

## نظارت قضایی بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

مسلم میری<sup>۱</sup>، عبدالعظیم بلاغی اینالو<sup>۲</sup>

### چکیده

**تعریف:** سازمان تأمین اجتماعی به موجب بند دهم ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، یک مؤسسه عمومی غیردولتی به شمار می آید که این وصف عمومی غیردولتی متعاقباً آثاری را برای سازمان به بار می آورد. یکی از بارزترین آن‌ها بحث نظارت قضایی بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی است؛ چراکه این نوع نظارت تأثیر بسزایی در تضمین اجرای صحیح قوانین توسط سازمان تأمین اجتماعی و تأمین حقوق بیمه‌شدگان دارد. در نظارت قضایی لازم است ارتباط آن با اصل حاکمیت قانون تبیین گردد و مشخص شود چه نهادهایی صلاحیت اعمال این نوع نظارت بر سازمان تأمین اجتماعی را دارند.

**هدف:** تحلیل و بررسی میزان نظارت‌پذیری قضایی سازمان تأمین اجتماعی است.

**روش:** در مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی تلاش شده است بعد از تبیین مختصر رابطه نظارت قضایی با اصل حاکمیت قانون، به بررسی صلاحیت هر یک از مراجع نظارتی در ارتباط با سازمان تأمین اجتماعی پرداخته شود.

**نتیجه:** نتایج حاصل از پژوهش نشان می‌دهد با گذر زمان شاهد فراگیری سایه نظارت بر کلیه دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان تأمین اجتماعی بر مبنای اعمال حاکمیت قانون و تضمین اجرای قوانین و مقررات هستیم. بدیهی است این موضوع شامل تمامی مصادیق نظارت از جمله نظارت قضایی به عنوان مهم‌ترین ابزار نظارتی بر دستگاه‌های اجرایی نیز است. مبرهن است چنانچه چنین نظارتی استثنائات کمتری داشته باشد، به مراتب حقوق ملت در جایگاه یکی از مهم‌ترین آرمان‌های قانون اساسی بیشتر تضمین خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** سازمان تأمین اجتماعی، عمومی غیردولتی، نظارت قضایی، صلاحیت، دیوان عدالت اداری.

ایجاد و تشکیل سازمان تأمین اجتماعی در راستای سیاست نظام عدم تمرکز فنی است؛ بدین صورت که در این شکل از عدم تمرکز به یک نهاد و یا مؤسسه برای اداره یک یا چند امر عمومی معین، استقلال و اختیار تصمیم‌گیری واگذار می‌شود که این قبیل مؤسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند، در اصطلاح «مؤسسه عمومی» می‌نامند. (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۵: ۶۰) اعطای استقلال به این مؤسسات و نهادها، ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی است که گاهی ایجاب می‌کند قوه مرکزی برای بهتر اداره شدن یک خدمت عمومی، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود جدا سازد و با این که سازمان جدیدی را ایجاد نماید و برای آن‌ها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا از خود قائل شود. (همان: ۶۱)

در کشور ما ارائه خدمات تأمین اجتماعی به موجب اصل ۲۹ قانون اساسی از جمله وظایف اصلی دولت است که باید از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم خدمات مزبور را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند. در این راستا دولت به لحاظ گستردگی و فنی بودن این خدمت عمومی برای ارائه آن، صندوق بازنشستگی کشوری و صندوق‌ها و سازمان‌های بیمه‌ای را که مهم‌ترین آن‌ها صندوق تأمین اجتماعی می‌باشد را ایجاد کرده است.

در سیستم عدم تمرکز، داشتن شخصیت حقوقی مستقل و استقلال اداری و مالی شرط است؛ اما این بدان معنا نیست که نهاد غیرمتمرکز کاملاً به صورت آزاد عمل کند و هیچ‌گونه نظارتی به آن اعمال نشود. در این بین سازمان تأمین اجتماعی هم در جایگاه یک نهاد غیرمتمرکز از این امر مستثنا نیست. با این که به موجب ماده (۱) قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان تأمین اجتماعی، سازمان مزبور دارای شخصیت حقوقی و استقلال اداری و مالی است، ضرورت دارد بر عملکرد آن نظارت نیز صورت پذیرد. در حال حاضر در بطن سازمان تأمین اجتماعی ارکان نظارتی وجود دارند که نظارت خود را بر دیگر بخش‌های درون سازمانی اعمال می‌کنند. افزون بر نظارت درون‌سازمانی، هم‌زمان نظارت‌هایی نیز از سوی قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته به آن‌ها در قالب سازکارهای مشخص اعمال می‌گردد. از بین نظارت‌هایی که بر سازمان تأمین اجتماعی صورت می‌گیرد، می‌توان نظارت قضایی را مهم‌تر و مؤثرتر از سایرین دانست، چراکه این نوع نظارت اجرای قانون را به نحو مطلوب‌تری تضمین می‌کند و ضمانت اجرای نسبتاً مناسبی دارد.

سؤال مهمی که در خصوص نظارت قضایی بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی مطرح است و ضرورت دارد به آن پاسخ داده شود، این‌که: نظارت قضایی چه رابطه‌ای با اصل حاکمیت قانون دارد و چه نهادهایی حق اعمال این نظارت بر سازمان تأمین اجتماعی را دارا هستند؟

در مقاله حاضر فرضیه پژوهش مبتنی بر این است که رابطه نظارت قضایی با اصل حاکمیت قانون بر این مبنا استوار است که در راستای حفاظت از اصل مذکور در اداره کشور وجود نظارت قضایی جهت اطمینان از اجرای صحیح و کامل قوانین ضروری به نظر می‌رسد. نظارت قضایی مزبور توسط نهادهایی مانند دیوان عدالت اداری، محاکم عمومی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور اعمال می‌گردد. به منظور بررسی موارد مذکور نخست به بررسی رابطه نظارت قضایی با اصل حاکمیت قانون می‌پردازیم و سپس صلاحیت نهادهایی که نظارت قضایی را بر سازمان تأمین اجتماعی اعمال می‌نمایند، بررسی خواهیم کرد.

### ◀ اصل حاکمیت قانون و نظارت قضایی

در نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و غیراستبدادی که روابط متقابل قدرت عمومی و مردم براساس قانون اساسی تنظیم شده است، حاکمیت قانون جای حاکمیت افراد را می‌گیرد. اصل حاکمیت قانون یکی از اصول مهم حقوق عمومی است. این بدان معنا است که هرگونه استفاده خودسرانه از قدرت ممنوع است. حاکمیت قانون بر این امر تأکید دارد که قانون باید در تمام جوانب و برای همه به یک نحو و به یک میزان اجرا شود. علاوه بر آن در حکومت‌های خوب اصل بر برتری قانون است و از همین رو اعمال و اقدامات مقامات اداری باید با قوانین انطباق داشته باشد. (اسلامی و فرومند، ۱۳۹۰: ۸-۹) این اصل، مانند اصل تفکیک قوا، اصل مسئولیت، پاسخگویی و قانون اساسی (یعنی وجود یک قانون بنیادین که در درون آن صریحاً حقوق ملت و حدود اختیارات حاکمان معین شده باشد) یکی از ابزارهای محدودیت قدرت و مهارکردن آن است و همه این موارد در خدمت هدف واحدی قرار دارد که همان حفظ و تضمین حقوق افراد است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۱۶-۷۰) اقتضای حاکمیت قانون آن است که رفتار و تصمیمات دستگاه‌های حکومتی و مأموران آن‌ها در قالب و چهارچوب بندی از پیش تعیین شده‌ای به عنوان قانون صورت بگیرد و اداره امور جامعه و دستگاه‌های اجرایی تابع امیال شخصی و خواست شخصی مقامات نباشد. (امامی - استوار سنگری، ۱۳۹۱: ۱۳۱-۱۳۰)

ضمانت اجرای حقوقی که برای رعایت اصل حاکمیت قانون در نظام اداری کشور ما وجود دارد، بیشتر به صورت نظارت قضایی و اداری است. منظور از نظارت قضایی این است که اگر سازمان‌های اداری یا مأموران آن‌ها بر خلاف اصل مذکور عمل نمایند، افراد می‌توانند از طریق دادخواهی در محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری، موجبات الزام سازمان اداری به رعایت قانون و انجام وظایف قانونی، ابطال تصمیمات و اقدامات مغایر قانون آن‌ها و همچنین تعقیب مأموران متخلف را فراهم کنند.

