

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال دوم، شماره ۵، پاییز ۱۳۹۳

## سازمان بازرسی کل کشور: از تحدید قدرت تا تضمین حقوق بشر

محمد جلالی<sup>۱</sup> کیوان صداقتی<sup>۲</sup>

دریافت: ۱۳۹۳/۰۲/۱۸

پذیرش: ۱۳۹۳/۰۳/۳۱

### چکیده

از مشخصه‌های اصلی حکومت‌های مردم‌سالار و نیز یکی از مهم‌ترین اهداف حکومت‌هایی که داعیه مردمی بودن دارند، تحقق حاکمیت قانون است. حاکمیت قانون مستلزم وجود شرایط و عناصر شکلی و ماهوی خاصی است که دستیابی به آنها بدون نظارت نهادهایی که کار ویژه آنها نظارت و بازرسی است - اگر نگوییم غیر ممکن - قطعاً دشوار خواهد بود. قانون اساسی ایران که التزام به حاکمیت ملت و قانون را در کنار حاکمیت شرع به رسمیت شناخته است، سازمان بازرسی کل کشور را به عنوان نهاد ناظر بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، بنیان نهاده است. این سازمان می‌تواند با استفاده از ظرفیت‌های قانونی خود در تحقق و پیشبرد عناصر شکلی و ماهوی حاکمیت قانون شامل تحدید قدرت، سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، نظارت قضایی و التزام به حقوق بشر از جمله: حقوق متهم، حقوق سیاسی، حق بر مشارکت در اداره امور کشور، حق بر آزادی بیان، حق بر دسترسی آزاد بر اطلاعات، حق بر دادخواهی، حق بر حریم خصوصی، حق بر برابری و حق برخورداری از محیط زیست سالم (مجموعاً نسل‌های سه‌گانه حقوق بشر)، نقش قابل ملاحظه‌ای ایفاء نماید که در این نوشتار با تأکید بر مطالعه موردی و واقعیت امروز ایران، مطمح نظر قرار گرفته است.

**واژگان کلیدی:** سازمان بازرسی کل کشور، حاکمیت قانون، تحدید قدرت، سلسله مراتب هنجارهای حقوقی، نظارت قضایی، حقوق بشر.

۱. استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی: [mdjalali@gmail.com](mailto:mdjalali@gmail.com)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران؛ مدرس دانشگاه آزاد اسلامی، واحد دماوند: [keyvan.sedaghati@gmail.com](mailto:keyvan.sedaghati@gmail.com)

## مقدمه

قواعد عام استخدام را که حاکم بر روابط مستخدمان و کارمندان با اداره می‌باشد، «حقوق استخدامی» می‌نامند که از مباحث بنیادین حقوق اداری بشمار می‌رود. در حقوق استخدامی درباره مباحثی از قبیل: مفهوم مستخدم دولت، ورود به خدمت و شرایط عمومی استخدام، انواع کارکنان دولت و حالات استخدامی بحث می‌شود. قواعد استخدامی در بخش عمومی و خصوصی در مفاهیمی چون وفاداری و مسئولیت‌پذیری فرد در برابر دستورات سلسله مراتبی متفاوت است. از سوی دیگر به دلیل اینکه فعالیت بخش عمومی معمولاً بدون انگیزه‌های مالی و سودجویی بوده، ممکن است در نحوه انتخاب مستخدمان این بخش تأثیرگذار باشد. بخش عمومی طیفی بسیار گسترده از امور با ماهیت‌های متفاوت تقنینی، اجرایی و قضایی را در بر می‌گیرد.

اصول بنیادین حاکم بر اداره، ریشه در حقوق اساسی دارد و مهم‌ترین آنها حاکمیت قانون است. تابع کردن دولت و سازمان‌های عمومی به قانون و قبول مسئولیت برای دولت یک فکر آزادی‌خواهانه است. بر این اساس، اداره نمی‌تواند هر کاری را که اثر بخش بوده و یا اهداف سیاسی را تأمین می‌کند، انجام دهد و باید در محدوده‌ای که به وسیله قانون تعریف شده است، باقی بماند. منظور از قانون، همه قواعد حقوقی است که از سوی مقامات صالح سیاسی و اداری وضع می‌گردد. هدف از اصل حاکمیت قانون، جلوگیری از سلطه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی یک فرد، گروه یا ایدئولوژی خاص بر مردم است.

در خصوص پیشینه این مقاله لازم به ذکر است، توجه به نظام حقوقی استخدام اگر چه بخش‌های ثابت کتب حقوق اداری را به خود اختصاص می‌دهد و یا مقالاتی در این خصوص نوشته می‌شود؛ اما بیشتر در خصوص سایر ابعاد نظام استخدامی مانند: انواع استخدام، حالات استخدامی، خروج کارکنان از خدمت، حقوق و مزایای مادی و غیرمادی و ... بوده؛ لذا کیفیت ورود به خدمت و تحلیل شرایط عمومی و اختصاصی و لزوم تحول در آن به ویژه با رویکرد حقوقی بسیار اندک است که در بخش منابع این مقاله بخشی از آنها ذکر گردیده است.

اگر چه نظام استخدامی بعد از دهه ۸۰ در ایران، تغییرات مثبتی به خود دیده؛ اما نیازمند اصلاحی بنیادین در نظام حقوقی و مبانی مدیریتی خویش است. مقاله حاضر با چنین دغدغه‌ای به نگارش در آمده و امید آن است که با اصلاحات مذکور ضمن رعایت بیشتر کارآمدی و شایسته‌سالاری، بایسته‌های حقوقی و بنیادین آن حفظ و تقویت گردد.

### ۱. تکوین حقوق استخدامی

حقوق اداری و ایجاد رویه‌های دولتی برای اداره حکومت در طول تاریخ و بر اساس عرف‌های شکل گرفته در این خصوص، قوام یافته است. منظور از عرف، قاعده‌ای است که به تدریج و خود به خود، میان همه مردم و یا گروهی از آنها به عنوان قاعده‌ای الزام‌آور مرسوم شده است. بنابراین مقصود از واژه عرف در منابع حقوقی، عاداتی است که چهره الزامی یافته است (حیاتی، ۱۳۸۹: ۱۶۸).

بر اساس نصوص مختلف تاریخی، می‌توان گفت: شروط استخدام در وهله‌های مختلف تاریخی متفاوت بوده؛ برای مثال در حکومت صفویان استخدام از اختیارات و حقوق شخص اول مملکت محسوب شده و وی شخصاً یا با واسطه، اشخاص را برای مشاغل عمومی استخدام می‌کرد. مسلمان بودن، بلوغ و عقل، رضای شخص داوطلب و تبحر و کاردانی و شایستگی از شروط اساسی استخدام در عصر صفویه به شمار می‌رفت (امینی، ۱۳۴۶: ۱۶۰).

چنین روندی تا سال ۱۳۰۱ ادامه پیدا می‌کند و تا آن زمان مقررات جامع و فراگیری برای استخدام کشوری در ایران وجود نداشت. در این سال، اولین قانون استخدام کشوری تصویب شد. این قانون دو هدف عمده را تعقیب می‌کرد: اول، وجود قانون عام و جامع در مورد تمامی مشاغل دولتی و دوم، اصل بودن استخدام رسمی و استثنایی بودن استخدام غیر رسمی. قانون بعدی در سال ۱۳۴۵ تصویب شد که بر مبنای طبقه‌بندی و ارزیابی مشاغل که از ایالات متحده آمریکا و برخی قوانین استخدام کشوری فرانسه اقتباس شده بود، اصل را بر استخدام رسمی قرار داد. مشکلات اجرایی این قانون و بعضی نتایج نامطلوب آن، منجر به تصویب قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ و اصلاحات بعدی آن شد. این قانون در جهت ایجاد عدالت استخدامی به ویژه درباره حقوق و مزایای کارکنان دولت و برای حل کمبودهای قانون استخدام کشوری وضع گردید لیکن این بار نیز نتیجه ثمربخشی حاصل نشد (توسلی نایینی، ۱۳۸۷: ۱۹).

دولت نیز در این میان مقرراتی را وضع نمود و در ۲۴ شهریور ماه ۱۳۸۱، برای ایجاد تحول در عدالت استخدامی، طی دو مصوبه، استخدام رسمی را ممنوع و استخدام پیمانی را اصل قرار داد. این مصوبات به صورت کلی یا جزئی توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باطل اعلام شد (همان، ص ۱۲). با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ مقرر شد، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش انجام شود. بر اساس ماده (۴۵) قانون مدیریت

خدمات کشوری پیش‌بینی شده است که برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی استخدام به صورت رسمی و برای تصدی پست‌های سازمانی و مدت معین استخدام به صورت پیمانی صورت گیرد.

قانون‌گذار در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ به تعریف استخدام دولت اکتفا کرده بود. در این قانون هر شخصی که به خدمت یکی از وزارتخانه‌ها شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی پذیرفته می‌شد، مستخدم دولت محسوب می‌شد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۳۷)؛ اما قانون مدیریت خدمات کشوری به جای کلمه مستخدم از اصطلاح کارمند استفاده کرد. طبق ماده (۷) این قانون، کارمند دستگاه اجرایی فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود. همچنین از واژه‌های مشابه، می‌توان به «همکاران اداره» اشاره کرد که می‌توانند در قالب اختیاری مانند همکاری افراد با دولت در زمان جنگ یا وقوع حوادث غیرمترقبه یا در قالبی اجباری همچون خدمت سربازی، وکالت تسخیری یا شهادت اجباری با دولت همکاری کنند.

علاوه بر موضوع اشاره شده، شرایط استخدام از جمله مباحث بحث‌برانگیزی است که در خصوص مفهوم حقوقی استخدام در ایران وجود دارد و در قانون مدیریت خدمات کشور، تغییراتی داشته که به تبیین آنها خواهیم پرداخت. تبیین و اصلاح این موضوع می‌تواند در شایسته‌سالار کردن بدنه بروکراتیک دولت اهمیت ویژه‌ای داشته باشد.

