

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورایی نگهبان

در بررسی

اساسنامه صندوق خدمات درمانی

مرحله اول: جلسه ۱۳۸۹/۱۱/۶

مرحله دوم: جلسه ۱۳۹۰/۱/۲۴

مرحله سوم: جلسه ۱۳۹۰/۶/۲۳

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: یاسر مجاهد

اساسنامه صندوق خدمات درمانی

۱- مقدمه

مجلس شورای اسلامی در ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی را مکلف کرد تا نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی، اقدام کند و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند. در همین راستا، هیأت وزیران اساسنامه صندوق خدمات درمانی را در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۹/۷ بنا به پیشنهاد وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تصویب کرد و جهت طی مراحل قانونی مقرر در اصول ۸۵ و ۹۶ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال کرد. هدفی که برای تشکیل این صندوق در ماده (۲) این اساسنامه ذکر شده، به شرح زیر است: «اجرا و تعمیم گسترش انواع بیمه‌های خدمات درمانی کارکنان دولت و افراد نیازمند، روستائیان و سایر گروه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ متناسب با ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات بیمه خدمات درمانی».

شورای نگهبان، پس از دریافت مصوبه هیأت وزیران، بررسی آن را در دستور کار جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۶ خود قرار داد. در این جلسه، با توجه به اینکه طی روند قانونی تصویب این اساسنامه، مقرر در ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی با ابهام مواجه بود، شورای نگهبان اظهار نظر راجع به جزئیات مصوبه و مواد آن را امکان‌پذیر ندانست و مصوبه را جهت رفع ابهام مذکور به هیأت وزیران برگشت داد. هیأت وزیران با اصلاح اساسنامه و رفع ابهام پیش‌گفته، اساسنامه را طی نامه شماره ۴۵۶۴۲/۲۸۱۱۰۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۸ برای اظهار نظر مجدد به شورای نگهبان ارسال کرد. شورای نگهبان نیز پس از بحث و بررسی مواد این مصوبه، در دو مورد آن را مغایر با موازین شرع و قانون اساسی تشخیص داد و برای رفع ایرادات به هیأت وزیران برگشت داد. هیأت وزیران برای رفع ایراد شورای نگهبان با تشکیل جلسه در ۱۳۹۰/۵/۱۶ اصلاحات لازم را در اساسنامه اعمال و مجدداً مصوبه را به شورای نگهبان ارسال کرد. پس از وصول مصوبه به شورای نگهبان، این شورا در جلسه ۱۳۹۰/۶/۲۳ پس از بررسی مصوبه، نظر خود مبنی بر مغایرت نداشتن آن با موازین شرع و قانون اساسی را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۹۱۰ مورخ ۱۳۹۰/۷/۳ به هیأت وزیران اعلام کرد.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون اساسنامه صندوق خدمات درمانی مصوب ۱۳۸۹/۹/۷ هیأت وزیران (مرحله اول)

۲-۱-۱- اساسنامه

"هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۹/۷ بنا به پیشنهاد شماره ۱۵۶۰۱/ص/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۱ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و به استناد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی- مصوب ۱۳۸۳- و قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۸- اساسنامه صندوق خدمات درمانی را به شرح زیر تصویب نمود:
ماده ۱- ..."

۲-۱-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱-۱- دیدگاه ابهام

وفق اصل ۸۵ قانون اساسی، صلاحیت تصویب اساسنامه سازمانها، شرکتها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت، بالأصله بر عهده مجلس شورای اسلامی است، لیکن مجلس می‌تواند این صلاحیت خویش را به هیأت وزیران واگذار کند. در این صورت، صلاحیت هیأت وزیران در وضع و تصویب اساسنامه، صرفاً در چارچوب اختیار واگذار شده مجلس و محدود به حدود مشخص شده از سوی مجلس می‌باشد. همچنین، در صورتی که برای وضع این اساسنامه‌ها در هیأت وزیران، مراحل و ترتیبات خاصی در مصوبه مجلس پیش‌بینی شده باشد، رعایت این ترتیبات نیز لازم است.

در خصوص صندوق خدمات درمانی، مجلس شورای اسلامی، به موجب ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی^۱، اختیار وضع اساسنامه این صندوق را پس از طی مراحل، به هیأت وزیران واگذار کرده

۱. ماده ۱۷- وزارت رفاه و تأمین اجتماعی مکلف است حداکثر ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون نسبت به بررسی و اصلاح اساسنامه‌های کلیه دستگاه‌های اجرایی، صندوق‌ها و نهادهای دولتی و عمومی فعال در قلمروهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی (در چارچوب طرح جامع امداد و نجات کشور) نظام و سایر دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، اقدام و مراتب را پس از تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به تصویب هیأت وزیران برساند، استفاده از اعتبارات عمومی برای دستگاه‌ها، صندوق‌ها و نهادهای مصوب جدید مجاز خواهد بود. اصلاح آن بخش از اساسنامه‌ها که مربوط به ارکان نهادهای فوق‌الذکر می‌باشد، باید به ترتیبی صورت پذیرد که ترکیب کلی ارکان آنها به صورت زیر باشد:

الف- شورا یا مجمع و یا هیأت امناء با شرایط زیر:

۱- نصف به علاوه یک اعضاء با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

است. مراحل برشمرد شده در این قانون عبارتند از: بررسی و اصلاح اساسنامه‌های سابق صندوق‌های بیمه‌ای توسط وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سپس تأیید آنها در شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و در نهایت، تصویب در هیأت وزیران. با این اوصاف، با عنایت به مقدمه اساسنامه صندوق خدمات درمانی که ذکری از رعایت مفاد ماده ۱۷ قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نکرده است، مشخص نیست که آیا در تصویب این اساسنامه، رعایت ترتیبات مقرر در ماده ۱۷ شده است یا خیر؟ لذا، به دلیل روشن نبودن پاسخ این پرسش، شورای نگهبان نمی‌تواند نسبت به مغایرت یا عدم مغایرت آن با قانون اساسی، اظهار نظر کند. چه آنکه در صورتی که پاسخ پرسش مزبور، منفی باشد، این اساسنامه مغایر با اصل ۸۵ قانون اساسی به جهت تجاوز هیأت وزیران از حیطه اذن و اختیار واگذار شده از سوی مجلس شورای اسلامی به آن می‌باشد.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

از این جهت که مشخص نیست آیا در تصویب این مصوبه، رعایت ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی شده یا خیر؟ ابهام دارد، پس از رفع ابهام، اظهار نظر خواهد گردید.

۲- مابقی اعضاء به تناسب تعداد افراد تحت پوشش توسط «خدمت‌گیرندگان متشکل و سازمان‌یافته» آنها بر اساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، تعیین خواهند شد و در صورت عدم وجود تشکلهای رسمی موصوف و تا زمان شکل‌گیری آنها، اعضای مزبور به پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب هیأت وزیران انتخاب خواهند شد.

تبصره- در مواردی که برای کارکنان یک یا چند دستگاه اجرائی منفرداً یا مجتمعاً صندوق خاص بیمه‌ای لازم باشد، دو نفر از طرف بالاترین مقام یا مقامات آن دستگاه یا دستگاه‌ها به عنوان ناظر در جلسات شورا یا مجمع یا هیأت امناء شرکت خواهند کرد.

ب- هیأت مدیره: مرکب از پنج یا هفت نفر دارای تخصص و تجارب مختلف مورد نیاز می‌باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهار سال به صورت موظف (بدون پذیرش مسئولیت اجرائی) انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع بوده و از میان خود یک نفر را به عنوان رئیس هیأت مدیره تعیین خواهند نمود.

ج- مدیرعامل: فردی خارج از مجمع و هیأت مدیره که به پیشنهاد هیأت مدیره و تصویب شورا یا مجمع یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهارسال انتخاب خواهد شد و انتخاب مجدد وی بلامانع می‌باشد.

د- هیأت نظارت: مرکب از سه نفر دارای تخصص‌ها و تجارب مختلف مورد نیاز می‌باشد که از سوی شورا یا مجمع و یا هیأت امناء مربوطه برای مدت چهار سال انتخاب خواهند شد و انتخاب مجدد آنها بلامانع می‌باشد. (وظایف بازرسی قانونی به عهده سازمان حسابرسی بوده که گزارش خود را به هیأت نظارت جهت بررسی و اظهار نظر ارائه خواهد نمود.)

تبصره ۱- شرط عضویت در کلیه سطوح ارکان فوق، داشتن حداقل مدرک کارشناسی ارشد با پنج سال سابقه کار تخصصی در رشته‌های مدیریت، حسابداری، بیمه، مالی، اقتصاد، انفورماتیک و گروه پزشکی خواهد بود و انتصاب افراد مزبور پس از تأیید احراز شرایط سمت از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور نافذ می‌باشد.

تبصره ۲- کلیه مسئولیت‌ها و اختیارات مربوط به دستگاه‌های اجرائی دولتی و عمومی، صندوق‌ها و نهادهای فعال در حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی نظام، از وزراء مربوطه یا بالاترین مقام مسئول آنها سلب و به وزیر رفاه و تأمین اجتماعی تفویض می‌گردد. این امر شامل عضویت و یا ریاست شوراها، مجامع و هیأت‌های امناء نهادهای موصوف و کمیسیون‌های فرعی و اصلی دولت، شوراها و عالی‌فرابخشی و مجامع بین‌المللی مرتبط نیز می‌باشد.

۳- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون اساسنامه صندوق خدمات درمانی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ هیأت وزیران (مرحله دوم)

۳-۱-۱- اساسنامه

"هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۴ بنا به پیشنهاد شماره ۱۵۶۰۱/ص/۸۹ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۱ وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و به استناد ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی- مصوب ۱۳۸۳- و قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۸- اساسنامه صندوق خدمات درمانی را به شرح زیر تصویب نمود:
ماده ۱- ..."

۳-۱-۱- نظرات استدلالی

ابهام مذکور در اظهارنظر پیشین شورای نگهبان نسبت به رعایت یا عدم رعایت ترتیبات شکلی لازم برای تصویب اساسنامه صندوق خدمات درمانی توسط هیأت وزیران، با اصلاح به عمل آمده، برطرف شده است؛ چه آنکه در مقدمه اساسنامه، تصریح شده است که متن پیشنهادی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، پیش از بررسی در هیأت وزیران، به تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی نیز رسیده است.

۳-۱-۲- نظر شورای نگهبان

۳-۲- ماده ۷

"ماده ۷- اعضای هیأت امنای سازمان تأمین اجتماعی موضوع قانون اصلاح ماده (۱۱۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه- های درمانی- مصوب ۱۳۸۸- که مسئولیت هیأت امنای صندوق را عهده‌دار می‌باشند، جمعاً نه نفر بوده و به صورت زیر تعیین می‌گردند:

الف- شش نفر با پیشنهاد وزیر رفاه و تأمین اجتماعی و تصویب شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی
ب- سه نفر باقیمانده مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۱۷) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

تبصره ۱- اعضای هیأت امنا برای مدت چهار سال انتخاب و جایگزینی پیش از موعد و تجدید انتخاب آنها بلامانع است و حکم انتصاب رییس و اعضای هیأت امنا، توسط وزیر رفاه و تأمین اجتماعی صادر می‌شود.

تبصره ۲- چنانچه هر یک از اعضای هیأت امنا برکنار، فوت یا استعفا نماید یا بیش از سه جلسه متوالی با تشخیص رییس هیأت امنا بدون عذر موجه غیبت کند، جانشین او برای بقیه مدت مقرر به نحو مذکور در این ماده انتخاب خواهد شد.

تبصره ۳- جلسات هیأت امنا حداقل با حضور شش نفر از اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با رأی موافق حداقل پنج عضو حاضر، قطعیت خواهد یافت.

تبصره ۴- در صورتی که یکی از اعضای هیأت امنا، شخص وزیر رفاه و تأمین اجتماعی باشد، ریاست هیأت امنا به عهده وی خواهد بود.

۳-۲-۱- نظرات استدلالی

۳-۲-۱-۱- دیدگاه مغایرت

در این ماده، هیچ‌گونه ضوابطی برای صلاحیت اعضای هیأت امنا، از نظر اعتقادی و سیاسی و وثاقت عملی تعیین نگردیده است و بدین جهت، امکان انتخاب افراد فاقد صلاحیت و غیرصالح در این مجامع که حاکم بر حقوق و مقدرات مردم هستند، وجود دارد. از این رو، با توجه به اینکه بر اساس موازین شرعی، کارگزاران حکومتی می‌بایست از میان افراد صالح و امین انتخاب شوند، اطلاق این ماده در خصوص عدم ذکر شرایط لازم برای عضویت در هیأت امنا، مغایر با موازین شرع می‌باشد.

این ایراد، در خصوص سایر ارکان صندوق خدمات درمانی؛ از جمله هیأت مدیره و هیأت نظارت نیز وجود دارد.

۳-۲-۲- نظر شورای نگهبان

در خصوص اعضای هیأت امنا در ماده (۷) و اعضای سایر ارکان صندوق، باید شرایط آنان از نظر اعتقادی و سیاسی و وثاقت عملی مشخص شود و آلا خلاف موازین شرع است.

۳-۳- ماده ۱۲

"ماده ۱۲- وظایف و اختیارات هیأت مدیره به شرح زیر است:

الف- ...

چ- تعیین اعضای هیأت مدیره شرکت‌ها و مؤسسات تابعه بدون واسطه و هلدینگ‌های زیرمجموعه، جهت صدور حکم توسط مدیر عامل پس از تأیید وزیر رفاه و تأمین اجتماعی.
ح- ..."

۳-۳-۱- نظرات استدلالی

۳-۳-۱-۱- دیدگاه مغایرت

با توجه به اینکه وفق اصل ۱۵ قانون اساسی، کلیه اسناد و مکاتبات و متون رسمی کتب درسی، باید به خط و زبان فارسی باشد، استفاده از واژه غیرفارسی «هلدینگ» در این مصوبه، مغایر با قانون اساسی است.

۳-۳-۲- نظر شورای نگهبان

استفاده از واژه «هلدینگ» در بند (چ) ماده (۱۲)، مغایر اصل ۱۵ قانون اساسی شناخته شد.

۴- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون اساسنامه صندوق خدمات درمانی مصوب ۱۳۹۰/۵/۱۶ هیأت وزیران (مرحله سوم)

۴-۱- ماده ۱۲

(در بند (چ) ماده (۱۲) واژه «هلدینگ‌های» به عبارت «شرکت‌های مادر تخصصی» اصلاح می‌گردد.)

«ماده ۱۲- وظایف و اختیارات هیأت مدیره به شرح زیر است:

الف- ...

چ- تعیین اعضای هیأت مدیره شرکت‌ها و مؤسسات تابعه بدون واسطه و شرکت‌های مادر تخصصی

زیرمجموعه، جهت صدور حکم توسط مدیر عامل پس از تأیید وزیر رفاه و تأمین اجتماعی.

ح- ...

۴-۱-۱- نظرات استدلالی

ایراد مذکور در اظهار نظر پیشین شورای نگهبان نسبت به بند (چ) ماده (۱۲)، با اصلاحات به عمل آمده، برطرف شده است.

۴-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۱۲)، با توجه به اصلاح به عمل آمده در هیأت وزیران، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

۴-۲- ماده ۲۶

(متن زیر به عنوان ماده (۲۶) به اساسنامه اضافه می‌گردد و شماره ماده (۲۶) فعلی به ماده (۲۷) تغییر

می‌یابد.)

«ماده ۲۶- اعضای هیأت امنا در ماده (۷) و اعضای سایر ارکان صندوق باید از نظر اعتقادی و سیاسی

و وثاقت عملی و سایر شرایط، دارای شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده

(۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۶- باشند.»

۴-۲-۱- نظرات استدلالی

ایراد مذکور در اظهار نظر پیشین شورای نگهبان نسبت به ماده (۷) اساسنامه ناظر بر اعضای هیأت امنا و سایر ارکان صندوق در دیگر مواد این اساسنامه، با اصلاحات به عمل آمده، برطرف شده است.

۴-۲-۲- نظر شورای نگهبان

ماده (۷) و دیگر مواد ناظر بر اعضای صندوق، با توجه به اصلاح به عمل آمده در هیأت وزیران، مغایرتی با قانون اساسی و موازین شرع ندارد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه هیأت وزیران در خصوص اساسنامه صندوق خدمات درمانی، با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

