



پژوهشکده شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۸۳

تاریخ: ۱۳۹۳/۱۲/۰۶



بزرگساده شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان

اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران

استخراج، تنقیح و تدوین:

حسین فاتحی زاده

بازبینی و نظارت علمی:

محمدهادی توکل پور

گروه تدوین نظرات و مبانی آراء شورای نگهبان

شماره مسلسل: ۱۳۹۳۰۱۸۳

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۱۲/۰۶

پژوهشگاه شورای نگهبان



فهرست مطالب

۲	.....	اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران
۳	.....	مرحله اول
۸	.....	نظر (مرحله اول) شورای نگهبان
۹	.....	مرحله دوم
۱۱	.....	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.

اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران

مرحله اول

تاریخ مصوبه هیئت وزیران: ۱۳۹۰/۱۱/۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۲/۴

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ بنا به پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و به استناد بند (ب) ماده (۳۸) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۱ - مصوب سال ۱۳۸۹- «اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران» به شرح زیر را تصویب نمود:

اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران

...

ماده ۲- سازمان از ادغام بخش‌های بیمه درمانی کلیه صندوق‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور در سازمان (صندوق) بیمه خدمات درمانی، تأسیس و بر اساس مفاد این اساسنامه، قانون، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین مربوط و در موارد سکوت، بر اساس قانون تجارت اداره می‌شود و کلیه امور، وظایف و فعالیت‌های مربوط به بیمه سلامت در این سازمان متمرکز می‌گردد.

...

۱. بند (ب) ماده (۳۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰: «ب- به دولت اجازه داده می‌شود بخش‌های بیمه‌های درمانی کلیه صندوق‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور را در سازمان بیمه خدمات درمانی ادغام نماید. تشکیلات جدید «سازمان بیمه سلامت ایران» نامیده می‌شود. کلیه امور مربوط به بیمه سلامت در این سازمان متمرکز می‌شود. اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران با پیشنهاد معاونت به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

الف - دیدگاه مغایرت

- به موجب ماده مزبور، سازمان بیمه سلامت ایران، از ادغام بخش‌های بیمه درمانی برخی صندوق‌ها تشکیل می‌شود. با توجه به اینکه صندوق‌های مزبور، به موجب قانون ایجاد شده‌اند، نمی‌توان آنان را بر اساس اساسنامه ادغام کرد؛ زیرا این امر طبق اصل ۸۵ که تقنین را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده است، صرفاً توسط این نهاد، امکان‌پذیر است و دولت در این خصوص، اختیاری ندارد. بر این اساس، ادغام صندوق‌های مزبور توسط این اساسنامه، خلاف اصل ۸۵ قانون اساسی است.

- ماده مزبور، اداره سازمان بیمه سلامت ایران را در موارد سکوت قوانین مذکور، بر اساس قانون تجارت دانسته است. از آنجا که قانون تجارت، مصوب پیش از انقلاب است و برخی از احکام آن، خلاف موازین شرع است، اطلاق عبارت «در موارد سکوت، بر اساس قانون تجارت اداره می‌شود»، موجب اعتباربخشی به مواد خلاف شرع قانون تجارت است؛ از این رو، اطلاق عبارت مزبور، مغایر موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- ادغام صندوق‌های مذکور در این ماده، به موجب بند (ب) ماده (۳۸) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه بوده است که در این اساسنامه نیز به آن اشاره شده است. بنابراین این ادغام، در واقع توسط دولت صورت نگرفته است که مغایرتی با اصل ۸۵ قانون اساسی داشته باشد، بلکه با مجوز و حکم قانونی مجلس انجام شده است.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده (۲) مبنی بر اقدام بر اساس قانون تجارت، نظر به اینکه بعضی از مواد این

قانون، خلاف موازین شرع می‌باشد، فلذا اطلاق این ماده، خلاف شرع شناخته شد.



ماده ۱۶- منابع درآمدی سازمان عبارت است از:

- الف- حق بیمه‌های دریافتی؛
- ب- کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی؛
- ج- منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها؛
- د- وجوه حاصل از خسارات، جرایم و جزایهای نقدی موضوع قوانین و مقررات مربوط یا احکام قطعی دادگاه‌ها؛
- ه- درآمدهای حاصل از محل ثبت و صدور دفترچه بیمه‌شدگان؛
- و- منابع حاصل از وقف در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی؛
- ز- منابع حاصل از خمس، زکات و سایر وجوه شرعی در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی با مجوز مراجع تقلید؛
- ح- منابع حاصل از صدقات و نذورات در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی؛
- ط- سایر درآمدهای متفرقه.

الف- دیدگاه مغایرت

- بند (د) ماده مزبور، یکی از منابع درآمدی سازمان را «وجوه حاصل از خسارات، جرایم و جزایهای نقدی موضوع قوانین و مقررات مربوط یا احکام قطعی دادگاه‌ها» می‌داند. با توجه به اینکه درآمد مزبور، باید طبق اصل ۵۳ قانون اساسی^۱ به خزانه کل کشور واریز شود و سپس با پیش‌بینی در بودجه سالانه، به امور مربوطه اختصاص یابد و با عنایت به استقلال مالی سازمان بیمه سلامت ایران،^۲ عدم اشاره این ماده به این فرایند قانونی (قید مطابق قوانین و مقررات مربوطه)، به معنای عدم نیاز به طی این

۱. اصل ۵۳ قانون اساسی: «کلیه دریافتهای دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.»

۲. ماده (۳) اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۹: «ماده ۳- سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری است و به صورت شرکت دولتی اداره می‌شود و مدت فعالیت آن نامحدود است.»

فرایند است. بنابراین، بند (د) ماده مزبور، خلاف اصل ۵۳ قانون اساسی است. شورای نگهبان در خصوص اساسنامه سازمان خصوصی سازی^۱ نیز چنین ایرادی گرفته بود که منجر به اصلاح آن شد.

- اینکه بیان می‌شود عبارت «قوانین و مقررات مربوط» مذکور در بند (د)، ایراد مغایرت با اصل ۵۳ این مصوبه را رفع می‌کند، صحیح نیست؛ زیرا مراد از این عبارت، «بر اساس قوانین و مقررات» نیست، بلکه منظور، وجوه حاصل از «موضوع قوانین و مقررات مربوط» است؛ بدین معنا که این وجوه بر اساس قوانین و مقررات مربوطه تحصیل می‌شوند، نه اینکه به خزانه کل واریز شوند.

- «منابع حاصل از وقف» مذکور در بند (و)، واجد ایراد است؛ زیرا تنها در صورتی می‌توان از منابع حاصل از وقف، برای سازمان بیمه سلامت استفاده کرد که خلاف مفاد وقف‌نامه نباشد. به عبارت دیگر، تنها زمانی می‌توان از منابع حاصل از یک موقوفه برای مصرف در سازمان بیمه سلامت استفاده کرد که چنین هزینه‌کردی جزء مصارف تعیین شده در وقف‌نامه باشد. بر این اساس، اطلاق بند (و) در جواز استفاده از منابع حاصل از اوقاف برای مخارج سازمان بیمه سلامت و عدم تقیید این بند به لزوم رعایت مؤدای وقف‌نامه‌ها، مغایر با موازین شرعی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- این ماده در مقام بیان واریز یا عدم واریز منابع درآمدی سازمان، به خزانه کل کشور نیست، بلکه صرفاً منابع درآمدی سازمان را احصا می‌کند و حتی حکمی نسبت

۱. ماده (۲۳) اساسنامه سازمان خصوصی سازی، مصوب ۱۳۸۸/۷/۲۹ هیئت وزیران: «ماده ۲۳- سازمان موظف است در اجرای ماده (۲۹) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، وجوه حاصل از واگذاری را پس از کسر هزینه‌های واگذاری شامل هزینه آگهی، بازاریابی، تبلیغات، کارمزد انجام معاملات در بورس اوراق بهادار، مالیات بر ارزش افزوده و سایر هزینه‌های واگذاری، به حساب خاصی نزد خزانه‌داری کل واریز نماید.»

نظر شماره ۸۸/۳۰/۳۶۴۵۹ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۹ شورای نگهبان در خصوص اساسنامه سازمان خصوصی سازی: «نظر به اینکه طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود و همه پرداخت‌ها باید در حدود اعتبارات مصوب و به موجب قانون انجام گیرد، لذا ماده (۲۳) مغایر اصل مذکور شناخته شد.»

به دریافت این منابع درآمدی نیز ندارد. بر این اساس بند (د) این ماده، منافاتی با واریز درآمدهای حاصله مذکور به خزانه کل نداشته و بر این اساس، مغایرتی هم با اصل ۵۳ قانون اساسی ندارد.

- با وجود حکم اصل ۵۳ مبنی بر واریز تمام درآمدها به خزانه کل و وجود قانون محاسبات عمومی و حاکم بودن احکام آن بر همه مصوبات، دیگر نیازی به تصریح خاص در کلیه مصوبات به واریز درآمدها به خزانه و تخصیص در قانون بودجه نیست. بنابراین بند (د) ماده مزبور، مغایرتی با اصل ۵۳ ندارد. همچنین امکان واریز مستقیم درآمدهای مذکور در این بند به حساب سازمان بیمه سلامت ایران وجود ندارد؛ زیرا به عنوان مثال، دادگاه‌ها نمی‌توانند به طور مستقیم اقدام به واریز این وجوه به حساب سازمان بیمه سلامت کنند.

- در بند (د)، مراد از عبارت «وجوه حاصل ... موضوع قوانین و مقررات مربوط»، آن است که این وجوه، قوانین خاص خود را داشته و بر اساس این قوانین و مقررات، وجوه مزبور، حاصل شده و پرداخت نیز بر اساس آن صورت می‌گیرد. بنابراین لزوم واریز و برداشت از خزانه کل نیز مشمول این مقررات است و بنابراین بند (د) ماده (۱۶)، خلاف اصل ۵۳ قانون اساسی نیست.

- اشاره بند (و) ماده (۱۶) به «منابع حاصل از وقف در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی»، بدین معناست که این منابع برای قلمروهای نظام تأمین اجتماعی وقف شده است و بنابراین حوزه سلامت که در قلمرو نظام تأمین اجتماعی است، مغایرتی با مفاد این وقف‌نامه‌ها نخواهد داشت.

ج - دیدگاه ابهام

- با توجه به اینکه برخی از منابع مالی مذکور در این ماده، غیردولتی است، این منابع به خزانه واریز نمی‌شود و مستقیماً در اختیار سازمان قرار می‌گیرد. از این رو ممکن است این برداشت وجود داشته باشد که منابع مذکور در بند (د) نیز باید مستقیماً به این سازمان پرداخت شود که این برداشت خلاف اصل ۵۳ قانون اساسی است. لذا این ابهام باید در این مصوبه، برطرف شود تا موجبات سوءاستفاده را فراهم نسازد.

- با توجه به اینکه مشخص نیست که وجوه حاصل از عناوین مذکور در بند (د)

ماده (۱۶) به خزانه واریز می‌شود یا خیر و اینکه تخصیص این وجوه در قانون بودجه سالانه ذکر می‌شود یا خیر، بند مذکور واجد ابهام است. در صورتی که این قیود، مدّ نظر قانونگذار نباشد، این بند، مغایر با اصل ۵۳ قانون اساسی خواهد بود. بر این اساس، امکان اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت این بند با قانون اساسی میسر نیست. از این رو، لازم است ابتدا این ابهام مصوبه برطرف شود تا بتوان راجع به آن اظهارنظر کرد.

د- تصمیم شورا

- بند (د) ماده (۱۶) از این حیث که مشخص نیست وجوه مذکور آیا به خزانه واریز می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۱

۱- ماده (۲) مبنی بر اقدام بر اساس قانون تجارت، نظر به اینکه بعضی از مواد این قانون، خلاف موازین شرع می‌باشد، فلذا اطلاق این ماده خلاف شرع شناخته شد.

۲- بند (د) ماده (۱۶) از این حیث که مشخص نیست وجوه مذکور آیا به خزانه واریز می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام، اظهارنظر خواهد شد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۴۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۲/۵ شورای نگهبان، خطاب به معاون اول رئیس جمهور.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه هیئت وزیران: ۱۳۹۱/۳/۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۳/۳۱

ماده ۲- سازمان از ادغام بخش‌های بیمه درمانی کلیه صندوق‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور در سازمان (صندوق) بیمه خدمات درمانی، تأسیس و بر اساس مفاد این اساسنامه، قانون، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و سایر قوانین مربوط اداره می‌شود و کلیه امور، وظایف و فعالیت‌های مربوط به بیمه سلامت در این سازمان متمرکز می‌گردد.

...

الف- دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به حذف عبارت «در موارد سکوت بر اساس قانون تجارت» از ماده مزبور، ایراد شورای نگهبان در خصوص مغایرت شرعی این ماده با موازین شرع از حیث ابتدای کلی بر قانون تجارت که مصوب پیش از انقلاب و محتوی برخی مفاد خلاف شرع است، برطرف شده است، ضمن آنکه این ماده، از جهات دیگر نیز با ایرادی مواجه نیست.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

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



ماده ۱۶- منابع درآمدی سازمان عبارت است از:

الف- حق بیمه‌های دریافتی؛

ب- کمک‌ها و هدایای اشخاص حقیقی و حقوقی؛

ج- منابع حاصل از هدفمندی یارانه‌ها؛

د- وجوه حاصل از خسارات، جرایم و جزایای نقدی، با رعایت

قوانین و مقررات مربوط یا احکام قطعی دادگاه‌ها؛

هـ - درآمدهای حاصل از محل ثبت و صدور دفترچه

بیمه‌شدگان؛

و- منابع حاصل از وقف در قلمروهای نظام تأمین اجتماعی؛

ز- منابع حاصل از خمس، زکات و سایر وجوه شرعی در

قلمروهای نظام تأمین اجتماعی با مجوز مراجع تقلید؛

ح- منابع حاصل از صدقات و نذورات در قلمروهای نظام تأمین

اجتماعی؛

ط- سایر درآمدهای متفرقه.

الف- دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اینکه در بند (د) ماده (۱۶)، عبارت «موضوع قوانین و مقررات

مربوط» به عبارت «با رعایت قوانین و مقررات مربوط» اصلاح شده است، ابهام بند

(د) سابق، در خصوص امکان مغایرت با اصل ۵۳ برطرف شده و این بند 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^۱

اساسنامه سازمان بیمه سلامت ایران با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۰۵۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۳ شورای نگهبان، خطاب به معاون اول رئیس جمهور.

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