

استخدام

عملیات اداری از نظر حقوقی به نام اشخاص حقوقی عمومی انجام می‌شود، ولیکن در عمل تمامی این عملیات توسط اشخاص حقیقی انجام می‌شود. این اشخاص حقیقی که بر طبق برخی اصول خاص و با احراز شرایط قانونی به خدمت سازمان‌های اداری درمی‌آیند، مستخدم نامیده می‌شوند.

در لسان حقوقی منظور از استخدام حالتی است که شخص حقیقی در یکی از وزارتخانه‌ها و یا مؤسسات دولتی به خدمت دولت پذیرفته می‌شود. دلیل تصریح بر قید «پذیرفته شدن» آن است که صرف اشتغال شخص برای تحقق استخدام کافی نبوده و برای اینکه فردی مستخدم شمرده شود لازم است اولاً از طرف دولت و مراجع ذیصلاح پذیرفته شود و ثانیاً باید اشتغال به خدمت دولت داشته باشد. منظور از اشتغال به خدمت دولت آن است که مستخدم به کاری به موجب حکم رسمی (دستور کتبی مقامات صلاحیت‌دار) مکلف به انجام آن می‌باشد، اشتغال داشته باشد.

اما نکته اساسی که در اینجا لازم است به آن پرداخته شود، ماهیت حقوقی استخدام است. در واقع سؤال این است که رابطه مستخدم با سازمان‌های اداری مبتنی بر کدام پدیده حقوقی است؟

در پاسخ به این پرسش حقوقدانان نظریات مختلفی ارائه نموده‌اند. اما به طور کلی این نظریات را می‌توان در سه دسته تقسیم‌بندی کرد.

(۱) استخدام یک قرارداد (عقد) دوجانبه است: مطابق این دیدگاه رابطه حقوقی بین مستخدم و سازمان اداری بر اساس توافق دوجانبه صورت گرفته و تمامی الزامات آن ناشی از قرارداد استخدامی است. به عبارت دقیق‌تر، مبنای استخدام قرارداد است.

این دیدگاه اگرچه ممکن است در نگاه نخست صحیح به نظر آید، اما نمی‌توان آن را در نظام حقوقی ایران پذیرفت. زیرا از بدو استخدام تا زمان خاتمه آن، کلیه حقوق و تکالیف و الزامات مستخدم به موجب قوانین و مقررات الزام‌آور و به صورت یکجانبه تعیین می‌شود. این الزام به حدی است که مستخدم هیچگونه حقوق مکسب نسبت به زمان قبول و ورود به خدمت ندارد. ضمن اینکه در صورت تغییر قوانین استخدامی، مقررات جدید نسبت به کسانی که در زمان مقررات قبلی استخدام شده بودند نیز اعمال می‌گردد.

ممکن است ایراد شود، آیا اختیار مستخدم جهت ورود به خدمت و حق استعفای وی به معنای قراردادی بودن رابطه استخدام نیست. در پاسخ به این ایراد باید اذعان داشت، اولاً رضایت مستخدم جهت ورود به استخدام و شناسایی حق استعفا، به این دلیل است که نمی‌توان افراد را مجبور به کار کرد و ثانیاً استعفاء زمانی آثار حقوقی خود را به همراه خواهد داشت که سازمان اداری با استعفای وی موافقت کند.

به هرحال پذیرش نظریه قراردادی بودن استخدام با اشکالات و انتقادات حقوقی بسیاری مواجه بوده و از این رو حقوقدانان نظریات دیگری ارائه داده‌اند.

۲) استخدام یک عمل حقوقی یکجانبه از سوی سازمان اداری است: منظور این دیدگاه آن است که رابطه استخدامی نوعی ایقاع است و سازمان اداری به طور یکجانبه مستخدم را به خدمت دولتی می‌پذیرد.

این نظریه نیز چندان صحیح نیست. زیرا شرایط استخدام و حقوق و تکالیف مستخدم توسط سازمان اداری استخدام کننده تعیین نمی‌شود، بلکه قوانین و مقررات این شرایط را تعیین می‌کنند. بنابراین نمی‌توان گفت اراده یکجانبه سازمان اداری موجب رابطه استخدامی است.

۳) استخدام رابطه حقوقی ناشی از قانون است: به موجب این نظریه، استخدام نه عقد است و نه ایقاع، بلکه رابطه‌ای است مبتنی بر قانون؛ یعنی این قانون است که رابطه مستخدم را از جهات مختلف با سازمان استخدام کننده تنظیم می‌نماید. این نظریه که می‌توان آن را در حقوق ایران پذیرفت، دارای نتایج ذیل است:

- وضع مستخدم توسط قواعد عمومی تعیین می‌شود.
- وضع استخدامی مستخدمینی که در گروه‌های استخدامی مشابه قرار دارند، یکسان می‌باشد؛ حال آنکه اگر نظریه قراردادی بودن استخدام پذیرفته می‌شد، ممکن بود شرایط و وضع استخدامی متفاوتی ایجاد شود.
- تبانی و توافق طرفین به منظور عدم اجرای قوانین و مقررات استخدامی باطل و بلااثر است.
- وضعیت و شرایط قانونی مستخدم قابل تغییر است؛ یعنی ممکن است پس از استخدام شرایط قانونی حاکم بر رابطه استخدامی به موجب قانون و به سود یا زیان مستخدم تغییر یابد و مستخدم و سازمان نمی‌توانند به قانون حاکم در زمان استخدام استناد کنند.
- مستخدم حق دارد از تصمیمات خلاف قانون که موجب تضییع حقوق استخدامی وی می‌باشد، نزد مراجع صالح شکایت کند.

ضمناً باید توجه داشت پذیرش این نظریه نه تنها موجب رعایت اصل عدالت و عدم تبعیض در برخورداری از شرایط استخدامی می‌شود، بلکه موجب تسهیل در انجام امور کارگزینی می‌گردد، زیرا تمامی مستخدمین تابع شرایط قانونی یکسان می‌باشند.^۱ اینک که با مفهوم استخدام و ماهیت آن آشنا شدیم، در ادامه اصول کلی حاکم بر استخدام، دایره شمول قوانین استخدامی، انواع مستخدمین در قوانین استخدامی، ورود به خدمت دولتی، حقوق و مزایای مستخدمین، تکالیف مستخدمین و تخلفات آنها و حالات استخدامی آنها حین اشتغال و خروج از خدمت ادامه را مطالعه و بررسی خواهیم نمود.

۱- اصول کلی حاکم بر استخدام

از منظر علم حقوق و مدیریت، برای آنکه بتوان به یک سیستم استخدامی سالم و قابل قبول دست یافت، برخی اصول کلی لازم است که ذیلأ به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

^۱ - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر؛ ۱۳۸۷، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران، صص ۱۶۵-۱۶۷.

۱-۱- اصل تساوی در ورود به خدمت دولتی (اصل برابری فرصت شغلی)

اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی افراد در ورود به مشاغل را پذیرفته و دولت را موظف می‌نماید شرایط مساوی برای احراز مشاغل توسط افراد جامعه ایجاد نماید. علاوه بر این، ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مقرر می‌کند: «هر کس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نائل آید».

الزامی که از مقررات مذکور استنتاج می‌گردد، با عنوان اصل تساوی افراد در ورود به خدمت دولتی در حقوق اداری غالب کشورها پذیرفته شده است. بنابراین افراد جامعه باید از شرایط مساوی برای احراز مشاغل دولتی برخوردار باشند. از این رو تبعیض‌های جنسیتی، قومی، نژادی، مذهبی، سیاسی و ... که ناقض این اصل هستند، بایستی از نظام استخدامی کشورها برچیده شوند. برای مثال ممنوعیت تصدی امر قضا توسط زنان در حقوق کشور ما، مغایر اصل برابری فرصت شغلی بوده و اصلاح آن لازم به نظر می‌رسد. اما سؤالی که گاه مطرح می‌شود این است که آیا شناسایی شرط سن و تابعیت برای ورود به خدمت عمومی نقض اصل برابری فرصت شغلی است؟

در پاسخ به این سؤال باید اذعان داشت، چون شرط سن و تابعیت در رابطه با کلیه افراد اجتماع اعمال می‌شود، لذا نمی‌توان شناسایی این شرایط را مغایر اصل تساوی افراد در ورود به خدمت عمومی تلقی نمود. به بیان دیگر، تبعیض در ورود به خدمت عمومی زمانی تحقق می‌یابد که شرایط استخدام فقط ناظر به برخی از افراد جامعه باشد.

علاوه بر این، شرایط مذکور مبنای عقلانی و منطقی نیز دارد. برای مثال اگر قانونگذار یکی از شرایط استخدام را دارا بودن حداقل ۲۰ و حداکثر ۴۰ سال می‌داند، به این دلیل است که اولاً فرد آمادگی لازم برای تصدی خدمت دولتی را داشته باشد و ثانیاً قبل از رسیدن به سن بازنشستگی کارآمدی خود را به دلیل کهنولت سن از دست ندهد.

۱-۲- اصل لیاقت و شایستگی

تردیدی نیست که نظام اداری مطلوب و شایسته زمانی به واقعیت می‌پیوندد که افراد لایق و شایسته اداره امور را به عهده گیرند و برای تحقق این امر برخی شرایط ضروری است. از جمله اینکه:

- جذب افراد بایستی بر اساس معیارهایی نظیر تجربه، تخصص و دانش فنی، خلاقیت و خصوصیات اخلاقی آنها صورت گیرد. جذب افراد بر اساس ملاک‌های قومیتی، خویشاوندی، مذهبی و ... خلاف اصل شایسته‌سالاری بوده و موجب ورود افراد نالایق به نظام اداری می‌شود.
- شرایط شغلی افراد در طول خدمت، بایستی بر اساس توانایی، کارآمدی و شایستگی‌های آنها ارتقا یافته و افراد لایق مورد تشویق قرار گیرند.
- سازمان‌های اداری بایستی با اتخاذ روش‌های مناسب و تأمین شرایط شغلی مطلوب، مستخدمین لایق و شایسته را در درون نظام اداری حفظ نمایند.

۱-۳- اصل تأمین رفاه کارکنان دولت

از دیگر اصولی که برای داشتن یک نظام اداری شایسته لازم است، اصل تأمین رفاه کارکنان خدمات عمومی و پلیس اداری است. ضرورت این اصل ناشی از آن است که عدم تأمین رفاه و نیازمندی مستخدمان سازمان‌های اداری، ناخواسته زمینه‌های فساد اداری و ناکارآمدی نظام اداری را فراهم می‌آورد.

اهمیت این اصل به قدری است که قواعد و مقررات ملی و همچنین موازین بین‌المللی بر آن تأکید نموده‌اند. ضمن اینکه باید توجه داشت، حمایت‌های تأمین اجتماعی که به منظور مقابله با مخاطرات اجتماعی، اقتصادی و شغلی برای افراد پیش‌بینی می‌شود، برای نیل به این اصل کافی نبوده و ضروری است ابزارهای تأمین رفاه اجتماعی برای کارکنان خدمات عمومی نیز مطمح‌نظر قانونگذار قرار گیرد.

۱-۴- اصل حق دفاع از حقوق استخدامی

اشتغال و برخورداری از حقوق و مزایای رفاهی، اگرچه شروط لازم برای تحقق نظام اداری مطلوب به شمار می‌روند، ولی به هیچ وجه شرط کافی برای حصول به این هدف نخواهند بود؛ در واقع کارکنان باید ابزارهای قانونی لازم را جهت دفاع از حقوق استخدامی خود داشته باشند.

در موازین بین‌المللی، حق تشکیل اتحادیه و سندیکاها، حق اعتصاب و حق دادخواهی اداری از جمله ابزارهایی است که می‌تواند به کارکنان کمک نماید تا از حقوق استخدامی خود دفاع نمایند. البته این اجماع نیز وجود دارد که می‌توان استفاده از این شیوه‌ها را از طریق قانون و به منظور حفظ مصالح عمومی، نظم اجتماعی و یا حقوق و آزادی‌های فردی محدود نمود.

به هر حال، نگرش اجمالی به نظام حقوق اداری ایران مبین آن است که اگرچه حق دسترسی به محاکم اداری از طریق مراجعه دیوان عدالت اداری تأمین شده است، لیکن حق تشکیل سندیکا و حق اعتصاب هنوز برای کارکنان خدمات عمومی شناسایی نشده است.

۱-۵- اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق

در نظام اداری مطلوب، باید به کارکنانی که دارای وضعیت و شرایط استخدامی مشابه بوده و کار مساوی انجام می‌دهند، حقوق و دستمزد مساوی پرداخت گردد. بنابراین منظور از اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق این است که افراد باید برای کار با ارزش مساوی از حقوق برابر برخوردار بوده و هیچ نوع تمایزی بین آنها وجود نداشته باشد.

تلاش قانونگذار ما برای هماهنگ‌سازی حقوق و مزایا به سال ۱۳۷۰ بازمی‌گردد که قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق تصویب شد. این قانون اگرچه با هدف اجرای اصل حقوق مساوی برای کار مساوی وضع شد، اما اقداماتی که تاکنون صورت گرفته، در عمل به نتیجه مطلوب منجر نشده است.

۱-۶- اصل وجود امنیت شغلی

به موجب این اصل، شغل افراد را نمی‌توان به دلایل شخصی، قومی، جنسیتی، مذهبی و سیاسی و بدون وجود هرگونه دلیل قانونی سلب نمود. در این رابطه اصل ۲۲ قانون اساسی صراحتاً بیان می‌دارد شغل اشخاص مصون از تعرض است.

البته به طور مسلم، عدول از این اصل در مواردی که مستخدم دولتی مرتکب تخلفات اداری می‌شود، قابل توجیه بوده و موجب نقض امنیت شغلی کارکنان نمی‌باشد. در واقع زمانی می‌توانیم از نقض اصل امنیت شغلی سخن برانیم که مستخدمین در هر لحظه بیم از دست دادن شغل خود را به دلایل غیرقانونی و طبق سلايق شخصی مقامات اداری و سیاسی احساس کنند.

