



# گزارش کارشناسی

## پرونده‌های دیوان عدالت اداری در خصوص:

تقاضای ابطال «بند ۴۴ بخشنامه تلخیص شده شماره ۱۵ امور فنی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی (در خصوص چگونگی نقل و انتقال حق بیمه یا کسور بازنشستگی از سایر صندوق‌ها به صندوق تأمین اجتماعی و بالعکس و موارد مرتبط با استرداد حق بیمه)»

کد گزارش: ۹۵۰۶۰۴۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۶/۱۷

پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه گزارش

## گزارش کارشناسی پرونده های دیوان عدالت اداری

موضوع:

تقاضای ابطال «بند ۴۴ بخشنامه تلخیص شده شماره ۱۵ امور فنی بیمه شدگان سازمان تأمین اجتماعی (در خصوص چگونگی نقل و انتقال حق بیمه یا کسور بازنشستگی از سایر صندوق ها به صندوق تأمین اجتماعی و بالعکس و موارد مرتبط با استرداد حق بیمه)»

تهیه و تنظیم:

محمد امین ابریشمی راد

نظارت:

محمد برومند و سید مجتبی حسینی پور

پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۵۰۶۰۴۸

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۵/۰۶/۱۷

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## گزارش کارشناسی پرونده‌های استعلامی دیوان عدالت اداری

موضوع شکایت و خواسته: تقاضای ابطال «بند ۴۴ بخشنامه تلخیص شده شماره ۱۵ امور فنی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی (درخصوص چگونگی نقل و انتقال حق بیمه یا کسور بازنشستگی از سایر صندوق‌ها به صندوق تأمین اجتماعی و بالعکس و موارد مرتبط با استرداد حق بیمه)»

شاکی: آقای مهدی احمدی

طرف شکایت: سازمان تأمین اجتماعی

جهات مغایرت شرعی: قاعده فقهی «اکل مال بالباطل»

شماره و تاریخ نامه دیوان: ۳۰۸۲۶/۲۰۰/۳۰۸۲۶/۲۰۰ - ۱۳۹۵/۲/۲۹

### مقدمه

شاکی این پرونده، نحوه‌ی تجدید محاسبه‌ی مابه‌التفاوت اقساطی که خارج از مهلت مقرر پرداخت شده و یا اساساً پرداخت نگردیده (موضوع بند «۴۴» بخشنامه مدیرکل امور فنی بیمه‌شدگان سازمان تأمین اجتماعی) را مغایر با موازین شرع و قانون دانسته است. در این گزارش با عطف توجه به ادله شاکی و استنادات مشتکی عنه به تحلیل حقوقی این موضوع خواهیم پرداخت.

### شرح و بررسی

مطابق «ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی» (مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷)، اشخاص قادرند در صورتی که محل کار یا خدمت آنان تغییر نماید

و به تبع آن از شمول خدمات صندوق مربوط خارج شوند، سوابق خدمت خود را از صندوق مزبور به صندوق جدید منتقل نمایند.

براساس تبصره «۳» همین ماده واحده، درخصوص آن دسته از مشمولین تأمین اجتماعی که سهم بازنشستگی آنان توسط صندوق‌های بازنشستگی دیگر دریافت گردیده است، با أخذ مابه‌التفاوت سهم بازنشستگی براساس قوانین و مقررات مربوط از مستخدم، سنوات خدمت آنان (در صندوق تأمین اجتماعی) محاسبه خواهد شد. میزان و نحوه أخذ سهم بازنشستگی مذکور در این تبصره براساس آئین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

به موجب ماده (۳) آئین‌نامه موضوع تبصره مذکور، در صورت انتقال صندوق، مابه‌التفاوت کسور بازنشستگی که شخص به صندوق سابق پرداخته است نسبت به حق بیمه‌ای که بر مبنای اولین حقوق و مزایای ماهانه در محل خدمت جدید باید پردازد به صندوق جدید منتقل و به ترتیب مقرر در همین آئین‌نامه از شخص وصول خواهد شد.

