



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری»

مقدمه

طرح اصلاح ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف اولویت قائل شدن برای جذب داوطلبان بومی شهرستانی (به استثنای شهر تهران) و تحقق عدالت اجتماعی در استخدام ارائه شده است.^۱ براساس مقدمه توجیهی، در شرایط فعلی دولت در استخدام نیروی انسانی برای نیروهای بومی واجد شرایط، اولییتی قائل نیست. به عقیده طراحان محترم این موضوع سبب مهاجرت غیرضرور نیروهای غیربومی به محل استخدام و مشکلات ناشی از مهاجرت و کاهش بهره‌وری نظام اداری می‌شود. در این طرح با توجیه «...تمرکز امکانات کشور در شهر تهران و اهمیت حقوق همه شهروندان ایرانی در استفاده از این امکانات...»، این شهر از اصلاح پیشنهادی مستثنا شده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال
چهارم

شماره ثبت:
۶۷۶

شماره چاپ:
۱۶۵۵

ارزیابی

۱. طرح پیشنهادی تکرار تجارب آزموده گذشته است که به جهت اشکالات و ابهاماتی که دارد تحقق بومی‌گزینی و تأمین عدالت استخدامی مد نظر طراحان محترم را در عمل با چالش مواجه می‌کند. ایرادهای طرح به شرح زیر است:

تاریخ چاپ:
۱۳۹۸/۸/۲۱

۱-۱. در طرح پیشنهادی اساس تفکر مبتنی بر دوگانه تهران-شهرستان بوده و تصور شده با این ترتیب حقوق بومیان شهرستان‌ها در مقابل بومیان تهران بهتر تأمین خواهد شد، در حالی که مفاد پیشنهاد منحصر به دوگانه مذکور نیست و علاوه بر آن متضمن عامل سوم یعنی شهرستان-شهرستان نیز می‌باشد. به عبارت دیگر مفاد این طرح موجب برقراری حقوق نامساوی (تبعیض ناروا) بین بومیان شهرستان‌های مختلف نیز خواهد شد (به دلیل عدم تعریف مشخص از بومی) که یقیناً در بسیاری موارد به دلیل مجاورت و پیوستگی جغرافیایی بوم‌های مختلف قابل دفاع نخواهد بود و علاوه بر آن می‌تواند موجب محرومیت سکنه بعضی بوم‌های کوچک برای استخدام در طول سالیان طولانی شود.

معاونت پژوهش‌های
اجتماعی - فرهنگی
دفتر مطالعات
اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۱۰۱۶۷۷۴

تاریخ انتشار:
۱۳۹۸/۹/۲۷

۱. ماده واحده - به انتهای ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ جمله ذیل اضافه می‌شود: «شورای توسعه مدیریت مکلف است برای جذب داوطلبان بومی شهرستانی (به استثنای شهر تهران) اولویت قائل شود». تبصره - این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا است و شامل کلیه مواردی که مهلت ثبت‌نام به پایان رسیده، ولی هنوز آزمون برگزار نشده است نیز می‌گردد.

۱-۲. در سنوات گذشته بارها برای بومیان اولویت‌هایی در قوانین مختلف پیش‌بینی شده که این امر ارائه تعریفی از بومی را ناگزیر ساخته است. اما هنگام تعریف بومی اختلاف نظر چنان زیاد بوده که هر بار تعریفی متفاوت از آن ارائه شده است. طرح پیشنهادی نیز از این منظر که «بومی بودن» را تعریف نکرده ابهام دارد و در نتیجه مشخص نیست تا چه اندازه بتواند واقعاً هدف این طرح را تأمین نماید.

۱-۳. با توجه به بند «ب» ماده (۱۱۶) قانون مدیریت خدمات کشوری راجع به وظایف و اختیارات شورای توسعه مدیریت و همچنین با توجه به اینکه ماده (۴۴) این قانون^۱ صرفاً تصویب دستورالعمل مربوط به نحوه برگزاری امتحان عمومی و تخصصی را برعهده این شورا محول کرده است ملاحظه می‌شود که واگذاری این وظیفه به شورای مذکور قابل توجیه نیست.

۱-۴. تعریف و توضیح کمیّت و کیفیت اولویت نیز با دشواری‌های مفهومی و ارزشی بسیاری روبه‌رو است، لذا تدوین ضوابط اجرایی منطقی و معقول برای آن با اشکال مواجه خواهد بود.

۲. نتایج مطالعات انجام شده در خصوص بومی‌گزینی^۲ نشان می‌دهد که می‌توان سه شکل اصلی را برای این موضوع متصور بود:

اول - اختصاص تمامی سهمیه استخدامی محل به داوطلبان بومی (بومی‌گزینی مطلق) بدون هیچ‌گونه استثنا؛

دوم - اختصاص امتیاز ویژه به داوطلبان بومی (بومی‌گزینی نسبی)؛

سوم - اولویت دادن به استخدام داوطلبان بومی در صورت احراز شرایط برابر با سایر داوطلبان.

دو شکل اول و دوم شکل‌هایی از بومی‌گزینی هستند که در سال‌های اخیر بارها پیشنهاد و طرح شده و به دلیل مغایرت آشکار با اصول قانون اساسی راجع به رعایت حقوق مساوی افراد و منع تبعیض ناروا (اصول نوزدهم،^۳ بیستم^۴ و بند نهم اصل سوم)،^۵ سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی بر عدالت‌محوری و شایسته‌سالاری در جذب نیروی انسانی (بندهای «۲»، «۳»^۶ و «۴»^۸) و قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها (ماده (۴۱))^۹ توسط مراجع قانونی و ذی‌صلاح نفی شده‌اند.^{۱۰} شکل سوم از بومی‌گزینی، علاوه بر رعایت اصول برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری، بومی‌گزینی را نیز

۱. ماده (۴۴) - به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور 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.

۲. علی سهرابلو و حسن لطفی، ۱۳۹۸، بومی‌گزینی در آزمون‌های استخدامی در پرتو اصول حاکم بر استخدام در دستگاه‌های دولتی و قوانین موضوعه، فصلنامه حقوق اداری. ش ۱۸. مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۹۵، آینده‌اندیشی سیاست‌های بومی‌گزینی در پذیرش دانشجو و پیامدهای آن. پندل ۱۵.

۳. اصل نوزدهم - مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.

۴. اصل بیستم - همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۵. بند نهم اصل سوم - رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

۶. بند «۲» - عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.

۷. بند «۳» - بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به‌منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای.

۸. بند «۴» - دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران.

۹. ماده (۴۱) - 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.

۱۰. در حالت اول بومی‌گزینی یعنی بومی‌گزینی مطلق رأی شماره ۱۶ مورخ ۱۳۸۲/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر اینکه محل تولد فرد (مؤلفه اصلی در بومی‌گزینی) امری انتسابی و خارج از اراده وی است و در شمار موضوعات تبعیض‌آمیز قرار می‌گیرد و تمایزگذاری بر مبنای آن غیرمنطقی و نامعقول است این امر تبعیض‌آمیز و مردود اعلام شد. شورای نگهبان نیز بر همین اساس در نظریه شماره ۸۰/۲۱/۳۰۲۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ اولویت استخدام داوطلبان بومی که استخدام در مشاغل عمومی را صرفاً از بین داوطلبان بومی مقرر داشته بود، را مغایر اصول بیستم و نوزدهم قانون اساسی تشخیص داده است. حالت دوم بومی‌گزینی یعنی اولویت

مورد تأکید و توجه قرار داده است. پیشنهاد مبتنی بر این شکل از بومی‌گزینی را می‌توان نوعی تبعیض روا تلقی نمود که در آن ضمن رعایت برابری فرصت‌ها، برقراری عدالت را [که به تعبیر حضرت علی (ع) به معنی «قرار گرفتن هر چیزی در جای خودش و دادن حق هر صاحب حقی» می‌باشد]، نیز محقق می‌کند.

جمع‌بندی و پیشنهاد

اگرچه هدف اصلی طرح که تحقق عدالت استخدامی است مورد تأیید است، اما پیشنهاد ارائه شده بنا به دلایل ذیل نمی‌تواند این هدف را محقق کند.

مهم‌ترین موضوعی که در طرح پیشنهادی مغفول واقع شده، ابهام در تعریف «بومی» است. این ابهام در مقام اجرا می‌تواند تفاسیر منطبق با شکل اول و دوم بومی‌گزینی را موجب شود. همان‌گونه که در متن گزارش ارائه شد، این اشکال در مغایرت با اصول متعدد قانون اساسی، احکام قانون مدیریت خدمات کشوری و سیاست‌های کلی نظام اداری است. بنابراین رفع این ابهام موضوعی اساسی است. متن طرح همچنین در تعریف و توضیح کمیّت و کیفیت اولویت با دشواری‌های مفهومی و ارزشی بسیاری روبه‌رو است. به‌علاوه فرض طرح، مبتنی بر دوگانه تهران-شهرستان و نیز واگذاری وظیفه بومی‌گزینی به شورای توسعه مدیریت از جمله ایرادهای دیگری است که به طرح حاضر وارد است.

برای رفع ایرادهای مذکور و تحقق هدف طراحان محترم می‌توان پیشنهاد زیر (مبتنی بر شکل سوم بومی‌گزینی) را به‌عنوان جایگزین پیشنهاد ارائه شده مطرح نمود:

تبصره «۱»- در به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی داوطلبان بومی در شرایط مساوی اولویت خواهند داشت. بومی شناختن افراد مشروط به حداقل ده سال سکونت در محل استخدام هنگام داوطلبی و تعهد کتبی برای ده سال سکونت در محل پس از آن می‌باشد. در صورت عدم ایفای تعهد رابطه استخدامی منتفی خواهد بود. دولت موظف است سازوکارهای اجرایی لازم را ظرف مدت ۶ ماه تدوین و در مسیر قانونی قرار دهد.

استخدام داوطلبان بومی از طریق اعطای امتیاز جداگانه به آنها نیز مشابه حالت پیشین مردود اعلام شده است. رأی شماره ۳۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۷/۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال دستورالعمل جذب و پذیرش نیروی انسانی در صنعت نفت به شماره ۳۵۶-۲۸/۱ مورخ ۱۳۸۱/۲/۹ که نابرابری در حداقل معدل مورد نیاز فارغ التحصیلان دانشگاه‌های دولتی و دانشگاه‌های غیردولتی برای شرکت در آزمون استخدامی مقرر داشته بود و رأی شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۳/۲۰ هیئت عمومی در خصوص ابطال مصوبه شماره ۱۱۰۳/۳۱۵۴۳ مورخ ۱۳۸۱/۲/۲۵ سازمان تأمین اجتماعی که نابرابری در احتساب امتیاز مدارک تحصیلی دانشگاه‌های دولتی ضریب ۱/۱ و دانشگاه‌های غیردولتی ضریب ۱ مقرر نموده بود را می‌توان مستندی بر مردود شمردن این رویکرد دانست.