

نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل‌های ششم و هفتم)

ولی رستمی *

چکیده

مباحث ورود به خدمت و استخدام که لازم و ملزوم یکدیگرند، از مباحث کلیدی و مهم حقوق استخدامی به‌شمار می‌روند که در قانون مدیریت خدمات کشوری، تحولات و نوآوری‌های بسیاری در آنها صورت گرفته است و در عین حال، ابهامات و نارسائی‌هایی دارند.

بیان اصول کلی ورود به خدمت، به‌ویژه تأکید بر اصل لیاقت و شایستگی و اصل برابری فرصت‌ها، رفع پاره‌ای از نارسایی‌ها و اشکالات شرایط قبلی ورود به خدمت، از جمله تحولات مثبت مربوط به ورود به خدمت در این قانون است. از سوی دیگر، ارائه سیاست استخدامی جدیدی با تکیه بر معیار استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی، ضابطه‌مند کردن دقیق شرایط و ضوابط انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی و کاهش تبعات منفی استخدام رسمی رایج، از تحولات عمیق و نوآوری‌های مثبت استخدام در قانون مذکور حکایت می‌کند. این تغییر و تحولات در صورت رفع برخی نارسایی‌ها، کاستی‌ها و ابهامات قانونی در آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های پیش‌بینی شده، قطعاً آثار شگرفی در نظام استخدامی کشور ایجاد خواهد کرد؛ لیکن ابهامات و اجمال‌ات قانون و به‌ویژه عدم تعیین تکلیف قوانین قبلی، تلاش قانونگذار در این زمینه را انتقادآمیز کرده است.

کلیدواژه‌ها: ورود به خدمت، استخدام، قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام رسمی، استخدام پیمانی.

مقدمه

به طور کلی مباحث ورود به خدمت و استخدام، از موضوعات مهم، کلیدی و پایه‌ای حقوق استخدامی به شمار می‌روند که رابطه نزدیک و تنگاتنگی با یکدیگر دارند و به عبارت دیگر لازم و ملزوم هم‌اند به گونه‌ای که ورود به خدمت، مقدمه و لازمه استخدام و استخدام نیز نتیجه و لازمه ورود به خدمت محسوب می‌شود؛ و بر این اساس، در قانون مدیریت خدمات کشوری (که از این پس با علامت اختصاری ق.م.خ.ک. به کار برده می‌شود) به ترتیب در دو فصل متوالی (فصل‌های ششم و هفتم) مطرح شده‌اند و بدین لحاظ، توأمان موضوع این نوشتار قرار گرفته‌اند و به همین ترتیب آنها را بررسی و درباره آنها بحث می‌کنیم.

این دو موضوع در قانون مذکور و قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ (که از این پس با علامت اختصاری ق.ا.ک. به کار برده می‌شود)، دستخوش تحولات و نوآوری‌های زیادی شده‌اند. این وضعیت در مورد استخدام بیشتر صدق می‌کند و کاملاً چشمگیر است؛ به نحوی که اصل استخدام رسمی در قانون اخیرالذکر را کنار می‌گذارد و اصول و قواعد جدیدی را پایه‌ریزی می‌کند.

این تغییر و تحولات قانونی، موضوعات مذکور را بحث‌انگیز کرده است و نقد و بررسی حقوقی آنها را توجیه می‌کند.

بخش اول: ورود به خدمت

پذیرش یا ورود به خدمت، دروازه استخدام محسوب می‌شود. اهمیت مشاغل عمومی - که هدف از آنها تأمین خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی است - ایجاب می‌کند که قانونگذار به منظور انتخاب افراد اصلح و شایسته‌گزینی، شرایط و تشریفات الزام‌آوری برای ورود به خدمت در این مشاغل وضع کند که رعایت آنها از سوی اداره و افراد داوطلب استخدام ضروری است؛ به نحوی که میان آنها در این خصوص امکان تراضی و توافق و تبادل اراده وجود ندارد. (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۵۲)

ورود به خدمت، موضوع فصل ششم ق.م.خ.ک. است که در آن، طی چهار ماده (از ماده ۴۱ تا ۴۴)، درباره اصول کلی ورود به خدمت، شرایط عمومی و تشریفات ورود به خدمت بحث می‌شود.

گفتار اول: اصول کلی ورود به خدمت

یکی از نوآوری‌های مثبت ق.م.خ.ک. بیان اصول کلی و چهارچوب‌هایی برای ورود به خدمت در ماده ۴۱ است. در این ماده مقرر شده است که «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود».

لیکن قانونگذار، ضوابط دقیقی برای رعایت این اصول بیان نکرده و به کلی‌گویی بسنده کرده است.

الف) اصل ورود به خدمت براساس مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب

با توجه به اینکه ورود به خدمت سرآغاز استخدام است و افرادی که این مرحله را طی کنند، به استخدام درمی‌آیند و اداره مکلف به استخدام آنها است و از آنجا که از نظر قانونی استخدام مستلزم کسب مجوز استخدامی براساس تشکیلات مصوب دستگاه اجرایی است، قانونگذار برای جلوگیری از هرگونه استخدام فاقد مجوز و غیرقانونی، چنین اصلی را در مرحله ورود به خدمت مقرر کرده است تا از هرگونه بی‌نظمی و بروز مسائل و مشکلات استخدامی در همان گام نخست پیشگیری کند.

قانونگذار به همین اصل کلی بسنده نکرده و با توجه به اهمیت موضوع، ضمانت اجرای کیفری مناسبی در تبصره ماده ۵۱ برای برخورد با تخلف از این اصل پیش‌بینی کرده است؛ که بعداً، در مبحث استخدام، درباره آن بحث می‌شود.

به‌علاوه، ضوابط تصویب تشکیلات دستگاه‌های اجرایی که در ماده ۲۹ ق.م.خ.ک. آمده است نیز سنگین و درخور توجه است به‌نحوی که علاوه بر رعایت الگوها، ضوابط و شاخص‌های مصوب هیئت وزیران، اولاً لازم است که در این تشکیلات، سقف پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی با رعایت راهبردهای مذکور در فصل دوم این قانون با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان (معاونت توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی ریاست جمهوری که از این پس معاونت نامیده می‌شود) به تصویب هیئت وزیران برسد، ثانیاً تشکیلات و سقف پست‌های سازمانی مصوب حداقل پس از یک برنامه و حداکثر پس از دو برنامه پنج‌ساله متناسب با سیاست‌ها و احکام برنامه جدید مورد بازنگری و تصویب مجدد قرار خواهد گرفت، ثالثاً به‌منظور کوتاه‌کردن مراحل انجام کار و

سلسله مراتب اداری، سطوح عمودی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی با احتساب بالاترین مقام اجرایی در هر واحد سازمانی در بند «ج» این ماده تعیین شده است. با وجود این، باید در عمل دید که نظام دیوان‌سالار اداری ایران این محدودیت‌ها را چگونه می‌پذیرد.

ب) اصل رعایت مراتب شایستگی در ورود به خدمت

بدون تردید، نظام اداری و استخدامی کارآمد و شایسته زمانی برقرار می‌شود که توانایی جذب و به‌کارگیری افراد لایق را داشته باشد و بتواند براساس معیارهایی مانند تخصص، کارایی، خلاقیت، اخلاق حسنه و مانند اینها چنین افرادی را جذب کند و افراد برپایه لیاقت و شایستگی‌هایی که دارند، پذیرش شوند و ارتقا یابند؛ همچنین، این نظام باید به‌گونه‌ای سازمان‌دهی شود که افراد مذکور را حفظ و از خروج و جذب آنها به سازمان‌های دیگر جلوگیری کند. پذیرش افراد براساس وابستگی‌های قومی، مذهبی، سیاسی، دوستی و مانند اینها خلاف اصل یادشده است و در عمل موجب ورود افراد ناشایست به خدمت می‌شود. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، ضمن تأکید بر این اصل به‌عنوان یکی از اصول ورود به خدمت، سازوکارهای لازم برای دستیابی به این اصول و هدف مهم پیش‌بینی شده است. شرایط عمومی و تشریفات ورود به خدمت در فصل ششم (که در بندهای بعدی این بخش بررسی خواهد شد) و نیز پیش‌بینی دوره آزمایشی در استخدام رسمی (ماده ۴۶) و باز خریدی کارمندان رسمی به دلیل کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد آنها (ماده ۴۸) و شرط کسب نتایج مطلوب از ارزیابی عملکرد و رضایت از خدمات کارمندان پیمانی برای تمدید قرارداد آنها (ماده ۴۹) مذکور در فصل هفتم (که در بخش بعدی بررسی خواهد شد) و به‌ویژه تحول نظام پرداخت کارمندان براساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل، از جمله این سازوکارها به‌شمار می‌روند. لیکن احتمال اعمال سلیقه و نقش مؤثر مدیران در احراز این سازوکارها، انتقاداتی را در محیط‌های اجرایی به‌همراه داشته است.

ج) اصل رعایت برابری فرصت‌ها در ورود به خدمت

اصل برابری فرصت‌های شغلی یا به عبارتی اصل پذیرش به خدمت و منع تبعیض در استخدام و اشتغال، یکی از مصادیق مهم حقوق بشر محسوب می‌شود که در بند ۲ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر بدین نحو به رسمیت شناخته شده است که «هرکس حق دارد با

تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نایل آید». این حق در بند «ج» ماده ۷ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و در مقاله‌نامه‌های بنیادین کار مصوب کنفرانس بین‌المللی کار راجع به منع تبعیض در استخدام و اشتغال مورد تأکید قرار گرفته است و اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز بر آن تأکید می‌کند.

