

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران »**  
**(اعاده شده از شورای نگهبان (۲))**



ابوالفضل میرفخرالدینی

**چکیده**

با هدف تنقیح قوانین مربوط به حوزه ایثارگران، «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» در تاریخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱ در مجلس شورای اسلامی [۱] به تصویب رسید و پس از ارسال به شورای نگهبان با یک ابهام مواجه گردید و به مجلس اعاده شد. در راستای رفع ابهام شورای نگهبان، مجلس در تاریخ ۱۴۰۴/۴/۲۹ اصلاحاتی در مصوبه اعمال نمود و پس از ارسال به شورای نگهبان، مجدد شورای نگهبان برخی از مفاد مصوبه را واجد ابهام دانست. به همین منظور این طرح مجدد در تاریخ ۱۴۰۴/۷/۲۲ در کمیسیون اجتماعی مورد بحث قرار گرفت. ابهامات شورای نگهبان مواردی مانند ابهام به جهت عدم ذکر برخی از تبصره‌های تعدادی از مواد بوده است که کمیسیون مذکور با تصریح بر موارد منسوخ و موارد معتبر اصلاحاتی را جهت رفع ابهام مصوب نمود که به نظر می‌رسد رافع ابهامات شورای نگهبان باشد.

مشخصات

دوره دوازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۱

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

—



گروه حقوق اداری و

نهادهای اساسی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

طرح/ لایحه

راهبردی

نظارتی

پیش‌نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۰۸۰۱-۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۸/۳

## ۱. مقدمه

«طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» در تاریخ ۱۴۰۴/۰۱/۳۱ با هدف تنقیح قوانین مربوط به حوزه ایثارگران در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و پس از ارسال به شورای نگهبان با ابهام مواجه گردید و به مجلس اعاده شد. در راستای رفع ابهام شورای نگهبان، مجلس در تاریخ ۱۴۰۴/۴/۲۹ اصلاحاتی را انجام داد و به شورای نگهبان ارسال نمود. اما شورای نگهبان با بررسی مجدد آن هم‌چنان برخی از مفاد را واجد ابهام دانست و مجدد به مجلس اعاده شد. به‌همین منظور کمیسیون اجتماعی جهت رفع ابهامات شورای نگهبان طرح فوق را مورد بررسی قرار داد و اصلاحاتی در آن اعمال نمود که در ادامه ضمن تبیین ابهامات شورای نگهبان، مصوبه کمیسیون اجتماعی مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

## ۲. ابهام به جهت عدم ذکر برخی از تبصره‌های تعدادی از مواد

اولین ابهام شورای نگهبان نسبت به «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» این‌گونه مطرح شده است: «از این جهت که عدم ذکر نامعتبر بودن تبصره‌های تعدادی از مواد به معنی معتبر بودن آنهاست یا مصوبه صرفاً در مقام بیان موارد نامعتبر است ابهام وجود دارد. پس از رفع ابهام اظهارنظر خواهد شد.» در تبیین ابهام مذکور باید گفت که قانون‌گذار در مصوبه اصلاحی خود در خصوص نسخ برخی از مواد به‌همراه تبصره‌های آن صراحتاً تعیین تکلیف کرده است در حالی که در خصوص برخی دیگر از مواد اشاره‌ای به اعتبار یا نسخ تبصره‌های آن نکرده است. از این رویکرد قانون‌گذار امکان دو برداشت وجود دارد؛ در فرض اول ممکن است قانون‌گذار آگاهانه و با قصد اعتبار (عدم نسخ) تبصره مواد مذکور را مورد نسخ قرار نداده است و در فرض دوم ممکن است از این جهت که تبصره یک ماده حکم عارضی آن ماده تلقی خواهد شد بنابراین با اعلام نسخ ماده مدنظر، تبصره‌های آن نیز معتبر نخواهد بود و این امر موجب اختلاف در شناخت منسوخ در میان قضات و مجریان خواهد بود. کمیسیون اجتماعی جهت رفع این ابهام مصوب نمود که:

۱- در ردیف (۹۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «ماده ۳» به عبارت «ماده (۳) به استثنای تبصره آن» اصلاح شود.

۲- در ردیف (۱۰۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت بند «ج» ماده (۳۷)، ماده (۴۳)، ماده (۵۷)، بند «ج» ماده (۱۳۹)، بند «د» ماده (۱۴۱)، بندهای «ب، ج» ماده (۱۵۲)، بند «ب» ماده (۱۵۶)، بند «د» ماده (۱۵۹)، بند «ج» ماده (۱۹۳) و بندهای «ج، ح» ماده (۱۹۶) به عبارت «بند «ج» ماده (۳۷)، ماده (۴۳) و تبصره «۲» آن، ماده (۵۷)، بند «ج» ماده (۱۳۹)، بند «د» ماده (۱۴۱)، بندهای «ب، ج» ماده (۱۵۲)، بند «ب» ماده (۱۵۶)، بند «د» ماده (۱۵۹)، بند «ج» ماده (۱۹۳) و بندهای «ج، ح» ماده (۱۹۶) اصلاح شود.

۳- در ردیف (۱۲۰) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «بند «و» ماده (۲۸)، بندهای «ج، د، و، ح، ی، ک، ل» ماده (۴۴)، ماده (۴۵)، ماده (۵۷) و تبصره «۱» آن، ماده (۶۰)، بند «د» ماده (۱۶۳) به عبارت «بند «و» ماده (۲۸)، بندهای «ج، د، و، ح، ی، ک، ل» ماده (۴۴)، ماده (۴۵)، ماده (۵۷) و تبصره «۱» آن، ماده (۶۰) به استثنای تبصره آن، بند «د» ماده (۱۶۳) اصلاح شود.

۴- در ردیف (۱۲۴) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «جزء ۱۶-۲۴» بند (۲۴)، بندهای (۶۷)، (۶۹)، (۷۰) و (۷۱) ماده واحده» به عبارت «جزء ۱۶-۲۴» بند (۲۴)، بندهای (۶۷)، (۶۹) و تبصره آن، (۷۰) و (۷۱) ماده واحده» اصلاح شود.

باتوجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.

۳. ابهام به جهت عدم ذکر تبصره ماده (۵) قانون برقراری حقوق ازکارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و شهدا انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی

شورای نگهبان در دومین ابهام خود بیان داشته است: «در ردیف (۳۷) جدول پیوست ماده واحده، این فرض شده است که از آنجا که صراحتی بر نسخ تبصره ماده (۵) قانون برقراری حقوق ازکارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و شهدا انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی نشده است لذا اعتبار دارد و از این رو نسبت این تبصره با اجزاء «۴» و «۵» بند «ب» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»<sup>۲</sup> مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی محل ابهام است». در تبیین این ابهام باید گفت که مطابق تبصره ماده (۵) قانون «برقراری حقوق ازکارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و شهدا انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی» برادر و خواهر مستخدم وظیفه‌بگیر از افزایش موضوع حکم ماده (۵) مستثنی شده‌اند اما بر اساس مفاد حکم اجزاء «۴» و «۵» بند «ب» ماده (۸۸) قانون برنامه ششم، به منظور تأمین حداقل معیشت نامادری شهید و خواهران مجرد شهدا که تحت تکفل والدین شهدا بوده‌اند و همچنین برادر و خواهر شهید دارای معلولیت جسمی، حرکتی، ذهنی، محجور، دارای بیماری‌های خاص و یا صعب‌العلاج پس از تأیید کمیسیون پزشکی بنیاد، دولت موظف است حداقل حقوق کارکنان دولت را به آنان جهت پرداخت در بودجه‌های سنواتی درج و در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد. بنابراین عدم نسخ تبصره ماده (۵) منجر به ایجاد تعارض در نظام حقوقی ایثارگران خواهد شد. کمیسیون اجتماعی جهت رفع این ابهام مصوب نمود که؛ «در ردیف (۳۷) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «مواد ۱، ۲، ۵ و ۶» به عبارت «مواد ۱، ۲، ۶، ماده (۵) و تبصره آن، ماده (۱۳) و تبصره آن و ماده (۱۴) به استثنای تبصره آن» اصلاح شود». باتوجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.

۱ - ماده ۵ - در صورتی که تعداد افراد عائله تحت تکفل مستخدم وظیفه‌بگیر با احتساب مستخدم همچنین تعداد افراد عائله تحت تکفل مستخدم شهید موضوع این قانون، بیش از چهار نفر باشد به ازاء هر فرد مازاد بر چهار نفر تا زمانی که افراد مزبور از حقوق وظیفه مقرر استفاده می‌کنند و یا تحت تکفل مستخدم وظیفه‌بگیر محسوب می‌شوند پنج هزار ریال به حقوق وظیفه موضوع این قانون اضافه می‌شود و از همان صندوقی که حقوق وظیفه پرداخت می‌شود پرداخت خواهد شد.

تبصره - افزایش موضوع این ماده شامل برادر و خواهر مستخدم نمی‌باشد.

۲ - ب - دولت موظف است اعتبار لازم را به منظور تأمین حداقل معیشت گروه‌های عنوان شده ذیل که فاقد شغل یا درآمد باشند را پیش‌بینی و حداقل حقوق کارکنان دولت را به آنان جهت پرداخت در بودجه‌های سنواتی درج و در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد.

۱- ...

۴- نامادری شهید و خواهران مجرد شهدا که تحت تکفل والدین شهدا بوده‌اند (پس از فوت والدین)

۵- برادر و خواهر شهید دارای معلولیت جسمی، حرکتی، ذهنی، محجور، دارای بیماری‌های خاص و یا صعب‌العلاج پس از تأیید کمیسیون پزشکی بنیاد

#### ۴. ابهام در ردیف (۷۲)

شورای نگهبان در سومین ابهام خود مقرر نموده است: «در بند (۷۲) از این جهت که مشخص نیست جزء (۳) بند (الف) کدام تبصره از «قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور» مد نظر است، ابهام دارد». با توجه به اینکه در مرحله اول بررسی طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» در شورای نگهبان، این شورا در تذکرات خود بیان کرده بود که در ردیف (۷۲)، بند «۳» تبصره (۲۸) قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور اعلام نسخ شده است در حالی که تبصره مذکور بند «۳» ندارد. مجلس شورای اسلامی در راستای اعمال این تذکر مصوب نمود: عبارت «بندهای «الف، د و ه» تبصره (۳) و بند «۳» تبصره (۲۸)» به عبارت «جزء «۳» بند «الف» اصلاح می‌شود. با اصلاح صورت‌گرفته این ابهام به‌وجود آمد که جزء «۳» بند «الف» کدام تبصره از قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور مدنظر بوده است و از طرفی دیگر «بندهای «الف، د و ه» تبصره (۳) نیز حذف شده است در حالی که شورا نسبت بدین موارد تذکری نداشته است. کمیسیون اجتماعی جهت رفع این ابهام مصوب نمود که؛ «در ردیف (۷۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «بندهای «الف، د، ه» تبصره (۳) و بند «۳» تبصره (۲۸)» به عبارت «بندهای «الف، د، ه» تبصره (۳) و جزء «۳» بند «الف» تبصره (۲۸)» اصلاح شود». با توجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.

#### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به توضیحات فوق‌الذکر به نظر می‌رسد کمیسیون اجتماعی ابهامات شورای نگهبان به «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» را رفع نموده است. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.

#### منابع و مأخذ

[۱] طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران، ۱۴۰۳، تهران، شورای نگهبان.

جداول مخصوص گزارش‌های صحن علنی

شماره ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ردیف (۹۲)، (۱۰۲)، (۱۲۰) و (۱۲۴)	✓			
ردیف (۳۷)	✓			
ردیف (۷۲)	✓			

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ایرادات شورای نگهبان	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
ردیف (۹۲)، (۱۰۲) و (۱۲۰) و (۱۲۴)	<p>۱- در ردیف (۹۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «ماده ۳» به عبارت «ماده ۳ به استثنای تبصره آن» اصلاح شود.</p> <p>۲- در ردیف (۱۰۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت بند «ج» ماده (۳۷)، ماده (۴۳)، ماده (۵۷)، بند «ج» ماده (۱۳۹)، بند «د» ماده (۱۴۱)، بندهای «ب، ج» ماده (۱۵۲)، بند «ب» ماده (۱۵۶)، بند «د» ماده (۱۵۹)، بند «ج» ماده (۱۹۳) و بندهای «ج، ح» ماده (۱۹۶) به عبارت «بند «ج» ماده (۳۷)، ماده (۴۳) و تبصره «۲» آن، ماده (۵۷)، بند «ج» ماده (۱۳۹)، بند «د» ماده (۱۴۱)، بندهای «ب، ج» ماده (۱۵۲)، بند «ب» ماده (۱۵۶)، بند «د» ماده (۱۵۹)، بند «ج» ماده (۱۹۳) و بندهای «ج، ح» ماده (۱۹۶) اصلاح شود.</p> <p>۳- در ردیف (۱۲۰) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «بند «و» ماده (۲۸)، بندهای «ج، د، و، ح، ی، ک، ل» ماده (۴۴)، ماده (۴۵)، ماده (۵۷) و تبصره «۱» آن، ماده (۶۰)، بندهای «ج، د، و، ح، ی، ک، ل» ماده (۴۴)، ماده (۴۵)، ماده (۵۷) و تبصره «۱» آن، ماده (۶۰) به استثنای تبصره آن، بند «د» ماده (۱۶۳) اصلاح شود.</p> <p>۴- در ردیف (۱۲۴) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «جزء ۱۶-۲۴» بند (۲۴)، بندهای (۶۷)، (۶۹)، (۷۰) و (۷۱) ماده واحده» به عبارت «جزء ۱۶-۲۴» بند (۲۴)، بندهای (۶۷)، (۶۹) و تبصره آن، (۷۰) و (۷۱) ماده واحده» اصلاح شود.</p>	✓				<p>اولین ابهام شورای نگهبان نسبت به «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» این گونه مطرح شده است: «از این جهت که عدم ذکر نامعتبر بودن تبصره‌های تعدادی از مواد به معنی معتبر بودن آنهاست یا مصوبه صرفا در مقام بیان موارد نامعتبر است ابهام وجود دارد. پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.» در تبیین ابهام مذکور باید گفت که قانونگذار در مصوبه اصلاحی خود در خصوص نسخ برخی از مواد به همراه تبصره‌های آن صراحتا تعیین تکلیف کرده است در حالی که در خصوص برخی دیگر از مواد اشاره‌ای به اعتبار یا نسخ تبصره‌های آن نکرده است. از این رویکرد قانونگذار امکان دو برداشت وجود دارد؛ در فرض اول ممکن است قانونگذار آگاهانه و با قصد اعتبار (عدم نسخ) تبصره مواد مذکور را مورد نسخ قرار نداده است و در فرض دوم ممکن است از این جهت که تبصره یک ماده حکم عارضی آن ماده تلقی خواهد شد بنابراین با اعلام نسخ ماده مدنظر، تبصره‌های آن نیز معتبر نخواهد بود و این امر موجب اختلاف در شناخت منسوخ در میان قضات و مجریان خواهد بود. باتوجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد این ابهام شورای نگهبان رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.</p>	
ردیف (۳۷)	<p>در ردیف (۳۷) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «مواد «۱، ۲، ۵ و ۶» به عبارت «مواد «۱، ۲، ۵، ۶، ماده (۵) و تبصره آن، ماده (۱۳) و تبصره آن و ماده (۱۴) به استثنای تبصره آن» اصلاح شود.</p>	✓				<p>شورای نگهبان در دومین ابهام خود بیان داشته است: «در ردیف (۳۷) جدول پیوست ماده واحده، این فرض شده است که از آنجا که صراحتی بر نسخ تبصره ماده (۵) قانون «برقراری حقوق ازکارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و شهدا انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی» مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی نشده است لذا اعتبار دارد و از این رو نسبت این تبصره با اجزاء «۴» و «۵» بند «ب» ماده (۸۸) قانون «برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» مصوب</p>	

شماره ماده	مصوبه کمیسیون برای رفع ابرادات شورای نگهبان	موافق مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
					<p>۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی محل ابهام است». در تبیین این ابهام باید گفت که مطابق تبصره ماده (۵) قانون «برقراری حقوق از کارافتادگی و وظیفه عایله تحت تکفل جانبازان و شهدا انقلاب اسلامی ایران و جنگ تحمیلی و پرداخت حقوق و مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب اسلامی» برادر و خواهر مستخدم وظیفه‌بگیر از افزایش موضوع حکم ماده (۵) مستثنی شده‌اند اما بر اساس مفاد حکم اجزاء «۴» و «۵» بند «ب» ماده (۸۸) قانون برنامه ششم، به منظور تأمین حداقل معیشت نامادری شهید و خواهران مجرد شهدا که تحت تکفل والدین شهدا بوده‌اند و هم‌چنین برادر و خواهر شهید دارای معلولیت جسمی، حرکتی، ذهنی، محجور، دارای بیماری‌های خاص و یا صعب‌العلاج پس از تأیید کمیسیون پزشکی بنیاد، دولت موظف است حداقل حقوق کارکنان دولت را به آنان جهت پرداخت در بودجه‌های سنواری درج و در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد. بنابراین عدم نسخ تبصره ماده (۵) منجر به ایجاد تعارض در نظام حقوقی ایثارگران خواهد شد. باتوجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان در این زمینه رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.</p>	
ردیف (۷۲)	<p>در ردیف (۷۲) جدول پیوست ماده واحده، عبارت «بندهای الف، د، ه» تبصره (۳) و بند «۳» تبصره (۲۸) به عبارت «بندهای الف، د، ه» تبصره (۳) و جزء «۳» بند «الف» تبصره (۲۸) اصلاح شود.</p>	✓			<p>شورای نگهبان در سومین ابهام خود مقرر نموده است: «در بند (۷۲) از این جهت که مشخص نیست جزء (۳) بند الف) کدام تبصره از «قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور» مدنظر است، ابهام دارد». با توجه به اینکه در مرحله اول بررسی طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه ایثارگران» در شورای نگهبان، این شورا در تذکرات خود بیان کرده بود که در ردیف (۷۲)، بند «۳» تبصره (۲۸) قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور اعلام نسخ شده است در حالی که تبصره مذکور بند «۳» ندارد. مجلس شورای اسلامی در راستای اعمال این تذکره مصوب نمود: عبارت «بندهای الف، د و ه» تبصره (۳) و بند «۳» تبصره (۲۸) به عبارت «جزء «۳» بند «الف» اصلاح می‌شود. با اصلاح صورت‌گرفته این ابهام به‌وجود آمد که جزء «۳» بند «الف» کدام تبصره از قانون بودجه سال ۱۳۷۰ کل کشور مدنظر بوده است و از طرفی دیگر «بندهای الف، د و ه» تبصره (۳) نیز حذف شده است در حالی که شورا نسبت بدین موارد تذکری نداشته است. باتوجه به مصوبه کمیسیون به نظر می‌رسد ابهام شورای نگهبان در این زمینه رفع می‌گردد. بنابراین تصویب مصوبه کمیسیون پیشنهاد می‌گردد.</p>	

### **گزیده سیاستی / مدیریتی ( پیامک منتخب )**

به منظور رفع ابهامات شورای نگهبان به طرح «فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه اینارگران»، کمیسیون اجتماعی با تصریح بر موارد منسوخ و موارد معتبر اقدام به رفع ابهامات نموده است که به نظر می رسد رافع ابهامات مذکور می باشد.