



پژوهشکده شورای نگهبان

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی  
کارگران ساختمانی

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۴

تاریخ: ۱۳۹۵/۰۵/۱۳



## شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی

استخراج، تنقیح و تدوین:

شهرام محمدی

بازبینی:

امین‌اله زمانی

نظارت علمی:

کاظم کوهی اصفهانی

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۵۰۰۲۴

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۰۵/۱۳

پژوهشکده شورای نگهبان



## فهرست مطالب

۲.....	مقدمه
۳.....	طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی
۳.....	درآمد
۵.....	مرحله نخست
۱۵.....	مرحله دوم
۱۷.....	مرحله سوم
۲۰.....	نظر نهایی شورای نگهبان

## 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 پژوهشکده شورای نگهبان، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این پژوهشکده، 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 اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی

### درآمد

طرح «اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی»، توسط تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در راستای حمایت از تولید در حوزه ساختمان و مسکن، ابتدائاً با عنوان «طرح اصلاح قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی» تقدیم مجلس شد. در مقدمه‌ی توجیهی این طرح آمده است: «هرچند بیمه کارگران ساختمانی اقدام ارزشمندی تلقی می‌شود، منتها تأمین هزینه‌های این نوع حمایت از نیروی کار نباید به قیمت افزایش هزینه‌های تولید خصوصاً در تولید ساختمان و مسکن باشد و عملاً با کاهش تولید، زمینه بیکاری نیروی کار را فراهم کند. دریافت بیست درصد (۲۰٪) هزینه‌ی بیمه‌ی سهم کارفرما از محل افزایش هزینه‌های دریافت پروانه ساختمانی، منجر به کاهش ساخت و ساز شده و یک اقدام ضد تولیدی به حساب می‌آید. اقدام مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۲ مبنی بر تأمین سهم بیست درصدی (۲۰٪) کارفرما از محل عوارض متمرکز شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و حذف ارتباط حق بیمه کارگران ساختمانی با پروانه، باعث شد تا ضمن اینکه هم مردم ناچار به پرداخت هزینه‌های اضافی برای دریافت پروانه ساختمانی نشوند و هم با افزایش ساخت و ساز، شهرداری‌ها هم منتفع شوند. از آنجا که اصلاح انجام شده فقط مربوط به سال ۱۳۹۲ است و نیاز به دائمی شدن این اصلاحات در قانون ذی‌ربط است، لذا این طرح تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌گردد.»

این طرح برای رسیدگی به صورت یک شوری به کمیسیون بهداشت و درمان مجلس شورای اسلامی به عنوان کمیسیون اصلی ارسال شد که کمیسیون مزبور، طرح مذکور را در مورخ ۱۳۹۳/۲/۲۸ با اصلاحاتی در عنوان و متن به تصویب رساند و گزارش آن را به مجلس ارائه کرد. طرح مزبور، در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۲ در صحن علنی مجلس مطرح و با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی روند قانونی مذکور در اصل (۹۴) قانون اساسی، به موجب نامه‌ی شماره ۴۲۷/۳۸۳۶۴ مورخ ۱۳۹۳/۶/۵ به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ با تشکیل جلسه و بررسی مفاد این مصوبه، آن را از جهتی مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی و از جهت دیگر واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره

۹۳/۱۰۲/۲۰۰۲ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۹ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی برای رفع ایرادهای شورای نگهبان، در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۶ اصلاحاتی را در این مصوبه اعمال و آن را طی نامه‌ی شماره ۴۲۷/۴۸۶۹۶ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۲ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. بررسی مصوبه‌ی اصلاحی در دستور کار جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ شورای نگهبان قرار گرفته که پس از بحث و بررسی، شورای نگهبان ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی را همچنان وارد دانست و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۲۳۴۳ مورخ ۱۳۹۳/۸/۳ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد. در نهایت، مجلس در جلسه‌ی علنی مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۶ اصلاحات لازم برای برطرف کردن این ایراد شورا را در مصوبه، اعمال و آن را طی نامه‌ی شماره ۴۲۷/۶۴۶۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۹/۱۹ جهت اظهار نظر به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان در جلسه‌ی مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ ایراد پیشین را برطرف شده دانست و نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن مفاد این لایحه با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۳۰۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

## مرحله نخست

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۶/۲

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۶/۱۹

ماده واحده- ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۱۴ و تبصره‌های آن به شرح زیر اصلاح می‌شود:  
ماده ۵- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است هفت درصد (۷٪) حق بیمه را از کارگران ساختمانی دارای پروانه مهارت و اشتغال مشمول ماده (۱) این قانون<sup>(۱)</sup> و بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما را که معادل دوازده درصد (۱۲٪) مجموع عوارض و درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان به شهرداری می‌باشد از مالک دریافت و کارگران مذکور را بیمه نماید.

تبصره ۱- مابه‌التفاوت ناشی از اجرای این حکم جهت پوشش بیست درصد (۲۰٪) حق بیمه سهم کارفرما تمامی کارگران ساختمانی بعد از اعلام سازمان تأمین اجتماعی و پس از تأیید وزارت کشور از محل عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷<sup>(۲)</sup> از طریق

۱. ماده (۱) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶/۸/۹: «ماده ۱- کارگران شاغل در کارهای ساختمانی اعم از ایجاد یا توسعه ساختمان، تجدید بنا، تعمیرات اساسی و یا تخریب مربوط به ساختمان و به ترتیب مندرج در این قانون با نام‌نویسی و اخذ کد ملی نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه می‌شوند.

تبصره- کارگران شاغل در کارهای ساختمانی تا زمان تحت پوشش قرار گرفتن به موجب این قانون، کماکان از حیث خدمات مشمول قانون بیمه اجباری کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۵۲ و اصلاحات بعدی آن هستند و در صورت احراز شرایط از مزایای قانون یادشده برخوردار خواهند شد.»

۲. بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷: «ماده ۳۸- نرخ عوارض شهرداری‌ها و دهیاری‌ها در رابطه با کالا و خدمات مشمول این قانون، علاوه بر نرخ مالیات موضوع ماده (۱۶) این قانون، به شرح زیر تعیین می‌گردد:

الف- ...

ج- انواع بنزین و سوخت هواپیما، ده درصد (۱۰٪)

سازمان امور مالیاتی کشور تأمین و به حساب سازمان تأمین اجتماعی واریز می‌شود.

تبصره ۲- در صورت درخواست متقاضی دریافت پروانه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه کارگران ساختمانی را بر مبنای حق بیمه سهم کارفرما در زمان صدور پروانه ساختمانی تا مدت سه سال و بدون دریافت سود، تقسیط کند. ترتیب پرداخت حق بیمه از طرف دارنده پروانه به منزله رسید پرداخت حق بیمه و اخذ پروانه است. در هر حال صدور پایان کار منوط به ارائه مفصاحساب می‌باشد. تأخیر در پرداخت اقساط حق بیمه مشمول جریمه مانند تأخیر پرداخت سایر حق بیمه‌ها می‌شود.

تبصره ۳- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است گزارش عملکرد خود را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های بهداشت و درمان، اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند.

تبصره ۴- مساجد و تکایا، حسینیه‌ها، دارالقرآن‌ها و مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی از پرداخت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما معاف بوده و سهم کارفرما از محل تبصره (۱) این ماده تأمین می‌شود.

### دیدگاه مغایرت

الف) طبق اصل (۷۵) قانون اساسی، طرح‌های قانونی و یا اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌ی عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه‌ی جدید نیز معلوم شده باشد. ماده‌ی مزبور، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف کرده است که معادل دوازده درصد (۱۲٪) مجموع عوارض و

→

د- نفت سفید و نفت گاز، ده درصد (۱۰٪) و نفت کوره پنج درصد (۵٪).

تبصره ۱- ...»



درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان را از مالکان ساختمان‌ها دریافت و به عنوان بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما جهت بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی منظور کند. از آنجا که اطلاق حکم مربوط به مالکان ساختمان‌ها در این مصوبه، شامل ساختمان‌های تحت تملک دولت نیز می‌شود، بر اساس این مصوبه، دولت نیز ملزم به پرداخت حق بیمه اجتماعی مذکور در این ماده به تأمین اجتماعی بابت اخذ پروانه‌ی ساختمان‌های دولتی می‌شود. از این جهت، این مصوبه در موارد مربوط به پروانه‌ی ساختمانی ساختمان‌های دولتی، مستلزم ایجاد هزینه‌ی جدید برای دولت است که با توجه به اینکه در این مصوبه، هیچ اشاره‌ای به محل و نحوه‌ی تأمین این هزینه‌ی جدید برای دولت نشده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) وفق تبصره (۱) ماده‌ی مزبور، مبالغی که از محل اخذ عوارض موضوع بند-های (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ دریافت می‌شود برای جبران کسری بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما که در ماده (۵) اصلاحی، جهت بیمه کارگران ساختمانی پیش‌بینی شده است، پرداخت خواهد شد؛ این در صورتی است که مطابق ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷<sup>(۱)</sup> محل مصرف این درآمدها که همان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هستند،

۱. ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷: «ماده ۳۹- مؤدیان مکلفند عوارض و جرائم متعلق موضوع ماده (۳۸) این قانون را به حساب‌های رابطی که بنا به درخواست سازمان امور مالیاتی کشور و توسط خزانه‌داری کل کشور افتتاح می‌گردد و از طریق سازمان امور مالیاتی کشور اعلام می‌گردد، واریز نمایند. سازمان امور مالیاتی کشور موظف است عوارض وصولی هر ماه را تا پانزدهم ماه بعد به ترتیب زیر به حساب شهرداری محل و یا تمرکز وجوه حسب مورد واریز نماید: الف) ...

ب) عوارض وصولی بندهای (ب)، (ج) و (د) ماده (۳۸) به حساب تمرکز وجوه به نام وزارت کشور. تبصره ۱- سه درصد (۳٪) از وجوه واریزی که به حساب‌های موضوع این ماده واریز می‌گردد، در حساب مخصوصی نزد خزانه به نام سازمان امور مالیاتی کشور واریز می‌شود و معادل آن از محل اعتبار اختصاصی که در قوانین بودجه سنواتی منظور می‌گردد در اختیار سازمان مزبور که وظیفه شناسایی، رسیدگی، مطالبه و وصول این عوارض را عهده‌دار می‌باشد، قرار خواهد گرفت تا برای خرید تجهیزات، آموزش و تشویق کارکنان و حسابرسی هزینه نماید. وجوه پرداختی به استناد این بند به عنوان پاداش وصولی از شمول مالیات و کلیه مقررات مغایر مستثنا است.