## ۲. نمای کلی از فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری

فصل ششم قانون مدیریت خدمات کشوری به بحث ورود به خدمت در دستگاه‌های اجرایی مربوط می‌شود. اصول حاکم بر این فصل عبارت است از: ۱. ارائه تعریفی جامع و هماهنگ از شرایط عمومی ورود به خدمت؛ ۲. برابری فرصت‌های استخدامی و رعایت مرتبط شایستگی و

## ۳. اتخاذ ساز و کارهایی مناسب برای جذب نیروهای متخصص.

در این فصل ضمن تأکید بر رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها در جذب نیروی انسانی مورد نیاز دولت، شرایط عمومی استخدام در دستگاه اجرایی مطرح شده است. بر اساس احکام مندرج در این فصل به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در

امتحان عمومی و نیز در چارچوب امتحان<sup>۱</sup> یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر خواهد بود.<sup>۲</sup> امتحان عبارت از مجموعه اقداماتی است که به منظور سنجش شایستگی و توانایی‌های افراد و تشخیص صلاحیت آنها در زمینه‌های مورد نظر انجام می‌گیرد. بر اساس بند (الف) آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی مصوب ۱۳۶۳ شورای امور اداری و استخدامی، کسانی پذیرفته می‌شوند که نمره امتحان آنها به حد نصاب لازم رسیده باشد.

امتحان استخدامی ادواری نیز بر اساس ماده (۱) آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی و نحوه اجرای امتحانات ادواری در مشاغل مشابه به منظور سنجش دقیق‌تر توانمندی‌های عمومی در فواصل زمانی مشخص، اجرا می‌شود. مسابقه نیز طبق بند (ب) آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی مصوب ۱۳۶۳ شورای امور اداری و استخدامی، عبارت است از انتخاب بهترین داوطلبانی که حد نصاب لازم را به ترتیب امتیاز کسب کرده باشند.

مسابقه یا امتحان از اعمال حقوقی مختلف ترکیب می‌شود<sup>۳</sup> و هزینه‌های برگزاری امتحانات و مسابقات استخدامی مطابق بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۴۳) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳ مجلس شورای اسلامی از داوطلبان اخذ می‌گردد. به موجب امتحان یا مسابقه، قابلیت انتخاب شدن به داوطلبان را اعطا می‌شود و نه حق منصوب شدن. با این حال، مقامات اداری نیز مکلفند در صورتی که مصمم به استخدام باشند، از بین پذیرفته‌شدگان انتخاب نمایند (سنجایی، ۱۳۷۴: ۱۳۶).

---

۱. در این خصوص دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۴۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به شماره ۲۰/۸۴۵۹۷ مورخ ۱۳۸۸/۸/۹ توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور تهیه شد.

۲. ماده (۵۷) قانون برنامه پنجم در این خصوص مقرر کرده است: جذب نیروی انسانی به صورت رسمی یا پیمانی در قوه مجریه با رعایت سقف اعتبارات و مجوزهای استخدامی به ترتیب با تشخیص و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور موکول به آزمون عمومی است.

۳. برای اطلاع بیشتر ر. ک: سنجایی، ۱۳۷۴: ۱۳۵-۱۳۶؛ همچنین ماده (۴) آیین‌نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی مصوب ۱۳۶۳ شورای امور اداری و استخدامی.

قبولی در امتحان عمومی شرط لازم برای تصحیح اوراق امتحان یا مسابقه تخصصی است.<sup>۱</sup> امتحان تخصصی عبارت است از آزمون توانمندی‌های تخصصی برای تصدی شغل مورد نظر که به وسیله کتبی یا مصاحبه برگزار می‌شود (حبیبی، ۱۳۹۲: ۲۵۹). همچنین استخدام افراد در مشاغل تخصصی و کارشناس و بالاتر منوط به احراز توانایی آنها در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات است.

### ۳. ماهیت استخدام

استخدام دولت عبارت از پذیرفتن شخص به خدمت دولت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی است. در حقوق اداری این واژه یک مفهوم گسترده دارد و شامل گروه‌های مختلفی است که در خدمت اشخاص حقوق عمومی هستند و برای آنها کار می‌کنند. ورود به خدمات دولتی از دو طریق خارج نیست. راه اول انتخاب از سوی مردم (به صورت مستقیم یا غیر مستقیم) و دوم به صورت انتصاب. انتصاب عمل یک‌جانبه اداری است که به موجب آن مقام صلاحیت‌دار دولتی، شخصی را با رعایت قوانین و مقررات به خدمت دولت می‌گمارد. پس از آنکه انتصاب صحیح با شرایط قانونی به عمل آمد، مقام نصب‌کننده نمی‌تواند حکم انتصاب را ملغی سازد، بلکه اخراج مستخدم باید بر طبق قواعد و احکام مربوط به انفصال یا اخراج از خدمات دولتی صورت بگیرد (سنجایی، ۱۳۷۴: ۱۳۰).

اصول حاکم بر استخدام عبارت است از: اصل برابری فرصت شغلی، اصل حقوق مساوی برای کار مساوی، شایسته‌سالاری،<sup>۲</sup> ثبات شغلی، اصل حق دفاع از حقوق شغلی، اصل تأمین رفاه کارکنان، اصل رعایت انضباط اداری، اصل آموزش کارکنان و اصل قانونی بودن استخدام عمومی دولتی (هداوند، ۱۳۹۱: ۶۳). ماهیت حقوقی استخدام دولت از مباحث جاری در حقوق خصوصی جداست و دارای یک ماهیت حقوقی ویژه است که دارای ویژگی‌های خاص حقوق عمومی است. در همین راستا به اصولی چون قانونی بودن استخدام در بخش عمومی می‌رسیم. طبق این اصل

۱. رک: به ماده (۴) دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی برای به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری به شماره ۲۰۰/۸۴۵۹۷ مورخ ۱۳۸۸/۸/۹ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور.

۲. بند (۴) سیاست‌های کلی نظام اداری، دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران را از جمله این سیاست‌ها معرفی می‌نماید.

دولت محق است هر زمان که مقتضی بداند قوانین و مقررات استخدامی را به طور یک‌جانبه تغییر دهد. این اصل یکی از فروع امتیازات قدرت عمومی یا اختیارات ناشی از حق حاکمیت است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۶۶).

#### ۴. اصول حقوقی ورود به خدمت

ورود به خدمت و احراز صلاحیت‌های استخدامی افراد که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشد بر اساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.

#### ۱-۴. مجوزهای صادره

بر اساس ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با توجه به فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هر یک از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. بنابراین یک‌بار در برنامه پنج‌ساله مجموع نیازمندی‌های کلی دولت سنجیده می‌شود و در مرحله دوم برای تخصصی کردن و مشخص کردن سهم یک به یک ادارات و مؤسسات دولتی با پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعیین می‌گردد.<sup>۱</sup>

#### ۲-۴. تشکیلات مصوب

یکی دیگر از ضوابط کلی حاکم بر روند «ورود به خدمت» تشکیلات مصوب است. به نظر می‌رسد که مراد از تشکیلات مصوب موضوع فصل چهارم قانون مدیریت خدمات کشوری باشد که تحت عنوان «ساختار سازمانی» بحث شده است. بر اساس قانون دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند سازماندهی، طراحی و تنظیم تشکیلات خود را متناسب با ویژگی‌های مربوط در چارچوب الگوها، ضوابط و شاخص‌هایی که سازمان تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد انجام دهند. ماده (۳۰) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تشکیلات مصوب در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل را مورد اشاره قرار داده است. بر اساس ماده (۳۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، تنظیم

---

۱. مطابق تبصره ماده (۵۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، هرگونه به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه اجرایی خارج از مجوزهای موضوع این ماده خلاف قانون محسوب و ممنوع می‌باشد و پرداخت هر گونه وجهی به افراد که بدون مجوز به کار گرفته می‌شوند، تصرف غیر قانونی در اموال محسوب می‌گردد.

شرح وظایف و ایجاد هرگونه واحد و پست سازمانی در دستگاه اجرایی صرفاً در چارچوب وظایف قانونی مصوب آنها مجاز می‌باشد.

### ۳-۴. رعایت شایستگی

رعایت شایستگی از دیگر ملاک‌های قانونی جهت استخدام است. رعایت شایستگی پاسخی به این سؤال است که از میان گزینه‌های موجود، «گزینه بهتر» کدام است. در شایستگی فردی، برتری‌های فرد نسبت به داوطلبین دیگر و در شایستگی سیستمی یا راندمان کاری، فایده شخص داوطلب در رابطه با سیستم و مجموعه کار (و نه تنها سنجش شایستگی فردی) مورد لحاظ قرار گیرد. گاهی ملاک تشخیص بهتر بودن در امتحان و گاهی در مسابقه تعیین می‌شود. در امتحان ملاک شایستگی اصولاً به دست آوردن بهترین امتیاز یا نمره و کسب حداقل آن است؛ اما در مسابقه حداقلی وجود ندارد.

