

آسیب‌شناسی سهمیه‌های ورود به خدمت از منظر اصل برابری فرصت‌ها با تکیه بر رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

محمد اسماعیلی^۱

مرتضی نجابت‌خواه^۲

علی‌اکبر گرجی‌ازندریانی^۳

چکیده

به‌کارگیری نیروهای شایسته و توان‌مند در فرآیندی عادلانه و برابر، شرط لازم برای تحقق اداره مطلوب و ایفای بهینه خدمات عمومی است که تحقق این امر از رهگذر اعمال و شناسایی اصل برابری فرصت‌ها و عدالت استخدامی است. در اصل سوم و بیست و هشتم قانون اساسی و ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، این اصول شناسایی شده است. تقابل سهمیه‌های استخدامی در مشاغل عمومی با اصل برابری فرصت‌ها در ورود به خدمت، موضوع مقاله حاضر است. این مقاله به این مسئله می‌پردازد که با توجه به رویکرد قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، سهمیه‌های استخدامی در ورود به مشاغل عمومی در چه صورت، منافی مفهوم عدالت استخدامی و اصل برابری فرصت‌ها خواهد بود؟ گسترش سهمیه‌ها به ویژه در مورد ایتارگران و نیز بومی‌گزینی، رویه غالب قانون‌گذار در سال‌های اخیر است. با این حال، بر اساس یافته‌های پژوهش و رویه هیئت عمومی دیوان می‌توان چنین استنباط کرد که وضع هر نوع سهمیه باید بر مبنای استدلال‌هایی قوی استوار باشد که روایی تفاوت در برخورد را برای کاهش نابرابری‌ها و در راستای منفعت عمومی توجیه کند. هر سهمیه را هم باید به گونه‌ای مضیق تفسیر کرد که راه را بر برابری فرصت‌ها در استخدام تنگ نکند.

واژگان کلیدی: استخدام، سهمیه استخدامی، برابری فرصت‌ها، عدالت استخدامی، ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد تهران شمال؛ تهران، ایران، esmaeil.amirhossei-
ni94@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران، m.nejabatkhah@gmail.com

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، gorji110@yahoo.fr

مقدمه

اصل برابری فرصت‌ها در احراز مشاغل عمومی را می‌توان یکی از اساسی‌ترین اصول حاکم بر استخدام در این‌گونه مشاغل دانست. برابری در فرصت‌ها ناظر به بهره‌مندی برابر شهروندان از موقعیت‌های شغلی موجود در جامعه به صورت رقابتی است.^۱ مطابق این اصل، قرار دادن موانعی از طریق ملاک‌های جنسیتی، قومی، نژادی، مذهبی، سیاسی و مانند آن قابل قبول نیست.^۲ بنابراین، فرض بر این است که در ورود به استخدام دولتی، هر گونه تبعیض یا سهم ویژه ممنوع است، مگر این‌که مجوز موجه قانونی وجود داشته باشد. هم‌چنین هر گونه استثنا بر برابری در ورود به استخدام دولتی باید مزیق تفسیر گردد و استثنائات وارد بر برابری در ورود به خدمات دولتی در صورت منتفی شدن ضرورت باید کنار گذاشته شود.^۳

به اصل برابری در بند ۹ از اصل سوم قانون اساسی اشاره گردیده و در ذیل اصل ۲۸ قانون اساسی نیز بر این مطلب تأکید شده که «دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.» در مواد ۴۱ و ۸۹ قانون مدیریت خدمات کشوری به صراحت به «عدالت استخدامی» و «برابری فرصت‌ها» هم در «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند» و هم در «استفاده از تسهیلات و امتیازات و انتصاب به مشاغل سازمانی در صورت داشتن شرایط لازم» تأکید شده است. با این حال، در نظام استخدامی ایران، موارد متعددی از نابرابری در فرصت‌ها وجود دارد که برای مثال می‌توان به نقض برابری در فرصت‌های استخدام برای زنان در نیروی انتظامی اشاره کرد. در اصول ۲۰ و ۲۱ قانون اساسی به اصل برابری زنان و مردان در برخورداری از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و هم‌چنین وظیفه دولت به تضمین حقوق زنان در تمام جنبه‌ها اشاره شده است. البته در هر دو اصل به قید مهم «با رعایت موازین اسلام» اشاره گردیده است. همین قید، قانون‌گذار را بر آن داشته است تا هنگام تصویب قانون نیروی

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱۲۵۸۹، تهران، ۱۳۹۱.

۲. امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، حقوق اداری، تهران، نشر میزان، جلد اول، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۴۱

۳. هداوند، مهدی و دیگران، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران، خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۵۱

انتظامی جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۸۲/۱۲/۲۰، در ماده ۲۰ آن، استخدام زنان را در نیروی انتظامی به حفظ موازین اسلامی در مشاغلی امکان‌پذیر قلمداد کند که مستلزم به‌کارگیری زنان است.

نابرابری در فرصت‌ها در مواردی هم خود را در قالب سهمیه‌های استخدامی یا امتیازات خاص استخدامی نمودار می‌سازد. وجود سهمیه‌های متعدد و گوناگون با توجیه‌های مختلف از مباحث چالشی و گاه اعتراض‌برانگیز در نظام اداری و استخدامی کشور است. گاهی عنصر موجهه این نابرابری‌ها، جبران کاستی‌ها و فراهم آوردن زمینه برابر برای برخورداری یکسان افراد از حقوق و آزادی‌های شهروندی و به عبارتی، تبعیض روا بیان می‌شود. برای نمونه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۳۵۸ و ۲۳۵۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ در تبیین اعمال برخی امتیازات برای مناطق محروم اظهار داشته است: «اعطای امتیاز به ساکنین مناطق محروم نه تنها تبعیض‌آمیز نیست، بلکه در جهت ایجاد توزیع عادلانه امکانات و جبران فاصله‌های اجتماعی ایجادشده با مناطق برخوردار و اقدامی به منظور کاهش محرومیت و اجرای عدالت اجتماعی است و در راستای بند ۱۲ اصل ۳ و اصل ۴۳ قانون اساسی می‌باشد».

در این مقاله درصدد آنیم تا اصل برابری فرصت‌های استخدامی را با رویکردی آسیب‌شناسانه به سهمیه‌ها و امتیازات استخدامی از منظر رویه قضایی دیوان عدالت اداری بررسی کنیم. با این توصیف، هدف اصلی این پژوهش، آسیب‌شناسی وضعیت موجود در حوزه سهمیه‌ها و امتیازات استخدامی با این رویکرد است که یافته‌های احتمالی در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری، در اصلاح قوانین و مقررات موجود و پیشبرد نظام اداری و استخدامی کشور به کار رود.

