



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۵۱

نوع گزارش:

- طرح و لایحه
- نظارتی
- راهبردی



دفتر مطالعات اجتماعی
(گروه رفاه اجتماعی)

شماره مسلسل:

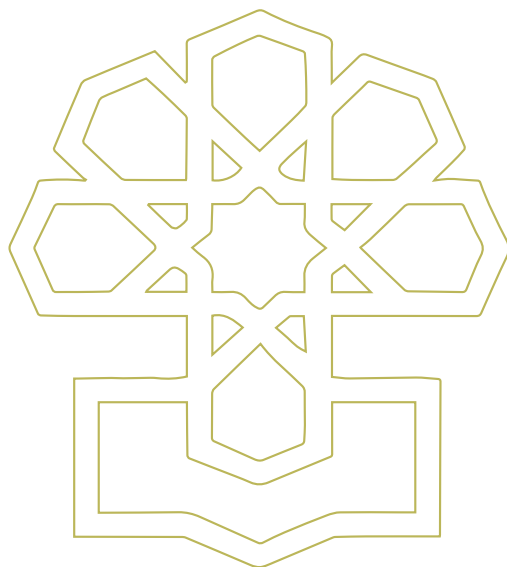
۲۱۰۲۰۱۱۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۳/۷/۲۳

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۲/۱۷



اظهار نظر کارشناسی درباره « طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران »



ایمان شعبانزاده

چکیده

طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» شامل بررسی ۱۴۳ عنوان قانونی متفاوت در حوزه ایثارگران است. با این طرح، ۳۰۱ حکم قانونی به عنوان احکام مدت منقضی شناخته شده و از چرخه قوانین خارج خواهند شد. همچنین ۱۸۷ حکم به عنوان احکام منسوخه ضمنی و منتفی اعلام خواهند شد. هدف کلی طرح، رفع هم‌پوشانی‌های احتمالی در میان قوانین موجود و تنقیح قوانین زائد در این حوزه است. از این منظر، کلیات طرح حاضر که در راستای تسهیل اتخاذ رویکرد کلی قانون برنامه هفتم پیشرفت، به ویژه جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۱)، پیرامون تجمیع و تنقیح قوانین ایثارگری است، مثبت ارزیابی می‌شود. با این حال، در ردیف ۸۹ طرح، نسخ ضمنی بند «ب» ماده (۲) قانون «تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی» با توجه به بند «ج» ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران؛ در ردیف ۱۱۳، نسخ ضمنی بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه با توجه به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و در ردیف ۶۵، نسخ ضمنی قانون «اصلاح قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» مصوب سال ۱۳۷۱، به موجب ماده (۷۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مورد غفلت واقع شده است. ردیف ۱۲۸ نیز واجد ابهام در ارائه مستندات است و باید علاوه بر اصلاح دلایل نسخ ضمنی، ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز به عنوان دلایل و مستندات مورد اشاره قرار گیرد.

یوسف زراعت کیش (دفتر مطالعات فرهنگی) (اظهار نظر کننده)؛ مونا خورشیدی، محمدرضا مالکی، هادی افراسیابی (ناظران علمی)؛ شیوا امین اسکندری (ویراستار ادبی)؛ محمد دهقانی شهبازی (صفحه آرا).



۱. مقدمه

نظام اسلامی به منظور پاسداری و تکریم از جامعه ایثارگران کشور به عنوان پرچم‌داران فرهنگ ایثار و جهاد، قوانین و الزامات سیاستی متعددی را طی سالیان گذشته مصوب و اجرا کرده است. فارغ از میزان اجرایی شدن این قوانین و بهینه بودن رویکردهای حاکم بر آنها، از جمله مسائلی که سبب بروز ابهامات تقنینی و اجرایی در سطح دستگاه‌های مجری و متولی و از سوی دیگر ابهام در حقوق و امتیازات جامعه معزز ایثارگران و خانواده آنان شده است، وجود قوانین و مقررات متعدد و بعضاً هم‌پوشان در این حوزه است که در برخی موارد دارای عدم ارتباط تاریخی و طولی با یکدیگر و همچنین انباشت قوانین زائد و منقضی شده در این حوزه است. از این رو با هدف رفع ابهام و پالایش و تنقیح قوانین و مقررات این عرصه، «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران به شماره ثبت ۹۷۲»، در تاریخ ۱۴۰۳/۰۲/۱۰ از سوی نمایندگان محترم در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است.

۲. اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح

قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران [۱]، به عنوان متأخرترین قانون توسعه‌ای در کشور، واجد احکام متعددی در حوزه ایثارگری است. این قانون، به عنوان چراغ راه قوانین و مقررات این حوزه در افق پنج‌ساله آینده، در ماده (۳۱) خود حکمی را ارائه داده است که گویای توجه دقیق سیاستگذار به چالش هم‌پوشانی و انباشت زائد قوانین در حوزه ایثارگری است. مطابق جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۱) این قانون، دولت مکلف شده است که اقدام قانونی لازم را برای اصلاح و تجمیع همه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران، تا پایان سال اول برنامه، به عمل آورد. در این راستا، ارائه طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» توسط نمایندگان محترم، گویای توجه دقیق آنها به رویکرد نهفته در برنامه هفتم پیشرفت است و می‌تواند زمینه‌ای مناسب برای تسهیل اقدام دولت فراهم آورد.

طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» شامل بررسی ۱۴۳ عنوان قانونی متفاوت در حوزه ایثارگران است. با این طرح، ۳۰۱ حکم قانونی به عنوان احکام مدت منقضی شناخته شده و از چرخه قوانین خارج خواهند شد. همچنین ۱۸۷ حکم به عنوان احکام منسوخه ضمنی و منتفی اعلام خواهند شد. در جدول ۱ وضعیت آماری قوانین و احکام قانونی ایثارگری، در طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران»، به تفکیک وضعیت تنقیح، ارائه شده است.

جدول ۱. تغییرات اجاره‌نشینی و مالکیت واحدهای مسکونی در سال ۱۴۰۱ نسبت به سال ۱۳۹۵

کل قوانین		وضعیت تنقیح
تعداد احکام	تعداد عنوان قانون	
۱۸۷	۷۸	احکام منسوخه ضمنی و منتفی
۳۰۱	۶۵	احکام مدت منقضی

مأخذ: یافته‌های تحقیق

در ادامه به برخی از احکام اولویت‌دار این فهرست و موارد مصرح و مغفول در طرح حاضر، اشاره خواهد شد.
- یکی از تأکیدات در دست طرح حاضر، اشاره به نسخ ضمنی قوانینی است که به لحاظ موضوعی هم‌پوشان هستند (همچون موارد مصرح در ردیف ۳۷ و ۴۴)، ولی دامنه شمول متفاوتی دارند؛ تنقیح این دست از قوانین، می‌تواند زمینه‌ساز انسجام و یکپارچگی قانونی و افزایش نظارت‌پذیری قوانین شود.

- با توجه به سالیانه بودن قوانین بودجه سنواتی و منقضی شدن طبیعی این قوانین در پایان یک سال اجرای قانون، اشاره مکرر در طرح فوق به «منقضی شدن قوانین بودجه سنواتی»، زائد به نظر می‌رسد و خطر بروز این شائبه را ایجاد می‌کند که برای منقضی شدن قوانین بودجه سنواتی در سال‌های دیگر (پس از تصویب طرح مذکور)، به ارائه طرح و قانون جدیدی نیاز است؛ که این طور نیست.

۱. «با توجه به شأن و منزلت خانواده معظم شهدا و ایثارگران و ضرورت توسعه خدمات‌رسانی به ایشان، دولت مکلف است از طریق مراجع ذی‌ربط و با هدف تقویت عدالت و حمایت هدفمند، ارتقای اثربخشی و افزایش رضایت‌مندی جامعه هدف در ارائه خدمات، اقدام قانونی لازم را جهت اصلاح و تجمیع کلیه قوانین و مقررات موجود در حوزه خدمات‌رسانی به ایثارگران از جمله قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۸۶/۴/۳، قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالانقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰، قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ تا پایان سال اول برنامه با رعایت ترتیبات قانونی به عمل آورد».



- در مستندات مربوط به ردیف ۸۹، برای نسخ احکام مربوط به «قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴» [۲]، به نسخ ضمنی احکامی همچون تبصره «۲» بند «ب» ماده (۲) و تبصره بند «ج» ماده (۲) اشاره شده است. اما بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که در ماده (۲) قانون فوق، بند «ب»^۱ نیز به موجب بند «ج» ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران [۳]، نسخ ضمنی شده است. لذا بند «ب» ماده (۲) قانون موصوف نیز باید نسخ شود.

- در مستندات مربوط به ردیف ۱۱۳، پیرامون احکام قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳ [۴]، به برخی از احکام مدت منقضی در حوزه ایثارگری اشاره شده است؛ اما به بند «ب» ماده (۵۰) این قانون^۳، در حوزه شهریه دانشجویان ایثارگر، اشاره‌ای نشده است. این حکم هم از لحاظ زمانی منقضی شده است و هم با توجه به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، نسخ ضمنی شده است. مضافاً اینکه این حکم در برنامه‌های بعدی توسعه نیز تکرار شده است، لذا این حکم باید منسوخ اعلام شود.

- در مستندات مربوط به ردیف ۶۵ اشاره شده است که قانون «ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی»، مصوب ۱۳۶۷ به موجب ماده (۷۰)^۵ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نسخ ضمنی شده است. اما، با توجه به اینکه قانون «اصلاح قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» [۵]، نیز اصلاحیه‌ای بر قانون موضوعه در این ردیف است؛ از این رو قانون مؤخر نیز به موجب ماده (۷۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، نسخ ضمنی شده است.

- در مستندات مربوط به ردیف ۱۲۸، اشاره شده است که «قانون اصلاح بند «و» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» [۶] با توجه به سالیانه بودن قوانین بودجه، با سپری شدن مدت قانون منقضی می‌شود. علاوه بر اینکه دلایل مورد استناد مربوط به قوانین بودجه است و ارتباطی با قوانین برنامه توسعه ندارد که باید مورد اصلاح قرار گیرد، یکی دیگر از مستندات محکم نسخ ضمنی این قانون یعنی ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران که مرجع اصلی تعیین ضوابط و سهمیه استخدامی حوزه ایثارگری است مورد بی‌توجهی قرار گرفته و باید به‌عنوان دلایل و مستندات در ردیف ۱۲۸ مورد اشاره قرار گیرد.

۳. جمع‌بندی و پیشنهاد

این گزارش به بررسی طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» پرداخته است. هدف کلی طرح، رفع هم‌پوشانی‌های احتمالی در میان قوانین موجود و تنقیح قوانین زائد در این حوزه است. از این منظر، کلیات طرح حاضر که در راستای تسهیل اتخاذ رویکرد کلی قانون برنامه هفتم پیشرفت، به‌ویژه جزء «۱» بند «ت» ماده (۳۱)، پیرامون تجمیع و تنقیح قوانین ایثارگری است، مثبت ارزیابی می‌شود. همچنین در طرح حاضر، تنقیح برخی از قوانین (همچون موارد اشاره شده در ردیف ۳۷ و ۴۴ طرح) که بالقوه زمینه‌ساز ایجاد هم‌پوشانی در قوانین موضوعه ایثارگری در طول زمان و با دامنه‌های شمول متفاوت شده است نیز مطلوب ارزیابی می‌شود.

