

## جهت ابطال مصوبات سازمان تأمین اجتماعی در آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری (با تأکید بر حمایت از حقوق تأمین اجتماعی)

zdanesh@ut.ac.ir

زهرا دانش ناری / دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران

دریافت: ۱۳۹۷/۰۷/۱۹ - پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۰۲

### چکیده

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان نهاد عمومی غیردولتی، متکفل امر مهم حمایت از حقوق تأمین اجتماعی افراد است. سازمان مزبور به موجب قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ تأسیس گردیده است و به موجب ماده ۱ از قانون تأمین اجتماعی، متکفل امر مهم اجرا و تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی است. البته این تنها هدف تأمین اجتماعی نیست، بلکه اصولاً هدف این سازمان در نگاه کلان، ایجاد سطحی مناسب از رفاه اجتماعی برای همه اقشار جامعه است. حقوق تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از رشته‌های جدید در حوزه حقوق عمومی مطرح است. سازمان مزبور در اجرای وظایف و اختیارات خود گاه تصمیماتی را در قالب آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها اتخاذ می‌کند که با توجه به صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قابل شکایت در دیوان است. رویکرد جدید دیوان نشان می‌دهد، دیوان در ابطال مصوبات سازمان تأمین اجتماعی در بسیاری از موارد به حقوق حمایتی مقرر و جایگاه این سازمان توجه نموده و در نتیجه حکم به ابطال مصوبات مورد شکایت صادر نموده است. در این مقاله، به مرور برخی از آرای دیوان در ابطال مصوبات سازمان همگام با حمایت از تأمین اجتماعی می‌پردازیم.

**کلیدواژه‌ها:** سازمان تأمین اجتماعی، حقوق تأمین اجتماعی، دیوان عدالت اداری، صلاحیت، جهت ابطال.

شکل‌گیری اندیشه تأمین اجتماعی، همسو و همگام با اندیشه‌های مربوط به دولت رفاه شکل گرفت. براین اساس، دولت‌ها از گذار به دولت - ژاندارم راهی را پیمودند که بر اساس آن دیگر نه تنها وظیفه برقراری نظم و امنیت بلکه فراتر از آن باید عهده‌دار تأمین سطحی از رفاه و بهزیستی را برای مردم جامعه خود فراهم آورند. شکل‌گیری چنین اندیشه‌ای به خودی خود، امری مبارک بود و نوید بهبود بهتر شدن اوضاع اجتماعی و رفاهی مردم را می‌داد.

تأمین اجتماعی، مجموعه‌ای از تمهیدات شکل‌دهنده همبستگی اجتماعی میان افرادی است که با مخاطرات ناشی از فقدان درآمد یا هزینه‌های خاص مواجه‌اند. بر اساس ماده ۲۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر «هرکس به‌عنوان عضو جامعه حق تأمین اجتماعی دارد» (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۴۹۹).

با در نظر گرفتن معیارهای بین‌المللی، اصول حاکم بر تأمین اجتماعی عبارتند از:

۱. اصل تعمیم یا فراگیربودن تأمین اجتماعی؛ ۲. اصل عدم تبعیض یا برابری جنسیتی در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی؛ ۳. اصل تضمین دولت؛ ۴. اصل حمایتی بودن مقررات تأمین اجتماعی (عراقی، ۱۳۸۵، ص ۹۱).

قانون تأمین اجتماعی مهم‌ترین منبع حقوق تأمین اجتماعی و حقوق تأمین اجتماعی خود شاخه‌ای نوپا در کشور است. در بیان مفهوم حقوق تأمین اجتماعی اینگونه آمده است: «اگر با مقداری مسامحه بپذیریم که تأمین اجتماعی اصلی است که به گونه‌ای جهان‌شمول مورد پذیرش قرار گرفته و بنابر آن است برای هر فردی در دوران زندگی حداقل نیازهای اجتماعی را فراهم کند، حقوق تأمین اجتماعی باید شامل مقرراتی باشد که حدود این تکلیف را برای جامعه و شرایط برخورداری از آن حقوق را برای اعضای جامعه یعنی افراد انسانی مشخص کند» (عراقی، ۱۳۸۲، ص ۸). حقوق تأمین اجتماعی را مجموع مقررات حاکم بر سازماندهی و جمع‌آوری کمک‌ها و توزیع مجدد آنها به‌منظور حفظ یا اعاده تعادل اقتصادی افراد جامعه می‌دانند.

تأمین اجتماعی در ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. ضمن اینکه آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مجال اندکی برای شکل‌دهی به این شاخه از حقوق یافته است و این در حالی است که سازمان تأمین اجتماعی یکی از سازمان‌هایی است که بیشترین حجم دعاوی مطرح در دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داده است (حسین‌آبادی، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰).

دیوان عدالت اداری، به‌عنوان مرجعی برای رسیدگی به تظلمات اشخاص از تعدی مقامات دولتی به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیش‌بینی گردیده است و با توجه به صلاحیت‌های مقرر در ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص صلاحیت‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز نقش و جایگاه آرای وحدت رویه به‌عنوان یکی از منابع حقوق، مذاقه در آرای مورد نظر از حیث برآورده نمودن حقوق تأمین اجتماعی قابل تأمل و بررسی است. لازم به ذکر است یکی از انواع دعاوی مهم در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، دعاوی ابطال است که با توجه به اهمیت این دعوی، رسیدگی به آن در صلاحیت هیئت عمومی که اصولاً

مرجعی تخصصی و متشکل از دو سوم قضات دیوان است، سپرده شده است. در بخش اول این مقاله، به بررسی مفهوم حقوق تأمین اجتماعی، انعکاس آن در اسناد بین‌المللی و اصول حاکم بر آن می‌پردازیم و سپس در بخش دوم به تبیین آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در پرتو اصول حاکم بر تأمین اجتماعی می‌پردازیم.

## ۱. مفهوم‌شناسی حقوق تأمین اجتماعی

در تبیین روند تحولات حقوق بشر، برای اولین بار طرح طبقه‌بندی حقوق بشر در قالب نسل‌های سه‌گانه در سال ۱۹۷۹ توسط حقوقدان اهل چک، کارل واساک، در مؤسسه بین‌المللی حقوق بشر در استراسبورگ مطرح گردید. تقسیم‌بندی او از سه شعار انقلاب فرانسه یعنی «آزادی، برابری و برادری» تبعیت می‌کرد. او اظهار می‌دارد که نسل اول یعنی حقوق سیاسی و مدنی مبتنی بر اصل آزادی‌اند. نسل دوم، حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مبتنی بر برابری و حقوق. نسل سوم، حقوق همبستگی مبتنی بر اصل برادری است. در مورد نسل دوم، حقوق بشر یا حقوق مطالبه‌ای و قبول آن به‌عنوان حق طبیعی انسان باید متذکر گردید که انسان عضو جامعه امروز، حق خود می‌داند که از جامعه، حقوقی در زمینه‌هایی مثل بهداشت، بیمه، کار، آموزش و... خواستار شود (ویژه و کتابی رودی، ۱۳۹۶، ص ۱۲).

تأمین اجتماعی به‌معنای برقراری نظامی پایدار و فراگیر است که در متن اقتصاد جامعه و سیاست، سازوکارهای خود را می‌یابد تا به موجب آن، به هیچ عذر و بهانه‌ای نتواند به یک حق انسانی پاسخ دهد و آن را نیز حق برخوردار همگانی از امکانات معیشتی و سکونتی و فرهنگی متناسب با شأن انسانی است. این حق نه لطف است از طرف دولت و نه می‌تواند در چارچوب درخواست‌های فردی برای بیشترین امکانات و تعریف نیازهای خودخواهانه تضمین شود (فیض‌زاده و مدنی قهفرخی، ۱۳۷۹، ص ۶۴).

تأمین اجتماعی را باید دارای ریشه در قراردادهای خصوصی دانست که برای تأمین اجتماعی فردی از سوی شخص دیگری که دارای توان مالی بیش از او بود، انجام می‌گرفت. بعدها قراردادهای جمعی که باز هم جنبه خصوصی داشتند، برای تأمین جمعی کارگران یک کارخانه از سوی مالک آن منعقد شد. این کار اغلب برای حفظ کارگران ماهر صورت می‌گرفت و هدف آن تأمین منافع خصوصی هر دو طرف بود. با تحول در مفهوم حق از حقوق فطری به حقوق ناشی از آزادی، تأمین اجتماعی چهره‌ای منظم یافت و وارد حقوق اساسی کشورها شد. در سطح جهانی، امروزه گرایش کمی برای پرداخت نقدی به افراد به‌عنوان جزئی از تأمین اجتماعی وجود دارد و تأمین اجتماعی اغلب به صورت بیمه، خدمات اجتماعی یا سایر مزایا که جنبه پایدارتری دارد، انجام می‌گیرد (السان و همتی، ۱۳۸۴، ص ۲۵۸). حقوق تأمین اجتماعی مجموعه حقوقی است که مخاطب آن بیشتر سالمندان، کهنسالان، بازنشستگان و... می‌باشد که در ازای خدماتی که برای دولت انجام داده‌اند در زمان از کارافتادگی و بیماری، دولت موظف به رعایت حقوق آنها و ترتیب اثر بخشیدن به نیازهای آنان می‌باشد (ایوبی، ۱۳۹۵، ص ۸۳).

## ۲. حق بر تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی

حق بر تأمین اجتماعی در چندین سند بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است. از جمله ماده ۲۵ اعلامیه جهانی

حقوق بشر در این باره تصریح می‌کند: «هرکس حق دارد که سطح زندگانی او، سلامتی و رفاه خود و خانواده‌اش از حیث خوراک، مسکن و مراقبت‌های طبی و خدمات لازم اجتماعی تأمین کند. همچنین حق دارد که در مواقع بیکاری، نقص اعضاء، بیوگی، پیری یا در تمام موارد دیگری که به علل خارج از اراده انسان وسایل امرار معاش از دست رفته باشد از شرایط آبرومندانه زندگی برخوردار شود».

بند ۲: مادران و کودکان حق دارند که از کمک و مراقبت مخصوصی بهره‌مند شوند. کودکان چه بر اثر ازدواج و چه بدون ازدواج به دنیا آمده باشند.

میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز در ماده ۹ بیان می‌کند: «کشورهای عضو این میثاق حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند».

ماده ۱۰ میثاق مشتمل بر مقرراتی در حمایت از کیان خانواده و تک‌تک اعضای آن است. بنا بر بند ۱ ماده ۱۱، کشورهای طرف این میثاق حق هر کس را به داشتن سطح زندگانی کافی برای خود و خانواده‌اش شامل خوراک، پوشاک و مسکن کافی، همچنین بهبود مداوم شرایط زندگی به رسمیت می‌شناسند.

سازمان بین‌المللی کار به‌عنوان یک نهاد بین‌المللی نقش حائز اهمیتی در ارتقا و عینیت بخشیدن به حق تأمین اجتماعی داشته است، به‌طوری‌که این سازمان، مقاله‌نامه‌ها و توصیه‌نامه‌های متعددی را ناظر بر تأمین اجتماعی تصویب نموده است که مهم‌ترین آن مقاله‌نامه شماره ۱۰۲ این سازمان است که پایه و اساس حداقل‌های تأمین اجتماعی در جهان شناخته شده است. مقاله‌نامه مذکور حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی را تعیین نموده است. پایه‌های کلی «بیمه‌های اجتماعی» و «کمک‌های اجتماعی» را مشخص ساخته و علاوه بر «کارگران و مزدبگیران» بیگانگان را نیز در تأمین تداوم زندگی خود احصا کرده است (زمانی و آزاد دوین، ۱۳۹۶، ص ۱۷).

### ۳. اصول عام حاکم بر تأمین اجتماعی

#### ۳-۱. اصل فراگیری

اصل فوق لازم می‌دارد تا نظام تأمین اجتماعی آحاد جامعه را فارغ از رنگ پوست و تعلق قومی و جغرافیایی دربر گیرد (ساروخانی، ۱۳۷۸، ص ۷۶). این اصل علاوه بر شناسایی در اسناد بین‌المللی مانند مواد ۲۲ و ۳۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۹ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند ج ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مورد تأکید قرار گرفته است (بادینی و عصمتی (الف)، ۱۳۹۱، ص ۲۰۳).

