

دوره هفتم - سال سوم
شماره ترتیب چاپ: ۱۴۴۳
تاریخ چاپ: ۱۳۸۵/۵/۲۸
شماره دفتر ثبت: ۵۸۵

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون اساسنامه
بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷»

دفاتر: مطالعات اجتماعی
مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۰۰
شماره مسلسل: ۸۰۶۱
آبان ماه ۱۳۸۵

فهرست مطالب

۱.....	مقدمه
۲.....	۱. تاریخچه بنیاد شهید و امور ایثارگران
۳.....	۲. دلایل و اهداف ارائه لایحه
۴.....	۳. مخاطبان لایحه
۸.....	۴. پیشنهادهای
۹.....	۵. ضرورت قانونگذاری
۱۰.....	۶. نتیجه گیری



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی

مصوب ۱۳۷۷»

مقدمه

بنیاد شهید و امور ایثارگران که با عنایت مقام معظم رهبری و از ادغام سه نهاد انقلابی سازمان امور جانبازان، بنیاد شهید انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان و به منظور حمایت از خانواده‌های معظم شهدا، مفقودالثرها، جانبازان و آزادگان تشکیل گردیده است که دارای اهداف عالی و ارزشمندی به شرح زیر می‌باشد:

۱. افزایش روحیه جهاد، شهادت و ایثار در آحاد مردم جامعه،
۲. توجه ویژه و متمرکز به نیازهای خانواده شهدا، جانبازان و آزادگان،
۳. بسیج امکانات جهت ارائه خدمات شایسته به جامعه هدف،
۴. تجمیع فعالیت‌های پراکنده و موازی جهت ارائه مطلوب خدمات به جامعه هدف،
۵. به روزرسانی آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل به منظور استفاده بهینه از ظرفیت‌های موجود،
۶. یکسان‌سازی تصمیم‌گیری‌ها در سطوح عالی مدیریت و تدوین برنامه جامع و یکپارچه جهت تکریم افراد جامعه هدف.

اصلاح اساسنامه بنیاد شهید و امور جانبازان با توجه به ادغام صورت گرفته حسب مصوبه شورای عالی اداری کشور «مصوبه ۱۳۸۳/۲/۲۰» اجتناب‌پذیر می‌باشد.



لایحه اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران که در قالب ماده واحده‌ای مشتمل بر ۳۰ بند تنظیم شده است، در جهت حمایت هر چه بیشتر از خانواده‌های شهدا و جانبازان انقلاب اسلامی، تهیه گردیده و از این جهت، پاره‌ای اصلاحات شکلی و ماهوی در متن اساسنامه مصوب سال ۱۳۷۷ را در بردارد.

تاریخچه بنیاد شهید و امور ایثارگران

- بنیاد شهید در مورخ ۱۳۵۸/۱۲/۲۲ با فرمان حضرت امام خمینی تأسیس شد تا امور مربوط به خانواده معظم شهدا و جانبازان را بر عهده داشته باشد.

- این بنیاد در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۴ بنا بر مصوبه شورای انقلاب به سازمان بهزیستی ملحق و با تصویب قانون انتزاع بنیاد شهید از سازمان بهزیستی کشور مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۱۰ مجلس شورای اسلامی مجدداً از سازمان بهزیستی مجزا و به‌عنوان یک نهاد انقلابی وابسته به نخست‌وزیر اداره گردید. در قانون مزبور مقرر شده بود حداکثر تا سه ماه اساسنامه مورد نظر را بنیاد تنظیم و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید.

- در تاریخ ۱۳۶۷/۹/۳ با عنایت به فرمان حضرت امام خمینی (ره) اداره امور جانبازان از عهده بنیاد شهید خارج و تشکیلات جدیدی به نام بنیاد مستضعفان و جانبازان این مهم را بر عهده گرفت که اساسنامه این بنیاد در تاریخ ۱۳۷۰/۷/۱۵ به تأیید مقام معظم رهبری رسید.

- اساسنامه بنیاد شهید نیز در تاریخ ۱۳۷۷/۲/۲۷ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت.



- مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۱/۱۱/۷ طی فرمانی دستور تجمیع نهادهای متولی امور ایثارگران (بنیاد شهید، بنیاد جانبازان و ستاد رسیدگی به امور آزادگان) را صادر فرموده که شورای عالی اداری نیز به استناد این فرمان در مورخ ۱۳۸۳/۲/۱۷ تصویب نمود: کلیه مأموریت‌ها و وظایف مربوط به اداره امور خانواده شهدا، جانبازان و آزادگان در بنیاد شهید تجمیع و نام این بنیاد به بنیاد شهید و امور ایثارگران تغییر یابد. ضمناً این بنیاد براساس اساسنامه بنیاد شهید اداره گردیده که پیشنهاد اصلاح موادی از اساسنامه بنیاد شهید از سوی بنیاد شهید و امور ایثارگران و با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و برای تصویب به مراجع ذی‌ربط تقدیم می‌گردد.

دلایل و اهداف ارائه لایحه

همچنان‌که از مقدمه توجیهی لایحه مذکور قابل استنباط است، اهداف ذیل از طرح چنین لایحه‌ای دنبال می‌شوند:

۱. تغییر مفاد اساسنامه‌ای بنیاد شهید با عنایت به ادغام سه نهاد بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان امور جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان در نهادی واحد تحت عنوان بنیاد شهید و امور ایثارگران،
۲. توجه بیشتر به نیازهای فعلی و آتی خانواده معظم شهدا، مفقودالائرها، جانبازان و آزادگان،

۳. توجه جدی به موضوع جهاد، ایثار و شهادت به عنوان هدف والای بنیاد،

۴. وحدت مدیریت در اداره بنیاد به منظور کارآمدی و اثربخشی،



۵. یکسان‌سازی تعاریف جامع هدف در بنیاد شهید و امور ایثارگران،

۶. هماهنگ‌سازی مقررات استخدامی کارکنان بنیاد.

مخاطبان لایحه

همچنان‌که از مفاد لایحه مشخص است، مخاطبان اصلی لایحه، خانواده‌های معظم شهدا، مفقودالائرها، جانبازان و آزادگان هستند.

معایب و محاسن لایحه پیشنهادی

- اشاره به واژه‌ها و مفاهیم جانبازی، آزادی و ایثار در کنار واژگان شاهد و شهادت (بند‌های «۲»، «۳»، «۴»، «۵»، «۷»، «۸»، «۱۰»، «۱۱»، «۱۲»، «۱۳»، «۱۴»، «۱۷»، «۲۱»، «۲۵» و «۲۶» لایحه پیشنهادی)

- با توجه به این‌که در لایحه جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران تعاریف جامعه هدف به صورت کامل ذکر گردیده لذا در بند «۶» لایحه پیشنهادی فقط به ذکر عناوین ایثارگری پرداخته شده است. ضمناً در این بند تعیین مصادیق جانبازی (که تاکنون براساس بخشنامه‌ها و ضوابط داخلی بنیاد بوده) را براساس آیین‌نامه هیأت وزیران معین کرده که این امر قطعاً جلوی برخوردهای سلیقه‌ای و شخصی را خواهد گرفت.

- نظر به این‌که برخی از وظایف بنیاد در زمینه جمع‌آوری و حفظ و نگهداری آثار شهدا با وظایف بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس در یک راستا باشد لذا جهت جلوگیری از موازی‌کاری، در بند «۹» لایحه پیشنهادی، آیین‌نامه اجرائی پیش‌بینی شده تا بنیاد با هماهنگی ستاد کل نیروهای مسلح (بنیاد حفظ آثار و



ارزش‌های دفاع مقدس زیرمجموعه این ستاد می‌باشد) و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی آن را تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند.

- با عنایت به بند نهم از سیاست‌های کلی نظام برای ترویج فرهنگ ایثار و جهاد پیرامون مناسب‌سازی بناها و مراکز خدمات عمومی، معابر شهری، مراکز اداری، تفریحی، ورزشی و وسایل نقلیه عمومی متناسب با وضعیت جسمی جانبازان، این مهم در بند «۱۶» لایحه پیشنهادی پیش‌بینی گردیده است.

- از آن‌جا که در تبصره «۳» ماده (۱۲) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۱ مجلس شورای اسلامی تصریح گردیده کلیه اموال و دارایی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد شهید، ستاد رسیدگی به امور آزادگان و ۵۰ درصد اموال، دارایی‌ها، مالکیت‌ها و امکانات بنیاد مستضعفان و جانبازان به بنیاد شهید و امور ایثارگران انتقال می‌یابد و منابع ناشی از دارایی‌ها و مالکیت‌های فوق صرفاً جهت رسیدگی به امور شهدا و ایثارگران در چارچوب نظام تأمین اجتماعی هزینه خواهد شد؛ لذا اصلاحات بندهای «۱۹» و «۲۰» لایحه پیشنهادی در این راستا صورت پذیرفته است. ضمناً در بند «۲۱» نیز پیشنهاد افزودن وزیر رفاه و تأمین اجتماعی به لیست هیأت امنای بنیاد با عنایت به قانون مزبور می‌باشد.

- بنیاد شهید قبل از ادغام براساس آیین‌نامه مالی و معاملاتی مصوب ۱۳۸۴/۶/۱ هیأت وزیران و اصلاحیه‌های بعدی آن اقدام می‌نمود که در بند «۲۳» (ردیف ۸) لایحه پیشنهادی تصویب آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی بنیاد بر عهده هیأت امنای گذارده شده است.

- از آن‌جا که برخی از شرکت‌های اقتصادی در زیرمجموعه بنیاد مشغول به فعالیت‌های خاص اقتصادی می‌باشند لذا در بند «۲۳» (ردیف‌های ۹ و ۱۰) به این مهم



توجه و این امور در حیطه اختیارات و وظایف هیأت امنای آورده شده است.

- کارکنان بنیاد شهید تاکنون تابع مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۶/۴/۱۸ هیأت وزیران و اصلاحیه بعدی آن مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۷ بوده که در بند «۲۸» لایحه پیشنهادی مقرر گردیده مقررات اداری و استخدامی جدید تنظیم و به تصویب هیأت وزیران برسد.

- با توجه به این‌که در حال حاضر انتقال پرسنل نهادهای انقلاب اسلامی به سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرائی دولتی با ممنوعیت قانونی مواجه می‌باشد و از طرفی به دلیل تجمیع نهادهای ایثارگری، بنیاد با تراکم بالای نیروی انسانی مواجه بوده که اغلب به دلیل ایثارگری بودن مشمول تعدیل نیروهای انسانی نمی‌گردند؛ لذا بند «۲۹» لایحه پیشنهادی (ماده (۱۶) الحاقی) در جهت رفع این مشکل که از اهمیت بسیار بالایی برخوردار می‌باشد، آمده است.

- بیان صریح تأمین بهداشت، درمان، مسکن، بیمه عمر، حوادث و بازنشستگی و نیازهای معیشتی به صورت اصلاحیه به جای بندهای سوم و چهارم بند «۲» ماده (۵) اساسنامه قبلی به نظر می‌رسد حوزه تأمین اجتماعی جامعه هدف را بسط داده باشد. زیرا در اساسنامه قبلی به بحث حوادث و بیمه عمر اشاره مشخصی نشده است که در این‌جا اشاره گردیده است و همچنین بحث تأمین بهداشت نیز در هاله‌ای از ابهام قرار دارد. بهداشت یک کالای عمومی است و تأمین آن در یک منطقه جغرافیایی به خانواده‌های خاص قابل تفکیک نیست. لاجرم به نظر می‌رسد تأکید آن در این‌جا چندان موضوعیت پیدا نکند زیرا اساساً تأمین بهداشت از وظایف دولت است (برعکس درمان که شاید بیمه‌های عمومی و خصوصی متکفل آن باشند) و جامعه هدف خاص نمی‌شناسد.



- اصلاح بند «۳» ماده (۵) به صورت «به عنوان وکیل در دعاوی جهت دفاع و استیفای حقوق جامعه هدف» نیز به طور شفاف مسئولیت این نهاد جدید را افزایش می‌دهد. البته این مورد قبلاً نیز به طور تدریجی بیان شده بود ولی با اصلاح مذکور شفاف‌تر گردیده است.

- اضافه نمودن اختیارات هیأت امنای و شفاف نمودن وظایف آن‌ها با توجه به اضافه کردن بندهای «۷»، «۸»، «۹» و «۱۰» به ماده (۱۰)، نکته قابل تأمل آن است که تکلیف تعیین ضوابط سرمایه‌گذاری شرکت‌های وابسته از اساسنامه قبلی روشن نبوده است و لکن در اساسنامه پیشنهادی این تکلیف روشن بیان شده است. با توجه به توسعه فعالیت‌های سرمایه‌گذاری نهادهایی که در اوایل انقلاب تأسیس شده‌اند این تعیین تکلیف بسیار ضروری می‌باشد و نقطه قوت اساسنامه فعلی است.

- اصلاح بند «۲» ماده (۱۱) به صورت تغییر واژه برنامه‌ریزی به نظارت بر در کنار حذف نماینده ولی فقیه از هیأت امنای دیدگاه تفکیک‌پذیری نظارتی که باید رکن اصلی نوشتن اساسنامه می‌باشد اصلاح منطقی است. حذف بند «۵» ماده (۱۱) نیز تأییدی است بر حرکت به سمت تفکیک‌پذیری نظارتی و تقویت جایگاه نظارتی نماینده ولی فقیه در بنیاد.

- اضافه کردن بندهای «۵» تا «۱۲» به ماده (۱۲) در خصوص اهم وظایف رئیس بنیاد موجب شفاف‌تر شدن وظایف رئیس بنیاد است که همانند وظایف هیأت امنای به نظر می‌رسد این شفافیت مثبت باشد. زیرا در اساسنامه‌ای که به صورت کلی و ابهام‌آمیز وظایف را می‌نویسند در عمل و در اجرا موجب همپوشانی وظایف در بسیاری از موارد یا معطل ماندن برخی از وظایف می‌باشد که با شفافیت در تدوین



وظایف تا حد زیادی از این مشکل کاسته می‌شود.

- آنچه که شاید از دیدگاه اساسنامه‌نویسی مهم‌تر باشد تفسیر در ترکیب ارکان یک نهاد است. به نظر می‌رسد تغییرات اندکی در ارکان نهاد جدید ایجاد شده است. از جمله حذف نماینده ولی فقیه از هیأت امنای، تغییر رئیس بنیاد از دبیری هیأت امنای به نایب رئیسی، اضافه شدن یک نفر از اعضای جامعه هدف در هیأت امنای که با توجه به ادغام سه نهاد حداقل نیاز می‌باشد و از این حیث مثبت ارزیابی می‌شود و اضافه شدن وزرای رفاه و تأمین اجتماعی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از یک طرف مثبت ارزیابی می‌گردد زیرا با توجه به نیاز به هماهنگی در حوزه نظام تأمین اجتماعی شاید این امر منطقی باشد. ولی از طرف دیگر ترکیب جدید هیأت امنای بنیاد را دولتی‌تر نموده است. به‌ویژه این‌که دبیر هیأت امنای نیز یکی از معاونین رئیس بنیاد خواهد بود که البته بدون حق رأی در جلسات شرکت می‌نماید.

- در ماده (۹) تعداد نفرات هیأت امنای بنیاد ۷ نفر ذکر شده است در حالی‌که در متن اصلاحیه به تعبیری ۸ نفر و به تعبیری دیگر ۱۰ نفر را در بر می‌گیرد.

پیشنهادهای

- با توجه به اضافه شدن «سازمان امور جانبازان» به بنیاد مذکور شایسته است «امور درمان» به عنوان یک بند مستقل در اساسنامه دیده شود.

- تبصره «جزء ۴ بند «ج» ماده (۵)» با توجه به تغییرات به عمل آمده، حذف «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» باید تغییر یافته یا حذف شود.

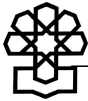


- گنجاندن ماده‌ای که طی آن کلیه تعهدات مالی بنیاد شهید، سازمان امور جانبازان و ستاد رسیدگی به امور آزادگان و همین‌طور کلیه اموال و دارایی‌ها و کارکنان مذکور را به بنیاد شهید و امور ایثارگران منتقل می‌نماید.

ضرورت قانونگذاری

با توجه به ادغام نهادهای بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان امور جانبازان انقلاب اسلامی و ستاد رسیدگی به امور آزادگان در یکدیگر که به موجب مصوبه مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۰ شورای عالی اداری صورت گرفته است، روزآمدسازی و همسان‌سازی مقررات موجود مرتبط با نهادهای مذکور از جمله اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران، امری ضروری و غیرقابل اجتناب به‌نظر می‌رسد. از طرفی، در فرایند روزآمدسازی اساسنامه بنیاد باید توجه داشت که با ادغام نهادهای مذکور، ماهیت بنیاد شهید نیز باید صراحتاً مشخص گردد به این معنا که برای مثال با تأسیس نهاد جدیدی به نام بنیاد شهید و امور ایثارگران، دیگر نمی‌توان به استناد قانون فهرست نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی، ادعا نمود که این نهاد جدید نیز جزء نهادهای عمومی غیردولتی است، زیرا بنیاد شهید انقلاب اسلامی که مندرج در قانون فوق‌الذکر بوده است، جزئی از نهاد جدیدالتأسیس بنیاد شهید و امور ایثارگران می‌باشد. به این جهت تعیین تصریح ماهیت نهاد جدیدالتأسیس مذکور از حیث شیوه اداره امور سازمانی آن حائز اهمیت است.

نکته مهم دیگری که در تدوین این لایحه کمتر مورد توجه واقع شده است، تعریف دقیق و شفاف واژگانی نظیر «ایثار»، «ایثارگر» و «ایثارگری» است. در قسمت مربوط به



تعاریف اصلاحات این لایحه، اساساً توجهی به تعریف واژگان مذکور نشده است. مضافاً بر این‌که با توجه به تعاریف شهید در متن سایر قوانین مرتبط مشمول لفظ «شهید» نسبت به «اسرا» (مذکور در قسمت ب بند «۶» لایحه) قابل تأمل به نظر می‌رسد.

نتیجه‌گیری

تصویب کلیات لایحه مذکور علی‌رغم پاره‌ای ایرادات شکلی و محتوایی، از آنجایی که می‌تواند منجر به روزآمدسازی اساسنامه بنیاد شهید بر مبنای تغییرات ساختاری صورت گرفته در این نهاد شود و نیز منجر به همسان‌سازی قوانین و مقررات فعلی کشور با مصوبه شورای عالی اداری گردد، امری مطلوب تلقی می‌شود. لکن تصویب نهایی آن نیازمند رفع پاره‌ای ایرادات شکلی و محتوایی است که می‌تواند بر کیفیت لایحه بیافزاید لکن پس از تغییر این اساسنامه، باید در سایر قوانین مرتبط نیز تغییرات لازم در خصوص قواعد مرتبط با بنیاد شهید، صورت گیرد.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۸۰۶۱

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه اصلاح قانون اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۷»

Report Title: Research Opinion about Reform Law Constitution Foundation of Martyrs Islamic Revolution

نام دفاتر: مطالعات اجتماعی، مطالعات حقوقی

تهیه و تدوین: ایروان مسعودی، علی فلاح زیارانی، مسیح بهینا

ناظر علمی: رحمت... قلی پور

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

ویراستار: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها:

۱. اساسنامه (Constitution)

۲. بنیاد شهید (Foundation of Martyrs)

منابع و مآخذ تهیه گزارش:

۱. اساسنامه بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی

۲. اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی

۳. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

تاریخ انتشار: ۱۳۸۵/۸/۹