

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح اصلاح عنوان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر»

مشخصات طرح

دوره هشتم - سال چهارم

مقدمه و بیان مسئله

با تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲۱، در ذیل اهداف حوزه بیمه‌ای قانون مذکور مقرر گردید «صندوق‌های بیمه‌ای مورد نیاز از قبیل حرف و مشاغل آزاد (خویش‌فرمایان و شاغلین غیردائم)، بیمه روستاییان و عشایر، بیمه خاص زنان بیوه و سالخورده و خودسرپرست و بیمه خاص حمایت از کودکان تشکیل گردد» (بند «د» ماده (۳)). همچنین دولت مکلف شد «ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ قانون مذکور، امکان زیر پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید» (تبصره «۲» ماده (۳)). بالاخره با تصویب آیین‌نامه بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر در هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۴ و ابلاغ آن در مردادماه سال ۱۳۸۴ صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر عملاً از اوایل شهریورماه سال ۱۳۸۴ فعالیت خود را با عضوگیری اختیاری از روستاییان و عشایر کشور آغاز کرد.

شماره ثبت:

۶۳۱

شماره چاپ:

۱۸۱۰

تاریخ چاپ:

۱۳۹۰/۱۰/۷

تسهیلات در نظر گرفته شده در این قانون موجب شد اکثریت روستاییان یا کسانی که به نوعی وابستگی به روستا دارند (از جمله کشاورزان) با واریز حق عضویت به این صندوق عملاً به عضویت صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر درآیند.

نام دفاتر:

مطالعات اجتماعی

مطالعات حقوقی

با وجود این به موجب بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اشاره شده «روستایی کسی است که به‌طور ثابت در روستا ساکن است». این امر موجب شد تعدادی از روستاییان شاغل در مشاغل کشاورزی که بعد از اتمام کار کشاورزی روستا را ترک می‌کنند و در روستا حضور ثابت ندارند از شمول این آیین‌نامه خارج شوند و از ادامه عضویت آنها در صندوق علیرغم واریز حق بیمه جلوگیری گردد.

بر این اساس و به دلیل اینکه موضوع عدم حضور ثابت روستاییان کشاورز در روستا بعد از اتمام کار کشاورزی مبتلابه تعداد کثیری از روستاییان است، نمایندگان محترم با ارائه طرح پیش رو و با تغییر عنوان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر به صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان - روستاییان و عشایر قصد رفع اشکال ایجاد شده را داشته‌اند.

بررسی طرح پیشنهادی

به موجب ماده واحده پیشنهادی عنوان صندوق مذکور به «صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان - روستاییان و عشایر» تغییر می‌یابد. تبصره پیشنهادی به منظور تبیین این امر مقرر داشته است «کشاورزانی که حداقل یک‌سال سابقه واریز حق بیمه به صندوق یاد شده را دارند و در فصول زراعی به کار کشاورزی مشغولند ولی محل سکونت آنها در فصول غیرزراعی تغییر می‌کند تحت پوشش این صندوق قرار دارند». به موجب این تبصره صرفاً بخشی از کشاورزان تحت شرایطی تحت پوشش صندوق مذکور قرار می‌گیرند.

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۲۱۷۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۰/۱۰/۱۹

در مورد این ماده واحده و تبصره آن نکات زیر قابل تأمل است:

۱. به موجب ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «طرح‌ها باید دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح باشند». در این مورد، عنوان طرح صرفاً «تغییر عنوان صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر» است. اما ماده واحده و تبصره آن، به دنبال تحت پوشش قرار دادن قشر جدیدی به عنوان «کشاورزان» در صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر است. در نتیجه مفاد طرح چیزی فراتر از تغییر عنوان قانون بوده و شامل تغییر محتوای قانون نیز هست و از این جهت، مفاد طرح با آیین‌نامه داخلی مجلس مغایر است.

۲. به موجب تبصره «۲» ماده (۳) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی که در نهایت منجر به تشکیل صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر و تدوین آیین‌نامه مربوطه شد، دولت مکلف گردید امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله شاغلین فصلی را فراهم نماید. بدون تردید آن دسته از روستاییان کشاورز که در فصول زراعی در روستاها به کار کشاورزی مشغول هستند را می‌توان در زمره شاغلین فصلی موضوع تبصره «۲» ماده (۳) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی محسوب نمود. بنابراین قانونگذار محترم با آوردن عبارت «شاغلین فصلی» در تبصره مذکور، تدابیر لازم برای تحت پوشش بیمه قرار گرفتن شاغلین کار کشاورزی در روستاها را که معمولاً ماهیت فصلی دارد اندیشیده است. از طرف دیگر شغل کشاورزی منحصر به نقاط روستایی و عشایری نیست و شغل بسیاری از افراد شهرنشین نیز در گروه مشاغل کشاورزی تعریف می‌شود. با توجه به اینکه دوسوم منابع مالی صندوق را مستقیماً دولت می‌پردازد، افزودن «کشاورزان» به جامعه مشمولان صندوق مطابق طرح پیشنهادی، بار مالی جدیدی برای دولت ایجاد می‌کند و از این جهت می‌تواند مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تلقی شود.

۳. به کار بردن قید «حداقل یکسال سابقه» در تبصره این طرح مبنای کارشناسی ندارد و تضییع‌کننده حقوق برخی از بیمه‌شدگان است. چراکه ممکن است فردی با کمتر از یکسال سابقه در اثر حادثه یا بیماری ناشی از کار فوت کند یا از کار افتاده شود و در این صورت باید بتواند از مزایای صندوق بهره‌مند شود، اما این قید ممکن است مانع از برقراری مزایا شود.

۴. از آنجا که تشکیل صندوق و تصویب آیین‌نامه آن به موجب اختیارات قانونی دولت، توسط هیئت وزیران صورت گرفته، این‌گونه اصلاحات نیز بهتر است توسط دولت انجام گیرد چراکه اصلاح آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران با شأن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی سازگار نیست.

۵. با تصویب این طرح، به دلیل عطف به ماسبق نشدن قانون، مشکلات کنونی و قبلی مشمولان صندوق (شاکیان موضوع) حل نمی‌شود.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

با توجه به مطالب عنوان شده به نظر می‌رسد برای تحقق هدف تحت پوشش بیمه قرار گرفتن کشاورزان روستایی نیازی به تصویب قانون جدید نیست زیرا تکلیف کشاورزان روستایی مد نظر پیشنهاددهندگان طرح مورد بررسی در قالب عبارت «شاغلین فصلی» در قانون روشن شده است. ضمن اینکه طرح مورد بحث آثاری به مراتب فراتر از حل این مشکلات دارد و با افزودن قشر جدیدی از جامعه به مشمولان قانون، موجب ایجاد بار مالی جدید (مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی)، اصلاح آیین‌نامه مصوب دولت از طریق قانونگذاری (ناسازگاری با شأن قانونگذاری مجلس شورای اسلامی) و وضع احکامی فراتر از عنوان قانون (مغایرت با آیین‌نامه داخلی مجلس) می‌شود.

بنابراین برای رفع اشکالات یاد شده، پیشنهاد می‌شود مجلس محترم با طرح استفساریه‌ای دولت را ملزم به اصلاح آیین‌نامه صندوق بیمه اجتماعی روستاییان و عشایر نماید، به نحوی که شاغلین فصلی مناطق روستایی را نیز با هر شرایط شغلی دربرگیرد.

طرح پیشنهادی به این شرح است:

طرح استفساریه تبصره «۲» ماده (۳) قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی:^۱

ماده واحده - آیا عبارت «شاغلین فصلی» در تبصره «۲» ماده (۳) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۸۳) شامل روستاییانی که به صورت فصلی در مناطق روستایی (اعم از کشاورزی، دامداری، صنایع جانبی و...) مشغول به کارند و در برخی از ماه‌های سال در مناطق غیرروستایی ساکن می‌شوند، نیز می‌شود یا خیر؟ نظر مجلس: بلی.

۱. تبصره «۲» - دولت مکلف است ظرف مدت دو سال از تاریخ ابلاغ این قانون، امکان تحت پوشش بیمه قرار گرفتن اقشار مختلف جامعه از جمله روستاییان، عشایر و شاغلین فصلی را فراهم نماید.