

آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

عنوان پژوهش

بررسی حقوقی فرآیند انتصاب و عزل مدیرعامل

سازمان تأمین اجتماعی؛ (مرحله سوم)

اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی توسط هیئت وزیران

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۸

تاریخ: ۱۳۹۲/۱۲/۰۳



شناسنامه

عنوان:

آشنایی با پرونده‌های حقوق عمومی

بررسی حقوقی فرآیند انتصاب و عزل مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی؛

(مرحله سوم)

اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی توسط هیئت وزیران

مؤلف:

محمد امین ابریشمی راد

ناظر علمی:

حامد نیکونهاد

دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۱۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۲/۰۳

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست مطالب

۲	 مقدمه
۲	 مرحله سوم: اصلاح اساسنامه توسط هیأت وزیران
۳	 بند ۱- مبنای صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه
۵	 بند ۲- اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه
۹	 بند ۳- تأثیر هدف اصلاح اساسنامه در مشروعیت آن
۱۲	 منابع و مآخذ
۱۳	 یادداشت‌ها

مقدمه

در مرحله اول از این پرونده موضوع عدم رعایت شرایط قانونی در انتصاب مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی مورد بررسی قرار گرفت و روشن شد که انتصاب آقای مرتضوی به سمت مدیرعاملی این صندوق بدون توجه به ویژگی‌های مصرح در تبصره ۱ ماده (۱۷) «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» صورت گرفته است. از طرفی با توجه به اینکه ایشان از شغل خود معلق گردیده بود، انتصاب وی به سمت مدیرعاملی آن صندوق از طریق مأمور به خدمت کردن ایشان، مغایر با قانون و منطق حقوقی ارزیابی شد.

همچنین با بررسی‌هایی که در مرحله دوم در خصوص صدور حکم به ابطال انتصاب مدیرعامل یاد شده توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صورت گرفت این مسئله ثابت گردید که هرچند دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به مصوبه هیأت امنای صندوق تأمین اجتماعی و انتصاب آقای مرتضوی توسط وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی را داشته است، اما رسیدگی به این موارد تنها در صلاحیت شعب دیوان بوده و عملکرد دیوان در ارجاع این پرونده به هیأت عمومی مغایر با مواد ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) بوده است.

در ادامه بررسی‌های انجام شده، به مسئله اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی توسط هیأت وزیران پرداخته خواهد شد.

مرحله سوم: اصلاح اساسنامه توسط هیأت وزیران

پس از صدور رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بند ۱ مصوبه هیأت امنای صندوق تأمین اجتماعی و همچنین ابطال حکم انتصاب وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، هیأت وزیران اقدام به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی نمود و با انجام اصلاحاتی در شرایط قانونی احراز سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی، شرایط را جهت ابقای آقای مرتضوی در سمت مدیریت عامل سازمان تأمین اجتماعی فراهم کرد.

تحلیل حقوقی اقدامات دولت نیازمند تبیین و تشریح این اقدامات و تصمیمات می‌باشد، تا بتوان در مراحل بعدی درستی یا نادرستی این اقدامات و تصمیمات را

ارزیابی نمود. از این روی در این مرحله تلاش می‌شود به این سوالات پاسخ داده شود که موارد اصلاحی در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی شامل چه مواردی می‌شود؟ مبنای صلاحیت دولت جهت اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی چه بوده است؟ و در نهایت، با توجه به اینکه به نظر می‌رسد اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی جهت گریز از اجرا و بلاموضوع کردن حکم هیأت عمومی دیوان عدالت اداری صورت پذیرفته است، اثر این قصد و هدف هیأت وزیران در مشروعیت مصوبه چیست؟

با توجه به سوالات فوق، در این مرحله و در سه بند جداگانه، ابتدا مبنای صلاحیت دولت جهت اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی را مورد بررسی قرار خواهیم داد (بند ۱) و در ادامه موارد اصلاح شده در اساسنامه را بیان خواهیم کرد (بند ۲). در پایان این مرحله نیز تأثیر هدف بلاموضوع کردن حکم قضایی را مورد بررسی قرار خواهیم داد. (بند ۳)

بند ۱- مبنای صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه

به موجب ماده ۱ لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۸ شورای انقلاب^(۱))، مقرر شده بود که امور سازمان تأمین اجتماعی منحصرأ طبق اساسنامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، اداره خواهد شد. در ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)^(۲) نیز وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف شده بود تا حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون، نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاههای اجرایی، صندوقها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (از جمله صندوق تأمین اجتماعی) اقدام کند و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند.

