

بهره مندی ایثارگران از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر؛ بررسی رای صادره از دیوان عدالت اداری

حامد کرمی^۱

زهرا خدایاری^۲

چکیده

دیوان عدالت اداری نهادی قضایی است که به حمایت از حقوق و آزادی‌های قانونی مردم در مقابل نهادها و دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد. در راستای حمایت از ایثارگران، قانونگذار تسهیلات و امتیازاتی را در قوانین و مقررات پیش بینی نموده است که یکی از آنها در حوزه استخدامی، بهره‌مندی از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر می‌باشد که در راستای اعمال آن توسط دستگاه‌های اجرایی، دعاوی متعددی در دیوان مطرح گردیده است. مسئله‌ی مورد بحث دایره‌ی شمول ایثارگران در بهره‌مندی از این امتیاز می‌باشد؛ طبق نص صریح قوانین دستگاه‌ها مکلفند یک مقطع تحصیلی بالاتر را برای شهدا، جانبازان، آزادگان و فرزندان شاهد احتساب نمایند. به موجب تصویب قوانین توسعه ابهام در خصوص فرزندان جانبازان به وجود آمده است که آیا آنان نیز می‌توانند از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر استفاده کنند یا خیر؟ در راستای پاسخ به این سوال دادنامه صادره از شعبه بدوی دیوان عدالت اداری، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

کلید واژه‌ها: ایثارگران، مقطع تحصیلی، حقوق استخدامی، دیوان عدالت اداری

H.karami@shahed.ac.ir

^۱ . حامد کرمی، استادیار، گروه حقوق، دانشگاه شاهد، تهران، ایران.

^۲ . دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران.(نویسنده مسئول)

Zahra.khodayari@gmail.com



Veterans benefit from the privilege of a higher education degree; Review of the verdict issued by the Court of Administrative Justice

Abstract

The Court of Administrative Justice is a judicial institution that protects the rights and legal freedoms of the people against the institutions and executive bodies. In order to protect the martyrs, the legislator has provided facilities and privileges in the laws and regulations. Enjoying the privilege of a higher education degree is one of the privileges in order to apply it by the executive bodies, several lawsuits have been filed in the court. The issue under discussion is the scope of the devotees' enjoyment of this privilege; According to the explicit text of the laws, the authorities are obliged to consider a higher level of education for martyrs, veterans, freedmen and children of martyrs. There is ambiguity about the children of veterans, whether they can also use the privileges of a higher education or not? In order to answer this question, the lawsuit issued by the primary branch of the court will be reviewed and analyzed.

Keywords: Veterans, Degree, Employment Law, Court of Administrative Justice

مقدمه

واژه‌ی ایثارگر یک مفهوم کلی با مصادیق متعدد می‌باشد. در چهار دهه‌ی اخیر قوانین مختلفی در راستای اعطای حقوق و مزایا به جامعه ایثارگران با مبنای تبعیض مثبت، وضع گردیده است. در ابتدا اعطای تسهیلات و امتیازات، محدود به ایثارگر به معنای شهید، جانباز و آزاده بود اما با گذر زمان و تصویب قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه، بهره‌مندی از این امتیازات به گروه‌های دیگری از جمله فرزندان و همسران شهدا، رزمندگان و جانبازان با درصد جانبازی کمتر و خانواده‌ی آنان تسری پیدا کرد. اصل حمایت‌های قانونی از ایثارگران با موازین حقوقی منافاتی ندارد اما توجه به برخورداری از این حمایت‌ها با توجه به میزان آسیب‌دیدگی افراد تحت شمول ایثارگری قابل تامل است به نحوی که موجب ایجاد تبعیض درون جامعه ایثارگری نشود. با توسیع حمایت‌ها و افراد مشمول آن توسط قوانین برنامه پنجم و ششم توسعه، ابهاماتی در اعمال این تسهیلات و امتیازات بوجود آمد که منجر به طرح دعاوی متعددی در دیوان عدالت اداری گردیده است.

مزایای مالی، استخدامی، اداری و آموزشی و سایر تسهیلات برای ایثارگران در قوانین پیش بینی شده است. احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر از جمله امتیازاتی است که قانونگذار در حمایت از این گروه در نظر گرفته که مسلماً حقوقی را برای ایثارگران به دنبال خواهد داشت. در تحلیل این امتیاز لازم است نوع امتیازات، آثار منتج از آن و ایثارگران مشمول آن مورد توجه و مذاقه قرار گیرد.

در دادنامه‌ی مورد بحث، شاکی با توجه به ایثارگری از نوع فرزند جانباز، درخواست برخورداری از مزایای یک مقطع تحصیلی بالاتر در دستگاه اجرایی که در آن مشغول به کار می‌باشد را دارد. از آنجا که بهره‌مندی از این امتیاز در صورتی که در حوزه حقوق استخدامی قرار گیرد، دارای امتیازاتی در استخدام، حقوق، مزایا و بازنشستگی برای فرد خواهد بود بنابراین ضروری است با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های مضمولین و مستندات قانونی آن به طور دقیق و همچنین با توجه به هدف قانونگذار، حکم متناسب با موضوع صادر گردد. طبق نص صریح قوانین، ایثارگرانی که از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر بهره‌مند می‌شوند شامل شهدا و مفقودین، جانبازان و آزادگان و فرزندان شهدا هستند. قانون برنامه ششم توسعه نیز در راستای حمایت از رزمندگان، برای جانبازان زیر ۲۵ درصد، آزادگان کمتر از ۶ ماه اسارت و فرزندان و همسران آنان تسهیلات رفاهی، معیشتی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی پیش‌بینی نموده که باعث بروز اختلاف نظر در زمینه ایثارگران مشمول بهره‌مندی از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر شده است. در این نوشتار ضمن تحلیل رای صادره از شعبه ۴۳ بدوی دیوان عدالت اداری به تبیین دایره شمول ایثارگران در این زمینه می‌پردازیم.

۱- رای صادره از شعبه ۴۳ دیوان عدالت اداری

دعوی مطروحه در راستای اعمال یک مقطع تحصیلی بالاتر برای فرزند جانباز در شعبه بدوی ۴۳ دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گرفته است. از آنجایی که آرای صادره از شعب دیوان عدالت اداری، زمانی قطعی می‌گردند که از مرجع تجدیدنظر اصدار یافته باشد یا مدت زمان تجدیدنظر

خواهی آن منقضی شده باشد و طرف شکایت نسبت به رای صادره از شعبه بدوی که به محکومیت اداره مشتکی عنه صادر شده است اعتراض و تجدیدنظرخواهی نکرده باشد و با در نظر گرفتن این مسئله که تجدیدنظرخواهی در خصوص این رای صورت نگرفته است، بنابراین رای صادره قطعی می‌باشد و نقد و بررسی آن در اصلاح رویه قضایی می‌تواند موثر واقع شود.

۱-۱- متن دادنامه

خواسته: الزام به بهره مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر

گردشکار : شاکی با تقدیم دادخواست و ضامنه مربوطه تقاضای رسیدگی به خواسته خود به شرح فوق را نموده است که پرونده با شماره ۹۸۰۸۱۱ و با گزارش مدیر دفتر به شعبه ارائه گردیده است . بصورت خلاصه مدعی است فرزند جانباز بوده و از کارکنان دستگاه اجرایی طرف شکایت می باشد. به حکم قانون می بایست از مزایای یک مقطع تحصیلی بالاتر بهره مند گردد که طرف شکایت از احقاق حق ایشان خودداری می نماید. الزام ایشان با استناد به مقررات قانونی به احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر و بهره مندسازی از امتیازات را خواستارم . طرف شکایت در مقام دفاع مبادرت به ارسال لایحه نموده است و مضبوط پرونده می باشد . پس از بررسی های لازمه به تاریخ مندرج به تصدی امضاء

کننده ذیل با اعلام ختم دادرسی و استعانت از ذات اقدس اله مبادرت به صدور رای به شرح آتی می نماید:

" رای دیوان "

با عنایت به اسناد و مدارک ابرازی ، مشتمل بر تاییدیه فرزند جانباز بودن ، حکم کارگزینی اشتغال شاکی در اداره طرف شکایت ؛ که جملگی مبین استحقاق وی در استفاده از مزایای تخصیصی برای فرزندان جانبازان میباشد ؛ صرفنظر از توجیهات معمول در لایحه دفاع طرف شکایت در عدم موافقت با درخواست شاکی ؛ با عنایت به حکم مقرر در صدر بند ث ماده ۸۸ از قانون برنامه ششم توسعه که صراحتاً کلیه دستگاههای اجرایی مشمول ، را مکلف به احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر از نظر امتیازات شغلی و سایر امتیازات مقرر در قوانین و مقررات برای فرزندان جانبازان نموده است ؛ ضمن احراز استحقاق قانونی شاکی در بهره مندی از حق مورد مطالبه ؛ با لحاظ آمره بودن مقررات استنادی شاکی و این قانون و عدم درج شرط خاص جهت اعمال حق منظور و عدم تاثیر اراده طرف شکایت در استقرار این حق و تکلیف ایشان ، به استناد مقررات مذکور و مواد ۱۰ و ۱۱ و ۵۸ و ۶۵ از قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری حکم بر ورود شکایت و محکومیت طرف شکایت بر اجابت خواسته صادر و اعلام میگردد. رای صادره طرف مهلت ۲۰ روز از تاریخ ابلاغ قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر دیوان می باشد.

۲-۱- محتوای دادنامه

خواهان در این شکایت به استناد اینکه فرزند جانباز و کارمند دستگاه اجرایی می‌باشد تقاضای اعمال یک مقطع تحصیلی بالاتر را دارد. او مدعی است که با وجود پیش بینی بهره مندی از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر در قانون، دستگاه طرف شکایت از اعمال آن خودداری نموده است. در متن دادنامه به محتوای استدلال های طرف شکایت اشاره ای ندارد. قاضی پرونده بر اساس اسناد و مدارکی که موید فرزند جانباز بودن و حکم کارگزینی او در دستگاه اجرایی است و با استناد به بند ث ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، خواهان را محق به بهره مندی از این امتیاز می داند و از آنجا که اعمال این حق در قانون پیش بینی شده و جز قواعد امره محسوب می گردد که اراده طرف شکایت در آن موثر نیست بنابراین دستگاه طرف شکایت ملزم به اعمال یک مقطع تحصیلی بالاتر از نظر امتیازات شغلی و سایر امتیازات مقرر در قوانین و مقررات برای خواهان است و در نهایت در دعوی مطروحه حکم بر ورود شکایت صادر می گردد. استناد قاضی به بند ث ماده ۸۸ قانون برنامه ششم صحیح است اما به قرائن موجود در ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه دال بر تعیین دایره شمول ایثارگران توجه نشده است.

۲- ارزیابی رای

از منظر نقدشناسی، نقد از زمره روش‌های مؤثر برای سنجش کیفیت متن و مشخص کردن نقاط قوت و ضعف اثر است. در واقع نقد ابزاری برای اصلاح و تهذیب متن محسوب می‌گردد. در نقد علمی، دو محور عمده مورد توجه قرار می‌گیرد: ۱- عوامل مهم و تأثیرگذار در

ساختار نگارش و سطوح مربوط به آن؛ ۲- عناصر مهم در تبیین محتوا و مفاهیم تخصصی متن. هر یک از این دو مورد، از اهمیت خاص خود برخوردارند و نمی‌توان هیچیک را فدای دیگری کرد. در واقع ساختار مفهومی در سایه ساختار شکلی انسجام می‌یابد.^۱ از این رو متن رای صادره از شعبه دیوان عدالت اداری از دو جهت شکلی (ساختاری) و ماهوی (محتوایی) می‌توان مورد ارزیابی، سنجش و نقد قرار گیرد.

۲-۱- ایرادات شکلی

۲-۱-۱- یکی از مواردی که در شیوه نگارش آرای دادگاه‌ها مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، شرح ادعاها و دفاعیات و دلایل طرفین دعوا در مقدمه رای می‌باشد. شرح دقیق ادعای خواهان و خوانده از ضروریات صدور رای متقن است. همانطور که دادگاه وظیفه دارد دادرسی را به عرصه ترافع و تناظر طرفین دعوا تبدیل کند و فرصت بیان ادعاها، ادله و دفاعیات را به هر دو طرف بدهد، می‌بایست در صدور رای نیز این خصیصه رعایت شود و به ادعاها و دفاعیات پرداخته شود.^۲ ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نیز تصریح می‌کند که گردشکار دادنامه باید متضمن خلاصه شکایت و دفاع طرف شکایت باشد. در دادنامه مذکور تا حدی به دلایل و مستندات خواهان اشاره شده است اما در بیان دلایل و دفاعیات خوانده تنها به ارسال لایحه از سوی طرف شکایت اشاره

۱. درودی، فریبرز، درآمدی بر انواع نقد و کارکردهای آن، فصلنامه نقد کتاب اطلاع رسانی و ارتباطات، ۱۳۹۳، دوره ۱، شماره ۳ و ۴، صص ۲۲۳-۲۲۲.

۲. محمدی، محمدرضا، نقدی بر شیوه استدلال دادگاهها در آراء حقوقی، فصلنامه رای، پاییز ۱۳۹۳.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۵۹

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

دارد و از مفاد لایحه سخنی به میان نیامده است. همچنین در متن رای به جمله‌ی «توجیهات معمول در لایحه دفاع طرف شکایت» اکتفا کرده و به ذکر هیچ یک از دلایل خوانده نمی‌پردازد.

۲-۱-۲- از جمله نکات مهم دیگری که باید در یک دادنامه رعایت شود؛ ذکر مرجع رسیدگی و نام و نام خانوادگی رئیس یا دادرس شعبه می‌باشد که در بند ب ماده ۵۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به آن اشاره شده است. در متن دادنامه مذکور مرجع رسیدگی و نام دادرس شعبه ذکر نشده است.

۲-۱-۳- حکم دادگاه در محکومیت خوانده باید صریح و روشن باشد به گونه‌ای که مشخص باشد خوانده دقیقاً به چه چیزی محکوم شده است. شیوه مرسوم در رای نویسی خصوصاً در شعب دیوان عدالت اداری به این شکل است که در نهایت از عنوان ورود شکایت یا رد شکایت استفاده می‌شود. به نظر می‌رسد شرح دقیق محکومیت خوانده در حق خواهان، شیوه‌ای پسندیده در نگارش رای باشد. توجه به این نکته می‌تواند موجب صدور رای با شفافیت و دقت بالایی شود و از ابهام و تردید در اجرای آن جلوگیری کند.

۲-۱-۴- دارا بودن نثر روان و قابل فهم بودن برای مخاطب و رعایت کردن اصول نگارش فارسی یکی دیگر از ویژگی‌های آرای دادگاه‌ها می‌باشد. رعایت نشانه‌گذاری به معنای به کار بردن علائم و نشانه‌هایی است که موجب تسهیل خواندن و رفع ابهام‌های نوشته شده و در نتیجه درک و فهم آسان مطالب می‌شود. در تمامی متن رای، جملات و عبارات پشت سر هم آمده و از علائم نگارشی به نحو

صحیحی استفاده نشده و جملات تنها از طریق «؛» به هم وصل شده‌اند. همین امر باعث طولانی شدن جملات و حذف برخی از افعال در جمله می‌گردد. در کل متن رای تنها در انتها از علامت نگارشی «.» استفاده شده و این امر باعث ایجاد نوعی سردرگمی و ابهام در آن می‌شود. این در حالی است که اگر جملات کوتاه‌تر باشند و در نگارش فعل متناسب استفاده گردد، هم مقصود بهتر منتقل می‌شود و هم از لحاظ زیبایی شناختی، متن زیباتر خواهد بود.

۲-۱-۵- در خصوص نحوه استفاده از اصول نگارشی و علائم نگارشی از باب نمونه به چند مورد اشاره می‌کنیم: رعایت جدا نویسی به عنوان یکی از اصول نگارش در متون به ویژه متون حقوقی و قضایی ضروری است. در رای فوق این اصل در برخی کلمات نظیر «میباشد»، «دستگاههای» و «میگردد» رعایت نشده است و بهتر است به شکل «می‌باشد»، «دستگاه‌های» و «می‌گردد» تصحیح گردد. جهت رعایت پیوسته‌نویسی، در متن دادنامه ترکیب عربی «صرفنظر» باید به صورت «صرف‌نظر» نوشته شود. در عبارت «حکم کارگزینی اشتغال شاکی در اداره طرف شکایت؛ که جملگی مبین استحقاق وی در استفاده از مزایای تخصیصی برای فرزندان جانبازان میباشد» استفاده «؛» به جای «؛» صحیح است. بهره‌گیری از علائم نگارشی از جمله حرف ربط «و» در فهم صحیح جملات موثر است نظیر عبارت «صرفنظر از توجیهات معمول در لایحه دفاع طرف شکایت در عدم موافقت با درخواست شاکی» که شکل صحیح آن «صرفنظر از توجیهات معمول در لایحه و دفاع طرف شکایت در عدم موافقت با درخواست شاکی» می‌باشد. در عبارت «با عنایت به حکم مقرر در صدر بند ث ماده ۸۸ از قانون برنامه ششم توسعه که صراحتاً کلیه دستگاههای اجرایی مشمول، را مکلف به احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر از نظر امتیازات شغلی و سایر امتیازات مقرر در قوانین و مقررات برای

فرزندان جانبازان نموده است» حذف «» پیشنهاد می‌گردد. در این بخش از دادنامه «با لحاظ امره بودن مقررات استنادی شاکی و این قانون و عدم درج شرط خاص جهت اعمال حق منظور و عدم تاثیر اراده طرف شکایت در استقرار این حق و تکلیف ایشان» چند جمله با حرف ربط «و» به هم متصل شده اند که از یک سو به جای آنها می‌توان از «» استفاده کرد و تنها در آخرین جمله از حرف ربط «و» استفاده شود و از سوی دیگر این امر باعث درازه نویسی و ابهام در فهم مطلب می‌گردد.

۲-۱-۶- ایراد شکلی دیگری که نیاز به اصلاح آن می‌باشد، رعایت قواعد و قوانین تایپ فارسی است. در متن باید فاصله علائم با کلمات به نحو صحیحی تایپ شود. قاعده کلی در استفاده از این علائم، در تایپ فارسی، به این صورت است که بین هر علامت و کلمه قبلی، هیچ فاصله‌ای نباید زده شود، اما بین هر علامت و کلمه بعدی، حتماً یک فاصله نیاز است. در همه‌ی موارد علائم نگارشی به کاربرده شده در متن، این قاعده رعایت نشده است و علامت نگارشی با کلمه قبلی فاصله دارد. با توجه به حجم بالای پرونده‌های دیوان و پیش بینی راهکاری در جهت رفع اشکالات نگارشی با حفظ سرعت در انشاء رای، طراحی و تولید نرم افزاری ویژه نگارش با توانایی شناسایی و رفع خطاهای نگارشی، ویرایشی و دستوری پیشنهاد می‌گردد که می‌تواند راهی برای کمک به قاضی در انشای رای و سرعت و سامان بخشیدن به تنظیم دادنامه باشد.

۲-۲- تحلیل ماهوی

قانونگذار در متون قانونی مختلف امکان بهره‌مندی از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر را برای ایثارگران پیش‌بینی نموده است. با تصویب قانون برنامه ششم توسعه تردیدهایی در خصوص ایثارگران مشمول این تسهیلات بوجود آمده است. متن دادنامه به استناد بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه به صدور حکم پرداخته و این در حالی است که به نظر می‌رسد در تحلیل و برداشت حکم از قانون مذکور باید قوانین دیگر که به این موضوع اشاره دارد مورد توجه قرار گیرد. با توجه به مستندات قانونی به بررسی و تحلیل ماهوی دادنامه مذکور می‌پردازیم:

۲-۲-۱- واژه ایثارگر در ماده ۱ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران تعریف شده که شامل شهید، مفقودالثر، جانباز، اسیر، آزاده و رزمنده می‌شود.^۱ قانونگذار مزایای اجتماعی، مالی و استخدامی متعددی برای ایثارگران، فرزندان و همسرانشان در نظر گرفته است. یکی از این امتیازات مقرر در قوانین، احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر می‌باشد. احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر برای جانبازان و آزادگان در قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان و قانون حمایت از آزادگان پیش‌بینی شده است. به موجب ماده ۱۸ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب

۱. ماده ۱- تعاریف: الف - ایثارگر در این قانون به کسی اطلاق می‌گردد که برای استقرار و حفظ دستاوردهای انقلاب اسلامی و دفاع از کیان نظام جمهوری اسلامی ایران و استقلال و تمامیت ارضی کشور، مقابله با تهدیدات و تجاوزات دشمنان داخلی و خارجی انجام وظیفه نموده و شهید، مفقودالثر، جانباز، اسیر، آزاده و رزمنده شناخته شود.

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۶۳

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

۱۳۷۴، «کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند نسبت به احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر از نظر امتیازات شغلی و سایر امتیازات مقرر در قوانین و مقررات مربوط برای جانبازان اقدام و حقوق و مزایای آنان را مطابقت نمایند» و همچنین طبق تبصره ماده ۲۱ قانون حمایت از آزادگان مصوب ۱۳۶۸، «مدرک تحصیلی آزادگان از نظر استخدامی معادل یک مقطع تحصیلی بالاتر تلقی می‌شود». در خصوص شهدا و مفقودین نیز ماده ۲۸ قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱ مقرر می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون مکلفند نسبت به اعطای امتیازات دیپلم به شهدا و مفقودان زیر دیپلم و احتساب مزایای یک مقطع تحصیلی بالاتر به کلیه شهدا و مفقودان دارای مدرک دیپلم و بالاتر همانند جانبازان و آزادگان اقدام و حقوق و مزایای آنان را مطابقت دهند». همانگونه که پیداست قانون مذکور به عنوان قانون جامع در حوزه ایثارگران در صدد گسترش بهره‌مندی همه ایثارگران از این امتیاز نبوده و صرفاً به مواردی که قبلاً بیان شده اشاره نموده است. از سوی دیگر ملاحظه می‌شود که در قوانین حمایتی از ایثارگران، مزایایی هم برای فرزندان شهدا پیش بینی شده است؛ طبق بند ۸۸ ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵، «فرزندان شهدا از کلیه امتیازات و مزایای مقرر در قوانین و مقررات مختلف برای شخص جانباز پنجاه درصد (۵۰٪) و بالاتر به استثنای تسهیلات خودرو، حق پرستاری، کاهش ساعت کاری و حالت اشتغال برخوردارند. امتیازات ناشی از این بند شامل وابستگان فرزند شهید نمی‌شود». بنابراین فرزندان شاهد نیز مانند جانبازان از تسهیلات استخدامی در خصوص یک مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار می‌شوند.

۲-۲-۲- نکته مهمی که در اینجا باید مورد توجه و بررسی قرار گیرد در خصوص بند ۶ جزء «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ است که مقرر می‌دارد: «دولت مکلف است طبق بودجه سنواتی به منظور حمایت و تجلیل از رشادت‌های رزمندگان هشت سال دفاع مقدس که حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه دارند و جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) جانبازی و آزادگان با کمتر از شش ماه سابقه اسارت و همسران و فرزندان آنان تسهیلات رفاهی، معیشتی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی به شرح زیر ارائه نماید: بهره‌مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر مطابق قوانین مربوطه و برای رزمندگان با حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس در حقوق و مزایای اجتماعی». مطابق قانون تفسیر جزء (۶) بند «ث» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸/۰۱/۲۸، منظور از مزایای اجتماعی مذکور در جزء (۶) بند «ث» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مزایای مالی و استخدامی هم می‌باشد.^۱

لازم به یادآوری است با توجه به زمانمند بودن قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰) تسهیلات استفاده از یک مقطع تحصیلی بالاتر برای فرزندان شهداء و رزمندگان با حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه صرفاً در این بازه زمانی مجراست و ادامه آن منوط به اظهار نظر بعدی مقنن خواهد بود.

۱. قانون تفسیر جزء (۶) بند «ث» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مصوب ۲۱/۱۲/۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی: آیا منظور از مزایای اجتماعی مذکور در جزء (۶) بند «ث» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مزایای مالی و استخدامی هم می‌باشد؟ پاسخ: بلی

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۶۵

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

۲-۲-۳- تردید ایجاد شده نسبت به مشمولان این تسهیلات قانونی ناشی از صدر بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ می‌باشد که بیان می‌کند: «دولت مکلف است طبق بودجه سنواتی به منظور حمایت و تجلیل از رشادت‌های رزمندگان هشت سال دفاع مقدس که حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه دارند و جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) جانبازی و آزادگان با کمتر از شش ماه سابقه اسارت و همسران و فرزندان آنان تسهیلات رفاهی، معیشتی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی به شرح زیر ارائه نماید» که در جزء های ۱ تا ۶ این تسهیلات را بر می‌شمرد. نکته قابل توجه اینکه در بین تسهیلات مذکور از تسهیلات استخدامی ذکری به میان نیامده است و تقریباً تمامی موارد ششگانه مذکور در بند «ث» غیراستخدامی هستند.

در تحلیل لازم است به این مسئله توجه شود که امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر ذاتاً یک تسهیل استخدامی و غیراستخدامی است؛ به همین دلیل در صدر بند «ث» اشاره‌ای به تسهیلات استخدامی نشده است چرا که حالت غالب تسهیلات ذکر شده، غیر استخدامی می‌باشد. لازم به توضیح است که برای استفاده از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر دو کارکرد متصور است: اول در حوزه حقوق اساسی و دوم در حوزه حقوق استخدامی. در حوزه حقوق اساسی به عنوان مثال برای نامزدی در انتخابات نمایندگان شوراهای شهر و روستا و نیز مجلس شورای اسلامی ویژگی شرط مدرک تحصیلی تعیین شده است که در این فرض ایثارگران می‌توانند از این امتیاز استفاده کرده و با مقطع تحصیلی پایین

تر نیز ثبت نام نمایند. به عنوان مثال براساس ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی^۱ شرط نامزد شدن دارا بودن مدرک کارشناسی ارشد است که ایثارگران می‌توانند با مدرک کارشناسی و امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر در این انتخابات ثبت نام نمایند که در واقع مدرک معادل محسوب خواهد شد. با این فرض، عبارت «مطابق قوانین مربوطه» در ابتدای جزء ۶ به این قوانین یعنی قوانین انتخاباتی اشاره دارد. در حالی که در حوزه حقوق استخدامی در زمینه ی استخدام، حقوق، مزایا و بازنشستگی ایثارگران تاثیر خواهد داشت. بنابراین در یک تحلیل، بهره‌مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر برای ایثارگران مصرح در صدر بند «ث» ماده ۸۸ در حوزه غیراستخدامی است و برای رزمندگان با حداقل شش‌ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس علاوه بر آن در حوزه تسهیلات استخدامی نیز قابل بهره‌مندی است. استفاده از واژه مزایای اجتماعی که برابر تفسیر مجلس مزایای استخدامی را شامل می‌شود، صرفاً مختص رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه خواهد بود و سایر ایثارگرانی که در بقیه قوانین تصریح نشده اند را در بر نمی‌گیرد. در متن جزء ۶ نیز در خصوص

۱. ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷ مجلس شورای اسلامی: «انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند: ۱- اعتقاد و التزام عملی به اسلام، ۲- التزام عملی به نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران، ۳- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران، ۴- ابراز وفاداری به قانون‌اساسی و اصل متریقی ولایت مطلقه فقیه، ۵- داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی‌ارشد یا معادل آن، ۶- نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه، ۷- سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی، ۸- حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتادوپنج سال تمام.

۲. قانون تفسیر ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۰/۰۵/۱۲ مجلس شورای اسلامی: آیا مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد و کارشناسی و معادل آن شامل آن دسته از مدارکی می‌باشد که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و حوزه علمیه و دیگر مراجع قانونی ذیصلاح صادر شده است؟ (آنچه در ثبت‌نام داوطلبان دوره هشتم اعمال شد). نظر مجلس- مدرک معادل در هر مقطع تحصیلی مدرکی است که واجد ارزش استخدامی می‌باشد.

رزمندگان با شش ماه سابقه در عبارتی مجزا با استفاده از واو استثنا از سایر ایثارگران تعیین تکلیف شده که به وضوح تمایز این دو دسته افراد را در حکم مربوط می‌رساند.

۲-۴- در تحلیل دوم و با فرض معنای واحد برای امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر یعنی معنای استخدامی آن، افراد مذکور در صدر بند «ث» ماده ۸۸ مشمول اعمال امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر نمی‌باشند. اگر منظور از مشمولین امتیاز یک مقطع بالاتر تمامی افراد مذکور در صدر بند «ث» باشد پس تکرار رزمندگان با حداقل شش ماه در جزء ۶ زائد و تکرار عبث خواهد بود. چرا که در صدر بند «ث» یکبار به رزمندگان با حداقل شش ماه سابقه تصریح شده بود و نیازی به تکرار آن در جزء شش نبود. بنابراین تکرار آن از باب بیان حکم مجزای این افراد بوده است و عبارت «مطابق قوانین مربوطه» اشاره به ایثارگرانی دارد که قبل از برنامه ششم طبق قوانین صدرالذکر از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار شده‌اند. از این رو اراده مقنن افزودن افراد جدیدی غیر از رزمندگان با شش ماه سابقه که بدان تصریح نموده، نبوده است.^۱

۱. این نکته در رای وحدت رویه شماره ۱۸۴۴ تا ۱۸۵۹ مورخ ۲۸/۱۱/۱۳۹۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز ذکر شده است: «الف- تعارض در آراء محرز است. ب- با توجه به اینکه اولاً: بر اساس نظریه شورای نگهبان در تفسیر اصل ۷۳ قانون اساسی که طی شماره ۱۰/۲۱/۵۸۳-۱۳۷۶/۳/۷۶ اعلام شده: «۱- مقصود از تفسیر، بیان مراد مقنن است بنابراین تزییق و توسعه قانون در مواردی که رفع ابهام قانون نیست، تفسیر، تلقی نمی‌شود. ۲- تفسیر از زمان بیان مراد مقنن در کلیه موارد لازم الاجرا است. بنابراین در مواردی که مربوط به گذشته است و مجریان برداشت دیگری از قانون داشته‌اند و آن را به مرحله اجراء گذاشته‌اند تفسیر قانون به موارد مختومه مذکور، تسری نمی‌یابد.» و ثانیاً: بر اساس قانون تفسیر جزء ۶ بند (ث) ماده ۸۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۲-۵- تسهیلات مذکور در بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه تسهیلات عمدتا

غیراستخدامی و متنوع است که در جزء های ششگانه ذکر شده است:

«۱- تأمین و پرداخت یا معافیت هزینه شهریه تحصیل در دانشگاه. ۲- بهره‌مندی رایگان از

خدمات مراکز فرهنگی عمومی و ناوگان حمل و نقل شهری. ۳- معافیت از پرداخت سی درصد (۳۰٪)

جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۷/۱۲/۲۱ (که در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ لازم الاجرا شده) اعلام شده است منظور از مزایای اجتماعی مذکور در جزء ۶ بند (ث) ماده ۸۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مزایای مالی و استخدامی هم می باشد. ثالثاً: تا پیش از استفساریه مذکور دستگاه های اجرایی بر اساس برداشت از بند (ث) ماده ۸۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ که مقرر شده بود: «دولت مکلف است طبق بودجه سنواتی به منظور حمایت و تجلیل از رشادت های رزمندگان ۸ سال دفاع مقدس که حداقل شش ماه سابقه حضور در جبهه دارند و جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) جانبازی و آزادگان با کمتر از شش ماه سابقه اسارت و همسران و فرزندان آنان تسهیلات رفاهی، معیشتی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی به شرح زیر ارائه نماید: ۶ - بهره مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر مطابق قوانین مربوطه و برای رزمندگان با حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس در حقوق و مزایای اجتماعی.» و همچنین مکاتبات سازمان اداری و استخدامی کشور که در این ارتباط اعلام کرده بود حقوق و مزایای اجتماعی منصرف از مزایای استخدامی است و بر اساس آن دستگاه های اجرایی از اعمال یک مقطع تحصیلی بالاتر در مورد رزمندگان با حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس در امور استخدامی خودداری کرده بودند و این برداشت از قانون نیز به موجب دادنامه شماره ۲۵-۱۳۹۷/۷/۲۲۱- دیوان عدالت اداری مغایر با قانون تشخیص داده نشده بود و این امر به لحاظ اداری، امری مختومه در دستگاه های اجرایی محسوب شده است، بنابراین از آنجا که مراد مقنن مبنی بر اینکه منظور از مزایای اجتماعی مذکور در جزء ۶ بند (ث) ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مزایای مالی و استخدامی را هم در برمی گیرد با استفساریه مذکور بیان شده است، لذا از زمان لازم الاجرا شدن قانون استفساریه در تاریخ ۱۳۹۸/۲/۲۲ قابلیت اجرا دارد و رای شماره- ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۰۵۴۷- هیأت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری و رای وحدت رویه شماره ۷۷۳ تا ۲۸-۱۳۹۹/۵/۷۸۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤید این امر است و از این حیث آراء صادر شده مبنی بر رد شکایت صحیح و موافق مقررات است. این رای به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم الاتباع است.»

دو فصلنامه جستارهای نوین حقوق اداری ● ۱۶۹

سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان ۱۴۰۰

هزینه از طریق هر یک از شرکتهای دولتی و خصوصی هواپیمایی، ریلی و دریایی در سفرهای داخلی و عتبات عالیات برای یکبار در سال. ۴- تسهیلات در خصوص دفن اموات ایثارگر(شامل: والدین، همسران و فرزندان شهدا و آزادگان و همسران و فرزندان آنان، جانبازان و همسران و فرزندان جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و رزمندگان با سابقه حضور شش ماه و بالاتر). ۵ - بهره‌مندی از انشعاب رایگان آب، فاضلاب، برق و گاز برای یک بار در یک واحد مسکونی. ۶- بهره‌مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر مطابق قوانین مربوطه و برای رزمندگان با حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس در حقوق و مزایای اجتماعی.»

در مواردی مانند جزء ۴ برخی ایثارگران مذکور در صدر بند «ث» بیان نشده مانند جانبازان زیر بیست و پنج درصد و مواردی را نیز افزوده که در صدر بند «ث» سابقا مطرح نشده است مانند والدین شهداء. بنابراین تکیه صرف به افراد ذکر شده در صدر بند «ث» مطابق با منطوق و نص ماده در این بند نیست.

نکته قابل توجه آنکه در صورت پذیرش شمول حکم بند ۶ به افراد مذکور در صدر جزء «ث» ماده ۸۸ دچار تالی فاسدی خواهیم شد که براساس آن به عنوان نمونه همسر جانباز زیر ۲۵ درصد از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر برخوردار می‌شود حال آنکه همسر شهید یا همسر جانباز بالای ۲۵ درصد مشمول این امتیاز نخواهد بود.

۲-۲-۶- در نهایت توجه به این نکته حائز اهمیت است که هرچند ایراد اصلی در تبیین و تفسیر بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه ناشی از عدم منقح بودن متن آن و کوتاهی مقنن در بیان نظام مند و شفاف قانون است اما بر اساس متن موجود شایسته است با تفسیری حکیمانه و با توجه به استثنائی و عارضی بودن این حکم قانونی به نحو مضیق آن را تبیین نمود و به قدر متیقن اکتفاء کرد. لذا در حال حاضر استفاده از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر برای شهدا، جانبازان، آزادگان، فرزندان شهدا و رزمندگان با سابقه شش ماه حضور در جبهه و جاهت قانونی دارد و بقیه ایثارگران از جمله فرزندان جانبازان را در بر نمی‌گیرد.

نتیجه گیری

با مطالعه و بررسی دادنامه می توان به اهمیت تفسیر قانون و توجه به هدف قانونگذار در صدور رای توسط قضات پی برد. در صورتی که قانونگذار در تدوین و تصویب قانون دقت نظر لازم را نداشته باشد و متن مبهمی را تصویب کند، مطمئناً با ابهامات و اشکالاتی در اعمال و اجرای آن روبرو خواهیم شد. آنچه در اینجا اهمیت دو چندانی پیدا می کند، نقش قاضی و رویه قضایی است که می تواند ما را در دستیابی به هدف قانونگذار و تحقق عدالت کمک کند. در رای مذکور قاضی با استناد به جز ۶ بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸، شاکی که فرزند جانباز بود را مستحق استفاده از یک مقطع تحصیلی بالاتر می داند و همچنین به بهره مندی از امتیازات شغلی آن نیز تصریح دارد. استناد قاضی به قانون مذکور صحیح می باشد اما نکته قابل تامل عدم توجه به نوع امتیازات و آثار آن نسبت به افراد ذکر شده در ماده و عدم تفکیک آنها با توجه به اهمیت موضوع است. از آنجا که احتساب یک مقطع تحصیلی بالاتر در حقوق استخدامی دارای آثار و امتیازات قابل توجهی در استخدام، حقوق و بازنشستگی ایثارگران می باشد، بنابراین اعمال این امتیاز نیازمند نص صریح قانونگذار است. در مورد فرزندان جانبازان که موضوع مورد بحث می باشد؛ در صدر بند «ث» ماده ۸۸ تسهیلات رفاهی، معیشتی، بهداشتی، درمانی و فرهنگی پیش بینی شده است که اشاره ای به حقوق استخدامی ندارد. این تسهیلات در ۶ بند ذکر شده است که جز ۶ به بهره مندی از امتیازات یک مقطع تحصیلی بالاتر مطابق قوانین مربوطه و برای

رزمندگان با حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در دفاع مقدس در حقوق و مزایای اجتماعی اشاره دارد. به نظر می‌رسد ذکر مجدد رزمندگان در جز ۶ خالی از لطف نبوده است چرا که استفاده از امتیاز مذکور در حقوق استخدامی را تنها شامل رزمندگان می‌داند و خانواده جانبازان مشمول این قاعده نمی‌شوند. همچنین در صورتی که فرزند جانباز زیر ۲۵٪ را مستحق برخورداری از این امتیاز بدانیم، در حالی که طبق قوانین فرزند جانباز بالای ۲۵٪ از آن محروم است، موجب تبعیض ناروا و ترجیح بلا مرجح در جامعه ایثارگری شده‌ایم. بنابراین با توجه به تفسیر و تبیین بند «ث» ماده ۸۸ قانون برنامه ششم توسعه می‌توان ادعا کرد که استفاده از امتیاز یک مقطع تحصیلی بالاتر برای جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) جانبازی و آزادگان با کمتر از شش ماه سابقه اسارت و همسران و فرزندان آنان قانونی نیست و اعمال آن نیازمند نص صریح قانونگذار می‌باشد.

منابع

کتب

۱- مولابیگی، غلامرضا، *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، انتشارات جنگل، چاپ اول ۱۳۹۳.

مقالات

۱- بساک، حسن، مریم سعادت زاده، نقد و بررسی نگارشی، ویرایشی و دستوری آرای دادگاههای عمومی جزایی مشهد و شناسایی ضعفها و عوامل اثر گذار بر آنها، فصلنامه نقد رای، پاییز و زمستان ۱۳۹۲.

۲- درودی، فریبرز، در آمدی بر انواع نقد و کارکردهای آن، فصلنامه نقد کتاب اطلاع رسانی و ارتباطات، ۱۳۹۳، دوره ۱، شماره ۳ و ۴.

۳- محمدی، محمدرضا، نقدی بر شیوه استدلال دادگاهها در آراء حقوقی، فصلنامه رای، پاییز ۱۳۹۳.

قوانین

۱- قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸.

۲- قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶).

۳- قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴ مجلس شورای اسلامی.

۴- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مجلس شورای اسلامی.

۵- قانون تفسیر جزء (۶) بند «ث» ماده (۸۸) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه مصوب ۲۱/۱۲/۱۳۹۷ مجلس شورای اسلامی.

۶- قانون تفسیر ماده ۲۸ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۹۰/۰۵/۱۲ مجلس شورای اسلامی.

۷- قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱ مجلس شورای اسلامی.

۸- قانون حمایت از آزادگان (اسرای آزاد شده) بعد از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸ مجلس شورای اسلامی.