

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح ساماندهی و تعیین تکلیف مشمولان غایب خدمت وظیفه عمومی»



دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۵۶۷

شماره چاپ:

—

تاریخ چاپ:

—

دفتر

مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۷۸۷۷

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۹/۹



به‌رغم حفظ شکل سنتی و ساختار کلی خدمت وظیفه عمومی در ایران، طی سال‌های اخیر به‌روزرسانی‌هایی در این حوزه صورت پذیرفته است. در حوزه تقنینی در سال ۱۳۹۰ با هدف بهبود وضعیت کلی خدمت سربازی، «قانون اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی» در مجلس شورای اسلامی تصویب شد. علاوه بر این، می‌توان به بخشودگی خدمت مشمولان دارای غیبت هشت سال و بیشتر در قبال پرداخت جریمه نقدی در سال ۱۳۹۴ که در قانون بودجه سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷ نیز تمدید شده، اشاره کرد؛ اما با وجود همه این تلاش‌ها، همچنان شاهد مشکلاتی در حوزه خدمت وظیفه به‌ویژه در زمینه مشمولان غایب هستیم. در ایران خدمت وظیفه به یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های جوانان تبدیل شده و برخی سعی بر آن دارند تا به طرق قانونی یا غیرقانونی از گذراندن این دوره معاف یا سر باز زنند. با توجه به تعداد بالای سربازان غایب، تعدادی از نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی به‌منظور ساماندهی و تعیین تکلیف آنها، طرح جدیدی را با عنوان «ساماندهی و تعیین تکلیف مشمولان غایب خدمت وظیفه عمومی» ارائه داده‌اند. براساس این طرح مشمولانی که تا زمان ابلاغ این قانون هشت سال غیبت دارند، می‌توانند با پرداخت جریمه، کارت معافیت خدمت دریافت کنند. میزان جریمه هم به شرح جدول زیر است:

| مدرک تحصیلی | جریمه مشمولان غایب (ریال) |
|-----------------------|---------------------------|
| زیر دیپلم | ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دیپلم | ۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| فوق دیپلم | ۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| لیسانس | ۸۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| فوق لیسانس | ۱,۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دکترای غیر پزشکی | ۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دکترای پزشکی | ۴,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| پزشکان متخصص و بالاتر | ۸,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |

ارزیابی

- این طرح را می‌توان طرحی که اجرای آن نتیجه نداده، عنوان کرد؛ زیرا قبلاً نیز طرح ارائه و مورد ارزیابی قرار گرفته است. برای نخستین بار این موضوع در قانون بودجه سال ۱۳۹۴ مطرح شد. در بند «ط» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۴ بیان شده که «به دولت اجازه داده می‌شود تا کلیه مشمولان خدمت وظیفه عمومی را که بیش از هشت سال غیبت دارند با پرداخت جریمه مدت زمان غیبت معاف کند».

میزان جریمه مشمولان غایب برای صدور کارت معافیت نظام وظیفه به شرح جدول زیر است:

| مدرک تحصیلی | جریمه مشمولان غایب (ریال) |
|-----------------------|---------------------------|
| زیر دیپلم | ۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دیپلم | ۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| فوق دیپلم | ۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| لیسانس | ۲۵۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| فوق لیسانس | ۳۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دکترای غیر پزشکی | ۳۵۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| دکترای پزشکی | ۴۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |
| پزشکان متخصص و بالاتر | ۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰ |

این حکم در بند «ب» تبصره «۱۰» قانون بودجه سال ۱۳۹۵، در بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و بند «ب» تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۹۷ تکرار شده و کلیه مشمولانی که بیش از هشت سال غیبت داشته بودند را با پرداخت جریمه مدت زمان غیبت به صورت نقد و اقساطی که تا پایان این سالها تسویه می شود، معاف می شدند. اما با این وجود در این سالها همه مشمولان غایب مذکور اقدام به ثبت نام نکرده یا جریمه تعیین شده را پرداخت نکرده اند. لذا مبنای مناسبی برای تکرار این حکم در قالب طرح جدیدی وجود ندارد و زمانی که مفاد اصلی این طرح در قوانین بودجه سنواتی مذکور نتیجه نداده است، چه لزومی دارد که دوباره در این زمینه قانونگذاری شود. همچنین این سؤال مطرح می شود که چرا برخی از مشمولانی که مشمول این حکم بوده اند در آن زمان به ثبت نام و پرداخت جریمه تعیین شده اقدام نکرده اند. به نظر می رسد این حکم باعث شده تا مشمولان غایب امیدوار باشند که زمانی بدون پرداخت جریمه و اعمال قانون در مورد آنها، از خدمت وظیفه عمومی معاف شوند. به گونه ای که براساس نظر مسئولان سازمان وظیفه عمومی بعد از طرح این مسئله در قوانین بودجه های سنواتی مذکور، تعداد مشمولان غایب افزایش یافته است؛ لذا یکی از ایرادهای اصلی این طرح، تقویت انگیزه تخطی غایبان و افزایش تعداد مشمولان غایب است.

- در مقدمه توجیهی طرح، صرفاً به تعداد بالای مشمولان غایب اشاره شده و دلایل توجیهی کافی برای این طرح ارائه نشده است. شایان ذکر است در این مقدمه به بیش از سه میلیون نفر مشمول غایب مطابق آمار اعلامی اشاره شده است در حالی که هیچ آمار دقیقی از تعداد غایبان مشمول به ویژه تعداد مشمولان بیش از هشت سال غایب وجود ندارد.

- مفاد این طرح تناسبی با عنوان طرح ندارد. در واقع در حالی که عنوان آن ساماندهی و تعیین تکلیف مشمولان غایب خدمت وظیفه عمومی است؛ اما در آن صرفاً به معافیت مشمولان سربازی دارای هشت سال غیبت یا بیشتر در ازای پرداخت جریمه اشاره شده است.

- با توجه به اینکه در خصوص خدمت وظیفه عمومی قانونی تحت همین عنوان وجود دارد، در جهت رعایت بند «۱۰» سیاست های کلی قانونگذاری لازم است این موضوع به عنوان اصلاح «قانون خدمت وظیفه عمومی» مطرح شود.

- به موجب بند «۴» اصل یکصد و نهم قانون اساسی، فرماندهی کل نیروهای مسلح از جمله وظایف و اختیارات رهبری است و قوانین مربوط به خدمت وظیفه نیز از امور مهم در زمینه نیروهای مسلح است، لذا تصمیم گیری در این زمینه از اختیارات رهبری است. لذا این طرح مغایر با بند مذکور است. همچنین این طرح مغایر با بند شانزدهم^۱ سیاست های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری است

۱. رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح.

و نظر ستاد کل نیروهای مسلح در این زمینه اخذ نشده است. بنابراین با سیاست‌های کلی در تعارض و در نتیجه با اصول پنجاه و هفتم و یکصد و نهم قانون اساسی مغایرت دارد.

- در بند نهم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی، تأکید شده است. در حالی که قرار دادن این جریمه‌ها با توجه به اینکه موجب می‌شود اقشار متمول یا دارای ثروت این جریمه‌ها را پرداخت کنند، ولی افرادی که درآمد و دارایی کمتری دارند نتوانند، لذا به جهت اینکه به نفع گروه خاصی می‌شود، مغایر عدالت و تبعیض است. همچنین آمار دقیقی از تعداد غایبین دارای هشت سال غیبت وجود ندارد که در صورت تعداد اندک آنها و با توجه به اینکه بخشی از آنها براساس قوانین بودجه‌های سنواتی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ معاف شده‌اند، ممکن است از شمولیت و عمومیت کافی نیز برخوردار نباشد.

- در ماده (۱) «تاریخ ابلاغ» مبهم است و مشخص نیست منظور تاریخ ابلاغ رئیس مجلس مدنظر است یا ابلاغ رئیس‌جمهور. ضمن اینکه با توجه به ماده (۳) قانون مدنی و اینکه لازم‌الاجرا شدن یک قانون ۱۵ روز بعد از انتشار آن در روزنامه رسمی می‌باشد، این تاریخ یعنی لازم‌الاجرا شدن در ماده (۱) درج شود. لذا می‌بایست عبارت «تاریخ لازم‌الاجرا شدن» جایگزین «زمان ابلاغ» شود.

- در صورتی که معافیت موقتی یا دائمی باشد در ماده (۱) نوع کارت معافیت باید مشخص شود تا رفع ابهام شود.

- با توجه به اینکه در ماده (۲) قانون خدمت وظیفه عمومی مشمول تعریف شده است، حکم تبصره «۱»، «۴»، «۵» و «۶» ماده (۱) طرح پیشنهادی وجهی ندارد و می‌بایست حذف شود. ضمن اینکه موجب پیچیدگی در قانون و وضعیت افراد مشمول می‌شود. یا به‌طور مثال دلیل برخی احکام این تبصره‌ها از جمله تعیین تاریخ ۳۱ شهریور ۱۳۹۷ در تبصره «۵» مشخص نیست.

- در تبصره «۱» ماده (۱) معیار محاسبه غیبت از ۱۸ سال تمام شمسی یعنی شروع ۱۹ سالگی تعیین شده است. در حالی که باید معیار محاسبه از زمانی باشد که مشمول غیبت قرار می‌گیرند و باید بر مبنای بخش اول ماده (۵۸) قانون خدمت وظیفه باشد که براساس آن مشمولان خدمت وظیفه عمومی که برای رسیدگی و یا اعزام جهت طی دوره ضرورت احضار می‌شوند چنانچه در مهلت یا موعد مقرر خود را معرفی نکنند، غایب شناخته می‌شوند.

- در تبصره «۲» ماده (۱) این ماده، ارائه کارت معافیت در ازای پرداخت جریمه نیز برای سربازان حین خدمت که قبل از اعزام مدت زمان غیبتشان هشت سال یا بیشتر بوده در نظر گرفته شده است. در این خصوص این سؤال پیش می‌آید که با توجه به کاهش تعداد سربازان و نیاز نیروهای مسلح به کارکنان وظیفه چه نیازی است، مشمولان غایبی که بعد از سال‌ها غیبت به خدمت آمده نیز مشمول این طرح قرار گیرند و نیروهای مسلح را در زمینه نیروی انسانی با مشکل مواجه کند. در واقع این امر باعث کاهش تعداد سربازان که حدود نیمی از کارکنان نیروهای مسلح را تشکیل می‌دهند، خواهد شد و در نتیجه ممکن است آنها را در انجام وظایف و مأموریت‌ها با مشکل مواجه سازد که این امر در راستای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران نیست و چالشی برای آن به‌شمار می‌رود. در واقع حکم تبصره «۲» ماده (۱) با توجه به اینکه موجب کاهش تعداد سربازان شده و نیروهای مسلح را با مشکل مواجه می‌کند، واجد اشکال است. ضمن اینکه این سربازان در هر مرحله سربازی که باشند، هزینه‌های زیادی برای آموزش آنان شده است و موجب می‌شود این هزینه‌ها به ثمر ننشسته و هدر رفت بیت‌المال شود.

- حکم تبصره «۳» ماده (۱) نادرست و نابجا است، سربازی که از خدمت وظیفه عمومی فرار کرده است به موجب قانون باید مجازات شده و تخلف آن رسیدگی شود؛ لذا قرار دادن این امتیاز که بدون معرفی به مقامات قضایی می‌تواند اقدام به پرداخت جریمه و کارت معافیت دریافت کند، باعث ایجاد انگیزه برای فرار از خدمت بوده و در واقع نوعی امتیاز در اختیار افراد متخلف قرار می‌گیرد.

- در تبصره «۱» ماده (۲) گفته شده است که «ایرانیان خارج از کشور نیز با پرداخت پنجاه درصد اضافه بر این مبالغ مشمول این قانون خواهند بود». به نظر می‌رسد که منظور کلیه ایرانیان خارج از کشور اعم از اینکه هشت سال غیبت دارند یا خیر مدنظر است. دلیل وجود این تفاوت بین افراد داخل و خارج ایران مشخص نیست و دلیل اینکه فردی خارج از ایران باشد چرا باید از این امتیاز ویژه استفاده کند و خدمت سربازی را انجام ندهد و این حکم تبعیض نارواست. ضمن اینکه اطلاق حکم شامل افرادی می‌شود که حتی به مدت کم در خارج از ایران باشند. به طور مثال دانشجویی که برای تحصیل در دوران کارشناسی خارج از کشور باشد می‌تواند با پرداخت مبلغی کارت معافیت دریافت کند، ولی دانشجوی دیگری که در ایران تحصیل می‌کند، باید بعد از تحصیل به مدت دو سال به خدمت سربازی اعزام شود. که این تبعیض بی‌دلیل بوده و خلاف بند «۹» اصل سوم قانون اساسی است.

- در تبصره «۴» ماده (۲) برای مشمولان این قانون که تحت پوشش کمیته امداد یا بهزیستی می‌باشند، تخفیف پنجاه درصدی برای پرداخت در نظر گرفته شده است. در فرضی که فرد مشمول دارای مدرک فوق‌دیپلم باشد، می‌بایست ۲۵ میلیون تومان برای دریافت کارت معافیت دائم پرداخت کند. آیا فردی که تمکن مالی برای پرداخت این مبلغ را دارد تحت پوشش این دو نهاد حمایتی قرار می‌گیرد؟ یا به بیان بهتر چند درصد از افرادی که تحت پوشش کمیته امداد و بهزیستی می‌باشند، توان پرداخت این مبالغ را دارند؟

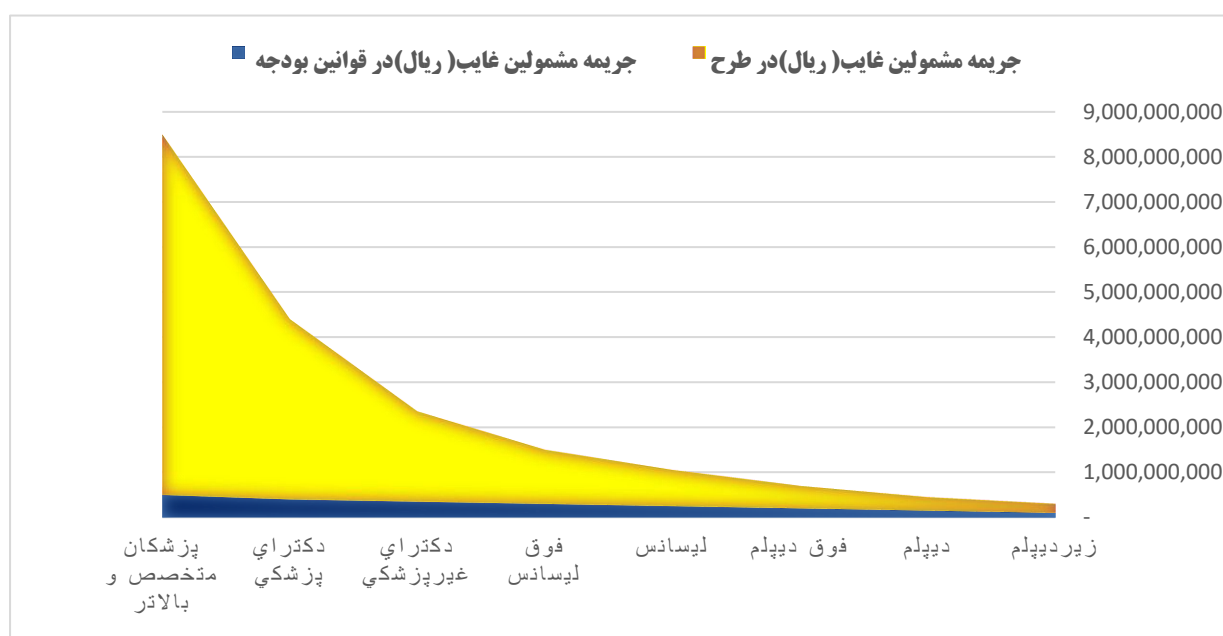
- در تبصره «۵» ماده (۲) مقرر شده است که مشمولان به‌ازای همسر و هر فرزند، از تخفیف پانزده درصدی در جریمه‌ها بهره‌مند شوند. این حکم دارای ابهام است. در صورتی که فرد دارای فرزند بوده ولی همسر نداشته باشد، آیا مشمول این حکم می‌شود؟ به بیان دیگر داشتن همسر و فرزند توأمان باید باشد یا خیر؟

- در تبصره «۶» ماده (۲) بیان شده که نرخ جریمه‌ها هر سال براساس نرخ تورم اعلامی بانک مرکزی توسط وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح بازنگری خواهد شد درحالی‌که براساس ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله مجازات نقدی، به تناسب نرخ تورم اعلام شده به‌وسیله بانک مرکزی هر سه سال یک بار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود لازم‌الاجراء می‌گردد». لذا جهت افزایش نرخ‌های جریمه باید به ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی ارجاع شود.

- درحالی‌که در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ بخش قابل توجهی از درآمدهای حاصل از اعطای معافیت‌های مشمولان مذکور به ردیف‌های ذی‌ربط تقویت بنیه دفاعی نیروهای مسلح اختصاص یافته است، اما براساس ماده (۴) در طرح پیشنهادی، درآمدهای حاصل از اجرای آن در اجرای طرح تأمین رزمندگان معسر هزینه می‌شود. این در حالی است که عدم تحقق مناسب ماده (۴۹) قانون خدمت وظیفه عمومی در مورد حقوق و دستمزد کارکنان وظیفه، یکی از مهم‌ترین مشکلات در حوزه خدمت سربازی و از علل اصلی نبود انگیزه کافی برای گذراندن دوره ضرورت در مشمولان است. در سال‌های اخیر طرح‌هایی برای اجرای این ماده ارائه شده است. لذا هرگونه درآمدی از محل خدمت سربازی باید برای بهبود وضعیت کارکنان وظیفه به‌ویژه پرداخت حقوق و دستمزد آنها براساس قانون باشد، تا انگیزه کافی برای مشمولان ایجاد و از تعداد مشمولان غایب کاسته شود، نه اینکه درآمدهای حاصل در محل دیگری هزینه شود. بنابراین درحالی‌که در قانون فعلی خدمت وظیفه عمومی براساس ماده (۸۴) (الحاقی ۱۳۹۰/۰۸/۲۲) «صد درصد (۱۰۰٪) درآمدهای حاصله از ارائه خدمات به مشمولان در اخذ معافیت‌ها و همچنین جریمه‌ها به توسعه و تقویت و تجهیز رده‌های وظیفه عمومی و بهبود سطح خدمات سازمان وظیفه عمومی به مشمولان، پس از واریز به خزانه طبق قانون بودجه سالانه در اختیار نیروی انتظامی قرار می‌گیرد.» با توجه به اینکه این طرح در صورت موافقت و تصمیم برای تصویب باید جزئی از قانون خدمت وظیفه عمومی قرار گیرد، حکم ماده (۴) صحیح نبوده و درآمدهای حاصل از این موضوع نیز باید مطابق ماده (۸۴) صرف شود. لذا ماده (۴) باید حذف شود.

- هرچند مبنای محاسبه و مدل نرخ تعیین شده برای جریمه مشمولان غایب مشخص نیست و باید محاسبات اقتصادی (هزینه-فرصت)، منطق محاسبه مورد نظر قرار می‌گرفت، اما در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ در تفاوت جرایم مشمولان غایب براساس مدرک تحصیلی تا حدودی تناسب وجود داشت و برای هرکدام نسبت به مدرک پایین‌تر به‌استثنای پزشکان متخصص و بالاتر ۵ میلیون تومان جریمه بیشتر تعیین شده بود و برای بالاترین مدرک تحصیلی یعنی پزشکان متخصص و بالاتر تنها ۵ برابر بیشتر از پایین‌ترین آن یعنی مشمولان زیردیپلم جریمه تعیین شده بود، در طرح پیشنهادی این امر دیده نمی‌شود. به‌گونه‌ای که برای بالاترین مدرک تحصیلی یعنی پزشکان متخصص و بالاتر، ۴۰ برابر بیشتر از پایین‌ترین آن، یعنی مشمولان زیردیپلم جریمه تعیین شده است و نابرابری قابل‌توجهی وجود دارد و در راستای توسعه آموزش عالی و علم و فناوری نیست. البته شایان ذکر است که خدمت سربازی اجباری خود نقش مهمی را در ادامه تحصیل جوانان به‌خصوص در مقاطع تحصیلات تکمیلی با امید معافیت به هر طریقی از دوره ضرورت دارد.

شکل ۱. جریمه مشمولان در قوانین بودجه ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ و طرح پیشنهادی - ریال



- همچنین به نظر می‌رسد پرداخت این جریمه‌های سنگین (۲۰-۳۰-۵۰-۸۰-۱۲۰-۲۰۰-۴۰۰ و ۸۰۰ میلیون تومان)، آن هم در این شرایط اقتصادی و شیوع و گسترش ویروس کرونا، برای همه مشمولان غایب مدنظر طرح، امکان‌پذیر نیست و حتی در قوانین بودجه که جریمه‌ها بسیار کمتر از این طرح بود، افراد مشمول این حکم توان پرداخت آن را نداشتند و در نهایت در سال‌های بعد به‌صورت تقسیط درآمد. بدین ترتیب ممکن است تعدادی از مشمولان که از وضعیت اقتصادی مناسبی برخوردارند، نسبت به پرداخت جریمه اقدام کنند و مشمول این طرح قرار گیرند، لذا به تبعیض ناروا منجر می‌شود و مغایر با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است. البته پیشنهاد تقسیط با نرخ تسهیلات بانکی می‌توانست در این زمینه مورد توجه قرار گیرد.

- با توجه به اینکه امور مربوط به سربازی در حیطه وظایف رهبری قرار دارد، تهیه آیین‌نامه اجرایی باید با مشارکت ستاد کل نیروهای مسلح صورت گرفته و در نهایت به تأیید مقام معظم رهبری برسد. البته این امر نشان‌دهنده آن است که این طرح با مشورت ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و تدوین نشده است.

نتیجه‌گیری

ساختار سنتی و اجباری خدمت وظیفه عمومی، باعث شده تا تصویر ذهنی مثبتی از آن در میان برخی جوانان شکل نگیرد و به یک دغدغه و چالش برای آنان تبدیل شود به همین دلیل برخی از مشمولان به طرق قانونی یا غیرقانونی تلاش می‌کنند تا این دوره را نگذرانند که در این میان تعدادی از آنها غیبت می‌کنند به گونه‌ای که برخی از آنها سال‌های زیادی است که غایب هستند. بر همین اساس تعدادی از نمایندگان محترم، طرحی را برای ساماندهی و تعیین تکلیف مشمولان غایب ارائه داده‌اند که شامل مشمولان هشت سال غایب یا بیشتر می‌شود که در ازای پرداخت جریمه تعیین شده، کارت معافیت دریافت کنند. این در حالی است که خدمت وظیفه عمومی در حوزه اختیار مقام معظم رهبری قرار دارد و هرگونه تصمیمی در خصوص آن منوط به اذن مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است. علاوه بر این، به نظر می‌رسد در تهیه و تدوین این طرح، نظر ستاد کل نیروهای مسلح اخذ نشده است. همچنین این طرح مغایر با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است، زیرا به بی‌عدالتی و تبعیض منجر خواهد شد. همچنین در قوانین بودجه سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ حکم آن اجرا شده است، نتایج مثبتی را به همراه نداشته و به افزایش تعداد مشمولان غایب منجر شده است. در این صورت طرح پیشنهادی نیروهای مسلح را در انجام وظایف و مأموریت‌های خود با توجه به وابستگی بالا به کارکنان خدمت وظیفه عمومی با مشکل مواجه ساخته و ممکن است برای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران چالش ایجاد کند. براساس تجربیات سال‌های گذشته این طرح یک پروژه موفق محسوب نمی‌شود و نیازی به قانونگذاری مجدد در این زمینه نیست. بنابراین با توجه به دلایل ارائه شده در این گزارش، **عدم تصویب و رد کلیات آن پیشنهاد می‌شود.**

شایان ذکر است، رفع مشکلات خدمت وظیفه عمومی مستلزم ارائه لایحه یا طرح جامعی با در نظر گرفتن همه جوانب مختلف به‌ویژه تأمین نیروی انسانی مورد نیاز نیروهای مسلح است.