ماده ۲۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹)^(۳) نیز به دولت اجازه داده است تا در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق‌های بازنشستگی نسبت به اصلاح ساختار این صندوق‌ها بر اساس اصول مختلفی اقدام قانونی لازم را به عمل آورد. به موجب بند (ب) این ماده، «تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه

به ویژه صندوق بازنشستگی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی بر اساس اساسنامه دولت» به عنوان یکی از راهکارهای اجرایی کردن این ماده پیش بینی شده است.

علاوه بر این موارد که به طور ویژه اجازه تصویب و اصلاح اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی را به دولت داده بود، به طور کلی به موجب ماده واحده قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی و وابسته به دولت (مصوب ۱۳۷۷)^(۴)، مجلس هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب مصوبه خود مجلس، تصویب آن به هیأت دولت واگذار شده است را، به این دلیل که اصلاح و تغییر در مصوبه دولت محسوب می‌شود، در صلاحیت هیأت وزیران دانسته است.

این استدلال ممکن است با این شبهه مواجه شود که سازمان یا صندوق تأمین اجتماعی که از جمله نهادها و موسسات عمومی غیردولتی به شمار می‌آیند، جزء موارد مذکور در عنوان و متن استفساریه نیستند و در نتیجه نمی‌توان این دسته از نهادها و موسسات را مشمول حکم مقرر در این قانون بدانیم و این قانون را به منزله اجازه مجلس به دولت در جهت اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی به حساب بیاوریم.^(۵)

اما در مقام رد این شبهه باید گفت که صراحت مجلس در بیان ماده واحده این قانون استفساریه، بیانگر نظر مجلس شورای اسلامی نسبت به امکان اصلاح تمام اساسنامه‌هایی می‌باشد که با تفویض مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران اقدام به تصویب آنها کرده است که با این معیار صندوق تأمین اجتماعی را نیز باید مشمول حکم این قانون دانست.

با عنایت به این مقدمات می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که هرچند به موجب تصویب‌نامه هیأت وزیران، اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی تنها مستند به ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - صورت گرفته است، اما همانگونه که بیان شد، اختیار هیأت وزیران در اصلاح این اساسنامه از قوانین دیگری غیر از آنچه دولت به آن اشاره کرده نیز قابل برداشت است و چه بسا استناد دولت به آن موارد از وجاهت قانونی بیشتری برخوردار باشد. بنابراین اقدام دولت

نسبت به اصلاح اساسنامه، فارغ از محتوای اصلاحات صورت گرفته، کاملاً قانونی بوده است و نمی‌توان در صلاحیت دولت در این زمینه شبهه‌ای یافت.

بند ۲- اصلاحات صورت گرفته در اساسنامه

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱، اصلاحات متعددی در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی ایجاد کرد که از جمله مهمترین آنها، می‌توان به تغییر در عنوان «صندوق» تأمین اجتماعی و تبدیل آن به «سازمان» تأمین اجتماعی و همچنین تفسیر و تشریح شرایط عضویت در ارکان سازمان تأمین اجتماعی موضوع تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) و نیز تعیین معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، به عنوان مراجع احراز صلاحیت مدیرعامل پیشنهادی سازمان اشاره کرد.

۱- اولین اصلاحی که به موجب این مصوبه در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱) صورت گرفت، تغییر نام «صندوق تأمین اجتماعی» به «سازمان تأمین اجتماعی» بود.

توضیح آنکه هیأت وزیران به استناد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳)^(۶) با پیشنهاد وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، اقدام به اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی نمود؛ و به موجب قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی مدیریت سازمان تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۸) اقدام به تغییر نام صندوق تأمین اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی کرد.

بر اساس تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) همه عناوین تشکیلاتی و سازمانی نهادهای فعال در قلمروهای بیمه اجتماعی و درمانی به «صندوق» تغییر نام دادند و سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴)^(۷) نیز به تبع این حکم قانونی به صندوق تأمین اجتماعی تغییر نام داد. بر همین اساس، اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)^(۸) با تأکید بر اصلاح صورت گرفته به موجب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اقدام به شناسایی عنوان «صندوق» به جای «سازمان» کرد.

نکته‌ای که در این خصوص توجه به آن لازم است، حکم مقرر در ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶)^(۹) و قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی (مصوب ۱۳۸۸) می‌باشد که بر اساس آن به نظر می‌رسد قصد قانونگذار حفظ «صندوق تأمین اجتماعی» و ایجاد «سازمان تأمین اجتماعی» می‌باشد. اثبات این موضوع نیز، با توجه به برخی از مواد قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۹) سهل می‌نماید. توضیح آنکه در این قانون - که نسبت به قانون یادشده مؤخر است - هر دو عنوان به کار رفته‌اند. به عنوان نمونه به موجب بند «و» ماده (۲۸)^(۱۰) و تبصره (۴) ماده (۳۸)^(۱۱)، «صندوق تأمین اجتماعی» مورد شناسایی قانونگذار قرار گرفته، و در بند (ب) ماده ۲۶ قانون مذکور^(۱۲) نیز به روشنی «سازمان تأمین اجتماعی» پیش‌بینی شده است.

بند (الف) اصلاحیه اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۹۱)^(۱۳) با تغییر عنوان «صندوق» به «سازمان» عملاً اقدام به حذف «صندوق تأمین اجتماعی» و ایجاد سازمانی به نام «سازمان تأمین اجتماعی» کرد، که باتوجه به ادعای دولت در بند (الف) اصلاحیه مذکور، با هدف اجرای قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی مدیریت سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است.

۲- دومین اصلاحی که در مصوبه هیأت وزیران می‌توان مشاهده کرد این است که به موجب بند (ب) اصلاحیه موجود^(۱۴)، هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی^(۱۵) به عنوان هیأت امنای کلیه صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی، از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و عشایر پیش‌بینی شد.

۳- بند (ج) این اصلاحیه، ۳ تبصره به ماده ۱۴ اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۹)^(۱۶) اضافه کرد، که تفصیل آن به شرح زیر است:

به موجب این بند، تبصره ذیل این ماده به عنوان تبصره ۱ تلقی و ۳ تبصره به آن اضافه شد؛ که لازم است به بررسی هریک از این تبصره‌ها پرداخت.

۳-۱- در تبصره ۲ الحاقی^(۱۷) به این ماده، هیأت وزیران علاوه بر حذف قید «بیمه» مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^(۱۸)، به عنوان یکی از اموری که سابقه ۵ سال کار تخصصی در آن کافی است، و تبدیل واژه

«رشته‌ها» به «امور»، و همچنین استفاده از حرف «یا» به جای علامت «»، تغییر دیگری نسبت به شرایط مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون مذکور انجام نداده است؛ و در حقیقت بیشتر تلاش داشته است که در مقام رفع ابهام از این تبصره برآید.

توضیح آنکه در متن دادخواست چند تن از نمایندگان مجلس به دیوان عدالت اداری در مورد انتصاب آقای مرتضوی به سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی^(۱۹) اینگونه بیان شده بود که با توجه به صراحت تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ارکان صندوق تأمین اجتماعی من جمله مدیرعامل این صندوق بایستی علاوه بر اینکه دارای مدرک کارشناسی ارشد در یکی از رشته‌های «مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی» باشد، باید سابقه ۵ سال کار تخصصی در یکی از این رشته‌ها را نیز داشته باشد. حال آنکه به نظر دولت رشته‌های مذکور در این ماده را نباید به هر دو قید مدرک تحصیلی و سابقه کار تخصصی تسری داد. بلکه این رشته‌ها تنها شامل سابقه کار تخصصی می‌شوند. بنابراین شخصی با دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد در هر رشته‌ای (مقید به رشته خاصی نیست)، به شرط ۵ سال سابقه کار تخصصی در یکی از رشته‌های «مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی» می‌تواند مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی شود.

بنابراین الحاق تبصره ۲ به ماده ۱۴ اساسنامه، در جهت رفع ابهام از تبصره (۱) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) بوده است و همانطور که مشخص است، دولت با جدا کردن دو شرط موجود در آن تبصره، نظر خود را در خصوص کفایت مدرک کارشناسی ارشد (در هر رشته‌ای) برای تصدی سمت ریاست سازمان تأمین اجتماعی در این مقرر منعکس کرده است.

۳-۲. در تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۴ اساسنامه^(۲۰) نیز هیأت وزیران در مقام تبیین «امور مدیریتی» و ذکر مصادیق آن برآمده و در حقیقت به دنبال این نکته بود که از واژه «مدیریت» که در تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان یکی از رشته‌های مکفی جهت فراهم بودن شرط ۵ سال سابقه کار تخصصی آمده است، تعریفی ارائه داده و رفع ابهام کند.

تفصیل این مطلب آنکه در استدلال دولت^(۲۱) در رد ادعای عدم وجود شرایط

قانونی لازم برای آقای مرتضوی جهت تصدی سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی آمده بود که باتوجه به سوابق وی، ایشان حدود بیست سال در سمت‌هایی همچون دادستان عمومی و انقلاب تهران، معاون دادستان کل کشور و نماینده ویژه رئیس‌جمهور و رئیس ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مشغول به خدمت بوده است. بنابراین شرط ۵ سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریتی برای ایشان وجود داشته است و مبتنی بر این استدلال ایشان صلاحیت لازم جهت تصدی سمت مدیرعاملی را داشته‌اند.

بنابراین اصلاح صورت گرفته به دنبال احصای مشاغل مدیریتی و رفع ابهام از عبارت «مدیریت» مذکور در آن تبصره بوده است.

این تبصره در بیان منظور خود از «امور مدیریتی»، این عبارت را به مدیریت دولتی، مدیریت بازرگانی و صنعتی، مدیریت حقوقی و قضایی و سایر مدیریت‌ها تقسیم کرده است و در ذیل هر دسته به بیان مصادیق آن پرداخته است. چنانکه در بند اول مدیریت دولتی شامل وزراء، معاونین و مشاورین و مدیران کل و همتراز آنها در دستگاه‌های اجرایی به شمار آمده‌اند. در بند دوم این تبصره مدیریت بازرگانی و صنعتی شامل اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل شرکت‌های دولتی و شرکت‌های فعال در حوزه بازرگانی و صنعتی و تجارت پذیرفته شده در بازار بورس و فرابورس اعلام شده‌اند. در بند سوم 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 می‌باشد؛ و در بند چهارم سایر مدیریت‌ها از جمله رؤسای دانشگاه‌ها، دانشکده‌ها و مراکز آموزش عالی را حسب مورد پس از تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور مشمول این عنوان دانسته‌اند.

۴- به موجب تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار، انتصاب مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی باید پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صورت می‌گرفت.

باتوجه به انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور^(۲۲) و ایجاد دو معاونت برای رئیس‌جمهور با عنوان معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و معاونت

برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، وظایف آن سازمان بین این دو معاونت تقسیم گردید. هیأت وزیران بر اساس تبصره ۴ الحاقی به ماده ۱۴ اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی^(۲۳) مرجع صالح جهت احراز صلاحیت مذکور در این ماده را معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تعیین نمود و علاوه بر این با ایجاد سازوکاری مقرر داشت تا نظرات حاصل از این فرآیند جهت تأیید نهایی برای رئیس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی ارسال گردد. بنابراین در حقیقت این تبصره حکمی جدید در زمینه فرآیند انتصاب مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی ایجاد کرده است که با عطف توجه به تبصره ۱ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مغایرت آن با قانون مصوب مجلس شورای اسلامی روشن می‌باشد.

بند ۳- تأثیر هدف اصلاح اساسنامه در مشروعیت آن

همانطور که گفته شد، پس از اینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری حکم انتصاب آقای مرتضوی به سمت مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی را به دلیل مغایرت آن با قانون ابطال کرد، هیأت وزیران با اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی تلاش کرد که شرایط قانونی لازم جهت باقی ماندن ایشان در این سمت را فراهم کند و با اصلاح عنوان «صندوق» به «سازمان» و تغییر در شرایط تصدی سمت مدیرعاملی این سازمان جدیدالتأسیس، عملاً حکم ابطال صادر شده از سوی این مرجع قضایی را بلاموضوع سازد. بدین صورت که، در حالیکه حکم دیوان مربوط به مدیرعامل صندوق تأمین اجتماعی می‌باشد اما دیگر چنین صندوقی در میان نهادهای عمومی کشور وجود ندارد تا حکم انتصاب مدیرعامل آن ابطال شود. بلکه حکم دیوان با مرجعی با عنوان «سازمان تأمین اجتماعی» مواجه خواهد بود که مدیرعامل آن بر طبق ضوابط مقرر در اساسنامه جدید این سازمان منصوب شده است.

بررسی روند تاریخی و مفاد اصلاحات انجام شده در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، بیانگر این مطلب است که اصلاحات به عمل آمده توسط هیأت وزیران در راستای رفع ایرادات قانونی موجود نسبت به شرایط انتصاب آقای سعید مرتضوی در تصدی سمت ریاست سازمان بوده و تلقی هیأت وزیران این بوده که با اعمال این تغییرات، دیگر ایراد قانونی جهت ابقای ایشان، با عنوان مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، وجود ندارد.

اما با عطف توجه به تاریخ صدور رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال انتصاب آقای مرتضوی (۱۳۹۱/۵/۱۴) و عنایت به ماده ۲۰ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵)^(۲۴) که اثر ابطال مصوبات توسط هیأت عمومی دیوان را از زمان صدور رأی توسط این هیأت معرفی می‌کند، و نظر به اصلاح اساسنامه توسط هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۵ (یک روز بعد از صدور رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری)، روشن می‌شود که بدون تردید آقای مرتضوی با صدور رأی یاد شده از سمت خود برکنار شده و در زمان صدور رأی، حکم دیوان در واقع بلاموضوع نبوده است.

اما در خصوص اقدام هیأت وزیران در اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی، که به نظر می‌رسد با هدف بلاموضوع کردن حکم دیوان عدالت اداری مبنی بر برکناری آقای مرتضوی از مدیرعاملی صندوق تأمین اجتماعی صورت گرفته، باید گفت که هرچند این اقدام، به لحاظ حقوقی، نمی‌توانسته مانع از اثرگذاری حکم دیوان گردد و در حقیقت با صدور این حکم، آقای مرتضوی از سمت مدیرعاملی آن صندوق برکنار شده و انتصاب ایشان به هر سمت و عنوان دیگر، نیازمند صدور حکم انتصاب جدید از سوی مرجع صلاحیتدار بر طبق اساسنامه جدید است؛ با این وجود، در نظام حقوقی حاکم بر جمهوری اسلامی ایران با توجه به پیش‌بینی صلاحیت اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی توسط هیأت وزیران، نمی‌توان چنین اقدامی را هرچند با هدف و قصد دور زدن حکم قضایی صورت گرفته باشد مغایر با قانون دانست و در واقع دولت در انجام این اقدام از صلاحیت قانونی لازم برخوردار بوده است.

آنچه می‌توانست در پرونده مورد بررسی سوال و شبهه جدی ایجاد کند فرضی بود که در آن، اصلاح اساسنامه در حین رسیدگی دیوان به موضوع پرونده صورت می‌گرفت که در این صورت مسأله اصلاح با هدف بلاموضوع کردن رأی قضایی به جد محتمل بود. اما در این مورد، چنین حالتی وجود نداشته است و نتیجتاً بررسی چنین حالتی بلاوجه می‌نماید.

بنابر آنچه گفته شد می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که در پرونده مورد بحث، اصلاح به عمل آمده در اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی هیچ تأثیری در رأی هیأت عمومی دیوان نداشته است و با صدور رأی هیأت عمومی دیوان آقای مرتضوی از سمت خود

برکنار شده‌اند. اما این به معنای عدم صلاحیت دولت در اصلاح اساسنامه نمی‌باشد و اصلاح اساسنامه، همانطور که در بند اول مطرح شد، کاملاً در چارچوب قانون صورت گرفته است. همچنین در پایان لازم به ذکر است که با ابطال حکم انتصاب آقای مرتضوی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، ایشان دیگر مدیرعامل «صندوق» تأمین اجتماعی نبوده‌اند و اصلاح اساسنامه سبب ابقای ایشان در سمت جدید نبوده است؛ بلکه مدیرعاملی ایشان بر «سازمان» جدید التأسيس تأمین اجتماعی عمل حقوقی مستقلى مى‌باشد که باید با حکم جداگانه و طی تشریفات قانونی مقرر در مصوبه جدید صورت می‌پذیرفت که انجام یا عدم انجام این فرآیند محل سوال و ابهام جدی می‌باشد.

منابع و مآخذ

اسناد و قوانین و مقررات

- ۱ - اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۹.
- ۲ - قانون استفساریه در خصوص اختیار اصلاح اساسنامه سازمانها، شرکتها و موسسات دولتی و وابسته به دولت - مصوب ۱۳۷۷.
- ۳ - قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوقهای بازنشستگی و بیمه‌های درمانی - مصوب ۱۳۸۸.
- ۴ - قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۹.
- ۵ - قانون تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۴.
- ۶ - قانون دیوان عدالت اداری - مصوب ۱۳۸۵.
- ۷ - قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳.
- ۸ - قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶.
- ۹ - لایحه قانونی اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۸.
- ۱۰ - مصوبه جلسه مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۱ هیأت وزیران، با موضوع اصلاح اساسنامه صندوق تأمین اجتماعی.
- ۱۱ - دادخواست چند تن از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دیوان عدالت اداری به شماره ۶۷ مورخ ۱۳۹۱/۲/۲.
- ۱۲ - لایحه دفاعیه وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی خطاب به دیوان عدالت اداری به شماره ۱۳۶۲/و/م، مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰.

یادداشت‌ها

۱. ماده ۱ - بمنظور اجراء و تعمیم و گسترش انواع بیمه های اجتماعی و استقرار نظام هم آهنگ و متناسب با برنامه های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز و جوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه گذاری و بهره برداری از محل و جوه و ذخائر، سازمان مستقلى بنام «سازمان تأمین اجتماعی» وابسته بوزارت بهداشت و بهزیستی که در این قانون «سازمان» نامیده میشود، تشکیل میگردد. سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و امور آن منحصرأ طبق اساسنامه ای که بتصویب هیئت وزیران میرسد، اداره خواهد شد.

۲. ماده ۱۷ - وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاههای اجرایی، صندوقها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاهها، صندوقها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود.

۳. ماده ۲۶ - به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد ثبات، پایداری و تعادل بین منابع و مصارف صندوق های بازنشتی نسبت به اصلاح ساختار این صندوق ها بر اساس اصول زیر اقدام قانونی را به عمل آورد. ...

ب - استفاده از روش های نوین در اداره و ارائه خدمات این صندوق ها از طرق مختلف از جمله تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق های تابعه به ویژه صندوق بازنشتی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوق های وابسته به دستگاه های اجرایی بر اساس اساسنامه دولت به نحوی که بر کاهش هزینه‌های سرباری نیروی انسانی از منابع بیمه و کاهش تصدی‌گری تأکید نماید.

۴. ماده واحده - هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیأت دولت واگذار شده است، چون تغییرنظر دولت محسوب می‌شود با هیأت وزیران است.

۵. موضوع استفساریه:

آیا در مواردی که مجلس شورای اسلامی اجازه تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت از جمله موسساتی را که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است به دولت داده است، اصلاح اساسنامه در هر مورد نیازمند کسب مجوز مجدد از مجلس شورای اسلامی است، یا اصلاح اساسنامه، که در واقع اصلاح تصمیم دولت است، برعهده هیأت وزیران می‌باشد؟
نظر مجلس :

ماده واحده - هرگونه تغییر یا اصلاح اساسنامه‌هایی که به موجب تصویب مجلس شورای اسلامی به هیأت دولت واگذار شده است، چون تغییر نظر دولت محسوب می‌شود با هیأت وزیران است.

۶. ماده ۱۷- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاههای اجرایی، صندوقها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاهها، صندوقها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود. اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد، باید به‌ترتیبی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آنها به صورت زیر باشد:

۷. «ماده ۱- بمنظور اجراء و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هم‌آهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی، همچنین تمرکز و جوه و درآمدهای موضوع قانون تأمین اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از محل وجوه و ذخائر، سازمان مستقلی بنام «سازمان تأمین اجتماعی» و ابسته بوزارت بهداشت و بهزیستی که در این قانون «سازمان» نامیده میشود، تشکیل میگردد.»

۸. «ماده ۱- سازمان تأمین اجتماعی موضوع ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۵۴- که به موجب تبصره (۲) ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به صندوق تأمین اجتماعی تغییر نام یافته است، از این پس بر اساس مفاد این اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اداره می‌شود.»

۹. ماده ۱۱۳- دولت مکلف است تا پایان قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در خصوص تجمیع کلیه صندوقهای بازنشستگی اعم از کشوری و تأمین اجتماعی در سازمان تأمین اجتماعی اقدامات قانونی لازم را به عمل آورد. سازمان مذکور زیرمجموعه وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع قانونی ذی‌ربط پاسخگو می‌باشد.

