

دوره یازدهم - سال اول

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۱۵۰

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**

**«طرح اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷)**

**قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران»**

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۷۴۷۲

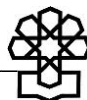
فروردین ماه ۱۴۰۰

معاونت مطالعات اجتماعی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	موضوع طرح- اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه
۴.....	سوابق قانونی طرح
۵.....	رویکرد و تجربه دیگر کشورها نسبت به اولویت‌های استخدامی ایثارگران
۷.....	ارزیابی کارشناسی طرح
۱۴.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۶.....	منابع و مآخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم  
توسعه جمهوری اسلامی ایران»

چکیده

طرح «اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه» به دنبال استخدام رسمی - قطعی فرزندان جانبازان بدون شرکت در آزمون استخدامی و دارا بودن شرایط تحصیلی و سنی است. با توجه به اینکه در تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه الحاقی به ماده (۲۱) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران به نوعی حکم استخدام رسمی - قطعی فرزندان جانبازان نیز تصریح شده است؛ و نظر به سابقه این طرح در مجلس دهم (طرح استفساریه تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه)<sup>۱</sup> به نظر هدف اصلی از طرح این پیشنهاد ایجاد پوشش قانونی برای آن دسته از ایثارگرانی است که خارج از سهمیه استخدامی و بدون آزمون استخدامی جذب دستگاه‌های مشمول ماده (۲) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران شده‌اند. در واقع، تعدادی از ایثارگران که بنا به دلایلی بدون آزمون استخدامی در دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مشغول به کار شده‌اند؛ به دلیل عدم برگزاری و شرکت در آزمون استخدامی از دامنه مشمول تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه خارج

شده‌اند. در همین راستا، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۹۷۰۲۲۱۴ خود در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۲ آزمون را شرط عمومی استخدام ایثارگران دانسته است. بر همین اساس، نمایندگان در طرح پیشنهادی خود تلاش کرده‌اند از طریق حذف شرایط استخدام اعم از آزمون و شرایط تحصیلی و سنی زمینه را برای استخدام این دسته از فرزندان ایثارگران نیز فراهم نمایند. اما، تصویب این پیشنهاد به دلیل محدود نمودن دایره استخدام به فرزندان جانبازان، ایجاد تبعیض و بی‌عدالتی در جامعه ایثارگری و مغایرت با سیاست‌های کلی نظام اداری<sup>۱</sup> و اصل هفتادوپنجم قانون اساسی از منظر کارشناسی توصیه نمی‌شود. در مقابل، پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم از طریق الحاق یک تبصره جدید ذیل ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، دستگاه‌هایی که بدون آزمون استخدامی افراد مشمول ماده مزبور را به‌کارگیری نموده‌اند را مکلف نماید از طریق برگزاری آزمون استخدامی شرایط بهره‌مندی از مزیت این ماده قانونی را برای کلیه فرزندان ایثارگر فراهم کند.

### مقدمه

اولویت‌های استخدامی برای ایثارگران موضوعی است که در سیاست‌های کلی نظام برای ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران (ابلاغی ۱۳۸۹ مقام معظم رهبری) و قوانین مختلف از جمله ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته است. لکن، این موضوع در ساحت

۱. بندهای «۲»، «۳» و «۴».



اجرا به دلیل اشکالات تقنینی یا محدودیت‌های موجود در زمینه اشتغال به‌ویژه اشتغال دولتی غالباً با موانع و چالش‌هایی همراه بوده است. بر همین اساس، قانونگذار با عنایت به جایگاه و موقعیت ایثارگران در جامعه همواره تلاش کرده از طریق اصلاح و حذف موانع موجود شرایط را برای اجرای کامل قوانین مرتبط فراهم سازد. در همین راستا، حکم اصلی طرح حاضر استخدام رسمی - قطعی فرزندان جانبازان بدون شرکت در آزمون استخدامی و دارا بودن شرایط تحصیلی و سنی است که با هدف رفع موانع استخدام این افراد ارائه شده است. البته، نمایندگان طراح دلایل و استدلال خود در باب ضرورت و چرایی این اصلاح را در مقدمه طرح بیان نکرده‌اند. بدون شک، اگر توجیهات لازم به شکل مبسوط و توأم با مستندات در مقدمه طرح بیان می‌شد، امکان بیشتری برای بررسی وجوه مختلف آن فراهم می‌آمد. با این حال، در این گزارش تلاش شده است با ابتنا به مستندات موجود، وجوه مختلف این پیشنهاد ارزیابی کارشناسی شده و نتایج آن در اختیار نمایندگان محترم قرار گیرد.

### موضوع طرح - اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

طبق طرح حاضر بند ذیل جایگزین بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه می‌شود:

بند «ذ» - دولت مکلف است علاوه بر اجرای ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و تبصره‌های آن و اصلاحات بعدی، فرزندان جانبازان (اعم از رسمی موقت، پیمانی، قراردادی و شرکتی) شاغل در ادارات دولتی را در طول اجرای قانون برنامه بدون آزمون و شرایط سنی و تحصیلی رسمی نمایند.

## سوابق قانونی طرح

طرح حاضر ناظر بر امور استخدامی ایثارگران و نحوه جذب و استخدام فرزندان جانبازان در ادارات و دستگاه‌های دولتی است. در همین رابطه، یکی از مهم‌ترین مواد قانونی مرتبط با امور استخدامی ایثارگران ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران است. طبق این ماده «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از نیازهای استخدامی و تأمین نیروهای مورد نیاز خود را اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، شرکتی که وفق ضوابط و مجوزهای مربوط و جایگزینی نیروهای خروجی خود اخذ می‌نماید به خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر و فرزندان شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای یک سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد اختصاص دهند و پنج درصد (۵٪) سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل ۶ ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنها و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد (۲۵٪) و آزادگان کمتر از یک سال اسارت اختصاص دهند»<sup>۱</sup>.

براساس بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب سال ۱۳۹۵)، ماده (۲۱)

۱. تبصره‌های ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران:

تبصره «۱»- آن دسته از فرزندان شاهد، جانبازان از کارافتاده کلی، آزادگان از کارافتاده کلی و فرزندان آنان که علاوه بر سهمیه استخدامی این ماده با کسب حدنصاب قبولی و امتیازات لازم در آزمون‌های استخدامی پذیرفته شوند می‌توانند همانند سایر فرزندان شاهد، جانبازان و آزادگان از شرط معافیت حداقل معدل و حداکثر سن بهره‌مند گردند.

تبصره «۲»- کلیه دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند پس از بازنشستگی یکی از ایثارگران از محل سهمیه استخدامی خود با رعایت شرایط عمومی استخدام یکی از فرزندان شهید، جانبازان بیست و پنج درصد (۲۵٪) و بالاتر، آزاده، اسیر و مفقودالتر را در آن دستگاه استخدام نمایند.

تبصره «۳»- کسب حداقل هشتاد درصد (۸۰٪) حدنصاب آزمون علمی آخری نفر پذیرفته شده برای مشمولان متقاضی استخدام در ادارات آموزش و پرورش و علوم تحقیقات و فناوری الزامی است.



قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۱۳۹۱) اصلاح و دو تبصره به آن اضافه شد. بر این اساس عبارت «اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی، شرکتی» بعد از عبارت «تأمین نیروهای مورد نیاز خود را» به ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران اضافه شد.

بدین ترتیب و براساس ماده (۲۱) اصلاحی کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۲ مکلف شدند حداقل ۲۵ درصد از نیازهای استخدامی و تأمین نیروهای مورد نیاز خود (اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی و شرکتی) را که وفق ضوابط و مجوزهای مربوط و جایگزینی نیروهای خروجی خود اخذ می‌کنند به خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر و فرزندان شهدا و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای یک سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد اختصاص دهند و ۵ درصد سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل ۶ ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر ۲۵ درصد و آزادگان کمتر از یک سال اسارت اختصاص دهند.

به موجب تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) نیز مقرر گردید «وضعیت استخدامی

مشمولان این ماده حداکثر پس از سه ماه رسمی قطعی می‌شود».

### رویکرد و تجربه دیگر کشورها نسبت به اولویت‌های استخدامی ایثارگران

محتوا و حکم طرح حاضر، ناظر بر استخدام قطعی فرزندان جانباز در ادارات دولتی بدون شرکت در آزمون استخدامی و رعایت شرایط سنی و تحصیلی است. درواقع، امتیاز پیش‌بینی شده برای فرزندان جانبازان به‌عنوان زیرگروهی از جامعه ایثارگران دربرگیرنده

دو موضوع معافیت از آزمون و شرایط سنی و تحصیلی است. در این راستا و پیش از ارزیابی کارشناسی، رجوع به تجربه سایر کشورها در زمینه اولویت‌های استخدامی اینترگران و رویکرد آنها نسبت به این دو مؤلفه می‌تواند در تقویت نگاه کارشناسی به این طرح کمک شایانی بنماید. از این‌رو در ادامه به شکل فشرده تجارب کشورهای چینی، آمریکا، روسیه، انگلستان، فرانسه و چین در زمینه اولویت‌های استخدامی کهنه‌سربازان ارائه شده است.

در آمریکا، کهنه‌سربازان برای تصدی شغل‌های خدمات کشوری<sup>۱</sup> که با استفاده از امتحانات رقابتی آزاد نیرو می‌گیرند از اولویت برخوردارند و می‌توانند از بسیاری از امتیازات بهره‌مند شوند، اما موقعیت آنها تضمین نمی‌شود. در اتحاد جماهیر شوروی از زمان پیروزی انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ تا زمان فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱ کهنه‌سربازان تا حدود زیادی در انتصابات و استخدام‌های مربوط به مشاغل دولتی از اولویت برخوردار بودند. اما، باید به همراه سایر داوطلبان در آزمون استخدامی شرکت می‌کردند تا صلاحیتشان برای استخدام در دستگاه مربوطه اثبات شود. در فرانسه و انگلیس کهنه‌سربازان می‌توانند بسیاری از امتیازات به‌کار رفته برای شغل‌های دولتی را کسب کنند، اما موقعیت آنها تضمین نمی‌شود. آژانس امور کهنه‌سربازان در این دو کشور ادارات دولتی را مکلف کرده است که کهنه‌سربازان واجد شرایط را در شرایط خاصی بدون رقابت انتصاب کنند. البته، این امر بیشتر برای کارهایی که نیاز به آموزش خاصی ندارند، اعمال می‌شود. در صورتی که پست‌های دولتی نیاز به تخصص بالایی داشته باشد کلیه متقاضیان از جمله کهنه‌سربازان باید در رقابت‌ها و آزمون‌های استخدامی شرکت کنند. دولت چین نیز مدعی است که ادارات دولتی این کشور در استخدام کهنه‌سربازان طبق قانون از اصول عدم تبعیض و

---

1. Civil Service



شایسته‌سالاری پیروی می‌کند.<sup>۱</sup>

جمع‌بندی کلی از تجارب کشورهای فوق در زمینه امتیازات و تسهیلات استخدامی به ایثارگران این است که ایثارگران در همه این کشورها در زمینه استخدام و به‌کارگیری در مشاغل دولتی نسبت به سایر اعضای جامعه از اولویت استخدامی برخوردار هستند؛ اما، ایثارگران نیز به مانند سایر افراد جامعه ملزم به شرکت در آزمون‌های استخدامی هستند و نیز موقعیت شغلی هیچ‌یک از ایشان نیز تضمین نمی‌شود.

## ارزیابی کارشناسی طرح

نکات و ملاحظات کارشناسی دربارهٔ این طرح در دو سطح کلیات و جزئیات قابل بیان هستند:

### الف) ارزیابی کلیات

۱. مقدمه توجیهی این طرح بسیار مختصر و فاقد ادله توجیهی کافی و روشن برای یک طرح قانونی است. بر حسب ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود». با وجود این، در رابطه با عبارت بیان شده در مقدمه مبنی بر «لزوم تقویت روحیه جهادی» باید عنوان کرد که این امر بیشتر معطوف به مقوله ترویج فرهنگ ایثار و شهادت در جامعه است. در همین رابطه بندهای ابتدایی سیاست‌های کلی نظام برای

---

۱. مطالعه تطبیقی خدمات‌رسانی به ایثارگران و بازماندگان جنگ در کشورهای مختلف (روسیه، آمریکا، انگلیس، فرانسه، چین، ژاپن، الجزایر، لبنان و ایران)، کارفرما: اداره کل مطالعات و تحقیقات بنیاد شهید و امور ایثارگران، مجری: مؤسسه فرهنگی مطالعاتی روسیه، آسیای مرکزی و قفقاز (ایراس)، ۱۳۹۵.

**ترویج و تحکیم فرهنگ ایثار و جهاد و ساماندهی امور ایثارگران (ابلاغی ۱۳۸۹)**

تکلیف قانونگذار و مجری در زمینه ترویج فرهنگ ایثار و شهادت را از طریق سیاست‌هایی چون تبیین نقش ایثارگران در انقلاب اسلامی و دستاوردهای آن و دفاع مقدس و امنیت ملی (بند «۲»)، توسعه و استفاده از ظرفیت‌های رسانه‌ای، فرهنگی و آموزشی کشور (بند «۳»)، حمایت از تولید آثار ارزنده فرهنگی و هنری (بند «۴»)، تحقیق، شناسایی و ترویج مستمر عوامل تقویت‌کننده فرهنگ جهاد، ایثار و شهادت (بند «۵») و ... مشخص و روشن گردانده است. البته، این امر نافی رویکرد خدمات‌رسانی به ایثارگران و نقش آن در پاسداری از فرهنگ ایثار و شهادت نیست؛ کما اینکه در بندهای پایانی سیاست‌های مزبور نیز بر اولویت‌دادن به ایثارگران در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌ها و نیز در تخصیص و توزیع امکانات و حمایت‌های دولتی و فعالیت‌ها در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تأکید شده است. لکن، اولویت در این زمینه با فعالیت‌های فرهنگی و ترویجی است.

۲. عدالت، نخستین و مهم‌ترین معیار ارزیابی قوانین و سیاست‌های دولت‌هاست؛ زیرا اگر قانون یا سیاستی برانگیزاننده احساس برخورداری از عدالت یا اقامه‌کننده آن نباشد، با موانع بسیاری از سوی تابعان یا مخاطبانش مواجه می‌شود. موفقیت هر قانون یا سیاستی در گرو تضمین‌هایی است که برای عادلانه بودن آن ارائه می‌شود. از لحاظ وضع قانون باید برای همه افراد امکانات مساوی برای پیشرفت و سیر مدارج ترقی فراهم آید و برای افراد به بهانه‌های غیرطبیعی مانع ایجاد نکند و از جهت اجرا و عمل، وظیفه دولت‌هاست که برای افراد تبعیض قائل نشوند.<sup>۱</sup> درواقع، هدف از اصل عدالت و برابری، ایجاد شرایطی

۱. مطهری، مرتضی. یادداشت‌های استاد، قم: انتشارات صدرا، ۱۳۸۲.



حقوقی است که در آن افراد جامعه قادر باشند از زندگی با ارزش و رضایت‌بخشی به‌صورت برابر بهره‌مند باشند. اما نکته مهم در این امر شکل‌گیری تناقضی در مفهوم اصل عدالت و برابری در حقوق امروز است که از بطن تلاش برای برابری، گونه‌ای تبعیض در مناسبات حقوقی و اجتماعی به‌وجود می‌آید. این اقدام را «تبعیض‌روا»<sup>۱</sup> می‌نامند که نوعی تبعیض‌زدایی از طریق تبعیض است. اعمال این تبعیض موقعیت گروه یا افرادی در اجتماعی را در قبال گروه یا افراد دیگر ارتقا می‌دهد و در واقع آنها را به سوی برابری رهنمون می‌کند.

در چارچوب فوق، قانون‌گذار در نظام جمهوری اسلامی برای حمایت از ایثارگران و جبران صدمات و محدودیت‌های آنها و نیز ترویج فرهنگ ایثار و ایثارگری، امتیازات و اولویت‌هایی برای ایشان در حوزه‌های رفاهی، آموزشی، درمانی، اشتغال و ... قائل شده است. بر حسب بررسی صورت گرفته، مردم نیز ارائه تسهیلات ویژه همانند تسهیلات آموزشی، رفاهی و بهداشتی را مبتنی بر عدالت و حق قانونی ایثارگران می‌دانند. اما، در مواردی که اعطای این امتیازات با حقوق سایر افراد در تزاخم قرار می‌گیرد، به موضوعی بحث‌برانگیز تبدیل می‌شود. بنابراین، زمانی که تسهیلات و امتیازات ایثارگران جنبه حمایتی داشته و در جهت پوشش مسائل و بهبود شرایط ایشان تدارک دیده شده باشد؛ از جانب جامعه پذیرفته و مورد تأیید است. کما اینکه هدف از تبعیض روا نیز جبران نابرابری و عقب‌ماندگی یک قشر در مقایسه با سطح معمول و متوسط جامعه است؛ لکن، زمانی که این تبعیض مشمول امتیازاتی شود که بخش قابل توجهی از جامعه از آن محروم هستند؛ ممکن است به‌عنوان نوعی از بی‌عدالتی تعبیر شود. لذا، این طرح به‌دلیل از میان برداشتن شرایط سن، آزمون و تحصیلات برای گروهی خاص از متقاضیان مغایر با بند «۹» اصل سوم قانون اساسی «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام

زمینه‌های مادی و معنوی»، اصل نوزدهم قانون اساسی «تساوی همه مردم در برابر قانون»، بند «۲» سیاست‌های کلی نظام اداری<sup>۱</sup> «عدالت محوری در جذب، تداوم خدمات» و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری<sup>۲</sup> «عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا» است.

۳. به نظر می‌رسد محتوا و کلیات این طرح چندان با اصل شایستگی<sup>۳</sup> و استفاده از نیروهای تحصیل کرده، متخصص و کارآمد در نظام اداری کشور سازگار نیست. بدون تردید، شایستگی و استفاده از نیروهای آموزش دیده، متخصص و کارآمد یکی از اصول اساسی و از عوامل اصلی موفقیت سازمان‌ها در حرکت به سمت تحول، کارایی و پاسخگویی است. سازمان‌هایی که نیروی انسانی با مهارت و شایستگی بالاتری استخدام می‌کنند، در مقایسه با سایر سازمان‌ها عملکرد بهتری دارند و برای پاسخگویی به نیازهای روزانه جامعه به‌ویژه در مواقع بحرانی کارایی و عملکرد بهتری دارند. امروزه، با توجه به پیچیده‌تر شدن امور و افزایش سطح انتظارات شهروندان از عملکرد دستگاه‌های دولتی و به عبارتی افزایش سطح پاسخ‌خواهی شهروندان که خود نتیجه افزایش سطح آگاهی عمومی جامعه، ضرورت رعایت اصل شایستگی اهمیت دوچندانی یافته است. ایفای این مسئولیت نیز، جز به اتکا مهارت، دانش و شایستگی نیروی انسانی سازمان میسر نخواهد بود.<sup>۴</sup> بنابراین، استخدام افراد در دهه‌های مختلف سازمانی باید براساس معیارهایی چون آزمون باشد تا افراد شایسته جهت تصدی پست‌های سازمانی انتخاب شوند.

۱. ابلاغی ۱۳۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری.

۲. ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری.

### 3. Competency

۴. کردستانی، غلامرضا. بررسی میزان شایسته‌سالاری کارکنان در بخش دولتی: سازمان‌های دولتی استان قزوین، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، ش ۵۷، صص ۵۲ - ۳۳، ۱۳۸۷.



## ب) ارزیابی کارشناسی (جزئیات)

۱. محتوای ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه مبتنی بر دو موضوع است: الف) رعایت آداب و تشریفات ورود به خدمت (استخدام) مشمولان ماده (۲۱)؛ ب) تبدیل حالت استخدامی مشمولان ماده (۲۱). رعایت آداب و تشریفات ورود به خدمت (استخدام) در ماده (۲۱) و در قالب عبارات کلی و مبهمی همچون «وفق ضوابط»، «مجوزهای مربوط» و «جایگزینی نیروهای خروجی» ارائه شده است. به کار بردن چنین عباراتی در ماده مذکور یادآور لزوم رعایت قوانین و مقررات مربوط به استخدام و تأمین نیروی انسانی نظیر کسب مجوزهای استخدامی، وجود پست‌های بلا تصدی، شرایط عمومی استخدام و ... است. بنابراین، ماده (۲۱) الزاماتی را برای استخدام ایثارگران ارائه نموده است. طرح پیشنهادی اگرچه در ابتدا دولت را مکلف به اجرای ماده (۲۱) با الزاماتی که در ماده مذکور مقرر شده (وفق ضوابط، مجوزهای مربوطه، جایگزینی نیروهای خروجی)، نموده اما در ادامه با به کار بردن عبارت «بدون آزمون و شرایط سنی و تحصیلی» این موضوع را نفی کرده است. از این منظر طرح حاضر دارای تناقض است. مضافاً اینکه ملزم کردن دولت به استخدام ایثارگران بدون رعایت اصول استخدامی که در ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران به آن اشاره شده به منزله نادیده گرفتن حکم ماده قانونی مذکور و اصول و مقررات حاکم بر استخدام دولتی است و زمینه تبعیض استخدامی را فراهم خواهد ساخت.

۲. ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به منظور جذب و استخدام نیروی انسانی قانونگذار بر سه رویکرد رعایت مراتب شایستگی، برابری فرصت‌ها و استخدام براساس مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب به‌عنوان شرایط ورود به خدمت در دستگاه‌های

اجرائی تأکید نموده است. این احکام به‌عنوان مقررات عام در رابطه با دیگر مقررات خاص از جمله مقررات مربوط به استخدام ایثارگران نیز حاکم بوده لذا حکم پیشنهادی با قانون مذکور مغایرت دارد.

۳. با تصویب این طرح تنها بخشی از جامعه ایثارگران (فرزندان جانبازان) مشمول بهره‌مندی از مزایای استخدامی خواهند شد و سایر گروه‌های ایثارگران از این امتیاز محروم خواهند شد. دامنه شمول ماده (۲۱) قانون جامع خدمت‌رسانی به ایثارگران شامل «خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر و فرزندان شهدا و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای یک سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد، رزمندگان با سابقه حداقل ۶ ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر ۲۵ درصد و آزادگان کمتر از یک سال اسارت» است این درحالی است که طرح حاضر صرفاً خواستار بهره‌مندی فرزندان جانبازان از امتیاز در نظر گرفته شده می‌باشد. از این منظر تصویب این طرح سلسله درخواست‌های مشابهی را از سوی سایر ذی‌نفعان به‌دنبال خواهد داشت.

۴. در تبصره «۱» ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، برای «فرزندان شاهد، جانبازان از کارافتاده کلی، آزادگان از کارافتاده کلی و فرزندان آنان» فقط اعمال معافیت از شرط کسب حداقل معدل و حداکثر سن پیش‌بینی شده است، یعنی فرزندان ایثارگر اعم از شاهد، جانباز و آزاده مطابق با قوانین اداری و استخدامی کشور نیازمند دارا بودن مدرک تحصیلی متناسب و شرکت در آزمون استخدامی هستند. لذا، تجویز معافیت از شرکت در آزمون و شرط تحصیلی برای مطلق فرزندان جانبازان در این طرح، مغایر با تبصره



فوق‌الذکر و ایجادکننده نوعی تبعیض و بی‌عدالتی میان اقشار درون جامعه ایثارگری است. ۵. عبارت «بدون رعایت شرایط تحصیلی» که در طرح ذکر شده شامل مدرک تحصیلی دیپلم و پایین‌تر شده و اصولاً مغایر بند «و» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین مربوط به ایثارگران است که استخدام در دستگاه‌های اجرایی را منوط به دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز نموده است. همچنین، مغایر تبصره «۵» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری است که به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم فقط در موارد یا مناطق خاص برای زمان مشخصی و برای فرزندان شهدا صرفاً در مشاغلی که با پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد مجاز دانسته است. لذا، این ماده با بند «و» ماده (۴۲) و تبصره «۵» ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز مغایرت دارد.

۶. با عنایت به اینکه با تصویب این طرح، تعداد قابل توجهی از افراد خارج از موارد مشخص شده قانونی مشمول استخدام رسمی می‌شوند و استخدام رسمی بار مالی قابل توجهی به دولت تحمیل خواهد کرد، به جهت عدم تعیین محل جبران این بار مالی، این طرح مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است. مطابق با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس هستند که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

۷. مفاد این طرح ناظر بر اصلاح قانون برنامه توسعه بوده و برای تصویب طبق ماده (۱۸۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس نیازمند رأی دوسوم از نمایندگان مجلس است.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

استخدام رسمی - قطعی فرزندان جانبازان بدون شرکت در آزمون استخدامی و دارا بودن شرایط تحصیلی و سنی حکم اصلی طرح حاضر یعنی «اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه» است. البته، طراحان محترم دلایل و استدلال خود در باب ضرورت و چرایی این اصلاح را در مقدمه طرح بیان نکرده‌اند. مطمئناً، اگر توجیهات لازم به شکل مبسوط و توأم با مستندات در مقدمه طرح بیان می‌شد، کارشناسان با عمق و دقت بیشتری می‌توانستند ابعاد مختلف این طرح را واکاوی نموده و نیاز کارشناسی نمایندگان در این زمینه را تأمین نمایند. با این حال، با توجه به اینکه در تبصره الحاقی به ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (۱۳۹۵) حکم استخدام رسمی - قطعی فرزندان جانبازان نیز تصریح شده است و نظر به سابقه این طرح در مجلس دهم (طرح استفساریه تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه)<sup>۱</sup> ظاهراً هدف از این پیشنهاد ایجاد پوشش قانونی برای آن دسته از ایثارگرانی است که خارج از سهمیه استخدامی و بدون آزمون جذب دستگاه‌های مشمول ماده (۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران شده‌اند. درواقع، تعدادی از ایثارگران که بدون آزمون استخدامی در دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مشغول به کار شده‌اند به دلیل عدم برگزاری و شرکت در آزمون استخدامی از دامنه شمول تبصره «۱» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه خارج شده‌اند. در همین راستا، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۹۷۰۲۲۱۴ خود در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۲ آزمون را شرط عمومی

۱. مجلس دهم، طرح قانونی ثبت ۶۶۴.



استخدام ایثارگران دانسته است. بر همین اساس، طرح پیشنهادی تلاش دارد از طریق حذف شرایط استخدام اعم از آزمون و شرایط تحصیلی و سنی به نوعی زمینه را برای استخدام این دسته از ایثارگران فراهم نمایند. لکن، این پیشنهاد از منظر کارشناسی دارای چند ایراد اساسی است:

**نخست**، این طرح دایره شمول استخدام را به فرزندان جانبازان محدود نموده و بدین طریق فرزندان سایر ایثارگران اعم از فرزندان شهدا، آزادگان و رزمندگان مستثنا کرده است. **دوم**، حکم این پیشنهاد به نظر مغایر با سیاست‌های کلی نظام اداری به‌ویژه عدالت محوری در جذب (بند «۲»)، بهبود روش‌های گزینش (بند «۳») و دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری (بند «۴») است.

**سوم**، بررسی تجارب سایر کشورهای دنیا در زمینه اولویت‌های استخدامی ایثارگران حاکی از آن است که ایثارگران مانند سایر افراد جامعه ملزم به شرکت در آزمون‌های استخدامی هستند و نیز موقعیت شغلی هیچ‌یک از ایشان نیز تضمین نمی‌شود. **چهارم**، حکم اصلاحی این طرح به دلیل ایجاد بار مالی جدید برای دولت مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

بر این اساس، پیشنهاد حذف آزمون استخدامی و شرایط سنی و تحصیلی توصیه نمی‌شود. در مقابل، پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم از طریق الحاق یک تبصره جدید ذیل ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، دستگاه‌هایی که بدون آزمون استخدامی افراد مشمول ماده مزبور را به‌کارگیری نموده‌اند را مکلف نمایند از طریق برگزاری آزمون استخدامی شرایط بهره‌مندی از مزیت این ماده قانونی را برای کلیه فرزندان ایثارگر فراهم سازد.

## منابع و مأخذ

۱. ابن‌تراب، مریم. اصل عدالت اجتماعی در سیستم قانون‌گذاری اسلامی، فصلنامه فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)، ش ۴۴، ۱۳۸۵.
۲. بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی (۱۳۹۵)؛ مطالعه تطبیقی خدمات‌رسانی به ایثارگران و بازماندگان جنگ در کشورهای مختلف (روسیه، آمریکا، انگلیس، فرانسه، چین، ژاپن، الجزایر، لبنان و ایران).
۳. طاهری، اعظم و وحید، قاسمی و مسعود، کیان‌پور. تأثیر تسهیلات ویژه فرزندان شاهد و ایثارگر بر عدالت اجتماعی ادراک شده (مطالعه موردی شهر اصفهان)، فصلنامه رفاه اجتماعی، ش ۵۹، ۱۳۸۴.
۴. کردستانی، غلامرضا. بررسی میزان شایسته‌سالاری کارکنان در بخش دولتی: سازمان‌های دولتی استان قزوین، فصلنامه مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، ش ۵۷، ۱۳۸۷.
۵. مطهری، مرتضی. یادداشت‌های استاد، قم: انتشارات صدرا، ۱۳۸۲.
۶. ویژه، محمدرضا. مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، نشریه حقوق اساسی، ش ۲، ۱۳۸۳.



شماره مسلسل: ۱۷۴۷۲

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران»

**نام معاونت:** مطالعات اجتماعی (گروه حمایت‌های اجتماعی و امور ایثارگران)

**تهیه و تدوین:** محسن کرمانی

**همکاران:** فهمیه غفرانی، سمیه ملکی، علی الفت‌پور، سیدداسین طاهری

**اظهارنظر کننده:** حسین بابایی مجرد

**ناظران علمی:** مسعود فیاضی، کمیل قیدرلو، سیدسجاد پادام

**ویراستار تخصصی:** —

**ویراستار ادبی:** —

**واژه‌های کلیدی:** —



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱/۳۱