

Judicial Procedure of Administrative Justice Court in the cases about the changing the retirement fund by Employees of Privatized corporations

Omid Shirzad¹

1. Assistant Professor of public law, Faculty of Law, Political science and History, Department of Law, Yazd University, Yazd, Iran, shirzad@yazd.ac.ir

2025/01/27 – 2025/05/04

Abstract:

The privatization in Iran and transfer of state-owned corporations to private sector can be analyzed from various legal, economic, and political perspectives, But one of the new issues that has received less attention and is subject of this article is the legal status of employees of the privatized corporations by implementation of the general policies of Article 44 of the Constitution and subsequent laws related to them. Examination of some cases and procedure of labor dispute authorities and Administrative Justice Court indicates that some privatized corporations with disregarding the new legal status of their employees as "worker" and violating from the rules about the privatization, have disrupted the insurance status of their employees that leading to disputes and administrative conflicts. This research by descriptive-analytical method and gathering information through library research, critiques and analyzes the judicial procedure of branches and general assembly of the Administrative Justice Court concerning these conflicts. The paper with study the legal rules that govern on the issue and emphasize on the right to social security, has been concluded that the minimum legal right of employees in privatized corporations is to remain under the previous insurance fund with applying the provisions of the Social Security Law; Although recent regulations under certain conditions also permit changing the fund and transfer insurance records.

Keywords: Privatization, The right to social security, Administrative Justice Court, The statute of management of national services

1. Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، بهار ۱۴۰۴، شماره ۴۲

مقاله علمی پژوهشی

رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده

امید شیرزاد^۱ تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۲/۱۴

چکیده

خصوصی‌سازی ایرانی و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، از زوایای گوناگون حقوقی، اقتصادی و سیاسی قابل تحلیل و بررسی است؛ اما یکی از مسائل نو که به آن کمتر پرداخته شده و موضوع مقاله حاضر است، وضعیت حقوقی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده، پیروی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین مؤخر بر آن هست. بررسی برخی دعاوی و رویه مراجع حل اختلاف کار و دیوان عدالت‌اداری در باب آنها، حاکی از آن است که برخی از بنگاه‌های واگذار شده با بی‌اعتنایی به وضعیت حقوقی جدید کارکنان خود در قالب «کارگر» و نقض قواعد حاکم بر خصوصی‌سازی، موجب اختلال در وضعیت بیمه‌ای کارکنان خود و بروز دعا و اختلاف اداری گردیده‌اند. این پژوهش با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و گردآوری اطلاعات به شیوه کتابخانه‌ای، به نقد و بررسی رویه قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت‌اداری در باب این دعاوی پرداخته و ضمن تحلیل قواعد حقوقی حاکم بر قضیه و تأکید بر حق بر تأمین اجتماعی، به این رهیافت رسیده که حداقل حق قانونی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده در حوزه بیمه‌ای، ابقاء بر صندوق بیمه‌گر سابق با اعمال مقررات قانون تأمین اجتماعی است؛ گرچه قواعد اخیرالتصویب، تغییر صندوق و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای را نیز تحت شرایطی مجاز دانسته است.

کلیدواژه‌گان: خصوصی‌سازی، حق بر تأمین اجتماعی، دیوان عدالت‌اداری، قانون مدیریت خدمات کشوری.

^۱ . استادیار حقوق عمومی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و تاریخ، دانشگاه یزد، یزد: ایران.

shirzad@yazd.ac.ir

مقدمه

خصوصی‌سازی، سیاستی است که از زوایای مختلف اقتصادی، سیاسی و حقوقی قابل بررسی است. از منظر اقتصاد سیاسی و نظریه‌های دولت، ظاهراً این سیاست در پی بروز عوارض منفی نظریه دولت رفاهی سربرآورده و با پرچم‌داری دولت‌هایی چون آمریکا (دوره ریگان) و بریتانیا (دوره تاچر) از ۱۹۷۰ به بعد در غرب، به منصفه ظهور رسیده است. افزایش هزینه‌های دولت پیرو بنگاه‌داری و تصدی‌گری، فرار سرمایه، تضعیف حاکمیت دولت‌ها بر اقتصاد ملی و واقعیت‌های ناشی از ملاحظات بودجه‌ای که امکان هزینه‌های سخاوتمندانه اجتماعی را از دولت رفاهی سلب کرد، از عوامل افول نظریه دولت بزرگ رفاهی، گذار به دولت‌حداقلی و اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی دانسته شده است (رحمت‌الهی، ۱۳۸۸: ۱۲۰-۱۱۳). برخی آثار نیز، نقض آزادی‌های اقتصادی فردی و افول ابتکارات بخش خصوصی در اقتصاد ملی را از علل گرایش به خصوصی‌سازی دانسته و معتقدند در دولت مداخله‌گر رفاهی، امکان‌گزینش شخصی شهروند، چنان محدود و نظارت دولت چنان فراگیر می‌شود که شکل تازه‌ای از بردگی پدید می‌آید (نجارزاده هنجنی، ۱۴۰۰: ۸۳-۸۲).

در کشور ما نیز اصل ۴۴ قانون اساسی با تمهید اقتصادی دولتی-رفاهی، به تدریج زمینه‌ساز بروز مشکلات و عوارض منفی گردید که افزایش هزینه‌های دولت، رقابت بنگاه‌های دولتی با بخش خصوصی و خروج سرمایه از کشور را می‌توان از جمله آنها دانست؛ از این‌رو، با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط رهبری در سال ۱۳۸۴ و در پی آن، تصویب قوانین عادی همچون قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۷، گذار ایرانی به خصوصی‌سازی رسماً آغاز شد و سازمان خصوصی‌سازی به عنوان مؤسسه‌ای دولتی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی، متولی مدیریت این مهم گردید. موضوعات گوناگونی در خصوصی‌سازی ایرانی می‌تواند مورد مذاقه قرار گیرد؛ ولی یکی از مسائل مهم که تاکنون بدان کمتر پرداخته شده است و در عمل، منجر به بروز اختلاف و اقامه دعوی در دیوان عدالت‌اداری و برخی مراجع شبه‌قضایی گردیده، وضعیت حقوقی-استخدامی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی است.

