

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح بیمه بیکاری و حمایت از بیکاران متقاضی کار

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۴

تاریخ: ۱۳۹۲/۵/۲۷

الحمد لله رب العالمين



شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان
طرح بیمه بیکاری و حمایت از
بیکاران متقاضی کار

تدوین:

محمدبرزگر خسروی

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۱۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۵/۲۷

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

فهرست مطالب

۴.....	مقدمه
۵.....	مرحله اول بررسی
۵.....	- بررسی ماده ۷.....
۶.....	- بررسی ماده ۱۱.....
۸.....	- بررسی ماده ۲۱.....
۱۰.....	- بررسی ماده ۳۲.....
۱۳.....	- بررسی ماده ۳۴.....
۱۴.....	نظریه (مرحله اول) شورای نگهبان.....
۱۵.....	مرحله دوم بررسی.....
۱۵.....	- بررسی ماده ۱۱.....
۱۶.....	- بررسی ماده ۳۲.....
۱۶.....	نظریه (مرحله دوم) شورای نگهبان.....

- ۱۷ مرحله سوم بررسی
- ۱۷ - بررسی ماده ۱۱
- ۱۸ نظریه (مرحله سوم) شورای نگهبان
- ۱۹ مرحله چهارم بررسی
- ۱۹ - بررسی ماده ۱۱
- ۲۰ نظریه (مرحله چهارم) شورای نگهبان
- ۲۱ مرحله پنجم بررسی
- ۲۱ - بررسی ماده ۱۱
- ۲۲ نظریه (مرحله پنجم) شورای نگهبان
- ۲۳ سرانجام مصوبه

مقدمه

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

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

مرحله اول بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۰/۱۰/۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۰/۱۰/۲۱ و ۱۳۹۰/۱۰/۲۸

- بررسی ماده ۷

ماده ۷- بیمه شدگانی که به علت تغییرات ساختار اقتصادی واحد مربوط، به تشخیص دستگاه‌های ذی ربط و تأیید شورای عالی کار، بیکار موقت شناخته شوند نیز مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

به منظور تشویق کارفرمایانی که طرح اصلاح ساختار واحدهای کاری آنها به تأیید کمیته تخصصی مربوط دارای توجیه اقتصادی است و از محل منابع صندوق، ردیف اعتباری پیش‌بینی شده در بودجه سالانه کشور، صندوق توسعه ملی و منابع بانکی، تسهیلاتی در اختیار آنها قرار می‌گیرد.

ضوابط و نحوه اعطاء تسهیلات موضوع این ماده و همچنین ترکیب کمیته تخصصی و وظایف اعضاء آن نیز به موجب آیین نامه این فصل تعیین می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- تعیین «ضوابط» اعطای تسهیلات توسط آیین نامه، از آنجا که متضمن حق و تکلیف برای مردم است و برای آن ضابطه و ملاکی تعیین نشده است، ماهیت تقنینی داشته و بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسی قابل واگذاری نیست؛ لذا ذیل این ماده و عبارت «ضوابط» مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- استفاده از واژه «کمیته» در این ماده مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی است زیرا متون رسمی که یکی از مصادیق آن قوانین مصوب مجلس است باید بر اساس زبان فارسی باشد.

- واژه «کارفرمایان» اطلاق داشته و شامل کارفرمایان بخش دولتی نیز می‌شود؛ بر اساس بند ۲۲ سیاست‌های کلی نظام در خصوص برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری، نمی‌بایست از محل صندوق توسعه ملی به بخش دولتی اعطای تسهیلات نمود؛ لذا این ماده به دلیل مغایرت با این سیاست‌ها، مغایر بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- ماده در مقام بیان کارفرمایانی است که می‌توانند از صندوق کمک بگیرند لذا واژه کارفرمایان اطلاق ندارد و منصرف به کارفرمایان مشمول اعطای تسهیلات از محل صندوق توسعه ملی است.

ج - دیدگاه ابهام

- مشخص نیست که منظور از «ضوابط» چیست؛ آیا منظور ضوابط اجرایی است یا دارای ماهیت تقنینی نیز می‌باشد؟

د - تصمیم شورا

- تصمیمی اتخاذ نشد.

- بررسی ماده ۱۱

ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق «بیمه شده» است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود.