تشخیص بهترین افراد در دو صورت قابل بررسی است: الف. بهترین افراد از بین متقاضیان که مربوط به اصل عدالت می‌شود؛ ب. داشتن بهترین متقاضیان که مربوط به مسأله کارآمدی است. نکته ثقل در رعایت اصل شایستگی این است که با توجه به ملاک‌های قانونی و معین، کدام گزینه برای ورود به خدمت شایسته‌تر و مفیدتر واقع خواهد شد؛ لذا تفکیک رعایت شایستگی در دو عنصر فردی و سیستمی، مشمول نظارت قضایی نیز خواهد بود. بر این اساس دیوان عدالت در مورد مجوزهای صادره در مورد میزان سهم‌بندی تمامی ادارات در صورتی که سهمیه‌بندی خلاق مقررات آیین‌نامه‌های مرتبط با سهمیه‌بندی و یا خود برنامه پنج‌ساله باشد می‌تواند نظارت قضایی داشته و در صورت عدم رعایت سهمیه‌بندی مقرر، صلاحیت ابطال را خواهد داشت. از سوی دیگر، مطابق ماده (۱۳) قانون دیوان عدالت اداری، این دیوان می‌تواند در صورتی که تشکیلات مصوب خلاف برنامه‌های توسعه یا سایر مقررات لازم‌الاتباع باشد، آن‌ها را ابطال نماید. با این وجود، اگر کارمندی با توجه به مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب و داشتن شرایط و گذراندن تشریفات ورود به استخدام دولت درآمد؛ اما بعدها در مورد تشکیلات مصوب یا

۱. برای نمونه می‌توان به بند (۲) سیاست‌های کلی نظام اداری اشاره کرد که عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی را از جمله این سیاست‌ها معرفی می‌نماید.



مجوزهای صادره طبق مباحث فوق دیوان اقدام به ابطال آنها نمود با توجه به حفظ حقوق مکتسبه افراد می‌توان گفت، دولت ملزم به جبران خسارت خواهد بود.<sup>۱</sup>

#### ۴-۴. برابری فرصت‌ها

مطابق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برابری فرصت‌ها یکی از نتایج برابری در مقابل قانون است. برابری فرصت‌ها بیانگر این نکته است که تمامی افراد که واجد شرایط قانونی باشند می‌توانند به خدمت دولت درآیند و هیچ کس را در چنین موقعیتی نمی‌توان از ورود در ساختار دولت محروم کرد. اصل عدم تبعیض در دو حوزه تبعیض قانونی و تبعیض عملی، قابل طرح است.

برابری به مفهوم کلی و در ابعاد مختلف آن مورد توجه و تأکید اسناد بین‌المللی متعددی بوده است (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۰: ۲۲۵) و این خود نشان دهنده آن است که هنوز برابری یکی از دغدغه‌های جهانی است (زمانی، ۱۳۸۴: ۱۴۷). امروزه در حقوق عمومی تفسیر اصل برابری با توجه به شرایط اجتماعی جوامع صورت می‌گیرد (ویژه، ۱۳۸۳: ۲۲۷) و چه بسا در برخی شرایط برابری مطلق به عدم عدالت می‌رسد (کاتوزیان، ۱۳۸۲: ۴۴). دست‌کم مفاهیمی چون تبعیض مثبت یا تبعیض حمایتی و مشروعیت آن طبق قوانین اساسی برخی از کشورها مانند کانادا اگر نگوییم در موارد چالشی در مسیر برابری فرصت‌های استخدامی نبوده، موجب محدودیتی مشروع برای آن شده است. در همین زمینه کشورهایی چون کانادا برای نخستین بار در سال ۱۹۸۶، قانون برابری استخدام خود را اختصاصاً به همین موضوع تصویب کردند (رضایی‌زاده و پرکاله، ۱۳۹۰: ۸۰).

برابری استخدامی فرایند جامعی است که بوسیله کارفرمایان با هدف شناسایی و حذف عوامل تبعیض در امور مربوط با استخدام اجرا می‌شود (Harish، 1989: 189). در قانون اساسی ایران در اصول (۱۹)، (۲۰) و (۲۸) از برابری صحبت شده است. مطابق اصل بیست و هشتم قانون اساسی ایجاد شرایط مساوی برای احراز مشاغل برای همه افراد بعنوان وظیفه دولت بیان شده است. علاوه بر ضوابط عمومی فوق‌الذکر مباحث دیگری نیز در این بخش قابل طرح است. ماده (۴۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد «دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در صورتی که در

---

۱. ماده (۱) قانون مسئولیت مدنی اذعان می‌دارد، هر کس بدون مجوز قانونی عمداً یا در نتیجه بی‌احتیاطی به جان یا سلامتی یا مال یا آزادی یا حیثیت یا شهرت تجارتي یا به هر حق دیگر که به موجب قانون برای افراد ایجاد گردیده لطمه‌ای وارد نماید که موجب ضرر مادی یا معنوی دیگری شود مسئول جبران خسارت ناشی از عمل خود می‌باشد.

قوانین و مقررات قبلی مورد عمل خود شرایطی علاوه بر شرایط ماده (۴۲) این قانون داشته باشند آن را ملاک عمل قرار دهند.» به نظر می‌رسد این نحوه قانون‌گذاری با وصف پیش‌بینی‌پذیر بودن (predictability) نظام حقوقی به عنوان یکی از عناصر متشکله حاکمیت قانون و حمایت از حقوق شهروندان سازگار نیست (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۸۲).

### ۵. شرایط عمومی استخدام

برخی از الزامات قانونی، دستگاه‌های اجرایی را موظف به استقرار نظام مبتنی بر شایستگی و توجه به احراز شایستگی‌ها و عملکرد موفق کارکنان خود در مشاغل قبلی در هنگام انتخاب، انتصاب و ارتقای شغلی آنان می‌نماید.<sup>۱</sup> تدوین یک الگوی شایستگی که با مبانی فلسفی حاکم بر جامعه، فرهنگ ملی و سازمانی و اهداف و مقاصد راهبردی سازمان‌ها مطابقت داشته باشد کار چندان ساده‌ای نیست، بلکه ایجاد، اجماع، و درک مشترکی از مفهوم شایستگی‌ها و فرایند دقیق و علمی برای شناسایی و تعریف نیازمند تدوین الگوی جامع جهت برقراری ارتباط بین آنها است (رضایت و دیگران، ۱۳۹۰: ۵۲). با توجه به اینکه شایسته‌سالاری فقط انتخاب بهترین افراد نیست بلکه به معنای انتخاب بهترین افراد در مناسب‌ترین ترکیب و در بهترین شرایط و راندمان برای اداره می‌باشد، لذا در توجه به اصول کلی شایسته‌سالاری و توجه به قوانین و سبک و سنگین کردن آنها به این نتیجه می‌رسیم که هر نظام استخدامی باید بر اساس بحث برابری، عدالت، قانون‌مداری و برقراری حکومت قانون و کارآمدی تنظیم شود.

### ۱-۵. سن

قانون مدیریت در بند (الف) ماده (۴۲)، حداقل (۲۰) و حداکثر (۴۰) سال تمام را برای استخدام رسمی، لازم دانسته است. حداکثر سن ورود به خدمات عمومی برای متخصصین نیز با مدرک تحصیلی دکتری تا (۴۵) سال تعیین شده است. در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ حداقل (۱۸) و حداکثر (۴۰) سال و در قانون ۱۳۰۱ نیز حداقل سن (۱۸) سال تعیین شده بود؛ اما برای ورود حداکثری تعیین

۱. از جمله این قوانین و مقررات می‌توان به بندهای (۱-۶) سیاست‌های کلی نظام اداری، مواد (۵۳) و (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری و آیین‌نامه اجرایی بند (ج) و تبصره (۲) ماده (۵۴) این قانون اشاره کرد.

نشده بود.<sup>۱</sup> منطق وجودی تعیین حداقل سن این است که داوطلب ورود به خدمت عمومی به رشد کافی فکری و جسمی جهت پذیرفتن مسئولیت اداری را دارا باشد. ملاک تشخیص سن مستخدمین از لحاظ بازنشستگی شناسنامه‌ای است که بدو استخدام ارائه نموده‌اند و در نتیجه تغییرات بعدی در تاریخ تولد مستخدمین مزبور از حیث بازنشستگی مؤثر در مقام نیست.<sup>۲</sup>

### ۲-۵. شرط داشتن تابعیت

شرط تابعیت مانند قانون استخدام کشوری در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تکرار شد. این قاعده اعم از مستخدمین رسمی و پیمانی است. با این وجود مطابق اصل (۴۲) قانون اساسی اتباع خارجه می‌توانند در حدود قوانین به تابعیت ایران درآیند. مطابق ماده (۹۸۲) قانون مدنی، کسانی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره‌مند می‌شوند لیکن از دستیابی به برخی مناصب مهم و استراتژیک محرومند و شاید به این دلیل باشد که اطمینان و اعتماد صد در صد به این افراد محرز نبوده و اصل بر احتیاط گذاشته شده است. با این وجود برخی بر آن باورند که با توجه به اصول عدالت و انصاف، حذف امکان اشتغال برای تابعان اکتسابی و در چنین سطحی و گستردگی ای غیر منطقی بوده و غیر قابل توجیه می‌باشد.

### ۳-۵. انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان

قانون استخدام کشوری انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان را یکی از شروط استخدام معرفی کرده است. در قانون استخدام کشوری که لفظ «خدمت زیر پرچم» نامیده می‌شد منظور همان دوره ضرورت بود (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۱۷۵). در قانون مدیریت، جهت شفاف نمودن لفظ خدمت زیر پرچم که اصولاً می‌تواند چهار دوره فوق را در بر گیرد به لفظ «دوره ضرورت» تبدیل شد. مطابق ماده (۶۲) قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳، ممنوعیت استخدام افرادی که دوره ضرورت را نگذرانده‌اند مشمول مؤسسات، نهادهای عمومی، شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی نیز می‌شود. در این راستا برای مؤسسات عمومی و دستگاه‌های اجرایی که این شرط را در استخدام افراد رعایت نکنند مجازات‌هایی تعیین شده؛ اما برای بخش خصوصی ضمانت اجرایی تعیین نشده

۱. قانون استخدام کشوری به موجب قانون اصلاح حداکثر سن داوطلبان استخدام مصوب ۱۳۷۱ تخصیص خورده است.

۲. ر.ک: به دادنامه شماره (۱۲۰) هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۱/۴/۲.

است (همان، ص ۱۷۴). لازم به ذکر است با استناد به ماده (۶۲) قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳، اشتغال به کار مشمولین با برگ معافیت یا دفترچه آماده به خدمت فقط در مدت اعتبار آنها بلامانع است. این قانون در سال ۱۳۹۰ مورد بازبینی قرار گرفت و آیین نامه ای در این خصوص وضع شد. بر اساس جدول ماده (۱۰) آیین نامه اجرایی قانون خدمت وظیفه عمومی، موضوع با بسط بیشتری همراه و از ابهامات موضوع کاسته شد.

#### ۴-۵. عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر

قانون استخدام کشوری عدم محکومیت به فساد عقیده و معتاد نبودن به استعمال افیون را یکی از شروط استخدام معرفی می نمود. این در حالی است که قانون مدیریت این شرط را به «عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر» تقلیل داد. حذف عدم محکومیت به فساد عقیده یکی از اقدامات مثبت قانون گذار در قانون مدیریت تلقی می گردد؛ چرا که هرگونه اقدام برای محکومیت عقیده منجر به تجسس در عقیده دیگری دارد و این امر صریحاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی منع شده است. با این وجود، یکی از نکات مثبت قانون استخدام در این زمینه ذکر «محکومیت» بود و نشان می داد که اثبات اعتیاد به استفاده از مواد مخدر نیازمند محکومیت و اثبات جرم در دادگاه است.

تغییر «افیون» به «مواد مخدر» نیز گام مثبتی بود که در قانون مدیریت برداشته شد؛ زیرا افیون به معنای تریاک است و در زمان تدوین قانون استخدام، تریاک به عنوان مواد مخدر رواج داشته و سایر انواع یا بسیار کم بود و یا اصلاً نبود. البته در این خصوص نگاه انتقادی دیگری نیز می توان داشت؛ ممنوعیت ورود معتادان منجر به طرد کلی آنها از جامعه و گرفتاری بیشتر آنها خواهد شد. همچنین به نظر می رسد این محرومیت کلی و بدون تفکیک در روند انصاف و عدالت جای نداشته باشد. درجه اعتیاد نیز میان معتادان متفاوت است. اگر همه معتادین را با یک قاعده برانیم، سؤالی که ایجاد می شود این است که آیا در چنین وضعیتی انصاف و عدالت رعایت شده است. با این وجود، تحقیق مستقلی در این زمینه می تواند راهگشا بوده و سبب اصلاحات بعدی قانون در این زمینه گردد. نکته دیگری که در قانون مدیریت خدمات کشوری مشاهده می شود، عدم اعتیاد به دخانیات است. وضع قوانین مشابه نه تنها اثر اجرایی و عینی قابل توجهی نخواهد داشت بلکه موجب افزایش قوانین بلااجرا خواهد شد. تورم قوانین آن هم قوانین غیر واقعی، قطعیت قانون را از بین برده و آن را سست می نماید.

#### ۵-۵. نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر

محکومیت جزایی مؤثر از جمله شروط دیگر استخدام است. قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۰ در ماده (۶۲) مکرر خود به این موضوع توجه کرده بود.<sup>۱</sup> در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ شاهد دو موضوع مرتبط هستیم. بند (پ) و (ت) ماده (۲۳) به عنوان مجازات تکمیلی و ماده (۲۵) این قانون به عنوان مجازات‌های تبعی مورد بحث قرار گرفته است.

بر اساس ماده (۲۵) این قانون، محکومیت قطعی کیفری در جرائم عمدی، پس از اجرای حکم یا شمول مرور زمان، در مدت زمان مقرر در این ماده، محکوم را از حقوق اجتماعی به عنوان مجازات تبعی محروم می‌کند.

بر اساس بند (ج) ماده (۲۶) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، استخدام و یا اشتغال در کلیه دستگاه‌های حکومتی اعم از قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آنها، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، نیروهای مسلح و سایر نهادهای تحت نظر رهبری، شهرداری‌ها و مؤسسات مأمور به خدمات عمومی از جمله حقوق اجتماعی موضوع این قانون نام برده شده است.

#### ۵-۶. مدرک تحصیلی

در بند (ج) ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، یکی از شروط ورود به خدمت رسمی، داشتن حداقل گواهی‌نامه پایان دوره ابتدایی بود. با تغییر این قانون، شرط مذکور نیز تغییر کرد. در بند (و) و ماده (۴۲) قانون مدیریت دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدرک هم‌تراز پیش‌بینی شده است. بر این اساس افزایش حداقل سن از «پایان دوره ابتدایی» به «مدرک تحصیلی دانشگاهی» برای ورود به خدمت مشهود می‌باشد. البته در مشاغل تخصصی، کارشناسی و بالاتر منوط به احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می‌باشد. با این وجود چنانچه تبصره (۵) ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری اذعان نموده است به کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم و یا با حداقل سن کمتر از رقم مذکور در ماده (۴۲) در موارد یا مناطق خاص برای مدت زمان مشخص و برای فرزندان شهدا صرفاً در مشاغل که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد مجاز می‌باشد.

۱. محکومیت قطعی کیفری در جرائم عمدی به شرح ذیل ماده (۶۲) مکرر) محکوم‌علیه را از حقوق اجتماعی محروم می‌نماید و پس از انقضای مدت تعیین شده و اجرای حکم رفع اثر می‌گردد.

با توجه به افزایش میزان تحصیلات مورد نیاز در قانون مدیریت به نظر می‌رسد نگاه مدیریتی و کارآمدی بیشتر مد نظر بوده است؛ زیرا تحصیلات بالا آگاهی و آمادگی بیشتر را (عموماً) به همراه می‌آورد. با توجه افزایش تحصیل کرده‌ها در ایران، وضع این قانون موجه به نظر می‌رسد. با این وجود، ناخوانی و عدم هماهنگی این قاعده با میزان حداقل سن تعیین شده در قانون جدید، لحاظ نشده است.

#### ۷-۵. سلامت جسمانی و روانی و توانایی انجام کار

بند (ج) ماده (۱۴) قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ «داشتن توانایی انجام کاری که برای آن استخدام می‌شود» را یکی از شروط استخدام ذکر می‌کند؛ اما قانون مدیریت شرط مذکور را در سیاق دیگر انشا نموده است. بر اساس بند (ز) ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند بر اساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، ملاک خواهد بود.

آنچه در ابتدا ذهن را درگیر می‌نماید، اضافه شدن شرط «داشتن سلامت جسمانی و روانی» است که با توجه به عنصر کارآمدی اداره، موجه است؛ اما ملاحظاتی چند در این زمینه توجیه‌پذیری این قضیه را زیر سؤال می‌برد. در این خصوص می‌توان از مشمولین قانون «عدم ممنوعیت استخدام دارندگان معافیت پزشکی» مصوب ۱۳۷۷ نام برد. بر این اساس استخدام افراد دارای معافیت پزشکی در صورتی بلامانع است که واجد شرایط مورد احتیاج دستگاه مربوطه باشند. همچنین مطابق تبصره این ماده واحده «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، بانک‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌ها و مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، موظفند مواردی را که مانع استخدام می‌باشد، قبلاً اعلام نمایند».

بسیاری از ادارات با ابهام این نکته که کسانی که معافیت پزشکی دارند، توانایی انجام کار را نخواهند داشت از استخدام این افراد پرهیز می‌کردند؛ اما با تصویب این قانون ابهام از بین رفته و استخدام این افراد با شروطی بلامانع اعلام می‌شود. با این وجود، اضافه کردن «قید داشتن سلامت جسمانی و روانی» در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قرینه‌ای بر سلامت جسمانی و روانی غیر قابل توجیه به نظر می‌رسد. علاوه بر این انصاف نیز حکم می‌کند افرادی که بر اثر حوادث طبیعی و غیر طبیعی سلامت جسمانی یا روانی خویش را از دست داده‌اند اگر

توان انجام کاری را دارند، مورد حمایت قانون قرار گیرند نه این که با بی‌توجهی یا کم توجهی ادارات مواجه شده و محرومیت قانونی بر این افراد حکم فرما شود.

علاوه بر این بعد از جنگ هشت‌ساله ایران و عراق مسأله جانبازان یکی از مسائل مطرح در مباحث استخدامی است. در حمایت از این قشر متون قانونی متفاوتی از جمله، قانون الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهدا و ماده واحده قانون راجع به معافیت آن عده از معلولین انقلاب اسلامی ایران که قادر به انجام کار می باشند، وجود دارد (ابوالحمد، ۱۳۸۳: ۱۹۱).

برای این که سهمیه‌ها لطمه جدی به برابری وارد نکند، قانون‌گذاران در همین راستا استفاده از دو مورد را در دستور کار خود قرار می‌دهند: اول، بیان و تضمین «منع تبعیض» و دوم، احصای روشن و صریح موارد تقدم در صورت اقتضای تقدم برخی از افراد یا گروه‌ها (رضایی‌زاده و پرکاله، ۱۳۹۰: ۸۶). بر این اساس، اولاً موارد مشمول این حمایت‌ها نباید بیش از حد متعارف و گسترده باشد و ثانیاً برای جلوگیری از سوء استفاده یا اشتباه‌های احتمالی افراد و دستگاه‌های اجرایی، افراد و گروه‌های مشمول باید به روشنی و صراحت و به طور حصری تعیین شوند (رضایی‌زاده و پرکاله، ۱۳۹۰: ۹۰).

#### ۸-۵. اعتقاد به دین مبین اسلام یا ادیان شناخته شده در قانون اساسی

در اجرای اصول (۲۰) و (۲۸) قانون اساسی در خصوص حمایت قانونی یکسان از حقوق کلیه آحاد ملت و وظیفه دولت در ایجاد شرایط مساوی برای احراز شغل، رعایت حقوق اجتماعی کلیه افراد، سیاست کلان جمهوری اسلامی است.<sup>۱</sup> بنابراین کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و استانداری‌های کشور نظارت دقیق و اهتمام کافی بر رعایت حقوق اقلیت‌ها دینی را بر عهده دارند.