حال به موجب دادخواست شاکی، ایشان در سال ۱۳۸۹ اقدام به انتقال سابقه بیمه خود از صندوق بازنشستگی کشوری به سازمان تأمین اجتماعی کرده است که براساس احکام فوق می‌بایست مابه‌التفاوت مذکور را به صندوق تأمین اجتماعی (صندوق جدید) پردازد. مطابق تبصره «۱» ماده (۳) آئین‌نامه فوق اشخاصی که به سبب انتقال، مشترک صندوق تأمین اجتماعی شده یا بشوند می‌بایست «... حق بیمه متعلقه هر ماه از سنوات خدمت مورد نظر به مأخذ هجده درصد (۱۸٪) - هفت درصد (۷٪) سهم مستخدم و یازده درصد (۱۱٪) سهم کارفرما - حقوق و مزایای ماهانه زمان تقاضا در محل خدمت جدید که

مبنای کسر حق بیمه قرار می گیرد و یا آخرین حقوق و مزایای مبنای برداشت کسور بازنشستگی در محل خدمت قبلی (هر کدام بیشتر باشد) محاسبه و مابه‌التفاوت آن با کسور بازنشستگی (سهم شخص و کارفرما) که به صندوق جدید منتقل شده است به ترتیب مقرر در این تبصره از شخص و کارفرمای سابق وصول خواهد شد.»

براساس تبصره «۳» همین ماده نیز در صورتی که مشمولین این تبصره ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به پرداخت مابه‌التفاوت اقدام نمایند و یا ترتیبی برای پرداخت آن ندهند بر اساس تقاضای مجدد و رعایت تبصره های مذکور، مابه‌التفاوت قابل وصول خواهد بود.

در راستای اجرای این فرآیند، پس از محاسبه مابه‌التفاوت مربوط به بیمه‌شده، شاکی مکلف به پرداخت حدود ۱۸ میلیون تومان به سازمان تأمین اجتماعی می‌شود و مقرر می‌گردد که این مبلغ به صورت اقساطی به آن سازمان پرداخت شود. بنابر ادعای شاکی، در حالی که اکثر اقساط ایشان پیش از سررسید آن پرداخت شده، اما (با توجه به مصادف شدن تاریخ پرداخت با روز جمعه یا سایر تعطیلات رسمی) ۸ قسط از ۶۰ قسط ایشان با تأخیر یک الی سه روزه پرداخت شده است.

به همین دلیل پس از اتمام مدت خدمت شاکی و آغاز دوره بازنشستگی ایشان، سازمان تأمین اجتماعی به موجب اعلامیه‌ای به ایشان اعلام می‌دارد که به جهت تأخیرات ایشان در پرداخت اقساط مربوطه، ایشان باید حدود ۱۱ میلیون تومان مازاد بر اقساط پرداخت شده (۱۸ میلیونی که سابقاً به عنوان مابه‌التفاوت محاسبه و دریافت شده بود)، بابت جریمه تأخیرات پرداخت نماید. لذا، با توجه

به اینکه مستند سازمان تأمین اجتماعی در تعیین این جریمه، بند «۴۴» بخشنامه موضوع شکایت بوده است، شاکی تقاضای ابطال این بند از بخشنامه را به دلیل خارج بودن از حدود صلاحیت رئیس سازمان تأمین اجتماعی و ایجاد تعهداتی فراتر از «قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی» و همچنین «آئین نامه تبصره ۳» ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی» کرده است. از طرفی ایشان دریافت اینگونه وجوه از مردم را مصداق «اکل مال به باطل» و «استیفاء ناروا» دانسته‌اند.

در پاسخ به ادعاهای شاکی، سازمان تأمین اجتماعی با استناد به شکایات مشابهی که در هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مطرح شده<sup>(۱)</sup> معتقد است که این موضوع مشمول اعتبار قضیه محکوم‌بها بوده و مطابق ماده (۸۵) قانون دیوان عدالت اداری موجبی جهت رسیدگی مجدد به آن وجود ندارد؛ لذا در این خصوص تقاضای رد درخواست نموده است (در این رابطه لازم به توضیح

---

۱. در پاسخ سازمان تأمین اجتماعی به دو دادنامه اشاره شده است:

**الف)** دادنامه شماره ۸۱/۱۷۸ مورخ ۱۳۸۱/۶/۳:

متن دادنامه:

به موجب قسمت آخر تبصره ۳ ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷ میزان و نحوه سهم بازنشستگی موضوع تبصره مذکور براساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. نظر به اینکه هیأت وزیران با استفاده از اختیار مقرر در حکم قانونگذار مبادرت به تصویب آیین‌نامه مربوط در جهت تعیین میزان و نحوه اخذ سهم بازنشستگی نموده است، تبصره‌های مورد اعتراض از آیین‌نامه شماره ۵۲۳۷۳/ت/۱۵۶۴۹هـ مورخ ۱۳۷۷/۸/۱۱ مغایرتی با قانون ندارد.

**ب)** دادنامه شماره ۲۷۹ مورخ ۱۳۹۰/۷/۱۱:

علی‌رغم جستجوهای انجام شده دادنامه مذکور که مورد استناد شاکی بوده، یافت نگردید و اساساً در تاریخ مورد اشاره دادنامه‌ای که با موضوع این پرونده مستقیماً مرتبط باشد صادر نشده است.

است که دادنامه‌های مذکور ارتباطی با پرونده حاضر نداشته و ناظر به جنبه‌های دیگر هستند).

همچنین این سازمان با استناد کردن به «ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی»<sup>(۱)</sup> و تبصره «۳» آن<sup>(۲)</sup>، تعیین تکلیف در خصوص مقررات نحوه پرداخت مابه‌التفاوت کسور بازنشستگی را براساس مقررات مربوطه دانسته و اینگونه ادعا نموده که اقدام این سازمان جهت تصویب بند (۴۴) بخشنامه موضوع شکایت، براساس مفاد تبصره «۳» الحاقی به ماده (۳) «آیین‌نامه تبصره «۳» ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی»<sup>(۳)</sup> بوده است. لذا، در چارچوب مقررات مورد اشاره، سازمان تأمین اجتماعی برای آن دسته از متقاضیان انتقال کسور بازنشستگی که نسبت به تقسیط بدهی مابه‌التفاوت اقدام کرده، لیکن موفق به پرداخت کلی اقساط خود در سررسیدهای مقرر نگریده‌اند،

---

**۱. ماده واحده- حق بیمه یا بازنشستگی** سوابق خدمت اشخاصی که وجوهی را به هر یک از صندوق‌های بیمه یا بازنشستگی یا صندوقهای مشابه پرداخت نموده‌اند در صورتی که محل کار یا خدمت آنان تغییر نموده و به تبع آن از شمول خدمات صندوق مربوط خارج شده باشند، یا طبق ضوابط قانونی، مشترک صندوق دیگری شده‌اند، به میزان ۴ درصد آخرین حقوق و مزایای آنان که مبنای برداشت حق بیمه یا بازنشستگی قرار گرفته است بابت هر ماه به صندوقی که مشمول، به تبع شغل خود مشترک آن شده است منتقل می‌شود.

**۲. تبصره ۳-** در خصوص آن دسته از مشمولین تأمین اجتماعی و صندوقهای مشابه که سهم بازنشستگی آنان به مأخذ مذکور در ماده واحده از سایر صندوقهای بازنشستگی دریافت گردیده است با اخذ مابه‌التفاوت سهم بازنشستگی براساس قوانین و مقررات مربوط از مستخدم، سنوات خدمت آنان محاسبه خواهد شد. میزان و نحوه اخذ سهم بازنشستگی مذکور در این تبصره براساس آئیننامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

**۳. تبصره ۳-** در صورتی که مشمولین تبصره‌های (۱) و (۲) این ماده [متقاضیان انتقال صندوق بیمه] ظرف سه ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به پرداخت مابه‌التفاوت اقدام نمایند و یا تربیتی برای پرداخت آن ندهند براساس تقاضای مجدد و رعایت تبصره‌های مذکور، مابه‌التفاوت قابل وصول خواهد بود.

تجدید محاسبه با اخذ درخواست جدید و ملحوظ داشتن حقوق این مقطع زمانی، بابت اقساط پرداخت نشده و یا خارج از مهلت پرداخت شده را کرده است.

