

«بررسی حقوقی قوانین و مقررات مربوط به ایثارگران و فرزندان شهدا»

زهرا جعفری*

یدالله سلیمانی**

مقدمه:

در جریان جنگ تحمیلی و بعد از آن و همچنین پس از ورود آزادگان به وطن عزیزمان ایران، تاکنون مراجع قانونگذاری جهت قدردانی و سپاس از این عزیزان و همچنین با توجه به ضایعات و صدمه‌های جسمانی و روحی وارد بر آنها و خانواده‌هایشان قوانین و مقرراتی را وضع نموده اند که این قوانین به علت تعدد و پراکندگی بعضاً دارای ابهام و حتی متناقض می باشند. مضافاً، اجرای بعضی از آنها از لحاظ مالی در دستگاه های متبوع این عزیزان با مشکلات و موانعی همراه است. سازمان تأمین اجتماعی که یک مؤسسه غیردولتی و یک صندوق بیمه ای می باشد، از این امر مستثنی نبوده، با وجود میل باطنی به اجرای قوانین و مقررات حمایتی ایثارگران همکار و همچنین بیمه شدگان ایثارگر خود، در اجرای بعضی از آنها با مشکلات عدیده ای مواجه است و این امر موجب نارضایتی همکاران و بیمه شدگان را فراهم نموده است. به گونه ای که در موارد عدیده ای این عزیزان اقدام به طرح شکایت در دیوان عدالت اداری علیه سازمان نموده و دیوان نیز به نفع سازمان و بعضاً به نفع ایثارگران رأی صادر نموده است.

در این مقاله سعی شده است اهمّ ابهامات قوانین و مقررات مربوطه بررسی و تا جایی که امکان آن باشد، راهکار عملی ارائه شود. لازم به یادآوری است قوانین و

* کارشناس ارشد حقوق خصوصی دانشگاه شهید بهشتی.

** رئیس و کارشناس ارشد واحد حقوقی تأمین اجتماعی استان کردستان.

مقررات ایثارگران بسیار متعدد می‌باشند که در این مقاله فرصت بررسی همه آنها فراهم نشده است.

مبحث نخست: قانون حالت اشتغال مستخدمان شهید، جانباز از کارافتاده و مفقودالائزهای انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی

این قانون در تاریخ ۱۳۷۲/۰۶/۳۰ به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۷۴/۰۲/۲۴ تبصره (۱) آن و در تاریخ ۱۳۷۴/۰۹/۲۶ تبصره (۶) آن اصلاح گردید؛ درخصوص این قانون و نحوه اجرای آن ابهامات و مشکلاتی وجود دارد که به شرح زیر به آنها پرداخته می‌شود:

بند نخست: مشمولان قانون حالت اشتغال

با توجه به تبصره (۱) قانون مزبور و قانون اصلاح آن که صحبت از شهدا، جانبازان از کارافتاده کلی و آزادگان از کارافتاده کلی و مفقود الاثر که مستخدم دولت نباشند می‌کند و با توجه به این که سازمان تأمین اجتماعی یک مؤسسه عمومی غیردولتی است، لذا همکاران ایثارگر سازمان مشمول این تبصره می‌باشند و باید از طرف بنیاد شهید و امور ایثارگران حقوق و مزایای حالت اشتغال آنها تعیین و پرداخت شود، اما سازمان بر اساس یک رویه اشتباه، همکاران ایثارگر را مشمول تبصره ۶ قانون مزبور و قانون اصلاح آن دانسته و خود اقدام به برقراری و پرداخت حقوق و مزایای حالت اشتغال می‌کند. این در حالی است که به موجب نظر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) و بنیاد شهید و امور ایثارگران، سازمان تأمین اجتماعی به علت غیردولتی بودن مشمول تبصره (۱) می‌باشد، مؤید این امر نص تبصره (۶) قانون اصلاح تبصره (۶) است که مقرر داشته حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمان لشکری و کشوری توسط دستگاه‌های متبوعه آنها تعیین و پرداخت می‌شود. همانگونه که می‌دانیم همکاران سازمان از مشمول تبصره اخیرالذکر خروج موضوعی دارند، چرا که نه مستخدم لشکری محسوب می‌شوند و نه مستخدم کشوری.

اخیراً سازمان دستور اداری صادر نمود که به موجب آن حقوق حالت اشتغال همکاران ایثارگر سازمان از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران تعیین و پرداخت می‌شود لیکن اجرای این دستور اداری متوقف گردید.

بند دوم: پرداخت حق بیمه مقرر

مطابق مواد ۳ و ۷ آیین نامه اجرایی قانون حالت اشتغال ... مصوب ۱۳۷۳/۰۶/۱۳ از حقوق حالت اشتغال باید حق بیمه کسر و به صندوق های بازنشستگی مربوطه پرداخت شود تا متعاقب احراز شرایط بازنشستگی توسط مشمولان قانون مزبور و یا فوت آنها صندوق های مربوطه، نسبت به برقراری و پرداخت مستمری اقدام نمایند، در حالی که تاکنون حق بیمه ای بابت حالت اشتغال کسر نشده و به سازمان تأمین اجتماعی پرداخت نگردیده و ظاهراً پس از بازنشستگی و یا فوت همچنان حقوق حالت اشتغال به عنوان مستمری پرداخت می‌شود و این رویه خلاف قانون است که با وجود مکاتبات معاونت فنی و درآمد با بنیاد شهید و امور ایثارگران، تاکنون آن بنیاد نسبت به اجرای مواد فوق الذکر اقدام ننموده است.

بند سوم: بازگشت به کار مشمولان قانون حالت اشتغال

با توجه به این که تحت شمول قانون حالت اشتغال قرار گرفتن و برخورداری از حقوق آن، مستلزم بررسی وضعیت جسمی و روحی ایثارگران متقاضی توسط کمیسیون های پزشکی بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌باشد، لذا در صورتی که مشمولان قانون مزبور مدعی توانایی اشتغال به کار و متقاضی اعاده به خدمت باشند صرف معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران کافی نیست بلکه اعاده به خدمت مستلزم بررسی وضعیت جسمی و روحی متقاضیان توسط کمیسیون های پزشکی بنیاد و اثبات ادعای توانایی اشتغال به کار می‌باشد. لازم به یادآوری است مؤید این امر نظر سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (سابق) می‌باشد.

بند چهارم: اشتغال به کار مستمری بگیر مشمول قانون

در صورتی که مشمولان قانون حالت اشتغال همزمان در کارگاه های مشمول قانون تأمین اجتماعی اشتغال به کار داشته باشند به این معنی است که آنها توانایی اشتغال به کار دارند و بنابراین حقوق حالت اشتغال آنها باید قطع شود.

لازم به ذکر است که مشمولان قانون حالت اشتغال نمی‌توانند، همزمان مستمری از کارافتادگی کلی نیز از سازمان دریافت دارند و در صورت دریافت، باید مستمری آنها قطع شود چرا که حقوق حالت اشتغال به علت عدم توانایی انجام کار به آنها پرداخت می‌شود و آنها نمی‌توانند به علت ناتوانی و عدم قدرت انجام کار از دو حقوق که علت و مبنای پرداخت هر دو یکی می‌باشد بهره مند شوند.

بند پنجم: حمایت های مشمولان قانون حالت اشتغال

یکی از اهداف تصویب قانون حالت اشتغال این بوده که جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی که توانایی انجام کار را به علت صدمات جسمانی و روحی وارد بر خود ندارند همانند شاغلان فرض شوند و با وجود عدم اشتغال، از حقوق و مزایای مربوطه برخوردار گردند تا ضمن استراحت، فارغ از هر گونه دغدغه مالی باشند. بر همین اساس و با توجه به این که این عزیزان اشتغال واقعی به کار ندارند، قانونگذار در ماده واحده قانون فوق الذکر مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰ و آیین نامه اجرایی آن حقوق و مزایایی که به آنها تعلق می‌گیرد را احصا نموده است؛ مطابق مواد مربوطه مشمولان قانون فوق‌الذکر با رعایت ضوابط طرح طبقه بندی مشاغل با انتصاب در پست ها یا مشاغل با نام به گروه‌های مربوط تخصیص می‌یابند و همواره از امتیاز دو گروه یا درجه بالاتر از گروه یا درجه استحقاقی استفاده می‌کنند. مشمولان یاد شده از حقوق، افزایش سنواتی، فوق‌العاده شغل، تفاوت تطبیق حقوق، کمک هزینه عائله مندی و اولاد، کمک هزینه مسکن (درخصوص نیروهای مسلح) و سایر مزایای مستمر برخوردار می‌باشند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود در مواد مزبور، حمایتها و مزایای مربوطه احصا گردیده‌اند و از مرخصی استحقاقی نام برده نشده است. مضافاً، این که از لحاظ منطقی نیز مرخصی استحقاقی برای کارمندان شاغل است تا در طول ماه در صورتی که نیاز به

استراحت یا انجام کاری داشته باشند با استفاده از مرخصی استحقاقی، بتوانند به استراحت یا کار خود پردازند. در حالی که فردی که مشمول قانون حالت اشتغال است، اشتغال واقعی به کار ندارد تا این موضوع درخصوص وی نیز همانند کارمندان شاغل مطرح گردد.

مبحث دوم: ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان بعد از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳ و قانون استفساریه آن مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴

مقنن جهت قدردانی از آزادگان عزیز بعد از بازگشت این عزیزان در سال ۱۳۶۸ به وطن امتیازاتی را برای آنها مقرر کردند که یکی از این امتیازات مذکور در ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان بعد از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳ می باشد که به موجب آن ایام اسارت آزادگان (در صورت تمایل آنان) به ازای هر یک سال اسارت دو سال به عنوان سابقه خدمت رسمی و مرتبط لحاظ و از هر جهت محاسبه می شود. همچنین در قسمت اخیر ماده مزبور مقرر گردیده دستگاه هایی که شخص آزاده مستخدم آن بوده یا بعد از اسارت تحت شمول مقررات آن قرار می گیرد موظف هستند؛ کسورات بازنشستگی را در قانون بودجه سال آینده (سال ۶۹) پیش بینی و به صندوق های بازنشستگی مربوطه پرداخت نمایند. بنابراین امتیاز موضوع این ماده قانونی تنها افزایش سنوات خدمت رسمی به ازای هر سال اسارت به دو سال است و اشاره به امتیاز دیگری ندارد.

خواسته ای که آزادگان عزیز آن را به انحصار مختلف در مراجع قضایی ابراز و عدم اجرای آن را مورد اعتراض قرار می دادند، پرداخت حقوق و مزایای ایام اسارت از جمله عیدی آن ایام و افزایش محاسبه آن به دو سال بود. در صورتی که قانون مذکور ایام اسارت را صرفاً از حیث احتساب آن به عنوان سابقه خدمت رسمی پذیرفته و اشاره ای به پرداخت حقوق و مزایای ایام اسارت ندارد.

موضوع یاد شده به واسطه اعتراض های آزادگان در موارد متعدد در دیوان عدالت اداری مطرح و شعب آن مرجع آراء متعارضی در این خصوص صادر نمودند که در

نهایت منجر به صدور آراء شماره ۷۶۰ مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۲۸ و ۳۸۱ مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر احتساب ایام اسارت صرفاً به عنوان سابقه خدمت رسمی از جهت بازنشستگی و ترفیع اداری گردید و ادعای آزادگان درخصوص اخذ حقوق و مزایای این ایام از جمله پرداخت عیدی مردود اعلام گردید.

صدور آراء فوق الذکر نه تنها اعتراضها را کم نکرد بلکه به انحاء مختلف به افزایش آن دامن زد که به واسطه آن نظرات مختلفی مبنی بر استحقاق یا عدم استحقاق آزادگان به دریافت حقوق و مزایای این ایام اعلام گردید، در نهایت موضوع در مجلس شورای اسلامی مطرح و منجر به تصویب قانون استفساریه ماده مزبور در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۴ شد. به موجب این استفساریه ایام اسارت آزادگان مشمول محاسبه و پرداخت دو برابر حقوق و مزایای آن دوران نیز می‌شود. ابهام‌های موجود درخصوص نحوه اجرای این استفساریه محل اختلافی بین آزادگان و دستگاه‌های متبوع آنها درخصوص چگونگی اجرای قانون مزبور گردید.

ایراداتی که از سوی سازمان به عنوان یک دستگاه اجرایی و متبوع آزادگان عزیز درخصوص اجرای قانون مزبور مطرح می‌شد، این بود که بنابر تصریح مواد قانونی ذیل الذکر اجرای قانون ذکر شده از تعهدات دولت و به ویژه بنیاد شهید و امور ایثارگران به عنوان متولی اصلی امر است و اجرای آن از تعهدات دستگاه‌های اجرایی و از جمله سازمان تأمین اجتماعی خارج می‌باشد.

بند نخست: تکلیف دولت به اجرای مفاد ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان

مطابق بند ۸۲ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۰ دولت مکلف است، بابت حقوق و مطالبات ایثارگران و اجرای قانون تفسیر ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان مصوب ۸۹/۱۲/۴ از محل واگذاری سهام شرکت‌های دولتی یا واگذاری آن اموال یا از محل وجوه حاصل از فروش آنها یا از محل صرفه جویی حین اجرای بودجه اقدام نماید. البته واگذاری سهام یا اموال مشروط به رضایت دریافت کننده خواهد بود.

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود قانون یاد شده به تکلیف دولت جهت اجرای قانون استفساریه ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان تأکید دارد.

مضافاً بند ۳ ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... قیود و محدودیت‌هایی جهت ممنوعیت ایجاد بار مالی خارج از ارقام بودجه برای صندوقها پیش بینی نموده است. به موجب این بند؛ «ایجاد هرگونه تعهد بیمه ای و بار مالی خارج از ارقام مقرر در جداول قوانین بودجه سنوایی برای صندوقها ممنوع است. تعهدات تکلیف شده فقط در حدود ارقام مذکور قابل اجراء است».

همچنین ماده ۲۹ همین قانون نیز تأکید می‌کند؛ «تمامی تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و همچنین تصمیم‌ها و مصوبات هیأت‌های امناء و مقامات اجرایی و مراجع قوه مجریه ... که متضمن بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی یا دستگاه‌های اجرایی و دولت باشد در صورتی قابل اجراء است که بار مالی ناشی از آن قبلاً محاسبه و در قوانین بودجه کل کشور و یا بودجه سالانه دستگاه یا صندوق ذیربط تأمین اعتبار شده باشد ...» البته مفاد این ماده درخصوص مصوبات دولت و مقامات اجرایی است نه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی.

بند دوم: مطالعه انتقادی قانون استفساریه ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان

قانون استفساریه ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان در معنای واقعی خود یک استفساریه نیست و این امر از ایرادهای اساسی آن می‌باشد؛ چرا که مجلس شورای اسلامی در واقع با تصویب آن اقدام به قانونگذاری نموده در حالی که مطابق نظر شورای نگهبان مجلس نمی‌تواند با استفاده از تفسیر قانون، اقدام به قانونگذاری نماید. با توجه به مفاد مواد فوق‌الذکر و این که اجرای این قانون در قانون بودجه سال ۱۳۹۰ با روش‌های مقرر (واگذاری سهام، اموال و ...) از تکالیف دولت محسوب شده است، لذا دستگاه‌های اجرایی غیردولتی از جمله سازمان تأمین اجتماعی تاکنون نسبت به اجرای مفاد قانون استفساریه اقدام ننموده‌اند.

البته هیأت وزیران در بهمن ماه ۱۳۹۰ مصوبه ای تصویب و نحوه اجرای قانون مزبور را تشریح نمود؛ به موجب این مصوبه، حقوق هر ماه آزادگی به صورت خالص پنج میلیون ریال (۵,۰۰۰,۰۰۰ ریال) می‌باشد و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری موظف گردیده بیست و پنج درصد (۲۵٪) حقوق معوقه آزادگان را تا پایان سال جاری به صورت نقد تأمین و در اختیار دستگاه‌های اجرایی ذیربط قرار دهد. همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف گردیده هفتاد و پنج درصد (۷۵٪) باقی مانده مطالبات آزادگان را براساس بند ۸۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ در قالب سهام بانک‌ها، شرکت‌های پتروشیمی و یا پالایشگاه‌ها تأمین و در اختیار آنها قرار دهد. همان گونه که ملاحظه می‌شود دستگاه‌های اجرایی صرفاً پس از تأمین اعتبار بیست و پنج درصد (۲۵٪) حقوق معوقه آزادگان توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری مکلف به پرداخت آن می‌باشند.

نکته قابل ذکر این که به موجب قسمت اخیر مصوبه فوق‌الذکر، آزادگانی که در دوران اسارت، خانواده‌های آنها از هیچ حقوقی برخوردار نبوده‌اند به ازای هر ماه از دو برابر حقوق ماهیانه و مابقی افراد از مانده حقوق معوقه برخوردار می‌شوند. با توجه به مصوبه فوق‌الذکر به نظر می‌رسد صرفاً آزادگانی که قبل از اسارت شاغل نبوده و در دوران اسارت حقوقی به آنها پرداخت نشده به ازای هر ماه، از دو برابر حقوق برخوردار می‌گردند، لیکن سایر آزادگانی که در دوران اسارت از سوی دستگاه‌های متبوع یا سایر نهادها به خانواده‌های آنها حقوق و مزایا پرداخت شده حق استفاده از حقوق معوقه (یک ماه حقوق) را دارند. البته، مصوبه مزبور به علت اعتراض‌های آزادگان اجرایی نگردید.

متعاقب اعتراض‌هایی که به مفاد مصوبه فوق‌الذکر صورت گرفت مصوبه ای دیگر به شماره ۲۵۶۸۲۵ در تاریخ ۹۰/۱۲/۲۴ به تصویب هیأت وزیران رسید. این مصوبه که شامل چند بند می‌باشد به چگونگی، میزان و مرجع پرداخت حقوق و مزایای ایام اسارت پرداخته است. البته مصوبه مزبور نه تنها آزادگان جنگ تحمیلی را شامل می‌شود، بلکه زندانیان سیاسی دوران انقلاب اسلامی که آزادگی آنان به تأیید وزارت

اطلاعات و حفاظت اطلاعات نیروهای مسلح و در نهایت تأیید بنیاد شهید و امور ایثارگران رسیده باشد را نیز شامل می‌شود.

نکته قابل ذکر این که در این تصویب نامه سرانه حقوق ماهیانه آزادگان به طور مقطوع و صرفنظر از این که قبل از اسارت شاغل بوده و یا این که بعد از اسارت شاغل شده باشند، به میزان ۶ میلیون ریال معادل ششصد هزار تومان برای هر ماه تعیین شده است که قاعدتاً آزادگان عزیز بابت هر ماه از دو برابر این مبلغ برخوردار گردند.

همچنین مرجع پرداخت این حقوق، بنیاد شهید و امور ایثارگران تعیین شده است، بدین توضیح که معادل ریالی ۸۰۰ میلیون دلار از محل جزء (ج) بند ۲ قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور به منظور پرداخت بخش نقدی مطالبات این عزیزان در اختیار بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار می‌گیرد تا نسبت به پرداخت آن اقدام نماید. البته مانده این مطالبات از محل منابع مربوط در بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور اختصاص می‌یابد. بند ۱-۳-۲۴ قانون بودجه سال ۹۱ نیز محل پرداخت مطالبات آزادگان ماده ۱۳ را از محل فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال و حقوق مال و نیروگاه‌های متعلق به دولت تعیین نموده است.

لازم به ذکر است؛ در صورتی که آزادگان عزیز در شرکت‌ها، بانکها و بیمه‌های دولتی که در اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تمام یا بخشی از سهام آنها واگذار شده یا می‌شود شاغل باشند و یا این که بازنشسته دستگاه‌های مذکور باشند، مطالبات آنها باید توسط دستگاه‌های متبوع مذکور از محل منابع داخلی آنها تأمین و پرداخت گردد.

مبحث سوم: بند (ب) ماده ۴۴ قانون پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون اصلاح آن

بند (ب) ماده ۴۴ قانون یاد شده مقرر می‌دارد؛ «تأمین صددرصد (۱۰۰٪) هزینه درمانی ایثارگران شاغل و افراد تحت تکفل آنان بر عهده دستگاه اجرایی مربوطه و هزینه درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان بر عهده بنیاد شهید و امور

ایثارگران است». به علت پاره ای از ابهامات و مشکلات اجرایی اصلاحیه ای بر بند مزبور وارد گردید که هدف از تصویب آن تشریح نحوه اجرا و ذکر مشمولان بند (ب) ماده ۴۴ قانون مزبور می باشد. این اصلاحیه مقرر می دارد؛

«ب - صددرصد (۱۰۰٪) هزینه های درمانی ایثارگران شاغل و بازنشسته و افراد تحت تکفل آنان بر عهده دستگاه اجرایی و صددرصد (۱۰۰٪) هزینه های درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان بر عهده بنیاد شهید و امور ایثارگران است. تبصره - دولت موظف است اعتبار لازم برای اجرای این قانون را هر ساله در بودجه سنواتی پیش بینی نماید و در اختیار دستگاه ها و صندوق های بازنشستگی و بنیاد شهید و امور ایثارگران قرار دهد.

در سال ۱۳۹۰ صددرصد (۱۰۰٪) هزینه درمان بازنشستگان غیرشاغل از ردیف اعتباری ۱۳۱۶۰۰ بنیاد شهید و امور ایثارگران (مربوط به خدمات درمانی ایثارگران غیرشاغل) و ایثارگران سایر دستگاهها از اعتبارات بیمه خدمات درمانی دستگاه ها پیش بینی و پرداخت می شود».

با توجه به مفاد این اصلاحیه نکات زیر قابل ذکر است؛

۱- در صورتی که ایثارگران در دستگاه های اجرایی شاغل بوده و یا بازنشسته دستگاه های اجرایی باشند پرداخت صددرصد (۱۰۰٪) هزینه درمانی آنها و افراد تحت تکفلشان بر عهده دستگاه اجرایی متبوع آنها می باشد. البته با توجه به تبصره بند مزبور و همچنین قسمت اخیر مفاد قانون اصلاح قانون فوق الذکر اعتبار مربوط به این هزینه ها، باید از اعتبارات بیمه خدمات درمانی دستگاه ها توسط دولت در اختیار دستگاه ها قرار گیرد. همان گونه که ملاحظه می شود دستگاه های اجرایی پس از تأمین اعتبار توسط دولت باید نسبت به پرداخت این هزینه ها اقدام نمایند.

۲- در صورتی که ایثارگران عزیز غیرشاغل باشند و همچنین بازنشسته غیر دستگاه های اجرایی بوده و شاغل هم نباشند پرداخت صددرصد (۱۰۰٪) هزینه درمانی آنها با بنیاد شهید و امور ایثارگران است که البته تأمین اعتبار باید توسط دولت صورت پذیرد و با وجود این که در تبصره بند مزبور از صندوق های بازنشستگی نامبرده شده لیکن مسئولیتی متوجه آنها نیست.

۳- در صورتی که ایثارگران عزیز در غیر دستگاه های اجرایی از جمله کارگاه های خصوصی شاغل باشند، مرجعی برای تأمین و پرداخت هزینه های درمانی آنها پیش بینی نشده است.

نکته قابل ذکر این است که با وجود این که در تبصره قانون اصلاح دولت مکلف گردیده اعتبار لازم را برای اجرای این قانون در اختیار دستگاه های اجرایی، بنیاد شهید و امور ایثارگران و صندوق های بازنشستگی قرار دهد لیکن تکلیفی برای صندوق های بازنشستگی پیش بینی نشده است. بر همین اساس سازمان تأمین اجتماعی به عنوان یک صندوق بیمه ای تکلیفی به پرداخت هزینه درمانی بیمه شدگان ایثارگر خود ندارد. بند ۳ ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... نیز مؤید این امر است.

با عنایت به مطالب فوق الذکر و با عنایت به این که در تبصره این ماده قانونی به صراحت تأمین اعتبار بر عهده دولت قرار گرفته است و از این حیث تکلیفی بر عهده سازمان تأمین اجتماعی و دیگر صندوق های بازنشستگی نیست و مادامی که منابع مالی از سوی دولت تأمین و در اختیار سازمان قرار نگیرد امکان اجرای قانون فراهم نیست لذا مکاتبات مختلفی با معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و بنیاد شهید و امور ایثارگران در خصوص تأمین اعتبار لازم صورت گرفته است که تاکنون مراجع مزبور اعلام نظر ننموده اند.^۱

۴- سئوالی که در خصوص این بند مطرح می شود، این است که پرداخت هزینه های درمانی ایثارگران باید با توجه به تعرفه های خصوصی صورت پذیرد یا تعرفه دولتی و یا این که بدون در نظر گرفتن تعرفه، تمام هزینه های انجام شده باید به ایثارگران پرداخت شود؟

۱- البته در بند ۷۱ قانون بودجه سال ۹۱ حکم خاصی پیش بینی شده که به نوعی پرداخت هزینه درمان کارکنان شاغل در دستگاه های اجرایی را به عهده دستگاه متبوع قرار داده که جای تأمل دارد. بند یاد شده مقرر می دارد: «دستگاه های اجرایی و دارندگان ردیف مکلفند نسبت به اجرای تمامی احکام مربوطه به خانواده ها، شهیدا، ایثارگران و خانواده آنان که در برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی به آن تصریح شده است در سقف بودجه مصوب اقدام نمایند».

در بند (ب) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... و قانون اصلاح آن مقررهای در این خصوص پیش بینی نشده است، با وجود مکاتبات متعدد، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری به عنوان متولی تأمین اعتبار در این خصوص، تاکنون اعلام نظر ننموده است. لیکن به نظر می رسد پرداخت هزینه ها از سوی دستگاه های مربوطه باید براساس تعرفه های دولتی صورت پذیرد لیکن با توجه به این که ممکن است، مبالغ هزینه شده بیش از تعرفه باشد، ایشارگران باید از امتیاز مربوط به بیمه تکمیلی نیز برخوردار گردیده و مانده هزینه ها از این طریق پرداخت شود. سؤال دیگری که در اینجا مطرح می باشد این است که آیا معافیت از پرداخت حق بیمه جانبازان مقرر شده در بند (ج) ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ...^۱ و بند (الف) ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۲ با تصویب بند (ب) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... ملغی شده اند یا این که مفاد قوانین مزبور متفاوت بوده و بنابراین، معافیت جانبازان از پرداخت حق بیمه همچنان استمرار دارد؟

در این خصوص دیدگاه های متفاوتی ارائه شده است؛ عده ای معتقدند با تصویب بند (ب)، معافیت جانبازان از پرداخت حق بیمه پایان پذیرفته است؛ چرا که بند (ج) ماده ۳۷ و بند (الف) ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مقرر می دارد؛ صددرصد (۱۰۰٪) هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان و درمان خاص آنها (صدمات ناشی از مجروحیت) بر عهده دولت است و دولت مکلف

۱- بند (ج) ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ... مقرر می دارد؛ «تأمین صددرصد (۱۰۰٪) هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان و درمان خاص آنها (صدمات ناشی از مجروحیت) بر عهده دولت می باشد».

۲- بند (الف) ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۸۴/۸/۱۵ مقرر می دارد؛ «دولت مکلف است، اعتبارات لازم برای انجام تکالیف زیر را در لویح بودجه سنواتی پیش بینی و منظور نماید؛

الف) صددرصد (۱۰۰٪) هزینه بیمه همگانی، مکمل جانبازان و درمان خاص آنها شامل بازنشستگی و ازکارافتادگی».

به تأمین اعتبار شده است. با توجه به این که در بند (ب) نیز دولت مکلف به تأمین اعتبار صددرصد (۱۰۰٪) هزینه های درمانی شده است، لذا قوانین فوق الذکر به صورت ضمنی نسخ گردیده اند. مضافاً در سیستم های بیمه ای مثل تأمین اجتماعی که سهم بیمه درمان نیز داخل در حق بیمه ای است که از بیمه شده اخذ می شود تفکیک سهم بیمه درمان از سهم سایر تعهدات به راحتی امکان پذیر نیست.

دیدگاه دیگر این است که با تصویب بند (ب) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی... مفاد بند (ج) ماده ۳۷ و همچنین بند (الف) ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به قوت خود باقی است و همچنان استمرار دارد؛ زیرا قوانین اخیرالذکر قوانین دائمی می باشند که مفاد آنها با تصویب قانون صدرالذکر، ملغی نشده است. مؤید این امر ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی... می باشد که مقرر داشته؛ «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 می شود». البته در این خصوص نیز از معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری استعلام گردیده که تاکنون اعلام نظر نگردیده است.

مبحث چهارم: قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ

تحمیلی و معلولان عادی و شاغلان مشاغل سخت و زیان آور

مصوب ۱۳۶۷/۹/۱

قانون اصلاح قانون مذکور در تاریخ ۱۳۸۳/۲/۲۱ و قانون استفساریه تبصره ۶ ماده واحده قانون اصلاح قانون فوق در تاریخ ۸۴/۹/۲۲ به تصویب رسید. آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون یاد شده مصوب ۱۳۸۵/۲/۱۰ هیأت وزیران می باشد.

در مقررات یاد شده مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی مشمولان قانون مزبور که دارای احکام استخدامی رسمی، ثابت یا دارای عناوین مشابه می باشند، مبلغ مندرج در آخرین حکم استخدامی که براساس ضوابط و مقررات استخدامی حاکم بر دستگاه مربوطه مبنای حقوق بازنشستگی قرار می گیرد، تعیین شده است و مبنای محاسبه

حقوق بازنشستگی آن عده از مشمولانی که در بخش غیردولتی شاغل بوده و دارای حکم استخدامی نمی‌باشند مقررات قانون تأمین اجتماعی می‌باشد. با توجه به این که سازمان تأمین اجتماعی یک مؤسسه عمومی غیردولتی است که دارای آیین نامه خاص استخدامی بوده (مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۲۸) و همکاران سازمان دارای حکم استخدامی می‌باشند، لذا مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی همکاران ایثارگر سازمان، مبلغ مندرج در آخرین حکم استخدامی آنها می‌باشد. البته ظاهراً هیأت مدیره سازمان مصوبه ای صادر نموده که به موجب آن محاسبه مستمری بازنشستگی همکاران ایثارگر مطابق ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی و تبصره آن صورت پذیرد. به نظر می‌رسد، دلیل صدور این مصوبه این است که در احکام استخدامی اضافه کار و برخی از مزایای دیگر درج نمی‌گردد؛ به عبارت دیگر تمامی مزایایی که مستخدم دریافت می‌دارد، در حکم استخدامی درج نمی‌شود، اما از آن حق بیمه و مالیات کسر می‌شود. بدیهی است آنچه مطابق قانون تأمین اجتماعی برای بیمه شده مبنای محاسبه مستمری بازنشستگی قرار می‌گیرد، میانگین دو سال آخر حقوق و مزایای مشمول کسر حق بیمه دریافتی می‌باشد که مسلماً احتساب آنها برای همکاران ایثارگر سازمان از جهت میزان مستمری بهتر از حقوق و مزایای مندرج در آخرین حکم استخدامی است.

لازم به ذکر است؛ سازمان تأمین اجتماعی با صدور بخشنامه ۴۵/۲ مستمریها مبنای محاسبه مستمری را تشریح کرده است؛ در واقع مطابق این بخشنامه ملاک محاسبه مستمری جانبازان و آزادگان براساس اشتغال در دستگاه ها و شرکت های دولتی و بخش غیردولتی و کارگاه های مشمول قانون کار متفاوت می باشد؛ بدین توضیح که در بخش اول (دستگاه ها و شرکت های دولتی) آخرین حقوق مبنای بازنشستگی مندرج در آخرین حکم کارگزینی ضربدر مجموع سابقه قابل احتساب (سابقه اصلی و ارفاقی) تقسیم بر سی و در بخش دوم (بخش غیردولتی و کارگاه های مشمول قانون کار) متوسط مزد یا حقوق مبنای کسر حق بیمه متقاضی مطابق با مفاد تبصره ماده ۷۷ قانون تأمین اجتماعی ضربدر مجموع سابقه احتساب (سابقه اصلی و ارفاقی) تقسیم بر سی معیار محاسبه مستمری بازنشستگی قرار می‌گیرد.

مبحث پنجم: بند (الف) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

بند (الف) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... مقرر می‌دارد: «فرزندان شهدا از تمامی امتیازها و مزایای مقرر در قوانین و مقررات مختلف برای شخص جانباز پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر نیز به استثناء تسهیلات خودرو و حق پرستاری و کاهش ساعت کاری برخوردارند. امتیازهای ناشی از این بند شامل وابستگان فرزند شهید نمی‌شود».

مهمترین ابهامی که درخصوص فرزندان شهدا وجود دارد، درخصوص امکان یا عدم امکان استفاده آنها از سنوات ارفاقی مطابق قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی ... است. بدین توضیح که مطابق جزء (ک) بند ۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ همین مقرر و وجود داشت و از استثنائات آن «بازنشستگی» بود بر همین اساس امکان استفاده از سنوات ارفاقی برای بازنشستگی وجود نداشت، لیکن با توجه به این که در بند (الف) ماده ۴۴ این استثنا وجود ندارد، این ابهام به وجود آمده که آیا فرزندان شهدا می‌توانند، مطابق قانون فوق الذکر از سنوات ارفاقی جهت بازنشستگی برخوردار گردند؟ اداره کل اشتغال و کارآفرینی بنیاد شهید و امور ایثارگران و معاونت حقوقی و امور مجلس بنیاد نظر داده اند که فرزندان شهدا امکان استفاده از این امتیاز را دارند. لیکن با توجه به این که برخورداری از سنوات ارفاقی بر اساس وضعیت جسمی و روحی خاص جانبازان پیش بینی شده، بدین توضیح که از آنجایی که این عزیزان به علت صدمه های جسمی و روحی توانایی اشتغال را همانند سایر افراد ندارند، لذا مقنن به آنها اجازه استفاده از سنوات ارفاقی جهت بازنشستگی پیش از موعد را داده است،

۱- جزء (ک) بند ۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور مقرر می‌دارد: «فرزندان شهدا از تمامی امتیازات مقرر در قوانین مختلف برای جانبازان ۵۰ درصد به استثناء معافیت از مالیات حقوق، دستمزد، بیمه درمان و بازنشستگی، تسهیلات خودرو، حق پرستاری و کاهش ساعات اداری برخوردار می‌باشند».

در حالی که فرزندان شهدا از جهت وضعیت جسمی و روحی با این مشکل مواجه نمی‌باشند، لذا این نظر جای تأمل دارد و سازمان تاکنون آن را نپذیرفته است. البته در صورت پذیرش نظر بنیاد شهید و امور ایثارگران مبنی بر، برخورداری فرزندان شهداء از این امتیاز تأمین بار مالی آن بر عهده دولت است. لازم به ذکر است؛ مفاد جزء (ک) بند ۷ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ به موجب دستورهای اداری صادره از سوی سازمان اجرا شده است که از جمله آن می‌توان، به احتساب مقطع تحصیلی بالاتر، مأموریت آموزشی، تبدیل وضعیت استخدامی، اعاده به کار و اشتغال در مشاغل متناسب با وضعیت جسمی و روحی برای فرزندان شهدا نام برد.

مبحث ششم: معافیت از پرداخت حق بیمه موضوع بند ج ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ... و بند (الف) ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

در موارد فوق الذکر تأمین صد درصد هزینه بیمه همگانی و مکمل جانبازان و درمان خاص آنها (صدمات ناشی از مجروحیت) بر عهده دولت قرار داده شده است. مسئله‌ای که از زمان تصویب بند ج ماده ۳۷ در خصوص اجرای این مقرره مطرمی‌باشد و حتی دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری علیه سازمان تأمین اجتماعی اقامه گردیده این است که سازمان معتقد است با توجه به مفاد مواد مزبور، ابتدا باید بار مالی هزینه بیمه همگانی و مکمل از سوی دولت تأمین شود و سازمان متعاقب آن، جانبازان را از پرداخت حق بیمه سهم خود معاف دارد لیکن با توجه به مشکلاتی که در تأمین بار مالی از سوی دولت وجود دارد جانبازان معتقدند که آنها از پرداخت حق بیمه معاف می‌باشند و تأمین یا عدم تأمین بار مالی از سوی دولت، تأثیری در این امر ندارد و این مسئله‌ای است که ارتباطی به معافیت جانبازان ندارد. این استدلال سازمان با رجوع به ماده ۳۹ قانون برنامه سوم توسعه قابل توجیه و مستند است زیرا در ماده ۳۹ قانون برنامه سوم توسعه در بند (الف) تصریح شده که دولت مکلف است ضمن پرداخت

تعهدات سالیانه خود به سازمان‌های بیمه‌ای و عدم ایجاد بدهی جدید تا پایان برنامه، ۵۰ درصد از بدهی‌های خود را نیز به سازمان‌های بیمه‌ای پرداخت کند بنابراین، این ماده که از لحاظ ترتیب قانونگذاری پس از ماده ۳۷ آمده دلالت دارد بر تکلیف دولت در اجرای ماده ۳۷ و همچنین عدم ایجاد بدهی جدید، به عبارتی اجرای ماده ۳۷ نباید برای سازمان‌های بیمه‌ای، متضمن و موجب ایجاد بدهی جدید به آنها شود. شعب مختلف دیوان عدالت اداری نیز در این خصوص آراء متعارضی صادر نموده‌اند. به طور مثال شعبه پانزدهم دیوان عدالت اداری در خصوص خواسته شاکی مبنی بر رعایت بندهای الف و ب ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و عدم کسر سرانه درمان و استرداد وجوه این گونه اتخاذ تصمیم نموده است: «نظر به این که در مورد ماده ۳۷ قانون برنامه سوم توسعه و ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت تأمین هزینه اجرایی مواد مذکور به عهده دولت قرار گرفته است و سازمان طرف شکایت (سازمان تأمین اجتماعی) مواجه با تکلیف نمی‌باشد و تا زمانی که بودجه توسط دولت به سازمان طرف شکایت در راستای اجرای قانون مارالذکر پرداخت نگردد، الزام به استرداد و یا اجرای آن فاقد توجیه قانونی است» این نظر منطبق با اصول و مفاد ماده فوق‌الذکر و بند ۳ ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... می‌باشد.

لیکن شعبه شانزدهم دیوان عدالت اداری در خصوص خواسته الزام طرف شکایت به رعایت بندهای الف و ب ماده ۵۱ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵ (عدم کسر سرانه درمان ۲ درصد) این گونه اتخاذ تصمیم نموده است؛ «با توجه به محتویات پرونده و مدارک ارائه شده و نیز صراحت ماده ۵۱ قانون یاد شده و اعتراض و اذعان مشتکی عنه به این که تأمین صد درصد هزینه درمانی جانبازان به عهده دولت است، عدم اختصاص بودجه در این خصوص رافع مسئولیت طرف شکایت و نافی حق مکتسبه نیست».

البته به نظر می‌رسد با توجه به مفاد مواد مزبور و مضافاً بند ۳ ماده ۲۶ قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی ... ابتدا باید تأمین اعتبار لازم توسط دولت صورت پذیرد و متعاقباً سازمان مکلف به اعمال این معافیت می‌شود. لازم به ذکر است، این مشکل نه

تنها در خصوص ایثارگران شاغل وجود دارد بلکه در خصوص ایثارگران مستمری‌بگیر نیز مطرح می‌باشد؛ چرا که مطابق ماده ۸۹ قانون تأمین اجتماعی جهت برخورداری مستمری‌بگیران از خدمات درمانی سازمان دو درصد از مستمری آنها به عنوان سهم بیمه درمان کسر می‌شود و در صورت تأمین اعتبار از سوی دولت این دو درصد نیز از آنها کسر نمی‌شود.

در خصوص بیمه تکمیلی این عزیزان نیز ذکر این نکته لازم است که سازمان به دلیل عدم تأمین بار مالی تاکنون نسبت به پرداخت هزینه بیمه تکمیلی ایثارگران همکار اقدام ننموده است.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی