

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

نظرات استدلالی شورای نگهبان

در بررسی

طرح دوفوریتی اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران

مطرح شده در جلسه ۱۳۹۰/۶/۷ شورای نگهبان

استخراج، تنقیح و تدوین: کاظم کوهی اصفهانی

بازبینی: محمد امینی زاده

طرح دوفوریتی اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران

۱- مقدمه

طرح دوفوریتی «اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران» را عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به دلیل بروز برخی اشکالات اجرایی و ابهامات قانونی در بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم^۱ به مجلس تقدیم کردند. در مقدمه توجیهی این طرح، ضرورت ارائه این طرح و فوریت آن به صورت زیر تبیین شده است: «به دلیل عدم تعیین تکلیف قانون در رابطه با نحوه و چگونگی بهره‌مندی ایثارگران بازنشسته از تسهیلات بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر این‌که آیا اساساً بازنشستگان، شاغل تلقی شده و باید از طریق دستگاه محل اشتغال قبلی از تسهیلات این قانون بهره‌مند شوند و یا غیرشاغل تلقی می‌شوند؟ لذا دستگاه متولی و مسئول ارائه خدمات متعلقه به آنان روشن نیست. به همین دلیل رفع اشکالات اجرایی و ابهامات قانون مزبور و شفاف نمودن آن و فوریت آن در رفع مشکلات اجرایی به‌وجود آمده، این طرح زیر با قید دو فوریت برای طی مراحل قانونی تقدیم می‌گردد.»

دو فوریت این طرح، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۰/۶/۶ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و بررسی آن در دستور جلسه ۱۳۹۰/۶/۷ مجلس قرار گرفت که با اصلاحاتی به تصویب رسید و برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل ۹۴ قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان پس از بررسی مصوبه مزبور در جلسه مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ خود، با اعلام عدم مغایرت مفاد این مصوبه با موازین شرع و قانون اساسی، نظر خود را طی نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۳۵۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۶/۷ اعلام کرد.

۱. ماده ۴۴- دولت به منظور 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 و مادر، همسر و فرزندان شهدا و همچنین جانبازان، آزادگان و افراد تحت تکفل آنان، اقدامات زیر را انجام می‌دهد:

الف- ...

ب- تأمین صددرصد (۱۰۰٪) هزینه درمانی ایثارگران شاغل و افراد تحت تکفل آنها برعهده دستگاه اجرایی مربوطه و هزینه درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان برعهده بنیاد شهید و امور ایثارگران است.

۲- بحث و بررسی شورای نگهبان پیرامون طرح دوفوریتی اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰/۶/۷ مجلس شورای اسلامی

۲-۱- ماده واحده

“ماده واحده- به منظور تبیین چگونگی اجرا و اشخاص مشمول بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج-ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، بند (ب) مذکور به شرح زیر اصلاح می‌گردد:

بند ب- صد درصد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران شاغل و بازنشسته و افراد تحت تکفل آنان به عهده دستگاه اجرایی و صد در صد (۱۰۰٪) هزینه‌های درمانی ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان به عهده بنیاد شهید و امور ایثارگران است.

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

در سال ۱۳۹۰ صد درصد (۱۰۰٪) هزینه درمان بازنشستگان غیرشاغل از ردیف اعتباری ۱۳۱۶۰۰ بنیاد شهید و امور ایثارگران (مربوط به خدمات درمان ایثارگران غیرشاغل) و ایثارگران سایر دستگاه‌ها از اعتبارات بیمه خدمات درمانی دستگاه‌ها پیش‌بینی و پرداخت می‌شود.”

۲-۱-۱- نظرات استدلالی

۲-۱-۱-۱- دیدگاه مغایرت

الف) آنچه در این مصوبه برای تبیین چگونگی اجرا و اشخاص مشمول بند (ب) ماده (۴۴) به تصویب رسیده، باعث تغییر و توسعه دامنه افراد مشمول بند (ب) سابق شده است؛ چه آنکه در بند (ب) سابق، پیش‌بینی شده بود که هزینه درمانی ایثارگران شاغل و افراد تحت تکفل آنان و ایثارگران غیرشاغل و افراد تحت تکفل آنان به نحو مذکور در این بند، تأمین شود و سخنی از هزینه‌های درمانی بازنشستگان به میان نیامده بود. با این وصف، از آنجا که در اصلاح این بند، حکم مذکور به بازنشستگان نیز تسری یافته است و این تسری، موجبات افزایش هزینه عمومی برای دولت را فراهم می‌آورد، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است؛ زیرا وفق اصل ۷۵ قانون اساسی، طرح‌های قانونی نمایندگان مجلس چنانچه منجر به افزایش هزینه عمومی دولت شود، در صورتی قابل طرح در مجلس است که طریق تأمین هزینه جدید مشخص شده باشد.

ب) برداشت ناظر بر یکسان دانستن دامنه شمول افراد مشمول بند (ب) ماده ۴۴ در مصوبه قبلی و کنونی، با تکیه بر دسته‌بندی دوگانه ایثارگران («ایثارگران شاغل») و «ایثارگران غیرشاغل») و تفسیر «ایثارگران شاغل» به ایثارگران بازنشسته و ایثارگرانی که همچنان مشغول کار هستند، با متن مصوبه اصلاحی سازگار نیست؛ چه آنکه

پاراگراف انتهایی تبصره در بند (ب) اصلاحی، سخن از «بازنشستگان غیرشاغل» به میان آورده است. این بدان معناست که بازنشستگان، جزء دسته «ایثارگران شاغل» قرار داده نشده‌اند. بنابراین، نمی‌توان مصوبه اصلاحی را از حیث دامنه شمول افراد با مصوبه قبلی مجلس یکسان دانست تا بتوان با استناد به آن، عدم ایجاد هزینه جدید مالی برای دولت را نتیجه گرفت.

۲-۱-۱-۲- دیدگاه عدم مغایرت

الف) سیاق مصوبه سابق مجلس راجع به بند (ب) ماده (۴۴) بر این بود که می‌خواست کلیه ایثارگران را به طور کامل از خدمات درمانی برخوردار کند. بند (ب) مصوبه اصلاحی نیز از لحاظ مصادیق و دامنه شمول افراد مشمول، هیچ تفاوتی با مصوبه قبلی ندارد، بلکه تنها به تبیین و وضوح بیشتر موضوع پرداخته است. توضیح آنکه مصوبه قبلی، ایثارگران را به طور کلی به دو دسته تقسیم کرده بود: ایثارگران شاغل و ایثارگران غیرشاغل (کسانی که تا کنون هیچ شغل دولتی نداشته‌اند). ایثارگران شاغل نیز دو دسته‌اند: کسانی که بازنشسته شده‌اند و کسانی که همچنان مشغول کار هستند. قسمت اول مصوبه اصلاحی مجلس در خصوص بند (ب)، ناظر بر تبیین دسته اول ایثارگران (ایثارگران شاغل) است که گفته این افراد، اعم از بازنشستگان و شاغلان می‌شود و قسمت دوم مصوبه اصلاحی نیز ناظر بر دسته دوم ایثارگران (ایثارگران غیرشاغل) است. بنابراین، آنچه مجلس در این اصلاحیه مد نظر داشته، صرفاً تبیین بیشتر موضوع و ابهام‌زدایی از آن برای دستگاه‌های اجرایی بوده و توسعه‌ای در دامنه افراد مشمول نداده که بار مالی و هزینه جدیدی را برای دولت ایجاد کرده باشد. از این لحاظ، مغایرتی با اصول قانون اساسی؛ از جمله اصل ۷۵ ندارد.

ب) به نظر می‌رسد حتی بر فرض قبول توسعه دامنه افراد مشمول حکم در بند (ب)، با توجه به مشخص کردن نحوه تأمین هزینه جدید ایجاد شده برای دولت در تبصره اصلاحی، این مصوبه مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد. توضیح آنکه در تبصره بند (ب)، دولت مکلف شده است که اعتبار لازم برای اجرای این قانون را در بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و در اختیار دستگاه‌های مربوطه قرار دهد؛ برای سال جاری (۱۳۹۰) نیز پیش‌بینی شده که بخشی از این هزینه‌ها از ردیف اعتباری ۱۳۱۶۰۰ بودجه پرداخت شود و بخشی دیگر نیز از اعتبارات پیش‌بینی شده در بودجه برای بیمه خدمات درمانی دستگاه‌ها تأمین شود. بنابراین، با مشخص شدن نحوه تأمین هزینه‌های اجرایی این قانون، این مصوبه مغایرتی با اصل ۷۵ قانون اساسی ندارد. بدیهی است در مقام عمل به این مصوبه، دستگاه‌ها از محل همین ردیف‌های پیش‌بینی شده، اقدام به تأمین هزینه‌های درمانی ایثارگران می‌کنند و احیاناً چنانچه این ردیف‌ها، برای پرداخت هزینه‌های جدید کفایت نکند، قاعدتاً به «دین» تبدیل می‌شود که بر ذمه دستگاه‌های مربوطه است و در سال‌های بعد با پیش‌بینی در بودجه، مبادرت به پرداخت آن خواهند کرد.

ج) چنانچه این مصوبه بخواهد متضمن بار مالی و ایجاد هزینه‌های جدید برای دولت باشد، صرفاً در بخش مربوط به «ایثارگران بازنشسته» است؛ چه آنکه در خصوص دیگر افراد، اختلافی وجود ندارد که بند (ب) سابق

شامل آنها می‌شد. حال باید بررسی کرد که آیا معقول است که در مصوبه قبلی «بازنشستگان بازنشسته»، مضمون حکم نشده باشند؟ با بررسی مصوبه سابق، ملاحظه می‌شود چنین فرضی غیرقابل قبول و نامعقول است؛ چه آنکه پذیرفتنی نیست که قانون‌گذار، تأمین هزینه‌های درمانی ایثارگران بالفعل شاغل را به همراه ایثارگرانی که اصلاً شاغل در هیچ دستگاهی نبوده‌اند و هیچ رابطه استخدامی با دولت نداشته‌اند، بر عهده بگیرد، لیکن هیچ توجهی به نیروهای بازنشسته خود و هزینه‌های درمانی آنها نداشته باشد! با منتفی بودن این فرض، باید اذعان کرد که بند (ب) اصلاحی از لحاظ افراد دامنه شمول، هیچ تفاوتی با مصوبه سابق ندارد و صرفاً درصدد تبیین و تفصیل موضوع و رفع ابهامات اجرایی بوده است.

۲-۱-۲- نظر شورای نگهبان

ماده واحده راجع به اصلاح بند (ب) ماده (۴۴)، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.

نظر نهایی شورای نگهبان: مصوبه مجلس در خصوص طرح دوفوریتی اصلاح بند (ب) ماده (۴۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران، مغایر با موازین شرع و قانون اساسی شناخته نشد.