۱۰. ماده ۲۸-

و - در صورتی که دریافتی اینارگران مشمول صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی دیگری گردد، بازنشستگی در هر صندوق به طور مستقل انجام می‌گردد و با تحقق شرایط بازنشستگی اینارگر در هر صندوق، از مستمری بازنشستگی آن صندوق بهره‌مند می‌شود.

۱۱. ماده ۳۸- ...

تبصره ۴- دارائی‌ها، تعهدات، اموال منقول و غیرمنقول، منابع انسانی، مالی و اعتباری، امکانات، ساختمان و تجهیزات مربوط به بخش بیمه‌های درمان به استثناء صندوق تأمین اجتماعی با تشخیص معاونت به سازمان بیمه سلامت ایران منتقل می‌گردد. اعتبارات مربوط به حوزه درمان نیز بر اساس عملکرد در قبال ارائه خدمات و محاسبه به عنوان بخشی از تعرفه استحقاقی در قالب بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.

۱۲. ب - استفاده از روش‌های نوین در اداره و ارائه خدمات این صندوق‌ها از طرق مختلف از جمله

تجدیدنظر در ساختار بیمه‌های اجتماعی، سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های تابعه به ویژه صندوق بازنشستگی کشوری و اصلاح ساختار و تجهیز سایر صندوق‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی بر اساس اساسنامه دولت به نحوی که بر کاهش هزینه‌های سرباری نیروی انسانی از منابع بیمه و کاهش تصدی‌گری تأکید نماید.

۱۳. ماده ۱- به موجب قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی مدیریت سازمان تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۸ - صندوق تأمین اجتماعی به سازمان تأمین اجتماعی تغییر نام می‌یابد.

۱۴. «ب - متن زیر به ابتدای ماده (۷) اضافه می‌شود:

ماده ۷- هیئت امنای سازمان علاوه بر سازمان تأمین اجتماعی در حکم هیئت امنای کلیه صندوق‌ها از جمله صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق بیمه روستاییان و عشایر خواهد بود.»

۱۵. تعداد اعضای هیأت امنای صندوق براساس قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی - مصوب ۱۳۸۸ - که از جمله مسؤولیت هیأت امنای صندوق را عهده دار است جمعاً نه نفر بوده و به صورت زیر تعیین می‌گردند:

الف - شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی
ب - سه نفر باقی‌مانده مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

۱۶. «ماده ۱۴ - نصب و عزل مدیرعامل با پیشنهاد هیأت امنای و تأیید و حکم وزیر رفاه و تأمین اجتماعی برای مدت چهار سال صورت می‌گیرد.

تبصره - در صورت ضرورت، وزیر رفاه و تأمین اجتماعی می‌تواند برای حداکثر شش ماه به منظور انجام مسؤولیت‌های مدیرعامل صندوق، سرپرست تعیین و منصوب نماید.»

۱۷. «تبصره ۲ - شرایط انتصاب مدیرعامل سازمان 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 و گروه پزشکی»

۱۸. «تبصره ۱ - شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان فوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ می‌باشد.»

۱۹. برای مشاهده نک: بند (۱) بخش «گردش کار» رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۴، منتشر شده در روزنامه رسمی به شماره ۱۹۶۳۷ مورخ ۱۴/۵/۹۱.

۲۰. تبصره ۳ - منظور از امور مدیریتی شامل 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 هیئت 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 حسب مورد پس از تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور
۲۱. لایحه دفاعیه وزیر تعاون کار و رفاه اجتماعی به شماره ۱۳۶۲/و/م مورخ ۱۳۹۱/۳/۱۰ (قابل مشاهده در: بخش «گردش کار» رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۲۶۱ مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۴، منتشر شده در روزنامه رسمی به شماره ۱۹۶۳۷ مورخ ۹۱/۵/۱۴).
۲۲. مصوبه جلسه یکصد و سی و سوم شورای عالی اداری در خصوص انحلال سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، در تاریخ ۱۸ تیر ۱۳۸۶ توسط رییس‌جمهور وقت به تأیید رسید.
۲۳. تبصره ۴- احراز شرایط مدیرعامل منتخب موضوع تبصره‌های (۲) و (۳) با معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور و تأیید نهایی رییس شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی خواهد بود.
۲۴. ماده ۲۰- 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.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و
چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود
را ایضا و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و
قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir