

ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه در سازمان تأمین اجتماعی و راهکارهای اصلاحی^۱

دکتر کوروش کاویانی^۲

چکیده

موضوع ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه در بیمه‌های تجارتي، از اهمیت چندانی برخوردار نیست زیرا معمولاً انعقاد قرارداد بیمه یا اجرای تعهدات بیمه‌گر معلق به دریافت حق بیمه است. بنابراین در بیمه‌های تجارتي توسل به سازوکارهای وصول قهری حق بیمه به ندرت اتفاق می‌افتد. متقابلاً طبیعت بیمه‌های اجتماعی میل به فرار از پرداخت حق بیمه را به همراه دارد و ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه جایگاه مهمی را در حقوق بیمه اجتماعی داراست. در این میان اهمیت موضوع در مورد سازمان تأمین اجتماعی مضاعف است زیرا: اولاً؛ سازمان تأمین اجتماعی متولی تأمین پوشش بیمه‌ای کارگرانی است که مشمول قوانین خاص بیمه‌ای نیستند و لذا دارای تنوع و ناهمگونی بسیاری هستند؛ دستمزدهای متنوع، پراکندگی در دو بخش خصوصی و دولتی، اشتغال در کارگاه‌های یک نفره تا کارخانه‌های

۱. مقاله حاضر برگرفته از طرح پژوهشی با همین عنوان است که در سال ۱۳۸۵ در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی انجام پذیرفته است.

۲. استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی

بسیار بزرگ و نهایتاً قوانین ناهماهنگی که هر یک به نوعی درصدد گسترش حمایت قشری از بیمه‌شدگان هستند.

این ناهمگونی‌ها اجرای نظارت جامع را دشوار و بلکه ناممکن می‌نماید و امکان فرار از پرداخت حق بیمه را دو چندان نموده و ضرورت شناسایی دقیق ظرفیت فعلی ضمانت اجراهای عدم پرداخت حق بیمه و اصلاح آنها را مسجل می‌سازد.

ثانیاً: بحث تقلیل حق بیمه سهم کارگر و کارفرما به ویژه در ماه‌های اخیر به صورتی جدی مطرح است. قضاوت راجع به درستی این اقدام بر عهده کارشناسان اقتصاد بیمه است اما تردیدی نیست که یکی از راه‌های مهم جبران تقلیل نرخ حق بیمه، بازنگری در ضمانت اجراهای وصول حق بیمه و کاستن از فرار حق بیمه است. بر این اساس بخش اول مقاله حاضر به بررسی و ارزیابی ضمانت اجراهای هفتگانه عدم پرداخت حق بیمه اختصاص یافته و بخش دوم با تکیه بر رویکردی معین راهکارهای اصلاحی مطرح شده است.

کلید واژه‌ها: حق بیمه، عدم پرداخت حق بیمه، سکوت کارگر، تقسیط حق بیمه، قطعیت بدهی، تأخیر تأدیه.

۱. ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه

۱-۱. حق حبس و ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی

ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد:

«کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه‌شده به سازمان می‌باشد و مکلف است در موقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه‌شده را کسر نموده و سهم خود را بر آن افزوده به سازمان تأدیه نماید. در صورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه‌شده خودداری کند، شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود. تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه‌شده نخواهد بود.»

ملاحظه می‌گردد که ذیل این ماده سازمان تأمین اجتماعی را از اعمال مهم‌ترین و ساده‌ترین ضمانت اجرای متصور در مواجهه با عدم پرداخت حق بیمه، یعنی حق حبس^۱ منع نموده است،

۱. در قلمرو حقوق خصوصی، حق حبس ضمانت اجرایی بسیار ساده و منطقی برای عقود معوض است. بدین معنا که هر طرف قرارداد، جز در موارد استثنائی می‌تواند اجرای تعهدات ناشی از قرارداد را به اجرای تعهدات طرف مقابل، موکول نماید. مثلاً ماده ۳۷۷ قانون مدنی مقرر می‌دارد:

معذک اهمیت این ضمانت اجرا در مقایسه با سایر ضمانت اجراها ایجاب می‌کند که مفاد ماده ۳۶ و نحوه اعمال آن به دقت مطالعه شده و استثنائات احتمالی وارد بر ممنوعیت حق حبس آشکار گردد.

۱-۱-۱. استثنائات و قیود احتمالی ماده ۳۶

۱-۱-۱-۱. مرور زمان. حقوق مندرج در ماده ۳۶ ظاهراً مقید به محدوده زمانی خاصی نیست و آرای محاکم نیز معمولاً متکی بر همین برداشت از قانون است. بر اساس این تفسیر کارگر محق است که حتی پس از گذشت ده‌ها سال، الزام سازمان به برقراری مستمری بازنشستگی را به استناد سوابق اشتغال طولانی و قدیمی که هرگز حق بیمه آن پرداخت نشده است، خواستار گردد.

لازم به توضیح است پذیرش نتایج این تفسیر در شرایط فعلی که مرور زمان طرح دعوی از آئین دادرسی مدنی حذف شده است عجیب به نظر می‌آید اما با فرض وجود مرور زمان در آیین دادرسی مدنی طرح ادعاهای بسیار کهنه ناممکن شده و از این حیث اجرای ماده ۳۶ محدود می‌گردد.

۱-۱-۲. سکوت کارگر. قانون تأمین اجتماعی هیچ‌گونه وظیفه‌ای را برای کارگر در برابر سازمان تأمین اجتماعی پیش‌بینی ننموده است، بنابراین با تمسک به ظاهر ماده ۳۶ ممکن است چنین اظهارنظر شود که کارگر تکلیفی به اعلام اشتغال خویش ندارد بلکه حتی مجاز است که با توافق یا تبانی با کارفرما وجود رابطه کارگری را پنهان نموده و در عین حال مدعی

«هر یک از بایع و مشتری حق دارد از تسلیم مبیع یا ثمن خودداری کند تا طرف دیگر حاضر به تسلیم شود مگر اینکه مبیع یا ثمن مؤجل باشد در این صورت هر کدام از مبیع یا ثمن که حال باشد باید تسلیم شود.»

بیمه تجارتي نیز نمونه‌ای از عقود معوض است که در آن حق حبس وجود دارد. ماده ۱ قانون بیمه در مقام تعریف عقد بیمه به وابستگی تعهد هر یک از طرفین به تعهد طرف مقابل نیز اشاره دارد. بنابراین، پیش‌بینی حق حبس در بیمه تجارتي به عنوان یکی از عقود معوض شرکت‌های بیمه را جز در موارد استثنائی از توسل به مراجع قضائی جهت وصول حق بیمه بی‌نیاز می‌کند. (جهت مطالعه تفصیلی راجع به حق حبس رجوع شود به: کاتوزیان، ناصر، حقوق مدنی، قواعد عمومی قراردادها، جلد ۴، ص ۸۶، ش ۷۲۶ به بعد)

۱. گاه مفاد توافق صرفاً سکوت کارگر در برابر عدم پرداخت حق بیمه به قصد صرف‌نظر نمودن از مزایای تأمین اجتماعی است اما گاه مفاد توافق مبتنی بر قصد اضرار سازمان با طرح ادعای سابقه اشتغال در آینده است. توافق اخیر را تبانی نامیده‌ام.

بهره‌مندی از مزایای مقرر در ماده ۳۶ گردد. از آنجا که ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی هیچ‌گونه تکلیفی را برای کارگر پیش‌بینی ننموده است به سختی می‌توان انتظار داشت که دادگاه‌ها سکوت کارگر را حتی اگر ناشی از تبانی با کارفرما باشد، عامل ورود زیان به سازمان تأمین اجتماعی دانسته و به منظور جبران آن، کارگر را نیز مسئول حق‌بیمه معوقه دانسته یا آنکه در مقام جبران زیان سازمان، اجرای تعهدات در برابر کارگر را به وصول حق‌بیمه معوقه موکول نمایند.

۱-۱-۳. فوت کارگر یا کارفرما یا انحلال کارگاه: ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی در مورد فوت کارگر و کارفرما یا انحلال کارگاه حکمی ندارد و از نظر حقوقی نیز دلیلی به نظر نمی‌رسد که حقوق ناشی از این ماده در صورت مذکور ساقط گردد. بنابراین ورثه کارگر می‌توانند حقوق ناشی از ماده ۳۶ را اعم از اینکه متعلق به بیمه‌شده اصلی (متوفی) یا بیمه‌شدگان تبعی باشد، مطالبه نمایند.^۱ به علاوه فوت کارفرما یا انحلال کارگاه مانع از اثبات وجود سابقه اشتغال و برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی نخواهد بود.

۱-۱-۲. نحوه اعمال حقوق ناشی از ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی

اعمال ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی به دو صورت اختیاری و قهری متصور است. در اعمال اختیاری، سازمان تأمین اجتماعی به محض آگاهی یافتن از وجود شخص مشمول قانون تأمین اجتماعی مبادرت به اجرای تعهدات خویش در برابر وی نموده و البته به وصول حق‌بیمه نیز اقدام می‌نماید. حصول آگاهی معمولاً از طریق بازرسی‌های سازمان حاصل می‌گردد خواه مسبق به تقاضای بیمه‌شده باشد و خواه نه. مع‌ذلک انجام بازرسی جهت حصول آگاهی موضوعیت نداشته و آگاهی به هر طریق دیگر نیز، سازمان تأمین اجتماعی را با توجه به ماده ۳۶ مکلف به اجرای تعهدات خویش در برابر بیمه‌شده می‌سازد.

توسل به اعمال قهری حقوق ناشی از ماده ۳۶ هنگامی موضوعیت می‌یابد که میان مدعی و سازمان تأمین اجتماعی اختلاف حاصل گردد.^۲ در این صورت مدعی استحقاق برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی از چهار طریق متفاوت ممکن است مبادرت به اعمال قهری حقوق

۱. ورثه ممکن است به عنوان مثال حقوق بازنشستگی متوفی را مطالبه کنند همچنان که ممکن است مدعی مستمری بازماندگان شوند.

۲. اعم از اینکه ادعا به کلی پذیرفته نشود یا آنکه راجع به مدت و میزان دستمزد اختلاف شود.

خویش بنماید. هر یک از این چهار طریق دارای معایب و محاسنی برای هر یک از طرفین اختلاف است. اینک به بررسی تفصیلی هر یک از طرق مذکور با تکیه بر آثار مثبت و منفی آن نسبت به سازمان تأمین اجتماعی پرداخته می‌شود:

۱-۱-۲-۱. توسل به هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مقرر در قانون کار

• **خواسته قابل طرح در هیئت.** ماده ۱۵۷ قانون کار هر گونه اختلاف فردی بین کارگر و کارفرما را که از قانون کار ناشی شده باشد در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف دانسته است. در این ماده و سایر مواد قانون کار اختلاف فردی تعریف نشده است لذا با توجه به مفهوم عرفی این عبارت باید پاسخ داد که عدم پرداخت حق بیمه از سوی کارفرما اختلاف فردی میان کارگر و کارفرما محسوب می‌گردد یا خیر؟

با توجه به حکم صریح ماده ۳۶ که عدم پرداخت حق بیمه را مؤثر در حقوق کارگر نمی‌داند اساساً عدم پرداخت حق بیمه موجب بروز اختلاف میان سازمان تأمین اجتماعی و کارفرما است، نه کارگر و کارفرما. وانگهی، چنانچه در ذی‌نفع بودن کارگر نسبت به پرداخت حق بیمه اصرار بورزیم ناگزیر از آن خواهیم بود که اختلاف حاصله را اختلافی سه طرفه بدانیم. بنابراین در هر حال نمی‌توان صرف عدم پرداخت حق بیمه را مصداق اختلاف فردی کارگر و کارفرما دانسته و حل آن را در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مقرر در قانون کار دانست. مع‌ذکب رویه عملی هیئت‌ها حکایت از عدم پذیرش این عقیده دارد. البته ممکن است کارگر به جای طرح خواسته الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه دعاوی دیگری نظیر مطالبه حقوق و مزایای ناشی از کار را مطرح نماید که رسیدگی به آنها قطعاً در صلاحیت هیئت‌ها است و احکام صادره به عنوان دلیل وجود سابقه اشتغال، علیه سازمان تأمین اجتماعی مورد استناد قرار می‌گیرد.

• **آثار احکام هیئت‌ها نسبت به سازمان تأمین اجتماعی.** از آنجا که سازمان تأمین اجتماعی هیچ‌گونه نقشی در جریان رسیدگی به دعوی میان کارگر و کارفرما ندارد و چه بسا اقرار غیرواقع یا ادله غیرمعتبر اساس صدور حکم قرار گیرد این پرسش مطرح می‌گردد که احکام هیئت‌ها تا چه حدی قابلیت استناد علیه سازمان تأمین اجتماعی را دارند. در پاسخ باید گفت احکام صادره از سوی هیئت‌ها حتی اگر متضمن الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه باشد، به خودی خود تکلیفی را برای سازمان ایجاد نمی‌نماید بلکه همان‌گونه که

در مقدمه بیان شد احتمال متعارف وجود شخص مشمول قانون تأمین اجتماعی، سازمان را مکلف می‌سازد که نسبت به مسئله با توجه به ابزارهایی که در اختیار دارد بررسی لازم را به عمل آورده و اتخاذ تصمیم نماید. بنابراین، احکام هیئت‌ها به طور غیرمستقیم تکلیف انجام تحقیقات و اتخاذ تصمیم را برای سازمان به همراه دارد در این راه تفاوتی ندارد که حکم صادره صرفاً به عنوان دلیل وجود سابقه اشتغال توسط کارگر به سازمان ارائه گردد یا آنکه حکم صادره متضمن الزام به پرداخت حق بیمه باشد زیرا در فرض اخیر نیز سازمان مکلف به وصول حق بیمه واریزی و آنگاه انجام تحقیقات است. در اینجا تأکید می‌کنم وصول حق بیمه واریزی برخلاف تصور غالب در میان کارشناسان بیمه‌ای سازمان، به منزله قبول سابقه اشتغال نبوده و اساساً تکلیفی ناشی از حکم صادره نیست چرا که هر شخص حق دارد در هر زمان با اعتقاد به اینکه تکلیف پرداخت حق بیمه دارد و جوهی را به سازمان واریز نماید و سازمان مجاز نیست که ابتدائاً از پذیرش حق بیمه خودداری ورزد بلکه سازمان باید پس از وصول حق بیمه مطابق مقررات به بررسی و تصمیم‌گیری مبادرت ورزد.

تنها نکته آن است که چنانچه واریز حق بیمه در مقام اجرای حکم هیئت صورت پذیرفته باشد و سازمان پس از وصول و انجام تحقیقات به دلایلی مبنی بر عدم وجود سابقه اشتغال و نادرستی حکم پی ببرد یا دلائل ابرازی را برای احراز وجود سابقه اشتغال کافی نداند، علاوه بر اینکه از اجرای تعهدات در برابر مدعی، خودداری می‌نماید الزامی به انجام واکنش قانونی نسبت به حکم صادره دارد یا خیر؟ پاسخ منفی است^۱ هر چند که معنی نیز در این راه وجود ندارد.

• **اقدامات بعدی کارگر و واکنش‌های احتمالی سازمان.** مخالفت سازمان با مفاد رأی هیئت، اختلاف میان کارگر و سازمان را محقق می‌سازد و در نتیجه محتمل است که کارگر از دادگاه عمومی یا دیوان عدالت اداری، الزام سازمان را به اجرای تعهدات بیمه‌ای خواستار گردد.

طرح دعوی در دادگاه عمومی بدون تردید منجر به صدور قرار عدم صلاحیت می‌گردد و بحث درباره نحوه واکنش به ورود دادگاه به ماهیت چنین دعوایی غیرضروری به نظر می‌رسد.

۱. چنانچه بیم آن باشد که دلایل تحصیل شده در آینده از میان برود تکلیف به تأمین دلیل وجود دارد.

متقابلاً در مورد صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به چنین خواسته‌ای تردید وجود ندارد. در این صورت واکنش دیوان عدالت اداری به اعتراض سازمان به رأی هیئت تشخیص یا حل اختلاف که مستند دعوی قرار گرفته است محدود به صور زیر خواهد بود:

- دیوان عدالت اداری، خود را برای رسیدگی به اعتراض سازمان صالح ندانسته و در عین حال صدور قرار اناطه را نیز غیر ضروری یا ناممکن بداند. در این صورت قهراً حکم محکومیت سازمان با استناد به رأی صادر می‌گردد که در برابر آن هیچ‌گاه حق دفاع وجود نداشته است!
- احتمال دیگر آن است که دیوان عدالت اداری در مواجهه با اعتراض سازمان نسبت به رأی هیئت تشخیص و حل اختلاف رأساً مبادرت به رسیدگی نماید. در این صورت دیوان عدالت اداری تخصص و ابزارهای لازم برای بررسی و تحقیق راجع به ادعای سابقه اشتغال را نداشته و این خطر وجود دارد که دلایل سست و غیرمعتبر مبنای محکومیت سازمان قرار گیرد.
- احتمال دیگر آن است که دیوان عدالت اداری اعتراض سازمان را از مصادیق ماده ۳۲ آئین دادرسی دیوان دانسته و مبادرت به صدور قرار اناطه بنماید. در این هنگام سازمان ناگزیر از طرح دعوی در دادگاه عمومی به خواسته ابطال رأی هیئت تشخیص و حل اختلاف خواهد بود اما مشکل اصلی در این مرحله مواجهه با این عقیده غالب است که نهادهای عمومی و دولتی حق اعتراض به تصمیمات مراجع اداری (غیر قضائی) را ندارند!

۲-۱-۱. توسل به دادگاه عمومی حقوقی

- **خواسته‌های احتمالی و صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی.** مدعی سابقه اشتغال ممکن است با هدف اعمال حقوق ناشی از ماده ۳۶ سه خواسته متفاوت را در برابر دادگاه عمومی حقوقی مطرح نماید:

- خواسته اثبات سابقه اشتغال؛
- خواسته الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه که متضمن اثبات سابقه نیز هست؛
- خواسته الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه و الزام سازمان به اجرای تعهدات.

در مورد خواسته الزام سازمان به اجرای تعهدات، به سختی می‌توان احتمال داد که دادگاه عمومی حقوقی خود را صالح بداند اما در مورد سایر خواسته‌ها دو احتمال نسبتاً مساوی وجود دارد:

- قبول صلاحیت به استناد اصل ۱۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
 - قرار عدم صلاحیت به صلاحیت هیئت تشخیص مقرر در قانون کار یا هیئت تشخیص مطالبات مقرر در قانون تأمین اجتماعی.
- آثار حکم دادگاه نسبت به سازمان تأمین اجتماعی. آثار حکم دادگاه اعم از اینکه صرفاً متضمن اثبات سابقه اشتغال باشد یا متضمن الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه، با آنچه که در مورد احکام هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف وزارت کار بیان شد، تفاوتی نخواهد داشت.
 - اقدامات بعدی کارگر و واکنش احتمالی سازمان. در فرضی که در دعوی اثبات سابقه اشتغال یا دعوی الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه، سازمان تأمین اجتماعی نیز خواننده دعوی بوده یا آنکه از طریق جلب ثالث، ورود ثالث یا اعتراض ثالث در دعوی شرکت یافته است، دلیلی برای بروز اختلاف بعدی نیست زیرا سازمان کاملاً از حق دفاع برخوردار بوده است و قطعاً استنکاف سازمان از اجرای تعهدات، موجب محکومیت وی در دیوان عدالت اداری خواهد شد. مگر اینکه دادگاه صرفاً راجع به مدت سابقه اشتغال مبادرت به صدور حکم نموده باشد و راجع به میزان دستمزد اختلاف بروز نماید.
- چنانچه سازمان خواننده دعوی نبوده و از طریق ورود یا جلب و اعتراض ثالث نیز در دادرسی شرکت ننموده باشد پس از آگاهی از مفاد حکم صادره همانند آنچه که در مورد احکام هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف بیان شد، عمل می‌نماید با این تفاوت که در صورت بروز اختلاف و طرح دعوی در دیوان عدالت اداری چنانچه اعتراض سازمان به حکم دادگاه عمومی منجر به صدور قرار اناطه گردد، طی مسیر اعتراض ثالث به استناد مواد ۴۱۷ تا ۴۲۵ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی حقوق سازمان تأمین اجتماعی را تأمین می‌نماید.
- نتایج قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی حقوقی به شایستگی مراجع شبه قضایی. چنانچه قرار عدم صلاحیت دادگاه عمومی به شایستگی هیئت تشخیص و حل اختلاف مقرر در قانون کار باشد، مجدداً همه مراحل که آنها را ذیل شماره ۱-۲-۱ توضیح داده شد، طی

می شود اما جالب آن است که بعضی محاکم عمومی مبادرت به صدور قرار عدم صلاحیت به شایستگی هیئت های تشخیص مطالبات سازمان تأمین اجتماعی نموده اند که طبق ماده ۲۸ قانون آئین دادرسی دادگاه های عمومی و انقلاب در امور مدنی به دیوان عالی کشور ارجاع شده و به دفعات مورد تأیید قرار گرفته است. این رویه قطعاً نادرست است و به نظر نمی رسد که استمرار یابد.

۳-۲-۱. توسل به دادگاه عمومی کیفری

• **فرایند صدور حکم در دادگاه عمومی کیفری.** ماده ۱۴۸ قانون کار مقرر می دارد:
«کارفرمایان کارگاه های مشمول این قانون مکلفند بر اساس قانون تأمین اجتماعی نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند.»

این ماده در مقایسه با قانون تأمین اجتماعی متضمن حکم جدیدی نیست^۱ اما ضمانت اجرای مقرر در ماده ۱۸۳ گزینه دیگری را برای الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه و همچنین اعمال ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی فراهم آورده است:

«کارفرمایانی که برخلاف مفاد ماده ۱۴۸ این قانون از بیمه نمودن کارگران خود خودداری نمایند، علاوه بر تأدیه کلیه حقوق متعلق به کارگر (سهم کارفرما) با توجه به شرایط و امکانات خاطی و مراتب جرم به جریمه نقدی معادل دو تا ده برابر حق بیمه مربوطه محکوم خواهند شد.»

بحث تفصیلی راجع به ماده اخیر را به عنوان یکی از ضمانت اجراهای عدم پرداخت حق بیمه به شماره ۴-۱-۱ واگذار نموده و در اینجا فقط به مطالعه آثار این ماده جهت اعمال حقوق ناشی از ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی پرداخته می شود.

نحوه انشاء ماده ۱۸۳ دلالت بر این دارد که الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه، مستلزم تقدیم دادخواست از سوی شاکی نیست رویه محاکم نیز مؤید همین استنباط است. بنابراین، با شکایت کارگر مبنی بر تخلف کارفرما از اجرای مفاد ماده ۱۴۸ قانون کار، دادگاه عمومی کیفری باید مبادرت به رسیدگی نموده و در صورت اثبات اتهام، پس از تعیین میزان حق بیمه پرداخت

۱. تکلیف بیمه نمودن کارگر در ماده ۱۴۸ این شبهه را به وجود می آورد که کارگران بیمه نیستند و پس از انجام تکلیف مقرر از سوی کارفرما بیمه می شوند. در شماره ۱-۴-۱ راجع به این شبهه توضیح داده خواهد شد.

نشده حکم به جزای نقدی و به علاوه الزام کارفرما به پرداخت حقیبمه به سازمان تأمین اجتماعی صادر نماید.

- آثار حکم نسبت به سازمان تأمین اجتماعی. بدیهی است که مفاد حکم صادره متضمن تکلیفی برای سازمان نیست اما همان گونه که در موارد پیشین نیز بیان شد، آگاهی سازمان نسبت به صدور این حکم به نحو غیرمستقیم وظیفه انجام تحقیقات و اتخاذ تصمیم را در پی دارد. چنانچه نتیجه تحقیقات به احراز صحت مفاد حکم صادره نینجامد و مثلاً گمان برود که اقرار غیرواقع یا شهادت کذب مبنای صدور حکم قرار گرفته است، سازمان مبادرت به اجرای تعهدات خویش ننموده و اختلاف میان سازمان و کارگر محقق می شود.
- اقدامات بعدی کارگر و واکنش سازمان. طرح دعوی در دیوان عدالت اداری به خواسته الزام سازمان به اجرای تعهدات، تنها اقدام متصور پس از بروز اختلاف میان کارگر و سازمان است. در قوانین جاری برای اعتراض ثالث نسبت به احکام کیفری طریقی پیش بینی نشده است و به نظر می رسد که در این گونه موارد دیوان عدالت اداری ناگزیر از محکوم نمودن سازمان به استناد دادنامه دادگاه کیفری است و حال آنکه سازمان تأمین اجتماعی در برابر آن حق هیچ گونه دفاعی را دارا نبوده است!

۴-۲-۱. توسل به دیوان عدالت اداری. در شماره های پیشین فروضی را که مدعی ابتدائاً از یک مرجع قضائی یا شبه قضائی تحصیل دلیل نموده و آن گاه به دیوان عدالت اداری رجوع می نماید، پس از بررسی نشان داده شد، تنها فرض باقی مانده آن است که مدعی مستقیماً به دیوان رجوع نماید. در این صورت دیوان عدالت اداری باید به استناد ماده ۳۲ آئین رسیدگی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹ مبادرت به صدور قرار اناطه نماید. البته در مواردی ملاحظه شده است که بعضی شعب دیوان راساً نسبت به احراز سابقه اشتغال اقدام می نمایند. نتیجه عملی این اقدام خلاف قانون ممکن است در بعضی موارد به سود سازمان باشد اما اساساً باید مبنای بر این نهاد که دیوان عدالت اداری تخصص کافی و ابزارهای تحقیق و تحصیل ادله برای احراز وجود یک رابطه قراردادی را در اختیار ندارد.

۱. در صورت پذیرش صدور قرار اناطه و آن گاه اثبات تبانی کارگر و کارفرما در صدور حکم کیفری ممکن است بتوان از محکومیت سازمان جلوگیری نمود. هر چند که طی این طریق بسیار دشوار است.

۱-۲. ضمانت اجرای مقرر در ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی

۱-۲-۱. معرفی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی و فلسفه وضع آن

ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد:

«مطالبات سازمان بابت حق بیمه و خسارات تأخیر و جریمه‌های نقدی که ناشی از اجرای این قانون یا قوانین سابق بیمه‌های اجتماعی و قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان باشد، همچنین هزینه‌های انجام شده طبق مواد ۶۵ و ۸۹ و خسارات مذکور در مواد ۹۹ و ۱۰۰ این قانون، در حکم مطالبات مستند به اسناد لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به وسیله مأمورین اجرای سازمان قابل وصول می‌باشد. ...»

به منظور بیان فلسفه وضع این حکم ابتدا باید یادآور شد که اساساً اعطای اختیار صدور اجرائیه به نهادهای دولتی و عمومی امری استثنائی است زیرا دولت و کلیه اشخاص حقوقی حقوق عمومی جهت احقاق حقوق خویش و از جمله وصول مطالبات، امتیازی بر سایر اشخاص نداشته و باید مانند آنان به دادگستری متوسل شوند.^۱ مع‌ذلک گستردگی تعهدات سازمان تأمین اجتماعی و به‌ویژه معلق نبودن اجرای آنها به وصول حق بیمه مقنن را متمایل نموده است که در مقام جبران تحمیل چنین تعهداتی به سازمان تأمین اجتماعی امتیاز مهمی را نیز اعطا نماید. امتیاز مزبور برخلاف تصور اولیه خالی از آثار منفی نبوده و نمی‌توان آن را یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر و بدون جایگزین تلقی نمود زیرا چه بسا اقتدار ناشی از ماده ۵۰ انگیزه تلاش در ایجاد ساز و کارهای مشوق پرداخت اختیاری حق بیمه را از میان ببرد و در نتیجه چهره سازمان تأمین اجتماعی نزد عامه و حتی بیمه‌شدگان، دگرگون شده و نقش آن به عنوان مأمور وصول قهری حق بیمه بر نقش اصلی یعنی تأمین اجتماعی غلبه نماید.

۱-۲-۲. قواعد حاکم بر اجرا

متأسفانه ماده ۵۰ نحوه اعمال امتیازی بدین اهمیت را به صراحت بیان ننموده است. ذیل این ماده مقرر می‌دارد اجرا طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی صورت می‌پذیرد اما در عین حال از ضرورت تصویب آیین‌نامه اجرایی سخن می‌گوید! بدین ترتیب معلوم نیست که

۱. اجرای کامل اصل تفکیک قوا مانع از آن است که قوه مجریه اختیار صدور اجرائیه برای وصول مطالبات خویش را دارا گردد.

عملیات اجرایی تابع آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایت از عملیات اجرایی مصوب ۱۳۵۵/۴/۶ وزیر دادگستری است یا تابع آیین‌نامه‌ای است که ماده مزبور تصویب آن را الزامی نموده است؟

برای رفع این ابهام به نظر می‌رسد تنها راه‌حل آن است که گفته شود بعضی از مواد آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا ماهیتاً مختص اجرای اسناد رسمی بوده و قابل تسری به اجرای مطالبات سازمان نیست. متقابلاً اجرای مطالبات سازمان نیازمند قواعد خاصی است که در آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی لازم‌الاجرا پیش‌بینی نشده است. بنابراین می‌توان گفت که آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ صرفاً می‌تواند مکمل آیین‌نامه اجرای مفاد اسناد رسمی باشد و نباید مواد آن مغایر با آیین‌نامه مزبور باشد.

۳-۲-۱. مجری علیه

مسئولیت پرداخت حقیقه و خسارت تأخیر تأدیه آن منحصر به کارفرما نیست و در پاره‌ای موارد اشخاص دیگری مسئولیت پرداخت آن را عهده‌دار هستند لذا این پرسش مهم مطرح می‌گردد که اجرائیه موضوع ماده ۵۰ صرفاً علیه کارفرما قابلیت صدور دارد یا گستره اعمال آن هر شخصی را در برمی‌گیرد که مسئول پرداخت حقیقه است؟

ماده ۵۰ در این زمینه صراحتی ندارد و بلکه اطلاق آن^۱ هر شخص مسئول پرداخت حقیقه را شامل می‌گردد. آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ نیز در این زمینه محدودیتی ایجاد ننموده و عملاً همین استنباط را تأیید نموده است. معذک باید توجه داشت اجرائیه ماده ۵۰ علیه اشخاصی قابل صدور است که مسئول پرداخت حقیقه باشند^۲ بنابراین در معدود مواردی که شخص مسئول پرداخت حقیقه نیست اما مسئولیت جبران زیان ناشی از عدم پرداخت آن را دارد اعمال ماده ۵۰ مقدور نیست. مثلاً ماده ۱۴۲ لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت، مدیران شرکت سهامی را مسئول جبران خسارت اشخاص ثالث دانسته است. بنابراین در فرضی که وصول مطالبات ناشی از حقیقه از شرکت قابل وصول نباشد مراجعه به مدیران شرکت به استناد حکم اخیر، مستلزم مراجعه به دادگاه است. همچنین مدیران تصفیه شرکت‌ها

۱. این ماده مطالبات سازمان بابت حقیقه را مطلقاً قابل وصول از طریق اجرائیه دانسته است و نه مطالبات بابت حقیقه از کارفرما را.

۲. از جمله کارفرما، وارث کارفرما در حدود ماترک و اشخاص مشمول ماده ۳۷ و ۳۸ قانون تأمین اجتماعی.

که بدون رعایت تشریفات قانونی مبادرت به اعلام ختم عملیات تصفیه نموده باشند محتمل است مسئول جبران خسارت ناشی از عدم پرداخت حق بیمه از سوی شخص حقوقی باشند اما در این مورد نیز اجرائیه موضوع ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی قابلیت صدور ندارد.

۴-۲-۱. اجرا و شرط قطعیت بدهی

ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مطالبات سازمان بابت حق بیمه را به نحو مطلق از طریق صدور اجرائیه قابل وصول دانسته است اما ماده ۳ آیین نامه اجرایی این اختیار را به درستی به مطالبات قطعی مقید نموده است، زیرا توجه به فرایند قطعی شدن مطالبات (مواد ۳۹ تا ۴۴ قانون تأمین اجتماعی) حاکی از آن است که استناد به اطلاق ماده ۵۰ و صدور اجرائیه برای مطالبات قطعی نشده، مغایر با مقصود مقنن است. بنابراین تمیز بدهی قطعی از بدهی غیرقطعی به عنوان مهمترین شرط صدور اجرائیه ضروری است. بدین منظور با توجه به مواد ۳۹ تا ۴۴ قانون تأمین اجتماعی می توان گفت بدهی کارفرما هیچ گاه قطعی نمی گردد مگر آنکه از سوی سازمان مطالبه گردد. مطالبه به دو صورت کلی و جزئی متصور است. چنانچه کارفرما اساساً به تکلیف مقرر در ماده ۳۹ مبنی بر پرداخت حق بیمه و صورت مزد اقدام ننموده باشد تمامی حق بیمه براساس بر آورد سازمان مطالبه می گردد و چنانچه تکلیف مقرر در ماده ۳۹ به صورتی ناقص انجام یافته باشد فقط مابه التفاوت حق بیمه متعلقه مطالبه می شود. پس از وقوع مطالبه که ابلاغ صحیح^۱ ملاک اثبات آن است به دو صورت قطعیت طلب محقق می گردد؛ گذشت مهلت مقرر در ماده ۴۲ و عدم اعتراض به برآورد سازمان با تأیید برآورد سازمان در هیئت های تشخیص مطالبات که متعاقب اعتراض کارفرما صورت می پذیرد.

۵-۲-۱. اجرا و تقسیط بدهی

ماده ۴۶ قانون تأمین اجتماعی بدهی کارفرمایان را قابل تقسیط دانسته است اما به این امر تصریح ننموده است که این امتیاز فقط راجع به مطالبات غیرقطعی است یا آنکه مطالبات قطعی شده را نیز شامل می گردد. از آنجا که ماده ۴۶ بلافاصله پس از مواد راجع به چگونگی اعتراض کارفرما و رسیدگی به آن در هیئت های تشخیص آمده است این عقیده تقویت می شود که امتیاز تقسیط بدهی، مطالبات قطعی را نیز در بر می گیرد هر چند که ماده ۹۶ آیین نامه اجرایی ماده

۱. ابلاغ غیر صحیح مانع از قطعیت طلب می گردد.

۵۰، پا را از این نیز فراتر گذاشته و حتی تقسیط بدهی پس از صدور اجرائیه را نیز مجاز دانسته است و بعلاوه در ماده ۹۷ امکان تقسیط بدهی بیش از ۳۶ قسط مذکور در ماده ۴۶ قانون تأمین اجتماعی را با تصویب شورای عالی سازمان فراهم نموده است! مغایرت احتمالی این مواد با قانون تأمین اجتماعی محل تأمل است خاصه اینکه اساساً تقسیط بدهی خصوصاً پس از حذف بهره^۱ امتیازی مهم و کاملاً مجانی برای کارفرما است که ظاهراً در همه مراحل وصول طلب یعنی قبل از قطعی شدن، پس از آن و نیز پس از صدور اجرائیه به صورت یکسان به بدهکاران اعطا می‌گردد.

۶-۲-۱. شکایت از عملیات اجرایی

مواد ۹۲ و ۹۳ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی مراجعی را جهت شکایت از عملیات اجرایی معین نموده است. این مواد به موجب دادنامه شماره ۲۶۸ مورخ ۱۳۸۱/۷/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده‌اند. ابطال این مواد مانع از آن نیست که اشخاص، شکایات خویش را با رعایت سلسله مراتب اداری در سازمان تأمین اجتماعی مطرح نمایند مع‌ذلک چنانچه اختلاف حاصله برطرف نگردد، مفاد ادعای شاکی اقدام خلاف قانون مأمورین دولت است که رسیدگی به آن در صلاحیت دیوان عدالت اداری است. دیوان عدالت اداری ممکن است ابتدائاً قرار تعلیق عملیات اجرایی را صادر نموده و پس از رسیدگی که ممکن است متضمن صدور قرار اناطه نیز باشد، حکم به ابطال آن یا حکم به بی‌حقی شاکی و رفع تعلیق را صادر نماید.

۷-۲-۱. ممانعت از اجرا و ضمانت اجرای کیفری

ماده ۱۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی ممانعت از اجرا را مشمول ضمانت اجرای کیفری مقرر در قانون منع بازداشت اشخاص در قبال مقررات و الزامات مالی مصوب ۱۳۵۲ اعلام نموده است. این قانون به موجب ماده ۷ قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ نسخ شده است، صرفنظر از اینکه قبل از نسخ قانون اخیر نیز ماده ۱۲ مغایر با قانون بوده است. در حال حاضر نیز نمی‌توان ضمانت اجرای مقرر در قانون نحوه اجرای

۱. قبل از تصویب قانون منع دریافت خسارت و جرائم و بهره مندرج در قانون تأمین اجتماعی به موجب ماده ۴۶ قانون تأمین اجتماعی تقسیط بدهی مستلزم پرداخت ۱۲ درصد بهره بوده است.

محکومیت‌های مالی را به مستنکف از اجرائیه‌های مبتنی بر ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی تسری داد.^۱

۳-۱. ضمانت اجرای مقرر در مواد ۹۸ و ۱۰۸ قانون تأمین اجتماعی

۳-۱-۱. نقش خسارت تأخیر تأدیه به عنوان ضمانت اجرای وصول حق بیمه

خسارت تأخیر تأدیه همچنان که از نامش نیز برمی‌آید خسارتی است که در نتیجه تأخیر بدهکار در تأدیه بدهی، به طلبکار وارد می‌شود، بنابراین هدف الزام بدهکار به پرداخت خسارت اصولاً ایجاد ضمانت اجرایی برای پرداخت اصل بدهی نیست. مع‌ذلک خصوصاً در موردی که بدهکار از تأخیر در پرداخت سودی نمی‌برد یا آنکه سود حاصل کمتر از خسارتی است که باید پردازد می‌توان عملاً الزام به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه را یکی از ضمانت اجراهای عدم تأدیه بدهی و مشخصاً در تحقیق حاضر یکی از ضمانت اجراهای عدم پرداخت حق بیمه تلقی نمود.

۳-۲-۱. قانون دریافت جرائم نقدی متضمن مجازات است یا خسارت تأخیر تأدیه؟

ماده ۹۸ قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ مقرر می‌دارد:

«کارفرمایانی که در موعد مقرر در این قانون، حق بیمه موضوع قانون را پرداخت نمایند علاوه بر تأدیه حق بیمه، به پرداخت مبلغی معادل نیم در هزار مبلغ عقب افتاده برای هر روز تأخیر بابت خسارت تأخیر ملزم خواهند بود. این خسارت نیز به ترتیب مقرر در ماده ۵۰ این قانون وصول خواهد شد.»

ماده ۱۰۸ همان قانون نیز برای تأخیر تأدیه حق بیمه پس از قطعی شدن آن خسارت بیشتری را در نظر گرفته است:

«کارفرمایانی که حق بیمه قطعی شده بیمه‌شدگان را ظرف یک ماه پس از ابلاغ آن از طرف سازمان نپردازند یا ترتیبی برای پرداخت آن با موافقت سازمان ندهند، به دو برابر خسارت

۱. نظریه شماره ۷/۱۱۳۸۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۲/۳ اداره کل حقوقی و تدوین قوانین قوه قضائیه قابل توجه است: «موضوع قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی مصوب ۱۳۷۷ صرفاً راجع به محکومیت‌های صادره از سوی مراجع قضایی است، بنابراین حبس کسی که در هیئت حل اختلاف موضوع قانون کار محکوم به پرداخت وجهی شده است فاقد مجوز قانونی بوده و از شمول آن خارج است.»

مذکور در ماده ۹۷ این قانون محکوم خواهند شد.^۱

متعاقب نظریه شورای محترم نگهبان دائر بر ماهیت ربوی خسارت تأخیر تأدیه، قانون منع دریافت خسارات و جرائم و بهره مندرج در قانون تأمین اجتماعی در سال ۱۳۶۱ تصویب گردید و بدین ترتیب مواد ۹۸، ۱۰۸ و سایر موادی که متضمن احکام مشابه هستند نسخ گردیدند، مع ذلک به زودی آشکار شد که تصویب این قانون در بسیاری موارد به منزله تشویق بدهکاران به تأخیر تأدیه بدهی و تحصیل سود از قبل آن به زیان طلبکار است، لذا در سال ۱۳۷۳ با اتکا به این نظریه فقهی که بدهکار ماطل قابل تعزیر است، قانون دریافت جرائم نقدی به تصویب رسید و بدین ترتیب ضمانت اجرای جدیدی برای وادار ساختن کارفرمایان به پرداخت حق بیمه تحت عنوان مجازات (تعزیر) و نه خسارت تأخیر تأدیه، به وجود آمد. توجه به مواد مختلف این قانون به خوبی مبین آن است که در واقع این قانون علی‌رغم عنوان آن مبتنی بر اندیشه خسارت تأخیر تأدیه است و نه مجازات، زیرا:

اولاً: ماده ۱۸۳ قانون کار مصوب ۱۳۶۸ برای عدم پرداخت حق بیمه مجازات وضع نموده است، بنابراین به هیچ وجه نمی‌توان پذیرفت که مجدداً برای همان عمل در سال ۱۳۷۳ بدون نسخ صریح ماده ۱۸۳ قانون کار مجازات دیگری وضع شده باشد. جالب توجه است که دادگاه‌های کیفری با وجود تصویب قانون دریافت جرائم نقدی، هیچ‌گاه در اجرای ماده ۱۸۳ قانون کار تردید ننموده‌اند.

ثانیاً: در قانون دریافت جرائم نقدی، قصد بدهکار ماطل فاقد اثر است و این امر از خصائص خسارت تأخیر تأدیه است و نه تعزیر ماطل.

ثالثاً: جرائم دریافتی اگرچه به خزانه دولت واریز می‌گردد اما مجدداً به استناد ماده ۵ قانون دریافت جرائم به حساب سازمان تأمین اجتماعی منتقل می‌گردد.^۲

رابعاً: جرائم مقرر در قانون از طریق صدور اجرائیه و بر اساس ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی وصول می‌گردد و نه از طریق طی کردن مراحل تشریفات آئین دادرسی کیفری. با توجه به دلالتی که برشمردم با این پیش فرض که قانون دریافت جرائم نقدی متضمن الزام کارفرما به پرداخت خسارت تأخیر تأدیه است به تفسیر آن خواهیم پرداخت.

۱. ظاهراً در ماده ۱۰۸ دو برابر خسارت مذکور در ماده ۹۸ مورد نظر بوده است اما اشتهاً ماده ۹۷ درج شده و به همین کیفیت در روزنامه رسمی کشور منتشر شده است.

۲. ظاهراً تاکنون جرائم دریافتی در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار نگرفته است.

۳-۳-۱. شرایط تحقق خسارت

قانون دریافت جرائم نقدی ظاهراً جز تأخیر پرداخت حق بیمه از مهلت مقرر در قانون تأمین اجتماعی شرط دیگری را برای تحقق خسارت در نظر نگرفته است بنابراین:

اولاً: عدم آگاهی کارفرما از تکلیف پرداخت حق بیمه، خواه ناشی از ناآگاهی به قانون باشد (جهل حکمی) و خواه ناشی از آن باشد که کارگران تحت امر خویش را مشمول تأمین اجتماعی نداند (جهل موضوعی) تأثیری در تحقق خسارت ندارد.

ثانیاً: از آنجا که مقنن در ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی حداکثر مهلت پرداخت حق بیمه را معین نموده است، مطالبه حق بیمه از سوی سازمان تأمین اجتماعی شرط تحقق خسارت نیست. البته در مواردی که منطقیاً دلیلی بر آگاهی شخص وجود ندارد، مطالبه طلب از سوی سازمان شرط تحقق خسارت است از جمله مطالبه طلب از وراث کارفرما. همچنین در مواردی که بدهکار آماده پرداخت حق بیمه بوده و سازمان از دریافت آن خودداری ورزیده است، مطالبه شرط تحقق خسارت است.

ثالثاً: برخلاف ماده ۵۲۲ قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی ممکن بدهکار و وجود تورم فاحش از جمله شرایط تحمیل پرداخت خسارت به بدهکار متخلف نیست.

۳-۳-۴. مسئول پرداخت خسارت

قاعده کلی آن است که مسئول پرداخت حق بیمه، مسئول پرداخت خسارت تأخیر تأدیه آن نیز هست مع‌ذک در بعضی فروض اجرای این قاعده کلی با تردید روبه‌روست از جمله ماده ۱۰۹ قانون تأمین اجتماعی مسئولیت‌های جزائی مقرر در آن قانون را متوجه مدیران شخص حقوقی دانسته است. از سوی دیگر قانون دریافت جرائم نقدی که لااقل حسب عنوان متضمن مسئولیت جزائی است در این زمینه ساکت است. مع‌ذک همان‌گونه که استدلال شد، قانون مزبور ماهیثاً متضمن مسئولیت مدنی بوده و لذا باید معتقد بود در مورد کارفرمایانی نیز که شخصیت حقوقی دارند مسئولیت پرداخت خسارت تأخیر تأدیه برعهده شخص حقوقی است.

۳-۳-۵. ابتدا و انتهای زمان خسارت تأخیر تأدیه

در مورد مبدأ محاسبه خسارت تأخیر تأدیه با توجه به ماده ۱ و تبصره ۲ قانون دریافت جرائم نقدی تردیدی نیست که حق بیمه دستمزد پرداخت شده در هر ماه باید حداکثر تا پایان ماه بعد

پرداخت گردد و همین روز نیز مبدا محاسبه خسارت تأخیر تأدیه خواهد بود. بنابراین مثلاً حق بیمه مربوط به حقوق اردیبهشتم ماه کارگران باید حداکثر تا ۳۱ خرداد پرداخت گردد لذا پرداخت در تاریخ ۱ تیر به معنی یک روز تأخیر خواهد بود. مع‌ذکب چنانچه آخرین روز مهلت با تعطیل رسمی مصادف گردد ناگزیر باید اولین روز اداری متعاقب را آخرین مهلت پرداخت حق بیمه دانست، همچنین باید افزود که در مورد پرداخت از طریق چک زمان پذیرش چک از سوی سازمان موعد تأدیه محسوب می‌گردد و نه زمان وصول آن.^۱

زمان قطع خسارت تأخیر تأدیه روز تأدیه آن توسط بدهکار یا روز وصول قهری آن توسط سازمان تأمین اجتماعی است. مع‌ذکب در فرضی که بدهکار بدهی‌های مختلفی دارد اختلاف بر سر اینکه وجوه پرداختی مربوط به کدام بدهی بوده است در تعیین زمان قطع خسارت تأخیر تأدیه مؤثر است. حل اختلاف هنگامی که بدهکار به میل خویش مبادرت به تأدیه دین می‌نماید آسان است زیرا قانون مدنی به روشنی حکم آن را بیان نموده است:

«اگر کسی به یک نفر دیون متعدده داشته باشد تشخیص اینکه تأدیه از بابت کدام دین است با مدیون می‌باشد.»

اما آن‌گاه که حق بیمه و خسارات ناشی از آن قهراً وصول می‌گردد و اراده بدهکار در آن نقشی ندارد قانون ساکت است. به نظر می‌رسد در این مورد نیز باید مصلحت بدهکار را در نظر گرفت زیرا مقام وصول‌کننده اعم از اینکه اجرای احکام دادگستری باشد یا اجرای سازمان تأمین اجتماعی به ولایت از ممتنع عمل نموده و ناگزیر از رعایت مصلحت مولی علیه است.^۲

۱-۳-۶. نرخ خسارت تأخیر تأدیه

ماده ۹۸ قانون تأمین اجتماعی نرخ خسارت تأخیر تأدیه را نیم در هزار به ازای هر روز تعیین نموده بود که تقریباً معادل ۱۸ درصد در سال بود.^۳

قانون دریافت جرائم نقدی که در واقع جایگزین ماده ۹۸ و دیگر مواد مرتبط با خسارت تأخیر تأدیه در قانون تأمین اجتماعی است احتمالاً برای تظاهر به اینکه مبالغ وصولی از

۱. البته در مواردی که سازمان بنا به دلایل موجه از پذیرش چک خودداری ورزد، نمی‌توان روز ارائه چک را موعد تأدیه حق بیمه محسوب نمود.

۲. بنابراین در تخصیص وصولی‌ها به اصل بدهی و خسارت تأخیر تأدیه باید به نفع بدهکار اقدام نمود.

۳. ماده ۱۰۸ همان قانون نرخ مزبور را یک ماه پس از ابلاغ حق بیمه قطعی شده به دو برابر یعنی حدود ۳۶ درصد در سال افزایش داده است.

کارفرمای متخلف جزای نقدی است و نه خسارت تأخیر تأدیه، فرمول دشواری را برای محاسبه خسارت پیش‌بینی نموده است اما خوشبختانه مقنن به موجب ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور از این تکلف دست کشیده و نرخ مزبور را به ۲ درصد در ماه اصلاح نموده است. بدین ترتیب نرخ خسارت تأخیر تأدیه عبارت از ۲۴ درصد در سال خواهد بود که حدوداً یک و نیم برابر نرخ مقرر در ماده ۹۸ قانون تأمین اجتماعی است. با توجه به تحولاتی که در زمینه نرخ خسارت تأدیه به وجود آمده، جهت روشتر شدن موضوع توجه به چند نکته ضروری است:

اولاً: ماده ۳ قانون دریافت جرائم نقدی برای کارفرمایانی که قبل از صدور اجرائیه اقدام به پرداخت کامل بدهی خود نمایند ۳۰ درصد معافیت از جرائم مقرر را در نظر گرفته است. بنابراین نرخ خسارت تأخیر تأدیه پس از اعمال معافیت حدود ۱۷ درصد خواهد بود. ثانیاً: قانون مزبور خسارت از خسارت را پیش‌بینی ننموده است، بنابراین مجوزی برای اخذ خسارت از خسارت وجود ندارد.^۱

ثالثاً: نظر به اینکه قصد مقنن از تصویب قانون دریافت جرائم نقدی تجویز اخذ خسارت تأخیر تأدیه بوده است، دلیلی وجود ندارد که خسارت وارده به صورت روزشمار محاسبه نگردد. متأسفانه رویه فعلی سازمان تأمین اجتماعی حکایت از آن دارد که حتی برای یک روز تأخیر جریمه‌ای معادل یک ماه تأخیر یعنی ۲ درصد مطالبه می‌گردد. این نحوه عمل با تفسیری عادلانه از قانون دریافت جرائم نقدی مغایر به نظر می‌رسد. حتی اگر مقید به عنوان قانون بوده و مفاد آن را متضمن وضع مجازات بدانیم تعیین مجازات به تناسب روزهای تأخیر در پرداخت حق بیمه نه تنها با معنی مواجه نیست بلکه ممکن است اجرای دقیق‌تر قانون تلقی گردد.

۴-۱. ضمانت اجرای مقرر در ماده ۱۸۳ قانون کار

۴-۱-۱. فلسفه وضع مواد ۱۴۸ و ۱۸۳ قانون کار

ماده ۱۴۸ قانون کار مصوب ۱۳۶۸ مقرر می‌دارد:

۱. در مقایسه با نظام‌های حقوقی که بهره را تجویز می‌نمایند، منع اخذ خسارت از خسارت قابل تشبیه به ربح ساده است اما فرمول مقرر در قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی قابل تشبیه به ربح مرکب است.

«کارفرمایان کارگاه‌های مشمول این قانون مکلفند بر اساس قانون تأمین اجتماعی نسبت به بیمه نمودن کارگران واحد خود اقدام نمایند.»

آن‌گاه ماده ۱۸۳ برای متخلفین از این تکلیف ضمانت اجرای کیفری پیش‌بینی می‌کند: «کارفرمایانی که بر خلاف مفاد ماده ۱۴۸ این قانون از بیمه نمودن کارگران خود خودداری نمایند، علاوه بر تأدیه کلیه حقوق متعلق به کارگر (سهم کارفرما) با توجه به شرایط و امکانات خاطی و مراتب جرم به جریمه نقدی معادل دو تا ده برابر حق‌بیمه مربوطه محکوم خواهند شد.»

همان‌گونه که به تفصیل در فصل اول توضیح داده شد ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی ارتباط میان وصول حق‌بیمه و اجرای تعهدات سازمان در برابر بیمه‌شده را از میان برده است معنی این قطع ارتباط آن است که مشمولین بند «الف» ماده ۴ قانون تأمین اجتماعی بیمه هستند، نه آنکه باید بیمه شوند! مع‌ذلک ماده ۱۴۸ قانون کار به جای آنکه در هماهنگی با قانون تأمین اجتماعی از تکلیف کارفرما مبنی بر پرداخت حق‌بیمه سخن گوید از تکلیف وی مبنی بر بیمه نمودن کارگر سخن گفته است. بنابراین تکیه بر ظاهر ماده امکان طرح این نظریه را فراهم می‌سازد که ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی نسخ ضمنی شده است و کارگر هنگامی بیمه‌شده تلقی می‌گردد که کارفرما مبادرت به بیمه نمودن وی نماید.^۱

پذیرش این نظریه به کلی روابط مثلث سازمان، کارفرما و کارگر را دگرگون می‌سازد و عملاً وظیفه مهم وصول حق‌بیمه را از دوش سازمان برداشته و متوجه کارگر می‌نماید. مع‌ذلک این نظریه از سوی محاکم مورد اعتنا قرار نگرفته و مواد مذکور در قانون کار غیرقابل جمع با قانون تأمین اجتماعی تلقی نشده است.

چنانچه نخواهیم بر نسخ ماده ۳۶ تأکید بورزیم ناگزیر باید معتقد باشیم که بکارگیری اصطلاح بیمه نمودن در ماده ۱۴۸ قانون کار اقتباس از اصطلاحات عامیانه متداول در جامعه کارگری بوده و مقصود از بیمه نمودن در واقع تکرار همان تکلیف پرداخت حق‌بیمه است.^۲ براساس این تفسیر آنچه که با تصویب قانون کار اتفاق افتاده افزودن ضمانت اجرایی به ضمانت اجراهای پیشین است.

۱. بعضی کارشناسان بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی با استناد به بند «۱» ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی همین نتیجه را اخذ می‌کنند.

۲. قانون تأمین اجتماعی نیز در ماده ۳۸ اصطلاح بیمه نمودن را به کار برده است.

اینک باید به این پرسش مهم پاسخ داد که افزودن این ضمانت اجرا بر ضمانت اجرای مقرر در قانون تأمین اجتماعی قابل توجیه است یا خیر؟ پاسخ به این مسئله آسان نیست. در فرضی که ساز و کارهای بازرسی و وصول حق بیمه مناسب هستند و نرخ تأخیر تأدیه نیز کارفرمایان را به تأخیر در پرداخت حق بیمه تشویق نمی‌کند، دلیلی وجود ندارد که عدم پرداخت حق بیمه جرم تلقی شود. بنابراین برای توجیه ماده ۱۸۳ قانون کار لامحاله باید معتقد باشیم که علی‌رغم وجود ضمانت اجرای متعدد در قانون تأمین اجتماعی، همچنان اجرای قانون به نحوی مطلوب محقق نگردیده و مقنن ناگزیر از جرم شمردن عدم پرداخت حق بیمه شده است. البته این نکته نیز قابل تامل است که تصویب قانون کار در فاصله زمانی میان نسخ مواد قانون تأمین اجتماعی راجع به خسارت تأخیر تأدیه و تصویب قانون دریافت جرائم نقدی واقع شده است.

۲-۴-۱. جرم مقرر در ماده ۱۴۸ قانون کار

تحقق جرم مقرر در ماده ۱۴۸ از نظر مادی مستلزم عدم پرداخت حق بیمه مقرر طبق ماده ۳۹ قانون تأمین اجتماعی است. بنابراین عدم پرداخت خسارت تأخیر تأدیه از شمول این حکم خارج است. از نظر روانی نیز تحقق این جرم مستلزم قصد عدم پرداخت حق بیمه است بنابراین چنانچه شخص گمان کرده باشد که کارگران تحت امر وی مشمول قانون تأمین اجتماعی نیستند، عدم پرداخت حق بیمه را نمی‌توان جرم تلقی نمود.

۳-۴-۱. مجرم مقرر در ماده ۱۴۸ قانون کار

از مفاد ماده ۱۴۸ به خوبی برمی‌آید که فقط کارفرما ممکن است مرتکب جرم عدم پرداخت حق بیمه گردد مع‌ذک توجیه به چند نکته ضروری است:

- مقصود از کارفرما در ماده ۱۴۸ کارفرمایی است که شخص حقیقی باشد زیرا به استناد ماده ۱۸۴ همان قانون، چنانچه کارفرما شخص حقوقی باشد جرم عدم پرداخت حق بیمه متوجه مدیر شخص حقوقی است.
- بعضاً اشخاصی جز کارفرما مسئولیت پرداخت حق بیمه را پیدا می‌کنند. مثلاً در بعضی شرایط واگذارنده پیمان باید از محل ۵ درصد بهای کل پیمان که نزد خود نگهداشته است حق بیمه مورد ادعای سازمان تأمین اجتماعی را بپردازد اما تخلف وی مشمول ماده ۱۴۸ قانون کار نخواهد بود.

– بعضاً عدم پرداخت حق بیمه حاصل توافق کارفرما و کارگر است در این صورت بدون تردید کارگر را باید معاون جرم و مستحق مجازات دانست هرچند که جهت گیری غالب در قانون کار حمایت از کارگران است.

۴-۴-۱. مجازات

مجازات بزه عدم پرداخت حق بیمه بر اساس ماده ۱۸۳ معادل دو تا ده برابر حق بیمه‌ای است که کارفرما از پرداخت آن خودداری نموده است. در مورد میزان مجازات لازم به توضیح است که مأخذ محاسبه جزای نقدی مجموع حق بیمه پرداخت نشده اعم از سهم کارگر و کارفرما است. ماده ۱۸۳ در مقام تبیین مفهوم «کلیه حقوق متعلق به کارگر» عبارت «سهم کارفرما» را داخل در پرائنز افزوده است. این اقدام به روشن شدن مطلب کمکی ننموده بلکه این تردید را به وجود آورده است که آیا فقط سهم کارفرما مأخذ محاسبه مجازات است یا مجموع سهم کارفرما و کارگر؟

به نظر می‌رسد که مقنن در تدوین این ماده به اصطلاحات مقرر در قانون تأمین اجتماعی توجه کافی ننموده است و مقصود از سهم کارفرما در متن قانون، مجموع سهم کارگر و کارفرما در برابر سهم دولت بوده است. رویه محاکم کیفری نیز موید همین استنباط است.

۴-۴-۱. تخفیف مجازات

قانون کار در مورد اسباب مخففه مجازات عدم پرداخت حق بیمه حکم خاصی نداشته و بدین ترتیب قواعد عمومی ناظر به تخفیف مجازات در این مورد هم اجرا می‌گردد اما در عمل می‌توان انتظار داشت که پرداخت حق بیمه به مهمترین عامل تخفیف مجازات تبدیل شده و در واقع مجازات نقدی سنگین دو تا ده برابر حق بیمه پرداخت نشده صرفاً به عنوان وسیله‌ای جهت الزام کارفرما به پرداخت حق بیمه مورد استفاده قرار گیرد.

۴-۴-۱. اعمال کیفر

ذی‌نفع شکایت. با توجه به سکوت قانون کار و با استناد به مفهوم ماده ۷۲۷ قانون مجازات اسلامی، طرح شکایت محدود به کارگر نیست بلکه دادستان نیز مجاز و بلکه مکلف است که در مواجهه با این جرم همچون سایر جرائم به انجام تکالیف قانونی خویش مبادرت نماید. بعلاوه سازمان تأمین اجتماعی نیز می‌تواند چنین شکایتی را مطرح سازد. ممکن است در بادی

امر چنین تصور گردد که با وجود ابزارهای کافی که جهت وصول حق بیمه در اختیار سازمان قرار دارد، ضرورتی به توسل به ضمانت اجرای کیفری نیست اما در فرضی که دسترسی به اموال کارفرمای بدهکار ناممکن یا دشوار باشد، استفاده از این ضمانت اجرا موثر است. مع ذلک به نظر می‌رسد که سازمان تأمین اجتماعی تاکنون به این ضمانت اجرا متوسل نشده است و احتمالاً چنین تلقی شده است که اعمال این مجازات منحصراً منوط به شکایت کارگر است.

ادله اثبات جرم: مشکل اصلی در احراز وقوع جرم عدم پرداخت حق بیمه، احراز وجود تکلیف پرداخت حق بیمه است و الا احراز عدم پرداخت حق بیمه به سادگی امکان‌پذیر است. آنچه که وظیفه دادگاه در امر احراز وجود تکلیف پرداخت حق بیمه را بسیار دشوار می‌سازد آن است که گاه اثبات رابطه کارگری و کارفرمایی، حقوق قابل توجهی را برای کارگر در برابر سازمان تأمین اجتماعی ایجاد می‌نماید و متقابلاً جزای نقدی اندکی را به کارفرمای ظاهراً متخلف تحمیل می‌نماید. از این رو در طرح شکایت مبتنی بر ماده ۱۸۳ قانون کار از سوی کارگر، احتمال تبانی میان شاکی و مشتکی عنه بسیار زیاد است. به همین دلیل باید به طریق مناسب به محاکم تفهیم گردد که جرم عدم پرداخت حق بیمه از جمله جرائمی است که در اثبات آن به هیچ وجه اقرار مشتکی عنه کافی نیست.

۷-۴-۱. بررسی تکلیف دادگاه در الزام به پرداخت حق بیمه

ماده ۱۸۳ قانون کار به مجازات کارفرما بسنده ننموده و وی را به پرداخت حق بیمه نیز ملزم نموده است. برای اجرای این حکم، تکالیف متعددی متوجه دادگاه مأمور رسیدگی به دعوی کیفری است که بعضاً با ابهاماتی مواجه است. در اینجا به بررسی این ابهامات پرداخته می‌شود: اولاً: ماده ۱۸۳ قانون کار دادگاه را ملزم نموده است که در حکم صادره راجع به پرداخت حق بیمه نیز تصمیم‌گیری نماید اما راجع به تشریفات آن سکوت اختیار کرده است. رویه محاکم دلالت بر آن دارد که تقدیم دادخواست ضرورت ندارد. نحوه انشاء ماده نیز همین عقیده را تقویت می‌کند.

ثانیاً: دادگاه باید کارفرما را به پرداخت حق بیمه سهم کارگر و کارفرما محکوم نماید، اما ماده ۱۸۳ در مورد خسارات تأخیر تأدیه تکلیفی را متوجه دادگاه ننموده است. ثالثاً: دادگاه به منظور محاسبه حق بیمه ناگزیر از آن است که با توجه به ادله ابزاری طرفین و تحقیقاتی که رأساً انجام می‌دهد، میزان دستمزد را تعیین نماید. قهراً عمل به این تکلیف برای

دادگاه عمومی کیفری دشوار است، مع ذلک رویه‌ای که بعضی محاکم اختیار نموده و سازمان تأمین اجتماعی را به تعیین دستمزد ملزم می‌نمایند فاقد هرگونه مبنای قانونی است. رابعاً: لزومی ندارد که مأمور اجرای حکم، سازمان تأمین اجتماعی را به وصول حق بیمه‌ای که موضوع حکم قرار گرفته است ملزم بنماید، زیرا با واریز این قسمت از محکوم به صندوق دادگستری نیز، تکلیف محکوم علیه ادا شده است، مع ذلک همان‌گونه که قبلاً نیز اشاره شد وصول حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی نیز چنانچه به دستور اجرای احکام صورت پذیرد به هیچ‌وجه به منزله پذیرش سابقه اشتغال از سوی سازمان نخواهد بود.

۵-۱. ضمانت اجرای مقرر در ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی

۱-۵-۱. فلسفه وضع ماده ۳۸ و نحوه تفسیر آن

ضمانت اجراهای متعددی که در شماره‌های پیشین به شرح آنها پرداخته شد ظاهراً برای تحقق هدف وصول حق بیمه کافی به نظر می‌رسد مع ذلک بعضی فعالیت‌های بزرگ اقتصادی نظیر احداث ساختمان، راه، سد، کارخانه و نظایر آن در کارگاه‌های ثابت و دائمی انجام نمی‌پذیرد و این نگرانی وجود دارد که انبوه کارگران شاغل در این‌گونه طرحها از نظر دور مانده و حق بیمه آنان وصول نگردد. لذا ماده ۳۸ قانون تأمین اجتماعی کارفرمایان قراردادهای پیمانکاری را نیز به مشارکت الزامی در وصول حق بیمه جلب نموده است:

«در مواردی که انجام کار به طور مقاطعه به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود، کارفرما باید در قراردادی که منعقد می‌کند مقاطعه کار را متعهد نماید که کارکنان خود و همچنین کارکنان مقاطعه‌کاران فرعی را نزد سازمان بیمه نماید و کل حق بیمه را به ترتیب مقرر در ماده ۲۸ این قانون بپردازد. پرداخت ۵ درصد بهای کل کار مقاطعه‌کار از طرف کارفرما موکول به ارائه مفصاحساب از طرف سازمان خواهد بود. در مورد مقاطعه‌کارانی که صورت مزد و حق بیمه کارکنان خود را در موعد مقرر به سازمان تسلیم و پرداخت می‌کنند، معادل حق بیمه پرداختی بنا به درخواست سازمان از مبلغ مذکور آزاد خواهد شد. هرگاه کارفرما آخرین قسط مقاطعه کار را بدون مطالبه مفصاحساب سازمان بپردازد، مسئول پرداخت حق بیمه مقرر و خسارات مربوط خواهد بود و حق دارد وجوهی را که از این بابت به سازمان پرداخته است از مقاطعه کار مطالبه و وصول نماید. ...»

بدون تردید تشخیص مصادیق قراردادهای پیمانکاری (مقاطعہ کاری) و مهمتر از آن تشخیص قراردادهای پیمانکاری مشمول این حکم بسیار دشوار است و ناگزیر باید به تفسیری مضیق از این حکم خلاف اصل بسنده نمود.

۲-۵-۱. مفهوم قرارداد پیمانکاری

اجاره اشخاص گاه برای مدت معین است و گاه برای انجام موضوع معین. قرارداد پیمانکاری در مفهوم وسیع هر قرارداد اجاره شخص برای انجام موضوع معین را شامل می‌گردد. بر اساس این تعریف حتی اجاره تاکسی برای سفر درون شهری معین، قرارداد پیمانکاری است. کاملاً بدیهی است که مبنا قرار دادن چنین تعریفی از قرارداد پیمانکاری، اجرای ماده ۳۸ را ناممکن ساخته و قطعاً دور از مقصود مقنن است. بنابراین مهمترین گام در تفسیر صحیح این حکم دستیابی به ملاک‌هایی است که شناسایی قراردادهای پیمانکاری مورد نظر قانون را میسر سازد. اهم این ملاک‌ها بدین شرح‌اند:

- موضوع پیمان باید خارج از کارگاه ثابت و دائمی اجرا شود زیرا وصول حق بیمه متعلق به کارگران شاغل در کارگاه‌های ثابت و دائمی به طرق عادی میسر است. بنابراین در فرضی که مثلاً شرکت تاکسیرانی تولید هزار دستگاه تاکسی را به شرکت ایران خودرو سفارش می‌دهد اعمال ماده ۳۸ متفی است.
 - واگذارنده پیمان باید شخص حقوقی باشد بنابراین اشخاص حقیقی واگذارنده پیمان، از شمول حکم خارج هستند.
 - قراردادهای شفاهی مشمول ماده ۳۸ نیستند زیرا مقیاس آنها به هیچ‌وجه با آنچه که مقصود مقنن بوده است، سازگاری ندارد.
 - اجرای موضوع پیمان باید مستلزم بکارگیری کارگر باشد.
- لازم به توضیح است که موضوع پیمان نقش مهمی در تشخیص قراردادهای موضوع ماده ۳۸ دارد. بنابراین مناسب است سازمان تأمین اجتماعی در صورت امکان موضوعات مرتبط با این حکم را احصا نماید تا دامنه اجرای این ماده با آنچه که مقصود مقنن بوده است، سازگارتر شود.

۳-۵-۱. تکالیف واگذارنده پیمان

به موجب ماده ۳۸ اولین تکلیف مقرر برای واگذارنده پیمان، متعهد نمودن پیمانکار به بیمه نمودن کارگران و به عبارت صحیح‌تر پرداخت حقیقه کارگران مشمول قانون تأمین اجتماعی است. تشخیص ضمانت اجرای عدم تصریح به چنین تعهدی در متن قرارداد منعقدۀ دشوار است زیرا در هر حال کارفرمایان به حکم قانون تکلیف پرداخت حقیقه را دارا هستند و تعهد به انجام تکلیف ناشی از قانون در یک قرارداد خصوصی، تأثیری در آن ندارد. شاید بتوان گفت پیام اصلی این حکم آن است که واگذارنده پیمان نمی‌تواند به استناد عدم درج این شرط در قرارداد فیما بین، از تکلیف احتمالی خویش در برابر سازمان تأمین اجتماعی بدهد.

دومین تکلیف واگذارنده پیمان عبارت است از عدم پرداخت ۵ درصد از بهای کل پیمان به پیمانکار مگر پس از ارائه مفصاحساب سازمان تأمین اجتماعی. به نظر می‌رسد که انتخاب نسبت ۵ درصد مبتنی بر این پیش فرض بوده است که حقیقه متعلقه به قراردادهای پیمانکاری از این حد تجاوز نمی‌کند. معذک ماده ۳۸ به گونه‌ای انشا شده است که گویا واگذارنده پیمان علاوه بر عدم پرداخت ۵ درصد، مکلف به عدم پرداخت آخرین قسط پیمان نیز هست. تصور می‌کنم چنین تفسیری از قانون نادرست است زیرا مقنن قادر بوده است که به سادگی حداکثر نسبت حقیقه متعلقه به کل بهای پیمان را پیش‌بینی نموده و اعلام نماید و به هیچ وجه ضرورت نداشته است که با نگرانی از عدم کفایت ۵ درصد، آخرین قسط را نیز که به هیچ وجه مبلغ مشخصی ندارد بر آن بیافزاید. بنابراین در توجیه حکم مقرر در ماده ۳۸ مبنی بر اینکه «هرگاه کارفرما آخرین قسط مقاطعه کار را بدون مطالبه مفصاحساب سازمان پردازد مسئول پرداخت حقیقه مقرر و خسارات مربوطه خواهد بود» باید گفت که نحوه پرداخت بهای پیمان به پیمانکار دو نوع است:

نوع اول: کسر ۵ درصد از هر پرداخت که در این صورت پرداخت آخرین قسط نیز پس از کسر ۵ درصد و بدون مطالبه مفصاحساب مجاز است.

نوع دوم: پرداخت هر یک از اقساط به صورت صد در صد (بدون کسر ۵ درصد) با علم به اینکه آخرین قسط پرداختی به پیمانکار بیش از ۵ درصد بهای پیمان است. در این فرض می‌توان گفت پرداخت آخرین قسط موقوف به مطالبه مفصاحساب است هر چند که حتی در این فرض نیز پرداخت زائد بر ۵ درصد بهای کل پیمان از محل آخرین قسط بلامانع به نظر می‌رسد.

ظاهراً تبصره الحاقی سال ۱۳۷۲ که دو عبارت ۵ درصد کل کار و آخرین قسط نگهداری شده را در کنار یکدیگر به کار برده است مغایر با این تفسیر به نظر می‌رسد اما از این حکم نیز نمی‌توان تکلیف واگذارنده پیمان را متضمن دو جزء حبس ۵ درصد و حبس آخرین قسط دانست.

۴-۵-۱. حدود مسئولیت ناشی از تخلف واگذارنده پیمان

تمسک به ظاهر عبارات به کار رفته در ماده ۳۸ موید این نظر است که تخلف واگذارنده پیمان از هر یک از تکالیف مذکور در آن، وی را مسئول پرداخت تمامی حق‌بیمه متعلقه و خسارات ناشی از آن می‌سازد، اما استناد به این ظاهر فاقد هرگونه مبنای منطقی است و در هر حال نمی‌توان برای واگذارنده پیمان مسئولیتی بیش از ۵ درصد بهای کل پیمان در نظر گرفت. البته در فرضی که حق‌بیمه متعلقه زائد بر ۵ درصد بوده و در عین حال بدهی واگذارنده پیمان به پیمانکار نیز بیش از ۵ درصد باشد، مانعی نیست که طبق قواعد عمومی مبادرت به توقیف مطالبات بدهکار نزد اشخاص ثالث نمود.

۶-۱. ضمانت اجرای مقرر در ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی

علی‌رغم وجود ابزارهای متعدد جهت وصول حق‌بیمه، ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی انتقال‌گیرندگان کارگاه‌ها را نیز به مشارکت اجباری در امر وصول حق‌بیمه فراخوانده است: «هنگام نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مشمول این قانون اعم از اینکه انتقال به صورت قطعی - شرطی - رهنی - صلح حقوق یا اجاره باشد و اعم از اینکه انتقال به‌طور رسمی یا غیررسمی انجام بگیرد انتقال‌گیرنده مکلف است گواهی سازمان را مبنی بر نداشتن بدهی معوق بابت حق‌بیمه و متفرعات آن از انتقال‌دهنده مطالبه نماید. دفاتر اسناد رسمی مکلفند در موقع تنظیم سند از سازمان راجع به بدهی واگذارکننده استعلام نمایند.^۱ در صورتی که سازمان ظرف پانزده روز از تاریخ ورود برگ استعلام به دفتر سازمان پاسخی به دفترخانه ندهد دفترخانه معامله را بدون مفاصاحساب ثبت خواهد کرد. در صورتی که بنا به اعلام سازمان واگذارکننده بدهی داشته باشد، می‌تواند با پرداخت بدهی معامله را انجام دهد

۱. در صورت تصویب لایحه تسهیل تنظیم اسناد در دفاتر اسناد رسمی، تکلیف آنان تغییر می‌یابد.

بدون اینکه پرداخت بدهی حق واگذارکننده را نسبت به اعتراض به تشخیص سازمان و رسیدگی به میزان حق بیمه ساقط کند.

در صورت انجام معامله بدون ارائه گواهی مذکور انتقال‌دهنده و انتقال گیرنده برای پرداخت مطالبات سازمان دارای مسئولیت تضامنی خواهند بود. ...»

۱-۶-۱. مفهوم موسسه و کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی

اگرچه در بند ۳ ماده ۲ قانون تأمین اجتماعی کارگاه تعریف شده است^۱ اما راجع به عبارت مبهم کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی تعریفی ارائه نشده است. توضیح اینکه اساساً اشخاص، قابلیت آن را دارند که مشمول قانون شناخته شوند و حال آنکه به هیچ وجه از مجموع قوانین و مقررات تأمین اجتماعی نمی‌توان استنباط کرد که مقننی در صدد ایجاد شخصیت برای کارگاه بوده است، بنابراین به نظر می‌رسد که در ماده ۳۷ مسامحتاً بجای عبارت کارگاه‌های موضوع این قانون، عبارت کارگاه‌های مشمول قانون به کار رفته است. صرف نظر از این مسامحه که بی‌توجهی به آن مؤثر در فهم مقصود این ماده است، در مورد مفهوم کارگاه موضوع قانون، حداقل چهار احتمال وجود دارد:

اول: مکانی که مستعد اشتغال مشمولین قانون تأمین اجتماعی است و مشمولین قانون تأمین اجتماعی نیز در آنجا اشتغال دارند. مثلاً یک کارگاه یا کارخانه فعال.

دوم: مکانی که مستعد اشتغال مشمولین قانون تأمین اجتماعی نیست اما مشمولین قانون تأمین اجتماعی در آنجا اشتغال دارند. مثلاً خانه‌ای مسکونی که به عنوان کارگاه مورد استفاده قرار گرفته است.

سوم: مکانی که مستعد اشتغال مشمولین قانون تأمین اجتماعی است اما مشمولین قانون در آنجا اشتغال ندارند. مانند کارگاهی که نوساز است یا کارگاهی که سال‌ها متروک بوده است.

چهارم: مکانی که مستعد اشتغال مشمولین قانون تأمین اجتماعی نیست اما اتفاقاً و به صورت موقت مشمولین قانون در آنجا مشغول به کار هستند. مانند خانه‌ای مسکونی که کارگران در حال بازسازی آن هستند.

در تفسیری مضیق از ماده ۳۷ قدر متیقن کارگاه مشمول قانون تأمین اجتماعی همان مفهوم اول است. البته مفهوم سوم نیز بعضاً با منطبق این حکم قابل تطبیق به نظر می‌رسد زیرا پیام

۱. «کارگاه محلی است که بیمه‌شده به دستور کارفرما یا نماینده او در آنجا کار می‌کند.»

ماده ۳۷ عبارت از آن است که احتمال معقول و متعارف انتقال گیرنده به بدهکاری انتقال دهنده وی را مکلف به مطالبه مفاسد حساب می نماید.^۱

۲-۶-۱. کارفرما بودن انتقال دهنده

به انتقال گرفتن عین یا منفعت کارگاه موضوع قانون به خودی خود موجب تکلیف مقرر در ماده ۳۷ نیست زیرا شرط تحقق مسئولیت تضامنی آن است که انتقال دهنده بابت حق بیمه بدهکار باشد بنابراین در فرضی که کارگاه در اجاره غیر بوده است و اینک مالک کارگاه قصد اجاره مجدد یا فروش آن را دارد تکلیف مقرر در ماده ۳۷ متوجه مستاجر یا خریدار اخیر نخواهد بود.

۳-۶-۱. حدود تکلیف انتقال گیرنده در کسب آگاهی

انتقال گیرنده مکلف است که نسبت به حکم (ماده ۳۷) آگاه باشد و جهل وی رافع مسئولیت نیست. اما در مورد آگاهی انتقال گیرنده نسبت به موضوع تنها ملاک متصور عرف است. بنابراین انتقال گیرنده باید در حدود متعارف در شناسایی کارگاه موضوع قانون و کارفرما بودن انتقال دهنده تلاش کند و زائد بر آن مسئولیتی متوجه وی نیست.

۴-۶-۱. مقصود از بدهی معوق بابت حق بیمه

مقصود از بدهی معوق بابت حق بیمه، مطلق بدهی انتقال دهنده نیست بلکه صرفاً بدهی انتقال دهنده در ارتباط با کارگاه موضوع انتقال است. بنابراین چنانچه مثلاً انتقال دهنده یک شخص حقوقی باشد که دارای کارگاه‌های متعدد است، مقصود از بدهی معوق بدهی ناشی از اشتغال مشمولین قانون تأمین اجتماعی، در همان کارگاه موضوع انتقال است و نه تمامی بدهی‌های انتقال دهنده.

۷-۱. ضمانت اجرای عام

ضمانت اجرای عام در برابر ضمانت اجرای خاص وصول حق بیمه قرار داشته و مقصود از آن الزام بدهکار به پرداخت حق بیمه از طریق دادگاه عمومی حقوقی است. در نگاه اول به نظر

۱. جهت ملاحظه دیگر نظریات رجوع شود به: ایزانلو، محسن، «نقد و بررسی ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی»،

فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، پیش شماره، تابستان ۱۳۸۴.

می‌رسد که با وجود ضمانت اجراهای متعدد پیش‌بینی شده در قانون تأمین اجتماعی و قانون کار و قانون دریافت جرائم نقدی، نیازی به توسل به ضمانت اجرای عام نیست اما واقعیت جز این است زیرا هر یک از ضمانت‌های خاص به حکم قانون قلمرو محدودی داشته و در نتیجه وصول حق‌بیمه در بعضی موارد با توسل به آنها امکان‌پذیر نیست. همچنین در بعضی موارد کاربرد یک ضمانت اجرای خاص با منع قانونی مواجه نیست اما عملاً نتیجه مطلوب از آن حاصل نمی‌گردد و چه بسا ترجیح داده شود که از ضمانت اجرای عام استفاده گردد. اینک به شرح هر یک از این موارد پرداخته می‌شود:

۱-۷-۱. الزام مدیران شخص حقوقی به پرداخت حق‌بیمه

ماده ۱۴۲ لایحه اصلاح قسمتی از قانون تجارت مقرر می‌دارد:

«مدیران و مدیرعامل شرکت در مقابل شرکت و اشخاص ثالث نسبت به تخلف از مقررات قانونی یا اساسنامه شرکت یا مصوبات مجمع عمومی بر حسب مورد منفرداً یا مشترکاً مسئول هستند و دادگاه مسئولیت هر یک را برای جبران خسارت تعیین خواهد نمود.»

هر چند این ماده راجع به شرکتهای سهامی است اما ملاک این ماده به انواع دیگر شرکت نیز قابل تسری است. بدین ترتیب در مواردی که دارایی شرکت جهت تأمین مطالبات شرکت کفایت نکند می‌توان از طریق اقامه دعوی حقوقی محکومیت مدیران را به پرداخت مطالبات سازمان تأمین اجتماعی بابت حق‌بیمه خواستار شد زیرا اجرائیه موضوع ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی را نمی‌توان علیه مدیران شرکت صادر نمود.

۱-۷-۲. برخورداری از مزایای قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی

در مواردی که اقدامات بدهکار مانع از طی روند صحیح عملیات اجرایی می‌گردد، ممکن است اقدام به طرح دعوی حقوقی به خواسته مطالبه حق‌بیمه نمود تا پس از صدور حکم با استفاده از مزایای مقرر در قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی وصول حق‌بیمه تسهیل گردد.

۱-۷-۳. مطالبه خسارت بر اساس قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب

ماده ۵۲۲ این قانون مقرر می‌دارد:

«در دعاوی که موضوع آن دین و از نوع وجه رایج بوده و با مطالبه داین و تمکن مدیون، مدیون امتناع از پرداخت نموده، در صورت تغییر فاحش شاخص قیمت سالانه از زمان

سررسید تا هنگام پرداخت و پس از مطالبه طلبکار، دادگاه با رعایت تناسب تغییر شاخص سالانه که توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران تعیین می‌گردد محاسبه و مورد حکم قرار خواهد داد مگر اینکه طرفین به نحو دیگری مصالحه نمایند.»

درست است که قانون دریافت جرائم نقدی برای مطالبات ناشی از حق بیمه جرائم مقطوعی را معین نموده است اما این امر مانع از آن نیست که از طریق دادگاه و به استناد این ماده، خسارت تأخیر تأدیه حق بیمه مطالبه شود. توضیح اینکه در مورد مطالباتی که از سررسید آنها مدتی طولانی (چند سال یا بیشتر) می‌گذرد، نتیجه حاصل از محاسبه خسارت تأخیر تأدیه بر اساس ماده مزبور قابل مقایسه با نتیجه حاصل از اجرای قانون دریافت جرائم نقدی نیست.^۱

۲. راهکارهای اصلاحی

بهبود ضمانت‌اجراهای وصول حق بیمه به معنی آسانتر شدن وصول حق بیمه و تقلیل هزینه‌های آن است. به این منظور طیفی وسیع از راهکارهای متنوع متصور هستند که از اصلاحات محافظه‌کارانه در چارچوب نظم موجود تأمین اجتماعی آغاز و به اصلاحات بنیادین ختم می‌گردد.

در یک تحول بنیادین ممکن است با افزایش نرخ‌های مالیاتی و تأمین هزینه سالیانه سازمان تأمین اجتماعی از این محل اساساً نهادهای متولی وصول حق بیمه و همچنین نهادهای متولی سرمایه‌گذاری را حذف نمود^۲ تا وظیفه سازمان تأمین اجتماعی به اجرای تعهدات بیمه‌ای منحصر و محدود گردد.

همچنین ممکن است از طریق آنچه که امروزه به خصوصی‌سازی تأمین اجتماعی معروف شده است، بخش مهمی از نگرانی‌های راجع به نحوه وصول حق بیمه را از میان برد،^۳ مع‌ذلک

۱. این اختلاف دلایل متعددی دارد. یکی از مهمترین دلایل آن است که فرمول مقرر در قانون آئین دادرسی در مقایسه با قانون دریافت جرائم نقدی مانند ربح مرکب در مقایسه با ربح ساده است.

۲. چنانچه هزینه سالانه سازمان تأمین اجتماعی از محل درآمدهای مالیاتی تأمین گردد طبیعتاً اندوخته‌ای در میان نخواهد بود تا توسط سازمان (معاونت سرمایه‌گذاری) به کار انداخته شود، در حقیقت این وظیفه به بخش خصوصی منتقل می‌گردد.

۳. برای مطالعه اجمالی در این زمینه رجوع شود به: کاویانی، کورش، طرح پژوهشی «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، مهر ۱۳۸۴.

هدف از این پژوهش صرفاً ارائه راهکارهایی عملی و سهل‌الوصول در چارچوب نظام موجود تأمین اجتماعی است. بدین منظور مناسب است که ابتدا ارزیابی مجددی از ضمانت‌اجراهای موجود جهت وصول حق‌بیمه داشته باشیم:

- ضمانت‌اجراهای متعدد، خصوصاً ضمانت اجرای قدرتمند مقرر در ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی، تلاش در یافتن راه‌های کم‌هزینه و خودکار جهت وصول حق‌بیمه را غیرضروری جلوه داده است. بدیهی است وصول قهری حق‌بیمه با اتکای بیش از حد به امتیاز صدور اجرائیه و دیگر امتیازها چهره سازمان را مخدوش نموده و خود به عاملی جهت افزایش فرار حق‌بیمه تبدیل می‌گردد.
- در برابر امتیاز مهم ماده ۵۰ قانون تأمین اجتماعی، ماده ۳۶ تکلیف بزرگی را بر عهده سازمان گذارده است. عدم تعیین سازوکارهای منطقی برای اعمال این ماده موجب گردیده که سازمان با تعهداتی مواجه گردد که در ازاء آنها عملاً حق‌بیمه قابل وصولی وجود ندارد.
- بعضی مواد قانون تأمین اجتماعی علی‌رغم اینکه دارای منطقی‌بیمه‌ای است انگیزه تقلب نسبت به قانون و استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی^۱ را افزایش داده است. خاصه آنکه هزینه ارتکاب این اعمال نیز در اغلب موارد بسیار ناچیز است. نتیجه طبیعی این دو نقیصه آن است که باور رابطه متقابل پرداخت حق‌بیمه و برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی به شدت تضعیف شود. ضعف این باور عامل تشدیدکننده فرار حق‌بیمه و متقابلاً کاربرد بیشتر سازوکارهای وصول قهری حق‌بیمه از سوی سازمان است.

با توجه به این ارزیابی از ضمانت‌اجراهای موجود رویکرد من جهت دستیابی به راهکارهای اصلاحی متناسب عبارت است از انجام اصلاحاتی قانونی که مجموع آنها به تقویت رابطه متقابل پرداخت حق‌بیمه و برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی و دشواری

۱. توجه به این نکته مهم ضروری است که استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی به دو صورت ممکن است محقق گردد. در صورت اول جرمی اتفاق نمی‌افتد بلکه بیمه‌شده با استفاده از نقایص و خلاهای قانونی از بازی احتمال گریخته و خویش را در موقعیتی قرار می‌دهد که نفع مسلمی را تحصیل نماید. صورت دوم توأم با ارتکاب جرائمی نظیر تهیه اسناد جعلی، اقرار دروغ و نظایر آن است. ماده ۹۸ قانون تأمین اجتماعی فقط به این صورت از استفاده نامشروع توجه دارد.

تقلب نسبت به قانون بیانجامد. در نتیجه تحقق این هدف منطقیاً باید انتظار داشت که هزینه‌های سازمان بابت تقابل با کارفرمایان در فرایند وصول حق بیمه به حداقل ممکن تقلیل یابد. بنابراین تأکید بر این امر ضروری است که راهکارهای ارائه شده بر اساس این رویکرد لزوماً به اصلاح قواعد راجع به ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه منجر نمی‌گردد بلکه غالباً هدف تقلیل ضرورت توسل به وصول قهری حق بیمه را تعقیب می‌کنند.

۲-۱. اصلاح ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی

۲-۱-۱. مشکلات ناشی از ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی

همان‌گونه که بیان شد ماده ۳۶ قانون تأمین اجتماعی کاملاً مبتنی بر اصول بیمه‌های اجتماعی بوده و با سایر مواد قانون تأمین اجتماعی هماهنگی کامل دارد. بنابراین مسائل ناشی از ماده ۳۶ را باید در ابهامات راجع به سازوکار اعمال آن جستجو نمود. بار دیگر این ابهامات را مختصراً مرور می‌کنم:

- متأسفانه آئین دادرسی مناسب جهت حل و فصل دعاوی ناشی از ماده ۳۶ به وجود نیامده و عملاً در بسیاری موارد، سازمان تأمین اجتماعی محکوم به اجرای احکامی است که در برابر آنها حق دفاع مناسب نداشته است. این نقیصه خصوصاً از طریق اقرار غیرواقع کارفرما روزنه بزرگی را جهت سوءاستفاده از مزایای تأمین اجتماعی فراهم می‌آورد.

- تفسیر عملی ماده ۳۶، سکوت کارگر و حتی تبانی وی با کارفرما را رافع تعهدات سازمان نمی‌داند. این تفسیر خصوصاً با توجه به نابسامانی در نظام ثبت و ضبط اطلاعات راجع به فعالیت‌های اقتصادی لاقفل در بعضی موارد به منزله تحمیل تکلیف ملایطاق به سازمان تأمین اجتماعی است. جالب توجه است که در مقام مقایسه، عدم کشف فعالیت‌های اقتصادی پنهان، دولت را فقط از درآمدهای پیش‌بینی شده محروم می‌سازد اما سازمان تأمین اجتماعی علاوه بر تحمل این محرومیت موظف به اجرای تعهدات خویش در برابر اشخاصی است که حتی چه بسا در پنهان نگاهداشتن این امر سهیم بوده‌اند!

- در پی اثبات سوابق اشتغال قدیمی، عملاً وصول حق بیمه مربوطه در بسیاری موارد ناممکن است و بعلاوه خسارت تأخیر تأدیه پیش‌بینی شده در قانون برای جبران خسارت تأخیرهای طولانی به هیچ‌وجه کافی نیست.

— ماده ۳۶ این امکان را فراهم می‌کند که بیمه‌شده تنها پس از اطمینان از وجود نفع بیمه‌ای مبادرت به تلاش جهت اعمال این ماده نماید و در غیر این صورت بدون نگرانی از مسئولیت‌های احتمالی سکوت کند. زیان ناشی از این نحوه اقدام محل هیچ‌گونه تردیدی نیست بدون اینکه بتوان آن را از مصادیق سوء استفاده از مزایای تأمین اجتماعی به نفع خود دانست!

۲-۱-۲. اصلاحات پیشنهادی راجع به ماده ۳۶

با توجه به اشکالاتی که برشمردم اصلاحات متعددی ضروری است. در اینجا دو پیشنهاد را که مستقیماً مستلزم اصلاح ماده ۳۶ است، ارائه می‌نمایم. در شماره‌های ۲-۲ و ۲-۶ نیز دو پیشنهاد دیگر عرضه شده است که غیرمستقیم در نحوه اعمال این ماده مؤثر است.

تحدید حدود ماده ۳۶ از حیث آئین دادرسی و ادله اثبات دعوی: در شماره ۲-۱-۱ به تفصیل راه‌های موجود جهت اثبات سابقه اشتغال را بررسی نمودیم. تردیدی نیست که در این میان، اثبات سابقه از طریق طی تشریفات آئین دادرسی مدنی، دقیق‌ترین و مطمئن‌ترین روش بوده و در عین حال حق دفاع سازمان نیز به شکل مطلوب تأمین می‌گردد. بدین منظور پیشنهاد می‌کنم که جمله‌ای به ماده ۳۶ افزوده شده و در آن اعمال حقوق مندرج در متن ماده به اثبات سابقه از طریق تشریفات آئین دادرسی مدنی مقید شده و به علاوه ارزش ادله اثبات دعوی و بویژه اقرار معین شود:

حل اختلاف ناشی از ادعای بیمه‌شده مبنی بر دارا بودن سابقه اشتغال با رعایت آئین دادرسی مدنی صورت پذیرفته و اقرار کارفرما و شهادت شهود به تنهایی مثبت ادعا نیست.

با افزوده شدن این حکم انتظار می‌رود که نتایج زیر حاصل شود:

- آراء هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف وزارت کار فقط در روابط کارگر و کارفرما مؤثر واقع می‌شود.
- دیوان عدالت اداری راساً مبادرت به احراز سابقه اشتغال ننموده و ناگزیر از صدور قرار اناطه می‌گردد.
- ابهام و اشکال ماده ۱۸۳ قانون کار برطرف شده و اثبات سابقه اشتغال از طریق آئین دادرسی کیفری منتفی می‌شود. هرچند که اعمال مجازات نیز به همین امر منوط خواهد شد.

- هرچند در متن پیشنهادی به لزوم خواننده قراردادادن سازمان در دعوی مطروحه تصریح نشده است اما با توجه به تصریح به ارزش اقرار و شهادت در اثبات دعوی، عملاً اشخاص مدعی سابقه اشتغال، دعوی خویش را به طرفیت کارفرما و سازمان اقامه خواهند نمود.

- نگرانی صدور حکم به استناد اقرار کارفرما از میان می‌رود.

در خاتمه باید افزود که تبصره پیشنهادی هزینه جدیدی را به کارگران تحمیل نخواهد کرد زیرا ایشان می‌توانند به منظور اعمال ماده ۳۶ صرفاً خواسته اثبات سابقه اشتغال را به عنوان یک خواسته غیر مالی مطرح نمایند.

ایجاد تکلیف اطلاع‌رسانی کارگر: ایجاد تکلیف اطلاع‌رسانی برای کارگر اگرچه ممکن است در کوتاه‌مدت مشکلاتی جزئی را برای کارگران فراهم آورد اما در درازمدت یکی از ابزارهای مهم جهت ایجاد تحول در سازوکار وصول حق بیمه خواهد بود. در مورد ضمانت اجرای تخلف کارگر از این تکلیف راه‌حل‌های مختلفی قابل تصور است. از جمله:

- موکول شدن اجرای تعهدات به وصول حق بیمه (حق حبس)؛

- مسئولیت کارگر مبنی بر جبران خسارات ناشی از تخلف از وظیفه اطلاع‌رسانی؛

- ایجاد اماره عدم اشتغال به زیان کارگر در صورت تخلف از وظیفه اطلاع‌رسانی.

راجع به آثار پذیرش هر یک از ضمانت اجراهای مزبور نکات قابل تأمل متعددی وجود دارد اما به نظر می‌رسد که راه‌حل سوم متضمن خفیف‌ترین ضمانت اجراست و در عین حال بسیاری از اهداف موردنظر از اصلاح ماده ۳۶ را تأمین می‌نماید. به این منظور پیشنهاد می‌گردد که تبصره یا جمله‌ای بدین مضمون به ماده ۳۶ افزوده گردد:

بیمه‌شده مکلف است اشتغال خویش را طبق آیین‌نامه مصوب شورای عالی تأمین

اجتماعی به آگاهی سازمان تأمین اجتماعی برساند.

در متن پیشنهادی تصریحی به ضمانت اجرای این تخلف نشده است زیرا از منظر آئین

دادرسی، عملاً تخلف از این تکلیف اماره‌ای به زیان کارگر را ایجاد خواهد نمود.

۲-۲. تشدید مجازات مقرر در ماده ۹۷ قانون تأمین اجتماعی

افزایش هزینه استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی در تقویت باور ارتباط متقابل پرداخت حق بیمه و برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی تأثیر بسزائی داشته و در نتیجه هزینه‌های

سازمان جهت وصول قهری حق بیمه را کاهش می‌دهد. قانون تأمین اجتماعی، فقط ماده ۹۷ را به موضوع استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی اختصاص داده است^۱:

«هر کس به استناد اسناد و گواهی‌های خلاف واقع یا با توسل به عناوین و وسائل تقلبی از مزایای مقرر در این قانون به نفع خود استفاده نماید، یا موجبات استفاده افراد خانواده خود یا اشخاص ثالث را از مزایای مذکور فراهم سازد، به پرداخت جزای نقدی معادل دو برابر خسارات وارده به سازمان تأمین خدمات درمانی یا این سازمان و در صورت تکرار به حبس جنحه‌ای از ۶۱ روز تا شش ماه محکوم خواهد شد.»

دقت در مفاد این ماده بیانگر آن است که مجازات تعیین شده به هیچ‌وجه بازدارنده نیست، و راجع به آثار حقوقی جرم ارتكابی نیز ابهاماتی وجود دارد. ابتدا به بررسی این نقائص پرداخته و آن‌گاه پیشنهاد اصلاحی را ارائه می‌کنم^۲:

۱-۲-۲. نقائص ماده ۹۷ از جهت میزان مجازات

مجازات مقرر در این ماده برای بار اول محکومیت به جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده به سازمان و در صورت تکرار، حبس از شصت و یک روز تا شش ماه است. استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی به صورت مکرر و حرفه‌ای کاملاً متصور است^۳ اما نکته مهم آن است که در بسیاری موارد و خصوصاً برخورداری نامشروع از تعهدات بلندمدت سازمان تأمین اجتماعی، فقط یک بار ارتکاب جرم مطلوبیت کافی داشته و انگیزه‌ای برای تکرار آن وجود ندارد. بنابراین آنچه که در اغلب موارد مجرمین را تهدید می‌کند، همان مجازات مقرر برای اولین نوبت ارتکاب جرم است. اینک باید دید این مجازات یعنی جزای نقدی معادل دو برابر خسارت وارده به سازمان بازدارنده هست یا خیر؟

پاسخ به این پرسش در موارد بسیاری از مصادیق این جرم صد در صد منفی است. اگر استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی در همان مراحل اولیه کشف نگردد احتمال کشف

۱. باید توجه داشت که ماده ۱۰۵ قانون تأمین اجتماعی در مورد استفاده نامشروع از مزایای تأمین اجتماعی حکمی ندارد بلکه فقط ناظر به صدور گواهی خلاف واقع است که اسباب استفاده نامشروع از مزایا را فراهم می‌نماید.

۲. برای مطالعه تفصیلی راجع به این ماده رجوع شود به: جعفری، فریدون، «استفاده متقلبانه از مزایای قانون تأمین اجتماعی»، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، پیش شماره، تابستان ۱۳۸۴.

۳. مانند استفاده مکرر از دفترچه درمانی متعلق به غیر.

آن در آینده بسیار اندک است و البته با کشف جرم در مراحل اولیه، خسارت قابل توجهی به سازمان وارد نمی‌گردد تا مرتکب آن از محکومیت به جزای نقدی معادل دو برابر آن هراسی به دل راه دهد.

به عنوان مثال یک کارفرما نام شخصی متوفی را در لیست معوقه گنجانده و به سازمان ارائه می‌کند. ثمره این عمل مجرمانه آن است که بازماندگان متوفی بتوانند برای ده‌ها سال از مستمری و خدمات درمانی بهره ببرند. اگر این عمل مجرمانه طی همان ماه‌های اولیه که به صحت و سقم لیست‌های ارسالی رسیدگی می‌شود، کشف گردد، جزای نقدی مرتکبین جرم چیزی در حدود یک میلیون تومان خواهد بود! و در غیر این صورت بسیار بعید به نظر می‌رسد که چنین جرمی قابلیت کشف و تعقیب موثر در آینده را دارا باشد.

۲-۲-۲. سکوت ماده ۹۷ درباره آثار حقوقی ارتکاب جرم

سکوت ماده ۹۷ درباره خسارت وارده بر سازمان ظاهراً با ایرادی مواجه نیست زیرا طبق قواعد عمومی، سازمان محق در مطالبه خسارات وارده است اما با توجه به اینکه در اغلب موارد استفاده نامشروع از مزایای سازمان تأمین اجتماعی مستلزم مشارکت دو یا چند شخص است کاملاً به‌جاست که مرتکبین جرم نسبت به خسارات وارده به سازمان دارای مسئولیت تضامنی شناخته شوند.

۲-۲-۳. چگونگی اصلاح ماده ۹۷

با توجه به نقائصی که برشمرده انجام اصلاحاتی به شرح زیر را پیشنهاد می‌کنم:

- مجازات مقرر در ماده ۹۷ در هماهنگی با ماده ۱۰۴ به مجازات اختلاس تبدیل گردد.^۱

- جمله‌ای با این مضمون به ماده ۹۷ اضافه شود:

مرتکبین جرم اعم از مباشر و معاون نسبت به خسارات وارده به سازمان تأمین اجتماعی دارای مسئولیت تضامنی هستند.

۲-۳. مستثنی نمودن مستمری بازنشستگی از شمول ماده ۱۱۱

ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد:

۱. در صورت انجام این اصلاح بزه مذکور در ماده ۹۷ چنانچه از ناحیه کارکنان سازمان صورت پذیرد از مصادیق اختلاس است و در غیر این صورت در حکم اختلاس است.

«مستمری از کارافتادگی کلی و مستمری بازنشستگی و مجموع مستمری بازماندگان در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کمتر باشد.»

منطق این حکم کاملاً روشن است و با اصول بیمه‌های اجتماعی سازگاری دارد. مع‌ذکب میان از کارافتادگی و بازنشستگی اختلاف ظریفی وجود دارد که احتمالاً مورد توجه مقنن قرار نگرفته است یا آنکه آگاهانه از آن صرف‌نظر شده است. توضیح اینکه از کارافتادگی کلی اتفاقی است که وقوع آن از اختیار بیمه‌شده خارج بوده و حتی ممکن است در اولین سال اشتغال رخ دهد. در این صورت با محاسبه مستمری بدون رعایت ماده ۱۱۱ هیچ‌گونه حمایتی از بیمه‌شده به عمل نخواهد آمد متقابلاً در مورد بازنشستگی، طول مدت اشتغال و بیمه‌پردازی تا حدود زیادی در اختیار بیمه‌شده است و وی قادر است با توجه به شرایط حصول بازنشستگی، خود را در موقعیتی قرار دهد که با حداقل پرداخت حق‌بیمه از امتیاز ماده ۱۱۱ برخوردار گردد. سخت‌تر شدن شرایط حصول بازنشستگی با اصلاحات سال ۱۳۸۰^۱ خود دلیلی بر این مدعا است که امروزه با توجه به گسترش انواع پوشش‌های بیمه‌ای و از جمله بیمه بیکاری و همچنین گسترش آگاهی‌های عمومی نمی‌توان اراده بیمه‌شده را نادیده گرفته و با پذیرش ماده ۱۱۱ قانون تأمین اجتماعی نتیجه بیست سال بیمه‌پردازی را با نتیجه ۳۰ سال بیمه‌پردازی یکسان دانست.

با توجه به رویکردی که در این پژوهش برگزیدم، باید به جای کوشش در قدرتمند نمودن سازوکارهای وصول قهری بیمه، روشهایی را برگزید که باور عمومی نسبت به تعادل میان حق‌بیمه پرداختی و مزایای ناشی از آن با حفظ منطق بیمه اجتماعی گسترش یابد. از این رو پیشنهاد می‌گردد که ماده ۱۱۱ به این صورت اصلاح گردد:

«مستمری از کارافتادگی کلی و مجموع مستمری بازماندگان از کارافتاده کلی در هر حال نباید از حداقل مزد کارگر عادی کمتر باشد.»

ملاحظه می‌گردد که در متن پیشنهادی عبارت مستمری بازنشستگی حذف شده و مستمری بازماندگان به بازماندگان از کارافتاده کلی مقید شده است.

۱. در سال ۱۳۸۰ ماده واحده‌ای به تصویب رسید که به موجب یکی از بندهای آن حداقل سابقه لازم جهت بازنشستگی تدریجاً از ده سال به بیست سال افزایش می‌یابد. نام عجیب این قانون عبارت است از: «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».

راهکار ارائه شده ممکن است به معنی متمایل شدن به بیمه تجارتي و دور شدن از اهداف عالی بیمه اجتماعی باشد اما نمی‌توان آن را با دیگر مواد قانون تأمین اجتماعی ناهماهنگ دانست زیرا مفهوم دیگر اصلاح ماده ۱۱۱ آن است که شرط برخورداری از حداقل حقوق بازنشستگی، دارا بودن ۳۰ سال سابقه است.

۴-۲. اصلاح تبصره ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی

ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی میزان مستمری بازنشستگی را ضریبی از متوسط مزد بیمه‌شده قرار داده است و آن‌گاه در تبصره این ماده در مقام تعریف متوسط مزد مقرر می‌دارد: «متوسط مزد یا حقوق برای محاسبه مستمری بازنشستگی عبارتست از، مجموع مزد یا حقوق بیمه‌شده که بر اساس آن حق بیمه پرداخت گردیده ظرف آخرین دو سال پرداخت حق بیمه تقسیم بر بیست و چهار».

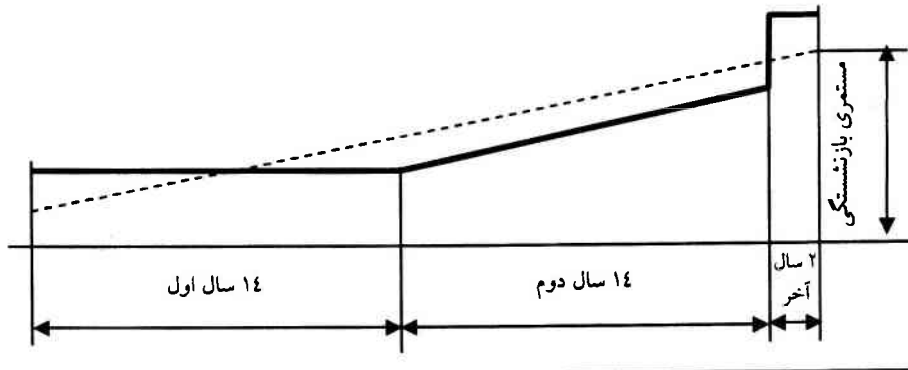
بدین ترتیب میزان مستمری بازنشستگی ارتباط مستقیمی با میزان حق بیمه پرداختی در آخرین دو سال اشتغال بیمه‌شده دارد. علت وضع چنین حکمی را باید در فلسفه بیمه جستجو نمود؛ بازنشستگی، بیمه‌شده را از دریافت حق ایام اشتغال محروم می‌کند. و هدف بیمه آن است که این محرومیت را جبران نماید. از آنجا که دستمزد بیمه‌شده دارای نوساناتی اعم از افزایش یا کاهش است برای استمرار قدرت خرید وی در سطح زمان اشتغال تمسک به دریافتی آخرین ماه که ممکن است به علل مختلف کمتر یا بیشتر از حد معمول باشد، عادلانه نیست لذا قانونگذار متوسط مزد آخرین دو سال را برای تحقق این هدف متناسب دانسته است. متأسفانه علی‌رغم منطق استوار تبصره ماده ۷۷، دشواری‌های مربوط به بازرسی، حسابرسی و دیگر سازوکارهای وصول قهری حق بیمه موجب شده است که بیمه‌شدگان تا دو سال قبل از نیل به شرایط بازنشستگی انگیزه‌ای جهت پرداخت حق بیمه واقعی نداشته باشند و صرفاً در دو سال آخر عملکرد کارفرما را از حیث پرداخت کامل حق بیمه تحت نظارت قرار دهند. بنابراین تبصره ماده ۷۷ یکی از چالش‌هایی است که برای مواجهه با آن یا باید به قدرتمندتر نمودن سازوکارهای وصول قهری حق بیمه همت گمارد^۱ یا آنکه با اتکا به رویکرد برگزیده در این

۱. بند «ب» ماده ۳۹ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، برای حل این معضل روشی را ابداع نموده است که اعمال آن بسیار دشوار و پر ابهام است و به علاوه حق بیمه حاصل از آن تناسبی با زیان وارده به سازمان ندارد. مبنای وضع این حکم نیز خالی از اشکال به نظر نمی‌رسد:

پژوهش، فرمول مقرر در ماده ۷۷ به نحوی اصلاح شود که با حفظ منطق بیمه‌ای، انگیزه پنهان داشتن دستمزد واقعی قبل از دو سال آخر از میان برود. هدف اخیر هنگامی قابل تحقق به نظر می‌رسد که حق بیمه پرداختی در تمام مدت بیمه‌پردازی در محاسبه میزان مستمری بازنشستگی دخالت داده شود. بدین منظور پیشنهاد من این است که ابتدا منحنی نوسانات دستمزد مبنای پرداخت حق بیمه نسبت به حداقل دستمزد تعیین شده از سوی وزارت کار برای تمام مدت بیمه‌پردازی رسم گردد و آن‌گاه میانگین متحرک این منحنی ترسیم شده و نقطه تلاقی آن با ستون آخرین دستمزد متقاضی بازنشستگی به عنوان میزان مستمری بازنشستگی منظور گردد مشروط بر اینکه از متوسط دو سال آخر بیشتر نباشد.

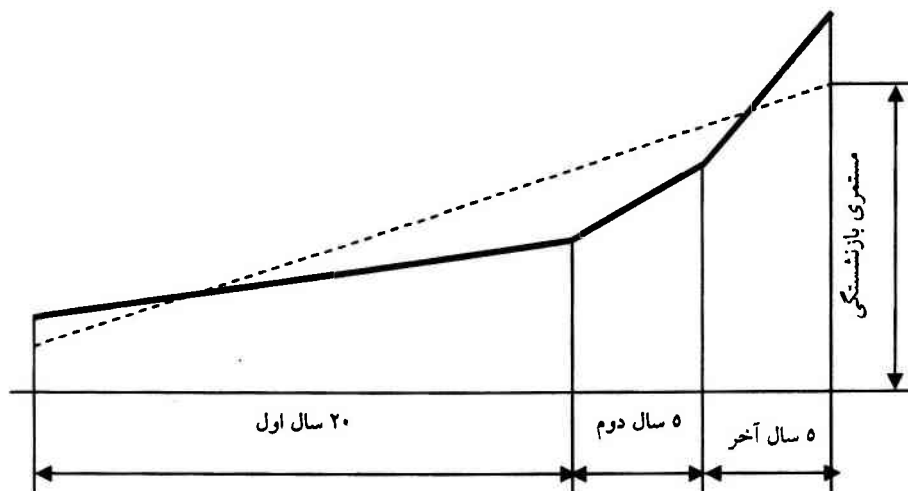
بیان این فرمول به زبان ریاضی، مستلزم همکاری متخصصین ریاضی است اما فعلاً برای تفهیم بهتر آن به ارائه دو مثال می‌پردازم:

مثال اول: فرض کنیم بیمه‌شده در ۱۴ سال اول اشتغال بر مبنای حداقل دستمزد بیمه‌پردازی نموده است. در ۱۴ سال دوم افزایش تدریجی دستمزد تا دو برابر حداقل دستمزد افزایش یافته و آن‌گاه در دو سال آخر ناگهان به سه برابر حداقل دستمزد افزایش یافته است. در نمودار زیر منحنی افزایش دستمزد بیمه‌شده نسبت به حداقل دستمزد، شیب متوسط و نهایتاً مستمری بازنشستگی وی نشان داده شده است:



«در صورتی که نرخ رشد دستمزد اعلام شده کارگران در دو سال آخر خدمت آنها بیش از نرخ رشد طبیعی دستمزد کارگران بوده و با سال‌های قبل سازگار نباشد، مشروط بر آن که این افزایش دستمزد به دلیل ارتقای شغل نباشد، سازمان تأمین اجتماعی علاوه بر دریافت مابه‌التفاوت میزان کسور سهم کارگر و کارفرما به نسبت دستمزد واقعی و دستمزد اعلام شده سال‌های قبل از کارفرمای ذی‌ربط، خسارات وارده بر سازمان را بر اساس آیین‌نامه‌ای که توسط وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از کارفرمایان اخذ خواهد کرد.»

مثال دوم: فرض کنیم بیمه شده در ابتدای استخدام بر مبنای حداقل دستمزد بیمه‌پردازی را آغاز نموده است که طی بیست سال با رشدی یکنواخت به دو برابر حداقل افزایش یافته است آن‌گاه طی پنج سال به سه برابر و طی آخرین پنج سال نیز به پنج برابر افزایش یافته است:



۵-۲. اصلاح شرایط تحقق از کارافتادگی غیرناشی از کار

ماده ۷۵ قانون تأمین اجتماعی با هدف گسترش حمایت‌های بیمه‌ای، از کارافتاده غیر ناشی از کار را نیز با شرایطی دشوارتر از از کارافتادگی ناشی از کار مستحق دریافت مستمری دانسته است:

«بیمه‌شده‌ای که ظرف ده سال قبل از وقوع حادثه غیر ناشی 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 غیر ناشی از کار ماهانه را خواهد داشت.»

از نظر منطق بیمه‌ای اشکالی به این حکم وارد نیست اما دشواری تفکیک میان دو مفهوم بیماری و پیری موجب شده است که اجرای آن در بسیاری موارد فاقد منطق بیمه‌ای باشد. توضیح اینکه بیماری یک اتفاق است که گاه منجر به از کارافتادگی شخص می‌گردد. اما پیری

یک اتفاق نیست اگرچه معمولاً ملازمه با ازکارافتادگی دارد. در نتیجه، شرایط سهل ماده ۷۵ بیش از آنکه نوعی پوشش بیمه‌ای برای بیماران باشد، پوشش بیمه‌ای اشخاصی است که در سنین پیری فاقد شرایط بازنشستگی بوده و بدون تن دادن به بازی احتمال، خواهان برخورداری از مزایای ازکارافتادگی غیر ناشی از کار هستند!

برای رفع این نقیصه اجرای صحیح ماده ۷۵ را نمی‌توان از کمیسیون‌های پزشکی انتظار داشت زیرا پزشکان تنها به تشخیص میزان توانایی جسمانی شخص برای انجام کار صرف‌نظر از سن و سابقه بیمه‌پردازی مبادرت می‌نمایند و حتی تحمیل تکلیف تعیین تاریخ شروع بیماری به آنان نیز نه تنها در بسیاری موارد تکلیفی شاق است بلکه از نظر حقوقی برای محروم کردن متقاضی از حقوق مندرج در ماده ۷۵ کافی نیست از این رو به نظر می‌رسد با توجه به رویکردی که در مورد ضمانت اجراهای وصول حق بیمه برگزیدیم شیوه مناسب در اصلاح ماده ۷۵ تغییر شرایط در برخورداری از مزایای ازکارافتادگی غیر ناشی از کار است. جهت اصلاح شرایط باید به گونه‌ای عمل نمود که هدف ماده که حمایت از اشخاصی است که اتفاقاً بر اثر بیماری ناتوان از کار می‌شوند، نادیده گرفته نشود و در عین حال صرف پیری برای برخورداری از این امتیاز کافی نباشد. بدین منظور باید پیش فرضی را مبنای اصلاح ماده ۷۵ قرار داد که منطبق با واقع باشد. محتوی این پیش فرض آن است که اشخاص در هر سنی به طور طبیعی حداقلی از سابقه بیمه‌پردازی را دارا هستند یا ممکن بوده است که دارای آن شوند. بنابراین به نظر می‌رسد که شرط دارا بودن یکسال سابقه پرداخت حق بیمه در آخرین ده سال قبل از بیماری با رعایت حداکثر نرمش و انعطاف، تنها برای اشخاصی منطقی است که هنگام بیماری حداکثر دارای ۳۰ سال سن باشند و برای سنین بالاتر باید دارا بودن سابقه بیمه‌پردازی بیشتری را ضروری دانست. بر این مبنا پیشنهاد می‌کنم که ماده ۷۵ به گونه‌ای اصلاح شود که به ازای هر سال سن زائد بر ۳۰ سال لااقل ۶ ماه به حداقل سابقه مورد نیاز افزوده گردد تا شخصی که هنگام ابتلا به بیماری یا حادثه غیر ناشی از کار ۶۰ سال دارد نیازمند پانزده سال سابقه بیمه‌پردازی ظرف ۳۰ سال قبل از حادثه یا ابتلا به بیماری باشد.

۶-۲. تعدیل نرخ خسارت تأخیر تأدیه

همان‌طور که در شماره ۱-۳-۱ توضیح داده شد، از نظر علمی نمی‌توان خسارت تأخیر تأدیه را ضمانت اجرای وصول حق بیمه تلقی نمود اما عملاً نرخ مناسب خسارت تأخیر تأدیه ابزار

بسیار مهمی برای ترغیب کارفرمایان به پرداخت حق بیمه است همچنان که نرخ نامناسب مشوق تأخیر در پرداخت است.

در مورد معیار تعیین نرخ مناسب خسارت تأخیر تأدیه اختلاف نظرهای فراوانی وجود دارد مع ذلك در این میان ممکن است متوسط منفعت مشروع سرمایه^۱ از پذیرش گسترده تری برخوردار باشد، بنابراین چنانچه نرخ خسارت تأخیر تأدیه بیمه اندکی بیش از منفعت متوسط مشروع سرمایه باشد موجب خواهد شد که اغلب کارفرمایان تأخیر در پرداخت حق بیمه را به زیان خویش ببینند.

تبصره ۲ ماده ۱ قانون دریافت جرائم نقدی طی ماده ۱۱ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور اصلاح گردیده و بدین ترتیب خسارت تأخیر تأدیه حق بیمه ۲۴ درصد در سال تعیین شده است اظهار نظر درباره مناسب بودن نرخ ۲۴ درصد بر اساس معیار پیش گفته در صلاحیت کارشناسان اقتصادی است. اجمالاً می توان حدس زد با توجه به کاهش نرخ تورم در چند سال اخیر و اقدامات اخیر در زمینه کاهش نرخ سود بانکی، نرخ ۲۴ درصد فعلی مشوق پنهان کاری و تأخیر در پرداخت حق بیمه نیست. مع ذلك معافیت مقرر در ماده ۳ قانون دریافت جرائم نقدی این نرخ را عملاً به حدود ۱۷ درصد کاهش داده است: «کارفرمایانی که قبل از صدور اجرائیه اقدام به پرداخت کامل بدهی خود نمایند از ۳۰ درصد جرائم مربوط، معاف خواهند بود.»

ملاحظه می گردد که شرط برخورداری از این معافیت، پرداخت حق بیمه قبل از صدور اجرائیه است و حال آنکه اولین شرط صدور اجرائیه آگاهی سازمان از وجود شخص مشمول قانون تأمین اجتماعی است. بنابراین معافیت مقرر در ماده ۳ پاداش کارفرمایانی است که موفق به پنهان کاری شده اند! جالب اینکه تداوم هر چه بیشتر پنهان کاری به میزان برخورداری از معافیت مزبور می افزاید.

به نظر می رسد که فوری ترین اقدام اصلاحی، پیشنهاد حذف ماده ۳ قانون دریافت جرائم نقدی و در نتیجه مبنا قرار گرفتن نرخ خسارت تأخیر تأدیه ۲۴ درصد است. چنانچه پس از انجام این اصلاح، تعبیه سازوکارهای تشویقی و تنبیهی در دستور کار قرار گیرد، مبنای این

۱. ربا، منفعت نامشروع سرمایه است. در کشورهایی که بهره پول پذیرفته شده است، نرخ خسارت تأخیر تأدیه با نرخ بهره مرتبط است.

سازوکارها را باید در مقایسه سود و زیان ناشی از تأخیر و تعجیل در پرداخت حق بیمه برای کارفرما و سازمان تأمین اجتماعی، جستجو نمود.

۷-۲. تفسیر صحیح تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی

تبصره ماده ۸ قانون تأمین اجتماعی مقرر می‌دارد:

«شرایط مربوط به ادامه تمام یا قسمتی از بیمه‌های مقرر در این قانون برای کسانی که به علتی غیر از علل مندرج در این قانون از ردیف بیمه‌شدگان خارج شوند، به موجب آیین‌نامه مربوط تعیین خواهد گردید، و به هر حال پرداخت کلیه حق بیمه در این قبیل موارد به عهده بیمه‌شده خواهد بود.»

منطق این حکم کاملاً قابل درک است. بیمه‌شده با اتکا به این مجوز می‌تواند در موارد استثنائی نظیر فاصله میان استعفا از یک شغل تا دستیابی به شغلی جدید پوشش بیمه‌ای را از طریق ادامه بیمه به طور اختیاری حفظ نماید. مع ذلک عدم توجه به مفهوم عرفی کلمه ادامه موجب شده است که آیین‌نامه ادامه بیمه به‌طور اختیاری مصوب ۶۴/۸/۸ شورای عالی تأمین اجتماعی در مورد حداکثر فاصله زمانی میان خروج از پوشش بیمه اجباری و تقاضای ورود به بیمه اختیاری حکمی نداشته باشد. بدین ترتیب بیمه‌شده قادر است با ملاحظه شرایط و اوضاع و احوال و انجام محاسباتی که کاملاً در تضاد با محاسبات بیمه‌ای است زمانی را برای ادامه بیمه به‌طور اختیاری برگزیند که از حداکثر مزایا با حداقل پرداخت حق بیمه برخوردار گردد.

شورای عالی تأمین اجتماعی با درک این واقعیت در جلسه ۳۲۲ مورخ ۸/۱۰/۸۰ مبادرت به اصلاح آیین‌نامه پیشین نموده است اما همچنان به مفهوم عرفی ادامه توجه نشده است و ادامه بیمه به طور اختیاری منوط به داشتن حداقلی از سابقه پرداخت حق بیمه با توجه به سن متقاضی شده است.^۱ این اصلاحیه تا حدودی رافع مشکل است اما همچنان راه سوء استفاده را باز می‌گذارد. ضمن آنکه وضع شرایط مذکور در آیین‌نامه مبنای قانونی نداشته و در معرض خطر ابطال قرار دارد.

به نظر می‌رسد که راهکار اساسی که هم سازگار با اصول بیمه‌ای بوده و هم مبتنی بر قانون باشد، توجه به مفهوم عرفی کلمه «ادامه» در متن تبصره ماده ۸ است؛ ادامه بیمه به طور

۱. مثلاً برای مرد ۴۹ ساله چهار و نیم سال سابقه ضروری دانسته شده است.

اختیاری هنگامی مصداق دارد که مدت زمان زیادی از خروج از پوشش بیمه اجباری سپری نشده باشد. جالب توجه است که این مدت را یک دستور اداری قدیمی فقط سه ماه در نظر گرفته است!

خلاصه و نتیجه گیری

۱. ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه، از جهت نظری کاملاً کافی و بلکه در بعضی موارد بیش از حد ضرورت به نظر می‌رسد.
۲. ضمانت اجرای عدم پرداخت حق بیمه، بنا به دلایل متعدد، عملاً هدف وصول کامل حق بیمه را محقق نمی‌سازد زیرا:
اولاً: گستردگی، تنوع و پراکندگی کارگران مشمول قانون تأمین اجتماعی و وجود بی‌نظمی و ضعف در نظام ثبت و ضبط اطلاعات راجع به فعالیت‌های اقتصادی، نظارت جامع سازمان تأمین اجتماعی را بسیار دشوار و بلکه ناممکن می‌سازد.
ثانیاً: قلت هزینه سوء استفاده از مزایای تأمین اجتماعی، انگیزه فرار از پرداخت حق بیمه را تقویت می‌کند.
ثالثاً: بعضی مواد قانون تأمین اجتماعی علی‌رغم دارا بودن منطق بیمه‌ای، تقلب نسبت به قانون را تسهیل می‌نماید و این عامل نیز در تقویت انگیزه فرار از پرداخت حق بیمه کاملاً مؤثر است.
۳. برای بهبود نظام وصول حق بیمه، جز در موارد استثنایی، منطقی و ممکن به نظر نمی‌رسد که بیش از این به تقویت سازوکارهای وصول قهری حق بیمه و افزودن تقابل سازمان تأمین اجتماعی با کارفرمایان و کارگران پرداخت.
۴. رویکرد مناسب برای وصول آسان‌تر و کم‌هزینه‌تر حق بیمه انجام اصلاحاتی قانونی است که ضمن حفظ مبانی اساسی بیمه اجتماعی، باور عمیق تقابل پرداخت حق بیمه و برخورداری از مزایای تأمین اجتماعی را ایجاد نماید تا توسل به وصول قهری حق بیمه به حداقل ممکن برسد.
۵. دو راهکار اساسی مبتنی بر رویکرد برگزیده عبارتند از:
اول: افزایش هزینه سوء استفاده از مزایای تأمین اجتماعی تا حد بازدارندگی.
دوم: اصلاح قوانینی که زمینه تقلب نسبت به قانون را فراهم می‌نمایند.

۶. راهکارهایی که در این پژوهش ارائه شده است به هیچ وجه در برگیرنده همه آنچه که باید انجام پذیرد نیست. آنچه که پیش از به کار بستن راهکارهای پیشنهادی برای من اهمیت دارد، یافتن نگاهی نو به نظام وصول حق بیمه است. امیدوارم طرح جدی بحث تقلیل حق بیمه در ماه‌های اخیر انگیزه کافی برای تحقق این مقصود را فراهم آورد. ناگفته نماند قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نیز بستر مناسبی را برای انجام اصلاحات مورد نظر به وجود آمده است.

منابع و مأخذ

۱. ایزانلو، محسن، «نقد و بررسی ماده ۳۷ قانون تأمین اجتماعی»، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، پیش شماره، تابستان ۱۳۸۴.
۲. جعفری، فریدون، «استفاده متقلبانه از مزایای قانون تأمین اجتماعی»، فصلنامه داخلی قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، پیش شماره، تابستان ۱۳۸۴.
۳. کاویانی، کورش، طرح پژوهشی «تحلیل حقوقی واگذاری بیمه اجتماعی به بخش خصوصی»، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، مهر ۱۳۸۴.