



معاونت پژوهش‌های  
کاربردی

سند

نظرات استدلالی

طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون  
برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری  
اسلامی ایران

شماره مسلسل: ۱۴۰۲۰۲۳۱

تاریخ: ۱۴۰۲/۰۲/۳۱

باسمه تعالی

# نظرات استدلالی شورای نگهبان

در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع  
ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه  
اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری  
اسلامی ایران

تاریخ تصویب: ۱۴۰۱/۱۲/۰۱

کد گزارش: ۱۴۰۲۰۲۰۹

تاریخ نظر شورای نگهبان: ۱۴۰۱/۱۲/۲۴



پژوهشکده شورای نگهبان

## طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

### درباره‌ی مصوبه

طرح «ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» که ابتدا طرح «ساماندهی استخدام کارکنان دولت» نام داشت، در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۸ اعلام وصول و جهت طی مراحل قانونی به هیئت رئیسه‌ی مجلس تقدیم شد.

این طرح جهت بررسی کارشناسی به کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی ارجاع شد. این کمیسیون پس از بحث و تبادل نظر، در تاریخ ۱۴۰۰/۱۰/۱۲ با اصلاحاتی در عنوان و متن طرح، آن را به تصویب رساند و گزارش خود را تقدیم صحن علنی مجلس کرد.

در نهایت این طرح در تاریخ ۱۴۰۱/۱۲/۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه‌ی شماره ۲۰۰/۱۱۲۹۳۶ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۶ برای طی مراحل قانونی مقرر در اصل (۹۴) قانون اساسی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان با بررسی این مصوبه در جلسه‌ی مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۳، مفاد آن را در مواردی مغایر با قانون اساسی و در برخی موارد واجد ابهام تشخیص داد و نظر خود در این خصوص را طی نامه‌ی شماره ۱۰۲/۳۶۱۶۷ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۴ به مجلس شورای اسلامی اعلام کرد.

«نظرات استدلالی شورای نگهبان در خصوص طرح ساماندهی کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»  
ماده واحده-

از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، به‌کارگیری هر نوع نیروی انسانی تحت هر عنوان به صورت مستمر و تمام‌وقت در تمامی دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴<sup>۱</sup> با اصلاحات و الحاقات بعدی و سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه و وابسته به آنها، صرفاً از طریق انتشار آگهی عمومی، برگزاری آزمون به صورت متمرکز در کل کشور و با طی مراحل گزینش می‌باشد.

## ▪ دیدگاه ابهام

الف) مجلس شورای اسلامی در ماده واحده مقرر کرده است «به‌کارگیری» هر نوع نیروی انسانی

۱. ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۲۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان تجمیع کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی‌فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید، به نحوی که میزان ناخالص پرداختی به هر یک از افراد فوق مشخص شود و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم فراهم شود. وزارت اطلاعات، نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی ایران از شمول این حکم مستثنی هستند. اجرای این حکم در خصوص بنگاه‌های اقتصادی متعلق به وزارت اطلاعات، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح تنها با مصوبه شورای عالی امنیت ملی مجاز خواهد بود...»

تمام وقت در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) از طریق آزمون به عمل آید. اما مفهوم «به‌کارگیری» از دو منظر واجد ابهام است: اولاً روشن نیست مقصود قانون‌گذار از این واژه، معنای لغوی آن بوده است و شامل هر نوع به‌کارگیری اعم از استخدام رسمی، استخدام پیمانی، به‌کارگیری قراردادی، کار معین و ... می‌شود یا با توجه به ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۱</sup> مقصود از «به‌کارگیری»، مفهومی در برابر «استخدام» بوده است؛ چرا که مطابق ماده‌ی فوق، تنها دو نوع «رسمی» و «پیمانی» تحت عنوان «استخدام» قابل تصور است. ثانیاً مشخص نیست مقصود مقنن از این مفهوم، تنها شامل موارد مستقیم به‌کارگیری همچون قرارداد کار معین می‌شود یا به‌کارگیری‌های غیرمستقیم همچون استخدام‌های با واسطه شرکت‌های تأمین نیرو را نیز دربرمی‌گیرد. بنابراین عبارت «به‌کارگیری» در صدر ماده واحده از دو جهت پیش‌گفته دارای ابهام است.

ب) منطبق بر حکم ماده واحده، به‌کارگیری هر نوع نیروی انسانی تحت هر عنوان «به صورت مستمر» و تمام وقت در دستگاه‌های ذکرشده باید صرفاً از طریق آزمون صورت پذیرد. اما نظر به اینکه در ادبیات تقنینی حوزه اداری و استخدامی کشور، مفهوم به‌کارگیری «مستمر» فاقد تعریف قانونی است، حکم ماده واحده از این حیث واجد ابهام است. چه اینکه برای مثال روشن نیست به‌کارگیری تمام‌وقت یک نیرو برای یک قرارداد شش ماهه یا یک ساله همچون ایجاد یک سامانه‌ی الکترونیک، مستمر محسوب می‌شود یا خیر. در نتیجه باید ملاک مستمر محسوب شدن به‌کارگیری نیروی انسانی از سوی قانون‌گذار تبیین شود.

### ■ توضیح تذکر

مطابق حکم ذیل ماده واحده، برگزاری آزمون جهت به‌کارگیری نیرو در دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹)، باید «به صورت متمرکز در کل کشور» اجرا شود. اما شایسته است جهت روشن‌تر شدن نحوه‌ی اجرای حکم فوق و عدم بروز تفاسیر مختلف در اجرا، مراد مقنن از

۱. ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک: «ماده ۴۵- از تاریخ تصویب

این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش ذیل انجام می‌پذیرد:

الف- استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی.

ب- استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

تبصره ۱- ...»

عبارت «به صورت متمرکز در کل کشور» روشن تر شود. برای مثال آیا به‌کارگیری نیرو برای دستگاه‌های اجرایی مختلف (وزارت آموزش و پرورش و سازمان برنامه و ...) باید از طریق یک آزمون صورت گیرد یا امکان برگزاری آزمون سراسری برای هر یک از دستگاه‌ها (برای مثال آزمون استخدامی وزارت آموزش و پرورش) وجود دارد. همچنین این آزمون باید یکبار در سال و به صورت متمرکز در کل کشور برگزار شود یا ممکن است به صورت موردی (برای مثال برای استخدام چند پرستار در استان هرمزگان) در استان‌ها یا حتی چند بار در سال به صورت سراسری نیز برگزار شود. بنابراین شایسته است عبارت «به صورت متمرکز در کل کشور» به نحو روشن‌تری بیان شود.

### ■ نظر شورای نگهبان

۱- در ماده واحده،

۱-۱- منظور از واژه «به‌کارگیری»، از این جهت که شامل استخدام‌های رسمی و پیمانی و شامل به‌کارگیری مستقیم و غیرمستقیم نیروی انسانی می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۲-۱- منظور از واژه «مستمر»، با توجه به عدم تعریف قانونی و روشن نبودن مصادیق آن، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: ۱- در ماده واحده، مقصود از عبارت «متمرکز در کل کشور» تبیین گردد.

\* \* \*

ماده واحده - ...

تبصره ۱- از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، انعقاد هر نوع قرارداد توسط دستگاه‌های موضوع این قانون به‌منظور تأمین نیروی انسانی با شرکت‌ها و اشخاص حقوقی غیردولتی ممنوع می‌باشد.

### ■ دیدگاه مغایرت

مجلس شورای اسلامی در تبصره (۱)، به صورت مطلق دستگاه‌های اجرایی را از تأمین نیرو از طریق شرکت‌ها و اشخاص حقوقی غیردولتی (استخدام شرکتی) منع کرده است. این اطلاق مغایر با نظام اداری صحیح و بند (۱۰) اصل (۳) قانون اساسی است؛ توضیح اینک در

مواردی ممکن است مصلحت دستگاه اجرایی از جهت مالی یا مدیریتی (برای مثال افزودن نیروی جدید و مدیریت آن منجر به اشتغال بیشتر مدیران به امور جاری دستگاه و کاستن از توجه مأموریت‌های اصلی خواهد شد) اقتضا کند که برخی از امور غیرحاکمیتی همچون طبخ غذا برای کارکنان یا باغبانی محوطه‌ی دستگاه را به شرکتی واگذار کند تا این شرکت از طریق نیروی انسانی مورد نیاز به تعهد خود وفا کند. در این قبیل موارد وضع ممنوعیت برای دستگاه و الزام مدیران آن به به‌کارگیری مستقیم نیروها مغایر با نظام اداری صحیح است.

### ■ نظر شورای نگهبان

۲- اطلاق حکم تبصره (۱)، در خصوص ممنوعیت مطلق انعقاد قراردادهای مذکور، مغایر بند (۱۰) اصل سوم قانون اساسی شناخته شد.

\*\*\*

ماده واحده- ...

تبصره ۲- دستگاه‌های موضوع ماده (۲۹) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران موظفند ظرف حداکثر شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، با نیروهای شاغل که در دستگاه‌های مربوطه به صورت تمام‌وقت یا پاره‌وقت مشغول به کار بوده و دارای حداقل دو سال سابقه خدمت مستمر و بیمه‌پردازی می‌باشند، قرارداد کار معین منعقد نمایند. ...

