در این مرحله نیز، خارج از نوبت خواهد بود.

به هر تقدیر سمت خواهان‌ها برای طرح دعوا در شعب به ایراداتی که پیشتر بیان شد روبه‌رو است، نکته‌ای که مطمح نظر لایحه ارسالی وزارت تعاون نیز قرار گرفته است: «... شکایت مطروحه ... حتی با عنایت به عدم رعایت شرایط قانونی مذکور در ماده ۲۱ قانون دیوان مبنی بر لزوم طرح شکایت در قالب فرم دادخواست و پرداخت هزینه دادرسی، قابلیت رسیدگی موردی در شعب را نیز ندارد. در نتیجه تقاضای قرار رد شکایت مطروحه را دارد...». پاسخی تلویحاً حاکی از اینکه برخلاف هیأت امنای صندوق که با تفسیری لفظی و به دور از اشراف بر صلاحیت و رویه قضایی دیوان، خود را خارج از مصادیق ماده ۱۹ قانون دیوان دانسته‌اند؛ وزیر تعاون دست‌کم در خصوص صلاحیت شعب دیوان، تردید جدی نداشته و صرفاً به ایرادات شکلی یعنی عدم درج دعوا در فرم دادخواست و پرداخت هزینه دادرسی اشاره نموده است.

بنا به مراتب فوق، رسیدگی در شعب دیوان در صورت فراهم بودن نفع خاص یا تفسیر موسع امکان‌پذیر است چه اینکه وفق ماده ۱۳ قانون دیوان: «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان [منظور شعب است چرا که در ماده ۱۹ از صلاحیت هیأت عمومی بحث شده و دیوان جزء شعب و هیأت عمومی، مرجع دیگری برای رسیدگی به دعاوی ندارد] به قرار زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از: الف: 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...» که دعوی ابطال انتخاب موصوف از سوی هیأت امنای صندوق به جهت مغایرت با قوانین و مقررات مربوطه، از مصادیق بند فوق‌الذکر یعنی تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی است.

از جهت خوانده دعوا یعنی امکان طرح دعوا با توجه به اینکه سازمان تأمین اجتماعی در شمار سازمان دولتی نیست ممکن است ایراد شود اما از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی وفق بند ۱۰ قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ از جمله نهادهای عمومی غیردولتی است که به رغم عدم صراحت شق الف مذکور، از نهادهایی است که دیوان حق رسیدگی به دعاوی مربوط به آن را دارد. بدین شرح که ماده ۱۳ کنونی، تکرار ماده ۱۱ قانون قبلی دیوان است و در زمان حکومت قانون قدیم، در پی اختلاف در صلاحیت دیوان نسبت به این نهادها، این مهم وفق استفساریه‌ای از مجلس مورد سوال قرار گرفت که منجر به تأیید صلاحیت

دیوان در «قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱ شد. پس از تغییر قانون دیوان نیز به جهت تکرار ماده ۱۱ سابق در ماده ۱۳ قانون جدید توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام، قاعدتاً می‌بایست تفسیر پیش‌گفته همچنان اعمال می‌شد که به علت اختلاف برخی شعب و صدور آرای متناقض در این زمینه یعنی تسری قانون تفسیر قانون قدیم دیوان به قانون فعلی، این مهم با صدور رأی وحدت رویه ۴۵۷ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ تأیید و صلاحیت دیوان در خصوص نهادهای غیردولتی تثبیت شد. بنابراین صلاحیت دیوان نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و نهادهای وابسته آن ابداً محل تردید نیست.

۲- دادنامه، الگویی برای تغییر در قانون دیوان

اما فارغ از اینکه شکات پرونده در صورت ثبت شکایت در یکی از شعب، دعوی آن‌ها رد می‌شد، به نظر می‌رسد تبیین این صلاحیت در ساختار دیوان عدالت اداری مفید باشد. چه اینکه در بسیاری از حوزه‌ها از جمله حوزه دادنامه، اولاً- افراد ذی‌نفع به دلایل متعدد و احتمالاً رعایت سلسله مراتب اداری، نسبت به نصب یک فرد خاص به عنوان رئیس یا مدیرعامل اعتراض نمی‌نمایند و لازم است افرادی خارج از آن نهاد یا سازمان که معذورات کارمندان آن سازمان را ندارند بتوانند نسبت به عدم رعایت شاخص‌های مدیریتی اعتراض نمایند. امری که در صورت نهادینه شدن و احساس مسؤولیت شهروندان به رعایت هرچه بیشتر نظامات مدیریتی، مآلاً بهبود وضعیت مدیریت نهادهای دولتی و عمومی را دربردارد. ثانیاً- با توجه به عدم جایگاه شایسته سمن‌ها در ایران و البته محدودیت یا فقدان سمن‌هایی با حوزه فعالیت موضوع دادنامه، اعطای سمت به شهروندان و معافیت شعب دیوان از اثبات این نفع و سمت در پرونده‌ها ضروری می‌نماید. ضمن آنکه متزلزل بودن سمت سمن‌ها به جهت منشأ آیین‌نامه‌ای آن، خود دلیل دیگری است که پیش‌بینی این مهم در قانون دیوان را واجب می‌نماید. امری که گامی دیگر در هرچه پیشرفته‌تر کردن نظارت قضایی بر حکومت، ارزیابی خواهد شد.

دوم - رسیدگی در هیأت عمومی

از ابتدای تشکیل دیوان، هیأت عمومی دو صلاحیت عمده داشته است: یکی رسیدگی به شکایات از نظامات و مقررات دولتی اعم از تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، نظام‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها که در اصل ۱۷۰ ق.ا. نیز به آن تصریح شده و دیگری صدور آرای وحدت رویه در مقام رفع تناقض آرای شعب در موضوعی واحد. دو صلاحیتی که با تصویب قانون جدید به عد سه رسید و صدور آرای وحدت رویه در موارد مشابه متعدد نسبت به موضوع واحد نیز اضافه شد. نیز از همان ابتدا با عنایت به اصل ۱۷۰ ق.ا. که اظهار می‌دارد: «... هرکس می‌تواند ابطال مقررات مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه را از دیوان تقاضا کند»،

ابطال مقررات در هیأت عمومی نیازی به پرداخت هزینه دادرسی و اثبات نفع خاص یا سمت نداشته است. چه اینکه فرض می‌شود اعمال حاکمیت قانون و شرع در نهایت به نفع همگان بوده و اگر در بادی امر نیز شکات نفع مستقیمی در ابطال مقررہ موصوف نداشته باشند، با لحاظ نمودن قوانین یا شرع و ابطال احتمالی آن و در واقع با تثبیت حاکمیت قانون یا شرع، مآلاً از قرار داشتن هر امری در جای خود سود می‌برند. بنابراین برخلاف شعب رسیدگی در هیأت عمومی دیوان نیازی به نفع خاص یا سمت نداشته و بدین جهت رسیدگی هیأت عمومی در موضوع دادنامه فاقد اشکال است. چه اینکه نمایندگان مجلس نیز همچون سایرین و در قالب «هرکس» قادرند با ثبت درخواست در دیوان، خواهان ابطال مقررات مغایر با قانون شوند. نکته‌ای که در استدلال شکات نیز ذکر شده: «در خصوص خواسته ابطال مصوبه هیأت امناء ... ممکن است این ایراد مطرح گردد که هیأت عمومی صرفاً در مواردی صلاحیت رسیدگی دارد که مصوبه یا تصمیم مقامات دولتی منجر به تضییع حقوق افراد شود. در رابطه با این شبهه لازم است به یک مسأله توجه شود: اول اینکه انتصاب فرد فاقد صلاحیت‌های قانونی و تخصصی لازم به مدیریت عامل صندوق قطعاً موجبات تضییع حقوق تابعان صندوق را فراهم می‌سازد. اما حتی اگر قائل به این باشیم که در این مورد حقی به صورت مشخص تضییع نشده باید توجه داشت که صلاحیت هیأت عمومی علاوه بر اینکه شامل مواردی می‌شود که حقوقی از افراد تضییع شده است، به استناد اصل ۱۷۰ ق.ا. و بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان شامل مواردی نیز می‌شود که مقام تصمیم‌گیرنده، تصمیمی مغایر قانون اتخاذ نماید...».

اگرچه برای طرح شکایت در هیأت عمومی نیازی به پرداخت هزینه دادرسی و اثبات سمت ضروری نیست اما هر شکایتی نیز قابل بررسی در هیأت عمومی نمی‌باشد و صلاحیت هیأت عمومی منحصر به ابطال مقررات می‌باشد.

۱- مقررہ نبودن صورتجلسه انتصاب (انتخاب؟)، مانع صلاحیت هیأت عمومی

صلاحیت هیأت عمومی دیوان از بدو تشکیل در سال ۱۳۶۰ تاکنون، مستند به قانون اساسی، قوانین نخست و کنونی دیوان و رویه ۳۰ ساله هیأت عمومی محدود به ابطال مقررات و نظامات دولتی بوده است. چه اینکه عبارت مواد قانون دیوان (شق پ بند ۱ ماده ۱۱ قانون ۱۳۶۰ و بند ۱ ماده ۱۹ قانون ۱۳۸۵) یکسان بوده و دیوان در تمامی سال‌های گذشته صرفاً صلاحیت رسیدگی و ابطال مصوباتی را داشته که عنوان «مقررہ» بر آن‌ها صدق کند. به بیان بهتر هیأت عمومی تنها صلاحیت بررسی مصوباتی را داشته که نوعی، کلی و عام بوده و دست‌کم بر افراد معین و مشخصی اعمال شود و مصوبات شخصی و خاص همچون انتخاب یا پیشنهاد فردی خاص یا احکام انتصاب به دلیل مقررہ و عام نبودن خارج از این حوزه‌اند. بنابراین مصوبه مورد بحث هیأت امناء اساساً در حوزه موضوعات مورد شکایت هیأت عمومی قرار نمی‌گیرد.

گفتنی است عنوان مصوبات تأثیری در صلاحیت ندارد و می‌توان علی‌رغم اطلاق عنوان تصویب‌نامه به جهت شخصی و خاص بودن درخواست ابطال را رد نمود و برعکس به رغم عدم داشتن این عنوان به دلیل عام و کلی بودن مورد رسیدگی قرار داد. بدین لحاظ به نظر می‌رسد اظهار عدم صلاحیت هیأت عمومی از جانب هیأت امنای صندوق: «پیشنهاد انتصاب شخصی به عنوان مدیر عامل به وزیر از سوی هیأت امناء فاقد عناوین «آیین‌نامه، نظامات و یا مقررات» مذکور در بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان بوده ...» صحیح و بر اساس نظامات حقوقی دیوان ایراد شده است.

