

بررسی قانون تعیین تکلیف اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند از منظر اصول و قواعد حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی

شیما طالبی پور^۱

چکیده

مقررات حاکم بر موضوعات تأمین اجتماعی، تنظیم کننده روابط بین افراد و صندوق‌های بیمه‌ای می‌باشند. وضع هرگونه مقرره در این حوزه، هم بر شاخص‌های رفاه و عدالت در جامعه تأثیرگذار است و هم منابع صندوق‌های بیمه‌ای را متأثر می‌سازد. در سال‌های اخیر و بنا به اقتضای اوضاع و شرایط سیاسی و اقتصادی کشور، قوانین متعددی بدون در نظر گرفتن پایداری منابع صندوق تأمین اجتماعی تصویب شده است که هرچند مشکلات معیشتی جامعه هدف را در مقطعی از زمان حل می‌نماید، لکن به دلیل بی‌توجهی به اصول و قواعد محاسبات بیمه‌ای و لزوم تکافوی منابع مالی این صندوق جهت ارائه تعهدات بین‌نسلی، منجر به بروز آسیب‌های اجتماعی عظیمی در آینده خواهد گردید. ماده واحده «قانون تعیین تکلیف اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند»، یکی از این قوانین می‌باشد که علیرغم ایرادهای فراوان از حیث مغایرت با قواعد حاکم بر صندوق تأمین اجتماعی، در حال حاضر جزو قوانین جاری است و می‌بایست از آن تبعیت نمود. به موجب این قانون، مقررات جدیدی در خصوص احراز شرایط و نحوه محاسبه مستمری‌های بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان حاکم گردیده است.

کلمات کلیدی: قانون تأمین اجتماعی، حق بیمه، مستمری بازنشستگی، مستمری بازماندگان، مستمری از کارافتادگی کلی

۱. رئیس گروه مطالعات و بررسی‌های دفتر قوانین و مقررات سازمان تأمین اجتماعی، کارشناسی ارشد حقوق بشر دانشگاه شهید بهشتی
Shima_Talebipour@yahoo.com

مقدمه

ماده واحده «قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند»، در تاریخ ۹۲/۷/۱۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. این ماده واحده در صد دئمی نمودن مقرراتی است که پیش از این در قوانین بودجه سنواتی آورده شده بود.

قوانین سنواتی گذشته و ماده واحده حاضر به منظور تعیین تکلیف وضعیت بیمه‌ای افرادی که ۱۰ سال و کمتر سابقه پرداخت حق بیمه دارند و علی‌رغم رسیدن به شرط سنی لازم جهت بازنشستگی (۶۰-۵۵) شرایط برخورداری از مستمری را ندارند، تصویب گردیده است. در این قانون در خصوص پرداخت مستمری از کارافتادگی به افرادی که شرایط ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی را ندارند و همچنین پرداخت مستمری بازماندگان به افراد واجد شرایط خانواده بیمه‌شده متوفی که کمتر از ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نیز احکامی پیش‌بینی شده است. بنابراین دایره شمول افرادی که طبق مواد مقرر در قانون تأمین اجتماعی از این سازمان مستمری دریافت می‌نمایند را توسعه داده و می‌توان گفت، شرایط قانونی مقرر در قانون تأمین اجتماعی در خصوص دریافت مستمری‌های بازنشستگی، بازماندگان و از کارافتادگی به موجب ماده واحده مورد بحث، تغییر کرده است.

لذا با توجه به اینکه تعهدات بلندمدت سازمان از اهم موضوعات قانون تأمین اجتماعی است؛ اطلاع از آخرین تغییرات قانون در این خصوص ضروری است. به همین منظور در این مقاله طی سه گفتار به نقد و بررسی ماده واحده قانون تعیین تکلیف و ضوابط اجرایی سازمان در خصوص آن می‌پردازیم.

در گفتار اول، ضرورت‌های تصویب مقررات با هدف تعیین تکلیف سوابق بیمه‌ای افرادی که کمتر از ۱۰ سال سابقه بیمه‌ای دارند و علی‌رغم رسیدن به سن بازنشستگی فاقد شرط حداقل سابقه مقرر در قانون تأمین اجتماعی به منظور بازنشستگی می‌باشند و سیر تاریخی قانونگذاری در خصوص این افراد که منجر به تغییر مقررات موجود در خصوص مستمری‌های از کارافتادگی و بازماندگان نیز گردید بررسی می‌شود.

در گفتار دوم، مشمولین قانون تعیین تکلیف شامل افرادی که با شرط سن و سابقه درخواست بازنشستگی خود را ارائه می‌نمایند و همچنین افراد از کارافتاده کلی که بدون شرط سن متقاضی بازنشستگی می‌باشند؛ به صورت جداگانه مورد بررسی قرار گرفته و در خصوص شرایط شمول قانون بر افراد متقاضی بحث می‌گردد.

موضوع گفتار سوم، تعهدات قانونی و حمایت‌هایی است که به مشمولین این قانون ارائه می‌شود. در این مقاله ضمن نقد و بررسی قانون و تغییراتی که در قانون تأمین اجتماعی به وجود آمده است، رویه سازمان در اجرای این مقرر نیز مورد اشاره قرار خواهد گرفت.

گفتار اول - مبانی نظری پژوهش

بند ۱- مرور بر سیر تاریخی و دلایل توجیهی تصویب قانون

وفق قانون تأمین اجتماعی افراد با پرداخت وجهی به عنوان حق بیمه به صورت اجباری و یا اختیاری، به اعتبار سوابق بیمه‌ای ایجاد شده از مزایای مقرر در قانون تأمین اجتماعی برخوردار می‌گردند. در این قانون، شرایط مربوط به برخورداری از هر یک از حمایت‌ها و تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت، تعیین گردیده است. به عنوان مثال در خصوص مستمری از کارافتادگی کلی ناشی از کار نیازی به احراز شرط سن و حتی سابقه نمی‌باشد^۱. در حالی که برای بهره‌مندی فرد از مستمری از کارافتادگی کلی غیرناشی از کار می‌بایست قبل از وقوع حادثه غیرناشی از کار یا ابتلا به بیماری، حداقل یک سال سابقه پرداخت حق بیمه که متضمن حق بیمه نود روز کار قبل از وقوع حادثه یا بیماری منجر به از کارافتادگی باشد؛ را داشته باشد^۲. در خصوص بازنشستگی نیز طبق ماده ۷۶، صور و شرایط متفاوتی پیش‌بینی شده است. از جمله وفق بند ۲ ماده ۷۶ که به موجب قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ قانون اصلاح مواد ۷۲ و ۷۷ و تبصره ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده ۷۶ مصوب ۱۳۷۱ مصوب ۸۰/۷/۱۴ اصلاح شده است؛ در حال حاضر بیمه‌شده مرد با شصت سال تمام و بیمه‌شده زن با پنجاه و پنج سال تمام، در صورتی می‌تواند مستمری بازنشستگی دریافت نماید که دارای حداقل بیست سال تمام سابقه پرداخت حق بیمه باشد^۳. باید توجه داشت که در بیمه‌های اجتماعی از جمله بیمه موضوع قانون تأمین اجتماعی، عدالت توزیعی مبنای ارائه حمایت‌های قانونی است و این دسته از بیمه‌ها با بیمه‌های تجاری از این حیث متفاوت می‌باشند. بدین معنا که در بیمه‌های اجتماعی (اجباری) اولاً شخص دیگری (کارفرما) در پرداخت قسمت اعظم حق بیمه مشارکت دارد و درصد کمتری را بیمه‌شده می‌پردازد؛ ثانیاً بر خلاف بیمه‌های تجاری که حق بیمه متناسب با ریسک تعیین می‌شود، در بیمه‌های اجتماعی حق بیمه درصدی از حقوق یا دستمزد بیمه‌شده است (کریمی، ۸۸، صص ۴۲-۴۳).