مستخدمین در کنار حقوق و مزایایی که از آن برخوردارند، مکلف به انجام وظایف قانونی و رعایت قواعد و مقررات اداری می‌باشند. مبرهن است انجام دقیق و شایسته این وظایف در سایه اصل انضباط اداری ممکن خواهد بود. بنابراین یکی از اصول اساسی و غیرقابل اجتناب در حقوق اداری، اصل انضباط اداری و رعایت مقررات مربوط به دستگاه متبوع می‌باشد.

۱-۸- اصل آموزش مستمر کارکنان

یکی از خصیصه‌های بارز نظام اداری پویا و کارآمد، آموزش مستمر کارکنان در رابطه با وظایف و تکالیف شغلی آنهاست. در واقع این امر موجب می‌شود نظام اداری روزآمد باشد.

این امر به قدری اهمیت دارد که امروزه بسیاری از سازمان‌های اداری، ارتقای شغل و بالتبع افزایش حقوق و مزایا را منوط به گذراندن دوره‌های آموزشی توسط کارکنان می‌دانند. ضمن اینکه تعدیل مدارک تحصیلی مأخوذه حین اشتغال، از دیگر روش‌های وقع نهادن به آموزش حین خدمت به شمار می‌رود.

۲- مشمولین مقررات استخدامی

اگرچه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵^۱ با هدف اینکه یک قانون واحد و عام‌المشمول برای کلیه مستخدمین دولتی وجود داشته باشد، تصویب شد. اما به دلایل مختلف بخش معتناهی از کارکنان از شمول این قانون مستثنی شدند. برای مثال کارکنان بانک‌ها، شرکت‌های دولتی و قوه مقننه از قلمرو قانون استخدام کشوری خارج شده بودند. بنابراین قانون مذکور به هدف اصلی خود دست نیافت. گویا به همین علت بود که در زمان وضع قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، یکی از اهداف آن ایجاد مقررات یکسان در مورد کلیه کارکنان دولتی اعلام گردید. در این خصوص ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر می‌دارد: «کلیه دستگاههای اجرایی ... مشمول مقررات این قانون می‌شوند».

دستگاه‌های اجرایی در ماده ۵ قانون چنین تعریف شده‌اند: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

بنابراین استنتاج منطقی و اصولی از جمع دو ماده فوق این است که کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی شمول مقررات ق.م.خ.ک می‌باشند. با این اوصاف دایره شمول قانون مدیریت کشوری وسیع‌تر از قانون استخدام کشوری بوده می‌باشد.

البته لازم به ذکر است، قلمرو ق.م.خ.ک نیز با استثنائاتی مواجه می‌باشد. این استثنائات را در سه دسته کلی می‌توان تقسیم‌بندی کرد.

الف- مؤسسات: مطابق ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک مؤسسات مذکور در ذیل از شمول قانون مستثنی می‌باشند.

^۱ - به منظور رعایت اختصار، منبعا در این جزوه قانون استخدام کشوری «ق.ا.ک» و قانون مدیریت خدمات کشوری «ق.م.خ.ک» نامیده می‌شود.

۱- مؤسسات و نهادهایی که به موجب قانون زیر نظر مستقیم مقام رهبری اداره می‌شوند. نیروهای مسلح، صدا و سیما، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد پانزده خرداد، جهاد دانشگاهی، جمعیت هلال احمر از نهادهایی هستند که زیر نظر مستقیم مقام رهبری فعالیت می‌کنند.

البته مستثنی نمودن این مؤسسات و نهادها، با هدفی که ق.م.خ.ک برای یکسان‌سازی مقررات استخدامی دنبال می‌کرد، همخوانی ندارد. زیرا اگرچه این مؤسسات و نهادها زیر نظر مقام رهبری اداره می‌شوند، ولی مقررات استخدامی کارکنان آنها قبلاً به موجب قانون مصوب مجلس تعیین شده است. به بیان دیگر، انتقاد ما بر قانون این است که چون کارکنان این نهادها و مؤسسات ویژگی خاصی نسبت به سایر مستخدمین کشوری ندارند، شایسته بود با نسخ قوانین قبلی، کارکنان این نهادها و مؤسسات (به غیر از نیروهای مسلح) همانند سایر مستخدمین مشمول ق.م.خ.ک به شمار می‌رفتند.

۲- وزارت اطلاعات. کارکنان این وزارتخانه اصولاً مشمول قانون استخدامی وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴ می‌باشند. البته مطابق ماده ۱۰۳ قانون مذکور، «در کلیه مواردی که در این قانون حکم مورد مشخص نشده، طبق قانون استخدام کشوری رفتار خواهد شد». بنابراین اگرچه وضعیت استخدامی کارکنان وزارت اطلاعات تابع قانون استخدامی خاص است، ولی چنانچه حکم موضوعی در این قانون مشخص نشده باشد، طبق ق.ا.ک و یا ق.م.خ.ک عمل خواهد شد.

۳- نهادهای عمومی غیردولتی. طبق ماده ۳ ق.م.خ.ک، «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». چنانچه این دسته از مؤسسات و نهادها دارای مقررات استخدامی خاص باشند، تابع همان بوده و در غیر این صورت، اصولاً مشمول مقررات قانون کار می‌باشند.

۴- دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان. ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک بیان می‌دارد: «کلیه دستگاههای اجرایی به استثناء ... دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند».

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که آیا فقط اعضای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات و اعضای شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان از شمول قانون مستثنی هستند؟ یا اینکه منظور قانون‌گذار از ذکر نام این نهادها، عدم شمول قانون ق.م.خ.ک نسبت به اعضاء و کارکنان بوده است؟ در واقع مبنای این پرسش، ابهام و اجمالی است که در متن قانون وجود دارد. برای مثال مشخص نیست آیا فقط اعضای حقوقدان و فقیه شورای نگهبان مشمول قانون نمی‌باشند، یا اینکه مستخدمین آن نیز همانند اعضای شورا از شمول قانون مستثنی هستند.

به نظر نگارنده اگر هدف مقنن این بوده که فقط اعضای نهادهای مذکور را از قلمرو ق.م.خ.ک خارج کند، این امر تا حدودی قابل پذیرش است، لیکن اگر غایت قانون عدم شمول آن بر اعضاء و کلیه کارکنان باشد، این امر به هیچ وجه پذیرفتنی نیست؛ زیرا هیچ دلیل مصلحتی، فنی و حتی منطقی برای مستثنی نمودن کارکنان این نهادها وجود ندارد. به خصوص اینکه کارکنان مجلس شورای اسلامی مشمول ق.م.خ.ک به شمار رفته‌اند.

ب- **مقامات:** قبلاً به موجب ماده ۳ ق.ا.ک برخی مقامات مانند رئیس‌جمهور، وزراء و ... به طور مصرح از شمول قانون مستثنی شده بودند. اما علیرغم ضرورت به تصریح این امر، در ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک به این موضوع توجه نشده است. با این اوصاف به نظر می‌رسد با توجه به ماده ۷۱ ق.م.خ.ک که مقامات سیاسی را نام برده است، می‌توان اذعان داشت مقامات زیر خارج از شمول این قانون می‌باشند.

- رؤسای سه قوه؛
- معاون اول رئیس‌جمهور، نواب رئیس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان؛
- وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی^۱ و معاون رئیس‌جمهور؛
- استانداران و سفراء؛
- معاونین وزراء.

البته ذکر این نکته ضروری است که هرچند وضعیت حقوقی مقامات سیاسی اساساً مشمول ق.م.خ.ک نمی‌باشد، ولی این مقامات از نظر حقوق و مزایا تابع قانون هستند. بنابراین باید توجه داشت مقامات سیاسی مذکور، به طور کلی از شمول ق.م.خ.ک مستثنی نشده‌اند.

ج- مشاغل: مشاغلی که از قلمرو ق.م.خ.ک خارج هستند، عبارتند از:

۱- اعضای هیأت علمی و قضات. مطابق تصریح ماده ۱۱۷، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و قضات از شمول ق.م.خ.ک مستثنی هستند. افرادی که به این مشاغل اشتغال دارند، تابع قوانین و مقررات استخدامی خاص هستند.

۲- کارمندان سیاسی. تبصره ۵ ماده ۱۱۷ مقرر می‌دارد: «کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ می‌باشند و کارمندان غیرسیاسی شاغل در پست‌های پشتیبانی از این قانون تبعیت خواهند نمود.»

نکته قابل توجه در صدر تبصره فوق، استعمال عبارت «کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی» می‌باشد. توضیح اینکه مشخص نیست تفاوت کارمندان سیاسی با کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی چیست که سبب گردیده مقنن آنها را به طور جداگانه مورد حکم قرار دهد.

۳- کارگران. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در برخی از مشاغل که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور اعلام می‌دارد، در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی، بر اساس قانون کار نیروی انسانی به کار گیرند.^۲ کارگرانی که بر این اساس در دستگاه اجرایی اشتغال دارند، وفق تبصره ۴ ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک از شمول این قانون مستثنی بوده و تابع قوانین و مقررات کار می‌باشند.

البته به نظر می‌رسد در صدر تبصره مذکور، مقنن سهواً از واژه «کارمندان» استفاده نموده است. حال آنکه می‌دانیم کسانی که مشمول قانون کار هستند، در لسان حقوقی کارگر نامیده می‌شوند و اطلاق کارمند بر آنها صحیح نیست.

^۱- ممکن است ایراد شود، با وجود عبارت «نمایندگان مجلس شورای اسلامی»، چه نیازی به قید عبارات «رئیس قوه مقننه» و «نواب رئیس مجلس شورای اسلامی» بوده است. زیرا اینها نیز جزو نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌باشند. در پاسخ به ایراد مذکور باید گفت، علت این امر تمایزی است که در امتیاز شغلی رئیس مجلس شورای اسلامی، نواب وی و نمایندگان مجلس وجود دارد.

^۲- ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک.

به هرحال با توجه به مطالبی که عنوان شد می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی، به غیر از مواردی که مطابق تصریح قانون از شمول آن خارج شده‌اند، تابع ق.م.خ.ک می‌باشند.

۳- انواع استخدام

وفق ماده ۴۵ ق.م.خ.ک، از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو صورت استخدام رسمی و پیمانی انجام می‌گیرد. البته با دقت در مواد دیگر قانون مشخص می‌شود علاوه بر استخدام رسمی و پیمانی، ممکن است افراد به صورت اشتغال ساعتی یا کار معین و یا بر اساس قانون کار به خدمت دستگاه‌های اجرایی درآیند.

۳-۱- استخدام رسمی

بند الف ماده ۴۵ ق.م.خ.ک بدون اینکه تعریفی از استخدام رسمی ارائه دهد، مقرر می‌کند استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی صورت می‌گیرد.

با دقت در بند مذکور دو نکته آشکار است. نخست اینکه برخلاف ق.ا.ک، دایره استخدام رسمی در ق.م.خ.ک محدودتر است؛ و دیگر اینکه استخدام رسمی فقط برای پست‌های ثابت مربوط به مشاغل حاکمیتی ممکن است.

بنابراین مستخدم رسمی کسی است که به موجب حکم رسمی برای تصدی یکی از پست‌های سازمانی ثابت در مشاغل حاکمیتی مستمر استخدام شده باشد. به مفهوم مخالف، استخدام رسمی برای پست‌های سازمانی موقت و مشاغل غیرحاکمیتی ممکن نیست.

اما سؤالی که اینجا مطرح می‌شود، مفهوم و مصادیق مشاغل حاکمیتی است. در این خصوص ماده ۸ ق.م.خ.ک ابتدا تعریفی از امور حاکمیتی ارائه داده و ذیل آن مصادیق امور حاکمیتی را برمی‌شمرد.^۱ ضمن اینکه تبصره ۲ ماده ۴۵، تعیین مشاغل حاکمیتی را به آیین‌نامه‌ای که توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، واگذاشته است.

در پایان لازم به ذکر است، مقنن به منظور تداوم و حفظ وضعیت مستخدمینی که قبل از اجرای ق.م.خ.ک به استخدام رسمی دستگاه‌های اجرایی درآمده‌اند، در تبصره ۱ ماده ۴۵ مقرر می‌دارد: «کارمندانی که به موجب قوانین مورد عمل به استخدام رسمی درآمده‌اند با رعایت مقررات این قانون به صورت استخدام رسمی ادامه خواهند داد.»

۳-۲- استخدام پیمانی

وفق بند ب ماده ۴۵، استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین انجام می‌پذیرد. البته با توجه به بند الف ماده مذکور، استخدام پیمانی فقط برای پست‌های سازمانی موقت صورت می‌گیرد، زیرا پست‌های سازمانی ثابت فقط در مورد مشاغل حاکمیتی مستمر ایجاد می‌شود و همانگونه که پیشتر اشاره شد، استخدام برای تصدی پست‌های ثابت به صورت رسمی است.

پس مستخدم پیمانی کسی است که برای تصدی پست سازمانی موقت و به موجب قرارداد با مدت معین استخدام می‌شود. با توجه به تعریف مذکور خصوصياتی که می‌توان برای مستخدم پیمانی برشمرد، عبارتند از اینکه:

- مستخدم پیمانی را نمی‌توان برای انجام عمل مستمر و مداوم (پست سازمانی ثابت) استخدام نمود.
- مستخدم پیمانی مستخدم دولت است، ولی مستخدم رسمی نیست.

^۱ - تعریف امور حاکمیتی و مصادیق آن در سطور آتی به طور مفصل بحث خواهد شد.

- رابطه مستخدم پیمانی با دولت مبتنی بر قرارداد است. البته قرارداد مذکور جزو قراردادهای حقوق خصوصی نیست، زیرا در قراردادهای خصوصی اراده طرفین در تعیین شرایط مؤثر است؛ حال آنکه در قرارداد پیمانی شرایط به موجب آیین‌نامه‌ها و مصوبات از پیش تعیین شده است و طرفین بدون اینکه توانایی تغییر شرایط را داشته باشند، صرفاً به آن ملحق می‌شوند. این امر به گونه‌ای است که حتی در اثنای مدت قرارداد ممکن است شرایط آن بدون اراده طرفین تغییر یابد. بنابراین قرارداد پیمانی، جزو قراردادهای عمومی الحاقی می‌باشد.

۳-۳- اشتغال ساعتی و کار معین

تبصره ماده ۳۲ ق.م.خ.ک به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد علاوه بر استخدام رسمی و پیمانی بتوانند افراد را برای اشتغال ساعتی و یا کار معین به کار گیرند. مطابق تبصره مذکور، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون هرگونه تعهد به استخدام و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک‌سال به خدمت خود درآورند.

