مقاله علمی ـ پژوهشی

تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۰۲/۰۸ تاریخ پذیرش ۱۴۰۳ /۰۳/۰۷

بازبینی تحدید صلاحیت مدیریت سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی در صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران

محمدرضا نبی‌زاده اربابی[1]

چکیده

کیفیت مدیریت سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی حاصل از کسورات بازنشستگی کارکنان صنعت نفت دارای چالش‌های جدی بوده است. از صلاحیت‌های وزیر نفت، «سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی» است. کما اینکه از صلاحیت‌های «هیئت‌مدیره» شرکت ملی نفت ایران، «تهیه پیش‌نویس مقررات راجع به بازنشستگی» است. «اساسنامه» صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت در سنوات گذشته توسط مقامات اداری به تصویب رسیده که نقش وزیر نفت در آن حائز اهمیت است. جایگاه وزیر نفت در قوانین مختلف با دگرگونی‌هایی همراه بوده که بررسی آن و تبیین صلاحیت‌های ایشان و همچنین بررسی سایر قوانین مرتبط با تصویب مقررات حاکم بر صندوق‌های بازنشستگی صنعت نفت به‌عنوان مرجع سرمایه‌گذار و تأمین منابع مالی، موضوع تحقیق را به خود اختصاص داده که مجموعاً مبین صلاحیت شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران به‌عنوان مراجع ذی‌صلاح خواهد بود.

واژگان کلیدی: تحدید صلاحیت، مدیریت مالی، وزیر نفت، صندوق بازنشستگی.

۱. استادیار گروه حقوق، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. m.nabizadeh@rey.tpnu.ac.ir

مقدمه

دولت به‌عنوان بزرگترین شخصیت حقوقی یک اجتماع بشری، به‌منظور انجام صلاحیت‌های خود نیازمند منابع و ابزارهایی است که یکی از آن منابع، نیرو و عوامل انسانی است. دیدگاه اندیشمندان نسبت به افراد در یک سازمان اداری به‌عنوان مستخدم و نیروی انسانی تغییر یافته، به‌گونه‌ای که آن را به‌مثابه یک سرمایه اداری پنداشته و بر این اساس، از آن با عنوان منابع انسانی یاد می‌کنند. حضور افراد در سازمان اداری، پس از طی یک فرایند مشخصی صورت می‌پذیرد و آغاز خدمت در همین فرایند، تعریف می‌شود. در حقوق اداری که شاخه‌ای از حقوق عمومی است، اصطلاح مستخدم یا کارمند اداری اخص از مستخدم عمومی است و آن به مستخدمی گفته می‌شود که در دستگاه اجرائی کشور (قوه مجریه) به‌طور رسمی یا پیمانی متصدی یک شغل سازمانی است، لیکن مستخدم عمومی شامل کلیه مستخدمین اداری هر سه قوه است (طباطبائی موتمنی، ۱۳۸۷، ۱۶۷) دوره خدمت، دارای محدودیت زمانی است و این محدوده را قانونگذار تبیین نموده است. با توجه به کیفیت نوع اشتغال و نیز ویژگی‌های شخص حقیقی، در قوانین و مقررات مختلف، این محدوده زمانی تفاوت پیدا می‌کند. پایان خدمت یک مستخدم، یا به سبب علل عادی اداری مانند سپری شدن مدت‌زمان قانونی خدمت و ورود به دوره بازنشستگی است (آن مدتی که هر مستخدم براساس قوانین و مقررات باید در خدمت اداره باشد) و یا به سبب علل قهری و غیرارادی همچون فوت، بیماری و ازکارافتادگی است. بازنشستگی به‌عنوان یکی از حالات استخدامی، موجب انفکاک شخص حقیقی از سازمان اداری متبوع و انقطاع رابطه استخدامی می‌شود. حالت بازنشستگی موجب خروج فرد از حالت اشتغال شده و بدون اینکه به کاری اشتغال داشته باشد، وجوهی که منشأ آن حالت اشتغال بوده است را دریافت می‌نماید. مجموع کسورات حقوق مستخدمین اداری که تحت عنوان بازنشستگی است، رقم بسیار بزرگی را شامل می‌شود که مدیریت منابع مالی حاصل از آن نیازمند سازوکار سازمانی و تشکیلاتی قوی است. صندوق‌های بازنشستگی که در راستای مدیریت وجوه مزبور توسط قانونگذار ایجاد شده‌اند، با تصرفات حقوقی که مقامات اداری در آن‌ها می‌کنند، از شأن اولیه خود که مدیریت و سرمایه‌گذاری جهت تأمین منابع مالی به‌منظور پرداخت مستمری‌های ماهیانه بازنشستگی است، خارج شده و به‌عنوان ابزار مالی و اداری مهمی در اجرای منویات مقامات مزبور و در قالبی خارج از بودجه کل کشور، قرار گرفته‌اند. بخش قابل‌توجهی از هزینه‌های مقامات اداری که ردیف

مشخصی در قانون بودجه نداشته و یا درصورت وجود، مقدار اندکی است، از اینگونه منابع تأمین و هزینه می‌شود. لذا بدیهی است که همواره مقامات اداری درصدد باشند تا بیش‌ازپیش استیلای خود بر صندوق‌ها و منابع آن را تثبیت نموده و آن را در فرایندهای مختلف عملی سازند. یکی از مصادیق چنین نگرشی را می‌توان در تصویب مقررات حاکم بر صندوق‌ها توسط مراجع و مقامات اداری به‌عنوان یکی از این فرایندها اشاره نمود.

تصویب اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت توسط «هیئت‌مدیره» شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۳ و تأثیرات حاصله از جایگاه «وزیر نفت» در هیئت‌مدیره مزبور، در چارچوب همین امر است. صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت به‌عنوان یکی از کانون‌های تجمیع سرمایه تلقی شده و در حوزه خود، سهام مالکانه شرکت‌های بزرگ متعددی در قلمرو صنعت و بازار سرمایه را دارا است. وجود یا عدم‌صلاحیت تصویب اساسنامه مزبور توسط «هیئت‌مدیره» شرکت ملی نفت ایران و «وزیر نفت» به‌عنوان یک مرجع اداری از مباحث مهم حقوق اداری و حقوق بازار سرمایه بوده که دربردارنده آثار و ضمانت اجراهای حقوقی و قانونی است و به لحاظ اهمیتی که داراست، تعقیب آن، در مباحث آتی صورت می‌پذیرد. در این راستا به وصف مفهوم صلاحیت اداری که منشأ و مبنای چالش سیاستگذاری و تصمیم‌گیری در صندوق‌های مزبور است می‌پردازیم و پس از آن مراجع قانونی مرتبط بررسی می‌شوند.

۱. مفهوم اصل تحدید صلاحیت اداری

موضوع صلاحیت اداری از مفاهیم کلیدی حقوق عمومی است. در پاره‌ای موارد، اقدامات اداره با حقوق و آزادی‌های فردی اشخاص در ستیز است. از یک سوی اداره در راستای صلاحیت‌های سنتی و نوین خود باید پاسدار برقراری و حفظ نظم عمومی و ارائه‌دهنده خدمات عمومی باشد و از سویی دیگر إعمال صلاحیت‌های مزبور موجب تحدید و تهدید حقوق و آزادی‌های فردی و عمومی اشخاص می‌شود. در این وضعیت است که قوانین، برطرف‌کننده این ستیز و تنازع است. قانون اساسی به‌عنوان رأس قوانین، محدوده صلاحیت‌های مقام اداری و حقوق و آزادی‌های فردی را تبیین می‌نماید و اصل حاکمیت قانون بر این مفهوم استوار است. این قسمت از پژوهش، به مفهوم صلاحیت اداری اشاره داشته و صلاحیت را تعریف و مبانی و اقسام آن را بیان می‌دارد:

۱-۱. تعریف صلاحیت اداری

مبحث صلاحیت به‌عنوان یکی از مفاهیم اساسی حقوق عمومی، همواره نزد حقوقدانان موردتوجه جدی و خاص بوده و تعاریف متعددی به خود گرفته است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود. صلاحیت مجموع اختیاراتی است که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به مأمور دولت داده شده است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۵۴، ۴۳۳) برخی دیگر، صلاحیت را تعیین‌کننده حوزه اقدام و فعالیت اداره دانسته‌اند. به عبارت دیگر صلاحیت، اختیارات قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور مانند صلاحیت دادگاه‌ها و صلاحیت مأمور دولت در تنظیم سند رسمی است. (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۵، ۴۰۷) با تجمیع تعاریف به عمل آمده می‌توان صلاحیت را چارچوب شایستگی و توانایی مقام اداری در انجام صلاحیت‌های محوله قانونی دانست که وجود قانون، مبین شایستگی و توانایی بوده و مقدم بر اقدام مقام اداری است.

۱-۲. مبانی صلاحیت اداری

صلاحیت، تعیین‌کننده حوزهٔ اقدام و فعالیت مقام عمومی است. به عبارت دیگر، صلاحیت اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور است. (گرجی و فتحی، ۱۳۹۱، ۲۱۲) در حقوق عمومی، «اصل بر عدم‌صلاحیت» است؛ چراکه قدرت عمومی به‌صورت محدود و مضیق تفسیر می‌شود و لذا در موارد شک و تردید در واجد صلاحیت بودن مقام اداری، «اصل بر فقدان صلاحیت» است، مگر در مواردی که قانون تصریح کرده باشد. اصل صلاحیت یکی از بنیادهای حقوق عمومی است و موجب إعمال اصل حاکمیت قانون در اداره و نیز ضامن حقوق شهروندان است. مفهوم حاکمیت قانون، مقید کردن قلمرو اختیارات و صلاحیت‌های اربابان قدرت به قواعد و حدود از پیش تعیین شده است. ترسیم حدود صلاحیت‌ها گام نخست است که می‌تواند آرامش خاطری برای شهروندان به همراه داشته باشد. هدف جوهری جنبش‌های قانون اساسی (دستورگرایی) نیز چیزی جز گذار از نظام سلطانی و قدرت نامقید نمودن به نظام مشروطه و سلطه نبوده است؛ بنابراین تحدید قلمرو صلاحیت زمامداران، با قواعد حقوقی از پیش تعریف شده و به‌وسیله نمایندگان برخاسته از اراده ملی، ضرورتی انکارناپذیر است. (گرجی ازندریانی، ۱۳۹۰، ۲۱۴) یکی از اصول نظریه‌ی حاکمیت قانون برای کنترل إعمال صلاحیت، تحدید فعالیت‌ها و اقدامات اعضای قوه مجریه به‌وسیله‌ی قواعدی است که نه‌تنها زمان استفاده از

اجبار، بلکه شیوه‌ی اعمال آن را نیز معین می‌کند، مهمترین دغدغه‌ی اختیارات اعطایی، امکان تضییع حقوق و آزادی‌ها به‌واسطه‌ی تصمیمات مقامات اداری است که چه‌بسا با وجود خلأ قانونی و تفویض اختیار به آن مقام اداری با اصول و ارزش‌های بنیادین مانند آزادی و برابری مغایر باشند. اگر شیوه إعمال اجبار به‌وسیله‌ی قوه مجریه از طریق قواعدی عام، قانونمند شود، بخش وسیعی از اعمال قهری قوه مجریه، تابع کنترل قضایی قرار خواهد گرفت. (مالمیری، ۱۳۸۵، ۱۴۲) زمینه چنین کنترلی و موفقیت در آن منوط به تبیین قبلی صلاحیت و اختیارات مقامات اجرائی است.

در راستای ممانعت از إعمال شخصی‌نگری در به‌کارگیری امتیازات ناشی از قدرت عمومی، اقدامات مقامات اداری در هر موردی نیازمند وجود مجوزهای قانونی است. به عبارتی دیگر، برای مقامات مزبور، اهلیت و صلاحیتی متصور نیست؛ لذا کارکنان دولت مجاز به هیچ اقدامی نیستند، مگر آنکه صلاحیت ایشان از طریق مجوزهای قانونی لازم تأیید شده باشد. پس درصورت ایراد از سوی نهادهای نظارتی نیز، کارکنان دولت ملزم به ارائه مجوزهایی هستند که مبنای عمل آن‌ها قرار گرفته است؛ زیرا در حقوق عمومی و بالأخص در حقوق اداری، اصل بر تحدید (عدم) صلاحیت مقام اداری است. تحدید قدرت عمومی از مؤلفه‌های اساسی تدوین قوانین است. اصل عدم‌صلاحیت در حقوق اداری از چنان اهمیتی برخوردار است که تمامی آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری باید از سوی کارکنان صلاحیت‌دار و در چارچوب اختیارات مصرحه قانونی ابلاغ شود و با اصول قانون اساسی و قوانین مصوب قوه مقننه مطابقت داشته باشد. ضمانت اجرای چنین مطابقتی در قانون اساسی بیان شده است که از آن جمله لغو و ابطال در نهاد قوه قضاییه است.

۱-۳. اقسام صلاحیت اداری

أعمال اداری در جامعه مدرن، نفوذ و تأثیر فزاینده‌ای بر زندگی شهروندان دارد. همه شهروندان، به شکلی از تصمیمات اداری تأثیرپذیرند. در برخی موضوعات، نتیجه و برآیند تصمیمات اداری پیشاپیش به‌طور دقیق، در قوانین و مقررات مشخص شده است. در موضوعات دیگر، قانون به مقامات اداری در یک حدی، آزادی عمل می‌دهد و تنها محدودیت‌های آن آزادی را بیان می‌کند. (کارگزاری، نبی‌لو، ۱۳۸۷، ۸) قانونگذار در تبیین صلاحیت‌های مقامات اداری، از مشی تقنینی واحدی تبعیت ننموده است، لذا با بررسی قوانین نسبت به صلاحیت‌گذاری مقامات اداری، دو گونه صلاحیت متصور است: صلاحیت تکلیفی و صلاحیت اختیاری.

۲. بررسی صلاحیت‌های وزیر نفت در قوانین مرتبط با صنعت نفت ایران

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، وزارتخانه‌ای تحت عنوان وزارت نفت وجود نداشت و صلاحیت‌های حاکمیتی در صنعت نفت براساس قوانین متعدد راجع به اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در اختیار شرکت مذکور بود. با پیروزی انقلاب اسلامی ایران، قوانینی به تصویب رسید که سبب ایجاد وزارت نفت و تبیین صلاحیت‌های آن شد. همواره این قوانین دربردارنده صلاحیت‌های متفاوتی برای وزیر نفت بوده است که در مقاطعی موجب تعیین صلاحیت‌های حداکثری بوده و وزیر را در جایگاه رئیس هیئت‌مدیره شرکت‌های اصلی واقع ساخته و در مواردی از جایگاه مذکور خارج نموده و صرفاً به‌عنوان رئیس مجمع عمومی شرکت‌های اصلی قرار داده است. منبعث از اصل تحدید صلاحیت اداری در حقوق عمومی، وزیر نفت دارای صلاحیت‌هایی برخاسته از قوانین تأسیس و وظایف و اختیارات و اساسنامه‌های شرکت‌های تابعه وزارت نفت است. وزیر نفت به‌عنوان یک مقام سیاسی و اداری که واجد هردو وصف سیاسی و اداری هست، متبع از ضوابط مندرج در قوانین مربوطه، بالأخص دو قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ است.

آخرین اراده قانونگذار ایرانی در ترسیم دقیق صلاحیت‌های وزیر نفت به‌عنوان رأس وزارت نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ بوده که در ماده ۳ به تبیین وظایف و اختیارات وزارت نفت می‌پردازد. حدود صلاحیت وزارت نفت که در رأس آن وزیر نفت قرار گرفته، عبارت‌اند از: الف. «امور حاکمیتی و سیاسی»، ب. «امور نظارتی»، پ. «امور اجرایی»، ت. «امور سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی»، ث. «امور منابع انسانی»، ج. «امور بین‌الملل».

متعاقب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران است که در تاریخ ۱۳۹۵/۱/۲۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در قانون اخیرالذکر به جایگاه جدید شرکت ملی نفت ایران در مجموعه صنعت نفت که دربرگیرنده تمامی اجزا مرتبط با ماده نفت است، اشاره می‌شود. جایگاه جدیدی که شرکت را از مرتبه صلاحیت‌های «حاکمیتی و سیاستگذاری» صنعت نفت منفک نموده و آن را در مرتبه «تصدی‌گری» قرار می‌دهد. کما اینکه در ماده ۵ به این امر تصریح می‌نماید. ماده ۶ قانون اخیرالذکر، «وظایف و اختیارات شرکت» و ماده ۱۰، «صلاحیت‌های مجمع عمومی عادی» و ماده ۱۱، «صلاحیت‌های مجمع عمومی فوق‌العاده» و ماده ۳۳، «وظایف و اختیارات

هیئت‌مدیره» و ماده ۵۲، «وظایف و اختیارات مدیرعامل» و النهایه ماده ۵۷، «وظایف حسابرس و بازرس قانونی شرکت» را بیان می‌کند. بر این اساس ضرورت دارد تا صلاحیت‌های وزیر نفت به‌عنوان بالاترین مقام اداری در قوانین مرتبط با صنعت نفت ایران، بررسی و حدود آن تبیین شود.

۲-۱. لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۸/۷

در بین ضوابط و مقررات حاکمیتی که به شناسایی وزارت نفت پرداخته است، لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۸/۷ شورای انقلاب است که نقش مهمی در نظام حقوقی ایران دارد. براساس ماده ۱ لایحه قانونی مزبور، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه در ابواب جمعی وزارت نفت قرار گرفته است. مطابق ماده ۲ همان قانون، کلیه وظایف و اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی در امور نفت و پتروشیمی و گاز به وزیر نفت واگذار شد. ذیل ماده ۳ همان قانون، اشاره داشته تا زمانی‌که سازمان و مقررات فوق‌الذکر به تصویب نرسیده و ابلاغ نشده است شرکت‌های سه‌گانه فوق بر طبق اساسنامه‌ها و ضوابط و مقررات موجود عمل خواهند کرد و وزیر نفت «رئیس هیئت‌مدیره» آن‌ها خواهد بود. در دوران موقت انتقال، ریاست مجمع عمومی شرکت‌های فوق‌الذکر با نخست‌وزیر است و وزیر نفت نیز یکی از اعضای مجامع عمومی شرکت‌های مزبور خواهد بود. بر این اساس، وفق ماده ۳ لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۵۸/۸/۷، وزیر نفت عهده‌دار صلاحیت ریاست هیئت‌مدیره شرکت‌های ملی نفت، پتروشیمی و گاز شده است و طبق ماده ۴ آن قانون، وزیر نفت به عضویت شورای اقتصادی درآمد. آنچه در لایحه قانونی فوق‌الذکر مهم جلوه می‌نماید، تأسیس وزارت نفت و تابعیت اداری شرکت‌های اصلی صنعت نفت از آن و تصدی ریاست هیئت‌مدیره شرکت‌های اصلی تابعه، توسط وزیر نفت است.

۲-۲. لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹

در اجرای مفاد ماده ۳ لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۸/۸/۷، لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ شورای انقلاب، اهداف و وظایف اساسی وزارت نفت را تبیین نمود و هدف از تأسیس وزارت نفت، إعمال اصل مالکیت و حاکمیت ملی ایران بر ذخایر و منافع نفت و گاز کشور بر صنایع و تأسیسات نفت، گاز و پتروشیمی و وابسته به آن در بهره‌برداری و بازاریابی ذکر شد. ماده ۵ لایحه

قانونی متمم، اشاره داشته است که تا قبل از تصویب اساسنامه‌های جدید (موضوع ماده ۳)، اختیار «انتخاب اعضاء هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه» بر عهده وزیر نفت است. از مجموع لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت و لایحه قانونی متمم آن، صلاحیت‌های تصدی ریاست هیئت‌مدیره و انتخاب اعضای هیئت مزبور به وزیر نفت استنتاج می‌شود. اجتماع صلاحیت‌های مذکور در وزیر نفت، از ابتکارات قانونگذار بوده که تا قبل از آن، مسبوق به سابقه نبوده است.

۲-۳. قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹

بند ۱۸ ماده ۱ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹، شرکت‌های ملی نفت، گاز، پتروشیمی و پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران را تابع وزارت نفت قرار داده است. ماده ۲ قانون مزبور اشاره می‌دارد: «کلیه منابع نفتی جز انفال و ثروت‌های عمومی است. إعمال حق مالکیت و مالکیت عمومی بر منابع مذکور به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر عهده وزارت نفت است.» ماده ۴ همان قانون، به وزارت نفت اختیار تأسیس شرکت‌هایی برای انجام عملیات نفتی و بهره‌برداری در سراسر کشور و فلات قاره و دریاها را می‌دهد.

۲-۴. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۰/۲/۱۹

اگرچه قوانین مصوب پس از انقلاب برای وزیر نفت در مدیریت سازمانی شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های اصلی، نقش مؤثری داشت، لیکن برای ستاد وزارت نفت، صلاحیت مشخصی ترسیم ننمود و کماکان ستاد وزارت نفت در سایه ستاد شرکت ملی نفت ایران قرار داشت؛ زیرا براساس قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶، «هیئت‌مدیره شرکت»، مرجع اصلی تعیین سیاست‌های کلی شرکت و تصمیم‌گیرنده نهایی امور شرکت محسوب می‌شد. همین امر درخصوص سایر شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت وجود داشت و «هیئت‌مدیره» آنان، تصمیم‌گیرنده نهایی امور شرکت‌ها بودند. در قوانین پس از انقلاب، صلاحیتی برای وزارت نفت پیش‌بینی نشده بود. به تعبیری، با وجود قوانین و مقررات مصرحه برای صلاحیت‌های هیئت‌مدیره، ستاد وزارت نفت از استحکام لازم، برای تعیین خط‌مشی و سیاست‌های کلان صنعت نفت برخودار نبود و در اختلافات جدی فیمابین وزیر نفت و هیئت‌مدیره شرکت‌های اصلی وزارت نفت، با توسل به خاص بودن قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۵۶ و با استدلال به عدم تسری قوانین لاحق بر آن، مقررات قانون مزبور حاکم می‌شد. چنین مباحثی موجب

بروز پاره‌ای از مشکلات فزاینده‌ای در راهبری و اجرایی صنعت نفت شد.

وجود اختلاف در نگرش‌های برخاسته از قوانین مزبور که عمدتاً، متوجه جایگاه جدیدالتأسیس وزارت نفت پس از انقلاب بود، سبب شد تا در سال ۱۳۹۱ قانون «وظایف و اختیارات وزارت نفت»، تصویب و تا حدودی مناقشات موجود درخصوص جایگاه حاکمیتی و سیاستگذاری و راهبردی صنعت نفت، کاهش یابد. قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، صلاحیت‌هایی برای وزارت نفت تبیین نمود که از نظر حاکمیتی، صلاحیت‌های مهمی بوده و با دید جامعی به تبیین وظایف و اختیارات وزارت نفت پرداخته است. براساس قانون مزبور، وزارت نفت در جایگاه حاکمیتی و سیاستگذار اصلی صنعت نفت قرار گرفته است. شش محور اساسی و کلی، به‌عنوان وظایف و اختیارات وزارت نفت تعیین شده است که عبارت‌اند از: «امور حاکمیتی و سیاستگذاری»، «امور نظارتی»، «امور اجرایی»، «امور سرمایه‌گذاری و تأمین منابع مالی»، «امور منابع انسانی»، «علمی و فناوری»، «امور بین‌الملل». (ماده ۳)

بر این اساس، وزیر نفت، «رئیس مجمع عمومی» نمایندگان صاحب سهام شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت بوده (ماده ۴) و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های اصلی تابعه را پس از تصویب مجمع عمومی شرکت‌های مربوط و همچنین مدیرعامل شرکت‌های اصلی را پس از گزینش هیئت‌مدیره شرکت‌ها، طی صدور احکامی انتصاب می‌نماید. (ماده ۵)

«ماده ۱۵ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت»، تصریح به لغو لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۵۸/۸/۷ و لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹ نموده است. از آثار ماده ۱۵ فوق‌الذکر که لغو لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مورخ ۵۸/۸/۷ که وزیر نفت، متصدی «ریاست هیئت‌مدیره» شرکت‌های تابعه (تا قبل از تصویب اساسنامه آن‌ها) و همچنین لغو لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مورخ ۵۹/۳/۲۹ که وزیر نفت عهده‌دار انتخاب مستقیم اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه بود، حذف صلاحیت‌های تأثیرگذار وزیر نفت در ایجاد هیئت‌مدیره شرکت‌های تابعه است. چراکه از این به بعد، انتخاب اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل، تابع تشریفات خاصی است. بدین‌گونه که اعضای هیئت‌مدیره با انتخاب وزیر نفت و معرفی به مجمع عمومی نمایندگان صاحب سهام شرکت‌های تابعه و تصویب عضویت آنان توسط مجمع مزبور صورت می‌پذیرد. همچنین مدیرعامل شرکت ملی نفت ایران توسط اعضای هیئت‌مدیره، از بین خود به وزیر نفت معرفی شده و حکم مدیریت عامل از سوی وزیر نفت صادر می‌شود.

وفق ماده ۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت، وزیر صرفاً در جایگاه «ریاست مجمع عمومی» قرار گرفت و به‌صورت صریح، از صلاحیت «ریاست و عضویت در هیئت‌مدیره» محروم شد. از این به بعد، مطابق با قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۱)، صلاحیت‌های وزیر نفت در ارتباط با شرکت‌های تابعه، از قوت و استحکام قبلی موجود در قوانین پس از انقلاب، برخوردار نبود؛ زیرا مطابق ماده ۵ همان قانون، وزیر نفت غیر از «معرفی اعضای هیئت‌مدیره» به‌منظور تصویب در مجمع عمومی شرکت و نیز موافقت و «صدور حکم» شخص پیشنهادی هیئت‌مدیره به‌عنوان «مدیرعامل»، نقش دیگری در اداره هیئت‌مدیره شرکت‌های اصلی تابعه نداشت. این در حالی بود که در قوانین قبل از آن، بالأخص در لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۵۸/۸/۷ که وزیر نفت، «ریاست هیئت‌مدیره» شرکت ملی نفت ایران را عهده‌دار بود، وزیر نفت عملاً متصدی «مدیریت عامل» شرکت ملی نفت ایران می‌شد و پس از آن طبق ماده ۵ لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب ۱۳۵۹/۳/۲۹، اختیار «انتخاب اعضا هیئت‌مدیره» شرکت‌های تابعه را تا قبل از تصویب اساسنامه‌های جدید شرکت‌های مزبور را دارا بود.

بر این اساس با مجموع قوانین مذکور، وزیر نفت عهده‌دار صلاحیت‌های ریاست هیئت‌مدیره و مدیریت عامل و انتخاب‌گر اعضای هیئت‌های‌مدیره شرکت‌های تابعه وزارت نفت شده بود که اعطای چنین صلاحیت‌هایی تا آن تاریخ، در نوع خود بی‌سابقه بود. قید «تا قبل از تصویب اساسنامه‌های جدید» مندرج در ماده ۵ لایحه قانونی متمم لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مصوب سال ۱۳۵۹، سبب شد تا هنگام تصویب قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت در سال ۱۳۹۱، وزیر نفت کماکان در جایگاه صلاحیتی مزبور مستقر باشد. اگرچه قانون نفت مصوب ۱۳۶۶/۷/۹ وزارت نفت را مکلف می‌داشت که از تاریخ تصویب این قانون، اساسنامه‌های شرکت‌های نفت، گاز و پتروشیمی را ظرف مدت یک سال جهت تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید (تبصره ماده ۴) لیکن این موضوع در ظرف زمانی یک سال محقق نشد. همچنین با تصویب اصلاحیه قانون نفت مورخ ۱۳۹۰/۳/۲۲، نیز تغییری در جایگاه صلاحیتی وزیر نفت ایجاد نشد.

۲-۵. قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳

قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۳ به تصویب رسید و موجب نسخ و لغو قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶ شد. براساس این قانون،

شرکت ملی نفت ایران از جایگاه بلامنازع «حاکمیتی» سابق خارج شد و در جایگاه «تصدی‌گری» قرار گرفت. موضوع فعالیت شرکت وفق ماده ۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳، «مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی» و «انجام عملیات بالادستی نفت و صنایع وابسته» و نیز «تجارت نفت در داخل و خارج از کشور» در راستای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تبیین شده است. تبیین موضوع فعالیت شرکت، سبب شد تا اختلاف‌نظرها پایان یابد و شرکت ملی نفت ایران خود را موظف به تبعیت از حاکمیت وزارت نفت نماید.

این قانون سبب اعاده جایگاه وزیر نفت در صنعت نفت شد. جایگاهی که با تصویب قانون وظایف و اختیارات مصوب سال ۱۳۹۱ تضعیف شده بود. وزیر نفت در قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ جایگاه مؤثری پیدا نمود. به‌نحوی‌که در پاره‌ای موارد، واجد «موقعیت مدیریتی» (عضو هیئت‌مدیره) و در موارد دیگری برخوردار از شأن «ناظر استصوابی» نسبت به تصمیمات هیئت‌مدیره شد. در تمامی مواد قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳، به دو مناسبت از وزیر نفت یاد شده است. در برخی مواد اشاره به «شأنیت وزیر نفت» می‌شود، همچون ماده ۷، بند ۳ ماده ۱۰، مواد ۱۱، ۲۸، تبصره ماده ۳۹، تبصره ۲ و تبصره ۳ ماده ۴۰، مواد ۵۰، ۵۱، ۷۵ و ۷۸ و در برخی مواد به جایگاه وی به‌عنوان «رئیس مجمع عمومی» توجه دارد که عبارت‌اند از مواد ۱۰، ۱۳، ۱۵، ۲۱، ۲۲، ۲۷، ۳۲ و ۴۵. بر این اساس، وزیر نفت در شرکت ملی نفت ایران دارای صلاحیت‌هایی اعم از «صلاحیت تکلیفی» و «صلاحیت تخییری» شد.

۳. قوانین مرتبط با مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت ایران

مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت ایران به‌دلیل برخورداری از قوانین و مقررات خاص از یک سوی و نیز تابعیت از قوانین و مقررات عام از حیث مراجع ذی‌صلاح تصمیم‌گیرنده مورد تتبع قرار می‌گیرد. در ابتدا قوانین خاص و سپس قوانین عام مرتبط با مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت بررسی می‌شود.

۳-۱. قوانین خاص مرتبط با مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت

درخصوص مفهوم بازنشستگی و مدیریت منابع مالی حاصل از کسورات بازنشستگی کارکنان صنعت نفت به سه قانون موخرالتصویب به‌عنوان قوانین خاص اشاره می‌شود که عبارت‌اند از:

۳-۱-۱. بند «م» ماده ۳۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ مقرر داشته است:

«نگاهداری و به کار انداختن و بهره‌برداری از وجوه بازنشستگی و پس‌انداز کارمندان صنعت نفت با مراعات کامل منافع و مصالح آن‌ها. وجوه بازنشستگی و پس‌انداز کارمندان صنعت نفت که به هیئت‌مدیره سپرده شده جزء دارایی و وجوه شرکت نیست. باوجوداین، هیئت‌مدیره شرکت نسبت به این وجوه در حکم امین محسوب می‌شود. هیئت‌مدیره مکلف است سالی یکبار گزارش کامل اقدامات مربوط به وجوه بازنشستگی را به مجمع عمومی تسلیم دارد.»

۳-۱-۲. ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ مقرر داشته است:

«کارکنان وزارت نفت و شرکت‌های تابعه از نظر بازنشستگی و امور رفاهی تابع صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت می‌باشند که اساسنامه آن‌ها برابر مقررات به تصویب «مراجع ذی‌صلاح» می‌رسد.

تبصره ۱: وجوه بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان عضو صندوق‌های مذکور جزء دارایی‌های وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نمی‌باشد.

تبصره ۲: کلیه درآمدهای صندوق‌های مذکور از محل به‌کارگیری منابع آن‌ها به استثنای کسور بازنشستگی سهم کارکنان و کارفرما، سود سپرده نزد بانک‌ها و وام کارکنان عضو مشمول مالیات قانونی می‌باشد.»

ماده ۱۴ قانون اخیرالذکر حاوی مطالبی به شرح زیر است:

الف. وزارت نفت در رأس هرم سلسله‌مراتبی صنعت نفت بوده و کارکنان تمامی شرکت‌های اصلی و فرعی، از نظر بازنشستگی و امور رفاهی، تابع «صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت» شده‌اند.

ب. تصویب اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت بر عهده «مرجع ذی‌صلاح» قرار داده شده است.

ج. قانونگذار تأکید می‌نماید که وجوه بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان عضو صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت در زمره دارایی‌های وزارت نفت و شرکت‌های تابعه نخواهد بود.

۳-۱-۳. بند ۱۳ ماده ۳۳ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ اشعار داشته است:

«تهیه و تدوین کلیه ضوابط و مقررات اداری، استخدامی، بیمه، بازنشستگی شرکت و پیشنهاد به مجمع عمومی جهت انجام تشریفات قانونی مطابق مواد (۱۰) و (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت.»

آخرین قانونی که درخصوص مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت به تصویب رسید و به تمامی ابهامات موجود راجع به کیفیت مدیریت وجوه حاصل از کسورات بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت پایان بخشید، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ است. بند ۱۳ ماده ۳۳ قانون مذکور مقرر می‌دارد:

۱۳. تهیه و تدوین کلیه ضوابط و مقررات اداری، استخدامی، بیمه، بازنشستگی شرکت و پیشنهاد به مجمع عمومی جهت انجام تشریفات قانونی مطابق مواد (۱۰) و (۱۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت.

این بند که ذیل ماده ۳۳ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳، تحت عنوان «وظایف و اختیارات هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران» آمده است، به تصریح بیان می‌دارد که «هیئت‌مدیره» عهده‌دار صلاحیت تدوین کلیه ضوابط و مقررات اداری، استخدامی، بیمه، بازنشستگی شرکت و «پیشنهاد به مجمع عمومی شرکت ملی نفت ایران» در راستای انجام تشریفات قانونی موضوع مواد ۱۰ و ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ است. همانگونه که در مباحث قبل بیان شد، ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت اشاره به دو مطلب داشته، یکی تابعیت کارکنان وزارت نفت و شرکت‌های تابعه از نظر بازنشستگی و امور رفاهی از صندوق‌های بازنشستگی، پس‌انداز و رفاه کارکنان صنعت نفت و دیگری «تصویب اساسنامه صندوق‌های مزبور توسط مرجع ذی‌صلاح» که همواره تعیین مرجع مزبور با ابهامات جدی مواجه بوده است؛ زیرا مشخص نمی‌کند، کدامیک از مراجع تقنینی یا اجرایی عهده‌دار تصویب اساسنامه هستند. وجود ابهام مزبور سبب شد تا قانونگذار در قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب سال ۱۳۹۵ (بند ۱۳ ماده ۳۳) نسبت به موضوع بیمه و بازنشستگی شرکت تأکید نماید. بند ۱۳ ماده ۳۳ قانون اخیرالذکر، «هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران» را موظف به تهیه و تدوین مقررات یا به تعبیر دقیق‌تر، تهیه و تدوین اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پیشنهاد به مجمع عمومی نموده است که وفق تبصره ذیل ماده ۸ همان قانون، این مجمع مرکب از «وزیر نفت»، «رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

کشور»، «وزیر امور اقتصادی و دارایی»، «وزیر نیرو» و «وزیر صنعت، معدن و تجارت» بوده و ریاست مجمع بر عهده وزیر نفت خواهد بود.

بنابراین، آخرین اراده قانونگذار در تشریح مباحث راجع به مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ بوده و سایر قوانین مرتبط قبلی، بالأخص بند م ماده ۳۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ با استناد به ماده ۱ قانون مصوب سال ۱۳۹۵، لغو شد.

اینک این سؤال باقی است که مرجع ذی‌صلاح مندرج در ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت که عهده‌دار تصویب اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران، کدامیک از مراجع است.

اگرچه هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران در مورخ ۱۳۹۳/۰۹/۲۵ با استناد به بند «م» ماده ۳۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۵۶/۳/۱۷ مبادرت به تصویب اساسنامه صندوق مزبور نمود لیکن طی دادنامه شماره ۱۰۲۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شد. متعاقباً هیئت‌وزیران در تصویب‌نامه شماره ۹۷۰۵۰/ت ۵۶۸۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ و بنا به پیشنهاد مشترک «وزارت نفت» و «سازمان اداری و استخدامی کشور» مبادرت به تصویب اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران نمود که بنا به دلایل آتی‌الذکر برخوردار از ایرادات حقوقی و قانونی است.

۳-۲. قوانین عام مرتبط با مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت

از اهم قوانین عام مرتبط با مفهوم بازنشستگی و مدیریت منابع مالی حاصل از کسورات بازنشستگی کارکنان صنعت نفت، مقررات مرتبط با تصویب اساسنامه صندوق‌های بیمه‌ای و حمایتی، قانون استخدام کشوری و مقررات بازنشستگی و وظیفه آن و قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی است.

۳-۲-۱. قانون استخدام کشوری

مفهوم بازنشستگی به‌گونه‌ای که اکنون در ایران معمول است، پدیدهٔ نسبتاً نوظهوری است که بیش از یک قرن سابقه ندارد. در ۱۳۲۷، قانونی به نام «قانون وظایف» دربارهٔ حقوق وظیفه به تصویب مجلس اول رسید که به موجب آن، تنها بازماندگانِ کارمندانِ رسمی دولت حق تقاعد دریافت می‌کردند. حقوق وظیفه هم نیمی از مقرری متوفّی بود که از

محل درآمد عمومی پرداخت می‌شد و در ایام خدمت مستخدم مبلغی از مقرری او کسر نمی‌شد. هر وزارتخانه‌ای مسئول پرداخت این وظیفه به ورّاثِ کارمندانِ خود بود و معمولاً از پانصد تومان وجه نقد و ده خروار جنس در سال تجاوز نمی‌کرد. برای پرداخت مقرری‌های بیش از آن، وزیر مسئول و مجلس شورا تصمیم می‌گرفتند. این وظیفه تنها به مدت پانزده سال به مستمری‌بگیران (عیال، اولاد، پدر، مادر و نوادگان تحت تکفل متوفّی) پرداخت می‌شد. سهم وَرَثهٔ اناث، نصف سهم ذکور بود (ایران. قوانین و احکام، ۱۳۷۰ ش، ص ۶؛ سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ص ۲۶۵).

مقررات بازنشستگی اولین بار در قانون ۷۴ ماده‌ای استخدام کشوری، مصوب ۲۲ آذر ۱۳۰۱، گنجانیده شد که به موجب آن، تمام وظایف استخدامی، ازجمله بازنشستگی به عهدهٔ سازمانی موسوم به «شورای دولتی» (بعدها به نام شورای عالی اداری) واگذار شد. در آنجا پیش‌بینی شد که تا زمان تشکیل شورای دولتی، هیئت‌وزیران به قائم‌مقامی آن سازمان عمل کند. همچنین پس از تصویب قانون استخدام کشوری، در وهلهٔ نخست، دایره‌ای به نام «دایرهٔ تقاعد» در ادارهٔ کل حسابداری وزارت دارایی تشکیل یافت که بعدها جزو ادارهٔ کل کارگزینی وزارت دارایی شد.

از سال ۱۳۱۳، ادارهٔ کل بازنشستگی کشوری مرجع رسیدگی به امور استخدامی کارمندان شد (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ص ۲۶۵-۲۶۶). در سال ۱۳۳۴، به موجب تبصرهٔ ۲۰ قانون بودجهٔ آن سال، کلیهٔ امور استخدامی بر عهدهٔ وزارت دارایی گذاشته شد. این قانون، در سال ۱۳۳۷، تغییرات بنیادی کرد تا اینکه در ۳۱ خرداد ۱۳۴۵، قانون استخدامی کشوری، در ۱۴۹ ماده، جایگزین قانون پیشین شد و براساس مادهٔ ۷۰ قانون مزبور، ادارهٔ کل بازنشستگی با کلیهٔ دارایی و موجودی صندوق بازنشستگی و تعهدات، تابع سازمان امور اداری و استخدامی کشور شد که در آن‌وقت وابسته به نخست‌وزیری بود (ایران. قوانین و احکام، ۱۳۴۶ ش، ج ۲، ص ۶۵۴؛ سازمان بازنشستگی کشوری، مرکز مطالعات و پژوهش‌های اداری، ص ۴-۵).

از اول سال ۱۳۵۴ ش، مؤسسه‌ای مستقل، وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تأسیس شد و مسئولیت ادارهٔ صندوق‌های بازنشستگی را بر عهده گرفت (سازمان امور اداری و استخدامی کشور، ص ۲۶۷). وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف شدند هر ماه ۸/۵ درصد از جمع حقوق و مزایای مستمر و فوق‌العاده‌های مستخدمان رسمی و آزمایشی را به «صندوق بازنشستگی» بپردازند. مؤسساتی که مشمول این قانون نمی‌شوند، اما مستخدمان آن‌ها از «صندوق بازنشستگی کشوری» استفاده می‌کنند، باید

هر ماه مبلغی معادل کسور پرداختی مستخدمان خود از بودجهٔ مؤسسه به این صندوق بپردازند. وجوه صندوق منحصراً برای پرداخت حقوق بازنشستگی و وظیفه و استرداد کسور بازنشستگی و در مواردی است که مستخدم استعفا دهد یا به‌علت محکومیت، از حقوق اجتماعی محروم شود (ایران. قوانین و احکام، ۱۳۶۹ ش، ص ۳۵-۳۶).

مع‌الوصف به موجب تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸/۱۲/۱۳ موضوع ماده واحده قانون اصلاح برخی مواد قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۸۰/۰۵/۲۴ «اصلاح و تصویب اساسنامه‌های صندوق‌های موضوع این قانون در فرایند تعریف شده با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور و تصویب هیئت‌وزیران به عمل آید.»

بر این اساس از کلیه مراجع تصمیم‌گیرنده در اصلاح و تصویب اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی مرتبط با قانون استخدام کشوری سلب صلاحیت شد و صلاحیت مزبور از طریق مکانیزم پیشنهادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کل کشور که اینک سازمان امور اداری و استخدامی کشور است و تصویب هیئت‌وزیران صورت می‌گیرد.

۳-۲-۲. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی:

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ و براساس ماده ۴۰ قانون برنامه سوم توسعه، در قالب لایحه تقدیمی دولت، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون با هدف جامعیت‌نگری، انتظام‌بخشی و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش تأمین اجتماعی کشور طراحی شد. این قانون دربردارنده سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی است. به موجب ماده ۱۱ قانون مذکور، «وزارت رفاه و تأمین اجتماعی» تأسیس شد که هدف اولیه از تأسیس آن درحقیقت تجمیع همه نهادهای خدماتی، حمایتی و بیمه‌گر بوده است. اگرچه در سال ۱۳۹۰ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی با دو وزارتخانه تعاون و کار و امور اجتماعی، ادغام و وزارت جدیدی تحت عنوان «وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی» تأسیس شد و همین امر سبب شد تا عملاً اهداف موجود در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به‌طور کامل محقق نشود. قانون مزبور در سال‌های ۱۳۸۷، ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ مورد اصلاح قرار گرفت. ازجمله مواد اصلاحی آن، ماده ۱۷ است که مقرر می‌دارد:

«وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از

تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیئت‌وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاه‌ها، صندوق‌ها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود. اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد.»

اصلاحیه ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی از کلیه مراجع تصمیم‌گیرنده راجع به اصلاح و تصویب اساسنامه‌های صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمرو بیمه‌ای، حمایتی و امدادی سلب صلاحیت نمود و مرجعیت شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران را به رسمیت شناخت.

همچنین تبصره ۲ ماده ۱۷ قانون مزبور اصلاحی مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۰۸ مقرر می‌دارد:

«کلیه مسؤولیت‌ها و اختیارات مربوط به دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی، صندوق‌ها و نهادهای فعال در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی نظام، از وزراء مربوطه یا بالاترین مقام مسؤول آن‌ها سلب و به وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی تفویض می‌گردد. این امر شامل عضویت و یا ریاست شوراها، مجامع و هیأت‌های امناء نهادهای موصوف و کمیسیون‌های فرعی و اصلی دولت، شوراهای عالی فرابخشی و مجامع بین‌المللی مرتبط نیز می‌باشد.»

با تصریحی که در ماده ۱۷ و تبصره ۲ قانون مزبور صورت گرفته است جای تردید باقی نمی‌گذارد که کلیه صلاحیت‌های تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیرنده راجع به دستگاه‌های اجرایی دولتی و عمومی، صندوق‌ها و نهادهای فعال در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در مجموعه وزارت وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی قرار داده شده است.

اینک با توجه به اصلاحیه تبصره ۲ ماده ۱۱ قانون اصلاح مقررات بازنشستگی و وظیفه قانون استخدام کشوری مورخ ۱۳۸۰/۰۵/۲۴ و اصلاحیه ماده ۱۷ و تبصره ۲ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۹۰/۰۴/۰۸ تبیین می‌شود که منظور از ذکر مراجع ذی‌صلاح مندرج در ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۱۹، مرجعیت شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران است.

این امکان وجود دارد که نسبت به تقدم و تأخر زمانی قوانین مار الذکر استناد شود و قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۵) و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (۱۳۹۸) به‌عنوان قوانین موخرالتصویب نسبت به قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۹۰) مبنای تعیین مرجع ذی‌صلاح تعیین شود لیکن آنچه باعث تثبیت و تحکیم صلاحیت مرجعیت شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیئت‌وزیران می‌شود، «تصریح امر اصلاح و تصویب» در اصلاحیه ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۹۰) است. امری که در سایر قوانین مرتبط، همچون قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت (۱۳۹۵) و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران (۱۳۹۸) به صراحت بیان نشده است؛ بنابراین اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران که به پیشنهاد وزارت نفت و سازمان اداری و استخدامی کشور در تصویب‌نامه شماره ۹۷۰۵۰/ت ۵۶۸۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است فاقد وجاهت حقوقی و قانونی است.

نتیجه

اصل تحدید صلاحیت مقام اداری ازجمله بنیان‌های حقوق عمومی است. همواره اختیارات و صلاحیت‌های مقام اداری در تعارض با حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی بوده است. همین امر سبب شده تا قوانین اساسی بر دو مبنای اصل تحدید اقتدار دولت و اصل تضمین حقوق ملت پایه‌گذاری شود. قوانین در راستای استقرار دو اصل مذکور، مکانیسم‌های حقوقی و قانونی پیش‌بینی نموده‌اند تا درصورت نقض هریک از اصول مزبور، افراد ملت محق شوند تا تعقیب حقوقی و قانونی نمایند. اصل تحدید صلاحیت مقام اداری واکنشی مؤثر در راستای حقوق ملت است. وزیر نفت به‌عنوان بالاترین مقام اداری در مجموعه صنعت نفت ایران، دارای صلاحیت‌های قانونی است که در قوانین پس از انقلاب اسلامی ایران بیان شده است. اهم قوانین مزبور، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ هستند.

مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت ایران به‌عنوان بخشی از مستخدمین دولتی که همواره دارای مقررات خاص و ویژه بوده‌اند، ازجمله مباحثی است که در قوانین خاص صنعت نفت ایران از سال ۱۳۳۹ تا سال ۱۳۹۵ به مناسبت‌های مختلف مورد حکم قانونگذار قرار گرفته است. در قوانین خاص مرتبط با صنعت نفت ایران، مراجع مختلفی

به‌منظور تصویب ضوابط و مقررات بازنشستگی کارکنان صنعت مزبور پیش‌بینی شده است. در قوانین قبل از انقلاب به جهت جایگاه ویژه و ممتازی که «هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران» دارا بود، لذا مرجع مزبور مبادرت به تصویب ضوابط و مقررات مزبور می‌نمود، لیکن در قوانین پس از انقلاب، بالأخص در دو قانون اخیرالتصویب (قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳)، مرجعیت تصویب ضوابط و مقررات بازنشستگی کارکنان صنعت مذکور از هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت ایران به مرجعی تحت عنوان مبهم «مرجع ذی‌صلاح» منتقل شد. تفحص در قوانین و مقررات حاکم بر امور بیمه‌ای و بازنشستگی کشوری مبین می‌سازد که مرجع مزبور، «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» و «هیئت‌وزیران» است؛ بنابراین، از تجمیع مقررات قوانین عام و خاص حاکم بر مفهوم بازنشستگی کارکنان صنعت نفت ایران استنتاج می‌شود که ضوابط بازنشستگی کارکنان صنعت نفت ایران توسط «هیئت‌مدیره» شرکت ملی نفت ایران تهیه و تنظیم و سپس به «مجمع عمومی» شرکت ملی نفت ایران پیشنهاد می‌شود تا پس از آن به «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» ارائه شود و از آن طریق به هیئت‌وزیران جهت تصویب تسلیم شود؛ بنابراین آخرین اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران به شماره ۹۷۰۵۹/ت ۶۸۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ که به پیشنهاد وزیر نفت و سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است به‌دلیل عدم‌رعایت شرایط قانونی مندرج در ماده ۱۴ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ و بند ۱۳ ماده ۳۳ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۳ و اصلاحیه مورخ ۱۳۹۰/۰۴/۰۸ ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی فاقد وجاهت حقوقی و قانونی است.

بر این اساس شایسته است تا رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان عدالت اداری در راستای اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی و مستند به ماده ۸۰ قانون دیوان عدالت اداری اصلاحی ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ مبادرت به إعمال ماده ۸۶ قانون اخیرالذکر نموده و موضوع را جهت ابطال مصوبه هیئت‌وزیران به شماره ۹۷۰۵۹/ت ۵۶۸۹۶ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۰۱ به‌عنوان آخرین اساسنامه صندوق‌های بازنشستگی و پس‌انداز کارکنان صنعت نفت ایران (۱۳۹۸) در هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح کند تا طی تشریفات قانونی، مراحل ابطال به انجام رسد.

منابع

الف. کتب

۱. استوارسنگری، کورش (۱۳۹۳)، *صلاحیت دیوان عدالت اداری و مسائل پیرامون آن*، مجموعه مقالات اندیشه‌های حقوق اداری، تهران، انتشارات مجد.
۲. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۵)، *ترمینولوژی حقوق*، تهران، گنج دانش.
۳. طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۴۵)، *حقوق اداری*، تهران، دانشگاه تهران.
۴. قطبی، میلاد (۱۳۹۴۹)، *آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی، بررسی مفهوم صلاحیت*، گزارش پژوهشی پژوهشکده شورای نگهبان، دفتر مطالعات نظام‌سازی اسلامی.
۵. مرکزمالمیری، احمد (۱۳۸۵)، *حاکمیت قانون، مفاهیم و برداشت*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها.
۷. هداوند، مهدی (۱۳۸۹)، *آیین‌های رسیدگی در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)*، خرسندی.
۸. هداوند، مشهدی، مهدی، علی (۱۳۸۹)، *اصول حقوق اداری در پرتو آرا دیوان عدالت اداری*، تهران، خرسندی.

ب. مقالات

۱. استوارسنگری، شاکری، کورش، حمید (۱۳۹۶)، صیانت از آزادی‌ها در آرای دیوان عدالت اداری، *فصلنامه جستارهای حقوق عمومی*، سال اول، شماره اول، تابستان.
۲. کارگزاری، نبی‌لو، جواد، حسین (۱۳۸۷)، *اجرای صلاحیت‌های اختیاری توسط مقام اداری*، *فصلنامه اطلاع‌رسانی*، شماره ۳، ۸-۹.
۳. گرجی‌ازندریانی، فتحی، علی‌اکبر، یونس (۱۳۹۱)، مطالعه تطبیقی نظارت بر إعمال صلاحیت‌های گزینشی، *مجله حقوقی دادگستری*، شماره ۷۸، ۱۳۹۱.
۴. مظهری، محمد (۱۳۹۷)، بررسی آثار حقوقی مترتب بر تمایز صلاحیت در حقوق عمومی و اهلیت در حقوق خصوصی، *دو فصلنامه علمی ـ پژوهشی دانش حقوق مدنی*، سال هفتم، شماره اول، ۱۳۹۷.
۵. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، اصل تفکیک قوا در آرا هیئت عمومی دیوان عدالت اداری،

مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۷، ۱۳۸۸.
۶. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، اصل قانونمداری در اعمال اداری، *مجله آموزه‌های حقوقی*، شماره ۱۲، ۱۳۸۸.
۷. ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، تأملی بر سلسله‌مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، *فصلنامه راهبرد*، شماره ۵۰، ۱۳۸۸.

Revision of the qualification of investment management and provision of financial resources in the pension and savings funds of Iran's oil industry employees

MohammadReza Nabizadeh Arbabi[1]

Abstract

The quality of investment management and the provision of financial resources from the retirement deductions of oil industry employees have serious challenges. "Investment and provision of financial resources" is one of the competencies of the oil minister. Moreover, one of the powers of the "Board of Directors" of National Iranian Oil Company is to "prepare draft regulations on retirement". The "Articles of Association" of pension and savings funds of oil industry employees have been approved by administrative authorities in the past years, in which the role of the oil minister is important. The position of the Minister of Oil in various laws and the explanation of his qualifications and other laws related to the pension funds of the oil industry show the authority of the Supreme Welfare and Social Security Council and the approval of the Board of Ministers as competent authorities in approving the fund's statutes.

Key words:
qualification limitation, financial management, oil minister, pension fund.

1. Assistant Professor, Department of Law, Payam Noor University, Tehran, Iran.
m.nabizadeh@rey.tpnu.ac.ir.