مع‌هذا با عنایت به قوانین پیشین و کنونی دیوان و رویه ۳۰ ساله آن، صلاحیت هیأت عمومی در موضوع دادنامه قابل پذیرش نبوده و چنین می‌نماید که اگر بخواهیم صلاحیت را در این موارد بپذیریم اصول و موازین حقوق اداری به هم ریخته و باید بنیان و تعریفی جدید از مصوبه و مقرر در حقوق اداری تعریف کنیم. امری که نیازمند توضیح است: نمایندگان در قسمتی از درخواست خود با استدلال‌هایی سعی در تثبیت صورتجلسه صندوق به عنوان مصداقی از مصوبات مذکور در ماده ۱۹ قانون دیوان داشته‌اند: «... انتصاب مدیرعامل صندوق یک تصمیم فردی محسوب نمی‌شود و ضرورتاً نیازمند پیشنهاد از سوی هیأت امناء می‌باشد که از طریق تصویب صورت می‌گیرد و شکل مصوبه را دارا می‌باشد. در همین خصوص می‌توان به تبصره این ماده اشاره نمود که صرفاً در موارد ضرورت به وزیر اجازه داده تنها برای مدت شش ماه به منظور انجام مسؤولیت‌های مدیرعامل صندوق، سرپرست تعیین و منصوب نماید و نه مدیرعامل. بنابراین می‌توان تصمیم هیأت امناء در خصوص پیشنهاد را یک مصوبه تلقی نمود ... بدون شک عنوان دادن «صورتجلسه» به جای «مصوبه» به تصمیم‌گیری هیأت امناء نافی شکل تصمیم‌گیری این هیأت به صورت مصوبه نمی‌باشد ...» که ذکر چند نکته در خصوص آن، شایسته توجه است:

۱- به نظر می‌رسد خواهان‌ها در نوع استدلال به اشتباه رفته‌اند چون صرفاً در پی نمایاندن این بوده‌اند که به لحاظ انتخاب مدیرعامل از جانب هیأت امناء و طی فرآیند تصویب جمعی و نه فردی، عنوان «مصوبه» بر آن صدق می‌کند و از این‌رو مصداقی از این واژه در ماده ۴۰ بوده و رؤسای قوه قضاییه و دیوان می‌توانند ابطال آن را درخواست نمایند. درحالی‌که اساساً در مورد مصوبه بودن ماهیت صورتجلسه هیأت امنای صندوق تردید و بحثی وجود ندارد اما نکته اینجاست که هر مصوبه‌ای مقرر نیست و «صورتجلسه» نه به صرف اطلاق این عنوان که به علت موردی و غیرکلی بودن، قابلیت رسیدگی در هیأت عمومی ندارد. امری که در رویه دیوان نیز مشاهده می‌شود: «صورتجلسات مجمع عمومی و فوق‌العاده شرکت ... از مصادیق مقررات و نظامات دولتی موضوع صلاحیت هیأت عمومی دیوان به شمار نمی‌آید ...»^{۱۴} از طرف دیگر باز هم به نظر می‌رسد

۱۴. دادنامه ۵۳۷ مورخ ۸۳/۱۰/۲۷ هیأت عمومی دیوان به نقل از: مرتضی نجابت‌خواه، قانون دیوان عدالت اداری

نمایندگان به جهت عدم ذکر واژه «مصوبات» در بند ۱ ماده ۱۹ عامدانه در این خصوص به ماده ۴۰ سابق‌الذکر اشاره کرده‌اند. قرینه دیگری که حاکی است نگاه شکات در این قسمت، صرفاً شکلی و لفظی و تنها با این هدف بوده که به دیوان بقبولانند صورتجلسه هیأت امناء، یک مصوبه و بدین لحاظ قابل ابطال در هیأت عمومی می‌باشد.

۲- قسمت اخیر استدلال شکات صحیح است چرا که مقررات یعنی «مصوباتی که جنبه عام و کلی داشته و ناظر به اشخاص غیرمعین باشد، صرف‌نظر از عنوانی که به آن داده شده»^{۱۵} قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است. به بیان دیگر، این عام، کلی، غیرشخصی و «موضوعی»^{۱۶} بودن یک مصوبه است که آن را به مقررته تبدیل می‌کند نه عنوان آن و بدین لحاظ تعریف دقیق، حقوقی و خاص هر یک از عناوین مصوبه،^{۱۷} آیین‌نامه، تصویب‌نامه و ... منظور نیست مگر اینکه بخواهیم تفسیر لفظی را جایگزین تفسیر ماهوی و غایت محور نماییم که بحثی دیگر است و مورد نظر نویسندگان نمی‌باشد. اما نگاه ضابطه محور و نه عنوان محور در رویه هیأت عمومی دیوان نیز جاری است:

«مفاد مصوبه متضمن قواعد عام و کلی آمره‌ای نیست، نتیجتاً در زمره مقررات دولتی قرار ندارد» یا «صرف اطلاق لفظ مصوبه به یک تصمیم که در واقع و نفس‌الامر موردی به شمار می‌آید، مفید قرار گرفتن در زمره مقررات و مصوبات دولتی قابل اعتراض هیأت عمومی نیست و رسیدگی در صلاحیت شعب دیوان قرار دارد».^{۱۸}

از طرف دیگر، اگر بفرض محال - که در اینجا اتفاقاً محال است - بپذیریم که صورتجلسه هیأت امنای صندوق در باب انتخاب مدیرعامل، یک مقررته دولتی و در صلاحیت هیأت عمومی باشد، ابداً و اصلاً پذیرفتنی نیست که تصمیم وزیر مبنی بر صدور حکم انتصاب، یک مقررته و قابل ابطال در هیأت عمومی تلقی گردد. از این رو، پاسخ وزیر در این خصوص صحیح می‌باشد: «... انتصاب مدیرعامل صندوق، مصوبه، آیین‌نامه و یا بخشنامه تلقی نمی‌شود و از نظر حقوقی ماهیت

۱۵. سیدنصرالله صدرالحفاظی، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار، چاپ اول، ۱۳۷۲، ص ۴۵۱؛ نیز، نک: ۱- ولی‌الله انصاری، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲؛ ۲- رضا موسی‌زاده، حقوق اداری ۱-۲، تهران، میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۸، ص ۱۵۱؛ ۳- محمدجواد رضایی‌زاده، حقوق اداری ۱، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۶۳؛ ۴- بیژن عباسی، حقوق اداری، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۵۰.

۱۶. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران، سمت، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۱۵۹.

۱۷. نک: ابراهیم موسی‌زاده، حقوق اداری، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۱۱۲.

۱۸. دادنامه ۹۶ مورخ ۸۴/۳/۱ و رأی وحدت رویه ۱۴۹۳ مورخ ۸۶/۱۲/۱۴ به نقل از: مرتضی نجابت‌خواه، پیشین،

آن صرفاً «حکم انتصاب اداری» می‌باشد ... لذا با توجه به تفاوت ماهیت حقوقی مصوبه و حکم انتصاب اداری، شکایت مطروحه ... خارج از حدود صلاحیت رسیدگی هیأت عمومی دیوان می‌باشد ...». بدین سبب بند اخیر دادنامه که اظهار می‌دارد: «با توجه به مراتب مذکور انتخاب و انتصاب ... با ابلاغ ... وزیر تعاون به عنوان مدیرعامل صندوق مغایر قانون شناخته شد و با استناد به بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان به موجب این حکم ابطال می‌شود»، به علت پذیرش حکم انتصاب به عنوان مقرر صحیح نبوده و به نظر می‌رسد این حکم خود ملاً پیرو ابطال صورتجلسه متنفی و کأن لم یکن می‌شد اما اینکه به ابطال یک حکم انتصاب اداری در دادنامه تصریح شود خارج از صلاحیت هیأت عمومی ارزیابی می‌شود.

۲- سکوت دادنامه در خصوص چرایی صلاحیت هیأت عمومی

با توجه به اینکه وفق دادنامه محور اصلی دفاعیات وزارت تعاون و هیأت امنای صندوق بر ایراد عدم صلاحیت هیأت عمومی قرار گرفته، شایسته بود هیأت، دست کم توجیهی برای صلاحیت خود اعلام می‌نمود. چه اینکه هر چند وفق ماده ۲۶ ق.آ.د.م و موازین حقوقی: «تشخیص صلاحیت یا عدم صلاحیت هر دادگاه نسبت به دعوایی که به آن رجوع شده با همان دادگاه است ...»، اما به نظر می‌رسد موضوع اصلی دادنامه، نه انطباق فرد مذکور با شرایط قانونی مدیرعامل صندوق که صلاحیت یا عدم صلاحیت هیأت عمومی در رسیدگی به درخواست نمایندگان مجلس بوده است. با این حال در دادنامه فارغ از پاسخ دستگاه‌های مورد شکایت، صرفاً به این بسنده شده که:

«هیأت عمومی ... با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد. پس از بحث و بررسی راجع به صلاحیت هیأت عمومی در رسیدگی به شکایت و احراز صلاحیت با رأی اکثریت اعضاء، در ماهیت شکایت وارد رسیدگی شده و پس از بررسی شکایت و استدلال‌های موافقین و مخالفین اعضاء با اکثریت آراء ...»، امری که ضمن اذعان به خالی بودن دست هیأت عمومی برای توجیه و اقناع صلاحیت خود، ذکر دو نکته دیگر را واجب می‌نماید:

اول اینکه اگر مشروح مذاکرات آرای هیأت عمومی همچون رویه مرضیه دیوان عالی کشور سالانه چاپ و در اختیار پژوهشگران قرار می‌گرفت می‌شد به انجام این مهم و مطالعه نظرات قضات و به بیان دادنامه «استدلال‌های موافقین و مخالفین» امیدوار بود تا در آتی زوایای دیگری از تحلیل حقوقی قضات دیوان در این دادنامه آشکار شود. اما متأسفانه تاکنون دیوان صرفاً به چاپ متن آراء بسنده می‌نماید. از این رو، ضمن انتقاد مجدد از اینکه اثری از نظرات مخالفان دادنامه در متن رأی نیست، پیشنهاد می‌شود با ضبط و نشر کلیه بحث‌های جلسات هیأت عمومی ضمن کمک به پژوهشگران و تحلیلگران دیوان، گامی در جهت ثبت رویه دیوان و امکان نقد آن فراهم شود.

دوم اینکه «از سال ۱۳۸۵ در کنار هیأت عمومی، کمیسیون‌هایی تخصصی شکل گرفته‌اند که پرونده‌هایی با موضوع اعلام تعارض آرای شعب یا ابطال آیین‌نامه‌ها ... قبل از طرح و بررسی و

صدر رأی بر اساس موضوع مربوط بین این کمیسیون‌ها تقسیم می‌شود و اعضای کمیسیون، مدیران ارشد یا کارشناسان سازمان‌های دولتی مرتبط با موضوع در جلسات هفتگی هر یک از کمیسیون‌ها، به اظهار نظر کارشناسی در خصوص هر یک از پرونده‌ها می‌پردازند. در نتیجه پس از یک یا چند جلسه مشورتی و کارشناسی نسبت به اتخاذ و اعلام نظریه کارشناسی اقدام می‌نمایند. این نظریه در صحن هیأت عمومی از سوی منبر کمیسیون به اطلاع کلیه حضار می‌رسد و قضات شرکت کننده بر اساس نظریه کارشناسی و تخصصی اعلام شده صدر رأی می‌کنند.^{۱۹} کمیسیون‌هایی که با داشتن اداره کل به همراه اداره کل هیأت عمومی زیرمجموعه معاونت امور هیأت عمومی بوده^{۲۰} و در بند ل ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ نیز مورد تأیید قانونگذار قرار گرفته: «دیوان عدالت اداری مکلف است از طریق تقویت کمیسیون‌های تخصصی و افزایش تعداد مشاوران و کارشناسان ... ضمن ... اشراف به موضوعات تخصصی مورد شکایت، افزایش دقت و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها و کاهش زمان دادرسی را فراهم نماید».

در موضوع دادنامه حاضر نیز وفق ادعای روابط عمومی و امور بین‌الملل صندوق تأمین اجتماعی، کمیسیون تخصصی هیأت عمومی با اکثریت مطلق آراء، اعلام نظر کرده که ابلاغ انتصاب مدیرعامل صندوق از جمله آیین‌نامه، نظامات و مقررات دولتی نیست تا مطابق بند ۱ ماده ۱۹ قابل رسیدگی در هیأت عمومی باشد ضمن آنکه نظر هیأت امانا به عنوان پیشنهاد بوده و ابطال پیشنهاد در صلاحیت هیأت عمومی نیست.^{۲۱} ادعایی که وفق اظهار رئیس دیوان تلویحاً تأیید شد. چه اینکه ایشان در پی مطرح شدن این موضوع اعلام کرده‌اند: «اولاً- جایگاه کمیسیون‌های تخصصی مشورتی بوده و برای هیأت عمومی الزام‌آور نیست. ثانیاً- به فرض اینکه کمیسیون نظر خاصی داشته باشد و هیأت خلاف آن رأی دهد، امر تازه و بدیعی نیست و موارد بسیاری بوده که هیأت پس از بحث برخلاف نظر کمیسیون رأی داده است».^{۲۲} اظهار نظری که کاملاً صحیح و مطابق با رویه دیوان و حتی ماده ۲۱۱ فوق‌الذکر است، اما به هر حال نشان از تردید جدی در صلاحیت هیأت عمومی دارد.

آخر اینکه هیأت عمومی می‌توانست از غفلت واضع - مجمع تشخیص مصلحت نظام - در ماده ۱۹ قانون دیوان استفاده نموده و دست‌کم مبنایی برای صلاحیت خود ایجاد نماید. توضیح اینکه به

۱۹. معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان، «دیوان عدالت اداری در یک نگاه» در: <http://divan-edalat.ir>

۲۰. نک: نمودار سازمانی دیوان عدالت اداری در: <http://divan-edalat.ir>

۲۱. نک: «ادعای نقض حکم علیه ...»، شرق، سال نهم، شماره ۶۶۶ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۱، سه شنبه

۱۳۹۱/۵/۱۰، ذیل عنوان «خبر آخر»، ص ۱.

۲۲. «تغییر اساسنامه برای ماندن ...»، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۳ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۷، سه‌شنبه

۱۳۹۱/۵/۱۷، ص ۲.

هنگام تصویب قانون فعلی دیوان، پس از ایراد شورای نگهبان به مصوبه و اصرار مجلس بر نظر خود، لایحه به مجمع ارجاع شد و در آنجا با حذف متن لایحه و جایگزینی ماده ۱۳ قانون سابق - البته در دو ماده - سعی شد تا حداقل، اگر صلاحیت دیوان افزایش نمی‌یابد از قانون سابق هم کمتر نشود. رویکردی که با این غفلت همراه بود که قانون سابق، صلاحیت‌های شعب و هیأت عمومی را در یک ماده - ماده ۱۱ - عنوان کرده بود و هنگامی که این صلاحیت‌ها در قانون جدید در دو ماده جای گرفت نیاز به ویرایش داشت که البته صورت نگرفت. از این‌رو هم اکنون در بیان صلاحیت هیأت عمومی، بند ۱ ماده ۱۹ قانون اشعار می‌دارد: «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات ... از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی ... از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور ...»، حال آنکه اساساً تصمیمات و اقدامات در بند ۱ نیامده و در صلاحیت شعب است نه هیأت عمومی و این دو واژه در مجمع می‌بایست حذف می‌شد. بدین لحاظ به رغم اینکه اشتباه تقنینی از روی مسامحه انجام شده و دیوان پیش از دادنامه حاضر، همچنان وفق اصول و رویه پیشین، تصمیمات و اقدامات غیرکلی و موردی را در صلاحیت شعب می‌دانست، هیأت عمومی می‌توانست دست‌کم از این مسامحه قانون‌گذار استفاده و به نص صریح بند ۱ ماده ۱۹ استناد نماید که البته این نیز انجام نشده است.

بند دوم: تحلیل ماهوی دادنامه

در این بند طی دو قسمت به انتقال استیضاح از مجلس به دیوان و تحلیل محض حقوقی انتصاب مدیرعامل، پرداخته شده است.

اول - انتقال نظارت سیاسی از مجلس به دیوان

۱- مجلس و عدم تمایل به استیضاح

تفکیک قوه راهکاری برای نظارت و تعادل در حقوق اساسی است. ابزاری که در اصل ۵۷ ق.ا. با عنوان استقلال قوا پذیرفته شده: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه ... این قوا مستقل از یکدیگرند». از این‌رو مبانی نظری، شرایط و گستره نظارت سیاسی متفاوت از نظارت قضایی است. نظارت سیاسی خاص مجلس و در فضای سیاسی پارلمان تعریف شده که ابزارهای تذکر،^{۲۳} سوال^{۲۴} و استیضاح^{۲۵} از ورزا و رئیس‌جمهور را پیش رو دارد. نظارتی که هرچند نیاز به دلیل و مبنای قانونی دارد، اما به جهت ماهیت سیاست به دقت نظارت

۲۳. ماده ۱۹۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸.

۲۴. اصل ۸۸ ق.ا.

۲۵. اصل ۸۹ ق.ا.

قضایی نبوده و علی‌رغم مبانی قانونی موجود، به جرأت می‌توان گفت نیاز به دلیل خاصی ندارد. بنابراین استفاده از هر یک از سه ابزار پیش‌گفته می‌تواند حتی به دلیل جزئی‌ترین موارد از جمله انتصاب یا برکناری یک مقام سیاسی یا تخصصی صورت گیرد و اتفاقاً در این صورت انتقادی هم بر مجلس وارد نیست. بنابراین در موضوع دادنامه، مجلس مانند همیشه قادر بود از هر یک از ابزارهای فوق‌الذکر در مورد وزیر تعاون استفاده نماید و اگر این مهم به هر دلیلی صورت نگرفت نه به دلیل خلاء قانونی نظام حقوقی که به جهت ضعف یا مصلحت‌اندیشی نمایندگان مجلس بوده است.

۲- دیوان و عدم صلاحیت برای استیضاح

مصلحت‌اندیشی پارلمان در عدم استیضاح وزیر به نحوی صادقانه و البته به دور از کیاست در متن درخواست خواهان‌ها مشاهده می‌شود: «نصب ... قبل از وقوع، با اعتراض نمایندگان مجلس روبه‌رو شد که در شکل تذکر به رئیس‌جمهور، تذکرات شفاهی در صحن علنی رسمی و مصاحبه‌های رسانه‌ای آغاز شد. این اعتراضات با حمایت تشکل‌های عدالت‌خواه دانشجویی و برخی مسئولان کشور ادامه یافت. در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ استیضاح وزیر به دلیل همین تصمیم تقدیم مجلس شد و به دنبال آن موضوع حکمیت ... به میان آمد ولی هنوز کار یک‌سره نشده است. این وضعیت بلا تکلیفی برای صندوق تأمین اجتماعی که بزرگ‌ترین سازمان اقتصادی - اجتماعی کشور است و در حال حاضر ۳۳ میلیون کارگر شاغل و بازنشسته و خانواده‌های آنان را تحت پوشش دارد، زیان‌های قابل توجهی به بار می‌آورد. علاوه بر این نمایندگان در صدد هستند اگر ظرف مدت کوتاه پیش رو تا پایان مجلس هشتم ... رسماً کناره‌گیری خویش را اعلام نکنند، مجدداً استیضاح وزیر را تقدیم مجلس نمایند. جناب‌عالی به خوبی آگاهید که انجام استیضاح چه هزینه‌هایی بر کشور بار می‌کند. البته اگر روش‌های قضایی مانند رسیدگی به این اعتراض و شکایت پاسخ ندهد، راهی برای نمایندگان جز بهره‌گیری از ابزار استیضاح باقی نمی‌ماند. تا همین حالا تبلیغات مخالفان نظام به دلیل سوابق ... برای نظام هزینه داشته است، لذا تقاضا می‌کنیم با تسریع در رسیدگی ... به حل این مشکل سیاسی - اقتصادی و اجتماعی قیام فرمایید» که در این خصوص چند نکته محل تأمل است:

۱- آنچنان که اشاره شده و نیز با توجه به کأن‌لم‌یکن شدن استیضاح، آشکار است که مجلس پس از بی‌نتیجه بودن تذکر، اقدام به استیضاح نموده اما به دلیلی که مجلس عنوان «حکمیت» را برای انتخاب کرده، استیضاح در آستانه انجام منتفی شده و نمایندگان پس از عقیم ماندن حکمیت با انصراف از ادامه نظارت سیاسی در پی انتقال این نظارت به دیوان برآمده‌اند. امری که در حقوق اساسی، نادر و غیرقابل قبول است. چه اینکه مجلس به جای استفاده از ظرفیت نظارتی خود، این مهم را به دوش قوه‌ای دیگر که طبعاً نظارتی دیگر را بر عهده دارد، گذاشته است.

۲- شکات عنوان نموده‌اند: «اگر ... رسماً کناره‌گیری نکنند، مجدداً استیضاح وزیر تقدیم مجلس

می‌شود»؛

«البته اگر روش‌های قضایی پاسخ ندهد، راهی برای نمایندگان جز بهره‌گیری از استیضاح باقی

نمی‌ماند»؛

«تا همین حالا تبلیغات مخالفان نظام به دلیل سوابق ... برای نظام هزینه داشته است»؛

«تقاضا می‌کنیم با تسریع در رسیدگی ... به حل این مشکل سیاسی - اقتصادی و اجتماعی قیام

فرمایید»؛

ادبیاتی که بی‌نیاز از هیچ توضیحی خبر از درخواستی حقوقی نمی‌دهد و البته عیان می‌سازد که این موضوع باید در همان فضای سیاسی اصیل - پارلمان - حل می‌شد و قوه قضاییه خاصه دیوان عدالت اداری محلی برای اقامه دعای سیاسی نیست. نیز از لحن جملات برمی‌آید که شکات به نوعی به دیوان هشدار داده‌اند که اگر مصوبه را ابطال نکنید، دوباره استیضاح به جریان می‌افتد که باز هم در رسیدگی مؤثر نیست و برای دیوان فرقی نمی‌کند که مجلس مجدداً استیضاح را در دستور کار قرار دهد یا خیر. چه، رسیدگی قضایی به دور از دعای سیاسی، فرآیندی دارد که باید طی شود.

همچنین خطاب کردن ابطال مصوبه‌ای در دیوان به «حل مشکل سیاسی - اقتصادی و اجتماعی» و اینکه «به خوبی آگاهید که انجام استیضاح چه هزینه‌هایی بر کشور بار می‌کند» دو نکته را به خوبی نمایان می‌سازد: یکی اینکه انتخاب عنوان انتقال نظارت سیاسی از مجلس به دیوان پر بی‌راه نبوده است. دیگر اینکه مگر استفاده از ابزار نظارتی استیضاح بدون انجام هزینه هم می‌شود؟ آیا در میان پارلمان‌های دنیا می‌توان استیضاح مسؤلی را مثال زد که بی‌هزینه صورت گرفته باشد؟ آیا هزینه استیضاح یک وزیر کمتر از هزینه انتقال نظارت سیاسی از مجلس به دیوان است؟

اقدام مجلس در مانحن فیه قابل تأمل است و اگر نمایندگان مجلس به اعتراض خود ایمان داشتند شایسته بود حسب وظیفه قانونی به تکلیف خود عمل می‌کردند، نه اینکه بار انجام تکالیف خود را بر دوش دیوان نهند موضوعی که اگر بصورت یک رویه درآمده و نهادینه شود اداره نظام کشور را پرهزینه نموده و دستگاه‌های اداری در امور هم دخالت می‌نمایند؛ دیوان با اقدامی تأمل برانگیز، وظیفه مجلس را بر عهده می‌گیرد، سازمان بازرسی کل کشور به جای تمرکز بر حسن اجرای قانون از سوی دستگاه‌های اداری و جلوگیری از تخطی مدیران و کارکنان از قانون، بخش قابل توجهی از توان خود را مصروف امور غیرمرتبط چون تهیه مجموعه مقررات دستگاه‌های اداری می‌کند.

دوم - تحلیل حقوقی قانونی بودن انتصاب

فارغ از بحث عدم صلاحیت هیأت عمومی، در این بند تحلیل حقوقی صرفاً در خصوص انتصاب در دایره حاکمیت قانون شامل بررسی ماهیت تأمین اجتماعی، طریقه نصب مدیرعامل، شرایط

قانونی آن و امکان‌سنجی مأموریت کارمند در دوران تعلیق طی چهار قسمت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱- تأمین اجتماعی، سازمان یا صندوق؟

تا پیش از بحث مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی گمان می‌شد که تأمین اجتماعی نه یک صندوق که سازمانی با داشتن صندوق‌هایی تحت نظر فعالیت می‌کند. چه، تمامی مستندات قانونی حکایت از سازمان تأمین اجتماعی داشت:

۱- سازمان تأمین اجتماعی با تصویب قانون آن به تاریخ ۱۳۵۴/۴/۳ شکل گرفت. سازمان وفق ماده ۱۰ قانون تشکیل وزارت بهداری و بهزیستی مصوب ۱۳۵۵/۴/۱۶ تبدیل به صندوق شد. اما به موجب ماده ۱ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸ شورای انقلاب مجدداً صندوق به سازمان تبدیل شد: «به منظور اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و ... سازمان مستقلی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی^{۲۶} تشکیل می‌گردد ... تبصره ۱- صندوق تأمین اجتماعی ... در سازمان ادغام و کلیه وظایف و اداری ... صندوق مذکور به سازمان منتقل می‌شود».