به نظر می‌رسد اگرچه اشتغال ساعتی و یا کار معین ممکن است از لحاظ فنی امری ضروری تلقی گردد، ولی تأمل در متن تبصره فوق ایراداتی را آشکار می‌سازد. نخست اینکه امکان اشتغال ساعتی و یا کار معین را تا ده درصد پست‌های سازمانی مجاز شمرده شده است. توضیح اینکه اساساً پست سازمانی زمانی ایجاد می‌شود که دستگاه اجرایی به طور تمام وقت به پست مذکور نیاز داشته باشد. به عبارت دیگر تا زمانی که نیاز ثابت و دایم به پست سازمانی نباشد، نباید آن را ایجاد نمود. پس اشتغال ساعتی و کار معین برای پست سازمانی ثابت، امری ناپسندیده و خلاف اصول حقوق اداری می‌باشد.

و ایراد دیگر آنکه اشتغال کار معین نیز برای حداکثر یک سال ممکن شمرده شده است. حال آنکه می‌دانیم در اشتغال کار معین، آنچه بایستی معیار پایان دوره اشتغال قرار گیرد، خاتمه کار است نه پایان مدت.^۱ برای مثال ممکن است کاری که فرد برای آن به خدمت گرفته شده، در پایان مدت یک سال خاتمه نیابد، در این صورت تکلیف چیست. بنابراین لازم است ایرادات مذکور از طریق اصلاح قانون و یا تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی برطرف گردند.

۴- امور حاکمیتی و تصدی‌گری

پیش از این عنوان شد مطابق ق.م.خ.ک، استخدام رسمی صرفاً برای پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی ممکن است. از این رو لازم است پیش از بررسی مقررات مربوط به ورود به خدمت و حقوق و تکالیف مستخدمین دولت، با مفهوم اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری آشنا شویم.

۴-۱- اعمال حاکمیتی

تا قبل از تصویب ق.م.خ.ک، تعریف صریحی از اعمال حاکمیتی در قوانین و مقررات به چشم نمی‌خورد. البته در ماده ۱۱ قانون مسؤولیت مدنی به طور مجمل و مبهم عنوان شده بود اعمال حاکمیتی که برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

^۱ - امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ ۱۳۸۸، حقوق اداری، نشر میزان، تهران، ص ۲۱۹.

اگرچه از ظاهر ماده مذکور چنین متبادر به ذهن می‌شود که اعمال حاکمیتی، اعمالی است که برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون صورت می‌گیرد. اما به نظر می‌رسد این دیدگاه چندان صحیح نیست، زیرا اساساً همه اعمال دولت (و حتی شاید بتوان گفت هدف از تشکیل دولت)، برای تأمین منافع اجتماعی است. بنابراین نتیجه پذیرفتن تعریف فوق این خواهد بود که همه فعالیت‌های دولت را جزو اعمال حاکمیتی بدانیم، حال آنکه تردیدی نیست کلیه اعمال دولت حاکمیتی نمی‌باشد.

به هر حال علیرغم تأثیر آشکاری که تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در حقوق و تکالیف افراد جامعه دارد، تعریف دقیقی از اعمال حاکمیتی در قوانین ارائه نشده بود. تا اینکه با تصویب ق.م.خ.ک، در ماده ۸ اعمال حاکمیتی از منظر قانون‌گذار تعریف شد.

وفق ماده مذکور، امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

با توجه به تعریف فوق، آن دسته از اعمال دولت که دارای سه شرط زیر باشد، جزو اعمال حاکمیتی خواهد بود.

۱- انجام آنها سبب اقتدار و حاکمیت کشور گردد؛ اقتدار و حاکمیت در اینجا معنایی عام دارد و اقتدار کشور در تمام زمینه‌های اجتماعی، سیاسی، نظامی، فرهنگی و ... را در بر می‌گیرد.

۲- منافع آن شامل همه اقشار جامعه گردد؛ سرایت منفعت اعمال حاکمیتی به افراد جامعه ممکن است به طور مستقیم و یا غیرمستقیم باشد.

۳- هر یک از افراد جامعه می‌توانند بدون اینکه محدودیتی برای دیگران به وجود آید، از خدمات مربوط به امور حاکمیتی برخوردار شوند.

لازم به توجه است، مقنن برخی از مصادیق امور حاکمیتی را به طور تمثیلی در ذیل ماده ۸ بیان نموده است. این موارد عبارتند از:

- سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخشهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی.
- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.
- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.
- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بیکاری.
- قانون‌گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضائی.
- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی.
- ترویج اخلاق، فرهنگ و مبانی اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی.
- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.
- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.
- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت فضای فرکانس کشور.
- ارتقاء بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری‌ها و آفت‌های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحرانهای عمومی.

- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰ و ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور در اصول ۲۹ و ۳۰ قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی با تأیید هیأت وزیران امکانپذیر نمی‌باشد. بنابراین امور مربوط به حمایت‌های تأمین اجتماعی و آموزش و پرورش جزو امور حاکمیتی می‌باشد.
- سایر مواردی که با رعایت سیاست‌های کلی مصوب مقام معظم رهبری به موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می‌گیرد. از جمله اموری که طبق سیاست‌های ابلاغی از سوی مقام رهبری جزو امور حاکمیتی می‌باشد عبارت است از اصلاح نظام اداری و قضائی، رفع محرومیت‌ها خصوصاً در مناطق روستایی کشور، تقویت، توسعه و نوسازی صنایع دفاعی کشور.

۴-۲- اعمال تصدی‌گری

ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷، اعمال تصدی را اینگونه تعریف می‌نماید: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک ... اجاره و امثال آن.»

ضمن اینکه با توجه مستفاد ماده ۱۱ ق.م.خ.ک می‌توان گفت، اعمال تصدی‌گری اعمال مربوط به امور اقتصادی است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

بنابراین ویژگی بارز اعمال تصدی‌گری آن است که اولاً دولت آنها را مشابه شخص حقیقی و یا حقوقی حقوق خصوصی انجام می‌دهد و ثانیاً اصول و قواعد حاکم بر آن مقررات حقوق خصوصی است نه حقوق عمومی.

البته لازم به ذکر است اعمال تصدی‌گری مربوط به امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی اصولاً باید از طریق توسعه بخش تعاونی و خصوصی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی تعیین صلاحیت شده و با نظارت و حمایت دولت انجام گیرد و فقط در مواردی که انجام امور تصدی‌های موصوف به شیوه‌های فوق‌الذکر مقدور نباشد، دولت موظف به ایجاد و اداره واحدهای دولتی خواهد بود.^۱

۵- ورود به خدمت دولتی

«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.»^۲ ضمن اینکه برای ورود به خدمت رسمی و پیمانی دولت، احراز برخی شرایط عمومی و اختصاصی ضروری است.

۵-۱- شرایط عمومی

الف- داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال؛ ضمناً سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند.^۱

^۱ - ر.ک، ماده ۱۱ و ۱۳ ق.م.خ.ک.

^۲ - ماده ۴۱ همان.

با استنتاج منطقی و اصولی از شروط فوق می‌توان گفت شرط سن در استخدام رسمی و پیمانی به شرح زیر است:

- برای استخدام رسمی داشتن حداقل بیست سال تمام و حداکثر چهل سال تمام در زمان «استخدام»؛ در مورد متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری، حداکثر سن استخدام استثنائاً چهل و پنج می‌باشد.
- برای استخدام پیمانی داشتن حداقل بیست سال تمام در زمان «انعقاد قرارداد استخدام» و حداکثر شصت و پنج سال تمام در زمان «خاتمه قرارداد استخدام»؛ در مورد مشاغل اختصاصی، حداکثر سن در زمان «خاتمه قرارداد استخدامی» نباید از هفتاد سال تجاوز نماید.

در پایان این بحث لازم به ذکر است، به‌کارگیری افراد ... با سن کمتر از بیست سال تمام 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.^۲

ب- داشتن تابعیت ایران؛ تابعیت رابطه‌ای معنوی، سیاسی و حقوقی بین یک فرد و کشور می‌باشد که ممکن است به صورت اصلی و یا اکتسابی باشد. با توجه به اطلاق بند (ب) ماده ۴۲ ق.م.خ.ک، افرادی که دارای تابعیت ایرانی (اعم از اصلی یا اکتسابی) باشند، می‌توانند به طور رسمی و یا پیمانی به خدمت دولت درآیند.

البته استثنائاتی نیز بر این امر وارد است. با این توضیح که علاوه بر رهبر و رئیس‌جمهور که به عنوان بالاترین مقامات اجرایی کشور بایستی تابعیت ایرانی اصیل داشته باشند، شرط استخدام در وزارت اطلاعات نیز داشتن تابعیت اصلی ایرانی است.

ج- انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان؛ با توجه به تصریح بند مذکور، بانوان نسبت به این شرط خروج موضوعی دارند. د- عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر؛ در ق.ا.ک «عدم اعتیاد به دخانیات» جزو شرایط عمومی ورود به خدمت دولتی شمرده نشده بود، اما با تغییر نگرش مقنن در ق.م.خ.ک، یکی از شروط استخدام، عدم اعتیاد به دخانیات ذکر شده است.

ه- نداشتن سابقه محکومیت جزائی مؤثر. در خصوص این شرط باید به ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی رجوع کرد. مطابق ماده مذکور محکومیت قطعی کیفری در جرایم عمدی، محکوم‌علیه را به شرح ذیل از حقوق اجتماعی (که استخدام یکی از آنها است)، محروم می‌نماید و پس از اجرای حکم و انقضای مدت تعیین شده رفع اثر می‌گردد.

- محکومان به قطع عضو در جرایم مشمول حد، پنج سال پس از اجرای حکم.
- محکومان به شلاق در جرایم مشمول حد، یک سال پس از اجرای حکم.
- محکومان به حبس تعزیری بیش از سه سال، دو سال پس از اجرای حکم.
- محکومان به مجازات اعدام (و قصاص) چنانچه اجرای حکم به جهتی از جهات متوقف شود، هفت سال پس از انقضای حکم.

بنابراین پس از خاتمه مدت تعیین شده در موارد فوق، محکومیت غیرمؤثر بوده و ورود فرد به خدمت دولتی میسر می‌باشد. برای مثال فردی که به دلیل ارتکاب جرایم مشمول حد به تحمل شلاق محکوم شده است، یک سال پس از اجرای حکم می‌تواند به استخدام دولت در آید، زیرا محکومیت وی غیرمؤثر شده است.

^۱ - تبصره ۳ ماده ۴۵ همان.

^۲ - تبصره ۵ ماده ۴۲ همان.

و- دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک همتراز (برای مشاغلی که مدارک همتراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است)؛ در ق.ا.ک داشتن گواهینامه ششم ابتدایی (معادل پنجم ابتدایی در نظام آموزشی کنونی)، برای ورود به خدمت دولتی کفایت می‌نمود. اما با تحول جامعه و بالا رفتن سطح سواد افراد، مقنن دارا بودن مدرک دانشگاهی یا همتراز آن را برای ورود به خدمت دولتی لازم شمرده است. لازم به ذکر است، به‌کارگیری افراد با مدرک تحصیلی دیپلم به طور استثنائی و 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 می‌باشد.

ز- داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند، براساس آئین نامه‌ای که با پیشنهاد معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد؛ تفسیر منطقی از این شرط آن است که اگر کسی نقص عضو داشته، ولی توانایی انجام کاری که برای آن استخدام شده را داشته باشد، می‌تواند به استخدام دولت درآید. به بیان دیگر مهم این است که فرد توانایی لازم برای «انجام کاری که جهت انجام آن استخدام شده است» را داشته باشد.

ح - اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ اعتقاد به دین مبین اسلام و یا یکی از اقلیت‌های مذهبی شناخته شده در اصل ۱۳ قانون اساسی (زرتشتی، کلیمی و مسیحی)، از دیگر شرایط عمومی ورود به خدمت دولتی است.

ط- التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به نظر می‌رسد اگر منظور قانون‌گذار این بوده که صرف اعلام وفاداری به قانون اساسی را برای احراز آن کافی بداند و اصل را بر التزام افراد به قانون اساسی قرار دهد، می‌توان آن را پذیرفت. ولی چنانچه قرار باشد این شرط توسط مقامات قانونی احراز گردد، شناسایی آن به عنوان یکی از شرایط عمومی ورود به خدمت چندان صحیح و منطقی نیست؛ زیرا احراز آن به دلیل عدم وجود معیارهای قانونی از لحاظ عملی ممکن نیست.^۱

ی- شرایط عمومی مربوط به قوانین و مقررات گزینش؛ اگرچه در ماده ۴۲ ق.م.خ.ک فقط موارد فوق به عنوان شرایط ورود به خدمت عنوان شده است، ولی با توجه به تبصره ۴ ماده مذکور که مقرر می‌دارد: «قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است»، می‌توان گفت شرایط عمومی دیگری نیز برای استخدام دولتی لازم است. این شرایط مطابق قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش^۲ عبارتند از:

- اعتقاد و التزام به ولایت فقیه و نظام جمهوری اسلامی.
- عدم اشتها به فساد اخلاقی و تجاهر به فسق.
- عدم سابقه وابستگی تشکیلاتی، هواداری از احزاب و سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیر قانونی بودن آن‌ها از طرف مقامات صالحه اعلام شده و یا می‌شود مگر آن که توبه ایشان احراز شود.

۵-۲- شرایط اختصاصی

^۱ - برای مشاهده نظر مشابه ر.ک؛ هاشمی، سید محمد؛ ۱۳۸۱، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، نشر میزان، تهران، ص ۹۱.

^۲ - این قانون در تاریخ ۷۴/۰۶/۱۴ تصویب شده و سپس به موجب قانون تسری قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش به کارکنان سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۷۵/۰۲/۰۹ به کلیه مستخدمین دولتی تسری پیدا کرد.

الف- توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات؛ یکی از شروط اختصاصی ورود به خدمت دولتی برای افرادی که در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر استخدام می‌شوند، احراز توانایی آنان در مهارت‌های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می‌باشد. مطابق تبصره ۲ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک، عناوین و محتوای مهارت‌های مذکور توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور تهیه و ابلاغ خواهد شد.

ب- گذراندن دوره آزمایشی؛^۱ افرادی که برای استخدام رسمی پذیرفته شده‌اند، بایستی پیش از استخدام رسمی قطعی، یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد، بگذرانند. در صورتی که مستخدم پس از خاتمه دوره آزمایشی شرایط ذیل را احراز نماید، از بدو خدمت به طور قطعی به استخدام دولت درمی‌آیند.

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

- طی دوره‌های آموزشی و کسب امتیاز لازم.

- تأیید گزینش.

اما پرسش اساسی که پیش می‌آید این است که اگر مستخدم دوره آزمایشی را طی نماید، ولی اداره استخدام‌کننده وضعیت او را در پایان دوره مشخص نکند، تکلیف وی چه خواهد بود؟

متأسفانه قانون‌گذار در این خصوص حکم خاصی مقرر ننموده است. ولی به نظر می‌رسد اگر اداره استخدام‌کننده در پایان دوره نظر خود را اعلام ننماید و مستخدم همچنان به کار خود ادامه دهد، بایستی عدم اعلام نظر اداره را بر احراز شرایط قانونی^۲ حمل نمود و وی را به عنوان مستخدم رسمی قطعی به حساب آورد. آرای صادره از دیوان عدالت اداری نیز مؤید این دیدگاه است.

اما در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی، کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب ننمایند، واحد دولتی متبوع با وی به یکی از روش‌های ذیل رفتار خواهد شد:

الف- اعطاء مهلت دوساله دیگر برای احراز شرایط لازم.

ب- تبدیل وضع به استخدام پیمانی؛ مسلم است با تبدیل وضع کارمند به استخدام پیمانی، پست سازمانی وی نیز به یکی از پست‌های غیرحاکمیتی تبدیل خواهد شد.

ج- لغو حکم استخدام؛ در این حالت بدون هرگونه تعهد حکم برکناری آنان از طرف وزارتخانه یا مؤسسه استخدام‌کننده صادر می‌شود.

۶- حقوق و مزایای مستخدمین دولتی

کارمندان در مقابل خدماتی که به دولت ارائه می‌دهند از حقوق و مزایا برخوردارند. تأمل در ماهیت حقوق و مزایایی که به کارمندان تعلق می‌گیرد نشانگر آن است که برخی از این حقوق و مزایای مادی (مالی) و برخی نیز غیرمالی هستند. منظور از حقوق و مزایای مادی وجوه نقدی و کالاهایی است که به طور مستمر و یا غیرمستمر به مستخدم پرداخت می‌شود.

لیکن حقوق و مزایای غیرمادی امتیازاتی است که قانونگذار به منظور تأمین رفاه مستخدم و خانواده وی و نیز پاسداشت خدمات مستخدم شناسایی کرده است.

۶-۱- حقوق و مزایای مادی

^۱ - ر.ک، ماده ۴۶ ق.م.خ.ک.

گفتیم حقوق و مزایای مادی پرداخت‌های نقدی و جنسی دولت به کارمندان می‌باشد. قبل از اینکه مصادیق این دسته از حقوق و مزایا را بررسی نماییم، ذکر نکات زیر ضروری است.

- حقوق و مزایای مادی کارمندان توسط قانون تعیین می‌شود و قصد و رضایت دستگاه استخدام‌کننده و مستخدم تأثیری در میزان آن ندارد.
 - حقوق و مزایای مادی که به مستخدم پرداخت می‌شود، لزوماً با ارزش نیروی کار وی تناسب ندارد و هدف اساسی قانونگذار صرفاً تأمین رفاه و نیازمندی‌های معیشتی کارمندی است که دولت به وسیله خدمات او وظایف و تکالیف خود را به طور مستمر انجام می‌دهد.
 - میزان حقوق و مزایای مادی که به مستخدمین پرداخت می‌شود با توجه به مسئولیت‌ها، وظایف و تکالیف سازمانی آنها تعیین می‌شود. به همین دلیل تفاوت در حقوق و مزایای مادی کارمندان امری بدیهی بوده و این تفاوت به هیچ وجه به معنای تبعیض ناروا نمی‌باشد.
 - با توجه به اینکه اصولاً حقوق و مزایای مادی کارمندان تنها وسیله امرار معاش آنها می‌باشد، لذا حقوق و مزایای کارمندان فقط با حکم قانون و یا مراجع قضایی (در حدود قانون) قطع و یا کسر می‌شود.
- حال با توجه به نکات فوق به بررسی مصادیق حقوق و مزایای مادی کارمندان می‌پردازیم.

۶-۱-۱- حقوق ثابت (پایه)

حقوق ثابت وجوه نقدی است که به طور مستمر و ماهیانه و با توجه به امتیازاتی که کارمندان بر اساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل کسب می‌کنند، تعیین و پرداخت می‌گردد.

عوامل شغل عواملی نظیر اهمیت و پیچیدگی وظایف و مسئولیت‌ها، سطح تخصص و مهارت‌های مورد نیاز می‌باشد که به یک شغل معین اختصاص دارد. از جمله عوامل شغل، رتبه شغلی می‌باشد که به پنج رتبه مقدماتی، پایه، ارشد، خبره و عالی تقسیم می‌شود. رتبه کارمندان در بدو استخدام اصولاً مقدماتی بوده و بر اساس عواملی نظیر ابتکار و خلاقیت، میزان افزایش مهارت‌ها، انجام خدمات برجسته، طی دوره‌های آموزشی و میزان جلب رضایت ارباب رجوع ارزیابی و ارتقاء می‌یابد.

اما منظور از عوامل شاغل، عوامل و شرایطی است که به شخص کارمند مربوط می‌شود مانند تحصیلات، دوره‌های آموزشی و مهارت، سنوات خدمت و تجربه.

۶-۱-۲- فوق‌العاده‌ها

علاوه بر حقوق ثابت، کارمندان از حقوق و مزایای مادی دیگری نیز برخوردارند که تحت عنوان فوق‌العاده نامیده می‌شوند. انواع فوق‌العاده‌ها عبارت‌اند از:

الف- فوق‌العاده ایثارگری: فوق‌العاده‌ای که متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت و یا به دارندگان نشان‌های دولتی پرداخت می‌گردد.

ب- فوق العاده سختی کار: فوق العاده‌ای که برای کار در شرایط سخت و محیط‌های غیرمتعارف نظیر کار با اشعه و مواد شیمیایی، کار با بیماران روانی و عفونی، کار در اورژانس و در بخش‌های سوختگی و مراقبت‌های ویژه بیمارستانی، کار با مواد سمی، آتش‌زا و منفجره و کار در اعماق دریا پرداخت می‌شود.

ج- فوق العاده شغل: فوق العاده شغل به کارمندان شاغل در مشاغل تخصصی، متناسب با سطح تخصص و مهارت‌ها، پیچیدگی وظایف و مسؤولیت‌ها و شرایط بازار کار پرداخت می‌شود.

د- فوق العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب و هوا: به کارمندانی که در مناطق کمتر توسعه یافته و بد آب و هوا شاغل هستند، دو فوق العاده تحت عنوان فوق العاده محرومیت از تسهیلات و فوق العاده بدی آب و هوا پرداخت می‌شود. فهرست این مناطق در تصویب‌نامه مورخ ۸۸/۰۲/۲۰ هیأت وزیران تعیین شده است.

ه- فوق العاده کاردانی و عملکرد: فوق العاده‌ای که به حداکثر (۰.۷۰٪) کارمندان هر دستگاه براساس رتبه‌بندی نمرات ارزشیابی کارمندان، طبق عملکرد کارمندان و با توجه به امتیازی که از عواملی نظیر رضایت ارباب رجوع، رشد و ارتقاء، اثر بخشی و کیفیت و سرعت در اتمام کار کسب می‌نمایند، پرداخت می‌شود.

و- فوق العاده ویژه: فوق العاده ویژه در موارد خاص و با توجه به عواملی نظیر بازار کار داخلی و بین‌المللی، ریسک‌پذیری، تأثیر اقتصادی فعالیت‌ها در درآمد ملی، انجام فعالیت و وظایف تخصصی و ستادی و تحقیقاتی و حساسیت کار پرداخت می‌شود.

ز- فوق العاده مدیریت و سرپرستی: به کارمندان شاغل در مشاغل و پست‌های مدیریتی و سرپرستی، متناسب با پیچیدگی وظایف و مسؤولیت‌ها، حیطه سرپرستی و نظارت و حساسیت‌های شغلی آنها، فوق العاده مدییت و سرپرستی پرداخت می‌شود.

ح- فوق العاده جذب: این فوق العاده برای جذب و نگهداری نیروهای مناسب برای مشاغل تخصصی و مدیریت پرداخت می‌گردد. برای مثال به منظور حفظ کارشناسان حقوقی دستگاه‌های دولتی و جلوگیری از خروج آنها از دستگاه متبوع، فوق العاده پرداخت می‌شود.

۶-۱-۳- کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد

از دیگر حقوق و مزایای مادی کارمندان کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد می‌باشد. این کمک هزینه به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر که دارای همسر و فرزند (حداکثر سه فرزند) می‌باشند، پرداخت می‌شود. کمک هزینه اولاد در مورد فرزندان ذکور تا حداکثر ۲۵ سال تمام و به شرط ادامه تحصیل و غیرشاغل بودن و در مورد فرزندان اناث نیز تا حداکثر ۲۵ سال تمام و به شرط نداشتن شوهر پرداخت خواهد شد. البته فرزندان معلول و از کارافتاده کلی به تشخیص مراجع پزشکی ذی‌ربط، مشمول محدودیت سقف سنی مزبور نمی‌باشند.

علاوه بر این، کارمندان زن شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر که دارای همسر نبوده و یا همسر آنان معلول و یا از کارافتاده کلی می‌باشد و یا خود به تنهایی متکفل مخارج فرزندان هستند، از کمک هزینه اولاد بهره‌مند می‌شوند.

۶-۱-۴- عیدی

پرداخت نقدی یا غیرنقدی که در پایان سال و به مناسبت عید به کارمندان پرداخت می‌شود. لازم به ذکر است پرداخت عیدی جزو وظایف دستگاه‌های دولتی بوده و باید به گونه‌ای برابر به همه مستخدمان و کارکنان دولتی و مؤسسات عمومی پرداخت شود. میزان عیدی سالانه توسط هیأت وزیران تعیین شده و به کارمندان پرداخت می‌شود.

۶-۱-۵- سایر حقوق و مزایای مادی

علاوه بر حقوق و مزایای فوق‌الذکر ممکن است وجوه دیگری نیز پس از تحقق شرایط قانونی لازم و به طور غیرمستمر به کارمندان پرداخت شود. برای مثال می‌توان به هزینه سفر و فوق‌العاده مأموریت، فوق‌العاده نوبت‌کاری، هزینه ایاب و ذهاب، هزینه اضافه‌کاری، حق‌التدریس، حق‌الترجمه و حق‌التألیف اشاره کرد.

۶-۲- حقوق و مزایای غیرمادی

حقوق و مزایای غیرمادی که مطابق قوانین و مقررات به کارمندان تعلق می‌گیرد، عبارت از موارد زیر می‌باشد.

۶-۲-۱- مرخصی

در حقوق استخدامی ایران، کارمندان برای استراحت، تحصیل، گذران دوره بیماری و ... از مرخصی استحقاقی، استعلاجی و بدون حقوق برخوردارند.

الف- مرخصی استحقاقی: کارمندان دولت سالانه ۳۰ روز حق مرخصی با استفاده از حقوق و مزایای مربوطه را دارند. استفاده از این مرخصی با تقاضای کتبی مستخدم و پس از موافقت رئیس اداره ممکن است. در صورتی که رئیس با تقاضای کارمند موافقت نکند، باید تاریخ دیگری را که حداکثر ۶ ماه از تاریخ مورد تقاضای کارمند فاصله داشته باشد، برای استفاده از مرخصی تعیین کند و چنانچه کارمند نتواند از مرخصی خود استفاده کند، مرخصی وی ذخیره خواهد شد. البته هیچ کارمندی نمی‌تواند سالانه بیش از ۱۵ روز از مرخصی استحقاقی خود را ذخیره نماید و چنانچه از بقیه مرخصی خود استفاده ننماید، مدت بیش از ۱۵ روز ذخیره نمی‌شود.

چنانچه کارمندان مرخصی خود را ذخیره نموده باشند، می‌توانند سالانه حداکثر چهار ماه از مرخصی‌های خود را با موافقت رئیس اداره استفاده نمایند.

ب- مرخصی استعلاجی: کارمندان طبق گواهی و تأیید پزشک معتمد، حداکثر تا ۴ ماه در سال از مرخصی استعلاجی استفاده خواهند نمود. محدودیت زمانی مرخصی استعلاجی برای بیماری‌های صعب‌العلاج رعایت نمی‌شود. ضمناً مرخصی بارداری و زایمان مستخدمین زن، طبق قانون ترویج تغذیه شیر مادر و حمایت از مادران در دوران شیردهی تا سه فرزند، شش ماه است.

ج- مرخصی بدون حقوق: کارمندان می‌توانند با موافقت دستگاه متبوع خود حداکثر تا ۳ سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند. در صورتی که این مرخصی برای ادامه تحصیلات عالی تخصصی در رشته مربوط به شغل کارمند باشد، تا ۲ سال قابل افزایش خواهد بود.

مدت مرخصی بدون حقوق از لحاظ بازنشستگی جزء سوابق خدمت محسوب نمی‌شود، مگر اینکه برای ادامه تحصیلات عالی و تخصصی مورد نیاز وزارتخانه یا مؤسسه بوده و منجر به اخذ مدرک تحصیلی شود. در این صورت با پرداخت کسور قانونی، مدت مرخصی از لحاظ بازنشستگی و وظیفه جزو سوابق خدمت محسوب می‌شود.

لازم به ذکر است دستگاه اجرایی الزامی به حفظ پست سازمانی کارمند در مدت استفاده از مرخصی بدون حقوق ندارد و در صورتی که پس از پایان مدت مرخصی بدون حقوق، پست سازمانی مناسب برای کارمند وجود نداشته باشد، به حالت آماده به خدمت در می‌آید. در پایان باید گفت، کارمندان زن که همسر آنها در مأموریت بسر می‌برند می‌توانند تا پایان مأموریت حداکثر به مدت شش سال از مرخصی بدون حقوق استفاده نمایند.

۶-۲-۲- آموزش

آموزش کارمندان در رابطه با وظایف و مسؤولیت‌های سازمانی آنها، امری ضروری برای اداره است. به همین دلیل قانونگذار توجه ویژه‌ای به موضوع آموزش مستمر کارمندان داشته است. در این راستا ماده ۵۸ ق.م.خ.ک مقرر می‌دارد: «سازمان (دولتی) موظف است به منظور ارتقاء سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به گونه‌ای طراحی نماید که همراه با متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل موردنظر، انگیزه‌های لازم را جهت مشارکت مستمر کارمندان در فرآیند آموزش تأمین نماید به نحوی که رابطه‌ای بین ارتقاء کارمندان و مدیران و آموزش برقرار گردد و از حداقل سرانه ساعت آموزشی براساس مقررات مربوط در هر سال برخوردار گردند.»

واحدهای اداری حتی به منظور آموزش کارکنان خود می‌توانند در قالب برنامه‌های آموزشی مصوب، برای اجرای دوره‌های آموزشی مورد نیاز خود با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، قراردادهای آموزشی منعقد نمایند. علاوه بر این، دستگاه‌های مزبور می‌توانند کلیه مراحل طراحی، اجراء و ارزشیابی دوره‌ها و فعالیتهای آموزشی و پژوهشی خود را به مؤسسات و مراکز آموزشی و پژوهشی دولتی و غیردولتی که صلاحیت فنی و تخصصی آنها به تأیید سازمان رسیده باشد، واگذار نمایند.

۶-۲-۳- حق حمایت قضایی

طبق ماده ۸۸ ق.م.خ.ک و قانون حمایت قضایی از کارمندان دولت، کارمندان واحدهای اداری در انجام وظایف و مسؤولیت‌های قانونی در برابر شاکیان مورد حمایت قانونی می‌باشند. به عبارت دیگر، چنانچه هر یک از کارمندان دولت به دلیل انجام وظایف و تکالیف شغلی خود طرف دعوی حقوقی و یا کیفری قرار گیرند، دستگاه متبوع آنها مکلفند به تقاضای کارمندان، با استفاده از کارشناسان حقوقی خود یا گرفتن وکیل حمایت قضایی لازم را مهیا نمایند.

۷- تکالیف کارمندان و تخلفات آنها

۷-۱- تکالیف اداری کارمندان

همانگونه که کارمندان از حقوق و مزایای مادی و غیرمادی برخوردارند، تکالیف و مسؤولیتهایی نیز به عهده دارند؛ با این توضیح که هر یک از کارمندان بر اساس شغلی که متصدی آن هستند، وظایف و و مسؤولیت‌های سازمانی خاصی را به عهده دارند.

البته در کنار وظایف خاص مربوط به شغل، برخی «تکالیف عمومی» نیز وجود دارد که همه کارمندان موظف به رعایت آنها می‌باشند؛ و با توجه به اینکه بررسی وظایف و مسؤولیت‌های خاص شغلی امری دشوار و خارج از حوصله از بحث است، لذا در اینجا صرفاً به بررسی تکالیف عمومی کارمندان می‌پردازیم.

۷-۱-۱- اشتغال

مهم‌ترین و اساسی‌ترین تکلیف کارمند اشتغال است. البته انجام این تکلیف با رعایت برخی اصول اساسی انجام می‌شود.

الف- اشتغال به طور مستمر: اگرچه ق.م.خ.ک در این باره ساکت است، اما طبق ماده ۵۵ ق.ا.ک مستخدم از انجام هر نوع عملی که موجب ایجاد وقفه در امور اداری کشور شود ممنوع است. بنابراین کارمند باید به طور مستمر به کار خود اشتغال داشته باشد و نمی‌تواند بدون مرخصی و یا عذر موجه غیبت نماید و یا تا موقعی که استعفایش مود قبول قرار نگرفته، ترک خدمت کند و یا با اعتصاب دسته جمعی موجب ایجاد وقفه در امور کشوری گردد.

علت این امر، رعایت اصل ثبات و تداوم امور عمومی می‌باشد. مطابق این اصل، امور عمومی تعطیل‌ناپذیر بوده و به هیچ وجه نباید در انجام امور و خدمات عمومی تأخیری حاصل شود.

ب- اشتغال به طور شخصی: استخدام امری قائم به شخص است و مستخدم موظف است وظایفش را شخصاً انجام دهد. از این رو تفویض تکالیف و اختیارات اداری تنها با اجازه قانونگذار مجاز خواهد بود.

ج- اشتغال به طور تمام وقت: منظور از اشتغال تمام وقت، انجام ۴۴ ساعت کار در هفته می‌باشد. البته در رابطه با اصل اشتغال تمام وقت، برخی استثنائات و احکام خاص نیز به چشم می‌خورد که در ذیل بیان می‌گردد.

۱- مطابق تبصره ۱ ماده ۸۷ ق.م.خ.ک کارمندان می‌توانند با موافقت دستگاه اجرایی ساعات کار خود را تا یک چهارم ساعات کار روزانه و حداکثر تا ۱۱ ساعت در هفته تقلیل دهند.

۲- طبق قانون مربوط به خدمت نیمه وقت بانوان مصوب ۱۳۶۲، مستخدمین زن می‌توانند به صورت نیمه وقت اشتغال داشته باشند. البته استفاده از این حق منوط به تقاضای رسمی مستخدم و موافقت بالاترین مقام واحد اداری می‌باشد. همچنین طبق قانون الحاق یک تبصره به قانون راجع به خدمت نیمه وقت بانوان مصوب ۱۳۷۵، دستگاه اداری می‌تواند به جای خدمت نیمه وقت مستخدمین زن، ساعات اشتغال آنان را به سه چهارم ساعت کار مقرر تقلیل دهد.

۳- وفق آیین‌نامه اجرایی قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان مصوب ۱۳۶۸، ساعات کاری روزانه جانبازان به نسبت درصد جانبازی آنان کاهش خواهد یافت.

۷-۱-۲- ممنوعیت قانونی ناشی از اشتغال دولت

کارمندان در اشتغال به مشاغل دولتی و آزاد با برخی ممنوعیت‌های قانونی مواجه هستند.

الف- ممنوعیت جمع مشاغل دولتی: مطابق مستفاد اصل ۱۴۱ قانون اساسی و ماده ۹۴ ق.م.خ.ک، رئیس‌جمهور، معاونان وی، وزیران و مستخدمین دولتی نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر شغل دیگر در مؤسسات دولتی و یا عمومی، نمایندگی مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنها ممنوع است. البته سمت‌های آموزشی و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی هستند.

ضمن اینکه مطابق ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، هر شخص تنها می‌تواند یک شغل دولتی داشته باشد و متخلفین از قانون، اعم مستخدم، آمر و صادرکننده حکم استخدام در صورت اطلاع از شغل دوم و مسؤولین ذی‌حسابی واحدهای دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا و اطلاع از شغل دوم به مجازات انفصال محکوم خواهند شد.

ب- ممنوعیت جمع شغل دولتی و آزاد: با توجه به اینکه کارمند دولت ساعات اداری را در قبال دریافت حقوق و مزایا در اختیار دولت قرار داده است، بنابراین حق ندارد در ساعات اداری به انجام مشاغل خصوصی بپردازد. ولی همانگونه که مشخص است، اشتغال به مشاغل آزاد و خصوصی در اوقات غیراداری ممنوعیتی ندارد.

البته مطابق قانون منع مداخله وزراء، نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، کارمندان دولت و شرکت‌های خصوصی که مدیریت، بازرسی، نظارت و یا بیش از پنج درصد سهام آنها متعلق به کارمندان می‌باشد، حق ندارند در معاملات دولتی وارد شوند.

۷-۱-۳- اطاعت از اوامر مافوق و رعایت قوانین و مقررات

اداره شایسته امور عمومی مستلزم حسن اداره نهادهای دولتی و عمومی می‌باشد و این امر محقق نمی‌شود مگر اینکه مستخدمین بخش دولتی از اوامر مقامات مافوق تبعیت نموده و قوانین و مقررات را رعایت نمایند.

بنابراین کارمندان مکلفاند دستورات مقامات بالاتر را اجرا نمایند؛ اما چنانچه از نظر کارمند دستور مقام اداری غیرقانونی باشد، وی مکلف است موضوع غیرقانونی بودن دستور را به مقام آمر اطلاع دهد. در این صورت چنانچه مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسؤولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.^۱

از سوی دیگر ماده ۵۷ قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هرگاه به امر غیرقانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود آمر و مأمور به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند، ولی مأموری که امر آمر را به علت اشتباه قابل قبول و به تصور اینکه قانونی است اجراء کرده باشد فقط به پرداخت دیه یا ضمان مالی محکوم خواهد شد.»

به نظر می‌رسد با جمع ماده ۹۶ ق.م.خ.ک و ماده ۵۷ قانون مجازات اسلامی می‌توان حالات زیر را متصور شد:

الف- کارمند از غیرقانونی بودن دستور مقام مافوق آگاه بوده و بدون اینکه موضوع غیرقانونی بودن دستور را به آمر اطلاع دهد دستور را اجرا نماید؛ در این حالت آمر و کارمند به مجازات مقرر در قانون محکوم می‌شوند.

ب- کارمند از غیرقانونی بودن دستور مقام مافوق آگاه بوده و کتباً مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع داده، ولی مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرده باشد؛ در این صورت هیچگونه مسؤولیتی متوجه کارمند نخواهد بود.

ج- کارمند از غیرقانونی بودن دستور مافوق مطلع نبوده و یا به تصور اینکه دستور قانونی است، آن را اجراء کرده باشد؛ در این حالت کارمند مسؤولیت جزایی نداشته و فقط (حسب مورد) به پرداخت دیه و یا خسارت‌های مالی محکوم می‌شود. در واقع چون از دیدگاه قانونگذار اصل بر این است که کارمندان باید از قوانین و مقررات آگاه باشند، به همین دلیل اثبات جهل به قانون و تصور قانونی بودن دستور مافوق، فقط مسؤولیت جزایی کارمند را از بین می‌برد و تأثیری در مسؤولیت مدنی و مالی وی ندارد.^۲

^۱ - ماده ۹۶ ق.م.خ.ک.

^۲ - این دیدگاه که کارمند باید از پس از قطع یقین به قانونی بودن دستور مافوق آن را اجراء نماید، در حقوق اداری به نظریه «سرنیزه آگاه» معروف شده است. بنابراین ملاحظه می‌گردد که قانونگذار ما از این دیدگاه پیروی کرده است. البته ایراداتی نیز بر این نظریه وارد است که ذکر آنها خارج از حوصله بحث حاضر می‌باشد.

با دقت در مطالب بالا می‌توان فهمید، کارمندان علاوه بر اطاعت از دستورات مقام مافوق، مکلف به رعایت قوانین و مقررات نیز می‌باشند. به گونه‌ای که تصمیمات غیرقانونی کارمندان و مقامات اداری باطل بوده و همچنین کارمندانی که تصمیمات خلاف قانون اتخاذ نموده و یا برخلاف قانون عمل می‌کند، مسئولیت کیفری، مدنی و انتظامی (اداری) خواهند داشت.

۷-۱-۴- اقامت اجباری در محل خدمت

کارمندان باید در جایی که اداره متبوعشان قرار دارد، اقامت کنند. به همین دلیل است که ماده ۱۰۰۷ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «اقامتگاه مأمورین دولتی محلی است که در آن جا مأموریت دارند». اگرچه برخی با استناد به اینکه محل سکونت و اقامتگاه می‌تواند دو محل جداگانه باشد، در جایی غیر از حوزه اداره خود سکونت می‌نمایند.

۷-۱-۵- حفظ اسرار اداری

مستخدمین مکلف به حفظ اسرار اداری بوده و حق ندارند این اسرار را فاش نمایند؛ به گونه‌ای که افشای اسرار اداری نه تنها به موجب ماده ۶۴۸ قانون مجازات اسلامی مستوجب مجازات حبس و یا جزای نقدی می‌باشد، بلکه مطابق ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری سبب اعمال مجازات‌های اداری نیز می‌باشد.

اهمیت رعایت این تکلیف به قدری است که در قوانین مختلف به طور خاص مورد حکم واقع شده است. برای مثال در قانون مالیات‌های مستقیم، قانون تشکیل شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و قانون مجازات افشای سؤالات امتحانی، به ترتیب افشای اطلاعات مالی مؤدیان مالیاتی، افشای مطالب مراسلات پستی و افشای سؤالات امتحانی مستوجب مسئولیت کیفری و اداری تلقی گردیده است.

۷-۱-۶- بی‌طرفی و بی‌نظری در انجام وظایف

مستخدم باید هنگام انجام وظایف خود بی‌طرفی کامل را رعایت کند. به بیان دیگر، کارمندان نباید امتیازات و صلاحیت‌هایی را که قوانین و مقررات برای انجام وظایفشان در اختیار آنها قرار داده است، ابزار اعمال غرایض و سلیق شخصی نمایند. در این رابطه قانونگذار مجازات‌هایی برای مستخدمینی که جانب بی‌طرفی را رعایت نمی‌کنند، تعیین کرده است. چنانکه مطابق ماده ۳ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی و ماده ۶۰۵ قانون مجازات اسلامی، اعمال غرض در تصمیمات و اقدامات اداری موجب انفصال موقت و یا ابدی از مشاغل دولتی به علاوه حبس یا جزای نقدی خواهد بود.

۷-۱-۷- عدم سودجویی

مستخدم نباید اختیارات اداری را وسیله‌ای برای سودجویی و کسب درآمد نامشروع قرار دهد. به عبارت دقیق‌تر، مستخدم حق ندارد در اموال دولت تصرف غیرقانونی نماید؛ همچنین نمی‌تواند به طور نامشروع کسب درآمد نموده و یا در قبال انجام وظایف خود از اربابان رجوع وجوه و یا اموال غیرنقدی دریافت کند.

