

دلایل موجهه اولویت‌های استخدامی اینارگران و کهنه‌سربازان در حقوق ایران و امریکا^۱

علی اکبر گرجی آزندیانی^۲

تاریخ دریافت: ۹۱/۰۵/۲۰

عضو هیات علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

تاریخ تأیید: ۹۱/۱۱/۱۵

علیرضا زارع شحنه^۳

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

یونس فتحی^۴

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

چکیده

برابری یکی از اصول و حقوق بنیادین بشر به شمار می‌رود این اصل در کنار منع تبعیض و نفی جانبداری در قانونگذاری و تصمیمات اداری تأثیر فراوانی دارد و در قوانین اساسی و قواعد بین‌المللی پذیرفته شده است. اما نکته مهم در این امر شکل‌گیری تناقضی در مفهوم اصل برابری در حقوق امروز است که از بطن تلاش برای برابری، گونه‌ای تبعیض در مناسبات حقوقی و اجتماعی به وجود می‌آید. این اقدام را تبعیض‌روا می‌نامند که نوعی تبعیض‌زدایی از طریق تبعیض است. از طرف دیگر امتیازات اعطایی به سربازان بازگشته از جنگ و بازماندگان آن‌ها موضوعی است که در خلال یا بلافاصله پس از هر جنگ مطرح و به سبب ماهیت تبعیض‌آمیز آن در نگاه اولیه به موضوعی بحث‌برانگیز تبدیل می‌شود و نظریات گسترده‌ای در مورد آن وجود دارد. در این نوشتار سعی بر آن است تا اولویت استخدامی اینارگران را در چارچوب نظریه‌های تبعیض‌روا و برابری بررسی کنیم و در این زمینه اشاره‌ای هم به بحث امتیازات کهنه‌سربازان در حقوق ایالات متحده خواهیم داشت. لذا ابتدا مباحث نظری و امتیازات کهنه‌سربازان در حقوق امریکا را بررسی می‌کنیم و در بخش بعد در پرتو یافته‌های قسمت اول، اولویت‌های استخدامی اینارگران در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به بحث گذاشته خواهد شد. با بحث در مورد امتیازات به این نتیجه خواهیم رسید که تبعیض‌روا و برابری یکی از دلایل این امتیازات بوده و هیچ‌کدام از این نظریات به طور کامل از طرف قانونگذار ایران و امریکا پذیرفته نشده است و به فراخور زمان و مکان از نظریات مختلف استفاده شده است.

واژگان کلیدی: برابری، تبعیض‌روا، تبعیض ناروا، اینارگران، اولویت استخدامی، شایسته‌سالاری، کهنه‌سربازان

۱. نویسندگان مقاله حاضر از جناب آقای دکتر محمد حسین زارعی دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی به خاطر زحمات بسیار و همکاری ایشان در تمامی مراحل تحقیق کمال تشکر و قدردانی را دارند.

2. Email: gorji110@yahoo.fr

«نویسنده مسئول»

3. Email: zareshahne@gmail.com

4. Email: fathi3320@gmail.com

مقدمه

برابری یکی از اصول و حقوق بنیادین به شمار می‌رود. درباره برابری و عدالت سخن فراوان گفته شده است، اما ابعاد حقوقی این اصل هنوز هم مورد مناقشه است. انسان‌ها برابر متولد می‌شوند، لذا حیات آن‌ها از ارزش اخلاقی برابر برخوردار است. این اصل در کنار اصل منع جانبداری و ممنوعیت تبعیض که در واقع برآمده از اصل برابری هستند، در اتخاذ تصمیمات اداری و قانون اهمیت فراوانی دارند. ممنوعیت تبعیض و اعمال اصل برابری در اکثر قوانین اساسی و قواعد بین‌المللی پذیرفته شده است. برابری با مفاهیمی چون یکسانی و همانندی فرق دارد. در واقع هدف از رعایت اصل برابری، ایجاد شرایطی حقوقی است که در آن افراد جامعه قادر باشند از زندگی با ارزش و رضایت‌بخشی به صورت برابر بهره‌مند باشند. بخشی از ماده ۶ اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ مقرر می‌کند: «قانون باید چه در مورد حمایت از مردم و چه در مورد مجازات برای همه یکسان باشد» و اصل بیستم قانون اساسی کشورمان بیان نموده است که «همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند». اما در این تلاش‌های صورت گرفته برای برقراری اصل برابری امری که جلب توجه می‌کند، این است که در حقوق امروزه در مفهوم اصل برابری تناقضی شکل گرفته است که از بطن تلاش برای برابری گونه‌ای تبعیض در مناسبات حقوقی و اجتماعی ناشی می‌شود. این اقدام را تبعیض‌روا، مثبت و در آمریکا تبعیض زدایی از طریق تبعیض می‌دانند که می‌توان آن را نوعی از ابزارها، اقدامات و اعمال نابرابر برای رسیدن به هدف برابری نامید. تعاریف گوناگونی در مورد تبعیض‌روا ارائه شده است. لویی فارو، استاد فقید حقوق فرانسه، تبعیض‌روا را این‌گونه تعریف می‌کند: «تمایزگذاری موقت حقوقی در رفتار با هدف مساعدت به گروهی معین از اشخاص حقیقی یا حقوقی، به زیان گروهی دیگر و در راستای از میان برداشتن نابرابری عملی موجود بین آن‌ها». از طرف دیگر یکی از مسائلی که همواره محل بحث و مناقشه بوده، این است که حکومت‌ها با مؤمنان و وفاداران خود، یعنی کسانی که جان خود را در راه خدمت به حکومت به خطر انداخته‌اند، باید چگونه برخورد کنند. از همان ابتدا تاکنون راه‌حل‌های مختلفی برای حل این موضوع پدید آمده است، ولی معمولاً دولت‌ها این مسئله را با در نظر گرفتن امتیازات خاص برای این گروه حل کرده‌اند، اگر چه قائل شدن امتیازات خاص برای سربازان بازگشته از جنگ، موضوعی است که تقریباً در اکثر ممالک پذیرفته شده و با شدت و ضعف تقریباً در همه جا اجرا می‌شود، ولی در مواردی که اعطای این امتیازات با حقوق سایر افراد در تزامن قرار می‌گیرد، به

دلیل ماهیت تبعیض‌آمیز آن به موضوعی بحث‌برانگیز و جدال‌آمیز تبدیل می‌شود. یکی از امتیازات خاص، استخدام این افراد در دستگاه‌های دولتی است؛ به خصوص در کشورهایی که مردم به علت وضعیت خاص اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشورشان به مشاغل دولتی به عنوان مشاغل مطلوب می‌نگرند، این مسئله اهمیت بیشتری دارد. در قبال این موضوع میان افراد گروه‌ها موضع‌گیری‌های مختلفی شکل می‌گیرد و نظریات مختلفی ابراز می‌شود؛ از موافقت کامل تا مخالفت تمام عیار و نظرهایی بینابین این دو.

در کشور ما نیز این مسئله پس از انقلاب شکل گرفت و در خلال جنگ و پس از آن کاملاً مهم و جدی شد و تاکنون بحث‌های زیادی در مورد آن مطرح شده است. آمریکا نیز در طی تاریخ خود در جنگ‌های بسیاری شرکت کرده است. در این کشور نیز ترتیب برخورد حکومت با سربازان بازگشته از جنگ موضوع بحث‌های داغی بوده است. در آمریکا دروازه استخدام مشاغل عمومی به روی کهنه‌سربازان همواره باز بوده و در این راه اولویت‌هایی برای این افراد در نظر گرفته شده است. هر چند ممکن است لزوم یا عدم لزوم این اولویت‌ها از نظر برخی بدیهی به نظر برسد؛ لیکن اقتضاء می‌کند هر یک از دیدگاه‌های موافق و مخالف، برای تأیید خود یا رد دیگری پشتوانه‌ای داشته باشد. این تحقیق درصدد بررسی تک تک این امتیازات نیست، بلکه تلاش دارد با تأکید بر نظریه تبعیض‌روا مبنای توجیه این امتیازات را بررسی نماید و نقاط ضعف و قدرت این نظریه را در توجیه استخدام ایثارگران بررسی کند. بنابراین سؤال اصلی این مقاله این است که اولویت‌های در نظر گرفته شده برای استخدام سربازان بازگشته از جنگ بر چه مبنایی توجیه می‌شوند؟ آیا سهمیه، اولویت و امتیازات ایثارگران را می‌توان به نوعی تبعیض‌روا دانست؟ لذا در قسمت اول به تبیین مفهوم و قلمرو برابری و تبعیض‌روا پرداخته می‌شود و پس از آن، امتیازات و اولویت‌های استخدامی ایثارگران از منظر تبعیض‌روا بررسی خواهد شد.

۱- مفهوم برابری و تبعیض‌روا

در این مبحث به بررسی مفهوم تبعیض‌روا پرداخته خواهد شد و به ناچار باید از برابری نیز سخن گفت. علت آوردن این مبحث آن است که با روشن شدن این مفهوم و چارچوب‌های آن زمینه لازم برای سنجش میزان توجیه‌پذیری این اولویت‌ها را فراهم می‌آورد. در گفتار اول به بحث برابری پرداخته می‌شود و در گفتار دوم تبعیض‌روا واکاوی خواهد شد.

۱-۱- برداشت‌های مختلف از اصل برابری

تبعیض در مقابل برابری قرار دارد. در این تضاد است که تبعیض شکل می‌گیرد و معنی و مفهوم آن مشخص می‌شود. بنابراین بدون دانستن مفهوم برابری نمی‌توان مفهوم تبعیض را درک کرد. اگر مفهوم عدالت را با برابری یکی ندانیم، لااقل می‌توانیم بگوییم برابری یکی از اصول بنیادین عدالت است. دو برداشت از برابری وجود دارد؛ نخست برابری شکلی و دوم برابری ماهوی.

۱-۱-۱- برداشت شکلی از برابری

در برداشت شکلی از برابری همه افراد خالی از هرگونه استثناء و امتیازی، در مقابل قانون برابرند. از این منظر ایده اصلی برابری وضع و اعمال قوانین عام به نحو یکسان در موارد مشابه است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۱۰۷)؛ و همین اصل است که برابری و عدالت را تضمین می‌کند. طرفداران این نظریه، هرگز ادعا نمی‌کنند که عام بودن قوانین حتماً به برابری میان شهروندان می‌انجامد، با این حال این راه را تنها راهی می‌دانند که احتمال دستیابی به عدالت و برابری در آن وجود دارد.

اینان دل‌نگران خالی شدن مفهوم حاکمیت قانون از هدف اصلی آن، یعنی برابری، به سبب غرض‌ورزی‌های مبتنی بر ایدئولوژی و اهداف شخصی یا گروهی خاص هستند. زیرا در چنین وضعیتی گروهی که اهدافشان با اهداف حکومت هم‌راستا باشد، به عنوان شهروندان برتر تلقی می‌شوند و حکومت از خواسته‌های آن‌ها استقبال می‌کند (همان، ۱۰۹). بنابراین در جهت رفع نیاز آن‌ها گام برمی‌دارد، امتیازات و مصونیت‌های خاصی برای آن‌ها در نظر می‌گیرد و با دیگرانی که نظریات و اهدافشان با اهداف حکومت متفاوت یا متضاد است اگر به ستیز برنخیزد، لااقل آن‌ها را از این امتیازات و مصونیت‌ها محروم می‌کند. در اینجاست که تبعیض‌های ناروا شکل می‌گیرد، حقوق افراد پایمال می‌شود و حکومت قانون به حکومت شخص یا گروهی خاص تبدیل می‌شود.

به موجب پرهیز از چنین مصائبی است که اینان قانون را ایده‌ای از پیش تعریف‌شده نمی‌دانند، چرا که ممکن است این ایده از پیش تعریف‌شده با ایده برخی شهروندان همخوان نباشد؛ لذا اینان قانون را صورت‌بندی قواعدی عام می‌دانند؛ قواعد عامی که هم در زمینه‌ای بی‌طرفانه شکل گرفته باشد و هم زمینه‌ای را برای برخورد بی‌طرفانه با شهروندان فراهم آورد.

پس در این برداشت از مفهوم برابری (برابری شکلی) مفهوم تبعیض و مصادیق آن بسیار گسترده است، بنابراین مرز برابری نیز به همین نسبت محدود است. ولی با تمام این تأکیدات و نگرانی‌ها موارد خاصی از تبعیض وجود دارد که بر مبنای مشخص و منطقی استوارند و بر اساس مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و حقوقی شکل می‌گیرند و به طور محدود با شرایط سخت‌گیرانه‌ای اعمال می‌شوند (مرکز مالمیری، ۱۳۸۵: ۱۱۰). در این حالت است که تبعیض مثبت شکل می‌گیرد. اگر چه در نگاه اول ممکن است این تبعیض‌ها به نفع فرد یا افراد خاصی وضع و اعمال شوند، ولی اگر نیک‌بنگریم خواهیم دید که تمام جامعه از آثار مثبت آن سود می‌برند؛ چرا که اگر قضات در مقام رسیدگی و صدور رأی قضایی، نمایندگان مجلس در مقام اظهار نظر، و دیپلمات‌ها به هنگام مأموریت در دیگر کشورها از این مصونیت‌ها و امتیازات خاص حقوقی و سیاسی برخوردار نباشند، در مقابل تعرضات احساس امنیت نخواهند کرد و نتیجه آن می‌شود که دیگر وظایف خود را به خوبی انجام نخواهند داد و تالی فاسد آن گریبان تمام جامعه را خواهد گرفت. پس هدف از وضع این گونه تبعیضات انتفاع تمام جامعه از آثار مثبت آن است.

۲-۱-۱- برداشت ماهوی از برابری

اگر چه راهکار لیبرالیسم در برابر برقراری عدالت، از سلطه حکومت بر افراد کاسته بود، ولی نه تنها در تحقق آزادی و عدالتی که وعده دادند توفیقی حاصل نکرده بود، بلکه به نابرابری در توزیع ثروت و سلطه‌گری بر حوزه خصوصی (غیردولتی) منجر شده (همان، ۱۱۳)؛ و به جای آنکه در خدمت تحقق برابری و عدالت باشد، به فرصتی برای تسلط افراد توانمند بر دیگران تبدیل شده بود.

در واکنش به این وضعیت بود که گروهی در صدد برآمدند تا با ارائه تفسیری کلی‌تر از نظریه عدالت مبنای جامعه و خیر عمومی تفسیر دیگری از برابری ارائه دهند تا راهی برای برون‌رفت از تنگنای بی‌عدالتی ناشی از ضعف و ناتوانی مکتب لیبرال، پیدا کنند.

اگر چه نظریه‌پردازان برابری ماهوی از این جهت که مهم‌ترین عامل برقراری عدالت را در اعمال قوانین عام بر همگان به نحو یکسان می‌دانند. با طرفداران برداشت شکلی از عدالت (لیبرال‌ها) هم‌دل هستند، ولی از دیگر سو پیش از آنکه دغدغه حفظ حاکمیت قانون را داشته باشند، دل‌نگران نابرابری‌های موجود در جامعه هستند. اینان راه درمان نابرابری‌های جامعه را نقض قوانین عام و رفتار متفاوت با شهروندانی می‌دانند که در وضعیت‌های متفاوت اجتماعی قرار دارند. از این رو عقیده دارند که باید جامعه را به طبقات مختلفی تقسیم کرد و قانونگذار نیز

باید با توجه به مقتضیات اجتماعی هر طبقه، قوانین خاصی را جهت اعمال وضع نمایند تا افراد طبقات پایین‌تر اجتماعی با برخورداری از امتیازاتی که به آن‌ها داده می‌شود، از فرصتی یکسان با افراد طبقات بالاتر برخوردار شوند.

اگر چه این نظریه‌پردازان هدف غایی از اعطای این امتیازات را سعادت‌مند ساختن جامعه در پرتو خوشبختی تک تک افراد می‌دانند، لیک اگر نیک بنگریم خواهیم دید که هدف اولیه قانونگذار در وضع این امتیازات خوشبختی افراد جامعه به صورت فردی است و پس از آن، با خوشبختی افراد جامعه خیر عمومی و سعادت جامعه محقق می‌شود، ولی در تبعیضات مثبت هدف اولیه انتفاع تمام افراد جامعه از آثار مثبت آن‌هاست و اگر هم افرادی از این امتیازات منتفع می‌شوند و سود می‌برند، هدف قانونگذار فقط این نیست که این افراد را از این امتیازات منتفع سازد. بلکه هدف این است که کل جامعه از آثار مثبت آن منتفع شود؛ اگر چه به ناچار و در ظاهر این تبعیض‌ها به نفع این افراد وضع می‌شوند.

ثمره این تفکیک در آن است که روشن می‌شود در وضع قوانین تبعیض‌آمیز باید منفعت عمومی را، چه به صورت هدف اولیه و چه به صورت هدف ثانویه، در نظر گرفته شود و قانونگذار نباید با هر دلیلی غیر از منفعت عمومی، این تبعیض‌ها را توجیه کند.

اثر دوم در این است که ببینیم آیا شخصی که اولویت‌های تبعیض‌آمیز به نفع او وضع شده است، می‌تواند آن را از خود سلب کند یا خیر؟ زیرا اگر هدف اولیه از این تبعیض‌ها انتفاع تمام جامعه از آثار آن باشد، فرد نمی‌تواند آن را از خود سلب کند.

اثر سوم این است که قانونگذار نمی‌تواند اولویت تبعیض‌آمیزی را به نفع کسی وضع کند که اثر ثانویه و فرعی آن بر جامعه باشد و آن را غیرقابل سلب از طرف آن فرد بداند.

اثر چهارم اینکه قانونگذار نباید قانون تبعیض‌آمیزی به نفع کسی وضع کند که منتفع آن تمام جامعه باشد و فرد با اراده خود بتواند آن را از خود سلب کند.

۲-۱- مفهوم و قلمرو تبعیض‌روا

با وجود تمام ابهامات و نظریاتی که در مورد تبعیض وجود دارد، در کل می‌توان تبعیض مثبت را این چنین تعریف کرد:

«تبعیض‌روا تفاوت حقوقی موقتی است که قانونگذار آن را به نفع یک گروه از اشخاص حقیقی یا حقوقی و به زیان گروهی دیگر تجویز می‌نماید، تا نابرابری‌های پیشین آن‌ها را جبران نماید» (ویژه، ۱۳۸۳). اعمال این تبعیض موقعیت گروه یا افراد فرودست اجتماعی را در قبال گروه یا افراد دیگر ارتقا می‌دهد و در واقع آن‌ها را به سوی برابری رهنمون می‌کند.

در بند ۴ ماده ۱ معاهده امحای هر گونه تبعیض نژادی مصوب ۲۱ دسامبر ۱۹۵۶ نیز تدابیری جهت حمایت از پیشرفت برخی اقلیت‌ها که به حمایت بیشتری نیاز دارند پیش‌بینی شده است و در ماده ۴ معاهده امحای همه اشکال تبعیض نسبت به زنان مصوب ۱۸ دسامبر ۱۹۷۹ مشابه همین تبعیض‌ها جهت جبران نابرابری‌های موجود میان زنان و مردان تجویز شده است. در اعمال این تبعیض‌ها باید توجه داشت که شدت این تبعیض‌ها باید به همان اندازه مورد نیاز باشد و نیز این تبعیض‌ها باید به صورت موقت اعمال شوند و به محض دستیابی به اهدافی که این تبعیض‌ها جهت دستیابی به آن‌ها وضع شده‌اند، باید اعمال این تبعیض‌ها را متوقف کرد. همچنین ممکن است در طول زمان و در مکان‌های مختلف بسته به شرایط، لازم باشد که در این تبعیض‌ها و نحوه اعمال آن‌ها تغییراتی داده شود و مواردی از آن جرح و تعدیل شوند؛ زیرا در غیر این صورت موجب دامن زدن به اقسام دیگری از تبعیض خواهد شد.

نتیجه به کار بستن تبعیض‌روا در مورد استخدام این می‌شود که به جای آنکه برای تصدی مشاغل مختلف، کارمندان را تنها بر اساس معیار شایستگی انتخاب کنیم؛ ملاک‌هایی مانند نژاد، رنگ، جنس و سایر موارد را نیز دخالت بدهیم و ملاک شایستگی را در مرتبه بعدی قرار دهیم یا آنکه شایسته‌ترین‌ها را از بین افراد همان گروه خاص انتخاب کنیم. مهم‌ترین روش‌هایی که در سازوکارهای تبعیض مثبت به کار رفته‌اند عبارتند از (فکوهی، ۱۳۸۴: ۳۵):

۱- روش ذخیره^۱: یعنی به انحصار درآوردن تعداد خاصی از موقعیت‌ها برای نمونه از کرسی‌های مجلس‌های نمایندگی یا سمت‌های اجرایی برای برخی از اقلیت‌ها. این روش در کشورهایی همچون زلاندنو، مجارستان، کلمبیا و حتی در کشور خود ما برای اقلیت‌های دینی به کار گرفته شده است.

۲- روش سهمیه‌بندی^۲: که به روش پیشین شباهت دارد، اما تعداد جایگاه‌ها بر اساس یک نسبت به کل (درصد) تعیین می‌کند. این روش در کشورهایی همچون هند و پاکستان تقریباً در

1. Reservation
2. Quota

تمامی رده‌های سیاسی پایین و متوسط به کار گرفته می‌شود و تأثیرات مثبتی در افزایش میزان مشارکت در سطوح محلی داشته است.

۳- روش رقابت خاص^۱: به معنی ایجاد حوزه‌های متفاوت رقابتی برای اعضای یک گروه خاص به صورتی که کمبود و ضعف اولیه آن‌ها را جبران کند. امروزه تقسیم‌بندی جنسیتی در رقابت‌های ورزشی در سراسر جهان اعمال می‌شود و همین تقسیم‌بندی در مسابقات ورزشی برای افراد سالم و معلول نمونه‌هایی جاافتاده و مؤثر در این زمینه هستند.

۴- معافیت^۲: یعنی معاف کردن افراد گروه مورد نظر از برخی شرایط برای گزینش (تحصیلات، سن و ...). این روش در بسیاری از کشورها از جمله در کشور خود ما برای جانبازان و ایثارگران جنگ تحمیلی به اجرا درمی‌آید.

۵- تشویق و کمک در گزینش: کمک به شرکت بیشتر اعضای یک گروه محروم برای رقابت در یک گزینش، بدون ارائه ضمانتی در انتخاب شدن آن‌ها. این روش، یا هدف افزایش انگیزش را دنبال می‌کند یا کمک به انتخاب شدن اعضای یک گروه محروم در فرایند گزینش از طریق توصیه‌ها و ایجاد انگیزش در انتخاب‌کنندگان.

۲- بررسی اولویت استخدامی کهنه‌سربازان

ایالات متحده آمریکا در طول تاریخ خود، خواسته یا ناخواسته، در جنگ‌های متعددی درگیر شده است و موضوع امتیازات اعطایی به سربازان بازگشته از این جنگ‌ها در این کشور بحث مهمی بوده و نظریات مختلفی پیرامون آن شکل گرفته است. لذا در این قسمت پس از بیان تاریخچه این اولویت‌ها، به طبقه‌بندی انواع امتیازات اعطایی به کهنه‌سربازان در آمریکا پرداخته خواهد شد.

۲-۱- اولویت استخدامی کهنه‌سربازان در آمریکا

در آمریکا، اولویت استخدامی کهنه‌سربازان، پس از جنگ‌های استقلال مطرح شد. لیکن کوچکی دستگاه دولت در آن زمان مانع از این شد که خدمات دولتی ملجاءای برای استخدام کهنه‌سربازان باشد. از این گذشته خیل عظیمی از نیروهای انقلاب به کارهای قبلی خود بازگشتند و گشایش رسمی دروازه‌های مشاغل عمومی برای کهنه‌سربازان تا جنگ‌های داخلی^۳

1. Limited or special Competition

2. Exemption

3. Civil war

به تعویق افتاد. سرانجام در سال ۱۸۶۵ برای نخستین بار قانون برای این دسته از افراد حق اولویت قائل شد. قانونی که در سوم مارس ۱۸۶۵ به تصویب رسید (Meyers, 1922: 360-406)، شامل موارد زیر بود:

اشخاصی که به علت از کار افتادگی ناشی از جراحات یا بیماری، که حین انجام وظیفه رخ داده باشد، با افتخار و سرافرازی از خدمت نظام برکنار شده‌اند، در احراز مشاغل کشوری ارجحیت خواهند داشت، مشروط به آنکه توانایی و قابلیت لازم را برای ایفای وظایف چنین مشاغلی داشته باشند. در این مرحله اولویت استخدامی کهنه‌سربازان خطر عمده‌ای را در بر نداشت، چرا که بر اساس این قانون اولویت استخدامی، تنها به سربازانی اختصاص داشت که اولاً، بر اثر جراحات یا بیماری‌های ناشی از خدمت نظام معلول شده باشند؛ و ثانیاً، برای انجام شغل ارجاعی توانایی لازم را داشته باشند. این ماده خاص با وضع قانون خدمات کشوری در سال ۱۸۸۳ تغییر نکرد (Meyers, 1922: 360-406)؛ و تا پایان جنگ جهانی اول نیز به قوت خود باقی ماند.^۱ مفهوم این ماده همان‌گونه که دادستان ایالات متحده آن را تفسیر کرده است، این است که سربازان قدیمی واجد شرایط در احراز مشاغل نسبت به اشخاصی که برای احراز شغل مورد نظر دارای شرایط مساوی باشند، اولویت خواهند داشت.^۲ همچنین قصد کنگره آن بوده است که مقاماتی که اختیار عزل و نصب مشاغل کشوری را دارند، موظف باشند که برای کهنه‌سربازان در شرایط مساوی امتیاز مساوی قائل شوند.^۳

با این تفسیر، موضوع ارجحیت سربازان قدیمی برای خدمات کشوری خطر مهمی در بر نداشت، مگر در مواردی که این حق اولویت، در یافتن کارمند ضروری خللی وارد می‌کرد. پافشاری در کسب شرایط احراز تا بدان حد نبود که به سربازان قدیمی برتری و تفوق زیادی نسبت به سایر متقاضیان مناصب دولتی بدهد. اما آیین‌نامه‌هایی که کمیسیون خدمات کشوری در سال ۱۸۸۸ تصویب نمود، به مراتب از این مرحله پا فراتر گذاشت. چرا که مقرر نموده بود که سربازان قدیمی که استحقاق اولویت دارند، باید بدون ملاحظه و رعایت شرایط لازم، بر همه افراد دیگر مرجح شمرده شوند و نیز با اینکه نمره قبولی ۷۰ در نظر گرفته شده بود، هر گاه نتیجه امتحان این افراد به ۶۵ می‌رسید واجد شرایط محسوب می‌شدند. این تفسیر در سال ۱۹۱۰ تأیید شد. در این سال

4. Rev. 27, sec.7, 38th Cong.

۲. رأی دادستان ایالات متحده، حکم شماره ۱۷، ۱۹۴، سال ۱۸۸۹.

۳. رأی دادستان ایالات متحده حکم شماره ۲۸، ۲۹۸، سال ۱۹۱۰.

دادستان ایالات متحده مصوبات اسلاف خود را ملغی نمود و رأی داد که قانون ۱۸۶۵ حکم می‌کند که کهنه‌سربازانی که شرایط استحقاق اولویت را دارند، باید «بدون رعایت نتیجه ارزیابی» در فهرست واجدین شرایط بر سایر افراد مقدم شمرده شوند. با این همه این نظر حتی تکلیف نمی‌کرد که برای افرادی که استحقاق حق تقدم دارند شرایطی پایین‌تر از حد استاندارد در نظر گرفته شود؛ این همان روشی بود که کمیسیون خدمات کشوری پیش گرفته بود. بدین ترتیب نباید تردید کرد که کمیسیون پا را فراتر از مصراحت قانون گذاشته بود.

قانون دیگری که در اوایل ژوئیه ۱۹۱۹ وضع شد^۱، قانون سال ۱۸۶۵ را ملغی کرد. در فوریه ۱۹۱۹ کنگره با تصویب قانون دیگری که انتخاب مقامات را برای انجام سرشماری ۱۹۲۰ مقرر می‌کرد، عملاً آن قانون را مجدد به تصویب رساند؛^۲ اما برای همسران واجد شرایط سربازان و ملوانان مصدومی که خود واجد شرایط نباشند، برای تصدی مناصب حق تقدم قائل شد.

یک‌بار دیگر کمیسیون خدمات کشوری با آیین‌نامه‌هایی که بعداً وضع کرد، از نص قانون پا را فراتر نهاد. واقعیتی که اکنون به وضوح آشکار می‌شد، این بود که مناصب دولتی باید به منزله پاداش خدمت^۳ برای سربازان قدیمی تلقی می‌شد و دولت در مقام مدیر باید در مقابل دولت در مقام اعانه‌دهنده سر تعظیم فرود می‌آورد.^۴

مطالعه جزء به جزء مقررات مربوط به اولویت استخدامی کهنه‌سربازان که از سال ۱۹۱۹ تا ۱۹۴۴ وضع شد، لازم به نظر نمی‌رسد. این مقررات هر چندگاه یک‌بار با فرمان رئیس‌جمهور اصلاح می‌شد، مهم‌ترین آن‌ها فرمان دوم مارس ۱۹۲۹ بود که اصول زیر را تصریح می‌کرد؛ اصولی که فرمان‌های بعدی در ۱۹۳۱ و ۱۹۳۲ را سمت و سو می‌داد:

۱- اضافه کردن ده امتیاز به امتیازهایی که سربازان قدیمی از کار افتاده در امتحان به دست می‌آوردند، مشروط بر آنکه از کار افتادگی بر اثر حادثه ناشی از کار باشد. سربازان قدیمی معلول و واجد شرایط باید بدون رعایت نتیجه ارزیابی امتحان پیش از سربازان قدیمی سالم یا غیرسربازان برای استخدام معرفی شوند.

1. 4 Stat. 37

۲. 4 Stat. 1293 قسمتی از متن این قانون چنین است: «از این به بعد وزارتخانه‌ها و مؤسسات مستقل دولتی در انتصاب کارکنان خود به مشاغل دفتری و سایر مشاغل باید برای سربازان و ملوانانی که با سرافرازی و شرافت از خدمت برکنار شده‌اند و نیز برای همسران این گونه افراد، در صورتی که واجد شرایط برای تصدی چنین مشاغلی باشند، حق تقدم قائل شوند.»

3. Gratuity

4. The State as administrator was to bow the state as almoner

۲- اضافه کردن ده امتیاز به امتیازهایی که همسران بیوه سربازان قدیمی و همسران سربازانی که جسماً صلاحیت استخدام دولتی را ندارند، به جای پنج امتیازی که قبلاً برای آنها در نظر گرفته شده بود. در معرفی افراد، همسران و بیوه‌های سربازان قدیمی که از این امتیاز برخوردار می‌شوند، بر سربازان قدیمی سالم و غیرسربازان اولویت دارند.

۳- رعایت حق تقدم نسبت به ادامه خدمت مستخدمی که به موجب قوانین و مقررات استحقاق اولویت دارد، در مواقع کاهش نیروی کار، واجب و لازم است (U.S Civil Service Commission, 1929: 7). این مقررات، که در اصل برای سربازان قدیمی جنگ جهانی اول در نظر گرفته شده بود، با استفاده از اختیارات قوه مجریه وضع شد و به صورت قانون درنیامد. بین دو جنگ جهانی مخالفت با نظامی که حق تقدم را در آمریکا توسعه می‌داد، به شدت اوج گرفت (Miller, 1935: 63). در کمتر کشوری چنین روشی وجود داشت و خطمشی‌های مربوط به حق اولویت در سایر کشورها بیشتر محدود به مشاغل معینی می‌شد که تجربه‌های کسب‌شده در دوره خدمت نظام می‌توانست در انجام وظایف مربوط به آنها استفاده شود. لیکن پس از آنکه جنگ جهانی به پایان رسید، جنبشی که هوادار اصلاح یا از بین بردن حق اولویت کهنه‌سربازان بود، محو و نابود گردید. در عوض قانونگذاران اشتیاق پیدا کردند که در ارائه پیشنهاد برای اعطای پاداش خدمت بر یکدیگر پیشی بگیرند. نتیجه آن شد که در سال ۱۹۴۴ قانون حق تقدم سربازان قدیمی و قوانین نظیر آن در ایالات متحده وضع گردید. در این قوانین استفاده از مشاغل دولتی به عنوان روش اساسی برای جبران خدمت سربازان لحاظ گردید. در این سال با تصویب «قانون حق تقدم کهنه‌سربازان»^۱ همه مقررات سابق در قانون در نظر گرفته شد. البته کنگره تمایل نداشت که اختیار تصمیم‌گیری در کیفیت برقراری حق تقدم برای کهنه‌سربازان جنگ جهانی دوم را به قوه مجریه واگذار کند، گو اینکه بنا بر سنت گذشته، قوه مجریه همواره از محدوده‌ای که قوانین برای تضمین حق استخدامی کهنه‌سربازان مقرر می‌نمودند، پا را فراتر می‌گذاشته است. سایر تغییرات مهم شامل موارد زیر بوده است:

۱- قرار دادن همه واجدین شرایطی که از ده امتیاز حق اولویت استفاده می‌کردند، در فهرست افراد حائز شرایط، بدون اینکه امتیازات آنها در نظر گرفته شود؛ مگر در مورد مشاغل حرفه‌ای و علمی که حقوق آنها بیش از ۳۰۰۰ دلار است.

1. P.L. 359 78th Cong., 2nd sess., June 27, 1944, 5 U.S. Code, Supplement 851.

۲- منحصر کردن داوطلبان امتحانات مسابقه به کهنه‌سربازان در مواقع استخدام برای مشاغل نگهبانی، مأمور آسانسور، نامه‌رسانی و سرایداری، به مدت پنج سال پس از اعلام رسمی خاتمه جنگ؛

۳- منظور نمودن دوره خدمت نظام در محاسبه میزان تجربه؛

۴- لحاظ نمودن حق تقدم در ادامه خدمت در موقع کاهش نیروی کار سازمان؛

۵- منظور نمودن حقوق خاص در خصوص اطلاع دادن به کارمند در موقع اخراج و نیز در تسلیم شکایت در مواقع تعلیق، تنزل مقام یا کاهش حقوق؛

۶- منحصر کردن حق تقدم منظور شده برای سربازان قدیمی سالم، برای سربازانی که در خلال جنگ خدمت کرده‌ند.^۱

بدین ترتیب بهترین نوع حق اولویت که تا آن زمان تدوین شده بود، در قانون گنجانده شد. باید توجه داشت که همین قانون بود که به دو خط مشی اداره امور استخدامی که جای شک و تردید داشت، صورت قانونی داد. اول آنکه روش قدیمی خدمات کشوری را مبنی بر اینکه مقامات استخدام کننده برای سپردن سمت‌های بدون متصدی خود می‌توانستند فقط سه نفر از بهترین افراد را از فهرست حائزین شرایط انتخاب کنند، به صورت قانون درآورد.^۲ دیگر اینکه تصریح نمود که در هیچ‌یک از امتحانات خدمات کشوری حداقل شرط تحصیلی پیش‌بینی نشود؛ مگر برای مشاغل علمی و فنی یا حرفه‌ای که وظایفشان طبق نظر کمیسیون خدمات کشوری از نوعی است که افراد بدون تحصیلات قادر به انجام آن‌ها نیستند.^۳

در سال ۱۹۵۳ با تصویب کنگره، کهنه‌سربازان ملزم شدند بدون محاسبه نمراتی که به عنوان پاداش به آن‌ها داده می‌شد، در امتحانات استخدامی نمرات قبولی به دست آورند؛ و نیز طبق تصویب کنگره، سربازان قدیمی معلول و دارای حق تقدم، به کسی اطلاق می‌شد که دست کم دارای ۱۰ درصد از کار افتادگی قابل غرامت باشد.^۴

۱. افرادی که پس از اول ژانویه ۱۹۵۵ به خدمت نظام وارد شده‌اند، استحقاق استفاده از اولویت را ندارند. به این افراد اصطلاحاً «سربازان قدیمی صلح» اطلاق می‌شود. بدون تردید اگر به خاطر جنگ کره (۱۹۵۳-۱۹۵۰) و اوضاع وخیم بعد از آن نبود، این تاریخ زودتر تعیین می‌شد. فرمان ریاست جمهوری به شماره ۱۰۹۸۷ مورخ ۱۷ ژانویه ۱۹۶۲ حق استیناف را به طور مساوی برای سربازان قدیمی و غیر آن‌ها لحاظ نمود.

2. P.L.359, Sec., 8, June 27, 1944.

3. Ibid, sec. 5.

4. P.L. 371, 83rd Cong., 1st Sess, Aug. 14, 1953, 67 U.S. Stat, 581.

این اصلاحات که در قانون نه‌ساله حق اولویت سربازان قدیمی به وجود آمد، گشایشی در کار ایجاد کرد و دو نقطه ضعف قانون را مرتفع ساخت. این اصلاحات از حمایت سازمان‌های بزرگ کهنه‌سربازان آمریکا از جمله «لژیون آمریکایی»^۱ برخوردار گردید. البته حمایت این گروه پس از آنکه مقامات دولتی را متقاعد ساختند که مقررات اولیه در راه استقرار موازین منطقی برای خدمات کارمندی موانعی ایجاد کرده است، جلب گردید. طبعاً بدون رضایت سازمان‌های ذی‌نفع، این قوانین از تصویب کنگره نمی‌گذشت.

۲-۲- اولویت‌های استخدامی ایثارگران در جمهوری اسلامی ایران

در اینجا این اولویت‌ها را در دو سطح بررسی خواهیم کرد: اول، اولویت در استخدام دستگاه‌های دولتی؛ دوم، اولویت در مشاغل آزاد.

۲-۲-۱- حق تقدم ایثارگران در خدمات دولتی

اعطای امتیازات خاص به ایثارگران پس از پایان کشمکش‌های انقلاب^۲ شکل گرفت، در این دوران مشاغل دولتی به علت تصفیه‌حساب‌های پس از انقلاب و پاک‌سازی دستگاه دیوان‌سالاری کشور از عناصر رژیم سابق و نیاز مبرم به نیروهای وفادار و قابل اعتماد و همچنین به علت ایجاد سازمان‌ها و نهادهای انقلابی به ملجاءای برای نیروهای انقلابی تبدیل شده بود. در این دوران، به علت بدون تصدی ماندن تعداد زیادی از مشاغل اعطای این گونه امتیازات به نیروهای انقلابی معمولاً مشکلی به وجود نمی‌آورد، گذشته از آن، پس از پیروزی انقلاب تعداد زیادی از نیروهای انقلابی نیز به محل کار خود بازگشته بودند.

در دوران جنگ و پس از آن این مسئله شکل دیگری به خود گرفت، ولی قائل شدن امتیازات خاص استخدامی برای ایثارگران توسط قانونگذار تا سال ۱۳۶۳ عملی نشد. تا این سال قوانینی که به تصویب قانونگذار رسیده بودند، فقط به حمایت از معلولان و زندانیان و مفقودان دوران انقلاب یا جنگ از طریق سازوکارهای تأمین اجتماعی و بیمه می‌پرداختند؛ ولی در این سال، مجلس شورای اسلامی قانونی را به تصویب رساند که ایثارگران را از امتحانات یا مسابقات

1. American Legion

2. revolutionary war

۳. ماده واحده قانون الحاق سه تبصره به قانون راجع به معافیت آن عده از معلولین انقلاب اسلامی که قادر

به کار هستند و همچنین افراد خانواده شهداء و معلولین از شرط ج ماده ۱۴ قانون استخدام کشوری

مصوب ۱۳۶۳/۳/۱.

استخدامی معاف می‌کرد^۱. مطابق این قانون مردانی که بر اساس گواهی و تأیید واحد بسیج سپاه پاسداران انقلاب اسلامی یا جهاد سازندگی حداقل نه ماه متوالی یا دوازده ماه متناوب، داوطلبانه در جبهه خدمت نموده بودند از امتحانات کتبی استخدامی معاف بودند و از این افراد برای استخدام، فقط مصاحبه گرفته می‌شد. پس از آن در سال ۱۳۶۴ دولت با تصویب آیین‌نامه‌ای^۲ خود را ملزم کرد تا ده درصد از پرسنل مورد نیازش را در وزارتخانه‌ها، نهادهای انقلاب اسلامی، مؤسسات، شرکت‌ها و کارخانه‌های دولتی و بانک‌ها و شهرداری‌ها و دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند را از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهیدان استخدام کنند؛ ولی با تمام این احوال تصویب قانون فوق مشکل‌چندانی را برای افراد عادی که از این امتیازات محروم بودند به وجود نمی‌آورد، زیرا این امتیازات نسبت کمی از متقاضیان استخدام را شامل می‌شد. علاوه بر آن، آیین‌نامه اجرایی این قانون، ایثارگران را نیز مشمول مقررات گزینش دانسته بود.^۳

ولی در سال ۱۳۶۷ قانونگذار پا را از این حد فراتر گذاشت و با تصویب قانون استخدام جانبازان^۴ موضوع محدودیت ده درصدی استخدام جانبازان، منتفی شد و شورای امور اداری و استخدامی کشور نیز در مصوبه خود مشمولین قانون استخدام جانبازان مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷ را از امتحانات تخصصی معاف نمود و مقرر کرد: برای ورود جانبازان به خدمت دستگاه‌های دولتی فقط گزینش صورت خواهد گرفت.^۵ پس از آن نیز قوانین متعددی که هر یک امتیازات خاصی را برای ایثارگران در نظر گرفته بودند، به تصویب قانونگذار رسید. مهم‌ترین این امتیازات عبارت است از: ۱- اولویت برای استخدام در مشاغلی که تجربیات دوران خدمت نظام در

۱. قانون الزام دولت جهت استخدام ۱۰ درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهیدان مصوب مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۶۴/۱۱/۱۳.
۲. ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون الزام دولت جهت استخدام ۱۰ درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهیدان موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۸۲۰۰ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۹.
۳. قانون استخدام جانبازان مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷.
۴. مصوبه شماره ۳۰۲۵ در مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۰ شورای امور اداری و استخدامی کشور راجع به معافیت مشمولین قانون استخدام جانبازان و ... مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷ مجلس شورای اسلامی از امتحانات تخصصی و ورود آن‌ها به دستگاه‌ها صرفاً از طریق گزینش بخش‌نامه شماره ۳۰۲۵ در مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۰ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و مصوبه تاریخ ۱۳۶۳/۴/۲۴ شورای امور اداری و استخدامی کشور در خصوص معافیت ایثارگران از امتحانات یا مسابقات استخدامی.
۵. قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴.

آن‌ها مؤثر است؛^۲ -۲ حفظ شغل حتی با از دست دادن بخشی از توانایی لازم برای انجام شغل؛^۳ -۳ اعطای ارشدیت؛^۴ -۴ حفظ حقوق و مزایای اشتغال؛^۵ -۵ محاسبه دوران خدمت نظام در محاسبه میزان تجربه و بازنشستگی؛^۶ -۶ منظور نمودن حق تقدم برای ادامه خدمت در موقع کاهش نیروی کار سازمان؛^۷ -۷ قرار دادن ایثارگران در صدر فهرست افراد واجد شرایط بدون آنکه امتیازاتی که به دست می‌آورند، در نظر گرفته شود؛^۸ -۸ داشتن اولویت برای استخدام در فرض دارا بودن شرایط مساوی؛^۹ -۹ انتخاب محل خدمت به اختیار کارمند؛^{۱۰} -۱۰ اولویت در تبدیل وضعیت از قراردادی، پیمانی و غیره به رسمی؛^{۱۱} -۱۱ احتساب مدت اسارت به میزان دو برابر؛^{۱۲} -۱۲ مدرک تحصیلی بالاتر.

۲-۲-۲- اولویت ایثارگران در تصدی مشاغل خصوصی

دولت در کنار اولویت‌هایی برای استخدام ایثارگران در مشاغل دولتی، اولویت‌ها و تسهیلاتی را نیز برای تصدی مشاغل خصوصی توسط ایثارگران در نظر گرفته است. این امتیازات، گاه تسهیلاتی را برای تصدی تمام مشاغل، توسط ایثارگران در بر می‌گیرند، گاهی نیز به صورت جداگانه و موردی امتیازات و اولویت‌های خاصی را برای تصدی ایثارگران در برخی از مشاغل آزاد، در نظر گرفته است.

۱. قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷.

۲. بند الف و ب ماده ۱۰۸ قانون استخدام ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷.

۳. ماده ۱۰۹ قانون استخدام ارتش جمهوری اسلامی ایران و مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱ و قانون استخدام وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۵ و قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۱۷.

۴. ماده ۱۴۵ و ماده ۱۵۷ و تبصره آن و مواد ۱۶۱، ۱۶۷، ۱۶۸، ۱۶۹، ۱۶۰ و تبصره آن و ... قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران.

۵. ماده ۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و تصویب‌نامه شماره ۵۱۷۰۰/۵ ت ۱۵۷۷۴ ه مورخ ۱۳۶۷/۱/۲۷ و بخش‌نامه شماره ۷۲۳۲/۱۱ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۰ سازمان امور اداری و استخدامی کشور در خصوص ایجاد پست هم‌تراز ویژه جانبازان.

۶. ماده ۶ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷.

۷. قانون گزینش معلمان و کارمندان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴.

۸. ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش و استخدام قضات مصوب ۱۳۷۹/۱/۳۱.

۹. ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش و استخدام قضات مصوب ۱۳۷۹/۱/۳۱.

۱۰. تبصره ماده ۲۶ قانون حمایت از آزادگان پس از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳.

۱۱. قانون حمایت از آزادگان پس از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳.

مهم‌ترین این امتیازات عبارتند از: ۱- قرار دادن ایثارگران در صدر فهرست افراد واجد شرایط بدون آنکه امتیازاتی که به دست می‌آوردند در نظر گرفته شود؛ ۲- داشتن اولویت برای استخدام در فرض دارا بودن شرایط مساوی؛ ۳- انتخاب محل خدمت به اختیار ایثارگر؛ ۴- معافیت از گذراندن دوره‌های آموزشی ویژه شغل؛ ۵- ارائه خدمات فنی و مشاوره‌ای؛ ۶- معافیت‌های مالیاتی.

حمایت‌های کلی دولت برای اشتغال ایثارگران معمولاً به صورت اعطای وام، همکاری در اخذ پروانه اشتغال، معافیت‌های مالیاتی و انواع مشاوره‌های فنی، مهندسی و ... هستند.

یکی از بهترین نمونه‌ها برای این گونه حمایت‌ها، قانون حمایت از آزادگان^۱ است. قانونگذار در این قانون برای جذب آزادگان در مشاغل آزاد اعم از تولیدی خدماتی کشاورزی، تعاونی و ... کلیه بانک‌های سراسر کشور را مکلف کرده است تا نسبت به اعطای وام با حداقل کارمزد و نیز اعطای هر گونه تسهیلات بانکی به ایثارگران جهت اشتغال آن‌ها اقدام کنند. همچنین ماده ۲۰ قانون اخیر علاوه بر بانک‌ها تمام دستگاه‌های دولتی را ملزم کرده تا در ارائه پروانه شغلی به ایثارگران تمامی تلاش خود را مبذول کنند و تمامی لوازم و تسهیلات را جهت اشتغال ایثارگران فراهم آورند و نیز در قانون دیگری^۲ مجدداً وزارت بازرگانی و شهرداری‌ها را مکلف کرده تا تسهیلات لازم جهت اخذ پروانه، ساخت کارگاه، خرید ماشین‌آلات مشاوره‌های فنی و ... را برای ایثارگران فراهم کنند و به منظور حل مشکلات صدور پروانه کمیسیونی مرکب از نمایندگان وزارت بازرگانی، وزارت کشور، بنیاد شهید و بنیاد جانبازان انقلاب اسلامی را به سرپرستی وزارت بازرگانی مأمور رسیدگی به مشکلات اخذ پروانه شغلی برای ایثارگران نموده است که تصمیمات این کمیسیون برای تمام دستگاه‌ها و سازمان‌ها لازم‌الاجرا خواهد بود.

سایر این امتیازات به صورت تسهیلات مالیاتی است که شامل معافیت از پرداخت مالیات تا پنج سال از تاریخ بهره‌برداری از محل صنفی^۳ و معافیت پنجاه درصدی از پرداخت مالیات در سال آزادی و سال‌های ماقبل آن^۴ تقسیط بدهی‌های مالیاتی ایثارگران در صورت

۱. قانون اعطای امتیازات ایثارگری و اشتغال در مناطق جنگی و جنگ‌زده به کارگران مشمول قانون کار مصوب ۱۳۷۶/۹/۳۰.

۲. قانون ایجاد تسهیلات لازم جهت صدور پروانه کسب برای جانبازان و اسرای آزاد شده و خانواده شهیداء و مفقودین و اصلاح موادی از قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۶۸/۲/۱۳.

۳. مواد ۱، ۵، ۶ از قانون ایجاد تسهیلات لازم جهت صدور پروانه کسب برای جانبازان، اسرای آزاد شده و خانواده محترم شهیداء و مفقودین و اصلاح موادی از قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۶۸/۲/۱۳.

۴. ماده ۵ ماده ۱ آیین‌نامه نحوه اعطای تخفیف‌های مالیاتی به آزادگان تصویب نامه شماره ۴۸۷۶۰/ت۴۰۸ ه مورخ ۱۳۷۰/۹/۶.

تقاضا^۱ و همچنین رسیدگی خارج از نوبت به پرونده مالیاتی آن‌ها در صورت تقاضای ایثارگران است.^۲

ولی در مورد برخی از مشاغل آزاد که برای تصدی و اخذ مجوز از دولت، به شرایط علمی و تخصصی خاصی نیاز است، قانونگذار گاه به صورت موردی و گاهی نیز در ذیل قوانین کلی مربوط به آن شغل به اعطای حق اولویت و امتیاز به ایثارگران پرداخته است. در ماده‌قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری مصوب ۱۳۶۷/۱۱/۱۷ ایثارگران از سهمیه سی درصدی برای اخذ پروانه وکالت برخوردارند و در مورد اخذ مجوز تأسیس مطب^۳ نیز ایثارگران به ازای هر سال حضور در جبهه از ۱۴۰ امتیاز برخوردارند و همچنین به ازای هر درصد جانبازی از ۴ امتیاز اضافی استفاده می‌کنند. همچنین اعضای خانواده ایثارگران نیز پس از اینکه دو سال خدمت قانونی خود را به پایان برسانند، مجاز خواهند بود تا در هر نقطه از کشور که تمایل داشته باشند مطب تأسیس نمایند و وزارت بهداشت مکلف خواهد بود در این زمینه با آن‌ها همکاری کند؛ در مورد تأسیس دفاتر خدمات مسافرت هوایی نیز ایثارگران در صورت دارا بودن سایر شرایط از حق اولویت برخوردار خواهند بود و همچنین از گذراندن دوره‌های آموزشی مربوط به این شغل معاف خواهند بود. همچنین ایثارگران و خانواده‌های آن‌ها در اخذ غرفه‌های میادین میوه و تره‌بار نیز اولویت دارند.^۴

۳- بررسی آثار اولویت‌ها بر استخدام و اداره امور

در قسمت‌های قبلی سعی شد به مهم‌ترین این امتیازات در استخدام و اشتغال پرداخته شود. در این قسمت به ارزیابی آثار این امتیازات بر استخدام و اداره امور کشور می‌پردازیم. همان‌طور که پیش از این اشاره شد، همواره از اعطای امتیاز به عنوان روشی برای قدردانی از خدمات کهنه‌سربازان و ایثارگران در دو کشور استفاده می‌شود و یکی از مهم‌ترین این امتیازات

۱. ماده ۴ ماده ۱ همان آیین‌نامه.

۲. تبصره ۱ ماده ۵ و تبصره ۳ ماده ۸ آیین‌نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفترهای خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی مصوب تصویب‌نامه شماره ۲۱۳۶۸/ت/۲۱۷هـ مورخ ۱۳۷۱/۵/۲۱.

۳. ماده ۲ آیین‌نامه نحوه اعطای تخفیف‌های مالیاتی به آزادگان تصویب‌نامه شماره ۴۰۸/ت/۴۸۷۶۰ مورخ ۱۳۷۰/۹/۶.

۴. آیین‌نامه الحاق ماده ۲ به آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده واحده قانون نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه‌های توزیع میوه و تره‌بار مصوب ۱۳۷۵/۵/۲۶.

اعطای شغل است. در مورد اعطای شغل، خدمات دولتی به عنوان دروازه‌های اعمال نفوذ به روی سربازان قدیمی در امریکا باز بوده است و در ایران هم اعطای شغل به ایثارگران همواره از سیاست‌های مورد نظر قانونگذار بوده است. در پیروی از این روش مسئولان تدوین سیاست دولت در تنگنا قرار می‌گیرند. از یک سو اداره صحیح امور اقتضاء می‌کند که خدمات عمومی در انحصار شایسته‌ترین افراد در سراسر کشور قرار گیرد، از سوی دیگر احساس قدرشناسی و نوع-دوستی و نیز ملاحظات سیاسی قانونگذار و مسئولان تدوین سیاست، دولت را وادار می‌نماید تا برای این طبقه از شهروندان شغل مناسبی فراهم کند.

اعطای این اولویت‌ها به سربازان بازگشته از جنگ به دو طریق بر حریم انتخاب اثر می‌گذارد. در وهله نخست مقررات مربوط به اولویت سربازان قدیمی می‌تواند با حذف یا رفع سایر محدودیت‌ها از قبیل شرط تحصیلی، نیروی جسمانی و سن قلمرو استخدام را افزایش دهد و از دیگر سو از آنجا که سایر داوطلبان استخدام، با سربازان قدیمی که از امتیازات بیشتری در استخدام برخوردارند در امتحانات استخدامی به رقابت می‌نشینند، از پذیرفته شدن در استخدام دستگاه‌های دولتی مأیوس می‌شوند و آثار منفی این اولویت‌ها بر استخدام زنان بیشتر است تا مردان. زیرا اکثر قریب به اتفاق سربازان بازگشته از جنگ را مردان تشکیل می‌دهند و زنان کمتر به جبهه اعزام می‌شوند و به همین علت از این حیث از امتیازی برخوردار نمی‌شوند. ولی با تدوین قوانین حمایت‌کننده از خانواده این افراد، زنان نیز تا حد زیادی از این امتیازات برخوردار شدند. بنابراین تعداد منتفعین از این امتیازات باز هم افزایش پیدا کرد و گروه بیشتری از افراد عادی از استخدام در خدمات عمومی مأیوس شدند.

ارزیابی دقیق عوارض و آثار مقررات مربوط به حق اولویت سربازان بازگشته از جنگ در خدمات دولتی در طی چند سال بی‌نهایت دشوار است. بررسی موارد اشتغال در امریکا بعد از جنگ جهانی اول یعنی دوره‌ای که از ژوئیه ۱۹۱۹ شروع می‌شود و تا ژوئن ۱۹۳۹ ادامه می‌یابد، نشان می‌دهد که نزدیک به یک‌چهارم کارمندان دستگاه‌هایی که مشمول امتحانات مسابقه‌ای بودند، از سربازان قدیمی تشکیل می‌شدند.^۱

تا سال ۱۹۶۰ بر اثر وقوع جنگ جهانی دوم و وضع قانون حق اولویت کهنه‌سربازان در سال ۱۹۴۴ افزایش نسبت کهنه‌سربازان در دستگاه‌هایی که مشمول انتخابات مسابقه‌ای حکومت مرکزی بودند به یک و نیم برابر رسید و نسبت مردان به ۶۵ درصد رسیده بود. بر

1. U.S. Civil Service Commission, 56th Annual Report, Washington, Jun 30, 1939.

اساس سرشماری سال ۲۰۱۰ حدود ۲۱/۸ میلیون سرباز قدیمی در ایالات متحده وجود داشتند که از این میان ۱/۶ میلیون نفر را زنان تشکیل می‌دادند. از این میان حدود نه میلیون نفر از کهنه‌سربازان بالاتر از ۶۵ سال سن داشتند و ۱/۷ میلیون نفر نیز زیر سی سال بودند. در این سال حدود ۹/۶ میلیون نفر در مشاغل دولتی به کار مشغول بودند.^۱

در گذشته ممکن بود گفته شود که کیفیت و جاذبه خدمات دولتی به سبب حضور یک طبقه ممتاز که درصد آن‌ها نسبت به کل جمعیت بزرگسال کشور کاملاً بی‌تناسب است، شدیداً به مخاطره می‌افتد، به خصوص اینکه تعداد قابل ملاحظه‌ای از آن‌ها در امتحانات از کسب نمره قبولی هم عاجز بودند. اگر چه در آمریکا پس از پایان جنگ ویتنام و در ایران پس از استخدام نسل اول ایثارگران از حدت و شدت این اتهام کاسته شد؛ ولی پس از جنگ‌های اخیر همان وضعیت سابق تکرار شد؛ چرا که جنگ‌های اخیر در منطقه خاورمیانه گروه کثیری از افراد قابل استخدام را در زمره کهنه‌سربازان در آورد.

مورد بعد این است که زنان بخش کوچکی از کهنه‌سربازان را تشکیل می‌دهند. حال آنکه پس از جنگ‌هایی در ابعاد بزرگ، اکثریت عظیمی از مردان جوان در شمار کهنه‌سربازان هستند. بدین ترتیب تعداد زنانی که در اثنای جنگ در خدمات حکومت مرکزی به خدمت دولت درآمده بودند، با بازگشت مردان به مشاغل قبلی خود، به سرعت رو به کاستی می‌گذاشت و اولویت استخدامی کهنه‌سربازان، آثار و عوارض خود را در انتصاب‌ها ظاهر می‌ساخت.

از دیگر مسائل مربوط به اولویت استخدامی کهنه‌سربازان، اثر قانون خدمت وظیفه در تضمین حق استخدام مجدد کهنه‌سربازان است، که در موقع ورود به خدمت نظام در خدمت دولت یا بخش خصوصی بوده‌اند. پر واضح است، مادامی که خدمت وظیفه اجباری وجود داشته باشد، باید به مردانی که در سر کارهای خود هستند و حین کار به خدمت فراخوانده می‌شوند، اطمینان داده شود که پس از پایان دوره خدمت نظام، به مشاغل قبلی خود بازمی‌گردند؛ بدون آنکه از مزایایی که در این فاصله به آن‌ها تعلق می‌گیرد محروم بمانند. این رویه مفهوم عادی حق اولویت را ندارد، بلکه صرف اعاده وضعی است که از پیش شامل آن‌ها می‌شده است.

1. <http://www.info.please.com/spot/veteranscensus.1.html.htm>

تاریخچه موضوع از منبع زیر اقتباس شده است:

U.S. Civil Service Commission, History of Veteran Preference in Federal Employment, 1865-1955, Wessington.

با توجه به اینکه طی سال‌های پس از جنگ جامعه دارای گروه زیادی از کهنه‌سربازان است، مسئله اولویت آن‌ها طی سال‌های اولیه پس از جنگ به طور قابل ملاحظه‌ای به رقابت بین خودشان تبدیل شده بود و همین امر به دولت اجازه می‌دهد تا از بین همه کهنه‌سربازان جویای شغل در هر مورد، به خصوص در مشاغلی که سهمیه خاصی برای استخدام کهنه‌سربازان در نظر گرفته شده است، بهترین آن‌ها را انتخاب کند و بقیه که در این رقابت موفق نشده بودند، در آزمون‌های استخدامی دیگر، با هم رقابت می‌کردند.

۴- دلایل موجه اولویت‌های استخدامی کهنه‌سربازان و ایثارگران

موضوع اولویت استخدامی کهنه‌سربازان به علت تبعیض آمیز بودن ماهیت آن، موضوعی بحث برانگیز و جدال‌آمیز است و اتحادیه‌های کارمندی و کادر تخصصی و طرفداران نظام شایسته سالاری با بدگمانی به آن می‌نگرند؛ گو اینکه در خلال هر جنگ و پس از آن کمتر کسی قادر است در برابر موج احساساتی که برای تقاضای حق اولویت کهنه‌سربازان ایجاد می‌شود، پافشاری و ایستادگی کند. به هر حال استخدام سربازان قدیمی بلافاصله پس از هر جنگ به عنوان مسئله‌ای حاد بروز می‌کند و نمی‌توان به عذر اینکه نظام شایستگی باید پاک و منزه بماند، به آسانی آن را نادیده گرفت. با این وصف، همه روش‌های مربوط به حق اولویت کهنه‌سربازان به یک اندازه استفاده نمی‌شوند و آثار و عوارض یکسانی هم ندارند. البته نخستین تکلیف دولت باید این باشد که کیفیت نظام اداری و بروکراسی را در وضعیتی عالی و موقعیتی مطلوب قرار دهد. پس قاعدتاً به مصالح و مقتضیات سیاسی یا ملاحظه رفاه یک گروه از شهروندان، نباید اجازه داد که در اجرای این وظیفه که اهمیتی خطیر دارد، کوتاهی کند. پس باید دید دولت در قبال اشتغال کهنه‌سربازان چه تعهدی دارد. اساساً در ورای مسئله رجحان کهنه‌سربازان در استخدام دولتی پنج هدف نهفته است: ۱- عقیده مبنی بر اینکه حق اولویت، پاداش خدمتی^۱ است که به طور مستمر در قبال خدمت کهنه‌سربازان به آن‌ها اعطاء می‌شود؛ ۲- عقیده مبتنی بر نظریه تبعیض‌روا^۲؛ ۳- عقیده برابری شهروندان در برابر هزینه‌های خدمات عمومی که بیان می‌دارد تمام مردم باید هزینه‌های جنگ را مساوی پرداخت کنند و ایثارگران و کهنه‌سربازان که هزینه بیشتری پرداخت کرده‌اند مستحق جبران و حمایت هستند؛ ۴- تصور اینکه حق اولویت به مثابه وسیله‌ای که سربازان قدیمی را در

1. sinecure
2. positive discrimination

سازگاری و تطبیق وضع خود با زندگی غیرنظامی^۱ مدد می‌کند؛ ۵- عقیده مبنی بر اینکه کهنه‌سربازان در دوران خدمت نظامی کارمند دولت بوده‌اند و پس از جنگ نیز باید زیر نظر همان کار فرما به خدمت ادامه دهند.

هر پنج عقیده بالا در خط مشی‌های جاری آشکار است، گو اینکه تکیه بر نظریه اعطای پاداش بسیار شدیدتر است و شهروندان معمولاً بیشتر آن را به حساب می‌آورند. با این همه پذیرش هر یک از این پنج عقیده اساسی و تعبیر و تأویل آن به نتیجه‌گیری کاملاً متفاوتی از لحاظ اعطای نوع و درجه حق اولویت مناسب، منتهی می‌شود. در جمهوری اسلامی ایران نیز از این پنج هدف استفاده شده است، اما با توجه به نظام مقدس و دینی جمهوری اسلامی ایران و اعتقادات حکام و مردم ترویج فرهنگ شهادت و ایثارگری نیز در قانونگذاری و برنامه‌ریزی‌های برای ایثارگران بی‌تأثیر نبوده است.

طبق هدف اعطای پاداش خدمت و ارجاع شغل به صورت یک هدیه، می‌توان آن‌ها را با حقوق تقاعد، پاداش‌های نقدی^۲، مراقبت‌های پزشکی رایگان و امثال آن مقایسه کرد. بنابراین برای سرباز قدیمی کاملاً منطقی است که هر زمان متمایل به استفاده از این نوع پاداش باشد، از آن بهره‌مند گردد. از آن گذشته، تنها بر اساس این نظریه است که استفاده کهنه‌سرباز از سایر مزایای پس از ورود به خدمت (از قبیل حق تقدم در ترفیعات، انتقال‌ها و ادامه خدمت در موقع کاهش نیروی کار سازمان) توجیه خواهد داشت. در واقع، هر گاه عقیده مبنی بر اعطای پاداش خدمت را به عنوان دلیل اصلی حق تقدم بپذیریم، حقیقتاً نمی‌توانیم هیچ‌گونه مرز مشخصی از لحاظ نوع و درجه این حق تقدم قائل شویم و در اعطای این پاداش، می‌توان هر چه بیشتر گشاده‌دست بود. تنها محدودیت موجود، فشار اقتصادی بر سازمان و عدم تمایل قانونگذاران در ایجاد انواع جدید پاداش خواهد بود. تداوم چنین راهکاری ممکن است به نوعی افزایش تدریجی در افراد محق به دریافت حق اولویت و اضافه شدن تعداد سربازان قدیمی منتج گردد.

اگر چه عقاید مبنی بر تبعیض‌روا، برابری شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی، اشتغال زیر نظر کارفرمای سابق (ولی این بار به عنوان یک غیرنظامی) و در آخر ارجاع شغل به منظور سازگار نمودن سرباز با زندگی غیرنظامی از منابع متفاوتی سرچشمه می‌گیرند، ولی در زمان اجرا با مشکلات مشابهی روبرو می‌شوند. هر چند با تمسک به نظریه تبعیض‌روا می‌توانیم در مواردی ویژه و با شرایطی خاص اولویت استخدامی این طبقه را توجیه کنیم، ولی به دلیل مساوی نبودن

1. civilian life

2. Bonus

شرایط این افراد نمی‌توان قانون عامی را به نفع تمام آن‌ها وضع کرد و اگر بخواهیم در مورد هر کس جداگانه قانونگذاری کنیم، بر فرض امکان، موجب تحمیل هزینه‌های فراوانی بر دولت خواهد شد؛ علاوه بر این قویاً احتمال دارد که تبعیض‌های ناروای دیگری شکل بگیرند.^۱ در مورد نظریه برابری شهروندان در مقابل هزینه‌های عمومی نیز باید بگوییم با وجود اینکه این نظریه در توجیه اعطای اولویت استخدامی به کهنه‌سربازان بسیار منطقی و موجه می‌نماید، ولی به علت مشکلاتی که برای سنجش هزینه‌های پرداختی از سوی شهروندان وجود دارد، در اجرا همان مشکلاتی را خواهد داشت که در مورد اعمال تبعیض‌روا بیان کردیم.

عیب عمده استدلال‌های فوق آن است که از خودگذشتگی‌ها و مخاطراتی را که گروه‌های غیرنظامی جامعه تقبل و تحمل می‌کنند، نادیده می‌انگارد، حال آنکه این افراد که دارای همان حس وطن‌دوستی هستند، در مواقعی بیش از نظامیان در معرض خطرهای جنگ‌های امروزی قرار می‌گیرند. در جنگ‌های امروزی، چگونه می‌توانیم تفاوت بین جسارت و دلیری سربازی را که عملاً ممکن است به جبهه نرود، با ملوانان یک کشتی نفتکش که هر لحظه ممکن است به آن حمله شود، با هم مقایسه کرد؟ یا چگونه می‌توانیم ارزش کار کارگران یک سکوی نفتی را که در زمان جنگ در پست خود حاضر است، با اهمیت کار افسری که مأموریت خود را در پشت میزهای ستاد به انجام می‌رساند و سربازی که عملاً ممکن است به جبهه نرود، با هم قیاس کنیم. البته در اینجا غرض بی‌مقدار ساختن خدمات لشگری نیست، بلکه مقصود فقط اشاره‌ای است به موانع و معایب روش اعطای پاداش، که به منظور قدردانی و حق‌شناسی از خدمات سربازان قدیمی از طریق ارجاع شغل دولتی به عمل می‌آید.

تطبیق وضع سربازان قدیمی با زندگی غیرنظامی از قضیه متفاوت دیگری نشأت می‌گیرد. طبق این نظریه، سربازان در مدتی که در جبهه به خدمات نظامی پرداخته‌اند، از زندگی عادی خود دور بوده‌اند و توانایی تطبیق خود با زندگی غیرنظامی را از دست داده‌اند؛ لذا باید به آن‌ها کمک کرد تا بتوانند به زندگی غیرنظامی وارد شوند و یکی از روش‌ها برای تطبیق سربازان بازگشته از جنگ با زندگی غیرنظامی ارجاع آن‌ها به شغل است.

در مورد نظریه اشتغال زیر نظر کارفرمای سابق این گونه استدلال می‌شود که چون این افراد در زمان جنگ از مشاغل عادی غیرنظامی خود منفصل می‌شوند، کارفرمای آنان (دولت)

۱. زارعی، محمد حسین، تقریرات درس حقوق اداری ایران، نیمسال اول سال تحصیلی ۸۹-۹۰ دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

تکلیف و تعهد خاصی دارد که وضع زندگی آن‌ها را پس از خاتمه جنگ به طوری منظم کند که حتی‌المقدور با وضع آن‌ها در صورت عدم وقوع جنگ، مشابه و هم‌تراز باشد. این سازگاری و تطبیق را باید با سرعت و متانت هر چه تمام‌تر به انجام برساند. بنابراین حق تقدم سربازان قدیمی در استخدام به وسیله همان کارفرما کاملاً منطقی به نظر می‌رسد؛ و اگر این تفوق و برتری بدون چشم‌پوشی از موضوع شایستگی در جریان انتخاب منظور گردد، کاملاً قابل توجیه خواهد بود. روی هم رفته، روش متداول اضافه کردن چند امتیاز به نمره قبولی در اعطای حق اولویت منطقیاً این هدف را تحقق بخشیده است.

اما عقیده مربوط به تطبیق با زندگی غیرنظامی معانی و مصادیق دیگری هم دارد. این مفهوم، از حق تقدم مطلق - مثلاً منظور کردن اسامی در صدر فهرست واجدان شرایط - جانبداری نمی‌کند. این عقیده برای حق اولویت همیشگی در استخدام اولیه کهنه‌سربازان که باید پس از چند سال اول پایان خدمت نظام انجام گیرد، اساس و زمینه‌ای ارائه نمی‌دهد. سرانجام این عقیده ترجیح دادن سربازان قدیمی را پس از ورود به دستگاه - از قبیل حق اولویت برای ترفیعات، عدم اخراج آن‌ها در مواقع کاهش نیروی کار و اقدامات مربوط به رسیدگی به شکایات - منطبق با عقل و منطق نمی‌داند.

همین عقیده تطبیق بود که در آمریکا مراجع مختلف را وادار کرد تا برای تعیین یک حد زمانی در اولویت ورود به خدمت دولت پافشاری کنند. در خلال جنگ جهانی دوم و پس از آن که کمیته وابسته خدمات کشوری و انجمن ملی خدمات کشوری بر این مسئله تأکید کردند که ترفیعات باید از شمول حق اولویت خارج گردد و حق اولویت در انتصابات محدود به دوره زمانی پنج ساله پس از جنگ یا پنج سال بعد از اخراج سرباز - هر کدام که دیرتر است - شود.^۱ در سال ۱۹۵۴ ششمین شورای آمریکایی برای رسیدن به مقصود بالا پیشنهاد کرد که برای سربازان سالم یک دوره ثابت پس از اتمام خدمت نظام تعیین گردد و حق اولویت فقط برای یک بار قابل استفاده باشد. همچنین این شورا اعلام نظر کرد که حق اولویت نباید شامل مقامات عالی خدمات کشوری شود، رویه‌های خاص برای رسیدگی به شکایات کهنه‌سربازان باید منسوخ گردد و نیز حق اولویت برای معلولین باید شامل افرادی شود که از نظر شغلی به وجود آن‌ها نیاز

1. Public Personnel Association (Formerly the Civil Service Assembly) The Employment of Veteran in the Civil Service U.S.:A Report to the Assembly by the Committee on Veteran Employment Polices, Chicago, Aug. 1, 1944; and National Civil Service League, Report of the Committee on Veteran Preference, New York, 1995.

میرم باشد و از کار افتادگی آن‌ها در زمینه اشتغال و ادامه خدمت بر کارایی آنان اثر منفی نگذارد (Federal Government Service, 1954: 183). در سال ۱۹۵۵ کمیسیون هور این محدودیت پنج ساله را پیشنهاد نمود و توصیه‌های ششمین شورا را با کمی جرح و تعدیل منعکس کرد^۱ (Commission on ... , 1995: 114-115).

آن‌گاه در سال ۱۹۵۶ کمیسیون ریاست جمهوری در مسائل بازنشستگی کهنه‌سربازان نیز پیشنهاد کرد که حق اولویت در ورود به دستگاه‌های دولتی و حقوق خاص مربوط به رسیدگی به شکایات تنها برای مدتی محدود پس از اتمام خدمت نظام لحاظ گردد. همچنین اینکه حق اولویت دائم در استخدام و ادامه خدمت در موقع کاهش نیروی کار فقط برای آن دسته از کهنه‌سربازانی که از کار افتادگی آن‌ها ناشی از خدمت نظام بوده است، تعلق بگیرد. این بدین معنا بود که آن دسته از سربازان قدیمی که سی درصد، از کار افتادگی دارند از این حق نصیب می‌برند (President's Commission on Veterans Pensions, 1965: 319). ضرورتی ندارد که ثابت کنیم منشاء اصلی همه این پیشنهادها همان نظریه حق اولویت به عنوان کمک آنی و فوری برای تطبیق وضع کهنه‌سربازان با زندگی غیرنظامی و اشتغال پردرآمد^۲ بوده است.

فردریک سی‌موشر در تجزیه و تحلیل خود کاربرد استخدام دولتی را به عنوان اعطای پاداش روش ناقصی می‌بیند؛ اعم از اینکه از منظر جبران ایثار و دلاوری‌ها به آن نگریسته شود یا از نظر اعطای پاداش در برابر خدمت، به حساب آید. موشر در بحث خود در مقام یک کهنه-سرباز، مسئله سربازی را پس از پایان خدمت اساساً مسئله تطبیق و سازگاری می‌داند و اظهار می‌کند که هدف اصلی آن اعاده هر چه بهتر وضع سرباز قدیمی به وضعیتی است که سرباز دستیابی به آن را در صورت نرفتن به خدمت نظام می‌توانست انتظار داشته باشد. لذا بر این نکته تأکید می‌کند که به جای دادن امتیازات دلخواه و اختیاری به سربازان، بهتر است به کهنه-سربازان در رساندن مساعدت‌های خاص و در آموزش و کسب مهارت کمک لازم مبذول شود؛ و در موقع ارزشیابی سوابق شخصی آنان، تجارب دوره خدمت نظام آن‌ها به طور کامل در نظر گرفته شود (c. Mosher, Fredrick, 1946: 1-7).

شواهدی هست دال بر اینکه ایثارگرانی که با از خود گذشتگی در جنگ تحمیلی شرکت کردند، خود نسبت به استفاده از حق اولویت فوق‌العاده و زیاده از حد تمایلی ندارند.

1. Commission on Organization of the executive Branch of the Government
2. Gainful Employment

نتیجه‌گیری

در این مقاله محقق شد که هر پنج عقیده (نظریه اعطای پاداش در مقابل خدمت نظامی و کسب پیروزی در جنگ، تبعیض‌روا، کمک سربازان بازگشته از جنگ برای هماهنگی با زندگی غیرنظامی، برابری شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی و نظریه ادامه کار زیر نظر کارفرمای سابق ولی به صورت فردی غیرنظامی) در خط‌مشی‌های جاری برای اعطای امتیاز به ایثارگران و نیز کهنه‌سربازان آشکار است. ولی در مقام عمل، توجیه امتیازات اعطایی به کهنه‌سربازان یا ایثارگران تحت لوای هر یک از چهار نظریه اخیر با مشکلات عدیده‌ای روبرو خواهد شد که در متن مقاله حاضر به تفصیل در مورد هر یک از این مشکلات بحث شده است.

علاوه بر این هیچ‌کدام از چهار نظریه اخیر، از اعطای امتیازات و اولویت‌های اعطایی به ایثارگران یا کهنه‌سربازان به مدت نامحدود در دوران پس از استخدام حمایت نمی‌کنند و تنها، نظریه اعطای امتیاز به مثابه پاداش خدمات سربازان بازگشته از جنگ است که در عمل با مشکلات کمتری روبرو خواهد شد. همچنین این نظریه، تنها نظریه‌ای است که اعطای تمام این امتیازات، حتی امتیازات پس از استخدام را نیز توجیه می‌کند و به دولت اجازه می‌دهد تا با توجه به امکانات امتیازاتی را با دامنه‌های مختلف برای سربازان بازگشته از جنگ در نظر بگیرد. در روش اعطای امتیاز به مثابه پاداش خدمت دوران جنگ باید گفت که مرز مشخصی که بتواند دست دولت را در اعطای این امتیازات محدود کند وجود ندارد و تنها فشار وارده به خزانه عمومی و یا خواست خود دولت است که می‌تواند دولت را در اعطای این پاداش باز بگذارد و یا او را محدود کند.

بنابراین قانونگذار جمهوری اسلامی ایران و ایالات متحده آمریکا یکی از دیدگاه‌های تبعیض‌روا، کمک به سربازان بازگشته از جنگ برای هماهنگی با زندگی غیرنظامی، برابری شهروندان در برابر هزینه‌های عمومی و نظریه ادامه کار زیر نظر کارفرمای سابق را در مورد ایثارگران یا کهنه‌سربازان به طور کامل اعمال نکرده‌اند و امتیازات در نظر گرفته شده برای آن‌ها در چارچوب این نظریات به طور کامل گنجانده نمی‌شود و بیشتر بخشی و به فراخور موقعیت از نظرات و راه‌حل‌های مختلفی استفاده شده است.

منابع

الف - فارسی

۱. خسروشاهی، قدرت‌الله؛ *فلسفه حقوق*، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی، چاپ هفتم، ۱۳۸۳.
۲. فکوهی، ناصر؛ «سازوکار تبعیض مثبت به مثابه ابزار محرومیت‌زدایی با نگاهی به موقعیت زنان در ایران»، پژوهش زنان، ۱۳۸۴، شماره ۳.
۳. مرکز مالگیری، احمد؛ *حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها*، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۵.
۴. ویژه، محمدرضا؛ «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۳، شماره ۲.

ب - قوانین

۵. اساسنامه بنیاد شهید انقلاب اسلامی مصوب ۷۷/۲/۲۷.
۶. قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶/۷/۷.
۷. قانون استخدام جانبازان مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷.
۸. قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۱۱/۱۷.
۹. قانون استخدام وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۵.
۱۰. قانون اصلاح حداکثر سن داوطلبان استخدام مصوب ۱۳۷۱/۱۲/۲۲.
۱۱. قانون اعطای امتیازات ایثارگری و اشتغال در مناطق جنگی و جنگ‌زده به کارگران مشمول قانون کار مصوب ۱۳۷۶/۹/۳۰.
۱۲. قانون الحاق سه تبصره به قانون راجع به معافیت آن عده از معلولین انقلاب اسلامی که قادر به کار باشند و همچنین افراد خانواده شهداء و معلولین از شرط «ج» ماده ۱۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۳/۳/۱.
۱۳. قانون الزام دولت جهت استخدام ۱۰ درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهداء مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱۳.
۱۴. قانون ایجاد تسهیلات لازم جهت صدور پروانه کسب برای جانبازان و اسرای آزاد شده و خانواده محترم شهداء و مفقودین و اصلاح موادی از قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۶۸/۲/۱۳.
۱۵. قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱.
۱۶. قانون حمایت از آزادگان پس از ورود به کشور مصوب ۱۳۶۸/۹/۱۳.
۱۷. قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش مصوب ۱۳۷۴/۶/۱۴.

۱۸. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۸/۷.
۱۹. قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶/۱۰/۲۷.
۲۰. مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱.

ج- آیین‌نامه و آراء

۲۱. آیین‌نامه اجرایی قانون الزام دولت جهت استخدام ۱۰ درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهداء موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۸۲۰۰ مورخ ۱۳۶۵/۱۰/۹ تصویب‌نامه شماره ۱۵۷۷۴ ه مورخ ۱۳۶۷/۱/۲۷ و بخش‌نامه شماره ۷۲۳۲ مورخ ۱۳۷۷/۱۰/۲۰ سازمان امور اداری و استخدامی کشور در خصوص ایجاد پست همتراز ویژه جانبازان.
۲۲. آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش و استخدام قضات مصوب ۱۳۷۹/۱/۳۱.
۲۳. آیین‌نامه الحاق ماده ۲ به آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده واحده قانون نحوه واگذاری اماکن و میادین و غرفه‌های توزیع میوه و تره‌بار مصوب ۱۳۷۵/۵/۲۶.
۲۴. آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی و تبصره ۳ ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۸/۷.
۲۵. آیین‌نامه نحوه اعطای تخفیف‌های مالیاتی به آزادگان تصویب‌نامه شماره ۴۸۷۶۰/۴/۴۰۸ ه مورخ ۱۳۷۰/۹/۶.
۲۶. آیین‌نامه نظارت بر تأسیس و فعالیت دفترهای خدمات مسافرت هوایی و جهانگردی مصوب تصویب‌نامه شماره ۲/۱۳۶۸/۲۱۷ ه مورخ ۱۳۷۱/۵/۲۱.
۲۷. ماده واحده قانون استخدام جانبازان، اسراء و افراد خانواده شهداء، جانبازان از کار افتاده، اسراء و مفقودالائراهای انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی و همچنین افرادی که حداقل نه ماه متوالی یا یک سال متناوب داوطلبانه در جبهه خدمت نموده‌اند مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷.
۲۸. ماده واحده قانون اصلاح حداکثر سن داوطلبان استخدام مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۲.
۲۹. ماده واحده قانون الزام دولت جهت استخدام ۱۰ درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهداء مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۱۳.
۳۰. مصوبه شماره در مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۰ شورای امور اداری و استخدامی کشور راجع به معافیت مشمولین قانون استخدام جانبازان و ... مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷ مجلس شورای اسلامی از امتحانات تخصصی و ورود آن‌ها به دستگاه‌ها صرفاً از طریق گزینش بخش‌نامه شماره ۳۰۲۵ مورخ ۱۳۶۸/۹/۲۰ سازمان امور اداری و استخدامی کشور و مصوبه تاریخ ۱۳۶۳/۴/۲۴ شورای امور اداری و استخدامی کشور در خصوص معافیت ایثارگران از امتحانات یا مسابقات استخدامی.
۳۱. رأی دادستان ایلات متحده، حکم شماره ۱۷، ۱۹۴، سال ۱۸۸۹.
۳۲. رأی دادستان ایلات متحده حکم شماره ۲۸، ۲۹۸، سال ۱۹۱۰.

د- لاتین

33. American Assembly; 1954, 6th, *the Federal Government Service*; New York, Columbia University, Graduate School of Business.
34. *Commission on Organization of the executive Branch of the Government*; 1995, Task Force Report on Personnel an Civil Service, Washington.
35. *Employment Polices*; 1944, Chicago ,Aug. 1; and National Civil Service League, 1995, Report of the Committee on Veteran Preference, New York.
36. *President's Commission on Veterans Pensions*; 1965, Veterans Benefit in the United States: A report to the President, Washington.
37. *Public Personnel Association (Formerly the Civil Service Assembly) The Employment of Veteran in the Civil Service U.S*, A Report to the Assembly by the Committee on Veteran.
38. Meyers, Lewis; 1922, *The Federal Service: A Study of the System of Personnel Administration of the United States Government*, New York, Appleton.
39. Miller, John F; 1935, "Veteran Preference in the Public Service", in Commission of Inquiry of Public Service Personnel, Problems of American Public Service, New York.
40. Mosher, Fredrick c; 1946, "Is Veteran Preference the Answer?" Personnel Administration, Jan.
41. **U.S Civil Service Commission 46th annual report**, Washington, 1929.
42. **U.S. Civil Service Commission, 56th Annul Report**, Washington, Jun 30, 1939.
43. **U.S. Civil Service Commission**, History of Veteran Preference in Federal Employment, 1865-1955, Wessington, 1963.
44. P.L. 359 78th Cong., 2nd sess., June 27, 1944, 5 U.S. Code, Supplement 851.
45. P.L. 371, 83rd Cong., 1st Sass, Aug. 14, 1953, 67 U.S. Stat, 581.
46. P.L.359, Sec., 8, June 27, 1944.
47. Rev. 27, sec.7, 38th Cong.