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

Omid Shirzad [1]
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.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

فصلنامه حقوق اداری

سال دوازدهم، بهار ۱۴۰۴، شماره ۴۲

مقاله علمی پژوهشی

رویهٔ قضایی دیوان‌عدالت‌اداری در دعاویِ مربوط به تغییر صندوق بازنشستگیِ کارکنانِ بنگاه‌های واگذارشده

امید شیرزاد [۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۸

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۲/۱۴

چکیده

خصوصی‌سازیِ ایرانی و واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش‌خصوصی، 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 حقوقیِ کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، پیروی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و قوانین مؤخر بر آن هست. بررسی برخی دعاوی و رویهٔ مراجع حل اختلاف کار و دیوان عدالت اداری در باب آنها، حاکی از آن است که برخی از بنگاه‌های واگذارشده با بی‌اعتنایی به وضعیت حقوقیِ جدید کارکنان خود در قالب «کارگر» و نقضِ قواعد حاکم بر خصوصی‌سازی، موجب اخلال در وضعیت بیمه‌ای کارکنان خود و بروز دعوا و اختلاف اداری گردیده‌اند. این پژوهش با روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و گردآوری اطلاعات به شیوهٔ کتابخانه‌ای، به نقد و بررسی رویهٔ قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان‌عدالت‌اداری در باب این دعاوی پرداخته و ضمن تحلیل قواعدحقوقیِ حاکم بر قضیه و تأکید بر حقِ بر تأمین‌اجتماعی، به این رهیافت رسیده که حداقل‌حق‌قانونیِ کارکنان بنگاه‌های واگذارشده در حوزهٔ بیمه‌ای، ابقاء بر صندوق بیمه‌گرِ سابق با اِعمال مقررات قانون تأمین اجتماعی است؛ گرچه قواعد اخیرالتّصویب، تغییر صندوق و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای را نیز تحت شرایطی مجاز دانسته است.

کلیدواژگان: خصوصی‌سازی، حقِ بر تأمین اجتماعی، دیوان‌عدالت‌اداری، قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری.

[۱] . استادیار حقوق عمومی، دانشکدهٔ حقوق، علوم‌سیاسی و تاریخ، دانشگاه یزد ، یزد : ایران.
shirzad@yazd.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

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 منفیِ نظریهٔ دولت رفاهی سربرآورده و با پرچم‌داریِ دولت‌هایی چون آمریکا (دورهٔ ریگان) و بریتانیا (دورهٔ تاچر) از ۱۹۷۰ به بعد در غرب، به منصهٔ 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 سخاوتمندانهٔ اجتماعی را از دولت‌رفاهی سلب کرد، از عوامل افول نظریهٔ دولت بزرگ رفاهی، گذار به دولت‌حداقلی و اتخاذ سیاست خصوصی‌سازی دانسته شده است (رحمت‌الهی، ۱۳۸۸: ۱۲۰-۱۱۳). برخی آثار نیز، نقض آزادی‌های اقتصادیِ فردی و افول ابتکارات بخش‌خصوصی در اقتصاد ملی را از علل گرایش به خصوصی‌سازی دانسته و معتقدند در دولت مداخله‌گر رفاهی، امکان گزینش شخصیِ 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 قانون‌اساسی با تمهید اقتصادی دولتی-رفاهی، به‌تدریج زمینه‌ساز بروز مشکلات و عوارضی منفی گردید که افزایش هزینه‌های دولت، رقابت بنگاه‌های دولتی با بخش‌خصوصی و خروج سرمایه از کشور را می‌توان از جملهٔ آنها دانست؛ ازاین‌رو، با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ توسط رهبری در سال ۱۳۸۴ و درپی آن، تصویب قوانین عادی همچون قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری مصوب ۱۳۸۶ و قانون نحوهٔ 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، متولّیِ مدیریت این مهم گردید. موضوعات گوناگونی در خصوصی‌سازیِ ایرانی می‌تواند مورد مداقه قرار گیرد؛ ولی یکی از مسائل مهم که تاکنون بدان کمتر پرداخته شده است و درعمل، منجر به بروز اختلاف و اقامهٔ دعوی در دیوان‌عدالت‌اداری و برخی مراجع شبه‌قضایی‌گردیده، وضعیت حقوقی-استخدامیِ کارکنان بنگاه‌های واگذارشده به بخش خصوصی است.

سؤال اینجاست که آیا کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، 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 دراین‌باره چیست؟ و دیوان عدالت اداری در مقام رسیدگی به دعاوی استخدامی و تغییر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

صندوق بیمه‌گر، در این‌باره چه رویه‌ای اتخاذ نموده است؟ مقاله حاضر، مترصّدِ پاسخ به سؤالات یادشده بوده و در سه بخش کلی، سامان‌یافته است. در بخش نخست، رویکرد قوانین حاکم بر خصوصی‌سازی نسبت به موضوع بررسی خواهد شد. در بخش دوم، در چارچوب حق بنیادینِ بشر بر بهره‌مندی از تأمین اجتماعی، به مسأله نگریسته خواهد شد و در بخش پایانی، رویهٔ قضایی شعب و هیات عمومی دیوان‌عدالت‌اداری در دعاویِ مربوط به تغییر صندوق بازنشستگیِ کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، نقد و ارزیابی می‌گردد.

۱. رویکرد قوانین حاکم بر خصوصی‌سازی نسبت به موضوع

با توجه به ضرورت تبعیتِ قوای سه‌گانه از سیاست‌های کلی نظام ابلاغی از طرف رهبری و تصریح بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون‌اساسی به نظارت بر حُسن اجرای آنها، نظام تقنینی کشور پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون‌اساسی، شاهد تصویب دو قانون عادی در راستای کوچک‌سازی دولت و رهاسازیِ وی از انجام تصدی‌های غیرضرور بوده است. یکم، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ و دوم، قانون نحوهٔ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ مصوب ۸۷ . در باب مسألهٔ مطرح‌شده در مقدمهٔ تحقیق، دو مستند کلیدی در قوانین فوق‌الذّکر وجود دارد که مستلزم توجه و تحلیل است:

اول، تبصرهٔ یکم مادهٔ ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری که مقرر می‌دارد: «درصورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به‌نحوی‌که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار، بر کارمندان شرکت واگذارشده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و درصورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند».