اما نظارت اداری که مبتنی بر اصل سلسله‌مراتب اداری می‌باشد، به معنای نظارت مقامات اداری مافوق بر مأموران مادون است. توضیح این‌که: اجرای اصل سلسله‌مراتب اداری این امکان را فراهم می‌آورد که مقامات سازمان‌های اداری بتوانند بر اعمال و رفتار کارکنان مادون نظارت نموده و رعایت قوانین توسط

آن‌ها را کنترل نمایند. ابزارهای این نوع نظارت به قدری تأثیرگذار است که حتی می‌توان مأموران مادون را به ابطال یا اصلاح تصمیمات اداری مغایر قانون وادار کرد. افزون بر این، وجود نهادهای بازرسی داخلی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دستگاه‌های اجرایی را می‌توان از روش‌های نظارت اداری تلقی نمود. همچنین علاوه بر نظارت‌های قضایی و اداری، نظارت‌های اساسی، پارلمانی و اجتماعی در جهت تحقق اصل حاکمیت قانون بر دستگاه‌های اجرایی کشور صورت می‌گیرد. (گرچی، ۱۳۸۷: ۱۶۵-۱۶۰)

کنترل اداری و پارلمانی، در عین این‌که اهمیت فراوانی دارد، ولی به تجربه ثابت شده است که این نوع نظارت‌ها بیشتر برای ارزیابی درجه پیشرفت هدف‌ها و برنامه‌ها سودمندند تا جوابگویی به دعاوی و شکایات افراد از دستگاه اداری که به عنوان یک حق مسلم قانونی برای افراد شناخته شده است. (طباطبایی مؤتمنی، پیشین: ص ۴۱۹) مسلماً در اصلاحات اداری، اصول و روش‌های نظارت اداری و پارلمانی را به گونه‌ای که به موقع و بی‌طرفانه و مؤثر باشد، نمی‌توان از نظر دور داشت؛ لکن آنچه در اینجا مورد نظر است، کنترل و نظارت قضایی است تا دستگاه‌های اداری و مأموران آن‌ها حیناً از اختیارات قانونی خود تجاوز، تخطی و سوءاستفاده نکنند و در نهایت حقوق افراد ضایع نشود.

نظارت قضایی به‌طور کلی به راه‌ها و سازکارهایی گفته می‌شود که مراجع صلاحیت‌دار قضایی کشور در مقام نظارت بر اعمال و اقدامات مسئولان و مقامات دستگاه‌های اجرایی اعمال می‌نمایند. (زارعی، ۱۳۷۶: ۲۶) و به تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشور و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های مقامات اداری با قوانین می‌پردازند. (فلاح‌زاده، ۱۳۸۶: ۲۱) مزایایی که برای این نوع نظارت می‌توان قائل گردید عبارت است از بی‌طرفی، دقت، تخصص و عملی بودن. (حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۸۹: ۲۲۱) بر همین اساس مراجعی پیش‌بینی و در دسترس اشخاص قرار داده شده تا در صورت تخطی و تجاوز مقامات و دستگاه‌های دولتی از حدود اختیارات قانونی بتوان به مراجع مذکور مراجعه کرد و خاطیان را به رعایت قوانین و مقررات و دفع تجاوز از حدود خود مجبور ساخت.

با توجه به مطالب فوق، هدف اصلی از انجام نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری تمامی دستگاه‌های اجرایی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و دیگر مؤسسات حقوقی حقوق عمومی اجرای صحیح و کامل اصل حاکمیت قانون است و فلسفه رابطه نظارت قضایی با اصل حاکمیت قانون در حراست و حفاظت از قوانین و اجرای آن‌ها است.

آنچه در این پژوهش می‌جوئیم، بررسی نظارت قضایی بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد. سازمان مزبور یکی از مؤسسات عمومی غیردولتی است که به موجب ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری از مصادیق دستگاه‌های اجرایی کشور به شمار می‌آید و به عنوان یک شخص حقوقی حقوق عمومی وظیفه ارائه خدمات بیمه‌ای تأمین اجتماعی را همچون یک خدمت عمومی بر عهده دارد.

این سازمان به عنوان یک شخص حقوقی حقوق عمومی جهت انجام وظایف خود می‌تواند از امتیازات قدرت عمومی استفاده کند و به صدور آیین‌نامه و بخشنامه اقدام نماید که لازم است بر این امر نظارت شود تا مصوبات ارکان مختلف این سازمان مخالف قوانین و مقررات و منافی حقوق بیمه‌شدگان نباشد و اصل حاکمیت قانون را خدشه‌دار ننماید.

### ◀ مراجع صلاحیت‌دار برای اعمال نظارت قضایی بر سازمان تأمین اجتماعی

در نظام فعلی حقوق اداری ایران به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از تجاوز از حدود اختیارات و همچنین رسیدگی به شکایات مطروحه علیه سازمان تأمین اجتماعی، نظارت‌هایی از سوی دیوان عدالت اداری، محاکم عمومی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور بر اقدامات، تصمیمات و به‌طور کلی بر عملکرد این سازمان اعمال می‌شود که در ادامه صلاحیت هر یک از این مراجع نظارتی را بررسی می‌کنیم.

#### الف) صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نظارت بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

در اصطلاح آیین دادرسی، صلاحیت عبارت است از اهلیت و توانایی مراجع و محاکم قضایی یا اداری بر اساس قوانین و مقررات در رسیدگی به تظلمات و شکایات و حل‌وفصل اختلافات و احقاق حقوق تضییع شده اشخاص یا جامعه. صلاحیت در این معنا واجد دو خصلت انحصار و الزام است؛ انحصار از این جهت که تنها مراجع و مقامات مقرر شده در قانون مجاز به اعمال آن هستند و دیگران از مداخله در آن ممنوع می‌باشند و الزامی است برای این‌که مقامات و مراجع صالح مکلف به انجام آن بوده و جز در موارد مقرر در قانون حق امتناع از رسیدگی به دعاوی داخل در صلاحیت خود را ندارند. (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۹۵) بر همین اساس دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، دارای صلاحیت‌هایی در زمینه رسیدگی به برخی دعاوی اداری است. (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۲۵۴)

یکی از دستگاه‌های اداری مهم که همیشه موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نظارت بر عملکرد آن و رسیدگی به شکایات مردم و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی علیه آن دستگاه در دیوان مورد توجه بوده است، سازمان تأمین اجتماعی است که از آغاز انقلاب اسلامی و تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ تا به حال، بحث‌ها و اختلاف‌نظرهایی در این خصوص وجود داشته است. این مباحث را می‌توان در سه برهه زمانی به شرح ذیل بررسی کرد.