در بیمه‌های تجاری، حق بیمه ما به ازای خدمات و پوشش بیمه‌ای است و باید از جانب بیمه‌گذار پرداخت شود. عقد بیمه از جمله عقود معوض و علت تعهدات بیمه‌گر به شمار می‌رود. همین امر منشأ ایجاد احکامی در عقد بیمه‌شده است؛ از جمله چنانچه تعهدات بیمه‌گر به علتی منتفی شود، تعهد بیمه‌گذار به پرداخت

۱. بیمه‌شده‌ای که در اثر حادثه ناشی از کار یا بیماری حرفه‌ای از کارافتاده کلی شناخته شود بدون در نظر گرفتن مدت پرداخت حق بیمه استحقاق دریافت مستمری از کارافتادگی کلی ناشی از کار را خواهد داشت.

۲. بیمه‌شده‌ای که ظرف ۱۰ سال قبل از وقوع حادثه غیرناشی از کار یا ابتلا به بیماری حداقل حق بیمه یک سال کار را که متضمن حق بیمه نود روز کار ظرف یک سال قبل از وقوع حادثه یا بیماری منجر به از کارافتادگی باشد پرداخت نموده باشد در صورت از کارافتادگی کلی حق استفاده از مستمری از کارافتادگی کلی غیرناشی از کار ماهانه را خواهد داشت.

تبصره محاسبه متوسط دستمزد و مستمری از کارافتادگی موضوع ماده فوق به ترتیب مقرر در ماده ۷۰ این قانون و تبصره آن صورت خواهد گرفت

۳. بیمه‌شده‌ای که ظرف ۱۰ سال قبل از وقوع حادثه غیرناشی از کار یا ابتلا به بیماری حداقل حق بیمه یک سال کار را که متضمن حق بیمه نود روز کار ظرف یک سال قبل از وقوع حادثه یا بیماری منجر به از کارافتادگی باشد پرداخت نموده باشد در صورت از کارافتادگی کلی حق استفاده از مستمری از کارافتادگی کلی غیرناشی از کار ماهانه را خواهد داشت.

حق بیمه از بین خواهد رفت و چنانچه تمام حق بیمه را پرداخته باشد نسبت به مدت باقیمانده، حق بیمه باید به او عودت داده شود (بابایی، ۸۵، صص ۹۱-۹۲). در حالی که در بیمه‌های اجتماعی حق بیمه‌ای که بیمه‌شده یا کارفرما پرداخت می‌کند، در صورت عدم بهره‌مندی بیمه‌شده از حمایت‌های بیمه‌ای، قابل استرداد نیست. به عنوان مثال چنانچه بیمه‌شده فوت نموده و بازمانده واجد شرایط نداشته باشد؛ استرداد مبالغی که به عنوان حق بیمه پرداخت شده است از سوی وراث امکان‌پذیر نیست.

بنابراین هرچند عدالت توزیعی مبنای بیمه‌های اجتماعی می‌باشد و این امر از وجوه افتراق این نوع از بیمه‌ها با بیمه‌های تجاری که بر مبنای عدالت معاوضی فعالیت می‌نمایند، می‌باشد؛^۱ لکن واقعیت این است که گاهی برخی از آثار منفی عدالت توزیعی، قانونگذار را مجبور می‌کند که از مزایای منطبق عدالت معاوضی نیز به صورت استثنایی بهره‌بردار (کاوایی، ۸۸).

در خصوص مقررات بازنشستگی در قانون تأمین اجتماعی نیز همین اتفاق افتاده است. با این توضیح که در اجرای بند (۲) ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی در بخش بازنشستگی که شرط سن و سابقه را به صورت توأمان جهت بازنشستگی مقرر می‌نماید، افرادی در سنین بازنشستگی (۶۰-۵۵) قرار می‌گرفتند که فاقد حداقل سابقه مقرر جهت بازنشستگی بودند بنابراین نمی‌توانستند از مزایای بازنشستگی برخوردار گردند. این افراد به دلیل سن بالا، توانایی اشتغال مجدد و بیمه‌پردازی را نداشتند و امکان استرداد حق بیمه‌های پرداخت شده توسط ایشان نیز از نظر قانونی وجود نداشت.

به نظر می‌رسد ملاحظات اجتماعی باعث شد قانونگذار با دید حمایت‌گرایانه از این دسته از بیمه‌پردازان و با هدف کاهش آسیب‌های وارده به آنان، مبادرت به وضع مقررات خاص و استثنایی در قوانین بودجه سالیانه کل کشور و متعاقباً وضع ماده واحده قانونی جهت تعیین تکلیف این قبیل افراد و دائمی نمودن مقررات مربوطه نماید.

در مقدمه طرح دو فوریتی نمایندگان مجلس موضوع تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند و به امضای ۴۵ نفر از نمایندگان رسیده است، دلایل توجیهی طرح بدین ترتیب عنوان شده است:

«تعداد زیادی از کارگران کشور مدت طولانی کمتر از ۱۰ سال مبادرت به پرداخت حق بیمه می‌نمایند اما وقتی به سن پیری می‌رسند و به هر دلیلی امکان به کارگیری آنها فراهم نمی‌شود و از کار بیکار می‌شوند، چشم امید به مستمری دارند که سال‌های متمادی پول آن را از حقوق خود پرداخت نموده‌اند ولی متأسفانه سازمان تأمین اجتماعی نه پول اینگونه افراد را به قیمت روز پس می‌دهد و نه حداقل مستمری برای امرار معاش آنها را پرداخت می‌کند. در طی چند سال اخیر مجلس شورای اسلامی از

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص وجوه افتراق بیمه‌های تجاری و اجتماعی رجوع کنید به:

نعیمی، عمران و صداقت، ۱۳۹۱، صص ۲۳ الی ۲۶

طریق قانون بودجه سالانه مشکل این قبیل از کارگران را حل کرده است، لکن شورای نگهبان به دلیل ماهیت غیربودجه‌ای در بودجه سال ۱۳۹۲ برای اولین بار به آن ایراد گرفته و به تبع آن مجلس شورای اسلامی هم اقدام به حذف آن نمود. لذا برای حل مشکل این قبیل کارگران که پس از سال‌ها پرداخت حق بیمه به سن پیری رسیده‌اند، طرح ذیل با قید دو فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد. قابل ذکر است که این طرح بار مالی برای دولت ندارد بلکه الزام تأمین اجتماعی به پرداخت مستمری به کارگران متناسب با پول دریافتی است.»

بنابراین آنچه باعث تصویب این قانون و قوانین مقطعی پیش از آن گردید، حمایت از افراد سالخورده و از کارافتاده و بازماندگان بیمه شدگان متوفی است که به دلیل فقدان شرط سابقه، استحقاق دریافت مستمری را به موجب قانون تأمین اجتماعی نداشتند، لذا نمی‌توانستند از سابقه خود بهره‌ای ببرند. در حالی که ضروری است به این امر توجه شود که «حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی در دو قالب نظام مشارکتی (مبتنی بر اشتغال و پرداخت حق بیمه) و نظام غیرمشارکتی (مبتنی بر همبستگی اجتماعی و درآمدهای عمومی) ارائه می‌شود» (نعیمی و همکاران، ۱۳۸۹، ص ۱۹). در این خصوص، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین متولی بیمه‌های اجتماعی کشور، در قالب نظام مشارکتی فعالیت می‌نماید و خدمات و حمایت‌های این سازمان، به موجب قانون تأمین اجتماعی و در قبال پرداخت حق بیمه ارائه می‌گردد. به همین دلیل، در مواد متعدد قانون تأمین اجتماعی، شروط مربوط به سابقه پرداخت حق بیمه به صورت دقیق تعیین گردیده است. این مقررات با توجه به قواعد محاسباتی بیمه‌ای تدوین گردیده و تغییر آن بدون در نظر گرفتن قواعد مذکور، صحیح نیست. لذا مهم‌ترین ایراد وارد بر قانون تعیین تکلیف نیز همین امر است.