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

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

به دیگرسخن، تجارب برخاسته از خصوصی‌سازیِ ایرانی، بویژه در برخی بنگاه‌های بزرگِ واگذار شده نظیر شرکت مخابرات ایران و فولاد مبارکهٔ اصفهان، حاکی از آن است که شرکت‌های یادشده، بدون توجه به تغییر وضعیت حقوقی برخی کارکنان خود و شمولِ قواعد حمایتیِ کار و تأمین اجتماعی نسبت به آنان، ایشان را همچنان در صندوق‌های بازنشستگیِ پیش از واگذاری، «ابقاء» کرده و احکام و نرخ کسور قانون تأمین اجتماعی را نسبت به آنان اِعمال نکرده‌اند[۱]. توجه به تفاوت حقوقی میان مفاهیم« کارگر» و «کارمند» در مسألهٔ تحقیق حاضر بسیار اثرگذار است؛ زیرا فرضیهٔ نگارنده، آن است که خصوصی‌سازیِ بنگاه، منجر به تغییر وضعیت حقوقیِ کارکنان سابق از کارمند به کارگرِ بخش‌خصوصی خواهد شد. از منظر مبانی نظری و حمایتی حقوق کار نیز اصل بر شمولِ قوانین و قواعد آمرهٔ کار و تأمین اجتماعی نسبت به شاغلین بخش خصوصی است و مستثنی‌شدنِ این اشخاص از این چتر حمایتی، مستلزم ارائهٔ دلیل صریح قانونی است. به تعبیر مرحوم استاد عراقی: «در مواردی که شمول مقررات استخدامیِ 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 رابطهٔ کارگر و کارفرمایی به شمار آید، «اصل» محسوب می‌شود.» (عراقی، ۱۳۹۲: ۱۵۰).

در ساحت ادبیات قانونی، مواد ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری[۲] و مادهٔ ۲ قانون کار[۳]، به تعریف مفاهیم کارمند و کارگر پرداخته‌اند. علی‌رغم وجود برخی شباهت‌ها بین این مفاهیم، بویژه در عرف شغلی و کاری جامعهٔ ایران، دقت‌نظر در تعاریف قانونیِ مورد اشاره، مؤید تفاوت‌های متعدد میان آن دو است. اولاً، ماهیت و مبنای استخدام کارمندی، ماهیت و مبنایی مطلقاً قانونی است و از قواعد آمرهٔ اداری نشأت می‌گیرد؛ حال آنکه مبنای شکل‌گیری روابط کارگری-کارفرمایی قرارداد کار البته با رعایت حداقل‌های حمایتیِ مذکور در مادهٔ ۸ قانون کار[۴] است. به‌علاوه، استخدام کارمندی، صرفاً توسط اداره و شخص حقوقیِ

---

[۱] . در بخش پایانی مقاله، به دعاوی مربوط به کارکنان بنگاه‌های یادشده و صندوق‌های بیمه‌گرِ آنها در دیوان‌عدالت 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 حق‌السّعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست‌کارفرما کار می‌کند.»

[۴] . «شروط مذکور در قرارداد کار یا تغییرات بعدی آن درصورتی‌نافذ خواهد بود که برای کارگر مزایایی‌کمتر از امتیازات مقرر در این قانون‌منظور ننماید.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

حقوق عمومی و با رعایت ضوابط قانونیِ جذب مستخدم ازجمله برگزاری آزمون استخدامی امکان‌پذیر است؛ حال آنکه، به‌کارگیری کارگر و انعقاد قرارداد کار منحصر به اداره نیست و با توافق اراده‌ها صورت می‌گیرد. براین‌اساس، استخدام کارمند فقط توسط ادارات و اشخاص حقوقی حقوق عمومی ممکن است و نهادهایی که دو ویژگیِ مهم اداره یعنی «تأسیس قانونی» و «دارا بودنِ اختیارات حاکمیتی» را ندارند، در معنای دقیق حقوقی، استخدام کارمندی انجام نمی‌دهند؛ بنابراین، مؤسسهٔ خصوصی، نه یک اداره بلکه یک «کارفرما» است و نیروهای آن به‌لحاظ وضعیت حقوقی، کارگر هستند (نجارزاده هنجنی، ۱۳۹۸: ۲۰–۱۹). وانگهی، در مورد تبصرهٔ یکم مادهٔ ۲۱ ق. م. خ. ک، بویژه فراز پایانی آن، که به کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، اختیار ابقاء بر صندوق بازنشستگیِ قبلی را اعطا کرده، ملاحظات و شبهاتی مطرح است، ازجمله اینکه، آیا حکم مقنن تحت این عنوان: «.... درصورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند.»، به‌معنای حاکمیت احکامِ صندوقِ سابقِ بیمه‌شده بر اوست؟ یا درصورت واگذاریِ بنگاه به بخش خصوصی، حتی درصورت ابقاء بر صندوق بیمه‌گرِ سابق، باید قائل به محاسبهٔ نرخ کسور و حق بیمه بر اساس مقررات کار و تأمین اجتماعی بود؟ گرچه برخی نویسندگان دراین‌باره قائل به این هستند که قانون‌گذار در تبصره ۱ مادهٔ ۲۱، به‌لحاظ رعایت حقوق مکتسبه و ملاحظات دیگر، کارکنانِ شرکت‌های واگذارشده را در حفظ صندوق قبلی مختار و مخیّر نموده و حفظ صندوق قبلی، به معنی معتبر و قابل‌اجرا دانستنِ مقررات حاکم بر آن صندوق است (رستمی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۱)؛ ولی در نقد این دیدگاه و از منظر بدیهیاتِ تفسیرِ مُراد قانونگذار باید گفت: فراز پایانی تبصرهٔ ۱ مادهٔ 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، ازآنجا که در صدر تبصره، بر اِعمال قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی بر کارکنانِ 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 خاصِ حاکم بر صندوق بازنشستگی سابق. بنابراین، حداقل حق قانونیِ قابل استنباط از تبصره مذکور این است که حتی درصورت ابقاء کارکنان یادشده در صندوق بازنشستگی قبلی، آنها مستحق اصلاح احکام بیمه‌ای و اِعمال نرخ کسور قانون تأمین اجتماعی هستند.