۲- ماده ۱ اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۰ هیأت وزیران دولت موقت که طبق آن: «سازمان تأمین اجتماعی ... دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است ...».

۳- اصلاح اساسنامه فوق‌الذکر در ۱۳۶۵/۹/۱۶ و ۱۳۶۶/۵/۱۴ که همچنان حکایت از سازمان تأمین اجتماعی دارد.

۴- بند ۱۰ ماده واحده قانون فهرست مصوب ۱۳۷۳ سازمان و نه صندوق تأمین اجتماعی را در شمار نهادهای عمومی غیردولتی احصاء کرده است.

۵- باز هم اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی در ۱۳۸۰/۴/۱۳.

۶- ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ که وفق آن دولت مکلف شده بوده تا پایان برنامه چهارم توسعه در خصوص جمع‌کلیه صندوق‌های بازنشستگی در سازمان تأمین اجتماعی اقدام لازم را به عمل آورد.

۷- تصویب مجدد (!! اساسنامه تأمین اجتماعی در ۱۳۸۷/۳/۲۶ که مثل گذشته از سازمان و نه صندوق نام می‌برد.

۸- ماده واحده «قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی» مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۵ که همچنان در

۲۶. تشکیل این وزارتخانه بنا به تکلیف ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ صورت گرفت که با توجه به ادغام این وزارتخانه با وزارتین تعاون و کار و امور اجتماعی هم‌اکنون متولی این نهاد «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی» می‌باشد.

عنوان و تمامی متن قانون، سخن از سازمان تأمین اجتماعی نموده است. اما پس از نصب مشار الیه، مشخص شد که ایشان نه به عنوان رئیس سازمان که به عنوان مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی منصوب شده‌اند. چه، عیان شد که علی‌رغم مبانی قانونی مارالذکر، دولت به موجب تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳: «با توجه به ماهیت امور بیمه‌ای کلیه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمرو بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام خواهند یافت»، حتی خود متولی اصلی این امر یعنی سازمان تأمین اجتماعی را هم به صندوق تبدیل نموده و بدین جهت «اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی» را در ۱۳۸۹/۴/۲۰ به تصویب هیأت وزیران رسانده است. ماده ۱ این اساسنامه اظهار می‌دارد: «سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ که به موجب تبصره ۲ ماده ۱۲ قانون ساختار به صندوق تأمین اجتماعی تغییر نام یافته است...». اما این تغییر نام (ماهیت؟) در حالی است که به نظر می‌رسد تفسیر دولت از ماده پیش گفته (قانون ساختار)، بسیار موسع و حتی خلاف فلسفه وضع آن باشد، چرا که ظاهراً هدف این بوده که کلیه زیرمجموعه‌های سازمان تبدیل به صندوق شود نه اینکه خود سازمان هم به صندوق تغییر ماهیت دهد. ضمن آنکه قوانین مصوب مجلس پس از وضع اساسنامه صندوق یعنی قانون مدیریت و حتی قانون اصلاح ماده ۱۱۳ آن همچنان از عنوان سازمان و نه صندوق یاد می‌کنند.

مع‌هذا این مهم اساساً در دادنامه دیوان مورد بحث واقع نشده و به نوعی مغفول مانده است. همچنین اصلاح اساسنامه صندوق مصوب ۱۳۹۱/۵/۱۱ موید صحت تحلیل ماست. چرا که وفق اصلاح صورت گرفته مستند به قانون اصلاح ماده ۱۱۳... صندوق مجدداً به سازمان تأمین اجتماعی تغییر نام یافته است. امری که در بند سوم این اثر نیز بدان خواهیم پرداخت.

۲- طریقه تعیین مدیرعامل

در منطوق رأی با استناد به نکته‌ای صورتجلسه صندوق ابطال شده که از نگاه هر دو طرف دعوا مغفول مانده بود: «... بند یک صورتجلسه متضمن (انتخاب) مدیرعامل صندوق است درحالی‌که بر اساس بند (ج) قانون اصلاح ماده ۱۱۳... و نیز تبصره ذیل بند پ ماده ۸ و نیز ماده ۱۴ اساسنامه صندوق، هیأت امنای صندوق، فقط صلاحیت پیشنهاد مدیرعامل را به وزیر تعاون داراست و نه انتخاب وی، لذا از این جهت بند یک مصوبه مورد شکایت مغایر قانون تشخیص و... ابطال می‌شود...».

بدین ترتیب، هیأت عمومی نه به دلیل عدم انطباق مدیرعامل منصوب با شرایط قانونی که به جهت این ظرافت حقوقی صورتجلسه را ابطال نموده که فرآیند پیشنهاد، تأیید و انتصاب با شیوه انتصاب، تأیید و صدور حکم متفاوت است و مبانی قانونی صدرالذکر حکایت از فرآیند نخست دارد: «نصب و عزل مدیرعامل سازمان و کلیه صندوق‌ها و بیمه‌ها... با پیشنهاد هیأت امناء سازمان و

تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد». نکته‌ای که از نگاه محض و صرف حقوقی صحیح اما فاقد آثار واقعی است و فی الواقع در عمل تفاوتی نمی‌نماید. چرا که در هر دو صورت وزیر می‌تواند از تأیید و صدور حکم اجتناب ورزد. از طرف دیگر نحوه انشای منطوق رأی غیرمنطقی و عجیب می‌نماید چون در متن رأی پس از اشاره به تفاوت فرآیند پیش گفته، حکم به ابطال صورتجلسه داده شده و پس از آن با اشاره به عدم شرایط قانونی مدیرعامل (ماده ۱۷ قانون ساختار) و نیز حالت تعلیق قضایی وی، ابلاغ وزیر ابطال شده است. حال آنکه به نظر می‌رسد دو نکته مذکور می‌بایست نه به عنوان جهات ابطال حکم و وزیر که در مقام اسباب ابطال صورتجلسه تصریح می‌شد.

۳- تخصص و رشته تحصیلی مدیرعامل

از دلایل حقوقی شکات در خصوص غیرقانونی بودن انتصاب، عدم تخصص فرد منصوب برای تصدی سمت مدیرعاملی صندوق است که اینجا در مورد هر یک از مبانی قانونی آن با در نظر گرفتن پاسخ خواندگان بحث شده است:

- بند ج ماده ۱۷ قانون ساختار و بند پ ماده ۶ اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰ هیأت وزیران، مدیرعامل را یکی از ارکان صندوق به شمار آورده‌اند و تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون مذکور «شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان را داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی» عنوان نموده است؛ درحالی‌که اولاً- تحصیلات فرد یاد شده در رشته حقوق است و حقوق جزء رشته‌های مربوط ذکر نشده. ثانیاً- ایشان در رشته‌های ذکر شده، سابقه کار تخصصی ندارند. ایرادی که از جانب خواندگان با این توضیح رد شده که مشارالیه دارای بیش از ۲۰ سال سابقه مدیریتی در سمت‌های متفاوت قضایی و مدت زمان کوتاهی در قوه مجریه است.

اما توضیحات دولت در نهایت نظر قضات دیوان را جلب نکرده و در متن رأی آمده: «مدیرعامل منتخب به لحاظ دارا بودن مدرک تحصیلی در رشته حقوق، فاقد شرط مندرج در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار ... بوده و از حیث صلاحیت تصدی چنین سمتی را نداشته است» که در این خصوص چند نکته سزاوار تدقیق می‌باشد:

۱- علت تشخیص عدم صلاحیت مشارالیه در پست مذکور، فقدان سابقه کار تخصصی در رشته‌های مندرج در تبصره ذکر شده آن هم به دلیل اینکه رشته ایشان حقوق بوده و حقوق در فهرست رشته‌ها احصاء نشده است، حال آنکه به نظر می‌رسد نوع نگاه خواهان‌ها و قضات دیوان به تبصره مذکور قابل بحث است که ممکن است دو نظر مطرح شود: الف- از آنجا که ماده عنوان نکرده فرد منصوب باید مدرک کارشناسی ارشد رشته‌های مذکور را داشته باشد بلکه عنوان کرده: پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت ...». بنابراین فردی می‌تواند فی‌المثل مدرک

کارشناسی ارشد رشته فلسفه را داشته باشد (چون ماده در خصوص رشته‌های مورد قبول کارشناسی ارشد سکوت کرده) و با ۵ سال سابقه کار تخصصی در رشته مثلاً بیمه (از رشته‌های ذکر شده در تبصره) جزء نامزدهای مدیرعاملی صندوق باشد. بدین لحاظ تفسیر شکات و هیأت عمومی دیوان از تبصره سابق‌الذکر اشتباه بوده است. ضمن آنکه رشته مدیریت مطلق بوده و شامل تمام گرایش‌های مدیریت اعم از دولتی، بازرگانی و صنعتی می‌شود و بدیهی است که مدیریت قضایی در زیرمجموعه مدیریت دولتی قرار می‌گیرد. ب- تبصره فوق هم ناظر به رشته تحصیلی مرتبط است هم شامل سابقه کار تخصصی در رشته‌های مذکور می‌باشد، یعنی به واقع هر دو موضوع (رشته و سابقه کار) برای تصدی پس‌مذکور موضوعیت داشته و فقدان هر یک مانع انتصاب است، زیرا اولاً؛ قانونگذار با به کار بردن حرف «با»، نظر به هر دو داشته است. ثانیاً؛ کلمه به کار رفته «رشته» در عبارت «سابقه کار تخصصی در رشته‌های ...» به مفهوم مدرک تحصیلی است در غیراین صورت لازم می‌آمد که از کلمه «زمینه» استفاده نماید. ثالثاً؛ قانونگذار خواسته است به جهت اهمیت پست مذکور، زمینه کاری فرد مرتبط با رشته تحصیلی شرط انتصاب پست مذکور باشد.

هر دو نظر می‌تواند بخشی از حقیقت باشد ولی به واقع نقض حکم به این دلیل نمی‌تواند توجیه قابل قبولی باشد.

۲- همان تبصره، تأیید احراز دو شرط سابق‌الذکر را بر عهده سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سابق (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور فعلی) گذاشته که خواهان‌ها در خصوص آن آورده‌اند: «حسب اطلاعات موثق استعلامی از معاونت ... در تأیید احراز شرایط صورت نگرفته است». ادعایی که پاسخ داده شده: «معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، خود از اعضای هیأت امانه و به موجب صورتجلسه پیوست از پیشنهاد دهندگان انتصاب بوده». بنابراین از جهت رعایت این ضابطه شکلی نیز انتصاب وفق قانون صورت گرفته است.