در دو بخش آتی به ترتیب قوانین مقطعی مندرج در قوانین بودجه سالیانه و سپس ماده واحده قانون تعیین تکلیف که قانون دائمی محسوب می‌گردد، بررسی خواهد شد.

بند ۲- بررسی مقررات مربوط به دوره‌های زمانی خاص (قوانین سنواتی بودجه)

۱- بازنشستگی براساس بندهای (ل) و (و) تبصره (۱۴) قانون بودجه سال ۸۶ کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن: برای اولین بار در قانون بودجه سال ۸۶، مقرر شد بیمه‌شدگان مشمول قانون تأمین اجتماعی که از تاریخ ۸۶/۱/۱ لغایت ۸۶/۱۲/۲۹ (طول دوره بودجه سال ۸۶) حائز شرایط لازم بوده و درخواست بازنشستگی می‌نمایند، از مستمری بازنشستگی برخوردار گردند. شرایط مذکور عبارت بودند از:

۱. وفق رأی هیأت عمومی شماره ۵۸۸/۸۷ مورخ ۲۹ آبان ۸۷ صادره در دعوی مطروحه به خواسته ابطال جزء ۲ بند (ب) بخشنامه ۴۷ مستمری‌های سازمان، با این استدلال که بخشنامه سازمان مطابق قانون بودجه سال ۸۶ تنظیم گردیده و تنها برای همان سال قابلیت اجرایی دارد لذا به لحاظ انقضاء مدت زمان اجرا مصوبه، مورد شکایت موضوعاً منتفی شده است؛ حکم به رد شکایت صادر گردیده است.

الف) دارا بودن حداقل ۶۰ و ۵۵ سال تمام، سن به ترتیب برای بیمه‌شدگان مرد و زن
 ب) دارا بودن حداقل ۱۰ سال تمام سابقه پرداخت حق بیمه
 فرد متقاضی می‌بایست شروط مذکور را به صورت توأمان احراز می‌نمود و میزان مستمری وفق فرمول
 مندرج در ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره ذیل آن محاسبه و تعیین می‌گردید.
 وفق این قانون، مستمری‌های قابل پرداخت، متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه بوده و الزامی به
 رعایت مفاد ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی در خصوص آنها نیست.

۲- بازنشستگی براساس بند (۴۷) قانون بودجه سال ۸۸ کل کشور:

مقررات مندرج در مقررده مذکور ناظر بر بیمه‌شدگان واجد شرایطی است که از تاریخ ۸۸/۱/۱ لغایت
 ۸۸/۱۲/۲۹ درخواست بازنشستگی خود را ارائه نموده‌اند و شرایط بازنشستگی و نحوه محاسبه مستمری وفق
 آن، همانند شرایط مذکور در بند فوق می‌باشد.

۳- بازنشستگی براساس بند (۱۷) قانون بودجه سال ۸۹ کشور:

بازنشستگی وفق این بند در خصوص بیمه‌شدگان مشمول قانون تأمین اجتماعی که از تاریخ ۸۹/۱/۱
 لغایت ۸۹/۱۲/۲۹ مبادرت به ارائه درخواست بازنشستگی می‌نمایند، اجرا می‌گردد. شرایط احراز و نحوه
 محاسبه مستمری مطابق دو بند فوق می‌باشد.

۴- بازنشستگی براساس بند ۹۱ قانون بودجه سال ۹۰ کل کشور:

بازنشستگی مشمولان بند ۹۱ قانون بودجه سال ۹۰ به موجب تصویب‌نامه شماره ۸۳۳/۱۲۰/ت/۴۷۲۱۴
 هـ مورخ ۹۰/۶/۱۵ و اصلاح آن به موجب تصویب‌نامه شماره ۲۲۹۴۲۹/ت/۴۷۲۱۴ هـ مورخ ۹۰/۱۱/۲۳ هیأت
 وزیران صورت می‌پذیرد که تفاوت‌هایی با مقررات مندرج در قوانین بودجه سنوات پیش از آن دارد.

شرایط بازنشستگی مندرج در بند ۹۱ قانون بودجه ۹۰ با توجه به دو مصوبه مذکور، بدین ترتیب می‌باشد:
 - داشتن حداقل ۶۰ و ۵۵ سال تمام برای بیمه‌شدگان مرد و زن و حداقل ۱۰ سال تمام سابقه
 پرداخت حق بیمه

- داشتن حداقل ۱۰ سال تمام سابقه پرداخت حق بیمه و از کارافتادگی کلی وفق رأی کمیسیون
 پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی (از کارافتادگی کلی جایگزین شرط سن شده است).
 در این قانون برای اولین بار امکان تکمیل سابقه^۱ پیش‌بینی شد بدین ترتیب که افرادی که سابقه

۱. هرچند در رویه عملی، اصطلاح خرید سابقه متداول‌تر است لیکن به نظر می‌رسد لفظ تکمیل سابقه مناسب‌تر باشد.
 رجوع شود به: نعیمی، عمران و پرتو، ۱۳۹۳، صفحه ۲۱۵

آنان کمتر از ۱۰ سال و متقاضی برقراری مستمری بودند می‌توانستند با پرداخت حق بیمه سهم بیمه‌شده و کارفرما، سوابق خود را تا ۱۰ سال تکمیل نموده و از مزایای بازنشستگی موضوع قانون برخوردار گردند. با توجه به اینکه به موجب مصوبه شماره ۴۷۲۹۴۲۹/ت/۲۲۹۴۲۹ هـ مورخ ۹۰/۱۱/۲۳ هیأت وزیران، عبارت «ینگونه مستمری‌بگیران از شمول ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی خارج می‌باشند» از متن بند (ب) ماده (۱) مصوبه ۴۷۲۱۴/ت/۱۲۰۸۳۳ هـ مورخ ۹۰/۶/۱۵ حذف گردید، لذا در خصوص نحوه محاسبه مستمری این قبیل افراد و نحوه اعمال ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، ابهاماتی وجود داشت. برداشت اولیه از قانون با استناد به عبارت «بر اساس سنوات بیمه پردازی» این است که در خصوص مستمری‌های برقراری به موجب این قانون، الزامی به رعایت ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی وجود ندارد، لکن با توجه به عدم تصریح قانونگذار و به لحاظ رعایت حقوق مستمری‌بگیران، در حال حاضر حداقل مستمری قابل پرداخت به مشمولین بر مبنای مفاد ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، حداقل دستمزد سال ۹۰ و متناسب با پرداخت حق بیمه تعیین می‌شود و بدین ترتیب مستمری بازنشستگی فرد از حداقل دستمزد وی بابت تعداد روزهایی که متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه وی تعیین می‌گردد، کمتر نخواهد بود.

۵- بازنشستگی براساس بند (۶۶) قانون بودجه ۹۱ کشور:

افراد متقاضی در طول سال ۹۱ با ضوابط و شرایط مقرر در بند ۹۱ قانون بودجه سال ۹۰ می‌توانند از مزایای بازنشستگی برخوردار گردند.

میزان مستمری برقراری با رعایت مفاد ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن و عنداللزوم رعایت ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم توسعه، متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه (حداقل ۱۰ سال) محاسبه و تعیین خواهد گردید.