تحلیل ضوابط و معیارهای اخلاقی در ایران با توجه به جمهوریت و اسلامیت کشور خواهد بود (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۱۶۹). طبق اصول متعدد قانون اساسی، موازین اسلامی و مذهب شیعه باید در امور مختلف حقوقی، قضایی، سیاسی و اجتماعی مورد توجه قرار گیرد (وکیل،

۱. ر.ک: به بخشنامه شماره ۴۰۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۴ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد استخدام اقلیت‌های دینی.

۱۳۸۷: ۹۷). از همین رو، مطابق ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، شرایط لازم استخدام در دستگاه‌های اجرایی را می‌توان به دو دسته شرایط عمومی استخدام و ضوابط عمومی گزینش، موضوع ماده (۲) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش، تقسیم کرد. معمولاً ضوابط و معیارهای اخلاقی بر خلاف ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی به طور دقیق قابل اندازه‌گیری و سنجش نیست؛ لذا امکان ورود لطمه به حقوق، آزادی‌ها و برابری افراد از جانب دستگاه‌های اجرایی بعید به نظر نمی‌رسد (رضایی‌زاده و پرکاله، ۱۳۹۰: ۸۶).

قانون استخدام کشوری در همین خصوص عبارت «عدم محکومیت به فساد عقیده» را به عنوان یکی از شروط استخدام ذکر کرده بود.<sup>۱</sup> چنین شرطی در قانون گزینش نیز بیان شده که در قسمت بعدی مستقلاً به بررسی آن خواهیم پرداخت. با این وجود، ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که بر اساس آنچه قانون اساسی و قوانین موضوعه بیان کرده است، آزادی عقیده در ایران به صورت جامعی به رسمیت شناخته نشده و اصل بر محدودیت آزادی عقیده خواهد بود. بر این اساس تنها معتقدان ادیان مذکور حق استخدام را خواهند داشت و در واقع ایمان آنها، سبب امتیاز گشته است.

#### ۹-۵. التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

شرط «التزام به قانون اساسی» همچون شرط «التزام به دین مبین اسلام» در قانون استخدام کشوری مطرح نشده بود. با این وجود، بند (ط) ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون گزینش مصوب ۱۳۶۱ این دو مورد را پیش‌بینی نمودند.

التزام را می‌توان در دو بخش تفکیک نمود: بخش اول، التزام نظری و بخش دوم، التزام عملی. التزام نظری به معنای باور و اعتماد درونی به مبانی مشروح در قانون اساسی است. التزام عملی نیز به معنای احساس الزام به اعمال مبانی قانون اساسی و به کار بستن آن می‌باشد. احراز این دو معنا همواره جای سؤال است. به عبارتی، التزام نظری چگونه احراز می‌شود و آیا تلاش برای احراز آن مغایر قانون اساسی مفاهیم اسلامی و مبانی حقوق بشر نخواهد بود؟ التزام عملی

۱. مطابق قانون اساسی دین رسمی ایران اسلام و مذهب جعفری اثنی‌عشری است و مذاهب دیگر اسلامی به رسمیت شناخته شده‌اند (اصل دوازدهم قانون اساسی) همچنین اصل سیزدهم قانون اساسی زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شود.



به احکام اسلامی نیز شامل عمل به واجبات از قبیل نماز و روزه و اجتناب از محرّمات می‌شود.<sup>۱</sup> در التزام عملی نیز سؤالاتی مطرح می‌شود؟ این که اگر صرف انجام امری به معنای التزام عملی باشد آیا این باب مسائلی چون ربا و دورویی را در ادارت دولتی و عمومی باز نخواهد کرد؟

## ۶. مسأله قانون گزینش در ورود به خدمت

هیأت‌های گزینش به دستور رهبر انقلاب اسلامی - حضرت امام خمینی (ره) - در تاریخ ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ تشکیل شدند. ارکان گزینش کشور مطابق ماده (۳) قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش ۱۳۷۴، عبارتند از رئیس جمهور، هیأت عالی گزینش، هیأت‌های مرکزی و هسته‌های گزینش که هر کدام با شرح وظایف خاصی در گزینش شرایط عمومی و اختصاصی استخدام شوندگان اعلام نظر می‌نمایند. نظام حقوقی حاکم بر گزینش در ایران شامل قوانین مرتبط با گزینش، آیین‌نامه‌های اجرایی، دستورالعمل‌ها، ضوابط و معیارهای تحقیق، مصاحبه، عزل، نصب، طراحی تشکیلات، نظارت و ارزشیابی عملکرد، عمل به قوانین و مقررات و صدور رأی می‌شود (فرهی بوزنجانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۱۰).

شورای عالی قضائی در باب ضرورت بررسی صلاحیت متقاضیان ورود به خدمت دولت و اعلام نظر در خصوص پذیرش یا عدم پذیرش آنان مقید به تعمیم آنان به انواع مختلف استخدام و لزوم اجرای آن قبل از پذیرفتن افراد به خدمت بوده است. در این خصوص، دیوان با ابطال بخشنامه وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی در سال ۱۳۶۸ مبنی بر عدم ضرورت استعلام نظر هسته‌های گزینش قبل از صدور حکم استخدامی آزمایشی و یا استخدام افراد به طور غیر رسمی را غیر قانونی دانست.<sup>۲</sup> علاوه بر شریط عمومی استخدام، شریطی دیگری مطابق ماده (۲) قانون گزینش عنوان شده است. مطابق تبصره (۴) ماده (۴۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است. بر این اساس قانون عام، قوانین و مقررات خاص را نسخ نکرده است (عباسی، ۱۳۸۹: ۲۰۴).

۱. ر.ک: ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۷ کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی.

۲. ر.ک: به دادنامه (۷۷) و (۷۶) دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۹/۱.

شروع به طی مراحل گزینش در ورود به خدمت بر اساس ماده (۳۷) آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۷ کمیسیون مشترک آموزش و پرورش و امور اداری و استخدامی مجلس شورای اسلامی، منوط به اعلام کتبی واحد گزینش یا عناوین مشابه اداری است. نظام گزینش در ایران نظام مستقلی است و هیچ مقام اداری و دولتی نمی‌تواند رأی هیأت یا هسته را تغییر دهد و یا از اجرای آن جلوگیری کند، مگر در مواردی که دیوان عدالت آن را نقض و یا هیأت عالی آن را ابطال و یا تصمیم دیگری را اتخاذ نماید.<sup>۱</sup> هدف گزینش، ممنوعیت ورود افراد تنگ نظر تندخو و نیز سامحه‌کار و سهل‌انگار به دستگاه دولتی بیان شده است. امام راحل در شماره (۴) تذکرات وصیت‌نامه خود، در امر پذیرش افراد میزان می‌باید حال فعلی افراد باشد. چنین عبارتی تأکید بر نکوهش تجسس در زندگی گذشته افراد دارد.

انتقاد دیگری که در منطق گزینش‌ها ایجاد می‌شود این است که صلاحیت‌های مندرج برای داوطلبان ورود به خدمت عمومی گاهی مثل اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران قابل اثبات نیستند؛ لذا در این خصوص باید تأمل بیشتری کرد و روش اثبات این امور، تحلیل گردد. اصل بیست و سوم قانون اساسی در این زمینه اذعان دارد «تفتیش عقاید ممنوع است و هیچ کس را نمی‌توان به صرف داشتن عقیده‌ای مورد تعرض و مؤاخذه قرار داد». کشف اعتقاد و باور واقعی جز با اعلام شخص ممکن نیست، مگر آن که اقداماتی به عمل آورد تا آن را کشف نمود و این جز با تفتیش عقاید افراد ممکن نیست که بر اساس قانون اساسی منع شده است. شایان ذکر است که اطلاعات به دست آمده به هیچ وجه یقینی نبوده و به صورت قطعی نمی‌تواند خبر از واقعیت دهد.

از سوی دیگر، انتخاب نیروی انسانی شایسته نیازمند قوانینی کامل، اجرایی و شفاف است. بر اساس داده‌های یک تحقیق در این زمینه (۳۳/۳) درصد از مدیران اشکالات موجود در انتخاب نیروی انسانی شایسته را ناشی از اشکالات موجود در ضوابط و دستورالعمل‌ها، (۲۴/۱) درصد قانون گزینش، (۲۰/۱) درصد آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور، (۲۱/۵) درصد دستورالعمل ضوابط و معیارهای حاکم بر گزینش، (۲۵/۲) درصد دستورالعمل تحقیق، (۲۲/۲) درصد دستورالعمل مصاحبه، (۱۸/۵) درصد دستورالعمل عزل و نصب گزینش گران، (۵۸/۴) درصد

۱. ر.ک: به ماده (۶) بخشنامه شماره ۲/۹۴۴۲ مورخ ۱۳۷۸ هیأت عالی گزینش در مورد دستورالعمل نحوه رسیدگی به شکایات.

دستور العمل صدور رأی و (۱۴/۴) درصد دستورالعمل رسیدگی به شکایات را در فرایند انتخاب مدیران نیازمند اصلاح می‌دانند (فرهی بوزنجانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۲۲). در همین راستا، بند (۳) سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۲/۰۱ مقام معظم رهبری، بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های غیر حرفه‌ای را یکی از محورهای مذکور در سیاست‌های کلان نظام اداری معرفی می‌نماید.

#### ۷. تحول در نظام استخدامی

پیش از ورود به بحث، لازم به ذکر است که مفهوم تحول در حقوق، خود موضوع تحقیق مستقلی است و باید به این پرسش اساسی پاسخ داد که تحول در حقوق اصولاً آیا ممکن است و در تحول این حوزه، چه چیزی و با چه مکانیزمی باید تغییر کند. در این میان اصلاح متناسب نهادهای رسمی و غیررسمی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

نهادها از قوانین رسمی، هنجارهای غیررسمی و مشخصه‌های تقویت‌کننده‌ای از هر دو، تشکیل شده و آمیزه‌ای از قوانین، هنجارها و مشخصات تقویت‌کننده‌ای است که عملکرد هر نهادی را تعیین می‌کند. در حالی که قوانین رسمی می‌تواند یک شبه تغییر کند، هنجارهای غیر رسمی صرفاً به صورت تدریجی تغییر می‌نمایند.

از آنجا که این هنجارهای غیر رسمی «حقانیت ضروری» برای هر مجموعه‌ای را از قوانین رسمی فراهم می‌کنند، تغییر انقلابی در هنجارهای رسمی، هرگز در هنجارهای غیررسمی تغییرات انقلابی پدید نمی‌آورد و در نتیجه عملکرد، نسبت به آنچه پیش‌بینی می‌شد، متفاوت‌تر خواهد بود. از سوی دیگر، «نهاد»های استخدامی با «سازمان»های استخدامی متفاوت است؛ نهادها به عنوان اصول و قواعد بهتر شناخته می‌شوند و از این طریق سازمان‌هایی تحت این اصول و قواعد اداره می‌گردند. در این قالب، نهادها فرایندهایی هستند که به صورت رسمی و یا غیررسمی رفتار کارگزاران را شکل داده و بر اندیشه‌ها و در برنامه‌های آنها تأثیر می‌گذارند.

قوانین جاافتاده، سنت‌ها، هنجارها و قراردادهای تثبیت شده، بخشی از نهادها را تشکیل می‌دهند. بدیهی است بخشی از این نهادها، حالت رسمی داشته و موارد زیادی نیز غیررسمی هستند. نهادهای رسمی استخدامی را می‌توان شامل قوانین رسمی دانست و هر نوع عرف، سنت

و قرارداد تثبیت شده غیر از نهادهای رسمی، نهادهای غیررسمی استخدام محسوب می‌شوند. از این رو، نهادها می‌توانند مرتبط با مذهب، نژاد، جنسیت، امور سیاسی، سطوح مفاسد جامعه و هر قاعده شکل گرفته بلند مدت مشابه باشد.

مقدمه دوم در تحول نظام اداری، ضرورت توجه به «مدیریت دولتی نوین» است. مدیریت دولتی نوین را می‌توان احیای مدیریت‌گرایی سنتی (مدیریت علمی تیلور) دانست که به شدت تحت تأثیر دکترین اقتصاد نهادگرایی نوین است؛ بنابراین مدیریت دولتی نوین منبعت از دو نظریه است: مدیریت‌گرایی و اقتصاد نهادگرایی نوین (علیزاده ثانی و دانایی فرد، ۱۳۹۲: ۲۰). رابرت دنهارت (Robert Denhart) در تعریف ساده‌ای، مدیریت‌گرایی را معادل با افزایش کاربرد الگوهای مدیریت بازرگانی که برای افزایش سود و کارایی طراحی شده‌اند در درون سازمان‌ها می‌داند (همان).

در گرایش حقوقی به مدیریت دولتی نیز از طرق مختلفی مثل تعیین حدود و اختیارات مقام‌های دولتی، الزاماً مدیران باید بر اساس اصول و قواعد قضایی تصمیم‌گیری نمایند. در بیان خصوصیات مشترک نگرش حقوقی به مدیریت دولتی می‌توان گفت، معیارهای کارآمدی، مطلوبیت یا بازدهی در برابر منافع و حقوق بنیادین افراد، احترام به شخصیت انسان، اصول عدالت، برابری و حاکمیت قانون رنگ می‌بازد. نظارت و کنترل حقوقی محور اصلی حقوق اداری در جهت تحقق اصل حاکمیت قانون شناخته می‌شود (زارعی، ۱۳۷۶: ۳۶).

از سوی دیگر با طرح مدیریت دولتی نوین، تصمیم حاکمیت به منطقی ساختن حجم دولت (و کوچک‌تر کردن آن) جدی‌تر می‌شود.<sup>۱</sup> تعدیل نقش کنترلی دولت و دمیدن روح اعتماد در روابط میان دولت و جامعه، رها کردن فعالیت‌های تصدی‌گری و مشارکت‌جویی با مردم و مشارکت‌جویی با مردم و بخش‌های غیردولتی، اصلاح تدریجی ساختار دولت از «وظیفه‌ای» به «فرایندی» توصیه‌هایی برای متناسب‌سازی اندازه دولت<sup>۲</sup> و منطقی کردن نقش آن در مداخله در امور دولتی می‌باشد (الوانی، ۱۳۸۵: ۳۱).

۱. ماده (۱۴۵) قانون برنامه چهارم توسعه دولت را موظف می‌کند تا مجموعه اقداماتی که منجر به کاهش حجم تصدی‌ها و افزایش مشارکت مردم در اداره امور کشور و کوچک‌سازی دولت می‌شود را انجام دهد.
۲. بند (۱۰) سیاست‌های کلی نظام اداری چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز را از جمله این سیاست‌ها معرفی می‌نماید.

سابقه برنامه تحول نظام اداری و استخدامی به اقدامات دولت اصلاحات در سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴ بر می‌گردد. استناد هر یک از هفت برنامه تحول ارائه شده در نظام اداری به احکام قانون برنامه سوم توسعه ضمن آنکه فعالیت در اجرای احکام قانون برنامه محسوب می‌شد، وجاهت قانونی و اعتبار قانونی هر یک از برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های تحول نظام اداری محسوب می‌گردید. هیأت وزیران در جلسه ۱۳۸۱/۱/۱۸ پس از استماع گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در مورد برنامه تحول اداری موافقت نمود تا هفت برنامه اصلی ایجاد تحول در نظام اداری توسط دستگاه‌های دولتی اجرا گردد: ۱. منطقی نمودن اندازه دولت؛ ۲. تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت؛ ۳. تحول در نظام‌های مدیریتی؛ ۴. تحول در نظام‌های استخدامی؛ ۵. آموزش و بهسازی نیروهای انسانی؛ ۶. اصلاح فرایندها و روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری و ۷. ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری.

تحول در نظام استخدامی یکی از محورهای اصلی تحول در نظام اداری کشور بشمار می‌آید. در اصلاح نظام استخدامی سعی بر آن است که مدیریت نوین جایگزین مدیریت سنتی شود. کاهش استخدام‌های رسمی، برگزاری آزمون‌های ادواری، کاهش جذب نیروهای دیپلم و افزایش جذب نیروهای لیسانس و بالاتر، بحث دولت الکترونیک و ... از مقوله‌هایی است که در این طرح، عنوان می‌شد. شورای عالی اداری نیز پیرو تصمیم هیأت دولت در خصوص محورهای هفت‌گانه نظام تحول اداری و به منظور اجرای برنامه تحول در نظام‌های استخدامی، سندی را در دو بخش «طرح‌ها» و «سیاست‌های اجرایی» تهیه نمود.

بررسی و رفع نواقص آیین‌نامه استخدام پیمانی کارمندان دولت برای توسعه و اشتغال به صورت غیررسمی به جای استخدام دائمی و رسمی، بررسی و اصلاح طبقه‌بندی مشاغل، بررسی و تجدید نظر اساسی در قانون استخدام کشوری و تدوین لایحه جدید، بررسی به منظور حل مشکل حقوقی و مزایای کادر کارشناسی دولت که وظیفه برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت امور را بر عهده دارد، اعطای اختیار لازم مربوط به مدیریت امور استخدامی بخش تصدی‌های دولت به مسئولین مربوط تا بر اساس قیمت تمام شده اعمال نمایند و اصلاح ضوابط، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ورود به خدمت برای انتخاب اصلح از جمله طرح‌های پیشنهادی این برنامه در بخش استخدام بود.

در بخش سیاست‌های اجرایی نیز راهکارهای اجرایی کلان پیش‌بینی شده بود که بر اساس آنها:

۱. مقررات استخدامی بر اساس انتخاب اصلاح و رویکرد حذف قطعی استخدام‌های خارج از فضای رقابتی مورد تجدید نظر اساسی قرار گیرد.
۲. مقررات استخدامی متنوع باید در نظام اداری کشور حذف و این گونه مقررات به دو نوع مقررات دائم و موقت منحصر شود.
۳. استخدام‌های دائم کاهش یابد و صرفاً به مشاغل حساس و خاص که ماهیتاً باید به صورت دائمی انجام پذیرد، محدود شود. مقررات استخدامی باید از قرارداد یک‌طرفه به قراردادهای دوطرفه (دولت و کارمند) تبدیل گردد و زمان متنوع کمتر از ۳۰ سال جایگزین شود.
۴. در مواردی که فعالیت‌ها بر اساس قیمت تمام شده انجام می‌گردد و هزینه مبنای کنترل دستگاه‌ها می‌باشد، اختیارات استخدامی بیشتری با رعایت ضوابط به دستگاه‌های دولتی تفویض شود تا راساً نسبت به امور مدیریتی اتخاذ تصمیم نمایند.
۵. با کاهش اندازه دولت، حقوق و مزایا و جبران خدمت مکفی برای کارمندان دولت باید برقرار شود.
۶. پرداخت بخشی از مزایای کارمندان دولت در اختیار مدیران قرار می‌گیرد تا بر اساس شاخص‌های ارزیابی عملکرد پرداخت‌ها انجام شود.
۷. به منظور کاهش چسبندگی شاغلان در حوزه تأمین اجتماعی، مقررات یکسان وضع گردد و جایجایی بین بخش دولتی و غیر دولتی امکان‌پذیر گردد.
۸. مفهوم بازنشستگی از نظر سن واقعیت یابد و به حقوق و مستمری بازنشستگان رسیدگی مؤکد شود.
۹. مشاغل در دستگاه‌های دولتی تخصصی شود و رشته‌های تحصیلی دانشگاهی برای رشته‌های شغلی مرتبط محدود شود.
۱۰. ورود به خدمت دولتی با مدرک تحصیلی غیر دانشگاهی لغو گردد و موارد مستثنی مشخص شود.
۱۱. نظام پرداخت برای دستگاه‌های ستادی دولت از امتیازات ویژه‌ای برخوردار باشد تا امکان جذب بهترین متخصصان، مبتکران و نوآوران در بخش دولتی فراهم شود.
۱۲. مشاغل کارشناسی و ستادی همانند اعضای هیأت علمی دانشگاهی از رتبه تخصصی مختلفی برخوردار باشند تا ضمن تقویت انگیزه‌ها و قاعده‌مند نمودن مسیر ارتقای شغلی آنان، امور دولت توسط بهترین‌ها انجام و مدیریت شود.
۱۳. برای استخدام به هر شکل در بخش دولتی احراز حداقل‌های علمی و تخصصی الزامی می‌گردد.