#### ۱- از سال ۱۳۵۸ تا سال ۱۳۸۵

با تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸، گام مهمی در راستای صیانت از حقوق مردم در مقابل اقدامات و تصمیمات دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و کارکنان آن‌ها برداشته شد؛ چنان‌که در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات

مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، تشکیل دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضائیه پیش‌بینی شد. در اجرای این اصل، قانون دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۴ به تصویب رسید که تشکیلات، صلاحیت و نحوه کار دیوان عدالت اداری را بیان می‌کرد. ماده ۱۱ قانون مذکور در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و اعتراضات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و مأموران این واحدها را در صلاحیت دیوان عدالت اداری دانسته بود. سازمان تأمین اجتماعی در آن زمان از جمله نهادهای دولتی محسوب می‌شد؛ از این رو شکایت علیه تصمیمات آن در دیوان مطرح و رسیدگی می‌شد. این وضعیت ادامه داشت تا این که قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ به تصویب رسید. با تصویب قانون مذکور امکان شکایت علیه سازمان تأمین اجتماعی به دلیل احصای آن به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی در آن قانون، در دیوان عدالت اداری مورد تردید واقع شد که این امر منجر به تصویب قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در تاریخ ۱۳۷۴/۸/۱ گردید که به موجب آن شکایت علیه نهادهای عمومی احصاشده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که سازمان تأمین اجتماعی نیز یکی از این نهادها به شمار می‌آمد، صراحتاً در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفت. بدین وسیله تردید و ابهام ایجادشده برطرف شد که این وضعیت حقوقی تا سال ۱۳۸۵ به طول انجامید. در این محدوده زمانی با توجه به گستردگی حوزه عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، این سازمان یکی از سازمان‌ها یا نهادهایی به شمار می‌رفت که بیشترین حجم پرونده‌های مطروحه در شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را به خود اختصاص داد. (حسین‌آبادی، ۱۳۸۴: ۲۲۰) برای نمونه بین سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۰، ۷/۶۴ درصد آرای صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی بوده است. (انصاری و همکاران، ۱۳۸۷: ۶۳۷)

## ۲- از سال ۱۳۸۵ تا خردادماه ۱۳۹۲

در سال ۱۳۸۵ قانون جدید دیوان عدالت اداری به تصویب رسید و ماده ۱۳ آن در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و همچنین شکایت از تصمیمات و اقدامات مأموران نهادهای مذکور را در صلاحیت دیوان قرار داد. لیکن در ماده مذکور اشاره‌ای به بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی احصاء شده در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ از جمله سازمان تأمین اجتماعی نشده بود و همین امر در امکان طرح دعوا

علیه این نهادها در دیوان مجدداً موجبات تردید را فراهم و سبب ایجاد دو دیدگاه حقوقی متفاوت در این خصوص گردید که دیدگاه اول قائل به عدم امکان طرح دعوا علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری و دیدگاه دوم قائل بر امکان طرح دعوا در دیوان بود. در ذیل به بررسی این دو دیدگاه خواهیم پرداخت.

- **دیدگاه اول:** طرفداران این دیدگاه معتقد بودند که سازمان تأمین اجتماعی با توجه به ماهیت وظایف آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، به عنوان یک سازمان عمومی غیردولتی معرفی شده است در صورتی که مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری صرفاً جهت رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها زیر نظر قوه قضائیه تشکیل گردیده که واژه دولتی در اصل مذکور به معنای سازمان‌ها و دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های تحت نظارت قوه مجریه است. از این رو اصل مذکور منصرف از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی همانند سازمان تأمین اجتماعی است. طرفداران این نظریه برای اثبات ادعای خود دلایل زیر را می‌آورند:

از بررسی اصول قانون اساسی به دست می‌آید که مقصود از «دولتی»، قوه مجریه است. قانون‌گذار در اصل یکصد و هفتاد و سوم، مأموران و واحدها را به کلمه آیین‌نامه‌ها عطف کرده است که اگر معلوم شود که مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی» چیست، می‌توان به قرینه عطف، مفهوم مأموران و واحدهای دولتی را نیز معلوم نمود. ظاهراً مقصود از «آیین‌نامه‌های دولتی» در اصل یکصد و هفتاد و سوم، همان است که در اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی آمده است. موضوع اصل مذکور، مصوبات قوه مجریه است. علاوه بر اصل ذکر شده، در اصل یکصد و هفتاد و یکم، آیین‌نامه‌های دولتی معادل مصوبات قوه مجریه گرفته شده است. این اصل می‌گوید: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند. هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

با توجه به آنچه بیان شد، مقصود از آیین‌نامه‌های دولتی در اصل یکصد و هفتاد و سوم، به قرینه اصول یکصد و هشتاد و هشتم و یکصد و هفتاد و یکم، مصوبات قوه مجریه است و چون عبارت مذکور عطف به عبارت «مأموران یا واحدها» شده است، منظور از مأموران یا واحدهای دولتی نیز، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند. نتیجه این که از نظر قانون اساسی، خواننده در دعاوی مطرح شده در دیوان عدالت اداری، مأموران و واحدهای قوه مجریه‌اند. (هدایت‌نیا، ۱۳۸۸: ۴۴)

ممکن است کسی در رد این نظریه بگوید: آنچه به عنوان صلاحیت‌ها و اختیارات دیوان عدالت اداری در اصل یکصد و هفتاد و سوم آمده، حداقل‌ها محسوب می‌شود و قانون‌گذار تعیین حدود اختیار این دیوان را به قانون عادی احاله کرده است. ذیل اصل مذکور مقرر می‌دارد: «حدود اختیارات و نحوه

عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند.» بنابراین شایسته است این موضوع را در قانون دیوان عدالت اداری بررسی کنیم. در این خصوص باید گفت که مقصود از «دولت» در قانون دیوان عدالت اداری نیز، همان قوه مجریه است (همان: ۴۶) چراکه ماده ۲۵ قانون سابق دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰، واژه «دولت» را معادل قوه مجریه گرفته بود. این ماده مقرر می‌داشت: «در اجرای اصل ۱۷۰ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری موظف است چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها و یا آئین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح گردید، شکایت را به شورای نگهبان ارجاع نماید. چنانچه شورای نگهبان مطابق اصل ۴، خلاف شرع بودن را تشخیص داد، دیوان حکم ابطال آن را صادر نماید و چنانچه شکایت مبنی بر مخالفت آن‌ها با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید و چنانچه اکثریت اعضای هیئت عمومی شکایت را وارد تشخیص دادند، حکم ابطال آن صادر می‌شود.»

طرفداران این دیدگاه معتقد بودند که ایراد شورای نگهبان به لایحه قانون سابق دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۸۵ نیز مؤید استنباط فوق است؛ بدین شرح که مواد ۱۳ و ۲۰ مصوبه مجلس شورای اسلامی در خصوص لایحه دیوان عدالت اداری که رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و آیین‌نامه‌های نهادها و مؤسسات غیردولتی را نیز در صلاحیت دیوان قرار داده بود، مورد ایراد شورای نگهبان از جهت عدم انطباق آن‌ها با اصل ۱۷۳ قانون اساسی قرار گرفت و از متن قانون حذف گردید. ضمناً در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ نیز صراحتاً رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات شهرداری‌ها که از جمله نهادهای عمومی غیردولتی مذکور در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند در صلاحیت دیوان قرار گرفته بود و با وجود آن که مقنن در مقام بیان بوده، به سایر نهادهای عمومی غیردولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی اشاره‌ای نکرده بود. به همین دلیل طرفداران این دیدگاه قائل شدند که رسیدگی به شکایات علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری ممکن نیست.