عدم رعایت این تکلیف مطابق قانون مجازات اسلامی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، موجبات تعقیب کیفری و انتظامی کارمندان را فراهم می‌سازد. ضمناً از جرایمی که ممکن است به دلیل سودجویی کارمندان محقق می‌شود، می‌توان به تصرف غیرقانونی در اموال دولت (ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی)، تدلیس در معاملات دولتی (ماده ۵۹۹ و ۶۰۲ و ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی) و ارتشاء و اختلاس (قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری) اشاره نمود.

نقض قوانین و مقررات کیفری و یا ایراد خسارت از سوی مستخدمین دولت، همانند سایر افراد موجب مسؤولیت جزایی و مدنی آنها خواهد بود. اما نوع دیگری از مسؤولیت وجود دارد که ممکن است به دلیل تخلف از وظایف و تکالیف اداری متوجه کارمندان گردد؛ این نوع مسؤولیت را «مسؤولیت اداری (انتظامی)» می‌نامند. بنابراین مسؤولیت اداری کارمندان زمانی محقق می‌گردد که آنها مرتکب تخلف اداری شوند.

اما در رابطه با مفهوم تخلف اداری باید اذعان داشت، اگرچه در قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان مصوب ۱۳۷۲^۱ تعریفی از تخلف اداری ارائه نشده و فقط به ذکر مصادیق تخلف بسنده گردیده است، ولی با توجه به ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۶۵ می‌توان گفت تخلف اداری «فعل یا ترک فعل ناشی از قصور و یا تقصیر کارمند است که ارتکاب آن موجب مسؤولیت وی و اعمال مجازات‌های اداری خواهد بود».

از جمله موارد تخلفات اداری عبارتند از:

- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری.
- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل.
- اخاذی و اختلاس و ارتشاء.
- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیراداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص.
- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری.
- سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری.
- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی.
- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر و اختفاء، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر.
- داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمتهای آموزشی و تحقیقاتی.
- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی.
- سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری.
- عضویت در یکی از فرقه‌های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده‌اند.
- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها.
- عضویت در تشکیلات فراماسونری.^۲

با دقت در ماده ۸ ق.ر.ت.ا می‌توان به نکات ذیل اشاره کرد.

۱- به نظر می‌رسد قانونگذار موارد مذکور در این ماده را به طور حصری بیان نموده است.

^۱ - منبع در این جزوه عبارت «قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان مصوب ۱۳۷۲» را به اختصار ق.ر.ت.ا می‌نامیم.

^۲ - برای مشاهده کلیه مصادیق تخلفات اداری ر.ک. ماده ۸ ق.ر.ت.ا.

۲- هرچند کلیه تخلفات اداری مذکور در این ماده موجب مسؤولیت اداری کارمند می‌شود، اما ارتکاب برخی از این تخلفات علاوه بر مسؤولیت اداری، موجبات مسؤولیت کیفری کارمند را نیز فراهم می‌کند. برای مثال ارتکاب تخلفاتی مانند اخاذی، اختلاس، ارتشاء و جعل سبب می‌شود کارمند هم از لحاظ اداری و هم از لحاظ جزایی مورد تعقیب واقع شود.

۳- برخی از تخلفات اداری به گونه‌ای نگاشته شده‌اند که دارای مفهومی بسیار عام بوده و امکان تفسیر موسع به زیان متخلف را برای نهاد رسیدگی‌کننده مهیا نموده است. از جمله این موارد می‌توان به اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری و رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی اشاره کرد.

۷-۲-۱- مجازات‌های اداری

مطابق ماده ۹ ق.ر.ت.ا، مجازات‌های اداری به ترتیب زیر عبارتند از:

الف- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی.

ب- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.

ج- کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم، از یک ماه تا یک سال.

د- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

هـ- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.

و- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

ز- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.

ح- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنا در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیأت صادرکننده رأی.

ط- بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه.

ی- اخراج از دستگاه متبوع.

ک- انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

آنچه از ظاهر الفاظ و روح قانون متبادر به ذهن می‌شود این است که قانونگذار مجازات‌های اداری را به ترتیب از مجازات اخف تا شدیدترین مجازات بیان نموده است.

اما ایرادی که بر این ماده وارد است، عدم رعایت اصل تناسب مجازات با تخلف ارتکابی می‌باشد. توضیح اینکه نگرش نادرست این ماده سبب شده تا مرجع رسیدگی‌کننده بتواند برای کوچکترین تخلفات اداری شدیدترین مجازات را اعمال نماید. برای مثال مرجع رسیدگی‌کننده می‌تواند کارمندی را که صرفاً غیبت ناموجه داشته است، به اخراج از دستگاه متبوع محکوم نماید. بدیهی است چنین حکمی نه تنها خلاف اصل دادرسی عادلانه می‌باشد، بلکه راهکار قانونی برای اعمال غرایض و سلايق شخصی را فراهم می‌کند.

بنابراین لازم است قانونگذار با رفع این ایراد، طریقی را مهیا کند که مجازات فرد خاطی متناسب با تخلف ارتکابی وی باشد.

دایره شمول ق.ر.ت.ا در مقایسه با قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری وسیع‌تر بوده و کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و همچنین کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

البته کارمندیانی نیز وجود دارند که از شمول ق.ر.ت.ا. مستثنی بوده و تابع مقررات انضباطی خود می‌باشند. این افراد عبارتند از:

- مشمولان قانون استخدام نیروهای مسلح و غیر نظامیان ارتش و نیروهای انتظامی.
- قضات.
- اعضای هیأت‌های علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی.
- مشمولان قانون کار.

۷-۲-۳- آیین رسیدگی به تخلفات اداری

الف- نهادهای رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری کارمندان

مطابق ق.ر.ت.ا نهادهای رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری، مقامات و هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات می‌باشند.

۱- مقامات اداری: قانونگذار در برخی موارد اختیار رسیدگی به تخلفات اداری و اعمال مجازات را به مقامات اداری داده است. با این توضیح که رئیس مجلس شورای اسلامی، وزراء و بالاترین مقام اجرایی واحدهای اداری و شهردار تهران می‌توانند مجازات‌های اخطار کتبی، توبیخ کتبی، کسر از حقوق و انفصال موقت را رأساً و بدون ارجاع امر به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در مورد کارمندان متخلف اعمال نمایند. همچنین این مقامات می‌توانند اختیار اعمال مجازات‌های اخطار کتبی، توبیخ کتبی و کسر از حقوق را به معاونان خود و اعمال مجازات اخطار کتبی و توبیخ کتبی را به استانداران، رؤسای دانشگاه‌ها و مدیران کل ادارات تفویض کنند.

نکته جالب اینکه در صورت اعمال مجازات توسط مقامات و اشخاص مزبور، هیأت‌های تجدید نظر حق رسیدگی و صدور رأی مجدد در مورد همان تخلف را ندارند مگر با تشخیص و موافقت کتبی خود آن مقامات و اشخاص. به نظر نگارنده این حکم چندان منطقی نمی‌باشد. اگرچه کارمندان می‌توانند از تصمیمات این مقامات نزد دیوان عدالت اداری اعتراض نمایند.

علاوه بر این، مقامات مذکور می‌توانند کارمندیانی را که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال، بدون عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشده‌اند، از خدمت وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج نمایند. در این صورت کارمند مذکور حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ حکم اخراج می‌تواند به تصمیم مقامات اعتراض نماید و مقام مربوطه موظف است پرونده وی را جهت تجدیدنظر به هیأت تجدیدنظر ارجاع نماید. هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن قطعی است.

۲- هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری: هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، از دیگر نهادهای رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری کارمندان می‌باشند. هیأت‌های بدوی در کلیه دستگاه‌های مشمول قانون و هیأت‌های تجدیدنظر اساساً در مرکز وزارتخانه یا واحدهای اداری تشکیل می‌شود. البته در موارد ضرورت ممکن است هیأت تجدیدنظر در مراکز استان‌ها نیز تشکیل گردد.

هر یک از هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دارای سه عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل می‌باشد که با حکم وزیر یا بالاترین مقام واحد اداری برای مدت سه سال منصوب می‌شوند و انتصاب مجدد آنان بلامانع است. اعضای علی‌البدل در غیاب اعضای اصلی، به جای آنان انجام وظیفه خواهند نمود.

اعضای هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر علاوه بر تدین به دین مبین اسلام و عمل به احکام آن و اعتقاد و تعهد به نظام جمهوری اسلامی ایران و اصل ولایت فقیه، باید دارای شرایط تأهل، حداقل ۳۰ سال سن و حداقل مدرک تحصیلی فوق‌دیپلم یا معادل آن باشند. البته در موارد استثنایی داشتن مدرک دیپلم حسب مورد با تأیید هیأت عالی نظارت بلامانع است. ضمن اینکه در هر هیأت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی، عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای اصلی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند.

ب- صلاحیت سازمانی نهاد رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری

سؤالی که در این بند مطرح می‌باشد این است که از لحاظ صلاحیت سازمانی کدام نهاد صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمند را داراست.

در پاسخ به این پرسش باید گفت، اصولاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان هر واحد اداری، با هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر همان دستگاه است.

اما گاهی نیز پیش می‌آید که کارمند در دستگاهی غیر از دستگاه متبوع خود مأمور به خدمت است. در این صورت چنانچه تخلف در اداره محل مأموریت ارتکاب یابد، رسیدگی به تخلف اداری کارمند در صلاحیت هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دستگاه محل مأموریت خواهد بود.

علاوه بر این، در فرضی که کارمند در چندین دستگاه اداری مأمور به خدمت بوده و در هر یک تخلفات متعددی مرتکب شده است، آخرین واحد اداری که کارمند در آن مشغول به خدمت است، صلاحیت رسیدگی به کلیه تخلفات اداری کارمند یادشده را خواهد داشت.

ج- مسایل مربوط به روند رسیدگی هیأت‌ها

در این بند راجع به موضوعاتی نظیر شروع به رسیدگی، شکل جلسات رسیدگی، اصدار رأی، اعتراض و تجدیدنظر نسبت به رأی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، تصحیح و تغییر رأی صادره، تأثیر متقابل دادرسی اداری و کیفری بر یکدیگر و تأثیر شرایط خاص بر رسیدگی و رأی هیأت‌ها صحبت خواهیم کرد.

۱- شروع به رسیدگی: هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری معمولاً رسیدگی را با وصول شکایت و یا گزارش شروع می‌کنند. منظور از شکایت، درخواست اشخاصی است که از اقدامات (فعل و یا ترک فعل) و یا تصمیمات کارمند زیان دیده‌اند و تقاضای تعقیب انتظامی وی را دارند؛ به بیان دیگر در رسیدگی بر اساس شکایت، یک شخص ذینفع که شاکی خصوصی نیز نامیده می‌شود، تخلف کارمند را اعلام کرده و مجازات وی را از هیأت‌ها درخواست می‌کند.

اما رسیدگی بر اساس گزارش زمانی است که شخص معینی از اقدامات و تصمیمات کارمند متضرر نشده، ولی با این حال مقامات و مسؤولین مافوق، بازرسان اداره و یا احياناً شخص دیگری مراتب تخلف اداری کارمند را به هیأت‌ها اعلام می‌نماید.

به هر صورت پس از وصول شکایت و یا گزارش، هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی خود را به منظور جمع‌آوری اسناد و مدارک شروع می‌کند. کلیه کارمندان، مسؤولان مربوط و رؤسای کارمند متهم، مکلفند همکاری‌های لازم را با هیأت‌ها به عمل آورده و مدارک، اسناد و اطلاعات مورد نیاز را در مهلت تعیین شده از طرف هیأت‌ها در اختیار آنها قرار دهند. به منظور تسریع در جمع‌آوری دلایل و تهیه و تکمیل اطلاعات و مدارک، هیأت می‌تواند از یک یا چند گروه تحقیق استفاده نماید. البته هیأت مکلف به استفاده از گروه تحقیق نبوده و استفاده نکردن از گروه تحقیق، مانع رسیدگی هیأت و صدور رأی نمی‌باشد.

لازم به توضیح است هر گروه تحقیق متشکل از سه عضو است که از بین افراد متأهل، متعهد، عامل به احکام اسلام، معتقد به نظام جمهوری اسلامی و اصل ولایت فقیه و دارای حداقل ۲۵ سال سن با تصویب هیأت مربوط و حکم رئیس هیأت انتخاب می‌شوند. ضمناً گروه‌های تحقیق فقط درباره کارمندی می‌توانند تحقیق کنند که از طرف هیأت‌های بدوی یا تجدیدنظر، بررسی وضع آنها به این گروه‌ها ارجاع شده باشد.

علاوه بر این، هرگاه به تشخیص هیأت مربوطه رسیدگی به اتهام کارمند مستلزم استفاده از نظر کارشناسی باشد، مورد به کارشناسی ارجاع می‌شود.

پس از آنکه هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بررسی‌های لازم را انجام دادند، موارد اتهام را به طور کتبی به کارمند ابلاغ می‌کنند. متهم حق دارد ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ کتبی موارد اتهام، جواب کتبی و مدارکی را که در دفاع از خود دارد به هیأت تسلیم کند. عدم ارسال جواب مانع رسیدگی نبوده و هیأت می‌تواند به موارد اتهام رسیدگی و رأی لازم را صادر کند. ضمناً چنانچه متهم به منظور ارائه مدارک دفاعی خود از هیأت مربوطه تقاضای تمدید مهلت کند، با تشخیص هیأت مهلت پاسخگویی حداکثر تا ۵ روز دیگر تمدید می‌شود.

۲- برگزاری جلسات رسیدگی: رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان پس از تکمیل پرونده صورت می‌گیرد و چنانچه هیأت حضور متهم را ضروری تشخیص دهد، در جلسه حضور می‌یابد. همچنین در صورت درخواست کتبی متهم برای دفاع حضوری، هیأت موظف است لااقل یک بار وی را برای حضور در جلسه دعوت کند.

به نظر می‌رسد ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری را می‌توان چنین تفسیر کرد که رسیدگی در هیأت‌ها اساساً به طور غیرحضوری است مگر اینکه هیأت حضور متهم را ضروری تشخیص دهد و یا متهم حضور در جلسه رسیدگی را تقاضا کند.

با این وصف آشکار است که حکم مقرر در ماده فوق (اصل غیرحضوری بودن رسیدگی)، برخلاف اصول کلی دادرسی منصفانه و عادلانه می‌باشد؛ زیرا بر اساس اصول کلی دادرسی، متهم بایستی این حق و امکان را داشته باشد که در کلیه جلسات رسیدگی حضور داشته باشد.

اما نکته دیگری که در این بند قابل بحث است، موضوع امکان انتخاب وکیل و حضور وی در جلسات رسیدگی هیأت‌ها می‌باشد. در این رابطه باید گفت ق.ر.ت.ا و آیین‌نامه اجرایی آن حکم صریحی پیرامون انتخاب وکیل و حضور وی در جلسات رسیدگی هیأت‌ها بیان ننموده‌اند؛ با این حال با توجه به مستفاد ماده ۲۵ آیین‌نامه اجرایی قانون، حقوق مقرر در قانون اساسی و نیز اصول مسلم دادرسی، می‌توان اذعان داشت انتخاب وکیل و حضور وی در جلسات رسیدگی هیأت‌ها از حقوق مسلم و بدیهی کارمند متهم بوده می‌باشد و ممانعت از این امر، موجبات مسؤولیت انتظامی (اداری) اعضای هیأت را فراهم می‌آورد.

۳- صدور رأی و ابلاغ آن: هیأت پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و توجه کامل به مدافعات متهم و مواردی از جمله میزان زیان وارد شده (اعم از مادی و معنوی) به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی، آثار سوء اجتماعی و اداری، موقعیت و سوابق کارمند و وجود یا فقدان سوء نیت وی اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کند. رأی هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات مربوط بوده و حاوی تخلفات منتسب به متهم، نام و نام خانوادگی و امضای اعضای رأی‌دهنده در زیر رأی صادر شده باشد. جلسه‌های با حضور هر سه عضو رسمیت یافته و آرای آنها با نظر موافق حداقل دو نفر از اعضاء معتبر است.

آرای صادر شده توسط به طور مستقیم و بلافاصله به اداره‌های کارگزینی یا ادارات مشابه دستگاه‌های ذیربط ارسال می‌شود. واحدهای یاد شده موظفند حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ صدور رأی، آراء و احکام صادر شده را به کارمندان مربوط ابلاغ نموده و نسخه ابلاغ شده را جهت درج در پرونده اتهامی به هیأت مربوط تحویل نمایند.

یکی از ایرادات ق.ر.ت.ا این است که قانونگذار مهلت معینی را که هیأت‌ها مکلف باشند در حدود آن رأی دهند پیش‌بینی نکرده است. البته در ماده ۳۰ آیین‌نامه به طور کلی مقرر شده: «بلا تکلیف گذاردن مستخدمان دولت در موارد طرح پرونده اتهامی آنان در هیأت‌ها ... مجوزی ندارد.»

۴- تجدیدنظر و اعتراض نسبت به آرای هیأت‌ها: کارمند متهم می‌تواند نسبت به برخی از آرای صادره توسط هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری تقاضای تجدیدنظر نماید. توضیح اینکه فقط آرای حاوی مجازات‌های انفصال موقت، تغییر محل جغرافیایی، بازخرید خدمت، بازنشستگی اجباری با تقلیل گروه، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی قابل تجدیدنظر هستند و سایر آرای هیأت بدوی قطعی و لازم‌الاجرا می‌باشد. البته هیأت‌های بدوی مکلفند قطعی یا قابل تجدیدنظر بودن آرای را ذیل رأی خود قید کنند.

به هر حال در مواردی که رأی هیأت بدوی قابل تجدیدنظر است، درخواست تجدید نظر نسبت به آرای هیأت‌های بدوی بایستی به وسیله کارمند یا نماینده قانونی وی ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی، با ذکر دلایل به طور کتبی به اداره کارگزینی دستگاه مربوط تسلیم و رسید اخذ شود. تاریخ ثبت دفترهای کارگزینی ملاک تشخیص تاریخ تجدیدنظرخواهی می‌باشد. به نظر می‌رسد بنا به ترتیب مقرر در قانون، فقط کارمند می‌تواند نسبت به آرای قابل تجدیدنظر هیأت بدوی تقاضای تجدیدنظر نماید و مقامات و مسئولین اداره، بازرسان و شاکی خصوصی حق تجدیدنظرخواهی ندارند.

پس از ارائه درخواست تجدیدنظر، اداره کارگزینی مکلف است درخواست اعتراض کارمند یا نماینده وی را در سریعترین زمان ممکن، برای رسیدگی به هیأت تجدید نظر مربوطه ارسال کند. ضمناً چنانچه رأی هیأت بدوی قابل تجدید نظر باشد، ولی متهم ظرف مهلت مقرر نسبت به آن درخواست تجدید نظر ننماید، رأی صادرشده از تاریخ پایان یافتن مهلت قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

به هر حال در صورت درخواست تجدیدنظر، هیأت تجدیدنظر مکلف به رسیدگی بوده و رأی آن از تاریخ ابلاغ قطعی و لازم‌الاجرا است. لازم به توضیح است وفق ماده ۲۳ ق.ر.ت.ا هیأت تجدیدنظر می‌تواند با توجه به مستندات جدید مجازات شدیدتری نسبت به آرای غیرقطعی هیأت بدوی اعمال کند. حکم مقرر در این ماده چنین توجیه شده که چون هیأت تجدیدنظر مجدداً به موضوع اتهام کارمند رسیدگی می‌کند و ممکن است در حین رسیدگی مستندات جدیدی به دست آورد، بنابراین می‌تواند با توجه به کلیه جوانب امر مجازات را تشدید نماید. البته مطابق صراحت ماده، تشدید مجازات منوط به حصول مستندات جدید است.

علاوه بر امکان تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای غیرقطعی هیأت بدوی، کارمندان می‌توانند از آرای قطعی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر نزد هیأت عالی نظارت و دیوان عدالت اداری اعتراض نمایند.

توضیح بیشتر اینکه با توجه به مفهوم ماده ۲۲ ق.ر.ت.ا و همچنین رویه‌ای که در نظام اداری باب شده است، کارمندان می‌توانند با این ادعا که هیأت رسیدگی‌کننده، قانون رسیدگی به تخلفات اداری و یا مقررات مشابه آن را رعایت ننموده، به هیأت عالی نظارت مراجعه نمایند.^۱ در این صورت چنانچه هیأت عالی نظارت صحت ادعای کارمند را احراز نماید، رأی هیأت را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هیأت، هیأت مربوط را منحل می‌نماید.

و همچنین در مواردی که متهم به آرای قطعی صادره توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعتراض داشته باشد، می‌تواند حداکثر تا یک ماه پس از ابلاغ رأی به دیوان عدالت اداری شکایت نماید؛ در غیر این صورت رأی قابل رسیدگی در دیوان نخواهد بود. مطابق آیین‌نامه اجرایی قانون کلیه هیأت‌ها مکلفند در متن آرای قطعی صادر شده، مهلت یک ماهه شکایت به دیوان عدالت اداری را تصریح کنند. البته باید توجه داشت رسیدگی دیوان عدالت اداری به آرای هیأت‌ها به صورت شکلی بوده و دیوان به هیچ وجه در رابطه با مسایل ماهوی پرونده وارد نمی‌شود. منظور از رسیدگی شکلی این است که دیوان فقط بررسی می‌کند آیا هیأت مربوطه در رسیدگی و اصدار رأی قوانین و مقررات را رعایت نموده یا نه.

بنابراین ملاحظه می‌گردد در خصوص آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کارمند می‌تواند به هر یک از هیأت عالی نظارت و دیوان عدالت اداری و یا حتی به هر دوی آنها مراجعه کند. با این تفاوت که طرح شکایت در دیوان عدالت اداری فقط در مهلت مقرر قانونی میسر می‌باشد.

۵- اصلاح و تغییر رأی: در مواردی که هیأت رسیدگی‌کننده به اکثریت آراء تشخیص دهد که مفاد حکم صادر شده از لحاظ موازین قانونی (به لحاظ شکلی یا ماهوی) مخدوش می‌باشد، می‌تواند پس از تأیید هیأت عالی نظارت رأی قطعی خود را اصلاح نموده و یا تغییر دهد.

۶- تأثیر متقابل دادرسی اداری و کیفری بر یکدیگر: پیش از این گفتیم گاهی تخلفات اداری کارمندان واجد وصف کیفری نیز می‌باشد مانند اختلاس که هم تخلف اداری است و هم جرم. مطابق ماده ۱۹ ق.ر.ت.ا، در چنین مواردی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است مطابق این قانون به تخلف رسیدگی و رأی قانونی صادر نماید و مراتب را برای رسیدگی به اصل جرم به مرجع قضایی صالح ارسال نماید. اما آنچه در این میان محل سؤال واقع می‌شود تأثیری است که دادرسی اداری هیأت‌ها و دادرسی کیفری مرجع قضایی بر یکدیگر دارند.

^۱ - به منظور نظارت بر حسن اجرای این قانون در دستگاه‌های مشمول و برای ایجاد هماهنگی در کار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری «هیأت عالی نظارت» به ریاست دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و عضویت یک نفر نماینده رئیس قوه قضاییه و سه نفر نمایندگان وزرا و یا بالاترین مقام سازمان‌های مستقل دولتی که با نظر دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب هیأت وزیران انتخاب می‌شوند، تشکیل می‌شود.

در رابطه با تأثیر رسیدگی اداری بر رسیدگی قضایی باید گفت، رسیدگی اداری به تخلفات کارمندان فقط در حدود مسؤولیت اداری آنها معتبر بوده و هیچ تأثیری بر رسیدگی قضایی ندارد. به بیان دقیق‌تر، آرای که هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری صادر می‌کنند، هیچ‌گونه الزام حقوقی و قانونی برای مرجع قضایی ایجاد نمی‌کنند و مرجع قضایی از آزادی و استقلال رأی برخوردار است. برخلاف مطلب فوق، رسیدگی قضایی می‌تواند در رسیدگی اداری و نتیجه آن تأثیرگذار باشد. ابتدا لازم به توضیح است تخلفات اداری کارمند که دارای وصف کیفری می‌باشند، خود به دو دسته تقسیم می‌شوند.

الف) تخلفاتی که عنوان تخلف اداری با عنوان مجرمانه یکی نیست؛ برای مثال در فرضی که کارمند به ارباب رجوع توهین کرده و وی را از محل کار خود بیرون می‌اندازد، عنوان تخلف اداری کارمند «عدم رعایت شؤون شغلی» است، ولی عنوان مجرمانه اقدام وی «توهین و فحاشی» است. در چنین مواردی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است به تخلف کارمند رسیدگی و رأی خود را صادر نماید، بدون اینکه رسیدگی و رأی مرجع قضایی تأثیری در رسیدگی هیأت داشته باشد. پس در مثال فوق حتی اگر مرجع قضایی رأی به براءت متهم از جرم توهین صادر نماید، این حکم تکلیفی برای هیأت رسیدگی‌کننده ایجاد ننموده و هیأت می‌تواند کارمند را به دلیل عدم رعایت شؤون شغلی به یکی از مجازات‌های اداری محکوم نماید. دلیل این امر آن است که موضوع مورد رسیدگی هیأت و مرجع قضایی اساساً متفاوت است.

ب) تخلفاتی که عنوان تخلف اداری و عنوان مجرمانه یکی است؛ مانند اختلاس که عنوان تخلف اداری و فعل مجرمانه کارمند «اختلاس» است. در این دسته از تخلفات، رسیدگی و رأی مرجع قضایی تأثیر اساسی بر رسیدگی هیأت‌ها و حکم آنها دارد؛ به گونه‌ای که هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مکلفند از نظر مرجع قضایی مبنی بر براءت کارمند تبعیت نمایند. پس در مثال فوق اگر مرجع قضایی حکم به براءت کارمند از اتهام اختلاس صادر نماید، هیأت مربوطه نمی‌تواند کارمند را به دلیل ارتکاب اختلاس به مجازات اداری محکوم کند. دلیل این امر آن است که مرجع صالح برای احراز مجرمیت افراد، دادگاه صالح می‌باشد و تا زمانی که وقوع جرم در این مراجع ثابت نشده، هیأت‌ها نمی‌توانند کارمندان را به دلیل ارتکاب جرم به مجازات اداری محکوم نمایند.

حال اگر هیأت رسیدگی‌کننده قبل از صدور رأی قطعی توسط مرجع قضایی، متهم را به دلیل ارتکاب تخلف به مجازات اداری محکوم کند، ولی متعاقباً مرجع قضایی حکم به براءت متهم صادر نماید، هیأت مربوط مکلف به پیروی از رأی مرجع قضایی بوده و بایستی رأی خود را اصلاح نماید. گویی به همین دلیل است که هیأت‌ها در عمل اعلام نظر خود را منوط به تعیین تکلیف نهایی موضوع در مرجع قضایی می‌نمایند.

۷- شرایط خاص در رسیدگی هیأت‌ها: مطابق قانون بروز برخی شرایط و اوضاع و احوال خاص می‌تواند رسیدگی و یا آرای هیأت‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. این موارد عبارتند از:

- فوت کارمند متهم: فوت متهم موجب توقف رسیدگی و صدور رأی می‌شود. منظور از صدور رأی، صدور رأی مبنی بر توقیف دادرسی اداری به دلیل فوت کارمند می‌باشد. ضمناً در صورتی که کارمند حین تحمل مجازات‌های کسر از حقوق، انفسال موقت، تنزل گروه و یا تعویق در اعطای گروه فوت شود، اعمال مجازات‌های مذکور متوقف شده و حالت استخدامی کارمند از زمان فوت به حالت قبل از تعیین مجازات اعاده می‌گردد.

- ترک اعتیاد: در مورد کارمندان معتاد به مواد مخدر که بر اساس آرای قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به مجازات‌های بازخریدی خدمت، بازنشستگی با تقلیل گروه، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم شده یا می‌شوند، چنانچه در مدت شش ماه از تاریخ ابلاغ رأی اعتیاد خود را ترک نمایند، رأی قطعی با تشخیص هیأت تجدیدنظر و به منظور اصلاح و یا تغییر به هیأت عالی نظارت ارجاع می‌شود.

- محکومیت مستخدمان دارای بیش از ۱۵ سال سابقه خدمت و ۵۰ سال سن: در مورد کارمندانی که به اخراج یا انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم شده یا می‌شوند، چنانچه در زمان صدور رأی قطعی بیش از ۱۵ سال سابقه خدمت و ۵۰ سال سن داشته باشند، به تشخیص هیأت‌های تجدید نظر رسیدگی به تخلفات اداری و در راستای کمک به معیشت خانواده آنان مقرری ماهانه که مبلغ آن از حداقل حقوق کارمندان دولت تجاوز نخواهد کرد، برقرار می‌شود.

برقراری این مقرری مستلزم تقاضای کارمند و در غیاب یا فوت او، مستلزم تقاضای وراث قانونی وی است که پس از بررسی و با تشخیص و تأیید هیأت تجدیدنظر انجام می‌پذیرد. در صورت برقراری مقرری، هیأت تجدیدنظر هر سال یکبار وضع معیشت خانواده این قبیل افراد را بررسی کرده و با توجه به نتایج بررسی، نسبت به قطع یا کاهش یا افزایش مقرری یادشده با رعایت حداکثر مقرر، تصمیم گرفته و گزارش آن را به هیأت عالی نظارت ارسال می‌کند.

۸- حالات استخدامی

مطابق ماده ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان رسمی ممکن است در یکی از حالات اشتغال، آماده به خدمت، انتقال، مأموریت، انفصال موقت، انفصال دائم، اخراج، استعفاء و بازخرید قرار داشته باشند.^۱ به نظر می‌رسد علیرغم ظاهر الفاظ قانون که حالات ذیل را فقط در مورد کارمندان رسمی متصور می‌داند، می‌توان اذعان داشت از لحاظ عملی این حالات در خصوص کارمندان آزمایشی و پیمانی نیز صدق می‌کند.

۸-۱ حالت اشتغال

برابر بند الف ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک، اشتغال به عنوان یکی از حالات کارمندان رسمی بیان شده است. اشتغال حالتی است که کارمند در یکی از پست‌های سازمانی به طور مستمر انجام وظیفه می‌کند.

البته ممکن است مستخدم به طور عملی در حال انجام کار مربوط به پست سازمانی خود نباشد، مانند مدتی که مستخدم در مرخصی استحقاقی، استعلاجی، غیبت موجه و تعلیق منتهی به برائت بسر می‌برد. این موارد تا زمانی که مستخدم در پست سازمانی خود قرار دارد، خللی به حالت اشتغال وارد نمی‌آورد.

۸-۲ حالت آماده به خدمت

بند ج ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک آمادگی به خدمت را به عنوان یکی از حالات استخدامی بیان کرده است. آمادگی به خدمت حالت مستخدمی است که طبق این قانون تصدی شغلی را به عهده نداشته و در انتظار ارجاع خدمت است.

^۱ - البته حالات دیگری مانند مرخصی، بازنشستگی و ... نیز در مورد کارمندان متصور است که در این مجال ذکر از آنها نمی‌رود. علاقمندان برای ملاحظه تعاریف و مسایل مرتبط با سایر حالات استخدامی که در اینجا ذکر نمی‌شود، می‌توانند به کتب حقوق اداری اساتیدی نظیر ابوالحمید عبدالحمید، منوچهر طباطبائی مؤتمنی و محمد امامی مراجعه نمایند.

مدت آمادگی به خدمت حداکثر یک سال است. حال چنانچه در پایان این مدت پست سازمانی وجود داشته و مستخدم آماده به خدمت در مشاغلی که شرایط احراز آن را دارد جذب گردد، حالت آماده به خدمت وی تبدیل به حالت اشتغال می‌شود. لیکن چنانچه تا پایان مدت مذکور جذب مستخدم به دلیل فقدان پست سازمانی میسر نگردد، کارمندان آماده به خدمت در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی، بازنشسته و در غیر این صورت با دریافت یک ماه و نیم حقوق و مزایای مستمر به ازاء هر سال سابقه خدمت و وجوه مرخصی‌های ذخیره شده بازخرید خواهند شد.

لازم به توضیح است، در دوران آمادگی به خدمت، به کارمندان مزبور حقوق ثابت پرداخت خواهد شد. ضمن اینکه کارمندان رسمی در یکی از موارد زیر به حالت آماده به خدمت در می‌آیند:

الف- انحلال دستگاه اجرایی ذی‌ربط: چنانچه دستگاه‌ها و یا نهادهای اجرایی بر اساس قوانین و مصوبات دولتی منحل گردند، مستخدمین آنها به حالت آماده به خدمت در می‌آیند.

ب- حذف پست سازمانی کارمندان: چنانچه پست سازمانی مستخدم در راستای مصوبات دولتی و یا تغییر ساختار سازمانی دستگاه ذی‌ربط حذف گردد و پست سازمانی دیگری برای ارجاع به وی وجود نداشته باشد، مستخدم به حالت آماده به خدمت در می‌آید.

ج- فقدان پست سازمانی بعد از اتمام مأموریت: وفق بند ۳ ماده ۱۲۲ ق.م.خ.ک، در صورت نبود پست ثابت سازمانی بعد از اتمام مأموریت، کارمند رسمی آماده به خدمت می‌شود. توضیح اینکه طبق تبصره ماده ۱ آیین‌نامه مأموریت، مستخدمی که مدت مأموریت وی از ۶ ماه تجاوز کند حفظ پست سازمانی وی مجاز نخواهد بود و مزایای وی منحصراً از اعتبار مؤسسه محل مأموریت پرداخت خواهد شد.

د- فقدان پست سازمانی بعد از اتمام مرخصی بدون حقوق: وفق مقررات مربوطه، در مدت استفاده از مرخصی بدون حقوق، دستگاه اجرایی الزامی به حفظ پست سازمانی کارمند ندارد و در صورتی که پس از پایان مدت مرخصی پست سازمانی مناسب برای کارمند وجود نداشته باشد، به حالت آماده به خدمت در می‌آید.

ه- آمادگی به خدمت بر اساس تصمیم مراجع مذکور در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضائی: کارمندان ممکن است بر اساس احکام صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و یا مراجع قضایی، آماده به خدمت شوند.

و- غیبت غیرموجه: این مورد در ق.م.خ.ک ذکر نگردیده، ولی بر اساس ماده ۱۷ قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مستخدمی که به موجب تصمیم بالاترین مقام دستگاه اداری مطبوع خود به علت غیبت بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب اخراج می‌شود؛ در صورتی که تا سه ماه پس از ابلاغ حکم دستگاه متبوع خود مدعی شود که غیبت وی موجه بوده است، بالاترین مقام دستگاه متبوع کارمند موظف است پرونده وی را جهت رسیدگی پژوهشی به هیأت تجدیدنظر مربوطه ارجاع نماید. هیأت تجدیدنظر رسیدگی نموده و حکم قطعی خود را مبنی بر تأیید حکم اخراج یا اعاده به خدمت صادر می‌نماید. حال چنانچه غیبت مستخدم موجه شناخته شده و حکم اعاده وی به خدمت صادر گردد، ولی پست سازمانی وی به دیگری واگذار شده و پست مناسب دیگری نیز وجود نداشته باشد، باید به حالت آماده به خدمت درآید.

در پایان لازم به ذکر است، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تنها در موارد پیش بینی شده در قانون می‌توانند کارمندان خود را در حالت آمادگی به خدمت قرار دهند.

۸-۳- حالت انتقال

ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک انتقال را به عنوان یکی دیگر از حالات استخدامی بیان کرده، اما تعریفی از آن ارائه نداده است. اما با توجه به ماده ۱۰ ق.ا.ک می‌توان گفت: «انتقال حالتی است که مستخدم رسمی از خدمت یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی بدون آنکه جریان استخدام وی قطع شود، با حفظ سوابق خدمتی به خدمت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر درآید.» ضمناً ماده ۱۲۱ ق.م.خ.ک نحوه انتقال را به آیین نامه اجرایی موکول کرده است.

مطابق آیین‌نامه اجرایی، انتقال با صدور حکم یا ابلاغ رسمی از سوی دستگاه مبدأ صورت می‌گیرد. از تاریخ اجرای حکم انتقال، رابطه استخدامی کارمند منتقل شده با دستگاه مبدأ قطع و بر اساس مقررات استخدامی دستگاه مقصد و پست یا شغل سازمانی که در دستگاه مقصد به آن منصوب می‌شود، با وی رفتار خواهد شد. بنابراین پس از انتقال، حقوق و مزایا و هرگونه پرداختی صرفاً از طریق دستگاه مقصد پرداخت خواهد شد.

۸-۴- حالت مأموریت

بند د ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک از مأموریت به عنوان یکی از حالات استخدامی نام برده است. مأموریت وضع کارمندی است که به طور موقت متصدی وظیفه‌ای غیر از وظیفه اصلی خود گردیده و یا از طرف دستگاه متبوع خود برای طی دوره آموزشی یا کارآموزی و یا خدمت در یکی از سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ق.م.خ.ک اعزام می‌گردد.

وفق مقررات آیین‌نامه اجرایی، مأموریت کارمندان رسمی و پیمانی مشمول ق.م.خ.ک به دستگاه‌های دیگر مشمول این قانون، با حفظ پست سازمانی در دستگاه متبوع و حداکثر به مدت ۶ ماه با پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌ها از اعتبار دستگاه متبوع مجاز است. همچنین مأموریت کارمند رسمی یا پیمانی از یک دستگاه مشمول ق.م.خ.ک به دستگاه دیگر مشمول، به مدت بیش از ۶ ماه نیز مجاز است. در این صورت اعزام کارمند به مأموریت و حفظ یا عدم حفظ پست سازمانی کارمند در مدت مأموریت و مرجع پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌های وی حسب توافق دستگاه‌های ذیربط خواهد بود. این قبیل مأموریت‌ها در مقاطع حداکثر یک ساله صورت می‌گیرد.

۸-۵- انفصال موقت

بند ه ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک یکی از حالات استخدام رسمی را انفصال موقت به موجب احکام قطعی مراجع قضایی و یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعلام کرده است. برابر ماده ۱۲۴ ق.ا.ک، حالت انفصال موقت وضع مستخدمی است که به موجب حکم قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا دادگاه کیفری اصالتاً یا تبعاً برای مدت معینی از اشتغال به خدمت ممنوع است. اصولاً محکومیت به انفصال موقت در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری به صورت مجازات اصلی و در دادگاه کیفری به صورت مجازات تبعی است.

۸-۶- انفصال دائم

حالت انفصال دائم در بند ه ماده ۱۲۲ ق.م.خ.ک پیش‌بینی شده، اما تعریفی از آن ارائه نشده است. برابر بند ر ماده ۱۲۴ ق.ا.ک، حال انفصال دائم وضع مستخدمی است که به موجب حکم قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا دادگاه کیفری اصالتاً یا تبعاً برای همیشه از خدمت دولت محروم است. محکومیت به انفصال دائم از خدمات دولتی از طرف دادگاه کیفری ممکن است اصالتاً یا تبعاً باشد. ولی دادگاه اداری فقط می‌تواند اصالتاً مستخدم را از خدمات دولتی منفصل کند. انفصال دائم شدیدترین مجازات اداری است که در بند ک ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده است.

طبق بند ه ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک، یکی از حالت‌های استخدامی اخراج کارمند به دلیل احکام قطعی مراجع قضایی و یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. البته باید توجه داشت، اخراج فقط منجر به منفک شدن مستخدم از دستگاه متبوع می‌شود و وی می‌تواند به خدمت سایر دستگاه‌های دولتی درآید؛ برخلاف انفصال دائم که مستخدم از خدمت در کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی محروم می‌شود.

۸-۸- استعفاء

بند و ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک، استعفاء را یکی از حالات استخدامی برشمرده است. استعفاء وضع مستخدمی است که طبق ماده از خدمت مستعفی شده است.

لازم به ذکر است، با توجه به سکوت ق.م.خ.ک در خصوص چگونگی استعفاء، می‌توان ادعا نمود مقررات ماده ۶۴ ق.ا.ک در این رابطه همچنان پا برجاست. مطابق ماده مذکور، مستخدم رسمی می‌تواند با یک ماه اعلام قبلی از خدمت دولت استعفا کند. البته در هیچ مورد استعفای مستخدم رافع تعهدات او در برابر دولت نبوده و استعفاء از تاریخی تحقق می‌یابد که وزارتخانه یا مؤسسه دولتی متبوع مستخدم به موجب حکم رسمی با آن موافقت کند. وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ وصول استعفا رد یا قبول استعفا را کتباً اعلام نماید؛ اگر تا پایان یک ماه رد یا قبول استعفا ابلاغ نگردد، این امر در حکم عدم قبول استعفا تلقی شده و مستخدم می‌تواند در صورت قبول نشدن استعفاء، به دیوان عدالت اداری شکایت کند.

بنابراین اگرچه ابتکار استعفاء با مستخدم است، اما تأثیر حقوقی آن منوط به قبول استعفاء از طرف وزارتخانه یا مؤسسه متبوع و یا صدور حکم توسط دیوان عدالت اداری می‌باشد. ضمن اینکه مستخدم می‌تواند پیش از به جریان افتادن استعفاء، آن را پس بگیرد.

۸-۹- بازخریدی

بازخریدی طبق بند و ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک یکی از حالات استخدامی است. از نقطه نظر قانونی، بازخریدی وضع کارمندی است که سابقه خدمت او از طرف دولت خریداری و از خدمت معاف می‌گردد.

مطابق مقررات ق.م.خ.ک، کارمندان در موارد زیر در حالت بازخرید خدمت قرار می‌گیرند:

- تمام یا بخشی از وظایف کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی واگذار گردد.
- نتایج ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهارسال متناوب، ضعیف باشد.
- هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حکم به بازخرید خدمت مستخدم صادر نمایند.
- کارمندان تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر، در صورتی که بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشند، می‌توانند تقاضای بازخریدی نمایند.
- عدم اشتغال در پایان مدت آمادگی به خدمت، در صورتی که کارمند شرایط بازنشستگی را نداشته باشد.