

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی  
کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۵۱

تاریخ: ۱۳۹۲/۸/۶



**طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی  
کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان**



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان  
طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی  
کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان

تدوین:

محمدحسن باقری خوزانی

ناظر علمی:

سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۵۱

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۸/۶

مرکز تحقیقات شورای نگهبان

## فهرست مطالب

مقدمه .....	۳
طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان .....	۴
مرحله اول .....	۴
نظر (مرحله اول) شورای نگهبان .....	۸
مرحله دوم .....	۹
نظر (نهایی) شورای نگهبان .....	۱۰

## مقدمه

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

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

## طرح رفع موانع اجرایی قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و نحوه مجازات متخلفان

### مرحله اول

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۸/۲۳

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۹/۱

ماده واحده- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ و اصلاحات بعدی آن، کلیه کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مشمول قانون یاد شده را به طور کامل و با نظارت دقیق بیمه نماید.

تبصره ۱- به منظور نظارت بر اجرای صحیح و پیشگیری و رسیدگی به تخلفات و رفع موانع اجرایی قانون مذکور، کارگروهی مرکب از نماینده هر یک از وزارتخانه‌های «تعاون، کار و رفاه اجتماعی» و «راه و شهرسازی» و سازمان تأمین اجتماعی و سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور، دو نماینده از انجمن صنفی کارگران ساختمانی، دو نماینده از انجمن صنفی کارفرمایان ساختمانی و چهار نماینده از مجلس شورای اسلامی شامل دو نفر از کمیسیون بهداشت و درمان، یک نفر از کمیسیون اجتماعی و یک نفر از کمیسیون عمران با معرفی کمیسیون مربوطه به عنوان ناظر تشکیل می‌گردد.

تبصره ۲- کلیه مراجع اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی که مانع اجرای این قانون و محرومیت کارگران ساختمانی از خدمات بیمه تأمین اجتماعی موضوع قانون مزبور شوند، با رأی محاکم صالحه به پرداخت غرامتی معادل اعمال حق بیمه سهم کارگر و کارفرما به ارزش روز و زیان‌های وارده مادی و معنوی اعم از هزینه‌های درمانی یا از کارافتادگی و سایر حمایت‌های مطروحه در قانون تأمین اجتماعی محکوم می‌گردند.

تبصره ۳- از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون هرگونه استثناء

و اعمال سهمیه که موجب ایجاد محدودیت در اجرای بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی شود، بلا اثر است.

### الف- دیدگاه مغایرت

- از آنجا که مطابق بند (۳) اصل ۱۵۶ قانون اساسی، "نظارت بر حسن اجرای قوانین"، جزء وظایف ذاتی قوه قضائیه است و همچنین بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری اقدام می‌کند، اعطای اختیار "نظارت بر اجرای صحیح و پیشگیری و رسیدگی به تخلفات" که در تبصره (۱) ماده مزبور، به کارگروه مذکور در این تبصره اعطا شده است، مغایر اصول مزبور است.

- طبق تبصره (۱) ماده (۳) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹، «زمان‌بندی، شرایط و ترتیب صدور، تمدید، تعلیق و کارت مهارت فنی و نحوه شناسایی کارگران شاغل در کارگاه‌های ساختمانی موضوع این ماده و اشتغال آنها در طول دوره اعتبار کارت، طبق آیین‌نامه‌ای خواهد بود که مشترکاً توسط وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی، مسکن و شهرسازی و کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.» هیئت وزیران بر این اساس آیین‌نامه‌ای<sup>۱</sup> تصویب کرده و مجدداً در این خصوص مصوبه‌ای<sup>۲</sup> داشته که بر اساس

۱. آیین‌نامه اجرایی مواد (۳) و (۵) قانون بیمه تأمین اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۹/۲/۱۹.  
 ۲. «هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۶/۱۴ بنا به پیشنهاد وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی، کار و امور اجتماعی، کشور و مسکن و شهرسازی و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب نمود:  
 نحوه محاسبه و وصول حق بیمه واحدهای مسکونی:

۱- جدول ضرایب حق بیمه واحدهای مسکونی به ازای هر متر مربع زیر بنا موضوع بند (الف) ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی مواد (۳) و (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی در سال ۱۳۸۹ در عدد (۲۵٪) ضرب و براساس آن محاسبه و وصول شود.

۲- با توجه به صدور تدریجی کارت مهارت فنی کارگران، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۹ تا سقف دویست هزار نفر، شرایط بیمه شدن مشمولان را محقق نماید.

۳- ضرایب جدول وصول حق بیمه در سال‌های بعد، به ازای هر دویست هزار نفر مازاد بر تعداد سال ۱۳۸۹، به میزان بیست و پنج درصد افزایش و مبنای وصول قرار گیرد.