حال با توجه به آنچه در خصوص ادله شاکی و استنادات مشتکی عنه گفته شد و بنا بر محتویات بند (۴۴) بخشنامه مورد شکایت، از نظر سازمان تأمین اجتماعی، تبصره «۳» ماده (۳) آئین نامه مورد اشاره به این سازمان صلاحیت داده تا در صورت تأخیر یا توقف متقاضی انتقال در پرداخت اقساط مابه‌التفاوتش، سازمان مزبور بتواند متقاضی را مکلف به ارائه درخواست مجدد نماید و از این جهت به سبب تقویم مجدد مابه‌التفاوت حق بیمه متقاضی انتقال، او مکلف به پرداخت مبلغی مازاد بر آنچه پیش‌تر تعیین شده بود می‌شود. لذا، از نظر این سازمان، مبلغ اضافی اخذ شده به عنوان جریمه نبوده و تنها نتیجه درخواست و محاسبه مجدد مابه‌التفاوت حق بیمه‌های این اشخاص می‌باشد.

اما مسئله‌ای که در این رابطه وجود دارد این است که با عنایت به تبصره «۳» الحاقی به ماده (۳) آئین نامه فوق‌الاشاره این مطلب روشن می‌شود، آنچه در این تبصره مجاز دانسته شده این است که هر زمان سازمان تأمین اجتماعی میزان مابه‌التفاوت را به متقاضیان انتقال صندوق بیمه‌ای ابلاغ نمود، آن اشخاص مکلف هستند تا ظرف سه ماه مبلغ مابه‌التفاوت را نقداً پرداخت یا ترتیب پرداخت آن را (با توافق سازمان تأمین اجتماعی) مشخص نمایند و در غیر این صورت پس از گذشتن این مدت (سه ماه) بایستی درخواست انتقال مجدد به سازمان بدهد و با توجه به شرایط جدید، مابه‌التفاوت تعیین شده (جدید) توسط سازمان را پرداخت و یا ترتیب پرداخت آن را مشخص نماید. لذا تبصره



مذکور مجوزی برای سازمان تأمین اجتماعی ایجاد نمی‌کند تا کسانی که ترتیب پرداخت را مشخص نموده‌اند و لکن از پرداخت بخشی از اقساط خود بازمانده‌اند و یا تعدادی از اقساطشان را با تأخیر پرداخت کرده‌اند، مکلف به ارائه درخواست جدید از سوی آن‌ها و در نتیجه ارزیابی جدید مابه‌التفاوت نمایند. از این جهت می‌توان گفت بند (۴۴) بخشنامه مورد شکایت که به سازمان تأمین اجتماعی اجازه می‌دهد مابه‌التفاوت اقساطی که خارج از مهلت مقرر پرداخت شده است را مجدداً محاسبه نماید، فاقد مجوز و منشأ قانونی می‌باشد. چراکه براساس ماده مورد شکایت، علی‌رغم اینکه میزان مابه‌التفاوت حق بیمه سابقاً مشخص و ترتیب پرداخت آن نیز معلوم شده است، مجدداً شخص ملزم به ارائه درخواست جدید و در نتیجه مشمول محاسبه مابه‌التفاوت براساس حقوق روز درخواست جدید شده است. امری که در قوانین و همچنین آئین‌نامه مصوب هیأت وزیران هیچ‌گونه محملی ندارد.

### **جمع‌بندی**

بند (۴۴) بخشنامه مورد شکایت به سازمان تأمین اجتماعی مجوز داده تا مابه‌التفاوت اقساطی که شخص متقاضی انتقال صندوق بیمه می‌بایست پرداخت نماید و لکن خارج از مهلت پرداخت نموده و یا اساساً پرداخت نکرده است، مجدداً براساس حقوق جدید شخص متقاضی محاسبه و از شخص دریافت نماید. این درحالی است که براساس «ماده واحده قانون نقل و انتقال حق بیمه یا بازنشستگی» (مصوب ۱۳۶۵/۳/۲۷) و آئین‌نامه موضوع تبصره «۳» این ماده واحده، الزام به درخواست جدید و محاسبه مابه‌التفاوت جدید (براساس حقوق و مزایای روز درخواست جدید) ناظر به زمانی است که شخص متقاضی انتقال

صندوق بازنشستگی، مابه‌التفاوت مزبور را نقداً پرداخت نکرده و یا اساساً ترتیب پرداخت آن را مشخص نکرده باشد. لذا بند (۴۴) بخشنامه مورد شکایت از جهت اینکه بدون محمل قانونی به سازمان تأمین اجتماعی مجوز محاسبه جدید مابه‌التفاوت مزبور را داده است محل تأمل است.



امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل مابقی آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایانها و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید سپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)