

## خلاصه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره:

## «لایحه اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷»

## مقدمه

اصلاح اساسنامه بنیاد شهید و امور جانبازان با توجه به ادغام صورت گرفته حسب مصوبه شورای عالی اداری کشور «مصوبه ۱۳۸۳/۲/۲۰» اجتناب پذیر می‌باشد. لایحه اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران که در قالب ماده واحده‌ای مشتمل بر ۳۰ بند تنظیم شده است، در جهت حمایت هر چه بیش‌تر از خانواده‌های شهدا و جانبازان انقلاب اسلامی، تهیه گردیده و از این جهت، پاره‌ای اصلاحات شکلی و ماهوی در متن اساسنامه مصوب سال ۱۳۷۷ را در بردارد.

## دلایل و اهداف ارایه لایحه

همچنان که از مقدمه توجیهی لایحه مذکور قابل استنباط است، اهداف ذیل از طرح چنین لایحه‌ای دنبال می‌شوند:

۱. تغییر مفاد اساسنامه‌ای بنیاد شهید با عنایت به ادغام سه نهاد بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان امور جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان در نهادی واحد تحت عنوان بنیاد شهید و امور ایثارگران،
۲. توجه بیش‌تر به نیازهای فعلی و آتی خانواده معظم شهدا، مفقودالآثرها، جانبازان و آزادگان،
۳. توجه جدی به موضوع جهاد، ایثار و شهادت به عنوان هدف والای بنیاد،
۴. وحدت مدیریت در اداره بنیاد به منظور کارآمدی و اثربخشی،
۵. یکسان‌سازی تعاریف جامع هدف در بنیاد شهید و امور ایثارگران،
۶. هماهنگ‌سازی مقررات استخدامی کارکنان بنیاد.

## معایب و محاسن لایحه پیشنهادی

- با توجه به این‌که در لایحه جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران تعاریف جامعه هدف به صورت کامل ذکر گردیده لذا در بند «۶» لایحه پیشنهادی فقط به ذکر عناوین ایثارگری پرداخته شده است. ضمناً در این بند تعیین مصادیق جانبازی (که تاکنون براساس بخشنامه‌ها و ضوابط داخلی بنیاد بوده) را براساس آیین‌نامه هیأت وزیران معین کرده که این امر قطعاً جلوی برخوردهای سلیقه‌ای و شخصی را خواهد گرفت.

- نظر به این‌که برخی از وظایف بنیاد در زمینه جمع‌آوری و حفظ و نگهداری آثار شهدا با وظایف بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس در یک راستا باشد لذا جهت جلوگیری از موازی کاری، در بند «۹» لایحه پیشنهادی، آیین‌نامه اجرائی پیش‌بینی شده تا بنیاد با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح (بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس زیرمجموعه این ستاد می‌باشد) و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی آن را تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند.

- با عنایت به بند نهم از سیاست‌های کلی نظام برای ترویج فرهنگ ایثار و جهاد پیرامون مناسب‌سازی بناها و مراکز خدمات عمومی، معابر شهری، مراکز اداری، تفریحی، ورزشی و وسایل نقلیه عمومی متناسب با وضعیت جسمی جانبازان، این مهم در بند «۱۶» لایحه پیشنهادی پیش‌بینی گردیده است.

- از آن‌جا که در تبصره «۳» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۲/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی تصریح گردیده کلیه اموال و دارایی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد شهید، ستاد رسیدگی به امور آزادگان و ۵۰ درصد اموال، دارایی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد مستضعفان و جانبازان به بنیاد شهید و امور ایثارگران انتقال می‌یابد و منابع ناشی از دارایی‌ها و مالکیت‌های فوق صرفاً جهت رسیدگی به امور شهدا و ایثارگران در چارچوب نظام تأمین اجتماعی هزینه خواهد شد؛ لذا اصلاحات بندهای «۱۹» و «۲۰» لایحه پیشنهادی در این راستا صورت پذیرفته است. ضمناً در بند «۲۱» نیز پیشنهاد افزودن وزیر رفاه و تأمین اجتماعی به لیست هیأت امنای بنیاد با عنایت به قانون مزبور می‌باشد.

- از آن‌جا که برخی از شرکت‌های اقتصادی در زیرمجموعه بنیاد مشغول به فعالیت‌های خاص اقتصادی می‌باشند لذا در بند «۲۳» (ردیف‌های ۹ و ۱۰) به این مهم توجه و این امور در حیطه اختیارات و وظایف هیأت امنای آورده شده است.

- کارکنان بنیاد شهید تاکنون تابع مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۶/۴/۱۸ هیأت وزیران و اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ بوده که در بند «۲۸» لایحه پیشنهادی مقرر گردیده مقررات اداری و استخدامی جدید تنظیم و به تصویب هیأت وزیران برسد.

- با توجه به این‌که در حال حاضر انتقال پرسنل نهادهای انقلاب اسلامی به سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرائی دولتی با ممنوعیت قانونی مواجه می‌باشد و از طرفی به دلیل تجمیع نهادهای ایثارگری، بنیاد با تراکم بالای نیروی انسانی مواجه بوده که اغلب به دلیل ایثارگر بودن مشمول تعدیل نیروهای انسانی نمی‌گردند؛ لذا بند «۲۹» لایحه پیشنهادی (ماده (۱۶) الحاقی) در جهت رفع این مشکل که از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشد، آمده است.

- اضافه نمودن اختیارات هیأت امناء و شفاف نمودن وظایف آنها با توجه به اضافه کردن بندهای «۷»، «۸»، «۹» و «۱۰» به ماده (۱۰)، نکته قابل تأمل آن است که تکلیف تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری شرکت‌های وابسته از اساسنامه قبلی روشن نبوده است و لکن در اساسنامه پیشنهادی این تکلیف روشن بیان شده است. با توجه به توسعه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری نهادهایی که در اوایل انقلاب تأسیس شده‌اند این تعیین تکلیف بسیار ضروری می‌باشد و نقطه قوت اساسنامه فعلی است.

- اصلاح بند «۲» ماده (۱۱) به صورت تغییر واژه برنامه‌ریزی به نظارت بر در کنار حذف نماینده ولی فقیه از هیأت امناء از دیدگاه تفکیک‌پذیری نظارتی که باید رکن اصلی نوشتن اساسنامه می‌باشد بسیار اصلاح منطقی است. به نظر می‌رسد که نماینده ولی فقیه به عنوان ناظر و نه برنامه‌ریز باید عمل کند و در این صورت منطقیاً نباید عضو هیأت امناء باشد که این مهم در اساسنامه فعلی کاملاً رعایت شده است. حذف بند «۵» ماده (۱۱) نیز تأییدی است بر حرکت به سمت تفکیک‌پذیری نظارتی و تقویت جایگاه نظارتی نماینده ولی فقیه در بنیاد.

- اضافه کردن بندهای «۵» تا «۱۲» به ماده (۱۲) در خصوص اهم وظایف رئیس بنیاد موجب شفاف‌تر شدن وظایف رئیس بنیاد است که همانند وظایف هیأت امناء به نظر می‌رسد این شفافیت مثبت باشد. زیرا در اساسنامه‌ای که به صورت کلی و ابهام‌آمیز وظایف را می‌نویسند در عمل و در اجرا موجب همپوشانی وظایف در بسیاری از موارد یا معطل ماندن برخی از وظایف می‌باشد که با شفافیت در تدوین وظایف تا حد زیادی از این مشکل کاسته می‌شود.

- آنچه که شاید از دیدگاه اساسنامه‌نویسی مهم‌تر باشد تفسیر در ترکیب ارکان یک نهاد است. به نظر می‌رسد تغییرات اندکی در ارکان نهاد جدید ایجاد شده است. از جمله حذف نماینده ولی فقیه از هیأت امناء، تغییر رئیس بنیاد از دبیری هیأت امناء به نایب رئیسی، اضافه شدن یک نفر از اعضای جامعه هدف در هیأت امناء که با توجه به ادغام سه نهاد حداقل نیاز می‌باشد و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود و اضافه شدن وزرای رفاه و تأمین اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از یک طرف مثبت ارزیابی می‌گردد زیرا با توجه به نیاز به هماهنگی در حوزه نظام تأمین اجتماعی شاید این امر منطقی باشد. ولی از طرف دیگر ترکیب جدید هیأت امناء بنیاد را دولتی‌تر نموده است. به ویژه این‌که دبیر هیأت امناء نیز یکی از معاونین رئیس بنیاد خواهد بود که البته بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌نماید.

- در ماده (۹) تعداد نفقات هیأت امناء بنیاد ۷ نفر ذکر شده است در حالی که در متن اصلاحیه به تعبیری ۸ نفر و به تعبیری دیگر ۱۰ نفر را در بر می‌گیرد.

#### پیشنهادات

- با توجه به اضافه شدن «سازمان امور جانبازان» به بنیاد مذکور شایسته است «امور درمان» به عنوان یک بند مستقل در اساسنامه دیده شود.

- تبصره «جزء ۴ بند «ج» ماده (۵)» با توجه به تغییرات به عمل آمده، حذف «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» باید تغییر یافته یا حذف شود.

- گنجانیدن ماده‌ای که طی آن کلیه تعهدات مالی بنیاد شهید، سازمان امور جانبازان و ستاد رسیدگی به امور آزادگان و همین‌طور کلیه اموال و دارایی‌ها و کارکنان مذکور را به بنیاد شهید و امور ایثارگران منتقل می‌نماید.

#### ضرورت قانونگذاری

با توجه به ادغام نهادهای بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان امور جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان در یکدیگر که به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۲/۲۰ شورای عالی اداری صورت گرفته است، روزآمدسازی و همسان‌سازی مقررات موجود مرتبط با نهادهای مذکور از جمله اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران، امری ضروری و غیرقابل اجتناب به نظر می‌رسد. از طرفی، در فرایند روزآمدسازی اساسنامه بنیاد باید توجه داشت که با ادغام نهادهای مذکور، ماهیت بنیاد شهید نیز باید صراحتاً مشخص گردد به این معنا که برای مثال با تأسیس نهاد جدیدی به نام بنیاد شهید و امور ایثارگران، دیگر نمی‌توان به استناد قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی، ادعا نمود که این نهاد جدید نیز جزء نهادهای عمومی غیردولتی است، زیرا بنیاد شهید انقلاب اسلامی که مندرج در قانون فوق‌الذکر بوده است، جزئی از نهاد جدیدالتأسیس بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌باشد. به این جهت تعیین تصریح ماهیت نهاد جدیدالتأسیس مذکور از حیث شیوه اداره امور سازمانی آن حائز اهمیت است.

#### نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

تصویب کلیات لایحه مذکور علی‌رغم پاره‌ای ایرادات شکلی و محتوایی، از آنجایی که می‌تواند منجر به روزآمدسازی اساسنامه بنیاد شهید بر مبنای تغییرات ساختاری صورت گرفته در این نهاد شود و نیز منجر به همسان‌سازی قوانین و مقررات فعلی کشور با مصوبه شورای عالی اداری گردد، امری مطلوب تلقی می‌شود. لکن تصویب نهایی آن نیازمند رفع پاره‌ای ایرادات شکلی و محتوایی است که می‌تواند بر کیفیت لایحه بیفزاید لکن پس از تغییر این اساسنامه، باید در سایر قوانین مرتبط نیز تغییرات لازم در خصوص قواعد مرتبط با بنیاد شهید، صورت گیرد.