



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

مشخصات طرح:

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۲۰۱

مشخصات گزارش:

تهیه و تدوین:

اکبر شکوهی

اکبر زین العابدینی

ناظر علمی:

محمدرضا مالکی

یاسر باقری

شماره مسلسل:

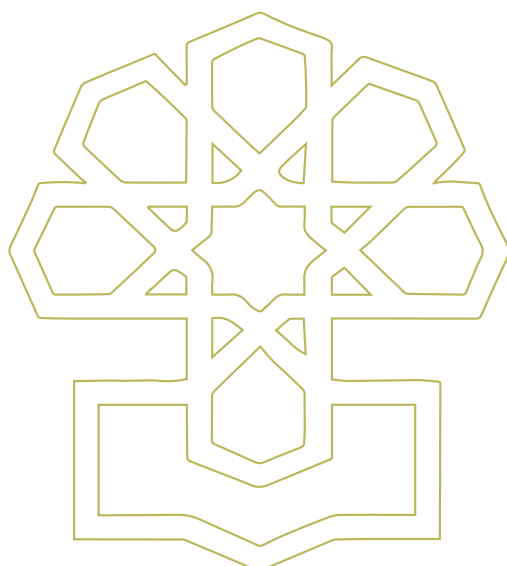
۲۱۰۱۸۵۳۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۹/۶



دفتر مطالعات اجتماعی



## اظهار نظر کارشناسی درباره:

### « طرح اصلاح ماده (۲۱) قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران »



#### مقدمه

از ابتدای اجرای قانون جامع خدمات رسانی به ایثارگران مصوب سال ۱۳۹۱ (که در این گزارش به اختصار قانون جامع نامیده خواهد شد) موضوع استخدام رسمی، پیمانی، قراردادی و شرکتی یا تبدیل وضعیت کارکنان غیررسمی به رسمی بر اساس ماده (۲۱) همواره مورد اختلاف نظرها و مباحث گوناگون قرار داشته است. یکی از مصادیق مهم اختلاف به هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رسید و صدور دادنامه ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد ماده مذکور موجب شده ایثارگران مشمول قانون جامع که به صورت قراردادی و شرکتی و نظایر آن در دستگاه‌های مشمول قانون به خدمت اشتغال دارند و خواستار تبدیل وضع به رسمی بر اساس ماده (۲۱) و تبصره «۱» بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه می‌باشند، با ممنوعیت حقوقی مواجه شوند. در طرح پیشنهادی جدید، نمایندگان محترم مجلس مسئله جدیدی در رابطه با تبدیل وضع به رسمی ایثارگران مطرح کرده‌اند که با مسائل مورد اشاره قبل، متفاوت است. در واقع مسائل مطروحه قبل راجع به استخدام (تبدیل وضع به رسمی) ایثارگرانی بوده است که طبق سهمیه‌های موضوع ماده (۲۱) قانون جامع خدمات ایثارگران و تبصره «۲» آن در دستگاه‌ها به خدمت اشتغال دارند؛ حال آنکه مطابق دلایل توجیهی و مضمون طرح پیشنهادی جدید، هدف تبدیل وضعیت استخدامی کسانی است که خارج از سهمیه‌های مقرر در ماده (۲۱) در دستگاه‌ها شاغل هستند. در خصوص این پیشنهاد تاکنون قانونی به تصویب نرسیده و اصولاً موضوع این طرح ارتباط چندانی با ماده (۲۱) ندارد.

## ارزیابی کارشناسی

مقدمه توجیهی طرح، بند «ذ» ماده (۸۷) قانون برنامه ششم توسعه و همچنین دادنامه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را مانع تبدیل وضع اشخاص مورد نظر دانسته و طرح پیشنهادی را به منظور رفع این موانع ارائه کرده است، اما مقدمه توجیهی و متن طرح پیشنهادی نشان می‌دهد که این طرح راجع به تبدیل وضعیت کسانی است که «خارج از سهمیه مقرر در ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» در دستگاه‌ها به خدمت اشتغال دارند و لذا اصولاً مشمول ماده (۲۱) قانون مذکور نمی‌باشند تا بتوانند از مصوبات قانونی راجع به این ماده بهره‌مند شوند. مشمولین ماده (۲۱) کسانی هستند که با استفاده از سهمیه موضوع این ماده و تبصره‌های آن در دستگاه‌ها به خدمت اشتغال یافته باشند، حال آنکه مشمولین این طرح پیشنهادی اشخاصی هستند که خارج از سهمیه ماده (۲۱) و تبصره‌های آن در دستگاه‌های مربوطه به خدمت اشتغال دارند. وجوه تفاوت بین این دسته از ایثارگران با ایثارگران مشمول ماده (۲۱) باید مورد توجه قرار گیرد.

با عنایت به اینکه استخدام یا تبدیل وضع به رسمی مشمولین ماده (۲۱) و اصلاحات متعدد بعدی آن و همچنین بند «د» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بند «و» تبصره «۲۰» قانون بودجه سال ۱۴۰۱ با رعایت شرایط و ضوابط مقرر در قوانین مذکور صورت می‌گیرد، در طرح پیشنهادی تبدیل وضعیت مشمولین بدون رعایت هرگونه شرایط و احکام قوانین مذکور انجام می‌شود. از این رو چنین اقدامی می‌تواند واجد پیامدهای اجتماعی و مدیریتی منفی متعددی باشد؛ چرا که ممکن است دستگاه‌های ذیربط را با مشکل نیروی انسانی مازاد، فقدان پست سازمانی، فقدان احتمالی صلاحیت‌های اختصاصی یا عمومی بعضی از اشخاص، تشدید کژکردهای ناشی از استخدام‌های مادام‌العمر، تحمیل بار مالی بر سازمان و منابع عمومی کشور، احساس تبعیض برای سایر کارکنان، تشدید نومییدی در میان افراد در جستجوی کار و مشکلاتی از این دست روبرو سازد.

فارغ از مراتب فوق، طرح مذکور از لحاظ حقوقی نیز واجد ایرادات شکلی به قرار زیر است:

عنوان طرح «اصلاح ماده (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران» است که استنباط متداول و مرسوم حقوقی از آن جایگزینی این متن به جای تمام متن ماده (۲۱) فعلی است، در حالی که مطالعه محتوای طرح نشان می‌دهد که این جایگزینی مد نظر طرح نبوده است بلکه قرار است ماده (۲۱)، که حاوی احکام متعدد است، کماکان باقی بماند اما متن طرح نیز به آن الحاق گردد. بنابراین اولاً عنوان طرح مناسب نیست و باید اصلاح شود به نحوی که حاکی از ابقای ماده (۲۱) و الحاق متنی به آن باشد؛ ثانیاً پیشنهاد ارائه شده می‌بایست محل دقیق متن الحاقی را معین کند. یادآور می‌شود ارائه‌ای راهکار به معنای تأیید محتوای آن نیست و استفاده آن موکول به تأیید محتوای اصلی طرح است.

## نتیجه‌گیری

طرح پیشنهادی موجب می‌شود ایثارگران قراردادی، شرکتی و نظایر آنها (از جمله مشمولین (۲۱) قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نمی‌باشند) بدون هرگونه شرط و ملاحظه‌ای به کارکنان رسمی تبدیل شوند. الزام دستگاه‌ها به انجام این امر با ایرادات بسیاری روبرو است که بخشی از آنها در بالا توضیح داده شد. طرح پیشنهادی صرفاً براساس منافع و خواسته‌های اشخاص تدوین شده و به منافع و مصالح دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه دستگاه‌های دولتی که نماینده عامه مردم هستند کم توجهی نموده است. طرح مذکور از لحاظ شکلی هم نیاز به اصلاح دارد که توضیح آن در بالا ذکر شده است.