



اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح الحاق یک بند به ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری»

مقدمه

پیشنهاددهندگان طرح «الحاق یک بند به ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری» با هدف «ارتقای سطح اعتماد مردم» و «جلوگیری از سوءاستفاده‌های ناشی از انتصابات فامیلی» قائل به افزودن بندی به ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری هستند. به عقیده پیشنهاددهندگان طرح، با این تدبیر مدیران نخواهند توانست از موقعیت، قدرت و اختیار خود در رابطه با انتصابات خویشاوندی سوءاستفاده کنند.

بررسی طرح به لحاظ ابعاد مدیریتی و حقوقی نشان می‌دهد اگرچه هدف طرح پیشنهادی مورد تأیید است، اما تحقق کامل آن مستلزم در نظر گرفتن سازوکارهایی همچون طراحی نظام شایستگی مناسب مدیران، استقرار قانون‌های ارزیابی و تهیه بانک اطلاعاتی برای آنهاست. لذا چنین به نظر می‌رسد طرح پیشنهادی در صورت تصویب، بدون در نظر گرفتن سایر الزامات، می‌تواند اثر بسیار جزئی در تحقق هدف طرح داشته باشد. علاوه بر این، طرح پیشنهادی به لحاظ شکلی و محتوایی نیز دارای ایرادهای متعددی است که باید مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد. در ادامه، طرح حاضر از منظر مدیریتی و حقوقی ارزیابی شده است.

الف) ارزیابی طرح از منظر مدیریتی

خویشاوندسالاری (nepotism) یکی از مشکلات جدی نظام اداری در کشورهای مختلف است. مشکلی که تقریباً در همه برنامه‌های اصلاحات نظام اداری به‌عنوان یکی از محورهای اصلی و اهداف عمده مورد توجه قرار می‌گیرد. این مفهوم در نقطه مقابل شایسته‌سالاری قرار دارد و یکی از آفت‌های جدی در نظام‌های اداری کشورهای مختلف است که باید به‌صورت علمی و هوشمندانه با آن مبارزه کرد. یکی از طرق مقابله با آن، طراحی و استقرار نظام‌های شایستگی مناسب است. موضوعی که با وجود تأکید به آن در ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، محدود به چند بند و تبصره شده و صرفاً سازوکارهایی را برای نحوه انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای از طریق الزام به رعایت شرایط تخصصی و طی نمودن مسیر ارتقای شغلی پیش‌بینی کرده است. بر این اساس در ماده مذکور قانونگذار تلاش کرده تا مقامات بالاتر را ملزم به رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب افراد به سمت‌های مدیریت حرفه‌ای کند، اما به‌دلیل پرداختن اجمالی به این موضوع و عدم تعیین ضوابط دقیق، آن‌گونه که شایسته است موضوع را مورد توجه قرار نداده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۵۴

شماره چاپ:

۱۰۶۴

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۶/۱۴

معاونت پژوهش‌های

فرهنگی و اجتماعی

دفاتر: مطالعات

اجتماعی

مطالعات حقوقی

مطالعات اقتصاد بخش

عمومی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۱۰۱۶۱۰۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۷/۲۳

در طرح پیشنهادی مقوله مقابله با خویشاوندسالاری صرفاً در محدوده بسیار کوچک مدیران حرفه‌ای ملاحظه شده است. در حالی که بررسی تجربه سایر کشورها در این رابطه نشان می‌دهد مبارزه با خویشاوندسالاری در قوانین مربوطه بسیار جامع‌تر دیده شده است و دامنه شمول این بحث صرفاً معطوف به مدیران نیست و کارکنان را نیز دربرمی‌گیرد. علاوه بر آن خویشاوندسالاری فقط ناظر به انتصاب و ارتقا نیست، بلکه در فرایند استخدام، عقد قرارداد و سایر معاملات نیز مورد توجه می‌باشد. علاوه بر ضرورت رفع کاستی‌های ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، طراحی نظام شایستگی مناسب، تنظیم و استقرار نظام‌های ارزیابی و ایجاد بانک اطلاعات برای آنها نیز از جمله تدابیری است که می‌تواند مکمل راه‌حل و راهکار پیشنهادی باشد.

بررسی مقدماتی تجربه سایر کشورها در این رابطه نیز نشان می‌دهد در قوانین بیشتر کشورها قانونگذار از طریق ممنوعیت به‌کارگیری خویشاوندان به محدودسازی خویشاوندسالاری پرداخته است. در کشورهایی که این شیوه به‌صورت مستقیم ممنوع نشده است، قانونی تحت عنوان «قانون تضاد منافع» وجود دارد که در آن سازوکارهایی برای مقابله با خویشاوندسالاری ارائه شده است. در برخی کشورها نیز محدودیت‌های مربوط به خویشاوندسالاری در قانون خدمات کشوری^۱ و قانون مدنی^۲ کشور^۳ مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به اینکه در قوانین سایر کشورها این بحث با جزئیات و به دقت مورد تأکید قرار گرفته لذا می‌تواند به تقویت کیفیت پیشنهاد ارائه شده کمک کند. لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» فرصتی مناسب برای پرداختن علمی و دقیق به موضوع در جهت تقویت هدف طرح پیشنهادی است.

ب) ارزیابی طرح از منظر حقوقی

- طرح پیشنهادی اگرچه مطابق بندهای «۱»، «۶»^۴ و «۹» اصل سوم و اصول نوزدهم^۵ و بیست‌وهشتم^۶ قانون اساسی است، اما واجد برخی اشکالات حقوقی است که در ادامه اشاره می‌شود:

۱. واژگان «مقامات و مسئولان» در ماده واحده فاقد تعریف حقوقی است و لذا مصادیق آن روشن نیست. باید از عناوین شناخته شده قانونی نظیر وزراء، معاونین وزراء، معاونین رئیس‌جمهور، رؤسای سازمان‌ها، اعضای هیئت مدیره و مدیر عاملین شرکت‌ها، استانداران و .. استفاده شود تا در این خصوص ابهامی بروز نکند.

۲. با عنایت به اینکه دامنه شمول ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری (متن مصوب فعلی) با دامنه شمول این طرح (در سه سطر اول) تفاوت بسیار دارد، لذا الحاق این متن به‌عنوان یک بند به ماده (۵۴) قانون مذکور موجه نیست. ماده (۵۴) صرفاً در دستگاه‌های تابع قانون مدیریت خدمات کشوری قابل اجراست، درحالی که بند الحاقی دامنه شمولی بسیار فراتر از آن دارد. جمله «... کلیه سازمان‌ها، نهادها و ارگان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آنها» شامل شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی هم می‌شود که اجرای حکم این بند درباره آنها در کسب‌وکار بخش غیردولتی

1. Civil Service Act

2. Civil Right Law

۳. در برخی از کشورها (از جمله در آمریکا براساس بند «۵۵۸» قانون مدنی و دستورالعمل اجرایی آن) قوانینی وضع شده است که براساس آن رابطه استخدام‌کننده یا ارتقا دهنده و منصوب‌کننده به سمت‌های مدیریتی را با مستخدم و یا فرد مورد انتصاب اگر از حدی از نسبت و قرابت سببی و یا نسبی بیش‌تر باشد، قطع می‌نماید. به‌عبارت دیگر مقام استخدام‌کننده و یا انتصاب‌کننده نباید در تصمیمات استخدامی و یا ترفیع و انتصاب مربوط به خویشاوندان خود شرکت داشته باشد.

۴. در بند «۶» وظیفه دولت است که در محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی بکوشد و در بند «۱» وظیفه دولت است که در ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی اهتمام ورزد و با کلیه مظاهر فساد و تباهی مبارزه کند.

۵. «مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوری برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود».

۶. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۷. «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید».

محدودیت غیرمنطقی ایجاد می‌کند. بنابراین بهتر است دامنه شمول طرح پیشنهادی محدود به دستگاه‌های تابع قانون مدیریت خدمات کشوری باشد که این خود می‌تواند آثار مثبت به همراه داشته باشد.

۳. عبارت «با واسطه یا بی‌واسطه» معنای روشن ندارد، بنابراین لازم است توضیحاتی افزوده شود. معذک چنانچه منظور از باواسطه این باشد که به‌عنوان مثال یک مقام مسئول از طریق دستور یا سفارش به مقام زبردست نتواند انتصاب یکی از اقربای خود را در پست زیرمجموعه مقام زبردست تقاضا کند. اما مسئله‌ای که در اینجا به وجود خواهد آمد این است که اگر انتصاب فرد به پست حرفه‌ای، جزئی از صلاحیت‌های مقام بالاتر از طریق پیشنهاد به مقام مادون خود باشد، چنین امری می‌تواند موضوع ممنوعیت مورد نظر قرار گیرد، لکن اگر انتصاب مزبور جزء صلاحیت‌های مستقل همان مقام پایین‌تر باشد، تشخیص اینکه انتصاب فرد، منسوب به مقام بالاتر است یا خیر مشکل خواهد بود.

۴. با توجه به اینکه ممنوعیت موضوع این بند راجع به انتصاب در پست‌های مدیریتی «سازمان متبوع» است، لذا تصویب آن مانع از انتصاب در پست‌های مدیریتی دیگر سازمان‌ها نخواهد شد. وضعیتی که در حال حاضر به وفور دیده می‌شود.

۵. مقصود از «پست‌های مدیریتی سازمان متبوع» مشخص نیست. در صورتی که با توجه به موضوع ماده (۵۴)، صرفاً مقصود پست‌های مدیریت حرفه‌ای است، لازم است به این امر تصریح شود.

۶. مطابق ذیل بند الحاقی پیشنهادی، از جمله ضمانت اجراهای تخلف از حکم این بند، «جبران خسارات وارده» است، درحالی‌که مشخص نیست مقصود از خسارات وارده چیست، آیا منظور خساراتی است که ناشی از تصدی پست توسط فرد و نحوه تصدی آن حاصل شده است؟ در این صورت تشخیص چنین خسارتی چگونه خواهد بود؟ و یا اینکه منظور از «خسارات» در اینجا همان حقوق و مزایایی است که در مدت تصدی پست، به فرد منسوب تعلق گرفته است؟

از جمله ابهامات دیگری که در خصوص ضمانت اجرای طرح پیشنهادی وجود دارد این است که مشخص نیست مجازات‌های پیش‌بینی شده به‌عنوان مجازات اداری است که در این صورت مرجع صدور چنین احکامی مراجع انتظامی اداری است و یا به‌عنوان مجازات جزایی قلمداد می‌شود که در این صورت، صلاحیت صدور آن برعهده مراجع دادگستری خواهد بود.

۷. با عنایت به اینکه لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری هم اکنون در مجلس شورای اسلامی در دست بررسی است، لذا اصلاح است محتوای این طرح به‌صورت پیشنهادی برای اصلاح لایحه مذکور به کمیسیون ذی‌ربط تسلیم شود تا در هماهنگی با کلیت لایحه اصلاحی مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرد. همزمانی تقریبی بررسی و تصویب این طرح و لایحه مذکور این اشکال را مطرح خواهد ساخت که متنی که بعداً به تصویب برسد متن قبلی را ملغی خواهد ساخت درحالی‌که مشخص نیست سرانجام کدام یک از آنها پس از دیگری به تصویب خواهد رسید. بدین ترتیب تصویب یکی از این دو متن در این خصوص عبث و بی‌نتیجه خواهد بود.

نتیجه‌گیری

طرح پیشنهادی به لحاظ هدفی که دنبال می‌کند مورد تأیید است، اما به لحاظ حقوقی و محتوایی از مشکلات متعددی رنج می‌برد که در گزارش به آنها اشاره شد. طرح حاضر پس از رفع مشکلات مطروحه با الحاق احکام مکملی همچون طراحی نظام شایستگی مناسب، استقرار کانون‌های ارزیابی مدیران و تهیه بانک اطلاعاتی برای مدیران می‌تواند اثر قابل‌اعتنایی در تحقق هدف طرح داشته باشد. لذا با توجه به اینکه تحقق هدف طرح پیشنهادی مستلزم انجام اصلاحاتی در ماده (۵۴) قانون مدیریت خدمات کشوری است و با عنایت به اینکه لایحه «اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری» در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار دارد، پیشنهاد می‌شود محتوای این طرح به‌صورت پیشنهادی برای اصلاح لایحه مذکور به کمیسیون ذی‌ربط تسلیم شود تا در هماهنگی با کلیت لایحه اصلاحی مورد بررسی و اتخاذ تصمیم قرار گیرد. بدین ترتیب ادامه بررسی و سیر مراحل تصویب این طرح قابل تأیید نیست.