– دیدگاه دوم: مطابق این دیدگاه، به موجب بند یک ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. در ماده مذکور رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات مؤسسات وابسته به وزارتخانه‌ها به‌طور صریح در صلاحیت دیوان قرار گرفته است. سازمان تأمین اجتماعی یک مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است؛ بنابراین رسیدگی به دعاوی مردم علیه سازمان در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. علاوه بر آن طرفداران دیدگاه دوم معتقد بودند که واژه «دولتی» مذکور



در اصل ۱۷۳ قانون اساسی و به تبع آن واژه «دولتی» در قانون دیوان عدالت اداری در معنای خاص یعنی قوه مجریه نیست، بلکه مراد مقنن، در معنای عام و شامل نهادها و دستگاه‌های اجرایی در مقابل نهادها و شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی می‌باشد، چراکه در بند (۳) ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵، رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری در صلاحیت دیوان دانسته شده بود که این امر مؤید به کارگیری دولت در معنای عام کلمه است که در نتیجه، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز مشمول این امر قرار می‌گیرند. (نعیمی، ۱۳۸۸: ۲۳۸) همچنین به عقیده این گروه با توجه به این که مفاد ماده (۱۳) و یا به عبارتی صلاحیت دیوان در قانون ۱۳۸۵ نسبت به قانون ۱۳۶۰ تفاوتی نکرده و از طرف دیگر مواردی که از شمول صلاحیت هیئت عمومی دیوان مستثنا می‌باشند در تبصره ماده (۱۹) بیان گردیده است، اما عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در آن ذکر نشده است؛ از این رو مؤسسات و نهادهای مزبور تحت شمول نظارت دیوان قرار خواهند داشت؛ بنابراین با توجه به استدلال‌های فوق، سازمان تأمین اجتماعی در جایگاه یک مؤسسه عمومی غیردولتی تحت شمول نظارت دیوان است و دعوای مردم علیه سازمان قابل طرح در دیوان می‌باشد. (نعیمی و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۴)

علی‌رغم وجود هر دو دیدگاه فوق‌الذکر در خصوص رویه عملی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به شکایات از سازمان تأمین اجتماعی و دیگر مؤسسات عمومی غیردولتی که نامشان در ماده ۱۳ قانون مصوب ۱۳۸۵ دیوان تصریح نگردیده است، باید گفت آنچه مسلم است، این که: هیئت عمومی دیوان خود را نسبت به اعتراضات و شکایات نسبت به آیین‌نامه‌ها و نظامات این مؤسسات صالح می‌دانست و در موارد متعددی در خصوص شکایت مطروحه نسبت به این موارد، اقدام به صدور رأی نموده است (نظیر دادنامه شماره ۶۰ مورخ ۱۳۸۷/۲/۸ در خصوص خواسته ابطال بند یک دستور اداری شماره ۲۰۲۰/۹۷۷۸ مورخ ۱۳۸۵/۲/۱۰ معاونت مدیر عامل سازمان تأمین اجتماعی در امور اداری و مالی، دادنامه شماره ۱۵۵۵ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶ در خصوص خواسته ابطال بخشنامه شماره ۹/۲ جدید سازمان تأمین اجتماعی).

اما در مورد صلاحیت شعب دیوان نسبت به اقدامات و تصمیمات مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مأموران آن‌ها و شکایات استخدامی در مورد این مؤسسات تا سال ۱۳۸۸ اختلاف رویه وجود داشت تا این که هیئت عمومی دیوان در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ اقدام به صدور رأی وحدت رویه‌ای در این زمینه نمود. این رأی مقرر می‌داشت: «از آنجایی که مطابق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب

۱۳۷۳، رسیدگی به شکایت از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور، در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است، بنابراین دادنامه شماره ۱۴۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۹ شعبه سوم دیوان که به شکایت شاکی رسیدگی به عمل آورده و در نتیجه دیوان را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایت مطروحه اعلام داشته است، در این حد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود».

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ را نسخ شده تلقی نکرده و در سکوت قانون جدید در خصوص مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۱۳، قانون تفسیر ماده ۱۱ را همچنان قابل اجرا دانسته است. بنابراین می‌توان گفت: بعد از سال ۱۳۸۵ با وجود سکوت ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان همچنان به شکایات مردم و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی علیه تصمیمات و اقدامات سازمان تأمین اجتماعی و کارکنان آن رسیدگی و مبادرت به صدور رأی نموده است.

### ۳- از خردادماه ۱۳۹۲ به بعد

با این‌که رویه عملی دیوان عدالت اداری این بود که به شکایات مطروحه علیه سازمان تأمین اجتماعی رسیدگی می‌کرد، در سال‌های اخیر، اعمال نظرهای سیاسی برخی از مسئولان سازمان تأمین اجتماعی و همچنین دیگر مسئولان اجرایی کشور باعث شده بود که در روند رسیدگی به شکایات مطروحه علیه سازمان در دیوان عدالت اداری و همچنین اجرای احکام صادره که در خصوص سازمان تأمین اجتماعی بود، اختلال‌هایی ایجاد شود؛ به‌گونه‌ای که عده‌ای بر این باور بودند که دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به پرونده‌های مربوط به سازمان تأمین اجتماعی را ندارد و در نتیجه حاضر به اجرای احکام دیوان نمی‌شدند. این اختلاف‌نظرها به‌صورت کامل در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۵ با موافقت مجمع تشخیص مصلحت نظام با مصوبه مجلس یعنی قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری پایان یافت و سازمان تأمین اجتماعی به‌صورت صریح و آشکار مشمول نظارت دیوان عدالت اداری گردید.

ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در مقام بیان موارد صلاحیت دیوان را به شرح ذیل مقرر می‌دارد: 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.

۲. رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آرا و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون ماده

(۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود قانون‌گذار جهت تعیین تکلیف صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات از عملکرد سازمان تأمین اجتماعی، به صورت صریح نام این سازمان را در قسمت (الف) از بند ۱ ماده (۱۰) قانون مزبور ذکر کرده است و رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی و حقوقی حقوق خصوصی از سازمان تأمین اجتماعی را در صلاحیت دیوان قرار داده است و در ادامه در قسمت (ب) از بند ۱ ماده مذکور رسیدگی به تصمیمات و اقدامات مأموران سازمان تأمین اجتماعی را در صلاحیت دیوان قرار داده است. لذا این ماده، بحث و اختلاف نظر در خصوص صلاحیت شعب دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات مطروحه علیه سازمان و کارکنان آن را به صورت کامل از بین برده است.

البته یکی دیگر از موارد صلاحیت شعب دیوان رسیدگی به شکایات مستخدمین سازمان تأمین اجتماعی از حیث تضييع حقوق استخدامی می‌باشد که در بند ۳ ماده (۱۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان مورد اشاره قرار گرفته است.

در خصوص صلاحیت هیئت عمومی دیوان به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات سازمان تأمین اجتماعی در مواردی که این آیین‌نامه‌ها و مقررات مغایرت با شرع یا قانون دارند، یا مرجع مربوط صلاحیت تصویب آن را نداشته است و یا در تصویب آن از اختیارات خود تجاوز یا سوءاستفاده نموده است که موجب تضييع حقوق اشخاص گردیده، باید گفت که قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در این خصوص هم تعیین تکلیف نموده و با ذکر عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده (۱۲) رسیدگی به آن‌ها را در صلاحیت هیئت عمومی دیوان قرار داده است. چراکه سازمان تأمین اجتماعی از جمله نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی است که نام آن در قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب ۱۳۷۳ ذکر شده است.

با توجه به مطالب فوق می‌توان گفت از خردادماه ۱۳۹۲ به بعد، رسیدگی به شکایات از سازمان تأمین اجتماعی به صورت کامل و بدون هیچ‌گونه بحث و اختلاف نظر در صلاحیت شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

#### ب) صلاحیت محاکم عمومی نسبت به نظارت بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

نظارت قوه قضائیه نسبت به سازمان تأمین اجتماعی به دیوان عدالت اداری ختم نمی‌شود، بلکه دادگاه‌های دادگستری و قضات آن‌ها هم نظارت‌های خود را نسبت به سازمان اعمال می‌نمایند که موارد آن به شرح ذیل است:

۱. به موجب اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی، دادگاه‌ها مکلف به عدم اجرای تصویب‌نامه‌ها و

آیین‌نامه‌های دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از اختیارات قوه مجریه هستند. بنابراین با توجه به این اصل، قضات در رسیدگی‌های خود در صورت مشاهده چنین تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌هایی نباید به آن‌ها استناد نمایند و به موجب قسمت دوم اصل مزبور که مقرر می‌دارد: «هر کس می‌تواند ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند»، می‌توانند ابطال آن‌ها را از دیوان عدالت اداری درخواست کنند.

اما بحث این است که آیا قضات دادگاه‌ها می‌توانند این نظارت خود را نسبت به تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی اعمال کنند؟ چرا که بر اساس تفسیر شورای نگهبان از اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی منظور از تعبیر «دولتی» در این اصل صرفاً «قوه مجریه» می‌باشد و نهادها و مؤسسات عمومی دیگر خارج از آن دانسته شده است. در اینجا لازم است ذکر شود که از نظر اصطلاحی منظور از قوه مجریه کلیه نهادهایی است که به موجب اذن صریح یا ضمنی قانون‌گذار ایجاد و مستقیماً به وسیله مراجع و مقامات قانونی یا تحت نظارت آن‌ها اداره می‌شوند و بودجه آن‌ها جزو اموال عمومی محسوب می‌گردد. (حسینی پور اردکانی، ۱۳۸۹: ۲۸۰)

از سوی دیگر، با توجه به عام بودن صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در اجرای قوانین و با توجه به بنیان‌های حداقلی حاکمیت قانون نظیر وجود سلسله‌مراتب مشخص میان منابع حقوق و سازکارهای تضمین آن، (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۲) به نظر می‌رسد قضات دادگاه‌ها مکلف به عدم اجرای مصوبات خلاف قوانین و مقررات اسلامی و خارج از حدود اختیارات کلیه مقامات و نهادهای عمومی غیردولتی - که سازمان تأمین اجتماعی هم یکی از آن‌هاست - می‌باشند.

۲. دیوان عدالت اداری به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، صرفاً به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی نسبت به تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی و تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور رسیدگی می‌نماید و رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی عمومی از اشخاص حقیقی و اشخاص حقوقی دیگر اعم از خصوصی و عمومی، در صلاحیت دیوان قرار نمی‌گیرد. لذا اشخاص حقوقی عمومی نمی‌توانند از سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک شخص حقوق عمومی دیگر در شعب دیوان عدالت اداری طرح دعوا نمایند و بایستی به موجب اصل یکصد و پنجاه و نهم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «مرجع رسمی تظلمات و شکایات دادگستری است» در دادگاه‌های دادگستری طرح دعوا کنند. همچنین خود سازمان تأمین اجتماعی هم نمی‌تواند از اعمال و اقدامات واحدهای دولتی و کارمندان آن‌ها و همچنین از اشخاص حقیقی در شعب دیوان عدالت اداری شکایت نماید و باید برای اقامه دعوا به دادگاه‌های دادگستری مراجعه کند. لذا می‌توان گفت: رسیدگی در دیوان عدالت اداری خاص است، اما در دادگاه‌های دادگستری عام است و به استثنای مواردی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است

به سایر موارد در محاکم عمومی رسیدگی می‌شود و احکام قانونی صادر می‌گردد.

۳. رسیدگی به برخی از موارد به صورت مشترک توسط دیوان عدالت اداری و محاکم عمومی صورت می‌گیرد؛ به این صورت که دیوان بخشی را که مربوط به صلاحیت آن است رسیدگی می‌نماید و رسیدگی به قسمتی دیگر را که در صلاحیتش نیست به محاکم عمومی واگذار می‌کند؛ برای مثال به موجب تبصره ۱ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه واحدهای دولتی و کارمندان آنها پس از تصدیق دیوان در خصوص ورود خسارت به عهده‌ی دادگاه‌های عمومی است. این تبصره بیانگر این مفهوم است که دیوان منحصرأً تقصیر واحد یا شخص طرف شکایت را تأیید یا رد می‌کند که در صورت تأیید، تعیین میزان خسارت وارده بر عهده محاکم عمومی است. همچنین ابطال قرارداد یا سند تنظیمی، باید در محاکم عمومی صورت بگیرد، اما پیش از آن دیوان باید در خصوص قانونی یا غیرقانونی بودن تصمیمی که منجر به انعقاد قرارداد یا سند گردیده است، اظهار نظر نماید و سپس بر اساس رأی دیوان، ابطال قرارداد یا سند تنظیمی در محاکم عمومی صورت می‌گیرد.

بنابراین با توجه به مطالب ذکر شده می‌توان گفت که محاکم عمومی به همراه دیوان عدالت اداری که ساختار دوگانه نظام حقوقی کشور را تشکیل می‌دهند، بر اعمال و اقدامات و تصمیمات سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی و یکی از دستگاه‌های اجرایی کشور، نظارت می‌نمایند و محاکم عمومی در غیر از مواردی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری است نسبت به شکایات و تظلمات مطروحه نسبت به سازمان تأمین اجتماعی و یا بالعکس رسیدگی می‌نمایند.

### ج) نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد سازمان تأمین اجتماعی

سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر قوه قضائیه تشکیل گردیده است. به موجب بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحات بعدی، یکی از وظایف سازمان مذکور، بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است، می‌باشد.

سازمان تأمین اجتماعی مطابق بند الف ماده واحده قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ زیرمجموعه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است و وزیر در برابر مراجع

قانونی ذی‌ربط پاسخگو است. در واقع دولت از طریق وزارت مذکور بر سازمان نظارت می‌کند. بنابراین سازمان تأمین اجتماعی در شمول سازمان‌هایی قرار می‌گیرد که دولت به نحوی از انحا بر آن‌ها نظارت داشته و مطابق بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مشمول نظارت قرار می‌گیرد.

نتیجه این که علاوه بر نظارت درونی، سازمان تأمین اجتماعی مشمول نظارت بیرونی نهاد سازمان بازرسی کل کشور نیز هست. اکنون پرسش این است که جنس نظارت سازمان بازرسی کل کشور قضایی است یا غیرقضایی؟ در این زمینه دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد.

برخی بر این باورند که منظور از نظارت قضایی، تنها نظارتی نیست که دارای ماهیت قضایی باشد و بر اساس آیین دادرسی حل و فصل شود، بلکه به‌طور کلی نظارت‌هایی مد نظر است که توسط قوه قضاییه انجام پذیرفته و بالقوه قضایی هستند و امکان تحول آن‌ها به امر قضایی به‌طور کامل وجود دارد؛ مانند عملکرد نظارتی سازمان بازرسی (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۳۱) در مقابل، عده‌ای صرف وابستگی سازمانی مرجع نظارتی به قوه قضاییه را دلیلی بر قضایی بودن آن تلقی نمی‌کنند و از این رو، سازمان بازرسی را به جهت فقدان کارکرد قضایی «در مفهوم خاص آن» و ترکیب هیئت‌های بازرسی آن، در عداد مراجع قضایی بر نمی‌شمارند. (محمودی، ۱۳۹۰: ۲۷)

در مجموع به نظر می‌رسد سازمان بازرسی کل کشور به عنوان نهادی نظارتی و هشداردهنده، مرجع صدور آرا نیست تا قضاوتی نسبت به صواب یا ناصواب بودن تصمیمات آن داشته باشیم. بلکه نقش آن صرفاً در اعلام تخلفات، جرائم و سوء جریان‌های اداری و مالی به مراجع قضایی و شبه‌قضایی صالح است. علاوه بر مبحث فوق، نکته قابل بحث در مورد اختیار نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مؤسسات و شرکت‌های وابسته به سازمان تأمین اجتماعی است. در بند ب ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی، با توجه به این که صراحتاً اشاره‌ای به مؤسسات و شرکت‌های وابسته نشده است به نظر می‌رسد که سازمان بازرسی کل کشور حق نظارت بر مؤسسات و شرکت‌های وابسته به سازمان تأمین اجتماعی را نداشته باشد. اشاره صریح ماده فوق‌الذکر به مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها و عدم اشاره به مؤسسات وابسته به سایر نهادها و سازمان‌های مذکور نیز مؤید استنباط فوق است. ضمناً مطابق تبصره (۱) ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به‌صورت غیر از شرکت و برای مقاصد غیرتجاری و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی ایجاد شده باشد. لذا شرکت‌های تابع سازمان تأمین اجتماعی و همچنین شرکت‌های تابع شرکت سرمایه‌گذاری تأمین اجتماعی (شستا) که برای مقاصد تجاری تشکیل می‌شوند مشمول عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی وابسته به سازمان قرار نمی‌گیرند و این‌گونه شرکت‌ها مطابق قانون تجارت تشکیل و اداره می‌شوند و بر اساس اساسنامه و قانون تجارت،

از طریق بازرسی شرکت مورد بازرسی قرار می‌گیرند. لذا سازمان بازرسی کل کشور به‌طور مستقیم اختیار بازرسی از شرکت‌هایی که سازمان سهامدار آن‌ها می‌باشد نداشته و حق نظارت و بازرسی در مورد سهام سازمان در این‌گونه شرکت‌ها را تنها از طریق نظارت بر خود سازمان دارا می‌باشد. (نعیمی و همکاران، ۱۳۸۹: ۵۳)

اما از طرف دیگر، در این خصوص می‌توان اظهار داشت با توجه به آن که قانون‌گذار در مقام بیان و ذکر نهادها و سازمان‌هایی بوده است که سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در آن‌ها تشکیل شده است می‌توان مدعی شد که این امر به مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آن سازمان نیز تسری می‌یابد. چه بسا انتظار می‌رود که چتر نظارت بایستی تمامی نهادها و مقامات را در برگیرد و هیچ استثنایی در این زمینه وجود نداشته باشد. مؤسسات و شرکت‌های وابسته به تأمین اجتماعی نیز از این قاعده مستثنا نبوده و قاعداً مشمول نظارت قرار می‌گیرند. لذا به نظر می‌رسد این استنتاج منطقی‌تر باشد. همچنین در تقویت این دیدگاه می‌توان به ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۳/۲۵ ریاست قوه قضائیه اشاره کرد که بر اساس آن سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص سوءجریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند «الف» ماده (۲) قانون و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید. همچنین مطابق ماده (۶۴) آیین‌نامه مذکور، تشخیص دستگاه مشمول نظارت و بازرسی، با سازمان بوده و مؤسسه و دستگاه نمی‌تواند مانع انجام بازرسی شود و چنانچه ادعایی در این خصوص دارند، باید کتباً به سازمان اعلام و نظر نهایی رئیس سازمان یا مقام مأذون از جانب وی لازم‌الاتباع خواهد بود. موضوع بعدی به نظارت قضایی دیوان محاسبات بر عملکرد سازمان اشاره دارد.

#### د) نظارت قضایی دیوان محاسبات کشور بر عملکرد مالی سازمان تأمین اجتماعی

نظارت قضایی بر اجرای بودجه اختصاصاً به عهده دیوان محاسبات کشور قرار دارد. طبق اصل ۵۴ قانون اساسی، دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد و سازمان و اداره امور آن در تهران و مراکز استان‌ها به موجب قانون تعیین خواهد شد. اصل ۵۵ قانون اساسی درباره صلاحیت دیوان محاسبات مقرر می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ چیزی از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوط را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود».

ماده یک قانون دیوان محاسبات کشور درباره هدف این سازمان اشعار می‌دارد:

«هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق:

الف- کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه‌ی وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند.

ب- بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین‌شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه مربوطه.

ج- تهیه و تدوین گزارش تفریغ بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان گفت که بند (الف) این ماده به کنترل محاسباتی توسط حسابرسان دیوان اشاره دارد. (امامی و دیگران، ۱۳۸۶: ۴۹) و بند (ب) آن نیز زمینه‌ی نظارت قضایی دیوان محاسبات بر اجرای بودجه را فراهم می‌کند و بند (ج) زمینه‌ساز نظارت اطلاعاتی مجلس بر اجرای بودجه در مرحله پایان سال مالی است. (کردیچه، ۱۳۸۵: ۲۸)

با توجه به این که دیوان محاسبات بر اساس اصل ۵۴ قانون اساسی مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد؛ از این رو به دلیل این وابستگی سازمانی ممکن است نظارت آن بر اجرای بودجه را در زمره نظارت پارلمانی تلقی کرد. اما با عنایت به اصل ۵۵ قانون اساسی که صلاحیت دیوان را رسیدگی یا حسابرسی به کلیه‌ی حساب‌های دستگاه‌های اجرایی به منظور اطمینان از اجرای دقیق بودجه و مصرف اعتبارات در محل خود برشمرده است و این رسیدگی ذاتاً و به موجب قانون تشکیل دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱ و اصلاحات بعدی آن، قضاوت نسبت به محاسبات کشور است که نهایتاً منجر به کشف و رسیدگی به تخلفات مالی مجریان از اجرای بودجه می‌شود و مستلزم نوعی رسیدگی قضایی است؛ لذا نظارت دیوان محاسبات بر اجرای بودجه را اصطلاحاً «نظارت قضایی» می‌نامند؛ اگرچه دیوان مذکور یک نهاد غیرقضایی است و به قوه قضائیه وابستگی ندارد. (رستمی، ۱۳۹۰: ۲۸۴)

اما موضوع مهم‌تر، قلمرو صلاحیت دیوان محاسبات نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی - که سازمان تأمین اجتماعی یکی از آن‌ها به شمار می‌آید- است. گروهی بر این عقیده‌اند که مؤسسات عمومی غیردولتی مشمول نظارت دیوان محاسبات هستند، چراکه به موجب ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی وجوه متعلق به این مؤسسات جزء وجوه عمومی تلقی می‌شود و از سوی دیگر ماده ۲ قانون دیوان محاسبات و تبصره آن، حسابرسی و رسیدگی به عملکرد مالی کلیه دستگاه‌ها را وظیفه دیوان محاسبات به شمار آورده و منظور از دستگاه‌ها را کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدهایی که به نحوی از انحا از بودجه



کل کشور استفاده می‌نمایند و به‌طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی «مالکیت عمومی» بر آن‌ها مترتب شود، دانسته است.

اما در مقابل دیدگاه دیگری وجود دارد مشعر بر اینکه عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی در اصل ۵۵ قانون اساسی و ماده ۲ قانون دیوان محاسبات ذکر نگردیده است. همچنین بسیاری از مؤسسات مذکور از نظر مالی و بودجه‌ای مستقل از بودجه کل کشور هستند؛ از این‌رو مشمول نظارت دیوان محاسبات واقع نمی‌شوند. افزون بر این، مطابق ماده یک اصلاحی قانون تأمین اجتماعی، سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است. ماده یک اساسنامه اولیه سازمان مصوب ۱۳۵۸ هیئت‌وزیران و ماده ۴ اساسنامه اخیرالتصویب نیز بر این امر تأکید دارد.

با تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی نیز به موجب ماده ۱۱ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳ و سپس ادغام آن در وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، تغییری در وضعیت سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک سازمان بیمه‌ای به‌ویژه از لحاظ استقلال شخصیت حقوقی و توجه تکالیف و تعهدات آن ایجاد نشده است. (طباطبایی حصار، ۱۳۹۶: ۲۰۹) علاوه بر این در بند «ل» ماده ۶ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، تأکید شده است که سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های فعال در قلمرو بیمه‌ای نظام، دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری بوده و طبق ضوابط و مقررات مورد عمل خود، در چارچوب این نظام فعالیت می‌نمایند. در نهایت، سازمان تأمین اجتماعی بودجه‌ای مجزا از بودجه عمومی کشور - که در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌شود- دارد که توسط هیئت امنای تأمین اجتماعی و با پیشنهاد هیئت مدیره سازمان به تصویب می‌رسد. در نتیجه همین استقلال مالی سازمان است که مانده درآمدهای سازمان نیز به حساب ذخایر سازمان منظور می‌شود و به خزانه عمومی کشور پرداخت نمی‌شود. به موجب ماده ۵۳ قانون تأمین اجتماعی، ذخایر سازمان نزد بانک رفاه متمرکز می‌شود. (همان، ۲۱۴)

سرانجام این اختلاف‌نظرها باعث شد رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۶ از شورای نگهبان درخواست نظر تفسیری در این زمینه نماید مبنی بر این که آیا اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به کلیه حساب‌ها و هزینه‌های مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است یا این که با توجه به دلالت اعتبارات مصوب در اصول ۵۳ و ۵۵ قانون اساسی، حساب‌های این مؤسسات صرفاً در حدود اعتباراتی است که در بودجه کل کشور برای آن‌ها منظور شده و تحقق یافته است و تنها این حساب‌ها مشمول رسیدگی دیوان محاسبات می‌باشند؟

شورای نگهبان در پاسخ طبق نظریه شماره ۷۵/۱۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ اعلام نمود که اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است. علاوه بر این، شورا در نظریه تفسیری

شماره ۳۹۵۲/۳۰/۸۲ مورخ ۱۳۸۲/۰۵/۲۵ نیز مجدداً تأکید می‌نماید که صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده است. عنوان «اعتبار» در ماده ۷ قانون محاسبات عمومی، تعریف شده و منظور از آن، مبلغی است که برای مصرف یا مصارف معین به منظور نیل به اهداف و اجرای برنامه‌های دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

سوابق اخیر قانون‌گذاری و نظریات شورای محترم نگهبان در باب بررسی لایحه برنامه ششم توسعه نیز مؤید محدودیت نظارت دیوان محاسبات بر اعتبارات بودجه کل کشور است. توضیح آن‌که: شورای نگهبان در مقام بررسی لایحه برنامه ششم توسعه طی نظریه شماره ۳۲/۵۰/۹۵ مورخ ۹۵/۱۱/۱۹ (بند ۳۷)، اطلاق جزء (۲) و (۳) بند (ب) ماده ۱۴۲ لایحه موصوف را که مقرر می‌داشت «ماده (۲) قانون دیوان محاسبات اصلاح گردد و صلاحیت آن دیوان به شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی تسری یابد» را مغایر اصل ۵۵ قانون اساسی دانسته است. همچنین شورای نگهبان، پس از دریافت متن اصلاحی لایحه مزبور نیز، به موجب بند (۷) نظریه شماره ۵۵۷۴/۵۰/۹۵ مورخ ۹۵/۱۲/۰۷ اعلام داشته است: «در اجزاء (۲) و (۳) بند (ب) ماده ۱۴۲ اصلاحی به عمل نیامده است و ایراد سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است.» در نهایت با حذف مغایرت‌های قانونی مزبور از متن مصوب برنامه ششم، صلاحیت نظارت دیوان محاسبات کشور بر امور مالی دستگاه‌های مربوطه، از جمله سازمان تأمین اجتماعی، کما فی السابق محدود به اعتبارات مصوب در قوانین بودجه سنواتی کل کشور تأیید شده است.

بنابراین با توجه به نظریه‌های تفسیری ذکر شده، نظارت دیوان محاسبات بر سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک مؤسسه عمومی غیردولتی تنها محدود به اعتباراتی می‌شود که به موجب ماده ۷۲ قانون محاسبات عمومی و تبصره‌های آن جهت انجام طرح‌های عمرانی برای سازمان تأمین اجتماعی منظور می‌شود و ذی حساب وزارت امور اقتصادی و دارایی تنها بر مصرف این اعتبارات نظارت می‌کند و گزارش خود را به دیوان محاسبات ارسال می‌کند. لازم به ذکر است که کمک‌هایی که دولت از محل بودجه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و با تصویب مجلس شورای اسلامی به سازمان تأمین اجتماعی اعطا می‌کند متفاوت با اعتباراتی است که در قانون بودجه کل کشور برای طرح‌های عمرانی سازمان در نظر گرفته می‌شود و دیوان نمی‌تواند بر این کمک‌ها نظارت کند، بلکه خود دولت بایستی از طریق ذی حسابی که خود تعیین می‌کند بر مصرف کمک‌های پرداخت شده نظارت نماید. ضمناً سه درصد حق بیمه موضوع بند ۱ ماده ۲۸ قانون تأمین اجتماعی که باید توسط دولت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت شود، جزو بدهی دولت به سازمان است؛ لذا دریافت طلب سازمان از دولت را نمی‌توان به معنای استفاده از بودجه عمومی دانست و در نتیجه اعتبار به شمار نمی‌آید.

علیرغم مباحث مذکور، در مجموع به نظر می‌رسد صرف استقلال مالی سازمان، نمی‌تواند نافی مطلق صلاحیت نظارت دیوان محاسبات بر آن باشد؛ بلکه هرچند به صورت نسبی می‌توان قائل به نظارت‌پذیر بودن سازمان تأمین اجتماعی از این منظر گردید. مدعای این امر علاوه بر استدلال‌های فوق، جزء ۱ بند «ط» تبصره (۲) قانون بودجه کل کشور مصوب ۱۳۹۸ است که در آن بر لزوم شفافیت مالی دستگاه‌های اجرایی از جمله مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مانند تأمین اجتماعی از طریق ایجاد سامانه یکپارچه اطلاعات تأکید شده است؛ به نحوی که در این راستا سازمان برنامه و بودجه مکلف گردیده امکان دسترسی بر خط به اطلاعات ثبت شده از جمله اطلاعات مالی دستگاه‌های اجرایی را در اختیار دیوان محاسبات قرار دهد.

### نتیجه‌گیری

نظارت قضایی با برخورداری از قدرت ضمانت اجرایی نسبتاً مناسب در راستای حفاظت از اصول و مبانی حاکمیت قانون و تضمین اجرای صحیح و کامل قوانین موجود، بر دستگاه‌های اجرایی کشور که سازمان تأمین اجتماعی از جمله آن‌ها می‌باشد، اعمال می‌گردد. در حال حاضر در نظام حقوق اداری ایران، نظارت قضایی بر عملکرد و تصمیمات سازمان تأمین اجتماعی توسط مراجعی همچون دیوان عدالت اداری، محاکم عمومی، سازمان بازرسی کل کشور و تا حدودی دیوان محاسبات کشور صورت می‌گیرد.

در میان نهادهای ناظر، به‌طور کلی رویه عملی دیوان عدالت اداری تا قبل از سال ۱۳۹۲ بدین نحو بوده است که به شکایات افراد از تصمیمات و اقدامات سازمان تأمین اجتماعی و کارکنان آن رسیدگی کرده و احکام قانونی را صادر نموده است که با توجه به لزوم اجرای قوانین و جلوگیری از اتخاذ تصمیمات فراقانونی از جانب سازمان تأمین اجتماعی از یک‌سو و با توجه به وابسته بودن سازمان به وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی از سوی دیگر، باید قائل بر این امر شد که اقدام دیوان عدالت اداری صحیح بوده است، هرچند که اسمی از سازمان تأمین اجتماعی در ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ ذکر نگردیده است. اما با تصویب قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در اوایل سال ۱۳۹۲، نظارت دیوان نسبت به عملکرد سازمان تأمین اجتماعی کاملاً منطبق با قانون گردید و اختلاف‌نظرهای موجود در این زمینه با تصمیم‌گیری صریح قانون‌گذار خاتمه یافت. علاوه بر دیوان عدالت اداری، محاکم عمومی دادگستری که در کنار دیوان عدالت اداری ساختار دوگانه نظام حقوقی کشور را تشکیل می‌دهند، بر تصمیمات سازمان تأمین اجتماعی نظارت می‌نمایند و از اجرای مصوبات خلاف قانون و یا خارج از حدود اختیارات سازمان خودداری می‌کنند و این امکان برای قضات محاکم وجود دارد که ابطال مصوبات مذکور را از دیوان عدالت اداری درخواست نمایند. همچنین این محاکم صلاحیت رسیدگی به شکایات اشخاص حقوقی عمومی علیه سازمان تأمین اجتماعی

را دارا می‌باشند.

علاوه بر مصادیق نظارتی مذکور، با هدف تحقق هدف نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی، سازمان تأمین اجتماعی از نظارت سازمان بازرسی کل کشور نیز مستثنا نیست. چراکه مطابق بند الف ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، یکی از موارد صلاحیت سازمان بازرسی، نهادها و سازمان‌هایی هستند که دولت به نحوی از انحاء بر آنها نظارت می‌نماید.

در نهایت، نتیجه‌ای که در خصوص نظارت بر عملکرد مالی سازمان تأمین اجتماعی به دست می‌آید بیانگر این است که نظارت بر امور مالی سازمان توسط ارکان داخلی خود که در قانون تأمین اجتماعی و اساسنامه سازمان پیش‌بینی شده است به عمل می‌آید و دیوان محاسبات کشور که وظیفه رسیدگی و اتخاذ تصمیم در خصوص مسائل مالی وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند را بر عهده دارد، فاقد صلاحیت رسیدگی نسبت به مسائل بودجه‌ای سازمان تأمین اجتماعی است و فقط می‌تواند نظارت خود را نسبت به اعتباراتی که برای انجام طرح‌های عمرانی برای سازمان تأمین اجتماعی در قانون بودجه سالانه منظور می‌گردد، اعمال کند.

## منابع و مأخذ

- اسلامی، ر و دیگران. (۱۳۹۰)، «تأثیر خصوصی سازی بر حکمرانی مطلوب»، نشریه حقوق اساسی، شماره ۱۵، صص ۸ تا ۹.
- امامی، م و دیگران. (۱۳۸۹)، حقوق اداری، جلد اول، چاپ دهم، تهران، انتشارات میزان.
- امامی، م و دیگران. (۱۳۸۶)، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی ایران»، نشریه حقوق اساسی، شماره هشتم، ص ۴۹.
- انصاری، ع و همکاران. (۱۳۸۷)، طرح پژوهشی نقد آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مربوط به سازمان تأمین اجتماعی، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- حسین آبادی، ا. (۱۳۸۴)، رویه قضایی در حقوق تأمین اجتماعی، تهران، شرکت انتشارات علمی فرهنگی.
- حسینی پورادکانی، م. (۱۳۸۹)، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، تهران، انتشارات جنگل.
- رستمی و. (۱۳۹۰)، مالیه عمومی، تهران، انتشارات میزان.
- زارعی، م ح. (۱۳۷۶)، «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه‌ی حاکمیت قانون»، مجله مدیریت دولت، شماره ۲۸، ص ۲۶.
- صدرا الحفاظی، ن. (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران، نشر شهریار، چاپ اول.
- طباطبایی حصارى، ن. (۱۳۹۶)، «نظارت مالی بر سازمان تأمین اجتماعی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال نوزدهم، شماره ۵۷، صص ۲۱۴-۲۰۹.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۸۵)، حقوق اداری، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات سمت.
- طباطبایی مؤتمنی، م. (۱۳۸۷)، حقوق اداری تطبیقی (حاکمیت قانون و دادرسی اداری تطبیقی در چند کشور بزرگ)، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.
- عمید زنجانی، ع و موسی زاده، ا. (۱۳۸۹)، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران، دانشگاه تهران.
- فلاح زاده، ع. م. (۱۳۸۶)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش نامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک، شماره اول، ص ۲۱.
- کردبچه، م. (۱۳۸۵)، «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، مجله برنامه و بودجه، شماره ۱۰۱، ص ۲۸.
- گرجی، ع. (۱۳۸۷)، «حاکمیت قانون و محدودیت‌های دادخواهی در دیوان عدالت اداری»، نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، صص ۱۶۵-۱۶۰.
- محمودی، ج. (۱۳۹۰)، بررسی تحلیلی دادرسی اداری در حقوق ایران، چاپ اول، تهران، جنگل- جاودانه.
- نعیمی، ع و همکاران. (۱۳۸۹)، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.
- نعیمی، ع. (۱۳۸۸)، «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی»، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری: صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چاپ اول، ص ۲۳۸.
- هداوند، م. (۱۳۸۷)، «نظارت قضایی، تحلیل مفهومی، تحولات اساسی» نشریه حقوق اساسی، شماره نهم، ص ۱۲.
- هدایت‌نیا، ف. (۱۳۸۷)، «جایگاه دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایت مردم از دستگاه‌های دولتی»، دوماهنامه رواق اندیشه، شماره ۱۹، ص ۴۴.