پرسش اصلی این نوشتار آن است که از منظر رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و با توجه به اصل برابری فرصت‌ها، اعمال سهمیه‌ها و امتیازات استخدامی در نظام استخدام کشوری در چه صورتی قابل قبول است؟ فرضیه تحقیق این است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه خود، رویکردی مشخص و ثابت ندارد و صرفاً اگر سهمیه‌ای مبتنی بر قانون باشد، آن را پذیرفته و وارد ارزش‌گذاری این سهمیه‌ها نشده است. در جست‌وجوی پاسخی دقیق به این پرسش و رد یا اثبات فرضیه این مقاله تلاش شده است با استفاده از رویه قضایی دیوان عدالت اداری، پاسخی درخور بیان شود. ساختار این مقاله نیز با پرهیز از هرگزیزی به حواشی، مبتنی بر تحلیل و بررسی هر یک از سهمیه‌های استخدامی موجود در نظام اداری کشور است.

گفتار اول: سهمیه بومی‌گزینی

اولویت جذب افراد بومی با هدف اصلی جبران محرومیت‌های مناطق دور از مرکز، کاهش هزینه‌ها و افزایش انگیزه خدمت کارکنان محلی مطرح شده است. بنا بر سیاست‌های دولت‌ها و مجالس مختلف، مواجهه متفاوتی با این مفهوم صورت گرفته است. برای مثال، طرح اولویت استخدام افراد بومی (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۰۴ مجلس شورای اسلامی) که جذب نیروهای موردنیاز دستگاه‌های اجرایی در شهرستان‌ها را از داوطلبان بومی آن مناطق، مقرر و جذب داوطلبان غیر بومی را به نبود داوطلب بومی وابسته کرده بود، در شورای نگهبان به استناد اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی و مبتنی بر برابری همگان در برابر قانون و برخورداری یکسان از حمایت‌های قانونی، مغایر قانون اساسی شناخته شد.^۱

در مقابل، ماده ۴۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (۱۳۹۵)، اولویت پیمان‌کاران بومی را بر دیگر پیمان‌کاران در صورت «حصول شرایط برابر» بین رقابت‌کنندگان مقرر کرده است: «کلیه دستگاه‌های اجرایی... مکلفند در طول اجرای قانون برنامه، در طرح‌های پروژه‌های خود و در شرایط برابر به پیمان‌کاران بومی واجد شرایط استانی اولویت دهند و در قرارداد با کلیه شرکت‌ها و پیمان‌کاران، اولویت با به‌کارگیری نیروهای بومی استانی در شرایط برابر از نظر علمی و تجربی و با اولویت محل سکونت نزدیک‌تر را درج و بر حسن اجرای آن نظارت کنند».

شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در جلسه ۱۳۹۹/۰۷/۲۱ بنا به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور و به استناد قانون اصلاح ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۹۹/۰۶/۱۶) با ایجاد اولویت برای داوطلبان بومی شهرستان‌ها (به استثنای تهران و مراکز استان‌ها) در امتحانات مشترک فراگیر دستگاه‌های اجرایی کشور موافقت کرد. در ماده یکم مصوبه خود نیز با توجه به تعریف داوطلبان بومی شهرستانی مورد اشاره در ماده قانونی یادشده که داوطلب باید متولد یا ساکن با سابقه ده سال سکونت در همان شهرستان باشد، شیوه احراز بومی بودن افراد را مقرر کرد.

در نگاه اول، به نظر می‌رسد پذیرش بومی‌گزینی در نظام حقوقی کشور اساساً با برابری فرصت‌ها در تعارض قرار می‌گیرد و چنان‌که در دادنامه‌های متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از جمله

۱. نظریه شماره ۳۰۲۸/۲۱/۸۰ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ شورای نگهبان.

دادنامه شماره ۱۶۲۷ تا ۱۶۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۷، دادنامه شماره ۱۹۱۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱ و دادنامه شماره ۲۴۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۱ منعکس شده است، «امتیاز بومی بودن از یک طرف، امتیاز خاص برای بخشی از افراد جامعه و از طرفی، ایجاد محدودیت و محرومیت برای بخش دیگری از افراد جامعه در این زمینه به وجود می‌آورد و از این حیث نیاز به تصریح قانون‌گذار دارد». هم‌چنین طبق دادنامه شماره ۲۰۷۳ تا ۲۰۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و مشابه آن، دادنامه شماره ۱۵۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰، «بومی‌گزینی در استخدام‌های دولتی هرچند به نظر، امتیاز برای افراد بومی به نظر می‌رسد، لیکن در عین حال، برای فرد بومی و سایر افراد، ایجاد محدودیت و محرومیت در امکان استخدام در سایر نقاط کشور را به وجود می‌آورد». بر اساس دادنامه شماره ۱۶۲۷ تا ۱۶۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری حتی «باعث محرومیت داوطلبان مناطق محروم از دسترسی به فرصت‌های شغلی در مناطق برخوردار» می‌شود. با این حال، برای تبیین دقیق‌تر موضوع بهتر است حالت‌های مختلف اولویت در جذب برای افراد بومی بررسی شود:

بند اول: اختصاص دادن همه سهمیه استخدامی به داوطلبان بومی

اختصاص دادن کامل استخدام در مشاغل دولتی به داوطلبان بومی، منطقی و معقول نیست و نمی‌توان مبنای توجیهی و سبب موجهی برای آن ارائه کرد. با عنایت به دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، برای هرگونه امتیازی که با «اصل استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مادی و معنوی مشابه و یکسان در شرایط مساوی»، معارض باشد، باید «علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب» وجود داشته باشد. صرف نظر از سکونت، محل تولد فرد به عنوان مؤلفه اصلی در بومی‌گزینی، امری انتسابی و خارج از اراده وی است و در شمار موضوعات تبعیض‌آمیز قرار می‌گیرد و تمایزگذاری بر مبنای آن، غیر منطقی و نامعقول است.

طبق دادنامه‌های شماره ۷۵۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳۰ و شماره ۷۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۰۸/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، «تولد و بومی بودن اشخاص در یک محل محروم، ملازمه‌ای با تمایل آنان به خدمت داوطلبانه در همان محل ندارد.» از این رو، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ در دادنامه شماره ۱۲۶۵، بومی‌گزینی در آزمون‌های استخدامی به معنای اختصاص صددرصد سهمیه استخدامی برای تأمین نیروی انسانی دستگاه‌های اجرایی به داوطلبان بومی را

تبعیض ناروا و مغایر اصل برابری فرصت‌ها مصرّح در ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری دانسته است. در جریان دادنامه، ابطال قسمتی از مجوزهای استخدامی معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری و صندوق حمایت از پژوهشگران و فناوران کشور از هیئت عمومی درخواست شده بود که به موجب آن مقرر گردیده بود صد درصد سهمیه استخدامی در نهاد ریاست جمهوری به داوطلبان بومی اختصاص داده شود.

