

به نام خدا



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک ماده به قانون خدمت وظیفه عمومی»

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۶۷۰

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

دفتر مطالعات سیاسی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۶۰۱۷۹۸۴

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۱۰/۱۴



مقدمه

خدمت وظیفه عمومی یکی از مهم‌ترین موضوعات و مسائلی است که در هر دوره‌ای از مجلس شورای اسلامی طرح‌هایی در خصوص آن ارائه می‌شود. زیرا یکی از دغدغه‌های اصلی جوانان و خانواده‌هاست. هر چند طی سال‌های اخیر به‌روزرسانی‌هایی در این حوزه انجام شده و اقدام‌هایی برای تسهیل دوره ضرورت انجام شده است، اما همچنان شکل سنتی و ساختار کلی خدمت وظیفه عمومی حفظ و همین امر باعث شده تا تعداد قابل توجهی طرح در این خصوص به مجلس ارائه شود. به‌گونه‌ای که از ابتدای مجلس یازدهم تاکنون چندین طرح در این زمینه تقدیم مجلس شده است. جدیدترین طرح نیز در تاریخ ۶ تیر ۱۴۰۰ با عنوان «طرح الحاق یک ماده به قانون خدمت وظیفه عمومی» اعلام وصول شد. براساس این طرح یک ماده به‌عنوان ماده (۳۲ مکرر) به قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۹ به‌شرح ذیل الحاق می‌شود:

«تمامی پذیرفته‌شدگان دارای تحصیلات رسمی حوزوی که خدمت سربازی خود را انجام نداده‌اند و به هر نحو طبق ضوابط مربوط، توسط آموزش و پرورش در مشاغل آموزش و تربیتی جذب می‌شوند، پس از ۵ سال سابقه، مشروط به گذراندن دوره آموزش رزم مقدماتی طبق ضوابط ستاد کل نیروهای مسلح، خدمت ۵ ساله آنها در حکم گذراندن دوره ضرورت است. دولت موظف است همه‌ساله اعتبارات لازم را برای آموزش‌های فوق در اختیار سپاه پاسداران انقلاب اسلامی قرار دهد.

تبصره «۱» - وزارت آموزش و پرورش مکلف است چنانچه مشمولان این قانون از انجام خدمت مورد تعهد امتناع نمایند و یا در طی مدت تعهد به هر علت از خدمت در آموزش و پرورش برکنار شوند، آنان را بلافاصله جهت رسیدگی به وضع مشمولیت به ستاد کل نیروهای مسلح معرفی نمایند. مخارج انجام شده برای افراد مذکور توسط آموزش و پرورش اخذ و به خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود.

تبصره «۲» - حقوق و مزایای دو سال اول خدمت این افراد، براساس ضوابط دفتر حفاظت اطلاعات فرماندهی معظم کل قوا، ستاد کل نیروهای مسلح و مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه، توسط وزارت آموزش و پرورش پرداخت می‌شود.

تبصره «۳» - سایر شرایط مربوط به جذب روحانیون موضوع این ماده براساس ضوابط و شرایطی است که با همکاری وزارت آموزش و پرورش و مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه و با رعایت مجوزهای ستاد کل نیروهای مسلح ظرف مدت ۶ ماه تهیه و به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌رسد.

تبصره «۴» - علاوه بر دانش‌آموختگان حوزوی، وضعیت طلاب شاغل در سمت‌های آموزش و تربیتی که با استفاده از معافیت تحصیلی به استخدام درآمده‌اند از لحاظ انجام خدمت وظیفه عمومی و مدت تعهد خدمت، مشمول این ماده هستند و سوابق آموزشی و تربیتی آنان جزء مدت تعهد محسوب می‌گردد.

ارزیابی

۱. در حالی در صدر ماده واحد به الحاق ماده (۳۲ مکرر) به قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۹ اشاره شده است که به روزرسانی‌هایی در این زمینه صورت گرفته است. به‌ویژه در ۲۲ آبان ماه ۱۳۹۰ با هدف بهبود وضعیت کلی خدمت سربازی، «قانون اصلاح موادی از قانون خدمت وظیفه عمومی» در مجلس شورای اسلامی تصویب شد.

۲. استفاده از ماده مکرر، مغایر اصول صحیح قانون‌نویسی موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری است.

۳. در ماده (۷) قانون خدمت وظیفه عمومی و قانون معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۵۸/۲/۲۷ شورای انقلاب، به معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم اشاره شده است، اما در این طرح از عبارت «پذیرفته‌شدگان دارای تحصیلات رسمی حوزوی» استفاده شده است که ابهام دارد و مشخص نیست آیا منظور صرفاً افرادی است که در مراکز حوزوی برای تحصیل پذیرفته می‌شوند، یا فارغ‌التحصیلان این مراکز که براساس ضوابط آموزش و پرورش پذیرفته شده‌اند. شایان ذکر است در ماده (۱) لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیرپرچم و ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیرپرچم، به فارغ‌التحصیلان متعهد خدمت مراکز تربیت معلم در آموزش و پرورش اشاره شده است نه صرفاً پذیرفته‌شدگان در این مراکز. البته در ماده (۲) قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش اخذ تعهد خدمت از دانشجویان داوطلب دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و طلاب حوزه‌های علمیه مورد اشاره قرار گرفته است، اما در ماده بعد قانون مزبور نیز بیان شده که متعهدین خدمت مکلفند پس از فراغت از تحصیل در هر محلی که آموزش و پرورش تعیین می‌نماید، خدمت کنند، در اینجا نیز بهره‌گیری از امتیازهای این قانون، مشروط به فارغ‌التحصیلی از مراکز مربوطه شده است.

۴. با توجه به اینکه معافیت از خدمت سربازی امتیاز بسیار بزرگی است که به این افراد علاوه بر جذب و استخدام در شرایط سخت بیکاری در کشور تعلق می‌گیرد، این امر ممکن است به ایجاد رانت و تبعیض در جذب و به‌کارگیری افراد مزبور جهت معافیت از خدمت سربازی منجر شود. لذا بهتر بود که لاقط طراحان این طرح برای پیشگیری از بروز این مشکل، به برگزاری آزمون جذب در آموزش و پرورش و پذیرفته‌شدگان این آزمون اشاره می‌کردند.

۵. براساس مقدمه توجیهی طرح پیشنهادی، دلایل توجیهی ارائه این طرح، نقایص لایحه قانونی معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت معلم از خدمت زیرپرچم مصوب شورای عالی انقلاب در سال ۱۳۵۸ و ماده (۷) قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳ است. این نقایص عبارتند از:

۱. تنها به جذب فارغ‌التحصیلان اشاره می‌کند و نسبت به طرق دیگر جذب معلم یعنی ماده (۲۸) اساسنامه دانشگاه فرهنگیان و جذب خارج از روال دانشگاه ساکت است.

۱. تأمین بخشی از نیازهای خاص آموزش و پرورش در رشته‌هایی که امکان توسعه آن از طریق «دانشگاه» وجود ندارد، طبق ضوابط و مقررات وزارت آموزش و پرورش از میان دانش‌آموختگان سایر دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کشور و حوزه‌های علمیه، مشروط به گذراندن دوره یک‌ساله مهارت‌آموزی در «دانشگاه» بلامانع می‌باشد.

۲. مخاطبان مصوبات گذشته عموم فارغ‌التحصیلان بوده، یعنی گذشته از اینکه شامل غیر فارغ‌التحصیلان دانشگاه فرهنگیان یا شهید رجایی نمی‌شده، بلکه صرفاً برای روحانیون نبوده، لذا به‌هیچ‌وجه سازوکار ورود نهادهای حوزوی تصمیم‌گیر از جمله مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه در آنها پیش‌بینی نشده است.

۳. در هیچ‌یک از قوانین مذکور اشاره‌ای به ضوابط و شرایط جذب این‌گونه معلمان نشده است.

درحالی که براساس ماده (۲) قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش مصوب ۸ خردادماه ۱۳۶۹:

«وزارت آموزش و پرورش می‌تواند جهت تأمین نیروی انسانی آموزشی خود علاوه بر دانش‌آموزان و دانشجویان موضوع ماده (۱) از دانشجویان داوطلب دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و طلاب حوزه‌های علمیه تعهد خدمت اخذ کند، این متعهدین از هر لحاظ مشمول این قانون و قانون معافیت فارغ‌التحصیلان مراکز تربیت‌معلم از خدمت زیرپرچم در زمان صلح با رعایت ماده (۷) قانون نظام وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳/۷/۲۹ مجلس شورای اسلامی خواهند بود». لذا با توجه به این حکم، دلایل توجیهی وارد نبوده و نقایص فوق‌الذکر وجود ندارند. بر همین اساس خلأ قانونی در این زمینه وجود ندارد که نسبت به ارائه طرح برای رفع آن اقدام شود.

- این طرح مغایر با بند «۱۶»^۲ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری است و نظر ستاد کل نیروهای مسلح در این زمینه اخذ نشده است. بنابراین با سیاست‌های کلی در تعارض و در نتیجه با اصول پنجاه‌وهفتم و یکصدودهم قانون اساسی مغایرت دارد. لذا برای حل این موضوع باید با ستاد کل نیروهای مسلح هماهنگی شود.

۶. حکم صدر ماده، اگر به معنای الزام به خدمت تحت شرایط مندرج در این ماده است، از این جهت که راه‌های دیگری نیز برای اشخاص موضوع این طرح وجود دارد تا بتوانند از طریق آن خدمت سربازی خود را بگذرانند، واجد ایراد است و به‌نوعی تبعیض نارواست. زیرا می‌توانند مانند فارغ‌التحصیلان دانشگاهی مدت خدمت ۲۴ ماهه خود را طی کنند. در واقع قانونگذار می‌تواند این موضوع را به‌صورت اختیاری فراهم کند.

۷. الزام دولت به پرداخت اعتبارات به سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، جهت آموزش نیروها به جهت اینکه دوره‌های آموزشی سربازان ممکن است در دیگر نیروهای مسلح مانند ارتش یا نیروی انتظامی برگزار شود، خلاف نظام اداری صحیح و در نتیجه مغایر اصل سوم قانون اساسی است.

۸. در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بر عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی، تأکید شده است. درحالی که این طرح از شمولیت و عمومیت کافی برخوردار نیست. همچنین یکی از موارد بند «۹» سیاست‌های مزبور شفافیت و عدم ابهام است که در مورد طرح مزبور رعایت نشده است.

۹. در تبصره «۱» معلوم نیست مخارج انجام شده از چه شخصی گرفته و تأمین می‌شود، لذا واجد ابهام است.

۱۰. تبصره‌های «۲» و «۳» به دلیل ماهیت تقنینی آنها مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی است و مجلس میزان حقوق و مزایا را باید مشخص کند. همچنین با توجه به اینکه امور مربوط به سربازی در حیطه اختیارات رهبری قرار دارد، آیین‌نامه اجرایی باید در نهایت به تأیید مقام معظم رهبری برسد، البته این امر نشان‌دهنده آن است که این طرح با مشورت ستاد کل نیروهای مسلح تهیه و تدوین شده است

۱۱. در تبصره «۲» در خصوص حقوق و مزایای سه سال بقیه خدمت افراد واجد شرایط ابهام دارد و صرفاً برای دو سال اول خدمت آنها حکمی تعریف شده است. در واقع در مورد حقوق و مزایای سال‌های بعد افراد سکوت شده و حکمی بیان نشده است.

۱. دانش‌آموزان دانشسراها و دانشجویان مراکز تربیت‌معلم و دانشگاه‌های تربیت‌معلم و رشته‌های دبیری، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی مکلفند در آغاز تحصیل خود به وزارت آموزش و پرورش تعهد خدمت بسپارند و تحصیل آنان در مراکز تحصیلی منوط به سپردن تعهد ثبتی به وزارت مذکور و یا اعلام عدم نیاز آن وزارت است.

۲. رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانونگذاری برای نیروهای مسلح.

۱۲. تبصره «۳» به دلیل تعیین تکلیف برای شورای عالی انقلاب فرهنگی مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی است. اگر شورای عالی انقلاب فرهنگی در این زمینه مصوبه‌ای دارد و این طرح اصلاح کننده آن است، مغایر اصل مذکور است و مجلس حق ورود به آن را ندارد. اگر هم مصوبه‌ای ندارد، مجلس باید این کار را انجام دهد و نیازی به واگذاری آن به شورای عالی انقلاب فرهنگی نیست.

۱۳. در متن ماده (۳۲) مکرر عبارت «تحصیلات رسمی حوزوی» اگر در قوانین و مقررات تعریفی نداشته باشد، واجد ابهام است.

۱۴. با توجه به اینکه نیروهای مسلح در انجام وظایف و مأموریت‌های خود، وابستگی بالایی به کارکنان وظیفه دارند و این طرح باعث کاهش تعداد سربازان می‌شود، لذا باعث ایجاد مشکلات برای نیروهای مسلح خواهد شد و در راستای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران نیست.

نتیجه‌گیری

به دلایل مختلف به‌ویژه وجود مشکلات و آسیب‌های مختلف، برخی از مشمولان به طرق قانونی یا غیرقانونی تلاش می‌کنند تا دوره خدمت وظیفه عمومی را سپری نکنند. طرح‌هایی نیز در این خصوص ارائه می‌شود که از جمله آنها طرح الحاق یک ماده به قانون خدمت وظیفه عمومی است. این طرح جهت معافیت تمامی پذیرفته‌شدگان دارای تحصیلات رسمی حوزوی است که خدمت خود را انجام نداده و به هر نحو طبق ضوابط مربوط، توسط وزارت آموزش و پرورش در مشاغل آموزشی و تربیتی جذب می‌شوند. براساس این طرح، خدمت پنج‌ساله افراد مذکور، مشروط به گذراندن دوره آموزش رزم مقدماتی، در حکم گذراندن دوره ضرورت است. اما با توجه به بررسی‌های انجام شده به‌ویژه با وجود ماده (۲) قانون متعهدین خدمت به وزارت آموزش و پرورش، در این زمینه خلأ قانونی وجود ندارد. علاوه بر این، خدمت وظیفه عمومی در حوزه اختیارات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) است و به نظر می‌رسد در تهیه و تدوین این طرح، نظر ستاد کل نیروهای مسلح اخذ نشده است. همچنین مغایر با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری بوده و در راستای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران تعریف نمی‌شود. بنابراین و با توجه به دلایل ارائه شده در این گزارش، **عدم تصویب و رد کلیات آن پیشنهاد می‌شود.**