بند ۳- دائمی شدن مقررات (تصویب ماده واحده قانون تعیین تکلیف)

همانطور که گفته شد، قانونگذار با رویکرد حمایت از افرادی که سوابق پرداخت حق بیمه آنان کمتر از ۱۰ سال می‌باشد و در سن بازنشستگی بوده و یا به دلیل از کارافتادگی قادر به کار نمی‌باشند؛ مبادرت به وضع مقررات خاص و ویژه در قوانین بودجه سالیانه نمود که هر کدام از آنها صرفاً در طول همان سال قابل اعمال بودند. این امر همواره از نظر حقوقی با ایراداتی مواجه بوده است:

- مقررات ناظر بر بیمه تأمین اجتماعی و بازنشستگی افراد و هرگونه تغییر در ضوابط آن، اساساً ماهیت بودجه‌ای ندارد لذا نمی‌بایست در قوانین بودجه سالیانه درج گردد.^۲

۱. این نحوه محاسبه، به موجب دادنامه شماره ۹۹۳ مورخ ۹۱/۱۲/۲۲ هیأت عمومی، مورد تأیید دیوان عدالت اداری نیز واقع گردیده است.
۲. در خصوص تفکیک احکام بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای لواحق بودجه و مطالعه بیشتر رجوع کنید به نجفی خواه و برزگر خسروی، تابستان ۹۳

- مطابق با جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) قانون برنامه پنجم توسعه، ایجاد هرگونه تعهد بیمه‌ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنواتی برای صندوق‌ها ممنوع است، بنابراین مقررات بازنشستگی مندرج در قوانین بودجه سنواتی مصداق بین این ممنوعیت بوده‌اند و به دلیل مغایرت با قانون برنامه پنجم توسعه، نمی‌بایست مورد تصویب قرار می‌گرفتند.

لذا علیرغم وجود ایرادات حقوقی مذکور، قوانین بودجه در پنج دوره، مبادرت به وضع مقررات مربوط به بازنشستگی نمودند، لکن ایراد وارده مبنی بر فقدان ماهیت بودجه‌ای این مقررات و منع درج در قوانین بودجه، درخصوص بودجه سال ۹۲ و پس از اعلام نظر از سوی شورای نگهبان، مانع تصویب آن در قانون بودجه سال ۹۲ شد. به همین دلیل نمایندگان مجلس در پی یافتن راهی برای حل مشکل کارگرانی که بنا به قوانین موجود در آن زمان و عدم احراز شرایط قانونی، نمی‌توانستند از سوابق بیمه‌ای خود بهره‌مند گردند، مبادرت به تهیه طرح دو فوریتی نمودند که به شرح ذیل در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۹۲/۷/۱۷ تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۲/۸/۱ به تأیید شورای نگهبان رسید.

ماده واحده - سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به افرادی که حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه را دارند و به سن شصت سال برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان رسیده‌اند یا به هر دلیلی به تشخیص کمیسیون‌های موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحات بعدی آن در سنین کمتر از موارد فوق از کارافتاده شده‌اند ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌شوند، متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی پرداخت نماید. افرادی که کمتر از ۱۰ سال حق بیمه پرداخت کرده‌اند، می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ۱۰ سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی این حکم برخوردار شوند.

تبصره ۱- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید.

تبصره ۲- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور موظف است علاوه بر حق‌الثبت فعلی یک در ۱۰ هزار به قیمت منطقه‌ای بابت حق‌الثبت اموال غیرمنقول دریافت و به ردیف خاصی در خزانه‌داری کل واریز نماید.

دولت مکلف است اعتبار مورد نیاز برای اجرای این قانون را از محل درآمدهای موضوعات این تبصره پیش‌بینی نماید.

این قانون در فصل آتی مورد تجزیه و تحلیل قرار خواهد گرفت.

گفتار دوم - مشمولین قانون

بند ۱- افراد با شرط سابقه و سن

با توجه به اینکه در عنوان قانون آمده است: «تعیین تکلیف اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند» دو برداشت در خصوص مشمولین به ذهن متبادر می‌گردد. یک برداشت این است که قانون در خصوص بیمه‌شدگانی است که صرفاً ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند، لذا شامل افرادی که بیش از ۱۰ سال و کمتر از بیست سال سابقه بیمه‌ای دارند و به سن ۶۰ برای مردان و ۵۵ برای زنان رسیده‌اند؛ نمی‌شود.

این برداشت درست به نظر نمی‌رسد. زیرا در صورت پذیرش آن، یک فرد با داشتن ۱۰ سال سابقه و ۶۰ سال سن امکان برخورداری از مقرری بازنشستگی را خواهد داشت ولی فرد دیگر با داشتن سابقه بیشتر (مثلاً ۱۴ سال سابقه) و ۶۰ سال سن از مستمری بازنشستگی محروم خواهد شد. بنابراین با توجه به اینکه منطقاً نمی‌بایست قانون را به گونه‌ای تفسیر نمود که عنوان قانون، محدود کننده حکم آن باشد، این برداشت صحیح نیست.

برداشت دیگری که از قانون استنباط می‌گردد این است که هر چند در عنوان ماده واحده، عبارت «افرادی که حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت بیمه دارند» آورده شده، لکن در صدر متن آن، عبارت «افرادی که حداقل ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند» آمده است لذا با توجه به اینکه حداکثر سابقه بیان نشده است، بیمه‌شدگانی که بیش از ۱۰ سال و کمتر از بیست سال سابقه بیمه‌ای دارند، مشمولین این قانون هستند و می‌توانند از مزایای آن برخوردار گردند. این تفسیر صحیح از قانون است که در رویه اجرایی سازمان نیز ملاک عمل قرار گرفته است.

بنابراین، کلیه بیمه‌شدگانی که دارای حداقل ۶۰ سال تمام برای مردان و ۵۵ سال تمام برای زنان بوده و دارای حداقل ۱۰ سال تمام سابقه پرداخت حق بیمه باشند می‌توانند تقاضای بازنشستگی خود را به سازمان ارائه کنند.

به موجب قسمت اخیر متن ماده واحده، چنانچه سابقه بیمه‌شده کمتر از ۱۰ سال باشد، می‌تواند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از سهم کارگر و کارفرما تا ۱۰ سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی موضوع قانون برخوردار گردد.

در خصوص نحوه محاسبه حق بیمه افرادی که درخواست تکمیل سوابق خود تا ۱۰ سال را دارند، طبق مفاد بخشنامه تلخیص شده شماره ۱ بازنشستگی، حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار در سال تقاضای بازنشستگی ملاک محاسبه حق بیمه سنوات مذکور قرار می‌گیرد. پس از محاسبه مبلغ بیمه از طریق سیستم مستمری‌ها و ارسال آن به سیستم درآمد جهت صدور برگ پرداخت و پس از واریز حق بیمه محاسبه شده به صورت یکجا توسط بیمه‌شده، حکم برقراری مستمری از زمان وصول حق بیمه صادر

می‌گردد. در صورتی که بیمه‌شده متقاضی دریافت مستمری، ظرف مهلت تعیین شده نسبت به پرداخت حق بیمه اقدام ننماید، حق بیمه مجدداً محاسبه شده و فیش پرداخت جدیدی جهت وی صادر خواهد شد. میزان مستمری متقاضیان دریافت بازنشستگی طبق قانون تعیین تکلیف، همانند سایر بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی بر مبنای ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره ذیل آن محاسبه می‌گردد و در مواردی که افزایش غیرمعارف حقوق و دستمزد وجود داشته باشد، ماده ۳۱ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر ملاک عمل قرار دادن حقوق و دستمزد پنج سال اخیر بیمه‌شده رعایت خواهد گردید.