قبلاً تعیین شده است. تعیین طریق تأمین هزینه‌های جدید طرح از محلی که قبلاً نحوه‌ی مصرف آن مشخص شده است، محل واقعی جبران هزینه‌های این طرح نیست. بنابراین تبصره‌ی مزبور، از آن جهت که نمی‌تواند هزینه‌های اجرای این طرح را از محلی که سابقاً محل مصرف آن مشخص شده است تأمین کند، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ج) مطابق با ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، عوارض و درآمدهای موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مذکور، هم‌اکنون جزء درآمدهای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها است. افزودن مصرف جدید از طریق تبصره (۱) ماده (۵) اصلاحی برای این ردیف منجر به تقلیل درآمد نهادهای مذکور و به عبارت دیگر، کاهش درآمدهای عمومی مقرر در اصل (۷۵) می‌شود. بر این اساس، از آنجا که در این مصوبه، محل جبران و تأمین کاهش این درآمدهای عمومی تعیین نشده است، این مصوبه مغایر با مفاد اصل (۷۵) قانون اساسی است.

د) این استدلال که قانون‌گذار می‌تواند منابعی را که سابقاً و به موجب قانون، محل مصرف آنها را تعیین کرده است، بعداً و به موجب قانون لاحق تغییر یا تعدیل کند تنها در خصوص لواحق - از جمله لایحه بودجه - و از سوی دولت قابل پذیرش است و

→

تبصره ۲ - حساب تمرکز وجوه قیدشده در این ماده توسط خزانه‌داری کل کشور به نام وزارت کشور افتتاح می‌شود. وجوه واریزی به حساب مزبور (به استثناء نحوه توزیع مذکور در قسمت‌های اخیر بند الف) این ماده و تبصره (۱) ماده (۳۸) این قانون) به نسبت بیست درصد (۲۰٪) کلان‌شهرها (شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت) بر اساس شاخص جمعیت، شصت درصد (۶۰٪) سایر شهرها بر اساس شاخص کمتر توسعه‌یافتگی و جمعیت و بیست درصد (۲۰٪) دهیاری‌ها بر اساس شاخص جمعیت، تحت نظر کارگروهی متشکل از نمایندگان معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت کشور و یک نفر ناظر به انتخاب کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی مطابق آیین‌نامه اجرایی که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و شورای عالی استان‌ها به تصویب هیئت وزیران می‌رسد توزیع و توسط شهرداری‌ها و دهیاری‌ها هزینه می‌شود. هرگونه برداشت از حساب تمرکز وجوه به‌جز پرداخت به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و وجوه موضوع ماده (۳۷)، تبصره‌های (۲) و (۳) ماده (۳۸) این قانون و تبصره (۱) این ماده ممنوع می‌باشد. وزارت کشور موظف است گزارش عملکرد وجوه دریافتی را هر سه ماه یک‌بار به شورای عالی استان‌ها و کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

مجلس نمی‌تواند به موجب طرح، منابعی را که قبلاً توسط قانون، محل مصرف آنها مشخص شده است تغییر دهد؛ زیرا مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی، کاهش و یا تغییر محل مصرف منابع مالی از طریق طرح‌ها و یا پیشنهادهای نمایندگان مجلس در خصوص لوایح، منجر به ایجاد بار مالی برای دولت می‌شود. بنابراین، اقدام مجلس به موجب تبصره (۱)، مبنی بر تغییر محل مصرف عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ به جبران مابه‌التفاوت ناشی از اجرای حکم این قانون جهت پوشش (۲۰٪) سهم بیمه کارفرما، که قبلاً محل مصرف آنها به موجب ماده (۳۹) قانون مالیات بر ارزش افزوده ۱۳۸۷ مشخص شده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

هـ) مطابق تبصره (۲) این مصوبه، در صورت درخواست متقاضی دریافت پروانه، سازمان تأمین اجتماعی مکلف است حق بیمه‌ی کارگران ساختمانی را بر مبنای حق بیمه‌ی سهم کارفرما در زمان صدور پروانه ساختمانی تا مدت سه سال و بدون دریافت سود، تقسیط کند. با توجه به تورم سالانه و افزایش هرساله دستمزد کارگران که مطابق با ماده (۶) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶، مبنای دریافت حق بیمه است، پیش‌بینی تقسیط حق بیمه‌ی کارگران ساختمانی تا مدت سه سال و بدون دریافت سود، باعث کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی - که یک نهاد عمومی است - می‌شود. این مصوبه از آن جهت که محل جبران این کاهش درآمد عمومی را معین و معلوم نکرده است، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

و) مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی قوای سه‌گانه‌ی جمهوری اسلامی ایران زیر نظر ولایت مطلقه‌ی امر و امامت امت اعمال می‌گردند و از یکدیگر مستقل هستند. بر اساس اصول قانون اساسی از جمله اصول (۱۳۷) و (۱۲۲)، دولت (رئیس‌جمهور و وزرا) تنها در برابر مجلس - و نه نمایندگان و یا کمیسیون‌های مجلس - مسئول و پاسخگو هستند. با این وجود، تبصره (۳) این مصوبه، سازمان تأمین اجتماعی را مکلف کرده است که گزارش عملکرد خود را هر سه ماه یکبار به کمیسیون‌های بهداشت و درمان، اجتماعی و برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی ارائه کند. بر این اساس، الزام سازمان تأمین اجتماعی به ارائه گزارش به کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی در این مصوبه، مغایر با اصل استقلال قوا موضوع اصل (۵۷)

قانون اساسی و سایر اصول مربوط به وظایف مجلس شورای اسلامی است. شورای نگهبان نیز پیش‌تر، در برخی نظرات خود، ارائه‌ی گزارش از سوی افرادی غیر از وزیر و یا رئیس‌جمهور به مجلس شورای اسلامی را مغایر با اصل (۵۷) قانون اساسی تلقی نموده و از سوی دیگر اخذ گزارش را تنها در صلاحیت خود مجلس دانسته است و نه نمایندگان یا کمیسیون‌های آن.<sup>(۱)</sup>

ز) مطابق با موازین شرع، اهل کتاب در مقابل پرداخت جزیه و با رعایت شرط عدم تبلیغ و گسترش اماکن دینی، می‌توانند تحت حمایت حکومت اسلامی زندگی کنند. با این حال، در تبصره (۴) این مصوبه، مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی را از پرداخت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما معاف کرده است. این تبصره نه تنها تبلیغ و توسعه‌ی مراکز دینی اقلیت‌ها را محدود نکرده است، بلکه با تأمین سهم کارفرمای ساختمان‌های دینی آنها و ارائه‌ی تخفیف، زمینه‌ی گسترش و تبلیغ اقلیت‌های مذکور را فراهم کرده است. لذا تبصره‌ی مزبور، از این جهت که به توسعه‌ی مراکز دینی اقلیت‌ها منجر می‌شود مغایر با موازین شرع است.

ح) تبصره (۴) این مصوبه، مراکز مذهبی اسلامی و همچنین اقلیت‌های دینی را از پرداخت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما برای بیمه‌ی کارگران ساختمانی معاف کرده است. بر این اساس، از آنجا که معافیت مقرر در این تبصره، منجر به تقلیل درآمد عمومی دولت می‌شده است، مجلس در این مصوبه، منبع مالی برای جبران کاهش درآمد عمومی را از محل تبصره (۱) این مصوبه تعیین کرده است؛ این در حالی است که سابقاً در قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، برای منبع تعیین‌شده در

۱. به عنوان مثال، شورای نگهبان در نظر شماره ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶ راجع به ماده (۱۵۹) لایحه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۹/۱۷ چنین بیان کرده است: «بند (و) ماده (۱۵۹)، از آنجا که وزرا و رئیس‌جمهور در مقابل مجلس مسئول هستند، الزام استانداران به ارسال نسخه‌ای از بودجه و برنامه‌های مصوب استانی و شهرستانی به نمایندگان استان به صورت هرساله و نیز هر سه ماه یکبار ارسال گزارش پیشرفت آن، مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی است.» همچنین شورای نگهبان در نظر شماره ۹۳/۱۰۲/۸۴۸ مورخ ۱۳۹۳/۳/۵ در خصوص طرح اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷، الزام ارسال گزارش از سوی سازمان بازرسی کل کشور به کمیسیون اصل نودم (۹۰) مجلس را مغایر اصل (۵۷) قانون اساسی تشخیص داده است.

تبصره (۱)، مصارف هزینه‌ای مشخص شده است و لذا این منبع، نمی‌تواند محل جبران کاهش درآمد (۲۰٪) سهم بیمه کارفرما در این مصوبه باشد. در نتیجه، ارجاع محل جبران کاهش درآمد موضوع تبصره (۴) به تبصره (۱)، مبنیاً بر اشکال وارد بر تبصره (۱)، اشکال دارد و از این جهت، این تبصره نیز مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

### دیدگاه عدم مغایرت

**الف)** این مصوبه اشعار می‌دارد که معادل (۱۲٪) عوارض ناشی از صدور پروانه‌ی ساختمانی به عنوان (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما جهت بیمه‌ی کارگران ساختمانی در نظر گرفته می‌شود. واضح است که عوارض ساختمانی مذکور از کسانی اخذ می‌شود که اقدام به ساخت ساختمان می‌کنند. لذا همه‌ی اشخاص از جمله دولت در تصمیم به احداث ساختمان - که مستلزم پرداخت سهم بیمه‌ی کارفرما است - مختار هستند و در صورتی اقدام خواهند کرد که منابع مالی آن را تأمین کرده باشند. به عبارت دیگر، بر اساس این مصوبه، دولت الزامی به احداث ساختمان و پرداخت هزینه‌ی عوارض ساختمانی نخواهد داشت. در واقع دولت برای تخمین بودجه‌ی احداث ساختمان‌های مورد نیاز خود، همه‌ی هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم، اعم از هزینه‌ی مصالح، مزد کارگر، مالیات، کسورات قانونی و ... را در نظر گرفته و سپس درخواست بودجه می‌کند و پس از اخذ مجوزهای قانونی و تأمین اعتبار آن، اقدامات اجرایی را شروع می‌کند. بنابراین، طرح مزبور هزینه‌ای را به دولت تحمیل نکرده است که بخواهیم محل تأمین آن هزینه‌ها را مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی معلوم و معین کنیم. لذا این مصوبه از این جهت، مغایرتی با اصل (۷۵) ندارد.

**ب)** مجلس شورای اسلامی می‌تواند به موجب قانون لاحق، قوانین عادی سابق را نسخ، تعدیل و یا اصلاح کند. مجلس شورای اسلامی به موجب قانون عادی مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷، محل مصرف درآمد حاصل از دریافت عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) همان قانون را برای شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مشخص کرده است. با این حال، مجلس می‌تواند به موجب مصوبه‌ی فعلی، بخشی از مصارف این درآمد را تعدیل و در محل سهم بیست درصد سهم بیمه‌ی کارفرما جهت بیمه کارگران ساختمانی مصرف کند. استثنای این موضوع، قانون بودجه است که مجلس

نمی‌تواند از طریق قانون عادی، محل مصارف ردیف‌های بودجه را تغییر دهد؛ زیرا ردیف‌های بودجه باید در محل خود، مصرف شوند و تغییر یا تعدیل آنها از طریق طرح مجلس، مستلزم تعیین محل جبران تقلیل درآمد و یا تأمین هزینه‌ی جدید است. بنابراین تبصره (۱) ماده‌ی مزبور، از آن جهت که در هزینه‌های بودجه‌ای مصوب نهادهای مذکور تغییری ایجاد نمی‌کند، موضوع تقلیل درآمد در آن منتفی است و در نتیجه رعایت شرایط موضوع اصل (۷۵) قانون اساسی، یعنی تعیین محل برای جبران کاهش درآمد نیز در مورد آن منتفی خواهد بود و از این جهت، این مصوبه مغایرتی با اصل مذکور نخواهد داشت.

ج) هر چند که اعمال تبصره (۲) این مصوبه و پیش‌بینی تقسیط حق بیمه‌ی کارگران ساختمانی تا مدت سه سال و بدون دریافت سود، باعث کاهش درآمد سازمان تأمین اجتماعی - که یک نهاد عمومی است - می‌شود، لیکن این تقلیل درآمد بر اساس تبصره (۱) این مصوبه که محل تأمین مابه‌التفاوت ناشی از اجرای این حکم را مشخص کرده است، جبران خواهد شد. به عبارت دیگر، با توجه به اینکه در تبصره (۱) این مصوبه مقرر شده که برای جبران کاهش درآمد ناشی از تقسیط سهم کارفرما از درآمد حاصل از عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ برداشت شود، مغایرتی با اصل (۷۵) قانون اساسی ندارد.

د) اعمال تبصره (۲) این مصوبه و دریافت اقساطی (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما از متقاضیان صدور پروانه ساختمانی در طول سه سال و بدون دریافت سود، تنها باعث کاهش سود سازمان تأمین اجتماعی خواهد شد و تأثیری در سهم بیمه‌ی کارفرما به عنوان درآمد این مصوبه ندارد و از این جهت منجر به تقلیل درآمد (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما نخواهد شد تا لازم باشد بر اساس اصل (۷۵) قانون اساسی، محل جبران کاهش درآمد، معلوم و معین شود. لذا تبصره‌ی مذکور مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی نیست. ضمناً با توجه به اینکه ارائه‌ی خدمات تأمین اجتماعی در همان سال اول و برای همه بیمه‌گذاران نیست، به نظر می‌رسد که حتی در این خصوص کاهش سودی نیز برای سازمان تأمین اجتماعی قابل تصور نیست.

ه) قانون‌گذار به موجب مصوبه‌ی مزبور، محل و منبع تأمین (۲۰٪) سهم بیمه‌ی

کارفرما جهت بیمه کارگران ساختمانی را از معادل (۱۲٪) عوارض ناشی از صدور پروانه ساختمانی تعیین کرده است. همین قانون‌گذار این اختیار را دارد که در تبصره (۲)، نحوه‌ی دریافت این درآمد را به صورت اقساطی مشخص کند. لذا تعیین شیوه‌ی دریافت و وصول درآمد به موجب یک مصوبه، منجر به تقلیل درآمد و یا افزایش هزینه نخواهد بود تا بخواهیم محل تأمین درآمد و یا کاهش هزینه‌ها را مطابق با اصل (۷۵) قانون اساسی معلوم کنیم. بنابراین تبصره (۲) مصوبه، مغایرتی با قانون اساسی ندارد.

و) همان‌گونه که در قانون بودجه‌ی سالانه کل کشور پیش‌بینی می‌شود که گزارش عملکرد دستگاه‌ها به کمیسیون‌های تخصصی مجلس ارائه شود، در تبصره (۳) این مصوبه نیز مقرر شده است که برای سنجش بازخورد این قانون، سازمان تأمین اجتماعی گزارش عملکرد خود را در این زمینه به کمیسیون‌های مربوطه ارائه دهد. صرف ارائه‌ی این گزارش‌ها به معنای دخالت در امور سایر قوا و نقض استقلال آنها نیست تا ایراد مغایرت با اصل (۵۷) قانون اساسی به وجود آید. در حقیقت آنچه از گزارش عملکرد در این‌گونه موارد مستفاد می‌شود، با مفهوم پاسخگویی که وزرا و رئیس‌جمهور در مقابل مجلس دارند ملازمه‌ای ندارد. لذا تبصره‌ی مزبور از این جهت مغایرتی با اصل (۵۷) قانون اساسی و دیگر اصول قانون اساسی در خصوص وظایف مجلس نخواهد داشت.

ز) اقلیت‌های مذهبی نیز در بسیاری از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی به عنوان اتباع جمهوری اسلامی ایران همانند سایر شهروندان مسلمان از حقوق و معافیت‌های قانونی برخوردار شده‌اند. بنابراین، به نظر می‌رسد که معافیت پیش‌بینی شده در تبصره‌ی (۴) این مصوبه برای مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی به عنوان بخشی از شهروندان جمهوری اسلامی ایران، مغایرتی با موازین شرع ندارد.

### دیدگاه ابهام

بر خلاف مراکز مذهبی مسلمانان، که مصادیق آن در تبصره (۴) ماده (۵) اصلاحی، جهت استفاده از معافیت مذکور در این تبصره، به صورت روشن مشخص شده است، مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی به صورت مطلق ذکر شده و مصادیق آن نامشخص است. لذا این تبصره از این جهت واجد ابهام است و مشخص نیست که آیا مراکز

مذهبی تنها شامل مراکز آموزش اصول دینی و مذهبی آنان است و یا شامل کلیسا، کنیسه و عبادتگاه‌های آنها نیز می‌شود؟ از آنجا که در صورت شمول معافیت تبصره (۴) به عبادتگاه‌های اقلیت‌های دینی، این مصوبه خلاف موازین شرع است، لازم است که مجلس، ابهام این تبصره را از این جهت برطرف کند تا امکان اظهار نظر شورای نگهبان نسبت به آن وجود داشته باشد.

### نظر شورای نگهبان

- نظر به اینکه در تبصره (۱) ماده (۵) اصلاحی، درآمدهایی که از قبل پیش‌بینی و محل مصرف آن نیز تعیین شده را برای جبران مابه‌التفاوت ناشی از اجرای این ماده منظور نموده، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

- در تبصره (۴) ماده (۵) اصلاحی، عبارت «مراکز مذهبی اقلیت‌های دینی» با توجه به اینکه مصادیق مراکز دینی و تبلیغی مسلمانان به نحو روشن مشخص شده است، ابهام دارد. علاوه بر این، برداشت از محل تبصره (۱) دارای همان اشکال وارده بر تبصره‌ی مذکور است.

- تذکر: ماده (۵) اصلاحی در خصوص عبارت «بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما که معادل دوازده درصد (۱۲٪) مجموع عوارض و درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان به شهرداری می‌باشد»، به اصلاح عبارتی نیاز دارد. همچنین در این ماده، در همه موارد پروانه توسط شهرداری تعیین نمی‌گردد که باید تعیین تکلیف گردد.



## مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۷/۱۶

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۷/۳۰

ماده ۵- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است هفت درصد (۷٪) حق بیمه را از کارگران ساختمانی دارای پروانه مهارت و اشتغال مشمول ماده (۱) این قانون و معادل دوازده درصد (۱۲٪) مجموع عوارض و درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان به شهرداری و دیگر مراکز صدور پروانه ساختمانی را که به عنوان سهم کارفرما می‌باشد از مالک دریافت و کارگران مذکور را بیمه نماید.

تبصره ۱- حذف شد.

تبصره ۲- ....

تبصره ۳- ....

تبصره ۴- مراکز دینی از قبیل مساجد و تکایا، حسینیه‌ها و دارالقرآن‌ها از پرداخت بیست درصد (۲۰٪) سهم کارفرما معاف بوده و سهم کارفرما از محل ماده (۵) قانون تأمین می‌شود.

## دیدگاه مغایرت

الف) مجلس در این ماده‌ی اصلاحی مقرر کرده که (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما جهت بیمه کارگران ساختمانی از مبلغی معادل (۱۲٪) مجموع عوارض و درآمد ناشی از صدور پروانه ساختمان تأمین شود. از آنجا که مبلغ مذکور نمی‌تواند تأمین‌کننده‌ی کلیه‌ی سهم کارفرماها برای بیمه‌ی کارگران ساختمانی باشد، این مصوبه باعث افزایش هزینه‌ی عمومی برای سازمان تأمین اجتماعی می‌شود که بر این اساس، موظف شده است همه‌ی کارگران ساختمانی را بیمه کند. قانون‌گذار در مصوبه‌ی پیشین خود، به موجب تبصره (۱)، طریق تأمین مابه‌التفاوت هزینه‌ی لازم برای پرداخت سهم بیمه‌ی کارفرمایان نسبت به دریافتی ناشی از عوارض پروانه‌ی ساختمانی را از محل عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ معین کرده بود که شورای نگهبان به استناد اینکه محل مصرف عوارض موضوع بندهای (ج) و (د) ماده (۳۸) قانون ارزش افزوده ۱۳۸۷، قبلاً و به موجب ماده (۳۹) همین قانون، مشخص شده است، تعیین طریق تأمین هزینه‌های تبصره (۱) از محل‌های مذکور را مغایر اصل (۷۵)

قانون اساسی تشخیص داد. مجلس نیز برای رفع ایراد شورای نگهبان تبصره‌ی مزبور را حذف کرد. با حذف این تبصره اگرچه اشکال تبصره (۱) منتفی شده است، لیکن از آن جهت که همچنان طُرُق تأمین هزینه‌ی ناشی از مابه‌التفاوت پوشش (۲۰٪) سهم بیمه کارفرما در ماده (۵) برای بیمه‌ی کارگران ساختمانی، معلوم و معین نشده است، ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی همچنان به قوت خود باقی است.