۳- طبق تبصره ۴ ماده ۵۴ قانون مدیریت: «تنها مدیران ماده ۷۱ این قانون، مدیران سیاسی و بقیه مدیران حرفه‌ای تلقی می‌گردند» و ماده ۷۱ نیز در مقام بیان مدیران سیاسی، نامی از مدیرعاملان شرکت‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی نبرده است. چه اینکه بند ۸ اساسنامه صندوق نیز حقوق و مزایای مدیرعامل صندوق را تابع ماده ۷۴ قانون مدیریت می‌شمارد. نیز بر اساس ماده ۵۳ قانون پیش گفته: «انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد». ایرادی که با این پاسخ وزیر رویه‌رو شده است:

«شکات از اینکه در بند ۸ اساسنامه تأکید شده در تعیین حقوق و مزایای مدیرعامل صندوق رعایت ماده ۷۴ قانون مدیریت لازم است نتیجه گرفته‌اند که در انتخاب مدیرعامل، رعایت

شرایط مقرر در مواد ۵۳ و ۵۴ قانون مدیریت (مبنی بر لزوم رعایت شرایط تحصیلی، تجربی و تخصصی در انتصاب و ارتقای کارمندان) لازم است. در حالی که همان‌گونه که استحضار دارند اولاً: به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (از جمله صندوق تأمین اجتماعی) از شمول مقررات قانون مذکور خارج می‌باشند و ثانیاً: علت تصریح بند ت ماده ۸ اساسنامه بر لزوم رعایت ماده ۷۴ قانون مدیریت، تأکید و تصریح خود ماده ۷۴ بر شمول آن به کلیه دستگاه‌های اجرایی (اعم از اینکه مشمول قانون مدیریت باشند یا نباشند) می‌باشد. در حالی که مواد ۵۳ و ۵۴ هیچ دلالتی شبیه ماده مذکور مبنی بر شمول آن‌ها بر دستگاه‌های غیرمشمول قانون مدیریت ندارند» که در این مورد نیز دو نکته شایسته توجه می‌باشد:

۱- به نظر می‌رسد ماده ۵۳ قانون مدیریت ماده‌ای عام جهت استقرار نظام شایسته‌سالاری در حقوق اداری ایران است که فارغ از بحث در خصوص تسری یا عدم تسری قانونی آن به نهادهای عمومی غیردولتی و از جمله تأمین اجتماعی، باید در بحث مدیریت حرفه‌ای مطمح نظر قرار گیرد و اینکه در چنین سطحی بحث شود که در پستی مهم و کلیدی چون مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی، الزامی در جهت رعایت آن وجود ندارد، زینده نظام حقوقی ایران نیست. چه، این ماده به زیبایی انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان را به رعایت سه شرط رهنمون ساخته است: ۱. شرایط تحصیلی؛ ۲. شرایط تجربی؛ ۳. احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی.

۲- استدلال وزارت تعاون صحیح به نظر می‌رسد چرا که اولاً- وفق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت: «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثناء ... نهادهای عمومی غیردولتی ... مشمول مقررات این قانون می‌شوند ...». بنابراین سازمان تأمین اجتماعی مشمول قانون مدیریت نیست. ثانیاً- تصریح بند ت ماده ۱۸ اساسنامه صندوق به رعایت مواد ۷۴ قانون مدیریت، به جهت صراحت این ماده در الزامی بودن ماده ۷۴ به کلیه دستگاه‌های اجرایی است: «به منظور هماهنگی در تعیین حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی، شورای حقوق و دستمزد ... تشکیل می‌شود. کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلف‌اند قبل از اتخاذ تصمیم ... برای تعیین و یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود ... موافقت شورای مذکور را کسب کنند ...». بدین جهت بند ت مستمسکی برای شمول قانون مدیریت به سازمان تأمین اجتماعی نیست. مع‌هذا به نظر می‌رسد قانون مدیریت، مبنای قانونی عدم صلاحیت فرد موصوف به مدیرعاملی صندوق نباشد.

۴- امکان سنجی مأموریت کارمند در دوران تعلیق

دومین دلیل حقوقی نمایندگان مجلس، ایراد به صدور حکم مأموریت برای مشارالیه از قوه قضاییه به قوه مجریه در دوران تعلیق از مصدر قضا بوده است:

۱- «ماده ۳۹ قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷ قاضی در مظان ارتکاب جرم

عمدی را تا رسیدگی تعلیق می‌کند. ماده ۱۳ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ نیز کارمندانی را که پرونده‌شان به هیأت ارجاع می‌شود، قابل تعلیق می‌داند. همچنین ماده ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی به بازرس یا هیأت بازرسی اجازه درخواست تعلیق موقت برخی کارمندان را می‌دهد ... آیا وقتی یک قاضی از کار تعلیق شد، می‌توان قبول کرد که وی در قوه دیگر سمتی به اهمیت مدیرعامل صندوق را در اختیار بگیرد؟».

۲- نیز «با توجه به ماده ۴۲ قانون نظارت بر رفتار قضات که بر اساس آن: «قاضی تعلیق شده در ایام تعلیق از یک سوم تمام حقوق و مزایا برخوردار و در صورت برائت یا منع تعقیب، مستحق دریافت مابقی آن است» باید گفت تعلیق قاضی با حقوق مشخص به این معناست که او در مدت تعلیق، هرچند دارای رابطه استخدامی با قوه قضاییه است ولی نمی‌تواند مشغول به کاری، حتی کار اداری شود و یک سوم از حقوق و مزایای وی برای گذران زندگی به او پرداخت می‌شود و وضعیت کاری او کاملاً وابسته به نتیجه رسیدگی در دادگاه صالح می‌باشد: در صورتی که از اتهام وارد شده، برائت حاصل نماید، هم به کار سابق باز می‌گردد و هم مابقی حقوق دوران تعلیق را دریافت می‌کند و در صورتی که محکوم شود، بر اساس حکم دادگاه با او برخورد خواهد شد.

۳- ضمن اینکه بر اساس ماده ۴۳ قانون مذکور: «تعقیب یا محکومیت کیفری و یا عدم هر یک، مانع تعقیب و محکومیت انتظامی نیست» و در واقع گماردن قاضی معلق به کار اداری یا هرگونه تغییر در وضعیت استخدامی او (از جمله انتقال، مأموریت و ...) در این دوران با تعلیق او تعارض داشته و امری خلاف قانون است.

۴- بر اساس ماده ۱۳ قانون فوق‌الذکر تبدیل وضعیت استخدامی قاضی از «قضاوت» به «وضعیت اداری» در زمره مجازات‌های انتظامی محسوب شده و نیازمند طی مراحل رسیدگی در دادگاه عالی انتظامی قضات است.

۵- این امر نیز قابل توجه است که مطابق اصول کلی حقوق اداری، تعلیق را می‌توان جزء حالات غیرفعال استخدامی محسوب نمود که با هدف کوتاه نمودن دست متهمان از خدمات دولتی و عمومی، به علت تردید در صلاحیت آن‌ها برای ادامه خدمت و سلب اعتماد جامعه از آنان دانست. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که قسمت اخیر ماده ۴۲ لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری مصوب ۱۳۳۳ مقرر داشته: «در صورت حصول برائت ایام تعلیق جزء مدت خدمت محسوب و مقرری آن به کارمند داده خواهد شد». از مفهوم مخالف این قاعده می‌توان دریافت که در صورت محکومیت فرد معلق، نه تنها وی مستحق دریافت حقوق این دوره نیست بلکه ایام تعلیق نیز جزء دوره خدمت وی به شمار نخواهد آمد. به عبارت دیگر چنین فردی در این دوره مستخدم دولت محسوب نمی‌گردد. لذا اعمال و جاری نمودن هرگونه حکم یا حالتی به نحوی که وی را در حال خدمت تلقی نماید نمی‌تواند صحیح باشد. چرا که در

صورت محکومیت، وی در این مدت اصولاً مستخدم دولت نبوده تا بتوان برای مثال او را مأمور یا منتقل نمود.

۶- حال با توجه به اینکه مشارالیه از شغل خود معلق گردیده است نمی‌توان با توسل به ابزارهایی همچون مأموریت حکم قانونگذار را در این خصوص بی‌وجه نمود. چرا که قصد قانونگذار تعلیق کارمند از خدمات دولت به سبب سلب اعتماد از کارمند متهم بوده و مسأله مهم‌تر اینکه کارمند معلق را نمی‌توان یک مستخدم دولتی تمام عیار محسوب نمود تا بتوان نظیر یک مستخدم فعال با او برخورد گردد. بدون شک عدم پرداخت حقوق وی در این دوره تا صدور رأی قطعی از آثار همین امر محسوب می‌گردد».

اما وزارت تعاون در پاسخ به این ایراد جدی حقوقی پس از تکرار و توصیف ماده ۳۹ قانون مذکور بیان می‌دارد:

«تعلیق قاضی از سمت قضایی لزوماً بدان معنا نیست که قاضی حتماً مرتکب جرمی شده و محکوم خواهد شد. زیرا بسیار دیده شده که پس از بررسی این قبیل پرونده‌ها، قاضی از اتهام منتسبه براءت حاصل نموده و مجدداً در سمت‌های قضایی مشغول به کار شده است». نیز «تعلیق قضات در چنین مواردی صرفاً به معنای سلب مصونیت قضایی می‌باشد نه قطع رابطه خدمتی آنان با نظام قضایی کشور. به همین جهت در ماده ۴۲ قانون سابق‌الذکر اعلام شده به قضاتی که معلق می‌شوند یک سوم حقوق آنان پرداخت گردد. از طرفی چنانچه قاضی از اتهام منتسبه براءت حاصل نماید کلیه حقوق دوران تعلیق به وی پرداخت خواهد شد. لذا اگر رابطه خدمتی قاضی معلق، قطع شده تلقی می‌شد پرداخت حقوق موجه نبود».

حال آنکه این موارد قانع کننده به نظر نمی‌رسد. چرا که اولاً- مسأله این نیست که نتیجه سلب مصونیت قضایی و معلق شدن از سمت قضاوت محکومیت است یا براءت، بلکه مسأله این است که وضعیت کارمند در دوران تعلیق، قابل تبدیل نیست.^{۲۷} بنابراین تغییر وضعیت کارمندان و از جمله قضات همچون مأمور شدن علی‌رغم اینکه فاقد مبنای قانونی صریح می‌باشد، خلاف فلسفه وضع این اقدام احتیاطی است. چرا که تعلیق در قوانین اداری از جمله قانون رسیدگی به تخلفات اداری و قانون نظارت بر رفتار قضات صرفاً یک مجازات موقت و به بیان بهتر نوعی تأمین تا زمان صدور حکم نهایی است که «به منظور پاسداری از منافع اداره»^{۲۸} صورت می‌گیرد. بنابراین تعلیق فی‌ذاته یک مجازات مستقل اداری نبوده و با انفصال موقت تفاوت دارد. از این‌رو، بدون نیاز به تصریح قانونی نیز می‌توان اذعان داشت که هرگونه تغییر یا تبدیل وضعیت در دوران تعلیق، خلاف

۲۷. جهت نظر مخالف که تعلیق را مانع بازنشستگی (یکی از حالات استخدامی) نمی‌داند. نک: سیدجلال‌الدین

مدنی، حقوق اداری ایران، ج ۲، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ اول، ۱۳۸۹، ص ۱۵۵.

۲۸. عبدالحمید ابولحمد، حقوق اداری ایران، تهران، توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳، ص ۲۵۸.

چراپی وضع نهاد «تعلیق از خدمت» و به نوعی «دور زدن قانون» است. چون اگر کارمند معلق بتواند در سمت یا پست‌های دیگری مشغول به کار شود تعلیق کردن بیهوده جلوه می‌نماید. همچنین استناد نمایندگان به قانون اصول تشکیلات دادگستری مصوب ۱۳۳۳ در خصوص پرداخت حقوق ایام تعلیق در صورت برائت عجیب می‌نماید. چه اینکه فارغ از تردید در برقراری این قانون و عدم نسخ آن، تبصره ۲ ماده ۱۲۲ قانون مدیریت در این موضوع در دسترس بوده که اشعار می‌دارد: «کارمندانی که بر اساس حکم مراجع قضایی و یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری از اتهام مربوطه برائت حاصل نمایند، حقوق و مزایای مستمر مربوطه را برای مدت آمادگی به خدمت دریافت خواهند نمود». ضمن آنکه دلیل شکات مبنی بر اینکه اولاً- پرداخت بخشی از حقوق و مزایای کارمند معلق در دوران تعلیق. ثانیاً- مجازات انتظامی بودن تبدیل وضعیت قاضی از سمت قضایی به اداری و لزوم طی فرآیند آن در دادگاه انتظامی قضات، نشان می‌دهد که تبدیل وضعیت خاصه مأمور شدن در دوران تعلیق غیرقانونی است؛ صحیح ارزیابی شده و قرآینی است که غیرمستقیم بر قانونی نبودن اقدام مذکور تأکید می‌نماید. به همین دلیل (غیرقابل توجیه بودن مأمور شدن قاضی معلق) است که وزارت پس از موارد فوق‌الذکر، در ادامه پاسخ بیان می‌دارد:

«آقای ... پس از خاتمه کار در دادستانی تهران، با سمت معاونت دادستان کل کشور در حال انجام وظیفه بودند که به درخواست رئیس‌جمهور و موافقت ریاست قوه قضاییه (به عنوان عالی‌ترین مقام قضایی کشور) به مدت دو سال به قوه مجریه مأمور گردیدند و پس از خاتمه دو سال و با وجود اطلاع از تعلیق، به مدت دو سال دیگر نیز با تمدید مأموریت ایشان موافقت فرمودند. درحالی‌که اگر ایشان از قوه منفک شده بودند ریاست قوه قضاییه نمی‌بایست مأموریت ایشان را تمدید می‌نمودند. لذا با عنایت به نکات مذکور و نظر به اینکه تعلیق از سمت قضایی به معنای تعلیق از کلیه خدمات اداری و اجرایی نمی‌باشد شکایت مطروحه از این حیث نیز فاقد توجیه و مبنای قانونی می‌باشد». ایرادی که بلاوجه بودن اقدام مذکور را توجیه نکرده اما این نکته را به دیوان، یادآوری می‌نماید درست است که مأموریت مشارالیه به پیشنهاد رئیس‌جمهور بوده اما در نهایت عالی‌ترین مقام قوه قضاییه با علم به تعلیق با مأموریت و تمدید آن موافقت نموده‌اند. نکته‌ای که اذعان می‌دارد اگر این اقدام در مغایرت با موازین قانونی صورت گرفته، قوه قضاییه نیز در این مسأله دخیل بوده است. چه اینکه به نظر می‌رسد قوه قضاییه در مقام دستگاهی که یکی از پرسنل خود را معلق نموده، می‌توانست تا زمان صدور حکم قطعی با مأموریت مخالفت کند.

مع‌هذا قضات دیوان، چنین تصمیم گرفته‌اند: «با عنایت به تعلیق از خدمت قضایی به استناد بند د ماده ۱۲۴ قانون استخدام کشوری، شبهه و شائبه ممنوعیت از ادامه خدمت در زمان تعلیق نیز جدی و قابل تأمل است» که ذکر دو مورد را ضروری می‌نماید:

۱- با توجه به ادبیات دادنامه و استفاده از واژگان «جدی و محل تأمل بودن شائبه ممنوعیت از

ادامه خدمت در زمان تعلیق» هیأت عمومی این ایراد را مؤثر در ابطال مصوبه تلقی نکرده و صرفاً با اظهار عبارات مارالذکر، تلویحاً اقدام مذکور را مغایر با قانون محسوب نموده است. بیانی «دست به عصا» و همراه با عدم قاطعیت که به نظر می‌رسد به علت فقدان نص صریح و مستقل در این خصوص باشد. هرچند همان‌گونه که گفته شد حکم به مغایرت مأموریت مذکور با استفاده از تحلیل حقوقی چندان صعب نبوده است.

۲- از بُعدی دیگر، ادبیات مذکور شایسته دادنامه دیوان نمی‌باشد. چرا که ادبیات تصمیمات قضایی خاصه منطوق دادنامه باید صریح، شفاف و به دور از واژگانی چون «شابیه جدی» و «محل تأمل است» باشد که شأن استفاده از این کلمات، آثار علمی و دانشگاهی است نه دادنامه قضایی که در مقام فیصله دعوا است. بنابراین یا دادنامه می‌بایست در این خصوص سکوت می‌کرد چنان‌که در مورد چرایی صلاحیت دیوان در رسیدگی به یک مصوبه غیرمقرر سکوت کرده یا اینکه با قاطعیت و متکی به تفسیر قضایی خود، تکلیف ایراد را روشن می‌نمود. حال آنکه دیوان در این خصوص عباراتی را استفاده نموده که بیشتر به فرضیه یک رساله می‌ماند تا اظهار نظر قضایی.

بند سوم: تحلیل حقوقی پسادادنامه

در این بند طی چهار قسمت ضمانت اجرا، نحوه تجدیدنظر دادنامه، اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی و رویه ناصواب مطالعه شده است.

اول - ضمانت اجرای دادنامه

مستند به ماده ۲۰ قانون دیوان: «اثر ابطال مصوبات از زمان صدور رأی هیأت عمومی است مگر در مورد مصوبات خلاف شرع یا در مواردی که به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص، هیأت مذکور اثر آن را از زمان تصویب مصوبه اعلام نماید»، صورتجلسه و حکم وزیر از ۹۱/۵/۹ باطل و غیرقابل اجراست. حکمی که ضمانت اجرای آن در ماده ۴۵ ذکر شده: «هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور، مسؤولان ذی‌ربط از اجرای آن استنکاف نمایند به تقاضای ذی‌نفع یا رئیس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستتکف به انفسال موقت از خدمات دولتی از سه ماه تا یک سال و یا پرداخت جزای نقدی از یک میلیون ریال تا پنجاه میلیون ریال و جبران خسارت وارده محکوم می‌شود». از این‌رو، اولاً- انتشار رأی هیأت عمومی در روزنامه رسمی به منزله ابلاغ تلقی شده و تاریخ ابلاغ، تاریخ انتشار در روزنامه رسمی است. ثانیاً- به نظر می‌رسد افرادی که به نحوی تحت پوشش صندوق هستند به عنوان افراد ذی‌نفع در کنار رئیس دیوان قادرند خواستار اعمال ضمانت اجرای مذکور شوند. ثالثاً- همچون رویه شعب در ارسال اخطار به خواننده در اجرای آراء، به نظر می‌رسد به جهت اثبات استنکاف مسؤولان ذی‌ربط از اجرای آرای هیأت عمومی، علی‌رغم تلقی انتشار رأی به عنوان ابلاغ، دست‌کم یک بار، اخطار

اجرای رأی به خواننده یا خوانندگان از جانب دفتر هیأت عمومی الزامی است.^{۲۹} رابعاً- طبق ماده ۴۵، شعب دیوان در کنار اعمال مجازات، صلاحیت رسیدگی به ادعای خسارت را هم دارند. اما نکته اینجاست که مستند به تبصره ۱ ماده ۱۳ قانون دیوان چون تعیین میزان خسارت وارده، پس از تصدیق دیوان بر عهده دادگاه عمومی است، چنین می‌نماید که حکم به جبران خسارت مذکور در ماده ۴۵ نیز صرفاً تصدیق به ورود خسارت باشد که نیاز به تقویم در محاکم عمومی دارد. خامساً- نظر به سکوت ماده پیش‌گفته در امکان تجدیدنظرخواهی از حکم انفصال، این حکم برخلاف انفصال مندرج در ماده ۳۷ قانون دیوان قطعی و غیرقابل بازنگری است.

دوم - نحوه تجدیدنظر در دادنامه

مواد ۱۶ و ۱۸ قانون دیوان دو راه برای تغییر آرای شعب پیش‌بینی نموده‌اند: یکی اعلام اشتباه از سوی قضات صادرکننده رأی و دیگری اعلام اشتباه بین شرعی یا قانونی در آراء از طریق رؤسای قوه قضاییه و دیوان که هر دو شیوه از طریق شعب تشخیص دیوان انجام می‌گیرد. البته در ماده ۱۸ به نحو مطلق از «آرای دیوان» صحبت شده و اشاره‌ای به حصر این ماده در آرای شعب نیست، اما با توجه به اینکه اولاً- ماده ۱۸ در ذیل فصل دوم قانون دیوان و در میان موادی که تماماً مربوط به آرای شعب هستند (مواد ۱۷-۱۳) آمده؛ ثانیاً- به موجب ماده ۲۲ «آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی ماده ۱۸ اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و مادتين ۱۸ و ۴۰ قانون دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۵ رئیس قوه قضاییه، در صورت تشخیص رؤسای قوه و دیوان در خلاف بین قانون و شرع بودن، این آراء به شعب تشخیص دیوان ارجاع می‌شوند و می‌دانیم که شعب تشخیص صرفاً در خصوص تجدیدنظر در آرای شعب صلاحیت دارند؛ ماده ۱۸ صرفاً در موضوع آرای شعب و نه هیأت عمومی قابل استفاده است.

بنابراین در قانون دیوان، طریقی برای تجدیدنظر در آرای هیأت عمومی اعم از وحدت رویه یا ابطال پیش‌بینی نشده و در این زمینه صرفاً ماده ۵۳ الحاقی ۱۳۸۴/۸/۴ آیین‌نامه «آیین دادرسی دیوان» مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۹ رئیس قوه قضاییه پیش روی ماست: «آرای هیأت عمومی برای شعب دیوان و کلیه مراجع قضایی و اداری ذی‌ربط لازم‌الاتباع است و جز به موجب قانون یا رأی دیگر هیأت عمومی قابل تغییر نیست و در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان یا بیست نفر از قضات دیوان یکی از آراء هیأت عمومی را مغایر با قانون تشخیص دهند، هیأت موضوع را خارج از نوبت در دستور کار قرار داده و پس از بررسی دلایل ابراز شده در جهت رد تقاضا و رأی بر ابقاء دادنامه مورد اعتراض یا وارد دانستن ایراد و نقض کامل دادنامه یا صدور دادنامه اصلاحی یا تکمیل تصمیم مقتضی اتخاذ خواهند نمود. ملاک در اتخاذ تصمیم رأی اکثریت است». اما در مورد ماده ۵۳

۲۹. فرخنده عاشق‌معلا، اجرای احکام دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۰، ص ۲۷.

چند نکته حائز اهمیت است:

۱- با توجه به تصویب متأخر قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵ نسبت به ماده ۵۳ آیین‌نامه «آیین دادرسی» و اینکه در قانون اساساً بحثی از نحوه تغییر آرای هیأت عمومی نشده «به نظر می‌رسد به علت مغایرت با ماده ۴۳ قانون دیوان هم از این حیث که لازم‌الاتباع بودن آرای هیأت را علاوه بر شعب و مراجع اداری در موارد مشابه به مراجع قضایی نیز تسری داده و هم از این حیث که برخلاف اصول حقوقی، امکان تجدیدنظر در آرای هیأت عمومی را بدون تجویز قانونی مقرر کرده منسوخ باشد. کما اینکه در قانون دیوان مصوب ۱۳۶۰ نیز جواز مبنی بر این امکان وجود نداشت». ^{۳۰} بدین جهت اساساً مبنای قانونی وضع ماده ۵۳ و استفاده از آن، محل تردید جدی می‌باشد.

۲- فارغ از تردید در قانونی بودن ماده ۵۳، با توجه به اعمال آن در رویه دیوان در خصوص دادنامه حاضر نیز با اعلام مغایرت رأی با قانون، می‌توان از این شیوه استفاده کرد. ^{۳۱}

۳- با وجود اعلام رؤسای قوه، دیوان و ۲۰ نفر از قضات دیوان به عنوان مقامات ذی‌صلاح در اعمال ماده ۵۳، در رویه این‌طور است که اشخاص ذی‌نفع، اعمال ماده و امعان نظر در این خصوص را از رؤسای دیوان یا قوه قضاییه درخواست می‌نمایند. کما اینکه از سال ۱۳۸۴ که ماده موصوف به آیین‌نامه ملحق شده، تاکنون از میان حدوداً ۱۷ مورد ^{۳۲} تقاضای اعمال ماده ۵۳، اولاً- در چهار مورد شاکی، دولتی و عمومی شامل شرکت ملی نفتکش ایران، معاون وزیر راه، وزیر بهداشت و مدیرکل حقوقی سازمان تأمین اجتماعی بوده است؛ ^{۳۴} ثانیاً- در هفت مورد، تقاضا قبول شده و آرای سابق نقض یا اصلاح شده‌اند. ^{۳۵} از این‌رو، رویه نیز نشان از امکان استفاده و احتمال

۳۰. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مجموعه قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹، پاورقی ذیل ص ۱۶۹.

۳۱. برای دیدن نظر مخالف که در خصوص دادنامه موضوع بحث به سبب ایراد سازمان تأمین اجتماعی به صلاحیت هیأت عمومی و نه ابهام و اجمال در متن رأی، اعمال ماده ۵۳ را ممکن نمی‌داند، نک: نعمت احمدی،

«بررسی حقوقی حکم دیوان عدالت اداری»، شرق، سال نهم، شماره پیاپی ۱۵۹۳، پنج‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۲، ص ۳.

۳۲. این آمار با جست‌وجو در سایت دیوان (<http://divan-edalat.ir>) تا تاریخ ۹۱/۶/۱۹ به دست آمده است.

۳۳. نک: ۱- دادنامه ۷۹ مورخ ۸۵/۲/۱۷، ۲- دادنامه ۳۰۳-۳۰۴ مورخ ۸۵/۵/۱۵، ۳- دادنامه ۷۹۴ مورخ ۸۵/۱۱/۲۹

۴- دادنامه ۱۹۴ مورخ ۸۶/۴/۳، ۵- دادنامه ۶۸۴ مورخ ۸۶/۸/۱۳، ۶- دادنامه ۱۰۴ مورخ ۸۷/۲/۲۲، ۷- دادنامه ۱۱۴

مورخ ۸۷/۲/۲۹، ۸- دادنامه ۲۴۳ مورخ ۸۷/۵/۲۳، ۹- دادنامه ۵۸۲ مورخ ۸۷/۸/۲۶، ۱۰- دادنامه ۸۴۳ مورخ ۸۷/۱۲/۴

۱۱- دادنامه ۴۶ مورخ ۸۸/۲/۶، ۱۲- دادنامه ۱۸ مورخ ۸۹/۲/۲۶، ۱۳- دادنامه ۶۰۴ مورخ ۸۹/۱۲/۱۶، ۱۴- دادنامه ۴۳۵

مورخ ۹۰/۱۰/۱۲، ۱۵- دادنامه ۱۹ مورخ ۹۱/۱/۲۱، ۱۶- دادنامه ۱۸۳ مورخ ۹۱/۵/۱۲، ۱۷- دادنامه ۲۷۳ مورخ

۹۱/۵/۱۶

۳۴. نک: بندهای ۱۰ الی ۱۳ پانویشت قبل.

۳۵. نک: بندهای ۱، ۴، ۷، ۹، ۱۱، ۱۲ و ۱۴ پانویشت ۳۳.

پذیرش تجدیدنظر دارد. هر چند که با عنایت به رویکرد دیوان - خاصه بیانات ریاست آن - نسبت به موضوع دادنامه، توفیق این شیوه دور از ذهن می‌نماید.

سوم - اجرای دادنامه با اصلاح اساسنامه: بازگشت به سازمان تأمین اجتماعی

دادنامه هیأت عمومی دیوان در ۹۱/۵/۹ صادر شده است. رأی مبنی بر ابطال انتصاب مدیرعامل صندوق که با توجه به اعلام شرایط قانونی فرد منصوب، انتخاب مجدد مشارالیه را ولو با طی فرآیند مورد نظر دیوان یعنی پیشنهاد ایشان به وزیر جهت انتصاب و صدور حکم (و نه انتخاب و معرفی برای صدور حکم) غیرممکن می‌نماید. از این‌رو، هیأت امناء چاره‌ای جز پیشنهاد فرد دیگری نداشت. اما در اجرای دادنامه شیوه دیگری برگزیده شد و از آنجا که شرایط مدیرعامل وفق تبصره ۱ بند ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار مقرر شده بود و تغییر آن صرفاً در صلاحیت مجلس بود، دولت اولاً- تفسیر خود در مورد این تبصره را با اصلاح اساسنامه تثبیت کرد. ثانیاً- صندوق تأمین اجتماعی را مجدداً به سازمان تغییر داد که در خصوص این دو اقدام دو نکته محل تأمل است:

اولاً- در بند قبل گفته شد که به نظر می‌رسد تفسیر شکات و دیوان از تبصره سابق‌الذکر دقیق نبوده و این مقرر حکم صریحی در خصوص رشته تحصیلی ندارد که در این راستا دولت تنها دو روز پس از صدور دادنامه، تفسیر خود از تبصره را با اصلاح اساسنامه صندوق تبیین کرد. به موجب این اصلاحیه که در ۱۳۹۱/۵/۱۱ به تصویب هیأت وزیران رسیده سه تبصره به ماده ۱۴ اساسنامه اضافه شده که تبصره‌های ۲ و ۳ آن مورد نظر ماست. در تبصره ۲ الحاقی آمده: «شرایط انتصاب مدیرعامل به شرح زیر است: ۱- داشتن مدرک تحصیلی حداقل کارشناسی ارشد. ۲- داشتن پنج سال سابقه کار تخصصی در امور مدیریتی یا اقتصادی یا مالی یا حسابداری یا انفورماتیک یا پزشکی» که در مقایسه با تبصره مارالذکر دو تغییر نموده: یکی اینکه واژه «رشته‌های» مذکور در قانون ساختار را به «امور» تغییر داده. دوم اینکه «بیمه» را از رشته‌ها حذف کرده است. در واقع هیأت دولت با تبدیل «رشته» به «امور»، تفسیر خود مبنی بر اینکه «واژه «رشته‌های» در قانون ارتباطی با مدرک کارشناسی ارشد ندارد و صرفاً معرف موضوعات سابقه مدیریتی است» را لازم‌الاجرا نموده که در بند قبل در خصوص صحت آن بحث شد. اما در مورد حذف «بیمه» به نظر می‌رسد این مهم، تضییق قانون در تصویب‌نامه و در مغایرت با قانون ساختار باشد. همچنین دولت در تبیین بیشتر تفسیر خود «امور مدیریتی» مذکور در تبصره ۲ را از طریق تبصره ۳ الحاقی توضیح داده و اقسام موضوعات مدیریتی را احصاء کرده است:

«منظور از امور مدیریتی شامل^{۳۶} موارد زیر خواهد بود:

۱- مدیریت دولتی شامل وزراء، معاونین و مشاورین و مدیران کل و همتراز آن‌ها در دستگاه‌های

اجرایی.

۲- مدیریت بازرگانی و صنعتی شامل اعضای هیأت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های دولتی و شرکت‌های فعال در حوزه بازرگانی و صنعتی و تجارت پذیرفته شده در بازار بورس و فرابورس.

۳- مدیریت حقوقی و قضایی شامل معاونین و مدیران ستادی قوه قضاییه و رؤسای کل دادگستری‌ها و دادستان‌های مراکز استان و معاونین حقوقی دستگاه‌های اجرایی در سطح معاونین وزیر.

۴- سایر مدیریت‌ها از جمله رؤسای دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و مراکز آموزش عالی ...».

در خصوص این تبصره ضمن اذعان به صحت تفسیر دولت، با توجه به: ۱- تصویب اصلاحیه تنها دو روز پس از صدور دادنامه دیوان. ۲- عطف بند ۳ تبصره ۳ الحاقی یعنی مدیریت قضایی به مدیرعامل مورد نظر؛ اصلاح اساسنامه در میانه میدان تفسیر دولت از قانون ساختار و تأمین نظر خود در انتصاب مشارالیه ارزیابی می‌گردد.

ثانیاً- وفق بند الف اصلاحیه، ماده ۱ اساسنامه بدین شرح تغییر یافته است: «به موجب ماده ۱ قانون اصلاح ماده ۱۱۳ ... صندوق تأمین اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی تغییر نام می‌یابد». وفق این تغییر، آن‌گونه که در بند پیشین بحث شد، دولت با در نظر گرفتن اینکه از نظر مقنن، تأمین اجتماعی همچنان سازمان است نه صندوق و این امر در واپسین قانون مربوط مجلس یعنی قانون اصلاح ماده ۱۱۳ مشهود است؛ مجدداً صندوق تأمین اجتماعی را به سازمان تغییر داده. تطوری که در کنار تأمین نظر قانون‌گذار، اجرای دادنامه را نیز با تردید موجه می‌سازد. چه، دادنامه در موضوع ابطال انتصاب رئیس صندوق است. حال آنکه دو روز پس از صدور این دادنامه، دیگر صندوقی وجود ندارد تا در اجرای دادنامه، مدیرعامل آن برکنار شود. بر این اساس به نظر می‌رسد:

۱- با توجه به اصلاح اساسنامه پس از صدور دادنامه، علی‌رغم تغییر نام صندوق، به هر حال، انتصاب مذکور باطل شده و در صورت اصرار دولت بر ابقای فرد موصوف روند شکلی انتصاب مجدداً باید طی شود.

۲- با توجه به استقرار تفسیر دولت در اصلاح اساسنامه و ماهیت تصویب‌نامه‌ای اساسنامه صندوق که در حال حاضر تبدیل به سازمان شده، اصلاحیه از طریق اولاً- اعمال نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیأت دولت - موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ ق.ا. ۳۷- ثانیاً- طرح در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به جهت تفاوت تفسیر دولت با تفسیر احتمالی رئیس مجلس^{۳۸} و قضات دیوان

۳۷. اصل ۸۵ ق.ا. : «... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آن‌ها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد».

اصل ۱۳۸ ق.ا. : «... تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت ... ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد».

۳۸. نک: بهمین کشاورز، «تفکیک قوا»، شرق، سال نهم، شماره پیاپی ۱۶۰۵، پنجشنبه ۱۳۹۱/۵/۲۶، ص ۳.

قابل اصلاح یا ابطال است. کما اینکه ده نماینده مجلس با نگارش نامه‌ای به رئیس مجلس خواستار اعمال نظارت وی بر اصلاحیه شده‌اند.^{۳۹}

۳- به رغم ارزیابی اصلاح اساسنامه در قالب روند قانونی، این مهم به نوعی سالبه به انتفای موضوع نمودن دادنامه می‌باشد.^{۴۰}

آخر اینکه به نظر می‌رسد جدا از بحث دادنامه، فرآیند ماهیت (بخوانید نام) ارگان تأمین اجتماعی همچنان ادامه داشته باشد:

تأمین اجتماعی: سازمان - صندوق - سازمان - صندوق - سازمان - ؟
 (۱۳۵۴) - (۱۳۵۵) - (۱۳۵۸) - (۱۳۸۹) - (۱۳۹۱) -

چهارم - رویه ناصواب، از آغاز تا اجرا

همان‌طور که در مباحث قبل به تفصیل بیان شد از زمان واگذاری وظیفه نظارتی مجلس به دیوان عدالت اداری تا زمان به اصطلاح اجرای دادنامه، مسیر طی شده با اصول حاکم بر قواعد حقوقی مغایرت دارد. اینکه نمایندگان مجلس به جای پیگیری و اعمال نظارت بر حسن اجرای قانون از سوی دولت، این وظیفه را به دوش دیوان می‌نهند قابل پذیرش نیست. از سوی دیگر، دیوان به جای اظهار نظر متقن وفق اصول مسلم حقوقی و برای محدود کردن اقدامات دولت (حتی به تصور مصلحت جامعه)، قلمرو صلاحیت خود را گسترش داده و با صدور رأیی بحث برانگیز، گام در راهی نهاده که در صورت تداوم می‌تواند نظام اداری کشور را دچار چالش کند. همچنین اصرار دولت مبنی بر ابقا مدیر و تغییر مقررات (برفرض قانونی بودن) آنهم دو روز پس از صدور رأی قابل انتقاد است. در پایان، اظهار نظر رئیس دیوان در خصوص اجرای رأی^{۴۱} (به استناد تغییر نام دستگاه) باز هم محل تأمل است که جملگی نشان می‌دهد که باید در اتخاذ رویه‌های مشابه اندکی تأمل و دوراندیشی شود.

نتیجه

احترام به قانون به ویژه قانون اساسی و انجام وظیفه صحیح در حوزه صلاحیت تعیین شده توسط قوای سه‌گانه، می‌تواند در بسیاری از موارد اختلافی به ویژه بین دولت و مجلس الگوی مناسبی از

۳۹. نک: «درخواست ۱۰ نماینده از لاریجانی درباره ...»، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۹ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۶۰۳، سه‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۲۴، ص ۲.

۴۰. نک: ۱- «تغییر اساسنامه برای ماندن ...»، پیشین، صص ۲-۱؛ ۲- اظهارات عضو هیأت رئیسه مجلس در: «مصوبه دولت ابطال می‌شود»، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۵ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۹، پنج‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۹، ص ۲.

۴۱. نک: «حکم برکناری ... بی‌اثر ماند»، کیهان، سال هفتاد و یکم، شماره ۲۰۳۰۸، دوشنبه ۱۳۹۱/۶/۲۷، ص ۲.

نظام اداری کشور را به منصف ظهور برساند. بی‌گمان عدم تمکین از قانون و جایگزینی سلاقت شخصی مدیران به جای پذیرش نظرات کارشناسی و تفاسیر حقوقی متقن از قوانین موضوعه از سوی مراجع صالحه، اداره امور جامعه را دشوار، بخش قابل توجهی از هزینه‌های مادی و معنوی کشور را تلف و نظام اداری را ناکارآمد می‌کند. از این‌رو، به جای انجام وظایف محوله قانونی و سعی در تعامل و حل و فصل اختلافات بر مبنای قانون و مصلحت کشور، تداخل در امور به عنوان یک رویه معمول در نظام اداری نهادینه می‌شود. بر این اساس، همان‌طور که ملاحظه شد دیوان عدالت اداری با صدور چنین رأیی، هرچند در مورد انتصابی نابجا، وظیفه نظارتی مجلس را بر عهده می‌گیرد و دولت با تفسیر موسع، مقرراتی فراتر از قانون وضع می‌کند. اگرچه با دقت نظر در رفتارهایی که منجر به اختلاف می‌شود بخشی از حقیقت وجود دارد ولی هرگاه به درستی قلمرو صلاحیت قوا و دستگاه‌های اجرایی مشخص و به واقع تمکین به قانون به عنوان یک اصل مهم اداره جامعه پذیرفته نشود، تنظیم امور کشور دشوار و پرهزینه شده و به جای پرداختن به امور مهم، بخش قابل ملاحظه‌ای از سرمایه کشور صرف موضوعات کم‌ارزش می‌شود.

فهرست منابع

۱- کتاب‌ها

- آیین دادرسی مدنی فرانسه، ترجمه و پژوهش حسن محسنی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۹۱.
- ابولحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران، توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳.
- احمدی، نعمت، آیین دادرسی مدنی، تهران، اطلس، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مجموعه قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار و مقررات ریاست جمهوری، چاپ اول، ۱۳۸۹.
- الیوت، کاترین و ورنون، کاترین، نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۷.
- انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ ششم، ۱۳۸۴.
- رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری ۱، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۵.
- رضایی‌زاده، محمدجواد، محاکم اداری فرانسه و صلاحیت آن‌ها در رسیدگی به دعاوی اداری، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
- شمس، عبدالله، آیین دادرسی مدنی، تهران، دراک، چاپ ششم، ۱۳۸۳، جلد ۱.
- صدرالحفاظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، شهریار، چاپ اول، ۱۳۸۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری تطبیقی: حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ، تهران، سمت، چاپ دوم، ۱۳۸۷.

- عاشق‌معلا، فرخنده، اجرای احکام دیوان عدالت اداری، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
- عباسی، بیژن، حقوق اداری، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۹.
- متین‌دفتری، احمد، آیین دادرسی مدنی و بازرگانی، تهران، مجد، چاپ اول [ناشر]، ۱۳۷۸، جلد ۱.
- مدنی، سید جلال‌الدین، حقوق اداری ایران، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ اول، ۱۳۸۹، جلد ۲.
- موسی‌زاده، ابراهیم، حقوق اداری، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۹۱.
- موسی‌زاده، رضا، حقوق اداری ۱-۲، تهران، میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۸.
- نجابت‌خواه، مرتضی، قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ اول، ۱۳۹۰.
- هداوند، مهدی، حقوق اداری تطبیقی، تهران، سمت، چاپ اول، ۱۳۸۹، جلد ۲.
- واحدی، قدرت‌الله، بایسته‌های آیین دادرسی مدنی، تهران، میزان، چاپ هفتم، ۱۳۸۷.
- ۲- مقالات**
- احمدی، نعمت، «بررسی حقوقی حکم دیوان عدالت اداری»، شرق، سال نهم، شماره پیاپی ۱۵۹۳، پنج‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۲.
- ادعای نقض حکم علیه ...، شرق، سال نهم، شماره ۶۶۶ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۱، سه‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۰.
- تغییر اساسنامه برای ماندن ...، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۳ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۷، سه‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۷.
- حکم برکناری ... بی‌اثر ماند، روزنامه کیهان، سال هفتاد و یکم، شماره ۲۰۳۰۸، دوشنبه ۱۳۹۱/۶/۲۷.
- جم، فرهاد، «دسترسی به عدالت زیست محیطی: کاوشی در نظریه سمت و طرح دعاوی منفعت عمومی در ایالات متحد آمریکا»، حقوق اساسی، سال هفتم، شماره ۹، تابستان ۱۳۸۷.
- درخواست ۱۰ نماینده از لاریجانی درباره ...، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۹ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۶۰۳، سه‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۲۴.
- دیوان عدالت اداری رأی داد، شرق، سال نهم، شماره ۶۶۶ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۱، سه‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۰.
- رمضانی قوام‌آبادی، محمدحسین، «پیشگیری و سرکوب جرایم زیست محیطی در پرتو اقدامات سازمان‌های غیردولتی در نظام حقوقی ایران»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و پنجم، شماره ۷۵، پاییز ۱۳۹۰.
- کشاورز، بهمن، «تفکیک قوا»، شرق، سال نهم، شماره پیاپی ۱۶۰۵، پنج‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۲۶.
- مصوبه دولت ابطال می‌شود، شرق، سال نهم، شماره ۶۷۵ دوره جدید، شماره پیاپی ۱۵۹۹، پنج‌شنبه ۱۳۹۱/۵/۱۹.
- معاونت آموزشی و پژوهشی دیوان، «دیوان عدالت اداری در یک نگاه» در: <http://divan-edalat.ir>

۳- قوانین و مقررات

- آیین‌نامه «آیین دادرسی دیوان» مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۹ رئیس قوه قضاییه و الحاقیه ۱۳۸۴/۸/۴ آن.
- آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی ماده ۱۸ اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و مادتين ۱۸ و ۴۰ «قانون دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۲۵ رئیس قوه قضاییه.
- اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۶/۱۰ هیأت وزیران دولت موقت و اصلاحات آن مصوب ۱۳۶۵/۹/۱۶، ۱۳۶۶/۵/۱۴ و ۱۳۸۰/۴/۱۳.
- اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶.
- اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۰ هیأت وزیران و اصلاح آن مصوب ۱۳۹۱/۵/۱۱.
- قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸.
- قانون اساسی.
- قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ کمیسیون خاص مشترک مجلسین و اصلاحیه آن مصوب ۱۳۴۶/۴/۲۲.
- قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی و بیمه‌های درمانی مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۵.
- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
- قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹.
- قانون تشکیل وزارت بهداشت و بهزیستی مصوب ۱۳۵۵/۴/۳.
- قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷.
- قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱.
- قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک مجلس.
- قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب ۱۳۹۰/۷/۱۷.
- لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات مصوب ۱۳۳۳/۱۲/۱۴.
- لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۸/۴/۲۸ شورای انقلاب.

۴- آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

- دادنامه ۵۳۷ مورخ ۸۳/۱۰/۲۷

- دادنامه ۹۶ مورخ ۸۴/۳/۱
- دادنامه ۷۹ مورخ ۸۵/۲/۱۷
- دادنامه ۳۰۳-۳۰۴ مورخ ۸۵/۵/۱۵
- دادنامه ۷۹۴ مورخ ۸۵/۱۱/۲۹
- دادنامه ۱۹۴ مورخ ۸۶/۴/۳
- دادنامه ۶۸۴ مورخ ۸۶/۸/۱۳
- دادنامه ۱۰۴ مورخ ۸۷/۲/۲۲
- دادنامه ۱۱۴ مورخ ۸۷/۲/۲۹
- دادنامه ۲۴۳ مورخ ۸۷/۵/۲۳
- دادنامه ۵۸۲ مورخ ۸۷/۸/۲۶
- دادنامه ۸۴۳ مورخ ۸۷/۱۲/۴
- دادنامه ۴۶ مورخ ۸۸/۲/۶
- دادنامه ۱۸ مورخ ۸۹/۲/۲۶
- دادنامه ۶۰۴ مورخ ۸۹/۱۲/۱۶
- دادنامه ۴۳۵ مورخ ۹۰/۱۰/۱۲
- دادنامه ۱۹ مورخ ۹۱/۱/۲۱
- دادنامه ۲۶۱ مورخ ۹۱/۵/۹
- دادنامه ۱۸۳ مورخ ۹۱/۵/۱۲
- دادنامه ۲۷۳ مورخ ۹۱/۵/۱۶
- رأی وحدت رویه ۱۴۹۳ مورخ ۸۶/۱۲/۱۴
- رأی وحدت رویه ۴۵۷ مورخ ۸۸/۵/۲۵

Cancellation as Instance of Impeachment: Investigating Judgment of General Board of Court of Administrative Justice about Managing Director of Social Security Fund

Majid Banaei Oskoei (Ph. D.) & Vahid Agah

Appointment of ex-public and revolutionary prosecutor of Tehran to managing director of social security fund was seriously criticized by Parliament and it was requested from the Minister of Cooperative for his dismissal. Minister reject this issue and he was gone under impeachment at parliament, finally the decision of impeachment was rejected and Parliament instead of continuing political control, assigned this issue to The Judiciary and General Board of Court of Administrative Justice. By virtue of written verdict No. 261 dated July 30, 2012 this appointment was cancelled; in which, is regarded as exception case in history of Court of Administrative Justice. This article investigates validity of judgment in administrative law system of Iran and ambiguity in competence of general board and even regarding written verdict as the only judicial review on acts of government. By hoping competence of branches of Court of Administrative Justice for investigating such lawsuit in relation to interpreting public interest and applying rule of law upon amending act of this court.

Keywords: General Board of Court of Administrative Justice, Impeachment, Competence, Suspension, Social Security Fund

JOURNAL OF LEGAL RESEARCH

VOL. XI, No. 2

2012-2

- Recognizing the Concept of 'Foundations' in Legal Studies
Abbas Mansoorabadi & Javad Riahi
- Extradition in the Practice of European Court of Human Rights and Human Rights Committee of UN
Saeed Bagheri
- Electrify of Judicial System in light Patterns of Good Governance
Samaneh Rahmatifar
- The Role of NGOs in Human Rights Protection in ECHR Practice
Armaghan Abiri
- Cancellation as Instance of Impeachment: Investigating Judgment of General Board of Court of Administrative Justice about Managing Director of Social Security Fund
Majid Banaei Oskoei & Vahid Agah
- Assessment of the Legal System Governing Construction Torts
Zeinab Taghidoost
- ICC Paralegal Protections from Crime Victims
Marziyeh Dirbaz
- A Legal Scrutiny through the First International Criminal Court regarding the Enlisting and Conscripting the Child Soldiers in National or International Armed Conflict
Zakiyeh Taghizadeh & Fatemeh Hadavandi

ISSN: 1682-9220



S. D. I. L.

The S.D. Institute of Law
Research & Study