همچنین در رابطه با چگونگی رعایت مفاد ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی در خصوص مستمری‌های موضوع این قانون، باید گفت هرچند وفق ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، سازمان مکلف است در پرداخت مستمری، از حداقل دستمزد کارگر عادی تبعیت نموده و در صورتی که مستمری برقراری کمتر از مبلغ مذکور باشد، نسبت به ترمیم مستمری متعلقه تا میزان مذکور (حداقل دستمزد) اقدام نماید؛ لکن در خصوص مستمری‌هایی که به موجب قانون تعیین تکلیف برقرار می‌گردند، الزامی به رعایت مفاد ماده ۱۱۱ وجود ندارد. زیرا در قانون مذکور بر برقراری مستمری به تناسب سنوات پرداخت حق بیمه تأکید گردیده است. علی‌ایحال، سازمان به لحاظ رعایت حقوق مستمری‌بگیران در رویه اجرایی خود، ماده ۱۱۱ را با لحاظ نمودن حداقل دستمزد سال تقاضا و به تناسب سنوات پرداخت حق بیمه رعایت می‌نماید.

وفق بخشنامه شماره ۶۵ مستمری‌ها، حداقل مستمری قابل پرداخت به این قبیل مستمری‌بگیران عبارت است از حداقل دستمزد سال تقاضا ضرب در تعداد سال‌های پرداخت حق بیمه تقسیم بر ۳۰ و بنابراین در صورتی که میزان مستمری استحقاقی فرد کمتر از این مبلغ گردد، تا مبلغ مذکور ترمیم خواهد شد.

وفق بخشنامه پیشگفت، در خصوص افرادی که کمتر از ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته و از طریق تکمیل سابقه، سابقه بیمه‌ای خود را به ۱۰ سال رسانده‌اند، مبنای تعیین متوسط دستمزد موضوع تبصره ماده ۱۷۷، حداقل دستمزد سال تقاضا خواهد بود و در صورت کسری مدت آن تا ۲۴ ماه، باقیمانده از آخرین سابقه پرداخت حق بیمه قبلی وی جبران خواهد شد.

موضوع قابل طرح دیگر این است که با توجه به اینکه به موجب بند ۳ جزء ب تبصره ۲ ماده واحده قانون اصلاح تبصره ۲ الحاقی ماده ۷۶ مصوب ۸۰/۷/۱۴ بیمه‌شده می‌تواند با داشتن بیست سال سابقه پرداخت حق بیمه و داشتن شصت سال سن برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان بازنشسته شود؛ لذا با توجه به اینکه قانون تعیین تکلیف در خصوص افرادی است که به موجب قوانین موجود

۱. میزان مستمری بازنشستگی عبارتست از یک سی‌ام متوسط مزد یا حقوق بیمه‌شده ضرب در سنوات پرداخت حق بیمه مشروط بر آنکه از (۳۵/۳۰) سی و پنج، سی‌ام متوسط مزد یا حقوق تجاوز ننماید. تبصره - متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارت است از مجموع مزد یا حقوق بیمه‌شده که براساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر بیست و چهار

امکان بازنشستگی ندارند و نص صریح قانون که مقرر داشته «ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌گردند» نیز مؤید این امر است، بنابراین قانون تعیین تکلیف در خصوص کلیه افرادی که بر اساس سایر قوانین از جمله مقرر مذکور، امکان بازنشستگی دارند اعمال نخواهد گردید. با توجه به این موضوع، مشخص می‌گردد که عام بودن عنوان قانون تعیین تکلیف نمی‌بایست منجر به این برداشت شود کسانی که با داشتن بیست سال سابقه می‌توانند بازنشسته شوند نیز بر اساس قانون تعیین تکلیف و به نسبت سنوات و بدون رعایت ماده ۱۱۱ بازنشسته خواهند شد. زیرا وفق ماده ۷۶ قانون تأمین اجتماعی، افراد مذکور با داشتن ۵۵-۶۰ سال سن برای زنان و مردان می‌توانند از مستمری بازنشستگی برخوردار گردند و چنانچه مبلغ مستمری کمتر از حداقل دستمزد مصوب شورای عالی کار باشد به استناد ماده ۱۱۱ قانون تا مبلغ حداقل دستمزد ترمیم خواهد شد.

فروض زیر به روشن شدن موضوع کمک می‌کند:

الف) بیمه‌شده با داشتن بیست سال سابقه و شصت سال سن

ب) بیمه‌شده با داشتن ۱۰ سال سابقه و شصت سال سن

در فرضی که متوسط مزد یا حقوق هر دو نفر، ۶۰۰ هزار تومان باشد و در سال بازنشستگی ایشان، متوسط حقوق و دستمزد ۷۲۰ هزار تعیین شده باشد، اعمال ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی در خصوص فرد الف و قانون تعیین تکلیف در خصوص فرد ب، منجر به تعیین مستمری به شرح زیر خواهد شد:

$$\text{میزان مستمری (الف)} = \frac{\text{سنوات پرداخت حق بیمه} \times \text{متوسط مزد یا حقوق}}{۳۰} = \frac{۶۰۰/۰۰۰ \times ۲۰}{۳۰} = ۴۰۰/۰۰۰$$

با اعمال مفاد ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، مستمری مذکور تا سقف ۷۲۰ هزار تومان حداقل دستمزد زمان برقراری ترمیم می‌شود.

$$\text{میزان مستمری (ب)} = \frac{\text{سنوات پرداخت حق بیمه} \times \text{متوسط مزد یا حقوق}}{۳۰} = \frac{۶۰۰/۰۰۰ \times ۱۰}{۳۰} = ۲۰۰۰/۰۰۰$$

با اعمال مفاد ماده ۱۱۱، مستمری طبق این فرمول محاسبه و مستمری متعلقه تا رسیدن به مبلغ محاسبه شده طبق فرمول زیر، ترمیم می‌گردد.

$$\text{حداقل مستمری قابل پرداخت} = \frac{\text{سنوات پرداخت حق بیمه} \times \text{حداقل دستمزد سال تقاضا}}{۳۰} = \frac{۷۲۰/۰۰۰ \times ۱۰}{۳۰} = ۲۴۰/۰۰۰$$

بند ۲- افراد از کارافتاده کلی

دسته دیگر مشمولین، افرادی هستند که بنا به نص قانون، «به هر دلیلی به تشخیص کمیسیون‌های موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ و اصلاحات بعدی آن در سنین کمتر از موارد فوق از کارافتاده شده‌اند ولی از حق مستمری برخوردار نمی‌شوند». لذا این دسته از مشمولین افرادی هستند که علیرغم فقدان شرط سابقه (۶۰-۵۵) به موجب آرای کمیسیون‌های پزشکی سازمان از کارافتاده تشخیص داده شده یا می‌شوند.^۱ لکن به دلیل عدم احراز شرایط قانونی، مستحق دریافت مستمری از کارافتادگی نمی‌باشند. وفق ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی، بیمه‌شده برای دریافت مستمری از کارافتادگی کلی می‌بایست دارای حداقل یک سال سابقه قبل از وقوع حادثه یا بیماری منجر به از کارافتادگی باشد که نود روز آن ظرف قبل از وقوع حادثه یا بیماری باشد. بنابراین ممکن است بیمه‌شده‌ای به دلیل فقدان شروط مذکور با داشتن سوابق بیمه‌ای، از دریافت مستمری محروم گردد.

ابهامی که در این خصوص مطرح می‌گردد این است که آیا منظور قانونگذار از عبارت افرادی که به هر دلیل در کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی از کارافتاده نشده‌اند این است که صرفاً افرادی می‌توانند مشمول قانون تعیین تکلیف باشند که بدو به منظور برخورداری از شرایط ماده ۷۵ به کمیسیون پزشکی معرفی شده و در کمیسیون‌های مذکور نیز از کارافتاده کلی تشخیص داده شده‌اند؛ لکن شرایط ماده ۷۵ را با توجه به تاریخ ابتلا به بیماری منجر به از کارافتادگی که توسط کمیسیون تعیین می‌گردد، نداشته‌اند (یا نخواهند داشت) و یا اینکه معرفی افراد به کمیسیون پزشکی صرف نظر از ادعای ایشان نسبت به از کارافتادگی وفق ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی صورت می‌پذیرد و بیمه‌شده‌ای که مدعی از کارافتادگی کلی است، می‌بایست برای تحت شمول قانون تعیین تکلیف قرار گرفتن، به کمیسیون‌های پزشکی سازمان معرفی گردد.