آن، به جای وصول کامل حق بیمه کارگران، هر سال ۲۵٪ حق بیمه مقرر را وصول کرده تا پس از چهار سال به ۱۰۰٪ حق بیمه برسد. بر این اساس نیز کارگران ساختمانی که ۸۰۰ هزار نفر بوده‌اند، در طول ۴ سال، یعنی هر سال ۲۰۰ هزار نفر، بیمه می‌شوند. این در حالی است که تبصره (۳) ماده واحده مزبور، هرگونه استثناء و اعمال سهمیه که موجب ایجاد محدودیت در اجرای بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی شود را بلا اثر می‌داند که موجب تقلیل درآمد صندوق تأمین اجتماعی و دولت می‌شود. بنابراین با توجه به اینکه این مصوبه در قالب طرح ارائه شده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است که تقلیل درآمد عمومی توسط طرح‌های قانونی را مستلزم ارائه طریق جبران کاهش درآمد می‌داند. همچنین حق تصویب آیین‌نامه، طبق قانون به هیئت دولت واگذار شده و دولت نیز بر اساس این حق، اقدام به بیمه کردن تدریجی کارگران کرده است و بودجه‌ی خود را نیز بر اساس آن تنظیم کرده است.

- منظور از عبارت "مانع اجرای این قانون و محرومیت کارگران"، ممانعت از محرومیت کارگران نیست، بلکه منظور از آن، کسانی است که موجب محرومیت کارگران می‌شوند. بنابراین قبل از محرومیت، واژه "موجب" باید اضافه شود.

### ب- دیدگاه عدم مغایرت

- نظارت کارگروه ذکر شده ذیل تبصره (۱)، تنها جنبه اطلاعاتی داشته و نظارت آن استصوابی نیست و ذکر عبارت "به عنوان ناظر" در ذیل این تبصره، مؤید این استدلال است. به عبارت دیگر اعضای کارگروه بر حسن جریان امور نظارت کرده و در صورت تخلف، دستگاه‌های نظارتی را در جریان امور قرار می‌دهند. بنابراین مصوبه مزبور مغایرتی با اصول ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی ناظر بر صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور ندارد. همچنین عبارت "به عنوان ناظر"، تمامی نمایندگان مذکور در این تبصره را شامل می‌شود و صرفاً مربوط به نمایندگان مجلس نیست.

- بیمه شدن تدریجی کارگران که در آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران بدان حکم شده است، خلاف قانون مصوب مجلس و خارج از اختیاراتی است که قانون به هیئت

۴- حق بیمه پروژه‌های مسکن مهر در سه قسط مساوی به ترتیب در زمان صدور پروانه، شش ماه و یک سال پس از تاریخ صدور پروانه اخذ می‌گردد.»



وزیران در راستای تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون مربوط به بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اعطا کرده است. به عبارت دیگر، دولت باید طبق قانون، همه کارگران را به یک‌باره بیمه می‌کرده است. بر این اساس، ذکر تبصره (۳) این مصوبه برای ابطال همان آیین‌نامه در خصوص تدریجی بیمه شدن کارگران ساختمانی ذکر شده است. به عبارت دیگر این تبصره، تکلیف جدیدی برای دولت ایجاد نمی‌کند تا منجر به کاهش درآمد عمومی دولت و نیازمند ارائه‌ی محل برای جبران این کاهش درآمد باشد. بر این اساس، این تبصره مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

### ج- دیدگاه ابهام

- در تبصره (۱) ماده مزبور، مشخص نیست که عبارت "به عنوان ناظر" که استطلاعی بودن نظارت را می‌رساند، صرفاً مربوط به نمایندگان مجلس است یا نمایندگان انجمن‌های کارگران و کارفرمایان ساختمانی را نیز در بر می‌گیرد. نظارت دستگاه‌های اجرایی مورد اشاره این ماده، از آنجا که مربوط به امور اجرایی خود است، با ایرادی مواجه نیست؛ ولی در خصوص انجمن‌های کارگران و کارفرمایان ساختمانی، در صورتی که عبارت "به عنوان ناظر" صرفاً ناظر به نمایندگان مجلس باشد، حضور نمایندگان این انجمن‌ها به عنوان "نظارت بر اجرای صحیح و پیشگیری و رسیدگی به تخلفات"، ایراد مربوط به اصول نظارتی قانون اساسی را دارد؛ زیرا طبق قانون اساسی، این انجمن‌ها دارای صلاحیت نظارتی نیستند. بر این اساس، با وجود این ابهام در مصوبه، امکان اظهارنظر شورا نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی میسر نیست و لازم است ابتدا این ابهام مصوبه برطرف شود.

- در صورتی که منظور از «هرگونه استثناء و اعمال سهمیه» در تبصره (۳) ماده مزبور، لغو تبصره (۱) ماده (۳) قانون مذکور و مقررات پیش‌بینی شده در آیین‌نامه‌ی اجرایی آن باشد، ایراد مغایرت با اصل ۷۵ در خصوص آن وجود دارد. بنابراین ابتدا باید ابهام دایره شمول عبارت «هرگونه استثناء و اعمال سهمیه» برطرف شود تا امکان اظهارنظر شورای نگهبان نسبت به این مصوبه فراهم شود.

### د- تصمیم شورا

- تبصره (۱) ماده واحده، از جهت ماهیت حضور نمایندگان انجمن‌های صنفی،

دارای ابهام تشخیص داده شد.

- تبصره (۳) ماده واحده، از حیث دایره شمول عبارت «هرگونه استثناء و اعمال سهمیه»، دارای ابهام تشخیص داده شد.

- تذکر: در تبصره (۲)، واژه «موجب» قبل از واژه «محرومیت» ذکر شود.

### نظر (مرحله اول) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

۱- تبصره یک از این حیث که مشخص نیست حضور نمایندگان انجمن‌های صنفی کارگران و کارفرمایان ساختمانی به عنوان ناظر همانند نمایندگان مجلس است یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

۲- در تبصره (۳)، از این حیث که روشن نیست آیا مراد از ممنوع کردن «هرگونه استثناء و اعمال سهمیه»، لغو تبصره یک ماده (۳) قانون مذکور و مقررات پیش‌بینی شده در آیین‌نامه اجرایی آن است یا خیر، ابهام دارد؛ موضوع روشن شود تا بتوان اظهارنظر نمود.

تذکر: در تبصره (۲)، واژه «موجب» قبل از واژه «محرومیت» ذکر شود.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۷۲۸ مورخ ۹۱/۹/۱ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی

## مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۹/۲۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۱۰/۱۲

ماده واحده- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت حق بیمه مقرر در قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ و اصلاحات بعدی آن، کلیه کارگران شاغل در کارهای ساختمانی مشمول قانون یاد شده را به طور کامل و با نظارت دقیق بیمه نماید.

تبصره ۱- به منظور نظارت بر اجرای صحیح و پیشگیری و رسیدگی به تخلفات و رفع موانع اجرایی قانون، کارگروهی مرکب از نماینده هریک از وزارتخانه‌های «تعاون، کار و رفاه اجتماعی»، «راه و شهرسازی» و «کشور» و سازمان تأمین اجتماعی و سازمان آموزش فنی و حرفه ای کشور تشکیل می‌گردد.

دو نماینده از انجمن صنفی کارگران ساختمانی، دو نماینده از انجمن صنفی کارفرمایان ساختمانی و چهار نماینده از مجلس شورای اسلامی شامل دو نفر از کمیسیون بهداشت و درمان، یک نفر از کمیسیون اجتماعی و یک نفر از کمیسیون عمران با معرفی کمیسیون‌های مربوطه همگی به عنوان ناظر شرکت خواهند نمود.

تبصره ۲- کلیه مراجع اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی که مانع اجرای این قانون و موجب محرومیت کارگران ساختمانی از خدمات بیمه تأمین اجتماعی موضوع قانون مزبور شوند با رأی محاکم صالحه به پرداخت غرامتی معادل اعمال حق بیمه سهم کارگر و کارفرما به ارزش روز و زیان‌های وارده مادی و معنوی اعم از هزینه‌های درمانی یا از کارافتادگی و سایر حمایت‌های مطروحه در قانون تأمین اجتماعی محکوم می‌گردند.

تبصره ۳- در صورت تأمین منابع مالی از محل حق بیمه موضوع ماده (۵) قانون، هرگونه استثناء و اعمال سهمیه که موجب ایجاد محدودیت در اجرای بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی

شود ممنوع است.

### الف - دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

### ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در تبصره (۱) ماده مزبور، دستگاه‌های اجرایی از نمایندگان انجمن‌های صنفی کارگران و کارفرمایان ساختمانی و نیز نمایندگان مجلس، تفکیک شده است و نمایندگان مذکور، صرفاً به عنوان ناظر تعیین شده‌اند، ابهام شورا در این خصوص برطرف شده و این تبصره با ایرادی مواجه نیست.

- با توجه به اضافه شدن عبارت "در صورت تأمین منابع مالی از محل حق بیمه موضوع ماده (۵) قانون" به تبصره (۲) ماده مزبور، ابهام شورا در این خصوص که به علت ایجاد بار مالی برای دولت، امکان مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی را داشت، برطرف شده و این تبصره با ایرادی مواجه نیست.

### ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

### د - تصمیم شورا

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

## نظر (نهایی) شورای نگهبان<sup>۱</sup>

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

۱. مندرج درنامه شماره ۹۱/۳۰/۴۹۰۵ مورخ ۹۱/۱۰/۱۲ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نکهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با افت 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