

## طرح بیمه کارگزاران مخابرات روستایی

### مرحله اول

مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۷/۱۱/۲۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۸۷/۱۲/۱۴

ماده واحده - شرکت مخابرات ایران مکلف است بر اساس قوانین تأمین اجتماعی و ضوابط و شرایط مقرر در قانون کار، حق بیمه تمام کارگزاران مخابرات روستایی اعم از شاغل و کارگزاردنی که به پیمانکار مخابرات روستایی تبدیل شده‌اند پرداخت نماید. تبصره ۱- منابع مالی حق بیمه جهت مصارف موضوع ماده فوق‌الذکر از محل منابع داخلی شرکت مذکور تأمین و در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد. تبصره ۲- میزان و چگونگی پرداخت حق بیمه و نحوه احتساب سنوات گذشته براساس آئین‌نامه‌ای به پیشنهاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران خواهد بود.

### الف - نظرات مخالف

- در تبصره (۱) بار مالی این طرح مفروض انگاشته شده و مقرر شده از محل منابع داخلی شرکت تأمین گردد؛ یعنی از محل اموال و داراییهای موجود شرکت به این امر اختصاص یابد. در حالی که بر اساس اصل ۷۵ قانون اساسی طرحهایی که با افزایش هزینه عمومی همراه باشد، باید طریق تأمین هزینه جدید معلوم باشد و راهکار تأمین این هزینه‌ها مشخص باشد. بر این اساس، با توجه به اینکه در این مصوبه، طریق تأمین این هزینه‌ها مشخص نشده و تنها معین شده که از محل منابع داخلی شرکت پرداخت گردد، ایراد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی دارد.

- با توجه به اینکه بخشی از شرکت مخابرات، متعلق به دولت نبوده و مالکیت بخشی از آن به مردم واگذار گردیده است و در این طرح مقرر شده که کارفرما (شرکت مخابرات)، می‌بایست کلیه کارگزاران خود را الزاماً بیمه نماید، بنابراین در حقیقت، بخش خصوصی و مردم به پرداخت حق بیمه ملزم شده‌اند، بدون آنکه رضایت آنها در نظر گرفته شده باشد. بر این اساس، این حکم بر خلاف احکام اولیه بوده و خلاف شرع است و اگر هم قرار است بر اساس احکام ثانویه و صلاحیتهای ولی امر، چنین اجباری صورت بگیرد،

مرجع تشخیص وجود یا عدم وجود مصلحت وضع این حکم، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام است که در این خصوص جانشین ولی امر می‌باشد.

### ب - نظرات موافق

- با توجه به اینکه در اصل ۷۵ قانون اساسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی در طرحهای پیشنهادی موظف شده‌اند که در صورت بار مالی داشتن مصوبه، طریق «تأمین» (و نه «تعیین») هزینه‌های ناشی از اجرای مصوبه را مشخص کنند، و از سوی دیگر، «تأمین» اعم است از آنکه از اموال و داراییهای موجود، هزینه‌های جدید جبران شود یا آنکه درآمد جدیدی مورد پیش‌بینی قرار گیرد، لذا مصوبه مجلس که در تبصره (۱) طریق تأمین هزینه‌های جدید ناشی از اجرای این مصوبه را از محل منابع داخلی شرکت مخابرات تعیین کرده است، فاقد اشکال است.

- وظیفه شورای نگهبان تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع می‌باشد و موازین شرع؛ اعم از احکام اولیه و ثانویه بوده و مختص به احکام اولیه نمی‌باشد و مجمع تشخیص مصلحت هنگامی وارد می‌شود که شورای نگهبان امری را صد در صد خلاف شرع، ولو بر اساس احکام ثانویه و یا مغایر با قانون اساسی تلقی کرده باشد و در آن صورت بنا به مصلحت، مجمع تشخیص آن مسئله را تا هنگامی که مصلحت اقتضاء کند، به طور موقت لازم‌الاجراء می‌نماید. اما اموری که برای اعمال حاکمیت و تنظیم امور اجتماع لازم است ولو آنکه محدودیتی برای مردم ایجاد کند - نظیر آن که قانون مقرر می‌کند در محلهایی نمی‌توان نانوائی یا آهنگری دایر کرد، هرچند آن مکان در ملکیت فرد خاصی باشد، امکان دایر کردن مغازه را ندارد - اینها هیچ کدام خلاف شرع نیست و به عنوان حق حاکمیت، مطابق موازین شرع می‌باشد.

### ج - تصمیم شورا

مصوبه مزبور، با ۷ رأی موافق، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

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

نظر به اینکه ماده واحده، به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق پیش‌بینی شده در تبصره یک آن جبران هزینه مذکور را نمی‌نماید، بنابراین ماده واحده مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی می‌باشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۸۷/۳۰/۳۱۷۰۸ مورخ ۸۷/۱۲/۲۲ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

**مرحله دوم**

مصوبه اصلاحی مجلس شورای اسلامی: ۱۳۸۸/۲/۲۰

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۸۸/۲/۳۰ و ۸۸/۳/۱۳

ماده واحده - ...

تبصره ۱- منابع مالی حق بیمه جهت مصارف موضوع ماده فوق‌الذکر از محل منابع داخلی شرکت مذکور و فروش سهام شرکت مخابرات ایران و با عنایت به استفساریه بند(س) تبصره(۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور<sup>(۱)</sup> و بر اساس قراردادهای موجود مبنی بر تعهد پرداخت حق بیمه کارگزاران مخابرات روستایی توسط شرکت مزبور تأمین و در بودجه سنواتی پیش‌بینی می‌گردد.

تبصره ۲- ...

**الف - نظرات مخالف**

- این مصوبه از چند جهت واجد ایراد است:

الف) با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از مخابرات کماکان دولتی می‌باشد، الزام مقرر در این مصوبه مبنی بر لزوم پرداخت حق بیمه کارگزاران مخابرات، در قبال آن بخش دولتی، مغایر با اصل ۷۵ می‌باشد؛ چه آنکه حکم مقرر در این طرح پیشنهادی نمایندگان، موجبات افزایش هزینه عمومی را فراهم نموده، بدون آنکه طریق تأمین هزینه‌های جدید در آن مشخص گردیده باشد.

ب) همچنین، بخشی از سهام شرکت مخابرات نیز از طریق بورس به بخش خصوصی و مردم فروخته شده است که این مصوبه با الزامی کردن بیمه کارگزاران مخابرات، برای بخش خصوصی که مقداری از سهام مخابرات را خریداری کرده، تعهدی در نظر گرفته که متأخر بر فروش سهام به او است، ضمن آنکه در قرارداد فروش نیز

۱. بند(س) تبصره(۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور: «شرکت مخابرات ایران موظف است کلیه کارگزاران مخابرات روستایی را بیمه نموده و حق‌العمل آنها را بر اساس ضوابط و شرایط موضوع شرکتهای پیمانکاری پرداخت نماید.»

قانون تفسیر بند(س) تبصره(۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور مصوب ۱۳۸۶/۵/۳۰:

ماده واحده - آیا منظور قانونگذار از الزام شرکت مخابرات به بیمه نمودن کارگزاران مخابرات روستایی، تأمین هزینه‌های اجراء آن از محل اعتبارات و منابع داخلی شرکت مخابرات ایران است؟ نظر مجلس: بلی.

چنین شرطی نشده و به خریدار نیز اطلاعی در این خصوص داده نشده است. لذا از آنجا که با بخش خصوصی در خصوص این تعهد اضافه، تراضی صورت نگرفته و هزینه جدیدی بر عهده بخش خصوصی گذارده شده، محل ایراد شرعی است.

- اشاره به قانون تفسیر بند(س) تبصره(۹) قانون بودجه سال ۱۳۸۶ کل کشور در اصلاحیه تبصره(۱)، فاقد اثر است؛ چرا که قانون بودجه یکساله است و تفسیر مزبور نیز در چارچوب همان قانون یکساله قابل استناد و اثر است. تسری قانون بودجه سال ۱۳۸۶ و تفسیر مزبور برای سالهای بعد نیاز به وضع قانون جدید و تأیید مجدد دارد و اساساً نیاز به تصویب قانون جدید، مجلس شورای اسلامی را وادار به ارائه این طرح نموده است. بنابراین، اشاره و استناد به قانون مذکور بی اثر می باشد.

- تصویب این قانون موجب ضرر کسانانی است که سهام مخابرات را خریداری کرده اند؛ چرا که در هنگامی که خرید کرده اند نمی دانسته اند که از نظر پرداخت بیمه، این شرکت بدهکار می باشد و عملاً پرداخت حق بیمه مزبور بر ارزش سهام تأثیر می گذارد و با تصویب این قانون، مقداری از اموال آنها جهت پرداخت حق بیمه مزبور مصادره می شود.

- در قوانین بودجه سالانه و در سیاستها، تمامی درآمدهای دولت؛ از جمله درآمدهای ناشی از فروش سهام و همین طور محل هزینه کرد آنها مشخص است، لذا منبع جدیدی وجود ندارد که در تبصره(۱) گفته است از محل فروش سهام، بار مالی و هزینه های ناشی از اجرای این مصوبه تأمین شود. لذا اشکال سابق مبنی بر عدم تأمین هزینه های اجرایی این مصوبه، کماکان به قوت خود باقی است.

- با توجه به اینکه پیمانکاران طرف قرارداد با شرکت مخابرات، اشخاص آزادی هستند که کارکنان کم و زیادی برای خود دارند، بنابراین وجهی ندارد که شرکت مخابرات و دولت، به دلیل اینکه این پیمانکاران با مخابرات ارتباطی پیدا می کنند، هزینه بیمه کارگران پیمانکاران مزبور را بدهد. آنها مثل هر شرکت پیمانکاری دیگر، خود باید عهده دار بیمه کارگانشان باشند و نمی توان دولت را موظف به پرداخت حق بیمه کارکنان آنان نمود.