سؤال اینجاست که آیا کارکنان بنگاه‌های واگذار شده، همچنان مصداقی از کارمندان و مستخدمان دولت بوده‌اند و از حیث بیمه‌ای، همچنان مشمول صندوق بازنشستگی سابق خود هستند؟ یا با تحقق خصوصی‌سازی، در وضعیت حقوقی و بیمه‌ای آنها نیز تغییر حاصل می‌شود؟ رویکرد قوانین حاکم بر خصوصی‌سازی در این باره چیست؟ و دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به دعاوی استخدامی و تغییر

رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده ۸۷

صندوق بیمه‌گر، در این باره چه رویه‌ای اتخاذ نموده است؟ مقاله حاضر، مترصد پاسخ به سؤالات یادشده بوده و در سه بخش کلی، سامان یافته است. در بخش نخست، رویکرد قوانین حاکم بر خصوصی‌سازی نسبت به موضوع بررسی خواهد شد. در بخش دوم، در چارچوب حق بنیادین بشر بر بهره‌مندی از تأمین اجتماعی، به مسأله نگریسته خواهد شد و در بخش پایانی، رویه قضایی شعب و هیات عمومی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده، نقد و ارزیابی می‌گردد.

۱. رویکرد قوانین حاکم بر خصوصی‌سازی نسبت به موضوع

با توجه به ضرورت تبعیت قوای سه‌گانه از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از طرف رهبری و تصریح بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به نظارت بر حسن اجرای آنها، نظام تقنینی کشور پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شاهد تصویب دو قانون عادی در راستای کوچک‌سازی دولت و رهسازی وی از انجام تصدی‌های غیرضرور بوده است. یکم، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و دوم، قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۸۷. در باب مسأله مطرح شده در مقدمه تحقیق، دو مستند کلیدی در قوانین فوق‌الذکر وجود دارد که مستلزم توجه و تحلیل است:

اول، تبصره یکم ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر می‌دارد: «در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار، بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، قانون‌گذار در این تبصره، به صراحت، حاکمیت قوانین کار و تأمین اجتماعی بر کارکنان شرکت‌های دولتی واگذار شده را شناسایی کرده و به تعبیری، وضعیت حقوقی این افراد را نه «کارمند»، بلکه «کارگر» تلقی نموده است. گرچه شایسته بود مقنن در انشاء این ماده، به جای لفظ «کارمندان شرکت واگذار شده»، از عبارت «کارگران» یا حداقل «کارکنان» استفاده می‌کرد و بدین ترتیب، هماهنگی بیشتری میان عبارات و فرازهای این تبصره برقرار می‌ساخت. تفکیک وضعیت حقوقی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده از «کارمند» به «کارگر»، شاید در نگاه نخست، مطلبی ساده و بدیهی به نظر رسد؛ ولی در عمل و رویه برخی بنگاه‌های واگذار شده، منشأ اختلاف میان آن نهاد و کارکنان و بروز دعاوی متعدد شده است.

به دیگرسخن، تجارب برخاسته از خصوصی سازی ایرانی، بویژه در برخی بنگاه‌های بزرگ واگذار شده نظیر شرکت مخابرات ایران و فولاد مبارکه اصفهان، حاکی از آن است که شرکت‌های یادشده، بدون توجه به تغییر وضعیت حقوقی برخی کارکنان خود و شمول قواعد حمایتی کار و تأمین اجتماعی نسبت به آنان، ایشان را همچنان در صندوق‌های بازنشستگی پیش از واگذاری، «ابقاء» کرده و احکام و نرخ کسور قانون تأمین اجتماعی را نسبت به آنان اعمال نکرده‌اند^۱. توجه به تفاوت حقوقی میان مفاهیم «کارگر» و «کارمند» در مسأله تحقیق حاضر بسیار اثرگذار است؛ زیرا فرضیه نگارنده، آن است که خصوصی سازی بنگاه، منجر به تغییر وضعیت حقوقی کارکنان سابق از کارمند به کارگر بخش خصوصی خواهد شد. از منظر مبانی نظری و حمایتی حقوق کار نیز اصل بر شمول قوانین و قواعد امره کار و تأمین اجتماعی نسبت به شاغلین بخش خصوصی است و مستثنی شدن این اشخاص از این چتر حمایتی، مستلزم ارائه دلیل صریح قانونی است. به تعبیر مرحوم استاد عراقی: «در مواردی که شمول مقررات استخدامی خاص نسبت به فردی مورد تردید باشد، در صورتی که عنوان کارگر در مورد او درست باشد، مشمول قانون کار خواهد بود؛ زیرا شمول قانون کار نسبت به تمامی کسانی که تعریف کارگر و کارفرما در مورد آنها درست است و رابطه‌شان از مصداق‌های رابطه کارگر و کارفرمایی به شمار آید، «اصل» محسوب می‌شود.» (عراقی، ۱۳۹۲: ۱۵۰).

در ساحت ادبیات قانونی، مواد ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ و ماده ۲ قانون کار^۳، به تعریف مفاهیم کارمند و کارگر پرداخته‌اند. علی‌رغم وجود برخی شباهت‌ها بین این مفاهیم، بویژه در عرف شغلی و کاری جامعه ایران، دقت نظر در تعاریف قانونی مورد اشاره، مؤید تفاوت‌های متعدد میان آن دو است. اولاً، ماهیت و مبنای استخدام کارمندی، ماهیت و مبنایی مطلقاً قانونی است و از قواعد امره اداری نشأت می‌گیرد؛ حال آنکه مبنای شکل‌گیری روابط کارگری-کارفرمایی قرارداد کار البته با رعایت حداقل‌های حمایتی مذکور در ماده ۸ قانون کار^۴ است. به علاوه، استخدام کارمندی، صرفاً توسط اداره و شخص حقوقی

^۱ . در بخش پایانی مقاله، به دعاوی مربوط به کارکنان بنگاه‌های یادشده و صندوق‌های بیمه‌گر آنها در دیوان عدالت اداری پرداخته خواهد شد.

^۲ . «کارمند دستگاه اجرایی، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود.»

^۳ . «کارگر از لحاظ این قانون کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق‌السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند.»

^۴ . «شروط مذکور در قرارداد کار یا تغییرات بعدی آن در صورتی نافذ خواهد بود که برای کارگر مزایایی کمتر از امتیازات مقرر در این قانون منظور ننماید.»

