

نقدی بر مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۲۴۶۱

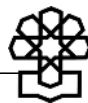
مردادماه ۱۳۹۱

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. سیر قوانین و مقررات مرتبط با ایثارگران تا قانون برنامه پنجم توسعه
۶.....	۲. جایگاه امور ایثارگران در اسناد بالادستی
۷.....	۳. شاخص‌های تدوین قوانین و مقررات در امور ایثارگران
۸.....	۴. نقد مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه
۳۱.....	جمع‌بندی
۳۵.....	منبع و مأخذ



نقدی بر مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه

چکیده

در گزارش حاضر سعی شده است تا با بررسی مفاد احکام قانون برنامه پنجم توسعه درخصوص ایثارگران، مسائل و چالش‌های مترتب بر اجرا یا عدم اجرای آنها مورد توجه قرار گیرد. از این منظر سیاست کلی ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری در برنامه مذکور مبنی بر «اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در عرضه منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات و مسئولیت‌های دولتی در صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی»، مبنا و معیار اصلی در سنجش کارآیی و تنقیح قوانین موجود قرار می‌گیرد. در این رابطه ارزیابی لازم برای هریک از احکام مذکور صورت گرفته و اشکالات موجود از جنبه تقنینی، اجرایی و شکلی مورد نقد و بررسی قرار گرفته‌اند.

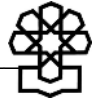
چنین اشکالاتی هم ایثارگران و هم دستگاه‌های اجرایی و نیز نهاد متولی رسیدگی به امور ایثارگران را با چالش‌های عدیده‌ای در اجرا و تفسیر مواجه نموده است. در این گزارش پس از بررسی هر ماده از مواد مربوط به ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه پیشنهادهایی برای رفع ایرادات مربوطه مطرح می‌شود. علاوه بر این، سعی شده است تا مشکلات ناشی از عوامل درونی و بیرونی تأثیرگذار بر امور ایثارگران مطرح و با ارائه راهکارهای قانونی، کاستی‌ها و مشکلات عدم اجرای مفاد برنامه پنجم توسعه برطرف گردد تا امکان اجرایی شدن آن برای تسهیل امور ایثارگران فراهم شود.

مقدمه

با پایان جنگ تحمیلی و به‌وجود آمدن شرایط و نیازهای جدید پیرامون امور ایثارگران و در ادامه آن ادغام نهادهای مرتبط با ایثارگران و تشکیل بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۸۳، نیاز به تدوین یک سند راهبردی که دربرگیرنده همه قوانین مربوط به ایثارگران و رفع نیازهای قانونی آنان باشد، احساس می‌شد. این موضوع در ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی و مقرر گردیده سند راهبردی آن تهیه و به تصویب برسد. این سند تحت عنوان لایحه خدمت‌رسانی به ایثارگران توسط دولت تهیه و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه شد که پس از انجام مراحل قانونی و تصویب در مجلس شورای اسلامی با ایرادات شورای نگهبان مواجه شد که علیرغم گذشت چند سال هنوز به تصویب نهایی نرسیده است.

در این راستا با اتمام برنامه چهارم توسعه و تدوین لایحه قانون برنامه پنجم، دولت بر آن شد تا بخشی از نیازهای قانونی مربوط به ایثارگران را که در لایحه خدمات‌رسانی به ایثارگران دیده شده بود، در لایحه برنامه پنجم لحاظ نماید.^۱ اما با طی مراحل بررسی و تصویب این لایحه در مجلس شورای اسلامی، موادی از قانون

۱. اگرچه برخی از مواد مصوب مجلس شورای اسلامی پیرامون لایحه نظام جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه آمده است، این درحالی است که لایحه مذکور در ابتدا ۵۹ ماده را شامل می‌شد که پس از ارجاع به کمیسیون اجتماعی و سایر کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی براساس اصل هشتادوپنجم قانون اساسی مورد بررسی قرار گرفت و به ۷۸ ماده افزایش یافت. شورای نگهبان در اظهارنظر مورخ ۱۳۸۶/۱/۳۰ بر مواد مصوب مجلس شورای اسلامی ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی را وارد کرد و سرانجام لایحه مزبور به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده شد که هنوز پس از گذشت هفت سال تعیین تکلیف نشده است.



برنامه پنجم به امور ایثارگران اختصاص یافت. برخی از این مواد از جنبه تقنینی و نیز کارشناسی و قابلیت اجرایی دارای ایراداتی است که ایثارگران، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای متولی رسیدگی به امور ایثارگران را با مشکل و چالش مواجه کرده است. در ادامه به بررسی مسائل و ایرادات مربوط به این بخش می‌پردازیم.

۱. سیر قوانین و مقررات مرتبط با ایثارگران تا قانون برنامه پنجم توسعه

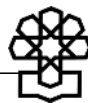
با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور تکریم، رسیدگی و ارائه خدمات به شهدا، جانبازان و زندانیان سیاسی که در راه تکوین و شکوفایی انقلاب اسلامی به شهادت رسیده، مجروح شده و یا در بند رژیم ستمشاهی بوده‌اند و نیز در راستای فرمان ۱۰ ماده‌ای امام خمینی (ره) بنیانگذار انقلاب اسلامی، بنیاد شهید انقلاب اسلامی براساس قوانین و مقرراتی که در شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران و دولت موقت وضع گردید، تشکیل شد و سپس قانون آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

همچنین به‌منظور حمایت و رسیدگی به امور خانواده‌های شهدا، جانبازان، اسرا و رزمندگان در بخش‌های مربوط به درمان، مسکن، آموزش و تسهیلات رفاهی و استخدام و اشتغال، امور فرهنگی و پژوهشی متأثر از نیازهای دوران جنگ تحمیلی و بعد از آن، قوانین دیگری در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. از سال ۱۳۶۸ وظایف مربوط به امور جانبازان به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و امور مربوط به آزادگان از زمان ورود افتخارآفرین‌شان در سال ۱۳۶۹ به ستاد

رسیدگی به امور آزادگان واگذار گردید. پس از درخواست مسئولان نهادهای ایثارگری و در اجرای فرمان رهبر معظم انقلاب اسلامی مبنی بر پذیرش پیشنهاد تجمیع نهادهای ایثارگری و همچنین مصوبات یکصد و هشتمین و یکصد و سیزدهمین جلسات شورای عالی اداری کشور، فرآیند مطالعه برای تجمیع و ادغام «مأموریت‌های مربوط به حوزه خانواده‌های شهدا، جانبازان و آزادگان در بنیاد شهید انقلاب اسلامی» با هماهنگی نماینده محترم رهبری در نهاد، پیریزی گردید. طراحی «سازمان و اعمال مدیریت راهبردی» اقتضا می‌کرد تا با بهره‌گیری از توان کارشناسی و تجارب موجود سه‌گانه ایثارگری تلاش لازم برای طراحی و تدوین طرح جامعی تحت عنوان «طرح تجمیع نهاد»، با پیش‌بینی سازمان اجرایی، ستاد تجمیع و کمیته‌های پنج‌گانه، کارگروه‌های تخصصی به انجام برسد. در نهایت طراحی و تدوین اصول و مبانی نهاد جدید در قالب سند چشم‌انداز، رسالت، اصول، اهداف، سیاست‌ها و راهبردها، خط‌مشی‌ها، رویه‌های اجرایی و ادبیات و مفاهیم «بنیاد شهید و امور ایثارگران» متأثر از مطالعات و مباحث گوناگون کارشناسی و با رویکرد بهره‌گیری از تجارب سایر ملل به‌منظور رفع دغدغه‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی تدوین نمود. در فصل چهارم این سند، اهداف در دو بخش: الف) هدف بنیادین و ب) اهداف کیفی تبیین شده‌اند که در بخش نخست «توسعه و تداوم راه و رسم عزت و فداکاری در بین ملت و امت اسلامی» و در بخش دیگر اهداف در محورهای ذیل بیان شده است:

۱. اهداف کیفی کلان حوزه فعالیت‌های فرهنگی - اجتماعی بنیاد در رابطه با جامعه هدف،
۲. اهداف حوزه فعالیت‌های فرهنگی - اجتماعی مربوط به آحاد و اقشار مختلف

کشور،



۲. اهداف حوزه فعالیت‌های مربوط به سلامت، معیشت و رفاه جامعه هدف.

علاوه بر اهداف، سیاست‌ها و راهبردها و نیز تدوین اصول و مبانی ایثارگران نیز در این سند لحاظ شده است. با شروع فعالیت‌های بنیاد شهید و امور ایثارگران گردآوری و تجمیع قوانین و مقررات مربوط به امور شهدا، خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان و لزوم تدوین سندی جامع که تأمین‌کننده همه نیازهای قانونی مربوط به این قشر، در دستور کار قرار گرفت. این موضوع در ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه در سال ۱۳۸۴ پیش‌بینی شد.^۱ اما با وجود تدوین لایحه خدمات‌رسانی به ایثارگران و ارائه آن در قالب لایحه به مجلس شورای اسلامی، پس از تصویب با ایرادات شورای نگهبان مواجه شد و در نهایت به منظور اتخاذ تصمیم نهایی و رفع اختلافات به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردید که علیرغم اقدامات انجام شده در جهت تصویب نهایی، تاکنون به نتیجه نرسیده است.

این مشکل دولت را بر آن داشت تا به منظور رفع نیازهای قانونی ایثارگران بخش‌هایی از مواد لایحه برنامه پنجم توسعه را به این موضوع اختصاص دهد. این مواد پس از تغییراتی عمدتاً به‌عنوان بندهایی از ماده (۴۴) و نیز ماده (۴۵) قانون برنامه پنجم به تصویب رسید. علیرغم اینکه دو بند از بندهای ماده (۴۴) (بندهای «ب» و «و») به دلیل ایرادات وارده اصلاح شد با این حال مشکلات و ابهامات این بندها

۱. «دولت موظف است نسبت به تدوین و اجرای سند راهبردی خدمات‌رسانی به ایثارگران و خانواده‌های معظم شهدا، جانبازان، آزادگان و خانواده آنان با رویکرد توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال، مسکن ارزاقیت، ارتقای سطح اجتماعی، درمانی، معیشتی و بهبود وضعیت آموزشی و فرهنگی، حفظ و تثبیت موقعیت شغلی آنان اقدام نموده و سازوکار نظارت بر حسن اجرای سند را پیش‌بینی نماید».

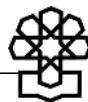
کاملاً برطرف نشده است، مضافاً اینکه ایرادات و اشکالات سایر بندها و مواد مرتبط به امور ایثارگران به قوت خود باقی است.

در بررسی مواد قانونی چهار برنامه توسعه قبلی درخصوص ایثارگران ذکر این نکته حائز اهمیت است که روند قانونگذاری در این حوزه به شدت به تغییرات زمانی در احوال ایثارگران وابسته است. در نگاه اول باید توجه داشت که تغییرات در وضعیت ایثارگران نباید در بازه‌های زمانی پنج‌ساله صورت گیرد چراکه برخی از نیازهای ایثارگران (مانند نیازهای بهداشتی و درمانی) با شرایط زمانی کوتاه‌مدت تغییر می‌کند و علاوه بر ایثارگران، نیازهای افراد تحت تکفل آنان (مانند تحصیل و اشتغال) را نیز باید به این محدوده اضافه کرد.

اما آنچه در ارزیابی پنج برنامه توسعه مشخص است، ایجاد انسجام بیشتر در هر برنامه نسبت به برنامه ماقبل خود است. این انسجام در برنامه پنجم بیشتر از سایر برنامه‌ها می‌باشد. در برنامه‌های اول و دوم عناوین مربوط به ایثارگران به موارد جزئی پرداخته که این روند در برنامه‌های بعدی به سوی کلی‌تر شدن سوق پیدا کرده است. در نهایت به نظر می‌رسد قوانین مربوط به ایثارگران هنوز از شمولیت کامل برخوردار نبوده و در مواردی موجبات تبعیض و نادیده گرفتن حقوق بخشی از آنان را در پی داشته است.

۲. جایگاه امور ایثارگران در اسناد بالادستی

در سیاست‌های کلی برنامه پنجم، ذیل امور اجتماعی، «اولویت دادن به ایثارگران انقلاب اسلامی در عرضه منابع مالی و فرصت‌ها و امکانات و مسئولیت‌های دولتی در



صحنه‌های مختلف فرهنگی و اقتصادی» به‌عنوان یک سیاست ازسوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است. بذل توجه مقام معظم رهبری از یک‌سو و ازسویی دیگر تخصیص امور در محورهای منابع مالی، ایجاد امکانات و فرصت‌های مقتضی و درخور و به‌کارگیری این قشر در جایگاه‌ها و مسئولیت‌های کشور از نکات مهم این سیاست ابلاغی می‌باشد. شمول ایثارگران در اولویت‌های اول کشور از نقطه‌نظر سیاست‌های کلان و تخصیص اموری خاص در جهت اکرام و ارج نهادن به مقام ایشان از منظر تصمیم‌سازی، باید مبنای قانونگذاری قرار گیرد.

۳. شاخص‌های تدوین قوانین و مقررات در امور ایثارگران

قانونگذاری در حوزه ایثارگران از حساسیت بسیار بالایی برخوردار است چراکه انگیزه اصلی این قشر برای دفاع از کیان کشور و نظام فراتر از ابعاد مادی بوده و لذا قوانین این حوزه نیز که درصدد است تا امتیازاتی را برایشان فراهم آورد باید به‌گونه‌ای باشد تا انگیزه‌های معنوی ایثارگران را خدشه‌دار ننماید. از این منظر طبقه‌بندی تسهیلات براساس درصد جانبازی و یا سنوات اسارت موجبات تبعیض میان ایثارگران را در پی دارد که این امر با میزان رشادت و سطح انگیزه در نبرد و دفاع مقدس همنهستی و هماهنگی ندارد. برای برون‌رفت از این حالت و زدودن تبعیضات به‌وجود آمده، بهتر است شاخص‌های تدوین قوانین در حوزه ایثارگری بازنگری شده و تصمیم‌سازی در بستر مؤلفه‌های نیازمحور انجام پذیرد.

نکته قابل تأمل دیگری که در قانونگذاری کمتر رعایت می‌شود، پیرامون

شاخص‌ها و تعاریف حوزه ایثارگران قرار دارد. در تدوین و تصویب قوانین و مقررات این حوزه مقتضی است فرامین و تدابیر، قوانین اساسی و موضوعه، گروه‌های ذینفع و خدمات‌گیرندگان و دیگر ارکان جهت‌ساز براساس تعاریف واحد به‌کار برده شوند تا در اجرا با دودستگی و ابهام از شناخت این حوزه مواجه نشویم.

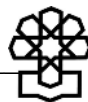
۴. نقد مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه

در این بخش از گزارش ضمن بررسی مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه، به بیان ایرادها و نقاط ضعف آنها می‌پردازیم:

۴-۱. بند «ک» ماده (۲۰)

در بند «ک» ماده (۲۰) مقرر شده که «شهریه دانشجویان جانباز بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و فرزندان آنان، فرزندان شاهد، آزادگان و فرزندان آنان و دانشجویان تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی از محل اعتبارات ردیف مستقل معاونت تأمین شود».

بررسی: این حکم در بند «ب» ماده (۵۰) قانون برنامه چهارم نیز آمده بود. عنوان شهریه عنوانی عام و شامل کل شهریه افراد مشمول می‌گردد ولی وجود عبارت «از محل اعتبارات مستقل معاونت» باعث گردید که در طول برنامه چهارم، اعتبارات اجرایی این قانون به‌طور کامل تخصیص داده نشود و بنیاد نیز به ناچار به تناسب اعتبارات تخصیص‌یافته شهریه مذکور را به‌صورت نوسانی تا سقف ۸۰



درصد پرداخت نماید. این موضوع موجب اعتراضات و شکایات متعدد به مراجع قانونی و بعضاً محکومیت بنیاد از سوی دیوان عدالت اداری شد. این اشکال باعث گردید که مجلس شورای اسلامی در بند «۱۱۳» قانون بودجه ۱۳۹۰ مقرر نماید که تحصیل افراد موضوع بند «ک» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم به صورت رایگان باشد.

پیشنهاد: در صورتی که مفاد بند «۱۱۳» قانون بودجه ۱۳۹۰ در سال‌های بعد نیز تمدید شود و یا به صورت قانون دائمی درآید، ابهامات موجود در بند «ک» ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم برطرف شده و این بند قابل اجرا خواهد بود، در غیر این صورت اشکالات مبتلا به بند «ب» ماده (۵۰) برنامه چهارم برای بند «ک» ماده (۲۰) برنامه پنجم متصور است.

۲-۴. بند «و» ماده (۲۸)

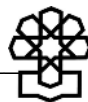
«در صورتی که دریافتی ایتارگران مشمول صندوق تأمین اجتماعی و صندوق بازنشستگی دیگری گردد، بازنشستگی در هر صندوق به‌طور مستقل انجام می‌گردد و با تحقق شرایط بازنشستگی ایتارگر در هر صندوق، از مستمری بازنشستگی آن صندوق بهره‌مند می‌شود».

بررسی: به موجب قانون الحاق یک تبصره به قانون استخدامی جانبازان، اسرا و افراد خانواده‌های شهدا مصوب ۱۳۷۵/۹/۷ «هرگونه دریافتی جانبازان و مستمری‌بگیران شهدا، مفقودین و اسرا و آزادگان از بابت وضعیت جانبازی، شهادت، مفقودالثر بودن و یا اسارت به موجب مقررات قانونی مانع از دریافت حقوق از بابت

استخدام رسمی یا غیررسمی، حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری به سبب قانون دیگر نبوده و دریافتی‌های فوق مشمول هیچ‌یک از مقررات مربوط به دریافت دو حقوق از صندوق دولت و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌باشد».

به عبارتی این امر مانع دریافت سایر دریافتی‌ها از جمله حقوق بر استخدام، مستمری و سایر نخواهد بود. در این راستا بخشی از جانبازان ضمن دریافت حقوق از بابت جانبازی خصوصاً حقوق حالت اشتغال، از حقوق بر استخدام و بازنشستگی و مستمری نیز برخوردار می‌باشند. اما اگر دو حقوق از بابت جانبازی (حقوق حالت اشتغال) و سایر حقوق‌ها از جمله حقوق مشمولین تأمین اجتماعی را دریافت کنند، با احراز شرایط بازنشستگی از دو حقوق بازنشستگی و مستمری برخوردار شوند، این امر از مصادیق دو حقوق با یک منشأ (بازنشستگی) می‌باشد که به موجب مقررات خلاف رویه صندوق‌ها بوده و یکی از دو حقوق بازنشستگی قطع می‌گردد، لذا بند «و» ماده (۲۸) در واقع رافع منع دریافت دو حقوق بازنشستگی تأمین اجتماعی و حقوق بازنشستگی سایر صندوق‌ها می‌باشد.

علیرغم صراحت قانون فوق‌الذکر، دیوان محاسبات و سازمان‌های نظارتی دریافت حقوق از بابت جانبازی (حقوق حالت اشتغال) در کنار سایر حقوق‌ها را از مصادیق دریافت دو حقوق از صندوق دولت دانسته‌اند و در نتیجه طی سال‌های اخیر دریافتی تعداد زیادی از جانبازان که علاوه بر حقوق حالت اشتغال، از سایر صندوق‌ها نیز حقوق دریافت می‌داشتند، قطع شده است، لذا از این حیث بند «و» ماده (۲۸) جنبه عام نداشته و افراد خاصی مشمول امتیاز این قانون می‌شوند که باعث ایجاد تبعیض



بین ایثارگران خواهد شد. اما در مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۳ دیوان محاسبات با طرح شکایات متعدد از سوی جانبازان سرانجام در نامه شماره ۳۸۱/۲۰۰/۲ به معاون اداری، مالی و برنامه‌ریزی بنیاد شهید و امور ایثارگران چنین ابلاغ کرده است که: «مطابق قانون الحاق یک تبصره به قانون استخدام جانبازان، اسرا و... مصوب مجلس شورای اسلامی هرگونه دریافتی جانبازان و مستمری‌بگیران شهدا، مفقودین و اسرا و آزادگان از بابت وضعیت جانبازی، شهادت، مفقودالاثر بودن یا اسارت با رعایت مقررات مربوط بلامانع بوده و در ارتباط با حقوق استخدام و اشتغال نمی‌باشد». همچنین طی سال‌های بعد و با عدم تمکین به قانون فوق از سوی برخی سازمان‌های مربوط و نیز با در نظر داشتن بند «و» ماده (۲۸) هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۰/۳/۲۱ رأی با شماره ۱۰۵ با موضوع «دریافت حقوق بازنشستگی یا وظیفه و سهمیه مستمری از دو صندوق بلامانع است» صادر کرد.^۱ در ادامه با

۱. رأی هیئت عمومی: نظر به اینکه مطابق ماده واحده قانون پرداخت حقوق وظیفه به فرزندان مستخدمین متوفی مصوب ۱۳۵۵/۱۱/۳ در صورت فوت مادر و پدری که مستخدم وزارتخانه‌ها یا مؤسسات یا شرکت‌های دولتی یا شهرداری‌ها باشند، فرزندان آنان می‌توانند با رعایت شرایط قانونی مربوط از هر دو حقوق وظیفه‌ای که طبق مقررات به علت فوت پدر و یا مادر برقرار شود، استفاده نمایند و بند «ج» ماده (۱۶۴) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۱ و بند «ج» ماده (۱۹۱) قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ و بند «ب» ماده واحده قانون اصلاح تبصره «۲» ماده واحده قانون اجازه پرداخت وظیفه و مستمری وراثت کارمندان مصوب ۱۳۳۸ و برقراری حقوق و وظیفه در مورد فرزندان و نوادگان اناث مصوب ۱۳۶۳/۱۰/۲ و اصلاحی ۱۳۷۹/۲/۱۳ در مقام تجویز پرداخت مستمری و حقوق وظیفه از صندوق‌های مربوطه با احراز شرایط قانونی به ذینفع می‌باشد. بنابراین رأی شعبه ششم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۲۵۰۳ مورخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۴ در حدی که متضمن این معنی است موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند «۲» ماده (۱۹) و ماده (۴۳) قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

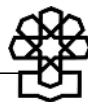
درخواست برخی شاکیان دال بر «صدور رأی وحدت رویه در اجرای ماده (۴۳) قانون دیوان عدالت اداری مورد استدعاست»، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با حضور رؤسا، مستشاران و دادرسان علی‌البدل شعب دیوان تشکیل و پس از بحث و بررسی و انجام مشاوره با اکثریت آرا صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه را لازم‌الاتباع قرار می‌دهد.

پیشنهاد: صراحت قانون در این باره مشخص است و به‌نظر می‌رسد مقررات سازمان تأمین اجتماعی و سایر صندوق‌های بازنشستگی نیاز به تنقیح و مرجع‌گیری از قوانین بالادستی دارند. در صورت عدم تمکین این بند از قانون، سازمان مربوطه مرتکب تخلف شده است.

۴-۳. بند «الف» ماده (۴۴)

فرزندان شهدا از کلیه امتیازات و مزایای مقرر در قوانین و مقررات مختلف برای شخص جانباز پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر نیز به استثنای تسهیلات خودرو و حق پرستاری و کاهش ساعت کاری برخوردارند. امتیازات ناشی از این بند شامل وابستگان فرزند شهید نمی‌شود.

بررسی: در بند «الف» موارد استثنا احصا شده و با عنایت به عام و کلیت قانون، به‌نظر می‌رسد فرزندان شهدا باید مشمول استفاده از کلیه امتیازاتی که در موارد استثنا وجود ندارند، از جمله قانون حالت اشتغال و بازنشستگی پیش از موعد و سایر موارد نیز شوند. از آنجا که جانبازان ۵۰ درصد عموماً افراد از کارافتاده بوده و



به موجب قانون بازنشستگی جانبازان مصوب ۱۳۶۷ و اصلاحات بعدی آن از مزایای بازنشستگی پیش از موعد بین ۳ تا ۱۰ سال سنوات ارفاقی برخوردارند، لذا چون در حکم این قانون فرزندان شهدا هم عرض و همانند جانبازان ۵۰ درصد دیده شده‌اند، لکن فرزندان شهدا درخواست استفاده از این تسهیلات را همانند جانبازان ۵۰ درصد دارند.

پیشنهاد: با عنایت به روح و موضوعیت قانون حالت اشتغال و قانون نحوه بازنشستگی جانبازان ناشی از کارافتادگی، موضوع بند «الف» این ماده که از حیث استفاده از تسهیلات و امتیازاتی که به واسطه میزان عارضه جسمی و روحی جانبازان از جمله قانون حالت اشتغال، برای فرزندان شهدا نیز ایجاد شده است، با اشکالات قانونی و اجرایی مواجه بوده و لذا پیشنهاد می‌گردد در وهله نخست کل تسهیلاتی که برای جانبازان بالای ۵۰ درصد در نظر گرفته شده احصا شوند تا مواردی که به موجب عارضه جسمی و روحی برای جانبازان در نظر گرفته شده حذف گردند و سپس براساس نیاز آن دسته از تسهیلات که صرفاً به واسطه عدم حضور سرپرست برای فرزندان شهدا به وجود آمده، همانند جانبازان ۵۰ درصد برایشان در نظر گرفته شود.

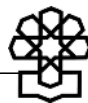
۴-۴. بند «ب» ماده (۴۴) (اصلاحی)^۱

«صد درصد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران شاغل و بازنشسته و افراد تحت تکفل آنان به‌عهده دستگاه اجرایی و صد درصد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان به‌عهده بنیاد شهید و امور ایثارگران است.

تبصره - دولت موظف است اعتبار لازم برای اجرای این قانون را هرساله بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید و در اختیار دستگاه‌ها و صندوق‌های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دهد.

با توجه به ابهامات بند «ب» ماده (۴۴) در مورد بازنشسته‌ها، طرح دوفوریتی در جلسه علنی ۱۳۹۰/۶/۶ مطرح و به تصویب رسید. قید کردن نام بازنشسته‌ها و مکلف نمودن بنیاد شهید و امور ایثارگران در پرداخت ۱۰۰ درصد هزینه‌های درمانی ایثارگران از تغییرات و تفسیرات این بند می‌باشد. همچنین منبع تأمین هزینه‌های این بند از بودجه‌های سنواتی نیز به‌طور شفاف در قالب یک تبصره به بند فوق اضافه گردید. اما کماکان ایرادات و ابهاماتی در این باره وجود دارد که در ذیل به بررسی آنها می‌پردازیم.

۱. قانون اصلاح بند «ب» ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران که در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ هفتم شهریورماه یک‌هزار و سیصد و نود مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۶/۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده و طی نامه شماره ۵۸۱/۳۶۴۳۷ مورخ ۱۳۹۰/۶/۸ به دولت ابلاغ گردید.



بررسی: در مقایسه صدر ماده (۴۴) و بند «ب» آن تناقضی وجود دارد به نحوی که کلمه ایثارگران همراه با پدر، مادر و همسر و فرزندان شهدا و همچنین جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنان در صدر ماده استفاده شده است؛ اما در بند «ب» ماده (۴۴) تنها از ایثارگران و افراد تحت تکفل نام برده شده که مشمول استفاده از تسهیلات این بند می‌باشند و این‌گونه برداشت می‌شود که سایر افراد صدر ماده (۴۴) مشمول استفاده از این بند نمی‌باشند و این امر باعث برداشت‌های متفاوت و سلیقه‌ای و نیز ابهام در اجرای قانون شده است.

پیشنهاد: پیشنهاد می‌شود کلمه ایثارگران و افراد تحت تکفل آنان که ذیل بند «ب» ماده (۴۴) آمده هسمو و هم‌نام با صدر ماده گردد.

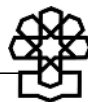
بررسی: ابهامی که ممکن است درخصوص این بند برای دستگاه‌های اجرایی مربوطه و بنیاد شهید و امور ایثارگران پدید آید ناظر بر عمق پوشش مربوط به هزینه‌های درمان است. این ابهام عبارت است از اینکه تناسبی میان میزان هزینه‌ها اعم از بیمه پایه، تکمیل و سایر با اولویت ایثارگری تعیین نشده است. به‌عنوان مثال آیا عمق پوشش فرزند جانباز ۲۵ درصد با سطح خدمات جانباز ۷۰ درصد به یک اندازه می‌باشد؟ همچنین عبارت «صد درصد هزینه‌های درمانی» دارای ابهام است و این‌گونه برداشت می‌شود که مشمولان ماده به هر میزان و مبلغی که هزینه درمانی پرداخت کنند، باید به آنان بازگردانده شود. اما چنین برداشتی با مواد متعددی از

۱. ماده (۴۴) - دولت به‌منظور استمرار، توسعه و ترویج فرهنگ ایثار و شهادت، در جهت حفظ کرامت ایثارگران با اولویت عرضه منابع مالی، فرصت‌ها، امکانات و تسهیلات و امتیازات به ایثارگران، پدر، مادر، همسر و فرزندان شهدا و همچنین جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنان، اقدامات زیر را انجام می‌دهد.

قانون برنامه پنجم مغایرت دارد، چراکه در آن مواد چگونگی تعیین سطح خدمات سلامت و هزینه‌های آن و نیز در سایر مواد ذیل سرفصل سلامت و بیمه سلامت، مرجع قانونی آن مشخص شده است و این ماده نیز با توجه به آن مواد باید تفسیر شود، در غیر این صورت به دلیل نامحدود بودن هزینه‌ها عملاً قابل اجرا نخواهد بود. به عنوان مثال ممکن است مشمولین این بند از حداکثر خدمات درمانی به منظور انجام عمل‌های زیبایی و یا تهیه مکمل‌های دارویی گران‌قیمت استفاده کنند که این امر با روح قانون در خصوص تأمین نیازهای اساسی و صرفاً درمانی ایثارگران و افراد تحت تکفل‌شان همخوانی و هماهنگی ندارد.

پیشنهاد: نص صریح این ماده تکلیف ۱۰۰ درصد برای دستگاه‌های مربوطه و تکلیف ۱۰۰ درصد بنیاد شهید و امور ایثارگران را در تأمین هزینه‌های درمانی مشخص نموده است. با این حال استفساریه در خصوص این بند به منظور تعیین عمق پوشش و تناسب آن با اولویت ایثارگری ولو به همان میزان ۱۰۰ درصد اجرای بند فوق را تسهیل می‌نماید.

بررسی: شاغلین و بازنشسته‌های مورد اشاره در این بند ناظر بر شاغلین و بازنشسته‌های دستگاه‌های اجرایی می‌باشد، لذا برای شاغلین و بازنشسته‌های بخش‌های کارگری و خصوصی و نیز شرکت‌ها، مؤسسات و بانک‌هایی که در راستای اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی به بخش خصوصی واگذار شده‌اند، هیچ تکلیفی تعیین نشده است. جانبازان شاغل در چنین شرکت‌هایی و بازنشستگان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی غیردولتی در تحت پوشش قرار گرفتن از



تسهیلات این قانون با مشکلات اجرایی و نیز قانونی مواجه هستند. از یکسو این شرکت‌ها و مؤسسات و بانک‌های خصوصی برای فرار از اجرای این قانون خود را خصوصی قلمداد می‌نمایند و ازسوی دیگر به دلیل شاغل بودن این افراد و اینکه بنیاد شهید و امور ایثارگران خود را تنها برای غیرشاغلین موظف به پوشش هزینه‌های درمانی می‌داند، لذا آن بنیاد خود را در مقام استتکاف از این قانون قلمداد می‌نماید.

پیشنهاد: توصیه می‌گردد به منظور رفع این مشکل پس از عبارت «ایثارگران غیرشاغل و» عبارت «ایثارگران شاغل در شرکت‌های دولتی و مؤسسات یا نهاد عمومی غیردولتی و» به بند «ب» ماده (۴۴) اضافه گردد.

۴-۵. بند «ک» ماده (۴۴)

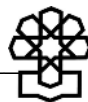
آزادگانی که به دلیل استفاده از دو برابر شدن سابقه اسارت زودتر از خدمت سی سال بازنشسته شده‌اند می‌توانند با بازگشت به خدمت، سی سال خدمت خود را تکمیل نموده و سپس با لحاظ سوابق اسارت به بازنشستگی نائل آیند.

بررسی: به استناد ماده (۱۳) قانون حمایت از آزادگان، ایام اسارت به میزان دو برابر به عنوان سابقه خدمت از هر لحاظ محاسبه می‌گردد، از این حیث بخش عمده‌ای از آزادگان خصوصاً آزادگان با سنوات بالا، ضمن استفاده از تسهیلات و امتیازات آموزشی در حین خدمت موفق به اخذ مدارک تحصیلی بالاتری شده لکن قبل از استفاده از مزایای مدارک تحصیلی مکتسبه و با داشتن شرایط سنی مناسب که می‌توانستند برای خود و محل خدمتشان مفید واقع شوند، با محاسبه ایام اسارت

به‌عنوان دو برابر سابقه خدمت بازنشسته پیش از موعد محسوب شده و با حداقل حقوق و مزایا و با تبعات روحی و مشکلات مالی ناشی از بازنشستگی زودرس مواجه می‌شوند. برای رفع این مشکل، در سال ۱۳۸۵ بخشنامه‌ای از سوی معاون اول رئیس‌جمهور به کلیه دستگاه‌ها ابلاغ شد تا در مورد آزادگانی که با محاسبه دو برابر ایام اسارت، شرایط بازنشستگی برایشان محرز شده در صورت تمایل به عدم بازنشستگی، دستگاه‌ها موظف باشند شرایط طبیعی بازنشستگی (۳۰ سال بدون محاسبه دو برابر سنوات اسارت) را برایشان در نظر بگیرند.

اما آن دسته از آزادگانی که قبل از این بخشنامه بازنشسته شده‌اند، نتوانستند از تسهیلات این بخشنامه استفاده نمایند و از مراجع قانونی درخواست رفع این مشکل و بازگشت به کار داشتند تا اینکه مراتب در این بند از قانون پیش‌بینی شد تا آزادگانی که تمایل به بازگشت به کار دارند بتوانند به اشتغال پردازند. هرچند این بند از قانون می‌تواند نیاز این دسته از آزادگان را رفع نماید لکن به لحاظ قانونی و اجرایی بازگشت شخص بازنشسته‌ای که مدتی از حقوق و مزایای بازنشستگی استفاده نموده و حال هیچ پست سازمانی متناسب برایش وجود نداشته و یا از لحاظ سنی شرایط قانونی و نیز هر سطح و نوع شغلی را ندارد، ممکن نخواهد بود و این مشکل از موانع اصلی اجرای این قانون است.

پیشنهاد: با توجه به اینکه غالباً پست افراد پس از بازنشستگی جایگزین می‌گردد و نیز معمولاً با فاصله گرفتن افراد از سیستم اداری، از مهارت و تخصص آنان کاسته می‌شود، لذا می‌توان گفت اجرای این قانون در هر صورت با محدودیت‌های



اداری همراه است و وجود این مشکلات با شأن و کرامت آزادگان عزیز سازگار نیست، پیشنهاد می‌شود آزادگانی که قبل از تصویب بند «ک» به بازنشستگی نائل شده‌اند در همین حالت باقی بمانند و قانون برای آزادگانی که هنوز بازنشسته نشده‌اند، اصلاح و اجرا شود، بدین نحو که «آزادگانی که به دلیل استفاده از دو برابر شدن سابقه اسارت زودتر از خدمت سی سال به شرایط بازنشستگی برسند، سی سال خدمت خود را تکمیل نموده و سپس با لحاظ سوابق اسارت به بازنشستگی نائل آیند و برای این افراد کل سوابق خدمت و اسارت جزء حقوق بازنشستگی محسوب خواهد شد».

۴-۶. بند «ل» ماده (۴۴)

وزارت مسکن و شهرسازی موظف است تا پایان برنامه، مسکن جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) تا پنجاه درصد (۵۰٪) را که حداقل دو سال سابقه حضور در جبهه داشته‌اند و همچنین آزادگان و فرزندان شهدا و جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر فاقد مسکن را در صورتی که قبلاً از زمین یا مسکن دولتی استفاده نکرده‌اند تأمین نماید.

بررسی: در این قانون برخلاف قوانین و مقررات موضوعه گذشته اولاً همسران شهدای فاقد مسکن که پیش از این از تسهیلات مسکن استفاده می‌کردند، قادر نیستند تا از تسهیلات این بند از ماده (۴۴) بهره‌مند شوند. ثانیاً به جهت گستردگی و حجم بالای جانبازان ۲۵ درصد تا ۵۰ درصد و منابع مالی محدود، قید دو سال سابقه

حضور در جبهه در این بند اضافه شد که این امر موجبات تبعیض و اعتراض جانبازان مزبور را به همراه مشکلات اجرایی فراهم آورد.

پیشنهاد: در بند «۱۲۶» ماده واحده قانون بودجه^۱ ۱۳۹۰ عبارت سابقه حضور در جبهه اصلاح و حذف شد که به نظر می‌رسد تداوم اجرای این رویه نیاز به اصلاح بند «ل» ماده (۴۴) از قانون برنامه پنجم توسعه دارد. توصیه می‌شود عین بند «۱۲۶» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ به علاوه عنوان همسران شهدا جایگزین بند «ل» ماده (۴۴) شود.

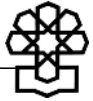
۴-۷. بند «م» ماده (۴۴)

جانبازانی که صورت سانحه و مدارک بالینی ندارند ولی از نظر کمیسیون پزشکی جانبازی آنان مورد تأیید می‌باشد متناسب با میزان جانبازیشان تحت پوشش بنیاد شهید قرار می‌گیرند.

بررسی: عنوان جانباز به افرادی گفته می‌شود که جانبازی ایشان احراز شده و دارای درصد جانبازی باشند؛ لذا به افرادی که درصد جانبازی آنها هنوز احراز نشده باشد، عنوان جانباز را نمی‌توان اطلاق کرد.

پیشنهاد: اولین عنوان جانباز به ایثارگر تغییر یابد.

۱. وزارت مسکن و شهرسازی موظف است تا پایان برنامه، مسکن جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و همچنین آزادگان و فرزندان شهدای فاقد مسکن را در صورتی که قبلاً از زمین یا مسکن دولتی استفاده نکرده‌اند تأمین نماید.



بررسی: در زمان جنگ به دلیل نبود تجهیزات درمانی و از بین رفتن مدارک پزشکی رزمندگان در مراکز درمان صحرایی و بیمارستان‌ها، عملاً برخی از رزمندگان دفاع مقدس با گذشت زمان و سپری شدن سال‌ها از زمان جنگ نتوانسته‌اند مدارک و مستندات مربوط به تشکیل پرونده از جمله صورت سانحه مجروحیت از یگان مربوطه و خصوصاً گواهی بستری همزمان با مجروحیت خود را که از جمله سوابق و مدارک قانونی برای احراز جانبازی است، تهیه نمایند. این موضوع فارغ از اینکه می‌تواند از برخی سوءاستفاده‌ها جلوگیری کند لکن موجب تضییع حقوق بخشی از رزمندگان که هم‌اکنون از عارضه جسمی و روحی ناشی از جنگ در رنج هستند، شده است. به همین دلیل این موضوع در این بند از قانون برنامه پیش‌بینی و تصویب شد. اما این قانون از جهاتی با مقررات جاری بنیاد شهید و امور ایثارگران مغایرت داشته و نیروهای مسلح را در اجرا دچار مشکل کرده است.

از تبعات این موضوع آن است که همه افرادی که در زمان دفاع مقدس در جبهه حضور داشته‌اند و عضو یکی از ارکان نیروهای مسلح بوده‌اند، برای اثبات ادعایشان مبنی بر مجروحیت در جنگ لازم است که وضعیت آنها به تأیید یگان مربوطه و برای افراد غیرنظامی به تأیید فرمانداری و مراجع ذیربط برسد و یا اینکه مدارک پزشکی بیمارستانی دال بر مجروحیت در زمان حادثه را داشته باشند. با تصویب بند «م» ماده (۴۴) حتی افرادی که مدارک فوق را نیز دارا بودند با فرض این بند از قانون، علی‌رغم وجود مدارک مذکور با ارائه درخواست ادعا از فرد، پرونده تشکیل شده که پس از تأیید کمیسیون پزشکی ذیربط درصد جانبازی تعیین می‌شود. تعیین درصد جانبازی در موارد عارضه شیمیایی، وجود ترکش و عوارضی که با حوادث و اتفاقات جنگی

سبب پیدایش موج انفجار و مشکلات روحی روانی می‌گردد، با استفاده از تجهیزات پزشکی قابل تشخیص می‌باشد. در غیر این صورت بنیاد شهید و امور ایثارگران در تأیید و تشخیص عارضه دچار مشکل شده که موجب ارائه تقاضا و درخواست‌های زیادی مبنی بر ادعای جانبازی و تعیین درصد شده است. همچنین مشخص نیست افراد با ارائه چه مدارکی (به غیر از صورت سانحه و مدارک بالینی) باید به کمیسیون پزشکی معرفی شوند.

پیشنهاد: مقرر گردد تمام افرادی که برای تعیین جانبازی و سطح آن به کمیسیون پزشکی بنیاد شهید و امور ایثارگران مراجعه می‌نمایند، در هر صورت استعلامی از یگان مربوطه و یا فرمانداری و مراجع ذیربط دال بر وجود یا عدم وجود مدارک بالینی ارائه نمایند. اگر مدارک در بانک‌های اطلاعاتی وجود داشت، به پیوست الصاق گردد و در غیر این صورت عدم وجود مدارک رسماً به کمیسیون ابلاغ شود. این امر در سطح قانونی در مجلس با تصویب استفساریه قابل حل و فصل بوده و در سطح مقررات با تدوین آیین‌نامه از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران مرتفع می‌گردد.

۸-۴. بند «و» ماده (۴۴) (اصلاحی)^۱

کلیه دستگاه‌ها مکلفند در چارچوب سهمیه استخدامی و جایگزینی نیروهای خروجی خود حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) نیازهای استخدامی خود را از میان

۱. بند «و» ماده (۴۴) در جلسه ۱۳۹۰/۱۱/۱۸ با اصلاحات و تفسیر جدید مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت که در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ به تأیید شورای نگهبان رسید و در مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲ به دولت ابلاغ گردید.



جانبازان و آزادگان فاقد شغل و فرزندان و همسران شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و فرزندان و همسران آزادگان بالای یک سال اسارت، معرفی شده از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران، تأمین و به استخدام آنان از محل مجوزهای مربوط و پست‌های بدون متصدی اقدام نمایند و پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان زیر سه سال اسارت و خواهران و برادران شهدا اختصاص دهند. در مواردی که نیاز به تخصص دارد رعایت شرایط علمی الزامی است.

تبصره «۱» - بنیاد شهید و امور ایثارگران موظف است فرزندان شاهد و جانباز و آزاده را با اولویت فرزندان شاهد و سپس فرزندان جانبازان براساس درصد جانبازی و فرزندان آزادگان براساس مدت اسارت مذکور در این بند معرفی نماید.

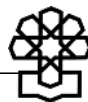
تبصره «۲» - فرزندان شاهد و جانباز و آزاده از شرط جنسیت برای استفاده از سهمیه استخدامی معاف و دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون الزام به رعایت شرط سنی، تحصیلی، معدل و آزمون و با احراز شرایط عمومی گزینش با هماهنگی بنیاد شهید و امور ایثارگران و از ابتدا، آنان را به صورت رسمی قطعی استخدام نمایند.

تبصره «۳» - کلیه مسئولین دستگاه‌ها پس از تعیین تکلیف سهمیه مذکور در این قانون می‌توانند اقدام به جذب نیروی انسانی مورد نیاز دستگاه خود نمایند.

با متخلفین از اجرای این قانون مطابق قوانین و مقررات مربوط رفتار می‌شود. معاونت توسعه مدیریت منابع انسانی رئیس‌جمهور و بنیاد شهید و امور ایثارگران بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های اجرایی نظارت می‌نمایند.

بررسی: از ابهاماتی که مانع از اجرای این قانون می‌باشد می‌توان به قید احراز شرایط علمی و نحوه و چگونگی پذیرش و جذب سهمیه ۵ درصد سایر مشمولان این بند اشاره کرد. هر دستگاهی می‌تواند براساس تبصره «۲» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری مدعی شود که احراز شرایط علمی و توانایی در مهارت‌های پایه از شروط استخدامی است، اما ازسوی دیگر و طبق تبصره «۳» همین ماده که مقرر می‌دارد «استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود» ادعای ایثارگران و افراد تحت تکفل آنها مبنی بر عدم لزوم احراز شرایط علمی برای ورود به خدمت و استخدام‌شان منطبق بر مقررات استخدامی ایثارگران شامل اولویت در ورود به خدمت و انتصابات و قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی، از تناقضات بند «و» می‌باشد، لذا جذب سهمیه فوق در نقطه شروع با مشکل مواجه می‌گردد و ازسویی حذف احراز شرایط علمی در برخی موارد مطابق با جایگاه آن پست و یا شغل نیست.

همچنین در قید «پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی به سایر جانبازان، آزادگان، رزمندگان و همسر و فرزندان آنان اختصاص می‌یابد» ابهاماتی وجود دارد دال بر اینکه اولاً آیا این سهمیه علاوه بر سهمیه ۲۵ درصد بوده و آیا مشمول معافیت‌های آن می‌باشد؟ و ثانیاً آنکه علاوه بر سهمیه استخدام، چرا سهمیه و اولویت استخدام



دستگاه‌ها در نظر گرفته نشده است. این مسئله موجب می‌گردد تا گروه عمده مشمولین این بند جهت استخدام به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های خاصی مراجعه کرده و سازمان مربوطه در جذب نیروهای مشمول این بند دچار تراکم و ازدحام می‌شود. ثالثاً قید «حداقل ۲۵ درصد نیازهای استخدامی» باعث می‌شود که اگر برای تأمین نیازهای استخدامی یک دستگاه از بین ایثارگران، متقاضی کافی وجود نداشت، آن ظرفیت بلااستفاده بماند.

ایراد دیگری که به این بند وارد است به آمار بالای مشمولان مدعی استفاده از بند «و» بازمی‌گردد که گستره وسیعی را شامل شده و اجرای این قانون را با مشکل و تراکم مراجعان مواجه کرده است.

پیشنهاد: احراز شرایط علمی جدا از احراز شرایط عمومی استخدام است و شرایط علمی و عمومی هر رده شغلی با توجه به ویژگی‌هایش تعریف و مشخص شده است. لذا حذف قید «در مواردی که نیاز به تخصص دارد رعایت شرایط علمی الزامی است» توجیه قانونی، اجرایی و شکلی ندارد. همچنین تفسیر این موضوع که آیا سهمیه ۵ درصد رزمندگان با سابقه حداقل شش‌ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و آزادگان زیر سه سال اسارت و خواهران و برادران شهدا، جدای سهمیه ۲۵ درصد صدر ماده است یا بخشی از آن محسوب می‌شود.

برای رفع مشکل عدم به حدنصاب رسیدن متقاضیان و بلا تکلیف ماندن سهمیه مزبور پیشنهاد می‌شود عبارت «به شرط وجود متقاضی» به ادامه «(۲۵٪) نیازهای

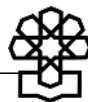
استخدامی خود را، اضافه شود.

همچنین توصیه می‌شود به بنیاد شهید و امور ایثارگران اختیار قانونی داده شود تا بار اداری و تراکم استخدامی ایجاد شده توسط این بند در طی برنامه میان‌مدت در چند سال توزیع شود.

۹-۴. ماده (۴۵)

ایثارگران و فرزندان شهدا برای یکبار از پرداخت مابه‌التفاوت برای پانزده سال سنوات بیمه‌ای ناشی از انتقال سوابق بیمه‌ای از یک صندوق بیمه و بازنشستگی به صندوق دیگر بیمه و بازنشستگی که ناشی از تغییر دستگاه استخدامی است، معافند. این مبلغ به عنوان مطالبه صندوق منتقل‌آلیه از دولت منظور و توسط دولت پرداخت و تسویه می‌شود.

بررسی: در این خصوص علاوه بر صندوق تأمین اجتماعی سایر صندوق‌ها نیز در نقل و انتقال سوابق حق بیمه مابه‌التفاوت دریافت می‌دارند، اما تفاوت در بار مالی ایجاد شده می‌باشد بدین نحو که در نقل و انتقال صندوق‌ها عمدتاً دو سهم دریافت می‌گردد که یکی سهم کارفرماست و دیگری سهم مستخدم، فارغ از این ماده قانونی سهم کارفرما یک رویه جاری بوده و در هر صورت برای تمامی افراد عادی و نیز ایثارگران در نقل و انتقال‌ها پرداخت می‌شود. در خصوص ایثارگران، اولاً سهم مستخدم در انتقال از تأمین اجتماعی به سایر صندوق‌ها جزء بدهی‌های کارفرما (که در اینجا همان صندوق تأمین اجتماعی است) به صندوق دیگر محسوب می‌شود که



خود بار مالی برای صندوق تأمین اجتماعی ایجاد می‌کند و ثانیاً آنکه مضاف بر این بدهی، سهم مستخدم در انتقال از صندوق‌های دیگر مانند صندوق‌های کشوری به صندوق تأمین اجتماعی مقدار قابل توجهی است که از یکسو عدم دریافت آن از ایثارگران و فرزندان شهدا بار مالی زیادی را ایجاد می‌کند و ازسویی دیگر به دلیل حجم زیاد تعهدات دولت (که در اینجا همان کارفرما محسوب می‌شود) به این صندوق، سازمان تأمین اجتماعی و شعب آن از اجرای این قانون استنکاف می‌ورزند. همچنین صندوق‌ها به دلیل مغایرت این ماده با ماده (۲۹)^۱ قانون برنامه پنجم توسعه که ذیل آن باید بار مالی ایجاد شده توسط دولت برای صندوق‌ها در بودجه سنواتی پیش‌بینی گردد، لذا در مقام مسئول اجرای ماده (۲۹)، خود را مجاز به عدم اجرای ماده (۴۵) می‌دانند.

پیشنهاد: با توجه به این نکته که حجم نقل و انتقالات و به تبع میزان مطالبات صندوق‌ها به خصوص صندوق تأمین اجتماعی در دوره‌های یک‌ساله نامشخص می‌باشد، لذا نمی‌توان بدین منظور ردیف بودجه‌ای خاصی را در قانون بودجه کل کشور در نظر

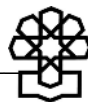
۱. ماده (۲۹) - کلیه تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیمات و مصوبات هیئت‌های امنا و مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه به استثنای احکام محاکم قضایی که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت باشد در صورتی قابل اجراست که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالیانه دستگاه یا صندوق ذیربط تأمین اعتبار شده باشد. در غیر این صورت عمل مراجع مذکور در حکم تعهد زائد بر اعتبار است و مشمول پرداخت ازسوی دستگاه یا صندوق‌های مربوطه نخواهد بود. دستگاه‌ها و صندوق‌های مربوط مجاز به اجرای احکام مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه که بار مالی آن تأمین نشده است، نیستند. اجرای احکام یاد شده فقط در حدود منابع مذکور ممکن است. در هر حال تحمیل کسری بودجه به دولت و دستگاه‌های اجرایی و صندوق‌ها غیرقابل پذیرش می‌باشد. مسئولیت اجرای این بند به عهده رؤسای دستگاه‌ها و صندوق‌ها و مدیران و مقامات مربوط است.

گرفت. لذا از جنبه تقنینی ماده فوق صراحت داشته و نهایتاً در حالت کلی دولت می‌تواند سرجمع اعتبارات مربوط به تعهدات مالی این ماده را علی‌الحساب و در غالب دیون خود در بودجه‌های سالیانه برای سازمان تأمین اجتماعی لحاظ نماید.

۱۰-۴. ماده (۶۰)

تعیین و اعمال امتیازات شغل و شاغل و فوق‌العاده‌های مربوط به ایثارگران (جانبازان، آزادگان، رزمندگان و فرزندان شهید و فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر) و اجرای سایر احکام قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد آنان باید به‌گونه‌ای صورت گیرد که دریافتی آنان بابت ایثارگری کاهش نداشته و امتیازات قانونی نظیر عدم نیاز به شرکت در آزمون‌های استخدامی و شرط سنی و تحصیلی کماکان اجرا و اعمال گردد.

بررسی: همان‌گونه که ملاحظه می‌شود ذیل این ماده اذعان می‌دارد «امتیازات قانونی نظیر عدم نیاز به شرکت در آزمون‌های استخدامی و شرط سنی و تحصیل کماکان اجرا و اعمال می‌گردد»، این درحالی است که در بند و ماده (۴۴) برای فرزندان شهدا، فرزندان آزادگان بالاتر از پنج سال سابقه اسارت و فرزندان جانبازان ۵۰ درصد به بالا (که شامل فرزندان جانبازان ۷۰ درصد نیز می‌گردد) و در بند و ماده (۴۴) اصلاحی برای فرزندان شهدا، فرزندان آزادگان بالای سه سال اسارت و جانبازان ۲۵ درصد، سهمیه ۲۵ درصد استخدامی و برای سایر جانبازان و آزادگان سهمیه ۵ درصد اختصاص داده شده است، لذا این ماده از قانون برنامه پنجم



توسعه با بند «و» ماده (۴۴) که اختصاصاً به موضوع تعیین سهمیه استخدامی برای ایثارگران و فرزندان‌شان است، در تعارض است.

پیشنهاد: توصیه می‌شود همه تکالیف و الزامات قانونی موضوع سهمیه استخدامی ایثارگران به صورت شفاف و صریح در یک ماده قانونی تعیین گردد. همچنین با توجه به در نظر گرفتن فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان پیشنهاد می‌گردد فرزندان آزادگان نیز در شمول این قانون قرار گیرند.

۴-۱۱. بند «ب» ماده (۶۵)

هرگونه به‌کارگیری افرادی که در اجرای قوانین و مقررات، بازخرید یا بازنشسته شده یا می‌شوند به استثنای مقامات، اعضای هیئت علمی، ایثارگران، فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان هفتاد درصد (۷۰٪) و بالاتر در دستگاه‌های اجرایی یا دارای ردیف یا هر دستگاهی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کند، ممنوع و...

بررسی: در این بند نیز ایراد وارده به عدم شمولیت فرزندان آزادگان مربوط می‌باشد که در همین قانون در خصوص عدم ممنوعیت به‌کارگیری فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان (۷۰ درصد) که بازنشسته و یا بازخرید شده‌اند، اشاره شده است، اما این امتیاز برای فرزندان آزادگان لحاظ نشده است.

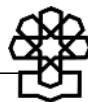
پیشنهاد: توصیه می‌شود فرزندان آزادگان دارای ۱۰ سال سابقه اسارت نیز مشمول مقررات این بند قرار گیرند.

۱۲-۴. ماده (۲۲۴) و (۲۲۶)

ماده (۲۲۴) - قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن با اصلاحات و الحاقات زیر برای دوره برنامه پنجم تنفیذ می‌شود.

ماده (۲۲۶) - احکام قوانین و مقرراتی که لغو یا اصلاح آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است در صورت مغایرت با احکام این قانون، در طول برنامه موقوف‌الاجرا می‌گردد.

بررسی: در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت احکام و مزایایی برای ایثارگران مقرر شده است که به موجب این مواد (ماده (۲۲۶) و (۲۶۶)) در طول برنامه پنجم تنفیذ شده‌اند. این درحالی است که در قانون برنامه پنجم احکام دیگری در همین زمینه وضع شده‌اند که مشخص نیست کدام یک باید به‌عنوان قانون ملاک عمل قرار گیرند. همان‌طور که از صدر ماده (۲۲۴) برمی‌آید، مواد قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به قانون برنامه پنجم توسعه تنفیذ شده‌اند. با وجود برخی از اصلاحات که ذیل ماده (۲۲۴) آمده باز هم برخی ابهامات به قوت خود باقی است. با این حال که سعی شده تا با تصویب ماده (۲۲۶) موارد مغایر و متعارض از قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ملغی‌الاثرباشد اما تشخیص مغایرت تاحدی سلیقه‌ای بوده و نیازمند ذکر عنوان دقیق می‌باشد. درحالی که مواد قانون تنظیم در تضاد و یا تقابل با برنامه باشند، تشخیص سهولت بیشتری دارد، اما در مواردی که روح قوانین تاحدودی هم‌عرض هستند و فقط در نصاب‌ها بالا و پایین می‌شوند، تمیز



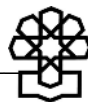
دادن تغییر منوط به طرز تلقی‌های دستگاهی که برخاسته از منفعت یا تضرر است، می‌گردد. به‌عنوان مثال ماده (۴۲) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ به موضوع اختصاص سهمیه حداقلی (۲۰ درصد) برای جذب ایثارگران در دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌باشد؛ حال آنکه در بند «و» ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه سهمیه حداقلی (۲۵ درصد) برای استخدام ایثارگران در نظر گرفته شده است؛ که این امر برداشت‌های متفاوتی از جمله تغییر بودن و بالعکس تنفیذی بودن این ماده را در پیشرو دارد. در موردی دیگر در ماده (۴۸) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موضوع جذب و استخدام یکی از فرزندان ایثارگران شاغل، فوت شده و یا از کارافتاده در کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و... مطرح شده است حال آنکه در مواد (۴۴) و (۶۰) قانون برنامه پنجم توسعه تعداد فرزندان برای شمولیت از قانون تعیین نشده است که این موضوع تفسیرها و برداشت‌های مختلف دستگاه‌ها در جذب نیرو را در پی دارد. همچنین مورد ابهام دیگر در بردارنده این رویکرد است که آیا با اتمام برنامه پنجم توسعه، مواد قانون تنظیم که به امور ایثارگران مربوط است، موقوف‌الاجرا و یا ملغی‌الاثرباقی می‌مانند و یا قابلیت اجرایی آنها باز می‌گردد.

جمع‌بندی

مسلم است درونمایه مواد قانون برنامه پنجم توسعه و هدف قانونگذار ایجاد تسهیلات و امتیازات جدید با رویکرد حمایت از فرزندان و خانواده ایشان می‌باشد، که

البته از بعد تقنینی و اجرایی با اشکالات و ایراداتی مواجه است. این ایرادات بیشتر دامنگیر دستگاه‌های اجرایی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و خود ایثارگران می‌باشد که نیاز به اصلاح و تفسیر را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.

در یک نگاه می‌توان ادعان داشت که موضوعات مواد ایثارگران بیشتر به درصدهای جانبازی، مدت اسارت و حضور در جبهه و سایر موارد از این دست اشاره دارد که ارائه تسهیلات و امتیازات قانونی برای این قشر بیشتر مبتنی بر همین میزان‌ها می‌باشد. منوط بودن این تسهیلات بر چنین کمیت‌هایی از طرفی ذات قانون و قانونگذاری بوده و ازسویی دیگر موجب بروز احساس تبعیض در بین ایثارگران می‌شود. برای مثال ممکن است فردی که یک سال در اسارت بوده به مراتب فشارها و مشکلات بیشتری را تحمل کرده باشد و یا اینکه کمی کردن درصدهای جانبازی می‌تواند موجبات طبقه‌بندی بین ایثارگران را در پی داشته باشد. به نظر می‌آید تصمیم‌گیران در این خصوص معیار معنوی و درونی بودن نیت ایثارگران را نادیده گرفته و در مقام قانونگذار اقدام به ارائه اجر و پاداش نموده‌اند. درحالت کلی به نظر می‌رسد طبقه‌بندی تسهیلات اعطایی به ایثارگران براساس معیارهای کمی در هر صورت احساس تبعیض و نارضایتی را در پی دارد. با وجود مشکلاتی چون محدودیت امکانات مناسب است تصمیم‌گیری و قانونگذاری در این زمینه برمبنای اولویت‌های استفاده‌کنندگان شکل گیرد، همانطور که براساس ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه نیز می‌بایست رویکرد قانونگذاری و تهیه سند راهبردی خدمات‌رسانی به ایثارگران با رویکرد توانمندسازی توأم باشد. به عبارتی خدمات حمایتی باید بیشتر



بر مبنای محرومیت‌ها و محدودیت‌های عملکردی ارائه شوند.

آنچه در این گزارش آمده بود نقدی پیرامون مواد قانونی حوزه ایثارگران در برنامه پنجم توسعه بود. در نگاه کلی بیشتر ایرادات پیرامون دو محور اصلی شامل میزان درصدها و ناهماهنگی در ارائه تسهیلات و نیز عدم هماهنگی در کاربست گروه‌های ذینفع و خدمات‌گیرندگان مشاهده می‌شود. به عبارتی عنوان ماده با بندهای آن در تعارض بوده و مغایر است. این تشتت در بندهای یک ماده قانون نیز دیده می‌شود. به عنوان مثال در جایی قانونگذار از کلیه اقربا و افراد تحت تکفل نام برده اما در گزاره و یا بند دیگر فقط به ذکر اصطلاح افراد تحت تکفل بسنده کرده و یا در جایی ایثارگران را به تفکیک نام برده و در جایی دیگر فقط عنوان ایثارگران را منظور از کل جامعه هدف قرار داده است. از این جمله می‌توان به مغایرت عنوان ماده (۴۴) با بند «ب» آن اشاره کرد که طبیعتاً باید قانون مآخر و یا عنوان اصلی، لازم‌الاجرا قرار گیرد که بعضاً در اجرا این پیروی صورت نگرفته است.

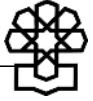
از دیگر ایرادات وارده می‌توان به تعارضات قانونی اشاره کرد که گاهاً یک منظور در دو بند قانونی به موازات هم آمده و دومی ناسخ دیگری شده است. داشتن عنوان کلی برای موضوعات مربوط به ایثارگران که شامل امور آموزشی، شغلی، درمانی و... می‌باشد از دیگر ضروریات قانونگذاری در این بخش است. همچنین در موادی از قانون برای فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان تسهیلاتی در نظر گرفته شده است که این امر تبعیضات میان فرزندان آزادگان با دیگران را در پی داشته است. ماده (۶۰) قانون برنامه پنجم توسعه مشمول ایراد فوق می‌شود.

ایراد تبعیض‌آمیزی که در برخی مواد قانون برنامه پنجم دیده می‌شود به

امتیازات آزادگان در مقایسه با جانبازان بازمی‌گردد. در قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران تفاوتی میان یک آزاده با ده سال سابقه اسارت و ۴۹ درصد جانبازی با یک جانباز ۲۵ درصد که فاقد سابقه اسارت می‌باشد، نیست، در برخی موارد نیز امتیازاتی برای فرزندان جانبازان لحاظ شده که مقتضی است این امتیازات برای فرزندان آزادگان هم مدنظر قرار گیرد. چنین تبعیضاتی سبب تضییع حقوق بسیاری از آزادگان در مقایسه با سایر ایثارگران می‌باشد.

با عمیق شدن در سایر قوانین مشاهده می‌شود الزام‌آور نبودن و غیرمکلف نبودن دستگاه‌های اجرایی که در قوانین حوزه ایثارگران به‌عنوان دستگاه فرعی متعهد به انجام امور شده‌اند، از مشکلات گریبانگیر بنیاد شهید و امور ایثارگران است. در مواردی هم که قانونگذار و یا دستگاه اجرایی متوجه ایراداتی شده‌اند سعی داشته تا این رویه نادرست در اسناد پایین‌دستی مانند بودجه سالیانه اصلاح گردد که ادامه این روند نیاز به تفسیر و یا تغییر در قانون بالادستی دارد. البته همه اصلاحات و تفسیرها خالی از اشکال نبوده و باید عطف به ماسبق بودن نیز در نظر گرفته شود.

در مجموع هدف قانونگذار ایجاد تسهیلات جدید برای ایثارگران و اقربای آنان بوده است، که البته از بُعد تقنینی و اجرایی با ابهامات و ایراداتی روبرو است و در موارد متعددی موجبات تبعیض را در پی داشته است. این ایرادها بیشتر متوجه دستگاه‌های اجرایی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و خود ایثارگران می‌باشد که نیاز به اصلاح و تفسیر در جهت روان‌سازی و ابهام‌زدایی قوانین این حوزه را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید.



منبع و مأخذ

- قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.



شماره مسلسل: ۱۲۴۶۱

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقدی بر مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه روابط کار، امور استخدامی و رفاه)

تهیه و تدوین: رضا مستمع

ناظر علمی: علی اخوان بهبهانی

همکاران: رسول رضایی، مظفر کریمی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۱