تأکید بر این حق به‌عنوان یکی از اصول ورود به خدمت (ماده ۴۱) در ق.م.خ.ک. به‌ویژه در جهت آشکارکردن تعهد دولت به رعایت آن در استخدام کشوری، از نکات مثبت این قانون است. اما سازوکارهای دقیق رعایت آن پیش‌بینی نشده است که جای ایراد دارد.

با وجود این، در نظام حقوق ایران، استثنائاتی بر این اصل در ارتباط با استخدام زنان و اقلیت‌های مذهبی در برخی مشاغل وجود دارد؛ بدین نحو که زنان نمی‌توانند در مشاغل نظامی نیروهای مسلح (به‌جز نیروی انتظامی) استخدام شوند و یا تصدی عنوان شغل قاضی صادرکننده حکم را در دادگستری به‌عهده گیرند. اقلیت‌های مذهبی نیز با توجه به شرط پیرومذهب رسمی بودن رئیس‌جمهور در اصل ۱۱۳ قانون اساسی و شرط مسلمان‌بودن قاضی (در قانون استخدام قضات) نمی‌توانند عهده‌دار این مشاغل بشوند و طبق قوانین استخدامی نیروهای مسلح از استخدام در این نیروها منع شده‌اند.

به هر حال، اصل یادشده، تعارضی با شرایط عمومی ورود به خدمت ندارد؛ زیرا همه داوطلبان استخدام باید این شرایط را داشته باشند. (همان: ۱۰۶)

گفتار دوم: شرایط عمومی ورود به خدمت

در ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. با بیان شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی، در واقع شرایط عمومی ورود به خدمت طی چند بند جداگانه برشمرده شده و در ماده ۴۳ این قانون نیز با تجویز ملاک عمل قراردادن شرایط مذکور در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل دستگاه‌های اجرایی، بر دامنه این شرایط افزوده شده است. که به‌علت افزایش نامشخص این شرایط، ایراد و اشکال دارد.

الف) شرط سن

در بند الف ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. داشتن حداقل بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و چهل و پنج سال برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری مقرر شده است.

تعیین حداقل و حداکثر سن برای ورود به خدمت موجه و منطقی است. حداقل سن که از ۱۸ سال مذکور در قانون استخدام کشوری به ۲۰ سال افزایش یافته، سنی است که یک نفر بتواند به‌طور عادی حداقل تحصیلات دانشگاهی (به‌عنوان ورود به خدمت) را کسب کند و رشد کافی فکری و جسمی برای پذیرفتن مسئولیت‌های اداری را داشته باشد. در تبصره ۵ ماده مذکور، استثنائاً به‌کارگیری افراد با حداقل سنی کمتر از رقم مذکور، تحت شرایطی با تصویب هیئت وزیران، مجاز شده است.

دلیل حداکثر سن نیز روشن است: قدرت یادگیری، آموزش‌پذیری و بازدهی افراد جوان بیشتر از افراد مسن است. به‌علاوه سابقه خدمت و سن بازنشستگی اجباری مذکور در تبصره‌های ۲ و ۳ ماده ۱۰۴ ایجاب می‌کند که افراد در سنی به استخدام درآیند که متوسط ۳۰ یا ۲۵ سال خدمت به‌هنگام بازنشستگی را داشته باشند.

ممکن است از ظاهر مفاد بند فوق برداشت شود که شرط حداقل و حداکثر سن مذکور در این بند، مربوط به استخدام رسمی است و استخدام پیمانی را دربر نمی‌گیرد؛ لیکن با توجه به تبصره ۳ ماده ۴۵ ق.م.خ.ک. که در آن تصریح شده است «سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتادسال تمام تجاوز کند» و بدین ترتیب حداکثر سن در استخدام پیمانی بیان شده است و با توجه به اطلاق شرط تحصیل دانشگاهی در بند «و» ماده ۴۲ که استخدام پیمانی را نیز شامل می‌شود و حداقل سن استخدام با آن توجیه می‌شود و می‌توان گفت که عبارت «برای استخدام رسمی» در بندياد شده به عبارت نزدیک‌تر به آن یعنی «حداکثر چهل سال سن» بر می‌گردد، حداقل سن استخدام مذکور در این بند، استخدام پیمانی را نیز در بر می‌گیرد.

از سوی دیگر، طبق قانون اصلاح حداکثر سن داوطلبان استخدام مصوب ۱۳۷۱/۲/۲۲، شرط حداکثر سن ورود به خدمت با رعایت مواردی مانند سابقه خدمت درجهبه، مدت اسارت، افراد خانواده شهدا، جانبازان، آزادگان و مفقودالائرها (تا میزان ۵ سال)، سابقه خدمت مقامات سیاسی و سابقه خدمت غیررسمی تمام‌وقت افزایش یافته است. اینک با لازم‌الاجراشدن قانون مدیریت خدمات کشوری، اعتبار قانون مذکور و موارد افزایش حداکثر سن داوطلبان استخدام مندرج در آن و یا نسخ این قانون مورد سؤال است. در پاسخ می‌توان گفت با توجه به ماده ۱۲۷ ق.م.خ.ک. که در آن، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجراشدن آن لغو شده، قانون یادشده تاحدودی که مغایر با قانون مدیریت خدمات کشوری است، لغو شده است. بر این اساس، ضوابط قانون

موصوف در مورد افزایش حداکثر سن ایثارگران و خانواده‌های آنها، با توجه به تبصره ۳ ماده ۴۴ ق.م.خ.ک. که در آن مقرر شده است: «استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان براساس قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود»، کماکان معتبر و به قوت خود باقی است. در ضمن طبق تبصره ۲ ماده ۶۶، سوابق پیمانی کارمندان پیمانی در صورت پذیرفته شدن برای استخدام رسمی، جزو سوابق رسمی محسوب می‌شود.

به هر حال، جا داشت که قانونگذار تکلیف قانون فوق را صراحتاً روشن می‌کرد و باب هرگونه تفسیری را می‌بست.

ب) شرط تابعیت

در بند «ب» ماده ۴۴، همانند بند «ب» ماده ۱۴ ق.ا.ک. داشتن تابعیت ایرانی، یکی از شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی برشمرده شده است. همان‌طور که می‌دانیم، تابعیت بر دو نوع اصلی و اکتسابی است و اطلاق این بند هر دو نوع تابعیت مذکور را شامل می‌شود و لذا افرادی که تابعیت ایران را کسب می‌کنند و تابعیت اکتسابی ایران را دارند، می‌توانند به خدمت عمومی پذیرفته شوند مگر در موارد استثنایی که در ماده ۹۸۲ قانون مدنی پیش‌بینی شده است که به موجب آن، اشخاصی که تابعیت ایرانی را تحصیل کرده‌اند یا می‌کنند، از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است، بهره‌مند می‌شوند لیکن نمی‌توانند به این مقامات نایل شوند: ۱. ریاست جمهوری و معاونت او، ۲. عضویت شورای نگهبان و ریاست قوه قضائیه، ۳. وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری، ۴. عضویت در مجلس شورای اسلامی، ۵. عضویت در شوراهای استان و شهرستان و شهر، ۶. استخدام در وزارت امور خارجه و نیز احراز هرگونه پست و یا مأموریت سیاسی، ۷. قضاوت ۸. عالی‌ترین رده فرماندهی در ارتش و سپاه و نیروی انتظامی، ۹. تصدی پست‌های مهم اطلاعاتی و امنیتی.

با توجه به این بند فقط اتباع ایران می‌توانند به استخدام دستگاه‌های اجرایی درآیند. طبق اصل ۸۲، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی. در تبصره یک ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. نیز مقرر شده است: «به‌کارگیری موقت و تعیین حقوق و مدت خدمت اتباع خارجی حسب قوانین و مقررات خاص خود انجام خواهد شد».

ج) شرط انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان

این شرط که در ق.ا.ک. تحت عنوان «انجام خدمت زیر پرچم یا داشتن معافیت قانونی

در صورت مشمول بودن^۱ آمده بود، ناشی از حکم الزامی قانون خدمت نظام وظیفه عمومی است که به موجب آن، همه اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و عمومی از استخدام کسانی که باید خدمت دوره ضرورت را انجام داده باشند، منع شده‌اند. طبق قانون مذکور، خدمت وظیفه عمومی سی سال است: دوره ضرورت، دو سال؛ دوره احتیاط، هشت سال؛ و دوره ذخیره اول و دوم، هر کدام ده سال. انجام خدمت دوره ضرورت برای کسانی که معافیت قانونی - اعم از کفالت و پزشکی - دارند، لازم نیست و دارندگان این معافیت‌ها به‌ویژه پزشکی منعی برای استخدام در دستگاه‌های اجرایی ندارند و قانون عدم ممنوعیت استخدام دارندگان معافیت پزشکی مصوب ۱۳۷۷ در این خصوص کماکان معتبر و لازم‌الاجرا است.

د) شرط عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر

شرط عدم اعتیاد به دخانیات برای اولین بار است که به‌عنوان یکی از شرط‌های ورود به خدمت و استخدام کشوری در قوانین و مقررات استخدامی مطرح می‌شود و متأسفانه با توجه به واقعیات موجود ممکن است در عمل مشکلاتی را به‌وجود آورد. بنابراین، اعلام یکباره آن در این قانون بدون زمینه‌سازی قبلی محل اشکال است.

شرط عدم اعتیاد به مواد مخدر، مناسب‌تر از شرط معتادنبودن به استعمال افیون در بند «ت» ماده ۱۱۴ ق.ا.ک. است؛ زیرا علاوه بر اعتیاد به افیون (تریاک)، اعتیاد به سایر مواد مخدر خطرناک‌تر را نیز شامل می‌شود.