حقوق عمومی و با رعایت ضوابط قانونی جذب مستخدم از جمله برگزاری آزمون استخدامی امکان‌پذیر است؛ حال آنکه، به‌کارگیری کارگر و انعقاد قرارداد کار منحصر به اداره نیست و با توافق اراده‌ها صورت می‌گیرد. براین اساس، استخدام کارمند فقط توسط ادارات و اشخاص حقوقی حقوق عمومی ممکن است و نهادهایی که دو ویژگی مهم اداره یعنی «تأسیس قانونی» و «دارا بودن اختیارات حاکمیتی» را ندارند، در معنای دقیق حقوقی، استخدام کارمندی انجام نمی‌دهند؛ بنابراین، مؤسسه خصوصی، نه یک اداره بلکه یک «کارفرما» است و نیروهای آن به‌لحاظ وضعیت حقوقی، کارگر هستند (نجارزاده هنجی، ۱۳۹۸: ۲۰-۱۹). وانگهی، در مورد تبصره یکم ماده ۲۱ ق. م. خ. ک، بویژه فراز پایانی آن، که به کارکنان بنگاه‌های واگذار شده، اختیار ابقاء بر صندوق بازنشستگی قبلی را اعطا کرده، ملاحظات و شبهاتی مطرح است، از جمله اینکه، آیا حکم مقنن تحت این عنوان: «... در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.»، به معنای حاکمیت احکام صندوق سابق بیمه‌شده بر اوست؟ یا در صورت واگذاری بنگاه به بخش خصوصی، حتی در صورت ابقاء بر صندوق بیمه‌گر سابق، باید قائل به محاسبه نرخ کسور و حق بیمه بر اساس مقررات کار و تأمین اجتماعی بود؟ گرچه برخی نویسندگان در این باره قائل به این هستند که قانون‌گذار در تبصره ۱ ماده ۲۱، به‌لحاظ رعایت حقوق مکاتبه و ملاحظات دیگر، کارکنان شرکت‌های واگذار شده را در حفظ صندوق قبلی مختار و مخیر نموده و حفظ صندوق قبلی، به معنی معتبر و قابل اجرا دانستن مقررات حاکم بر آن صندوق است (رستمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۱)؛ ولی در نقد این دیدگاه و از منظر بدیهیات تفسیر مراد قانون‌گذار باید گفت: فراز پایانی تبصره ۱ ماده ۲۱ تحت این عنوان: «... در صورت تمایل می‌توانند تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باشند.» را باید در چارچوب احکام صدر تبصره مدنظر قرار داد و نمی‌توان میان عبارات و احکام مذکور در تبصره تعارضی جاری ساخت؛ بنابراین، از آنجا که در صدر تبصره، بر اعمال قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی بر کارکنان شرکت‌های واگذار شده تصریح شده است؛ ابقاء این اشخاص بر صندوق بازنشستگی قبلی خود نیز، با رعایت احکام حمایتی کار و تأمین اجتماعی خواهد بود، نه احکام خاص حاکم بر صندوق بازنشستگی سابق. بنابراین، حداقل حق قانونی قابل استنباط از تبصره مذکور این است که حتی در صورت ابقاء کارکنان یادشده در صندوق بازنشستگی قبلی، آنها مستحق اصلاح احکام بیمه‌ای و اعمال نرخ کسور قانون تأمین اجتماعی هستند.

دومین مستند علاوه بر تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب خرداد ۸۷ است که در آن، مقنن در عین پیش‌بینی ابقاء کارکنان

شرکت‌های واگذار شده در صندوق قبلی، بر جاری بودن احکام قانون تأمین اجتماعی و نرخ حق بیمه نسبت به افراد و صندوق‌های قبلی تصریح نموده است. طبق این تبصره: «کلیه قوانین و مقررات مربوط به کسر حق بیمه و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در امور دریافت حق بیمه و اخذ جرائم ناشی از دیرکرد پرداخت حق بیمه از جمله مواد (۴۹) و (۵۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، نسبت به افراد و صندوق‌های فوق مجری خواهد بود.» منظور قانون‌گذار از افراد و صندوق‌های فوق، کارکنان بنگاه‌های واگذار شده و صندوق بیمه‌گر سابق آنهاست.

در پایان، باید به یکی از مستندات جدید قانونی که حکایت از قابلیت تغییر صندوق بازنشستگی و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای دارد، اشاره داشت. ماده ۲ «قانون نقل و انتقال سوابق بیمه یا کسور بازنشستگی بین صندوق‌های بازنشستگی و تجمیع سوابق بیمه‌ای اشخاص» مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۱ در مانحن فیه مقرر می‌دارد: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، نقل و انتقال سوابق بیمه یا کسور بازنشستگی در مورد اشخاصی که به علت انتقال، استعفاء، بازخرید خدمت، اخراج، انفصال دائم و همچنین تغییرات ساختاری ناشی از ادغام، انحلال و واگذاری‌ها، رابطه استخدامی آنان با کارفرمای متبوع، قطع و به تبع آن از عضویت و شمول صندوق بازنشستگی مربوط، خارج یا به سبب بیمه‌پردازی و یا تبدیل وضع استخدامی، مشترک صندوق بازنشستگی جدید شده یا بشوند، امکان‌پذیر می‌باشد.» در این مقررۀ قانونی، «تغییر محل خدمت» و «تغییر وضعیت اشتغال متقاضی انتقال سوابق بیمه‌ای»، از جمله شرایط انتقال سوابق بیمه‌ای یا بازنشستگی تلقی شده و یکی از عوامل این تغییر، محل خدمت یا وضعیت اشتغال بیمه‌شده، و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی دانسته شده است (میرزاده کوهشاهی و همکاران، ۱۴۰۲: ۲۰۴-۲۰۰). مستند یادشده، مؤید آن است که مقنن به تغییر وضعیت حقوقی بیمه شدگان بنگاه‌های واگذار شده بابت خصوصی‌سازی و تغییرات ساختاری، عنایت داشته و ضمن تجویز قابلیت تغییر صندوق بیمه‌گر و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای، ابقاء بیمه‌شده بر صندوق بازنشستگی سابق بدون لحاظ کردن وضعیت حقوقی جدید وی را، مردود و منتفی دانسته است.

۲. رویکرد حقوق بشری به موضوع با تأکید بر حق بر تأمین اجتماعی

امروزه می‌توان در فهرست مصادیق حق‌های اساسی، به حق بر تأمین اجتماعی نیز اشاره داشت. قرارگرفتن انسان در برخی تنگناها و مصائب زندگی همچون بیماری، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی و بازنشستگی ایجاب می‌کند تا حمایتی سازمان‌یافته و حقوقی از وی در شرایط یادشده به عمل آید و انسان را درکنار بسیاری دیگر از حق‌ها، مستحق تمتع از حق بر تأمین اجتماعی نیز بدانیم. در تحلیل فلسفه

رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده ۹۱

وجودی نظام تأمین اجتماعی، علاوه بر ملاحظات حقوقی بیان شده، ادله دیگری نیز قابل اقامه است: از جمله اینکه، تأمین اجتماعی؛ ابزاری است برای مقابله با خطرات و آسیب‌های اجتماعی، تأمین اجتماعی؛ ابزاری است برای حفظ تعادل اقتصادی افراد جهت جبران کاهش درآمد و افزایش هزینه آنها، و تأمین اجتماعی؛ زمینه‌ساز رشد و تعالی منزلت انسانی است و اینکه می‌توان با کاهش فقر و بهبود معاش بیمه‌شدگان، تهدیدات علیه نظم اجتماعی و بزهکاری را کاهش داد (استوارسنگری، ۱۳۹۰: ۱۶-۱۳).