بند دوم: اولویت دادن به استخدام داوطلبان بومی از طریق اعطای امتیازات خاص به آن‌ها

اولویت برخی از داوطلبان بر دیگران تا زمانی که متکی به اسباب منطقی و معقول نباشد، قابل قبول نخواهد بود و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۱۹۱۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱، مصوبه‌ای را که به موجب آن مقرر شده بود «نمره داوطلبان بومی استان با ضریب یک و دو دهم و بومی شهرستان با ضریب یک و چهار دهم نمره مکتسبه در هر حیطه از آزمون و مصاحبه استخدامی و صرفاً در صورت کسب حد نصاب آزمون در مرحله معرفی برای مصاحبه استخدامی محاسبه می‌گردد»، مغایر با رعایت اصل برابری فرصت‌ها تشخیص داد. مشابه این رویه را در دادنامه شماره ۱۸۶۵ و ۱۸۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در مورد درخواست ابطال بند (ب) مربوط به داوطلبان بومی در آزمون استخدامی سال ۱۳۹۶ قوه قضاییه می‌توان مشاهده کرد.

در دادنامه شماره ۱۳۵۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۰ نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ماده ۱۳ دستورالعمل استخدام پیمانی در شهرداری‌ها را با توجه به این که مقرر داشته بود: «امتیاز آزمون تخصصی داوطلبین بومی شهر، متقاضی استخدام در ۱/۱۵ و داوطلبان بومی شهرستان شهر، متقاضی استخدام در ۱/۱ ضرب شده و مبنای محاسبه امتیاز نهایی آزمون تخصصی قرار می‌گیرد»، با این توضیح ابطال کرد که «بومی‌گزینی و برتری نمره کتبی به افراد بومی مطابق آن چه در آگهی مزبور قید شده، به طور مطلق و بدون تفکیک مناطق محروم و مناطق برخوردار، تبعیض‌آمیز و مغایر با بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی است».

بند سوم: اولویت دادن به استخدام داوطلبان بومی بر دیگر داوطلبان در شرایط مساوی

در این حالت، اولویت استخدام داوطلبان بومی صرفاً در صورتی مقرر می‌شود که شرایط برابری بین داوطلبان حاصل شده باشد. برای نمونه، زمانی که پس از برگزاری آزمون استخدامی که

انتخاب یک نفر مورد نظر است، ۱۰ نفر واجد امتیاز یکسان شوند. در این حالت، همگی شایستگی ورود به مشاغل دولتی را دارند و صلاح دید اداره که در بحث حاضر، تقویت نیروهای محلی و بومی و رضایت‌مندی مردم محل است، چه بسا مرجح مناسبی در این زمینه باشد. با این حال، این مرجح در دو حالت قبل به سبب آن که موجب برتری مرجح شایستگی بر مرجح بومی بودن می‌شد، تبعیض ناروا محسوب می‌شود، اما در حالت اخیر، با توجه به این که برابری شایستگی بین داوطلبان از طریق آزمون احراز شده است، ترجیحی منطقی به نظر می‌رسد.

با همین رویکرد، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در تبصره ۳ ماده ۱۰ دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی (۱۳۸۸/۰۹/۰۲) که موضوع بخش نامه ۸۴۵۹۷/۲۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۰۹/۰۸ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور بوده، مقرر داشته است اولویت انتخاب در شرایط یکسان به ترتیب با داوطلبان بومی، شاغلین غیر رسمی مناطق محروم و دورافتاده موضوع فهرست بند ۱ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری برای همان مناطق خواهد بود. این دستورالعمل، امتیاز خاصی برای افراد بومی اختصاص نمی‌دهد و صرفاً از اولویت آن‌ها در صورت کسب شرایط یکسان بین داوطلبان سخن می‌گوید.

در مقابل، اگر در استخدام، اولویت بین افراد مبتنی بر شرایط یکسان نباشد و دستگاه اجرایی، نیروی انسانی مورد نیاز خود را به ترتیب از داوطلبان بومی و بعد، غیر بومی، قطع نظر از توجه به امتیازات مکتسبه آن‌ها در آزمون به خدمت بگیرد، باز هم این مورد از مصادیق نقض اصل برابری فرصت‌ها خواهد بود. در دادنامه شماره ۲۰۷۳ تا ۲۰۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بند (پ) از شرایط آزمون استخدامی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی سال ۱۳۹۶، موضوع مجوز استخدامی شماره ۱۳۶۸۳۹۹-۱۳۹۶/۰۶/۰۸ سازمان اداری و استخدامی کشور را این گونه ابطال کرد: «کلیه سهمیه استخدامی هر دانشگاه پس از کسر سهمیه‌های استخدامی ایثارگران (مندرج در بند الف) و معلولین عادی (مندرج در بند ب) به داوطلبان بومی «شهرستان» در صورت برخورداری از شرایط مندرج در آگهی و کسب حد نصاب نمره، به ترتیب نمره فضلی اختصاص خواهد یافت. در صورتی که ظرفیت مورد نیاز هر یک از رشته‌های شغلی مندرج در آگهی استخدام از بین داوطلبان بومی شهرستان تکمیل نگردد، پذیرش بقیه افراد تا تکمیل ظرفیت از بین داوطلبان با اولویت «بومی استان» و سپس داوطلبان «غیر بومی» همان رشته شغلی به ترتیب نمره فضلی صورت می‌پذیرد».

گفتار دوم: سهمیه‌های جنسیتی

تبعیض جنسیتی به معنای نبود برابری بین زنان و مردان در برخورداری از امکانات و فرصت‌هاست. عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی می‌تواند موجب بروز نابرابری جنسیتی شود. این نابرابری با محروم‌سازی زنان از فرصت‌ها و امکانات موجب تخصیص غیر بهینه منابع می‌گردد و بر رشد اقتصادی نیز اثر منفی دارد. نابرابری جنسیتی، قدرت سیاسی و اقتصادی زنان را محدود می‌سازد، در حالی که یکی از شاخص‌های مهم برای سنجش پیشرفت و توسعه هر کشور، وضعیت زنان آن کشور است. تبعیض جنسیتی می‌تواند علاوه بر اشتغال، در حوزه‌های آموزش، درآمد و دسترسی به مناصب مدیریتی وجود داشته باشد.^۱

در قوانین استخدامی کشور اساساً تبعیضی بر مبنای جنسیت مشاهده نمی‌شود، ولی در برخی موارد، محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی برای استخدام زنان وجود دارد. یکی از این محدودیت‌ها در مورد استخدام زنان برای تصدی منصب قضاوت مشاهده می‌شود. به موجب «قانون اصلاح تبصره (۵) قانون الحاق پنج تبصره به قانون شرایط انتخاب قضات دادگستری، مصوب ۱۳۶۳» و در حالی که اساساً تصدی منصب قضاوت برای مردان شناسایی شده، مقرر گردیده است: «رئیس قوه قضاییه می‌تواند بانوانی را هم که واجد شرایط انتخاب قضات دادگستری، مصوب ۱۳۶۱/۱۲/۱۴ می‌باشند، با پایه قضایی جهت تصدی پست‌های مشاورت دیوان عدالت اداری، دادگاه‌های مدنی خاص، قاضی تحقیق و دفاتر مطالعه حقوقی و تدوین قوانین دادگستری و اداره سرپرستی صغار و مستشاری اداره حقوقی و سایر اداراتی که دارای پست قضایی هستند، استخدام نماید».

مورد دیگر به استخدام زنان در نیروهای مسلح مربوط است. برابر ماده ۳۲ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است: «ارتش می‌تواند فقط برای مشاغل درمانی و بهداشتی، زنان را استخدام نماید. نقل و انتقالات زنان باید حتی‌الامکان تابع شرایط خدمتی همسران آنان باشد.» در ماده ۲۰ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ نیز استخدام زنان در نیروی انتظامی منوط به حفظ موازین اسلامی در مشاغل امکان‌پذیر قلمداد شده که مستلزم به‌کارگیری زنان است؛ مشاغلی که بنا به مورد در جدول‌های سازمانی تعیین می‌شود.

۱. پناهی، حسین و دیگران، «تأثیر نابرابری جنسیتی در آموزش بر رشد اقتصادی ایران»، فصلنامه اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۰، ص ۴۱

در مورد اختصاص سهمیه برای زنان باید از قانون تخصیص سهمیه برای زنان در پذیرش دستیاری رشته‌های تخصصی پزشکی، مصوب ۱۳۷۲/۰۷/۰۷ یاد کرد که به موجب آن، فارغ‌التحصیلان استفاده‌کننده از سهمیه زنان در پذیرش دستیاری رشته‌های تخصصی یادشده در این قانون متعهد می‌شوند طبق برنامه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، خدمات قانونی را در نقاط محروم و نیازمند ادامه دهند. در مصوبه شماره ۱۳۵۱۸۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۳۰ شورای عالی اداری نیز هر چند به ورود به خدمت زنان مربوط نمی‌شد، اما مصوبه‌ای برای اصلاح دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای، موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۷۹۰۹۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۴/۰۱ بود. در این مصوبه اصلاحی، دو تبصره به عنوان تبصره‌های ۶ و ۷ به ماده ۲ و چهار تبصره نیز به ماده ۵ تصویب‌نامه قبلی الحاق شد. در تبصره‌های الحاقی به ماده ۲، اولاً میزان تجربه مورد نیاز برای تصدی هر یک از سطوح مدیریت حرفه‌ای در مورد زنان به دوسوم مدت زمان پیش‌بینی شده در جدول شماره ۱ تصویب‌نامه تقلیل یافت. ثانیاً مقرر شد که «زنان و جوانان شاغل در دستگاه‌های اجرایی کشور می‌توانند با ارائه اقدامات علمی و پژوهشی خود در زمینه موضوعات مدیریتی یا در رابطه با حوزه‌های تخصصی عملکرد دستگاه متبوع از امتیازات ویژه‌ای برای تصدی پست‌های مدیریتی برخوردار گردند.» در تبصره ۲ الحاقی به ماده ۵ نیز مقرر شد: «تا پایان برنامه ششم توسعه نسبت مدیران زن در پست‌های مدیریتی به ۳۰ درصد افزایش یابد. سهم هر یک از دستگاه‌های اجرایی برای انتصاب مدیران زن با در نظر گرفتن شرایط و ویژگی‌های هر دستگاه، توسط سازمان اداری و استخدامی کشور و با هماهنگی دستگاه اجرایی ذی‌ربط تعیین و ابلاغ خواهد شد.»

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در ۱۳۹۹/۰۷/۲۹ با صدور دادنامه شماره ۹۳۶، اعمال چنین سهمیه‌هایی را برای زنان از مصادیق تبعیض ناروا قلمداد و آن‌ها را چنین ابطال کرد: «شورای عالی اداری که به موجب ماده ۵۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، مرجع تصویب دستورالعمل اجرایی فصل هشتم و شرایط تخصصی و عمومی پست‌های مدیریت حرفه‌ای و نحوه ارتقای مسیر شغلی است، اختیار ندارد خارج از چارچوب اصول شایستگی و فضای رقابتی اقدام به وضع مقرراتی نماید که طی آن برای بخشی از کارکنان دولت شامل زنان و جوانان به لحاظ جنسیت و یا سن، فراتر از مقررات قانون، امتیاز خاصی در نظر گیرد و در مقابل برای انتصاب برخی از کارکنان شاغل دولت به جهات مذکور و علی‌رغم وجود شایستگی و داشتن شرایط قانونی برای انتصاب در سمت‌های

مدیریتی، ممنوعیت و محدودیت ایجاد کند. بنابراین، مصوبه مورد شکایت به جهت تبعیض آمیز بودن و مغایرت با قانون... ابطال می‌شود».

گفتار سوم: سهمیه‌های استخدامی معلولان

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل بیست و هشتم تصریح می‌کند: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند». هم‌چنین دولت را مکلف می‌سازد که «با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». بنابراین، باید قائل به تکلیف دولت در فراهم آوردن زمینه اشتغال و استخدام معلولان در بخش عمومی شد. با توجه به وضعیت خاص این دسته از شهروندان و احتمال وجود رویکردی منفی به استخدام آنان، دولت باید در مقام اعمال سهمیه‌ها و امتیازات خاصی برای آنان برآید تا این فرصت شغلی از آنان سلب نشود و بتوانند از عدالت در استخدام برخوردار شوند. در این راستا، قانون برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور به منظور توسعه عدالت اجتماعی و ایجاد فرصت‌های برابر کوشیده است زمینه‌های لازم برای تأمین اشتغال این قشر را فراهم آورد. قانون برنامه دوم توسعه در بند ۹۶ بخش دوم بر ایجاد زمینه‌های اشتغال معلولان و جانبازان با توجه به قابلیت و توانایی‌های آنان تصریح کرده است. قانون برنامه چهارم نیز در ماده ۱۰۱ بخش سوم بر گسترش حمایت‌های اجتماعی از طریق توان بخشی معلولان و توان‌مندسازی آنان برای دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب تأکید ورزیده است.

علاوه بر قوانین برنامه، برخی قوانین خاص نیز درصدد حمایت از فرصت‌های استخدامی معلولان از طریق اعمال سهمیه استخدامی برآمده‌اند. در تبصره ۱ ماده واحده الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل موردنیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهدا (۱۳۶۴/۱۱/۰۳)، همه وزارت‌خانه‌ها، نهادهای انقلاب اسلامی، مؤسسات و شرکت‌ها و کارخانه‌های دولتی و بانک‌ها و شهرداری‌ها و دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند، مکلف شدند سه درصد از پرسنل مورد نیاز خود را از بین معلولان عادی (غیر از جانبازان جنگی) در مشاغل مناسب با رعایت مقررات مربوط و با هماهنگی سازمان بهزیستی تأمین کنند.

قانون جامع حمایت از حقوق معلولان که در پرتو سیاست‌های حمایتی قانون اساسی و قانون برنامه توسعه در ۱۳۸۳/۰۲/۱۶ به تصویب رسید، تلاش دیگری برای تأمین فرصت‌های برابر برای به‌کارگیری معلولان در مشاغل عمومی بود. در ماده ۷ این قانون مقرر شد که دولت موظف است برای ایجاد فرصت‌های شغلی برای افراد معلول، حداقل سه درصد از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی و کارگری) دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی و دیگر دستگاه‌هایی را که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، به افراد معلول واجد شرایط اختصاص دهد. هم‌چنین حداقل شصت درصد از پست‌های سازمانی تلفنچی (اپراتور تلفن) دستگاه‌ها، شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی به افراد نابینا و کم‌بینا و معلولان جسمی، حرکتی و حداقل شصت درصد از پست‌های سازمانی متصدی دفتری و ماشین‌نویسی دستگاه‌ها، شرکت‌ها و نهادهای عمومی به معلولان جسمی و حرکتی اختصاص پیدا کند. علاوه بر این، در تبصره‌های ماده ۷ مقرر شد: «کلیه وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی و انقلابی مجازند تا سقف مجوزهای استخدامی سالانه خود، افراد نابینا و ناشنوا و معلولین ضایعات نخاعی واجد شرایط را رأساً به صورت موردی و بدون برگزاری آزمون استخدامی به کار گیرند». هم‌چنین «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است سه درصد از مجوزهای استخدامی سالانه وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی را کسر و در اختیار سازمان بهزیستی کشور قرار دهد تا نسبت به برگزاری آزمون استخدامی اختصاصی برای معلولین واجد شرایط با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور اقدام و معلولین واجد شرایط پذیرفته‌شده را حسب مورد به دستگاه مربوطه معرفی نماید».

از نکات قابل تامل در این قانون، آوردن اندیشه تبعیض مثبت است. بر اساس این اندیشه، اقدامات ویژه حمایتی برای افراد معلول جهت وصول به برابری و جبران وضعیت‌های پیشین صورت می‌گیرد و ماده ۷ قانون جامع بر مبنای این تفکر شکل گرفته است. در بند الف ماده ۷ مذکور در راستای ایجاد برابری واقعی، سهمیه ۳ درصدی استخدام برای معلولان پیش‌بینی شده است.^۱

ماده ۱۰ قانون جدید حمایت از معلولین، گام مهمی در زمینه اشتغال معلولین برداشته است

۱. پروین، خیراله، حسن آبادی، مسعود، حق بر استخدام معلولان در دستگاه‌های اجرایی ایران با تأکید بر بررسی موردی

آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، ص ۱۴

با این حال هنوز، مهم‌ترین مشکل در زمینه استخدام معلولان، اجرا نشدن قانون و فراهم نبودن اعتباری است که در قانون مذکور به آن اشاره شده است.^۱

این مقررات به منظور ایجاد تضمین کافی برای اجرایی شدن سهمیه‌های استخدامی معلولان وضع شدند، اما تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و حکم مقرر در بند (ز) ماده ۴۲ این قانون که «داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند» را به عنوان یکی از شرایط عمومی استخدام برشمرده بود، سهمیه‌های استخدامی معلولان را دچار ابهام کرد. شعبه اول دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دادخواستی به طرفیت وزارت آموزش و پرورش و به خواسته الزام به احتساب ۳ درصد حق اولویت استخدامی برای معلولان در آزمون استخدامی معلمان، به موجب دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۰۶۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۸/۲۵ چنین رأی داد: «نظر به این‌که آزمون مورد نظر شاکی مربوط به استخدام پیمانی معلمان بوده است و مشتکی عنه اعلام داشته است که از جمله شرایط پذیرش داوطلبان در حرفه معلمی، سلامت جسمانی فرد برای استخدام است و مستنداً به بند (ز) ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری که نسبت به قانون استنادی شاکی، مؤخرالتصویب است، از جمله شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی، داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری است که موضوع استخدام و جذب نیروی انسانی است، علی‌هذا با توجه به مراتب مذکور و ماده ۱۲۷ قانون یادشده (قانون مدیریت خدمات کشوری) که قوانین مغایر با این قانون را لغو کرده است، حکم به رد شکایت مطروح صادر و اعلام می‌دارد.» این در حالی بود که شعبه چهارم دیوان عدالت اداری در رسیدگی به پرونده دیگری با خواسته مشابه به موجب دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۱۲۷۰ - ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ به وارد بودن شکایت رأی داد و پرونده برای صدور رأی وحدت رویه به هیئت عمومی دیوان ارسال شد.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۲۴ و ۲۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۸ اظهار داشت: «نظر به این‌که مطابق بند الف ماده ۷ قانون جامع حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۸۳/۰۲/۱۶، دولت موظف است برای ایجاد فرصت‌های شغلی افراد معلول حداقل ۳ درصد از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی، کارگری) دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها،

۱. پروین، خیراله، عارفی، محمدشعب، بررسی تطبیقی تبعیض مثبت در زمینه استخدام معلولان در حقوق ایران، آمریکا و

هند، مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال یازدهم، شماره ۱۴۰۱، ص ۱۱

مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی و دیگر دستگاه‌هایی را که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، به افراد معلول واجد شرایط اختصاص دهد و در ماده ۴۲ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۴/۰۸/۱۵ بر اجرای قانون پیش‌گفته تأکید شده است و احکام مذکور نیز در بند الف ماده ۹ قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور، مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۲۴ مورد تنفیذ واقع شده است، بنابراین، وزارت آموزش و پرورش مکلف بوده است ۳ درصد از سهمیه استخدامی معلمان در سال ۱۳۸۹ را به معلولان واجد شرایط اختصاص دهد. با توجه به مراتب، رأی شعبه چهارم دیوان عدالت اداری، صحیح و موافق مقررات است.»

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه دیگری به شماره ۲۲۴ و ۲۲۵ به تاریخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ بر رأی قبلی تأکید کرد و در دادنامه شماره ۹۰۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۳۰، اطلاق بخش‌نامه شماره ۱۳۸۹/۵/۲۱۰۳۴۳۰/۱۲۲ مدیرکل امور اداری و تشکیلات وزارت آموزش و پرورش را مغایر قانون تشخیص داد که برای استخدام معلولانی که مطابق بند «ز» ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، توانایی انجام کاری را دارند که بابت آن استخدام می‌شوند، ایجاد مانع کرده بود، در حالی که معلولیت آن‌ها تأثیری در ایفای حرفه معلمی ندارد. در مقررره مورد اعتراض بیان شده بود: «در خصوص لحاظ نمودن سهمیه سه درصد معلولان در آزمون استخدام پیمانی سال جاری اعلام می‌دارد: یکی از شرایط اصلی اشتغال در حرفه معلمی که به عنوان الگوی شخصیتی در محیط آموزشی و جامعه مطرح می‌باشد و در بند (ز) ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری صراحتاً به آن اشاره شده است، سلامت جسمانی فرد برای استخدام می‌باشد و به استناد ماده ۱۲۷ قانون مزبور، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون لغوگردیده است. بنابراین، امکان جذب این عزیزان به عنوان معلم میسر نمی‌باشد. ان شاء الله در ردیف‌های استخدامی مشاغل اداری، سهمیه مقرر اعمال خواهد شد.»

ابهام در مورد سهمیه استخدامی معلولان با رویه قضایی دیوان عدالت اداری مرتفع شد، اما قانون‌گذار در ۱۳۹۶/۱۲/۲۰ با تصویب قانونی جدید با عنوان «قانون حمایت از معلولان» و به موجب ماده ۱۵ آن، بار دیگر بر تکلیف دولت به اختصاص حداقل سه درصد از مجوزهای استخدامی (رسمی، پیمانی و کارگری) دستگاه‌های دولتی و عمومی اعم از وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای عمومی و انقلابی و دیگر دستگاه‌هایی که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، به افراد

دارای معلولیت واجد شرایط تأکید کرد. تنها تفاوت این بود که در بندهای (ت) و (ث) ماده ۱۱ قانون جدید، سهمیه ۶۰ درصدی از پست‌های سازمانی تلفنچی و متصدی دفتری و ماشین‌نویسی را به ۳۰ درصد تقلیل داد. البته در تبصره ماده ۱۱ تأکید شد که «کلیه وزارت‌خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی و انقلابی مجازند تا سقف مجوزهای استخدامی سالانه خود، افراد نابینا و ناشنوا و افراد دارای آسیب نخاعی واجد شرایط را با برگزاری آزمون اختصاصی جامعه معلولان به کار گیرند». برای تضمین اجرای سهمیه سه درصدی نیز در تبصره‌های ماده ۱۵ اولاً مقرر شد که «سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است نسبت به تخصیص این سهمیه استخدامی برای افراد دارای معلولیت اقدام و بر رعایت آن نظارت نماید». ثانیاً با مکلف کردن بالاترین مسئول دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی غیر دولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها به اجرای دقیق مفاد این ماده مقرر شد که «متخلفان حسب مورد با حکم مراجع ذیصلاح به مجازات تعزیری جزای نقدی درجه پنج تا هشت موضوع ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی، مصوب ۱۳۹۲/۰۲/۰۱، انفصال موقت یا دایم از خدمات عمومی، تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی و یا اخراج از نهاد یا سازمان متبوع محکوم میشوند».

گفتار چهارم: سهمیه استخدامی ایثارگران

تعیین معیارهای اولویت و انتخاب فرد اصلح بر اساس آن در نظام اداری کشور بسیار حایز اهمیت است. در سامانه اداری کشور ما برخی امتیازهای ویژه مبتنی بر قانون به جامعه رزمندگان و جانبازان و آزادگان اختصاص داده شده است. اما مبانی این امتیاز برای اغلب مردم روشن نیست. طرح این مبحث به این دلیل حایز اهمیت است که در صورت عدم تبیین مبانی اولویت‌ها، احتمال دارد شبهه تبعیض را در بعضی از کارکنان سازمان‌ها و اداراتی ایجاد کند که طبق قانون به ایثارگران خود اولویت می‌دهند و در نتیجه ممکن است به کاهش کارایی این کارکنان در وظایف سازمانی خود منجر شود.^۱

رخ دادن انقلاب اسلامی، دفاع مقدس و حوادث مختلف تروریستی موجب شد مردم در عرصه‌های مختلف، جلوه‌های ایثار و شهادت را تجربه کنند. تکریم از ایثار و از خودگذشتگی عزیزانی که

۱. عبدالهی نژاد، کریم و همکاران، مبانی فقهی اولویت استخدامی ایثارگران، مدیریت اسلامی، سال ۲۳، شماره ۴، ۱۳۹۴، ص ۱۷۶

جان خود را در طبق اخلاص نهادند و خانواده‌های محترمشان، قانون‌گذار را بر آن داشت تا بکوشد فرصت‌های شغلی برابر را برای ایثارگران و خانواده‌هایشان فراهم آورد که می‌توان به این موردها اشاره کرد: معافیت آن عده از معلولان انقلاب اسلامی ایران که قادر به کارند و خانواده شهدا و معلولان از شرایط بند «ج» ماده ۱۴ قانون استخدام کشوری به موجب قانون مصوب ۱۳۶۱/۰۶/۱۶ تا الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهدا طبق مصوبه ۱۳۶۴/۱۱/۰۳ مجلس شورای اسلامی و مصوبه شورای امور اداری و استخدامی کشور درباره معافیت مشمولان قانون استخدام جانبازان، اسرا و افراد خانواده‌های شهدا، جانبازان ازکارافتاده، اسرا 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 از امتحانات تخصصی و ورود آنان به دستگاه‌ها صرفاً از طریق گزینش اجرا شود.

قانون مدیریت خدمات کشوری هرچند برابری داوطلبان در ورود به استخدام دولتی را به عنوان اصل حاکم قرار داده است اما این اصل را در مورد ایثارگران و خانواده‌های آنها به سبب تبعیض مثبت مرعاندسته است و مطابق تبصره ۳ ماده ۴۲ قانون فوق، استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان بر اساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود که استثنایی بر اصل مزبور می‌باشد.^۱

با تصویب قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۷۴/۰۳/۳۱، دولت در ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۳ این قانون که در ۱۳۷۹/۰۸/۱۵ به تصویب رسید، مقرر داشت: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است نسبت به اختصاص تا پنج درصد از سهمیه استخدامی جانبازان در صورت داشتن شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های دولتی اقدام نماید.» بعدها و به موجب بند (و) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹، دایره وسیعی از سهمیه‌های استخدامی برای ایثارگران مقرر شد. طبق این بند و اصلاحات و الحاقات بعدی به این ماده، تمامی دستگاه‌ها مکلف شدند در چارچوب سهمیه‌های استخدامی و جای‌گزینی نیروهای خروجی خود، حداقل ۲۵ درصد نیازهای استخدامی خود را از میان جانبازان و آزادگان فاقد شغل و فرزندان و همسران شهدا و جانبازان ۲۵ درصد و بالاتر و فرزندان و همسران آزادگان یک سال و بالای

۱. سهرابلو، علی، لطفی، حسن، بومی‌گزینی در آزمون‌های استخدامی در پرتوی اصول حاکم بر استخدام در دستگاه‌های دولتی و قوانین موضوعه، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸، ص ۱۲۶

یک سال اسارت، تأمین و به استخدام آنان از محل مجوزهای مربوط و پست‌های بدون متصدی اقدام کنند. ۵ درصد سهمیه‌های استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آنان و فرزندان جانبازان زیر ۲۵ درصد و آزادگان کم‌تر از یک سال اسارت و خواهران و برادران شهدا اختصاص دهند. بنیاد شهید هم موظف شد در خصوص فرزندان شاهد و جانباز و آزاده، با اولویت فرزندان شاهد، سپس فرزندان جانبازان، بر اساس درصد جانبازی و فرزندان آزادگان بر اساس مدت اسارت اقدام کند. طبق تبصره ۳ بند یادشده، دستگاه‌های اجرایی پس از تعیین تکلیف سهمیه ایثارگران می‌توانند به جذب نیروهای انسانی مورد نیاز دستگاه خود اقدام کنند.

هم‌چنین در بند (ز) ماده ۴۴ با اصلاحات بعدی آن مقرر شد: «دانشگاه‌ها و مراکز و مؤسسات آموزشی و پژوهشی و وزارت خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلفند حداقل ده درصد اعضای هیئت علمی مورد نیاز خود را از بین جامعه ایثارگران شامل رزمندگان با بیش از شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه، جانبازان بالای بیست و پنج درصد، آزادگان بالای سه سال اسارت، همسران و فرزندان جانبازان بالای پنجاه درصد، همسران و فرزندان شهدا و فرزندان آزادگان با بیش از سه سال اسارت که دارای مدرک دکترای تخصصی مورد تأیید وزارت خانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌باشند، حسب مورد از طریق استخدام و یا موافقت با انتقال کارکنان دیگر دستگاه‌ها یا تبدیل وضعیت کارکنان غیر هیئت علمی، تأمین و از ابتدا، آنان را به صورت عضو هیئت علمی رسمی قطعی با احتساب سوابق آموزشی، پژوهشی و اجرایی مرتبط و تأثیر آن در پایه و مرتبه علمی بدون الزام به رعایت شرط سنی و آزمون استخدام نمایند».

این بند از ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم بعدها به موجب بند ۶۰۸ قانون فهرست قوانین و احکام نامعتبر در حوزه سلامت، مصوب ۱۳۹۹/۰۸/۰۵، منسوخ اعلام شد. با این حال، حکم مقرر در بند (و) ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم، جای خود را به ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران داد که طبق آن، همه دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون مکلف شدند «حداقل بیست و پنج درصد از نیازهای استخدامی و تأمین نیروهای مورد نیاز خود را که وفق ضوابط و مجوزهای مربوط و جای‌گزینی نیروهای خروجی خود اخذ می‌نمایند، به خانواده‌های شاهد، جانبازان و آزادگان، همسر

و فرزندان شهدا و جانبازان بیست و پنج درصد و بالاتر، فرزندان و همسران آزادگان يك سال و بالای يك سال اسارت، اسرا و خواهر و برادر شاهد اختصاص دهند و پنج درصد سهمیه استخدامی را نیز به رزمندگان با سابقه حداقل شش ماه حضور داوطلبانه در جبهه‌ها و همسر و فرزندان آن‌ها و فرزندان جانبازان زیر بیست و پنج درصد و آزادگان کم‌تر از يك سال اسارت اختصاص دهند.» البته این حکم به موجب بند (ذ) ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه اصلاح و مقرر شد که در مدت اجرای این برنامه عبارت «اعم از رسمی، پیمانی، قراردادی و شرکتی» بعد از عبارت «تأمین نیروهای مورد نیاز خود را» اضافه شود.

در رویه قضایی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به مغایرت مصوبات راجع به سهمیه‌های استخدامی ایثارگران با اصل برابری فرصت‌ها اشاره نشده است. با این حال، در رأی وحدت رویه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۱ بر تفسیر و اجرای بند (ذ) ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه «با توجه به قیود و شرایط» ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی ایثارگران تأکید شده است. به این ترتیب، اعمال تبصره ۱ بند (ذ) ماده ۸۷ قانون برنامه ششم مبنی بر تبدیل وضعیت استخدامی مشمولان این ماده به رسمی قطعی حداکثر پس از سه ماه شامل ایثارگرانی قلمداد شده است که «مستند به ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران با رعایت سهمیه، ضوابط و مجوزهای مربوط از جمله شرکت در آزمون به استخدام دستگاه درآمده باشند و چنان چه وضعیت استخدامی آن‌ها به صورت پیمانی یا رسمی آزمایشی باشد، ظرف سه ماه به قطعی تبدیل شود. بنابراین، این حکم شامل ایثارگرانی که به کارگیری آن‌ها به صورت قراردادی و غیر استخدامی بوده است، نمی‌شود.»

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری طبق دادنامه شماره ۱۸۴۹ تا ۱۸۵۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ و به طور مشابهی، دادنامه شماره ۱۴۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۶، «شرایط و مقررات عمومی حاکم از جمله ماده ۴۱ و ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، ورود به خدمت در دستگاه‌های اجرایی را صرفاً بر اساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها و از طریق آزمون عمومی اجازه داده است که در اعمال سهمیه استخدامی بین مشمولین ماده ۲۱ مذکور لازم است رعایت شود.» بر همین اساس، هیئت عمومی دیوان در فراز دیگری از رأی وحدت رویه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۱ مقرر داشته است: «الزام به استخدام نیروهای قراردادی شاغل در دستگاه‌های دولتی بدون رعایت مقررات و مجوز استخدامی که در ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به

ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲ به آن موکول شده است، از جمله عدم شرکت در آزمون و عدم رقابت با سایر ایثارگران متقاضی استخدام به منزله نادیده گرفتن حکم ماده قانونی مذکور و بسیاری از اصول و مقررات حاکم بر استخدام دولتی و آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است و عملاً موجبات تقلب نسبت به قانون و ایجاد تبعیض استخدامی در بین ایثارگران و زمینه سوء استفاده در دستگاه‌های اجرایی را فراهم خواهد کرد».

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری درباره اعمال اولویت در شیوه برخورداری از سهمیه ایثارگران مقرر در ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز در دادنامه شماره ۱۳۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۰ اعلام داشت: «در این ماده قانونی در چارچوب سهمیه استخدامی ایثارگران، مبنایی برای اولویت قائل شدن برای برخی از مشمولین سهمیه ایثارگری ۲۵ درصدی نسبت به سایر ایثارگران مشمول سهمیه مذکور ملاحظه نمی‌شود و رأی شماره ۵۳۸-۱۳۹۶/۰۶/۰۷-هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مؤید این امر می‌باشد و هیئت وزیران نیز تاکنون مستند به ماده ۷۵ قانون مذکور، آیین‌نامه‌ای در این خصوص تصویب نکرده است» و بر این اساس، هیئت عمومی تبصره ۲ بند ۱۴ مقرره مورد شکایت که «استفاده از سهمیه استخدامی ایثارگران را اولویت‌بندی نموده» بود، ابطال کرد.

نتیجه‌گیری

بخش قابل توجهی از مجوزهای استخدامی کشور به سهمیه‌های متعدد استخدامی اختصاص یافته است. سهمیه‌های استخدامی در ذات خود، مؤید شناسایی گونه‌ای از نابرابری هستند و بر خلاف بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به نظر می‌رسند که بر برابری فرصت‌ها تأکید دارند. البته این موردها تا جایی که مبتنی بر تقویت اقشار آسیب‌دیده و ارتقای آن‌ها به سطح برابر با دیگران باشند، می‌توانند موجه قلمداد شوند. پشتوانه وضع هر نوع سهمیه، اولویت و امتیاز در ورود به خدمت، هم‌چنان‌که در دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به آن اشاره شده، باید «علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب» باشد که وجود آن نابرابری را روا سازد.

شکل‌گیری نظام استخدامی بخش عمومی برای عرضه «خدمت عمومی» به شهروندان است. با توجه به تقدم منافع عمومی جامعه بر منافع خصوصی اشخاص، هر گونه سهمیه و اولویت قائل

شدن برای استخدام در بخش عمومی باید با ملاحظه این امر باشد که مستخدمین و نیروی انسانی شاغل در دستگاه‌های اجرایی بتوانند خدمت عمومی را به بهترین صورت عرضه کنند. پس باید شایسته‌ترین افراد در دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته شوند تا طبق بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، «نظام اداری صحیح» شکل گیرد، نه این که بنا به هر دلیلی، منافع عمومی جامعه نادیده گرفته شود و افرادی وارد بدنه اداری کشور شوند که نظام اداری را به قهقرا بکشانند و اصل شایسته‌گزینی را مخدوش کنند.

با این رویکرد، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه قضایی خود، حتی در جایی که اعمال سهمیه‌ها مبتنی بر قانون بوده و به ناگزیر نمی‌توانسته درباره مطابقت یا مغایرت آن‌ها با اصل برابری فرصت‌ها اظهار نظر خاصی داشته باشد، تلاش کرده است اعمال این سهمیه‌ها را به گونه‌ای تفسیر کند که در راستای اصل برابری فرصت‌ها قرار گیرد. البته هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رویه خود، در مواردی که اعمال سهمیه‌ها مبتنی بر مقررات بوده، اعمال آن‌ها را در صورتی پذیرفته که راه بر امکان استفاده از نیروهای غیر سهمیه‌ای بسته نشود و در تفسیر خود از عللی که می‌تواند هر گونه نابرابری با اعمال سهمیه را توجیه کند، بسیار مضیق عمل کرده است. اعمال سهمیه بومی‌گزینی را نیز در صورتی پذیرفته که این سهمیه از یک سو، افراد غیر بومی را از فرصت‌های شغلی در مناطق مورد نظر محروم نسازد و از سوی دیگر، افراد بومی را هم از فرصت‌های شغلی در دیگر مناطق محروم نکند، به ویژه اگر اعمال این سهمیه‌ها در مناطق محروم باشند.

بر این اساس، چنان که در فرضیه بیان شد، دیوان عدالت اداری، رویه خود را بیش‌تر بر سازگاری سهمیه‌های استخدامی با قانون بنا نهاده است. با این حال، در رسیدگی به سهمیه‌های استخدامی موجود، رعایت اصل برابری فرصت‌ها را نادیده نگرفته و حتی در مورد اعمال سهمیه استخدامی ایثارگران به گونه‌ای تفسیر کرده که با برگزاری آزمون، اصل شایسته‌گزینی هم‌چنان ملاک عمل در پذیرش نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی باشد.

فهرست منابع:

کتاب و مقالات:

- امامی، محمد؛ استوارسنگری، کورش، حقوق اداری، تهران، نشرمیزان، جلد اول، چاپ اول، ۱۳۹۰.
- پروین، خیراله، حسن آبادی، مسعود، حق بر استخدام معلولان در دستگاه‌های اجرایی ایران با تأکید بر بررسی موردی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.
- پروین، خیراله، عارفی، محمدشعیب، بررسی تطبیقی تبعیض مثبت در زمینه استخدام معلولان در حقوق ایران، آمریکا و هند، مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال یازدهم، شماره ۲۴، ۱۴۰۱.
- پناهی، حسین و دیگران، «تأثیر نابرابری جنسیتی در آموزش بر رشد اقتصادی ایران». فصلنامه اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۰.
- سهرابلو، علی، لطفی، حسن، بومی‌گزینی در آزمون‌های استخدامی در پرتوی اصول حاکم بر استخدام در دستگاه‌های دولتی و قوانین موضوعه، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۸، ۱۳۹۸.
- عبدالهی نژاد، کریم و همکاران، مبانی فقهی اولویت استخدامی ایثارگران، مدیریت اسلامی، سال ۲۳، شماره ۴، ۱۳۹۴.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱۲۵۸۹، تهران، ۱۳۹۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «عدالت اداری و استخدامی در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل: ۱۲۵۸۹، تهران، ۱۳۹۱.
- هداوند، مهدی و دیگران، اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری، تهران، خرسندی، ۱۳۹۱.

آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری:

دادنامه شماره ۱۵۴ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

- دادنامه شماره ۷۵۱ مورخ ۱۳۸۴/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۲۶۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۳۵۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۰ نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۳۵۵ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۱۶۲۷ تا ۱۶۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۶۲۷ تا ۱۶۲۹ مورخ ۱۳۹۷/۰۷/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۱۸۴۹ تا ۱۸۵۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۸۶۵ و ۱۸۶۶ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۰۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۹۱۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۱۹۱۹ مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۲۰۷۳ تا ۲۰۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۲۰۷۳ تا ۲۰۸۱ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۳۰، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۲۲۴ و ۲۲۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۴/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۲۳۵۸ و ۲۳۵۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۲۴ و ۲۵ مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۲۴۲۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
- دادنامه شماره ۷۲۰ مورخ ۱۳۸۶/۰۸/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۰۱۰۰۶۹۲ مورخ ۱۳۸۹/۸/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۸۹۰۹۹۷۰۹۰۰۴۰۱۲۷۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۹۰۳ مورخ ۱۳۹۱/۱۱/۳۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

دادنامه شماره ۹۳۶ مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.



Pathology of enlistment quotas from the point of view of the principle of equal opportunities Relying on the procedure of the General Board of the Administrative Court of Justice

Mohammad Esmaili¹

Morteza Nejabatkhah²

Ali Akbar Gorji Azandaryani³

Abstract

Employing competent and capable forces in a fair and equal process is a necessary condition for the realization of the desired administration and optimal performance of public services, which is realized through the implementation and recognition of the principle of equality of opportunities and employment justice. These principles have been recognized in the third and twenty-eighth principles of the Constitution and Article (41) of the Civil Service Management Law. The contrast of employment quotas in public jobs with the principle of equal opportunities in entering the service is the subject of this article, and in this article it is discussed that according to the judicial approach of the General Board of the Administrative Justice Court, in what way employment quotas in entering public jobs contradict The concept of employment justice and the principle of equal opportunities? Although the expansion of quotas, especially towards the martyrs, as well as the selection of localities, is the dominant practice of the legislator in recent years; But the findings of the research indicate that according to the procedure of the General Board of the Court, it can be concluded that the establishment of any type of quota should be based on strong grounds and arguments that justify the difference in treatment in order to reduce inequalities and in line with the public interest. Every quota should be interpreted narrowly so as not to restrict the way to equal opportunities in employment.

Keywords: Employment, employment quota, equal opportunities, employment justice, Article (41) of the Civil Service Management Law.

1. PhD student, Department of Public Law, Islamic Azad University, North Tehran Branch; Tehran Iran, esmaeil.amirhosseini94@gmail.com

2. Associate Professor and Faculty Member of the Department of Law, School of Law and Political Science, University of Mazandaran, m.nejabatkhah@gmail.com

3. , Associate Prof., Department of Public Law, Faculty of Law, University of Shahid Beheshti, Tehran, Iran (Corresponding Author), gorji110@yahoo.fr