

## حدود صلاحیت دیوان عدالت اداری در انتصاب مدیران مؤسسات عمومی غیر دولتی (مطالعه موردی مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی)

محمدرضا ویژه<sup>1</sup>

احمد کتابی رودی<sup>2</sup>

(تاریخ دریافت: 1393/02/24 - تاریخ تصویب: 1393/06/18)

### چکیده

سازمان تأمین اجتماعی بر اساس قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی، از جمله نهادهای عمومی غیر دولتی است. این سازمان در حال حاضر حدود 37 میلیون کارگر شاغل و بازنشسته و خانواده‌های آنان را تحت پوشش قرار داده است. همواره بین اهداف اصلی تأمین اجتماعی و اهداف کلان نظام اقتصادی کشور هم‌سویی وجود دارد و همه‌ی عواملی که فعالیت‌های اقتصادی و صنعتی را تحت تأثیر قرار می‌دهند، به نحوی بر منابع و مصارف صندوق تأمین اجتماعی نیز اثرگذارند. مباحث مربوط به تأمین اجتماعی از جمله قوانین و مقررات و آرای مربوط به آن از حساسیت بالایی برخوردار است. از جمله این مباحث می‌توان به دو رأی اخیر هیأت عمومی دیوان عدالت اداری راجع به انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی اشاره کرد. در این مقاله سعی شده است صرفاً با تأکید بر مباحث حقوق عمومی، رویکرد دیوان عدالت اداری به این موضوع از دو جهت شکلی و ماهوی به بحث گذارده شود.

**واژگان کلیدی:** هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، سازمان تأمین اجتماعی، مدیرعامل، هیأت امناء، اصل قانون‌مداری.

## مقدمه

هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی به موجب بند 1 بیست و هفتمین جلسه‌ی خود آقای سعید مرتضوی را به عنوان مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی انتخاب و مراتب را جهت صدور حکم به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی اعلام می‌دارد. وزیر تعاون نیز به موجب ابلاغ شماره 152426 مورخ 1390/12/25، شخص مذکور را به سمت مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی منصوب کرده است. از تاریخ این ابلاغیه با توجه به سوابق شخص منصوب شده، ابهامات زیادی در ذهن مردم شکل گرفت که در نهایت از طریق نمایندگان مردم نمود یافت و نمایندگان سعی داشتند از طرق مختلفی مانند میانجی‌گری، قول شرف، تهدید به استیضاح وزیر و... اعتراض خود را نسبت به این انتصاب به دولت اعلام نمایند. یکی از این ابزارها که نمایندگان از آن استفاده کردند، طرح شکایت در دیوان عدالت اداری بود که در نهایت منجر به صدور رأی هیأت عمومی به شماره دادنامه 261 مورخ 9 مرداد 1391 مبنی بر ابطال حکم انتصاب سعید مرتضوی به سمت مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی گردید.

متن رأی شماره 261 مورخ 9 مرداد 1391 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل است:

«اولاً: نظر به این که بند یک صورتجلسه بیست و هفتمین جلسه هیأت امنای صندوق تأمین اجتماعی، متضمن (انتخاب) مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی است در حالی که بر اساس بند (ج) ماده واحده قانون اصلاح ماده 113 قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی مصوب 1388/2/5 و نیز تبصره ذیل بند (پ) ماده 8 و نیز ماده 14 اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب 1389/4/20 هیأت وزیران، هیأت امنای صندوق، فقط صلاحیت (پیش‌نهاد) مدیرعامل را به وزیر تعاون، کار و امور اجتماعی داراست و نه انتخاب وی و لذا از این حیث بند یک مصوبه‌ی مورد شکایت مغایر قانون تشخیص می‌شود و به استناد بند یک ماده 19 و ماده 42 قانون دیوان عدالت اداری به موجب این حکم ابطال می‌شود. ثانیاً: به موجب تبصره 1 ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب 1389/4/20 شرط عضویت در کلیه‌ی سطوح ارکان صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای و حمایتی و امدادی و سایر دستگاه‌های مصرح در ماده 17 قانون مذکور، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه‌ی کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی - تعیین شده است که پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نافذ خواهد بود و طبق بند (ج) همان ماده قانونی، مدیرعامل یکی از ارکان صندوق‌های بیمه‌ای شناخته شده است و این در حالی است که

مدیرعامل منتخب (آقای سعید مرتضوی) به لحاظ دارا بودن مدرک تحصیلی در رشته حقوق، فاقد شرط مندرج در تبصره 1 بوده و از این حیث صلاحیت تصدی چنین سمتی را نداشته است. علاوه بر آن با عنایت به حالت تعلیق وی از خدمت قضایی به استناد بند (د) ماده 124 قانون استخدام کشوری شبهه و شائبه‌ی ممنوعیت از ادامه‌ی خدمت در زمان تعلیق نیز در مورد مشارالیه جدی و قابل تأمل است.

با توجه به مراتب مذکور انتخاب و انتصاب آقای سعید مرتضوی با ابلاغ شماره 152426 مورخ 1390/11/25 وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی مغایر قانون شناخته شد و با استناد به بند 1 ماده 19 و ماده 42 قانون دیوان عدالت اداری به موجب این حکم ابطال می‌شود.

متعاقب این حکم، دولت در تاریخ 15 مرداد 1391 با اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی سعی در بی‌اثر نمودن حکم صادره‌ی دیوان را داشت که بعد از آن نیز با طرح شکایت رئیس دیوان درخواست ابطال این مصوبه مطرح شد و به تبع آن ابطال حکم انتصاب آقای مرتضوی خواسته شد. هیأت عمومی در تاریخ 25 دی 1391 با شماره دادنامه 773 به استناد نظر رئیس مجلس که مصوبه‌ی اصلاحی را به موجب نامه شماره 56264/ب مورخ 1391/9/26، ملغی‌الاثرا اعلام کرده بود، انتصاب شخص مذکور را نیز غیر قانونی دانست. متن رأی شماره 773 مورخ 25 دی 1391 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل است:

«الف: نظر به این که مصوبه‌ی شماره 96692/ت/42496-هـ- 1391/5/15 هیأت وزیران با موضوع اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی به موجب نامه شماره 56264/ب- 1391/9/26 رئیس مجلس شورای اسلامی مغایر قوانین تشخیص شده است و به موجب قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه‌ی اجرای اصول 138 و 85 قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب سال 1368 و اصلاحات بعدی آن مصوب سال 1388 در این گونه موارد نظر رئیس مجلس شورای اسلامی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و چنانچه دولت در مهلت مقرر قانونی نسبت به رفع ایرادات رئیس مجلس شورای اسلامی اقدامی به عمل نیاورد، مصوبه ملغی‌الاثرا خواهد شد و دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت رسیدگی به شکایت نسبت به چنین مصوبه‌ای را نخواهد داشت و از سوی هیأت وزیران در موضوع ایرادات رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به مصوبه‌ی شماره 96692/ت/42496-هـ- 1391/5/15 در مهلت مقرر قانونی اقدامی به عمل نیاورده است، بنابراین به لحاظ ملغی‌الاثرا شدن مصوبه‌ی مذکور و عدم قابلیت اجرا موجبی برای رسیدگی به درخواست ابطال این مصوبه در قسمت‌های مورد اعتراض که مورد ایراد قانونی قرار گرفته است در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

ب: مطابق حکم مقرر در تبصره 1 ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب 1383/2/21، شرط عضویت در کلیه‌ی سطوح ارکان صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی از جمله مدیرعامل، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه‌ی کار تخصصی در یکی از

رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی می‌باشد. نظر به این که اولاً: انجام کار تخصصی در رشته‌های مصرح در قانون ملازم با داشتن مدرک تحصیلی رشته‌های یادشده می‌باشد و آقای سعید مرتضوی از این حیث فاقد شرط مقرر در قانون است. ثانیاً: با توجه به این که ابلاغ انتصاب نام‌برده مستند به تصویب‌نامه شماره 96692/ت42496-هـ- 1391/5/15 هیأت وزیران صادر شده است و تصویب‌نامه مذکور نیز به شرح فوق‌الذکر ملغی الاثر گردیده و قابلیت اجرا و اعمال ندارد و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی نسبت به لغو ابلاغ صادره اقدامی به عمل نیاورده است، بنا به مراتب ابلاغ انتصاب شماره 105134-1391/6/14 آقای سعید مرتضوی به سمت مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی مغایر قانون تشخیص و به استناد بند 1 ماده 19 و ماده 42 قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

پرسشی که در این پژوهش قصد پاسخ‌گویی بدان را خواهیم داشت این است که رویکرد دیوان عدالت اداری در اعمال نظارت قضایی بر انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی چگونه است؟ در همین راستا پرسش‌های فرعی دیگری نیز مطرح خواهد شد، از جمله این که: آیا در انتصاب مذکور معیارهای شکلی و ماهوی اصل قانون‌مداری اعمال دولتی و نظارت قضایی بر تصمیمات اداری رعایت گردیده است یا خیر؟ آیا مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان مذکور در حکم مقررات دولتی می‌باشد یا خیر؟ آیا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت ابطال تصمیم وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی را دارد یا خیر؟ آیا شرایط و مقدمات قانونی لازم برای انتصاب مورد نظر رعایت شده است یا خیر؟ آیا می‌توان قاضی معلق از سمت قضایی را در سمت اداری و اجرایی منصوب یا مأمور کرد یا خیر؟ و آیا انتصاب مورد نظر موجبات تضييع حقوق اشخاص را فراهم نموده است یا خیر؟. فرضیه‌ی اصلی مقاله نیز بر این اساس شکل گرفته است که هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت ابطال مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی را تا حدودی که خارج از حدود اختیارات صادر شده باشد و متضمن انتخاب مدیرعامل بوده باشد، دارا بوده و در مواردی که این مصوبه جنبه‌ی پیش‌نهادی داشته باشد و انتصاب با حکم وزیر صورت گرفته باشد، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صالح به ابطال این انتصاب نخواهد بود؛ هرچند در این فرض، صلاحیت شعب دیوان در رسیدگی به حکم وزیر منتفی نخواهد بود.

درخصوص این آرا هرچند تحلیل‌هایی اندک صورت گرفته، لکن در آن‌ها بر معیارهای اصل قانون‌مداری اعمال اداری تأکید نشده است. ضمن این که در تنها مقاله‌ای که در این

موضوع به چاپ رسیده (بنایی اسکویی و آگاه، 1391، صص 97-127)، صرفاً به رأی ابتدایی دیوان اشاره شده و رأی ثانویه دیوان مورد بررسی قرار نگرفته است. نوآوری دیگری که در این پژوهش بدان پرداخته شده، این است که هرچند آرای مورد بحث در محدوده‌ی اجرا و الزام قانون سابق دیوان عدالت اداری اصدار یافته و نقد و بررسی این آرا در پرتو مواد قانون سابق صورت گرفته است، لکن به فراخور موضوع، تغییرات مرتبط با بحث، در قانون جدید دیوان عدالت اداری نیز مورد اشاره قرار گرفته است.

سازماندهی پژوهش نیز بدین گونه است که در دو بخش شکلی و ماهوی، آرای مورد نظر بررسی و تحلیل شده است. ابتدا از منظر شکلی مواردی از قبیل: مفهوم مقررات دولتی و امکان گنجاندن مصوبه‌ی هیأت امناء و تصمیم وزیر در این مفهوم، صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی و امکان ورود هم‌زمان رئیس دیوان به عنوان شاکی و رسیدگی کننده، مورد بررسی قرار خواهد گرفت و سپس از منظر ماهوی به مواردی از جمله: مخالفت مدلول مصوبه‌ی هیأت امناء تأمین اجتماعی با قانون که شامل عدم احراز شرایط شغلی، عدم استعلام از معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس جمهور، تعلیق قاضی و آثار آن بوده است و همچنین به امکان تضييع حقوق اشخاص پرداخته شده است و در پایان، نتیجه مباحث ارائه گردیده است.

## 1- نقد و بررسی رویکرد دیوان عدالت اداری

به طور کلی نظارت قضایی بر اعمال اداری و اصل قانون‌مداری را می‌توان بر اساس بند یک ماده 12 قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری)، از دو وجه شکلی و ماهوی مورد بررسی و امعان نظر قرار داد. از جمله معیارهای شکلی نقض اصل قانون‌مداری، بحث عدم صلاحیت و خروج از صلاحیت می‌باشد؛ معیارهای ماهوی نقض این اصل نیز شامل موارد تجاوز از حدود اختیارات و سوءاستفاده از اختیارات می‌گردد. آرای صادره‌ی هیأت عمومی دیوان در ارتباط با انتصاب

مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی بنا به منطوق آرا و استدلال‌های طرفین، از دو بعد شکلی و ماهوی قابل بحث است که در ادامه بیان خواهد شد.

## 2-1- بررسی شکلی

از لحاظ شکلی آنچه اهمیت دارد آن است که آیا هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صالح به رسیدگی و ابطال مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و ابطال ابلاغ انتصاب توسط وزیر مربوطه بوده است یا خیر؟! از این جهت نخست بحثی پیرامون صلاحیت و یا عدم صلاحیت هیأت امنای تأمین اجتماعی و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در پیش نهاد و نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، مطرح خواهد شد. به همین دلیل مفهوم مقررات دولتی وارد در بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری (بند یک ماده 12 قانون جدید)، تبیین شده و امکان مقررات تلقی نمودن مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان در موضوع مبحث‌عنه و تصمیم وزیر مذکور، بررسی خواهد شد و سپس صلاحیت و یا عدم صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رسیدگی به این درخواست و آیین شکلی آن در مواردی که مورد ایراد قرار گرفته، پاسخ داده خواهد شد. در این زمینه نیز شمول مؤسسات عمومی غیر دولتی در صلاحیت دیوان و همچنین امکان ورود رئیس دیوان به عنوان شاکی و رسیدگی کننده، قابل بحث است.

## 2-1-1- مفهوم مقررات دولتی

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که همواره نسبت به آرای دیوان عدالت اداری مطرح شده در ارتباط با مفهوم مقررات دولتی است. این که آیا مقررات دولتی صرفاً مقررات قوه مجریه را شامل می‌شود یا مقررات سایر قوا را هم دربر می‌گیرد؟ و این که آیا مقررات دولتی صرفاً شامل مصوبات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هاست، یا سایر ضوابط را هم شامل می‌شود؟. در این مقاله بحث در مورد موضوع دوم است و آن این که آیا صورتمجلس هیأت امنای تأمین اجتماعی و ابلاغیه‌ی انتصابی صادره توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در مفهوم مقررات دولتی جای می‌گیرد یا خیر؟!.

به موجب اصل 170 قانون اساسی «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند». همچنین در اصل 173 قانون اساسی آمده است: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

قانون‌گذار در قانون عادی، ضوابط تشکیل و رسیدگی به این اصول را مورد اشاره قرار داده است. این موضوع مطابق بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری، بر عهده‌ی هیأت عمومی دیوان گذاشته شده بود. بدین نحو که رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و تصمیمات و اقدامات آن‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص، قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری است. با توجه به این مباحث در قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار از اصطلاحات تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و در ادامه از تصمیمات و اقدامات آن‌ها نام می‌برد.

در رأی اول دیوان عدالت اداری شکات در لایحه‌ی تقدیمی بر ماهیت مصوبه بودن صورتجلسه‌ی هیأت امنای تأکید داشته و آن را تصمیمی جمعی دانسته‌اند که موجب تضییع حقوق اشخاص گردیده و مغایر قوانین و مقررات بوده است. در مقابل هیأت امنای سازمان با پاسخ به این ادعا اعلام کرده است؛ به موجب قانون اصلاح ماده 113 قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی مصوب 1388 ترکیب هیأت امنای آمده است و در بند (ج) ماده واحده این قانون، هیأت امنای «پیشنهاد» نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و کلیه‌ی صندوق‌ها را به

وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی ارائه می‌نماید و مدیرعامل با تأیید و حکم وزیر منصوب می‌شود.

با تدقیق در متن مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی این مطلب خودنمایی می‌کند که هیأت امنای در مصوبه‌ی خویش از اصطلاح «انتخاب» به جای عبارت «پیش‌نهاد» استفاده کرده است. ماهیت حقوقی انتخاب چیزی غیر از پیش‌نهاد می‌باشد. بدین معنا که پیش‌نهاد، قابلیت رد یا قبول را دارا می‌باشد؛ در صورتی که انتخاب، چنین خصیصه‌ای را نداشته و در حقیقت از سوی مخاطب آن تنها می‌بایستی اجرا شود. حال با توجه به این که عزل و نصب هر یک از مدیران وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها از جمله اختیارات وزیر می‌باشد و هیأت امنای صندوق در بیست و هفتمین جلسه‌ی خود انتصاب مدیرعامل صندوق را به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی صراحتاً پیش‌نهاد ننموده است، بلکه عمداً یا سهواً نسبت به انتخاب مدیرعامل نظر داده است، بنابراین مطابق ماده 8 و ماده 14 اساسنامه صندوق، هیأت امنای در چارچوب مقررات عمل ننموده و می‌توان آن را تصمیمی خارج از حدود اختیارات هیأت امنای دانست (پژوهشگاه فقه قضاییه؛ هداوند، 1392، ص 50). هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به درستی در بند اول از رأی شماره 261 خود به این موضوع اشاره داشته است.

باید توجه داشت در فرضی که هیأت امنای دقیقاً مطابق صلاحیت خویش عمل کرده و صرفاً اقدام به پیش‌نهاد مدیرعامل به وزیر مربوطه می‌نمود، هیچ موجبی برای صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ورود به ابطال این مصوبه وجود نمی‌داشت؛ چراکه در آن صورت تصمیم هیأت امنای تصمیمی قطعی و لازم‌الرعایه توسط وزیر نبوده و با همان استدلال‌های فوق‌الذکر که ماهیت حقوقی انتخاب چیزی غیر از پیش‌نهاد است، هیأت عمومی دیوان نمی‌توانست وارد رسیدگی شود. از جهت دیگر نیز مصادیق وارد شده در قانون اساسی و بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری شامل مواردی است که احکام کلی در مقام تشریح و تبیین نحوه‌ی اجرای قوانین تصویب می‌شود (انصاری، 1384، ص 152) و لذا پیشنهاد هیأت امنای و یا حکم وزیر از مصادیق آن نیست.

در ارتباط با امکان ابطال تصمیم وزیر نیز نکات زیر قابل توجه است: در بادی امر ممکن است این گونه استدلال گردد که تصمیم وزیر مبنی بر نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، از جمله تصمیمات و اقداماتی است که در ادامه‌ی بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری آمده است و طبق آن هیأت عمومی دیوان صلاحیت رسیدگی به آن تصمیمات را دارد. در پاسخ به این استدلال باید عنوان نمود که اولاً قانون‌گذار، واژگان تصمیمات و اقدامات مذکور در بند یک ماده 19 را مسامحتاً و بدون توجه دقیق به مفهوم این دو واژه بیان کرده است و لذا می‌بایست حذف می‌شد (بنایی اسکویی و آگاه، پیشین، صص 127-97)؛ ثانیاً در صورت پذیرش این مسأله، صرفاً اقدامات و تصمیماتی قابل رسیدگی در هیأت عمومی دیوان است که عام‌الشمول بوده (امامی و استوار سنگری، 1390، ص 186) و از درجه‌ی اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار باشند و متعاقب آن موجب تضییق حقوق و یا توسعه‌ی تکالیف اشخاص گردند؛ در صورتی که تصمیم اتخاذ شده در مورد نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی را نمی‌توان تصمیمی عام‌الشمول و به شدت تأثیرگذار دانست و اگر چنین باشد، هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باید به درخواست‌های ابطال انتصاب دیگر مدیران نهادهای حقوق عمومی غیر دولتی از جمله شهرداری‌ها نیز رسیدگی نماید. هر چند ممکن است برخی این گونه تصمیمات را واجد اهمیت فوق‌العاده بدانند، اما این گونه تصمیمات، از چنان اهمیتی برخوردار نمی‌باشند که بتوان علیه آن‌ها به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری شکایت نمود.

خوشبختانه در قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، قانون‌گذار نسبت به تسامح صورت گرفته در ماده 19 قانون سابق و استفاده نابه‌جا از عبارت «تصمیمات و اقدامات»، توجه کافی را مبذول داشته و به درستی این عبارت را در متن ماده 12 قانون جدید راجع به صلاحیت هیأت عمومی دیوان، وارد نساخته است. این روشن‌گری قانون‌گذار، ما را به این نکته رهنمون می‌سازد که استناد به عبارت تصمیمات و اقدامات مذکور در ماده 19 سابق با ماهیت وجودی هیأت عمومی تناقض آشکار داشته و نمی‌توان آن را به عنوان محملی برای ورود هیأت عمومی به موضوع مورد بحث دانست.

از این جهت رأی شماره 261 هیأت عمومی دیوان که متضمن ابطال ابلاغ شماره 152426 مورخ 1390/11/25 وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی بوده است، قابل نقد و مورد مناقشه است. در واقع می‌توان به استناد جزء (ب) از بند یک ماده 13 قانون سابق دیوان عدالت اداری (جزء ب از بند یک ماده 10 قانون جدید) از تصمیمات و اقدامات وزیر به عنوان مأمور اداری در امور راجع به وظایفش به شعب دیوان عدالت اداری مراجعه کرد اما تنها در صورت تعدد آرای مشابه یا متناقض مطابق بندهای 2 و 3 ماده 19 مذکور و با هدف صدور رأی وحدت رویه، می‌توان هیأت عمومی را صالح به رسیدگی به این امر دانست. از طرفی نظارت قانونی موجود در اصل 88 و 89 قانون اساسی مبنی بر تذکر، سؤال و استیضاح نمایندگان همچنان به قوت خود باقی است و از این طریق نیز قابل پیگیری خواهد بود. علاوه بر این، نظارت اداری یا سلسله‌مراتبی نیز می‌تواند به عنوان ضمانت اجرای چنین اقداماتی اعمال گردد که ورود به هر کدام از این موارد خارج از چارچوب این مقال است.

در مقابل، در رأی دوم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه 773، از آن‌جا که موضوع رأی، ابطال اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب 1391/5/15 هیأت وزیران می‌باشد، قطعاً از موارد صلاحیت هیأت عمومی بوده و مطابق بند یک ماده 19 قابل رسیدگی و ابطال توسط هیأت عمومی بوده است. هرچند در این زمینه دیوان به درستی به نظر ریاست مجلس شورای اسلامی که قبل از صدور این رأی مطابق اصل 138 قانون اساسی اعلام شده و مصوبه‌ی مذکور را ملغی‌الاثربوده بود، اشاره داشته و نسبت به ابطال مصوبه‌ی مذکور خود را صالح به رسیدگی مجدد ندانسته است.

## 2-1-2- صلاحیت دیوان نسبت به اقدامات و تصمیمات نهادهای عمومی غیردولتی

یکی از دفاعیاتی که از طرف مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی به عنوان خواننده بدان استناد شده است، عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات نهادهای عمومی غیردولتی است؛ با این استناد که چون در جزء الف و بند یک ماده 13 و بند یک ماده 19 قانون سابق از عبارت «دولتی» در کنار شهرداری‌ها نام برده شده است و

شهرداری‌ها هم به عنوان یکی از نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشند، بنابراین سایر نهادهای عمومی غیر دولتی نام برده شده در قانون فهرست نهادهای عمومی غیر دولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی از شمول صلاحیت دیوان خارج می‌باشند.

همچنین در متن لایحه‌ی قانون دیوان عدالت اداری، ابتداً به نهادهای عمومی غیر دولتی اشاره شده بود و مجلس شورای اسلامی نیز همان متن را تصویب نمود؛ اما موضوع مورد ایراد شورای نگهبان قرار گرفت و شورای نگهبان شمول صلاحیت دیوان عدالت نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی را مغایر با اصول 170 و 173 قانون اساسی اعلام داشت. نهایتاً با اصرار مجلس موضوع به مجمع تشخیص مصلحت ارجاع شد و متن نهایی قانون سابق به تصویب رسید (در قانون جدید، با تصریح عنوان مؤسسات عمومی غیر دولتی در صلاحیت هیأت عمومی، این شائبه به طور کلی برطرف گردیده است، لیکن برای نقد و بررسی آرای مانحن فیه، می‌بایست این آرا را در وضعیت و موقعیت قانون لازم‌الاجرا در آن دوره به بحث گذارد).

در پاسخ به این استدلال باید گفت: علاوه بر این که رویه‌ی دیوان همواره بر شمول مؤسسات عمومی غیر دولتی خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی در عداد تصمیمات و اقدامات دولتی تأکید داشته است، به موجب قانون تفسیر ماده 11 قانون دیوان عدالت اداری نیز، رسیدگی به شکایات علیه نهادهای عمومی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب 1374/7/11 در صلاحیت دیوان عدالت اداری می‌باشد. اشکالی که منتقدان برای اثبات نظر خویش مطرح می‌کنند این است که تفسیر مذکور نسبت به ماده 11 قانون دیوان عدالت اداری سابق (1360) می‌باشد، در حالی که در قانون دیوان سال 1385، ماده 13 به این موضوع پرداخته است. در پاسخ باید گفت که با توجه به وحدت ملاک ماده 11 سابق و ماده 13 مذکور و تکرار آن ماده در دو قانون، تفسیر مذکور نسبت به ماده 13 نیز قابل تسری است و نمی‌توان در ارتباط با موضوع و منطوق واحد، تفاسیر متعددی ارائه داد (بنایی اسکوپی و آگاه، پیشین، صص 127-97).

علاوه بر آن هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی وحدت رویه شماره 1294 مورخ 1386/11/9 تصریح داشته است؛ «طبق ماده 13 قانون دیوان عدالت اداری مصوب 1385 و قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیر دولتی مصوب 1373 و قانون تفسیر آن مصوب

1374 رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم اعم از اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی از تصمیمات و اقدامات و یا ترک فعل واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای انقلابی و تشکیلات تابعه و وابسته به آن‌ها در زمینه انجام وظایف اداری و اجرایی و سازماندهی مربوط در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد».

در این زمینه رئیس جمهور وقت نیز شائبه‌ای را مطرح کرده که طی آن دیوان سابقاً به درخواست ابطال پیشنهاد شورای عالی تأمین اجتماعی راجع به انتصاب مدیرعامل دیگر سازمان تأمین اجتماعی به خاطر عدم صلاحیت در رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات سازمان تأمین اجتماعی رسیدگی نکرده است. دیوان در پاسخ به این انتقاد بیان داشته است که موضوع این پرونده که به شعبه 16 دیوان عدالت اداری ارجاع شده بود، درخواست ابطال مصوبه‌ی مورخ 1387/12/8 شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی در رابطه با پیشنهاد انتصاب آقای علی ذبیحی به عنوان مدیرعامل تأمین اجتماعی بوده است، شعبه مرجوع‌الیه با صدور قرار عدم صلاحیت، به شایستگی و صلاحیت هیأت عمومی نظر داده و پرونده را به مرجع اخیرالذکر ارسال می‌کند. رئیس دیوان با اختیار حاصل از ماده 39 سابق (ماده 85 قانون جدید دیوان عدالت اداری چنین حکمی را مقرر داشته است) که به دلایلی اختیار منتفی شدن درخواست ابطال مصوبه را داشته، قرار رد درخواست صادر می‌کند؛ چون با انتصاب آقای رحمت‌اله حافظی به سمت مدیرعامل و با احراز انتفاء موضوع که شخص دیگر به جای مدیرعاملی که فاقد شرایط مورد نظر مقررین بوده انتخاب شده بود، موضوع منتفی شد. بنابراین رد درخواست به خاطر عدم صلاحیت هیأت عمومی دیوان نبوده است (پژوهشگاه قوه قضاییه؛ مولایگی، پیشین، ص 86).