ب) مجلس در تبصره (۴) اصلاحی ماده (۵)، عبارت «مراکز دینی اقلیت‌های مذهبی» را حذف کرد و ابهام سابق شورای نگهبان در خصوص اطلاق عبارت مذکور در شمول آن نسبت به مراکز آموزش دینی و عبادتگاه‌های اقلیت‌ها را برطرف کرد. بنابراین تبصره‌ی مزبور از این جهت ابهامی ندارد.

ج) مجلس در تبصره (۴) مصوبه‌ی فعلی، طریق تأمین هزینه‌های ناشی از معافیت مراکز دینی از پرداخت (۲۰٪) سهم بیمه کارفرما را منابع مقرر در ماده (۵) این مصوبه اعلام کرده است؛ یعنی مقرر شده که از (۱۲٪) عوارض دریافتی از مالکان ساختمان، هزینه‌های ناشی از معافیت مراکز دینی از پرداخت سهم بیمه‌ی کارفرما تأمین شود. این در حالی است که منبع درآمدی مقرر در ماده (۵)، (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما جهت بیمه‌ی کارگران ساختمانی را نیز پوشش کامل نمی‌دهد. به همین جهت، ارجاع طریق تأمین هزینه‌های ناشی از معافیت مراکز دینی در تبصره (۴)، به محل تعیین شده برای تأمین هزینه‌های ماده (۵)، رافع ایراد مغایرت این تبصره با اصل (۷۵) قانون اساسی، یعنی لزوم تعیین طریق تأمین افزایش هزینه‌های جدید نیست و تبصره‌ی مزبور مبنیاً بر اشکال وارد بر ماده (۵)، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است. به عبارت دیگر، از آنجا که حکم مقرر در تبصره (۴) موجب افزایش هزینه‌ی عمومی برای دولت می‌شود، با عنایت به اینکه طریق واقعی برای تأمین هزینه‌های این تبصره، معلوم و مشخص نشده است، این تبصره مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

### نظر شورای نگهبان

- علی‌رغم حذف تبصره (۱) ماده (۵)، مغایرت ماده مذکور با اصل (۷۵) قانون اساسی کماکان به قوت خود باقی است.

- تذکر: با توجه به اصلاحی که در ماده (۵) به عمل آمده است، عبارت «بیست درصد (۲۰٪)» در تبصره (۴) ماده (۵)، نیاز به اصلاح عبارتی دارد.

## مرحله سوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۳/۹/۱۶

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۳/۹/۲۶

ماده ۵- سازمان تأمین اجتماعی مکلف است با دریافت هفت درصد (۷٪) حق بیمه سهم بیمه‌شده از کارگر و پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض صدور پروانه (از مالک) نسبت به تداوم پوشش بیمه تمام کارگران ساختمانی اقدام کند. در صورت عدم تأمین منابع لازم جهت گسترش پوشش بیمه‌ای کارگران با تصویب هیئت وزیران، افزایش سقف مجموع عوارض تا بیست درصد (۲۰٪) بلامانع است.

تبصره ۱- ...

تبصره ۴- مراکز دینی از قبیل مساجد و تکایا، حسینیه‌ها و دارالقرآن‌ها از پرداخت سهم کارفرما معاف بوده و سهم کارفرما از محل ماده (۵) قانون تأمین می‌شود.

## دیدگاه مغایرت

الف) ایراد شورای نگهبان به مصوبه‌ی پیشین مجلس، ناظر بر عدم کفایت مبلغ معادل (۱۲٪) عوارض دریافتی شهرداری به عنوان (۲۰٪) سهم بیمه‌ی کارفرما جهت پوشش بیمه کلیه‌ی کارگران ساختمانی بود که از این جهت، به دلیل عدم تأمین کامل بار مالی، مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد. مجلس شورای اسلامی در این مصوبه‌ی اصلاحی، به منظور رفع ایراد شورای نگهبان و تعیین محل برای تأمین کامل هزینه‌های جدید، ضمن افزایش مبلغ دریافتی از مالکان ساختمان از دوازده درصد (۱۲٪) به پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض صدور پروانه‌ی ساختمان، به هیئت وزیران نیز اجازه داده تا در صورت عدم تأمین منابع لازم برای اجرای این قانون، سقف سهمیه‌ی دریافتی از مالکان را تا بیست درصد (۲۰٪) مجموع عوارض صدور پروانه افزایش دهد. با این وجود، در ماده (۵) سابق تنها به پوشش بیمه‌ی کارگران «دارای پروانه مهارت و اشتغال» اشاره شده بود، لیکن در مصوبه‌ی اصلاحی با حذف شرط داشتن «پروانه مهارت و اشتغال»، مطلقاً کارگران (اعم از کارگران دارای پروانه

مهارت و غیر آن) را مشمول خدمات بیمه‌ای کرده‌اند. این امر موجب افزایش قابل توجه تعداد کارگران متقاضی و افزایش هزینه‌ی خدمات بیمه‌ای می‌شود که حاکی از عدم تکافوی منابع مالی ماده‌ی مذکور جهت تأمین اعتبار لازم برای اجرای این مصوبه و پوشش بیمه‌ای کلیه‌ی کارگران ساختمانی است. از سوی دیگر، افزایش تعداد واجدان شرایط بیمه‌ی کارگران ساختمانی، به‌تبع موجب افزایش هزینه‌ی مشارکتی دولت در سهم (۳٪) خود به موجب تبصره‌ی ماده (۶) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶<sup>(۱)</sup> می‌شود که محل تأمین هزینه‌های جدید مشخص نشده است. لذا این مصوبه‌ی اصلاحی نیز همچنان مستلزم ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت است که محل مشخص شده برای تأمین این هزینه‌های جدید، کفایت لازم برای پوشش آنها را ندارد و با این منبع، نمی‌توان همه‌ی کارگران ساختمانی مشمول این مصوبه را بیمه کرد. از این جهت، این مصوبه، همچنان مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

ب) ماده‌ی اصلاحی مزبور، به هیئت وزیران این اختیار را تفویض کرده است که در صورت عدم تأمین منابع لازم، بتواند سقف سهمیه‌ی دریافتی از مالکان ساختمان را تا (۲۰٪) مجموع عوارض ناشی از صدور پروانه‌ی ساختمانی افزایش دهد. اصل (۵۱) قانون اساسی، اختیار تعیین میزان دریافت هرگونه عوارض از جمله عوارض صدور پروانه‌ی ساختمانی را از مصادیق تقنین و از وظایف مجلس شورای اسلامی دانسته است. مجلس شورای اسلامی نیز به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی، تنها می‌تواند تصویب اساسنامه‌های سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را به دولت تفویض کند. بنابراین، ماده‌ی مزبور، از آن جهت که اختیار قانون‌گذاری در غیر از موارد اصل (۸۵) را به دولت تفویض کرده است، مغایر با اصول (۵۱) و (۸۵) قانون اساسی است.

۱. تبصره‌ی ماده (۶) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۸۶: «تبصره- دولت مکلف است معادل سه درصد (۳٪) مأخذ کسر حق بیمه موضوع این ماده به عنوان سهم مشارکت خود به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید. همچنین با توجه به تعداد افراد تحت پوشش، همه‌ساله با اعلام سازمان تأمین اجتماعی سهم مشارکت خود را در بودجه کل کشور منظور و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نماید.»

## دیدگاه عدم مغایرت

الف) ایراد پیشین شورای نگهبان مبنی بر عدم تأمین منابع کافی برای اجرای این مصوبه، با اصلاح ماده (۵) و افزایش مبلغ دریافتی از مالکان ساختمانی از دوازده درصد (۱۲٪) به پانزده درصد (۱۵٪) مجموع عوارض ناشی از صدور پروانه و همچنین اجازهای امکان افزایش سهم مذکور تا بیست درصد (۲۰٪) به هیئت وزیران در صورت عدم تکافو، برطرف شده است. لذا با کافی بودن منابع مالی مقرر در این مصوبه‌ی اصلاحی برای تأمین هزینه‌های اجرای این مصوبه، ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی برطرف شده است؛ ضمن آنکه منابع مالی پیش‌بینی شده، سهم (۳٪) دولت برای بیمه‌ی کارگران ساختمانی را نیز پوشش خواهد داد و از این جهت مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد. لازم به توضیح است که در موارد اصلاح مصوبه و افزایش منابع مالی توسط مجلس در پی ایراد اصل (۷۵) از سوی شورای نگهبان، اصل بر این است که منابع پیش‌بینی شده در مصوبه‌ی اصلاحی مجلس، کارشناسی شده است و جهت تأمین هزینه‌های جدید کافی می‌باشد.

ب) طبق اصل (۵۱) قانون اساسی وضع هرگونه «مالیات» در کشور در اختیار مجلس شورای اسلامی است و ماهیت تقنینی دارد. اما همان‌گونه که در ماده (۵) اصلاحی به صراحت قید گردیده، وجوهی که به منظور بیمه‌ی کارگران ساختمانی در ازای صدور پروانه‌ی ساختمانی از مالکان دریافت خواهد شد، «عوارض» محسوب می‌شود و از آنجا که این عوارض همان سهم بیمه‌ی کارفرما (در اینجا مالک) است که باید برای بیمه‌ی کارگران ساختمانی پرداخت می‌کردند، ماهیت و مصداق مالیات نخواهد داشت؛ لذا این مصوبه مغایرتی با اصل (۵۱) قانون اساسی ندارد؛ ضمن آنکه اعطای مجوز افزایش میزان این عوارض تا سقف (۲۰٪) به هیئت وزیران نیز مغایرتی با اصل (۸۵) قانون اساسی ندارد؛ چون واگذاری چنین اختیاری به هیئت وزیران، تفویض قانون‌گذاری محسوب نمی‌شود. لازم به ذکر است که همان‌طور که شورای شهر و شهرداری اجازه‌ی وضع و اخذ عوارض را دارند، مجلس نیز می‌تواند چنین مجوزی را به موجب قانون به هیئت وزیران اعطا کند.

## نظر شورای نگهبان

ماده واحده و تبصره‌های آن، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

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

مصوبه مجلس در خصوص طرح اصلاح ماده (۵) قانون بیمه اجتماعی کارگران ساختمانی، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

---

۱. مندرج در نامه‌ی شماره ۹۳/۱۰۲/۳۰۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

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 اِنفا و تحت تاثیر بیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطرو و قانون اساسی بدون بیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

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