در سطح منابع نظام بین‌المللی حقوق بشر، مواد ۲۲ و بند ۱ ماده ۲۵ اعلامیه جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ مجمع عمومی ملل متحد^۱ و ماده ۹ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ۱۹۶۶^۲ مصوب همان نهاد، این حق را به رسمیت شناخته‌اند. به علاوه، دهها مقاله‌نامه و توصیه‌نامه بین‌المللی خاص تأمین اجتماعی در مجموعه مصوبات سازمان بین‌المللی کار مشاهده می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۹۱-۴۹۰). در سطح منابع بومی و داخلی نیز، آموزه‌های شیعی^۳ و اصل ۲۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی^۴، حق بر تأمین اجتماعی شهروندان را شناسایی کرده‌اند.

۱. **ماده ۲۲:** «هر کس از حیث اینکه عضو جامعه محسوب است، حق دارد از تأمین اجتماعی برخوردار گردد و می‌تواند به کمک کوشش ملی و یاری بین‌المللی با توجه به سازمان و امکانات هر کشور از حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی که با حیثیت و تکامل آزاد شخصیت انسانی ملازمه داشته باشد، بهره مند شود».

ماده ۲۵: «هر کس حق دارد از سطح یک زندگی برخوردار باشد که سلامت و رفاه او و خانواده‌اش، از جمله خوراک و لباس و مسکن و رسیدگی‌های پزشکی آنان را تأمین کند. همچنین حق دارد از خدمات ضروری اجتماعی در هنگام بیکاری و بیماری و درماندگی و بیوگی و پیری یا در سایر مواردی که بنا به اوضاع و احوالی بیرون از اراده او، وسایل معاش وی مختل گردد، استفاده کند. مادر بودن و فرزند بودن، استفاده از کمک و مساعدت مخصوص را ایجاد می‌کند».

۲. ماده ۹: «کشورهای طرف این میثاق، حق هر شخص را به تأمین اجتماعی از جمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند».

۳. بخشی از نامه ۵۳ نهج البلاغه امام علی (ع) خطاب به مالک اشتر در مقام زمامداری مصر: «اللّٰهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ، مِنَ الْمَسَاكِينِ وَالْمُحْتَاجِينَ وَأَهْلِ الْبُؤْسَى وَالزَّمْنَى، فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَمُعْتَرًا، وَأَحْفَظَ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَكَ مِنْ حَقِّهِ فِيهِمْ، وَأَجْعَلْ لَهُمْ قِسْمًا مِنْ بَيْتِ مَالِكَ، وَقِسْمًا مِنْ غَلَاتِ صَوَافِي الْأَسْلَامِ فِي كُلِّ بَلَدٍ...» خدا را خدا را در خصوص طبقات پایین و محروم جامعه، که هیچ چاره‌ای ندارند، [و عبارتند] از: زمین‌گیران، نیازمندان، گرفتاران، دردمندان. همانا در این طبقه محروم، گروهی خویش‌نشن‌داری کرده و گروهی به گدایی دست نیاز برمی‌دارند. پس برای خدا پاسدار حقی باش که خداوند برای این طبقه معین فرموده است: بخشی از بیت‌المال، و بخشی از غله‌های زمین‌های غنیمی اسلام را در هر شهری به طبقات پایین اختصاص ده...».

۴. «بر خورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند».

در مانحن فیه، بررسی برخی پرونده‌ها و دعاوی حاکی از آن است که شماری از بنگاه‌های واگذار شده با بی‌اعتنایی به ضوابط قانونی حاکم بر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی، وضعیت حقوقی جدید کارکنان شرکت‌ها تحت عنوان «کارگر» و اعمال نرخ کسور حق بیمه کارکنان مغایر با احکام قانون تأمین اجتماعی، «حق برتأمین اجتماعی» آنان را نقض نموده و در وضعیت بیمه‌ای آنان اختلال ایجاد کرده‌اند. در این قضایا و دعاوی، ابقاء بیمه‌شدگان و کارکنان بنگاه‌های واگذار شده بر صندوق بیمه‌گر سابق، آن هم بدون تسری احکام قانون تأمین اجتماعی نسبت به آنان، منجر به آن شده است که در یک کارگاه واحد، رفتار متفاوتی با اشخاص دارای رسته و شغل و پست مشابه صورت پذیرد و برخی کارکنان که پس از خصوصی‌شدن بنگاه مشغول به کار شده‌اند، به دلیل تبعیت از احکام قانون تأمین اجتماعی و مشمول صندوق تأمین اجتماعی بودن، از مزایای بیمه‌ای مضاعفی نسبت به کارکنان سابق (که قبل از خصوصی‌شدن شرکت، شاغل به خدمت بوده‌اند) بهره‌مند گردند. این موضوع، علاوه بر مغایرت با اصل ۱۹^۱ و بند ۹ اصل سوم قانون اساسی^۲ و ایجاد نابرابری و تبعیض، با تکلیف قانونی کارفرمایان، مذکور در ماده ۱۴۸ قانون کار^۳ نیز در تضاد بوده و اصل مترقی حقوق برابر برای کار برابر را مخدوش می‌سازد. در ادامه، شماری از این قضایا و دعاوی و رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در این باره را بررسی خواهیم نمود.

۳. رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی بیمه‌ای کارکنان بنگاه‌های واگذار شده

از بدو تأسیس دیوان عدالت‌اداری تاکنون، دعاوی مرتبط با تأمین اجتماعی همچون پرداخت حق بیمه و نحوه احتساب آن در سنوات بیمه‌پردازی، برقراری مستمری و مزایای بیمه‌ای و تغییر صندوق بازنشستگی به شکل اختیاری از طرف بیمه‌شده، در زمره دعاوی پرشمار و متعدد دیوان قرار داشته که در جای خود قابل تحلیل و بررسی است (دلاوری، ۱۳۹۶: ۲۰۲-۲۲۴)؛ اما خصوصی‌سازی و تغییر جبری ماهیت حقوقی بنگاه‌های واگذار شده و وضعیت استخدامی کارکنان آنها، موجب شده تا در سال‌های اخیر، برخی دعاوی پیرامون این ماجرا، بدو یا به شکل فرجامی در دیوان مطرح گردد.

۱. مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.
 ۲. دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به‌کاربرد:

..... رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.....

۳. «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلف هستند «بر اساس قانون تأمین اجتماعی»، نسبت به بیمه‌نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند.»

مطالعه آراء و رویه قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت‌اداری در این باره، مؤید آن است که برخی بنگاه‌های واگذار شده، مغایر با قواعد حاکم بر خصوصی‌سازی و بدون لحاظ کردن وضعیت حقوقی جدید کارکنان خود در قالب «کارگر»، ضمن ابقاء آنان بر صندوق بازنشستگی و بیمه‌گر قبل از واگذاری، با آنها طبق احکام خاص حاکم بر آن صندوق رفتار نموده‌اند. این امر منجر به بروز اختلاف میان شماری از کارکنان این بنگاه‌ها و کارفرما گردیده و در قالب خواسته‌هایی نظیر الزام کارفرما به بیمه نمودن کارکنان طبق احکام قانون تأمین اجتماعی، خواسته تغییر صندوق بازنشستگی سابق به صندوق تأمین اجتماعی و یا ابقاء بر صندوق سابق و الزام آن صندوق به رعایت احکام امره کار و تأمین اجتماعی نسبت به کارگران، موجب اقامه دعوا در مراجع حل اختلاف کار و دیوان عدالت‌اداری گردیده است.

در این دعاوی، کارکنان شاکی در مواردی مستند به ماده ۱۵۷ قانون کار، شرکت کارفرما که بنگاه خصوصی امروز و شرکت دولتی دیروز است را در مراجع حل اختلاف کار طرف شکایت قرار داده‌اند.^۱ از جمله این دعاوی، می‌توان به قضیه اقامه دعوی تعداد کثیری از کارگران شرکت فولاد مبارکه اصفهان علیه کارفرما - که پیرو سیاست خصوصی‌سازی در سال ۸۶، سهام آن به بخش خصوصی واگذار شده است - اشاره داشت. این افراد، ابقاء خود بر صندوق بیمه‌گر قبلی (صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد) و حاکم ساختن احکام بیمه‌ای خاص آن صندوق بر خود پس از واگذاری سهام شرکت به بخش خصوصی و تبعاً، نقض حق بر تأمین اجتماعی خویش به دلیل اعمال نرخ کسور حق بیمه مغایر با احکام قانون تأمین اجتماعی را، از تخلفات کارفرما دانسته و از این جهت، در مراجع حل اختلاف کار شهرستان مبارکه اصفهان اقامه دعوی کرده‌اند. مطالعه آراء مراجع حل اختلاف کار شهرستان مبارکه اصفهان،^۲ حاکی از آن است که مراجع مذکور بدون در نظر گرفتن مستندات، ملاحظات و استدلال‌های حقوقی مذکور در این مقاله، شکایت کارگران شاکی را با استدلال‌هایی ضعیف رد نموده‌اند؛ از جمله آنکه

۱. ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب ۶۹/۸/۲۹: «هرگونه اختلاف فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز که ناشی از اجرای این قانون و سایر مقررات کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد، در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارفرما و کارگر یا کارآموز و یا نمایندگان آنها در شورای اسلامی کار و در صورتی که شورای اسلامی کار در واحدی نباشد، از طریق انجمن صنفی کارگران و یا نماینده قانونی و کارگران و کارفرما حل و فصل خواهد شد و در صورت عدم سازش از طریق هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف به ترتیب آتی رسیدگی و حل و فصل خواهد شد.»

۲. دادنامه شماره ۷۲۶۵۳۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ هیأت تشخیص اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان مبارکه اصفهان و دادنامه شماره ۵۲۲۱۴۴۱۲۵۱۲۹۷۵ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۸ هیأت حل اختلاف اداره تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان مبارکه اصفهان.

مقرر داشته‌اند: در تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری صرفاً به اعمال احکام قانون کار بر کارکنان شرکت واگذار شده، اشاره شده است، نه قانون تأمین اجتماعی!!!!

وانگهی، پرواضح است که قانون کار و احکام حمایتی آن در پیوند نزدیکی با احکام قانون تأمین اجتماعی قرار دارد و قانون‌گذار در مورد کارگران مشمول قانون کار - که کارگران فولاد مبارکه مصداق بارز آنها هستند - در مواد متعددی از قانون کار، به تسری احکام قانون تأمین اجتماعی به ایشان اذعان نموده است، از جمله ماده ۲۳ قانون کار که وفق آن: «کارگر از لحاظ دریافت حقوق یا مستمری‌های ناشی از فوت، بیماری، بازنشستگی، بیکاری، تعلیق، از کارافتادگی کلی و جزئی و یا مقررات حمایتی و شرایط مربوط به آنها، تابع قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.» و نیز ماده ۱۴۸ قانون کار که براساس آن: «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلف هستند: «براساس قانون تأمین اجتماعی»، نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند.» ماده ۱ دستورالعمل اداری موضوع ماده ۱۴۸ قانون کار مصوب ۹۳/۱۰/۳ وزیر وقت تعاون، کار و رفاه اجتماعی خطاب به مراجع حل اختلاف کار نیز تصریح دارد: «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول قانون کار مکلف هستند «براساس قانون تأمین اجتماعی» نسبت به بیمه نمودن کارگران خود اقدام نمایند.» مراجع حل اختلاف کار یادشده در بخشی دیگر از آراء خود، به مخیر بودن کارگران در طرح تقاضای تغییر صندوق بازنشستگی استناد کرده و عدم اعتراض کارگران به ابقاء در صندوق بازنشستگی فولاد پس از خصوصی‌سازی راه اماره قبول شرایط و میل به ماندن در آن صندوق بازنشستگی خاص دانسته‌اند!! در این باره نیز باید توجه داشت حتی اگر کارگر در انعقاد قرارداد کار از طریق امضاء و اختیار خود، شرط یا حکمی را بپذیرد، آن شرط یا حکم طبق ماده ۸ قانون کار^۱ در صورتی نافذ خواهد بود که مغایر با قواعد آمره حمایتی از جمله قواعد بیمه‌ای نباشد؛ بنابراین، ادعای کارفرما (شرکت فولاد مبارکه اصفهان) و مراجع حل اختلاف کار شهرستان مبارکه مبنی بر اینکه بیمه‌شدگان، طوعاً ابقاء در صندوق بازنشستگی فولاد را برگزیده‌اند؛ اساساً مغایر با نظام حمایتی حقوق کار است و کارفرما و صندوق بازنشستگی فولاد نمی‌توانند در توجیه رفتار و تصمیمات غیرقانونی خود، رضایت کارگر را مستمسک خویش قرار داده و از عدم آگاهی حقوقی، نیاز مالی و موقعیت اجتماعی - اقتصادی پایین‌تر کارگران، به نفع خویش سوءاستفاده نمایند. فلسفه وجودی ماده ۸ قانون کار و عدم اعتبار تراضی مغایر قواعد آمره و حمایتی کار، رفع چنین نابرابری‌ها و صیانت از موقعیت فرودست کارگر است.

^۱ «شروط مذکور در قرارداد کار یا تغییرات بعدی آن در صورتی نافذ خواهد بود که برای کارگر، مزایایی کمتر از امتیازات مقرر در این قانون منظور ننماید.»

رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده ۹۵

در این قضیه، کارگران فولاد مبارکه در مقام فرجام‌خواهی به خواسته نقض رأی هیأت حل اختلاف مبارکه در شعبه ۶۰ بدوی دیوان عدالت‌اداری اقامه دعوا کردند^۱ که متأسفانه، شعبه بدوی در استدلالی قابل نقد، ادعای آنان را رد و رأی مرجع شبه‌قضایی مذکور را در قالب دادنامه ۲۰۳۴۳۰۴ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۹ ابرام نموده است. قاضی محترم شعبه بدوی در این رأی متذکر شده است: «..... کارکنان بنگاه‌های دولتی خصوصی‌شده، اختیار دارند تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی‌بمانند و تداوم بیمه‌پردازی شاکی به صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد در طول سالیان متمادی (از ۸۶ به بعد)، دلالت بر تمایل وی به باقی‌ماندن بر صندوق مذکور دارد. لذا اعتراض شاکی از حیث «تغییر صندوق» وارد نمی‌باشد.....».

از سوی دیگر، دادرسی به تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که در بخش یکم مقاله مورد اشاره واقع شد، عنایت کرده و اذعان داشته که بر فرض ابقاء بیمه‌شدگان بر صندوق بیمه‌گر سابق، درباب شرایط حق بیمه، باید با آنان بر مبنای قانون تأمین اجتماعی رفتار کرد؛ منتهی دادرسی بدون توجه به اینکه کارفرما باید از آغاز تاریخ خصوصی‌سازی و تغییر ماهیت حقوقی بنگاه (در مورد شرکت فولاد مبارکه از سال ۸۶) با هماهنگی صندوق فولاد این چنین رفتار می‌کرده است؛ پرداخت حق بیمه از جانب کارفرما از سال ۹۸ به بعد براساس نرخ حق بیمه قانون تأمین اجتماعی را نشانه ایفای تعهد از جانب وی دانسته و بر این اساس، رأی هیأت حل اختلاف شهرستان مبارکه را ابرام نموده است. در مقام نقد رأی باید گفت که متأسفانه دادرسی شعبه، عدم انجام تکلیف قانونی از سوی کارفرما بین سال‌های ۸۶ الی ۹۸ (۱۲ سال سابقه بیمه‌پردازی غیرقانونی) را اساساً نادیده گرفته است!!!!

به دیگر سخن در این قضیه، خواننده دعوا (کارفرما)، درحالی منکر و جاهت‌قانونی حق بیمه‌شدگان است که از دی ماه سال ۹۸ به بعد، نرخ کسور حق بیمه آنان را براساس احکام قانون تأمین اجتماعی می‌پردازد و در پاسخ به دادخواهی کارگران، مدعی عدم حاکمیت احکام قانون تأمین اجتماعی بر وضعیت بیمه‌ای ایشان است!!!! بدیهی است اعمال این نرخ کسور از دی ۹۸، خود، دلیل بارزی است بر حقیقت ادعای شکات و پذیرش قصور و تخطی از قوانین و مقررات توسط کارفرما و صندوق بازنشستگی فولاد. بنابراین، انتظار می‌رفت شعبه ۶۰ بدوی دیوان، این موضوع را به مثابه دلیل اثبات حق شاکی (کارگر) در نظر گیرد،

۱. لازم به ذکر است مستند به تبصره ۲ ماده ۳ قانون جدید دیوان عدالت‌اداری مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰، شکایات اشخاص از آراء قطعی مراجع شبه‌قضایی، مستقیماً در شعب تجدیدنظر دیوان مطرح و رسیدگی می‌گردد. اقامه دعوا در قضیه مورد بررسی، مربوط به قبل از تصویب و اجرای قانون جدید دیوان است.

نه به عنوان دلیلی در رد ادعای موجه وی!!! وانگهی، تجدیدنظرخواهی شکات از رأی یادشده در شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری نیز، به سرنوشتی مشابه دچار گردیده است.^۱!!!

نظر به عدم حصول نتیجه برای کارکنان این بنگاه واگذارشده در شکایت از کارفرما در مراجع حل اختلاف کار و فرجام‌خواهی در دیوان، تعداد کثیری از کارگران شرکت فولاد مبارکه اصفهان مستند به اصل ۱۷۳ قانون اساسی^۲ و بند ۱ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری^۳، در مقام اعتراض به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و با عنایت به ماهیت حقوقی دولتی «صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد» که در رأی شماره ۲۴۶۵ مورخ ۹۸/۸/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورد تصریح واقع شده، علیه این صندوق بازنشستگی خاص - که صندوق بیمه‌گر آنان قبل از واگذاری به بخش خصوصی است - در شعب بدوی دیوان اقامه دعوا می‌نمایند.

در این شکایات، شکات ضمن طرح خواسته الزام صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد به رعایت احکام امره قوانین کار و تامین اجتماعی نسبت به خود و الزام دستگاه طرف شکایت به اعاده حقوق تضییع شده بیمه‌شدگان، مدعی بودند صندوق طرف شکایت، چرا به نحو غیرقانونی و با گذشت حدود ۱۶ سال از واگذاری سهام شرکت فولاد مبارکه به بخش خصوصی، کسور حق بیمه کارکنان را مغایر با احکام قانون تأمین اجتماعی و نرخ کسور مذکور در آن قانون محاسبه و دریافت می‌نموده و در این زمینه، نه تنها به اعتراضات میدانی بیمه‌شدگان اعتنایی نکرده؛ بلکه رفتار غیرقانونی کارفرما (شرکت فولاد مبارکه اصفهان) را تنفیذ و از وی حق بیمه دریافت کرده است. در این قضیه، شکات علاوه بر استناد به مستندات مورد اشاره در مقاله، مستند به ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۵۴، مدعی امتناع صندوق فولاد از انجام تکالیف قانونی خود بودند. طبق این ماده: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان بیمه‌گر در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود».

۱. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۶۷۳۰۷۶ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۰ شعبه ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری.

۲. «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 قضائیه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».

۳. صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

الف. تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.....

بررسی رویه شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، حاکی از وجود تعارض است. از جمله، می‌توان به چندین دادنامه اشاره داشت که موافق استدلال‌های انجام‌شده در این تحقیق، حکم به ورود شکایت شکات (کارگران شرکت فولاد مبارکه اصفهان) و الزام صندوق طرف شکایت به تبعیت از مقررات مندرج در قانون تأمین اجتماعی در حق شکات، صادر شده است.^۱ برخی شعب تجدیدنظر نیز ضمن پذیرش تجدیدنظرخواهی صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و نقض دادنامه بدوی علیه این شخص دولتی، خواسته کارگران را از طریق «قرار رد شکایت» رد نموده‌اند.^۲ با عنایت به تشابه موضوع، وحدت خواسته و اصحاب دعوی و درعین حال، تعارض موجود در آراء یادشده، مقتضی است ریاست دیوان به استناد ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری، در قضیه کارگران شرکت واگذارشده فولاد مبارکه اصفهان - که پرونده‌ای کثیرالشکای است - زمینه صدور رأی وحدت رویه از طریق هیأت عمومی را فراهم آورد؛ امری که تا زمان نگارش این مقاله (اسفند ۱۴۰۳)، تحقق نیافته است. وانگهی، علاوه بر قضیه یادشده، مطالعه رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری حاکی از وجود پرونده‌ها و قضایای مشابه درمورد دیگر بنگاه‌های خصوصی شده است. از جمله می‌توان به رأی وحدت رویه شماره ۱۸۸۹۲۳۵/۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۸/۸ با موضوع اعلام تعارض در برخی آرای شعب دیوان عدالت اداری اشاره داشت که مربوط به دعاوی بازنشستگان شرکت واگذارشده مخابرات ایران به طرفیت صندوق بازنشستگی کشوری است. در این رأی وحدت‌رویه، علی‌رغم تفاوت در اصحاب دعوی، خواسته‌ای مشابه خواسته کارکنان فولاد مبارکه اصفهان (اعمال احکام قانون تأمین اجتماعی بر وضعیت بیمه‌ای کارکنان بنگاه‌های واگذارشده)، مدنظر شکات و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. نظر به اهمیت این رأی وحدت‌رویه جدید و ارتباط مستقیم آن با مسأله تحقیق، متن آن در زیر منعکس می‌گردد:

«الف. در رابطه با خواسته الزام صندوق بازنشستگی کشوری به اصلاح حکم بازنشستگی از حیث اجرای تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، بین دادنامه‌های شماره ۱۹۲۶۹۸۸/۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۶ و شماره ۱۶۶۲۱۸۶/۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۳ صادره از شعبه ۲۶ تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت

۱. از جمله دادنامه شعبه بدوی ۳۵ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۱/۱/۲۹؛ دادنامه شعبه بدوی ۴۲ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۶؛ دادنامه شعبه بدوی ۴۵ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۷؛ دادنامه شعبه ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۳.

۲. دادنامه شعبه ۲۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۱.

و دادنامه شماره ۱۳۷۳۱۱۰۵۳۷۳۹۰۰۰۰۱۳۱۳۹۰ مورخ ۱۴۰۱/۳/۹ صادره از شعبه ۲۵ تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت، تعارض محرز است.

ب. نظر به این که اولاً، به موجب تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است که: «در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند» و ثانیاً، مقنن در ماده ۱۴۸ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مقرر کرده است: «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلفند براساس قانون تأمین اجتماعی نسبت به بیمه‌نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند» و ثالثاً، به موجب تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۸/۱۱/۸۶ در خصوص کارکنان شرکت‌های واگذار شده که تمایل به حفظ صندوق بازنشستگی خود دارند، مقرر شده است: «کلیه قوانین و مقررات مربوط به کسر حق بیمه و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در امور دریافت حق بیمه و اخذ جرایم ناشی از دیرکرد پرداخت حق بیمه از جمله مواد (۴۹) و (۵۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، نسبت به افراد و صندوق‌های فوق مجری خواهد بود.»؛ بنابراین، در خصوص مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری که سهام شرکت تابع آنها در اجرای تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و یا ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به بخش غیردولتی واگذار شده است، صندوق بازنشستگی کشوری می‌بایست از تاریخ واگذاری آن شرکت، مقررات قانون تأمین اجتماعی را بر آنها اعمال می‌کند که با تأخیر اقدام کرده است. رابعاً، با توجه به حاکم بودن مقررات قانون تأمین اجتماعی در خصوص این دسته از مشترکین صندوق بازنشستگی کشوری (کارکنان شرکت مخابرات که به لحاظ واگذاری سهام، شرکت مذکور غیردولتی شده است)، ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مقرر داشته است که: «کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده است و در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه‌شده خودداری نماید، شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود و تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود و دادنامه شماره ۴۰۸ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ هیأت عمومی دیوان عدالت‌اداری، مؤید مطلب فوق است. بر همین اساس، عدم کسر حق بیمه از موارد مشمول کسر کسور کارکنان شرکت مخابرات ایران و نیز کسر حق بیمه براساس ۲۲/۵ درصد تا تاریخ صدور رأی شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۳۶۰ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت‌اداری، نمی‌تواند مانع از اعمال

رویه قضایی دیوان عدالت اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذار شده ۹۹

مقررات تأمین اجتماعی بر شکات باشد. باتوجه به مراتب فوق، آراء شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۹۲۶۹۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۶ و شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۶۶۲۱۸۶ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۳ صادره از شعبه ۲۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری که بر «ورود شکایت» اصدار یافته، صحیح و منطبق با موازین قانونی است. این رأی براساس ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰ برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیات‌های تخصصی و هیات عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع، لازم‌الاتباع است.»

رأی اخیر و تفسیر قضایی قضات هیات عمومی دیوان، نه تنها مستند به قوانینی است که در این تحقیق مورد استناد واقع شد؛ بلکه با اشاره‌ای حق مدار به قانون تأمین اجتماعی، هرگونه سوء برداشت صندوق‌های بیمه‌گر از قانون، مبنی بر عدم تعهد خویش و تکلیف انحصاری کارفرمای خصوصی در پرداخت حق بیمه را منتفی می‌سازد؛ زیرا رأی تصریح دارد: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات صندوق بیمه‌گر در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود.»

باعنایت به وحدت خواسته، اتحاد موضوع و مستندات مشابه و نیز به دلیل حکم ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری^۱ و جایگاه برتر هیات عمومی دیوان در نظام دادرسی اداری ایران در محاسبه و دریافت کسور حق بیمه، رأی مذکور بر عموم کارکنان بنگاه‌های واگذار شده به بخش خصوصی - از جمله فولاد مبارکه اصفهان - حاکم خواهد بود. در پایان و در مقام تحلیل رویه قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری، لازم است به چهار رأی دیگر این نهاد استناد شود که همگی ناظر به کارکنان برخی بنگاه‌های واگذار شده پس از اجرای سیاست خصوصی‌سازی است، اول: دادنامه شماره ۲۳۶۰ مورخ ۹۸/۸/۱۴ که در ابطال بخشنامه صندوق بازنشستگی کشوری، بر ضرورت اعمال مقررات قانون تأمین اجتماعی بر کارکنان شرکت‌های واگذار شده به بخش غیردولتی تصریح شده است، دوم: رأی شماره ۴۰۸ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ که امتناع کارفرما از پرداخت حق بیمه و یا تأخیر و تعلل در تأدیه آن را، رافع مسئولیت صندوق بیمه‌گر در وصول حق بیمه قانونی مدت خدمت بیمه‌شده از کارفرما و احتساب آن مدت جزو سوابق خدمت بیمه‌شده نمی‌داند. سوم: رأی شماره ۴۴۵ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۱ که در آن، کارکنان بانک خصوصی شده ملت، حتی در فرض پرداخت حق بیمه به صندوق خاص خود (صندوق بازنشستگی کارکنان بانک‌ها)، همچنان مشمول مقررات قانون تأمین اجتماعی دانسته شده‌اند؛ و چهارم: رأی شماره ۱۳۰۴ مورخ ۱۴۰۰/۵/۵ که در آن،

۱. این رأی برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیات‌های تخصصی و هیات عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات موضوع بند ۱ ماده ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع، لازم‌الاتباع است....

ضمن استناد به تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است مقررات استخدامی حاکم بر روابط کارکنان بانک‌های خصوصی شده با کارفرمای خویش، قانون کار و تأمین اجتماعی است.

نتیجه‌گیری

در مقام پاسخ به سؤالات تحقیق و نتیجه‌گیری باید گفت:

۱. خصوصی‌سازی و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، قهراً موجب تغییر وضعیت حقوقی کارکنان بنگاه از «کارمند» به «کارگر» می‌گردد و این تغییر و گذار، منشأ آثار حقوقی مهمی خواهد بود؛ از جمله اینکه، مستند به تبصره یکم ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، با حاکم‌شدن احکام قوانین کار و تأمین اجتماعی بر این اشخاص، وضعیت کسور بیمه‌ای و بازنشستگی آنان، تابع احکام حاکم بر صندوق تأمین اجتماعی خواهد بود.

۲. علی‌رغم اینکه تبصره یکم ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، اختیار ابقاء بر صندوق بازنشستگی قبلی را اعطا کرده؛ ولی حفظ صندوق قبلی توسط کارگر، به معنی معتبر و قابل‌اجراءانستن مقررات خاص حاکم بر آن صندوق نیست. به‌زعم صاحب این قلم و از منظر بدیهیات تفسیر مُراد قانونگذار باید گفت: فراز پایانی تبصره یکم ماده ۲۱ تحت این عنوان: (در صورت تمایل می‌توانند تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باشند) را باید در چارچوب احکام صدر تبصره مدنظر قرار داد و نمی‌توان میان عبارات و احکام مذکور در تبصره تعارضی جاری ساخت؛ بنابراین، از آنجاکه در صدر تبصره، بر اعمال قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی بر کارکنان شرکت‌های واگذارشده تصریح شده است؛ ابقاء این اشخاص بر صندوق بازنشستگی قبلی خود نیز، با رعایت احکام حمایتی کار و تأمین اجتماعی خواهد بود، نه احکام خاص حاکم بر صندوق بازنشستگی قبلی.

بنابراین، حداقل حق قانونی قابل استنباط از تبصره مذکور این است که حتی در صورت ابقاء کارکنان یادشده در صندوق بازنشستگی قبلی، آنها مستحق اصلاح احکام بیمه‌ای و اعمال نرخ کسور قانون تأمین اجتماعی هستند. این افراد با واگذاری بنگاه، کارگرانی خواهند بود که براساس صراحت ماده ۱۴۸ قانون کار، کارفرما مکلف است «براساس قانون تأمین اجتماعی» نسبت به بیمه‌نمودن آنان اقدام نماید.

۳. رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در باب مسأله تحقیق، علی‌رغم وجود برخی کاستی‌ها که در تحقیق مورد آسیب‌شناسی واقع شد، قابل تمجید است و مطالعه آراء شعب و هیأت عمومی، حکایت از آن دارد که

رویه قضایی دیوان عدالت‌اداری در دعاوی مربوط به تغییر صندوق بازنشستگی کارکنان بنگاه‌های واگذارشده ۱۰۱

تفسیر قضایی قضاات، بر برخی تفاسیر و برداشت‌های نادرست بنگاه‌های خصوصی‌شده و صندوق‌های بازنشستگی خاص آنان تفوق یافته و به احقاق حق بر تأمین اجتماعی کارگران انجامیده است. در کنار آراء و قضایای متعددی که در مقاله، تحلیل و بررسی گردید، یکی از آراء وحدت‌رویه جدید هیأت‌عمومی دیوان در این باره، رأی مورخ ۱۴۰۳/۸/۸ مربوط به دعاوی بازنشستگان شرکت واگذارشده مخابرات ایران به طرفیت صندوق بازنشستگی کشوری است. نظر به اینکه طبق ماده ۸۹ قانون دیوان عدالت‌اداری، این رأی برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیأت‌های تخصصی و هیأت‌عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوبات در ارتباط با آن موضوع، لازم‌الاتباع است، پیشنهاد می‌شود جهت تمکین بنگاه‌های واگذارشده و مراجع حل اختلاف کار به رأی اخیر، مفاد آن با پیگیری واحد اجرای احکام دیوان، از طریق سازمان خصوصی‌سازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نهادهای مذکور جهت اجرا و مراعات، ابلاغ گردد و بر حسن اجرای آن نظارت شود.

فهرست منابع

کتابها

۱. استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۰). حقوق تأمین اجتماعی، تهران: نشر میزان.
۲. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۶). رویه قضایی شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی به برخی دعاوی مرتبط با تأمین اجتماعی به انضمام گزیده آراء، تهران: انتشارات جنگل.
۳. رحمت‌الهی، حسین (۱۳۸۸). تحول قدرت، تهران: نشر میزان.
۴. عراقی، عزت‌الله (۱۳۹۲). حقوق کار، جلد اول، ویراست چهارم، تهران: انتشارات سمت.
۵. نجارزاده هنجنی، مجید (۱۴۰۰). دگرگونی حقوق خدمات عمومی، تهران: نشر میزان.
۶. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: نشر میزان.

مقالات

۱. رستمی، ولی؛ فرهانی، احمد و رضا خانی (۱۳۹۳). «نظام حقوقی حاکم بر بازنشستگی کارکنان شرکت‌های واگذارشده مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی». فصلنامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، صص ۴۰-۹.
۲. میرزاده کوهشاهی، نادر؛ مقربی، مهدی و محمدجواد شفق (۱۴۰۲). «ضوابط و اصول حاکم بر نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای بین صندوق‌های بازنشستگی»، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۳۴، صص ۲۲۰-۱۹۴.
۳. نجارزاده هنجنی، مجید (۱۳۹۸). «ملاک تمیز کارگر از کارمند در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۲۱، شماره ۶۴، صص ۲۴-۹.