#### ۳-۲. اصل جامعیت

یکی از مهم‌ترین و اساسی‌ترین اصول تأمین اجتماعی، اصل جامعیت است. این اصل بدین معنی است که نظام تأمین اجتماعی باید به‌منظور تأمین حداقل استانداردهای زندگی، تمامی وضعیت‌ها و اوضاع و احوالی را که درآمد شخص، توانایی و سلامت وی را تهدید می‌کند تحت پوشش قرار دهد. اصل جامعیت مستلزم آن است که نظام تأمین اجتماعی تمامی

مخاطرات اجتماعی به ویژه شاخه‌های نه‌گانه تأمین اجتماعی که در مقوله‌نامه شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار به آن اشاره شده است را دربر گیرد. این شعب نه‌گانه با هدف تأمین پوشش حداقلی این شرایط طراحی شده‌اند. بند «الف» ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، این اصل را در قالب یکی از سیاست‌های نظام مذکور ذکر کرده است. به موجب این اصل فردی که تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، حق برخورداری از تمامی خدمات مصرح در قانون را دارا می‌گردد. به موجب ماده ۳ قانون تأمین اجتماعی، مزایای موضوع قانون مشتمل است بر حوادث و بیماری‌ها، بارداری، غرامت دستمزد، از کارافتادگی، بازنشستگی و مرگ (بادینی و عصمتی، ۱۳۹۱ (ب)، ص ۱۵).

این اصلی بنیادین است که در مقام وضع قانون راهنمای قانونگذار به حساب می‌آید و همچنین به هنگام تفسیر و اجرای قانون و بروز ابهامات و تعارضات باید مد نظر حقوقدانان و قضات باشد. در نتیجه حاکمیت این اصل، قوانین محدودکننده پوشش و حمایت‌های تأمین، خلاف اصل بوده و باید تفسیر مضیق شود (عراقی و همکاران، ۱۳۸۶، ۹۶).

### ۳-۳. اصل کفایت

این اصل که در بند «ب» ماده ۹ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است بر ارتقای سطح خدمات بیمه‌های اجتماعی برای پوشش تمامی نیازها بر اساس شرایط اقتصادی، فرهنگی، قومی و مذهبی هر جامعه مبتنی است. اصل کفایت بر این موضوع تأکید دارد که در وهله نخست باید حداقل نیازهای اساسی جامعه تأمین شود و در مرحله دوم، کمیت و کیفیت خدمات ارتقا یابد آنگونه که برای رفع نیازهای بیمه‌شدگان کفایت نسبی حاصل گردد (استوارسنگری، ۱۳۹۰، ص ۹۴).

به‌منظور تحقق اصل کفایت در برنامه‌ریزی نظام جامع تأمین اجتماعی باید به این موارد توجه داشت. نخست اینکه، اصل کفایت یعنی برنامه‌ریزی تأمین اجتماعی نباید بدون رعایت وضع و شرایط قبلی زندگی فرد یا خانواده تحت پوشش وی صورت گیرد. به عبارت دیگر، ارائه امکانات باید درخور شأن و مرتبت اجتماعی فرد یا خانواده مورد نظر باشد. دیگر اینکه، امکانات ارائه شده از سوی جامعه در شرایط دشوار باید با وضع و شرایط جامعه نیز متناسب باشد. بنابراین، روش‌هایی که جامعه در مسیر تأمین مردمانش در پیش می‌گیرد در تمامی جوامع یکسان نیست به نحوی که این شیوه‌ها به فراخور وضعیت جامعه متغیر می‌باشد. سوم اینکه، تأمین حداقل معیشت باید به گونه‌ای مورد توجه قرار گیرد که نظام تأمین اجتماعی به مانند اهرمی در جهت ارتقای بهره‌وری و بسط فرهنگ کار مورد استفاده قرار گیرد. پرتوی تحقق هدف‌های این نظام است که کار در جامعه و برای آحاد مردم به صورت یک ارزش جلوه می‌نماید. همان‌گونه که برخورداری از مواهب تأمین اجتماعی نباید موجبات بروز کاستی در منزلت انسانی را فراهم آورد، نباید پدیده «در پوشش تأمین اجتماعی بودن» نیز وضعیتی عادی تلقی گردد. اصل کار و تولید و شرکت در سازندگی باید برای خانواده‌ها و افراد تحت پوشش، غایت اساسی تلقی شود (ساروخانی، ۱۳۸۷، ص ۷۷).

### ۴. دادرسی اداری و نقش دیوان عدالت اداری در نظارت قضایی

در همه نظام‌های حقوقی دموکراتیک، احترام به حقوق شهروندان و نیز رعایت اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند تا

اعمال غیرقانونی دولت در معنای عام و به‌ویژه اعمال قوه مجریه تحت نظارت نهادی خارج از قوه مجریه قرار گیرد. حاکمیت قانون و مسئولیت زمامداران از جمله مبانی ساختاری نظام‌های مردمی است که دستگاه‌ها و مقامات اداری را موظف به تبعیت از قانون می‌کند و در صورت تخلف از قوانین حاکم که نوعاً توسط پارلمان مردمی همراه با شناسایی و رعایت حقوق طبیعی مردم تدوین شده می‌تواند نقطه امیدی باشد که با نظارت ویژه بر اعمال اداری این حقوق را تضمین نماید (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۳۴۱).

دولت به سبب مدیریت سیاسی دارای مسئولیت سیاسی و به سبب مدیریت اداری دارای مسئولیت اداری است. مسئولیت‌های سیاسی دولت در مقابل پارلمان و مسئولیت‌های اجرایی و اداری آن در مقابل دستگاه قضایی صالح است. روابط حقوقی روزمره افراد عادی با دستگاه‌های مقتدر اداری وقتی از موضع اطمینان‌بخش و عادلانه برخوردار خواهد بود که مقامات اداری در انجام اعمال اداری خود را موظف به رعایت قوانین حاکم ببینند (همان، ص ۴۳۵).

نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری به سه صورت ممکن است انجام شود. یک صورت آن است که این کار را خود دستگاه اداری یعنی قوه مجریه انجام دهد که از آن به کنترل اداری یاد می‌شود. دوم، کنترل پارلمانی است، یعنی کنترل دستگاه اداری به کمک قوه مقننه صورت بگیرد و روش سوم کنترل قضایی است. غالب کشورها روش کنترل قضایی را برای نظارت بر اعمال دستگاه‌های اداری بر دو روش اداری و پارلمانی ترجیح داده‌اند. نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری را اصطلاحاً «دادرسی اداری» می‌نامند (میرداماد نجف‌آبادی، ۱۳۹۰، ص ۷۰).

نظارت قضایی بر عمل اداری و ابطال تخطی مقامات اداری از قواعد حقوق عمومی در امر تصمیم‌گیری نیازمند تمسک خواهان و دادرس اداری به معیارها و دلایلی است که عمل مورد نظر بر اساس آن سنجیده شود و ابطال مقرر دولتی با استناد به نقض آن معیار انجام پذیرد. در حقوق اداری مدرن می‌توان ملاحظه نمود که محاکم معمولاً خود را با شش مسئله عمده در دعوای اداری مطرح درگیر و مرتبط می‌سازند.

نخست آنکه آیا دستگاه اداری از صلاحیتی که به وی اعطا شده است، تجاوز نموده یا آن را خودسرانه واگذار کرده است؟ آیا تصمیم‌گیرنده اداری، دچار اشتباه حکمی شده است؟ آیا فرایندهای تصمیم‌گیری بخردانه بوده است؟ به عبارت دیگر، تصمیم متخذ و روش‌های اتخاذ آن، ارتباط منطقی و کافی وجود دارد؟ آیا فرایند تصمیم‌گیری اداری منصفانه بوده است؟ آیا نتایج تصمیم اداری ماهیتاً عقلایی بوده است؟ آیا فرایند تصمیم‌گیری اداری یا نتیجه آن، ناقض حقوق بشر است یا خیر؟ (شیرزاد، ۱۳۹۲، ص ۴۰).

## ۵. آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری در راستای اصول تأمین اجتماعی

با مذاقه در آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، آرای متعددی مشاهده می‌شود که در آنها با در نظر گرفتن اصول و فلسفه حمایتی حاکم بر نظام تأمین اجتماعی، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های صادره از سازمان تأمین اجتماعی ابطال گردیده‌اند.

۱. ابطال مصوبه هفتادوپنجمین جلسه شورای عالی بیمه خدمات درمانی مورخ ۱۳۸۱/۱۰/۲۲ موضوع بخشنامه شماره ۱۴۵۴۵۹/۶/س مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۶ دبیر شورای عالی بیمه خدمات درمانی و بخشنامه ۱۰۰۶/۳۶۱/د/ب مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۹ رییس شورای عالی فنی سازمان بیمه خدمات درمانی در راستای اصل جامعیت تأمین اجتماعی. در پرونده مورد نظر شاکیان، نماینده حقوقی بنیاد شهید، کانون بازنشستگان وزارت اقتصاد و سه نفر شخص حقیقی هستند.

مصوبه مورد نظر مقرر می‌دارد: «پرداخت خسارت‌های متفرقه بجز موارد اورژانس و استثنائی توسط سازمان‌های بیمه‌گر صورت نمی‌گیرد». مهم‌ترین دلیل شکایت از مصوبه مورد نظر، اطلاق ماده ۱۷ قانون بیمه همگانی کشور است که مقرر می‌دارد: «کلیه بیمارستان‌ها، مراکز بهداشتی و درمانی و مراکز تشخیصی و پزشکی کشور موظف به پذیرش و مداوای بیمه‌شدگان و ارائه و انجام خدمات و مراقبت‌های پزشکی لازم بر اساس ضوابط و مقررات این قانون هستند». اقدام سازمان بیمه خدمات درمانی در اجرای مصوبه مورد شکایت از پرداخت هزینه‌های درمانی و پزشکی مشمولین قانون که در بیمارستان‌ها و مراکز پزشکی و تشخیصی و درمانی غیردولتی تحت مداوا و معالجه قرار می‌گیرند، امتناع می‌کند.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد شکایت مطرح شده به موجب دادنامه شماره ۴۸۱ الی ۴۸۵ مورخ ۱۳۸۵/۲/۷ با در نظر گرفتن اصل فراگیری مبادرت به صدور رأی می‌نماید:

«نظر به وظایف و مسئولیت‌های قانونی سازمان بیمه خدمات درمانی در قبال بیمه‌شدگان و الزام سازمان به تأمین و پرداخت بخشی از هزینه‌های دارویی و درمانی اشخاص بیمه شده و عنایت به مدلول ماده ۱۷ قانون بیمه همگانی مصوب ۱۳۷۳ که علی‌الاطلاق و بدون هر قید و شرطی کلیه بیمارستان‌ها، مراکز بهداشتی و درمانی و مراکز تشخیصی و پزشکان کشور را موظف به پذیرش و مداوای بیمه‌شدگان و ارائه و انجام خدمات و مراقبت‌های پزشکی لازم بر اساس ضوابط و مقررات قانون مزبور نموده و مفید جواز مراجعه بیماران بیمه شده به مطلق بیمارستان‌ها، مراکز بهداشتی و درمانی کشور به انتخاب خود می‌باشد. بنابراین، مفاد مصوبه شورای عالی خدمات بیمه درمانی که سبب ایجاد محدودیت حق بیمه‌شدگان در جهت انتخاب بیمارستان، مراکز بهداشتی و درمانی و مراکز تشخیصی و پزشکان کشور و نفی مسئولیت مطلق آن سازمان در تأمین و پرداخت بلاقید و شرط هزینه‌های پزشکی، دارویی و درمانی بیمه‌شدگان است، مغایر هدف و حکم مقنن تشخیص داده می‌شود و ابطال می‌گردد».

در دادنامه مورد نظر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به درستی به اطلاق و عموم ماده ۱۷ قانون بیمه همگانی توجه کرده و در واقع یکی از حمایت‌های نه‌گانه مورد توجه سازمان بین‌المللی کار که «تأمین هزینه‌های سلامت» می‌باشد را در نظر گرفته است. دادنامه مورد نظر بر ممنوعیت محدودیت بیمه‌شدگان در مراجعه به مراکز صرفاً دولتی صحنه می‌گذارد. در واقع، ایجاد چنین محدودیتی، خلاف اصل حمایت عام از اشخاص در پرتو اصل حمایتی تأمین اجتماعی است و با توجه به اینکه محدودیت ایجاد شده خلاف جامعیت است، مصوبه مورد نظر را ابطال می‌کند.

۲. ابطال دستور اداری شماره ۱۳۸۴/۵/۵-۳۸۷۶۴/۵۰۳۰ رییس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی مبنی بر برخورداری از حقوق وظیفه و مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و متوفی که به دلیل ازدواج و اشتغال

در ردیف افراد تحت پوشش قرار نگرفته و یا از ردیف خارج شده‌اند از تاریخ تقاضا (در راستای اصل فراگیری).

در پرونده مورد نظر، شاکی به استناد قانون اصلاح ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۲۸ آذر ماه ۱۳۸۳ و قانون برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان مصوب ۱۳۶۳، تقاضای ابطال دستور اداری مورد نظر را دارد. دستور اداری مورد نظر به این شرح است: «فرزندان اناث بیمه‌شدگان، مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و متوفی که به دلیل ازدواج و اشتغال در ردیف افراد تحت پوشش قرار نگرفته‌اند و یا از ردیف خارج شده‌اند، در صورت احراز شرایط مجدد (نداشتن شوهر و عدم اشتغال به کار) از تاریخ تقاضا می‌توانند از حمایت‌های سازمان بهره‌مند گردند».

در دستور اداری مورد نظر، قرار دادن تاریخ تقاضا برای برخورداری از مزایای مورد نظر خلاف اطلاق قوانین مورد اشاره است و در واقع در این موارد، متقاضی باید از تاریخ ایجاد اسباب بهره‌مندی مجدد از مزایا ( فوت و یا طلاق) از مستمری برخوردار گردند و نه از تاریخ درج تقاضا.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص به موجب دادنامه شماره ۵۳۸ مورخ ۱۳/۹/۱۳۹۲ با در نظر گرفتن اصل حمایتی از زنان و نیز در راستای اعمال حمایت‌های خاص از زنان به‌ویژه با توجه به اصل ۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مباردت به صدور رأی شایسته در این خصوص نموده است: «در بند (ب) ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۱۳۳۸/۹/۲۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳، پرداخت حقوق وظیفه و مستمری نسبت به فرزندان و نوادگان اناث، علی‌الطلاق به نداشتن شوهر و شغل منوط شده است. نظر به اینکه در قسمت اخیر بند ۱ دستور اداری مورد شکایت، رئیس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی بهره‌مندی از حمایت‌های مصرح در قانون تأمین اجتماعی برای فرزندان اناث بیمه‌شدگان، مستمری‌بگیران بازنشسته، از کارافتاده کلی و متوفی که به دلیل ازدواج و اشتغال در ردیف افراد تحت پوشش قرار نگرفته و یا از ردیف خارج شده باشند، از تاریخ تقاضا امکان‌پذیر اعلام شده است و این قید مغایر اطلاق مندرج در قانون است و اساساً پرداخت حقوق از تاریخ استحقاق و اجتماع شرایط مورد حکم قانونگذار قرار گرفته است». در نهایت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، حکم به ابطال دستور اداری رییس هیئت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در قسمت مورد شکایت صادر می‌کند.

۳. ابطال نامه‌های شماره ۵۰۱۸۷-۱۳۸۷/۵/۲۹-۵۰۱۸۷ مدیرکل تنظیم و نظارت بر روابط کار و نامه شماره ۱۹۸۲۹۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۳ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در راستای اصل کفایت.

شاکی در پرونده مورد نظر در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است: «پرداخت سنوات در مواد ۲۴ و ۳۱ قانون کار و ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید بر اساس آخرین مزد و آخرین حقوق مقرر شده لذا مقنن، سنوات را صرفاً بر حسب آخرین مزد یا حقوق، تجویز نموده که منصرف از مزد ثابت (مبنا) است. ماده ۳۵ قانون کار در تعریف مزد، آن را «مجموع دریافتی‌های کارگر اعم از نقدی و غیرنقدی» می‌داند. بنابراین، از آنجا که ملاک پرداخت حق سنوات، مزد و حقوق بوده، لذا تمامی وجوهی



که تحت هر عنوان در مقابل انجام کار پرداخت می‌شود ملاک محاسبه سنوات است. اما بخشنامه‌های مورد نظر، برای پرداخت سنوات، مزد ثابت (مینا) را ملاک قرار داده است، مغایر با مواد ۲۴، ۳۵ و ۳۷ قانون کار است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص نیز با توجه به فلسفه حمایتی قانون کار در خصوص مزد و حقوق کارگر چنین رأی صادر می‌کند: «با توجه به اینکه مواد ۳۵، ۳۱، ۲۷ و ۲۴ و بند «ب» ماده ۳۷ قانون کار و تبصره ۴ ماده ۴۱ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴ مبنای محاسبه حق سنوات، مطلق آخرین حقوق و مزد تعیین شده است و قید کلمه «مینا» در دادنامه شماره ۱۱۷۲ مورخ ۱۳۹۶/۱۱/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری لغو و بیهوده تشخیص داده شده است و از طرفی حقوق مینا و ثابت تعریف شده در تبصره‌های ۱ و ۲ ماده ۳۶ قانون کار صرفاً ناظر بر کارگاه‌های اداری طرح طبقه‌بندی مشاغل و فاقد طرح و اجرای آن بوده که جهت وسعت بخشیدن به دامنه مزد و حمایت ترمیمی از حقوق کارگران این‌گونه کارگاه‌ها تأسیس شده است و ارتباطی به تعریف حقوق و مزد موضوع مبنای احتساب حق سنوات بر اساس مواد فوق‌الذکر ندارد و با وجود قانون و قرارداد در تعیین حق سنوات، عرفی که نقش محدودکننده حقوق و مزد را ایفا کند به طریق اولی فاقد جایگاه قانونی و حقوقی است. بنابراین، نامه‌های مورد شکایت مغایر قانون وضع شده و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۹۲، ابطال می‌شود».

در دادنامه مورد نظر، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به درستی مبنای محاسبه حق سنوات را کلیه حقوق و مزد در نظر گرفته است و محدود نمودن محاسبه حق سنوات را به «حقوق مینا» خلاف حمایت ترمیمی از حقوق کارگران دانسته است و به درستی نامه‌های مورد اشاره را ابطال کرده است. در جهت اعمال اصل کفایت، سازمان تأمین اجتماعی اولاً مکلف است تا در وهله اول، حمایت‌های حداقلی را برای کارگران در نظر گیرد و در گام دوم، با رویکرد ترمیمی، تا حد ممکن، حداکثر مزایای مالی را برای کارگران مقرر کنند. در این خصوص باید توجه داشت، در دادنامه مورد نظر، به نقش عرف محدودکننده حمایت از کارگران در فرض وجود قانون، اشاره شده و اساساً چنین عرفی فاقد وجهت قانونی دانسته شده است. از مفهوم مخالف این قسمت از دادنامه می‌توان نتیجه گرفت عرف‌هایی که دربرگیرنده حقوق و مزایایی برای کارگران باشند، می‌توانند از اعتبار برخوردار گردند.

۴. ابطال بخشنامه شماره ۱۱۲۲۵۵-۱۳۹۴/۶/۱۴ مدیرکل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه

اجتماعی در راستای حمایت از کارگران اخراجی.

در پرونده مورد نظر، شاکی ابطال بخشنامه مورد نظر را تقاضا می‌کند و در توضیح جهت ابطال بیان می‌کند: «پرداخت حق‌السعی ایام تعلیق مطابق با ماده ۱۶۵ قانون کار و ماده ۶۷ آیین دادرسی کار، از تاریخ اخراج تعیین شده و مفید این معنی است که در صورت اخراج غیرموجه، کارگر مستحق دریافت حق‌السعی ایام تعلیق از تاریخ اخراج می‌باشد و در این خصوص هیچ قید یا شرطی وجود ندارد. بنابراین، سطر پایانی بخشنامه معترض‌عنه که با وضع شرایطی فراتر از قانون، پرداخت حق‌السعی را از تاریخ مراجعه به کارگاه قرار داده، مغایر با مواد قانونی فوق مبنی بر استحقاق حق‌السعی را از تاریخ اخراج است».

پرونده مورد نظر ابتدا در هیئت تخصصی بیمه، کار و تأمین اجتماعی جهت اتخاذ تصمیم مطرح می‌شود و هیئت مزبور به این شرح مبادرت به صدور رأی می‌نماید: «در خصوص شکایت آقای سعید کنعانی فرزند هوشنگ به طرفیت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی دایر بر ابطال بخشنامه شماره ۱۱۳۲۵۵-۱۳۹۴/۶/۱۴ معاونت روابط کار و جبران خدمت که به موجب آن بیان گردیده، چنانچه کارگر فوراً بعد از تاریخ حکم قطعی بازگشت به کار، به کارفرما و محل کار مراجعت ننماید، مستحق دریافت حق السعی از تاریخ مراجعت به کارگاه خواهد بود. نظر به اینکه مقرر مورد شکایت اولاً، صرفاً ناظر به بعد از صدور حکم قطعی ابلاغ شده هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار در خصوص بازگشت به کار و پرداخت حق السعی ایام بلا تکلیفی بوده و از مرحله اخراج غیرموجه کارگر تا صدور رأی مراجع حل اختلاف مذکور مقنن در مواد ۱۶۵ قانون کار و ۶۷ آیین دادرسی کار تعیین تکلیف نموده و بخشنامه مذکور نیز معترض این حکم قانونی نگردید. ثانیاً، بعد از صدور و ابلاغ رأی بازگشت به کار قید کلمه فوراً در بخشنامه مورد شکایت علی‌الاصول و علی‌القاعده و حسب وحدت ملاک از ماده ۲۰ قانون کار، زمان متعارف و عرفی اقدام مراد نظر مرجع وضع بوده که در صورت عدم اقدام بدون عذر موجه، حسب قاعده اقدام موجب انتقال حق السعی مورد حکم از تاریخ صدور به تاریخ مراجعه می‌گردد. بنابراین، مصوبه مورد شکایت در جهت تبیین حکم قانون به شرح مواد استنادی فوق‌الذکر و اصل ۴۰ قانون اساسی و قاعده لاضرر بوده و مغایر با قانون و خارج از حدود اختیار تشخیص نمی‌گردد. لذا رأی به رد شکایت مطروحه صادر و اعلام می‌گردد. رأی صادره ظرف مهلت بیست روز پس از صدور از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده تن از قضات دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است». اما معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت اداری به موجب گزارش ۱۳۹۷/۸/۱۴ به شرح زیر رأی هیئت تخصصی را واجد ایراد قانونی اعلام می‌کند:

«بر اساس ماده ۱۶۵ قانون کار، در صورتی که هیئت حل اختلاف، اخراج کارگر را غیرموجه تشخیص داد، حکم بازگشت کارگر اخراجی و پرداخت حق السعی او را از تاریخ اخراج صادر می‌کند. بنابراین، مطابق با قانون، مبدأ محاسبه حق السعی موضوع این ماده (حق السعی) که به دلیل موجه نبودن اخراج به کارگر تعلق می‌گیرد) تاریخ اخراج کارگر است اما این ماده در خصوص غایت زمانی محاسبه حق السعی مزبور ساکت است. از سوی دیگر، بر اساس ماده ۶۷ آیین دادرسی کار، «در صورت عدم تأیید اخراج نسبت به حق السعی معوقه کارگر از تاریخ اخراج لغایت تاریخ صدور حکم، رأی صادر می‌نماید. بنابراین، حق السعی که به کارگر اخراج شده دارای حکم بازگشت به کار تعلق می‌گیرد از زمان اخراج تا هنگام صدور حکم محاسبه می‌گردد. با توجه به این توضیح، تأخیر کارگر در مراجعه به کارفرما جهت بازگشت به کار تأثیری در میزان حق السعی مزبور نخواهد داشت. همچنین بر اساس تفسیر منطقی از مفاد قانونی مرتبط، طبعاً کارگر باید در زمانی منطقی و متعارف در خصوص اجرای حکم صادر شده و مراجعه به کارگاه اقدام نماید. اما آیا می‌توان در صورت عدم مراجعه فوری (که حدود زمانی آن هم مشخص نیست و از یک روز تا یک هفته را دربر می‌گیرد و با توجه به گزارش تهیه شده موجود در دادنامه ممکن است با عنایت به مفاد ماده ۲۰ قانون کار مدت ۳۰ روز زمانی معقول و متعارف تلقی شود) کارگر، وی را از حق مصرح قانون خویش محروم نمود؟

روشن است پیش‌بینی ضمانت اجرا برای احکام مصرح قانونی جز در صلاحیت مقام واضع قانون نمی‌باشد. با توجه به تصریح ماده ۱۶۵ قانون کار و نیز ماده ۶۷ آیین دادرسی کار مبنی بر تعلق حق السعی ایام اخراج تا زمان صدور حکم به کارگری که اخراجش موجه نبوده است، تنها در صورتی می‌توان آن را تغییر داد یا کارگر را مستحق دریافت آن ندانست که قانونگذار یا وزیر کار (به‌عنوان مقام تصویب‌کننده آیین دادرسی کار) برای آن ضمانت اجرایی پیش‌بینی کرده باشند. بنابراین، حکم مندرج در مقرر مورد شکایت که مقرر می‌دارد «چنانچه کارگر فوراً بعد از تاریخ ابلاغ حکم بازگشت به کار به محل کار مراجعه ننماید، مستحق دریافت حق السعی از تاریخ مراجعه به کارگاه خواهد بود» مطابق با قانون نبوده و به نوعی وضع ضمانت اجرا برای حکم مصرح قانونی یا به عبارت دیگر تخصیصی است بر آنچه در قانون برای کارگر پیش‌بینی شده است.

در ضمن آنچه از ماده ۲۰ قانون کار نیز برداشت می‌شود اساساً ارتباطی با موضوع مقرر حاضر نداشته و صرفاً از حیث موعد مذکور در آن به‌عنوان شاهد و ملاکی جهت لزوم تعیین زمان برای مراجعه به کارگاه در نظر گرفته شده است. لذا استناد به ماده مزبور در دادنامه صادره موجه نیست. با توجه به توضیحات فوق، مقرر مورد شکایت خارج از حدود اختیارات و وظایف مقام صادرکننده بوده و از این‌رو مغایر قانون و درخور ابطال می‌باشد. بنابراین، دادنامه شماره ۲۰۵-۱۳۹۷/۷/۲۵ صادره از هیئت تخصصی کار، بیمه و تأمین اجتماعی که مقرر مورد شکایت را در جهت تبیین حکم قانون تلقی کرده است مطابق با قانون تشخیص داده نمی‌شود.

رئیس دیوان عدالت اداری در فرجه مقرر در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری با استدلال مذکور در گزارش معاون نظارت و بازرسی دیوان عدالت اداری به رأی شماره ۲۰۵-۱۳۹۷/۷/۲۵ هیئت تخصصی اعتراض می‌کند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۱۱/۱۶ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

«به موجب ماده ۱۶۵ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مقرر شده است که در صورتی که هیئت حل اختلاف اخراج کارگر را غیرموجه تشخیص داد، حکم بازگشت کارگر اخراجی و پرداخت حق السعی او را از تاریخ اخراج صادر می‌کند و در غیراین صورت (موجه بودن اخراج) کارگر، مشمول اخذ حق سنوات به میزان مندرج در ماده ۲۷ این قانون خواهد بود و مطابق ماده ۶۷ آیین دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۷ وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در مواردی که مرجع رسیدگی‌کننده در خصوص موجه بودن یا نبودن اخراج اظهارنظر می‌کند، در صورت عدم تأیید اخراج نسبت به حق السعی معوقه کارگر از تاریخ اخراج لغایت تاریخ صدور حکم، رأی صادر می‌نماید. نظر به اینکه عبارت «چنانچه کارگر فوراً بعد از تاریخ ابلاغ حکم بازگشت به کار به نامبرده به محل کار مراجعه ننماید، مستحق دریافت حق السعی از تاریخ مراجعه به کارگاه خواهد بود» مذکور در ذیل بخشنامه مورد شکایت مفهم عدم استحقاق کارگر مورد نظر به دریافت حق السعی از زمان اخراج تا صدور رأی هیئت حل اختلاف و مبین استحقاق وی به دریافت حق السعی از تاریخ مراجعه به کارگاه است، بنابراین اطلاق بخشنامه مورد شکایت در این قسمت خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب

تشخیص داده می‌شود و مستنداً به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۸۸ و ۱۳ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب ابطال می‌شود.

در پرونده مورد نظر، اولاً از ظرفیت ماده ۸۴ قانون دیوان عدالت اداری به درستی استفاده شده است و رأی هیئت تخصصی که در تغایر با حقوق کارگران بوده است، توسط رئیس دیوان ابطال گردیده است. ثانیاً، در فرضی که اخراج کارگر ناموجه باشد، در واقع کارگر مستحق دریافت تمامی حقوق و مزایای متعلقه خواهد بود و قرار دادن تاریخ «مراجعه به کارگاه» برای برخورداری از حق السعی، قیدی است که با هدف مقنن در ماده ۶۷ دادرسی کار و ماده ۱۶۵ قانون کار در تعارض است. در نهایت، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به درستی و با استدلالی متقن، بخشنامه مورد نظر را ابطال می‌کند.

۵. ابطال دستور اداری شماره ۹۵۴۸/۹۲/۲۰۱۰ مورخ ۱۳۹۳/۵/۳ سازمان تأمین اجتماعی در راستای اصل فراگیری. در پرونده مورد نظر، شاکای از مفاد دستور اداری شکایت دارد که به موجب آن وی را از برخورداری از مزایای اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور محروم نموده است. متن دستور اداری مورد اعتراض به شرح زیر است: «در خصوص سوابق غیرسازمانی آقای م. گ مسئول امور مالی شعبه اقلید؛ به آگاهی می‌رساند: همکاران سازمان مشمول تبصره ۲ ماده ۷۶ و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با تبصره مذکور نمی‌باشند».

ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی در مقام بیان شرایط استحقاق مستمری بازنشستگی اشعار می‌دارد: «مشمولین این قانون در صورت حائز بودن شرایط زیر حق استفاده از مستمری بازنشستگی را خواهند داشت:

۱. حداقل ده سال حق بیمه مقرر را قبل از تاریخ تقاضای بازنشستگی پرداخته باشند.

۲. سن مرد به شصت سال تمام و سن زن به پنجاه و پنج سال تمام رسیده باشد.

تبصره: در مورد افرادی که قبل از تقاضای بازنشستگی حداقل مدت ۲۰ سال متوالی یا بیست و پنج سال متناوب در مناطق بد آب و هوا کار کرده‌اند و یا آنکه به کارهای سخت و مخل سلامتی اشتغال داشته‌اند سن بازنشستگی پنجاه و پنج سال تمام خواهد بود. کسانی که سی سال تمام کار کرده و حق بیمه مقرر را به سازمان پرداخته باشند در صورت داشتن پنجاه و پنج سال تمام می‌توانند تقاضای مستمری بازنشستگی کنند». در واقع ماده ۷۶ حمایت‌های خاصی را برای اشخاصی که در مشاغل سخت و زیان‌آور مشغول بوده‌اند در نظر گرفته است اما دستور اداری مورد اعتراض، مفاد ماده ۷۶ را در مورد کسانی که در سازمان تأمین اجتماعی مشغول به خدمت هستند و دارای سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور هم هستند مجری نمی‌داند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این خصوص با در نظر گرفتن اطلاق مقررات حمایتی در موضوع سخت و زیان‌آور بودن مشاغل، به این شرح رأی صادر می‌کند: «نظر به اینکه به موجب قانون اصلاح تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۰ و قانون تفسیر جزء ۱ بند ب تبصره ۲ ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۹۰، سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور کارگران، مشمول استفاده از مزایای قوانین یاد شده می‌باشد. لذا اطلاق عبارت «همکاران سازمان» مذکور در نامه شماره ۱۳۹۲/۵/۳۰ مدیر کل امور اداری سازمان تأمین اجتماعی از این جهت که سوابق مربوط به مشاغل سخت و زیان‌آور کارکنان سازمان تأمین اجتماعی قبل از استخدام در سازمان مذکور را علی‌الاطلاق مشمول تبصره ۲ ماده

۷۶ قانون تأمین اجتماعی ندانسته است، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب می‌شود و اطلاق آن به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود».

در بخشنامه مورد نظر نیز سازمان تأمین اجتماعی به این بهانه که کارکنان تأمین اجتماعی دارای مقررات خاصی هستند، در پی شانه خالی کردن از برقراری مزایای سخت و زیان‌آور بودن مشاغل برای کارکنانی است که قبل از خدمت در سازمان تأمین اجتماعی، سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان‌آور را دارند. بهره‌مندی از مزایای مربوط به این مشاغل با توجه به نوع و ماهیت آن مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی به صورت مطلق، شاغلین به مشاغل با این اوصاف را مشمول مزایای حمایتی دانسته است و از این حیث، استثنا نمودن برخی کارکنان خلاف اصل فراگیری تأمین اجتماعی است.

### نتیجه‌گیری

سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان سازمان حمایت‌کننده از حقوق تأمین‌ی مردم تأسیس گردیده است. با نگاهی به قانون تأمین اجتماعی این نتیجه حاصل می‌آید که عناصر حمایتی از قانون مزبور، صرفاً محدود به «حمایت بیمه‌ای» گردیده است، درحالی‌که طبق اصل جامعیت، سازمان باید حمایت‌های مختلف و متنوعی را برای اقشار مختلف در نظر گیرد. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ با در نظر گرفتن این مهم، سعی بر آن داشته تا اهداف حمایتی را در راستای اصل ۲۹ و اصل ۲۱ قانون اساسی نظام تأمین اجتماعی همه‌جانبه را با در نظر گرفتن حمایت از بیکاری، پیری، آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی، حمایت از مادران بخصوص در دوران بارداری و حضانت از فرزندان، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات و... محقق کند. قانون ساختار جامع، حمایت‌های همه‌جانبه و کاملی را برای تحقق اصول تأمین اجتماعی در نظر گرفته است. اما در خصوص بخشنامه و آیین‌نامه و دستورهای اداری صادره از سازمان تأمین اجتماعی نکاتی قابل توجه است. اولاً اینکه، کثرت نهادهای تصمیم‌ساز در این سازمان به وضوح قابل مشاهده است و مقام «مدیر کل» در قسمت‌های مختلف مباردت به صدور بخشنامه‌هایی می‌کنند که در بسیاری از موارد در تعایر با اهداف تأمین اجتماعی است. عمده مصوبات مورد نظر، حکمی فراتر از آنچه مقنن در قانون کار یا تأمین اجتماعی در نظر گرفته است، را مقرر می‌کند که در این موارد، دیوان عدالت اداری با ابطال مصوبات و با تفسیر منطقی و نه صرفاً لفظی می‌تواند به حاکمیت اصول تأمین اجتماعی کمک نماید. دیگر اینکه، در بسیاری موارد، مفاد تصمیمات مورد شکایت در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تصمیم‌های اداری خطاب به فردی خاص می‌باشد که هیئت عمومی در این موارد اگرچه تصمیم مورد نظر خطاب به یک شخص صادر گردیده اما با توجه به ماهیت نوعی بودن تصمیمات، هیئت عمومی خود را صالح به رسیدگی دانسته و حتی حکم به ابطال مصوبه مورد نظر داده است. آنچه در این مقاله آمده است، آرای در جهت حمایت از اصول تأمین اجتماعی است اما باید گفت، اگرچه رویه متأخر دیوان نسبت به رویه متقدم، نشان‌دهنده ارتقای حمایت از حقوق تأمین اجتماعی است اما باز هم مواردی قابل مشاهده است که دیوان از فلسفه حمایتی غفلت نموده است. به هر روی، این مهم نیازمند آشنایی قضات با مفاهیم، مبانی و اهداف حقوق تأمین اجتماعی است.

## منابع

- استوار سنگری، کوروش، ۱۳۹۰، *حقوق تأمین اجتماعی*، چ سوم، تهران، میزان.
- ایوبی، محدثه، ۱۳۹۵، *حقوق اساسی در ایران و سایر کشورهای جهان*، تهران، الهی.
- بادینی، حسن و زینب عصمتی، ۱۳۹۱ الف، «زمینه‌های تحقق اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران»، *رفاه اجتماعی*، ش ۴۴، ص ۱۹۹-۲۳۰.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۱ ب، «نقدی بر آرای دیوان عدالت اداری در پرتوی اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی»، *حقوقی دادگستری*، ش ۷۸، ص ۹-۴۶.
- حسین‌آبادی، امیر، ۱۳۸۴، *رویه قضایی در حقوق تأمین اجتماعی، دیدگاه‌هایی در حقوق تأمین اجتماعی*، تهران، مؤسسه فرهنگی هنری آتیه.
- زمانی، سیدقاسم و علی آزاد دوین، ۱۳۹۶، «مفهوم و جایگاه حق تأمین اجتماعی در اسناد بین‌المللی»، *حقوق پزشکی*، سال یازدهم، ش ۴۲، ص ۹-۴۰.
- ساروخانی، باقر، ۱۳۷۸، *اصول پایه در تدوین نظام تأمین اجتماعی*، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، شاول.
- السان، مصطفی و مجتبی همتی، ۱۳۸۴، «روند شکل‌گیری حقوق تأمین اجتماعی در اسناد و موازین بین‌المللی»، *رفاه اجتماعی*، ش ۱۹، ص ۲۵۳-۲۷۸.
- شیرزاد، امید، ۱۳۹۲، *دلایل ابطال مصوبات دولتی در دیوان عدالت اداری*، تهران، جنگل.
- عراقی، سیدعزت‌الله و همکاران، ۱۳۸۶، *درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، نقد قانون تأمین اجتماعی بر اساس مطالعه تطبیقی*، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- عراقی، سیدعزت‌الله، ۱۳۸۲، «اهمیت و جایگاه حقوق تأمین اجتماعی»، *حقوق تأمین اجتماعی*، پیش شماره، ص ۱۰-۲۱.
- \_\_\_\_\_، ۱۳۹۱، *حقوق کار*، چ هفتم، تهران، سمت.
- فیض‌زاده، علی و سعید مدنی قهفرخی، ۱۳۷۹، *بررسی مفهوم رفاه و تأمین اجتماعی در ایران و جهان*، تهران، مؤسسه پژوهشی تأمین اجتماعی.
- میرداماد نجف‌آبادی، سیدعلی، ۱۳۹۰، «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان عدالت اداری»، *اندیشه‌های حقوق عمومی*، ش ۱، ص ۳۵-۶۶.
- ویژه، محمدرضا و احمد کتابی رودی، ۱۳۹۶، «توسعه حقوق تأمین اجتماعی در بستر حق بر توسعه»، *مطالعات توسعه اجتماعی*، *ایران*، سال دهم، ش ۱، ص ۷-۲۳.
- هاشمی، سیدمحمد، ۱۳۹۱، *حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین*، چ دوم، تهران، میزان.