فایده بحث در این جاست که معرفی بیمه‌شدگان به کمیسیون پزشکی جهت رسیدگی به ادعای از کارافتادگی و احراز شرایط ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی، تابع ضوابطی است. از جمله اینکه اصولاً فردی که کمتر از یک سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد، قابل معرفی به کمیسیون پزشکی نمی‌باشد. زیرا چنین فردی ولو در فرض صدور رأی به از کارافتادگی کلی، شرایط ماده ۷۵ را نداشته و امکان قانونی جهت برخورداری از مستمری را ندارد. به همین دلیل یکی از شروط سازمان در معرفی افراد به کمیسیون‌های پزشکی، داشتن حداقل یک سال سابقه پرداخت حق بیمه می‌باشد.^۲ لذا آن تفسیر از قانون که طبق آن افرادی مشمول قانون تعیین تکلیف می‌گردند که قبلاً به موجب آراء کمیسیون‌های

۱. تأکید بر عبارت می‌شوند از این جهت است که بر استمرار دامنه شمول قانون به آینده، تأکید و از تفسیر مضیق آن خودداری شود.
 ۲. این شرط در بخشنامه شماره ۱۹ امور فنی بیمه‌شدگان به درستی جزو شروط معرفی به کمیسیون پزشکی آورده شده است. زیرا معرفی فردی که رسیدگی به درخواست از کارافتادگی وی منشأ اثر نباشد نه تنها بی‌مورد است و باعث اتلاف وقت و هزینه بیمه‌شده و ازدیاد حجم پرونده‌های در نوبت رسیدگی کمیسیون می‌گردد، بلکه ممکن است توالی فاسدی برای سازمان داشته باشد از جمله اینکه موجب طرح دعوی علیه سازمان در دیوان عدالت اداری گردد.

پزشکی از کارافتاده تشخیص داده شده‌اند، لکن به دلیل عدم احراز شرایط قانونی از دریافت مستمری محروم گردیده‌اند، موجب می‌شود افرادی که کمتر از یک سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند، از شمول قانون مذکور خارج شوند. در حالی که با توجه به منطوق قانون می‌توان گفت که شرط از کارافتادگی جایگزین شرط سن شده، لذا افراد از کارافتاده نیز مشمول حکم مندرج در قسمت اخیر ماده واحده می‌باشند و در فرض داشتن سابقه کمتر از ۱۰ سال (که می‌تواند کمتر از یک سال نیز باشد) می‌توانند سوابق خود را تکمیل نمایند. بنابراین ضروری است کلیه افراد با هر میزان سابقه که به منظور برخورداری از مزایای قانون تعیین تکلیف، ادعای از کارافتادگی می‌نمایند، به کمیسیون پزشکی معرفی شوند.

رویه اجرایی سازمان وفق بخشنامه شماره ۱۹/۱ امور فنی بیمه‌شدگان نیز به همین ترتیب است. این بخشنامه، مشمولین را آن دسته از متقاضیان شرکت در کمیسیون پزشکی موضوع ماده ۹۱ قانون تأمین اجتماعی که شرایط مقرر در بخشنامه شماره ۱۹ امور فنی بیمه‌شدگان را احراز نموده لکن درخواست بهره‌مندی از مزایای بازنشستگی مقرر در قانون مورد اشاره (قانون تعیین تکلیف) را دارند، تعیین نموده است.

وفق بخشنامه مذکور، قبل از معرفی فرد به کمیسیون پزشکی، احراز یا عدم احراز شرایط قانونی در خصوص معرفی به کمیسیون پزشکی بابت دریافت مستمری از کارافتادگی، به صورت مکتوب و ظرف ۳۰ روز اداری به متقاضی اعلام می‌شود. در صورت عدم احراز شرایط، فرد می‌تواند درخواست بازنشستگی خود را به موجب قانون تعیین تکلیف، ارائه کند. در این درخواست بیمه‌شده با آگاهی از مفاد قانون و برقراری مستمری بازنشستگی به تناسب سنوات پرداخت حق بیمه، فرم‌های مربوطه را امضا می‌کند.

پس از ارجاع امر به کمیسیون پزشکی، کمیسیون مذکور صرفاً در خصوص از کارافتادگی کلی متقاضی یا عدم آن اظهار نظر می‌کند. لازم به ذکر است تعیین تاریخ شروع و یا ابتلاء به بیماری در خصوص این دسته از متقاضیان معرفی به کمیسیون پزشکی، ضرورتی ندارد زیرا همانطور که گفته شد، نتیجه رسیدگی کمیسیون پزشکی، صرفاً اظهار نظر در خصوص احراز از کارافتاده کلی بودن فرد است و بواسطه صدور رأی کمیسیون، فرد مستمری بازنشستگی دریافت خواهد کرد بنابراین رعایت شروط مربوط به سابقه قبل از تاریخ شروع بیماری منجر به از کارافتادگی که در خصوص متقاضیان دریافت مستمری از کارافتادگی ضروری است، در اینجا موضوعیت ندارد.

این حکم در خصوص افرادی که حسب معاینات اولیه موضوع ماده ۹۰ قانون تأمین اجتماعی و یا معایناتی که به منظور انعقاد قرارداد حرف و مشاغل و... قبل از بیمه‌پردازی از کارافتاده کلی تشخیص داده شده‌اند، صادق نیست و این افراد را نمی‌توان به کمیسیون پزشکی معرفی نمود.^۱

۱. این محدودیت در بخشنامه ۱۹/۱ امور فنی بیمه‌شدگان نیز لحاظ شده است.

گفتار سوم - حمایت‌های قانونی

بند ۱- پرداخت مستمری بازنشستگی به بیمه‌شده

طبق نص صریح ماده واحده، مشمولین قانون متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه، حقوق بازنشستگی دریافت می‌نمایند. این حکم در خصوص هر دو دسته مشمولین گفتار قبل وارد است. بنابراین مشمولین از کارافتاده کلی نیز مستمری بازنشستگی دریافت می‌کنند و از این نظر، قانون تعیین تکلیف، تأسیسی جدید ایجاد نموده است زیرا در قوانین و مقررات سابق چنین حکمی وجود نداشت و فرد از کارافتاده، مستمری از کارافتادگی دریافت می‌نمود نه مستمری بازنشستگی.

وفق قانون، چنانچه سابقه افراد کمتر از ۱۰ سال باشد می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از سهم کارگر و کارفرما تا ۱۰ سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی موضوع قانون برخوردار گردند. متن قانون در خصوص نحوه محاسبه سوابق تکمیلی به گونه‌ای تنظیم شده است که ابهاماتی را ایجاد می‌نماید. زیرا نرخ حق بیمه در قانون تأمین اجتماعی عددی ثابت و درصدی از حقوق است و آنچه می‌بایست در قانون مشخص می‌شد، حقوق مبنای پرداخت حق بیمه است. زیرا حقوق مبنای می‌تواند از حداقل تا حداکثر حقوق دستمزد اعلامی از سوی شورای عالی کار در هر سال، متغیر باشد. بنابراین قانون از حیث نحوه محاسبه مابه‌التفاوت سابقه تا ۱۰ سال، ابهام دارد و درج عبارت «به نرخ سال جاری» در متن قانون، این ابهام را مرتفع نمی‌نماید.

با توجه به ایراد وارده بر نحوه انشاء قانون، همانطور که در گفتار قبل در خصوص نحوه مستمری بازنشستگی متعلقه به مشمولین اشاره شد، مستمری بر مبنای حداقل دستمزد هر سال، محاسبه و پرداخت می‌گردد.

