

Pathology of administrative proceedings in the claims assessment boards of the Social Security Organization and providing a favorable model

(Article Type: Original Research)

MohammadJavad Rezaeezadeh¹, Mohammad Raeisi^{*2}

Abstract

Today, due to the powers of the executive bodies, litigation between the people and administrative authorities is common, due to the internal nature of these institutions, there is always the possibility of abuse of authority and disregard for the rights of clients. The multiplicity and diversity of these authorities in the Iranian administrative system has made it impossible for all of them to compile a single version for optimal trial and pathology. One of these authorities is the Board of First the Appraisal, which recognizes the claims subject to Articles 42 and 43 of the Social Security Law, which are the authority of the employer to object to the insurance premiums awarded by the Social Security Organization. It is the workers 'insurance premium, but the employers' rights are worth considering as a two-way relationship. A study of the executive regulations and instructions shows that in some cases, administrative proceedings in authorities are in accordance with the principles. Fair trial is not consistent, so by providing a favorable model, the shortcomings of the trial in these authorities can be reduced. The research method in this research is descriptive-analytical and in the collection of resources, the library method has been used.

Keywords: Administrative proceedings, pathology, diagnostic board, social security organization, premium

1. Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

2. PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran; Corresponding Author: mohammad.raeisi@ut.ac.ir



آسیب شناسی دادرسی اداری در هیئت های تشخیصی مطالبات سازمان تامین اجتماعی و ارائه الگوی مطلوب

(نوع مقاله: علمی پژوهشی)

محمدجواد رضایی زاده^۱، محمد رئیسی^{۲*}

چکیده

امروزه به دلیل اختیارات و اقتدارات دستگاه های اجرایی دعای میان مردم و مراجع اداری و دادگاه های اختصاصی اداری امری رایج است و به دلیل درون سازمانی بودن این نهادها، همواره امکان تجاوز از اختیارات و نادیده گرفتن حقوق مراجعان وجود دارد. کثرت و تنوع مراجع مزبور در نظام اداری ایران، سبب شده تا نتوان برای همه آنها در جهت دادرسی مطلوب و آسیب شناسی یک نسخه واحد پیچید. یکی از این مراجع، هیئت های بدوی و تجدیدنظر تشخیصی مطالبات موضوع مواد ۴۲ و ۴۳ قانون تامین اجتماعی، می باشد که مرجع اعتراض کارفرما از حق بیمه تعلق گرفته توسط سازمان تامین اجتماعی می باشند لذا در این موارد اگرچه فلسفه ایجاد این مراجع حمایت از حق بیمه کارگران است، اما حقوق کارفرمایان نیز به عنوان یک رابطه دو طرفه شایسته توجه است. مطالعه آیین نامه اجرایی و دستورالعمل های صادره از سازمان تامین اجتماعی نشان دهنده این امر است که در برخی موارد، دادرسی اداری در این مراجع با اصول دادرسی منصفانه همخوانی ندارد لذا با ارائه الگوی مطلوب می توان از نواقص دادرسی در این مراجع کاست. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی است و در جمع آوری منابع نیز از روش کتابخانه ای استفاده شده است.

واژگان کلیدی: دادرسی اداری، آسیب شناسی، هیئت تشخیصی، سازمان تامین

اجتماعی، حق بیمه

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛ نویسنده مسئول

درآمد

تأمین اجتماعی از دنیای سنت تا دنیای مدرن برای «حق شدن» راه پر پیچ و خمی را پیموده است. به رسمیت شناختن حقوق تأمین اجتماعی به مفهوم اجرای کامل و فعلیت این حقوق نیست و آن چه در اسناد بین‌المللی به عنوان حق افراد و تکلیف دولت آمده است زمانی در عمل قابل تحقق خواهد بود که وارد حقوق داخلی کشورها شده و تضمین‌های قضایی لازم برای آن اتخاذ شود. به عنوان مثال زمانی که نهاد تأمین اجتماعی، تقاضای افراد را مبنی بر دریافت مزایا رد کند یا زمانی که مزایای ارائه شده پاسخگوی نیاز افراد نباشد در این خصوص با امعان نظر به اصل حاکمیت قانون، باید سازکارهای لازم به منظور احقاق حقوق افراد در مقابل تصمیمات و اقدامات نهاد تأمین اجتماعی پیش‌بینی شود. (مالجو، ۱۳۷۸: ۲۹) در حقوق ایران در حالی که اصل ۲۹ قانون اساسی، برخورداری از تأمین اجتماعی را به صورت بیمه و غیر آن، حقی همگانی می‌داند. بیانگر اصل «فراگیری یا عمومیت» در برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی به معنای دسترسی هر شخص به حمایت ارائه شده توسط نظام تأمین اجتماعی در چارچوب قانون است. (طباطبایی حصار، صابر، ۱۳۹۷: ۹۸) همواره این امکان وجود دارد که تصمیمات نهاد تأمین اجتماعی مورد اعتراض ذی نفعان قرار گیرد. بنابراین با توجه به اصل حاکمیت قانون و اصل مسئولیت و پاسخگویی، متصدیان امور باید سازوکارهای لازم را پیش‌بینی کنند زیرا حاکمیت قانون وقتی محقق می‌شود که افراد بتوانند زمانی که دستگاهها بر خلاف قانون عمل می‌کنند به مراجع بی‌طرف رجوع و احقاق حق کنند لذا ملازمه حاکمیت قانون، وجود مراجع و دادگاه‌هایی است که بتوانند به دعوی مردم در زمینه اداری رسیدگی کنند. تأمین اجتماعی از مسائل مربوط به حوزه عمومی است لاجرم شیوه‌های دادرسی و قواعد شکلی رسیدگی به دعاوی و حل اختلاف در حوزه حقوق عمومی، متناسب با ماهیت حوزه حقوق عمومی نیز به نحو ویژه‌ای تدوین شده است. (کولیوند، عصمتی، ۱۳۹۳: ۸۵) بر این اساس، یکی از انواع دعاوی که در نظام تأمین اجتماعی امکان طرح آن وجود دارد، در ماده ۴۲ قانون تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده است و موضوع آن، مطالبه حق بیمه از کارفرما و اعتراض وی به میزان حق بیمه مطالبه شده است. به موجب مواد ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی، مراجعی تحت عنوان «هیئت‌های بدوی و تشخیص مطالبات» پیش‌بینی شده است و به

موجب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های بعدی حدود صلاحیت مراجع مزبور با جزییات بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. از آنجایی که مراجع مزبور، از انواع دادگاه‌های اختصاصی اداری هستند، بررسی ساختار و صلاحیت این هیئت‌ها و آسیب‌شناسی حقوقی این مراجع از اهمیت زیادی در جهت حمایت عادلانه از حقوق کارفرمایان دارد. مسئله و پرسش اصلی در این پژوهش، آسیب‌شناسی حقوقی مراجع مزبور و نیز ارائه الگوی مطلوب در جهت نزدیک شدن مراجع به اصول دادرسی منصفانه است. روش تحقیق از نوع توصیفی-تحلیلی است و در جمع‌آوری منابع از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، در دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های بعدی مصوب سازمان تامین اجتماعی، اختیاراتی فراتر از مواد قانون تامین اجتماعی برای هیئت‌های تشخیص مطالبات پیش‌بینی شده است و در نتیجه رویه سازمان قابل نقد است.

۱. مفهوم شناسی مفاهیم کلیدی

در قسمت اول این مقاله به بررسی مفاهیم کلیدی یعنی «دادرسی اداری» و «آسیب شناسی» می‌پردازیم.

۱-۱. دادرسی اداری

مجموعه دادرسی قضایی، دادرسی اداری و دادرسی محاسباتی، سیستم ویژه‌ای را در جمهوری اسلامی ایران شکل می‌دهد که نحوه انتظام و ارتباط آنها با یکدیگر و شیوه دادرسی هر یک، از جمله دادرسی اداری، نظام حقوقی منحصر به فردی ایجاد کرده است. دادرسی اداری را نمی‌توان واجد ماهیت صرف حقوق عمومی دانست در اموری همان دادرسی مدنی بر دعاوی علیه ادارات حاکم است و در غالب امور هویت خاص خود را دارد. (سوادکوهی، ۱۳۹۱: ۱۰)

امروزه حقوق و آزادی‌های اساسی از گفتمان‌های اصلی حقوق عمومی محسوب می‌شود و حقوق اداری نیز از این امر مستثناء نیست. حقوق اداری، طرق حمایت از منافع و حقوق افراد را می‌شناساند و حدود اختیارات مقامات عمومی را تعیین نموده و آنان را به پیروی از معیارهای ویژه‌ای الزام می‌کند تا جلوی غرض‌ورزی، خودسری و سوء استفاده از اختیارات دولتی سد شود و امکانات و فرصت‌های اقتصادی و اجتماعی

به نحو برابر و عادلانه بین شهروندان، توزیع گردد. در این بین نظارت قضایی و کنترل حقوقی اعمال اداری، به منزله محور حقوق اداری در جهت تحقق حاکمیت قانون و تضمین احترام مقامات اداری به حقوق و آزادی‌های بنیادین شهروندان شناخته می‌شود. در واقع دستگاه‌های اداری در اعمال قدرت خود با اختیارات گوناگون و محدودکننده‌ای که نسبت به شهروندان دارند، ممکن است که عرصه را بر حقوق و آزادی‌های مردم تنگ کنند. (هاشمی، ۱۳۸۲: ۲۸) دادرسی اداری، رسیدگی به شکایات افراد از دستگاه‌های دولتی و اداری از حیث عدم رعایت قوانین و مقررات و نقض حقوق و آزادی‌های اشخاص می‌باشد و دعوایی میان اداره و شهروند است، لذا در تضمین حق‌ها و آزادی‌های شهروندان و جلوگیری از خودسری دستگاه‌ها و مقامات اداری جایگاه ویژه‌ای دارد. شایان ذکر است هدف از دادرسی اداری، صرفاً فصل خصومت نبوده بلکه اجرای عدالت و احقاق حق، هدف نهایی دادرسی اداری است. هدف از دادرسی اداری، مستقر ساختن قانون بر دستگاه‌های اداری، جلوگیری از خودسری مقامات اداری و حفظ حقوق شهروندان است. (زارعی، محسن زاده، ۱۳۹۴: ۶۸) اهمیت دادرسی اداری زمانی روشن می‌گردد که بدانیم فرآیند اساسی سازی نیز در مقررات دولتی توسط دادگاه‌های اداری و از طریق سازوکار «دادرسی اداری» از دو مسیر متمایز و در عین حال متناظر و مکمل «اساسی سازی حقوق اداری» و نیز «اداری سازی حقوق اساسی» دنبال می‌شود. (امامی، شاکری، ۱۳۹۶: ۳۵)

به گفته یکی از پژوهشگرانی که درباره دادرسی اداری در ایران نوشته است، فلسفه وجودی دیوان عدالت اداری می‌تواند یکی از این دو فرض باشد که یا نهادی برای مهار قدرت است یا نهادی تخصصی است که برای حل موضوعی تخصصی به وجود آمده است. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۱۵۷)

هرکدام از این دو فرض را بپذیریم باید قبول کرد که این نهاد قواعد ویژه‌ای می‌طلبد زیرا زمانی که قواعد و اصول حقوق اداری متفاوت با قواعد و اصول مدنی و کیفری باشد، آیین دادرسی آنها نیز متفاوت خواهد بود. از آنجا که حقوق عمومی سرشتی متفاوت با حقوق خصوصی و اصول و قواعد مخصوص به خود را دارد، دادگاه‌های اداری نیز ماهیت متفاوتی با دادگاه‌های حقوقی و کیفری دارند و قواعد متفاوتی بر آنها حاکم است. ازین رو عجیب نیست که دادرسی آنها نیز تفاوت داشته باشد. به گفته برخی محققان، اداره، حقوق ویژه خود را می‌طلبد و این حقوق ویژه، دادگاه مخصوص خود را

می‌خواهد و آن دادگاه آیین دادرسی خود را دارد. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۵:۱۰۲).
 با توجه به گسترش حوزه عملکرد دولت و دخالت آن در گستره وسیعی از امور شهروندان و نیز ورود مقررات به جزییات، بر خلاف قوانین که غالباً به موارد مهم و کلی می‌پردازند، حجم وسیعی از نظام حقوقی کشور در قالب روابط متقابل دولت و مردم را نه قوانین که مقررات و نظامات دولتی تنظیم می‌کنند لذا الزامی است تا مرجعی قضایی و بی‌طرف، رویکرد دولت و مقامات اداری نسبت به حقوق بنیادین و آزادی‌های شهروندان را در مقررات دولتی رصد کند. (آگاه، ۱۳۸۹: ۲۲)

بنابراین، دادرسی اداری در دو سطح مورد نظر است: سطح اول دادرسی که در مراجع اختصاصی اداری مانند هیئت‌های حل اختلاف مالیاتی، هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف اداره کار و نیز کمیسیون‌های مقرر در قانون شهرداری صورت می‌گیرد و سطح عالی دادرسی اداری در دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع پاسداشت از حقوق عمومی مورد نظر قرار می‌گیرد.

۱-۲. آسیب شناسی

واژه آسیب شناسی از علوم پزشکی به علوم اجتماعی وارد شده و به معنای «مبحث مطالعه علل بیماری و عوارض و علایم غیر عادی» می‌باشد. (آریان پور، ۱۳۵۳: ۱۵۶۹) در علوم اجتماعی، آسیب شناسی عبارت است از مطالعه نابسامانی و اختلال و عدم هماهنگی و تعادل در کارکردهای مربوط به حیات اجتماعی انسان‌ها (صدیق سروسستانی، ۱۳۸۶: ۱۰) منظور از آسیب شناسی حقوقی، بررسی نقاط ضعف در یک سیستم حقوقی و یا نهاد حقوقی از جهات مختلف مانند صلاحیت، عملکرد، قوانین و آیین‌نامه‌های حاکم بر موضوع و ... است و در نهایت هدف از آسیب شناسی، رفع موانع بهبود عملکرد و پیشرفت و تقویت نظام حقوقی است.

۲. ساختار و صلاحیت هیئت‌های تشخیص مطالبات

پس از آشنایی با مفاهیم اصلی این پژوهش، به بررسی ساختار و صلاحیت‌های مقرر برای هیئت‌های موضوع مواد ۴۳ و ۴۴ قانون تامین اجتماعی می‌پردازیم.

۲-۱. ساختار

هیئت های تشخیص مطالبات مستقر در سازمان تامین اجتماعی در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر و همسو با اصل رسیدگی دو درجه ای و نیز حق بر تجدیدنظرخواهی استقرار یافته اند. ماده ۴۳ قانون تامین اجتماعی در مقام بیان اعضای هیئت های بدوی تشخیص و ماده ۴۴ نیز اعضای هیئت های تجدیدنظر تشخیص مطالبات برآمده است.

۲-۲. صلاحیت

در حوزه بیمه تامین اجتماعی، حقوقدانان ۴ اصل را بعنوان اصول بنیادی این رشته مطرح کرده اند؛ اصل تعمیم یا فراگیر بودن بیمه تامین اجتماعی، اصل عدم تبعیض یا برابری جنسی در برخورداری از مزایای تامین اجتماعی، اصل تضمین دولت، اصل حمایتی بودن مقررات بیمه تامین اجتماعی (عراقی، ۱۳۸۶، ۹۲) حق بیمه به صراحت بند ۶ ماده ۲ قانون تامین اجتماعی عبارت از وجوهی است که به حکم این قانون و برای استفاده از مزایای موضوع آن به سازمان پرداخت می شود. حق بیمه به نوعی عوض و مابه ازاء حمایت ها و مزایای بیمه ای مقرر در قانون تامین اجتماعی است، گرچه نمی توان ویژگی ها و احکام و آثار قراردادهای معوض و بیمه های تجاری که مبتنی بر قرارداد می باشند را در خصوص بیمه های اجتماعی مخصوصاً از نوع اجباری و قهری صادق و جاری دانست، زیرا مبنای این نوع بیمه، تعاون، معاضدت و همیاری اجتماعی است و حق بیمه پرداختی، نماد مشارکت بیمه شده در این پیمان دسته جمعی به شمار می رود و بدین جهت است که اصولاً استرداد آن امکانپذیر نیست. (نعیمی، ۱۳۸۹، ۳۹) نکته دیگر در خصوص حق بیمه این است که گرچه تعریف ارائه شده از حق بیمه در قانون ظهور در شرطیت پرداخت حق بیمه جهت استفاده از مزایای تامین اجتماعی دارد، اما باید توجه داشت که این امر در خصوص بیمه های اجباری به دلالت صریح ماده ۳۶ قانون تامین اجتماعی منتفی است. با این بیان، در مورد کارگران بعنوان بیمه شدگان اجباری سازمان، پرداخت حق بیمه شرط استفاده از مزایای قانون تامین اجتماعی نمی باشد. (موسوی، ۱۳۹۶: ۱۰۲)

در مورد بیمه شدگان اجباری منجمله کارگران مشمول قانون کار هیچکدام از بیمه شده، کارفرما، دولت و سازمان تامین اجتماعی نمی توانند با موافقت یکدیگر

و یا به تنهایی از انجام عملیات بیمه شدن شخص مزدبگیر ممانعت نمایند و یا توافقی بر خلاف قواعد آمره صورت دهند. (نعیمی، ۱۳۸۹، ۵۲) حال در این موارد، گاهی مشاهده می‌شود که کارفرمایان به دلایل مختلفی، نسبت به حق تعلق گرفته توسط سازمان تامین اجتماعی معترض هستند و در واقع، صلاحیت اصلی، هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان تامین اجتماعی، رسیدگی به اعتراض کارفرمایان نسبت به میزان حق بیمه و خسارات تاخیر تعیین شده از سوی سازمان است. یعنی در یک جمع‌بندی می‌توان چنین اظهار نظر نمود: اگرچه حمایت‌های مقرر در نظام تامین اجتماعی و به ویژه اصل فراگیری دلالت بر ضرورت پرداخت حق بیمه کارگران توسط کارفرمایان دارد اما در روند محاسبه حق بیمه به دلایل گوناگونی ممکن است اشتباه یا تجاوز از قدرت صورت گیرد و لزوم حفظ سه جانبه‌گرایی در رابطه میان کارگر، کارفرما و سازمان تامین اجتماعی، ضرورت ایجاد مرجعی برای رسیدگی به شکایت‌های احتمالی کارفرمایان را ایجاب می‌نماید.

۳. آسیب شناسی ساختار و صلاحیت‌های مقرر برای هیئت‌های تشخیص مطالبات

در این بخش از مقاله با رویکردی نقادانه به موضوع ساختار و صلاحیت‌های مقرر برای هیئت‌های مزبور خواهیم پرداخت.

۳-۱. آسیب شناسی ساختار

در این هیأت‌ها رؤسای شعب تامین اجتماعی، و رؤسای ادارات کل درآمد شعب به عنوان نمایندگان وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و شورای عالی تامین اجتماعی حضور دارند و نماینده‌ی کارگران هم باز به انتخاب وزیر تعاون برگزیده می‌شود. بنابراین سه کرسی از چهار کرسی هیأتی که کارفرما به عنوان مرجع رسیدگی به شکایتش به آنجا رجوع می‌کند در اختیار متشاکی است. تعداد اعضای هیأت زوج است و رسیدن به رأی اکثریت در بسیاری موارد غیرممکن خواهد بود. جالب این که در مواردی که رأی‌ها دو در برابر دو می‌شود رأی نهایی رأی دو نفری خواهد بود که رییس شعبه در آن قرار دارد. ترکیب هیأت‌های تجدید نظر نیز که در مراکز استان‌ها تشکیل می‌شوند طبق قانون جاری، شامل ۵ نفر به قرار زیر است: نماینده‌ی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به عنوان رییس هیأت، نماینده‌ی شورای عالی تامین اجتماعی، نماینده‌ی

سازمان به انتخاب رییس هیأت مدیره و مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، یک نفر قاضی دادگستری به انتخاب وزارت دادگستری و نماینده‌ی کارفرما به انتخاب اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران. همانطور که ملاحظه می‌شود اکثریت ترکیب هیأت‌های تجدید نظر نیز در اختیار عوامل و نمایندگان سازمان است و طرف کارفرما در بهترین حالت دارای یک نماینده است.

در خصوص ترکیب هیئت‌های مزبور و انتخاب اعضای آنها در مرحله بدوی، انتخاب نماینده کارگران به شخص وزیر تعاون سپرده شده است در حالی که مقام مزبور با توجه به حجم کار و وظایف متعدد، قطعاً شناخت مناسبی از نماینده کارگران نخواهد داشت و در واقع مغایر با اصل سه جانبه‌گرایی در روابط کار است. در واقع، تحقق کامل اصل مزبور نیازمند این امر است تا نمایندگان کارگران و کارفرمایان، برخاسته از اراده جمعی باشند که نماینده به آن مرتبط می‌شود و در موضوع مورد نظر، انتخاب نماینده کارگران توسط خود کارگران گزینه‌ای مناسب تر است. در خصوص ترکیب هیئت‌های تجدیدنظر تشخیصی مطالبات نیز، اگرچه اصل سه جانبه‌گرایی رعایت گردیده و انتخاب نماینده کارفرما توسط اتاق بازرگانی، صنایع و معادن صورت گرفته است اما در ترکیب هیئت ۴ نفر غیر از نماینده کارفرما، به عنوان حامی حقوق سازمان فعالیت می‌کنند که این امر نیز با معیارهای دادرسی منصفانه مطابقت ندارد.

در خصوص شرایط عضویت در هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیصی مطالبات نیز در متن قانون و آیین نامه اجرایی مواد ۴۳ و ۴۴ شرایط خاصی برای اعضای هیئت‌ها پیش‌بینی نشده است در حالی که با توجه به شان اعضای هیئت و نقش مهمی که در تعیین حق بیمه و نیز حمایت از کارگران دارند، نیازمند پیش‌بینی شرایطی مانند سابقه کار، تخصص در زمینه مورد نظر، شرط سنی و ... می‌باشد که متأسفانه مورد توجه قرار نگرفته است. تنها در دستورالعمل اجرایی آیین نامه هیئت‌های تشخیصی مطالبات، مورخ ۹۶/۹/۵ و در بخش ششم از این دستورالعمل، اشاره شده است: «اعضای هیئت‌های تشخیصی مطالبات با توجه به ترکیب آن که در واقع نماینده وجدان عمومی و شرکای اجتماعی سازمان اعم از بیمه شده، کارفرما و دولت می‌باشند باید از هر جهت به ویژه تسلط به دانش اداری در حوزه‌های تخصصی و داشتن سعه صدر و بردباری، الگوی تمام عیار این وجدان عمومی باشند. لذا شایسته است نقش و جایگاه این مرجع

رسیدگی در قانون تامین اجتماعی، به هنگام انتخاب اعضا هیئت بدوی تشخیص مطالبات به خوبی تبیین و مورد توجه قرار گیرد چرا که حضور افراد کارآمد، دلسوز، صبور و آشنا به قوانین و مقررات توأم با رعایت انصاف و بی طرفی کامل، موجب جلب اعتماد روز افزون به کارکرد این هیئت خواهد شد.» همان گونه که مشاهده می شود بند ۶ دستورالعمل صرفاً به یک سری نکات ارشادی بدون ذکر ضمانت اجراهای لازم پرداخته شده است. در بند ۲-۶ نیز تصریح شده است: «احکام نمایندگان وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی و نمایندگان هیئت امناء تامین اجتماعی در هیئت های بدوی تشخیص مطالبات، پس از معرفی افراد واجد شرایط توسط مراجع مذکور، حسب مورد با امضای مدیرعامل سازمان و مدیرکل استان و احکام سایر نمایندگان در هیئت مذکور شامل نمایندگان کارفرمایان و نماینده کارگران برابر تفویض اختیار مورخ ۲۸/۹/۷۱ مدیرعامل سازمان با امضا مدیران ادارات کل با اعتبار سه ساله صادر می شود.» در بخشی از ایند بند آمده است، «پس از معرفی افراد واجد شرایط» اما در خصوص شرایط مورد نظر هیچ گونه قیدی بیان نشده است.

بخش سیزدهم دستورالعمل مورد نظر نیز در مقام بیان ترکیب و نحوه اعضای هیئت های تجدیدنظر برآمده است و اظهار می دارد: «احکام کلیه نمایندگان هیئت های تجدیدنظر تشخیص مطالبات پس از معرفی افراد واجد شرایط از سوی مراجع اداری با امضای مدیرعامل و درج اعتبار سه ساله صادر می گردد.» بنابراین در این بخش نیز در خصوص شرایط اعضای هیئت قیدی به میان نیامده است.

۲-۳. آسیب شناسی صلاحیت

به تصریح صدر ماده ۴۲ قانون تامین اجتماعی، صلاحیت هیئت های تشخیص مطالبات، اعتراض به میزان حق بیمه و خسارات تاخیر تعیین شده از طرف سازمان است. نحوه اجرای صلاحیت هیئت ها در آیین نامه اجرایی ماده ۴۵ قانون تامین اجتماعی مصوب ۱۳۷۳ در ۱۵ ماده پیش بینی شده است. سپس در سال ۱۳۹۶، آیین نامه الحاق مواد ۱۶ و ۱۷ و نحوه اجرای این مواد به آیین نامه ابتدایی تصویب شده است و در نهایت دستورالعمل اجرایی آیین نامه هیئت های تشخیص مطالبات در تاریخ ۹۶/۹/۵ به تصویب رسیده است که از نکات جالب این دستورالعمل اخیر این است که

خود به مثابه آیین نامه‌ای برای آیین نامه اجرایی است و با اصول حقوق اداری در تعارض است و بعضاً احکامی را پیش‌بینی نموده که دایره آیین نامه اصلی را گسترش داده است.

بیشتر موضوعات مورد اختلاف در این پرونده‌ها که به فضای مطلوب کارفرمایان با سازمان تأمین اجتماعی خدشه وارد کرده است، ریشه در روند اجرای قوانین و مقررات دارد. به طوری که اهم آن به چند دسته کلی قابل طبقه‌بندی است. نخست، پیچیده و گاه شفاف نبودن برخی قوانین و مقررات و در برخی موارد تفاسیر مختلف از یک قانون و مصوبه، بخشنامه و دستور اداری، مشخص نبودن فرآیندهای اداری و در عین حال تعدد زیاد مراحل و طولانی بودن آنها، باعث بروز اختلاف و تحمیل هزینه‌های اقتصادی و غیر اقتصادی بر کارفرمایان شده است. ضمن این که صلاحیت هیئت‌ها، با صدور بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، آیین نامه‌های موازی و بعضاً متضاد و متعارض در فاصله‌های کوتاه، به این مشکل دامن زده و نیز منجر به سلیقه‌ای برخورد کردن شعب سازمان تأمین اجتماعی شده است. (چشمی، رضوی، ۱۳۹۴: ۲۰)

۴-۱. الزامات ارائه الگوی مطلوب در دادرسی هیئت‌های تشخیصی مطلوب

پس از آشنایی با آسیب‌های موجود در مراجع تشخیصی مطالبات در قانون تأمین اجتماعی، اینک به بررسی و ارائه پیشنهاداتی در خصوص یک الگوی مطلوب در جهت بهبود عملکرد مراجع مزبور می‌پردازیم.

۴-۱. رعایت اصل بی طرفی

اصل بی طرفی در معنای کلی ناظر بر عدم انجام اعمال و اقداماتی است که در اثر آنها احتمال پیروزی یکی از طرفین دعوی بیش از دیگری گردد. ماده ۱۰ اعلامیه جهانی حقوق بشر، بند ۱ ماده ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، بند ۱ ماده ۶ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، ماده ۵۶ منشور حقوق شهروندی و بند ۲ ماده ۲ منشور حقوق شهروندی در نظام اداری، از مهم‌ترین مستندات بین‌المللی و داخلی این اصل بنیادین به شمار می‌روند. (سپهری و همکاران، ۱۳۹۲: ۱۰۲۷) استقلال و بی‌طرفی دو مفهوم متفاوت‌اند. این اصطلاحات هرچند جایگزین یکدیگر نیستند اما گاه به جای

یکدیگر به کار برده می‌شوند. مقام قضایی هنگامی بی طرف است که به طور جهت دار به نفع یا به ضرر یکی از طرف‌ها یا پرونده اول عمل نکند. مقام قضایی مستقل نیز کسی است که هیچ رابطه دوستی و وابسته مالی، حرفه‌ای یا شخصی به یکی از طرفین دعوا یا نماینده او نداشته باشد. (ویژه، محمدی کشکولی، ۱۳۹۷: ۲۸۴)

به باور کارفرمایان ترکیب این هیئت‌ها به گونه‌ای است که تامین کننده عدالت برای کارفرمایان نیست چرا که انتخاب نمایندگان کارفرمایان و کارگران باید به وسیله تشکل‌ها و سازمان‌های کارگری و کارفرمایی انجام پذیرد روند کنونی به این شکل است که در عمل مدیر یا فردی دیگر از سازمان تامین اجتماعی حکم قاضی را بازی خواهد کرد و کارفرما مجبور به دادخواهی در دادگاهی است که شاکي و قاضی یک نفر می‌باشند. (چشمی، رضوی، ۱۳۹۴: ۱۸)

برای مستقل و و بی طرف بودن مراجع اداری، نکاتی چند قابل طرح و اصلاحاتی در این خصوص لازم است. اول این که به لحاظ این که هیئت‌ها، نماینده دولت در هر یک از دستگاه‌های مشمول قانون هستند، اعضای آنها از کارمندان همان دستگاه‌ها هستند، بودجه و امکانات آنها از همان دستگاه هستند، بودجه و امکانات آنها از همان دستگاه تامین می‌شود، یک مرجع مستقل و بی طرف نمی‌تواند باشد. دوم این که اعضای هیئت‌ها به راحتی می‌توانند تحت الشعاع برنامه‌ها و دستورات مقامات مافوق و برنامه‌های دستگاه‌ها قرار گیرند، بنابراین برای حفظ استقلال و بی‌طرفی هیئت‌های رسیدگی باید ردیف بودجه مستقل و شخصیت حقوقی مستقل از دستگاه‌های متبوع برای هیئت‌ها در نظر گرفت، اعضای هیئت‌ها با توجه به اصل شایسته‌سالاری توسط نهاد یا مقامی مستقل و بی طرف انتخاب شده و شرایط و ضوابط و دلایل عزل و برکناری این اعضاء، کاملاً شفاف، روشن و مشخص باشد. (گرچی ازندریانی، فتحي، ۱۳۹۴: ۴۴)

۲-۴. رسیدگی دو مرحله‌ای به کلیه آرای صادره از هیئت‌های

بدوی تشخیص مطالبات

قانونگذار باید امکان اصلاح هرگونه تصمیم قضایی را که مبتنی بر اشتباه یا تخلف قضات است فراهم نماید، امری که در راستای تضمین دادرسی عادلانه در محاکم نیز هست ضمن این که چنین تدابیری، در واقع هدف کاهش ضریب احتمال وقوع

اشتباه و تخلف قاضی را تا کمترین حد ممکن دنبال می‌نماید. بر همین اساس، در دعاوی و دادرسی اداری نیز این موضوع محل توجه قرار داشته و در این گونه (در محاکم اداری و یا محاکم عمومی دادگستری صالح در برخی موارد) پیش‌بینی تجدیدنظر ماهوی و یا حکمی به یک رویه رایج و قالب تبدیل شده است. (یاوری، یزدان مهر، ۱۳۹۳: ۱۲) حق تجدیدنظرخواهی، حق بر یک دادرسی اصیل و بدون شتاب زدگی به پرونده است که شامل مسائل ماهوی و شکلی پرونده می‌باشد. (رستمی و دیگران، ۱۳۸۸: ۸۹) پذیرش حق تجدیدنظرخواهی به عنوان یکی از عناصر اصلی دادرسی عادلانه به موجب قانون، مستلزم وجود یک مرجع بالاتر نسبت به مرجع بدوی به منظور بررسی مجدد کامل موضوع پرونده توسط آن (وسبراد، ۱۳۸۶: ۸۵) مرجع می‌باشد. در قریب به اتفاق سیستم‌های حقوقی به نظر می‌رسد، الزامات مربوط به رعایت حق دسترسی به دادگاه، به مرحله تجدیدنظر نیز تسری خواهد یافت. به عبارت دیگر، با پیش‌بینی امکان تجدیدنظرخواهی در سیستم‌های داخلی، کشورها موظف خواهند بود مقررات یاد شده در فراهم نمودن امکان دسترسی به مرجع تجدیدنظر را نیز فراهم نمایند. (یاوری، ۱۳۸۲: ۲۵)

این امر در حالی است که بر اساس ماده ۴۳ قانون تامین اجتماعی، آرای هیئت‌های بدوی، در صورتی که مبلغ مورد مطالبه سازمان اعم از اصل حق بیمه و خسارات یک میلیون و پانصد هزار ریال یا کمتر باشد و یا این که اعتراض در موعد مقرر واقع نشود، قطعی و لازم الاجرا خواهد بود. در صورتی که مبلغ مورد مطالبه بیش از یک میلیون و پانصد هزار ریال باشد، کارفرما و سازمان ظرف ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ واقعی یا قانونی رأی هیئت بدوی حق تقاضای تجدیدنظر خواهند داشت. همین موضوع در ماده ۸ آیین نامه اجرایی هیئت‌های تشخیص مطالبات عیناً تکرار شده است. لازم به ذکر است قبل از اصلاح ماده ۴۳، مبلغ معیار جهت تجدیدنظرخواهی دویست هزار ریال بوده است. بنابراین اگرچه در اصلاح ماده ۴۳، این مبلغ افزایش یافته و در نتیجه آرای بیشتری قابل تجدیدنظرخواهی خواهند بود اما قراردادان قید و شرط برای تجدیدنظرخواهی، مغایر عام و مطلق بودن حق مزبور و مغایر با معیارهای دادرسی منصفانه است.

۳-۴. رعایت مهلت منطقی جهت رسیدگی و صدور رأی در هیئت‌های

تشخیص مطالبات

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در بند ۱ ماده ۶ و اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی در قسمت ج از بند ۱ ماده ۶۷ به مهلت معقول اشاره کرده‌اند و یکی از شرایط مهم بهره‌مندی از حق محاکمه عادلانه رسیدگی به دعوی و شکایات در اسرع وقت و مهلت معقول است. (آخوندی، ۱۳۷۸: ۱۴۹) حق بهره‌مندی از محاکمه عادلانه، یکی از مواردی که در آیین نامه هیئت تشخیص مطالبات مورد توجه قرار نگرفته است، توجه به مهلت و زمان معقول رسیدگی به پرونده‌های تشخیص مطالبات است. عدم تعیین مهلت و زمان معقول اعم از رسیدگی، ختم رسیدگی و صدور رأی است. هرچند ممکن است این امور موجب تشریفاتی شدن شود؛ اما تعیین مهلت‌ها و چهارچوب‌های منطقی منجر به تسریع دادرسی و رسیدگی در مهلت معقول و منطقی می‌شود. (خسروی، ۱۳۹۲: ۲۴۵). حق بر رسیدگی در زمان معقول، تضمین اساسی برای حمایت از همه طرفین در برابر تاخیرهای رویه‌ای بیش از حد است که ممکن است هم به اثربخشی و هم به اعتبار دادگاه‌ها لطمه بزند. (یاوری، ۱۳۸۳: ۲۸۴) در آیین نامه اجرایی هیئت‌های تشخیص مطالبات، در خصوص زمان معقول جهت رسیدگی و صدور رأی پس از استماع اظهارات طرفین، قیدی بیان نشده است و صرفاً در ماده ۷ آیین نامه، چنین ذکر شده است: «هیئت بدوی با توجه به اعتراض کارفرما و بررسی و مطالعه محتویات پرونده و در صورت حضور کارفرما پس از استماع توضیحات وی مبادرت به صدور رأی می‌کند.» بنابراین، تکلیف زمانی برای صدور رأی پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که رعایت زمان معقول در رسیدگی علاوه بر این که شامل رسیدگی به اصل پرونده در زمان معقول است، شامل زمان معقول برای صدور رأی نیز می‌باشد و در مجموع قید مهلت‌ها در قانون یا آیین نامه اجرایی بر رعایت حق بر دادرسی در یک زمان معقول صحه خواهد گذاشت. در بند ۳ این ماده، نیز ذکر شده است: «شعبه یا نمایندگی موظف است حداکثر ظرف یک ماه با توجه به قرار صادره به پرونده رسیدگی و نتیجه امر را کتباً به همراه پرونده به هیئت بدوی ارسال نماید.» سیاق عبارات به کار رفته در این بند، به گونه‌ای است که این امر را به ذهن متبادر می‌کند که رسیدگی در شعبه یا نمایندگی صورت می‌گیرد در حالی که به نظر می‌رسد، مراد نحوه اجرای قرار صادره است.

۴-۴. لزوم مستدل و مستند بودن آرای صادره از هیئت‌های تشخیص مطالبات

مستندل و مستند بودن آرای قضایی را که بعضاً مهم‌ترین قاعده حاکم بر انشای رأی قضایی و یکی از اصول مسلم دادرسی دانسته‌اند به طور قطع یکی از پیش شرط‌های اجرای عدالت است. زیرا دادرسی منصفانه منوط به شفافیت است و شفافیت، مستلزم مستدل و مستند بودن رأی قضایی است. (آگاه، ۱۳۸۹: ۵۵) در توضیح قاعده مستدل و مستند بودن آرای قضایی باید گفت هر دعوی مطرح در یک مرجع قضایی دارای دو جنبه موضوعی و حکمی است و هر دو جنبه باید در رأی قاضی مورد توجه قرار گیرد. (دیانی، ۱۳۸۲: ۱۲۰) بر این اساس در یک رأی قضایی مستدل و مستند، استناد عبارت است از یافتن حکم قانون و استدلال عبارت از تحلیلی است که قاضی در خصوص علت اعمال حکم قانون بر موضوع معین بیان می‌کند. (مدنی، ۱۳۸۸: ۱۲۴) به طور کلی، هنگامی که تصمیم اداری، حقوق و منافع شهروندان را تحت تاثیر قرار می‌دهد، بیان دلیل ضرورتی اجتناب‌ناپذیر دارد. همچنین در صلاحیت‌های اختیاری، به دلیل صعوبت تطابق اقدام اداری با متن قانون، ارائه دلایل ضرورتی دو چندان خواهد داشت چرا که در غیر این صورت، امکان نظارت قضایی بر اقدام معموله یا تصمیم متخذه غیر ممکن خواهد بود. (رضایی زاده، عطریان، ۱۳۹۳: ۹۳)

ماده ۱۲ آیین نامه هیئت‌ها در بیان خصوصیات آرای صادره از هیئت‌ها تصریح بر این امر دارد که آرای هیئت‌ها باید موجه و مدلل بوده و قاطع اختلاف باشد. بند ۲ همین ماده، بیان می‌کند: «در مواردی که رأی هیئت‌ها مبهم تشخیص داده شود، مراتب به هیئت‌های صادرکننده رأی منعکس و هیئت‌ها مکلفند به موضوع رسیدگی نمایند.» اولاً در این بند مشخص نشده است چه کسانی می‌توانند تقاضای ابهام را مطرح نمایند اما به نظر می‌رسد با توجه به اطلاق بند مورد نظر، شامل طرفین یعنی کارفرما و سازمان تامین اجتماعی می‌شود. در دستورالعمل صادره در راستای آیین نامه اجرایی نیز در خصوص لزوم مستدل و مستند بودن قیدی ذکر نشده است. با توجه به تخصصی بودن موضوعات و امکان عدم آگاهی کارفرمایان از این موضوعات، یکی از موارد مهمی که حقوق کارفرمایان را تضمین خواهد کرد، ارائه استدلال در آرای صادره از هیئت‌ها است که با توجه به ترکیب هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر به نظر می‌رسد این اصل با

خداوند خواهد شد چرا که در هیئت‌های بدوی اساساً هیچ عضو حقوقدانی وجود ندارد و در مرحله تجدیدنظر فقط یک عضو به عنوان قاضی حضور دارد که در خصوص این عضو نیز شرط تخصص در دعاوی تامین اجتماعی پیش‌بینی نشده است. موجه و مدلل بودن آرای صادره از هیئت‌های تشخیصی مطالبات با توجه به تخصصی بودن موضوعات مورد نظر نیز اهمیت زیادی دارد.

۴-۵. الزام ارجاع امر به کارشناسان رسمی دادگستری

بر خلاف علم قاضی که به عنوان دلیلی از ادله اثبات به طور متمرکز و مستقل در قوانین نیامده است، کارشناسی به عنوان یکی از قرائین در قانون آیین دادرسی و دیگر قوانین مورد توجه قرار گرفته و احکام مربوط به آن در مبحثی مستقل در قانون آیین دادرسی مدنی (مواد ۲۵۷ به بعد) و قوانین مستقل مربوط به کارشناسی مانند قانون راجع به کارشناسان رسمی مصوب ۵۷ و همچنین موادی از قانون مجازات اسلامی و قانون آیین دادرسی کیفری آمده است. (سادات حسینی، ۱۳۹۱: ۴۹) به نظر برخی حقوقدانان در مواردی که آگاهی بر اوضاع و احوال نیازمند حضور متخصص باشد، قاضی از کارشناس برای بررسی امارات مذکور و اعلام نظر کمک می‌گیرد. همان طور که اگر معاینه محل نیاز به مهارت خاصی داشته باشد، قاضی برای معاینه از کارشناس کمک می‌گیرد. (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۲۰) در این خصوص دستورالعمل اجرایی آیین نامه هیئت‌های تشخیصی مطالبات، در بخش دوم و با عنوان «اقدامات سازمان هنگام محاسبه حق بیمه و اعلام بدهی» بیان داشته است: «شعب موظف هستند در محاسبات پرونده، ابتدا مبانی مربوطه و موثر در تعیین حق بیمه شامل دقت در ثبت و انتقال داده‌های مندرج در گزارش‌های بازرسی کارگاهی، بازرسی دفاتر قانونی، قراردادهای پیمانکاری، صورت مزد و حقوق ارسالی و کلیه مواردی که منجر به تولید بدهی می‌شود را به طور کامل مشخص و در سیستم ثبت نمایند. کارشناس مربوطه موظف است پس از اعلام بدهی و هنگام مراجعه کارفرما یک نسخه از گزارش صورت محاسبات بدهی را به کارفرما ارائه و با بیان قوانین و مقررات وی را در جریان نحوه شکل‌گیری مطالبات قرار داده و در صورتی که کارفرما از نحوه محاسبات اقناع نگردد، با ارائه فرم درخواست بازنگری محاسبات مستندات و مدارک لازم را از کارفرما اخذ نماید...» در آیین نامه

اجرایی هیئت‌های تشخیص مطالبات نیز در خصوص لزوم ارجاع امر به کارشناس متخصص مقررهای پیش‌بینی نشده است لذا رسیدگی به موضوع تشخیص مطالبات قبل از طرح در هیئت‌ها توسط کارشناس سازمان تامین اجتماعی صورت می‌گیرد که قطعاً مرجعی بی‌طرف نیست.

کارفرمایان معتقد هستند علاوه بر بالا بودن میزان نرخ بیمه نیروی کار سهم کارفرما، در این میان، حق بیمه‌های تعیین شده از کارشناسی به کارشناس دیگر متفاوت و بالا است. این چالش در حوزه قراردادهای پیمانکاری و تعیین نرخ آن‌ها قابل توجه است. (چشمی، رضوی، ۱۳۹۴: ۲۱) لذا با توجه به این که ذی نفع در دعوی مورد نظر کارفرمایان می‌باشند لزوم کسب نظر از کارشناس رسمی دادگستری در قالب تأمین دلیل یا انتخاب کارشناسان مرضی‌الطرفین ضروری به نظر می‌رسد. پذیرش این دیدگاه زمانی تقویت می‌گردد که در خصوص کمیسیون‌های ماده ۱۰۰ قانون شهرداری در صورت صدور حکم بر تخریب، جلب نظر کارشناس رسمی دادگستری الزامی دانسته شده است و عدم کسب نظریه کارشناس، از موجبات نقض رأی در دیوان عدالت اداری خواهد بود.

۴-۶. رعایت تشریفات عام آیین دادرسی (ایراد به رد دادخواست موضوع ماده ۱۵ آیین نامه)

دادخواست مطابق ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی تابع شرایط و مندرجاتی است که برخی از آنها دارای ضمانت اجرای معین و برخی فاقد ضمانت اجرای مصرح در این قانون می‌باشند، مانند فارسی بودن و استفاده از برگه چاپی مخصوص و درج تاریخ و امضای آن. رد فوری دادخواست (م ۵۶)، توقیف دادخواست (بند ۲ م ۵۳) که مورد اخیر نیز ممکن است منتهی به رد دادخواست گردد. مجموع این ضمانت اجراها را ممکن است بتوان بیانگر بطلان عمل آیین دادرسی تحریر و ارائه دادخواست دانست. به بیان دیگر، ضمانت اجرای رد دادخواست هم در قانون تصریح گردیده و هم عمل آیین دادرسی ناقص را بی اعتبار می‌نماید. (مجموعه رویه قضایی، بی تا: ۲۰۹) اما اگر ضمانت اجرایی در قانون پیرامون دادخواست پیش‌بینی نشده باشد آیا باز می‌توان از بطلان عمل آیین دادرسی دادخواست سخن گفت؟ اولین بند از ماده ۵۱ قانون آیین دادرسی مدنی در بیان نحوه شرایط دادخواست بیان داشته: «نام، نام خانوادگی، نام پدر، سن، اقامتگاه و

حتی الامکان شغل خواهان» و در ماده ۵۶ در صورت عدم رعایت این شرط یعنی معلوم نبودن خواهان یا محل اقامت او به موجب قرار صادره از ناحیه مدیر دفتر، دادخواست رد می‌شود. در قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز در ماده ۱۸ در ۸ بند، شرایط دادخواست ذکر شده است. در ماده ۲۸ این قانون، ضمانت اجرای عدم رعایت شرایط دادخواست، ذکر شده است و در صورتی که دادخواست فاقد امضاء یا اثر انگشت شاکی یا وکیل و نماینده قانونی وی باشد و یا در فرضی که دادخواست توسط وکیل یا نماینده قانونی، ارائه شود و مدرک محرز سمت ارائه نگردد، بر اساس ماده ۲۸ قانون، اخطار رفع نقص صادر خواهد شد. همچنین به موجب ماده ۲۷ چنانچه دادخواست فاقد نام و نام خانوادگی شاکی و اقامتگته باشد، به موجب قرار مدیر دفتر رد خواهد شد. در ماده ۱۵ آیین نامه اجرایی هیئت‌های تشخیص مطالبات بیان شده است: «در موارد زیر به اعتراض کارفرما رسیدگی نخواهد شد:

۱. در مواردی که فرم اعتراض فاقد نام و نام خانوادگی، امضاء یا مهر یا اثر انگشت کارفرما و تاریخ باشد.
۲. در مواردی که ادعای وکالت یا نمایندگی معترض قابل احراز نباشد.» بنابراین با وحدت ملاک از مواد ۵۱ و ۵۶ قانون آیین دادرسی مدنی و نیز مواد ۱۸ و ۲۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، در صورتی که دادخواست فاقد نام و نام خانوادگی باشد، دادخواست رد خواهد شد ولی در فرض فقدان سایر شرایط، اخطار به رفع نقص باید صادر گردد. بنابراین رد اعتراض کارفرما بدون صدور اخطار رفع نقص در موردی که دادخواست فاقد امضاء، مهر، اثر انگشت وی و در فرضی که ادعای وکالت یا نمایندگی قابل احراز نباشد، منطقی نیست و برخلاف صریح مواد مارالذکر است. در خصوص شرط تاریخ در متن اعتراض کارفرما نیز نکاتی قابل توجه است: برخی از اهمیت دادخواست به دلیل واجد آثار بودن آن سخن گفته‌اند (شمس، ۱۳۸۷: ۲۶) و ۱۳۷۸: ۳۱۷) و برخی دیگر آن را به نفع خواهان دانسته‌اند. (شمس، ۱۳۸۷: ۲۶) و شعبه دیوان عالی کشور نیز در رأی گویا فقط تاریخ ثبت دادخواست در دفتر دادگاه را حجت دانسته است. (مجموعه رویه قضایی، بی تا: ۲۰۲). بنابراین قید تاریخ در هیئت‌ها در مرحله تجدیدنظر و بدوی واجد اهمیت است. بر اساس ماده ۱ آیین نامه مهلت طرح دعوی در مرحله بدوی، کارفرما ظرف مهلت ۳۰ روز حق دارد به مبلغ مورد نظر

اعتراض نماید. بر اساس ماده ۸ آیین نامه هیئت‌ها، آرای هیئت بدوی ظرف مهلت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ، قابل تجدیدنظرخواهی بود و قید تاریخ در اعتراض تجدیدنظرخواهی، با توجه به تاریخ ابلاغ، قابل توجه است. بنابراین با اجرایی شدن ماده ۱۵ آیین نامه و اعمال آن به دلیل برخی نواقص شکلی، حق ماهوی کارفرما در اعتراض از بین خواهد رفت و بر خلاف اصول کلی مقرر در آیین دادرسی است.

۴-۷. لزوم رعایت اصل دسترسی برابر به دادگاه‌ها و مراجع شبه قضایی

بر اساس حقوق بین‌الملل، دسترسی به دادگاه یا دیوان بایستی به صورت موثر تضمین شود. بر اساس اسناد بین‌المللی، حق دسترسی شامل دسترسی فیزیکی به امکانات و تسهیلات دادگاه یا دیوان و نیز دسترسی به اطلاعات مربوط به زمان و مکان رسیدگی می‌باشد. دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری بایستی اطلاعات مربوط به زمان، تاریخ و مکان دادرسی در یک زمان معقول و با لحاظ ارزش دعوی و زمان مورد انتظار رسیدگی به اطلاع طرفین دعوی عمومی برسد. (همتی، ۱۳۹۵: ۲۴۹) در ماده ۴۴ قانون تامین اجتماعی ابتدائاً تصریح بر این امر شده که هیئت‌های تجدیدنظر مطالبات در تهران تشکیل می‌شود. اما به موجب قانون اصلاح مواد ۴۳، ۴۴ و ۸۰ قانون تامین اجتماعی هیئت‌های تجدیدنظر در مراکز استان‌ها تشکیل خواهد شد. بنابراین اگرچه در اصلاحیه جدید، تمرکززدایی از تهران اصلاح شده است و بر این اساس دسترسی به دادگاه‌ها و مراجع اختصاصی اداری تا حدی بهبود یافته است اما تشکیل هیئت‌های تجدیدنظر همچنان در مراکز استان‌ها صورت می‌گیرد و بر این اساس، شخصی که در شهرستانی یا روستایی دور افتاده زندگی می‌کند جهت طرح دعوای تجدیدنظرخواهی خود باید به مرکز استان مراجعه نماید. همچنین بر اساس بخش یازدهم دستورالعمل آیین نامه اجرایی هیئت‌ها، در برخی فروع نیز ممکن است علیرغم صلاحیت هیئت تجدیدنظر مستقر در مرکز استان، رسیدگی در هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان مرکزی صورت گیرد. بند ۵-۱۱ در این خصوص تصریح می‌کند: «با توجه به مصوبه شماره ۵۲۲۴/۱۱۰۰ هیئت مدیره سازمان، استان‌هایی که هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات در آن مستقر شده باشد، باید در موارد ذیل پرونده جهت رسیدگی به هیئت‌های تجدیدنظر تشخیص مطالبات ستاد مرکزی ارسال نمایند:

- پرونده‌هایی که آرای هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات آن توسط دیوان عدالت اداری نقض و دستور رسیدگی مجدد صادر شده است.

- پرونده‌هایی که آرای هیئت‌های بدوی تشخیص مطالبات آن مورد اعتراض شعبه یا اداره کل استان ذیربط قرار می‌گیرد.

- پرونده‌هایی که به دلیل عدم وجود تشکل‌های کافرمانی امکان معرفی نماینده وجود ندارد.

- پرونده‌هایی که اداره کل وصول حق بیمه یا اداره کل استان تشخیص می‌دهد. همچنین بر اساس بند ۶-۱۱ در صورتی که حجم پرونده‌های ارجاعی به هیئت‌های تشخیص مطالبات استان بیش از حد افزایش یافته و متضمن انتظار بیش از سه ماه جهت طرح در هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات گردد، ادارات کل استان ابتدا باید صرفاً با استفاده از افراد جانشین هیئت و برگزاری جلسات فوق‌العاده پرونده‌های در صف انتظار مازاد بر سه ماه را رسیدگی و در صورت عدم کفایت، پرونده‌های امر را با رعایت مصوبه ۹۵/۳۶۱۷/۱۱۰۰ مورخ ۹۵/۱۰/۲۰ هیئت مدیره سازمان به هیئت‌های تجدیدنظر تشخیص مطالبات ستاد مرکزی ارسال نمایند.

در خصوص بندهای مورد نظر نکاتی قابل توجه است: در فرضی که تجدیدنظرخواه، شعبه یا اداره کل استان باشد، رسیدگی در هیئت‌های مرکزی صورت می‌گیرد در این فرض، تکلیف طرح موضوع در ستاد مرکزی مغایر با حقوق کارفرمایی است که رأی بدوی به نفع وی صادر شده است. همچنین در فرضی که حجم پرونده‌های مطرح در هیئت تجدیدنظر استانی زیاد باشد، پرونده‌ها به ستاد مرکزی ارسال خواهد شد. در واقع عدم امکانات سازمان در تشکیل هیئت‌ها به تعداد کافی در سطح استان، سبب قرار دادن تکلیف مراجعه کارفرمایان، به ستاد مرکزی خواهد شد لذا موارد مقرر در دستورالعمل آیین نامه اجرایی کاملاً مغایر با مواد ۴۳ و ۴۴ قانون تأمین اجتماعی و نیز آیین نامه اجرایی هیئت‌های تشخیص و نیز مغایر با اصل دسترسی فیزیکی به مراجع شبه قضایی است.

۴-۸. رعایت اصل حاکمیت قانون در تشکیل مراجع دادرسی

هدف از دادرسی اداری مستقر ساختن قانون بر دستگاه‌های اداری، جلوگیری از خودسری مقامات اداری و حفظ حقوق شهروندان است. (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۴۸).

با توسل به دادرسی اداری، اداره ملزم به پاسخگویی و بیان مبانی تصمیم خود می‌شود و به دفاع از اقدامات و تصمیمات خود با ارائه مبانی و مستندات قانونی تصمیم خویش می‌پردازد. (زارعی، محسن زاده، ۱۳۹۴: ۶۸) با پذیرش اصل وجود مراجع اداری اختصاصی در پرتوی هدف حقوق اداری، که همانا برقراری حاکمیت قانون بر دستگاه عمومی است. موضوع حقوق رعایت شئونندگان در برابر اداره مطرح می‌گردد و همواره بیم آن می‌رود که نابرابری میان مقام عمومی و اشخاص، نظام رسیدگی و بازبینی را دچار خلل نماید و آن را از مسیر عدالت و انصاف خارج نماید. بنابراین در راستای پذیرش اصل وجود مراجع اختصاصی اداری به منزله ابزاری اقتداری در جهت حفظ منافع عمومی و تامین حداکثری منافع اشخاص، راهکارهای حقوقی پیش‌بینی شده است. (طجرلو و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵۸) یکی از ویژگی‌های ذکر شده برای مراجع اختصاصی اداری، ایجاد توسط قانون خاص است. (کاوه، ۱۳۸۵: ۱۳۲) گفتمان حاکم بر حقوق عمومی نوین، مسئله دولت قانونمدار است. مطابق این گفتمان، تمامی مقامات و نهادهای سیاسی از جمله پارلمان باید تابع قواعد حقوقی به ویژه قواعد حامی حقوق بنیادین باشند هیچ یک از مقامات و نهادهای سیاسی حق تحدید حقوق و آزادی‌های بنیادین را جز در چهارچوب آیین‌های خاص و پیچیده پیش‌بینی شده در قوانین ندارند. (گرگی ازندریانی، ۱۳۹۰: ۲۱۷) بنا بر مطالب پیش گفته، یکی از اصول حاکم بر تشکیل مراجع اختصاصی اداری، اصل ایجاد و تشکیل به موجب قانون است. در این راستا، در قانون تامین اجتماعی، هیئت‌های تشخیص مطالبات در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر پیش‌بینی شده است اما در آیین نامه الحاق و نحوه اجرای مواد ۱۶ و ۱۷ آیین نامه هیئت‌های تشخیص مطالبات، سازمان تامین اجتماعی، کمیته‌هایی را پیش‌بینی نموده است و با این عمل، یک مرحله رسیدگی به اعتراض فوق العاده را پیش‌بینی نموده است و برای کمیته‌هایی، تحت عنوان «کمیته‌های اجرایی» اختیاراتی پیش‌بینی نموده است. همچنین در ماده ۱۷، همین امکان برای سازمان نیز پیش‌بینی شده است که بر اساس آن در صورتی که پس از قطعیت بدهی، سازمان تامین اجتماعی احراز نماید که محاسبه حق بیمه کمتر از میزان قانونی آن است، مابه التفاوت قابل دریافت از کارفرما است. اگرچه پیش‌بینی حق اعتراض فوق العاده برای کارفرمایان با الزامات انصاف آیینی همخوانی دارد اما اولاً هیئت بررسی کننده، تماماً منتخب مدیر عامل سازمان تامین

اجتماعی هستند و بعید است که به اعتراض کارفرما توجه کنند بنابراین در ترکیب هیئت مزبور، نماینده‌ای از کارفرمایان حضور ندارد. شناسایی این حق برای سازمان تامین اجتماعی، با اصل انتظار مشروع برای کارفرمایان در تغایر است و ممکن است پس از گذشت مدتی، هر آن ممکن است با تصمیم بعدی کمیته‌های اجرایی، موضوع مجددا مطرح و در نهایت مبلغی مازاد از وی اخذ گردد.

برآمد

در قانون تامین اجتماعی، هیئت‌های تشخیص مطالبات در دو مرحله بدوی و تجدیدنظر، جهت رسیدگی به اعتراض کارفرمایان نسبت به مطالبه حق بیمه پیش‌بینی شده است. مراجع مزبور از انواع دادگاه‌های اختصاصی اداری هستند و در نتیجه آرای آنها نیز قابل شکایت در دیوان عدالت اداری است. در دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی صادر شده توسط سازمان تامین اجتماعی و در مواردی، مشاهده می‌شود که در تصویب دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها، سازمان، پا را از اختیارات قانونی فراتر نهاده است که این امر با الزامات حقوق اداری یعنی لزوم رعایت اصل سلسله مراتب میان قوانین و آیین‌نامه‌ها در تعارض است. ضمن این که در بسیاری موارد، الزامات انصاف آیینی مورد توجه قرار نگرفته است. ساختار هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر تشخیص مطالبات، ساختاری وابسته به سازمان تامین اجتماعی است و لذا اصل بی‌طرفی و استقلال قطعا در هیئت‌ها نقض خواهد شد. در آیین‌نامه الحاقی مواد ۱۶ و ۱۷ نیز با پیش‌بینی مراجعی تحت عنوان کمیته‌های اجرایی در سه سطح، عملا قطعیت آرای صادره از هیئت‌ها زیر سوال رفته است که این امر قطعا با اصل انتظار مشروع در تعارض خواهد بود. با توجه به نکات ذکر شده در این مقاله، الگوی مطلوب جهت عملکرد بهتر هیئت‌های تشخیص مطالبات عبارتند از:

- پیش‌بینی شرایط عضویت در هیئت‌ها مانند شرط تخصص و سابقه و سایر

شرایط مربوط

- لزوم مستدل و مستند بودن آرای صادره از هیئت‌های بدوی و تشخیص مطالبات

- جمع بندی آیین نامه اجرایی در یک سند واحد و جامع و پرهیز از اقدامات پراکنده

- تغییر و اصلاح نحوه انتخاب اعضای هیئت‌های تشخیص مطالبات به نحوی

که نماینده کارگران و کارفرمایان توسط مراجع کارگری و کارفرمایی انتخاب شوند.

منابع

۱. آخوندی، محمد، (۱۳۷۸)، «حق بهره‌مندی از محاکمه عادلانه»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۲۷.
۲. آریان پور، عباس، (۱۳۵۳) «فرهنگ دوجلدی دانشگاهی انگلیسی به فارسی»، ج ۲، تهران، امیر کبیر
۳. آگاه، وحید، (۱۳۸۹)، «حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری» (۱۳۶۱-۱۳۸۸)، انتشارات جنگل، چاپ اول.
۴. امامی، محمد، شاکری، حمید، (۱۳۹۶)، «نقش دادرسی اداری در صیانت از قانون اساسی، با تاکید بر دیوان عدالت اداری»، فصلنامه قضاوت، شماره ۸۹.
۵. چشمی، علی، رضوی، مهسا، (۱۳۹۴)، «بررسی نقش تامین اجتماعی در سهولت محیط کسب و کار: وضعیت جهانی و مسائل کارفرمایان ایرانی»، فصلنامه کار و جامعه، شماره ۱۸۹.
۶. خسروی، احمد، (۱۳۹۲)، «آسیب شناسی حقوقی مراجع اختصاصی اداری در ایران و ارائه آیین دادرسی اداره واحد (مطالعه تطبیقی با حقوق انگلیس)»، پایان نامه دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران. پردیس فارابی.
۷. دیانی، عبدالرسول، (۱۳۸۳)، «مستندات رأی قاضی / قسمت اول»، مجله دادرسی، شماره ۳۳.
۸. رستمی، ولی و دیگران، (۱۳۸۸)، «دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی ایران»، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی، نشر گرایش.
۹. رضایی زاده، محمدجواد، عطریان، فرامرز، (۱۳۹۳)، «صل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتوی مفهوم اداره خوب: مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰.
۱۰. زارعی، محمدحسین، محسن زاده، آزیتا، (۱۳۹۴)، «نظام اثبات دعوی در دادرسی اداری»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۷۴.
۱۱. سادات حسینی، سید عباس، (۱۳۹۱)، «حجیت نظریه کارشناسی در اثبات حجر»، فصلنامه حقوق پزشکی، سال ششم، شماره ۲۳.

۱۲. سپهری، محمدرضا و همکاران، (۱۳۹۲)، «مقاله‌نامه‌های بین‌المللی کار: سازمان بین‌المللی کار»، موسسه کار و تامین اجتماعی
۱۳. سواد کوهی فر، سام، (۱۳۹۱)، «آیین دادرسی اداری در تشکیلات قضایی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهشنامه حقوق خصوصی، سال اول، شماره اول.
۱۴. شمس، عبدالله، (۱۳۸۷)، «آیین دادرسی مدنی»، چاپ بیستم، ج ۲، تهران. نشر دراک.
۱۵. صدالحفاظی، نصراله، (۱۳۷۲)، «نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری»، انتشارات شهریار، چاپ اول.
۱۶. صدیق سروسستانی، رحمت اله، ۱۳۸۶، «آسیب شناسی اجتماعی: جامعه شناسی انحرافات اجتماعی»، انتشارات سمت، چاپ اول.
۱۷. طباطبایی حساری، نسرین، صابر، محمود، (۱۳۹۷)، «مسئولیت سازمان تامین اجتماعی در فرض عدم دسترسی به کارفرما برای وصول حق بیمه و راهکارهای تامین مالی»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۴۸، شماره ۱.
۱۸. طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷)، «حقوق اداری»، انتشارات سمت.
۱۹. طباطبایی موتمنی، منوچهر، (۱۳۸۵) «حقوق اداری تطبیقی»، انتشارات سمت، چاپ سوم.
۲۰. طجرلو، رضا و همکاران، (۱۳۹۴)، «نقش و کارکرد کمیسیون رسیدگی به اختلافات ناشی از اراضی ملی از منظر اصول دادرسی منصفانه»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. شماره ۴۹.
۲۱. عراقی، سید عزت اله، (۱۳۸۶)، «درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی»، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۲۲. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۰)، «دله اثبات دعوی»، ج اول، نشر میزان.
۲۳. کاوه، الهه، (۱۳۸۸)، «مراجع غیرقضایی اداری و نظارت قضایی بر آنها»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۲۴. کولیوند، حسن، عصمتی، زینب، (۱۳۹۴)، «قابلیت دادرسی حق بر تأمین اجتماعی: مطالعه تطبیقی حقوق ایران و انگلستان در پرتوی اسناد بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، سال ۷۸، شماره ۸۵.
۲۵. گرجی ازندریانی، علی اکبر، (۱۳۹۰)، «ده فرمان حقوق عمومی: تاملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، فصلنامه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۱، شماره ۲.

۲۶. گرجی ازدریانی، علی اکبر، فتحی، یونس، (۱۳۹۴)، «آسیب‌شناسی فرآیند دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: تاملی پیرامون یک الگوی مطلوب»، فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹.
۲۷. مالجو، محمد، (۱۳۷۸)، «حقوق شهروندی و تامین اجتماعی»، فصلنامه تامین اجتماعی، سال اول، شماره اول.
۲۸. متین دفتری، احمد، (۱۳۷۸)، «آیین دادرسی مدنی و بازرگانی»، تهران. ج ۱، انتشارات مجد.
۲۹. مجموعه آرای قضایی دادگاه‌های تجدیدنظر (حقوقی)، (۱۳۹۱)، پژوهشگاه قوه قضاییه، اداره انتشار رویه قضایی کشور، تهران، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
۳۰. مدنی، جلال‌الدین، (۱۳۸۸)، «دله اثبات دعوی»، چاپ چهارم، تهران: انتشارات پایدار.
۳۱. موسوی، سید هادی، (۱۳۹۶)، بررسی حق بیمه تامین اجتماعی کارگران و ضمانت اجرای آن در نظام حقوقی ایران، مجموعه مقالات اولین کنگره حقوق شهروندی-تهران.
۳۲. نعیمی، عمران، (۱۳۸۹)، «قانون تأمین اجتماعی در نظم کنونی، تهران»، نشر جنگل جاودانه.
۳۳. وسبراد، دیوید، (۱۳۸۶)، «دادرسی عادلانه»، ترجمه فریده طه و لیلا اشراقی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۳۴. ویژه، محمدرضا، محمدی کشکولی، محمدرضا، (۱۳۹۷)، «اصول بنیادین ناظر بر تضمین اصل بی طرفی قضایی در نظام بین‌الملل و حقوق ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۴.
۳۵. هاشمی، سید محمد، (۱۳۸۲)، «حمایت‌ها و تضمینات حقوق بشر در حقوق داخلی و نظام بین‌المللی»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۳۸.
۳۶. همتی، مجتبی، (۱۳۹۶)، «تحلیل قانون دیوان عدالت اداری از منظر استانداردهای خاص دادرسی منصفانه اداری با نگاهی به رویه دادگاه اروپایی حقوق بشر»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۵.
۳۷. یاور، اسداله، (۱۳۸۳)، «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۲.
۳۸. یاور، اسداله، یزدان مهر، محمد، (۱۳۹۳)، «ناملی بر سیر تحولات تجدیدنظرخواهی در دیوان عدالت اداری»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۵.