

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و
کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۴۳

تاریخ: ۱۳۹۳/۴/۱۰



پژوهشکده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و
کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند

تدوین، تنقیح و استخراج:

حسین فاتحی‌زاده

بازبینی و نظارت علمی:

مصطفی مسعودیان

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۰۴۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۱۰

پژوهشکده شورای نگهبان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند

فهرست مطالب

مقدمه	۲
طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند.....	۳
مرحله اول	۳
نظر (مرحله اول) شورای نگهبان.....	۵
مرحله دوم.....	۶
نظر (نهایی) شورای نگهبان.....	۸

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی به وسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدیدنظر به مجلس بازگردانده می‌شود. همچنین به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب اساسنامه‌های دولتی را به دولت واگذار کند که در این صورت اساسنامه‌های مصوب دولت می‌بایست به لحاظ انطباق با شرع و قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان برسند. علاوه بر این به موجب اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است. تفسیر قانون اساسی نیز به موجب اصل (۹۸) قانون اساسی بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است.

در راستای اجرای این اصول، کلیه مصوبات مجلس، اساسنامه‌های دولتی و استفساریه‌ها در جلسات شورای نگهبان مورد بررسی فقهی و حقوقی قرار گرفته و نظر نهایی شورا ابلاغ می‌گردد. با عنایت به تأکیدات رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر ضرورت اعلام مبانی و استدلالات شورای نگهبان، گروه تدوین پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرایف مورد نظر اعضاء را استخراج نموده، و با حفظ اصالت، آنها را در قالب یک متن علمی به جامعه حقوقی کشور ارائه می‌نمایند. یقیناً انتشار مبانی اظهارنظرهای شورای نگهبان، موجب آشنایی هرچه بیشتر جامعه علمی و نهادهای تقنینی و اجرایی کشور با فعالیت‌های این شورای حساس و تأثیرگذار شده و همچنین می‌تواند به عنوان متون درسی و پژوهشی در محافل دانشگاهی و حوزوی مورد استفاده قرار گیرد.

طرح تعیین تکلیف تأمین اجتماعی اشخاصی که ده سال و کمتر حق بیمه پرداخت کرده‌اند

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۰۶/۱۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: _____

ماده واحده- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به افرادی که حداقل ده سال حق بیمه پرداخت نموده‌اند 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^۱ 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 ده سال حق بیمه پرداخت کرده‌اند، می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ده سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی این حکم برخوردار شوند.

تبصره ۱- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است بدون در نظر گرفتن هر نوع شرطی، به فرزندان و همسر بیمه شده متوفی که زیر ده سال سابقه پرداخت حق بیمه دارد نسبت به سنوات، مستمری پرداخت نماید.

تبصره ۲- بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب

۱. ماده ۹۱- برای تعیین میزان از کار افتادگی جسمی و روحی بیمه‌شدگان و افراد خانواده آنها کمیسیون‌های بدوی و تجدید نظر پزشکی تشکیل خواهد شد. ترتیب تشکیل و تعیین اعضا و ترتیب رسیدگی و صدور رأی بر اساس جدول میزان از کار افتادگی طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد این سازمان و سازمان تأمین خدمات درمانی به تصویب شورای عالی می‌رسد.»

۱۳۵۴/۴/۳ لغو می‌گردد.

الف- دیدگاه مغایرت

- به موجب اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌های قانونی که منجر به افزایش هزینه عمومی می‌شود، در صورتی در مجلس قابل طرح است که در آن، طریق تأمین هزینه جدید مشخص شده باشد. بر این اساس، با توجه به اینکه از یک سو ماده واحده فوق در قالب طرح از سوی نمایندگان به مجلس ارائه و سپس تصویب شده است و از سوی دیگر اجرای این مصوبه از طریق پرداخت مستمری به افراد مورد اشاره در این مصوبه، هزینه مالی بسیاری بر دولت تحمیل می‌کند، بدون آنکه طریق جبران و تأمین این هزینه‌ها مشخص شده باشد، این ماده واحده و تبصره‌ی آن مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. این ایراد، به ویژه با تصریح تبصره (۱) این مصوبه مبنی بر لزوم پرداخت مستمری از سوی سازمان تأمین اجتماعی «بدون در نظر گرفتن هر نوع شرط» - که شامل شروط و قیود اصل (۷۵) نیز می‌شود- بارزتر جلوه می‌کند.

- تبصره (۲) این مصوبه ناظر بر لغو بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) برخلاف نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل ۱۱۲ قانون اساسی است؛ زیرا مطابق این نظر تفسیری هیچ مرجع قانونگذاری، از جمله مجلس شورای اسلامی، حق رد، ابطال، نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد؛^۲

۱. قانون اصلاح تبصره (۳) بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده واحده- تبصره (۳) بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۷۶/۷/۲۷ به شرح ذیل اصلاح می‌گردد:

۱- در صورت فوت بیمه شده‌ای که بین ده تا بیست سال سابقه پرداخت حق بیمه داشته باشد به بازماندگان وی به نسبت سنوات پرداخت حق بیمه بدون الزام به رعایت ماده (۱۱۱) قانون تأمین اجتماعی و به نسبت سهام مقرر در ماده (۸۳) همان قانون مستمری پرداخت می‌گردد.

۲- بیمه شده‌ای که از تاریخ تصویب این قانون به بعد فوت می‌شود چنانچه سابقه پرداخت حق بیمه او از یک سال تا ده سال باشد به بازماندگان وی در ازاء هر سال سابقه پرداخت حق بیمه 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 می‌شود.»

۲. نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۰۷/۲۴ شورای نگهبان: «هیچ یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه



در حالی که مجلس با تصویب تبصره (۲)، بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام را لغو کرده است. بنابراین تبصره مذکور مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی و نظر تفسیری شورای نگهبان در این خصوص است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

۱- ماده واحده و تبصره (۱) آن مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۲- تبصره (۲) ماده واحده، مغایر با اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۱

۱- ماده واحده و تبصره یک آن چون به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق تأمین هزینه جدید معلوم نشده است، بنابراین خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۲- در خصوص تبصره ۲ ماده واحده، نظر به اینکه تبصره ۳ بند ۳ ماده ۸۰ قانون تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲۰ به تصویب مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام رسیده، لغو آن با توجه به نظر تفسیری این شورا خلاف اصل ۱۱۲ قانون اساسی شناخته شد.

مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدلاً به که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.^۱

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۱۶۹۴ مورخ ۱۳۹۲/۰۶/۱۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۲/۰۷/۱۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۲/۰۸/۰۱

ماده واحده- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است به افرادی که حداقل ده 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 ده سال حق بیمه پرداخت کرده‌اند، می‌توانند با پرداخت مابه‌التفاوت حق بیمه اعم از حق کارگر و کارفرما تا ده سال به نرخ سال جاری، از امتیاز بازنشستگی این حکم برخوردار شوند.

تبصره ۱- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است، به فرزندان و همسران بیمه شده متوفی که زیر ده 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 ده هزار به قیمت منطقه‌ای بابت حق‌الثبت اموال غیر منقول دریافت و به ردیف خاصی در خزانه‌داری کل واریز نماید.

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

الف- دیدگاه مغایرت

- از نظر مجلس شورای اسلامی، اعتبار تعیین شده برای اجرای ماده واحده فوق کفایت می‌کند، لیکن دولت و سازمان تأمین اجتماعی، اعتبار مزبور را برای پرداخت

مستمری به بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنها کافی نمی‌دانند. بر این اساس با توجه به اینکه نظر موافق دولت در این خصوص جلب نشده است، ایراد سابق شورا مبنی بر مغایرت ماده واحده و تبصره (۱) آن با اصل (۷۵) قانون اساسی برطرف نشده است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که نظر سازمان تأمین اجتماعی نسبت به تأمین هزینه مالی ماده واحده فوق ملاک مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبه با اصل (۷۵) قانون اساسی نیست، صرف تعیین محل برای تأمین هزینه در ذیل تبصره (۲)، ایراد سابق شورا مبنی بر مغایرت ماده واحده و تبصره (۱) آن با اصل (۷۵) قانون اساسی را برطرف می‌کند.

- شورای نگهبان زمانی می‌تواند این ماده واحده را مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی اعلام کند که وجود هزینه‌ی جدید برای دولت بدون تعیین محل تأمین اعتبار در طرح نمایندگان، برای شورا احراز شود. از این رو اگر در ماده واحده، طریقی برای جبران این هزینه‌ها پیش‌بینی شده باشد، کافی است و لازم نیست تأمین کامل بار مالی را ملاک برطرف شدن ایراد قرار دهیم. ضمن آنکه بر اساس اصل صحت، عمل مجلس را باید حمل بر صحت کرد، مگر آنکه خلاف آن ثابت شود؛ حتی نیازی به جست‌وجو برای اثبات خلاف عمل مجلس نیز نیست؛ زیرا اصولاً تناسب بین درآمد و هزینه مذکور در ماده واحده توسط مجلس، محاسبه و احراز شده است.

- با عنایت به اینکه ایراد سابق شورا، عدم تعیین طریق تأمین هزینه اجرای ماده واحده بوده و مجلس نیز برای رفع این ایراد، در ذیل تبصره (۲)، طریقی متعارف برای تأمین این هزینه تعیین نموده و اصولاً نسبت به آن بررسی و ارزیابی نیز صورت گرفته است، بنابراین ایراد قبلی شورا مبنی بر مغایرت ماده واحده و تبصره (۱) آن با اصل (۷۵) قانون اساسی برطرف شده است.

- ایراد شورا نسبت به تبصره (۱) ماده واحده که مجلس با حذف عبارت «بدون در نظر گرفتن هر نوع شرطی» درصدد برطرف کردن آن بر آمده، با عنایت به اینکه باید احکام و شرایط مذکور در قانون اساسی و قانون عادی، از جمله تأمین اعتبار برای پرداخت مستمری به فرزندان و همسر بیمه شده‌ی متوفی رعایت شود، رفع شده است.

- با توجه به تغییر مفاد تبصره (۲) در این اصلاحیه و انصراف مجلس از لغو بند (۳) ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، ایراد

سابق شورا مبنی بر مغایرت تبصره (۲) با اصل (۱۱۲) و نظر تفسیری شورا راجع به آن، برطرف شده است.

ج- دیدگاه ابهام

- اعتبار تعیین شده در تبصره (۲) جهت رفع ایراد مغایرت با اصل (۷۵)، واجد ابهام است؛ زیرا از یک سو میزان اعتبار مورد نیاز برای اجرای ماده واحده مشخص نیست و از سوی دیگر حق الثبت مذکور در تبصره (۲) برآورد نشده است؛ بنابراین به جهت آنکه برای رفع ایراد مغایرت با اصل (۷۵)، باید بین این دو تناسب وجود داشته باشد، احراز این تناسب نیز دارای ابهام است. این تناسب باید با محاسبات حسابداری و احتمالات، توسط کارشناسان متخصص ارزیابی شده و میزان هزینه و درآمد مذکور در ماده واحده به صورت حدودی (یعنی به اندازه‌ای که اطمینان بخش باشد) تعیین شود تا بر اساس آن، بتوان اظهارنظر کرد. ضمن آنکه در بررسی مصوبات مجلس، نمی‌توان اصل صحت را جاری کرد؛ زیرا در این صورت همه اعمال مجلس را باید صحیح قلمداد کرد و بنابراین، اصلاً نیازی به بررسی مصوبات آن از حیث مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی نیست.

د- تصمیم شورا

ماده واحده مزبور، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مصوبه مزبور مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۲/۳۰/۵۲۰۷۵ مورخ ۱۳۹۲/۰۸/۰۱ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

و از شورای محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را ایا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزرگساده شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۴۵ - ۸۸۳۲۵ - ۲۱
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir