

تحلیلی بر جایگاه حق اشتغال جوانان در قانون اساسی و اسناد فرادستی توسعه ملی

جعفر سطوتی^۱

علی اکبر گرجی ازندریانی^۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۳/۲۰

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۷/۴/۲۷

حق اشتغال جوانان از جمله حقوقی است که در زمره حقوق اقتصادی و اجتماعی قرار می‌گیرد و در بسیاری از اسناد حقوق بین‌الملل از جمله اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، برنامه عمل جهانی برای جوانان تا سال ۲۰۰۰ و پس از آن و سایر اسناد حقوق بین‌المللی در زمینه توسعه و جوانان مورد توجه قرار گرفته است. این حق در عمده اسناد حقوق داخلی شامل قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و مصوبات سایر نهادها و مراجع حقوقی ذی‌صلاح نیز مورد توجه قرار گرفته و از جایگاه مشخصی در نظام حقوقی کشور برخوردار است.

در این مقاله که یک پژوهش کاربردی بوده و با روش اسنادی انجام شده است، موضوع جایگاه حق اشتغال جوانان به طور خاص فقط در بخشی از نظام حقوقی ایران شامل قانون اساسی و اسناد فرادستی توسعه کشور مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. هدف تحقیق نیز شناسایی وضعیت حق اشتغال جوانان در این بخش از نظام حقوقی و ارائه راهکارهایی برای نیل به الگوی مطلوب می‌باشد.

از جمله یافته‌های تحقیق می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- حق اشتغال جوانان در قانون اساسی ایران به نحو شایسته مورد شناسایی قرار گرفته و در مقایسه با قانون اساسی سایر کشورها به طور کامل بیان شده است.

۲- حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی نظام نیز مورد توجه قرار گرفته است و در این سطح از مقررات خلاء حقوقی نداریم.

^۱ دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس بین‌المللی کیش، دانشگاه تهران، کیش، ایران (نویسنده مسئول) E-mail: J.setvati@msy.gov.ir

^۲ دانشیار، حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

۳- حق اشتغال جوانان در قالب احکام پیش‌بینی شده در قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه در انطباق با سیاست‌های کلی نظام مورد توجه قرار گرفته است، اما در ارائه راهکارهای قانونی که به تحقق این حق کمک نماید برخی از راهکارها از جمله ارتقای اشتغال‌پذیری و حمایت از سرمایه‌گذاری خطر پذیر مغفول واقع شده که شایسته بود در این قانون تصریح گردد.

واژگان کلیدی: جوانان، حق اشتغال، قانون اساسی و اسناد فرادستی توسعه ملی

مقدمه

اگر تحولات اجتماعی قرن بیستم را مورد مطالعه و مذاقه قرار دهیم، متوجه این نکته خواهیم شد که به موازات شیوع و استمرار پدیده‌هایی همچون شهرنشینی و صنعتی شدن که محصول مدرنیته بوده‌اند، پدیده یا مقوله‌ای با عنوان جوان و جوانی نیز مطرح می‌شود. تغییرات در نظام آموزشی و نظام تولید که منجر به طولانی شدن دوران تحصیل و آموزش و تأخیر در اشتغال و تشکیل خانواده شد موجب شکل‌گیری مفهوم جدیدی از جوان و جوانی در نزد اندیشمندان و برنامه‌ریزان اجتماعی شد و این تغییرات تا پایان قرن بیستم ادامه داشته و تا به امروز که به تعبیر برخی از متخصصان و نظریه‌پردازان مطالعات اجتماعی و فرهنگی، دوران مدرنیته متأخر یا پسامدرن است، نیز استمرار یافته است.

امروزه در عمده کشورهای در حال توسعه از جمله ایران، مقوله جوانان به عنوان یک مقوله اجتماعی به رسمیت شناخته شده است و بیشتر اندیشمندان و متخصصان علوم اجتماعی اقدام به اجرای طرح‌ها و مطالعات میان رشته‌ای برای شناخت و تحلیل هر چه بهتر مسائل جوانان نموده‌اند. همراستا با کارهای مطالعاتی و پژوهشی میان رشته‌ای، سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان نیز مقوله جوانان را به عنوان یک مقوله خاص به رسمیت شناخته و متناسب با ویژگی‌های خاص این موضوع اقدام به وضع و یا اصلاح قوانین و مقررات، اتخاذ رویکردها و سیاست‌های کلان فرابخشی و تدوین و تصویب برنامه‌های ملی اعم از بخشی و فرابخشی نموده‌اند. در جمهوری اسلامی ایران نیز همانند سایر کشورهای جهان، مقوله جوانان به عنوان یک مقوله خاص هم مورد توجه محققان و اندیشمندان علوم اجتماعی اعم از جامعه‌شناسان، روان‌شناسان، جمعیت‌شناسان، حقوقدانان و متخصصان علوم تربیتی و مطالعات فرهنگی بوده است و هم مورد توجه و عنایت سیاستگذاران، قانونگذاران و دست‌اندرکاران برنامه‌ریزی و تنظیم مقررات قرار گرفته است؛ به گونه‌ای که یک بررسی اجمالی در قوانین و مقررات و سیاست‌ها و سایر اسناد حقوقی کشور این ادعا را تأیید می‌کند.

اما آیا می‌توان مدعی شد که جایگاه مقوله جوانان در نظام حقوقی کشور، جایگاهی کامل و بدون نقص است؟ مسلماً پاسخ به این سؤال کلیدی، نیازمند یک کار مطالعاتی جامع و عمیق است؛ به گونه‌ای که تمامی نهادها، اسناد، مصوبات و ساختارهای حقوقی مرتبط مورد بررسی قرار گرفته و جایگاه مقوله جوانان به تفکیک موضوعات و مسائل مرتبط با آن از جمله اشتغال، آموزش، ازدواج، مسکن، اوقات فراغت، رفاه و تأمین اجتماعی، هویت، مشارکت و . . . مورد تحلیل قرار گیرد. در عین حال، می‌توان هر یک از موضوعات مرتبط را به طور جداگانه و به عنوان یک موضوع مطالعاتی خاص انتخاب نمود و در مورد آن یک مطالعه و

پژوهش مستقل انجام داد- البته مشروط به این که نگاه کل نگر^۱ و لحاظ متغیرهای تأثیرگذار بر آن را نادیده نگیریم.

در این نوشتار موضوع اصلی تحقیق حق اشتغال جوانان است که قصد داریم آن را نه در کل نظام حقوقی کشور که در بخشی از این نظام حقوقی که صرفاً شامل قانون اساسی و اسناد توسعه ملی باشد مورد بحث و بررسی و تحلیل قرار دهیم. در واقع، هدف اصلی تحقیق این است که جایگاه و ویژگی‌های نظام حقوقی حاکم بر موضوع "حق اشتغال جوانان" را در سطح اسناد فرادستی و اسناد توسعه ملی مورد بررسی و تحلیل قرار دهیم. در راستای این هدف کلی برخی از اهداف اختصاصی نیز به شرح زیر مد نظر محقق می‌باشد:

- تبیین آخرین وضعیت نظام حقوقی حاکم بر موضوع حق اشتغال جوانان در اسناد فرادستی و اسناد توسعه؛
- شناخت نقاط قوت و ضعف مربوط به جایگاه حق اشتغال جوانان در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و آخرین قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه.
- نیل به برخی از راهکارها برای دستیابی به الگوی مطلوب نظام حقوقی حاکم بر موضوع حق اشتغال جوانان در سطح اسناد فرادستی و اسناد توسعه کشور.

بی تردید، زمانی می‌توان به اهداف فوق دست یافت که در خلال مباحث تحقیق بتوان به پرسش‌های مرتبط با آن پاسخ داد. این پرسش‌ها نیز شامل دو دسته می‌شود:

پرسش اصلی تحقیق: نظام حقوقی حاکم بر اشتغال جوانان در سطح اسناد فرادستی و اسناد توسعه کشور چه ویژگی‌ها و مختصات دارد؟
پرسش‌های فرعی:

۱- تعریف مد نظر تحقیق از کلید واژه‌های اسناد فرادستی، اسناد توسعه و جوانان و حق اشتغال چیست؟

۲- آیا جایگاه موضوع حق اشتغال جوانان در قانون اساسی و سیاست‌های کلی و قانون برنامه ششم توسعه به درستی تبیین و شناسایی شده و چه نقاط قوت و ضعفی دارد؟

^۱ Holistic

۳- نظام حقوقی حاکم بر اشتغال جوانان در سطح اسناد فرادستی نظام و اسناد توسعه کشور چه ویژگی‌ها و مختصات‌ها باید داشته باشد؟

۴- برای رسیدن به الگوی مطلوب این نظام حقوقی چه راهبردها و راهکارهایی پیشنهاد می‌شود؟

روش به کار رفته در این تحقیق که یک پژوهش کاربردی^۱ است، روش توصیفی-تحلیلی است؛ به طوری که در گردآوری اطلاعات از روش اسنادی^۲ یا کتابخانه‌ای استفاده شده است. ابزارهایی همچون کتاب‌ها، فصلنامه‌ها، بانک‌ها و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی مربوط به مراجع مقررات‌گذار و قانونگذار شامل وب سایت مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت حقوقی رئیس جمهور، مجمع تشخیص مصلحت نظام و سایر بانک‌های اطلاعات مرتبط در کشور از جمله ابزارهای گردآوری اطلاعات بوده‌اند. در تحلیل اطلاعات نیز از روش تحلیل محتوا استفاده شده و با مطالعه و بررسی و تحلیل محتوای اسناد فرادستی اعم از قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه به یافته‌های مورد نیاز برای تحلیل و ارائه پیشنهاد دست یافته‌ایم.

قلمرو زمانی تحقیق نیز از زمان تشکیل وزارت ورزش و جوانان به موجب ماده واحده مصوب مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۹/۱۰/۱۲ و آغاز به کار رسمی آن در تابستان ۱۳۹۰ محاسبه شده و قلمرو مکانی آن نیز کشور ایران می‌باشد. هر چند در مواردی به نمونه‌های خارجی اشاره شده است، اما نباید فراموش کرد که قلمرو مکانی تحقیق کشور ایران است. لذا آن دسته از قوانین و مقررات موجود در نظام حقوقی ایران که در این تحقیق استفاده و مورد استناد قرار گرفته است، بیشتر شامل مواردی می‌شود که از زمان تأسیس وزارت ورزش و جوانان به عنوان متولی امور جوانان تصویب شده‌اند و قوانین و مقرراتی که به موجب قوانین و مقررات جدیدتر منسوخ و ملغی‌الاثربوده‌اند مورد استناد قرار نگرفته است.

برای این که بتوان بر اساس روش‌شناسی یاد شده و کار بست اطلاعات مرتبط، به پاسخ‌های مناسب برای پرسش‌های تحقیق دست یابیم لازم است تحقیق در قالب یک ساختار مناسب سازماندهی شود. بدین منظور ساختار تحقیق شامل چهار مبحث با عناوین زیر طراحی شده است:

۱- مرور ادبیات؛ ۲- حق اشتغال جوانان در قانون اساسی؛ ۳- حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه؛ ۴- حق اشتغال جوانان در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه کشور.

^۱ Applied Research
^۲ Documentary

در خاتمه، در مبحث نتیجه‌گیری و پیشنهادهای، با استفاده از یافته‌های تحقیق نسبت به تبیین آخرین وضعیت نظام حقوقی حاکم بر حق اشتغال جوانان در قانون اساسی و اسناد توسعه ملی اقدام شده و در نهایت پیشنهادهای مناسب برای ارتقای جایگاه حق اشتغال جوانان در نظام حقوقی ارائه گردیده است.

ادبیات پژوهش

حق اشتغال از جمله موضوعاتی است که از گذشته‌های دور در نزد ملت‌ها مورد احترام بوده و در اسناد بین‌المللی چه در اسناد مربوط به دوران جامعه ملل و چه در اسناد دوران سازمان ملل متحد تا به امروز مطرح شده و در زمره حقوق اولیه بشر محسوب گردیده است؛ به گونه‌ای که هیچ ملت و کشوری در شناسایی این حق، تردید ندارد. مطالعه در اسناد داخلی و بین‌المللی چند دهه اخیر نشان می‌دهد که توجه ملی در کشورمان به موازات توجهات بین‌المللی ادامه داشته و در اسناد خاص جوانان به شکلی پررنگ‌تر دیده می‌شود. از جمله اسناد داخلی ویژه ساماندهی امور جوانان در کشور که در سه دهه اخیر حق اشتغال جوانان را به صراحت و یا به طور ضمنی به رسمیت شناخته و بر آن تأکید داشته‌اند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. اصول (۵۰)، (۵۳)، و (۵۴) منشور تربیتی نسل جوان^۱ - مصوب شورای عالی جوانان؛
۲. فصل (۷) منشور ملی حقوق جوانان - مصوب شورای عالی جوانان^۲؛
۳. فصل (۸) سند سیاست ملی جوانان در جمهوری اسلامی ایران - مصوب شورای عالی جوانان^۳؛
۴. یکی از اقدامات اساسی مندرج در برنامه ملی ساماندهی امور جوانان - مصوب هیئت وزیران^۴.

همچنین، باید اذعان داشت که حق اشتغال که یکی از حقوق اجتماعی مطرح در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب مجمع عمومی ملل متحد در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶ است^۵ - در اسناد بین‌المللی خاص جوانان در چهار دهه اخیر نیز مطرح شده و به طور صریح یا ضمنی به رسمیت شناخته شده است. برخی از این اسناد که متن آن به فارسی نیز ترجمه شده، به شرح زیر است (سطوتی، ۱۳۸۲: ۲۱۱-۱۵۳):

^۱ بخشنامه رئیس جمهور به شماره ۸۳۸۷ مورخ ۱۳۷۳/۶/۶ و مصوبه جلسه ششم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۷۳/۳/۲۴.

^۲ مصوبه جلسه شانزدهم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۰.

^۳ مصوبه جلسه بیست و سوم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۸۴/۲/۷.

^۴ تصویب نامه هیئت وزیران به شماره ۶۵۰۱۰/ت ۳۱۲۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۶.

^۵ <http://www.unic-ir.org/hr/covenant-ec.htm>.

۱. برنامه عمل جهانی برای جوانان تا سال ۲۰۰۰ و پس از آن - مصوب مجمع عمومی ملل متحد در سال ۱۹۹۵؛

۲. اعلامیه لیسبون - مصوب نخستین کنفرانس جهانی وزرای مسئول امور جوانان در سال ۱۹۹۸؛
۳. استراتژی داکار در مورد توانمندسازی جوانان - مصوب چهارمین همایش جوانان نظام ملل متحد (سنگال، داکار، ۱۲-۸ آگوست ۲۰۰۱).

همان طور که از مباحث فوق برداشت می‌شود، برخی از اسناد ملی و بین‌المللی که خاص امور جوانان بوده‌اند، حق اشتغال جوانان را به طور صریح و یا ضمنی به رسمیت شناخته‌اند و برای تحقق این حق راهکارها و تدابیری را نیز پیشنهاد داده‌اند.

اینک، باید دید که این راهکارها و اقدامات را تحت تأثیر چه پارادایم‌ها، رویکردها و اصول نظری می‌توان تبیین و تحلیل کرد؟ در این مبحث پس از این که مفاهیم کلیدی تبیین و تعریف شد، چارچوب نظری مناسب را ترسیم می‌کنیم.

تعریف مفاهیم

مفاهیم کلیدی شامل موارد زیر است که به جهت رعایت اختصار فقط تعریف مد نظر تحقیق ارائه می‌شود:

جوانان

امروزه تعاریف متعددی از مفهوم جوان و جوانی ارائه می‌شود و متخصصان امور اجتماعی با رویکرد خاص خود و حسب رشته تخصصی تعاریف متعددی ارائه کرده‌اند. به همین گونه گروه‌هایی همچون سیاستگذاران، قانونگذاران و مراجع مقررات‌گذار نیز با رویکرد و اهداف خاص خود اقدام به ارائه تعریف برای این مفهوم نموده‌اند.

بعضی از محققان تلاش کرده‌اند تا رویکردهای رایج در تعریف جوان و جوانی را دسته‌بندی نمایند و تعریف ارائه شده بر اساس هر رویکرد را از تعاریف دیگر متمایز سازند. در این دسته‌بندی ۹ رویکرد ارائه شده است: ۱- رویکرد روان‌شناختی، ۲- رویکرد جامعه‌شناختی، ۳- رویکرد جمعیت‌شناختی، ۴- رویکرد حقوقی، ۵- رویکرد زیست‌تنکرد شناختی، ۶- رویکرد دینی - اسلامی، ۷- رویکرد عرفانی، ۸- رویکرد پسامدرنیستی و ۹- رویکرد جامع‌نگر. رویکرد تلفیقی عمدتاً از سوی سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان اتخاذ می‌شود. اما یک تفاوت بین رویکرد مد نظر گروه‌های یاد شده با متخصصان رشته‌های مختلف علوم اجتماعی وجود دارد و آن را باید در این نکته دانست که این گروه‌ها نظر به اینکه باید در

تعیین سیاست‌ها و وضع قوانین و مقررات کلی و عام شمول برای کل گروه جوانان، کلیه مسائل و نیازهای تمامی زیرگروه‌های جوانان را لحاظ نمایند، اقدام به اتخاذ رویکرد جامع‌نگر و یا تلفیقی نموده‌اند. (سطوتی، ۱۳۹۲: ۱۵-۱۱).

در عین حال که عموم سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان چه در سطح ملی و چه در سطح بین‌المللی در تعریف جوان رویکرد تلفیقی را اتخاذ نموده‌اند، شاهد تفاوت در تعریف ملی^۱ از مفهوم جوانان در کشورهای مختلف و همچنین در نزد سازمان‌های بین‌المللی هستیم. از آنجا که تمرکز تحقیق حاضر در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران است، تعریف ملی ارائه شده در جمهوری اسلامی ایران، یعنی گروه سنی ۱۵ تا ۲۹ ساله را که به تصویب مرجع مقررات‌گذار امور جوانان کشور رسیده است را به عنوان تعریف مد نظر تحقیق می‌پذیریم. در مصوبه شورای عالی جوانان چنین آمده است^۲:

«... ۲- پس از بحث و بررسی پیرامون نظرات مربوط به دامنه سنی جوانی و تعریف جوان در جمهوری اسلامی ایران، گروه سنی ۱۵-۲۹ ساله به عنوان گروه سنی جوانان در جمهوری اسلامی ایران مورد تأیید قرار گرفت و مقرر گردید سازمان ملی جوانان مطالعات تکمیلی در مورد این دامنه سنی را انجام دهد و به شورا ارائه نماید».

حق اشتغال

امروزه دیدگاه‌های حقوقی در مورد حقوق مربوط به اشتغال به طور شفاف در متون و منابع مختلف بیان شده است و حتی اسناد بین‌المللی نیز نسبت به این حقوق توجه داشته و آن را در قالب دسته بندی‌های کلی‌تر مطرح نموده و مورد شناسایی قرار داده‌اند. اما از میان حقوق مربوط به اشتغال، "حق اشتغال و کار" بیشتر به نیازهای نسل جوان مربوط می‌شود. اما آیا این حق را باید یک حق اقتصادی و اجتماعی دانست یا صرفاً یک حق اجتماعی؟

برخی از حقوقدانان، حق اشتغال را یکی از حقوق اقتصادی و اجتماعی مربوط به کار دانسته‌اند که در کنار مقولات دیگری از جمله آزادی کار، منع کار اجباری، نفی بهره‌کشی، آزادی سندیکایی و حق اعتصاب مطرح می‌شوند. این افراد برای تحقق حق اشتغال بر لزوم سیاستگذاری کلی اشتغال، حمایت افراد از طریق راهنمایی و آموزش فنی و حرفه‌ای، حمایت افراد از طریق کاربایی و اشتغال و حمایت از بیکاران تأکید دارند. (هاشمی، ۱۳۸۴: ۴۸۶-۴۶۶).