دستگاه‌های اجرائی دولت، در سال اول اجراء، سهم کارفرما را از محل صرفه جویی در هزینه‌های جاری خود، تأمین و پرداخت می‌نمایند.
دولت ملکف است در سال‌های بعد منابع مورد نیاز را جداگانه و در ذیل ردیف هر دستگاه در بودجه سنواتی پیس بینی نماید و در اختیار صندوق قرار دهد.

الف - دیدگاه مغایرت

- بر اساس نامه دولت، بار مالی ناشی از تصویب طرح در طی سه سال، ۹۳ میلیارد ریال برآورد شده است؛ لذا اجرای این طرح موجب کاهش درآمدهای دولت نیز خواهد شد که بر این اساس مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

- طبق ذیل این ماده دولت می‌بایست در سال‌های بعد، منابع مورد نیاز را در بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید که این امر در خصوص سال‌های آتی ضرورتاً منجر به افزایش هزینه‌های عمومی گشته و به دلیل معلوم نبودن طریق جبران آن، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

- پرداخت یک درصد از حق بیمه بیکاری توسط دولت با توجه به اینکه در قانون

بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹ تمام سه درصد حق بیمه بیکاری توسط کارفرما پرداخت می‌شود و دولت وجهی از این بابت پرداخت نمی‌کرد موجب بار مالی است لذا مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. صرفه جویی در هزینه‌های اجرایی، محل تأمین و پرداخت حق بیمه محسوب نمی‌شود. صرفه جویی غیر از جابجایی اعتبارات است و حتی در صورت اجازه برای جابجایی باید محل ردیف‌ها کاملاً مشخص شود.

- صرفه جویی محل تأمین هزینه‌های به صورت واقعی نیست زیرا برخی از هزینه‌ها که دارای محل مصرف در قانون بودجه هستند قابل صرفه جویی کردن نمی‌باشند. صرفه جویی یعنی تمامی وظایف دولت در بودجه عملیاتی و اجرای شود اما با هزینه کمتر؛ این مسئله منجر به این می‌شود که از یک طرف وزیر را مسئول کمتر هزینه کردن برای یک فعالیت می‌دانند؛ و از سوی دیگر با تصویب این ماده برای بیکاران توقع ایجاد می‌شود و از دولت تقاضای حق خود را می‌نماید و دولت نمی‌تواند عدم تحقق صرفه جویی را به عنوان پاسخ به بیکاران ارائه کند.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که تأمین هزینه‌های این ماده در سال حاضر، از محل صرفه جویی در هزینه‌های جاری دولت مشخص شده است لذا این ماده در سال جاری مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی نمی‌باشد.

- محل تأمین هزینه‌های اجرای این ماده در سال جاری با جابجایی در اعتبارات صورت می‌گیرد و این همان صرفه جویی است که در ماده به آن تصریح شده است.

ج - دیدگاه ابهام

- مشخص نیست که آیا منابع پیش‌بینی شده، برای اجرای این طرح، کفایت می‌کند یا خیر لذا از حیث مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی ابهام دارد.

- محل صرفه جویی برای تأمین بار مالی در سال جاری مشخص نیست، معلوم نیست که از کجا باید صرفه جویی شود؛ از محل تمامی هزینه‌ها یا از محل هزینه‌های ضروری که قابل صرفه جویی کردن نمی‌باشند یا از محل هزینه‌های غیرضروری. می‌توان از دولت سوال کرد که آیا صرفه جویی در سال جاری ممکن است یا خیر؟ آیا صرفه جویی ایجاد مشکل می‌کند یا خیر؟

د - تصمیم شورا

نظر به اینکه مکلف کردن دولت به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد، که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

- بررسی ماده ۲۱

ماده ۲۱- کارفرمایان موظفند فهرست مشاغل بلا تصدی خود را به مراکز خدمات اشتغال محل اعلام نمایند تا از سوی این مراکز نیروهای مورد نیاز محل‌های شغلی مذکور به استثناء رده‌های شغلی کارشناسی و بالاتر با معرفی بیکاران متقاضی کار مشمول این قانون تأمین گردد.

تبصره ۱ - دولت مکلف است همه ساله منابع مورد نیاز برای طرح‌های اشتغال زایی مقرری بگیران بیمه بیکاری را در بودجه سالانه کل کشور پیش‌بینی نماید و در اختیار صندوق قرار دهد.

الف - دیدگاه مغایرت

- این ماده در مقام اجبار کارفرما به پذیرش افراد معرفی شده از سوی مراکز خدمات اشتغال است که این امر به معنای اضرار به کارفرما می‌باشد زیرا ممکن است وی به دلایلی موجه نخواهد افراد معرفی شده را بپذیرد که این امر مغایر اصل ۴۰ قانون اساسی است.

- اجبار کارفرمای بخش خصوصی به پذیرش افراد معرفی شده از سوی مراکز خدمات اشتغال موضوع این ماده، خلاف موازین شرع و اصل آزادی فعالیت افراد یا آزادی کسب و کار است.

- تبصره ۱ این ماده به دلیل اجبار دولت به پیش‌بینی منابع طرح‌های مذکور در تبصره در بودجه سالانه، بدون اینکه محل تأمین این هزینه‌ها را مشخص نماید، خلاف اصل ۷۵ قانون اساسی است.

- تبصره ۱ به دلیل الزام دولت به درج منابع مورد نیاز در بودجه‌های سالانه مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است زیرا ممکن است دولت ضرورتی بر درج منابع مورد نیاز در لوایح بودجه سنواتی نبیند. هر چند دولت باید بودجه را به ترتیب مقرر در قانون تهیه کند اما قانونی که ترتیبات تهیه بودجه را بیان می‌کند نباید خلاف قانون اساسی

باشد؛ یکی از این مقرره‌ها در قانون اساسی اصل ۷۵ است که اشعار داشته در برابر هر هزینه‌ای باید درآمد مشخص قرار گیرد.

- اگر در هر قانونی مانند مفاد تبصره ۱ به دولت تحمیل شود که موردی را به عنوان هزینه عمومی در بودجه سالانه درج نماید، دیگر اختیاری برای دولت در تهیه بودجه باقی نمی‌ماند و اختیار مذکور در صدر اصل ۵۲ قانون اساسی مبنی بر اختیار انحصاری دولت در تقدیم بودجه سالانه به مجلس بی معنا می‌شود؛ لذا این تبصره مغایر اصل ۵۲ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- منافع جامعه به دلیل بالا بودن نرخ بیکاری، اجبار مذکور در ماده را توجیه می‌نماید. به بیان دیگر، منافع عمومی اقتضای اجبار کارفرمایان به پذیرش افراد معرفی شده را دارد.

- ظاهر ماده دلالت بر اجبار کارفرما به پذیرش افراد معرفی شده ندارد؛ به بیان دیگر، مراکز خدمات اشتغال صرفاً افراد را معرفی می‌کنند.

- تبصره ۱ مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد زیرا در مقام تأمین بودجه در سال جاری نیست بلکه در مقام بیان نحوه تهیه و تنظیم بودجه توسط دولت است که این امر در اجرای صدر اصل ۵۲ قانون اساسی است که اشعار داشته است بودجه سالانه کل کشور به ترتیب مقرر در قانون تهیه می‌شود. این تبصره یکی از ترتیبات تهیه بودجه را بیان داشته است. اصل ۷۵ قانون اساسی در خصوص لایحه بودجه قابل اعمال نیست زیرا هنوز درآمد و هزینه عمومی مشخص نشده است. تبصره ۱ در مقام بیان یکی از موارد هزینه‌ای در بودجه‌های سال‌های بعد است لذا مغایرت با اصل ۷۵ سالبه به انتفای موضوع است، زیرا هنوز هزینه‌ای محقق نشده است بلکه باید در قالب بودجه سالانه بیاید؛ بر اساس صدر اصل ۵۲ قانون اساسی نیز ترتیب تهیه بودجه را قانون مشخص می‌کند، که این تبصره یکی از این ترتیبات را بیان داشته است.

ج - دیدگاه ابهام

- این ماده از جهت دلالت بر اجبار یا عدم اجبار کارفرما به پذیرش افراد معرفی شده از سوی مراکز خدمات اشتغال ابهام دارد و نمی‌توان یکی از این دو معنا را به طور قطع و یقین استظهار کرد.

د- تصمیم شورا

- تصمیمی اتخاذ نشد.

- بررسی ماده ۳۲

ماده ۳۲- منابع مورد نیاز اجرای فصل سوم این قانون، در سال ۱۳۹۱ از محل دو درصد (۲٪) اعتبارات بودجه عمومی موضوع ماده (۱۸۰) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ که در اختیار معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور قرار دارد تأمین و پرداخت می شود. در سال های بعد با پیش بینی در قوانین بودجه از محل پنجاه درصد (۵۰٪) درآمدهای موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ تأمین می شود. همچنین نود درصد (۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارت و جریمه های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال و کمک های مردمی و سازمان های حمایتی داخلی و خارجی مانند بانک جهانی برای این منظور اختصاص می یابد.

تبصره ۱ - ...

تبصره ۲ - تأمین منابع مذکور از محل موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ زودتر از زمان تعیین شده در این ماده در صورت تصویب دولت یا سازمان هدفمندسازی یارانه ها بلامانع است.

الف - دیدگاه مغایرت

- نود درصد (۹۰٪) درآمد حاصل از دریافت خسارت و جریمه های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز و کودکان و نوجوانان کمتر از پانزده سال، «تأمین» محل نیست بلکه «تعیین» محل است. تأمین محل به معنای خلق درآمد جدید برای هزینه جدید است. اجرای این طرح نیاز به بودجه بسیاری دارد که منابع پیش بینی شده در این طرح، بعضاً تأمین محل ندارد و برخی دیگر که از جنس تأمین منبع است برای اجرای آن کفایت نمی کند لذا این ماده مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

- ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب

۱۳۸۹/۱۰/۱۵^(۱) اختصاص به مناطق کمتر توسعه یافته دارد و دو درصد بودجه ناشی از آن نمی‌بایست در جای دیگر هزینه شود به خصوص که این مقرر ناشی از سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری بوده است. این قانون در اجرای اهداف مذکور در ماده مزبور نمی‌باشد زیرا آن ماده اختصاص به مناطق کمتر توسعه یافته دارد و نه به تهران؛ لذا این ماده به جهت مغایرت با سیاست‌های کلی نظام مغایر اصل ۱۱۰ قانون اساسی است.

- در سال ۱۳۹۱، مبلغی از محل ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه باقی نمانده است که اختصاص به اجرای فصل سوم این قانون بیابد؛ لذا این مصوبه در این سال به دلیل بار مالی که محل آن تأمین نشده است مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

- محل مصرف منابع ناشی از ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در خود این قانون مشخص شده است، لذا اینکه این منبع را که دارای هزینه کرد مشخص قانونی است به جای دیگری که در این ماده از مصوبه آمده است اختصاص بدهیم به معنای برهم زدن نظام مالی دولت است؛ به بیان دیگر آنچه در این ماده آمده، تأمین بار مالی هزینه نیست بلکه اصولاً محلی برای هزینه‌های ناشی از این ماده دیده نشده است؛ زیرا که درآمدهای موضوع ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها در جای خودش هزینه خواهد شد. تأمین هزینه به معنای خلق درآمد جدید برای هزینه جدید است.

- منابع ناشی از ماده ۷ قانون هدفمند کردن یارانه‌ها برای اجرای فصل سوم این قانون در سال‌های بعد کفایت نمی‌کند، زیرا اولاً در ماده ۷ برای این درآمدها هزینه‌های مشخصی وجود دارد؛ ثانیاً، در ماده ۷ چندین مورد برای هزینه مشخص

۱. ماده ۱۸۰- «در راستای تحقق اصل چهل و هشتم (۴۸) قانون اساسی، سیاست‌های کلی و جهت حصول به اهداف چشم‌انداز و به منظور استفاده متوازن از امکانات کشور و توزیع عادلانه و رفع تبعیض و ارتقاء سطح مناطق کمتر توسعه یافته و تحقق پیشرفت و عدالت، دولت مکلف است در توزیع منابع عمومی و یارانه سود تسهیلات به نحوی عمل نماید که فاصله شاخص برخورداری شهرستان‌های با کمتر از سطح متوسط کشور در پایان برنامه چهارم در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیربنایی و امنیتی در هر سال برنامه حداقل ده درصد (۱۰٪) به سطح یادشده نزدیک شود.

معادل دو درصد (۲٪) از اعتبارات بودجه عمومی دولت در قالب ردیف‌های مشخص برای مصارف معین در بودجه سنواتی در اختیار معاونت قرار می‌گیرد تا در راستای تحقق اهداف فوق توزیع و هزینه شود.»

شده است که تنها یکی از آنها بیمه است که بیمه بیکاری تنها یکی از مصادیق متعدد بیمه مذکور می‌باشد؛ ثالثاً، طراحان این قانون می‌دانستند که منابع ماده ۷ کافی برای اجرای فصل سوم این قانون در سال‌های بعد نیست چرا که منبع دیگری (دریافت خسارت و جریمه‌های ناشی از اشتغال اتباع خارجی بدون مجوز) را اضافه کرده‌اند؛ لذا این ماده به دلیل عدم تکافوی هزینه‌های ناشی از اجرای فصل سوم این قانون، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- یکی از مصادیق مصرف دو درصد بودجه موضوع ماده ۱۸۰ قانون برنامه پنجم توسعه، همین اجرای فصل سوم این قانون است؛ لذا این طرح مغایر برنامه و یا سیاست‌های کلی برنامه نیست.

- طبق این ماده، منابع مورد نیاز اجرای فصل سوم این قانون (از ماده ۲۶ تا آخر قانون یعنی ماده ۳۶) در سال‌های بعد، از محل پنجاه درصد (۵۰٪) درآمدهای موضوع ماده (۷) قانون هدمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵^(۱) تأمین می‌شود. جزء «۱» بند «ب» ماده ۷ قانون مزبور، اختصاص به گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی دارد که یکی از مصادیق آن بیمه بیکاری است؛ لذا محل هزینه ناشی از اجرای این مصوبه در سال‌های بعد تأمین شده است و مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

- اینکه در این ماده دو منبع ذکر شده است لزوماً به معنای کافی نبودن منابع مذکور نمی‌باشد؛ لذا دلیل محکمی برای عدم کفایت منابع مذکور در این ماده و در نتیجه مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی وجود ندارد.

۱. ماده ۷- «دولت مجاز است حداکثر تا پنجاه درصد (۵۰٪) خالص وجوه حاصل از اجراء این قانون را در قالب بندهای زیر هزینه نماید:

الف- یارانه در قالب پرداخت نقدی و غیر نقدی با لحاظ میزان درآمد خانوار نسبت به کلیه خانوارهای کشور به سرپرست خانوار پرداخت شود.

ب- اجراء نظام جامع تأمین اجتماعی برای جامعه هدف از قبیل:

۱- گسترش و تأمین بیمه‌های اجتماعی، خدمات درمانی، تأمین و ارتقاء سلامت جامعه و پوشش دارویی و درمانی بیماران خاص و صعب‌العلاج.

۲- کمک به تأمین هزینه مسکن، مقاوم سازی مسکن و اشتغال.

۳- توانمندسازی و اجراء برنامه‌های حمایت اجتماعی. ...»

- در تبصره ۲ مشخص است که پرداخت منابع موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها بدون تصویب مجلس ممکن نیست و این تبصره تنها اجازه داده است زمان پرداخت جلوتر بیاید و در مقام دادن اجازه پرداخت بدون تصویب مجلس و وجود اعتبار مصوب نیست تا مغایر اصل ۵۳ قانون اساسی باشد.

ج - دیدگاه ابهام

- تبصره ۲ اجازه داده است منابع موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها زودتر از زمان تعیین شده با تصویب دولت یا سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها تأمین شود؛ این تأمین منبع مشخص نیست که آیا باید به مجلس برای تصویب برود یا خیر؟ با توجه به اصل ۵۳ قانون اساسی که اشعار می‌دارد پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون باشد، اگر تأمین منابع موضوع این تبصره به تصویب مجلس نرسد، به دلیل لحاظ نشدن این منابع در قانون بودجه، پرداخت این منابع در حدود اعتبارات مصوب نمی‌باشد و از این حیث می‌تواند ابهام مغایرت با اصل ۵۳ قانون اساسی را داشته باشد.

د - تصمیم شورا

- از این جهت که مشخص نیست اجرای تبصره (۲) منوط به تصویب در مجلس شورای اسلامی است یا خیر؛ ابهام دارد.

- بررسی ماده ۳۴

ماده ۳۴- در موارد زیر مقرری کمک هزینه بیکاری قطع می‌شود:

الف - ...

ت - پس از برقراری مستمری، به اعتیاد ابتلاء یابد و یا به طور قطعی محکوم به مجازات قاچاق مواد مخدر، سرقت یا کلاهبرداری شود. در مورد افراد متأهل مذکور و در خصوص واجدان شرایط متأهل که زندانی می‌باشند، حمایت موضوع این فصل با نظارت و اعلام حسن مورد توسط سازمان بهزیستی یا مددکاری زندان از طریق همسر، یا یکی از فرزندان و یا یکی از خویشاوندان نزدیک صورت می‌پذیرد.

الف - دیدگاه مغایرت

- حمایت موضوع این فصل از محل منابع بیت المال است، لذا باید به افرادی

پرداخت شود که موثق باشند تا بیت المال هدر نرود؛ در غیر این صورت، یعنی دادن پول از بیت المال به غیرسرپرست که اصل بر وثیق بودن آن نمی‌باشد، منجر به هدر رفتن آن و خرج بلاوجه آن شود که این امر مغایر موازین اسلام است، زیرا بیت المال را نمی‌بایست به هر کسی (که شبهه موثق نبودن دارد) داد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

اصل بر وثاقت افراد است لذا نیازی به قید کردن این شرط در این بند برای فرد دریافت کننده حمایت بجای سرپرست نیست لذا هر کس بیاید اصل بر مثق بودن وی است و درج این شرط اثری نخواهد داشت. همچنین در عمل مجریان به داشتن شرط وثاقت توجه می‌نمایند.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

تصمیمی اتخاذ نشد.

نظریه (مرحله اول) شورای نگهبان^(۱)

۱- در ماده (۱۱)، نظر به اینکه مکلف کردن دولت به پیش‌بینی بودجه در سال‌های بعد، که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۲- تبصره (۲) ماده (۳۲) از این جهت که مشخص نیست اجرای آن منوط به تصویب در مجلس شورای اسلامی است یا خیر؟ ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۳۲۶ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۸ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی. البته شورای نگهبان در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۰۹۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۵ تقاضای استمهال نموده بود.

مرحله دوم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۱/۲۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۴

- بررسی ماده ۱۱

ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق «بیمه شده» است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود.

سهم کارفرمایی دستگاههای اجرائی از محل صرفه جویی در هزینه‌های جاری، از جمله محل حقوق و مزایای کارکنان خود که به مرخصی بدون حقوق می‌روند پرداخت می‌گردد و دولت نیز مجاز است با پیش‌بینی در بودجه سنواتی به تکلیف قانونی موضوع ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری عمل نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- علیرغم اصلاح به عمل آمده، ایراد رفع نشده، زیرا همچنان محل تأمین هزینه درصد اضافه شده سهم دولت برای بیمه بیکاری مشخص نشده است؛ چرا که ممکن است کارمندان نخواهند به مرخصی بدون حقوق بروند. در نتیجه این محل (حقوق و مزایای کارکنان که به مرخصی بدون حقوق می‌روند) قابلیت تأمین هزینه را نداشته و همچنان این ماده مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

ایراد بند یک این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

— بررسی ماده ۳۲ —

ماده ۳۲ — ...

تبصره ۱ — ...

تبصره ۲ — تأمین منابع مذکور در این ماده از آغاز اجراء از محل موضوع ماده (۷) قانون هدفمند کردن یارانه‌ها مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۵ با پیش‌بینی در بودجه سنواتی بلامانع است.

الف — دیدگاه مغایرت

— نظری ابراز نشد.

ب — دیدگاه عدم مغایرت

— ایراد برطرف شده است، زیرا مشخص شده است که باید منابع مذکور در بودجه پیش‌بینی شود.

ج — دیدگاه ابهام

— نظری ابراز نشد.

د — تصمیم شورا

ایراد بند یک این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

نظریه (مرحله دوم) شورای نگهبان^(۱)

— علی‌رغم اصلاح به عمل آمده، ایراد بند یک این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۴۲ مورخ ۱۳۹۱/۲/۴ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله سوم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۲/۲۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۳/۳

- بررسی ماده ۱۱

ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق «بیمه شده» است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود.

سهم کارفرمایی دستگاههای اجرائی از محل صرفه جویی در هزینه‌های جاری، از جمله محل حقوق و مزایای کارکنان خود که به مرخصی بدون حقوق می‌روند پرداخت می‌گردد و دولت نیز مجاز است با پیش‌بینی در بودجه سنواتی به تکلیف قانونی موضوع ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری عمل نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- اشکال برطرف نشده است، زیرا مجلس تنها مبنای قانونی هزینه مندرج در این ماده را شرح داده و بیان داشته است که به دلیل تصویب ماده ۵۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، دولت باید بیمه بیکاری کارمندان خود را بدهد؛ لیکن به اشکال شورا که زیاد شدن سهم دولت در پرداخت بیمه بیکاری و در نتیجه ایجاد هزینه بدون تعیین محل آن بوده است، توجهی نداشته و ماده را عیناً تصویب کرده است. این امر به منزله اصرار بر مصوبه قبلی است که باید به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌شد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

اشکال سابق کماکان به قوت خود باقی است.

نظریه (مرحله سوم) شورای نگهبان^(۱)

- اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۸۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۳/۳ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله چهارم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۴/۱۴

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۴/۲۸

- بررسی ماده ۱۱

ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق «بیمه شده» است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود. دستگاههای اجرائی دولتی، در سال اول اجراء، سهم کارفرما را از محل صرفه جویی در هزینه‌های جاری خود و از محل اعتبار بند (۴-۴۵) قانون بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور تأمین و پرداخت می‌نمایند. دولت می‌تواند در سالهای بعد بر اساس ماده (۵۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، منابع مورد نیاز بند (د) ماده (۵۰) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران را پیش‌بینی و تأمین نماید.

الف - دیدگاه مغایرت

- این قانون عمومی است، لذا دولت موظف است هر سال آن را اجرا نماید و لفظ «می‌تواند» رفع تکلیف از دولت نمی‌کند. این ماده دولت را مکلف به پرداخت حق بیمه بیکاری کرده و در خصوص محل تأمین این هزینه به دولت اجازه داده است از محل‌های مشخص قانونی برداشت نماید. در این ماده، تنها هزینه‌های سال جاری تأمین شده است لیکن هزینه اجرای این ماده در سال‌های آتی تأمین نشده است، فلذا این ماده همچنان مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- منبع تأمین حق بیمه یک درصدی دولت در سال جاری و سال‌های آتی مشخص شده است، لذا ایراد شورا برطرف شده است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

اشکال همچنان پابرجاست.

نظریه (مرحله چهارم) شورای نگهبان^(۱)

- اشکال سابق این شورا کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۴۱۲ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۸ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله پنجم بررسی

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۷/۱۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۷/۲۶

- بررسی ماده ۱۱

ماده ۱۱- حق بیمه بیکاری به میزان چهار درصد (۴٪) مزد یا حقوق «بیمه شده» است که سه درصد (۳٪) آن توسط کارفرما و یک درصد (۱٪) توسط دولت تأمین و پرداخت می‌شود.

الف - دیدگاه مغایرت

- ایراد همچنان باقی است، زیرا محل تأمین هزینه جدید برای دولت در این طرح پیش‌بینی نشده است. حتی اگر متن این ماده در لایحه دولت درج شده بود، این مصوبه ایراد شکلی داشت. در نتیجه همچنان ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی را می‌توان در مورد این ماده مطرح دانست.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- از آنجا که صدر ماده ۱۱ در ماده ۵ لایحه بیمه بیکاری دولت که در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۷ اعلام وصول شده، آمده بود و دو پاراگراف به آن در طرح اضافه شده است، مجلس جهت رفع ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی، متن لایحه را آورده تا دیگر ایراد داشتن بار مالی مرتفع شود؛ زیرا این ماده ۱۱ فعلی همان پیشنهاد دولت در لایحه مزبور است.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

اشکال سابق کماکان به قوت خود باقی است.

نظریه (مرحله پنجم) شورای نگهبان^(۱)

- نظر به اینکه مصوبه مرقوم به صورت طرح بوده و به افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن معلوم نگردیده است، علیرغم اصلاح به عمل آمده اشکال سابق کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۴۸۳۷۳/۹۱/۳۰ مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

سرانجام مصوبه

* با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱ نسبت به مصوبه خویش در خصوص مصوبه فوق، مصوبه مزبور طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. این ماده واحده در مجمع تشخیص مصلحت نظام در دست بررسی است.

امام خمینی (ره):

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

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

آدرس: تهران، خیابان شهید سپهبد
قرنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲
صندوق پستی: ۱۴۶۳ - ۱۳۱۴۵
تلفکس: ۰۲۱ - ۸۸۳۲۵۰۴۵
info@shora-rc.ir
www.shora-rc.ir