حجم وسیع دعوی مطرح شده علیه سازمان تأمین اجتماعی به عنوان مؤسسه‌ی عمومی غیر دولتی باعث شده است که قانون‌گذار در قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در بند یک ماده 10 (در صلاحیت شعب) صراحتاً از سازمان تأمین اجتماعی و در بند یک ماده 12 (در صلاحیت هیأت عمومی) نیز از مؤسسات عمومی غیردولتی نام ببرد. این

صراحت باعث می‌گردد تا در آرای مشابه رأی مورد بحث، مؤسسات عمومی غیر دولتی خصوصاً سازمان تأمین اجتماعی بی‌جهت خود را از شمول نظارت دیوان خارج ندانند.

### 2-1-3- امکان ورود هم‌زمان رئیس دیوان به عنوان شاکی و رسیدگی کننده

اشکال دیگری که برخی در ارتباط با رأی دوم دیوان عدالت اداری مطرح کرده‌اند، این است که چگونه ممکن است شخصی (ریاست دیوان) هم به عنوان شاکی و هم به عنوان قاضی در یک پرونده ایفای نقش نماید و در واقع این امر را نوعی تخدیش اصل بی‌طرفی دانسته‌اند (پژوهشگاه قوه قضاییه؛ جلالی، پیشین، ص 77). در پاسخ باید گفت که رئیس دیوان عدالت اداری با توسل به ماده 40 قانون سابق دیوان عدالت اداری (ماده 85 قانون جدید) چنین درخواستی را مطرح نموده است. در ماده 40 آمده بود: «در صورتی که رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود، موظف است موضوع را در هیأت عمومی مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید».

در این رابطه ماده 22 «آیین‌نامه و دستورالعمل اجرایی ماده 18 اصلاحی قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و مادتين 18 و 40 قانون دیوان عدالت اداری» مصوب 1385، قابل ذکر است. در قسمت اخیر ماده مذکور آمده است: «... نسبت به ماده 40 در صورتی که رئیس قوه قضاییه به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون و یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود پس از بررسی موضوع و اخذ نظر کارشناسی به وسیله مشاوران از طریق حوزه‌ی نظارت قضایی ویژه، موضوع را به هیأت عمومی دیوان عدالت ارسال و ابطال مصوبه را درخواست می‌نماید». البته در این ماده صرفاً به رئیس قوه قضاییه اشاره شده و از رئیس دیوان سخنی به میان نیامده است که با توجه به تصریح ماده 40 قانون دیوان عدالت اداری، رئیس دیوان نیز به همین طریق می‌تواند نسبت به درخواست ابطال مصوبه از هیأت عمومی اقدام نماید. مضافاً این که موارد رد دادرسی در قانون دیوان به قانون آیین دادرسی مدنی

احاله شده و در آن قانون هم موارد رد دادرس احصاء شده است که این مورد از مصادیق آن نمی‌باشد.

از طرفی مطابق ماده 11 قانون سابق دیوان عدالت اداری (ماده 8 قانون جدید)، تصمیمات هیأت عمومی با اکثریت آرای حاضرین در جلسه اتخاذ می‌شود و رئیس دیوان تنها یک رأی در جلسه دارد و امضای ذیل رأی نیز مبین اراده و رأی رئیس دیوان نیست، بلکه او مکلف به انشای رأی و اراده‌ی هیأت عمومی است، اگرچه مخالف نظر او باشد. نکته‌ی دیگر این که در دعاوی ابطال مصوبات و نظامات دولتی در هیأت عمومی دیوان، شاکی و یا به عبارت دقیق‌تر درخواست‌دهنده، اعلام‌کننده است و نه شکایت‌کننده. بنابراین با توجه به این که ذینفع عام بودن درخواست‌دهنده در هیأت عمومی پذیرفته شده است، درخواست رئیس دیوان عدالت اداری از هیأت عمومی دیوان منافاتی با قوانین و مقررات شکلی رسیدگی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ندارد.

## 2-2- بررسی ماهوی

مطابق بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری، آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی از دو جهت کلی قابل شکایت در دیوان عدالت اداری بود: یکی از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و دیگری از حیث تضییع یا عدم احقاق حقوق اشخاص؛ هر دو این موارد از ارکان اصل قانون‌مداری بوده و هدف نظارت قضایی بر اعمال اداری را محقق می‌سازند. در بخش پیشین راجع به نقض شکلی این اصل مطالبی عرضه گردید؛ حال در این بخش آرای مورد بحث از جهت ماهوی مورد بررسی قرار گرفته است. اول این که جهات خلاف قانون و مقررات بودن انتصاب مورد نظر به بحث گزارده شده و سپس امکان تضییع حقوق اشخاص بررسی گردیده است.

## 2-2-1- مخالفت مدلول مصوبه با قانون

شکات در آرای مورد نظر، از چند جهت خلاف قانون بودن ابلاغ انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی را متذکر شده‌اند. خلاف قانون بودن مصوبه یا ابلاغ انتصاب مدیرعامل

سازمان مذکور بیشتر از جهت ماهوی و در حیطه‌ی معیار تجاوز از حدود اختیارات مقام یا مرجع اداری مربوطه، قابل بررسی است که ذیلاً هر کدام از این موارد، مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفته است.

## 2-2-1-1-2- عدم احراز شرایط شغلی

مطابق تبصره 1 ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب 1383، «شرط عضویت در کلیه‌ی سطوح ارکان سازمان، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد یا پنج سال سابقه تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود». از آنجا که در متن ماده‌ی مذکور مدیرعامل به عنوان یکی از ارکان سازمان تأمین اجتماعی محسوب می‌گردد، طبیعتاً باید از شروط فوق برخوردار باشد. لذا مدیرعامل نصب شده که دارای مدرک دکتری در رشته‌ی حقوق می‌باشد، از شمول تبصره یک ماده 17 خارج است. به نظر می‌رسد رشته‌های مذکور در تبصره مذکور و مدرک کارشناسی ارشد ملازم یکدیگرند، زیرا از کلمه‌ی ربط «با» استفاده شده است و هرگاه در جمله‌ای قسمت‌های مختلف جمله، با واژه «با» به یکدیگر متصل شده باشند، فعل جمله نسبت به هر دو قسمت آن جمله تسری خواهد داشت. بنابراین به نظر می‌رسد استناد مدیرعامل و وزیر رفاه به سوابق مدیریتی شخص مدیرعامل بدون احراز شرایط تحصیلی وجهی ندارد.

از طرفی ماده 53 قانون مدیریت خدمات کشوری عنوان می‌کند که 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. بند الف ماده 54 هم بر این موضوع تأکید دارد: در ارتباط با مدیران حرفه‌ای در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای می‌بایست شرایط تخصصی لازم تعیین گردد تا افراد از مسیر ارتقای شغلی به مراتب بالاتر ارتقا یابند و در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت پذیرد. البته پرسشی که می‌بایست قبل از استناد به این مواد از

قانون مدیریت خدمات کشوری، بدان پاسخ داد این است که آیا قانون مدیریت خدمات کشوری نسبت به سازمان تأمین اجتماعی قابل اجراست یا خیر؟

ماده 117 قانون مدیریت خدمات کشوری نهادهای عمومی غیر دولتی را مستثنا از شمول این قانون می‌داند. اما این موضوع نسبت به مدیران آنها قابل تسری نمی‌باشد. در جهت اثبات این نظر، دو قرینه وجود دارد:

اولاً در ماده 71 قانون مذکور که مدیران سیاسی را بر می‌شمارد به عنوان مثال از شورای نگهبان که مستثنا از شمول این قانون است، نام برده شده است. این قانون در تبصره 4 ماده 54 نیز سایر مدیران دستگاه‌های اجرایی را مدیران حرفه‌ای دانسته و در بند الف ماده 54 شرایط تخصصی لازم را برای این مدیران، شرط تصدی آنان دانسته است. بنابراین حکم ماده 117 قانون فوق، منصرف از مدیران سیاسی و حرفه‌ای می‌باشد و در نتیجه مدیرکل سازمان تأمین اجتماعی که سمت مدیریت حرفه‌ای به‌شمار می‌آید، می‌بایست شرایط بند الف ماده 54 را احراز نماید.

ثانیاً بند 8 ماده 8 اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی مصوب 1389، حقوق و مزایای مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی را تابع ماده 74 قانون مدیریت خدمات کشوری می‌داند. یعنی باید حقوق و مزایای مدیرعامل صندوق با موافقت شورای حقوق و دستمزد تعیین گردد. بنابراین قانون‌گذار قصد نداشته است تا مؤسسات عمومی غیردولتی را کاملاً از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنا نماید و حکم بند الف ماده 54 این قانون در رعایت شرایط تخصصی لازم، نسبت به مدیرکل سازمان تأمین اجتماعی نیز جاری خواهد بود و به نظر می‌رسد ضوابط قانون مدیریت خدمات کشوری در این انتصاب رعایت نگردیده است.

در پایان باید به این نکته اشاره کرد که انتصاب مذکور فارغ از ایراد شکلی که سابقاً بدان اشاره شد (عدم صلاحیت هیأت عمومی دیوان در رسیدگی به مصوبه‌ی پیشنهادی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و تصمیم وزیر مربوطه)، به واسطه‌ی عدم احراز شرایط شغلی، موجب نقض یکی از معیارهای ماهوی اصل قانون‌مداری گردیده است. این معیار که موجبات ابطال تصمیمات و مقررات متخذه را فراهم می‌سازد، «تجاوز از حدود اختیارات»

(Exces de Pouvoir) نام دارد که در بند یک ماده 19 قانون دیوان عدالت اداری به آن اشاره شده است. تجاوز از صلاحیت یا حدود اختیارات در مواردی مطرح می‌گردد که مقام یا مرجع اداری صلاحیت لازم را برای تصمیم‌گیری دارد ولی تصمیم اداری را خارج از حدود مقرر (Ratione Materiae) و یا خارج از چارچوب زمانی (Ratione temporis) و مکانی (Ratione loci) لازم اتخاذ نموده است (ویژه، 1390، ص 279). همچنین تجاوز از حدود اختیارات به دلیل آن است که مقام یا مرجع اداری قانون را به درستی متوجه نشده است و یا این که به اشتباه، تفسیر نادرستی از قانون در تطبیق با موضوعات و وقایع برداشت می‌نماید (آقایی طوق، 1386، صص 125-191). بنابراین هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی با تفسیر و برداشت نادرست از تبصره یک ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، از رعایت شرایط لازم برای نصب مدیرعامل عدول کرده و هرچند اختیار اتخاذ چنین تصمیمی را داشته، اما از حدود این اختیار خویش تجاوز نموده است.

## 2-2-1-2- عدم استعلام از معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور

در ادامه‌ی تبصره یک ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی آمده است: انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ می‌باشد. همان‌طور که می‌دانیم سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال 1386 توسط شورای عالی اداری به دو معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی تبدیل شد و کلیه‌ی وظایف و اختیارات این سازمان در حوزه‌های مربوطه، به نسبت به هر کدام از این دو معاونت واگذار گردید. وظیفه مذکور در تبصره یک ماده 17 قانون ساختار به عهده‌ی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری می‌باشد.

پرسشی که در این زمینه مطرح می‌گردد این است که آیا هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی در انتصاب مورد بحث، حکم این قانون را رعایت کرده‌اند یا این که از حدود اختیار خویش تجاوز نموده‌اند؟ پاسخ بدین پرسش روشن است، چراکه هر چند در انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی از این معاونت استعلام نشده باشد

اما چون معاون توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس جمهور به عنوان عضوی از اعضای هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی است و به موجب صورتجلسه‌ی هیأت امنای از پیشنهاد دهندگان انتصاب مذکور بوده است، این ایراد وارد نمی‌باشد. البته بهتر بود هیأت عمومی دیوان در رأی خویش این استدلال شاکیان را بدون پاسخ نمی‌گذاشت و ابهام وارده را رفع می‌نمود.

### 2-2-1-3- تعلیق قاضی و آثار آن

قضات از دیرباز از جهت اجتماعی دارای موقعیت و جایگاه خاص و منحصر به فردی بوده‌اند که طبقات اجتماعی دیگر کم‌تر از چنین شأن و منزلتی بهره‌مند می‌شدند. دست‌یابی به چنین موقعیت رفیعی، ایجاب می‌نماید که چنانچه خطا و لغزشی از طرف قاضی واقع گردد، در رسیدگی به آن تشریفات و اصول خاصی رعایت شود (وفاقی، 1374، صص 146-119). یکی از این تشریفات خاص، تعلیق قاضی متهم است. به همین جهت ماده 39 قانون نظارت بر رفتار قضات مصوب 1390 مقرر داشته؛ قاضی در مظان ارتکاب جرم عمدی تا صدور رأی، تعلیق گردد.

در آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ارتباط با نصب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی آن‌چه می‌تواند به عنوان معیار ماهوی، تحت عنوان تجاوز از حدود اختیارات مورد بررسی قرار گیرد، امکان نصب و به کار گماردن قاضی تعلیق شده از سمت قضایی به عنوان متصدی امور اداری و اجرایی می‌باشد؛ چراکه فرد منصوب به سمت مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی به واسطه‌ی اتهام کیفری، در دوران تعلیق ناشی از آن اتهام به سر می‌برده است. در واقع پرسشی که باید بدان پاسخ داد این است که آیا وقتی یک قاضی در یک قوه از کار تعلیق می‌شود، می‌توان وی را در قوه‌ی دیگر به سمتی پر اهمیت منصوب کرد یا خیر؟!

از آن‌جا که مطابق ماده 42 قانون مذکور، قاضی تعلیق شده در ایام تعلیق از یک‌سوم تمام حقوق و مزایا برخوردار و در صورت برائت یا منع تعقیب مستحق دریافت مابقی آن است؛ می‌توان گفت که در طول مدت تعلیق، قاضی در رابطه‌ی استخدامی با قوه قضاییه می‌باشد و در

واقع گماردن قاضی معلق، به کار اداری و هرگونه تغییر در وضعیت او امری خلاف قانون است و بر اساس اصل 141 قانون اساسی مبنی بر ممنوعیت جمع مشاغل، قابل مجازات است. البته فرض فوق و استناد به اصل 141 قانون اساسی در صورتی است که قاضی تحت عنوان مأمور به دستگاه اجرایی فرستاده نشده باشد، زیرا در صورت مأموریت، دیگر تصدی سمت قضایی محقق نبوده تا قابل جمع با تصدی امور اداری و مدیریت حرفه‌ای باشد.

با فرض پذیرش مأموریت قاضی تعلیق شده به سمت اداری، نصب قاضی معلق در سمت مدیرعاملی سازمان تأمین اجتماعی از جهت دیگری قابل خدشه است. مطابق اصول کلی حقوقی می‌توان هدف تعلیق را کوتاه نمودن دست متصدی از شغل مورد تصدی، به دلیل تردید در صلاحیت و سلب اعتماد جامعه نسبت به وی دانست. بنابراین منطبق با اصول انصاف و پاکدستی اقتضا می‌کند که تعلیق قاضی در مظان اتهام، به سایر سمت‌های اجرایی که در آن‌ها به عنوان مأمور انجام وظیفه می‌نماید، نیز قابل تسری است و از این جهت هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و وزیر مربوطه از حدود اختیارات خویش در این زمینه تجاوز نموده‌اند.

البته شکات این شائبه را نیز مطرح نموده‌اند که مدیرعامل نصب شده وقتی معاون دادستان کل کشور بوده است، به درخواست رئیس جمهور و موافقت رئیس قوه قضاییه به مدت دو سال به قوه مجریه مأمور گردیده است و پس از خاتمه دو سال، رئیس قوه قضاییه با وجود اطلاع از تعلیق، به مدت دو سال دیگر نیز با تمدید مأموریت ایشان موافقت نموده است. طرف شکایت با استناد به این عمل معتقد است که تعلیق از سمت قضایی به معنای تعلیق از کلیه‌ی خدمات اداری و اجرایی نمی‌باشد. در پاسخ به این اشکال باید گفت که این اقدام رئیس قوه قضاییه نمی‌تواند موجبی برای اقدام غیر قانونی رئیس جمهور باشد (بنایی اسکویی و آگاه، پیشین، صص 97-127) و موافقت رئیس قوه قضاییه تا جایی اعتبار دارد که رابطه‌ی استخدامی در محل اصلی خودش، سالم و قانونی بوده باشد (پژوهشگاه قوه قضاییه؛ باوری، پیشین، صص 46). البته باید اذعان داشت که برداشت‌های متفاوتی از تعلیق قاضی و امکان تسری آثار آن به سمت‌های اجرایی، وجود دارد؛ اما آن‌چه به نظر نویسنده نزدیک‌تر به صواب است، این است که آثار

تعلیق قضایی، نسبت به سمت‌های اجرایی تحت مأموریت خصوصاً مدیریت عاملی نهاد پراهمیتی مانند سازمان تأمین اجتماعی نیز قابل تسری است.

در این زمینه انتقادی به شیوه‌ی نگارش رأی شماره 261 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری وارد است و آن این که هیأت عمومی در رأی مذکور با ابهام و تردید نسبت به موضوع تعلیق قضایی و آثار آن بر خدمت اجرایی، نظر داده و آن را این گونه بیان داشته است: «شبهه و شائبه‌ی ممنوعیت از ادامه خدمت در زمان تعلیق نیز در مورد مشارالیه جدّی و قابل تأمل است». همان‌طور که می‌دانیم یکی از اصول اساسی دادرسی منصفانه، شفافیت است که بخش مهمی از آن مستلزم مستدل و مستند بودن آرای قضایی می‌باشد. استناد عبارت است از یافتن حکم قانون و استدلال عبارت از تحلیلی است که قاضی در خصوص علت اعمال حکم قانون بر موضوع معین بیان می‌کند (هداوند و آقایی طوق، 1389، ص 228). از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که اکثراً آرای آن را در حکم قانون می‌دانند، بعید است که غیر مستند و غیر مستدل نسبت به موضوعی حکم صادر نماید. بنابراین این آرا باید همواره در چارچوب‌های علمی نگاشته شده و در نگارش آن از تعبیرات احساسی و مبهم پرهیز شود.

## 2-2-2- تضييع حقوق اشخاص

یکی دیگر از نتایج نقض اصل قانون‌مداری اعمال دولتی، تضييع یا عدم احقاق حقوق اشخاص می‌باشد که موجبات ابطال تصمیمات و مصوبات دولتی را فراهم می‌سازد. این مهم در ماده 14 و بند یک ماده 19 قانون سابق دیوان عدالت اداری (ماده 11 و 12 قانون جدید) مورد اشاره قرار گرفته است. از طرف دیگر در دعاوی مربوط به ابطال مقررات و نظامات دولتی، اثر حکم به همه‌ی افراد تسری پیدا می‌کند و همه‌ی افراد از ابطال تصمیم و عمل اداری مخالف قانون سود می‌برند؛ به همین جهت در اصطلاح گفته می‌شود که اثر حکم ابطال، جنبه‌ی کلی و عینی دارد و شامل همه‌ی افراد می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، 1387، ص 483). به تعبیر دیگر در دعاوی ابطال درخواست شده در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری ذینفع بودن عام ملاک است.

با توجه به مقدمات فوق‌الذکر، پرسش این است که آیا انتصاب شخص مذکور به سمت مدیرعاملی سازمان تأمین اجتماعی موجب تضييع حقوق اشخاص و يا عدم احقاق حقوق آنها گردیده است يا خير؟! پاسخ قطعی بدین پرسش تا حدودی سخت می‌باشد. در وهله‌ی اول نمی‌توان هیچ‌گونه تصویری را مبنی بر تضييع حقوق اشخاص در نتیجه‌ی این انتصاب متصور شد و چه بسا این انتصاب به نفع گروه‌های وسیعی از بازنشستگان و مستمری‌بگیران و سایر بیمه‌شدگان بوده باشد؛ چراکه دولت در جهت حمایت از این انتصاب، مبالغی از بدهی‌های میلیاردی خود نسبت به سازمان تأمین اجتماعی را تأدیه نمود و موجبات خرسندی برخی از افراد تحت تکفل سازمان تأمین اجتماعی را فراهم گرداند. در مقابل این نظر، افرادی نیز معتقدند که این انتصاب قطعاً به تضييع حقوق افراد منجر خواهد شد (بنایی اسکویی و آگاه، پیشین، صص 127-97). در هر حال بحث درباره‌ی این که تا چه حد این انتصاب موجب تضييع و يا احقاق حقوق اشخاص می‌گردد، بدو غیر قابل ارزیابی است و قضاوت در این باره محتاج بررسی ابعاد مختلف این انتصاب بوده و از حوصله‌ی این بحث خارج است. به همین دلیل آرای هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز هیچ اشاره‌ای به تضييع حقوق اشخاص نداشته و از این جهت به درستی جانب سکوت را در پیش گرفته است.

### نتیجه‌گیری

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه‌های شماره 261 و 773، نسبت به انتصاب مدیرعامل وقت سازمان تأمین اجتماعی احکامی صادر نموده است که از جنبه‌های گوناگونی قابل بررسی، تحلیل و امعان نظر می‌باشند. هیأت عمومی دیوان نتیجه‌ی هر دو رأی را ابطال انتصاب مدیرعامل سازمان مذکور قرار داده است. رأی شماره 261 از آن‌جا که ابتدأ صادر شده و منجر به ابطال مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی و ابلاغ وزیر تعاون، کار و

رفاه اجتماعی گردیده است، محتاج بررسی و تدقیق بیش‌تری نسبت به رأی ثانویه می‌باشد؛ چراکه موضوع خواسته رأی دوم ابطال تصویب‌نامه هیأت وزیران بوده که آن هم قبلاً توسط ریاست مجلس ملغی‌الاثراعلام شده و به دنبال آن انتصاب مورد بحث، ابطال گردیده است. تنها چالشی که در رأی دوم مطرح شده، درخواست ابطال توسط ریاست دیوان که خود از قضات رسیدگی‌کننده بوده، می‌باشد که البته این ایراد به راحتی قابل حل است چراکه ریاست دیوان اولاً به استناد ماده 40 قانون سابق دیوان عدالت اداری (ماده 85 قانون جدید) از چنین حقی برخوردار بوده، ثانیاً ریاست دیوان به عنوان یکی از اعضای هیأت عمومی بوده و چه بسا نظری خلاف نظر او، در رأی هیأت عمومی صادر شود و ثالثاً مبنای ذینفع بودن در رأی هیأت عمومی به صورت عام پذیرفته شده و ریاست دیوان مانند عموم مردم نسبت به ابطال مصوبات و اقدامات و تصمیمات خلاف قانون ذینفع می‌باشد. بنابراین حق شکایت از این‌گونه تصمیمات را دارا خواهد بود.

همان‌طور که بیان شد، در ارتباط با رأی شماره 261 مباحث جدی‌تری مطرح گردیده است. اصولاً این‌که مصوبه‌ی هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی در صورتی که متضمن پیشنهاد مدیرعامل به وزیر مربوطه باشد، فاقد نتایج قطعی است و قابل رسیدگی در دیوان نمی‌باشد؛ اما چنان‌چه هیأت امنای خود اختیارات خویش خارج شده و مدیرعامل را انتخاب نماید، دیوان می‌تواند به واسطه‌ی این معیار (خروج از صلاحیت)، این تصمیم را ابطال نماید. در هر حال هیأت عمومی دیوان صلاحیت ابطال تصمیم وزیر در ابلاغ حکم انتصاب مربوطه را نداشته و این موضوع می‌بایست در شعب مورد بررسی قرار می‌گرفت. ایراد شکلی دیگری که به رأی صادره وارد شده عدم صلاحیت دیوان در رسیدگی به شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی است. این اشکال بی‌اساس است، چراکه مطابق قانون تفسیر ماده 11 قانون اسبق دیوان عدالت اداری و رویه‌ی جاری دیوان، هم قانون‌گذار و هم

دیوان و هم سازمان تأمین اجتماعی چنین صلاحیتی را برای دیوان عدالت اداری پذیرفته‌اند. البته در قانون جدید دیوان عدالت اداری این ایراد به طور کلی مرتفع شده و صراحتاً رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص از تصمیمات و اقدامات سازمان تأمین اجتماعی (جزء الف بند یک ماده 10) و درخواست ابطال مصوبات مؤسسات عمومی غیر دولتی (بند یک ماده 12) در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

فارغ از معیارهای شکلی فوق‌الذکر، از جنبه‌ی ماهوی نیز رأی مورد نظر قابل بحث است. اولاً از حیث خلاف قانون بودن مدلول مصوبه‌ی مذکور باید گفت که شرایط لازم برای احراز سمت مدیرعاملی - مطابق آنچه در تبصره 1 ماده 17 قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و ماده 53 و بند الف ماده 54 قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است - رعایت نشده است. بنابراین می‌توان گفت معیار ماهوی نقض اصل قانون‌مداری تحت عنوان تجاوز از حدود اختیارات محقق گشته و از این جهت تصمیم منجر به انتصاب مذکور قابل ابطال است. همچنین انتصاب قاضی معلق از سمت قضایی در یک سمت مهم اداری و اجرایی نیز مورد اشکال است و تصمیم اتخاذی را قابل ابطال می‌سازد. ثانیاً از حیث تضییع حقوق اشخاص نیز می‌توان تصمیم هیأت امنا و وزیر مربوطه را قابل ابطال دانست، چنان‌چه قائل به این امر باشیم که این انتصاب در درازمدت آثار سوئی بر حقوق حقه‌ی شمار زیادی از مخاطبان تأمین اجتماعی وارد می‌سازد.

در نهایت باید به این نکته توجه داشت که هیأت عمومی دیوان هر چند صلاحیت ابطال مصوبه‌ی هیأت امنا را که متضمن انتخاب مدیرعامل بوده است، از جهت خروج از حدود اختیارات دارا بوده، اما نمی‌توانست ابلاغ حکم مدیرعامل تأمین اجتماعی را که توسط وزیر صادر شده، ابطال نماید و رسیدگی به این موضوع طبق بند یک ماده 13 قانون دیوان عدالت اداری، در صلاحیت شعب دیوان بوده است. بنابراین استناد به معیارهای ماهوی نقض اصل

قانون‌مداری در صورتی قابل قبول خواهد بود که ابتدا هیأت عمومی را صالح به رسیدگی بدانیم. در غیر این صورت این ایرادات نیز تأثیری در رأی صادره نخواهند داشت؛ مگر این که ضمن رسیدگی موضوع در شعب، بتوان به آن‌ها استناد جست.

## فهرست منابع

### الف - فارسی

- آقایی طوق، مسلم، (1386)، **مبانی و ماهیت نظارت قضائی بر اعمال دولت؛ مطالعه‌ی تطبیقی کشورهای فرانسه، انگلستان و آمریکا**، پژوهشنامه‌ی حقوقی، معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، سال اول، شماره اول، زمستان، صص 125-191.

- امامی، محمد؛ و استوار سنگری، کوروش، (1390)، **حقوق اداری**، جلد اول، چاپ چهاردهم، تهران: میزان

- انصاری، ولی‌الله، (1384)، **کلیات حقوق اداری**، چاپ ششم، تهران: میزان

- بنایی اسکویی، مجید؛ آگاه، وحید، (1391)، **کنکاشی در رأی شماره 261 مورخ 1391/5/9 هیأت عمومی دیوان عدالت اداری**، پژوهش‌های حقوقی، شماره 22، پاییز و زمستان، صص 97-127.

- پژوهشگاه قوه قضاییه، (1392)، **نقد رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون حکم انتصاب رئیس صندوق تأمین اجتماعی**، سلسله نشست‌های نقد رأی، تهران: پژوهشگاه قوه قضاییه.

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (1387)، **حقوق اداری**، چاپ پانزدهم، تهران: سمت.

- وفاقی، داریوش، (1374)، **در کیفیات تعلیق و رفع تعلیق قضات متهم**، مجله حقوقی دادگستری، شماره 13 و 14، صص 119-146.

- ویژه، محمدرضا، (1390)، **مبانی نظری و ساختار دولت حقوقی**، تهران: جنگل.

- هداوند، مهدی؛ و آقایی طوق، مسلم، (1389)، **دادگاه‌های اختصاصی اداری در پرتو اصول و آیین‌های دادرسی منصفانه (حقوق ایران و مطالعه تطبیقی)**، تهران: خرسندی.