۱. بند «ب» ماده ۲- جانباز، عنوان ایثارگرانی است که در جریان تکوین و شکوفایی انقلاب اسلامی و حفظ و حراست از دستاوردهای ارزشمند آن از تعرض و تجاوز عوامل داخلی و خارجی و یا هرگونه حوادث مستقیم ناشی از آنها در طول جنگ تحمیلی به اختلالات و نقصان‌های عارضی جسمی و روانی دچار شده یا بشوند و در نتیجه در روند زندگی فردی و اجتماعی با محدودیت‌هایی مواجه می‌باشند.
۲. بند «ج» ماده ۱- جانباز: به کسی اطلاق می‌شود که سلامتی خود را در راه تکوین، شکوفایی، دفاع و حفظ دستاوردهای انقلاب اسلامی و کیان جمهوری اسلامی ایران، استقلال و تمامیت ارضی کشور، مقابله با تهدیدات و تجاوزات دشمن و عوامل ضدانقلاب و اشراک از دست داده و به اختلالات و نقص‌های جسمی یا روانی دچار شود.
۳. بند «ب» ماده ۵۰- «شهریه دانشجویان جانباز بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و فرزندان آنان، فرزندان شاهد، آزادگان و فرزندان آنان دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از محل اعتبارات ردیف خاص و توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تأمین می‌شود. تعداد دانشجویان مشمول این بند به تفکیک هر استان باید همه‌ساله توسط نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و کمیسیون‌های برنامه و محاسبات و آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی گزارش شود».
۴. ماده ۶۶- بنیاد موظف است نسبت به تأمین و پرداخت صد درصد (۱۰۰٪) هزینه شهریه کلیه دانشجویان شاهد (همسر و فرزندان شهدا)، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و همسر و فرزندان آنها و آزادگان و همسر و فرزندان آنان را که در مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی غیردولتی، پیام نور، شبانه دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی و هر مؤسسه و دانشگاه آموزش عالی شهریه‌بگیر مورد تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مشغول تحصیل می‌باشند، اقدام نماید.
۵. ماده ۷۰- وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و کلیه دانشگاه‌های دولتی و غیردولتی و دستگاه‌های اجرایی مشمول ماده (۲) این قانون موظفند در اعطای سهمیه‌های ورود به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، بورس‌های تحصیلی داخل و خارج از کشور، فرصت‌های مطالعاتی و دوره‌های دکتری تخصصی بیست درصد (۲۰٪) از سهمیه را به همسر و فرزندان شاهد، جانبازان، آزادگان و همسر و فرزندان آزادگان و همسر و فرزندان جانبازان بالای بیست و پنج درصد (۲۵٪) اختصاص دهند.

با این حال بررسی کارشناسی طرح نشان از کاستی‌هایی به شرح زیر دارد که باید مورد اصلاح قرار گیرد:

- اشاره مکرر به «منقضی شدن قوانین بودجه سنواتی»، زائد به نظر می‌رسد؛
- در ردیف ۸۹ طرح، نسخ ضمنی بند «ب» ماده (۲) قانون «تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی» با توجه به بند «ج» ماده (۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مورد غفلت واقع شده که باید مورد اشاره قرار گیرد.
- در ردیف ۱۳، نسخ ضمنی بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه چهارم توسعه با توجه به ماده (۶۶) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مورد غفلت واقع شده که باید مورد اشاره قرار گیرد.
- در ردیف ۶۵، نسخ ضمنی قانون «اصلاح قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» مصوب سال ۱۳۷۱، به موجب ماده (۷۰) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مورد غفلت واقع شده است.
- ردیف ۱۲۸ نیز واجد ابهام در ارائه مستندات است و باید علاوه بر اصلاح دلایل نسخ ضمنی، ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز به عنوان دلایل و مستندات مورد اشاره قرار گیرد.

منابع و مأخذ

- [۱] قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳)، مجلس شورای اسلامی.
- [۲] قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (۱۳۷۴)، مجلس شورای اسلامی.
- [۳] قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۱۳۹۱)، مجلس شورای اسلامی.
- [۴] قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۸۳)، مجلس شورای اسلامی.
- [۵] قانون اصلاح قانون ایجاد تسهیلات برای ورود رزمندگان و جهادگران داوطلب بسیجی به دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی (۱۳۷۱)، مجلس شورای اسلامی.
- [۶] قانون اصلاح بند «و» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۰)، مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» با هدف بررسی و تنقیح ۱۴۳ عنوان قانونی متفاوت ارائه شده است. کلیات طرح حاضر به رغم کاستی‌های جزئی در تجمیع برخی موارد، به دلیل تبعیت از رویکرد قانون برنامه هفتم پیشرفت، مثبت ارزیابی می‌شود.