ه) شرط نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر

منظور از سابقه محکومیت جزایی مؤثر، محکومیت به مجازات‌های کیفری است که در حقوق اجتماعی محکوم‌علیه مؤثر است و او را از این حقوق محروم می‌کند. مهم‌ترین مصداق آن، مجازات‌های تبعی موضوع ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی (الحاقی ۱۳۷۷/۲/۲۷) است. برابر این ماده، محکومیت قطعی کیفری در جرایم عمومی به شرح زیر محکوم و پس از انقضای مدت تعیین‌شده و اجرای حکم رفع اثر می‌شود: ۱. محکومان به قطع عضو در جرایم مشمول حد پنجم سال پس از اجرای حکم، ۲. محکومان به شلاق مشمول حد یک‌سال پس از اجرای حکم، ۳. محکومان به حبس تعزیری بیش از ۳ سال، دو سال پس از اجرای حکم.

طبق تبصره ۲ ماده مذکور، چنانچه اجرای مجازات اعدام به جهتی از جهات متوقف شود، آثار تبعی آن پیش از انقضای هفت سال از تاریخ توقف اجرای حکم رفع می‌شود.

به موجب تبصره یک ماده فوق، حقوق اجتماعی عبارت است از حقوقی که قانونگذار برای اتباع کشور جمهوری اسلامی ایران و سایر افراد مقیم در قلمرو حاکمیت آن منظور کرده و سلب آن به موجب قانون یا حکم دادگاه صالح است، از جمله مواردی که در بندهای هشت‌گانه ذیل این ماده آمده که یکی از آنها طبق بند «ه»، استخدام در وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی، شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها، مؤسسات مأمور به خدمات عمومی، ادارات مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و نهادهای انقلابی است.

همان‌طور که می‌دانیم، در مجازات تبعی نیازی به ذکر آن در حکم دادگاه نیست و به تبع محکومیت قطعی به شرح فوق اعمال می‌شود. نوع دیگری از محرومیت از حقوق اجتماعی به‌عنوان مجازات تکمیلی یا متمیمی در ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰ آمده است که به موجب آن دادگاه می‌تواند کسی را که به‌علت ارتکاب جرم عمومی به تعزیر یا مجازات بازدارنده محکوم کرده است، به‌عنوان متمیم حکم تعزیری یا بازدارنده، مدتی از حقوق اجتماعی محروم کند. این نوع مجازات برخلاف مجازات‌های تبعی، باید در حکم دادگاه تصریح شود.

قانونگذار با آوردن قید «مؤثر»، به احکام مذکور قانون مجازات اسلامی توجه داشته است؛ که نکته مثبتی محسوب می‌شود.

(و) شرط تحصیل

در باره شرط تحصیل، در بند «و» و ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. مقرر شده است: «دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغلی که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است)». مفاد این بند با توجه به مفاد شرط تحصیل مذکور در بند «ج» ماده ۱۴ ق.ا.ک. مبنی بر حداقل داشتن گواهی‌نامه پایان دوره ابتدایی، تحول عمیقی به شمار می‌رود. البته این تحول و ممنوعیت استخدام افراد فاقد مدرک دانشگاهی، از مدت‌ها پیش و تقریباً از سال ۱۳۶۴ با درج در تبصره ۶۰ بودجه کل کشور این سال شروع شده است. در تبصره مذکور، استخدام جز برای شغل‌های آموزشی، بهداشتی و فنی بدون داشتن مدرک دانشگاهی ممنوع اعلام شده بود.

در تبصره ۵ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. استثنایی در مورد شرط تحصیل دانشگاهی قائل و مقرر شده است: «به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم و یا حداقل سن کمتر از رقم مذکور در این ماده در موارد یا مناطق خاص برای مدت زمان مشخص و برای فرزندان شهدا صرفاً در

مشاغلی که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، مجاز است». البته این استثنا مقید به شروط متعدد و بعضاً مبهمی است که در عمل مشکل‌آفرین خواهد بود.

افزون بر این، با توجه به قانون «راجع به معافیت آن عده از معلولین انقلاب اسلامی که قادر به کار نیستند، همچنین افراد خانواده شهدا و معلولین از شرط بند «ح» ماده ۱۴ ق.ا.ک. مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۶»، این سؤال مطرح می‌شود که آیا با عنایت به تبصره ۳ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. که در آن مقرر شده است استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان برای قوانین مصوب مربوط به خود خواهد بود، قانون مذکور به‌عنوان یکی از قوانین مربوط به استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان کماکان معتبر و لازم‌الاجرا است به موجب آن افراد مذکور کماکان از شرط تحصیل به‌طور کلی معاف هستند یا اینکه با توجه به تبصره ۵ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. که براساس آن به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم در میان ایثارگران صرفاً برای فرزندان شهدا مقرر شده است، باید به تخصیص قانون موصوف در حدود حکم این تبصره قایل بود. به نظر می‌رسد که برداشت اخیر با اصول حقوقی منطبق‌تر است، به‌ویژه آنکه قانون یادشده مربوط به شرط تحصیل مذکور در قانون استخدام کشوری سابق است. لازم است یادآوری شود که برابر تبصره ۶۰ قانون بودجه کل کشور ۱۳۶۴، جانبازان و فرزندان شهیدان از ممنوعیت استخدام بدون داشتن مدرک تحصیلی مستثنا شده‌اند و این برداشت در این زمینه نیز صدق می‌کند.

به هر حال، ابهاماتی در این باره وجود دارد که باب تفسیر را گشوده است؛ ضمن اینکه شرط تحصیل دانشگاهی در مورد برخی مشاغل مثل مشاغل سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی در عمل باعث مشکل شده است.

ز) شرط داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام شوند

این شرط نسبت به قانون استخدام کشوری نیز تا اندازه‌ای موسع شده است؛ زیرا در بند «ح» ماده ۱۴ قانون مذکور در این باره صرفاً به شرط توانایی انجام کاری که مستخدم برای آن کار استخدام می‌شود، تصریح شده بود که در بند «ز» ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. عبارت «داشتن سلامت جسمانی و روانی» به آن اضافه شده و ممکن است در عمل مشکلاتی ایجاد کند مگر آنکه قید «برای انجام کاری که استخدام می‌شوند» را شامل این موارد نیز بدانیم. به هر حال، طبق قسمت اخیر این بند، شرط مذکور براساس آیین‌نامه‌ای است که با پیشنهاد سازمان (معاونت) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. امیدواریم در آیین‌نامه مذکور این ابهام رفع شود.

یکی از موضوعاتی که در ارتباط با این شرط همواره مطرح بوده، استخدام دارندگان معافیت پزشکی است که به تصویب قانون عدم ممنوعیت استخدام دارندگان معافیت

پزشکی مصوب ۱۳۷۷ منجر شد؛ و این قانون، با توجه به مفاد ماده ۱۲۷ ق.م.خ.ک. به علت عدم مغایرت با قانون مدیریت خدمات کشوری، کماکان معتبر و لازم‌الاجراست.

ح) شرط اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

این شرط از نوآوری‌های مثبت قانون مدیریت خدمات کشوری و بسیار مناسب‌تر از شرط دشوار «عدم محکومیت به فساد عقیده» مذکور در صدر بند «ج» ماده ۱۴ ق.ا.ک. است که به علت ابهام در عمل مشکلاتی را ایجاد کرده بود. (همان: ۱۱- ۱۱۵)

با وجود این، ممکن است این شرط مغایر اصل برابری ورود به خدمات دولتی تلقی شود که باید از لحاظ حقوقی توجیه شود.

البته نحوه احراز این شرط اعتقادی - که امری فردی و درونی است - روشن نیست و به نظر می‌رسد که اعلام و اقرار افراد در این زمینه کفایت می‌کند.

ط) شرط التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

این شرط جدید است و در قانون استخدام کشوری سابق وجود نداشت؛ لیکن نحوه احراز آن روشن نشده است. به نظر می‌رسد که قوانین و مقررات گزینش که طبق تبصره ۴ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. کماکان به قوت خود باقی است، می‌تواند در این زمینه به کار رود.

ی) شرط احراز ضوابط عمومی گزینش اخلاقی، اعتقادی و سیاسی

این شرط از مفاد تبصره ۴ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. احراز می‌شود که در آن مقرر شده است: «قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است». منظور از این قوانین و مقررات، «قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» مصوب ۱۳۷۴/۴/۱۴ و ماده واحد قانون «تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی» مصوب ۱۳۷۵/۴/۹ و آئین‌نامه اجرایی این قوانین است. مع الوصف جا داشت که قانونگذار این موضوع را صراحتاً به عنوان یکی از شروط ورود به خدمت ذکر می‌کرد.

ک) شرط توانایی در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات برای استخدام در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر

این شرط که جدید است، در تبصره ۲ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. آمده که در آن مقرر شده است:

استخدام افراد در دستگاه‌های اجرایی در مشاغل تخصصی، کارشناسی و بالاتر، منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات است که عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط سازمان تهیه و ابلاغ خواهد شد.

البته با توسعه فناوری اطلاعات در دستگاه‌های اجرایی، آموزش مهارت‌های مذکور در سال‌های اخیر توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق برای کارمندان دولت الزامی و اجرائی شده و تأکید بر آن مناسب و مثبت است.

ل) سایر شرایط مذکور در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل دستگاه‌های اجرایی بنا به اختیار آنها

این موضوع در ماده ۴۳ ق.م.خ.ک. پیش‌بینی شده است که به موجب آن، «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورتی که در قوانین و مقررات قبلی مورد عمل خود شرایطی علاوه بر شرایط ماده ۴۲ این قانون داشته باشند، آن را ملاک قرار دهند».

دادن این اختیار به دستگاه‌های اجرایی ممکن است به این نحو توجیه شود که در مورد برخی مشاغل تخصصی، دستگاه‌های اجرایی مطابق قوانین و مقررات مورد عمل قبلی آنها، شرایط خاصی برای استخدام وجود دارد که ویژگی‌های این‌گونه مشاغل، تداوم شرایط مذکور را ایجاب می‌کند اما دامنه این شرایط را به‌نحو نامشخصی افزایش می‌دهد که از این حیث ایراد دارد.

در پایان این گفتار لازم است یادآوری شود که - همان‌طور که قبلاً اشاره شد - طبق تبصره ۳ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. استخدام ایثارگران و خانواده‌های آنان، براساس قوانین و مقررات مربوط به خود خواهد بود. در این زمینه قوانین و مقررات متعددی وجود دارد، مانند قانون استخدام جانبازان، اسرا و افراد خانواده شهدا ... مصوب ۱۳۶۷/۱۰/۷، قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۳/۳۱ و قانون تسهیلات استخدامی ویژه فرزندان شاهد مصوب ۱۳۸۰/۳/۲۲ و برخی قوانینی که قبلاً به آنها اشاره شد که در این قوانین و مقررات معافیت‌ها و تسهیلاتی برای استخدام این افراد پیش‌بینی شده است و با توجه به مفاد این تبصره، در مورد آنها کماکان ساری و جاری خواهد بود. لیکن ابهامات و اشکالاتی در خصوص حدود اعتبار آنها با اجرای قانون موصوف وجود دارد که در اجرا مشکل‌آفرین خواهد بود.

گفتار سوم: تشریفات ورود به خدمت

کسانی که شرایط پیش‌گفته را داشته باشند، با رعایت تشریفات مذکور در ماده ۴۴ ق.م.خ.ک. می‌توانند به خدمت دستگاه‌های اجرایی پذیرفته شوند. این تشریفات که به منظور ایجاد رقابت و عدالت استخدامی، انتخاب اصلح و بی‌طرفی در استخدام صورت می‌گیرد و رعایت آن اصل

است، استثنائاً در برخی موارد اندک مانند انتخاب مقام‌های سیاسی نظیر وزرا و استانداران الزامی نیست. روشی که امروزه بیش از روش‌های دیگر در همه جا به کار برده می‌شود، روش پذیرش به خدمات عمومی از طریق امتحان یا مسابقه ورودی است که در ماده ۱۳ ق.ا.ک. به عنوان یک اصل پذیرفته شده بود (همان: ۱۲۳) و در ماده مذکور ق.م.خ.ک. نیز به همین نحو پیش‌بینی شده است. در این ماده مقرر شده است: «به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است. دستورالعمل مربوط به نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی به تصویب شورای توسعه مدیریت می‌رسد».

الف) امتحان عمومی

امتحان عمومی یادآور آزمون ادواری است که در سال‌های اخیر توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سابق مطرح و اجرایی شد و بالأخره ابتدا طبق ماده ۶۹ الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ برای استخدام نیروی بومی در استان‌های محروم غیرالزامی شد و سپس در سال ۱۳۸۵ با طرح قانونی مصوب نمایندگان مجلس شورای اسلامی کلاً حذف شد. لیکن اینک به موجب ماده ۴۴ ق.م.خ.ک. مجدداً تحت عنوان امتحان عمومی که به طور عمومی نشر آگهی می‌شود، احیا و برقرار شده است. لذا با همان ایرادات وارد بر امتحان ادواری مواجه است و احیای مجدد آن، با توجه به لغو تازه این موضوع، تعجب‌برانگیز است.

مطابق قسمت اخیر ماده مذکور، نحوه برگزاری این نوع امتحان، به دستورالعملی واگذار شده است که به تصویب شورای توسعه مدیریت موضوع ماده ۱۱۶ ق.م.خ.ک. می‌رسد که با تصویب آن، ابعاد امتحان عمومی روشن خواهد شد.

ب) امتحان یا مسابقه تخصصی

امتحان یا مسابقه تخصصی با توجه به ماده ۴۴ ق.م.خ.ک.، بعد از امتحان عمومی برگزار می‌شود و جنبه اختصاصی دارد. با توجه به ویژگی‌های متنوع و متفاوت مشاغل تخصصی دستگاه‌های اجرایی برگزاری این نوع امتحان یا مسابقه، منطقی و موجه به نظر می‌رسد.

قانونگذار مفهوم امتحان یا مسابقه تخصصی و تفاوت و تقدم آنها را روشن نکرده و صرفاً نحوه برگزاری آن را به همراه امتحان عمومی به دستورالعمل مصوب شورای توسعه مدیریت محول کرده است.

البته در آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی مصوب تیرماه ۱۳۶۳ شورای امور اداری و استخدامی موضوع تبصره ۳ ماده ۱۳ ق.ا.ک. روشن شده که طبق بند «ب» ماده یک آن، «مسابقه عبارت از انتخاب بهترین داوطلبان به ترتیب امتیازات مکتسبه است». امتحان نیز مطابق بند «الف» ماده مذکور، «عبارت از مجموع اقداماتی است که به منظور سنجش شایستگی و توانایی‌های افراد و تشخیص صلاحیت آنان در زمینه‌های مورد نظر انجام می‌گیرد. کسانی در امتحان پذیرفته می‌شوند که نمره مکتسبه آنان به حد نصاب رسیده باشد». مطابق آیین‌نامه مذکور، در تشریفات ورود به خدمت، اصل بر مسابقه است و استثنائاً در برخی موارد امتحان جایگزین آن می‌شود؛ ضمن اینکه در قانون استخدام کشوری، استثنائاتی در مورد رعایت تشریفات ورود به خدمت وجود داشت. در حال حاضر به نظر می‌رسد که همه این موارد به جز استثنائات مربوط به استخدام ایثارگران و خانواده آنها (با توجه به تبصره ۳ ماده ۴۳)، براساس ماده ۱۲۷ ق.م.خ.ک. نسخ شده‌اند و باید منتظر دستورالعمل نحوه برگزاری این موارد باشیم و بنابراین در این زمینه با هاله‌ای از ابهام مواجهیم.

بخش دوم: استخدام

فصل هفتم ق.م.خ.ک. مشتمل بر ۸ ماده (مواد ۵۲ - ۴۵) به بحث مهم استخدام اختصاص دارد که در آن، درباره نحوه استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی بحث و در این راستا انواع استخدام و شرایط و ضوابط آنها و محدودیت‌های قانونی حاکم بر این موضوع بیان شده است.

اختصاص فصل مستقلی به استخدام، از اهتمام قانونگذار به ضابطه‌مند کردن این موضوع و ساماندهی آن حکایت می‌کند. در این فصل، سیاست استخدامی جدیدی مطرح شده است و نوآوری‌های زیادی در آن به چشم می‌خورد؛ اگرچه ابهامات و اشکالاتی را نیز به همراه آورده است.

گفتار اول: ضوابط کلی و انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی

در قانون مدیریت خدمات کشوری در فصل هفتم راجع به استخدام، ضوابطی برای استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مقرر و در این راستا انواع استخدام و شرایط و ضوابط آنها بیان شده است.

الف) ضوابط کلی استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی

قانونگذار برای ایجاد انضباط استخدامی و جلوگیری از بی‌نظمی و آشفتگی در امر استخدام و سوءاستفاده و انحراف در این زمینه، ضوابطی کلی و محدودیت‌هایی در مورد استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی در فصل مورد بحث برقرار کرده که قبل از هر چیز لازم است به آنها اشاره شود.

۱. استخدام در چهارچوب مجوزهای استخدام

این موضوع در تبصره ماده ۵۱ ق.م.خ.ک. پیش‌بینی شده است: «هرگونه به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی خارج از مجوزهای این ماده (مجوزهای استخدام) خلاف قانون محسوب و ممنوع می‌باشد و پرداخت هرگونه وجهی به افراد که بدون مجوز به کار گرفته می‌شوند، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌گردد».

چنان‌که ملاحظه می‌شود، قانونگذار برای عدم رعایت این ضابطه کلی و اساسی، ضمانت اجرای محکمی پیش‌بینی کرده است و پرداخت هرگونه وجهی به افرادی که بدون مجوز استخدام به کار گرفته می‌شوند را در حکم بزه تصرف غیرقانونی در اموال عمومی موضوع ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی قرار داده است.

لازم است یادآوری شود که طبق ماده ۵۱ ق.م.خ.ک. «مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون (راجع به راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت) در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان (معاونت) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

همچنین قانونگذار در ماده ۱۲۴ به‌کارگیری نیروی انسانی براساس قانون کار را منوط به رعایت مجوزهای استخدامی کرده و به‌علاوه در مورد به‌کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین در تبصره ماده ۳۲، آن را مشروط به شرایط خاص با تأیید سازمان (معاونت) تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب کرده است.

امید است رعایت این محدودیت‌ها، مانع گسترش سازمان‌های اداری شود؛ اگرچه در عمل مشکلاتی را به‌ویژه در خصوص اشتغال نیروی انسانی ایجاد خواهد کرد.

۲. منع به‌کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام وظایف پست‌های سازمانی

این موضوع که برای جلوگیری از انحراف و سوءاستفاده از به‌کارگیری نیروی انسانی شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام وظایف پست‌های سازمانی در ماده ۴۷ ق.م.خ.ک. پیش‌بینی شده، با توجه به واقعیت‌های موجود قبلی در مورد سوءاستفاده برخی

دستگاه‌های اجرایی از این موضوع، کاملاً موجه و منطقی است. قانونگذار در ماده مذکور، این موضوع را تحت هر عنوان ممنوع کرده و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسات را صرفاً براساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر دانسته است.

طبق ماده ۱۷، به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین کنند.

۳. ممنوعیت هر نوع به‌کارگیری افراد به غیر از موارد پیش‌بینی شده در قانون

این موضوع در ماده ۵۲ ق.م.خ.ک. بدین نحو مقرر شده که هر نوع به‌کارگیری افراد به غیر از حالات مندرج در ماده ۴۵ و تبصره ماده ۳۲ این قانون ممنوع است.

البته قانونگذار، علاوه بر حالات مذکور، در ماده ۱۲۴ نیز به‌کارگیری نیروی انسانی براساس قانون کار را با شرایطی تجویز کرده است که جا داشت آن را در ماده ۵۲ ذکر می‌کرد. این موارد، در بند بعدی تحت عنوان «انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی» بررسی و درباره آنها بحث می‌شود.

ب) انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی

بهموجب ماده ۴۵ ق.م.خ.ک. «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.

علی‌رغم این حکم به‌ظاهر حصری، در ماده ۵۲ ق.م.خ.ک. با بیان اینکه به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به‌غیر از حالات مندرج در ماده ۴۵ و تبصره ماده ۳۲ قانون ممنوع است نوع دیگری از به‌کارگیری نیروی انسانی به شرح مذکور در تبصره ماده اخیرالذکر تحت عنوان ساعتی یا کار معین مطرح شده است. به‌علاوه، در ماده ۱۲۴ نیز به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی مشاغل که سازمان (معاونت) اعلام می‌دارد، در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر داشته شده است که بر مراتب موضوع می‌افزاید.

از مجموع احکام قانونی مذکور برداشت می‌شود که دو روش استخدام رسمی و پیمانی، روش اصلی و اساس استخدام را تشکیل می‌دهند و سایر روش‌های به‌کارگیری نیروی

انسانی، جنبه فرعی و استثنایی دارند و نوعی به‌کارگیری نیروی انسانی (نه استخدام) محسوب می‌شوند.

۱. استخدام رسمی

این نوع استخدام که می‌توان گفت دائمی و استمراری است و تا زمان بازنشستگی تداوم دارد و به‌موجب حکم برقرار می‌شود، در قانون استخدام کشوری سابق، روش اصلی استخدام محسوب می‌شد و به عبارت دیگر در استخدام کشوری اصل بر این نوع استخدام بود (مؤتمنی طباطبایی ۱۳۷۳: ۱۷۵)؛ لیکن در سال‌های اخیر در رویه استخدامی دولت عملاً رعایت نمی‌شد.

استخدام رسمی اگرچه به‌علت ایجاد ثبات و امنیت شغلی مورد علاقه و استقبال افراد داوطلب استخدام است و با توجه به حساسیت و اهمیت مشاغل عمومی با ماهیت این مشاغل بیشتر سازگاری دارد، با عنایت به تبعات منفی آن، ازجمله کاهش انگیزش و بهره‌وری کارکنان، رسوب کارکنان ضعیف و ناتوان، تقلیل نیروی انسانی توانمند و کارا و انعطاف‌ناپذیری آن در جهت شایسته‌گزینی، کم‌کم اصل بودن آن از سیاست استخدامی بیشتر کشورها رخت بر بسته است و امروزه در دنیا شاهد چرخش نظام استخدامی به سمت استخدام غیررسمی هستیم و استخدام رسمی حذف و یا به مشاغل حساس و مهم مثل مشاغل حاکمیتی، امنیتی و قضایی محدود شده است.

در لایحه مدیریت خدمات کشوری مصوب دولت نیز با توجه به ملاحظات مذکور، استخدام رسمی پیش‌بینی نشده و در واقع حذف شده بود که از تغییر و تحول اساسی در سیاست استخدام کشوری حکایت می‌کرد. اما در مراحل تصویب این لایحه در کمیسیون مشترک مجلس شورای اسلامی، این سیاست استخدامی تعدیل شد و در متن نهایی مدیریت خدمات کشوری، این نوع استخدام به‌عنوان یکی از دو روش اصلی استخدام به شرح مذکور در ماده ۴۵ پذیرفته شد؛ لیکن در بند الف این ماده، به تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی اختصاص یافت که خود بیانگر سیاست استخدامی جدید و متفاوتی در نظام استخدامی کشور است. البته با توجه به اصل فعالیت دولت در امر حاکمیتی مذکور در فصل دوم قانون موصوف که طبق تبصره ۲ ماده فوق، مشاغل حاکمیتی با توجه به ویژگی‌های امور حاکمیتی مذکور در ماده ۸ مصوب خواهند شد، می‌توان گفت که اصل کماکان بر استخدام رسمی است؛ ولی تداوم مشاغل غیرحاکمیتی و طولانی‌بودن کاهش تدریجی آنها، این اصل را تحت الشعاع قرار می‌دهد.

به هر حال، قانونگذار با وضع شرایط و ضوابط جدیدی در مورد تداوم استخدام رسمی، تبعات منفی آن را مرتفع کرده است که در گفتار بعدی بررسی خواهد شد.

۲. استخدام پیمانی

استخدام پیمانی که در قانون استخدام کشوری سابق نیز به عنوان استخدام غیررسمی، به صورت فرعی و استثنایی در کنار استخدام رسمی وجود داشت، جنبه قراردادی و موقت دارد. این نوع استخدام در سال‌های اخیر به دلایل انعطاف‌پذیری در ایجاد انگیزش و رقابت در کارمندان و امکان تحقق شایسته‌گزینی، به عنوان روش مناسب استخدام جهت جذب نیروی انسانی توانمند و کار به مورد استفاده بیشتری قرار گرفته و تقریباً به عنوان اصل در استخدام به کار رفته است.

در لایحه مدیریت خدمات کشوری نیز صرفاً همین نوع استخدام البته به دو صورت کوتاه‌مدت (تا ۳ ساله) و بلند مدت (۵ تا ۱۵ ساله) پیش‌بینی شده بود که در نهایت در تصویب قانون یادشده مورد پذیرش مجلس شورای اسلامی قرار نگرفت و در بند «ب» ماده ۴۵، به عنوان یکی از دو روش استخدام برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین مقرر شده است که در واقع به مشاغل غیرحاکمیتی و پست‌های سازمانی موقت اختصاص دارد.

در قانون مدیریت خدمات کشوری، برخلاف قانون استخدام کشوری، شرایط و ضوابط استخدام پیمانی به آیین‌نامه محول نشده است بلکه به گونه‌ای است که بیشتر مقررات این قانون شامل این نوع استخدام می‌شود؛ در ضمن، برخی شرایط خاص آن بیان نشده است. البته با توجه به تفاوت ماهوی این نوع استخدام با استخدام رسمی، تسری احکام استخدام رسمی به آن محل ایراد و اشکال است.

۳. به‌کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین

همان‌طور که قبلاً بیان شد، ماده ۵۲ ق.م.خ.ک. با ارجاع به تبصره ماده ۳۲، این روش به عنوان یکی از حالات به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی بر شمرده شده است. طبق این ماده، هر نوع به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به غیر از حالات مندرج در ماده ۴۵ و تبصره مذکور ممنوع است. به موجب تبصره فوق، «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان (معاونت)، تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدام و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند».

این نوع به‌کارگیری نیروی انسانی که اخیراً در دولت نهم متداول شده است، جنبه قراردادی و موقت دارد و تقریباً جایگزین شیوه سابق به‌کارگیری نیروی انسانی به‌صورت خرید خدمت شده است. به‌نظر می‌رسد که با توجه به اصل شمول قانون کار مذکور در ماده ۱۸۸ این قانون، می‌توان گفت که این روش به‌کارگیری نیروی انسانی مشمول قانون کار است و حتی عنوان کار معین آن از ماده ۲۱ قانون یادشده اقتباس شده است و بنابراین معضل رعایت مقررات قانون کار در دستگاه‌های اجرایی را به‌همراه خواهد داشت.

روش مذکور، جنبه کاملاً استثنایی دارد؛ زیرا طبق تبصره یادشده، موکول به شرایط خاص با تأیید سازمان (معاونت) است و تا سقف ده‌درصد پست‌های سازمانی مصوب امکان‌پذیر است و منوط به رعایت سقف اعتبارات مصوب است. همچنین، تعهد استخدامی ایجاد نمی‌کند اگرچه کراراً تمدید شود. تأکید اخیر، برای جلوگیری از تبعات احتمالی تبدیل آن به قرارداد کار غیرموقت در اثر برداشت از شمول قانون کار، مفید و ضروری است.

قانونگذار نحوه تعیین حقوق و مزایای این شیوه به‌کارگیری افراد را روشن نکرده است. مع‌الوصف، با توجه به اینکه آن را مشمول قانون کار دانستیم و در تبصره ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک. مقرر شده است مجموع دریافتی کارمندان که به‌موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل هستند از ۱/۲ برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز نمی‌کند، می‌توان گفت که این تبصره می‌تواند در این خصوص راهگشا باشد؛ اگرچه احراز کارمندان مشابه در عمل مشکل است و بنابراین در اینجا نیز با ابهاماتی مواجه هستیم، به‌ویژه آنکه قانونگذار نحوه تعیین حقوق و مزایای این نوع به‌کارگیری نیروی انسانی را روشن نکرده است و قطعاً در اجرا مشکل‌ساز خواهد بود.

۴. به‌کارگیری نیروی انسانی براساس قانون کار

این موضوع که قبلاً در تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری پیش‌بینی شده بود، در ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک. آمده است: «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد، در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر است». بنابراین، تشخیص مشاغل مشمول قانون کار یا به‌عبارتی مشاغل کارگری همانند قانون سابق برعهده سازمان (معاونت) است.

قانونگذار برای جلوگیری از احتمال تفاوت فاحش حقوق و مزایا در این نوع به‌کارگیری نیروی انسانی با حقوق و مزایای سایر کارمندان دستگاه‌های اجرایی، در تبصره ماده مذکور مقرر می‌دارد: «مجموع دریافتی کارمندانی که به‌موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی

شاغل می‌باشند، نباید از ۱/۲ برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند». با وجود این، تشخیص کارمندان مشابه، با توجه به تنوع مشاغل دستگاه‌های اجرایی، تاندازه‌ای مشکل و مبهم به نظر می‌رسد و در ضمن، اطلاق عنوان کارمند به این افراد که در واقع کارگر محسوب می‌شوند، مناسب نیست.

گفتار دوم: شرایط و ضوابط روش استخدام رسمی

در قانون مدیریت خدمات کشوری، در فصل مورد بحث طی مواد ۴۵، ۴۶، ۴۸ و ۵۰، شرایط و ضوابطی درباره روش استخدام رسمی مقرر شده است.

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی

این ضابطه کلی در بند «الف» ماده ۴۵ ق.م.خ.ک. مقرر شده است و مبنای این نوع استخدام در نوع پست سازمانی ثابت و شغل حاکمیتی قرار داده شده و این نوع استخدام ضابطه‌مند شده است.

پست سازمانی طبق ماده ۶ ق.م.خ.ک. عبارت است از جایگاهی که ساختارهای سازمانی در دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش‌بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پست‌های ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارند، ایجاد خواهد شد.

قانونگذار برخلاف قانون استخدام کشوری، شغل را تعریف نکرده در صورتی که کراراً آن را به کار برده است؛ از جمله اینکه در انتهای ماده مذکور، پست‌های ثابت را صرفاً مخصوص مشاغل حاکمیتی قلمداد می‌کند و مجدداً در بند «الف» ماده ۴۵ استخدام رسمی را مخصوص پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی بیان می‌دارد و در واقع این دو را لازم و ملزوم یکدیگر می‌داند. مع الوصف، تعریفی از مشاغل حاکمیتی یا مصادیق آن را نیز ارائه نمی‌دهد بلکه در تبصره ۲ ماده اخیرالذکر مقرر می‌دارد که این مشاغل با توجه به ویژگی‌های مذکور در ماده ۸ این قانون بنا به پیشنهاد سازمان (معاونت) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ویژگی‌های مذکور در ماده ۸ مربوط به تعریف «امور حاکمیتی» است که طبق آن، امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت همه اقشار جامعه را شامل می‌شود، و بهره‌مندی از این نوع خدمات، موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود؛ از قبیل:

الف) سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی؛
ب) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد؛
ج) ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم؛
د) فراهم کردن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری؛
ه) قانونگذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی؛
و) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی؛
ز) ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی - اسلامی؛
ح) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی؛
ط) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی؛
ی) تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور؛
ک) ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های فراگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران‌های عمومی؛
ل) بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی که انجام آنها در بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیئت وزیران امکان‌پذیر نیست؛
م) سایر مواردی که بارعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد.
چنان‌که ملاحظه می‌شود، تعریف امور حاکمیتی چندان روشن نیست و بیان موارد تمثیلی آن که عمدتاً کلی و توصیفی هستند، بر این ابهام می‌افزاید.
بنابراین، استخدام رسمی منوط به تعیین و تصویب مشاغل حاکمیتی است در صورتی که در ماده ۴۵ تصریح شده است که از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به روش استخدام رسمی و پیمانی به نحو مذکور در بندهای الف و ب این ماده انجام می‌پذیرد و لذا نوعی ناهماهنگی و عدم تقارن بین ماده و تبصره مذکور وجود دارد که موجب سردرگمی و دردسر است.
از سوی دیگر، با توجه به ضابطه کلی موصوف، این سؤال اساسی مطرح می‌شود که پس از اجرای قانون، وضعیت کارمندان رسمی موجود در دستگاه‌های دولتی چگونه خواهد بود. در تبصره ۲ ماده یادشده در این زمینه مقرر شده است: «کارمندانی که به موجب قوانین مورد عمل

به استخدام رسمی درآمده‌اند، با رعایت مقررات این قانون به صورت رسمی ادامه خواهند داد». حال اگر منظور از رعایت مقررات این قانون، از جمله رعایت ضابطه مورد نظر باشد، ممکن است در عمل به علت عدم انطباق برخی مشاغل کارمندان رسمی موجود با مصادیق مشاغل حاکمیتی مشکلاتی بروز کند، مگر آنکه رعایت مقررات این قانون را منصرف از این موضوع بدانیم و این خود یکی از بزرگ‌ترین مشکلات فراروی اجرای این قانون است.

در خاتمه یادآوری می‌شود که با توجه به سابقه و ماهیت استخدام رسمی و مستفاد از ماده ۷ ق.م.خ.ک. استخدام رسمی به موجب حکم مقام صلاحیتدار است و جاداشت که به این ضابطه نیز در بند الف ماده ۴۵ اشاره می‌شد و یا در تبصره ۴ این ماده تصریح می‌شد که در آن مقرر شده است تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه‌های اجرایی ذی ربط است.

به هر حال، تغییر ضابطه استخدامی رسمی، کارمندان رسمی موجود را با چالش‌ها و مشکلاتی مواجه خواهد کرد.

ب) استخدام رسمی، مستلزم دوره آزمایشی است

یکی از شرایط و ضوابط استخدام رسمی، لزوم طی دوره آزمایشی است. در ماده ۴۶ ق.م.خ.ک. در این باره آمده است: «کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند، قبل از ورود به خدمت رسمی، یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد، طی خواهند نمود». دوره مذکور در قانون استخدام کشوری نیز برای استخدام رسمی ضروری بود. در ماده ۷ این قانون مقرر شده است: «کسانی که در امتحان یا مسابقه ورودی استخدام رسمی قبول شده‌اند، از قبل از ورود به خدمت رسمی، یک دوره آزمایشی را طی خواهند کرد». به نظر می‌رسد که عبارت به کار رفته در این ماده، مناسب‌تر از عبارت مذکور در ماده ۴۶ ق.م.خ.ک. است؛ زیرا در استخدام رسمی، صرف کسب شرایط ورود به خدمت کفایت نمی‌کند بلکه علاوه بر آن، طی تشریفات ورود به خدمت و قبولی در امتحان یا مسابقه ورودی ضروری است. از سوی دیگر، در بند «چ» ماده ۱۲۴ ق.ا.ک. حالت آزمایشی یکی از حالات استخدامی بر شمرده شده بود، در صورتی که ماده ۱۳۰ ق.م.خ.ک. این موضوع در شمار حالات استخدامی ذکر نشده است.

دوره آزمایشی، یک مرحله برزخی است و همه کسانی که وارد استخدام رسمی می‌شوند، باید این دوره را طی کنند. علت وجود این دوره این است که قانونگذار مطمئن

نیست که کارمند تازه استخدام شده بتواند از عهده وظایف و مسئولیت‌های شغل مربوط برآید و لذا برای اینکه کارمند ثابت کند که می‌تواند از عهده این امر خطیر برآید، باید یک دوره آزمایشی را سپری کند. (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۳۵)

طبق ماده ۱۸۰ ق.ا.ک. مدت دوره آزمایشی حداقل ۶ ماه و حداکثر ۲ سال بود، اما در ماده ۴۶ ق.م.خ.ک. مدت آن بدون تعیین حداقل و حداکثر به سه سال افزایش یافته که مدت زیادی است و محل اشکال است، زیرا عادلانه نیست که پس از سه سال خدمت، کارمند آزمایشی را آگاه کنند که نحوه کار او در اداره رضایت بخش نبوده است و باید اداره را ترک کند. بنابراین، برای جلوگیری از اتلاف وقت مستخدم بهتر است که دوره آزمایشی را به کمترین مدت پایین آورد. (همان) در ماده اخیرالذکر، شرایط طی این دوره نیز افزایش یافته و در ادامه مقرر شده است که کارمندان آزمایشی در صورت احراز شرایط زیر از بدو خدمت جزء کارمندان رسمی منظور خواهند شد:

الف) حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی، و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم و انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم با تشخیص کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی؛

ب) طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم؛

ج) با تأیید گزینش.

در مقایسه با ماده ۱۹ ق.ا.ک. که در آن صرف نشان دادن لیاقت و کاردانی و علاقه به کار از سوی افراد در دوره آزمایشی برای تبدیل به استخدام رسمی کافی دانسته شده بود، در ماده مذکور این شرایط افزایش یافته که ممکن است در عمل با مشکلاتی مواجه شود. لیکن تعیین امتیازبندی آنها در کمیته تشخیص صلاحیت کارمندان رسمی، از شدت این ایراد می‌کاهد و حتی می‌توان گفت از این حیث مناسب‌تر از ماده یادشده ق.ا.ک. است که در آن تشخیص شرایط موردنظر علی‌الاطلاق به مقامات صادرکننده حکم استخدام رسمی واگذار شده بود. بنابراین، برخلاف قانون سابق که به موجب آن، شکایت کارمندان آزمایشی در مورد تشخیص صالح نبودن برای ابقای خدمت و صدور حکم برکناری آنها عملاً مسموع نبود، می‌توان گفت که این امتیازبندی و تشخیص شرایط مذکور، شکایت مربوط به عدم احراز آنها را قابل استماع کرده است. به هر حال، چگونگی اعمال این موضوع به آیین‌نامه اجرایی این ماده محول شده است که طبق تبصره ۳ آن توسط سازمان (معاونت) تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

یکی دیگر از نوآوری‌های مثبت قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد دوره آزمایشی این است که در تبصره ۱ ماده ۲۶، گزینه‌های متعددی برای نحوه برخورد با کارمندان آزمایشی که شرایط مذکور را کسب نمی‌کنند، پیش‌بینی و مقرر شده است: «در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی، کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب نکنند، به یکی از روش‌های زیر با آنان رفتار خواهد شد:

الف) اعطای مهلت دوساله دیگر برای احراز شرایط لازم؛

ب) تبدیل وضع به استخدام پیمانی؛

ج) لغو حکم.

از منطوق قسمت اخیر این تبصره برداشت می‌شود که انتخاب یکی از روش‌های مذکور در اختیار دستگاه اجرایی قرار دارد. البته جزئیات آن در آیین‌نامه اجرایی این ماده موضوع تبصره ۳ آن روشن خواهد شد. به هر حال، این موضوع ابهام دارد که امید داریم آیین‌نامه اجرایی مذکور از آن رفع ابهام کند.

نکته مهمی در ارتباط با حکم این تبصره قابل ذکر است و آن اینکه عبارت «در ضمن یا پایان دوره آزمایشی» معادل عبارت «طی یا در پایان دوره آزمایشی» مذکور در ماده ۲۰ ق.ا.ک. است که با توجه به آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این باره می‌توان گفت که پس از سپری شدن دوره مذکور و عدم برخورد با کارمند آزمایشی به یکی از روش‌های فوق، وی خودبه‌خود به استخدام رسمی درمی‌آید و باید با او مانند کارمند رسمی رفتار کرد. (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۵: ۲۱۳)

ج) حالات خروج از استخدام رسمی و تحدید ثبات شغلی

یکی دیگر از نوآوری‌های قابل توجه قانون مدیریت خدمات کشوری در مورد استخدام رسمی، اختصاص ماده‌ای به حالات انتزاع کارمندان رسمی از خدمت در دستگاه اجرایی با هدف تحدید ثبات شغلی در این نوع استخدام و تعدیل تبعات منفی است. در ماده ۴۸ قانون مذکور در این باره آمده است: کارمندان رسمی در یکی از حالات ذیل از خدمت در دستگاه اجرایی منتزاع می‌گردند:

– بازنشستگی و یا از کارافتادگی کلی طبق قوانین ذی‌ربط؛

– استعفاء؛

– بازخریدی به دلیل نتایج ضعیف ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهار

سال متناوب (که براساس آیین‌نامه‌ای با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد)؛

- آماده به خدمت براساس ماده ۱۲۲؛

- اخراج یا انفصال به موجب احکام مراجع قانونی ذی ربط.

به نظر می رسد که دلیل وجودی این ماده بیشتر به موضوع بازخریدی خاص مذکور در آن به جهت کاهش و تعدیل تبعات منفی استخدام رسمی و تحدید ثبات شغلی ناشی از آن است؛ وگرنه حالات مذکور در آن، مجدداً در ماده ۱۳۵ باعوان حالات استخدامی کارمند رسمی آمده است و این تکرار و دوگانگی، توجیهی جز این ندارد. لذا در اینجا صرفاً به بررسی این موضوع و حالت مذکور می پردازیم و از بررسی سایر حالات که مجال دیگری را می طلبد، خودداری می کنیم.

به نظر نگارنده، با وجود ماده ۱۳۵، نیازی به ماده ۴۸ نیست و این ماده زاید به نظر می رسد؛ که یکی از اشکالات قانون در این مبحث است. جا داشت که قانونگذار در این ماده صرفاً به تبیین بازخریدی ناشی از نتایج ضعیف ارزیابی عملکرد می پرداخت و از تکرار سایر موارد حالات خروج از خدمت رسمی مذکور در ماده ۱۳۵ خودداری می کرد.

همان طور که قبلاً عنوان شد ایراد اساسی و مشکل آفرین وارد بر استخدام رسمی این است که معمولاً کارمندان رسمی پس از طی دوره آزمایشی و تبدیل به کارمند رسمی، خود را در حاشیه امن می بینند و به علت ثبات و امنیت شغلی، انگیزش، کارآیی و بهره وری آنها کاهش می یابد و مدیران اختیارات قانونی لازم برای برخورد با کارمندان ضعیف و فاقد کارآیی و انگیزش را ندارند و این وضعیت به رسوب این گونه کارمندان در بدنه دستگاه های اجرایی و کاهش بهره وری نیروی انسانی منجر می شود. برخی چاره کار را حذف استخدام رسمی و استفاده صرف از استخدام پیمانی یا غیررسمی می دانند که امکان برخورد با کارمندان یادشده را از طریق عدم تمدید یا لغو قرارداد آنها فراهم می کند و موجبات رقابت و افزایش کارآیی و بهره وری نیروی انسانی را در پی دارد. این راهکار را که در لایحه قانون مدیریت خدمات کشوری پیش بینی شده بود، در نهایت قانونگذار نپذیرفت و به جای آن، راهکار بازخریدی این نوع کارمندان رسمی در ماده فوق پیش بینی شده است که طبق آن، کارمندان رسمی در صورت کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد در سه سال متوالی یا چهار سال متناوب، بازخرید و از خدمت در دستگاه اجرایی متنوع می شوند. با این تدبیر، حاشیه امن مورد نظر کارمندان رسمی از بین می رود و این نوع کارمندان ناگزیر به تلاش برای بالابردن ارزیابی عملکرد خود خواهند بود؛ چرا که در غیر این صورت، با خطر بازخریدی و انتزاع از خدمت در دستگاه اجرایی مواجه خواهند شد. این راهکار که قبلاً در

قوانین و مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور پیش‌بینی شده است، مطلوب و مناسب به نظر می‌رسد، اگرچه امنیت و ثبات شغلی کارمندان رسمی را محدود می‌کند و کم‌کم به دغدغه اصلی آنها مبدل خواهد شد. با وجود این، جزئیات نحوه اجرای آن به آیین‌نامه‌ای محول شده است که با پیشنهاد سازمان (معاونت) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

در اینجا لازم است به ماده ۵۰ ق.م.خ.ک. در این زمینه اشاره‌ای شود که در آن مقرر شده است «کارمندان مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط خواهند بود». حکم این ماده، به تأمین اجتماعی کارمندان مربوط است و تاکنون صرفاً کارگران مشمول قانون کار را دربر می‌گرفت و سابقه‌ای در قوانین و مقررات استخدام کشوری ندارد، لذا کاملاً مبهم بوده و جای بحث و بررسی بیشتری دارد. مع الوصف به نظر می‌رسد که با توجه به اطلاق حکم آن، کارمندان رسمی را که به علت بازخرید موضوع ماده ۴۸ از خدمت در دستگاه اجرایی منتزاع می‌شوند دربر می‌گیرد و بدین لحاظ نوآوری شگرفی به شمار می‌رود، اگرچه با ابهامات و سؤال‌های زیادی مواجه است و شاید بتوان گفت مبهم‌ترین ماده قانون است و تاکنون نیز در هاله‌ای از ابهام باقی مانده و اجرایی نشده است.

گفتار سوم: شرایط و ضوابط روش استخدام پیمانی

در قانون مدیریت خدمات کشوری، برخلاف قانون استخدام کشوری، شرایط و ضوابطی برای روش استخدام پیمانی برشمرده شده و این موضوع صرفاً به آیین‌نامه خاص و مستقلاً محول نشده است؛ ضمن اینکه بیشتر مقررات استخدام رسمی علی‌الطلاق شامل این نوع استخدام شده است اما احکام آن در این خصوص جامع و کافی نیست و نارسایی‌ها و پرسش‌هایی را به همراه آورده است.

الف) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین

این ضابطه کلی در بند «ب» ماده ۴۵ ق.م.خ.ک. به عنوان معیار و مبنای اصلی استخدام پیمانی ذکر شده است؛ و با توجه به اینکه در بند «الف» این ماده، استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی اختصاص یافته و در ماده ۶ راجع به تعریف پست‌های سازمانی به دو نوع ثابت و موقت تقسیم‌بندی و پست‌های ثابت صرفاً مخصوص مشاغل حاکمیتی قلمداد شده است، می‌توان گفت که استخدام پیمانی در واقع برای تصدی

پست‌های سازمانی موقت در مشاغل غیرحاکمیتی و برای مدت معین است. قانونگذار میزان مدت معین مذکور را تعیین نکرده است و به نظر می‌رسد که در اختیار دستگاه اجرایی قرار دارد؛ و البته به علت عدم تعیین سقف آن اشکال دارد که یکی از اشکالات و ابهامات قانون است. طبق تبصره ۴ این ماده، محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌شود.

در تبصره ۳ ماده موصوف درباره حداکثر سن کارمند پیمانی آمده است که سن کارمند مذکور در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند. همان‌طور که قبلاً عنوان شد، حداقل سن لازم برای استخدام پیمانی همان بیست سال مذکور در بند «الف» ماده ۴۲ ق.م.خ.ک. است.

ب) شرایط و آثار تبدیل استخدام پیمانی به رسمی

یکی از مسائل مهمی که همواره مورد توجه و دغدغه کارمندان پیمانی بوده، نحوه تبدیل این نوع استخدام به استخدام رسمی است. با توجه به مفاد تبصره ۲ ماده ۴۶ ق.م.خ.ک. این موضوع مستلزم شرکت در آزمون و احراز صلاحیت‌های موضوع ماده ۴۲ و پذیرفته شدن برای استخدام رسمی در مشاغل حاکمیتی است. بنابراین برخلاف، قانون تعدیل نیروی انسانی، صرف داشتن سابقه خدمت در این خصوص کفایت نمی‌کند بلکه احراز شرایط مذکور ضروری است و لذا ممکن است برخی کارمندان پیمانی به علت عدم احراز این شرایط، هیچ‌گاه به مستخدم رسمی تبدیل نشوند و بی‌دلیل نیست که دغدغه کارمندان پیمانی و انتقاد آنها را برانگیخته است.

در صورت تحقق این تغییر وضعیت استخدامی طبق قسمت اخیر تبصره مذکور، اولاً سوابق پیمانی کارمندان پیمانی جزو سوابق رسمی محسوب می‌شود و ثانیاً سابقه سنوات خدمت آنها به سقف سن موضوع بند «الف» ماده ۴۲ اضافه می‌شود.

به هر حال، جزئیات موضوع مورد بحث در آیین‌نامه اجرایی ماده ۴۶ موضوع تبصره ۳ این ماده روشن خواهد شد.

سؤال و ابهامی که در اینجا مطرح می‌شود، وضعیت کارمندان پیمانی موجود قبل از اجرای قانون است که آیا کماکان مشمول قوانین و مقررات قبلی در این خصوص هستند و یا اینکه به علت نسخ آنها، مشمول قانون جدید می‌شوند. قانون مدیریت خدمات کشوری در این خصوص ساکت است و مایه اختلاف نظر و ایجاد مشکل اجرایی شده است.

ج) شرایط تمدید قرارداد کارمندان پیمانی

مطابق ماده ۴۹ ق.م.خ.ک.:

تمدید قرارداد کارمندان پیمانی منوط به تحقق شرایط ذیل می‌باشد:

- استمرار پست سازمانی کارمندان،
- کسب نتایج مطلوب از ارزیابی عملکرد و رضایت از خدمت کارمند؛
- جلت رضایت مردم و ارباب رجوع؛
- ارتقاء سطح علمی و تخصصی در زمینه شغل مورد تصدی.

دربارۀ شرط اول باید گفت با توجه به اینکه طبق مواد ۷ و ۴۵ ق.م.خ.ک. پست‌های سازمانی دراستخدام پیمانی، موقت‌اند، استمرار آنها برای همیشه امکان‌پذیر نیست و بدین لحاظ کارمندان پیمانی همواره در معرض عدم تمدید قرارداد به علت عدم استمرار پست سازمانی خود قراردارند.

سه شرط بعدی، برای احراز کارآیی و توانمندی کارمندان پیمانی است و بیانگر مزیت این نوع استخدام در راستای افزایش انگیزش و بهره‌وری کارمند است. مع‌الوصف، قانونگذار نحوه احراز این شرایط را بیان نکرده و به آیین نامه هم ارجاع نداده است؛ که جای ابهام و ایراد دارد.

در تبصره ماده مذکور تصریح شده است که در صورت عدم تمدید قرارداد با کارمندان پیمانی، مطابق قوانین و مقررات مربوط عمل خواهد شد. ارجاع تبصره به قوانین و مقررات مورد عمل، بیانگر عدم نسخ و تداوم قوانین و مقررات قبلی مربوط به استخدام پیمانی، از جمله آیین نامه استخدامی موضوع تبصره ماده ۶ ق.م.خ.ک. است؛ البته به شرطی که با توجه به ماده ۱۲۷ ق.م.خ.ک. با این قانون مغایرت نداشته باشند. براین اساس می‌توان گفت حکم این ماده ناظر بر تبصره ۳ ماده ۱۲ آیین‌نامه مذکور است که به موجب آن، دستگاه‌ها مکلف شده‌اند به مستخدمین پیمانی به هنگام خاتمه قرارداد، به‌ازای هر سال سابقه خدمت قابل قبول، علاوه بر حقوق و فوق‌العاده مربوط به مرخصی استحقاقی ذخیره‌شده، یک ماه آخرین حقوق و مزایا پرداخت کنند.

نکته آخر اینکه با توجه به ماده ۵۰ ق.م.خ.ک. که براساس آن، کارمندان علی‌الاطلاق مشمول استفاده از مزایای بیمه بیکاری مطابق قوانین و مقررات مربوط قرار داده شده‌اند، باید گفت که کارمندان پیمانی در صورت عدم تمدید قرارداد، مشمول حکم این ماده خواهند بود. مع‌الوصف، با توجه به اینکه در قوانین قبلی استخدامی، چنین حکمی درمورد

بیمه بیکاری کارمندان وجود نداشته است، به نظر می‌رسد منظور از عبارت قوانین و مقررات مربوط در این ماده، همان قانون بیمه بیکاری کارگران و آیین‌نامه اجرایی آن است که بدین وسیله کارمندان مشمول آن شده‌اند.

به هر حال، این نکات، استنباطات شخصی نگارنده و ناشی از ابهامات و نارسایی‌های قانون است که اجرای آن را با چالش و مشکلات عدیده ای مواجه خواهد کرد.

نتیجه‌گیری

مباحث ورود به خدمت و استخدام که موضوع فصل‌های ششم و هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری را تشکیل می‌دهند، از موضوعات مهم و کلیدی حقوق استخدامی محسوب می‌شوند که با هم رابطه نزدیک و تنگاتنگی دارند و لازم و ملزوم یکدیگرند.

ورود به خدمت، اولین موضوع استخدامی است که در طی آن، درباره شرایط و تشریفات پذیرش افراد به خدمت دولت بحث شده است. علاوه بر این، در قانون مذکور، اصول کلی ورود به خدمت برای اولین بار در نظام استخدامی کشور تبیین شده که شامل اصل رعایت مجوزهای استخدامی و تشکیلات مصوب، اصل لیاقت و شایستگی و اصل برابری فرصت‌های شغلی مذکور در ماده ۴۱ است. اصل اول ناظر بر رعایت انضباط استخدامی، اصل دوم بیانگر شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی، و اصل سوم تأکید بر یکی از حقوق مهم بشر است.

شرایط عمومی ورود به خدمت در قانون فوق افزایش یافته اما از ابهامات و نارسایی‌های آن در مقایسه با قانون استخدام کشور در برخی موارد کاسته شده است و در عین حال، موارد جدید آن، ابهاماتی را به همراه دارد. تشریفات ورود به خدمت، مختصر و نارسا و بحث‌انگیز به نظر می‌رسد؛ که جاداشت جزئیات آن به جای دستورالعمل به آیین‌نامه مستقلی محول می‌شد.

فصل استخدام که ناظر بر روش استخدام است، از تغییر و تحول چشمگیری حکایت می‌کند و سیاست استخدامی جدیدی را بنا می‌نهد که مبتنی بر روش استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی و استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی موقت در مشاغل غیرحاکمیتی و برای مدت معین است. این دو روش استخدام که شیوه استخدام به آنها منحصر شده است دقیقاً ضابطه مند شده‌اند؛ اما با ابهامات و اشکالاتی، به ویژه در خصوص نحوه تداوم وضعیت کارمندان رسمی و یا پیمانی قبلی،

مواجهه است. در قانون موصوف، علاوه بر این، به کارگیری نیروی انسانی به صورت ساعتی یا کار معین و نیز براساس قانون کار تحت شرایطی تجویز شده که به نوبه خود مبهم و سوال برانگیز است.

مهم‌ترین تحول مقررات قانون یادشده در ارتباط با استخدام رسمی را می‌توان پیش‌بینی بازخریدی کارمندان رسمی در صورت کسب نتایج ضعیف از ارزیابی عملکرد در سه سال متوالی یا چهار سال متفاوت دانست که در راستای تعدیل و کاهش تبعات منفی ثبات شغلی در این نوع استخدام و استقرار شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی در دستگاه‌های اجرایی مفید و مؤثر خواهد بود، اگرچه به علت تحت‌الشعاع قرار دادن امنیت شغلی کارمندان رسمی با انتقاداتی مواجه است و دغدغه این کارمندان را به همراه داشته است.

لزوم طی دوره آزمایشی که کمافی‌سابق در استخدام رسمی پیش‌بینی شده نیز تا اندازه‌ای از حیث مدت و شرایط موفقیت افزایش یافته است که جای ایراد و اشکال دارد؛ هرچندکه امتیازبندی شرایط، از شدت انتقادات وارد بر آن می‌کاهد.

شرایط و ضوابط استخدام پیمانی در قانون مورد بحث نیز متحول و دگرگون شده است؛ به‌ویژه آنکه شرایط تبدیل این نوع استخدام به استخدام رسمی و شرایط تمدید قرارداد کارمندان پیمانی سخت‌تر شده است به نحوی که تبدیل وضعیت استخدامی مذکور، منوط به شرکت در آزمون و پذیرفته شدن در مشاغل حاکمیتی و احراز مجدد شرایط ورود به خدمت است و شرایط تمدید قرارداد کارمندان یادشده در راستای شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی، به کارآیی و عملکرد آنها بستگی دارد. اما شمول یا عدم شمول این احکام جدید به کارمندان رسمی و پیمانی قبلی، از ابهامات چالش برانگیز این قانون است.

از نکات مهم و بحث‌انگیز قانون جدید، پیش‌بینی بیمه بیکاری برای کارمندان دستگاه‌های اجرایی است که با بازخریدی یا عدم تمدید قرارداد مواجه می‌شوند. لیکن عدم سابقه موضوع در قوانین قبلی استخدامی و کلی و سر بسته بودن این حکم، آن را به یکی از مبهم‌ترین و سوال برانگیزترین مواد قانونی تبدیل کرده و در هاله‌ای از ابهام قرار داده؛ به‌همین دلیل این حکم با چالش و اشکال اجرایی مواجه شده است.

منابع

ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری ایران*، چ چهارم، تهران: نشر توس.
امامی، محمد و استوار سنگری، کوروش (۱۳۸۶). *حقوق اداری*، ج اول، تهران: نشر میزان.

قانون مدیریت خدمات کشوری.
رضایی زاده، محمدجواد (۱۳۸۵). حقوق اداری (۱)، تهران: نشر میزان.
مجموعه قوانین و مقررات استخدامی.
مجموعه آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۷۳). حقوق اداری، تهران: سمت.
مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری تطبیقی، تهران: سمت.
موسی زاده، رضا (۱۳۸۶). حقوق اداری (۱-۲)، چ هشتم، تهران: نشر میزان.

