



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح اساسنامه بنیاد شهید»

مقدمه

بنیاد شهید انقلاب اسلامی، در مورخ ۱۳۵۸/۱۲/۲۲ با فرمان حضرت امام خمینی (ره) تأسیس شد تا امور مربوط به خانواده معظم شهدا و جانبازان را برعهده داشته باشد. این بنیاد در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۴ بنا بر مصوبه شورای انقلاب به سازمان بهزیستی ملحق و با تصویب قانون انتزاع بنیاد شهید از سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۱۰ مجلس شورای اسلامی، از این سازمان جدا و به‌عنوان یک نهاد انقلابی وابسته به نخست‌وزیر محسوب شد. در قانون مزبور مقرر شده بود حداکثر تا سه ماه اساسنامه مورد نظر توسط بنیاد تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد.

در تاریخ ۱۳۶۷/۹/۳ با عنایت به فرمان امام خمینی (ره) اداره امور جانبازان از عهده بنیاد شهید خارج و تشکیلات جدیدی به‌نام بنیاد مستضعفان و جانبازان این مهم را برعهده گرفت که اساسنامه این بنیاد در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۵ به تأیید مقام معظم رهبری رسید.

اساسنامه بنیاد شهید نیز نهایتاً در تاریخ ۱۳۷۷/۲/۲۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و پس از آن مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۷ طی فرمانی دستور تجمیع نهادهای متولی امور ایثارگران (بنیاد شهید، بنیاد جانبازان و ستاد رسیدگی به امور آزادگان) را صادر فرمود که شورای عالی اداری نیز به استناد این فرمان در مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۷ مصوب نمود کلیه مأموریت‌ها و وظایف مربوط به اداره امور خانواده شهدا، جانبازان و آزادگان در بنیاد شهید تجمیع و نام این بنیاد به بنیاد شهید و امور ایثارگران تغییر یابد. همچنین لازم به‌ذکر است که اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران در تاریخ ۱۳۸۷/۱/۱۸ براساس لایحه پیشنهادی دولت با عنوان «لایحه اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷» مورد اصلاح قرار گرفت.

طرح حاضر نیز که با عنوان «طرح اصلاح اساسنامه بنیاد شهید» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، در پی آن است تا با اعمال تغییرات و اصلاحاتی در ارکان و ترکیب ارکان این سازمان، گام مثبتی را در راستای تقویت پاسخگویی و حضور جامعه ایثارگری در نظارت و اظهار نظر بر عملکرد این نهاد از طریق تشکیل شورای عالی ایثارگری اعمال کند. اگرچه طرح حاضر اهداف ارزشمندی را دنبال می‌کند، لکن واجد اشکالاتی است که تحقق اهداف طراحان طرح را با تردید مواجه می‌سازد.

ارزیابی طرح پیشنهادی

۱. ماده واحده

۱-۱. مطابق ماده واحده براساس عبارتی کلی، «شورای عالی ایثارگران» جایگزین «هیئت امنا» در قانون اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران شده است. درحالی که مواد دیگری از اساسنامه مزبور ناظر به هیئت امنا و اعضای آن است که در طرح پیشنهادی مغفول مانده است. به‌عنوان نمونه ماده (۱۰) قانون اساسنامه

مشخصات طرح

دوره دهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۴۲

شماره چاپ:

۴۴۱

تاریخ چاپ:

۱۳۹۵/۱۲/۱۸

معاونت پژوهش‌های

اجتماعی - فرهنگی

دفاتر: مطالعات

اجتماعی

مطالعات اقتصاد

بخش عمومی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۵۳۷۰

تاریخ انتشار:

۱۳۹۶/۲/۱۹

ناظر به وظایف هیئت امناست. درحالی که در بند «ج» تبصره «۲» طرح پیشنهادی وظایف شورای عالی ایثارگران مشخص شده است. حال مشخص نیست آیا این امر به منزله نسخ ماده (۱۰) اساسنامه می باشد یا خیر.

۲-۱. از آن جایی که این طرح درصدد اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید است لازم است عنوان آن به صورت زیر اصلاح شود: «طرح اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی». همچنین تاریخ تصویب قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی، ۱۳۷۷/۲/۲۷ است که در ماده واحده به اشتباه ۱۳۷۷/۷/۲۷ درج شده است.

۲. تبصره «۱» ماده واحده

۲-۱. در تبصره «۱»، رزمنده یا رزمندگان به مشمولین اساسنامه اضافه شده اند بدون آنکه هیچگونه توجیهی برای آن ارائه شده باشد. از آنجا که در زمان تصویب اساسنامه و اصلاحیه آن هم رزمندگان یقیناً اعمدانه در جامعه هدف منظور نشده اند، لذا اضافه کردن آنان به جامعه هدف تغییری بزرگ محسوب می شود که در اجرای اساسنامه سؤالات بسیار از جمله مسائل مالی ایجاد می نماید. این تغییر بدون انجام بررسی های لازم درباره تبعات آن از جمله تبعات مالی و ارائه دلایل قانع کننده قابل تأیید نیست و باید حذف شود. در این مورد بی تردید ممنوعیت اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ساری و جاری است.

۲-۲. در بند «ب» تبصره «۱» به نظر می رسد تعداد اعضای شورای ایثارگران استان، لاقلاً در بعضی استان ها دارای کثرتی خواهد بود که انجام وظایف آن را دشوار می سازد. به علاوه تعداد اعضای این شورا معین و محدود نیست.

۲-۳. عبارت اخیر مذکور در بند «ج» تبصره «۱» که بیان می دارد: «در ازای هر ۱۰ هزار نفر به انتخاب شورای ایثارگران هر استان انتخاب می گردد»، فاقد مفهوم مشخص است. احتمالاً مراد از آن توضیح چگونگی تشکیل شورای عالی ایثارگران بوده که ناقص و نامفهوم نوشته شده و باید به نحوی اصلاح شود که نحوه تشکیل شورای عالی ایثارگران را توضیح دهد.

۲-۴. انشای بند «ج» تبصره «۱» اشکال دارد که باید اصلاح شود. ظاهراً هدف از این بند آن است که چگونگی تشکیل شورای عالی ایثارگران را توضیح دهد، در این صورت باید گفت که در اینجا هم تعداد اعضای شورای عالی معین و محدود نشده است.

۳. تبصره «۲» ماده واحده

۳-۱. چون انتصاب به پست رئیس بنیاد هر شهرستان یا مدیرکل بنیاد در استان باید با رعایت مقررات اداری، استخدامی و با صلاحدید مقامات اداری انجام شود و یک تصمیم مدیریتی است، بنابراین انتصاب اشخاص (از جامعه هدف) که رابطه استخدامی با بنیاد ندارند، یا در صورت دارا بودن چنین رابطه ای، شرایط احراز پست را ندارند توسط شورای شهرستان یا استان امکان پذیر نیست. اصولاً انتصاب به پست های سازمانی یک تصمیم اداری در چارچوب مقررات اداری و استخدامی مربوطه است که باید در سلسله مراتب اداری انجام شود تا پاسخگویی در مقابل مقامات بالاتر امکان پذیر باشد، در غیر این صورت شیرازه اداره امور بنیاد از هم گسیخته خواهد شد.

۳-۲. با عنایت به اینکه طبق ماده (۱۲) قانون فعلی و بند «ج» ماده واحده پیشنهادی، رئیس بنیاد نهایتاً توسط رئیس جمهور تأیید و توسط مقام معظم رهبری منصوب می شود، لذا عزل وی صرفاً با تصمیم شورای عالی ایثارگران (بند «ج» تبصره «۲») منطقی نیست. ضمناً در بند «ج» تبصره «۲» استناد به بند «۷» ماده (۱۰) اساسنامه صحیح نیست و بین مطالب این دو بند ارتباطی وجود ندارد.

۳-۳. جزء «۲» بند «الف» با جزء «۲» بند «ب» در تعارض است. چراکه در اولی انتخاب نمایندگان ایثارگران استان در شورای عالی ایثارگران کشور از وظایف شورای ایثارگران شهرستان محسوب شده و لکن در دومی این امر برعهده شورای ایثارگران استان گذاشته شده است. لازم به ذکر است در ذیل بند «ج» تبصره «۲» ماده (۱۲) اساسنامه به اشتباه ماده (۱۱۲) درج شده است.

۴. تبصره «۳» ماده واحده

۴-۱. در تبصره «۳» آمده است؛ «انتخابات شورای ایثارگران و رئیس بنیاد شهید برای چهار سال می باشد که انتخاب آن در سالروز

تأسیس بنیاد شهید انجام می‌شود». در این خصوص تبصره هم ایراد ویرایشی دارد و هم واجد ابهام است. چراکه اولاً مشخص نیست مقصود از شورای ایثارگران در این تبصره کدام یک از اقسام شوراهای ایثارگران می‌باشد. به‌ویژه باتوجه به اینکه ایجاد این شوراها به‌صورت سلسله‌مراتبی بوده و انتخاب همزمان آنها امکانپذیر نیست و ابتدا باید شورای ایثارگران شهرستان تشکیل و متعاقب آن شورای ایثارگران استان و عالی ایثارگران تشکیل شود. ثانیاً براساس احکام قبلی این ماده واحده جهت انتخاب رئیس بنیاد سازوکار خاصی وجود داشته و ذکر انتخابات آن در این تبصره فاقد وجه است.

۲-۴. در تبصره «۳»، کلمه «انتخابات» در ابتدای تبصره باید به‌عبارت «دوران تصدی» و کلمه «انتخاب» باید به کلمه «شروع» اصلاح شود.

۵. تبصره «۴» ماده واحده

در تبصره «۴» دو مقوله رسمیت جلسات و تعداد آرای لازم برای تصمیم‌گیری خلط شده، باید این دو از یکدیگر تفکیک و حکم مناسب برای هر یک نوشته شود.

۶. تبصره «۶» ماده واحده

در تبصره «۶» عبارت «بنیاد امور ایثارگران» به‌کار رفته که ناقص است و باید «بنیاد شهید و امور ایثارگران» ذکر شود. مفاد این تبصره باید بدین شرح اصلاح شود: «تبصره «۶» - آیین‌نامه اجرایی نحوه انتخاب اعضای شوراهای شهرستان، استان و شورای عالی ایثارگران به پیشنهاد مشترک وزارت کشور و بنیاد شهید و امور ایثارگران به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

۷. ارزیابی محتوای طرح

۱-۷. طبق بند «۷» ماده (۱۰) اساسنامه فعلی (اصلاحی سال ۱۳۸۷)، بررسی و تأیید تغییرات و اصلاحات اساسنامه پس از اخذ موافقت مقام معظم رهبری به‌منظور سیر مراحل تصویب، از جمله اختیارات هیئت امنای می‌باشد، بنابراین تهیه و پیشنهاد این طرح بدون رعایت فرآیند بالا و به‌ویژه بدون اخذ موافقت قبلی مقام معظم رهبری قابل تأیید نیست.

۲-۷. در بند «۷» ماده (۱۱) اساسنامه فعلی، «نظارت بر حسن جریان امور بنیاد» به‌طور کلی برعهده نماینده ولی فقیه گذارده شده است و لذا پاسخگویی رئیس بنیاد و نظارت بر عملکرد وی از طریق نماینده ولی فقیه در اساسنامه پیش‌بینی شده و نکته مفغولی نیست که نیاز به این اصلاحیه و تغییر ارکان بنیاد داشته باشد.

۳-۷. محتوای اصلی این طرح جایگزین کردن هیئت امنای به‌وسیله شوراها (شهرستان، استان و عالی) است که نمایندگان منتخب جامعه هدف (خانواده‌های شاهد، جانبازان، آزادگان و خانواده‌های آنان، موضوع تعریف بند «الف» ماده (۴) اساسنامه اصلاحی) می‌باشند. در مورد اختیارات شورای ایثارگران شهرستان و شورای ایثارگران استان طی بندهای بالا اظهارنظر شده و در اینجا اضافه می‌شود که این دو رکن در واقع اختیار چندانی ندارند جز اینکه موجبات انتخاب اعضای شورای عالی (جایگزین هیئت امنای فعلی) را فراهم می‌آورند. بنابراین لازم است در خصوص شورای عالی دقت بیشتر به عمل آید. در ابتدا باید گفت اعضای هیئت امنای فعلی، طبق ماده (۹) اساسنامه اصلاحی، مرکب از رئیس‌جمهور، نماینده ولی فقیه، رئیس بنیاد، تعدادی از وزرا و سه نفر از افراد بصیر در امور فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی از میان جامعه هدف (طبق تعریف بالا) می‌باشد. بدین ترتیب ترکیب هیئت امنای چنان است که ضمن بهره‌گیری از صلاحیت‌ها و اختیارات بالاترین مقامات کشور برای پیشبرد امور بنیاد، به‌واسطه استفاده از شخصیت‌ها و افراد بصیر از جامعه هدف (خانواده‌های شاهد، جانبازان، آزادگان و خانواده‌های آنان) ارتباط مناسب را با ایثارگران و خانواده آنان برقرار کرده است. با نگاهی به اختیارات و وظایف هیئت امنای در ماده (۱۰) اساسنامه ترکیب مناسب هیئت امنای برای انجام وظایف آن بیشتر ملاحظه می‌شود.

حال چنانچه به ترکیب اعضای شورای عالی توجه کنیم درمی‌یابیم که اعضای آن فقط از بین جامعه هدف انتخاب شده‌اند، یعنی کسانی که از خدمات بنیاد بهره‌مند می‌شوند. این اشخاص علاوه بر آنکه به احتمال قوی صلاحیت ایفای وظایف مندرج در ماده (۱۰)

اساسنامه را ندارند، از امتیازات اداری، مالی و حقوقی (صلاحیت حاکمیتی) که مقامات عضو هیئت امنا دارند بی‌بهره خواهند بود و در نتیجه تصمیمات آنان با مقتضیات و نظامات اداری، مالی و حقوقی کشور و منافع و مصالح جامعه هدف بیگانه و ناهماهنگ خواهد بود. این ترکیب شورای عالی به واسطه محرومیت از حمایت بالاترین مقامات حکومتی نه تنها نمی‌تواند در بهبود وضعیت فعلی خدمات مورد نیاز جامعه هدف مؤثر باشد، بلکه موجب بروز اشکالاتی برای آن خواهد شد.

جمع‌بندی

۱. ایرادات و ابهامات حقوقی و ویرایشی طرح که در این بررسی به برخی از آنها پرداخته شد، به نحوی است که در صورت تصویب، اجرای آن را با مشکلات متعدد و بازدارنده‌ای مواجه خواهد کرد. ایرادات و ابهامات مورد اشاره صرفاً شکلی نیست، بلکه در واقع نشئت گرفته از اهداف، مفاهیم، سازوکارها و جزئیات تعیین‌کننده‌ای است که به اندازه کافی مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

۲. اهداف اصلی طرح که اعمال نظارت بر رئیس بنیاد و مشارکت بیشتر جامعه هدف (طبق تعریف قانونی) در تأمین منویات قانونگذار (در اساسنامه بنیاد و سایر قوانین مربوط) است از طریق سازوکارهای این طرح ممکن به نظر نمی‌رسد. دلایل آن به شرح زیر است:

• با افزودن قشر رزمندگان به جامعه هدف، مضمولین قانون افزایش چشمگیری خواهد یافت که تأمین تسهیلات به روال گذشته را دشوار می‌سازد. تعریف و مصادیق رزمندگان کاری دشوار است و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی هم از موانع محسوب می‌شود.

• شوراهای شهرستان و استان صرفاً دو وظیفه برعهده دارند:

- مشارکت در انتخاب رئیس بنیاد شهرستان و مدیرکل استان،

- انتخاب اعضای شورای بالاتر (شورای استان و شورای عالی).

صرفنظر از اینکه نظامات مدیریتی و پاسخگویی بنیاد شهید و امور ایثارگران با اجرای این سازوکار مغایرت دارد، اما در فرض اجرا هم نمی‌تواند تأثیر چشمگیر در نتایج تصمیمات داشته باشد. زیرا مدیران مذکور هم ناچار در چارچوب اختیارات محدود خود می‌توانند تصمیم‌گیری کنند.

• جایگزینی هیئت امنا توسط شورای عالی ایثارگران مهمترین نتیجه این طرح خواهد بود که آن هم به دلیل محروم کردن این رکن از پشتیبانی‌های مادی و معنوی رئیس‌جمهوری، چند نفر وزیر، در رئیس سازمان و بیگانگی شورای عالی با نظامات اداری - مالی کشور و عدم صلاحیت در انجام وظایف خطیر هیئت امنا نتیجه‌ای عکس اهداف پیشنهاددهندگان طرح خواهد داشت.

• از آنجایی که طبق اساسنامه، نماینده ولی فقیه مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور را برعهده دارند، لذا شورای عالی نمی‌تواند به‌طور موازی و متداخل نقش نظارتی داشته باشد. این امر می‌تواند موجب بروز اختلاف و ناهماهنگی بین این دو رکن شود که قابل تأیید نیست.

۳. با توجه به مراتب بالا طرح پیشنهادی نمی‌تواند اهداف مورد نظر پیشنهاددهندگان را تأمین کند، مگر آنکه اشکالات آن طی نشست‌های کارشناسی و با حضور ذینفعان و صاحب‌نظران این حوزه برطرف شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

۱. طرح پیشنهادی مذکور به لحاظ ویرایشی و حقوقی دارای ابهام است و نیازمند اصلاح و بازنگری است.

۲. برگزاری انتخابات جهت تعیین اعضای شوراهای ایثارگران و تشکیل این شوراها دارای بار مالی و موجب افزایش هزینه‌های عمومی می‌گردد، لذا مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

لذا پیشنهاد می‌گردد ابتدا طرح مذکور توسط کمیته‌ای مشترک با حضور اعضای کمیسیون اجتماعی و بنیاد شهید و امور ایثارگران بررسی و سپس در قالب لایحه از سوی دولت تقدیم مجلس شورای اسلامی گردد.