دومین مستند علاوه بر تبصرهٔ ۱ ماده ۲۱ قانون‌مدیریت خدمات کشوری، تبصرهٔ ۲ ماده ۳۱ قانون نحوهٔ اجرای‌سیاست‌های‌کلی اصل ۴۴ مصوب خرداد ۸۷ است که در آن، مقنن در عین پیش‌بینیِ ابقاء کارکنان

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

شرکت‌های واگذار شده در صندوق قبلی، بر جاری بودنِ احکام قانون تأمین اجتماعی و نرخ حق بیمه نسبت به افراد و صندوق‌های قبلی تصریح نموده است. طبق این تبصره: «کلیهٔ قوانین و مقررات مربوط به کسر حق بیمه و اختیارات سازمان تأمین اجتماعی در امور دریافت حق بیمه و اخذ جرائم ناشی از دیرکردِ پرداخت حق بیمه ازجمله 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 واگذارشده و صندوق بیمه‌گرِ سابق آنهاست.

در پایان، باید به یکی از مستندات جدید قانونی که حکایت از قابلیتِ تغییر صندوق بازنشستگی و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای دارد، اشاره داشت. مادهٔ 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 لازم‌الاجراشدنِ 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 ساختاریِ ناشی از ادغام، انحلال و واگذاری‌ها، رابطهٔ استخدامی آنان با کارفرمای متبوع، قطع و به‌تبع 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 مقررهٔ قانونی، «تغییر محل خدمت» و «تغییر وضعیت اشتغال متقاضیِ انتقالِ سوابق بیمه‌ای»، ازجمله شرایط انتقال سوابق بیمه‌ای یا بازنشستگی تلقی‌شده 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 حقوقیِ بیمه شدگانِ بنگاه‌های واگذارشده بابت خصوصی‌سازی و تغییرات ساختاری، عنایت داشته و ضمن تجویزِ قابلیتِ تغییرِ صندوق بیمه‌گر و نقل و انتقال سوابق بیمه‌ای، ابقاء بیمه‌شده بر صندوق بازنشستگیِ سابق بدون لحاظ کردن وضعیت حقوقیِ جدید وی را، مردود و منتفی دانسته است.

۲. رویکرد حقوق بشری به موضوع با تأکید بر حقِ بر تأمین‌اجتماعی

امروزه می‌توان در فهرست مصادیقِ 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 به‌عمل‌آید و انسان را درکنار بسیاری دیگر از حق‌ها، مستحقِ تمتّعِ از حق بر تامین اجتماعی نیز بدانیم. در تحلیل فلسفهٔ

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

وجودی نظام تأمین اجتماعی، علاوه بر ملاحظات حقوقیِ بیان شده، ادلهٔ دیگری نیز قابل اقامه است: ازجمله اینکه، تأمین اجتماعی؛ ابزاری است برای مقابله با خطرات و آسیب‌های اجتماعی، تأمین‌اجتماعی؛ ابزاری است برای حفظ تعادل‌اقتصادی افراد جهت جبرانِ کاهش درآمد و افزایش هزینهٔ آنها، و تأمین اجتماعی؛ زمینه‌ساز رشد و تعالیِ 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).

درسطح منابع نظام بین‌المللی‌حقوق بشر، مواد ۲۲ و بند ۱ مادهٔ ۲۵ اعلامیهٔ جهانی حقوق بشر مصوب ۱۹۴۸ مجمع عمومی ملل متحد[۱] و مادهٔ ۹ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی ۱۹۶۶[۲]مصوب همان نهاد، این حق را به‌رسمیت‌شناخته‌اند. به‌علاوه، ده‌ها مقاوله‌نامه و توصیه‌نامهٔ بین‌المللیِ خاصّ تأمین اجتماعی در مجموعهٔ مصوبات سازمان بین‌المللی کار مشاهده می‌شود (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۹۱-۴۹۰). درسطح منابع بومی و داخلی نیز، آموزه‌های‌شیعی[۳] و اصل ۲۹ قانون‌اساسی‌جمهوری‌اسلامی[۴]، حق بر تأمین‌اجتماعی شهروندان را شناسایی کرده‌اند.

---

[۱]. **مادهٔ ۲۲ :** «هر کس ازحیث اینکه عضو جامعه محسوب است، حق دارد از تامین 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».

مادهٔ ۲۵: «هرکس حق دارد از سطح یک زندگانی برخوردار باشد که سلامت و رفاه او و خانواده‌اش، ازجمله خوراک و لباس و مسکن و رسیدگی‌های پزشکی آنان را تامین 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 ارادهٔ او، وسایل معاش وی مختل گردد، استفاده کند. مادر بودن و فرزند بودن، استفاده از کمک و مساعدت مخصوص را ایجاب می‌کند».

[۲]. مادهٔ ۹ : «کشورهای طرف این میثاق، حق هر شخص را به تأمین اجتماعی ازجمله بیمه‌های اجتماعی به رسمیت می‌شناسند».