^۱ National Definition

^۲ مصوبه جلسه بیست و سوم شورای عالی جوانان، مورخ ۱۳۸۴/۲/۷.

در مقابل، برخی دیگر از حقوقدانان حق اشتغال را یکی از حقوق اقتصادی نمی‌دانند و حقوق اقتصادی مربوط به کار را شامل حق داشتن حداقل رفاه و امکانات در زندگی، حق آزادی کسب و کار و حق مالکیت می‌دانند. از نظر این افراد "حق اشتغال و داشتن کار" در کنار آزادی کار (حق کار کردن، حق انتخاب کار و شغل، حق تغییر کار و شغل)، و حق دریافت مزد برابر برای کار برابر، حق آزادی عمل سندیکایی، حق پیوستن یا نپیوستن به یک سندیکا، حق اعتصاب، و حق مشارکت کارگران در تعیین شرایط کار و مدیریت شرکت به طور جمعی در زمره حقوق اجتماعی قرار دارد. (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۳۶-۲۷۱). این افراد حق اشتغال یا داشتن کار را ضمن اشاره به دیدگاه‌های نظریه‌پردازان مشهور و اسناد حقوق بین‌الملل چنین تعریف کرده‌اند:

"حق داشتن کار، نتیجه منطقی آزادی کار و به معنی حق به دست آوردن شغل برای همه افراد داوطلب کار کردن در جامعه و در صورت نداشتن آن، استفاده از یک مستمری به منظور جبران محرومیت از کار می‌باشد. هر کسی حق دستیابی به یک شغل را دارد، زیرا هر کس مکلف به کار کردن است. در واقع، تکلیف به کار کردن و حق داشتن کار دو چهره یک اصل می‌باشند که یکی به کارکرد اجتماعی کار (تکلیف به کار کردن) و یکی به کارکرد فردی کار (حق داشتن کار) بر می‌گردد (ژرژ ودل و ژان ریورو).

دولت خود می‌تواند به استخدام افراد در مشاغل دولتی بپردازد و یا این که شرایط، قوانین و مقررات را چنان تنظیم کند که زمینه اشتغال همه افراد ملت در بخش خصوصی امکان‌پذیر شود. در کشوری که مسئله کار و اشتغال حل نشده و بیکاری گسترده در آن وجود دارد، حق کار کردن معنا ندارد. ولی در هر حال، دولت موظف است با برنامه‌ریزی اقتصادی و اجتماعی و اتخاذ سیاست‌های مناسب برای همه مردم داوطلب، زمینه کار را فراهم کند تا افراد امکان اشتغال به کار مفید و مولد را پیدا نمایند. داشتن کار، یعنی این که فرد از نظر مادی و اقتصادی تأمین باشد و از بیم آینده، بیکاری و گرسنگی از پذیرش هر گونه عملی که کرامت و حیثیت او را زیر سؤال ببرد و او را تحقیر نماید، آزاد گردد.

داشتن کار مفید بدین معناست که شخص آن را به عنوان اعانه و صدقه از سوی جامعه به خود تلقی نکند و خویش را یک عضو بیهوده و سربار جامعه نشمرد تا عزت نفس و حیثیت او محفوظ بماند. داشتن کار و اشتغال مولد و تولید کننده نیز بدین معنی است که درآمد حاصل از کار حداقل استانداردهای لازم برای زندگی فرد را تأمین کند و یک نظام تأمین اجتماعی از او در برابر بیکاری، پیری، از کارافتادگی، حوادث، بیماری و . . . حمایت نماید" (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۰۷).

قانون اساسی

در مورد تعریف مفهوم قانون اساسی، برخی از اندیشمندان حقوق معتقدند که می‌توان آن را از دو دیدگاه بررسی کرد: یکی از لحاظ مادی و محتوایی و دیگر از حیث شکل ظاهری:

"۱- قانون اساسی مادی (ماهوی): با عطف توجه به ماهیت قواعد که آیا جنبه اساسی دارند یا نه می‌توان با دید مادی به قانون اساسی یک کشور نگریست. آنچه که مربوط به ساختار سیاسی، بنیان و استخوانبندی دولت-کشور باشد، جزئی از قانون اساسی آن کشور است. بنابراین، جوامع سیاسی که مرحله آغازین تحول خود را پشت سر نهاده باشند و به درجه بلوغ و انسجام کشوری برسند، لزوماً دارای قانون اساسی هستند. حال چه متن مشخص و مصوبی زیر این عنوان وجود داشته باشد و یا مقررات و قوانین مختلفی (موضوعه یا عرفی) چنین مفهومی را القا نماید.

۲- قانون اساسی شکلی: در این مفهوم، توجه ما معطوف به شکل قانون است، نه محتوا و ماهیت آن. قانون اساسی مجموعه‌ای است متضمن اصول و قواعد رفتاری یا سازمانی که در یک متن رسمی و تشریفاتی به وسیله مقامات صالح به تصویب رسیده بر افراد و سازمان‌ها و متصدیان امور و قوانین عادی حاکم است. آنچه که در این متن مصوب وجود داشته باشد دارای خصلت قانون برتر است و سایر قوانین و مقررات و مجریان اداری و قضایی باید از آن تبعیت کنند و بدان سر بسپارند" (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۰: ۴۰).

برخی دیگر از حقوقدانان نیز تعریف دیگری ارائه می‌کنند که در آن به یکی از وجوه مشترک قوانین اساسی در بیشتر کشورها، یعنی تعیین و شناسایی حقوق شهروندان در متن این قانون توجه نموده‌اند. در یکی از این تعاریف چنین آمده است:

"هر جامعه سیاسی دارای مجموعه‌ای از قواعد نوشته یا نانوشته به منظور تعیین روش‌های رسیدن به قدرت سیاسی و اعمال و انتقال آن است. مجموعه این قواعد، قانون اساسی را تشکیل می‌دهد. معمولاً همه کشورها دارای قانون اساسی و غالب آنها دارای قانون اساسی نوشته می‌باشند. قانون اساسی، مجموعه‌ای از قواعد حقوقی برتری است که قوای عمومی را سازماندهی، وضعیت حقوقی حکومت‌کنندگان (چگونگی انتخاب و صلاحیت آنان) و روابط میان آنها و حکومت شونده‌گان را تعیین می‌کند. معمولاً یکی از مسائلی که مورد توجه قانون اساسی می‌باشد، جایگاه دولت در جامعه و وظایف و تکالیف آن نسبت به شهروندان است. . . ." (عباسی، ۱۳۹۳: ۱۵۰).

هر چند تعریف اول را باید صحیح دانست، ولی تعریف اخیر به موضوع اصول مرتبط با حقوق شهروندان در قانون اساسی نیز اشاره دارد که به محتوای این تحقیق نزدیکتر است و جمع دو تعریف را ملاک قرار می‌دهیم.

اسناد فرادستی توسعه ملی

در ارائه تعریف از اصطلاح "اسناد فرادستی توسعه ملی" در این تحقیق چهار مشخصه را برای تبیین این مفهوم در نظر گرفته‌ایم. نخست این که این اسناد از جنس قوانین و مقررات هستند؛ یعنی به تصویب مراجع رسمی مقررات‌گذاری (سیاستگذاران) و یا قانون‌گذاری رسیده‌اند. دوم اینکه این اسناد در زمره اسناد بالادستی هستند و به تصویب عالی‌ترین سطوح مقررات‌گذاری و قانونگذاری در نظام حقوقی رسیده‌اند. سوم این که به طور خاص برای هدایت، مدیریت و نظارت بر فرایند توسعه کشور تنظیم شده‌اند و جهت‌گیری اصلی در این اسناد معطوف به توسعه ملی در کلیه حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و... می‌باشد. چهارم این که در چارچوب برنامه‌ریزی میان مدت معمولاً چهار یا پنج ساله برای فرایند توسعه زمان‌بندی و تنظیم می‌شوند. در جمهوری اسلامی ایران، این اسناد در دو شکل وجود دارد؛ یکی در شکل سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه که پس از تنظیم و تصویب پیش‌نویس آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام به تأیید و تصویب مقام معظم رهبری می‌رسد و توسط ایشان ابلاغ می‌شود و دوم در شکل قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه که پس از ارائه لایحه آن از سوی دولت، به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و سپس برای اجرا ابلاغ می‌شود.

چارچوب نظری پژوهش

هرچند مطالعه در اسناد تاریخی نشان می‌دهد که در گذشته‌های دور و قبل از اینکه مباحثی همچون حقوق بشر به شکل امروزی آن مطرح باشد، برخی از حقوق اولیه بشر همچون حق اشتغال و حقوق مربوط به این موضوع به رسمیت شناخته شده بودند، اما باید حق اشتغال جوانان را در پیوند با مقوله دیگری دانست که موضوع جوانان را به طور غیرمستقیم در قانون توجهات قرار داد. این مقوله که خود اهمیتی بیش‌تر و فراگیرتر از موضوع جوانان یافت، همانا مقوله توسعه است.

همزمان با چهار برنامه توسعه ملل متحد که تحت هدایت و رهبری سازمان ملل متحد و با هدف توسعه کشورهای جنوب از دهه ۱۹۶۰ آغاز و تا پایان دهه ۱۹۹۰ ادامه یافت، صاحب‌نظران ملی و بین‌المللی توسعه در مورد این مقوله نظراتی را ارائه نمودند که از یک روند تکاملی در زمینه توسعه برخوردار بوده است. در واقع، نظریات مربوط به توسعه از خلال یک جریان جهانی تکامل یافت و پارادایم‌های نوین جای مکاتب و

نظریات قدیمی را گرفتند و این جریان جهانی نیز تحت تأثیر تجارب جهانی حاصله از چهار برنامه توسعه ملل متحد بوده است. در دهه اول توسعه ملل متحد (۱۹۶۰) سیاست‌هایی برای نیل به رشد اقتصادی حداقل ۵ درصد ترسیم شد و اعلامیه "توسعه و پیشرفت اجتماعی" نیز در سال ۱۹۶۹ تصویب و بر وابستگی متقابل توسعه اقتصادی و توسعه اجتماعی تأکید شد. در دهه دوم (۱۹۷۰) استراتژی بین‌المللی توسعه در سال ۱۹۷۰ تصویب و خواستار ارتقای همکاری‌های بین‌المللی اقتصادی بر اساس عدالت و برابری شد. در این دهه مجمع عمومی ملل متحد "منشور حقوق و تکالیف اقتصادی دولت‌ها" را تصویب کرد. در دهه سوم (۱۹۸۰) استراتژی بین‌المللی توسعه برای دهه سوم در ۱۹۸۰ تصویب و خواهان ایجاد تغییراتی در اقتصاد جهان شد که باید از طریق مذاکرات جهانی صورت گیرد. اما در دهه چهارم (۱۹۹۰) اعلامیه همکاری اقتصادی بین‌المللی با تأکید بر احیای رشد اقتصادی و استراتژی بین‌المللی توسعه برای دهه چهارم تصویب شد. این استراتژی چهار حوزه اولویت‌دار- فقر و گرسنگی، توسعه منابع انسانی، توسعه نهادی، جمعیت و محیط زیست- را مشخص نمود (United Nations, ۱۹۹۸: ۱۲۷).

مطالعه در اسناد حقوق بین‌الملل از دهه ۱۹۶۰ تا به امروز (دهه ۲۰۱۰) که شامل قطعنامه‌های مجمع عمومی ملل متحد، قطعنامه‌های شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد، قطعنامه‌های کمیسیون حقوق بشر، اعلامیه‌ها و بیانیه‌های مصوب مجامع و کنفرانس‌های بین‌المللی بین‌الدولی می‌شود، نیز حاکی از این سیر تحول در نظریات و پارادایم‌های مربوط به توسعه است. همان‌طور که ذکر شد در پایان دهه ۱۹۶۰ صاحب‌نظران توسعه به این نتیجه رسیدند که توسعه را نمی‌توان صرفاً بر اساس شاخص رشد اقتصادی ارزیابی کرد و لازم است در سنجش توسعه به شاخص‌های اجتماعی هم توجه شود. لذا در دهه ۱۹۷۰ توسعه اجتماعی بیشتر مورد توجه قرار گرفت و مقولاتی همچون عدالت، رفع تبعیض، رفع فقر و نابرابری مد نظر برنامه‌ریزان ملی و بین‌المللی توسعه قرار گرفت. این توجه به ابعاد اجتماعی توسعه ادامه یافت تا اینکه در دهه ۱۹۹۰ توجه به مقوله توسعه انسانی در توسعه غلبه یافت و مقولات دیگری همچون محیط زیست، جمعیت، توسعه نهادی و مبارزه با فقر و گرسنگی به عنوان اولویت‌های توسعه مطرح شدند. در این دهه است که می‌توان مدعی شد که پارادایم توسعه پایدار بروز و ظهور یافته و یک اجماع بین‌المللی میان صاحب‌نظران توسعه شکل می‌گیرد. لذا آخرین نظریه‌ها در زمینه توسعه در ذیل پارادایم توسعه پایدار مطرح شده و اغلب بر مقولاتی همچون توسعه انسانی و حفاظت از محیط زیست و توازن بین ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توسعه و نیز آمایش سرزمین توجه نموده‌اند.

برخی از محققان و صاحب‌نظران حوزه توسعه در ایران، با استناد به آخرین رویکردها و نظریات که عمدتاً از خلال مجامع و اسناد بین‌المللی مورد اجماع و پذیرش متخصصان و مسئولان اعم از متخصصان و مشاوران سازمان‌های بین‌المللی و متخصصان و مسئولان ملی کشورهای مختلف قرار گرفته است، مؤلفه‌هایی را برای توسعه پایدار قائل شده‌اند. از نظر این افراد مؤلفه‌های توسعه پایدار عبارت‌اند از: ۱- انسان، ۲- کودکان و جوانان، ۳- محیط زیست، ۴- زنان، ۵- فرهنگ، ۶- آموزش، ۷- علم، ۸- اخلاق، ۹- امنیت، ۱۰- مشارکت و ۱۱- حکمرانی مطلوب (نوابخش و ارجمند سیاهپوش، ۱۳۸۸: ۱۲۴-۴۳).

لذا موضوعی همچون موضوع اشتغال جوانان که از مؤلفه‌ها و شاخص‌های توسعه انسانی محسوب می‌شود را باید در ذیل پارادایم توسعه پایدار با محوریت توسعه انسانی مورد بررسی و تحلیل قرار داد. لذا توجه و برنامه‌ریزی و تنظیم مقررات برای تحقق حق اشتغال جوانان نیز به تبع این رویکرد نظری از جمله اقدامات اساسی معطوف به توسعه پایدار محسوب می‌شود که باید در اسناد توسعه یک کشور جای خود را پیدا کند. گذشته از نظریات معطوف به توسعه پایدار و توسعه منابع انسانی که توجه به جوانان و موضوعاتی همچون اشتغال، بهداشت و سلامت، و آموزش جوانان را مورد تأکید قرار می‌دهند، نظریه‌های مربوط به حقوق بشر نیز بر لزوم توجه به حق اشتغال به عنوان یکی از حقوق اجتماعی بشر تأکید داشته‌اند. برخی از حقوق‌دانان معتقدند که حقوق اجتماعی شامل دسته‌ای از حقوق نسل دوم حقوق بشر است که به منظور تنظیم روابط اجتماعی، رفع بی‌عدالتی‌ها و اجحافات اجتماعی و اقتصادی ناشی از شرایط اقتصادی و اجتماعی جامعه برای شهروندان در نظر گرفته شده است. به نظر این حقوق‌دانان، حقوق اجتماعی بیشتر شامل حقوق و آزادی‌های مربوط به کار و کارگران، حق تأمین اجتماعی، حق سلامت، حق داشتن مسکن و حق تشکیل خانواده و زندگی با آن می‌شود و در ذیل حقوق مربوط به کار مباحثی همچون حق آزادی کار، حق کار کردن، حق انتخاب کار و شغل، حق تغییر کار و شغل، ممنوعیت کار اجباری، منع تبعیض در استخدام و اشتغال، حق داشتن کار و اشتغال و حق دستیابی به یک حرفه و انجام آن را مطرح و مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. (عباسی، ۱۳۹۰: ۳۱۱-۲۹۵).

تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - مصوب مجمع عمومی ملل متحد در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶- نیز با این رویکرد در مواد (۶) و (۷) و (۸) این میثاق به تبیین و شناسایی حقوق مربوط به اشتغال و کار پرداخته‌اند.^۱

به طور کلی، می‌توان اصول زیر را اجزای تشکیل دهنده چارچوب نظری این تحقیق دانست:

^۱ [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/۲۲۰۰\(XXI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/۲۲۰۰(XXI))

۱. توسعه انسانی، یکی از مهمترین مؤلفه‌هایی است که از سوی عمده نظریه‌پردازان توسعه پایدار مورد توجه واقع شده و در اکثر اسناد ملی و بین‌المللی توسعه جایگاهی خاص برای آن در نظر گرفته شده است.
۲. یکی از مهمترین شاخص‌های توسعه انسانی، اشتغال است که در کنار شاخص‌های دیگری همچون بهداشت و آموزش مطرح می‌شود و مورد تأکید تمامی صاحب‌نظران توسعه قرار دارد.
۳. جوانان از جمله گروه‌های اجتماعی هستند که سرمایه‌گذاری برای توسعه انسانی آنان می‌تواند شتاب بیشتر و پایدارتری را برای فرایند توسعه پایدار ایجاد کند.
۴. تحقق و ایفای حق اشتغال جوانان می‌تواند به توسعه انسانی آنان کمک نماید و در پی خود توسعه پایدار جامعه را تسهیل نماید.
۵. برای اینکه حق اشتغال جوانان تحقق یابد، لازم است ابتدا این حق هم در اسناد بالادستی و هم در اسناد حقوق بشر و هم در اسناد توسعه یک کشور به رسمیت شناخته شود و مجریان مکلف به اجرای سیاست‌ها و قوانین مرتبط شوند.

حق اشتغال جوانان در قانون اساسی

در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اقتصاد به عنوان وسیله‌ای معرفی شده است که معطوف به هدف اصلی یعنی رفع نیازهای انسان در جریان رشد و تکامل وی می‌باشد و از این وسیله انتظاری جز کارایی بهتر برای نیل به هدف نمی‌رود. با این دیدگاه، نقش برنامه اقتصادی اسلامی فراهم کردن زمینه مناسب برای بروز خلاقیت‌های متفاوت انسانی است و بدین جهت تأمین امکانات مساوی و ایجاد کار برای همه افراد و رفع نیازهای ضروری جهت استمرار حرکت تکاملی او بر عهده حکومت اسلامی است.

در بند (۱۲) اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دولت موظف شده است محرومیت در زمینه کار را رفع کند:

۱۲- "پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه".

در اصل بیست و هشتم قانون اساسی چنین تصریح شده است:

"هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. 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 اصل چهل و سوم نیز وقتی که قانونگذار اساسی ضوابط لازم برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت را ذکر می‌کند، به موضوع اشتغال در بندهای (۲) و (۴) و (۷) توجه نموده است:

" ۲- تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد . . .

۴- رعایت آزادی انتخاب شغل و عدم اجبار افراد به کار معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری . . .

۷- استفاده از علوم و فنون و تربیت افراد ماهر به نسبت احتیاج برای توسعه و پیشرفت اقتصاد کشور".
در مورد بند اخیر پر واضح است که نسل جوان ۱۵ تا ۲۹ ساله با توجه به ویژگی‌هایی از جمله خلاقیت، قدرت فراگیری بالا، پویایی و انرژی سرشار و نیز تعلق بیشتر آنها به آینده بهترین افراد جامعه برای سرمایه‌گذاری در زمینه فرصت‌های شغلی و طرح‌های توسعه در یک کشور محسوب می‌شوند.

چنانچه اصول فوق را با اصول مشابه در قانون اساسی سایر کشورها مقایسه کنیم، متوجه خواهیم شد که توجه به حق اشتغال جوانان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران کمتر از توجه به این حق در قانون اساسی کشورهایی همچون آلمان و انگلستان و سنگال نیست.

در قانون اساسی آلمان ذیل اصل دوازدهم با عنوان کار، کار اجباری، بندهای زیر به این موضوع پرداخته است:

" ۱- تمامی آلمانی‌ها حق انتخاب آزادانه شغل، محل کار، محل مطالعه یا محل تحصیل (آموزش) خود را دارند. به موجب قانون موضوعه می‌توان اشتغال به حرفه مورد نظر را نظام‌مند کرد.

۲- هیچ کس را نمی‌توان جز در چارچوب خدمات اجباری جامعه محلی که به طور عمومی و یکسان برای همه اعمال می‌شود به انجام کاری معین وادار نمود.

۳- به موجب حکم دادگاه کار اجباری فقط برای اشخاص محروم از آزادی (افراد بازداشت شده) تحمیل می‌شود" (امور توافقی‌های بین‌المللی، ۱۳۹۲).

در قانون اساسی بریتانیا نیز مواردی در ذیل بخش بیست و پنجم با عنوان کار^۱ مطرح شده است:
"۱- همه افراد از حق اشتغال و انتخاب آزادانه شغل با شرایط عادلانه و مطلوب کار و از حق حمایت در قبال بیکاری برخوردارند.

۲- همه افراد بدون اعمال هیچ گونه تبعیضی از حقوق برابر در قبال کار برابر برخوردار هستند . . .
۵- اداره کاریابی، نهاد اجرایی سازمان استخدامی است که به بیکاران کمک می‌کند از طریق امور کاریابی و خدمات دیگر کار پیدا کنند و حقوق و مزایا به آنهایی که استحقاق آن را دارند پرداخت گردد".

در قانون اساسی سنگال توجه به موضوع اشتغال با عنوان کار در اصل بیستم صورت گرفته است:
"هر کس از حق کار کردن و حق درخواست اشتغال برخوردار است. هیچ کس نباید در کار خود به علت اصالت، عقاید یا باورهای دینی خود زیان ببیند. . . قوانین خاص، شرایط کمک‌رسانی و حمایتی را که جامعه به کارگران اعطا می‌نماید تعیین می‌کند". (مرکز امور حقوقی بین‌الملل، ۱۳۸۸)

همان‌طور که ملاحظه می‌شود توجه به "حق اشتغال" در قانون اساسی به عنوان بالاترین سند قانونی و ملی یک کشور در عمده کشورها صورت گرفته و این حق به رسمیت شناخته شده است. مقایسه قانون اساسی ایران با چند کشور فوق‌حاکمی از این است که این حق از جمله حقوق اولیه و اساسی بشر است که در عمده کشورها اعم از توسعه یافته و در حال توسعه مورد توجه جدی قرار گرفته است. مقایسه توجه به این حق با برخی از حقوق جمعی بشر که حقوق متاخر محسوب می‌شوند حاکی از قدمت بیشتر آن دارد و همان‌طور که در مبحث چارچوب نظری مطرح شد برخی حقوقدانان حق اشتغال را در زمره حقوق اجتماعی و متعلق به نسل دوم حقوق بشر می‌دانند و حقوق همچون حق توسعه، حق بر محیط زیست و حق همبستگی را در زمره حقوق نسل سوم قرار داده‌اند. اما جایگاه حق اشتغال جوانان به عنوان یک گروه خاص اجتماعی نیز در همین چارچوب کلان قابل تحلیل است. اگر حق اشتغال برای تمامی شهروندان به رسمیت شناخته شده باشد، بدون شک برای نسل جوان اعم از این که چه گروه سنی خاصی برای آن تعریف شده باشد، نیز به رسمیت شناخته شده است. در عین حال که باید اذعان نمود استیفای چنین حقی بیشتر در دوران جوانی اتفاق می‌افتد که شخص برای تکامل ابعاد هویتی و ورود به دنیای بزرگسالی به

^۱ -work

دنبال کسب شغل و اشتغال به یک کار مشخص است که از سوی مراجع قانونی و عرف جامعه به رسمیت شناخته شده باشد.

حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه

سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه نیز همچون سایر سیاست‌های کلی موضوع اصل (۱۱۰) قانون اساسی از جمله اسناد بالادستی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به شمار می‌رود. این سیاست‌ها از زمان برنامه دوم توسعه از سوی سیاستگذار کلان کشور تصویب و ابلاغ شد و تا به امروز ادامه یافته و هر پنج سال یک بار برای دور جدید برنامه‌های توسعه در کشور تدوین، تصویب و ابلاغ می‌شود. طبق مقررات مصوب از سوی مقام معظم رهبری، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه و سایر قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی باید با سیاست‌های کلی انطباق داشته و مغایرتی نیز با این سیاست‌ها نداشته باشند و نظارت بر رعایت این انطباق و عدم مغایرت توسط معظم له به مجمع تشخیص مصلحت نظام تفویض شده است. (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲: ۳۵).

موضوع حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی نظام هم در قالب سیاست‌های کلی موضوعی و هم در قالب سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه مورد توجه قرار گرفته است. سیاست‌های کلی موضوعی شامل سیاست‌های کلی اشتغال می‌شود که در ۲۸ تیرماه ۱۳۹۰ تصویب و از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید. این سیاست‌ها که در ۱۳ بند تنظیم شده است، حق اشتغال جوانان را در بیشتر حوزه‌های ممکن مورد توجه قرار داده است.^۱ در این مبحث که در صدد تحلیل وضعیت حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه هستیم، با عنایت به قلمرو زمانی تعیین شده برای تحقیق، این سیاست‌ها را از زمان برنامه پنجم توسعه به این سو مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهیم.

حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

در این سیاست‌ها که در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، بندهای ذیل را می‌توان از جمله سیاست‌هایی دانست که تحقق آن می‌تواند به طور مستقیم یا غیرمستقیم منجر به تحقق "حق اشتغال جوانان" شود.

"۱- بند (۳) سیاست‌ها: تقویت قانونگرایی، انضباط اجتماعی، وجدان کاری، خودباوری، روحیه کار جمعی، ابتکار، درستکاری، قناعت، پرهیز از اسراف و اهتمام به ارتقای کیفیت در تولید.

^۱ <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۱۶۷۱۶>

۲- بند (۸) سیاست‌ها: تحول در نظام آموزش و پرورش با هدف ارتقای کیفی آن بر اساس نیازها و اولویت‌های کشور در سه حوزه دانش، مهارت و تربیت و نیز افزایش سلامت روحی و جسمی دانش‌آموزان.

۳- بند (۱۳) سیاست‌ها: تقویت هویت ملی جوانان متناسب با آرمان‌های انقلاب اسلامی، فراهم کردن محیط رشد فکری و علمی و تلاش در جهت رفع دغدغه‌های شغلی، ازدواج، مسکن و آسیب‌های اجتماعی آنان، توجه به مقتضیات دوره جوانی و نیازها و توانایی‌های آنان.

۴- بند (۳۱) سیاست‌ها: ارتقا و هماهنگی میان اهداف توسعه‌ای: آموزش، بهداشت و اشتغال به طوری که در پایان برنامه پنجم، شاخص توسعه انسانی به سطح کشورهای با توسعه انسانی بالا برسد.

۵- بند (۳-۳۴) سیاست‌ها: انجام اقدامات ضروری برای رساندن نرخ بیکاری در کشور به ۷ درصد.

۶- بند (۸-۳۵) سیاست‌ها: توسعه بخش تعاون با هدف توانمندسازی اقشار متوسط و کم‌درآمد جامعه به نحوی که تا پایان برنامه پنجم سهم تعاون به ۲۵ درصد برسد^۱.

حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه

در این سیاست‌ها که در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، حق اشتغال جوانان در قالب بندهای ذیل مورد توجه قرار گرفته است:

۱- بند (۱) سیاست‌ها: رشد اقتصادی شتابان و پایدار و اشتغال‌زا به گونه‌ای که با بسیج همه امکانات و ظرفیت‌های کشور، متوسط رشد ۸ درصد در طول برنامه محقق شود.

۲- بند (۲) سیاست‌ها: بهبود مستمر فضای کسب و کار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها.

۳- بند (۱۹) سیاست‌ها: تقسیم کار و تعیین نقش ملی در مناطق، استان‌ها، نواحی و سواحل و جزایر کشور با رعایت الزامات آن در چارچوب سیاست‌های کلی مربوط، به منظور افزایش تولید ثروت ملی و حمایت دولت از سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستایی.

۴- بند (۲۰) سیاست‌ها: اتخاذ برنامه‌ها و اقدامات اجرایی جهت توسعه روستایی کشور برای تثبیت جمعیت و تشویق مهاجرت به مناطق روستایی و عشایری (کانون تولید و ارزش‌آفرینی) با برنامه‌ریزی و مدیریت بهینه در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی، تعیین سهم واقعی در توزیع منابع و ارتقای شأن و منزلت اجتماعی، ایجاد فرصت‌های جدید اقتصادی و حمایت‌های ویژه از فعالیت‌های کارآفرینی و اشتغال‌زایی مزیت‌دار

^۱ <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۵۳۸۹>

بومی و مقاوم‌سازی تأسیسات و زیرساخت‌ها و اماکن روستایی با تأکید بر بند (۹) سیاست‌های کلی کشاورزی.

۵- بند (۴۱) سیاست‌ها: توانمندسازی و خوداتکایی اقشار و گروه‌های محروم در برنامه‌های مربوط به رفاه و تأمین اجتماعی.

۶- بند (۷۶) سیاست‌ها: افزایش سهم آموزش‌های مهارتی در نظام آموزشی کشور.

۷- بند (۷۸) سیاست‌ها: تنظیم رابطه متقابل تحصیل با اشتغال و متناسب‌سازی سطوح و رشته‌های تحصیلی با نقشه‌ی جامع علمی کشور و نیازهای تولید و اشتغال^۱.

با کمی تأمل در محتوای سیاست‌های فوق، می‌توان ادعان داشت که سیاستگذار عالی در صدد بوده است تا زمینه لازم برای تحقق یکی از حقوق اولیه و بنیادین جوانان یعنی حق اشتغال را فراهم سازد، اما در برخی از بندها این اراده سیاستگذار به طور شفاف در منطوق سیاست اعلامی قابل درک است و در برخی از بندها از مفهوم سیاست می‌توان پی به این اراده برد. در عین حال، به نظر می‌رسد با توجه به وضعیت آماری بیکاری جوانان، میزان توجه سیاستگذار عالی به لزوم اتخاذ سیاست‌هایی برای تحقق حق اشتغال جوانان و رفع بیکاری در سال‌های زمان تدوین دو برنامه پنجم و ششم توسعه متفاوت بوده است. طبق آمار ارائه شده از مراجع رسمی نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۹ ساله در سال ۱۳۹۰ به میزان ۲۳ درصد و در سال ۱۳۹۵ به میزان ۲۵/۲ درصد بوده است^۲. در عین حال، مطالبات عمومی به ویژه مطالبات نسل جوانان برای بهبود وضعیت اشتغال و دسترسی به فرصت‌های شغلی، دولت و کل نظام را در سال ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵- که زمان تدوین سیاست‌های کلی و لایحه برنامه پنج ساله ششم توسعه بود- تحت فشار بیشتری برای توجه به اشتغال‌زایی قرار داد^۳. لذا این که سیاستگذار در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه توجه بیشتری به موضوع اشتغال نماید، امری طبیعی است.

حق اشتغال جوانان در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه

گذشته از سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور، قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه نیز به موضوع حق اشتغال جوانان توجه داشته است. نظر به اینکه احکام مندرج در این قوانین یگ گام به عمل نزدیک‌تر بوده است باید این دسته از قوانین را مهمترین اسناد توسعه کشور دانست، چرا که عمده احکام مذکور تکالیفی

^۱ <http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۳۰۱۲۸>

^۲ مرکز آمار ایران، نتایج نیروی کار سال‌های ۱۳۸۴ و نیمه اول سال ۱۳۹۵.

^۳ لازم به ذکر است که اجرای قوانین هر دو برنامه پنجم و ششم توسعه که علی‌القاعده باید در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۴ آغاز می‌شدند به علت تأخیر در تدوین و تصویب لوایح برنامه‌های پنج ساله پنجم و ششم توسعه با یک سال تأخیر تصویب و برای اجرا ابلاغ شدند.

را برای دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی در راستای تحقق حق اشتغال و سایر حقوق جوانان و دیگر گروه‌های اجتماعی تعیین نموده است. در عین حال، باید متذکر شد که اجرای بسیاری از احکام مندرج در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه که به مقولاتی همچون توسعه بخش انرژی، بخش صنعت، بازرگانی، بخش کشاورزی، توسعه تعاونی‌ها و مؤسسات بخش خصوصی، نظام تأمین اجتماعی و توسعه صنعت بیمه، توسعه صادرات، توسعه صنایع فرهنگی، توسعه صنعت گردشگری، اقتصاد ورزش و . . . می‌پردازد به طور غیرمستقیم و علی‌العموم منجر به تحقق حق اشتغال می‌شده است، لکن در این مبحث به طور خاص احکامی ذکر می‌شود که توجه مستقیم به موضوع اشتغال‌زایی و صیانت از حق اشتغال جوانان داشته‌اند. در ذیل احکام مربوط به حق اشتغال جوانان در قوانین برنامه‌های توسعه از زمان برنامه پنج ساله پنجم به این سو مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

حق اشتغال جوانان در قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه

این قانون که در هشت فصل و (۲۳۵) ماده تنظیم شده است، در موارد زیر به ارائه احکامی برای تحقق حق اشتغال جوانان پرداخته است:

" ماده ۲۱ - دولت مکلف است به منظور گسترش شایستگی حرفه‌ای از طریق افزایش دانش و مهارت با نگرش به انجام کار واقعی در محیط، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار و ارتقا و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی، کاهش فاصله سطح شایستگی نیروی کار کشور با سطح استاندارد جهانی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و حرفه‌ای برای جوانان و ارتقای جایگاه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای نظام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی کشور اعم از رسمی، غیررسمی و سازمان‌نایافته، ظرف یکسال از تاریخ تصویب این قانون در محورهای زیر سازوکارهای لازم را تهیه و با پیش‌بینی الزامات مناسب اجرا کند:

الف - استمرار نظام کارآموزی و کارورزی در آموزش‌های رسمی متوسطه و عالی، غیررسمی فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

ب - فراهم‌سازی ارتقای مهارت در کشور از طریق اعطای تسهیلات مالی با نرخ ترجیحی و تأمین فضاها، فیزیکی و کالبدی با شرایط سهل و زمینه‌سازی حضور فعال و مؤثر بخش غیردولتی در توسعه آموزش‌های رسمی و غیررسمی مهارتی و علمی - کاربردی کشور.

ج - افزایش و تسهیل مشارکت بهره‌برداران از آموزش فنی و حرفه‌ای در بخش‌های دولتی و غیردولتی.

د - هماهنگی در سیاستگذاری و مدیریت در برنامه‌ریزی آموزش‌های فنی و حرفه‌ای کشور به عنوان یک نظام منسجم و پویا متناسب با نیاز کشور.

ه - کاربست چهارچوب صلاحیت‌های حرفه‌ای ملی به صورت منسجم برای ارتباط صلاحیت‌ها، مدارک و گواهینامه‌ها در سطوح و انواع مختلف در حوزه حرفه و شغل در جهت به رسمیت شناختن یادگیری مادام‌العمر و تعیین شایستگی‌های سطوح مختلف مهارتی.

و - نیازسنجی و برآورد نیروی انسانی کاردانی مورد نیاز و صدور مجوز لازم و حمایت به منظور تأسیس و توسعه مراکز آموزش دوره‌های کاردانی در بخش خصوصی و تعاونی و ایجاد ظرفیت‌های مورد نیاز تا سال چهارم برنامه.

ز - رتبه‌بندی مراکز آموزش‌های فنی و حرفه‌ای رسمی و غیررسمی بر اساس شاخص‌های مدیریت اجرایی، فرآیند یاددهی - یادگیری، نیروی انسانی، تحقیق و توسعه منابع و شاخص پشتیبانی فراگیران.

ماده ۶۹ - به منظور بهبود فضای کسب و کار در کشور وزارت بازرگانی مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، اتاق تعاون، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط با هماهنگی معاونت و در چهارچوب بودجه‌های سنواتی، ضوابط و سیاست‌های تشویقی لازم از جمله اهداء جوایز یا اعطاء تسهیلات یا کمک‌های مالی، برای استفاده کالاها و خدمات از نام و نشان تجاری در بازار خرده‌فروشی و عمده‌فروشی با حفظ حقوق معنوی صاحب نشان را تا پایان سال اول برنامه تهیه و برای اجرا ابلاغ نماید.

ماده ۸۰ - به دولت اجازه داده می‌شود در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو اقدام‌های زیر را انجام دهد:

الف - حمایت مالی و تشویق توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و زنجیره‌های تولیدی، ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ (اعطاء کمک‌های هدفمند) و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی - مهندسی - تخصصی، تحقیق و توسعه و بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها.

ب - رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر.

ج - گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از متوسط نرخ بیکاری کشور.

د - حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل.

هـ - حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب و کار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

و - اعمال تخفیف پلکانی و یا تأمین بخشی از حق بیمه سهم کارفرمایان کارگاه‌هایی که با تأیید و یا معرفی واحدهای وزارت کار و امور اجتماعی در جهت به کارگیری نیروی کار جدید مبادرت می‌نمایند، به شرط آن که واحد تازه تأسیس بوده و یا در سال قبل از آن کاهش نیروی کار نداشته باشد^۱.

حق اشتغال جوانان در قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه

این قانون که در بیست بخش و (۱۲۴) ماده تنظیم شده است، در موارد ذیل به طور مستقیم و غیرمستقیم به ارائه احکامی برای تحقق حق اشتغال جوانان پرداخته است:

" بند "ت" ماده ۲- موضوعات خاص کلان فرابخشی در مورد بهبود محیط کسب و کار، اشتغال، فضای مجازی، بهره‌وری تأمین منابع مالی برای اقتصاد کشور، نظام عادلانه پرداخت و رفع تبعیض، توانمندسازی محرومان و فقرا (با اولویت زنان سرپرست خانوار)، بیمه‌های اجتماعی و ساماندهی و پایداری صندوق‌های بیمه‌ای و بازنشستگی و پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی و اجرای سند تحول بنیادین آموزش و پرورش، فرهنگ عمومی و سبک زندگی ایرانی - اسلامی.

بند "ت" ماده ۴- افزایش مهارت و تخصص نیروی کار به ویژه فارغ‌التحصیلان دبیرستان‌ها، هنرستان‌ها تا مقطع کارشناسی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی با ارائه آموزش‌های مهارتی، تخصصی و فنی و حرفه‌ای با استفاده از ظرفیت‌های خدمت زیر پرچم و کارورزی دانشجویان.

بند "ز" ماده ۴- دولت مکلف است به منظور نیل به رشد و توسعه اقتصادی بر پایه عدالت نسبت به اعمال سیاست‌های اشتغال‌زایی، مهارت‌افزایی و ارتقای دانش حرفه‌ای و حمایت از مشاغل کوچک خانگی و دانش‌بنیان مبتنی بر سند ملی کار شایسته که حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه با پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اتاق تعاون و سازمان به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، اقدام نماید. سند مزبور باید مبتنی بر کاهش نرخ بیکاری به میزان حداقل هشت‌دهم درصد (۸/۰٪) سالانه در طول سال‌های اجرای قانون برنامه باشد.

ماده ۲۴- دولت مکلف است با همکاری اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران حداکثر تا پایان اجرای قانون برنامه، تمهیدات قانونی لازم را جهت دستیابی

^۱ معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)، چاپ ششم، ویرایش سوم، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، تهران، ۱۳۹۱.

سهم تعاون در اقتصاد به بیست و پنج درصد (۲۵٪)، با رویکرد کارآفرینی، اشتغال‌زایی، حمایت از کسب و کارهای کوچک و متوسط و دانش‌بنیان به عمل آورد.

بند "ب" ماده ۳۹- به منظور ایجاد شفافیت در اجرای قانون، دولت مکلف است دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با قانون هدفمند کردن یارانه‌ها را در جدول جداگانه‌ای حاوی اقلام زیر همراه با بودجه‌های سنواتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند:

۱. کل دریافتی‌های حاصل از اجرای قانون هدفمند کردن یارانه‌ها
۲. مالیات بر ارزش افزوده مرتبط با آن
۳. سهم شرکت‌های تولید و توزیع‌کننده انرژی به تفکیک هر شرکت
۴. سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها به منظور اختصاص به پرداخت یارانه نقدی و غیرنقدی به خانوارها، کمک به بخش سلامت و حمایت از تولید و اشتغال از طریق تأمین اعتبارات مربوط به اجرای قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۴ و قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸.

بند (۳) ماده ۴۸- در جهت اجرایی‌شدن سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه و اقتصاد مقاومتی دولت موظف است فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و اشتغال مولد و اعطای نشان اقتصاد مقاومتی به اشخاص دارای خدمات برجسته در این زمینه را تقویت نماید و ابعاد اقتصاد مقاومتی و گفتمان‌سازی آن به‌ویژه در محیط‌های علمی، آموزشی و رسانه‌ای و تبدیل آن به گفتمان فراگیر و رایج ملی را تبیین و ترویج نماید.

ماده ۷۱- برای ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، چنانچه طی اجرای قانون برنامه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک حداقل کارشناسی به صورت کارورزی اقدام نمایند، از پرداخت سهم بیمه کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار معاف می‌باشند."

همان‌طور که از مقایسه محتوای دو قانون برنامه پنجم و ششم توسعه می‌توان تحلیل نمود، تقویت رویکرد اقتصاد مقاومتی و جذب مشارکت حداکثری بخش خصوصی و تعاونی در فرایند اشتغال‌زایی در قانون برنامه ششم توسعه است. شرایط ناشی از کاهش رشد اقتصادی در اوایل دهه ۱۳۹۰ منجر به بیکاری بیشتر

در کشور گردید که برای رفع بحران بیکاری، بیش از جذب سرمایه‌های خارجی نیاز به اتخاذ تدابیری برای بسیج ظرفیت‌ها و منابع ملی موجود در بخش خصوصی و تعاونی داریم.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که در خلال مباحث این نوشتار مطرح شد، موضوع حق اشتغال را باید از جمله حقوق بنیادین بشر دانست که در دوران جوانی نمود و تحقق بیشتری می‌یابد و لذا در نظریات مربوط به جوان و جوانی نیز از جمله موضوعات اساسی مورد بحث می‌باشد.

بررسی در نظریات اجتماعی دوران مدرن نشان می‌دهد که چگونه موضوعی همچون کار و اشتغال در کنار موضوعات دیگری همچون آموزش تحت تأثیر تغییرات ناشی از صنعتی شدن و شهرنشینی دچار تحول شده و در زمره دغدغه‌های اصلی سیاستگذاران، قانونگذاران و برنامه‌ریزان اجتماعی قرار گرفته است. در شرایط کنونی که برخی از آن به دوران مدرنیته متأخر یا پسامدرن تعبیر می‌کنند نیز موضوعاتی همچون آموزش و اشتغال جوانان کماکان از جمله موضوعات چالشی هستند که بر زندگی افراد در دوران جوانی تأثیر گذاشته و شکل دهنده آینده می‌باشند.

بدون شک، نظرات حقوقدانان در مورد بسیاری از دیده‌ها و مقوله‌های اجتماعی نیز تحت تأثیر واقعیت‌های اجتماعی و نظریات جامعه‌شناسان، جمعیت‌شناسان، روانشناسان و سایر متخصصان و اندیشمندان بوده و باید اذعان نمود که عمده مسائل اجتماعی باید از ابعاد مختلف مورد بحث و بررسی قرار گیرد که یکی از این ابعاد، بعد حقوقی مسئله می‌باشد. امروزه رسیدگی به عمده مسائل جوانان در موضوعات مختلف از جمله موضوع اشتغال نیاز به مطالعات میان رشته‌ای و سیاستگذاری و برنامه‌ریزی‌های فرابخشی دارد و نمی‌توان با اتکا بر یک رشته علمی خاص پی به واقعیت و زوایای مختلف این قبیل مسائل برد. همچنین نمی‌توان با تدوین و اجرای برنامه در یک بخش خاص و محدود مدعی حل مسئله شد.

بنابر این، اگر به طور خاص بر موضوع اشتغال و حق کار و اشتغال جوانان متمرکز شویم باید ضمن پذیرش این نکته که موضوع اشتغال یک موضوع فرابخشی است، به دنبال تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های فرابخشی برای رسیدگی به این موضوع باشیم و در قانونگذاری نیز این واقعیت را مد نظر قرار دهیم. مخاطبان اصلی قوانینی که در یک جامعه وضع می‌شود، قوه مجریه یا دستگاه اجرایی آن است که با در اختیار داشتن ساختار و منابع لازم برای اداره جامعه باید قوانین را به مورد اجرا بگذارد. قانونگذار با لحاظ این نکته تلاش دارد تا در احکام قانونی که تصویب و صادر می‌کند، فرایند اجرا را نیز مد نظر قرار دهد تا به نوعی قوانین صادره از ضمانت اجرای حداقلی برخوردار گردد.

در این نوشتار موضوع حق اشتغال جوانان که می‌توانست در کل نظام حقوقی کشور مورد بحث و بررسی و تحلیل قرار گیرد در چارچوب قانون اساسی و اسناد بالادستی توسعه کشور شامل سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه و قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مطرح و بررسی و تحلیل شده است. یافته‌های حاصل از این تحلیل را می‌توان به شرح زیر مد نظر قرار داد:

۱. حق اشتغال در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول مختلفی همچون اصول سوم، بیست و هشتم و چهل و سوم مورد توجه قانونگذار اساسی قرار گرفته و به رسمیت شناخته شده است. مقایسه قانون اساسی کشورمان با قانون اساسی چند کشور دیگر نشان می‌دهد که این توجه به نسبت کامل و بدون نقص صورت گرفته است.

۲. حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی نظام در دو شکل مورد توجه قرار گرفته است؛ یکی در سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی ۱۳۹۱ که در قالب یک بسته سیاستی خاص اشتغال صورت گرفته است- و از چارچوب بحث این مقاله خارج است- و دیگر در قالب سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه که کاملاً در چارچوب بحث این مقاله است. در شق اخیر، حق اشتغال جوانان در قالب بندهایی هم در سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله پنجم توسعه و هم در بندهایی از سیاست‌های کلی برنامه پنج ساله ششم توسعه مورد توجه قرار گرفته است. مقایسه محتوای دو سند اخیر نشان می‌دهد که حق اشتغال جوانان در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه با حساسیت بیشتر و با عطف توجه به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد توجه قرار گرفته است.

۳. حق اشتغال جوانان در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه که از دیگر اسناد بالادستی توسعه ملی هستند نیز مورد توجه قانونگذار قرار گرفته و تلاش شده است در این قوانین سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه مد نظر قرار گیرد. مقایسه محتوای احکام مربوط به حق اشتغال در این قوانین نیز نشان می‌دهد که حق اشتغال جوانان در هر دو قانون مورد توجه ویژه قانونگذار قرار گرفته، اما این توجه در قانون برنامه ششم کمی پررنگ‌تر بوده است- شاید علت آن را در شرایط زمانی تدوین هر یک از این دو برنامه باید دانست، چرا که وضعیت آماری مربوط به بیکاری در زمان تدوین لایحه قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه به نسبت بدتر و کشور با نرخ بیکاری بیشتری مواجه بوده است.

۴. حق اشتغال به طور کل و حق اشتغال جوانان به طور خاص در مقایسه با سایر حقوق مربوط به کار بنیادی‌تر و دامنه شمول بیشتری دارد و لذا دولت‌ها این حق را در مقایسه با سایر حقوق مربوط به

کار همچون دستمزد برابر برای کار برابر اشخاص و حق دسترسی به کار مورد علاقه و حق برخورداری از محیط کاری ایمن و امن و حق دستمزد برابر برای کار برابر زن و مرد و حق عضویت در سندیکاها و انجمن‌های صنفی و حرفه‌ای با حساسیت و جدیت بیشتری دنبال می‌کنند. بدون شک، حق اشتغال فراگیر بوده و تمامی افراد یک جامعه که به سن اشتغال رسیده باشند را در برمی‌گیرد و تقاضای عمومی برای تحقق آن بسیار بیشتر است. لذا طبیعی است که تمامی دولت‌ها تمرکز و تأکید خود را بر ایجاد فرصت‌های شغلی بگذارند.

۵. وجه مشترک در تمامی اسناد مورد مطالعه در این تحقیق از قانون اساسی گرفته تا سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه و سپس قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه، توجه به برخی از راهبردهای نوین معطوف به اشتغال‌زایی بوده است. برای نمونه، به حمایت از کارآفرینی می‌توان اشاره کرد که از این طریق دولت به دنبال افزایش فرصت‌های شغلی است. توجه ویژه به جلب مشارکت بخش خصوصی و بخش تعاونی در اقتصاد بر اساس همین راهبرد صورت گرفته است، چرا که ظرفیت‌های کارآفرینی در این بخش‌ها بیش از بخش دولتی است. در عین حال، برخی از راهبردهای نوین از جمله ارتقای اشتغال‌پذیری که باید از دوران کودکی برنامه‌ریزی شود و نیازمند بسیج تمامی ظرفیت‌های ملی اعم از دولتی و غیردولتی و همکاری تمامی بخش‌ها و نهادها اعم از خانواده، آموزش و پرورش، فرهنگ، صنعت و رفاه می‌باشد کمتر مورد توجه قرار گرفته و خلاء مقررات در این زمینه احساس می‌شود.

در مجموع، باید اذعان داشت که موضوع حق اشتغال جوانان در کلیه اسناد مورد بحث در این مقاله به درستی مطرح و مورد توجه قرار گرفته و به عبارتی به نحو شایسته به رسمیت شناخته شده و از طریق اتخاذ سیاست‌ها و وضع و اصلاح قوانین، خلاءهای حقوقی مرتفع شده است. همچنین باید بر این نکته تأکید نمود که تا زمانی که ساختار و سازوکارها و برنامه‌های عملیاتی برای اجرای سیاست‌ها و قوانین طراحی و اجرا نشود نمی‌توان انتظار داشت که حق اشتغال جوانان تحقق یابد. لذا گذشته از مقررات‌گذاری در این زمینه، لازم است که برنامه‌ریزان حوزه ساماندهی امور جوانان در کشور با استناد به این اسناد بالادستی تدابیر لازم برای تدوین و اجرای برنامه‌های ملی جهت ساماندهی اشتغال جوانان را در دستور کار خود قرار دهند.

استفاده از ظرفیت‌های موجود در شورای عالی اشتغال، شورای عالی جوانان و ستاد ملی ساماندهی امور جوانان از جمله مواردی است که برای اجرای سیاست‌ها و قوانین بالادستی معطوف به حق اشتغال جوانان

باید به طور جد از سوی متولیان اشتغال، از یک سو و متولیان ساماندهی امور جوانان، از سوی دیگر مد نظر قرار گیرد. این نهادها به عنوان حلقه واسط برای اجرایی شدن سیاست‌های کلی و اسناد بالادستی نظام عمل می‌نمایند و تکلیف مجریان در سطوح ستادی و صف را مشخص می‌کنند. بدون شک تا زمانی که مجریان از طریق برنامه‌های عملیاتی و مقررات پایین دستی از جمله آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌ها و پروژه‌های سالانه و کوتاه مدت مکلف نشوند نمی‌توان انتظار داشت که اسناد بالادستی در حوزه حق اشتغال جوانان اجرا شود.

پیشنهادها

چنانچه بخواهیم راهکارهایی را برای طراحی یک نظام حقوقی مطلوب که معطوف به اجرای صحیح اسناد بالادستی مربوط به حق اشتغال و به تبع آن تحقق حق اشتغال جوانان باشد را پیشنهاد دهیم موارد زیر توصیه می‌شود:

- پیش‌بینی بندهایی در سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه، در انطباق با سیاست‌های کلی اشتغال ابلاغی ۱۳۹۱ به طور مستمر در برنامه‌های آینده در یک افق حداکثر ۱۵ ساله.
- بازنگری و اصلاح سیاست‌های کلی اشتغال متناسب با مطالعات آینده‌پژوهانه و با لحاظ آینده‌های محتمل پس از یک دوره ۱۰ و یا حداکثر ۱۵ ساله.
- پیش‌بینی موضوع اشتغال جوانان در "سیاست‌های کلی فرابخشی جوانان" در انطباق با سیاست‌های کلی اشتغال.
- پیش‌بینی احکام معطوف به تحقق اشتغال جوانان در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه به گونه‌ای که انطباق لازم با اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی اشتغال، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج ساله توسعه و سیاست‌های کلی فرابخشی جوانان داشته باشد. از سوی دیگر، بر اساس مطالعات آینده‌پژوهانه در حوزه اشتغال تنظیم شده باشد.
- اصلاح و تقویت ساختارها و نهادها و مقررات لازم برای اجرای قوانین پنج ساله توسعه و سایر قوانین مرتبط با اشتغال از جمله تقویت شورای عالی اشتغال، شورای عالی جوانان و کمیسیون‌های ملی و ستادهای اجرای مرتبط با اشتغال جوانان.

- تنظیم و تصویب و اجرای مقررات پایین دستی معطوف به تقویت حضور و مشارکت هدفمند و مؤثر نهادهای جامعه مدنی و مؤسسات بخش خصوصی و تعاونی‌ها در اقتصاد کشور در انطباق با احکام مرتبط با اشتغال در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه.
- مقررات‌گذاری در سطوح میانی و فرودستی برای توسعه کارآفرینی، مهارت‌آموزی، آینده پژوهی و آینده‌نگاری و انطباق نظام آموزشی با نیازهای حال و آینده بازار کار معطوف به اجرای احکام مرتبط در قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه.
- مقررات‌گذاری لازم برای تقویت ساختارها، نهادها و سازوکارهای اجرایی و نظارتی مرتبط با اشتغال و کارآفرینی در قالب وضع و اصلاح قوانین، آیین‌نامه‌ها، و دستورالعمل‌های اجرایی ذی‌ربط.

منابع

- امور توافق‌های بین‌المللی. (۱۳۹۲). **قانون اساسی آلمان**. فرزانه کشاورز و مهدی رستگار اصل. تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- سطوتی، جعفر. (۱۳۸۲). **جوانان در نظام ملل متحد**. تهران: مجمع ملی جوانان
- سطوتی، جعفر. (۱۳۹۲). **"مطالعه‌ای تطبیقی پیرامون مفهوم جوان و جوانی"**. فصلنامه مطالعات راهبردی ورزش و جوانان. شماره ۱۹.
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۰). **حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین**. تهران: نشر دادگستر
- عباسی، بیژن. (۱۳۹۳). **مبانی حقوق عمومی**. تهران: نشر دادگستر
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل. (۱۳۹۰). **بایسته‌های حقوق اساسی**. تهران: بنیاد حقوقی میزان
- نوابخش، مهرداد و ارجمند سیاه پوش، اسحاق. (۱۳۸۸). **مبانی توسعه پایدار شهری**. تهران: انتشارات جامعه‌شناسان
- مرکز امور حقوقی بین‌الملل (دفتر توافق‌های بین‌المللی). (۱۳۸۸). **قانون اساسی سنگال**. مهدی رستگار. تهران: معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری.
- مرکز آمار ایران. (۱۳۹۵). **نتایج نیروی کار سال‌های ۱۳۸۴ و نیمه اول سال ۱۳۹۵**.
- معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات. (۱۳۹۱). **قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)**. چاپ ششم، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری
- معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری. (۱۳۹۲). **سیاست‌های کلی نظام**. چاپ دوم، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۴). **حقوق بشر و آزادی‌های اساسی**. تهران: نشر میزان
- بخشنامه رئیس جمهور به شماره ۸۳۸۷ مورخ ۱۳۷۳/۶/۶ و مصوبه جلسه ششم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۷۳/۳/۲۴.
- مصوبه جلسه شانزدهم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۸۳/۳/۲۰.
- مصوبه جلسه بیست و سوم شورای عالی جوانان مورخ ۱۳۸۴/۲/۷.
- تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۶۵۰۱۰/ت ۳۱۲۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۶.

- United Nations Department of Public Information. (1998). **Basic Facts**. New York: United Nations Publications

An Analysis on the "Youth Right to Employment" in the Constitution and Upstream Regulations of National Development Plans

Jafar Satvati

Ph.D. Student in Public Law, Kish International Campus, University of Tehran, Kish, Iran

Ali Akbar Gorji

Ph.D., Associate Professor in Public Law, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran

Received: 10 Jun. 2018

Accepted: 18 Jul. 2018

The youth right to employment is one of the youth rights, which belongs to the category of economic and social rights and emphasized in some of international law document such as the Universal Declaration of Human Rights, International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, the World Plan of Action for Youth to the Year 2000 and beyond and the other international law instruments, relating to the youth and development issues. This right also has been considered in the main internal law documents such as the Constitution, macro policies, the laws adopted by the Parliament (Majlis) and approvals of legal legitimated sources.

In this article which is an applied research and conducted by documentary method, the issue of youth right to employment has been studied and analyzed in particularly in the Constitution and upstream regulations of national development. It also aims at knowing the situation of this right in this part of the domestic legal system and recommending the suggestions for achieving the proper legal model.

The research has some founds such as the followings: 1- The youth right to employment has been recognized properly in Iran's Constitution and clarified more complete in comparison to the Constitution of other countries 2- The youth employment right also has been recognized in the Development Macro Policies, in which there is no legal vacuum in the policies 3- The youth employment right has been clarified in the "Act of National 4th Development Plan" in the compliance with the Development Macro Policies. However, offering the legal solutions, in which helps to realizing this right has been neglected in this Act; the solutions regarding the "employability" and supporting the "Venture Capital", which was better to be clarified in later Act.

Key words: Youth, Right to Employment, Constitution and Upstream Regulations of National Development