

## اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح استفساریه بند «ب» قانون اصلاح تبصره (۲) ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۱۳۳۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳»

### بیان مسئله

طرح استفساریه بند «ب» قانون اصلاح تبصره «۲» ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۱۳۳۸ و برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳ که توسط تعدادی از نمایندگان مجلس مطرح شده است در پی تفسیری است تا از این طریق، حالت بازنشستگی را مترادف با حالت نداشتن شغل قرار دهد. هدف از این طرح همان گونه که در متن استفساریه آمده است، برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث بیمه شده متوفی است. به نظر، این طرح از دو جهت قابل بررسی است. یکی از این جهت که آیا طرح اساساً تفسیر تلقی می‌شود یا خیر و دوم اینکه در صورت تصویب، چه پیامدهای بیمه‌ای و اجتماعی متصور خواهد بود.

همان گونه که در ادامه طی مواد قانونی نشان داده خواهد شد، اساساً فرد بازنشسته، کسی است که متصدی هیچ گونه پست ثابت یا موقتی نیست و در حالت اشتغال نیز نمی‌باشد. در این حالت اگر چه می‌توان گفت که نداشتن شغل مشمول حالت بازنشستگی است و یا به عبارتی اشتغال نداشتن شامل مواردی است که یکی از این موارد حالت بازنشستگی است اما باید دانست که روح حاکم بر قانون و مراد قانونگذار از نداشتن شغل، عدم برخورداری از توانایی مالی و اداره زندگی است و نه صرف اشاره به یک حالت از حالات استخدامی. با این همه پاسخ استفساریه با در نظر گرفتن عبارت «آیا نداشتن شغل مشمول حالت بازنشستگی است؟» می‌تواند مثبت باشد و اما از آنجایی که هدف از این موضوع، برقراری حقوق وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث بیمه شده متوفی است، استفساریه فوق قانونگذاری جدید به حساب آمده و مغایر با اصل هفتادوسوم قانون اساسی است. از دیگر سو اجرای این طرح، ممکن است مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تلقی شود؛ لکن در این خصوص توضیحات بیشتری نیاز است که در ادامه خواهد آمد.

### بررسی کارشناسی طرح

در همین رابطه مناسب است مواد قانونی ذیل بررسی شوند:

۱. ماده (۷) **قانون استخدام کشوری**: براساس این قانون شغل «عبارت از مجموع وظایف و مسئولیت‌های مرتبط، مستمر و مشخصی است که از طرف سازمان امور اداری و استخدامی کشور به عنوان کار واحد شناخته شده باشد».
۲. تبصره «۲» ماده **واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (۱۳۷۳)**: در این قانون منظور از شغل عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی یا شغل و یا پستی که به طور تمام وقت انجام می‌شود.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۶۴۱

شماره چاپ:

۱۶۷۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۱۱/۳

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی  
دفاتر: مطالعات اجتماعی  
مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۴۸۳۳

تاریخ انتشار:

۱۳۹۵/۲/۲۰

۳. ماده (۱۲۴) **قانون استخدام کشوری**: این قانون وضع استخدامی مستخدمین رسمی را منحصرأً یکی از حالات زیر می‌داند: الف) اشتغال، ب) مرخصی، پ) معذورت، آمادگی به خدمت، ث) مأموریت، ج) خدمت زیر پرچم، چ) خدمت آزمایشی، ح) حال بازنشستگی، خ) از کارافتادگی، د) تعلیق، ذ) انفصال موقت، ر) انفصال دائم، ز) استعفا، ژ) غیبت موجه. «حالت اشتغال وضع مستخدمی است که در پست معینی انجام وظیفه می‌کند» و «حالت بازنشستگی وضع مستخدمی است که طبق قانون به موجب حکم رسمی مراجع صلاحیت‌دار از حقوق بازنشستگی استفاده می‌کند». حکم این ماده در قانون مدیریت نسخ شده است و البته مفاد آن در ماده (۱۲۰) قانون مزبور آمده است.

۴. **بند «۱۵» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی**: بازنشستگی عبارت است از عدم اشتغال بیمه شده به کار به سبب رسیدن به سن بازنشستگی مقرر در این قانون (قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴).

۵. **قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶**: این قانون با تقسیم پست سازمانی به ثابت و موقت، پست‌های ثابت سازمانی را فقط برای امور حاکمیتی، که جنبه استمرار دارند، قابل ایجاد می‌داند و پست‌های موقت که از جنبه استمرار برخوردار نیستند، به امور غیر حاکمیتی (امور اجتماعی و فرهنگی و خدماتی، امور زیربنایی و امور اقتصادی) اختصاص پیدا می‌کنند.

همان‌گونه که مشاهده می‌شود قانونگذار برای مفهوم‌پردازی شغل از مفاهیمی مانند مستمر، تمام‌وقت، پست معین و غیره استفاده نموده و برای بازنشستگی از مفاهیمی چون عدم اشتغال بیمه شده به کار و برخوردار از حقوق بازنشستگی بهره برده است. این موضوعات نشان می‌دهند که اساساً بازنشسته کسی است که قبل از بازنشستگی مشغول به کاری بوده و به عبارتی در حالت اشتغال بوده است. بنابراین اینکه بازنشستگی را نوعی عدم اشتغال در نظر بگیریم از پایه با روح قانون ناسازگار است. اما ذکر این نکته نیز ضروری است که بازنشستگی قطعاً به معنی اشتغال نیست؛ از طرفی نمی‌توان آن را با «عدم اشتغال» نیز مترادف دانست.

۶. **قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی، بانوان شاغل، خانواده‌ها و سایر کارکنان مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۳** پس از کلمه (شوهر)، کلمه (حرفه) حذف شده است.

وجه دوم مسئله حالات مختلفی است که یک زن می‌تواند از مستمری‌های بازماندگی و بازنشستگی بهرمنند شود. در این خصوص به نظر چهار حالت مختلف وجود دارد:

دسته اول زنانی هستند که مستمری بازنشستگی و یا از کارافتادگی دریافت می‌کنند و شوهرشان فوت می‌کند. در این صورت علاوه بر مستمری که خود فرد دریافت می‌کند، مستمری بازماندگان ناشی از فوت همسر را نیز دریافت می‌نماید (بند «۲» ماده (۴۸) قانون حمایت خانواده).

دسته دوم زنانی هستند که مستمری بازماندگان همسر خود را دریافت می‌کنند و مجدداً اقدام به ازدواج می‌نمایند. در این حالت مستمری همسر اول قطع نمی‌گردد و در صورتی که همسر دوم نیز فوت نماید، فرد مستمری بیشتر را دریافت می‌نماید (بند «۱» ماده (۴۸) قانون حمایت خانواده).

دسته سوم زنانی هستند که بازمانده والدین محسوب می‌شوند و از این طریق مستمری دریافت می‌کنند این افراد به محض ازدواج یا شاغل شدن مستمریشان قطع می‌گردد (بند «۳» ماده (۴۸) قانون حمایت خانواده).

دسته چهارم زانی هستند که بازنشسته هستند و والدینشان فوت می‌نماید، در این حالت قانونگذار به صورت مشخص بیان نکرده است که آیا بازنشستگی این افراد مترادف با شاغل بودن است یا خیر و آیا این افراد در کنار مستمری خود می‌توانند از مستمری بازماندگان نیز استفاده نمایند؟ زنان شاغلی که پس از شاغل بودن بازنشسته می‌شوند و والدین آنها در دوران اشتغال فوت کرده‌اند و حالا در حالت بازنشستگی هستند هم می‌توانند موضوع این استفسار تلقی شوند. استفساریه فوق در پی کسب تفسیر از این موضوع است، که با توجه به نکات اشاره شده اگرچه بازنشستگی می‌تواند شامل عدم اشتغال هم بشود منتها برقراری مستمری از این طریق با روح قانون ناسازگار است.

نکته‌ای که باید در اینجا بدان اشاره شود بهرمندی قشری از زنان از دو مستمری و همچنین بهره‌مندی از فاکتور شوهر داشتن است. این موضوع شاید یکی از دلایلی است که نوادگان اناث را نیز مستحق دریافت این مستمری می‌داند. به هر روی قانون موجود ممکن است نیاز به نوعی بازنویسی و اصلاح داشته باشد. در ادامه ذکر نقاط قوت و ضعف طرح ضروری است.

### نقاط قوت طرح

تفسیر مثبت مطابق استفساریه می‌تواند حقوق وظیفه فرزندان اناثی که خود بازنشسته هستند را برقرار نماید و یا کسانی که تاکنون نتوانسته‌اند از این مزیت استفاده کنند را منتفع سازد.

### نقاط ضعف طرح

۱. تصویب این قانون می‌تواند باعث شود که یک فرد از سه محل همزمان حقوق بازنشستگی و وظیفه دریافت کند که این موضوع با روح حاکم بر قوانین بیمه‌های اجتماعی مبنی بر تأمین حداقل نیازها برای عموم افراد جامعه در تقابل است.
۲. تصویب این قانون می‌تواند پیامدهای اجتماعی مشابه قانون بند «۲» ماده (۴۸) قانون حمایت خانواده ایجاد نماید و باعث کاهش رغبت به ازدواج رسمی و افزایش ازدواج‌های ثبت‌نشده گردد که می‌تواند در آینده موجب پیدایش مسائل حقوقی، اجتماعی و روانی گردد.
۳. استفساریه تنها به مفهوم بازنشستگی اشاره کرده است و سایر حالات مستمری‌بگیری از جمله حالات (ازکارافتادگی کلی و جزئی) را در نظر نگرفته است.
۴. تصویب طرح به شکل حاضر دارای بار مالی است و می‌تواند مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی در نظر گرفته شود.
۵. این استفساریه به سبب توسعه قانون مغایر با اصل هفتادوسوم قانون اساسی است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

جمع‌بندی مباحث فوق نشان می‌دهد که اگرچه حالت بازنشستگی مترادف با حالت اشتغال نیست، اما با عدم اشتغال نیز متفاوت است؛ بنابراین نمی‌توان این دو را یکی در نظر گرفت و با حالت بازنشستگی، مشابه حالت عدم اشتغال رفتار نمود. مطابق بند «۲» ماده (۴۸) قانون حمایت خانواده مصوب سال ۱۳۹۱ تجمیع حقوق بازنشستگی و وظیفه (بازماندگان) مسبوق به سابقه است بر همین اساس به نظر می‌رسد که می‌توان موضوع مورد بحث در این استفساریه را نیز مشابه مصداق فوق‌الذکر در نظر گرفت و برای دختر بازنشسته بازمانده مستمری پدر را برقرار کرد اما با این شرط که قانونگذاری جدید انجام شود و بار مالی ناشی از قانون نیز در نظر گرفته شود. با این تفاسیر نگارش طرح به شکل فعلی و ایجاد زمینه برای پرداخت چند مستمری به‌طور همزمان به یک فرد

می‌تواند با عدالت اجتماعی در تناقض قرار گیرد. ازسوی دیگر مواردی وجود دارد که حتی تجمیع سه مستمری به‌طور همزمان نیز مبلغ چشمگیری نیست، چرا که درحال حاضر میانگین مستمری پرداختی، تنها می‌تواند ۴۸ درصد هزینه‌های یک خانوار را تأمین کند؛ بنابراین پرداخت ۳ مستمری به کسانی که در پایین طیف قرار دارند، تقریباً معادل تأمین هزینه‌های یک خانوار خواهد بود.

**بنابراین پیشنهاد می‌شود** برای اینکه موضوع به‌طور همه‌جانبه بررسی شود و بتواند جوانب مختلف مسئله را مورد مطالعه قرار دهد، طرح فعلی از دستورکار خارج گشته و پس از بررسی‌های لازم، موضوع در قالب یک طرح مدون ارائه شود تا تمامی مسائل مرتبط با آن از قبیل میزان پوشش، مسائل اجتماعی، روانی و حقوقی مرتبط با خانواده و خط فقر و سبک زندگی مورد توجه قرار گیرند.

