



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال سوم

شماره ثبت:

۸۳۱

شماره چاپ:

-

تاریخ چاپ:

-

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:

علی صابری دمنه

ناظران علمی:

حسین محمدی احمدآبادی
مهدی عبدالملکی

شماره مسلسل:

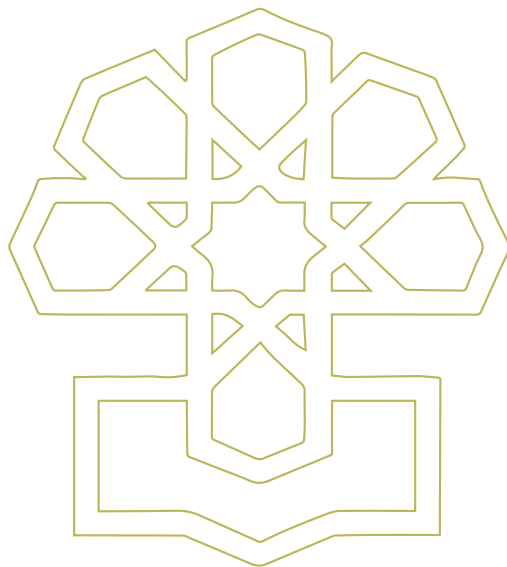
۲۴۰۱۸۴۸۶

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۷/۲۵



دفتر مطالعات حقوقی



اظهار نظر کارشناسی درباره:

« طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران »



مقدمه

قانون گذار در ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه به منظور جبران عقب ماندگی استان‌های مناطق عملیاتی دفاع مقدس دستگاه‌ها را مکلف به اقداماتی کرده و مزایا متعددی را برای این مناطق پیش‌بینی نموده است؛ از جمله اینکه در بندهای «ث» و «ج» ماده مذکور، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی موظف شده‌اند؛ مزایا و فوق‌العاده‌هایی را برای شاغلان مناطق عملیاتی دفاع مقدس اعمال نمایند. علی‌رغم تصریح ماده مذکور، برخی از دستگاه‌ها با برداشت اشتباه و تفسیری متفاوت از خواسته قانون گذار، این ماده را به گونه‌ای اجرا نموده‌اند که طیف وسیعی از افرادی که مطابق نظر قانون گذار باید مشمول این ماده قرار می‌گرفتند از شمول آن خارج گردیده‌اند. از طرف دیگر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه شماره ۷۳۴ مورخ ۱۴۰۱/۴/۷ مقرر نموده است که مزایای موضوع بند «ث» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه به شاغلانی قابل پرداخت است که در بازه زمانی ۱۳۵۹/۶/۳۱ لغایت ۱۳۶۷/۵/۲۷ در مناطق عملیاتی دفاع مقدس خدمت نموده‌اند و به افرادی که بعد از تاریخ‌های فوق استخدام شده‌اند، قابل پرداخت نیست. با عنایت به اجرای اشتباه ماده (۱۱۲) توسط دستگاه‌های اجرایی و همچنین برداشت خلاف خواسته قانون گذار و فلسفه وضع ماده مذکور، طرح دوفوریتی استفساریه ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه با شماره ثبت ۸۳۱ در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۳۰ تقدیم مجلس گردید و کمیسیون اجتماعی در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۴ استفساریه مذکور را به تصویب رساند که در ادامه مصوبه کمیسیون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

در ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و بندهای «ث» و «ج» آن مقرر گردیده است: «به منظور جبران عقب ماندگی های استان های مناطق عملیاتی دفاع مقدس:

ث - سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور موظفند اعتبار لازم را برای اعمال سقف فوق العاده پیش بینی شده در بند (۱) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری برای کارکنان شاغل در این مناطق از سال اول اجرای قانون برنامه تأمین و اعمال نمایند.

ج - سازمان و سازمان اداری و استخدامی کشور مکلفند نسبت به صدور احکام پرداخت مزایای شاغلان مناطق عملیاتی دفاع مقدس برابر جداول و ضوابط ابلاغی سال ۱۳۷۶ سازمان امور اداری و استخدامی کشور از سال دوم اجرای قانون برنامه اقدام نمایند». قانون گذار به دلیل وجود مشکلاتی همچون بیکاری، مشکلات اجتماعی و عقب ماندگی های ناشی از زمان جنگ و از بین رفتن زیرساخت های اجتماعی اقدام به وضع ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و بندهای آن نمود. پس از اجرای این قانون، جهت تسری مزایای مذکور در این ماده به بازنشستگان، در سال ۱۳۹۸ مجلس دهم طرح دوفوریتی استفساریه بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه را به تصویب رساند و در آن مقرر نمود: «شاغلانی که در زمان دفاع مقدس در دستگاه های اجرایی مناطق عملیاتی موضوع مصوبه ۱۳۷۶ ستاد کل نیروهای مسلح خدمت کرده و در آن زمان یا پس از آن بازنشسته شده اند مشمول مزایای مندرج در بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه می شوند». اما شورای نگهبان مصوبه مجلس را از آنجا که تفسیر نبوده و قانون گذاری جدید است، مغایر با اصل (۷۳) قانون اساسی تشخیص داد زیرا مصوبه مجلس منجر به توسعه قانون می گردید و بازنشستگان را نیز مشمول بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه می کرد.

در مجلس یازدهم طرح استفساریه بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۱۱ با اصلاحاتی به تصویب رسید و شورای نگهبان نیز آن را تایید نمود. مطابق این استفساریه مقرر گردید: «منظور از شاغلان مناطق عملیاتی دفاع مقدس موضوع بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴، کلیه مستخدمانی هستند که از زمان شروع دفاع مقدس در آن مناطق اشتغال داشته یا دارند». قانون گذار با وضع این استفساریه به دنبال این هدف بود که هم کسانی که در دوران دفاع مقدس از زمان شروع دفاع مقدس به نوعی در آنجا بودند از مزایای مقرر در بند «ج» ماده (۱۱۲) برخوردار شوند و هم کسانی که همین الان در مناطق جنگی مشغول خدمت هستند از این مزایا برخوردار باشند^۲ تا از این طریق عقب ماندگی های مناطق جنگی و عملیاتی جبران شود.

با عنایت به مطالب فوق روشن گردید هدف قانون گذار از وضع ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه جبران عقب ماندگی در استان های مناطق عملیاتی بوده و بدین منظور نیز بندهای «ث» و «ج» این ماده را تصویب نموده است، تا به واسطه فوق العاده و مزایایی که در این بندها در نظر گرفته شده؛ علاوه بر اینکه از مهاجرت کارکنان شاغل در مناطق عملیاتی دفاع مقدس جلوگیری نماید، تشویقی نیز برای کارکنانی شود که از این پس در این منطق مشغول می گردند و بدین واسطه زمینه برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز در این مناطق جهت رفع عقب ماندگی فراهم گردد. اما با وجود هدف و فلسفه وضع این قانون، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۷۳۴ مورخ ۱۴۰۱/۵/۳ مقرر نمود: «مزایای موضوع بند «ث» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه به شاغلانی قابل پرداخت است که در بازه زمانی ۱۳۵۸/۶/۳۱ لغایت ۱۳۶۷/۵/۲۷ در مناطق عملیاتی دفاع مقدس خدمت نموده اند و به افرادی که بعد از تاریخ های فوق استخدام شده اند، قابل پرداخت نیست». لذا چنین برداشتی که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه است؛ به نظر می رسد مغایر فلسفه و هدف وضع قانون مذکور می باشد. بنابراین طرح دو فوریتی استفساریه ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه در تاریخ ۱۴۰۱/۶/۳۰ تقدیم مجلس گردید و کمیسیون اجتماعی در تاریخ ۱۴۰۱/۷/۲۴ استفساریه مذکور را به شرح زیر به تصویب رساند:

۱. روزنامه رسمی - مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (دوره دهم) - جلسه ۷۰ - صفحه ۱۷

۲. روزنامه رسمی - مذاکرات جلسه علنی مجلس شورای اسلامی (دوره یازدهم) - جلسه ۴۶ - صفحه ۳

«آیا فوق‌العاده و مزایای موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه شامل کلیه مستخدمانی است که از زمان شروع دفاع مقدس و پس از آن در مناطق عملیاتی تعیین شده توسط ستاد کل نیروهای مسلح اشتغال داشته یا دارند؟

پاسخ: بلی. فوق‌العاده و مزایای موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه شامل کلیه مستخدمانی است که از زمان شروع دفاع مقدس و پس از آن در مناطق عملیاتی تعیین شده توسط ستاد کل نیروهای مسلح اشتغال داشته یا دارند».


در مقام ارزیابی مصوبه مذکور باید اشاره نمود که اگرچه کمیسیون محترم با این استفسار به تلاش نموده است؛ مانع برداشت اشتباه از ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و بندهای «ث» و «ج» ماده مذکور گردد، لکن به نظر می‌رسد دو نکته در رابطه با این استفسار به مفعول واقع شده است: اولاً ارتباط استفسار به مصوب کمیسیون با استفسار به بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۹/۹/۱۱ دارای ابهام است و از این جهت مغایر جزء «۸» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری^۱ به نظر می‌رسد. ثانیاً با عنایت به اینکه در متن استفسار به کلیه مستخدمانی که از زمان شروع دفاع مقدس و پس از آن در مناطق عملیاتی تعیین شده توسط ستاد کل نیروهای مسلح اشتغال داشته یا دارند، مشمول بندهای «ث» و «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه شده‌اند، لذا این حکم شامل بازنشستگان نیز می‌شود و با توجه به اینکه در بندهای مذکور تصریح شده است که فوق‌العاده و مزایای مقرر برای کارکنان شاغل و شاغلان مناطق عملیاتی دفاع مقدس اعمال گردد، بنابراین توسعه آن به بازنشستگان ممکن است با ایراد شورای نگهبان مواجه گردد و شورای محترم نگهبان استفسار به مذکور را با اصل (۷۳) قانون اساسی و نظریه تفسیریه شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان مغایر تشخیص دهد. لذا پیشنهاد می‌گردد؛ مصوبه کمیسیون برای اتخاذ تدبیر مناسب، رفع دغدغه طراحان و رفع چالش‌هایی که با آن مواجه است با رعایت تشریفات قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مجدد به کمیسیون ارجاع گردد.

نتیجه‌گیری

بنابر مراتب فوق‌الذکر و چالش به وجود آمده در رابطه با برداشت اشتباه از ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه و بندهای «ث» و «ج» آن، کمیسیون محترم اجتماعی استفسار به ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه را به تصویب رساند. لکن با توجه به اینکه ارتباط مصوبه کمیسیون با استفسار به بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۹/۹/۱۱ واجد ابهام است و از این جهت مغایر جزء «۸» بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به نظر می‌رسد و همچنین ممکن است مصوبه کمیسیون به جهت توسعه مشولین به بازنشستگان با ایراد اصل (۷۳) قانون اساسی و نظریه تفسیریه شماره ۷۶/۲۱/۵۸۳ مورخ ۱۳۷۶/۳/۱۰ شورای نگهبان مواجه گردد؛ بنابراین پیشنهاد می‌گردد مصوبه کمیسیون برای اتخاذ تدبیر مناسب و رفع چالش‌هایی که با آن مواجه است با رعایت تشریفات قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون ارجاع گردد.

۱. انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی

عنوان	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح
استفساریه ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه				

شماره مواد	مصوبه کمیسیون	موافق	مخالف	ارجاع به کمیسیون	موافق به شرط اصلاح	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
استفساریه	آیا فوق العاده و مزایای موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه شامل کلیه مستخدمانی است که از زمان شروع دفاع مقدس و پس از آن در مناطق عملیاتی تعیین شده توسط ستاد کل نیروهای مسلح اشتغال داشته یا دارند؟ پاسخ: بلی. فوق العاده و مزایای موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه شامل کلیه مستخدمانی است که از زمان شروع دفاع مقدس و پس از آن در مناطق عملیاتی تعیین شده توسط ستاد کل نیروهای مسلح اشتغال داشته یا دارند.					با توجه به اینکه ارتباط مصوبه کمیسیون با استفساریه بند «ج» ماده (۱۱۲) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۹/۹/۱۱ واجد ابهام است و همچنین ممکن است مصوبه کمیسیون با ایراد اصل (۷۳) قانون اساسی و نظریه تفسیریه شماره ۱۳۷۶/۳/۱۵ مورخ ۷۶/۲۱/۵۸۳ شورای نگهبان مواجه گردد؛ بنابراین پیشنهاد می‌گردد مصوبه کمیسیون برای اتخاذ تدبیر مناسب و رفع چالش‌هایی که با آن مواجه است با رعایت تشریفات قانون آیین-نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون ارجاع گردد.	