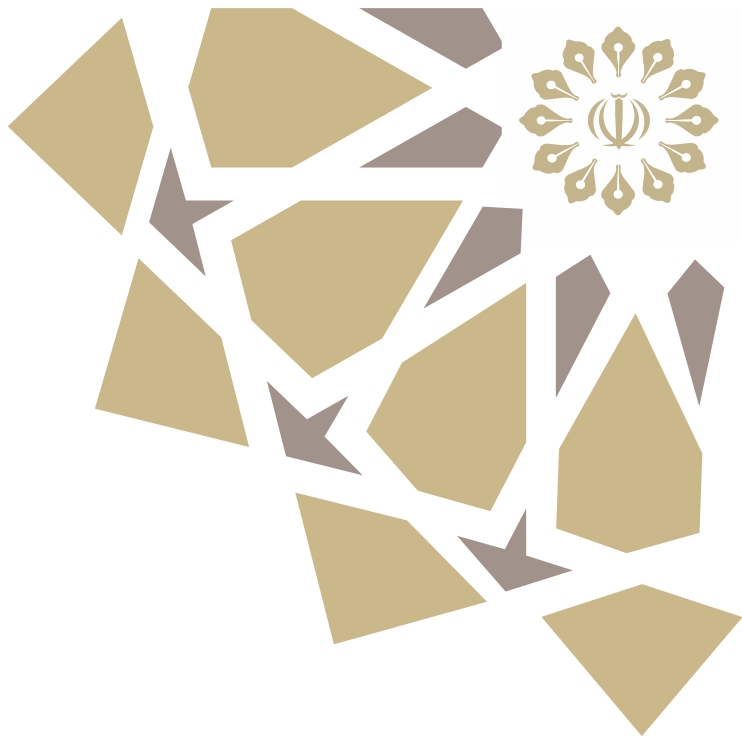


پژوهشکده شورای نگهبان
گزارش استدلالی



نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

**قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران
و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی
مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۷**

پژوهشکده شورای نگهبان

باسمه تعالی

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و
دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی مصوب
۱۳۹۵/۱۱/۲۷



تاریخ تصویب: ۱۳۹۵/۱۱/۲۷

کد گزارش: ۱۴۰۱۰۸۱۱۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۱۲/۱۱



پژوهشکده شورای نگهبان

قانون موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۷

درباره قانون

«لایحه موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی» بنا به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳ هیئت وزیران به تصویب رسید و جهت طی تشریفات قانونی و تصویب به موجب نامه شماره ۵۲۱۳۸/۵۸۹۵۵ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در مقدمه‌ی توجیهی طرح آمده است: به منظور صیانت از نیروی کار و تنظیم روابط میان جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکیه در حوزه‌ی تأمین اجتماعی از جمله برخورداری از مزایای درمانی برای وضعیت‌های خاص مانند اورژانس و بازنشستگی، از کارافتادگی و بازماندگان، تجمیع سوابق بیمه‌ای درمانی و بازنشستگی، محاسبه‌ی مزایای نقدی، بیماری‌های ناشی از اشتغال و حرفه و کمک هزینه‌ی عائله‌مندی و مزایای مشابه، این لایحه برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌شود.

این لایحه در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول شد و جهت بررسی به کمیسیون اجتماعی به عنوان کمیسیون اصلی ارجاع شد. این کمیسیون در نهایت لایحه‌ی حاضر را در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۹/۳۰ با اصلاحاتی به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. مجلس شورای اسلامی نیز در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۲۷، مفاد این لایحه را با اصلاحاتی تصویب و طی نامه‌ی شماره ۱۸۱/۹۷۸۸۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۴ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱، آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص نداد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۵/۱۰۰/۵۷۲۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۱ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۵/۱۱/۲۷ (مرحله نخست)

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۵/۱۲/۱۱

ماده ۲- قوانینی که موافقتنامه در مورد آنها اعمال می‌گردد

۱- این موافقتنامه در مورد قوانین زیر اعمال خواهد شد:

الف- در ارتباط با جمهوری اسلامی ایران:

(الف) قانون تأمین اجتماعی

(ب) قانون اصلاح بند (ب) و تبصره (۳) ماده (۴) قانون تأمین

اجتماعی

(پ) قانون بیمه‌های اجتماعی قالی‌بافان، بافندگان فرش و شاغلان

صنایع دستی شناسه‌دار

(ت) قانون اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و

مسافر بین شهری^۱

(ث) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی

ب- ...

▪ دیدگاه مغایرت

قسمت (ت) جزء (الف) بند (۱) ماده (۲) این مصوبه از این حیث که متضمن توسعه‌ی

قانون مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است، برخلاف نظریه‌ی تفسیری شورای

نگهبان^۲ و در نتیجه مغایر با اصل (۱۱۲) قانون اساسی است. توضیح آنکه مطابق نظریه‌ی

۱. قانون اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱ مجمع

تشخیص مصلحت نظام: «ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون کلیه رانندگان وسایل نقلیه حمل و نقل بار و

مسافر بین شهری و درون شهری مشمول قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ قرار گرفته و مکلفند حق

بیمه مقرر در این قانون را رأساً بر مبنای درآمدی که همه ساله طبق ماده (۳۵) قانون مذکور تعیین می‌گردد

حداقل سه ماهه به سازمان مزبور پرداخت و از مزایای قانون تأمین اجتماعی برخوردار گردند.»

۲. نظریه‌ی تفسیری شماره (۵۳۱۸) مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان ذیل اصل (۱۱۲) قانون اساسی: «هیچ‌یک

از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در

صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس

پس از گذشت زمان معتدبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در

تفسیری مزبور، مجلس شورای اسلامی تنها پس از گذشت زمان قابل توجهی از مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام که تغییر مصلحت مدنظر مجمع موجه باشد، می‌تواند به تصویب قانون مغایر با نظر مجمع بپردازد. حال دقت در این مصوبه نشان می‌دهد قسمت (ت) جزء (الف)، حکم «قانون اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان» مبنی بر لزوم بیمه شدن رانندگان ایرانی را به رانندگان ترکیه‌ای نیز توسعه داده است. اما نظر به اینکه قانون مذکور مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام است و از تاریخ تصویب آن مدت زمان چندانی که تغییر مصلحت مورد نظر مجمع را توجیه کند، نگذشته است، بنابراین توسعه‌ی حکم آن قانون از سوی مجلس شورای اسلامی مغایر با اصل (۱۱۲) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان است. البته اینکه گفته شود مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام مطلق است و شامل کلیه‌ی رانندگان وسایل نقلیه‌ی حمل و نقل بار و مسافر بین شهری و درون شهری اعم از ایرانی یا ترکیه‌ای می‌شود، استدلال تمامی نیست؛ زیرا عبارت مصوبه‌ی مجمع نشان می‌دهد که تنها رانندگان بین شهری و درون شهری را شامل می‌شود و رانندگان بین کشوری که از خارج از ایران به حمل و نقل بار به داخل ایران می‌پردازند را در بر نمی‌گیرد. البته حتی اگر عبارت مصوبه‌ی مجمع اطلاق داشته باشد، تکلیف بیمه شدن کلیه‌ی رانندگان ایرانی و خارجی تنها منصرف به رانندگان ایرانی است و شامل رانندگان خارجی نمی‌شود؛ چه اینکه مسلماً وقتی قانون‌گذار ایرانی در مقام وضع قانون است، موضوع حکم قانون تنها شامل اتباع داخلی است مگر قرینه‌ای برخلاف آن وجود داشته باشد که در اینجا چنین قرینه‌ای موجود نیست.

▪ دیدگاه عدم مغایرت

الف) قسمت (ت) جزء (الف) بند (۱) ماده (۲) این مصوبه، مغایرتی با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان در خصوص اصل (۱۱۲) قانون اساسی ندارد؛ زیرا مطابق اصل سرزمینی بودن اجرای قوانین، قوانین آمره‌ی کشورها همچون قوانین حوزه‌ی حقوق جزا، قوانین مالیاتی و



موردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد.»

قوانین حوزه‌ی تأمین اجتماعی نسبت به کلیه‌ی افراد حاضر در قلمرو آن کشور چه تابعان آن و چه اتباع خارجی اعمال می‌شود و هیچ قرارداد خصوصی و توافقی برخلاف آن پذیرفته نیست. مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام در مورد قانون «اصلاح قانون بیمه اجتماعی رانندگان» نیز از این حیث که موضوع آن لزوم بیمه شدن رانندگان به عنوان یکی از مصادیق بیمه‌های اجتماعی است، تکلیفی آمره است و کلیه‌ی رانندگان شاغل در جمهوری اسلامی ایران اعم از ایرانی و ترکیه‌ای را شامل می‌شود. بنابراین شق (ت) جزء (الف) این مصوبه، موضوع مصوبه‌ی مجمع تشخیص مصلحت نظام را توسعه نداده است و مصوبه‌ی مجمع از زمان تصویب شامل کلیه‌ی رانندگان ایرانی و خارجی شاغل در قلمرو جمهوری اسلامی می‌شده است و وجهی برای تصور مغایرت این مقرر با نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان مطرح نیست؛ چه اینکه مطابق این نظریه، مجلس تا زمان منقضی شدن مصلحت مدنظر مجمع تشخیص، امکان اصلاح مصوبه‌ی آن را ندارد، لیکن قانون‌گذار در اینجا اساساً متعرض اصلاح مصوبه‌ی مجمع نشده است.

ب) قسمت (الف) جزء (الف) بند (۱) ماده (۲) و دیگر مواد این مصوبه از این حیث که قانون تأمین اجتماعی را مطلقاً مجرا دانسته است، فاقد ابهام است؛ زیرا اولاً مطابق اصل (۴) قانون اساسی و نظریه‌ی تفسیری شماره (۱۹۸۳) شورای نگهبان،^۱ فقیهان این شورا صلاحیت اظهار نظر در خصوص مغایرت شرعی کلیه‌ی قوانین از جمله قوانین مصوب پیش از انقلاب اسلامی را دارند و تا زمانی که این فقیهان چنین مغایرتی را رسماً اعلام نکرده‌اند، اصل بر این است که کلیه‌ی قوانین مصوب پیش از انقلاب مغایرتی با موازین شرعی ندارند و لازم‌الاجرا هستند. ثانیاً پیشتر فقیهان شورای نگهبان در بررسی قانون «بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری»، به‌رغم اینکه مجلس شورای اسلامی در ماده‌ی واحده‌ی این

۱. نظریه‌ی تفسیری شماره (۱۹۸۳) مورخ ۱۳۶۰/۲/۸ شورای نگهبان ذیل اصل (۴) قانون اساسی: «مستفاد از اصل چهارم قانون اساسی این است که به‌طور اطلاق کلیه قوانین و مقررات در تمام زمینه‌ها باید مطابق موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر به عهده فقهای شورای نگهبان است، بنابراین قوانین و مقرراتی را که در مراجع قضایی اجراء می‌گردد و شورای عالی قضایی آنها را مخالف موازین اسلامی می‌داند، جهت بررسی و تشخیص مطابقت یا مخالفت با موازین اسلامی برای فقهاء شورای نگهبان ارسال دارید.»