بند ۲- پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی

وفق تبصره ۱ ماده واحده قانون، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید. با توجه به مفاد بند ۲ تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی که مقرر نموده به بازماندگان بیمه‌شده‌ای که سابقه پرداخت حق بیمه او از یک سال تا ۱۰ سال باشد، غرامت مقطوعی معادل یک ماه حداقل دستمزد کارگر عادی در زمان فوت به طور یکجا و به نسبت سهام مقرر در ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی پرداخت گردد؛ این سؤال مطرح می‌شود که آیا تکلیف مقرر در تبصره ۱ ماده واحده، در خصوص مشمولین تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی نیز قابل اعمال می‌باشد؟

به نظر می‌رسد قانون مذکور مقررات مندرج در بند ۲ تبصره ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی را نسخ کرده است و از زمان تصویب قانون مذکور، پرداخت غرامت مقطوع به بازماندگان بیمه‌شده منتفی می‌باشد

و ایشان به نسبت سنوات بیمه‌ای بیمه‌شده متوفی، استحقاق برخوردار از مستمری را دارند. زیرا بدیهی است که نمی‌توان قائل به تکلیف سازمان به پرداخت توام غرامت مقطوع موضوع بند ۲ تبصره ۳ ماده ۸۰ و مستمری موضوع تبصره ۱ قانون تعیین تکلیف به بازماندگان بود. مضاف بر آن، دریافت مستمری نسبت به غرامت مقطوع، مطلوب‌تر بوده و ارجحیت دارد.

موضوع دیگری که می‌بایست به آن اشاره کرد این است که وفق بند ۳ ماده ۸۱ و بند ۳ ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی، پدر و مادر بیمه‌شده با احراز شرط سن یا از کارافتادگی مشروط به اینکه تحت تکفل بیمه‌شده باشند، می‌توانند از مستمری بازماندگان برخوردار گردند در حالی که در تبصره ماده واحده قانون تعیین تکلیف، صرفاً همسر و فرزندان مشمول دریافت مستمری قرار گرفته‌اند و نامی از پدر و مادر برده نشده است. لذا این ابهام مطرح می‌شود که آیا با تصویب قانون اخیر (تعیین تکلیف) که کلیه بیمه‌شدگان متوفی را که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند، به صورت عام موضوع حکم قرار داده است، سازمان صرفاً مکلف به پرداخت مستمری بازماندگان به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی می‌باشد و دیگر تکلیفی در خصوص پدر و مادر ندارد؟ بدین معنی که مقررات قانون تأمین اجتماعی در این خصوص به موجب قانون تعیین تکلیف نسخ گردیده است یا اینکه مقررات مذکور در خصوص بازماندگان بیمه‌شده‌ای که مستمری آنان طبق بند ۳ ماده ۸۰ برقرار می‌شود، قابل تسری نمی‌باشد؟ در صورت پذیرش فرض اخیر و قائل شدن به این نظر که با تصویب قانون تعیین تکلیف، همسران و فرزندان بیمه‌شده متوفی می‌توانند از دریافت مستمری به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بهره‌مند گردند، آیا می‌توان کماکان حکم به استحقاق پدر و مادر از سهم خود از غرامت مقطوع موضوع بند ۲ ماده ۸۰ داد؟ اگر قایل به حکومت همزمان بند ۲ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی و تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین تکلیف باشیم و اساس برقراری مستمری بازماندگان و میزان مستمری و بازماندگان واجد شرایط را مقرر قانونی که بر مبنای آن مستمری برقرار می‌گردد بدانیم (بند ۲ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی و یا تبصره ۱ قانون تعیین تکلیف) تعیین مقرر مذکور با کیست و در صورت اختلاف نظر بین بازماندگان، تکلیف چه خواهد بود؟

چنانچه بند ۲ ماده ۸۰ را نسخ شده تلقی و ملاک برقراری مستمری جهت بازماندگان بیمه‌شده‌ای که بین یک تا ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد را تبصره ۱ ماده واحده قانون تعیین تکلیف بدانیم؛ این برداشت به دلیل محدود کردن دامنه حمایت‌هایی که قبلاً مورد حکم قانونگذار قرار گرفته بود، دارای ایراد خواهد بود و این ایراد به ویژه در خصوص بیمه‌شدگان مجردی که فوت می‌نمایند به وضوح قابل ملاحظه است.

به نظر می‌رسد یکی از اهداف قانون تعیین تکلیف، پرداخت مستمری به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که کمتر از ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند، می‌باشد و در صدد نسخ مقررات قبلی در خصوص پرداخت غرامت مقطوع به پدر و مادر بیمه‌شده نمی‌باشد. این تفسیر هر چند ضامن حفظ حقوق

بیمه‌شدگان تبعی بوده و به قاعده عدالت نزدیک است؛ لکن نافی این امر نیست که در وضع و تصویب قانون تعیین تکلیف، قواعد قانونگذاری از حیث تعیین تکلیف قوانین سابق حاکم بر موضوع از جهت نسخ یا اصلاح آنها؛ رعایت نشده است.

در رویه اجرایی سازمان تأمین اجتماعی به موجب بخشنامه شماره ۶۵/۱ مورخ ۹۳/۲/۲۹ سازمان با موضوع پرداخت مستمری بازماندگان متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه که در راستای اجرای قانون تعیین تکلیف صادر گردیده است، والدین واجد شرایط کماکان از غرامت مقطوع فوت به نسبت سهام مقرر در قانون برخوردار می‌گردند.

موضوع قابل طرح دیگر این است که آیا بازماندگان بیمه‌شده‌ای که کمتر از یک سال سابقه پرداخت حق بیمه می‌باشد نیز قادر به دریافت مستمری بازماندگان وفق قانون تعیین تکلیف خواهند بود؟ پاسخ به این سؤال منفی است. زیرا مطابق نص صریح تبصره ۱ ماده واحده، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید. بنابر این قانونگذار، پرداخت مستمری را به نسبت سال‌های پرداخت مستمری تجویز نموده است و سابقه زیر یک سال نمی‌تواند ملاک برقراری مستمری بازماندگان موضوع این قانون قرار گیرد.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۷۹۴-۷۹۵ مورخ ۹۴/۶/۲۴ در دعوی که به خواسته ابطال قسمت‌هایی از بند الف و ب بخشنامه شماره ۶۵/۱ مستمری‌های سازمان اقامه شده است، در این خصوص چنین استدلال نموده است:

«به موجب تبصره یک ماده واحده قانون تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند مصوب سال ۱۳۹۲، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید. نظر به اینکه لغت «سنوات» جمع سنه بوده که بر سال اطلاق می‌شود، لذا آن قسمت از بند (الف) بخشنامه مورد شکایت که حداقل سابقه پرداخت حق بیمه توسط متوفی را یک سال تعیین کرده است خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی تشخیص نشد.»

لذا در حال حاضر به موجب بخشنامه ۶۵/۱، در صورت فوت بیمه‌شده‌ای که از یک تا ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد و زمان فوت وی نیز بعد از ۷۶/۷/۲۷ باشد، بازماندگان واجد شرایط استحقاق دریافت مستمری متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه را خواهند داشت.

لازم به ذکر است تعیین تاریخ ۷۶/۷/۲۷ در خصوص فوت بیمه‌شده که در بخشنامه به آن اشاره شده است، مورد اعتراض شکات قرار گرفته و با این ادعا که در قانون تعیین تکلیف محدودیتی از حیث تاریخ فوت بیمه‌شده وجود ندارد، ابطال بخشنامه ۶۵/۱ در این قسمت مورد تقاضا قرار گرفت که البته به موجب

دادنامه پیشگفت، وارد تشخیص داده نشده و حکم به رد شکایت صادر گردیده است.

دلایل قانونی درج تاریخ مذکور که مورد توجه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز واقع گردیده، این است که برای اولین بار موضوع پرداخت مستمری به تناسب پرداخت حق بیمه به موجب قانون اصلاح مواد ۴۳ و ۴۴ و ۸۰ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۷۶/۷/۲۷ و الحاق ۳ تبصره به ماده ۸۰ قانون به تصویب رسید. به موجب تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰، بیمه‌شده‌ای که از تاریخ تصویب این قانون به بعد فوت می‌شود و فاقد شرایط مقرر در این بند است، چنانچه سابقه پرداخت حق بیمه او کمتر از ۲۰ سال و بیشتر از ۱۰ سال باشد، به بازماندگان وی در ازای هر سال سابقه پرداخت حق بیمه گرامت مقطوعی معادل یک ماه حداقل دستمزد کارگر عادی در زمان فوت به طور یکجا و به نسبت سهام مقرر در ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی پرداخت می‌شود. بنابراین با توجه به اینکه تبصره ذیل قانون تعیین تکلیف ... مصوب ۱۳۹۲/۷/۱۷ در مورد همسر و فرزندان بیمه‌شده عملاً جایگزین تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی شده است؛ لذا تعیین تاریخ مذکور کاملاً منطبق با قانون می‌باشد.

درخصوص نحوه محاسبه مستمری بازماندگان موضوع تبصره یک قانون تعیین تکلیف نیز، تبصره ذیل ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی ملاک است و به موجب دستور اداری ۶۵/۱ سازمان، حداقل مستمری قابل پرداخت به بازماندگان بیمه‌شده متوفی بر مبنای مفاد ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی، حداقل دستمزد سال فوت بیمه‌شده و متناسب با سنوات پرداخت حق بیمه محاسبه می‌شود.

بنابراین در صورتی که مستمری متعلقه بر مبنای تبصره ذیل ماده ۷۷ - (۷۲۰ روز سابقه قبل از فوت) کمتر از میزان مستمری بر مبنای حداقل دستمزد سال فوت باشد، مبلغ مستمری تا سقف مذکور ترمیم خواهد شد. ضمناً چنانچه تاریخ فوت بیمه‌شده قبل از تاریخ تصویب قانون باشد، همانند متقاضیان دریافت مستمری بازنشستگی که در بند قبل به آن اشاره شد، حداقل دستمزد سال تصویب قانون (۱۳۹۲) ملاک محاسبه قرار می‌گیرد.

بند ۳- بار مالی

وفق تبصره ۲ ماده واحده، منابع مالی جهت اجرای قانون معادل یک در ۱۰ هزار حق‌الثبت اموال غیرمنقول تعیین شده که می‌بایست از طریق سازمان ثبت اسناد و املاک کشور وصول و به حساب خزانه واریز گردد و دولت نیز مکلف به پیش‌بینی اعتبار مورد نیاز از محل درآمدهای موضوع این تبصره می‌باشد. ابهامی که مطرح می‌گردد این است که در صورتی که مبلغ مذکور در یک سال، به اندازه هزینه‌های اجرای قانون نباشد، تکلیف سازمان تأمین اجتماعی چه خواهد بود؟ و آیا تکلیفی به هزینه کرد مازاد بر بار مالی تأمین شده خواهد داشت؟

با توجه به اینکه اساساً حق‌الثبت در هر سال متأثر از شرایط اقتصادی و تابع حجم نقل و انتقال

اموال می‌باشد لذا رقم ثابتی نیست در حالی که منبع اجرای قوانین مربوط به تأمین اجتماعی که موجب حمایت‌های مستمر و بلندمدت می‌گردند می‌بایست متکی به منابع پایدار و شفاف و مبتنی بر محاسبات بیمه‌ای باشد و از این نظر این قانون دارای ضعف است.

نتیجه‌گیری

ماده واحده قانون تعیین تکلیف اجتماعی اشخاصی که ۱۰ سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند، دارای ابهامات و ایرادات فراوانی است. این قانون با هدف توسعه دامنه شمول مستمری‌بگیران این سازمان و حمایت از بیمه‌شدگانی که به موجب قوانین سابق امکان دریافت مستمری را نداشتند، مقرراتی وضع نموده که نه تنها باعث ناپایداری منابع مالی سازمان و تزلزل در ایفای تعهدات قانونی این صندوق می‌گردد بلکه توالی فاسد این قانون در امکان سوءاستفاده افراد از اجرای قانون در زمان سالخوردگی و یا نیاز به خدمات درمانی بدون آنکه مشارکتی در پرداخت ماهانه حق بیمه به سازمان داشته باشند، هدف قانونگذار مبنی بر اجرای عدالت در جامعه را تحت شعاع قرار خواهد داد.

قانون موصوف به منظور تعیین تکلیف افرادی که دارای ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه یا کمتر از آن می‌باشند و براساس سایر مقررات مربوط به تأمین اجتماعی استحقاق دریافت مستمری را ندارند، مقرراتی وضع نموده تا با داشتن شرایطی از جمله دارا بودن شصت سال سن برای مردان و پنجاه و پنج سال برای زنان و یا از کارافتادگی به تشخیص کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده (۹۱) قانون تأمین اجتماعی به تناسب سنوات پرداخت حق بیمه، مستمری دریافت نمایند. همچنین افراد مشمول می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ۱۰ سال به نرخ سال جاری، از مستمری بازنشستگی برخوردار شوند.

مضاف بر آن، وفق تبصره ۱ ماده واحده، فرزندان و همسران بیمه‌شده متوفی که زیر ۱۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه دارند می‌توانند نسبت به سنوات مستمری دریافت نمایند. محل تأمین اعتبار مورد نیاز جهت اجرای قانون نیز وفق تبصره ۲ ماده واحده، یک در ۱۰ هزار به قیمت منطقه‌ای بابت حق‌الثبت اموال غیرمنقول می‌باشد که پس از دریافت به ردیف مربوطه در خزانه‌داری کل واریز می‌گردد.

همانطور که در نوشتار حاضر مورد اشاره قرار گرفت، این قانون بدون در نظر گرفتن محاسبات بیمه‌ای و اصل لزوم پایداری منابع صندوق تأمین اجتماعی به عنوان بزرگترین متولی بیمه‌های اجتماعی در کشور، تصویب گردیده و به لحاظ قانونی ابهامات متعددی دارد، لکن علیرغم ایرادات موجود، سازمان تأمین اجتماعی نسبت به اجرای آن با در نظر گرفتن مصالح بیمه‌شدگان خود اقدام نموده و بخشنامه‌های سازمان در این خصوص مورد تأیید دیوان عدالت اداری قرار گرفته است.

فهرست منابع:

- عراقی، سید عزت‌اله، ۱۳۸۶، درآمدی بر حقوق تأمین اجتماعی، چاپ اول، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی
- کاویانی، کوروش، تابستان ۸۸، مبانی و آثار منع همپوشانی تعهدات بیمه‌های اجتماعی، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۱، شماره (۲۶)، صص ۲۹۵-۲۷۵
- کریمی، آیت، ۱۳۷۸، کلیات بیمه، چاپ چهارم، تهران: بیمه مرکزی ایران
- نجفی‌خواه، محسن و محمدبرزگر خسروی، تابستان ۹۳، حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌ریزی و بودجه، سال نوزدهم، شماره ۲
- نعیمی، عمران و سایر همکاران، ۱۳۸۹، قانون تأمین اجتماعی در نظم حقوقی کنونی، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل
- نعیمی، عمران و محمدمهدی صداقت، ۱۳۹۱، حقوق بیمه، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل
- نعیمی، عمران و حمیدرضا پرتو، ۱۳۹۳، حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه بیمه‌ای، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت

