



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

نظرات استدلالی شورای نگهبان

عنوان

طرح اصلاح بند (د) ماده (۳) قانون ساختار
نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۸

تاریخ: ۱۳۹۲/۶/۹



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

شناسنامه

عنوان:

نظرات استدلالی شورای نگهبان
طرح اصلاح بند (د) ماده (۳) قانون ساختار
نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

تدوین:

حسین فاتحی زاده کلخوران

ناظر علمی:

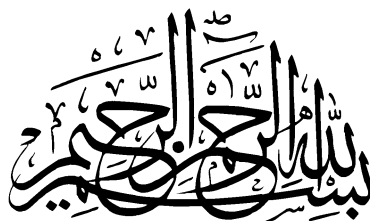
سلمان عمرانی

گروه تدوین

شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۲۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۹

مرکز تحقیقات شورای نگهبان



طرح اصلاح بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

فهرست مطالب

| | |
|---|--|
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | طرح اصلاح بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی |
| ۳ | مرحله اول |
| ۴ | نظر (مرحله اول) شورای نگهبان |
| ۵ | مرحله دوم |
| ۶ | نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان |
| ۷ | مرحله سوم |
| ۸ | نظر (نهایی) شورای نگهبان |

مقدمه

بر اساس اصل (۹۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی بوسیله شورای نگهبان از نظر انطباق با موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت مغایرت برای تجدید نظر 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 مرکز تحقیقات، با همکاری اداره تدوین دفتر امور حقوقی شورای نگهبان، اقدام به استخراج استدلالات و مبانی نظری آراء این شورا نموده است. کارشناسان این مرکز، با مطالعه دقیق متن مذاکرات شورای نگهبان - که از سوی معاونت اجرایی ضبط و پیاده‌سازی می‌شود - استدلالات و ظرائف 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 بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

مرحله اول

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۲/۱۷

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۲/۲۷

ماده واحده- بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱^۱ به شرح زیر اصلاح می شود:
الف- عنوان «صندوق بیمه روستائیان و عشایر» در بند مذکور به عبارت «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر» تغییر می یابد.

ب- یک تبصره به شرح زیر به بند (د) ماده (۳) قانون مذکور الحاق می شود:

تبصره- علاوه بر ساکنان روستاها، کشاورزان و دامدارانی که به طور کامل به کشاورزی و دامداری با تأیید ادارات جهاد کشاورزی اشتغال دارند و یا مددجویان کشاورز و دامدار تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) با تأیید آن نهاد، در هر محلی که سکونت داشته باشند تحت پوشش صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستائیان و عشایر قرار می گیرند.

الف- دیدگاه مغایرت

- تحت پوشش قرار دادن کشاورزان و دامدارانی که به طور کامل به این امور اشتغال دارند، در زیر چتر حمایتی صندوق بیمه اجتماعی، منجر به افزایش هزینه عمومی برای دولت می شود و به عبارتی برای دولت بار مالی ایجاد می کند. از آنجا که این مصوبه در قالب طرح از سوی نمایندگان به مجلس ارائه شده است، طبق اصل ۷۵

۱. «ماده ۳- اهداف و وظایف حوزه بیمه‌ای به شرح زیر می‌باشد: ... د- تشکیل صندوق‌های بیمه‌ای مورد نیاز از قبیل بیمه حرف و مشاغل آزاد (خویش فرمایان و شاغل غیردائم)، بیمه روستائیان و عشایر، بیمه خاص زنان بیوه و سالخورده و خودسرپرست و بیمه خاص حمایت از کودکان. ...»

قانون اساسی باید در این مصوبه، محل تأمین هزینه‌های جدید ناشی از اجرای آن تعیین شود که در این ماده، این امر محقق نشده است. لذا ماده مزبور، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است.

ب- دیدگاه عدم مغایرت

- به نظر می‌رسد صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان و روستاییان، عمومی است و نه دولتی؛ لذا با توجه به اینکه وظیفه‌ی تأمین منابع مالی صندوق بیمه‌ای مذکور بر عهده دولت نیست، با تصویب این ماده، هزینه‌ای برای دولت ایجاد نمی‌شود و بنابراین مغایرتی با اصل ۷۵ ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله اول) شورای نگهبان^۱

مصوبه از این حیث که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد و طریق جبران آن نیز پیش‌بینی نگردیده است، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی شناخته شد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۶۷۶۱ مورخ ۹۱/۰۲/۲۸ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله دوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۵/۰۸

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۵/۱۸

ماده واحده - عنوان «صندوق بیمه روستاییان و عشایر» مندرج در بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱ به عبارت «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» تغییر می یابد.

الف - دیدگاه مغایرت

- در مصوبه پیشین، عنوان صندوق تغییر کرده و در تبصره آن نیز در خصوص آن توضیح داده شده بود. در مصوبه اصلاحی، هر چند تبصره حذف شده است ولی تغییر در ماده همچنان باقی است. به عبارت دیگر اشکال پیشین شورای نگهبان، تنها ناظر بر تبصره نبود، بلکه بر تمام مصوبه وارد بود. با توجه به اینکه صندوق بیمه روستاییان و عشایر مختص روستاییان بوده و کشاورزان ساکن شهرها را شامل نمی شود، افزودن واژه "کشاورزان" به عنوان صندوق، کشاورزان شهرنشین را نیز در بر می گیرد. با توجه به اینکه افزودن این افراد به صندوق مزبور برای دولت مستلزم افزایش هزینه های عمومی است، ایراد پیشین شورای نگهبان مبنی بر مغایرت این مصوبه با اصل ۷۵ قانون اساسی، همچنان باقی است.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- در متن اصلاحی تنها به تغییر عنوان صندوق اکتفا شده و تبصره مورد اشکال، به جهت اینکه ایجاد بار مالی می کرد، حذف شده است. با توجه به اینکه تبصره مورد ایراد، شامل افراد مقیم شهرها که به کار کشاورزی مشغول هستند نیز می شد، با حذف آن، صرفاً روستاییان، مشمول صندوق بیمه مزبور می شوند. بنابراین از آنجا که کشاورزان روستایی نیز قبلاً مشمول این صندوق بوده اند، صرف ذکر واژه کشاورزان در عنوان این صندوق، برای دولت بار مالی ایجاد نمی کند و بر این اساس این ماده، مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد.

ج- دیدگاه ابهام

- با توجه به اینکه از عنوان صندوق، شمول و عدم شمول آن بر کشاورزان شهرنشین برداشت می‌شود، اگر مقصود مجلس از عنوان صندوق، شمول آن بر کشاورزان شهرنشین نیز باشد، در این صورت این مصوبه مستلزم ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت است و به جهت عدم پیش‌بینی طریق تأمین این هزینه‌های جدید، این مصوبه با اصل ۷۵ مغایرت خواهد داشت. اما اگر مقصود مجلس، عدم تسری کشاورزان شهرنشین به افراد تحت پوشش این صندوق باشد، این مصوبه به جهت عدم تغییر در مصادیق افراد تحت پوشش این صندوق، هزینه‌ی جدیدی برای دولت ایجاد نمی‌کند و بنابراین مغایرتی با اصل ۷۵ نخواهد داشت. با این وصف، از آنجا که مقصود مجلس، به صورت دقیق مشخص نیست، ابتدا باید این ابهام برطرف شود تا بتوان در خصوص مغایرت یا عدم مغایرت این مصوبه با قانون اساسی اظهار نظر کرد.

د- تصمیم شورا

- ماده مزبور، مغایر اصل (۷۵) قانون اساسی شناخته شد.

نظر (مرحله دوم) شورای نگهبان^۱

نظر به اینکه عنوان مصوب در بند (الف) شامل کشاورزان غیر روستایی و عشایری نیز می‌شود و اصلاحی در این خصوص معمول نگردیده است، فلذا ایراد سابق این شورا در خصوص مورد کماکان به قوت خود باقی است.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۷۷۰۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۵/۱۹ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

مرحله سوم

تاریخ مصوبه مجلس شورای اسلامی: ۱۳۹۱/۰۷/۱۹

تاریخ بررسی در شورای نگهبان: ۱۳۹۱/۰۷/۲۶

ماده واحده - عنوان «صندوق بیمه روستاییان و عشایر» مندرج در بند (د) ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۲۱ به عبارت «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر» تغییر می‌یابد.

تبصره - اجرای طرح در خصوص کشاورزان غیر ساکن در روستاها منوط به تأمین بار مالی مربوط به سهم دولت از حق بیمه ایشان در قوانین بودجه سالانه کشور می‌باشد.

الف - دیدگاه مغایرت

- نظری ابراز نشد.

ب - دیدگاه عدم مغایرت

- با توجه به اضافه شدن تبصره به این ماده که در آن، اجرای طرح در خصوص کشاورزان غیر ساکن در روستاها را منوط به تأمین بار مالی مربوط به سهم دولت از حق بیمه ایشان در قوانین بودجه سالانه کشور می‌داند، ایراد سابق شورا در خصوص ایجاد بار مالی برای دولت و مغایر بودن آن با اصل ۷۵ برطرف شده است؛ زیرا در این حالت، دولت مختار است که در صورت داشتن منابع مالی، افراد دیگری را نیز به افراد تحت پوشش صندوق بیمه اجتماعی مذکور در این مصوبه اضافه کند و بر این اساس، تکلیف الزامی برای دولت در این زمینه وجود ندارد.

ج - دیدگاه ابهام

- نظری ابراز نشد.

د - تصمیم شورا

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

نظر (نهایی) شورای نگهبان^۱

مصوبه مزبور با توجه به اصلاحات به عمل آمده، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

۱. مندرج در نامه شماره ۹۱/۳۰/۴۸۳۷۵ مورخ ۹۱/۰۷/۲۶ شورای نگهبان، خطاب به رئیس مجلس شورای اسلامی.

امام خمینی (ره):

وازشورای محترم نکهبان می خواهم و توصیه می کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل های آینده که با کمال دقت و قدرت و طایف اسلامی و ملی خود را با افت و تحت تاثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه ای جلوگیری نمایند.

(صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



مرکز تحقیقات شورای نگهبان

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