- اطلاق تبصره مزبور نسبت به بخش خصوصی در مورد سهامی که قبلاً به اشخاص واگذار شده، مغایر با اصول ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی است؛ چه آنکه این مصوبه، مالکین بخش خصوصی شرکت مخابرات را ملزم کرده که بیمه سنوات گذشته کارگزاران طرف قرارداد خویش را که هیچ تعهدی در هنگام خرید سهام نسبت به آنها نداشته، بپردازد.

از این جهت، مالکیت خصوصی مشروع و محترم شمرده شده در اصل ۴۷ را خدشه‌دار نموده، که موجبات اضرار به بخش خصوصی را فراهم نموده است. از این جهت، با اصل ۴۰ قانون اساسی نیز مغایرت خواهد داشت.

### ب - نظرات موافق

- به طور کلی، بسیاری از قوانینی که به تصویب می‌رسد، بخش خصوصی را به انجام امور و تکالیفی ملزم می‌نماید و از این جنبه، هزینه‌هایی را بر آنها تحمیل می‌نماید. با این وصف، قوانین مزبور هیچ‌گاه با ایراد شورای نگهبان مواجه نبوده است. لذا قوانینی که الزامات و هزینه‌هایی را نسبت به آینده برای بخش خصوصی ایجاد می‌کند؛ از جمله مصوبه مزبور، قطعاً ایراد نخواهد داشت. النهایه قسمت ذیل مصوبه مزبور در خصوص تسری پرداخت حق بیمه نسبت به سنوات گذشته، ممکن است واجد ایراد باشد.

- قوانین بیمه جزء قوانین آمره بوده و می‌توان بر اساس آن شرکت‌های خصوصی را نیز ملزم به پرداخت حق بیمه کارگران خود کرد. لذا از این نظر که مصوبه مزبور، تعهد متأخری را بر بخش خصوصی تحمیل می‌کند، بلا اشکال است و نیازی به جلب رضایت بخش خصوصی نیست. از طرف دیگر، از آنجا که اموال شرکت‌های بیمه نیز از اموال عمومی محسوب می‌شود، الزام دولت به پرداخت حق بیمه مصرح در این مصوبه، به کاهش درآمد عمومی دولت نمی‌انجامد؛ چه آنکه از یک جیب دولت می‌گیرند و به جیب دیگر وارد می‌کنند.

- اصل پذیرش بیمه و بلا اشکال بودن الزام شهروندان به آن، بر اساس پذیرش عرف و سیره عقلای عالم است. بر این اساس، شبهه خلاف شرع بودن آن منتفی گردیده است.

### ج - تصمیم شورا

۱- به رغم اصلاح به عمل آمده، ایراد شورا با ۸ رأی موافق، کماکان به قوت خود باقی تشخیص داده شد.

۲- اطلاق تبصره مزبور نسبت به بخش خصوصی در مورد سهامی که قبلاً به اشخاص واگذار شده، با ۷ رأی موافق، مغایر با اصول ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی شناخته شد.

### نظریه (مرحله دوم) شورای نگهبان<sup>(۱)</sup>

علی رغم اصلاح به عمل آمده در تبصره (۱) ماده واحده، اشکال قبلی این شورا کماکان به قوت خود باقی است. علاوه بر این، اطلاق تبصره مزبور نسبت به بخش خصوصی در مورد سهامی که قبلاً به اشخاص واگذار شده، مغایر با اصول ۴۰ و ۴۷ قانون اساسی شناخته شد.

### سرانجام مصوبه

\* با توجه به اصرار مجلس شورای اسلامی در جلسه ۱۳۸۸/۳/۳۱ نسبت به مصوبه خویش در خصوص تبصره (۱) ماده واحده، مصوبه مزبور طبق اصل ۱۱۲ قانون اساسی، برای رفع اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد.<sup>(۲)</sup>

۱. مندرج در نامه شماره ۸۸/۳۰/۳۲۸۵۰ مورخ ۸۸/۳/۱۳ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.  
۲. این مصوبه در جلسه مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۲ در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفت و به شرح زیر مورد اصلاح و تصویب قرار گرفت:

«ماده واحده - دولت مکلف است، ضمن درج در بودجه سال ۱۳۸۹، حق بیمه کلیه کارگزاران مخابرات روستایی (از هر نوع بیمه) را بر اساس دوره کارگزاری، نسبت به سنوات کارکرد آنان که بابت آنها بیمه پرداخت نشده است، بر مبنای سهم کارفرما و صرفاً بابت حق بیمه از محل بودجه ۱۳۸۹ و حداکثر تا پایان سال مذکور پرداخت نماید. این پرداخت مشمول جریمه تأخیر نمی شود و از هر نوع جریمه ای معاف است. هر نوع پرداخت بابت خدمات کارگزاران بعد از واگذاری در بورس بر عهده شرکت طرف قرارداد با آن کارگزاران می باشد.»