

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۰۰۳۹۲/۲

عنوان: نقد و بررسی قوانین ایثارگران در حوزه رفاه و تامین اجتماعی

نام دفتر: بیمه‌های اجتماعی

نویسنده: معصومه قنبری

ناظرین علمی: دکتر علیرضا احمدیان، اسماعیل گرجی پور

مقاضی: معاونت رفاه اجتماعی

ویراستار: مجتبی کرباسچی

تاریخ انتشار: پاییز ۱۳۹۲

نقد و بررسی قوانین ایثارگران در حوزه رفاه و تامین اجتماعی

معصومه قنبری^۱

چکیده

در گزارش حاضر سعی شده است تا با سیری اجمالی در قوانین مرتبط با ایثارگران در حوزه تامین اجتماعی (صرفنظر از بخش درمان)، بررسی و مقایسه قوانین موجود مورد توجه قرار گیرد. با عنایت به تصویب قانون جامع ایثارگران به عنوان سندی جامع در زمینه خدمت رسانی به این قشر، ضمن توجه خاص به موارد مربوط به حوزه تامین اجتماعی، سعی شده است که قیاسی با قوانین قبلی موجود انجام گرفته و ایرادات مربوطه عنوان شود. در این رابطه مسائل موجود ناشی از عوامل تاثیرگذار در حوزه ایثارگران از لحاظ قانونی و اجرایی به طور اجمالی عنوان شده و کاستی‌ها و مشکلات عدم اجرای برخی قوانین مصوب در این حوزه مطرح می‌شود.

واژگان کلیدی: قانون جامع ایثارگران، قانون حالت اشتغال، قانون حمایت از آزادگان،

قانون نحوه بازنشستگی جانبازان.

^۱ کارشناس ارشد روانشناسی و مدیر گروه تعهدات و خدمات دفتر بیمه‌های اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی

مقدمه

پس از پیروزی انقلاب اسلامی و بویژه پس از پایان جنگ تحمیلی و ۸ سال دفاع مقدس، شرایط جدیدی پیرامون امور جانبازان و خانواده‌های معظم شهدا پدید آمد که در ادامه آن تشکیل بنیاد شهید و امور ایثارگران در سال ۱۳۸۳ و تدوین یک سند راهبردی برای رفع نیازهای این قشر و خانواده‌های آنان، از جمله این موارد بود. در قانون برنامه چهارم توسعه، لایحه جامع خدمت رسانی به ایثارگران تهیه شد که نهایتاً در سال ۱۳۹۱ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. از سوی دیگر با توجه به نیازهای ایثارگران در حوزه‌های مختلف و از سویی ادای دین به این عزیزان که در راه دفاع از میهن جانفشانی کرده‌اند، قوانینی پراکنده در حوزه رفاه و تامین اجتماعی به تصویب رسیده است که از جنبه کارشناسی و قابلیت اجرایی، نهادهای متولی و ایثارگران را با مشکل و چالش مواجه کرده است. در این مقاله صرف‌نظر از قوانین مربوط به ایثارگران در حوزه‌های مختلف، قوانین مربوط به نظام تامین اجتماعی (جدای از درمان)، مورد بررسی اجمالی قرار می‌گیرد.

۱- ایثارگران در اسناد بالادستی

ترویج و تحکیم فرهنگ پایداری و ایثار و جهاد در کشور و تکریم و پاسداری از حق ایثارگران اعم از شهیدان، آزادگان، جانبازان و رزمندگان و خانواده‌های آنان و سهمی که در عزت، امنیت و اقتدار ملی و نظام اسلامی داشته و دارند همواره از سیاست‌های کلی نظام بوده و در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به آن تاکید فراوان شده است. شناخت نیازهای واقعی و ارائه خدمات مؤثر به ایثارگران و خانواده‌های آنان در ابعاد مختلف فرهنگی، علمی، آموزشی، اجتماعی، بهداشتی، درمانی، بیمه‌ای، معیشتی، اشتغال، مسکن، حقوقی، اداری، رفاهی و استخدامی با حفظ اصول عزتمندی، عدالت و روحیه خوداتکایی و شئون ایثارگری، از جمله سیاست‌هایی بوده است که همواره در قوانین موضوعی مربوط به ایثارگران سعی شده تا به آن توجه شود.

قانون برنامه پنجم توسعه نیز که در راستای الزامات سند چشم‌انداز تهیه شده است اولویت دادن به ایثارگران را در عرصه‌های اقتصادی و فرهنگی مورد توجه قرار داده و به عنوان یک سیاست کلی مد نظر قرار داده است. در قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه رفاه و تامین اجتماعی، مواد مختلفی با در نظر گرفتن نیازهای ایثارگران و اولویت دادن به آنها در راستای سیاست‌های کلی نظام، لحاظ شده است که می‌توان به بند (و) ماده ۲۸، ماده ۴۴ و بندهای مرتبط با آن، ماده ۴۵، مواد ۶۰ و ۶۵، ماده ۲۲۸ و... اشاره کرد. متعاقب آن، قانون جامع ایثارگران بمنظور تحقق اهداف به

جای مانده از قانون برنامه سوم، چهارم و قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور در سال ۱۳۹۱ به تصویب رسید که برای پوشش نیازهای ایثارگران و قانونمند کردن دستورالعمل‌ها و افزایش خدمت رسانی به این قشر تهیه و تنظیم شده است.

۲- سیر قوانین و مقررات مرتبط با ایثارگران تا تصویب قانون جامع ایثارگران

همزمان با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و نیز در راستای نیل به فرمان ۱۰ ماده‌ای امام خمینی(ره)، بنیاد شهید انقلاب اسلامی با هدف ارج نهادن به جایگاه کسانی که در راه پیروزی انقلاب اسلامی جانفشانی کرده بودند تشکیل گردید. پس از پایان جنگ تحمیلی و دفاع مقدس در سال ۱۳۶۸، شرایط جدیدی پیرامون امور جانبازان و خانواده‌های معظم شهدا ایجاد شد که متعاقب آن، وظایف رسیدگی به امور جانبازان به بنیاد مستضعفان و جانبازان واگذار گردید. همچنین پس از ورود آزادگان عزیز به میهن اسلامی در سال ۱۳۶۹، امور مربوط به ایشان به ستاد رسیدگی به امور آزادگان واگذار شد.

پس از فرمان رهبر معظم انقلاب اسلامی و مصوبات شورای عالی اداری کشور مبنی بر تجمیع نهادهای ایثارگری، فرایند مطالعه بمنظور ادغام وظایف مربوط به خانواده‌های معظم شهدا، جانبازان و آزادگان در بنیاد شهید انقلاب اسلامی پی‌ریزی شد. پس از مطالعات کارشناسی و تشکیل کارگروه‌های مختلف تخصصی، سرانجام بنیاد شهید و امور ایثارگران تشکیل گردید و متعاقب آن در راستای تحقق ماده (۹۹) قانون برنامه چهارم توسعه، ناظر بر تدوین و اجرای سند راهبردی خدمات رسانی به ایثارگران با رویکرد توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال، مسکن ارزان قیمت، ارتقای سطح اجتماعی، درمانی، معیشتی و بهبود وضعیت آموزشی و فرهنگی، حفظ و تثبیت موقعیت شغلی ایشان، گردآوری قوانین مرتبط و تدوین سندی جامع در دستور کار قرار گرفت.

لایحه خدمت رسانی به ایثارگران در سال ۱۳۸۴، در قالب ۵۹ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد. در سال ۱۳۸۵، لایحه مذکور تصویب و متعاقب آن جهت تصویب نهایی به شورای محترم نگهبان ارسال گردید. شورای محترم نگهبان ضمن بررسی لایحه، برخی از مواد آن را تبعیض‌آمیز و حتی مغایر با ابلاغات مقام معظم رهبری و مغایر با اصل ۷۵ و ۸۵ قانون اساسی قلمداد نمودند که در پی آن لایحه مذکور به مجلس شورای اسلامی مسترد شد. نهایتاً، مجلس شورای اسلامی در اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی و با در نظر گرفتن مصلحت نظام و عدم تامین نظر شورای نگهبان، لایحه موصوف را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کرد که مجمع

مذکور نهایتاً در سال ۱۳۹۱ نسبت به تصویب این لایحه به نام قانون جامع ایثارگران مبادرت ورزید.

وجود مشکلات موجود در سیر تصویب لایحه مذکور، دولت را بر آن داشت تا بمنظور رفع نیازهای ایثارگران، قوانین موردی را در قوانین سنواتی بودجه و قانون برنامه پنجم توسعه، تصویب کند. به لحاظ آنکه برخی از احکام مندرج در قانون جامع ایثارگران گویاتر و جامع‌تر از احکام مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه بوده است، لذا برخی از مواد قانونی برنامه پنجم از جمله بند «ب»، «و» و «ل» ماده (۴۴)، برای مجریان قابل استناد نمی‌باشد. گرچه به موجب مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام، کلیه قوانینی که از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۱ به نفع ایثارگران به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است، به قوت خود باقی می‌ماند. از سویی دیگر برخی قوانین به طور موضوعی و خاص در حوزه رفاه و تامین اجتماعی مرتبط با ایثارگران طی سالها در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است که به طور مختصر در ذیل اشاره می‌شود:

اولین قوانین موبوط به ایثارگران در حوزه تامین اجتماعی در سال ۱۳۵۸ می‌باشد که در

مورد بیمه شدگانی است که در راه به ثمر رساندن انقلاب دچار نقص عضو، از کارافتادگی کلی یا به درجه شهادت رسیده‌اند که طبق ماده واحده لایحه قانونی شمول مواد ۶۰-۷۰-۷۲-۷۳-۷۴-۸۰-۸۱-۸۲ و ۸۳ قانون تامین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴، کلیه بیمه شدگان که در جریان انقلاب اخیر دچار نقص عضو، از کارافتادگی جزئی یا از کارافتادگی کلی گردیده یا به درجه شهادت رسیده‌اند (مصوب ۱۳۵۸) این موارد را ناشی از کار تلقی نموده و مشمول مقررات تامین اجتماعی می‌دانست سالها بعد این قانون در سال ۱۳۷۰ اصلاح شد و نحوه برقراری مستمری و شرایط استفاده از آن، مشمول قانون راجع به برقراری مستمری درباره بیمه شدگانی که به علت همکاری با نیروهای مسلح معلول شده یا می‌شوند (مصوب ۱۳۶۰)، قلمداد شد که بر اساس تبصره ۳ و ۹ این ماده واحده، میزان مستمری آن عده از مستخدمین دولت و بخش خصوصی که از لحاظ بازنشستگی و وظیفه مشمول مقررات تامین اجتماعی می‌باشند و برای حفظ دستاوردهای انقلاب اسلامی و دفاع از تمامیت و استقلال کشور، معلول، از کارافتاده یا شهید شوند، طبق فرمول خاصی محاسبه شده و میزان افزایش آنها طبق مقررات تامین اجتماعی بود.

در خصوص کارکنان دولت در سال ۱۳۵۸، نیز لایحه قانونی وضع شد که به موجب آن مستخدمینی که در راه به ثمر رساندن انقلاب اسلامی از کارافتاده شده یا بشوند یا به درجه شهادت برسند مشمول احکام مربوط به از کارافتادگی و فوت به سبب انجام وظیفه می‌شوند. میزان این حقوق بر اساس ماده (۲) قانون برقراری حقوق وظیفه از کارافتادگی و وظیفه عائله تحت تکفل

جانبازان و شهدای انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و پرداخت مزایای مجروحین جنگ تحمیلی و انقلاب (مصوب ۱۳۶۱)، تعیین می‌شد.

متعاباً در سال ۱۳۷۲، با تصویب ماده واحده ((قانون حالت اشتغال مستخدمین شهید، جانباز از کارافتاده و مفقود الاثر انقلاب اسلامی جنگ تحمیلی مصوب ۱۳۷۲/۶/۳۰))، قانونگذار همانطور که در مورد مستخدمین شهید، جانباز از کارافتاده کلی، جانباز آزاده از کارافتاده کلی و مفقود الاثر جنگ تحمیلی در دستگاههای دولتی و شهرداریها، چنین مستخدمینی را با پیش بینی ایجاد پست همتراز به منزله مستخدم شاغل تلقی و تابع مقررات قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و برخوردار از حقوق و مزایای مشابه مستخدمین شاغل (با گروه بالاتر) اعلام نمود، در مورد افرادی هم که مستخدم دولت نبوده و جانباز و آزاده از کارافتاده کلی، مفقود الاثر و یا شهید شده‌اند پرداخت حقوق و مزایای همتراز نظام هماهنگ پرداخت به ایشان توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران را مقرر و به همین منظور سازمان تأمین اجتماعی را موظف نمود اعتبارات مربوط به مستمری فوت بیمه شدگان شهید را در اختیار آن بنیاد قرار دهد (تبصره ۱ اصلاحی و بند ((ج)) تبصره ۶ اصلاحی ماده واحده قانون مزبور).

همچنین در سال ۱۳۵۸، قانون دیگری مربوط به بیمه شدگان مشمول قانون تأمین اجتماعی که محکوم سیاسی بودند، وضع شد به طوری که طبق این قانون، عدم اشتغال ایشان در دوران محکومیت سیاسی، جزء سوابق بیمه محسوب می‌شد.

قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی در تاریخ ۱۳۶۷ به تصویب رسید که بر اساس این قانون جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی می‌توانند با شرط سنی ۵۰ سال سن با استفاده از سنوات ارفاقی بر حسب معلولیت بازنشسته شوند.

همزمان با ورود سرفرازانه آزادگان به کشور، قانون حمایت از آزادگان در سال ۱۳۶۸، تصویب شد که به موجب آن مدت اسارت آزادگان به ازای هر سال اسارت، ۲ سال محاسبه می‌شود و حق بیمه مربوطه در مورد مستخدمین دستگاه، توسط دستگاه مربوطه و در مورد شاغلین غیردولتی توسط ستاد رسیدگی به امور آزادگان پرداخت می‌شود.

همچنین مدت معالجه ایشان و استراحت‌های آنان جزء سابقه خدمت رسمی و به عنوان حالت اشتغال تلقی می‌شود. در مورد آزادگانی که به تشخیص کمیسیون‌های مربوطه از کارافتاده کلی تلقی شوند در صورتی که مشمول هیچ یک از قوانین و مقررات برقراری حقوق وظیفه یا مستمری از کارافتادگی جانبازان نباشند، مستمری ایشان توسط دستگاه مربوطه پرداخت خواهد شد.

در مورد آزادگانی که در مشاغل سخت و زیان آور اشتغال داشته‌اند به درخواست ایشان، دوران اسارت می‌تواند به عنوان سابقه اشتغال در مشاغل سخت و زیان آور تلقی شده و دوران استراحت ایشان حداکثر تا ۶ ماه باعث به هم زدن توالی اشتغال در این گونه مشاغل نخواهد بود. صرفنظر از قوانین مصوب موجود در حوزه تامین اجتماعی در مورد ایثارگران، قوانین موجود در بودجه‌های سنواتی بویژه در سالهای ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و قانون برنامه پنجم توسعه، لزوم توجه به اجرای قوانین ایثارگران را ضروری می‌سازد.

همانگونه که قبلاً نیز ذکر شد به دلیل نبود انسجام در قوانین مربوط به ایثارگران و لزوم وحدت رویه و مدیریت متمرکز در حوزه مسائل مربوط به این قشر، قانون جامع ایثارگران در سال ۱۳۹۱ در هفت بخش مسکن، بهداشت، تسهیلات اداری - استخدامی، اشتغال و کارآفرینی، معیشت و رفاه و امور فرهنگی - آموزشی و رفاهی به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید که برخی قوانین مرتبط با ایشان در حوزه رفاه و تامین اجتماعی اجمالاً عنوان می‌شود:

در این قانون پرداخت سهم کسورات بازنشستگی جانبازان و آزادگان شاغل در دستگاه‌های دولتی یا عمومی غیردولتی و دستگاههایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از منابع خود دستگاه و در مورد جانبازان و آزادگان مشمول قانون کار و تامین اجتماعی، سهم کسورات یاد شده به عهده دولت می‌باشد که می‌بایست هر ساله در بودجه سنواتی پیش بینی شود. همچنین طبق ماده ۳۹ قانون جامع ایثارگران، حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمان شهید، مفقودالثر، اسرا، آزادگان و جانبازان از کارافتاده کلی دستگاهها اعم از کشوری و لشگری بر اساس قوانین و مقررات استخدامی نیروهای مسلح محاسبه می‌شود اما پرداخت حقوق و مزایای شهدا و مفقود الاثرها توسط بنیاد، و برای بقیه (اسرا، آزادگان و جانبازان) توسط دستگاه مربوطه پرداخت می‌گردد.

حقوق بازنشستگی مشمولان قانون حالت اشتغال شهدا، جانبازان و آزادگان غیر مستخدم دولت توسط بنیاد و مستخدمین دولت توسط صندوق بازنشستگی دستگاه ذیربط پرداخت گردد. از جمله مواد مهم در این قانون، حذف شرط سنی برای بازنشستگی پیش از موعد جانبازان می‌باشد که در قوانین و مقررات قبلی (قانون نحوه بازنشستگی جانبازان و قانون مدیریت خدمات کشوری) شرط سنی برای بازنشستگی جانبازان، ۵۰ سال در نظر گرفته شده بود.

همچنین طبق ماده ۲۴ قانون یاد شده، همسران جانبازان ۵۰ درصد و بالاتر و همسران آزادگان با سابقه اسارت ۵ سال و بالاتر که قبل از اسارت با آنان ازدواج کرده‌اند، می‌توانند با ۵ سال سنوات ارفاقی از امتیاز بازنشستگی پیش از موعد بهره‌مند شوند.

با توجه به موارد پیشگفت، آخرین قانون مصوب در حوزه ایثارگران، قانون جامع ایثارگران می‌باشد که لزوم اجرای آن از سوی دستگاهها، قانونگذار را ملزم به تهیه بخشی به عنوان منابع مالی کرده که متعاقباً می‌بایست بودجه‌های لازم برای اجرای این قانون را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی نماید. شایان ذکر است از تاریخ تصویب این قانون، کلیه قوانین موجود که مغایر با قانون یاد شده باشند، از درجه اعتبار ساقط می‌باشند.

۳- آسیب شناسی قوانین مربوط به ایثارگران در حوزه رفاه و تامین اجتماعی

در زیر به طور مختصر، آسیب شناسی قوانین ایثارگران در حوزه رفاه و تامین اجتماعی با تاکید بیشتر بر قانون جامع ایثارگران مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱. مهمترین مسئله در قوانین مربوط به ایثارگران، عدم اجرای این قوانین به طور شایسته و عدم تامین مالی برخی از برنامه‌های آن از سوی دولت بوده است. به طور مثال در بودجه سال ۱۳۹۱ کل کشور، دولت موظف است بابت حقوق، رد دیون و مطالبات ایثارگران و خانواده معظم شهداء و کارکنان اعم از شاغل یا بازنشسته و تغییرات بعدی آن و اجرای "لایحه جامع خدمات رسانی به ایثارگران" و "طرح اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی" و "قانون تفسیر ماده ۱۳ قانون حمایت از آزادگان مصوب ۴ اسفندماه ۱۳۸۹" و همه احکام مربوط به ایثارگران و خانواده آنان در قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه از محل واگذاری سهام و سهم‌الشرکه شرکت‌های دولتی یا واگذاری آن یا اموال و دارایی‌ها یا از محل وجوه حاصل از فروش آنها با قیمت کارشناسی روز با تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر مربوطه و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی حسب مورد، اقدام نماید. با توجه به اینکه اجرای احکام از محل فروش سهام در بودجه سال ۱۳۸۹ نیز پیش‌بینی شده بود، تکرار آن در بودجه سال ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ نیز، موجب اعتراض ایثارگران گردید چرا که اکثر موارد اجرایی بویژه در قانون برنامه پنجم توسعه (پرداخت شهریه دانشگاهی، ۱۰۰ درصد هزینه‌های درمانی، ۲۰ درصد اعتبارات فرهنگی دستگاه‌ها، هزینه خدمات مهندسی مسکن ایثارگران، تامین معیشت رزمندگان معسر، پرداخت ۱۵ سال سنوات بیمه ناشی از انتقال صندوق و...) که از محل فروش سهام به این ترتیب در لوایح سنواتی پیش‌بینی می‌شود، تاکنون به طور شایسته اجرا نشده است.

شایان ذکر است طبق تبصره ۲ ماده ۷۳ قانون جامع ایثارگران، به منظور شفاف‌سازی منابع مالی اختصاص یافته برای خدمات‌رسانی به ایشان، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور مکلف است نسبت به ایجاد فصل رفاه و تأمین اجتماعی ایثارگران و برنامه‌های ذیل آن متناسب با عناوین فصول این قانون در لوایح بودجه سنواتی اقدام نماید. شایسته است منابع مالی به طور شفاف در لوایح بودجه مشخص شود تا از هرگونه عدم اجرای قانون بواسطه نبود منابع مالی لازم، جلوگیری شود.

۲. مرجع پرداخت کننده حقوق و مزایای حالت اشتغال بازنشستگی، وظیفه و مستمری مستخدمین شهید جانباز از کارافتاده کلی و مفقود الاثر انقلاب اسلامی اعم از کشوری و لشگری که طبق تبصره ۶ قانون حالت اشتغال مستخدمین، میزان آن توسط دستگاه مربوطه تعیین و توسط بنیاد شهید و امور ایثارگران پرداخت خواهد شد.

شایان ذکر است وفق ماده ۳ آئین نامه اجرایی قانون یاد شده و تبصره آن، حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمین مذکور مشمول قانون کار توسط بنیاد شهید و حقوق وظیفه و مستمری و بازنشستگی افراد یاد شده توسط سازمان تأمین اجتماعی پرداخت خواهد شد. برای مستخدمین لشگری و کشوری، در قانون جامع ایثارگران (تبصره ۱ ماده ۳۹) تصریح شده است که مرجع پرداخت کننده حقوق و مزایای حالت اشتغال برای اسرا، آزادگان و جانبازان از کارافتاده، دستگاه مربوطه و برای شهدا و مفقودالائرها، بنیاد می‌باشد.

جدول ۱ مرجع پرداخت کننده حقوق و مزایای ایثارگران

وضعیت	حقوق و مزایا	حقوق و مزایای حالت اشتغال	حقوق و مزایای بازنشستگی و وظیفه
مستخدم دولت	اسرا، آزادگان و جانباز، دستگاه مربوطه شهدا و مفقود الاثر، بنیاد شهید	صندوق بازنشستگی ذریبط (دریافت کسورات از دستگاه)	
غیر مستخدم دولت	بنیاد شهید	صندوق تأمین اجتماعی (دریافت کسورات از دولت)	

منبع: یافته‌های تحقیق

نحوه اجرای این تبصره و پرداخت مطالبات معوقه از سوی بنیاد به مشمولین و نحوه تشخیص بنیاد شهید و امور ایثارگران در خصوص واجدین شرایط، همواره یکی از دغدغه‌های ایثارگران بوده است که از آن جمله می‌توان به عدم پرداخت سهم کسورات بازنشستگی ایثارگران مشمول قانون کار از سوی بنیاد به سازمان تأمین اجتماعی، اشاره کرد که امید است با وجود تصویب تبصره ۳ ماده ۳۷ قانون جامع ایثارگران که دولت را مکلف به پرداخت این کسورات در بخش غیر دولتی کرده است از اجحاف حقوق قانونی ایشان جلوگیری شود.

به موجب تبصره ماده واحده قانون الحاق یک تبصره به قانون استخدام جانبازان، اسرا و افراد خانواده‌های شهدا . . . مصوب ۷۵/۹/۷ مجلس شورای اسلامی، هرگونه دریافتی جانبازان و مستمری بگیران شهدا، مفقودین و اسراء و آزادگان از بابت وضعیت جانبازی، شهادت، مفقودالاثربودن و یا اسارت به موجب مقررات قانونی مانع از دریافت حقوق از بابت استخدام رسمی یا غیر رسمی، حقوق بازنشستگی، وظیفه و مستمری به سبب قانون دیگر نبوده و دریافتی‌های فوق مشمول هیچ یک از مقررات مربوط به دریافت دو حقوق از صندوق دولت و صندوق‌های بازنشستگی نمی باشد.

از سوی دیگر، طبق تبصره ۲ ماده ۳۹ قانون جامع ایثارگران، حقوق حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کارافتاده کلی این قانون در صورت اشتغال در دستگاههای موضوع بند الف ماده (۲) قانون یاد شده، قطع می گردد. لذا قانون مذکور مقدم بر هر قانون دیگر بوده و بقیه قوانین در این خصوص ملغی می شود.

از متن قانون یاد شده، چنین استنباط می شود قانون الحاق یک تبصره به قانون استخدام جانبازان، اسرا و افراد خانواده‌های شهدا . . . مصوب ۷۵/۹/۷ مجلس شورای اسلامی، در صورت اشتغال ایشان در دستگاههای موصوف در ماده ۲ قانون جامع ایثارگران، ملغی می شود. از سوی دیگر بند (و) ماده (۲۸) قانون برنامه پنجم توسعه، دریافت حقوق بازنشستگی یا وظیفه و سهمیه مستمری از دو صندوق را بلامانع می داند. گرچه طرح اصلاح تبصره (۲) ماده (۳۹) قانون جامع ایثارگران در تاریخ ۱۳۹۲/۷/۳، به تصویب رسید که بر اساس آن حقوق حالت اشتغال جانبازان و ایثارگران در صورت اشتغال در دستگاههای موضوع بند (الف) ماده (۲) قانون یاد شده، قطع نمی شود.

اگر جانبازان از کارافتاده حقوق حالت اشتغال یا وظیفه خود را از نیروهای مسلح یا سایر دستگاه‌های اجرایی دریافت می کنند، بنیاد شهید و امور ایثارگران تکلیفی جهت پرداخت مجدد حقوقی با این عناوین ندارد و دریافت این حقوق از بنیاد خلاف قانون است (وفق تبصره ۱ ماده ۳۹ قانون جامع ایثارگران)، اما نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که حقوق حالت اشتغال منشأ ایثارگری دارد و برای سایر افراد وضع نشده است ولی حقوق وظیفه از موارد مشترکی است که برای غیرایثارگران نیز وضع شده است، لذا منظور از حقوق وظیفه‌ای که مانع از دریافت حقوق از بنیاد می شود حقوق وظیفه‌ای است که منشأ دریافت آن جانبازی باشد و برقراری آن به دلیل حوادث جانبازی باشد، لذا اگر فردی به دلیل حوادث غیرجانبازی مشمول دریافت حقوق وظیفه شود، این حقوق مانعی از دریافت حقوق وظیفه یا حالت اشتغال با منشأ جانبازی نمی باشد.

افراد بازنشسته‌ای که بعد از بازنشستگی نیز به شهادت رسیده یا جانباز از کارافتاده شده‌اند می‌توانند حقوق حالت اشتغال یا وظیفه دریافت کنند. حسب گزارش‌های واصله تعدادی از این افراد با مشکلات جدی مواجه شده و به‌رغم تصریح قانون مبنی بر عدم ممنوعیت دریافت حقوق وظیفه یا حالت اشتغال به سبب جانبازی و شهادت با حقوق بازنشستگی، همچنان از دریافت این حقوق محروم مانده‌اند.

نحوه برقراری حقوق حالت اشتغال جانبازان از کارافتاده سرباز وظیفه ارتش و شهدا و جانبازان از کارافتاده بسیجی سال‌هاست که مورد اغفال واقع شده است. با توجه به تصریحات قانونی و علی‌رغم آنکه کلیه افراد اعم از کادر، پیمانی، وظیفه و بسیجی که دارای وضعیت‌های مختلف استخدامی هستند، وضعیت آنان پس از شهادت و از کارافتادگی کلی هیچ تفاوتی با یکدیگر نداشته و نحوه برخورد با وضعیت آنان همسان خواهد بود و ترفیعات و حقوق آنان همواره مانند نیروهای کادر ثابت می‌باشد، سربازان وظیفه ارتش که مشمول قانون حالت اشتغال شده‌اند بدون توجه به قانون از ابتدا حقوق و مزایای آنان به سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح منتقل و بدون آنکه ترفیعات آنان و حقوق دریافت هم‌تراز کادر ثابت اقدام شود، با آنان مغایر قوانین رفتار شد.

به موجب آئین نامه اجرایی قانون نحوه بازنشستگی جانبازان انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و معلولین عادی و شاغلین مشاغل سخت و زیان آور مصوب ۱۳۶۷، وجود شرط سنی برای بازنشستگی جانبازان (مردان ۵۰ سال و زنان ۴۵ سال)، الزامی می‌باشد. همچنین به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری (تبصره ۱ بند ب ماده ۱۰۳)، شرط سنی برای جانبازان ۵۵ سال منظور شده است گرچه برای زنان، شرط سنی حذف شده است.

قانون جامع ایثارگران (تبصره ۳ ماده ۲۴)، عنوان می‌کند که رعایت شرط سنی مقرر در قوانین و مقررات بازنشستگی پیش از موعد جانبازان، الزامی نمی‌باشد. نظر به مقدم بودن قانون جامع ایثارگران بر کلیه قوانین و تاکید بر حذف قوانین مغایر با این قانون، لذا کلیه قوانین قبلی در خصوص الزام شرط سنی جانبازان در بازنشستگی، حذف می‌شود.

در این مورد هم به لحاظ بار مالی که برای صندوقهای بازنشستگی ایجاد خواهد شد، لازم است منابع مالی آن به پیشنهاد صندوقها در اختیار ایشان قرار گیرد.

بازنشستگیهای پیش از موعد: ماده ۲۴ قانون جامع ایثارگران و تبصره‌های آن، در مورد لحاظ سنوات ارفاقی برای بازنشستگی همسران جانبازان ۵۰ درصد بالاتر و اسرا و... می‌باشد، که می‌بایست منابع مالی آن به طور شفاف لحاظ شده و در اختیار صندوقهای بازنشستگی قرار داده

شود. از سویی دیگر یکسان دانستن همسران آزادگان عزیز با همسران شهید و جانبازان ۵۰ درصد از جهت استفاده از تسهیلات بازنشستگی پیش از موعد، ضروری به نظر نمی رسد. قبلاً نیز در بند الف ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز فرزندان شهدا را از حیث برخورداری از تسهیلات برابر با جانباز ۵۰ درصد در نظر گرفته است (برخورداری از کلیه تسهیلات به استثنای تسهیلات خودرو، کاهش ساعات کاری و حق پرستاری) به طوری که طبق این قانون فرزندان شهدا نیز درخواست استفاده از مزایای بازنشستگی پیش از موعد و سنوات ارفاقی را دارند (سازمان پژوهشهای مجلس شورای اسلامی)، لذا شایسته است مواردی را که بر اثر ضایعات جسمی و روحی به جانبازان و آزادگان عزیز و مسائلی را که ناشی از نبود سرپرست برای فرزندان و همسران شاهد پیش می آید جداگانه بررسی کرده و به تبع آن تسهیلاتی برای ایشان در نظر بگیرند.

۴- جمع بندی

بدیهی است که هدف قانونگذار از تصویب کلیه قوانین موجود در حوزه ایثارگران ، ایجاد تسهیلات و امتیازات جدید برای آنان و خانواده ایشان بوده است که البته از ابعاد قانونی و اجرایی دارای مشکلاتی است که به اهم آنها در زیر اشاره می شود:

کمی کردن درجات ایثارگری و به تبع آن طبقه بندی تسهیلات اعطایی به ایثارگران که در مواردی موجبات نارضایتی ایشان را به دنبال داشته است.

عدم تعبیه و تامین منابع مالی لازم برای اجرای بسیاری از مفاد قانونی برای ایثارگران از جمله مواد قانون برنامه پنجم که در بسیاری از موارد به فروش سهام در لویح بودجه موکول شده و به طور شایسته اجرا نشده است.

الزام اور نبودن و غیر مکلف نبودن دستگاههای اجرایی به اجرای مواد قانونی مرتبط با ایثارگران. به عنوان مثال اکثر مواد قانونی که در رابطه با ایثارگران به تصویب می رسد مربوط به دستگاههای ذیربط می باشد که به لحاظ فقدان تخصیص بودجه مشخص به منظور تحقق این هدف در دستگاهها و از سویی غیر مکلف بودن ایشان به اجرای قوانین مربوط به ایثارگران ، بسیاری از قوانین موجود در این حوزه ، قابلیت اجرایی پیدا نخواهد کرد.

قانون جامع ایثارگران به عنوان قانونی که مقدم بر هر قانونی دیگری در این حوزه می باشد، فصلی را به عنوان منابع مالی در نظر گرفته و معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور را مکلف به شفاف سازی منابع مالی اختصاص یافته در حوزه رفاه و تامین اجتماعی کرده است که از آن به عنوان یک فرصت خوب بمنظور ارائه خدمت به جامعه ایثارگری می توان نام برد.

فهرست منابع و مآخذ

۱. قانون جامع ایثارگران مصوب ۱۳۹۱؛
۲. دفتر مطالعات اجتماعی سازمان پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نقدی بر مواد مرتبط با ایثارگران در قانون برنامه پنجم توسعه، (شماره مسلسل ۱۲۴۶۱، مرداد ۱۳۹۱)؛
۳. روزنامه همشهری مورخ ۲۳ آبان ۱۳۹۲، کد مطلب ۲۳۷۶۴۵

پیوست: قانون جامع ایثارگران

ماده ۲- دستگاههای مشمول این قانون عبارتند از:

الف - کلیه وزارتخانه‌ها، سازمانها و دستگاههای اجرائی، مؤسسات و شرکتهای دولتی و ملی شده تحت پوشش و یا مدیریت دولتی اعم از اینکه دارای قوانین و مقررات خاص باشند و یا نباشند، قوه قضائیه اعم از کادر قضائی و اداری و سازمانها و مؤسسات وابسته و تابعه آنها، کانون وکلای دادگستری، کانونهای کارشناسان رسمی دادگستری، قوه مقننه، نهاد ریاست جمهوری، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران (سازمانهای وابسته و تابعه)، نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران (نظامی و انتظامی) نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و شرکتهای تحت پوشش وابسته یا تابعه آنها و کلیه سازمانها و شرکتهایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند و یا قسمتی از بودجه آنها توسط دولت تأمین می‌گردد، بانکها، مؤسسات بیمه‌ای، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، شهرداریها و شرکتهای تحت پوشش آنان و نیز مؤسسات و شرکتهایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است از قبیل سازمان تأمین اجتماعی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان صنایع ملی ایران، شرکتهای هواپیمایی، سازمان انرژی اتمی، اعضای هیأت علمی و کادر اداری دانشگاهها و مؤسسات آموزش عالی کشور، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و دانشگاه آزاد اسلامی.

ماده ۲۴- همسران شاهد، همسران جانبازان پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر، شیمیایی و اعصاب و روان (متوفی یا در قید حیات) و همسران آزادگان با سابقه اسارت پنج سال و بالاتر که قبل از اسارت با آنان ازدواج نموده‌اند، در صورت شاغل بودن می‌توانند با پنج سال سنوات ارفاقی از امتیاز بازنشستگی پیش از موعد با دریافت حقوق و مزایای کامل بهره‌مند گردند.

تبصره ۱- همسران شاغل جانبازان زیر پنجاه درصد (۵۰٪) و آزادگان با سنوات اسارت کمتر از پنج سال براساس آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد بنیاد به تصویب هیأت وزیران می‌رسد از یک تا پنج سال سنوات ارفاقی بازنشستگی بهره‌مند می‌گردند.

تبصره ۲- کلیه همسران شاهد شاغل، همانند همسران جانبازان از کاهش ساعت کاری برخوردار می‌گردند.

تبصره ۳- رعایت شرط سنی مقرر در قوانین و مقررات بازنشستگی زودتر از موعد جانبازان الزامی نمی‌باشد.

ماده ۳۷- کسورات بازنشستگی سهم اسراء، آزادگان و جانبازان شاغل و حالت اشتغال در دستگاههای موضوع ماده (۲) این قانون به شرح تبصره‌های زیر حسب مورد تأمین و پرداخت می‌گردد.

تبصره ۱- کلیه دستگاههای اجرائی موظفند از محل اعتبارات مصوب و در قالب تخصیص اعتبار ابلاغی نسبت به تأمین و پرداخت کسورات بازنشستگی سهم اسراء، آزادگان و جانبازان در دستگاه مربوط اقدام نمایند.

تبصره ۲- شرکتهای دولتی، بانکها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، نهادهای عمومی غیردولتی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند و شرکتهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، موظفند از محل هزینه عملیات جاری خود نسبت به پرداخت کسورات بازنشستگی سهم اسراء، آزادگان و جانبازان شاغل و حالت اشتغال در مؤسسات مربوط اقدام نمایند.

تبصره ۳- دولت مکلف است به منظور پرداخت کسورات بازنشستگی سهم اسراء، آزادگان و جانبازان شاغل در بخش غیردولتی مشمول قانون کار و تأمین اجتماعی اعتبار لازم را هر ساله در لوائح بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی نموده و در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد.

ماده ۳۹- حقوق و مزایای حالت اشتغال مستخدمان شهید، مفقودالاثرا، اسراء، آزادگان و جانبازان از کارفناده کلی دستگاهها، اعم از کشوری و لشکری براساس قوانین و مقررات استخدامی نیروهای مسلح محاسبه می‌گردد.

تبصره ۱- حقوق و مزایای اسراء، آزادگان و جانبازان از کارفناده کلی توسط دستگاه مربوط و حقوق و مزایای شهدا و مفقودالاثرا توسط بنیاد پرداخت می‌گردد.

تبصره ۲- حقوق حالت اشتغال جانبازان و آزادگان از کارفناده کلی موضوع مواد (۳۸) و (۳۹) این قانون در صورت اشتغال در دستگاههای موضوع بند (الف) ماده (۲) این قانون قطع می‌گردد.

ماده ۴۰- حقوق بازنشستگی شهدا، جانبازان و آزادگان مشمول قانون حالت اشتغال، معادل آخرین حقوق و مزایای دریافتی تعیین و هر ساله متناسب با افزایش ضریب حقوق شاغلان اضافه و به شکل تبصره‌های زیر عمل می‌شود.

تبصره ۱- حقوق بازنشستگی مشمولان قانون حالت اشتغال، اعم از اینکه در اجرای قانون مذکور و یا سایر قوانین و مقررات مربوط بازنشسته شده باشند مشابه کارکنان هم‌تراز (بازنشسته در سال تصویب این قانون) تطبیق و اعمال می‌گردد.

تبصره ۲- حقوق بازنشستگی و وظیفه شهدا، جانبازان و آزادگان غیرمستخدم دولت توسط بنیاد و حقوق بازنشستگی و وظیفه جانبازان و آزادگان مستخدم دولت توسط صندوق بازنشستگی دستگاه ذی ربط پرداخت می گردد.

تبصره ۳- مشمولان قانون حالت اشتغال هنگام نیل به بازنشستگی از کلیه امتیازات منظور شده برای شاغلان همپراز (مانند پاداش پایان خدمت و غیره) برخوردار می گردند. دستگاه مجری حکم حقوق بازنشستگی مکلف به تأمین و پرداخت حقوق و امتیازات مذکور خواهد بود.