



پژوهشکده شورای نگهبان

# اطهار نظر مجمع مشورتی حقوقی

در خصوص:

— لایحه حمایت از حقوق معلولان

کد گزارش: ۹۶۱۰۰۷۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

پژوهشکده شورای نگهبان

## شناسنامه گزارش

موضوعات:

۲ ..... لایحه حمایت از حقوق معلولان

تهیه کننده: پژوهشکده شورای نگهبان

شماره گزارش: ۹۶۱۰۰۷۷

تاریخ تنظیم: ۱۳۹۶/۱۰/۱۹

# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## لایحه حمایت از حقوق معلولان

### مقدمه

«لایحه حمایت از حقوق معلولان» که ابتدائاً در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ اعلام وصول گردیده بود، به منظور تصویب به صورت آزمایشی، به کمیسیون مشترک رسیدگی به این لایحه ارجاع گردید. این کمیسیون نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۱۲/۱۰، لایحه مذکور را با اصلاحاتی به تصویب رساند. لکن شورای نگهبان در اظهارنظر خود ( به شماره ۹۵/۱۰۲/۲۴۹ مورخ ۹۵/۱/۲۵) مصوبه مذکور را از این حیث که «... قانون جامع حمایت از حقوق معلولان مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶ قانون دائمی است و امور مربوطه به طور طبیعی و عادی جریان دارد و خلاء قانونی به نحو کلی که جبران آن ضروری باشد در این خصوص وجود ندارد و هیچ ضرورتی برای تصویب این مصوبه در کمیسیون به صورت آزمایشی بدون اجرای مراحل عادی قانون گذاری نیست»، به صورت کلی مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی تلقی نمود و وارد بررسی جزئیات مصوبه مزبور نگردید.

حال این لایحه با اصلاحاتی نسبت به مصوبه پیشین، مطابق با تشریفات قانون گذاری عادی در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۶ به تصویب رسیده و در راستای اصل ۹۴ قانون اساسی نزد شورای نگهبان ارسال شده است.

### شرح و بررسی

پیش از بررسی جزئیات مصوبه حاضر، لازم به ذکر است یکی از نکات مهم درباره این مصوبه، ناظر به الزامات مالی است که برعهده دولت نهاده شده است. بخش عمده این موارد در لایحه دولت نیز وجود داشته و از این حیث فاقد ایراد است. لکن بخشی از این موارد، اگرچه در لایحه دولت وجود ندارد، اما در «قانون جامع حمایت از حقوق

معلولان» مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۶، به عنوان قانون موجود وجود دارد. حال مسئله ای که در این ارتباط وجود دارد این است که (فارغ از اینکه این قانون بدون اعلام نظر شورای نگهبان و با گذشت مهلت مقرر نهائی گردیده است) در ماده (۱۶) این قانون، اعتبار مورد نیاز اجرای آن، از محل منابع مشخص از جمله اعتبارات دستگاهها و نهادها در بودجه سالانه، اعتبارات هزینه‌ای و تملک سرمایه‌ای سازمان بهزیستی کشور، وجوه حاصله از اجرای طرح هدفمندکردن یارانه‌ها و ... تأمین گردیده بود و در تبصره «۲» این ماده بیان شده است که: «آن تعداد و یا بخشی از مواد این قانون که نیاز به اعتبار جدید داشته باشد، مادامی که اعتبار لازم از محل منابع مذکور در این ماده تأمین نگردد، اجرا نخواهد شد.» بنابراین اگرچه برخی از تکالیف مقرر در مصوبه حاضر در قانون فعلی وجود دارد، ولیکن باعنایت به منجز نبودن تکالیف مقرر در قانون موجود، چنین امری نمی‌تواند رافع ایراد مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی باشد.

از سوی دیگر مجموعه تکالیفی که به موجب مصوبه حاضر (به تبع لایحه) در حمایت از معلولین برای دولت ایجاد شده است، آن‌چنان گسترده است که انجام آن‌ها از جهت توان دولت، محل تأمل جدی است. بدون شک عدم انجام تعهدات مقرر می‌تواند منجر به برخی اعتراضات جامعه افراد دارای معلولیت و نارضایتی‌های عمومی گردد.

## **ماده (۱) - نکته، ابهام و تذکر**

۱) درخصوص «طبقه‌بندی بین‌المللی انواع معلولیت سازمان بهداشت جهانی» مقرر در بند «الف» این ماده، این نکته قابل توضیح است که برای تعیین نوع و شدت انواع معلولیت‌ها طبقه‌بندی‌های مختلفی وجود دارد که رایج‌ترین آن‌ها طبقه‌بندی بین‌المللی عملکرد، ناتوانی (معلولیت) و سلامت است. این طبقه‌بندی برپایه‌ی سطح‌بندی و بیان جزئیات مرتبط با ساختار تشریحی، عملکرد فیزیولوژیک و تکالیف عملکردی در سطح فعالیت‌های روزمره زندگی و مشارکت و نیز تعیین وسعت و شدت مشکل بوجود آمده می‌باشد. مطابق همین طبقه‌بندی، انواع معلولیت به «ضعیف»، «متوسط»، «شدید» و «خیلی شدید» تقسیم می‌شود.

۲) در بند «الف» این ماده «کمیسیون پزشکی - توانبخشی تعیین نوع و تعیین شدت معلولیت سازمان بهزیستی کشور» به‌عنوان مرجع تأیید معلولیت شخص

شناخته شده است. نکته‌ای که در این خصوص وجود دارد این است که هم اکنون در «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان»، کمیسویی تحت عنوان «کمیسیون پزشکی سازمان بهزیستی» وجود دارد، لکن در این قانون نیز نحوه تشکیل و ترکیب کمیسیون مزبور مشخص نشده است و لذا در مصوبه حاضر فارغ از تغییر عنوان کمیسیون مذکور و نسخ صریح «قانون جامع حمایت از حقوق معلولان» در ماده (۳۴) همین مصوبه، اعضای کمیسیون مزبور و همچنین نحوه تشکیل آن واجد ابهام است.

۳) در بند «ج» این ماده به «شبکه‌های ملی» اشاره شده است که این شبکه‌ها ناظر به شبکه‌های موضوع آئین‌نامه تشکل‌های مردم‌نهاد (مصوب ۱۳۹۵/۵/۲۷ هیأت وزیران) است.<sup>۱</sup>

۴) در بند «ج» این ماده، عبارت «ایجاد صدای واحد ملی» به‌عنوان یکی از اهداف تشکیل شبکه‌های ملی تشکل‌های مردم‌نهاد شناخته شده است. حکم مزبور از جهت اینکه مشخص نیست مقصود از عنوان مذکور چیست و آیا منجر به محدودیت افراد و یا سازمان‌ها در اظهارنظر خود می‌شود یا خیر، ابهام دارد.

۵) **تذکرات:** در بند «ت»، عبارت «شمول آن‌ها مستلزم ذکر نام است» بایستی به عبارت «شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است» تغییر پیدا کند. همچنین در بند «ث»، عبارت «فراهم آوردن فرصت برابر به آن‌ها»، باید به عبارت «فراهم آوردن فرصت برابر برای آن‌ها» تغییر یابد.

### **ماده (۳) - مغایرت با اصل ۶۰**

باتوجه به صلاحیتی که در این ماده برای ستاد موضوع این ماده پیش‌بینی شده است، بندهای «۱۰»، «۱۱»، «۱۲» و اطلاق بند «۱۳» آن، از جهت عضویت اعضای خارج از قوه مجریه در این ستاد، مغایر اصل ۶۰ قانون اساسی محسوب می‌شوند.

---

۱. ماده ۴ - تشکل‌هایی که موضوع فعالیت آنها مشترک است در صورت وجود شرایط زیر می‌توانند تقاضای تشکیل شبکه در سطوح ملی یا استانی کنند:

الف - حداقل پنج تشکل باشند.

ب - حداقل دو سال از تاریخ ثبت آنها گذشته باشد.

پ - به وظیفه مندرج در ماده (۳۱) عمل کرده باشند.

## ماده (۴) - ابهام و مغایرت با اصل ۳۶

۱) به موجب تبصره این ماده، شهرداران و رؤسای نظام مهندسی، مسئول نظارت بر حسن اجرای این ماده شناخته شده‌اند، اما در ادامه مجازات‌های متخلفان از رعایت این «قانون» به صورت کلی اعلام شده است. لذا مجازات مزبور از حیث اینکه صرفاً ناظر به تخلف از مفاد این ماده بوده و یا شامل هرگونه تخلف از هر یک از مواد این قانون می‌شود محل ابهام است. لازم به ذکر است که به جز این ماده، تنها در مواد (۵) و (۱۵) به مجازات موضوع تبصره این ماده ارجاع شده است.

۲) نکته دیگری که در ارتباط با این ماده وجود دارد این است که مجازات‌های مندرج در این ماده بدون هیچ‌گونه ضابطه‌ای و با دامنه بسیار گسترده‌ای تعیین شده‌اند. به عبارت دیگر متخلفان مختلف به دلیل انجام یک عمل واحد ممکن است از مجازات تعزیری جزای نقدی درجه هشت یعنی جزای نقدی تا ده میلیون ریال تا انفصال دائم از خدمات عمومی، بدون هیچ‌گونه ضابطه‌ای محکوم شوند و به این معنا به جای تعیین دقیق مجازات اعمال انجام‌شده در قانون، تصمیم‌گیری در خصوص آن به قاضی محول شده و چنین امری به دلیل عدم تعیین دقیق مجازات و فقدان معیار تعیین نوع و میزان آن، مغایر با اصل ۳۶ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

۳) محرومیت از انتصاب به «پست‌های حساس و مدیریتی» در تبصره این ماده به عنوان یکی از مجازات‌ها، از حیث اینکه مشخص نیست این پست‌ها شامل چه مواردی می‌شود واجد ابهام است.

## ماده (۵) - نکته، مغایرت با اصل ۳۶ و تذکر

۱) مشابه صدر این ماده و تبصره‌های «۱» و «۲» آن در ماده (۳) لایحه دولت و حکم مربوط به استفاده نیم‌بها از وسایل حمل‌ونقل دولتی (مترو، هواپیما و قطار) مقرر در تبصره «۲»، در ماده (۴) قانون موجود وجود دارد.

۲) تبصره «۳» این ماده مبنیاً بر ایراد وارده به تبصره ماده (۴) در خصوص دامنه گسترده مجازات در نظر گرفته شده و عدم وجود ضابطه‌ای جهت تعیین نوع مجازات، واجد ایراد است.

۳) عبارت ذیل تبصره «۲»: «و سازمان برنامه و بودجه در لایحه سالانه بودجه

منظور نماید» در لایحه دولت نبوده است. همچنین عبارت مزبور از حیث نگارشی واجد ایراد است و باید اولاً عبارت «اعتبارات مزبور» بعد از عبارت «برنامه و بودجه» اضافه و عبارت «لایحه سالانه بودجه» به عبارت «لایحه بودجه سالانه» اصلاح شود.

### **ماده (۶) - نکته**

اگرچه پوشش بیمه سلامت بر خدمات توانبخشی جسمی و روانی افراد دارای معلولیت، موجب تحمیل بار مالی بر دولت خواهد شد، اما از آنجایی که این موضوع در ماده (۴) لایحه ارسالی دولت پیش‌بینی شده است، ایراد مذکور مرتفع می‌باشد.

### **ماده (۷) - ابهام و مغایرت با اصل ۷۵**

۱) مشابه این ماده در ماده (۵) لایحه دولت و به‌نوعی در بند «الف» و «ب» ماده (۳) قانون موجود، وجود دارد.

۲) تسری حکم این ماده به «سالمندان نیازمند» از این جهت که در لایحه ارسالی دولت، این موضوع صرفاً به «سالمندان نیازمندی که به تشخیص سازمان در آستانه معلولیت قرار می‌گیرند» تسری پیدا کرده بود و در مصوبه حاضر عبارت «در آستانه معلولیت» حذف شده، موجب گسترش قابل توجه دایره مشمولین این ماده، می‌گردد و لذا از حیث افزایش بار مالی نسبت به لایحه دولت، توسط نمایندگان و عدم پیش‌بینی طریق تأمین آن مغایر اصل ۷۵ خواهد بود.

### **ماده (۸) - نکته**

مشابه این ماده، در ماده (۶) لایحه دولت و با اندکی تغییرات در ماده (۴) قانون موجود وجود دارد.

### **ماده (۹) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۷) لایحه دولت و شبیه آن با تغییراتی در ماده (۸) قانون موجود وجود دارد.

### **ماده (۱۰) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۸) لایحه دولت و در تبصره «۳» ماده (۷) قانون موجود وجود دارد.

## ماده (۱۱) - مغایرت با اصل ۷۵

لزوم پرداخت تسهیلات براساس بندهای «الف»، «ب» و «پ» این ماده بدون تعیین محل تأمین آن‌ها از جهت اینکه چنین احکامی در لایحه دولت وجود نداشته و باعث افزایش هزینه های عمومی بدون پیش‌بینی طریق تأمین آن می‌شود، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی است. لازم به ذکر است عبارت «به میزان مشخص شده در قوانین بودجه» با توجه به نظر تفسیری شورای نگهبان به شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید مذکور در اصل ۷۵ قانون اساسی محسوب نمی‌گردد.

همچنین اگر چه احکام فوق الذکر، نظیر بندهای «ج»، «د» و «ه» ماده (۷) قانون موجود می باشد، لکن با توجه به نکته کلی ذکر شده در ابتدای گزارش، این موضوع رافع این ایراد نخواهد بود.