[۳] . بخشی از نامهٔ ۵۳ نهج‌البلاغهٔ امام علی(ع) خطاب به مالک اشتر در مقام زمامداری مصر: « اللهَ اللهَ فِی الطَّبَقَةِ السُّفْلَی مِنَ الَّذِینَ لاَ حِیلَةَ لَهُمْ، مِنَ الْمَسَاکِینِ وَالْمُحْتَاجِینَ وَأَهْلِ الْبُؤْسَی وَ الزَّمْنَی، فَإِنَّ فِی هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعاً وَمُعْتَرّاً، وَاحْفَظْ لِلَّهِ مَا اسْتَحْفَظَکَ مِنْ حَقِّهِ فِیهِمْ، وَاجْعَلْ لَهُمْ قِسْماً مِنْ بَیْتِ مَالِکَ، وَقِسْماً مِنْ غَلاَّتِ صَوَافِی الاَسْلاَمِ فِی کُلِّ بَلَدٍ...» خدا را خدا را درخصوص طبقات پایین و محروم جامعه، که هیچ چاره‌ای ندارند، [و عبارتند] از: زمین‌گیران، نیازمندان، گرفتاران، دردمندان. همانا در این طبقه محروم، گروهی خویشتن‌داری کرده و گروهی به گدایی دست نیاز برمی‌دارند. پس برای خدا پاسدار حقّی باش که خداوند برای این طبقه معیّن فرموده است: بخشی از بیت‌المال، و بخشی از غلّه‌های زمین‌های غنیمتیِ اسلام را در هر شهری به طبقات پایین اختصاص ده...».

[۴]. «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، درراه‌ماندگی، 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».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

در مانحن فیه، بررسی برخی پرونده‌ها و دعاوی حاکی از آن است که شماری از بنگاه‌های واگذارشده با بی‌اعتنایی به ضوابط قانونیِ حاکم بر خصوصی‌سازیِ شرکت‌های دولتی، وضعیت حقوقی جدید کارکنان شرکت‌ها تحت عنوان «کارگر» و اِعمال نرخ کسور حق بیمهٔ کارکنان مغایر با احکام‌قانون‌تأمین‌اجتماعی، «حقِ برتأمین‌اجتماعی» آنان را نقض‌نموده و در وضعیت بیمه‌ای آنان اختلال ایجاد کرده‌اند. در این قضایا و دعاوی، ابقاء بیمه‌شدگان و کارکنان بنگاه‌های واگذارشده بر صندوقِ بیمه‌گر سابق، آن هم بدون تسرّیِ 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 خصوصی‌شدنِ بنگاه مشغول به‌کار شده‌اند، به دلیل تبعیت از احکام قانون تأمین اجتماعی و مشمول صندوق تأمین اجتماعی بودن، از مزایای بیمه‌ایِ مضاعفی نسبت به کارکنان سابق (که قبل از خصوصی‌شدنِ شرکت، شاغل به خدمت بوده اند) بهره‌مند گردند. این موضوع، علاوه بر مغایرت با اصل ۱۹[۱] و بند ۹ اصل سوم قانون‌اساسی[۲] و ایجاد نابرابری و تبعیض، با تکلیف‌قانونیِ کارفرمایان، مذکور در مادهٔ ۱۴۸ قانون‌کار[۳] نیز در تضاد بوده و اصل مترقّیِ حقوق برابر برای کار برابر را مخدوش می‌سازد. در ادامه، شماری از این قضایا و دعاوی و رویهٔ قضایی دیوان‌عدالت‌اداری در این‌باره را بررسی خواهیم نمود.

۳. رویهٔ قضایی دیوان‌عدالت‌اداری در دعاویِ بیمه‌ایِ کارکنان بنگاه‌های واگذارشده

از بدو تأسیس‌دیوان‌عدالت‌اداری تاکنون، دعاوی‌مرتبط با تأمین‌اجتماعی همچون پرداخت حق‌بیمه و نحوهٔ احتساب آن در سنوات بیمه‌پردازی، برقراری مستمری و مزایای بیمه‌ای و تغییر صندوق بازنشستگی به شکل اختیاری از طرف بیمه‌شده، در زمرهٔ دعاویِ پرشمار و متعددِ دیوان قرار داشته که در جای خود قابل تحلیل و بررسی است (دلاوری، ۱۳۹۶: ۲۰۲-۲۲۴)؛ اما خصوصی‌سازی و تغییر جبریِ ماهیت حقوقیِ بنگاه‌های واگذارشده و وضعیت استخدامیِ کارکنان آنها، موجب شده تا در سال‌های اخیر، برخی دعاوی پیرامون این ماجرا، بدواً 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.»

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

مطالعهٔ آراء و رویهٔ قضایی شعب و هیأت عمومی دیوان‌عدالت‌اداری دراین‌باره، مؤید آن است که برخی بنگاه‌های واگذارشده، مغایر با قواعد حاکم بر خصوصی‌سازی و بدون لحاظ‌کردنِ وضعیت حقوقیِ جدید کارکنان خود در قالب «کارگر»، ضمنِ ابقاء آنان بر صندوق بازنشستگی و بیمه‌گرِ قبل از واگذاری، با آنها طبق احکامِ‌خاصِ‌حاکم 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 بیمه‌نمودنِ کارکنان طبق احکام قانون تأمین اجتماعی، خواستهٔ تغییر صندوق بازنشستگی سابق به صندوق تأمین اجتماعی و یا ابقاء بر صندوق سابق و الزام آن صندوق به رعایت احکام آمرهٔ کار و تأمین اجتماعی نسبت به کارگران، موجب اقامهٔ دعوا در مراجع حل اختلاف کار و دیوان‌عدالت‌اداری گردیده است.

در این دعاوی، کارکنان شاکی در مواردی مستند به مادهٔ ۱۵۷ قانون کار، شرکت کارفرما که بنگاه خصوصیِ امروز و شرکت دولتیِ دیروز است را در مراجع حل اختلاف کار طرف شکایت قرار داده‌اند[۱]. از جملهٔ این دعاوی، می‌توان به قضیهٔ اقامهٔ دعوی تعداد کثیری از کارگران شرکت فولاد مبارکهٔ 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 بیمه‌گرِ قبلی (صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد) و حاکم‌ساختنِ احکام بیمه‌ای خاصِ آن صندوق بر خود پس از واگذاریِ سهامِ شرکت به بخش‌خصوصی و تبعاً، نقضِ حق بر تأمین اجتماعیِ خویش به دلیل اِعمال نرخِ کسورِ حق بیمه مغایر با احکام قانون تأمین اجتماعی را، از تخلفات کارفرما دانسته و از این‌جهت، در مراجع حل اختلاف کارِ شهرستان مبارکهٔ اصفهان اقامهٔ دعوی کرده‌اند. مطالعهٔ آراء مراجع حل اختلاف کار شهرستان مبارکهٔ اصفهان،[۲] حاکی از آن است که مراجع مذکور بدون درنظرگرفتنِ مستندات، ملاحظات و استدلال‌های حقوقیِ مذکور در این مقاله، شکایت‌کارگرانِ‌شاکی را با استدلال‌هایی ضعیف رد نموده‌اند؛ ازجمله آنکه

---

[۱]. مادهٔ 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 درصورتی‌که شورای اسلامی کار در واحدی نباشد، از طریق انجمن صنفی کارگران و یا نماینده قانونی و کارگران و کارفرما حل‌وفصل خواهد شد و درصورت عدم‌سازش از طریق هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف به ترتیب آتی رسیدگی و حل و فصل خواهد شد.»

[۲] . دادنامهٔ شمارهٔ ۷۲۶۵۳۱ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ هیأت تشخیص ادارهٔ تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان مبارکهٔ اصفهان و دادنامهٔ شمارهٔ ۵۲۲۱۴۴۱۲۵۱۲۹۷۵ مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۸ هیأت حل اختلاف ادارهٔ تعاون، کار و رفاه اجتماعی شهرستان مبارکهٔ اصفهان.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

مقرر داشته‌اند: در تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۲۱ قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری صرفاً به اِعمالِ احکام قانون‌کار بر کارکنانِ شرکت واگذارشده، اشاره شده است، نه قانون تأمین اجتماعی!!!!!

وانگهی، پُرواضح است که قانون کار و احکام حمایتیِ آن در پیوند نزدیکی با احکام‌قانون‌تأمین‌اجتماعی قرار دارد و قانون‌گذار در مورد کارگرانِ مشمولِ قانون کار –که کارگران فولاد مبارکه مصداق بارز آنها هستند– در مواد متعددی از قانون کار، به تسرّیِ احکام قانون تأمین اجتماعی به ایشان اذعان نموده است، ازجمله مادهٔ ۲۳ قانون کار که وفق آن: «کارگر از لحاظ دریافت حقوق یا مستمری‌های ناشی از فوت، بیماری، بازنشستگی، بیکاری، تعلیق، ازکارافتادگی کلی و جزئی و یا مقررات حمایتی و شرایط مربوط به آنها، تابع قانون تأمین اجتماعی خواهد بود.» و نیز مادهٔ 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.» مادهٔ ۱ دستورالعمل اداریِ موضوع مادهٔ ۱۴۸ قانون‌کار مصوب ۹۳/۱۰/۳ وزیر وقتِ تعاون، کار و رفاه اجتماعی خطاب به مراجع حل اختلاف کار نیز تصریح دارد: «کارفرمایانِ کارگاه‌های مشمول قانون کار مکلف هستند «براساس قانون تأمین اجتماعی» نسبت به بیمه نمودنِ کارگران خود اقدام نمایند.» مراجع حل اختلاف کارِ یادشده در بخشی دیگر از آراء خود، به مخیّر بودنِ کارگران در طرح تقاضای تغییر صندوق بازنشستگی استناد کرده و عدم‌اعتراض کارگران به ابقاء در صندوق بازنشستگیِ فولاد پس از خصوصی‌سازی را، امارهٔ قبول شرایط و میل به‌ماندن در آن صندوق بازنشستگیِ خاص دانسته‌اند!! دراین‌باره 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 آمرهٔ حمایتی ازجمله قواعد بیمه‌ای نباشد؛ بنابراین، ادعای کارفرما (شرکت فولاد مبارکهٔ 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 غیرقانونیِ خود، رضایت کارگر را مستمسک خویش قرار داده و از عدم‌آگاهیِ حقوقی، نیاز مالی و موقعیت اجتماعی–اقتصادیِ پایین‌ترِ کارگران، به نفع خویش سوءاستفاده نمایند. فلسفهٔ وجودیِ مادهٔ ۸ قانون کار و عدم اعتبارِ تراضیِ مغایر قواعد آمره و حمایتی کار، رفع چنین نابرابری‌ها و صیانت از موقعیتِ فرودست کارگر است.

---

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

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

در این قضیه، کارگران فولاد مبارکه در مقام فرجام‌خواهی به خواستهٔ نقض رأی هیأت حل اختلاف مبارکه در شعبهٔ ۶۰ بدوی دیوان عدالت اداری اقامهٔ دعوا کردند[۱] که متأسفانه، شعبهٔ بدوی در استدلالی قابل نقد، ادعای آنان را رد و رأی مرجع شبه‌قضاییِ مذکور را در قالب دادنامهٔ ۲۰۳۴۳۰۴ مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۹ ابرام نموده است. قاضی محترم شعبهٔ بدوی در این رأی متذکّر شده‌است: «..... کارکنان بنگاه‌های دولتیِ خصوصی‌شده، اختیار دارند تابع صندوق بازنشستگیِ قبلی خود باقی‌بمانند و تداوم بیمه‌پردازیِ شاکی به صندوق حمایت و بازنشستگیِ 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، دادرس به تبصرهٔ ۲ ماده ۳۱ قانون نحوهٔ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون‌اساسی که در بخش یکم مقاله مورد اشاره واقع شد، عنایت کرده و اذعان داشته که بر فرضِ ابقاء بیمه‌شدگان بر صندوقِ بیمه‌گر سابق، درباب شرایط حق بیمه، باید با آنان بر مبنای قانون تأمین اجتماعی رفتار کرد؛ منتهی دادرس بدون توجه به اینکه کارفرما باید از آغازِ 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 بیمهٔ قانون تأمین اجتماعی را نشانهٔ 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 دادرس شعبه، عدم‌انجام تکلیف قانونی از سوی کارفرما بین سال‌های ۸۶ الی ۹۸ (۱۲سال سابقهٔ بیمه‌پردازیِ غیرقانونی) را اساساً نادیده گرفته است!!!!!

به دیگر سخن در این قضیه، خواندهٔ دعوا (کارفرما)، درحالی منکر وجاهتِ قانونیِ حقِ بیمه‌شدگان است که از دی ماه سال ۹۸ به بعد، نرخ کسور حق بیمهٔ آنان را براساس احکام قانون تأمین اجتماعی می‌پردازد و در پاسخ به دادخواهی کارگران، مدعیِ عدم حاکمیتِ احکام قانون تأمین اجتماعی بر وضعیت بیمه‌ایِ ایشان است!!!! بدیهی است اِعمال این نرخ کسور از دی ۹۸، خود، دلیل بارزی است بر حقانیّت ادعای شکات و پذیرش قصور و تخطیِ از قوانین و مقررات توسط کارفرما و صندوق بازنشستگی فولاد. بنابراین، انتظار می‌رفت شعبهٔ ۶۰ بدوی دیوان، این موضوع را به مثابهٔ دلیلِ اثبات حق شاکی (کارگر) درنظر گیرد،

---

[۱]. لازم به ذکر است مستند به تبصرهٔ ۲ مادهٔ ۳ قانون جدید دیوان‌عدالت‌اداری مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰، شکایات اشخاص از آراء قطعیِ مراجع شبه‌قضایی، مستقیماً در شعب تجدیدنظر دیوان مطرح و رسیدگی می‌گردد. اقامهٔ دعوا در قضیهٔ مورد بررسی، مربوط به قبل از تصویب و اجرای قانون جدید دیوان است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

نه به‌عنوان دلیلی در رد ادعای موجه وی!!! وانگهی، تجدیدنظرخواهیِ شکات از رأی یادشده در شعبهٔ ۱۹ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری نیز، به سرنوشتی مشابه دچار گردیده است[۱]. !!!

نظر به عدم‌حصول نتیجه برای کارکنانِ این بنگاه واگذارشده در شکایت از کارفرما در مراجع حل اختلاف کار و فرجام‌خواهی در دیوان، تعداد کثیری از کارگران شرکت فولاد مبارکهٔ اصفهان مستند به اصل ۱۷۳ قانون‌اساسی[۲] و بند ۱ مادهٔ ۱۰ قانون دیوان‌عدالت‌اداری[۳]، در مقام اعتراض به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و با عنایت به ماهیت حقوقیِ دولتیِ «صندوق حمایت و بازنشستگی‌کارکنان فولاد» که در رأی شمارهٔ ۲۴۶۵ مورخ ۹۸/۸/۲۸ هیأت عمومی دیوان‌عدالت‌اداری مورد تصریح واقع شده، علیه این صندوق بازنشستگیِ خاص – که صندوق بیمه‌گرِ آنان قبل از واگذاری به بخش‌خصوصی است – در شعب بدوی دیوان اقامهٔ دعوا می‌نمایند.

در این شکایات، شکات ضمن طرح خواستهٔ الزام صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد به رعایت احکام آمرهٔ قوانین کار و تامین اجتماعی نسبت به خود و الزام دستگاه طرف شکایت به اعادهٔ حقوق تضییع‌شدهٔ بیمه‌شدگان، مدعی بودند صندوق طرف شکایت، چرا به نحو غیرقانونی و با گذشت حدود ۱۶ سال از واگذاری سهام شرکت فولاد مبارکه به بخش‌خصوصی، کسور حق بیمهٔ کارکنان را مغایر با احکام قانون تأمین اجتماعی و نرخ کسور مذکور در آن قانون محاسبه و دریافت می‌نموده و در این زمینه، نه‌تنها به اعتراضات میدانیِ 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 مادهٔ ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۵۴، مدعی امتناعِ صندوق فولاد از انجام تکالیف قانونی خود بودند. طبق این ماده: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق‌بیمه یا عدم پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان بیمه‌گر درمقابل بیمه‌شده نخواهد بود».

---

[۱]. دادنامه شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۰۶۷۳۰۷۶ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۰ شعبهٔ 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 تظلّمات 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.....

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

بررسی رویهٔ شعب بدوی و تجدیدنظر دیوان در رسیدگی به دعاوی علیه صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد، حاکی از وجود تعارض است. ازجمله، می‌توان به چندین دادنامه اشاره داشت که موافق استدلال‌های انجام‌شده در این تحقیق، حکم به ورود شکایت شکات (کارگران شرکت فولاد مبارکهٔ اصفهان) و الزامِ صندوق طرف شکایت به تبعیت از مقرراتِ مندرج در قانون تأمین اجتماعی در حق شکات، صادر شده است[۱]. برخی شعب تجدیدنظر نیز ضمن پذیرش تجدیدنظرخواهیِ صندوق حمایت و بازنشستگی کارکنان فولاد و نقض دادنامهٔ بدویِ علیه این شخص دولتی، خواستهٔ کارگران را از طریق«قرار رد شکایت» رد نموده‌اند[۲]. با عنایت به تشابه موضوع، وحدت خواسته و اصحاب دعوی و درعین‌حال، تعارض موجود در آراء یادشده، مقتضی است ریاست دیوان به استناد مادهٔ ۸۹ قانون دیوان عدالت اداری، در قضیهٔ کارگران شرکت واگذارشدهٔ فولاد مبارکهٔ اصفهان –که پرونده‌ای کثیرالشّاکی است – زمینهٔ صدور رأی وحدت رویه از طریق هیأت عمومی را فراهم آورد؛ امری که تا زمان نگارش این مقاله (اسفند ۴۰۳)، تحقق‌نیافته است.

وانگهی، علاوه بر قضیهٔ یادشده، مطالعهٔ رویهٔ قضایی دیوان‌عدالت‌اداری حاکی از وجود پرونده‌ها و قضایای مشابه درمورد دیگر بنگاه‌های خصوصی‌شده است. ازجمله می‌توان به رأی وحدت رویهٔ شمارهٔ ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۱۸۸۹۲۳۵ مورخ ۱۴۰۳/۸/۸ با موضوع اعلام تعارض در برخی آرای شعب دیوان عدالت اداری اشاره داشت که مربوط به دعوای بازنشستگان شرکتِ واگذارشدهٔ مخابرات ایران به طرفیت صندوق بازنشستگی کشوری است. در این رأی وحدت‌رویه، علی‌رغم تفاوت در اصحاب دعوی، خواسته‌ای مشابه خواستهٔ کارکنان فولاد مبارکهٔ اصفهان (اِعمال احکامِ قانون تأمین اجتماعی بر وضعیت بیمه‌ای کارکنانِ بنگاه‌های واگذارشده)، مدنظر شکات و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است. نظر به اهمیت این رأی وحدت‌رویهٔ جدید و ارتباط مستقیم آن با مسأله تحقیق، متن آن در زیر منعکس می‌گردد:

«الف. در رابطه با خواستهٔ الزام صندوق‌بازنشستگی‌کشوری به اصلاح حکم بازنشستگی ازحیث اجرای تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلّی اصل چهل و چهارم قانون‌اساسی، بین دادنامه‌های شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۹۲۶۹۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۶ و شماره ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۱۶۶۲۱۸۶ مورخ ۱۴۰۱/۷/۲۳ صادره از شعبه ۲۶ تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت

---

[۱]. ازجمله دادنامهٔ شعبهٔ بدوی ۳۵ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۱/۱/۲۹؛ دادنامهٔ شعبهٔ بدوی ۴۲ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۶ ؛ دادنامهٔ شعبهٔ بدوی ۴۵ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۲/۱/۲۷؛ دادنامهٔ شعبهٔ ۲۰ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۰/۶/۲۳.

[۲]. دادنامهٔ شعبهٔ ۲۶ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۱.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

و دادنامه شماره ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۰۵۳۷۳۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۳/۹ صادره از شعبه ۲۵ تجدیدنظر مبنی بر رد شکایت، تعارض محرز است.

ب. نظر به این‌که اولاً، به موجب تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ مقرر شده است که: «درصورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود، قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذارشده اعمال می‌گردد و این افراد، کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند و درصورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باقی بمانند» و ثانیاً، مقنّن در ماده ۱۴۸ قانون کار مصوب سال ۱۳۶۹ مقرر کرده است: «کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلّفند براساس قانون تأمین اجتماعی نسبت به بیمه‌نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند» و ثالثاً، به موجب تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلّی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۸۶/۱۱/۸ درخصوص کارکنان شرکت‌های واگذارشده که تمایل به حفظ صندوق بازنشستگی خود دارند، مقرر شده است: «کلّیه 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 ازجمله مواد (۴۹) و (۵۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴، نسبت به افراد و صندوق‌های فوق مجری خواهد بود.»؛ بنابراین، درخصوص مشترکین صندوق‌بازنشستگی‌کشوری که سهام شرکت تابع آنها در اجرای تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون‌مدیریت‌خدمات‌کشوری و یا ماده ۳۱ قانون اجرای سیاست‌های کلّی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به بخش غیردولتی واگذار شده است، صندوق‌بازنشستگی‌کشوری می‌بایست از تاریخ واگذاری آن شرکت، مقررات قانون تأمین اجتماعی را بر آنها اعمال می‌کرد که با تأخیر اقدام کرده است. رابعاً، با توجه به حاکم بودنِ مقررات قانون تأمین اجتماعی درخصوص 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 بیمهٔ سهم خود و بیمه‌شده است و درصورتی‌که کارفرما از کسر حق بیمهٔ سهم بیمه‌شده خودداری نماید، شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود و تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم‌پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود و دادنامه شماره ۴۰۸ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ هیأت عمومی دیوان‌عدالت‌اداری، مؤید مطلب فوق است. برهمین‌اساس، عدم‌کسر حق بیمه از موارد مشمولِ کسرِ کسورِ کارکنان شرکت مخابرات ایران و نیز کسر حق بیمه براساس ۲۲/۵ درصد تا تاریخ صدور رأی شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۳۶۰ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۴ هیات عمومی دیوان‌عدالت‌اداری، نمی‌تواند مانع از اِعمال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

مقررات تأمین اجتماعی بر شکات باشد. باتوجه‌به مراتب فوق، آراء شماره ۱۴۰۲۳۱۳۹۰۰۰۱۹۲۶۹۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۶ و شماره ۱۴۰۱۳۱۳۹۰۰۰۱۶۶۲۱۸۶ 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 دیوان‌عدالت‌اداری‌اصلاحی مصوب۱۴۰۲/۲/۱۰ 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 قضاییِ قضات هیات عمومی دیوان، نه‌تنها مستند به قوانینی است که در این تحقیق مورد استناد واقع شد؛ بلکه با اشاره‌ای حق‌مدار به قانون تأمین اجتماعی، هرگونه سوءبرداشتِ صندوق‌های بیمه‌گر از قانون، مبنی بر عدم‌تعهدِ خویش و تکلیفِ انحصاریِ کارفرمای خصوصی در پرداخت حق بیمه را منتفی می‌سازد؛ زیرا رأی تصریح دارد: «تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم‌پرداخت آن، رافع مسئولیت و تعهدات صندوق بیمه‌گر در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود».

باعنایت‌به وحدت خواسته، اتحاد موضوع و مستندات مشابه و نیز به دلیل حکم مادهٔ ۸۹ قانون دیوان‌عدالت‌اداری[۱] و جایگاه برتر هیأت عمومی دیوان در نظام دادرسی‌اداری‌ایران در محاسبه و دریافت کسور حق بیمه، رأی مذکور بر عمومِ کارکنانِ بنگاه‌های واگذارشده به بخش خصوصی – از جمله فولاد مبارکهٔ اصفهان- حاکم خواهد بود. در پایان و در مقام تحلیل رویهٔ قضایی هیات عمومی دیوان عدالت اداری، لازم است به چهار رأی دیگر این نهاد استناد شود که همگی ناظر به کارکنانِ برخی بنگاه‌های واگذارشده پس از اجرای سیاست خصوصی‌سازی است، اول: دادنامهٔ شمارهٔ ۲۳۶۰ مورخ ۹۸/۸/۱۴ که در ابطال بخشنامهٔ صندوق بازنشستگی کشوری، بر ضرورت اِعمال مقررات قانون تأمین اجتماعی بر کارکنان شرکت‌های واگذارشده به بخش غیردولتی تصریح شده است، دوم: رأی شمارهٔ ۴۰۸ مورخ ۱۳۸۷/۶/۳ که امتناع کارفرما از پرداخت حق بیمه و یا تأخیر و تعلّل در تأدیهٔ آن را، رافع مسئولیتِ صندوق بیمه‌گر در وصول حق بیمهٔ قانونیِ مدت خدمت بیمه‌شده از کارفرما و احتساب آن مدت جزو سوابق خدمتِ بیمه‌شده نمی‌داند. سوم: رأی شمارهٔ ۴۴۵ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۱ که در آن، کارکنان بانکِ خصوصی‌شدهٔ ملّت، 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 شمارهٔ 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 مادهٔ ۱۲ این قانون در ارتباط با آن موضوع، لازم‌الاتباع است....

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

ضمن استناد به تبصرهٔ ۱ مادهٔ ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تصریح شده است مقررات استخدامیِ حاکم بر روابط کارکنانِ بانک‌های خصوصی‌شده 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 کارکنانِ بنگاه از «کارمند» به «کارگر» می‌گردد و این تغییر و گذار، منشأ آثار حقوقی مهمی خواهد بود؛ ازجمله اینکه، مستند به تبصرهٔ یکم مادهٔ ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری و تبصره ۲ ماده ۳۱ قانون نحوهٔ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون‌اساسی، با حاکم‌شدن احکام قوانین کار و تأمین اجتماعی بر این اشخاص، وضعیت کسور بیمه‌ای و بازنشستگی آنان، تابع احکامِ حاکم بر صندوق تأمین اجتماعی خواهد بود.

۲. علی‌رغم اینکه تبصرهٔ یکم مادهٔ ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به کارکنان بنگاه‌های واگذارشده، اختیار ابقاء بر صندوق بازنشستگیِ قبلی را اعطا کرده؛ ولی حفظ صندوق قبلی توسط کارگر، به معنی معتبر و قابل‌اجرادانستنِ مقررات خاصِ حاکم بر آن صندوق نیست. به‌زعم صاحب این قلم و از منظر بدیهیاتِ تفسیرِ مُراد قانونگذار باید گفت: فراز پایانی تبصره یکم مادهٔ 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، ازآنجاکه در صدر تبصره، بر اِعمال قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی بر کارکنانِ شرکت‌های واگذارشده تصریح شده است؛ ابقاء این اشخاص بر صندوق بازنشستگی قبلیِ خود نیز، با رعایت احکام حمایتی کار و تأمین اجتماعی خواهد بود، نه احکام خاصِ حاکم بر صندوق بازنشستگی قبلی.

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

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

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

تفسیر قضایی قضات، بر برخی تفاسیر و برداشت‌های نادرستِ بنگاه‌های‌خصوصی‌شده و صندوق‌های بازنشستگیِ خاصِ آنان تفوّق یافته و به احقاق حقِ بر تأمین‌اجتماعی کارگران انجامیده است. در کنار آراء و قضایای متعددی که در مقاله، تحلیل و بررسی‌گردید، یکی از آراء وحدت‌رویهٔ جدید هیأت‌عمومی‌دیوان دراین‌باره، رأی مورخ ۱۴۰۳/۸/۸ مربوط به دعوای بازنشستگانِ شرکت واگذارشدهٔ مخابرات ایران به طرفیت صندوق‌بازنشستگی‌کشوری است. نظر به اینکه طبق مادهٔ ۸۹ قانون دیوان‌عدالت‌اداری، این رأی برای شعب دیوان و مراجع اداری و همچنین برای هیأت‌های تخصصی و هیأت‌عمومی در مورد رسیدگی به ابطال مصوباتِ 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 سازمان‌خصوصی‌سازی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به نهادهای مذکور جهت اجرا و مراعات، ابلاغ گردد و بر حسن اجرای آن نظارت شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]

فهرست منابع

کتاب‌ها

۱. استوارسنگری، کوروش (۱۳۹۰). حقوق تأمین اجتماعی، تهران: نشر میزان.

۲. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۶). رویهٔ قضایی شعب دیوان‌عدالت‌اداری در رسیدگی به برخی دعاوی مرتبط با تأمین اجتماعی به انضمام گزیدهٔ 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. نجارزادهٔ هنجنی، مجید (۱۴۰۰). دگرگونیِ 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 بازنشستگیِ کارکنان شرکت‌های واگذارشدهٔ مشمول اصل ۴۴ قانون اساسی»، فصلنامهٔ حقوق اداری، سال اول، شمارهٔ ۴، صص ۴۰-۹.

۲. میرزادهٔ کوهشاهی، نادر؛ مقرّبی، مهدی و محمدجواد شفقی (۱۴۰۲). «ضوابط و اصول حاکم بر نقل و انتقالِ سوابق بیمه‌ای بین صندوق‌های بازنشستگی»، فصلنامهٔ حقوق اداری، سال دهم، شمارهٔ ۳۴، صص ۲۲۰-۱۹۴.

۳. نجارزادهٔ هنجنی، مجید (۱۳۹۸). «ملاک تمیز کارگر از کارمند در نظام‌حقوقی‌ایران»، فصلنامهٔ پژوهش حقوق عمومی، سال ۲۱، شمارهٔ ۶۴، صص ۲۴-۹.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-27]

[DOI: 10.66224/qjal.12.42.84]