

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی»

(اعاده شده از شورای نگهبان)

مقدمه

طرح «استفساریه تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی» با هدف احتساب حقوق بازنشستگان براساس دو سال آخر خدمت ارفاقی در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و برای اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال شد. لکن شورای نگهبان در یک مورد طرح مزبور را مغایر قانون اساسی دانست که در این گزارش به بررسی آن می‌پردازیم:

بررسی ایراد شورای نگهبان

شورای محترم نگهبان در یک مورد نسبت به مصوبه ایراد وارد نموده که در اینجا به بررسی این ایراد و نحوه رفع آن خواهیم پرداخت.

به موجب ایراد وارده از سوی شورای نگهبان «با توجه به نظریه تفسیری شماره ۵۸۳/۲۱/۷۶ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان از اصل هفتادوسوم قانون اساسی، طرح فوق‌الذکر تفسیر نیست، بلکه قانونگذاری است، لذا مغایر اصل مذکور شناخته شد». توضیح آنکه مطابق اصل هفتادوسوم قانون اساسی «شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است...» و مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان از اصل مزبور «مقصود از تفسیر بیان مراد مقنن است بنابراین تضييق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر تلقی نمی‌شود». لذا براساس نظر شورای نگهبان مصوبه مجلس در واقع رفع ابهام از قانون نبوده و نوعی اصلاح قانون (قانونگذاری) می‌باشد و طرح و تصویب آن در قالب استفساریه با توجه به اینکه در استفساریه صرفاً از قوانین موجود رفع ابهام می‌شود و نمی‌توان به تضييق و یا توسعه قانون پرداخت، مغایر اصل هفتادوسوم قانون اساسی می‌باشد.

در خصوص ایراد مزبور باید به این نکته توجه کرد که براساس تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی «مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت شده، ظرف آخرین دو سال پرداخت بیمه» ملاک تعیین مستمری است و در واقع آن سال‌هایی مد نظر می‌باشد که بیمه شده مزد و حقوق دریافت کرده و براساس آن حق بیمه پرداخته است. در نتیجه نمی‌توان سال‌هایی را که بیمه شده مزد و حقوق نمی‌گیرد مشمول این تبصره دانست. لذا از لحاظ حقوقی ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره ذیل آن صراحت کافی دارد و این تفسیر (پرداخت مستمری بازنشستگی براساس میانگین بیمه‌پردازی دو سال آخر) از آن قابل برداشت نیست. ضمن آنکه این استفساریه بخش اندکی از بیمه‌شدگان را شامل می‌شود در حالی که دامنه شمول ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن عام و بسیار گسترده است. علاوه بر این، همه «بازنشستگان پیش از موعد» مشمول صندوق تأمین اجتماعی نمی‌باشند و مشمول صندوق‌های دیگری از جمله صندوق بازنشستگی کشوری هستند. بنابراین استفساریه مذکور نوعی اصلاح قانون بوده و

نمی‌تواند در قالب استفساریه مطرح شود و در نتیجه ایراد شورای نگهبان نسبت به این مصوبه وارد می‌باشد. لازم به ذکر است که این ایراد در گزارش این مرکز در خصوص طرح مزبور به صراحت مورد تصریح قرار گرفته بود.

اما درخصوص نحوه رفع ایراد مزبور باید گفت که تصویب موضوع مورد نظر استفساریه یعنی احتساب سال‌های پایان دوره ارفاقی (سال ۲۹ و ۳۰) به عنوان آخرین دو سال پرداخت حق بیمه آنها جهت تعیین حقوق بازنشستگی با توجه به اینکه از قوانین موجود قابل استنباط نمی‌باشد، نیازمند اصلاح قوانین موجود از جمله «قانون بازنشستگی پیش از موعد» می‌باشد و ازسوی دیگر اصلاح مذکور به دلیل اینکه باعث تحمیل بار مالی به سازمان تأمین اجتماعی و یا سازمان بازنشستگی کشوری می‌شود، در صورتی قابل طرح می‌باشد که طریق تأمین هزینه جدید مشخص شود، لذا تصویب این موضوع در قالب اصلاح قانون نیازمند طریق تأمین اعتبار می‌باشد.

نتیجه‌گیری

با عنایت به مطالب فوق‌الذکر با توجه به اینکه به موجب تبصره ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی «مجموع مزد یا حقوق بیمه شده که براساس آن حق بیمه پرداخت شده، ظرف آخرین دو سال پرداخت بیمه» ملاک تعیین مستمری قرار گرفته و در واقع آن سال‌هایی مد نظر می‌باشد که بیمه شده مزد و حقوق دریافت کرده و براساس آن حق بیمه پرداخته است؛ نمی‌توان سال‌هایی را که بیمه شده مزد و حقوق نمی‌گیرد مشمول این تبصره دانست. بنابراین از لحاظ حقوقی ماده (۷۷) قانون تأمین اجتماعی و تبصره ذیل آن صراحت کافی دارد و استفساریه فوق نوعی اصلاح قانون بوده و نمی‌تواند در قالب استفساریه مطرح شود و در نتیجه ایراد شورای نگهبان نسبت به این مصوبه وارد می‌باشد.

اما به منظور رفع ایراد مزبور باید گفت که اولاً تصویب موضوع مورد نظر استفساریه یعنی احتساب سال‌های پایان دوره ارفاقی (سال ۲۹ و ۳۰) به عنوان آخرین دو سال پرداخت حق بیمه آنها جهت تعیین حقوق بازنشستگی با توجه به اینکه از قوانین موجود قابل استنباط نمی‌باشد نیازمند اصلاح قانون از جمله «قانون بازنشستگی پیش از موعد» می‌باشد.

ثانیاً با توجه به اینکه اصلاح مذکور منجر به تحمیل بار مالی به سازمان تأمین اجتماعی و یا سازمان بازنشستگی کشوری می‌شود، در صورتی قابل طرح می‌باشد که طریق تأمین هزینه جدید مشخص شود، لذا تصویب این موضوع در قالب اصلاح قانون نیز مستلزم پیش‌بینی طریق تأمین هزینه جدید می‌باشد.