قانون به قانون تأمین اجتماعی اشاره کرده بود، این مصوبه را به جهت لازم‌الاجرا دانستن قانون مزبور مغایر با شرع اعلام نکردند که حاکی از آن است فقیهان شورا پس از بررسی مواد قانون تأمین اجتماعی، آن را مغایر با موازین فقهی ندانسته‌اند. بنابراین اینکه مواد مختلفی از مصوبه‌ی پیش‌رو مانند شق (الف) جزء (الف) بند (۱) ماده (۲)، قانون تأمین اجتماعی را لازم‌الاجرا دانسته است از این حیث که قانون مذکور مغایرتی با شرع مقدس ندارد، با ایرادی مواجه نیست.

▪ دیدگاه ابهام

قانون‌گذار در مواضع مختلفی از مصوبه‌ی حاضر از جمله در قسمت (الف) جزء (الف) بند (۱) ماده (۲)، به قانون تأمین اجتماعی اشاره کرده است و مطلقاً این قانون را مجری دانسته است. این موضوع از این حیث که مقررات قانون مذکور ممکن است مغایر با موازین شرعی باشد، مبهم است. توضیح آنکه قانون تأمین اجتماعی، یکی از قوانینی است که پیش از انقلاب و در تاریخ ۱۳۵۴/۴/۳ به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است و بدیهی است از این منظر که عدم مغایرت آن با شرع مقدس مورد تأیید فقیهان شورای نگهبان قرار نگرفته است، ممکن است برخی از مواد آن مغایر با موازین فقهی باشد و در نتیجه، ارجاع قانون‌گذار در مواد مختلف این مصوبه به قانون مذکور، منجر به مغایرت مصوبه‌ی حاضر با شرع مقدس شود. البته اینکه گفته شود شورای نگهبان در بررسی ماده‌ی واحده‌ی قانون «بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری»^۱، علی‌رغم اشاره‌ی قانون‌گذار به قانون تأمین اجتماعی، آن را مغایر با شرع تشخیص نداده است که این امر نشان از بررسی مقررات قانون

۱. قانون بیمه اجتماعی رانندگان حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مصوب ۱۳۷۹/۲/۱۸ مجلس شورای اسلامی: «ماده واحده- از تاریخ تصویب این قانون کلیه رانندگان وسایط حمل و نقل بار و مسافر بین شهری مشمول قانون تأمین اجتماعی قرار گرفته و مکلفند حق بیمه مقرر در قانون تأمین اجتماعی را رأساً بر مبنای درآمدی که همه ساله طبق ماده (۳۵) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ تعیین می‌گردد حداقل سه ماهه به سازمان مزبور پرداخت و از مزایای قانون تأمین اجتماعی برخوردار گردند. در صورت عدم پرداخت حق بیمه، سازمان تأمین اجتماعی حق بیمه راننده و متفرعات آن را طبق ماده (۵۰) قانون مذکور وصول می‌نماید.
تبصره ۱- ...»

مذکور از سوی فقیهان شورای نگهبان است؛ ابهام فوق را مرتفع نمی‌کند؛ زیرا چه بسا فقیهان شورای نگهبان تنها مواد مورد اشاره از قانون تأمین اجتماعی در مصوبه‌ی مذکور یعنی مواد (۳۵) و (۵۰) را مغایر با موازین شرعی تشخیص نداده باشند و به بررسی دیگر مقررات قانون تأمین اجتماعی پرداخته باشند.

▪ نظر شورای نگهبان

این مصوبه مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

▪ نظر نهایی شورای نگهبان

مصوبه‌ی مجلس در خصوص لایحه‌ی موافقتنامه بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در خصوص تأمین اجتماعی، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای (مدظله العالی)

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸):
«... 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 یا جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

گزارش استدلالی

پژوهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهید بهشتی (ره)، خیابان شهید سرافراز،

کوچه پنجم پلاک ۱۱ کد پستی: ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳

تلفن: ۰۲۱-۸۸۵۳۳۴۲۹

نمابر: ۰۲۱-۶۴۰۱۴۸۱۷

nashr-rc.ir

gcr.ac.ir