### ❖ جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد

نظام استخدامی ایران به دلیل رشد نامتناسب و عدم هماهنگی با نهادهای اجتماعی دیگر در زمره نظام‌های توسعه نیافته قرار دارد. عدم ایجاد فضای رقابتی صحیح برای ورود، نقصان شرایط ورود به خدمت، عدم نظارت کامل بر فرایند استخدام و نقیصه‌های نظام گزینش از جمله مهم‌ترین عامل عقب‌ماندگی است. از سوی دیگر از یک نظام اداری بسته و فرسوده که با ساختار سنتی و اهداف ایستا و غیر پویا تشکیل شده و گسترش پیدا کرده هرگز نمی‌توان در جهت خدمت به هدف‌های توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، مدیریتی و توسعه انسانی انتظار کمک و یاری داشت. بر اساس موارد مذکور در این تحقیق و با توجه به نظام استخدامی نکاتی در مقام جمع‌بندی بیان می‌گردد.

۱. نظام گزینش در ادارات دولتی ایران، نیاز به اصلاحات جدی دارد. قراین و شواهد بیانگر مشکلات متعدد در سازمان‌ها و مؤسسات و در زمینه گزینش و استخدام می‌باشد. بدون شک این مشکلات سبب کاهش اثربخشی و کارایی سازمانی می‌شود و بخش قابل توجهی از این مشکلات متوجه ضعف نظام‌های جذب و استخدام کارکنان می‌باشد. اصلاحات در بخش خط و مشی، فرهنگ سازمانی، ساختار، نیروی انسانی، قوانین و مقررات و فناوری از شاه‌رگ‌های مهم نظام استخدامی در ایران محسوب می‌شود.

۲. همان‌طور که گفتیم حقوق اداری در خدمت ارزش‌هایی است که حاکمیت قانون سرآمد آنها و ممیزه حقوق استخدامی قدیم از جدید بشمار می‌رود. اصل مهمی که در حقوق استخدامی، متأثر از حاکمیت قانون قابل بحث است، اصل الزام به بیان تصمیم‌هاست که یکی از اصول رفتار منصفانه بشمار می‌آید. بر این اساس در جریان تصمیم‌گیری‌های اداری از جمله امور استخدامی سه عنصر قابل تشخیص است: یک. واقعیتها؛ دو. معیارها و اصول اعمال شده و سه. تشخیص اینکه چگونه آن معیارها و اصول بر واقعیت‌های موجود در زمان تصمیم‌گیری اعمال شده است. بنابراین این اصل از حقوق اداری، اتخاذ تصمیم‌های دولتی بر اساس معیارهای بنیادین و فراشخصی است. همچنین بیان دلایل تصمیم‌های دولتی با اصل رفتار منصفانه و عادلانه پیوند ناگسستنی دارد. بر این اساس برای تحول در نظام اداری باید به این سو برویم که چه در سطح خرد و چه کلان امور استخدامی، مسئولین پاسخ‌گویی کافی در قبال تصمیم‌گیری‌های خود داشته باشند.

۳. بی‌شک یکی از اصولی‌ترین پیشنهاد‌های اصلاحی نظام استخدامی مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه‌دار استمرار و بازتولید شرایط نامطلوب است. پدیده‌ها و امور انسانی خلق‌الساعه نیستند و برای شناخت وضعیت موجود آنها ناگزیر باید به گذشته مراجعه کرد تا ریشه‌های الگوی رفتاری موجود در آنها را به درستی شناخت. هر نوع تغییر و تحول به سهولت امکان‌پذیر نیست و ریشه‌های تاریخی نهادها موجب می‌شود که به اشکال مختلف در برابر اراده مسئولین نظام استخدامی، مقاومت می‌کند. بی‌شک یکی از اصولی‌ترین راهکارها برای تقویت نهاد استخدام مراجعه به تاریخ برای درک دلایل ریشه‌دار استمرار و بازتولید شرایط نامطلوب است. با توجه به اصول فوق، هر نوع تغییری در نظام استخدامی به سهولت امکان‌پذیر نیست و ریشه‌های تاریخی نهاد‌های مرتبط با استخدام و ورود به خدمت موجب می‌شود که به اشکال مختلف در برابر اراده سیاست‌گذاران اداری کشور، مقاومت صورت پذیرد. از این رو، کشف پدیده‌هایی مثل «پارتی‌بازی» و «سیطره رانت» به عنوان آسیب‌های رایج در سیستم‌های استخدامی، نیازمند پیگیری این موضوع در تاریخ شکل‌گیری نظام استخدامی و درمان ریشه‌ای آن است.

۴. سیطره حکمرانی خوب (Good Governance) بر حقوق اداری، بر نظام استخدامی نیز سایه افکنده است و بدون عنایت به این نظریه نمی‌توان از تحول در نظام استخدامی دم زد. منظور از حکمرانی خوب «اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخگویی و اثربخشی» است. در الگوی حکمرانی خوب، میان شرایط هر کشوری با کشور دیگر تفاوت قائل می‌شوند. هر چند اصول و سیاست‌های مشابهی نیز دنبال می‌شود؛ اما انتخاب از میان این اصول و شیوه‌های اجرایی آنها بستگی به شرایط، محیط درونی و میراث نهادی هر کشور دارد. شش مشخصه مهم حکمرانی خوب عبارتند از:

- شاخص حق اظهارنظر و پاسخگویی؛
- شاخص ثبات؛
- کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله؛
- شاخص کیفیت قوانین و مقررات؛
- شاخص حاکمیت قانون؛
- و شاخص کنترل فساد.



با توجه به تشریح مؤلفه‌های حکمرانی خوب بدیهی است، توجه به مؤلفه‌های حکمرانی خوب و اعمال آن در نظام استخدامی نه تنها مفید بلکه ضرورت است.

۵. نظام استخدامی در ایران به شدت تحت تأثیر فضای سیاسی است و هیچ مقاومتی از خود نشان نمی‌دهد. تصمیم دولت‌ها در ایران (به ویژه دولت نهم و دهم) نشانگر عدم رعایت ضوابط مثل انطباق نوع استخدام‌ها بر اساس قانون، رعایت عدالت استخدامی، احراز شرایط تصویب شغل یا نادیده انگاشتن نیاز دستگاه‌ها و تبعیت این امر از ضوابط سیاسی است. نمونه‌ای از این مطالب در قالب مقاله، مصاحبه و گزارش در فضای خبری به وفور یاد می‌شود؛ برای مثال معاون توسعه انسانی رییس جمهور در زمان دولت دهم، در مکاتبه‌ای خطاب به یک دستگاه اداری دستور می‌دهد «فلانی می‌آید، ایشان را به اتفاق خواهرشان استخدام کنید»<sup>۱</sup> یا در نمونه دیگری به یک دستگاه اجرایی دستور برگزاری آزمون عموم، برای دو نفر در دفتر منابع انسانی و تحول اداری استانداری مجوز داده می‌شود که تماماً نشانگر تأثیر فضای سیاسی (ناشی از تصمیمات مقامات سیاسی) بر دستگاه‌های اداری است! چنین رفتارهای سیاسی مغایر با قوانین و مقررات جاری بوده و عدالت استخدامی را از میان برخواهد داشت.

۶. نظارت بر فرایند استخدام و جدی گرفتن آن، یکی از ارکان تحول نظام استخدامی به شمار می‌رود. بر این اساس، نظارت بر استخدام در دستگاه‌های اداری تابع نظارتی چند بُعدی است. نظارت اداری موضوع بند (ت) ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم، تبصره (۱) ماده (۵۱) و بند (ب) ماده (۲۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، نظارت دیوان محاسبات عمومی از آن حیث که استخدام بار مالی داشته و بودجه سازمان‌های اجرایی کشور را متأثر می‌نماید، نظارت سازمان بازرسی کل کشور در راستای رسیدگی به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، نظارت قضایی دیوان عدالت اداری از جمله ابعاد نظارت بر فرایند استخدامی در دولت است. با این وجود، نظارت مؤثری در این زمینه وجود ندارد؛ برای مثال با نگاهی به آرای دیوان عدالت اداری می‌توان پی برد که به رغم وجود آرای زیاد هیأت عمومی در زمینه استخدامی، تعداد بسیار اندکی از آرای دیوان در خصوص ورود به خدمت عمومی است. در آخر می‌توان از صلاحیت سیاسی پارلمان بر امر

۱. برای اطلاع بیشتر از موارد دیگر ر.ک: فروزنده، لطف‌الله، جزییات فساد بزرگ استخدامی، روزنامه تعادل، یکشنبه

۱۲ مرداد ۱۳۹۳، شماره ۴۳ ص ۲.

استخدامی در دستگاه‌های اداری نام برد. نظارت دائمی مجلس بر دولت از طریق سؤال و استیضاح می‌تواند تضمینی بر کیفیت و کمیت صحیح امور استخدامی در کشور باشد.

۷. با این که مدیریت دولتی سنتی معتقد به استخدام رسمی و مادام‌العمر کارمندان بود؛ اما مدیریت دولتی نوین به استخدام‌های قراردادی یا سپردن امور به پیمان‌کاران تأکید می‌کند. این استراتژی تبعات زیادی از جمله تغییر و تحول در روابط استخدامی را در پی دارد و متعاقباً امنیت شغلی کارمندان به خطر می‌افتد. با این وجود، آموزش و توسعه مناسب، ارتقا، جابجایی و انتقال هدفمند و ارزیابی عملکرد صحیح و مؤثر می‌تواند دانش و توانمندی و تخصص کارمندان را ارتقا بخشیده و احساس امنیت استخدام را در آن‌ها تقویت نماید و این امنیت استخدام جایگزین خوبی برای امنیت شغلی می‌تواند باشد. تبیین صلاحیت قانون‌گذاری یکی از مهم‌ترین موضوعات محوری در تحول نظام استخدامی است. علاوه بر مجلس، هیأت وزیران در مسائل مربوط به حقوق اداری و بالخصوص مسائل استخدامی نقش بسزایی بازی می‌کنند. در خصوص صلاحیت قانون‌گذاری، می‌توان قوه مقننه را با وضع قوانین، اصلی‌ترین مقنن در این حوزه دانست. در مواردی که احکام استخدام عمومی به موجب قوانین مشخص شوند، هیأت وزیران قدرت وضع مصوبه خلاف آن را نخواهد داشت. در مواردی که قواعد استخدامی به تصویب قوه مقننه نرسیده باشد یا صلاحیت وضع قوانین به قوه مجریه سپرده شده باشد، هیأت وزیران صلاحیت وضع مقررات در این حوزه را خواهد داشت. با این وجود تبیین این صلاحیت و جلوگیری از عدول از آن، در اصلاح نظام استخدامی می‌تواند ثمربخش باشد.

## فهرست منابع

### منابع فارسی:

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۳): حقوق اداری ایران، جلد دوم، چاپ هفتم، تهران: انتشارات توس.
۲. رستمی، محمدحسین (۱۳۸۲): اصلاح نظام های استخدامی تهران، انتشارات معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش (۱۳۸۷): حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
۴. انصاری، ولی الله (۱۳۷۴): کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان.
۵. توسلی نایینی (۱۳۸۷): «نگاهی بر تحول قوانین استخدام دولتی در ایران»، فصلنامه دانشکده ادبیات و علوم انسانی، سال سوم، شماره ۱۰ و ۱۱.
۶. حبیب زاده، محمد کاظم (۱۳۹۲): حقوق اداری، تهران: انتشارات بهنامی.
۷. حبیبی، یدالله (۱۳۹۲): شرحی بر فصول قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران: انتشارات مجد.
۸. حیاتی، علی عباس (۱۳۸۹): مقدمه علم حقوق، چاپ ششم، تهران: نشر میزان.
۹. دانش پژوه، مصطفی (۱۳۹۱): منابع حقوقی، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه و نشر جنگل.
۱۰. دپارتمان حقوق مدرسان برتر (۱۳۹۲): حقوق استخدامی در حقوق اداری، تهران: انتشارات مدرسان برتر.
۱۱. رزقی رستمی، علی رضا (۱۳۹۲): مبانی مدیریت دولتی، تهران: نشر یکان.
۱۲. رضایت، غلامحسین و دیگران (۱۳۹۰): «الگوی شایستگی، ارایه چارچوب مفهومی»، فصلنامه پژوهش مدیریت منابع انسانی جامع امام حسین (ع)، سال سوم، شماره ۲.
۱۳. رضایی زاده، محمد جواد و منصور پرکاله (۱۳۹۰): «بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا»، تهران، دانشگاه تهران، فصلنامه حقوق، دوره ۴۱.
۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۷۶): «تحلیلی از پیوند حقوق اداری و مدیریت دولتی بر پایه حاکمیت قانون»، تهران، مجله فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۳۸.
۱۵. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۳): «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، دانشگاه شهید بهشتی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره چهارم.
۱۶. زاهدی، شمس السادات و دیگران (۱۳۸۹): «عوامل سازمانی مؤثر بر قابلیت استخدام کارکنان در سازمان های دولتی»، تهران، مجله مدیریت دولتی.
۱۷. زمانی، سیدقاسم (۱۳۸۴): «حمایت از اقلیت ها در اسناد حقوق بشر»، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی، فصلنامه پژوهش حقوق و سیاست.
۱۸. سنجایی، کریم (۱۳۷۴): حقوق اداری، تهران، بدون انتشارات.
۱۹. صائبی، محمد (۱۳۸۱): روندها و چالش های مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی، مجله مدرس علوم انسانی.
۲۰. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶): حقوق اداری، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات سمت.

۲۱. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری تطبیقی، تهران: نشر سمت.
۲۲. عبادی، شیرین (۱۳۸۳)؛ تاریخچه و اسناد حقوق بشر در ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان.
۲۳. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، تهران: انتشارات دادگستر.
۲۴. عراقی، عزت‌الله (۱۳۸۶)؛ تحول حقوق بین الملل کار، تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
۲۵. عزیززاده‌ثانی، محسن و حسن دانایی فرد (۱۳۹۲)؛ مدیریت دولتی نوین: پژوهشی - انتقادی، چاپ دوم، تهران: نشر مؤسسه کتاب مهربان.
۲۶. عمید بوزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۵)؛ حقوق اساسی ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۲۷. عیسی‌زاده، سعید و سحر جعفری مرام (۱۳۹۱)؛ «شاخص استخدام نیروی کار بانک جهانی»، تهران، ماهنامه اجتماعی، اقتصادی، علمی و فرهنگی کار و جامعه، شماره ۱۵۲.
۲۸. فرهی بوزنجانی، برزو و دیگران (۱۳۹۱)؛ «آسیب‌شناسی نظام گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه جامع امام حسین (ع)، سال چهارم، شماره ۲.
۲۹. قاری سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۸۰)؛ «تحلیل مفاهیم کاربردی حقوق بشر: حق، تعهد آزادی، برابری و عدالت»، تهران، دانشگاه شهید بهشتی، مجله تحقیقات حقوقی.
۳۰. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)؛ «عدالت قاعده اصلی حقوق»، تهران، ماهنامه بازتاب اندیشه، شماره ۸۲.
۳۱. گلشن، ابراهیم (۱۳۷۵)؛ «مدیریت دولتی: نظریه‌ها و کاربردها»، تهران، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۳۵.
۳۲. مؤمنی، فرشاد (۱۳۸۴)؛ «اقتصاد سیاسی بودجه‌ریزی در ایران»، تهران، فصلنامه اقتصاد و جامعه، سال دوم، شماره ۶.
۳۳. معاونت پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶)؛ دستاوردهای قانون مدیریت خدمات کشوری، تهران: معاونت پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۴. موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۸۶)؛ حقوق اداری، چاپ هشتم، تهران: نشر میزان.
۳۵. میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳)؛ حکمرانی خوب: بنیان توسعه، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳۶. ناصر امینی، ضیاءالدین (۱۳۴۶)؛ حقوق اداری زمان صفویه، مشهد: چاپ گوتمبرگ.
۳۷. هداوند، مهدی (۱۳۹۱)؛ حقوق اداری تطبیقی، تهران: انتشارات سمت.
۳۸. وارث، سیدحامد (۱۳۸۰)؛ نگرش فرایارادایی به مدیریت دولتی، تهران: دانش مدیریت.
۳۹. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۵)؛ «درآمدی بر نقش و اندازه دولت در ایران»، تهران، مجله مجلس و راهبرد، شماره ۵۳.
۴۰. وکیل، امیرساعد (۱۳۸۷)؛ قانون اساسی در نظم کنونی، زیر نظر عباس کدخدایی، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.

#### منابع غیر فارسی:

1. Aringa, Carlo (2001); Strategic Choice In Reforming Public Service Employment, First publisher, New York: Palgrave Publishers LTD.
2. D.J.Ggalligan, (1966); due process and fair procedures, England, Clarendon press.

3. Derlien, Hance-Ulrich (2008); The State At Work: Volum1: Public Sector Employment In Ten Western Countries, tow volumes,first published, uk:
4. F.A. Hayek (1944); The Road To Serfdom, England, George routledge and sons, ltd.
5. Harish, Jain (1989); measuring effectiveness of employment equity programs in Canada: public policy and a survey, candian public policy, vol.15.
6. Macgregor, Robert (1971); Democratic Government in Canada, Toronto: University of Toronto press.
7. Martin, Denis saint (2001); how the reinventing government movement in public administration was exported from u.s. to other countries, international journal of public administration, vol 24, no 6.

### قوانین و مقررات:

۱. آیین نامه اجرایی قانون گزینش کشور مصوب ۱۳۷۷.
۲. آیین نامه امتحانات یا مسابقات استخدامی مصوب ۱۳۶۳.
۳. بخشنامه شماره ۴۰۳۳۵ مورخ ۱۳۸۰/۹/۴ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
۴. بخشنامه شماره ۲/۹۴۴۲ مورخ ۱۳۷۸ هیات عالی گزینش.
۵. دادنامه ۷۷ و ۷۶ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۸/۹/۱.
۶. دادنامه شماره ۱۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۸۱/۴/۲.
۷. دستورالعمل نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی.
۸. سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹/۰۲/۰۱ مقام معظم رهبری .
۹. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران .
۱۰. قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵.
۱۱. قانون برنامه پنجم توسعه.
۱۲. قانون برنامه چهارم توسعه.
۱۳. قانون خدمت وظیفه عمومی مصوب ۱۳۶۳.
۱۴. قانون دیوان عدالت اداری.
۱۵. قانون عدم ممنوعیت استخدام دارندگان معافیت پزشکی.
۱۶. قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش ۱۳۷۴.
۱۷. قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲.
۱۸. قانون مدنی.
۱۹. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶.
۲۰. قانون مسئولیت مدنی.
۲۱. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت مصوب ۱۳۷۳.