## ماده (۱۲) - مغایرت با اصل ۷۵

۱) مشابه این ماده، در ماده (۹) لایحه دولت نیز وجود دارد.  
۲) اگرچه در لایحه دولت نیز مشابه تبصره «۲» این ماده، پرداخت نوعی کمک هزینه و یارانه پیش‌بینی شده است، ولیکن نکته‌ای که در این ارتباط وجود دارد این است که در لایحه دولت کمک مزبور حداکثر ۵۰ درصد حقوق و دستمزد افراد دارای معلولیت تعیین شده بود، اما در مصوبه حاضر این میزان کمک، با تفصیل نسبت به معلولیت خفیف به صورت قطعی ۳۰ درصد، متوسط ۴۰ درصد و شدید ۵۰ درصد تعیین شده است. این تعیین قطعی که امکان تعیین یارانه و کمک هزینه، کمتر از این میزان را از دولت گرفته، از جهت امکان افزایش بار مالی آن نسبت به لایحه دولت، مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

## ماده (۱۳) - نکته و تذکر

۱) مشابه این ماده در ماده (۱۰) لایحه دولت و بند «ب» ماده (۷) قانون موجود وجود دارد.  
۲) به نظر می‌رسد با توجه به مفاد ماده (۱۱)، به جای عبارت «در اجرای ماده (۱۱)»، اجرای ماده (۱۲) مورد نظر باشد. با این توضیح که موضوع ماده (۱۲)، ناظر به بکارگیری افراد دارای معلولیت در بخش غیردولتی است.



## **ماده (۱۴) - ابهام و مغایرت با اصل ۱۳۸**

- ۱) مشابه این ماده در ماده (۱۱) لایحه دولت و تبصره «۴» ماده (۷) قانون موجود وجود دارد.
- ۲) نظامنامه جامع آموزش مهارت فنی و حرفه‌ای کارآموزان دارای معلولیت که تدوین آن مطابق این ماده به سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور سپرده شده است، با توجه به ماهیت آن، آیین‌نامه اجرایی این ماده بوده و مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی باید توسط یک از وزراء یا کمیسیون متشکل از چند وزیر و یا هیأت وزیران به تصویب برسد. لذا تصویب چنین نظامنامه‌ای توسط سازمان مزبور مغایر اصل ۱۳۸ قانون اساسی محسوب می‌شود.
- ۳) ایجاد تکلیف برای سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای، با توجه به این‌که فعالیت این سازمان بر اساس قانون یا اساسنامه مصوبی نیست، محل ابهام است.

## **ماده (۱۵) - نکته**

مشابه این ماده در بند «الف» ماده (۷) قانون موجود وجود دارد.

## **ماده (۱۷) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۱۲) لایحه دولت و با تفاوت‌هایی در ماده (۹) قانون موجود وجود دارد.

## **ماده (۱۸) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۱۳) لایحه دولت وجود دارد.

## **ماده (۱۹) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۱۴) لایحه دولت و بعضی از امتیازات آن در تبصره «۳» ماده (۹) قانون موجود وجود دارد.

## **ماده (۲۰) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۱۵) لایحه دولت وجود دارد.

## **ماده (۲۱) - نکته**

مشابه این ماده در ماده (۱۶) لایحه دولت و به اختصار در ماده (۱۲) قانون موجود وجود دارد.

## **ماده (۲۲) - نکته**

حکم این ماده در خصوص افراد کم‌توان ذهنی و مبتلایان به بیماری‌های روانی مزمن در ماده (۱۷) لایحه دولت و با تفاوت‌هایی در ماده (۱۳) قانون موجود وجود دارد.

## **ماده (۲۵) - مغایرت با اصل ۷۵**

اگرچه مشابه این ماده در ماده (۲۰) لایحه دولت وجود دارد. لکن در این خصوص تفاوتی وجود دارد که می‌تواند به منزله گسترش حکم لایحه دولت و باعث کاهش درآمد دولت گردد که به جهت عدم پیش بینی طریق تأمین آن مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی تلقی می‌شود. با این توضیح که در لایحه دولت، صددرصد وجوهی که برای موارد مذکور به اشخاص حقوقی غیردولتی دارای مجوز از سازمان، پرداخت می‌گردید، از درآمد مشمول مالیات عملکرد سال مؤدی قابل کسر تلقی شده بود، اما در مصوبه مجلس صددرصد هزینه‌ها در موارد مذکور، بدون اینکه نیاز باشد از طریق اشخاص حقوقی غیردولتی دارای مجوز صورت پذیرد، از هر طریقی و صرفاً با تأیید سازمان، هزینه قابل قبول مالیاتی شناخته می‌شود. لذا به نظر می‌رسد مصوبه مجلس موجب گسترش دایره معافیت مالیاتی مربوطه شده و به خاطر کاهش درآمدهای دولت از این جهت، مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی باشد.

در ماده (۱۴) قانون موجود نیز آن بخش از هزینه‌هایی که از طریق سازمان بهزیستی کشور و با نظارت آن هزینه شده بود، هزینه قابل قبول مالیاتی شناخته شده است.

## **ماده (۲۶) - نکته**

این ماده عیناً در ماده (۲۱) لایحه دولت وجود دارد.

## **ماده (۲۷) - نکته**

اگرچه این ماده در لایحه ارسالی دولت وجود نداشته اما عیناً در ماده (۶) قانون جامع حمایت از حقوق معلولان وجود دارد.

## **ماده (۲۸) - نکته**

مشابه مفاد این ماده در ماده (۲۲) لایحه دولت وجود دارد و لذا فاقد مغایرت با اصل ۷۵ قانون اساسی خواهد بود.

## ماده (۲۹) - مغایرت با اصل ۷۵

در ماده (۲۳) لایحه دولت دستگاه‌های مشمول مکلف به کاهش ساعت کار معلولان شدید و خیلی شدید «حداکثر دو ساعت در روز» شده بودند، لکن به موجب مصوبه حاضر، این میزان به ۱۰ ساعت در هفته به صورت منجر تغییر پیدا کرده است. لذا با عنایت به اینکه مطابق حکم مزبور در لایحه، این اجازه به سازمان‌ها داده می‌شد که با تشخیص خود و برحسب نیازشان، این میزان را مشخص نمایند، اما تعیین ده ساعت به صورت منجز، به معنای الزام همه سازمان‌ها به تعیین سقف ده ساعت بوده و از این جهت که این تکلیف می‌تواند سازمان‌ها را مجبور کند تا به منظور جبران کسری ساعت کارمندان معلول خود، نیروی انسانی دیگری را به کار گیرند، اصلاح صورت گرفته در لایحه دولت واجد بار مالی تأمین نشده بوده و از این جهت مغایر با اصل ۷۵ قانون اساسی است.

## ماده (۳۱) - نکته

این ماده عیناً در ماده (۲۴) لایحه دولت وجود دارد.

## ماده (۳۲) - نکته و مغایرت با اصل ۷۵

۱) اگرچه بندهای «۱۶» الی «۱۹» این ماده ناظر به عضویت افراد غیر وزیر و همچنین اعضای که در ذیل قوه مجریه نیستند، در کمیته موضوع این ماده می‌باشد، لکن با عنایت به اینکه نهایتاً براساس تبصره «۳» این ماده، کمیته مزبور صلاحیت تهیه گزارش اقدامات انجام شده در راستای این قانون را یافته است و گزارش مزبور نیز باید به تأیید شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی برسد، عضویت اعضای مذکور فاقد ایراد به نظر می‌رسد.

۲) با توجه به اینکه به موجب تبصره «۲» این ماده، شورای عالی هماهنگی و نظارت بر اجرای قانون حمایت از حقوق معلولان دبیرخانه خود را در سازمان بهزیستی تشکیل خواهد داد، تشکیلات مزبور واجد بار مالی به نظر می‌رسد و با عطف نظر به اینکه در لایحه پیشنهادی دولت تشکیل چنین شورایی پیش‌بینی نشده بود و طریق تأمین بار مالی این ماده نیز پیش‌بینی نشده، تشکیل این کمیته مغایر اصل ۷۵ قانون اساسی به نظر می‌رسد.

امام خمینی (ره):

و از شورایی محترم نگهبان می‌خواهم و توصیه می‌کنم، چه در نسل حاضر و چه در نسل آ آینده، که با کمال دقت و قدرت و ظایف اسلامی و ملی خود رایا و تحت تأثیر هیچ قدرتی واقع نشوند و از قوانین مخالف با شرع مطهر و قانون اساسی بدون هیچ ملاحظه جلوگیری نمایند.

(سخن امام، ج ۲۱، ص ۴۲۲)



بزهشکده شورای نگهبان

تهران، خیابان شهیدسپهبد قزنی، کوچه خسرو، پلاک ۱۲

صندوق پستی: ۱۴۶۳-۱۳۱۴۵ تلفکس: ۸۸۳۳۵۰۴۵

[info@shora-rc.ir](mailto:info@shora-rc.ir)

[www.shora-rc.ir](http://www.shora-rc.ir)