### ■ دیدگاه ابهام

الف) در این تبصره، دستگاه‌های مذکور ملزم شده‌اند با «نیروهای شاغلی که در دستگاه‌های مربوطه مشغول به کار بوده‌اند»، تحت شرایطی قرارداد مستقیم کار معین منعقد کنند. اکنون روشن نیست مقصود مقنن از عبارت «نیروهای شاغل در دستگاه»، تنها نیروهایی است که مستقیماً با دستگاه ارتباط استخدامی دارند و از جهت قانونی شاغل در آن دستگاه اجرایی محسوب می‌شوند یا با توجه به هدف اعلامی این مصوبه، مقصود نیروهای شرکتی هستند که تنها محل خدمت آنها دستگاه اجرایی است و با توجه به عدم ارتباط استخدامی با دستگاه، از جهت قانونی شاغل در شرکت خصوصی تلقی می‌شوند. بنابراین عبارت «نیروهای

شاغلی که در دستگاه‌های مربوطه مشغول به کار بوده‌اند» از جهت دایره‌ی شمول آن، موجد ابهام است و لازم است متناسب با مقصود مقنن تبیین شود.

ب) در این تبصره، شرط بهره‌مندی از حکم مذکور مبنی بر الزام دستگاه به انعقاد قرارداد کار معین با نیروهای شاغل، دارا بودن حداقل دو سال سابقه خدمت مستمر و «بیمه‌پردازی» شمرده شده است. تقیید این حکم به لزوم دو سال «بیمه‌پردازی»، از این حیث که در مواردی که کارگر قصوری در عدم واریز حق بیمه نداشته است و صرفاً کارفرما با تخلف از تکلیف قانونی خود حق بیمه را واریز نکرده است، چگونه عمل خواهد شد، دارای ابهام است. چه اینکه در این قبیل موارد، قصوری متوجه کارگر نبوده است و محرومیت وی از انعقاد قرارداد کار معین با دستگاه بلاوجه است.

ج) همان‌طور که در بند (ب) دیدگاه ابهام ماده واحده به تفصیل بیان شد، مفهوم کار یا خدمت «مستمر» فاقد تعریف قانونی است. بنابراین عبارت «سابقه خدمت مستمر» در این تبصره نیز واجد ابهام است.

د) همان‌طور که در بند (الف) دیدگاه ابهام ماده واحده و بند (الف) دیدگاه ابهام این تبصره به نحو مبسوط بیان شد، دایره‌ی مشمولان این مصوبه از این حیث که به صورت دقیق شامل چه نیروهایی می‌شود، روشن نیست. در وضعیت کنونی، طبعاً امکان ارزیابی اینکه اجرای این طرح موجب تحمیل بار مالی بر دولت می‌شود نیز وجود ندارد. بنابراین مصوبه‌ی حاضر از حیث مغایرت یا عدم مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی دارای ابهام است. چه اینکه طرح‌های قانونی نباید منجر به تحمیل بار مالی جبران‌نشده بر دولت شود.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۳- در تبصره (۲)،

۳-۱- منظور از عبارت «نیروهای شاغل» از این جهت که شامل نیروهایی که در استخدام دستگاه هستند و یا به صورت غیرمستقیم در دستگاه مشغول هستند می‌شود یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۲- در خصوص ملاک دانستن سابقه بیمه‌پردازی، از این جهت که روشن نیست



چنانچه کارفرما، در بیمه‌پردازی اشخاص قصور داشته است، تکلیف اشخاص مشمول این تبصره چه خواهد بود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۳-۳- منظور از «خدمت مستمر» مذکور با توجه به عدم تعریف قانونی ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

۴-۳- با توجه به ابهامات مصوبه از جمله دامنه شمول مصادیق آن، اظهار نظر در خصوص بار مالی پس از رفع ابهامات مذکور صورت خواهد گرفت.

\* \* \*

ماده واحده- ...

تبصره ۳- منظور از قرارداد کار معین در این قانون، قراردادی است که به صورت سالانه توسط دستگاه یا سازمان مربوطه برای انجام کار معینی با مستخدم منعقد می‌شود و تابع ضوابط و مقررات قانون کار می‌باشد. تمدید قرارداد مذکور برای سنوات آتی به شرط تأیید گزینش بلامانع است.

## ▪ دیدگاه ابهام

مجلس شورای اسلامی به موجب این تبصره، «قرارداد کار معین» را تنها تابع ضوابط قانون کار مقرر کرده است. از طرفی، مطابق ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری،<sup>۱</sup> به‌کارگیری نیرو تحت عنوان قرارداد کار معین «در سقف پست‌های سازمانی مصوب» و «مجوزهای استخدامی» امکان‌پذیر است. در نتیجه نسبت حکم تبصره (۳) با ماده (۱۲۴) واجد ابهام است. چه اینکه در وضع کنونی، نیروهای شرکتی رابطه‌ی استخدامی مستقیم با دستگاه اجرایی ندارد و در نتیجه پست سازمانی نیز برای آنها تعریف نشده است، حال روشن نیست به‌کارگیری آنها در قالب قرارداد کار معین با توجه به شروط مذکور از جمله تکمیل بودن ظرفیت پست‌های سازمانی دستگاه و در

---

۱. ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک: «ماده ۱۲۴- به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.

مواردی عدم وجود مجوزهای استخدامی جدید چگونه خواهد بود.

### ▪ توضیح تذکر

شایسته است عبارت «مستخدم» در این تبصره به عبارت دیگری همچون «شخص به‌کارگرفته شده» یا «شخص به‌کارگیری شده» اصلاح شود؛ چرا که مفهوم «مستخدم» مطابق ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، تنها در خصوص استخدام‌های رسمی و پیمانی صدق می‌کند.

### ▪ نظر شورای نگهبان

۴- در تبصره (۳)، با توجه به سازوکار پیش‌بینی شده از این جهت که روشن نیست، در به‌کارگیری نیروهای کار معین مذکور، ضوابط ماده (۱۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله محدودیت‌های مربوط به پست سازمانی رعایت خواهد شد یا خیر، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

تذکر: ۲- در تبصره (۳)، عبارت «مستخدم» اصلاح شود.

\* \* \*

ماده واحده- ...

تبصره ۴- سوابق تمام وقت اعم از دولتی و غیردولتی آن دسته از کارکنانی که در دستگاه‌های موضوع این قانون، استخدام یا به‌کارگیری می‌شوند، مشروط به پرداخت کسور مربوط، بر اساس دستورالعملی که ظرف شش ماه توسط سازمان اداری و استخدامی کشور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به عنوان سابقه، جهت بازنشستگی لحاظ می‌گردد.

### ▪ دیدگاه ابهام

مطابق حکم این مقرر، سوابق «تمام وقت» کارکنانی که به موجب این مصوبه در دستگاه‌های اجرایی به‌کارگیری می‌شوند، در سوابق بازنشستگی آنها لحاظ خواهد شد. حال روشن نیست مقصود مقنن از عبارت سوابق «تمام وقت»، عدم احتساب سوابق اشتغال پاره‌وقت اشخاص است (چه اینکه ممکن است فردی برای مثال ۱۵ سال سابقه خدمت پاره وقت در یک دستگاه اجرایی داشته باشد) یا منظور مجلس شورای اسلامی آن بوده است که

سوابق پاره‌وقت نیز با ملاک تمام‌وقت محاسبه شود برای مثال شخصی که دو سال سابقه پاره‌وقت به صورت ۲۲ ساعت در هفته (نیمی از موظفی ۴۴ ساعتی) دارد، یک سال سابقه برای وی لحاظ شود. بنابراین عبارت «تمام‌وقت» در این حکم موجد ابهام است.

### ■ نظر شورای نگهبان

۵- در تبصره (۴)، از این جهت که آیا مقصود از «سوابق تمام‌وقت» آن است که صرفاً کسانی که به صورت تمام‌وقت اشتغال داشته‌اند مشمول این تبصره خواهند بود و یا منظور آن است که سوابق پاره‌وقت نیز به معیار تمام‌وقت محاسبه شده و اعمال می‌شود، ابهام دارد؛ پس از رفع ابهام اظهار نظر خواهد شد.

مقام معظم رهبری حضرت آیت الله خامنه‌ای مدظله العالی

«... شما استدلال دارید، اما این استدلال برای مجلس، گاهی معلوم نیست، گاهی برای مجمع تشخیص هم درست معلوم نیست، ... در حالی که خوب است در متن آن حکم اشاره‌ای به استدلال بشود و در یک محل جداگانه آن استدلال به تفصیل نوشته بشود.»

در دیدار با اعضای شورای نگهبان (۱۳۷۹/۴/۲۸)

تهران | خیابان شهید بهشتی  
خیابان سرافراز | کوچه پنجم | پلاک ۱۱

[www.ccri.ac.ir](http://www.ccri.ac.ir)

کد پستی ۱۵۹۷۸۵۶۱۱۳  
دبیرخانه ۰۲۱۸۸۵۳۳۴۲۲



پژوهشکده شورای نگهبان