



معاونت پژوهش‌های  
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

# طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵

شماره مسلسل: ۴۰۲۲۰۲۱

تاریخ: ۱۴۰۲/۱۱/۲۸

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های

اجتماعی کارگران ساختمانی

اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵



پژوهشکده شورای نگهبان

تاریخ تصویب: ۱۴۰۲/۰۶/۰۴

کد خزانه: ۴۰۲۴۰۲۱

۱۴۰۲/۱۱/۲۸

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۲/۰۴/۲۴

## طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵

### درباره‌ی مصوبه

طرح «توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵» که در ابتدا «طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی» نام داشت، با امضای (۵۹) نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۴۰۲/۲/۱۷ به عنوان طرح دوفوریتی اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «معیار حداقل دستمزد ماهانه در ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی موجب شده است که قیمت تولید مسکن در شهرهای کوچک و روستاها افزایش غیرمعقولی یابد چرا که این معیار بدون توجه به ارزش بنا و توان مالی ساکنین شهرهای مختلف و روستاها برای همه شهرها و مناطق رقم ثابتی را در نظر می‌گیرد که باید اصلاح شود.»

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارجاع شد و این کمیسیون پس از بحث و بررسی، با اصلاحاتی آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

این طرح دوفوریتی در تاریخ ۱۴۰۲/۴/۴ با اصلاحاتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۸۹۱/۲۷۰۲۶ مورخ ۱۴۰۲/۴/۷ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۱، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۷۴۸۷ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## «نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح توقف اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵»

### ماده واحده - اجرای ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و تبصره‌های آن اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵ به مدت دو سال متوقف

۱. ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵ اصلاحی ۱۴۰۱/۱۱/۵ مجلس شورای اسلامی» -

الف - سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت هفت درصد (۷٪) حق بیمه سهم بیمه‌شده از مأخذ کسر حق بیمه از کارگران دارای پروانه مهارت فنی شاغل مستقیم در امر ایجاد یا توسعه، احداث و یا افزایش زیربنای ساختمان، تجدید بنا، تعمیرات اساسی و یا تخریب آنها و دریافت حق بیمه سهم کارفرمایی مربوط از محل مساحت (متراز) ساخت و ساز، این کارگران را بیمه نماید.

متقاضیان ساخت و ساز اعم از احداث و یا تجدید بنا در محدوده، حریم و خارج از حریم شهرها، محدوده روستاها، مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی، نواحی و شهرک‌های صنعتی، شهرک‌های صنفی، مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی و مجتمع‌ها و مناطق نمونه گردشگری، مکلفند برای هر متر مربع زیربنا در هر طبقه و همچنین جهت توسعه بنا نسبت به سطح زیربنای توسعه یافته، برای ساخت و ساز شهری با مجوز شهرداری‌ها، سازمان‌های متولی مناطق آزاد تجاری - صنعتی، مناطق ویژه اقتصادی، شرکت‌های متولی نواحی و شهرک‌های صنعتی، شهرک‌های صنفی و مجتمع‌ها و مناطق نمونه گردشگری؛ چهار درصد (۴٪) و برای ساخت و سازهای داخل محدوده روستاها و خارج از محدوده روستاها (محدوده عمل بخشداری‌ها) با مجوز دهیاری‌ها و بخشداری‌ها و داخل مجتمع‌ها و شهرک‌های کشاورزی با مجوز شرکت شهرک‌های کشاورزی یک درصد (۱٪) حداقل دستمزد ماهانه همان سال را به عنوان «حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی شاغل» پرداخت نمایند.

تبصره ۱ - ...

تبصره ۲ - افراد ناتوان مالی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور که شخصاً متقاضی پروانه ساختمانی و ساخت و ساز اعم از احداث یا تجدید بنا موضوع این قانون هستند، تا (۵۵) متر مربع از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما معاف می‌باشند و در ساخت و سازهای شهری به میزان مازاد بر (۵۵) متر مربع تا (۱۰۰) متر مربع برای هر متر مربع زیربنا یا توسعه بنا نسبت به سطح زیربنای توسعه یافته، معادل دو درصد (۲٪) و مازاد بر (۱۰۰) متر مربع همانند سایر مناطق شهری موضوع این قانون (معادل چهار درصد (۴٪) حداقل دستمزد ماهانه همان سال) مکلف به پرداخت حق بیمه سهم کارفرمایی کارگران ساختمانی می‌باشند.

این‌نامه اجرایی این تبصره در خصوص نحوه شناسایی اشخاص موضوع این تبصره بر اساس سطح درآمد و

می‌شود. در مدت توقف، ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی و تبصره‌های آن اصلاحی ۱۳۹۳/۹/۱۶ لازم‌الاجراء است.

## ■ دیدگاه مغایرت

الف) هرچند سازمان تأمین اجتماعی مؤسسه‌ای غیردولتی است، اما بخشی از امور حاکمیتی در حوزه تأمین اجتماعی را انجام می‌دهد و تحت اشراف و نظارت حاکمیت فعالیت می‌کند و دارای ماهیت عمومی غیردولتی است. بنابراین سازمان تأمین اجتماعی نیز به دلیل ماهیت خود، مشمول عبارت «تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی» موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی می‌شود و در صورتی که طرح‌های قانونی نمایندگان منجر به تقلیل درآمد سازمان تأمین اجتماعی یا افزایش هزینه‌ی سازمان تأمین اجتماعی شود و طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم نشده باشد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی خواهد بود. حال بر اساس حکم این مصوبه، مجدداً «قانون اصلاح ماده (۵) بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۶» ملاک عمل خواهد بود. اصلاحیه‌ی اخیر قانون در سال ۱۴۰۱ منجر به افزایش درآمد سازمان تأمین اجتماعی برای اجرای تعهداتش در خصوص پوشش کامل بیمه‌ای کارگران ساختمانی می‌شد و مصوبه‌ی حاضر با حکم به توقف دو ساله‌ی قانون موجود و بازگشت به مصوبه ۱۳۹۳/۹/۱۶، منجر به تغییر مبنای قانونی درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی و کاهش درآمدهای این سازمان نسبت به قانون مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۵ می‌شود؛ این در حالی است که طریق جبران درآمد کاهش‌یافته نیز تعیین نشده

→

دراپی آنها توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی با همکاری کمیته امداد امام خمینی (ره) تهیه و حداکثر ظرف مدت سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره ۳- «...»

۱. ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹ مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵ (اصلاحی ۱۳۹۳/۹/۱۶)- در مواردی که انجام کارهای ساختمانی مستلزم اخذ پروانه می‌باشد، مراجع ذی‌ربط مکلفند صدور پروانه را منوط به ارائه رسید پرداخت حق بیمه برای هر مترمربع سطح زیر بنا معادل چهار درصد (۴٪) حداقل دستمزد ماهانه سال درخواست پروانه به حسابی که سازمان تأمین اجتماعی اعلام خواهد کرد، نمایند.

تبصره ۱- «...»

است. بنابراین مصوبه‌ی حاضر به دلایل مذکور مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است. به عنوان مؤید استدلال فوق می‌توان به رویه‌ی شورا در بررسی ماده واحده طرح اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران<sup>۱</sup> اشاره کرد که شورا ایجاد بار مالی بر شهرداری به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی را مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی شناخت.<sup>۲</sup>

ب) بر اساس مصوبه‌ی حاضر، قانون اصلاح ماده (۵) بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۵ نسخ می‌شود و قانون مصوب ۱۳۹۳/۹/۱۶ جایگزین آن می‌شود و ملاک عمل قرار می‌گیرد. بنابراین لازم است که ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب سال ۱۳۹۳ مجدداً از حیث عدم مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی بررسی شود. مطابق قانون مصوب سال ۱۳۹۳ به صورت مطلق کلیه‌ی کارفرمایان شهری و روستایی مکلف به پرداخت حق بیمه‌ی سهم کارفرما شده‌اند. برخی کارفرمایان از نظر مالی ناتوان هستند و خود تحت پوشش نهادهای حمایتی (کمیتة امداد و سازمان بهزیستی) قرار دارند و حتی بعضاً با کمک خیران اقدام به اخذ پروانه و شروع به ساخت مسکن کرده‌اند. مصوبه‌ی حاضر منجر به این می‌شود که این‌گونه کارفرمایان دچار عسر و حرج شوند و حتی احتمال دارد توانایی ساخت مسکن از آنان سلب شود. بنابراین با توجه به اینکه موضوع حق بیمه‌ی کارفرمایان ناتوان در تبصره (۲) ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۵ تعیین تکلیف شده بود، اما در مصوبه ۱۳۹۳/۹/۱۶ که جایگزین آن می‌شود حق بیمه‌ی

---

۱. ماده واحده طرح اصلاح ماده (۵) قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب مجلس شورای اسلامی: «ماده ۵- بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آنها در هر استان به وسیله کمیسیون به ریاست استاندار (و در غیاب وی معاون عمرانی استاندار) و با عضویت شهردار و رئیس شورای اسلامی شهر ذریع و نمایندگان وزارت مسکن و شهرسازی، وزارت جهاد کشاورزی و سازمان میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی و نماینده سازمان نظام مهندسی استان (با تخصص معماری یا شهرسازی) انجام می‌شود. آن قسمت از نقشه‌های تفصیلی که دارای بار مالی مستقیم جدید برای شهرداری باشد پس از تصویب شورای اسلامی آن شهر برای شهرداری لازم‌الاجراء است. ...»

۲. بند (۵) نامه‌ی شماره ۸۷/۳۰/۳۱۵۹۶ مورخ ۱۳۸۷/۱۲/۱۷ شورای نگهبان: «۵- ایجاد بار مالی مستقیم جدید برای شهرداری در ماده (۵)، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.»

کارفرمایان ناتوان تعیین تکلیف نشده است و به صورت مطلق همه‌ی کارفرمایان ملزم به پرداخت حق بیمه شده‌اند، این مصوبه از این حیث خلاف موازین شرع است.

### ▪ دیدگاه عدم مغایرت

موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی «تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی» است. ماهیت سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه‌ی عمومی غیردولتی است و بر اساس ماده (۳) اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی<sup>۱</sup>، این سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است. بنابراین هرچند کاهش درآمدهای تأمین اجتماعی در این مصوبه ممکن است از جنبه‌های دیگر واجد ایراد باشد، اما به دلیل ماهیت سازمان تأمین اجتماعی، کاهش درآمدهای آن را نمی‌توان مصداق «تقلیل درآمد عمومی» و مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی دانست. چه اینکه مقصود قانون‌گذار اساسی از «تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی»، درآمدها و هزینه‌های دولت است و شامل نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود.

### ▪ دیدگاه ابهام

با توجه به اینکه قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی در سال ۱۴۰۱ اصلاح شده است، قاعدتاً در طول بازه‌ی زمانی بین لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور تا زمان تصویب این مصوبه، برخی از کارگران ساختمانی بر مبنای ضوابط تعیین‌شده در قانون مصوب ۱۴۰۱ بیمه شده‌اند. اکنون بر اساس مصوبه‌ی حاضر ضوابط و سازوکارهای مالی بیمه‌ی کارگران تغییر کرده است و مشخص نیست که وضعیت کارگرانی که در طول اجرای قانون مصوب ۱۴۰۱/۱۱/۵ بیمه شده‌اند، چگونه خواهد بود. بنابراین مصوبه‌ی پیش‌رو از این حیث واجد ابهام است. چه اینکه اگر تصویب این مصوبه منجر به خروج کارگرانی باشد که مطابق قانون مصوب ۱۴۰۱ تحت شمول بیمه قرار گرفته‌اند، این حکم به سبب مغایرت با حقوق مکتسبه‌ی این کارگران واجد اشکال خواهد بود.

---

۱. ماده (۳) اساسنامه‌ی سازمان تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶ هیئت وزیران: «ماده ۳- سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری می‌باشد و به صورت مؤسسه عمومی غیردولتی طبق مقررات این اساسنامه و سایر قوانین و مقررات مربوط اداره خواهد شد.»

## ▪ نظر شورای نگهبان

- ۱- با توجه به اینکه مصوبه منجر به تقلیل درآمدهای عمومی خواهد شد، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.
- ۲- با عنایت به توقف اجرای مصوبه اخیر (۱۴۰۱)، وضعیت اشخاصی که در طول مدت اجرای قانون اصلاحی (۱۴۰۱)، بیمه شده‌اند ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.
- ۳- اطلاق ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳ از جهت تکلیف افراد ناتوان به پرداخت حق بیمه مذکور (که در مصوبه سال ۱۴۰۱، در تبصره (۲) ماده (۵) درباره آنها تعیین تکلیف صورت گرفته بود)، خلاف شرع شناخته شد.



مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله‌العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی  
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

www.ccri.ac.ir

کدپستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳  
دیپارخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان