

## نقدی بر قانون استخدام کشوری

مطبوع ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ (۲۵۲۵)

مقدمه و تاریخچه : اگر یازده سال پس از تصویب قانون استخدام کشوری بر آن نقد نوشته می شود هنوز دیر نیست، زیرا این قانون که در ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ خورشیدی به تصویب "کمیسیون استخدام مجلسین" می رسد، آزمایشی است. چنان که در آخرین ماده این قانون یعنی ماده ۱۴۹ چنین آمده است :

" دولت میتواند از تاریخ تصویب این قانون سه سال اصلاحاتی را که ضمن اجرای آن ضروری تشخیص دهد جهت تصویب بکمیسیونهای استخدام مجلسین تقدیم کند. مقررات این قانون و اصلاحاتی که بتصویب کمیسیونهای استخدام مجلسین میرسد تا تقدیم لایحه نهایی به مجلسین و تعیین تکلیف آن از طرف مجلسین لازم الاجرا است " ۱ . ولی دولت نتوانست سه سال پس از سپری شدن مدت پیش بینی شده در ماده ۱۴۹، ق. ا. ک. را به مجلس بدهد بدین جهت مدت تقدیم لایحه نهایی به مجلس چند بار تمدید شد که آخرین مهلت ۳۱ اردیبهشت ۱۳۵۴ بود. در این تاریخ دولت با شتاب لایحه قانون استخدام کشوری را به مجلس می برد. با شتاب زیرا مدت قانونی تسلیم لایحه نهایی ق. ا. ک. به پایان رسیده بود و سازمان امور اداری و استخدامی کشور که قانونا "مکلف به تهیه لایحه نهایی ق. ا. ک. شده بود به موقع نتوانست لایحه اصلاحی کامل تهیه کند. لذا با شتاب و برای رعایت مدت قانونی لایحه ای به نام لایحه نهایی ق. ا. ک. به مجلس می دهد که هنوز به تصویب قطعی

---

۱ - حالت آزمایشی بودن این قانون در لایحه قانون استخدام کشوری نیز که دولت در سال ۱۳۴۲ به مجلس برد و به صورت ماده واحده ای در تاریخ ۲۴ آذر ۱۳۴۳ به تصویب رسید به چشم می خورد. همین ماده واحده است که تصویب قانون استخدام کشوری ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ را تسریع می کند و جانشین قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ می شود.

۲ - برای رعایت اختصار در این مقاله از این پس همه جا قانون استخدام کشوری را با حروف ق. ا. ک. و سازمان امور اداری و استخدامی کشور را با حروف س. ا. ا. ک. می نمایانیم.

نرسیده است و س.ا.ا.ک. باگرد آوردن متخصصان و کارشناسان مسائل استخدامی می‌کوشد تا این بزرگ را به انجام برساند.<sup>۱</sup>

باتوجه به این مقدمه و تاریخچه کوتاه شاید این نقد بتواند در نمایاندن نارسایی‌های این قانون یاری کند. یادآوری می‌کنیم که در این نقد به هیچ‌وجه هدف شرح قانون و یا بررسی حقوقی و همه‌جانبه آن نیست بلکه فقط نمایاندن نارسایی‌های این قانون است. همچنین در آغاز این بحث یادآوری می‌کنیم که برطبق دستور ماده ۴۱.ا.ک. مستخدمان مشمول این قانون فقط دو نوع اند: رسمی و پیمانی. مستخدمان پیمانی مستخدمانی اند که براساس قرارداد و برای مدت کوتاهی استخدام می‌شوند و تعداد کمی از مستخدمان دولت را تشکیل می‌دهند. در بحث حاضر تنها به مقررات حاکم بر مستخدمان رسمی اشاره می‌کنیم و از نقد و بحث درباره مستخدمان پیمانی پرهیز می‌کنیم.

قلمرو قانون استخدام کشوری: ق.ا.ک. همه مستخدمان بخش عمومی را در بر نمی‌گیرد و گروه‌های مهمی از مستخدمان بخش عمومی و دولت مستثنا از شمول این قانونند این مستثنیات که در مواد ۲ و ۳ ق.ا.ک. اعلام شده دو گونه اند: ۱- پاره‌ای از مستثنیات تمامی مستخدمان یک وزارتخانه و موسسه دولتی را در بر می‌گیرد. مثل: وزارت دربار شاهنشاهی وزارت امور خارجه، سازمان اطلاعات و امنیت کشور، موسسات دولتی که به صورت شرکت اداره می‌شود، بانک‌ها، سازمان بیمه اجتماعی، شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به شهرداری‌ها، انجمن‌های بهداری و همه سازمان‌هایی که جنبه محلی دارند و هزینه آن‌ها از درآمدهای محلی تأمین می‌شود (مثل انجمن ده، شهرستان، استان و شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای)، ۲- برخی دیگر از این مستثنیات فقط عده‌ای از مشاغل و دارندگان بعضی مشاغل را در بر می‌گیرد مثل همه مستخدمان تابع قانون استخدام نیروی‌های مسلح شاهنشاهی، و دارندگان رتبه‌های قضائی و اعضای رسمی هیات علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات عالی علمی دولتی، مستخدمان مجلس شورای ملی و مجلس سنا، نخست وزیر، وزیران، معاونان نخست وزیر و معاونان وزیران، سفیران، استانداران مدیر عامل سازمان برنامه، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور و رئیس‌ان دفاتر نخست وزیر و وزیران ۲.

---

۱- کم‌تر روزی است که در روزنامه‌ها درباره مسائل استخدامی خبری نخوانیم و یا مسؤلان امر در این زمینه مصاحبه‌ای نکنند. نگاه کنید به مصاحبه آقای هوید نخست وزیر درباره کمیته‌ها و نارسایی‌های ق.ا.ک. در صفحه یک و چهار روزنامه اطلاعات مورخ ۲۹ اسفند ۲۵۳۵.

۲- ق.ا.ک. منسوخ، یعنی ق.ا.ک. مصوب ۱۳۰۱ هم که تا ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ اجراء می‌شد، همه مستخدمان دولت را در بر نمی‌گرفت و مستثنیات آن قانون کمتر از ق.ا.ک. ۱۳۴۵ نیست.

این استثنائات دلیل سیاسی و فنی دارد . مثلا " مستثنا شدن مستخدمان وزارت دربار شاهنشاهی ، قضات دادگستری به علت نظریه تفکیک قوا است که در اصل بیست و هفتم قانون اساسی ماعلام شده است . و یا این که چون وزیران مقامات سیاسی اند و ترتیب انتصاب و عزل آنان در قانون اساسی پیش بینی شده است پس وضع استخدامی شان نمی تواند در چهارچوب مقررات قانون استخدامی کشور مقید باشد . ولی مستثنا شدن شرکت های دولتی از شمول این قانون دلیل فنی دارد و به منظور دادن استقلال مالی و استخدامی به این شرکت ها است .

با این که دلایل سیاسی و فنی برای توجیه مستثنیات قانون استخدام کشوری کافی به نظر می رسد ولی باید بپذیریم که تعداد مستثنیات یاد شده بسیار است و این همه استثنا دور از عدالت استخدامی است . به ویژه اگر به یاد آوریم که نویسندگان این قانون مدعی بودند که با یکدست کردن تمام مقررات استخدامی بی عدالتی استخدامی را از میان برده اند <sup>۱</sup> .

با اندکی کوشش و زحمت به آسانی می شد که مقررات استخدامی همه مستخدمان را لاقلاً از جهت حقوق و مزایا و گرفتن پایه و بازنشستگی که از همه مسائل دیگر استخدامی مهم تر است یک نواخت کرد . یک نواخت کردن مقررات دشوار نیست و ملاحظات سیاسی و فنی نیز که در حال حاضر پایه این مستثنیات است در هر حال می تواند ملحوظ گردد . مثلاً همانطور که اکنون در مورد قضات ، چگونگی استخدام و ترفیع و رسیدگی به تخلفات آنان با مراجع قضائی است ولی از نظر بازنشستگی ، استفاده از بورس و یا شکایات مربوط به تضییع حقوق استخدامی شان تابع قانون استخدام کشوری اند ، درباره همه مستخدمان به آسانی می شد چنین روشی در پیش گرفت . به زبان دیگر ترتیب و شرایط استخدام ، ترفیع و دریافت حقوق مستخدمان همه وزارتخانه و مؤسسات دولتی و حتی شهرداری ها و سایر سازمان های محلی می توانست یک نواخت باشد .

شرایط ورود به خدمت : این شرایط در ماده ۱۴ ق . ا . ک . اعلام شده و چندین بار هم اصلاح گردیده است ، به شرح زیر است : ۱ - داشتن ۱۸ سال تمام و نداشتن بیش از چهل سال تمام ، ۲ - تابعیت ایران ، ۳ - انجام خدمت زیر پرچم و یا داشتن معافیت قانونی ، ۴ - نداشتن سابقه جزائی مؤثر ، ۵ - عدم محکومیت به فساد عقیده و معتاد نبودن به مواد مخدر ، ۶ - داشتن حداقل گواهی نامه دوره ابتدایی ۷ - داشتن توانایی انجام کاری که برای آن استخدام می شود . این شرایط به جز قسمت

۱ - نگاه کنید " ماهنامه سازمان امور اداری و استخدامی کشور " شماره اردیبهشت

اول بند ۶۵ روشن است. از نظر حقوقی مفهوم "عدم محکومیت به فساد عقیده" روشن نیست. چون محکوم کردن فقط در صلاحیت دادگاه است و هیچ دادگاهی نمی‌تواند کسی را به صرف داشتن عقیده‌وحتی عقیده فاسد محکوم کند. اصولاً چگونه می‌توان عقیده‌ای را که هنوز تظاهر خارجی ندارد به فاسد و یا غیر فاسد "محکوم کرد"؟ لذا تشخیص این که کسی به فساد عقیده محکوم شده است در عمل دشوار است، پس بهتر است که این شرط برداشته شود و یا این که دقیقاً تعریف شود تا دشواری‌هایی در موقع استخدام پیش نیاید. ولی شنیده می‌شود که از "عدم محکومیت به فساد عقیده" نباید استنباط حقوقی داشته باشیم بلکه ارزیابی‌ها غیر حقوقی در تشخیص این مفهوم دخالت دارد و نتیجه می‌گیرند که تنهادهای شرایط یاد شده در ماده ۱۴ ق.ا.ک. برای ورود به خدمات دولت و عمومی کافی نیست. پس باز هم بهتر است که این شرط حذف و یا این که دقیقاً و به روشنی تعریف شود تا شایعات مطبوع و یا نامطبوع پیرامون آن هم زدوده شود. لازم است یادآوری شود که شرط حداکثر سن یعنی چهار سال تمام برای کسانی است که نخستین بار وارد خدمت دولتی می‌شوند و رعایت شرط حداکثر سن برای کسانی که از خدمت دولت استعفا کرده‌اند دوباره وارد خدمت دولتی می‌شوند الزامی نیست. چنین کسانی با داشتن بیش از چهار سال هم می‌توانند مجدداً وارد خدمت شوند.

۱ - هیات وزیران در بیست و دوم آذر ۲۵۳۵ تصویبنامه‌ای گذراند که به موجب آن وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی از استخدام مجدد مستخدمان مستعفی منع شده‌اند دلیل این منع روشن است. اکنون به سبب اختلاف حقوق و مزایا میان وزارتخانه‌ها و موسسات مختلف دولتی مستخدمان دولت می‌کوشند که برای بالا بردن حقوق و مزایای شان به وزارتخانه و یا موسسه دولتی ای که در آنجا انتظار حقوق و مزایای بیش‌تری دارند منتقل شوند. ولی بر طبق تصمیم هیات وزیران که به صورت دستورالعمل در آذر ۲۵۳۵ از طرف نخست وزیر وقت به همه وزارتخانه و موسسات دولتی ابلاغ شد تقریباً از انتقال مستخدمان جلوگیری شده است. از این رو مستخدمانی که می‌خواستند از سازمانی به سازمانی دیگر منتقل شوند در برابر این منع به استعفاء متوسل می‌شده‌اند و پس از استعفاء برای ترمیم حقوق می‌خواهند که به خدمت وزارتخانه و موسسه دولتی مورد نظرشان در آیند. در نتیجه هیات وزیران تصویبنامه "منع مجدد مستخدمان مستعفی را در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی" به تصویب رسانیده است. ولی لازم به یادآوری است که اگر منع انتقال از یک وزارتخانه و موسسه دولتی به وزارتخانه و موسسه دولتی دیگر غیرقانونی نیست چون در ق.ا.ک. انتقال حق صریح مستخدم شناخته نشده است - در عوض منع استخدام مجدد مستخدمان مستعفی بر خلاف ق.ا.ک. است زیرا ماده ۶۷ این قانون به خدمت پذیرفتن مستخدم مستعفی را بدون مانع دانسته است. همچنین این تصویبنامه بر خلاف قانون اساسی است و مخل آزادی‌های همگانی افراد در جامعه است. در این صورت اگر مستخدم ذینفعی به دادگستری شکایت کند مسلماً قاضی می‌تواند با استناد به اصل هشتم و نهم متمم قانون اساسی که به وی حق داده است از اجرای آئین نامه و تصویبنامه‌های مخالف قوانین جلوگیری کند حکم به عدم اجرای تصویبنامه یاد شده در مورد شکایت دهد.

منطق بندش ماده ۱۴ ق ۱۰.ک. که مربوط به لزوم داشتن گواهی نامه دوره ابتدایی برای استخدام دولتی است در کشوری که هنوز بر طبق آمار رسمی شماره بی سوادان بالا است به دشواری قابل فهم است. البته می توان گفت که هدف اصلی این دستور تشویق و اجبار به با سواد شدن است که حداقل آن گواهی نامه دوره ابتدایی تشخیص داده شده است. ولی در این زمان که کشور با کمبود کارمند فنی روبرو است، نیاز به چنین سخت گیری نیست. چه بسیار مشاغلی که تنها خواندن و نوشتن برای اشتغال بدان بسنده است مثل رانندگی، دربانی، نامه رسانی و نظایر آن. پس بهتر است که شرط داشتن گواهی نامه به شرط توانایی خواندن و نوشتن تبدیل شود تا به این ترتیب عده ای از کسانی که صلاحیت کار کردن دارند به گناه نداشتن گواهی نامه دوره ابتدایی از استخدام محروم نشوند.

همه کسانی که دارای شرایط لازم ورود به استخدام دولتند باید با رعایت تشریفاتی یعنی با گذراندن "امتحان یا مسابقه ورودی" استخدام شوند. امتحان یا مسابقه ممکن است در تهران و یا مراکز استان با نظارت سازمان امور اداری و استخدامی کشور یا مستقیماً به وسیله این سازمان برگزار شود. بی گمان تمرکز تمام امور استخدامی در سازمان امور اداری و استخدامی کشور جریان کارها را کند و سنگین می کند، بهتر است که قسمتی از تشریفات استخدام را در اختیار وزارت خانه ها و سازمان های دولتی خارج از تهران گذاشت. بررسی راکه در مورد تشریفات ورود به خدمت به ذهن می رسد مسئله منع کردن یک داوطلب فرضی در امتحان یا مسابقه ورودی است که همه شرایط ورود به خدمت را هم دارد. در این صورت چنین کسی به کجا باید شکایت کند؟ ق ۱۰.ک. مرجعی پیش بینی نکرده است. بهتر بود همان مرجعی که به شکایات استخدامی مستخدمان رسمی رسیدگی می کند به این شکایت هم رسیدگی کند، زیرا چنین داوطلبی یک مستخدم رسمی بالقوه است. حال که در این مورد مرجعی پیش بینی نشده است می توان به دادگستری که مرجع عمومی تظلمات است شکایت کرد.

دوره آزمایشی: داوطلب ورود به استخدام رسمی با داشتن شرایط لازم و پذیرفته شدن در مسابقه ورودی یا امتحان و پیش از آن که حکم انتصاب رسمی وی صادر شود یک دوره آزمایشی را می گذراند. مدت دوره آزمایشی حداقل دو سال است. اداره می تواند هر وقت اراده کند و بدون هیچ گونه دلیل خاص به خدمت مستخدم آزمایشی پایان دهد. در این صورت مدت دو سال برای دوره آزمایشی دراز است. بهتر است این مدت دو سال کوتاه تر

۱- س. ۱.۱.۱.ک. امتحان یا مسابقه را فقط برای اجرای مرحله دوم ق ۱۰.ک. در شرایطی در اختیار استان ها گذاشته است.

نود . مدت یک سال کافی است .<sup>۱</sup>

به‌مستخدم آزمایشی که به‌خدمتش پایان داده می‌شود کسور بازنشستگی که از حقوق و فوق‌العاده و مزایای وی کم کرده‌اند بازپرداخت نمی‌شود . یک‌مستخدم آزمایشی که اداره به خدمتش در دوره آزمایشی پایان داده بود به " هیئت رسیدگی شکایات استخدامی " ۲ برای پس‌گرفتن کسور بازنشستگی‌اش شکایت می‌کند . ولی " هیئت رسیدگی بشکایات استخدامی " به این دلیل که ق ۱۰ ک . فقط به استرداد کسور بازنشستگی مستخدمان مستعفی اشاره کرده است ، شکایت‌مستخدم آزمایشی را رد کرد<sup>۳</sup> و در این بحث نمی‌شویم که استدلال " هیئت رسیدگی بشکایات استخدامی " ضعیف است و حتی با سکوت ق ۱۰ ک . می‌توان کسور بازنشستگی پرداختی به وسیله‌مستخدم آزمایشی را به‌وی بازگردانید . چون این کسور حق‌وی است و از حقوق او کسر شده است . با این حال این سکوت نقص ق ۱۰ ک . است و خوب است که به روشنی در ق ۱۰ ک . اعلام شود که در صورت پایان دادن به‌خدمت‌مستخدم آزمایشی کسور بازنشستگی که از حقوق و مزایای وی کم شده است به او بازگردانده شود .

طبقه بندی مشاغل : داوطلب ورود به‌استخدام رسمی دولت پس از گذراندن دوره آزمایشی و دریافت حکم انتصاب رسمی دارای یک پست ثابت سازمانی می‌شود و در یکی از گروه‌های دوازده‌گانه استخدامی قرار می‌گیرد و در این گروه دارای پایه‌ای است و بر اساس این پایه در گروه مربوط حقوق و مزایایی به‌وی تعلق می‌گیرد . پست ثابت سازمانی که مستخدم دارند آن می‌شود جزئی است از یک شغل که این شغل جزئی است از یک طبقه از رشته‌شغل‌های گوناگون و مجموع رشته شغل‌های گوناگون در هفت رشته شغل گرد آمده است ، یک یا چند طبقه شغلی که از نظر نوع کار نزدیک به یکدیگرند تشکیل رشته می‌دهند و طبقه خود دارای درجه‌های گوناگون است و طبقه یک هر رشته پائین‌ترین شغل آن رشته حساب

---

۱ - مدت دوره آزمایشی در اغلب وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی مستثنا شده کم‌تر از دو سال است مثلاً در شرکت‌های دولتی و بانک‌ها حداکثر یک سال و در وزارت امور خارجه هم یک سال است .

۲ - پیش از اصلاحات ق ۱۰ ک . ، مصوب ۲۸ اسفند ۱۳۵۳ . " هیئت رسیدگی بشکایات استخدامی " ، شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور " نامیده می‌شد .

۳ - نقل از مجموعه رویه‌قضائی تالیف غلامحسین آدرنگ تهران سازمان انتشارات بامداد پرونده شماره ۵۲۲/۴۹ ص ۱۷۵ .

۴ - هر شغل از چند پست سازمانی تشکیل می‌شود . مثل : شغل کتابداری ، ماشین نویسی ، آموزگاری که خود چندین پست را در بر می‌گیرد .

می شود. این ترکیب را " طبقه بندی مشاغل " می گویند <sup>۱</sup>.

مستخدماً در آغاز استخدام بر حسب تحصیلات و تجربه شغلی اش - خواه این تجربه شغلی را در سازمان های دولتی به دست آورده باشد و یا خارج از سازمان های دولتی <sup>۲</sup> - در یکی از گروه های دوازده گانه جای می گیرد. داوطلبانی که در آغاز استخدام هیچ گونه تجربه شغلی ندارند فقط بر اساس مدرک تحصیلی شان تا گروه هشت می توانند قرار گیرند. همچنین مستخدمانی که در موقع وضع ق.ا.ک. ( ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ ) در استخدام دولت بودند و یا پس از وضع این قانون تا تصویب طرح " طبقه بندی مشاغل " به استخدام دولت در آمدند باید بر اساس آئین نامه اجرائی طرح طبقه بندی مشاغل در یکی از گروه های دوازده گانه قرار گیرند. مثلاً تکنسین رادیولوژی " طبقه یک در گروه پنج و " محقق " طبقه هفت در گروه دوازده قرار می گیرد. به طبقه بندی مشاغل انتقادهای جدی وارد است <sup>۱</sup> - طبقه بندی مشاغل کار بسیار دشواری است. با این که چندین سال برای تنظیم آن کوشیدند هنوز نتیجه کار چندان رضایت بخش نیست. کار دشواری است برای این که به سختی می توان شغل های مختلف را با هم برابر کرد. اگر طبقه بندی خوب و دقیق باشد از تبعیض اداری و استخدامی کاسته خواهد شد و گرنه بر مشکلات افزوده می شود. اکنون شماره مستخدمان دولت بیش از پانصد هزار نفر است که باید در گروه های دوازده گانه طبقه بندی شوند. از این عده شاید در حدود بیست هزار نفر بتوانند در گروه دوازده قرار گیرند مثل خزانه دار کل کشور، مدیران کل و محققان علمی و متخصصان فنی، بقیه که در حدود چهارصد و هشتاد هزار نفر می شوند باید در یازده گروه دیگر جای گیرند یعنی در حدود چهل و پنج هزار نفر در هر یک از گروه ها. اصل بر این است که تمام مستخدمانی که در یک گروه قرار گرفته اند

---

۱ - هفت رسته شغل بدین شرح است: الف - رسته مشاغل آموزشی و فرهنگی مشتمل بر ۴۷ رسته شغل. ب - رسته مشاغل اداری و مالی مشتمل ۵۱ رسته، ج - رسته مشاغل اجتماعی مشتمل ۷۹ رسته، د - رسته مشاغل بهداشتی و درمانی مشتمل ۳۱ رسته، ه - رسته مشاغل خدماتی مشتمل ۶۷ رسته، و - رسته مشاغل کشاورزی مشتمل ۲۶ رسته، ز - رسته مشاغل مهندسی و فنی مشتمل ۸۴ رسته.

مجموعه ای در سه جلد به نام " طرح طبقه بندی و ارزشیابی مشاغل وزارتخانه ها و موسسات مشمول قانون استخدام کشوری " س.ا.ا.ا.ک. تهیه کرده است و در اختیار وزارتخانه ها و موسسات دولتی گذاشته است. متأسفانه این مجموعه در اختیار همگان نیست بهتر است که این مجموعه چاپ و در اختیار عموم گذاشته شود.

۲ - منظور این است که حتی کسانی که هیچ گونه سابقه کار در سازمان های دولتی و عمومی ندارند در صورت داشتن تجربه کار در بخش خصوصی و یا حتی خارج از کشور و با داشتن مدارک تحصیلی لازم بتوانند در آغاز استخدام در گروه های بالای استخدامی، مثلاً " مستقیماً " در گروه ۱۱ یا ۱۲ قرار گیرند.

از هر حیث برابرند و ارزش کار و مسئولیت آنان یکی است و امکان رفتن آنان به گروه بالاتر یکسان است. ولی حقیقت این است که در عمل چنین نیست، ۲- مستخدمان طبقه بندی شده در هر گروه در مدت سی سال خدمت بر اساس خدمت و تجربه می توانند تا سه گروه بالاتر روند. می توان پرسید چگونه ممکن است هر ۷ تا ۸ سال در حدود چهل و پنج هزار نفر - هر سال شماره شان بیشتر می شود - که از نظر طبقه بندی مشاغل دارای شرایط مساوی اند به گروه بالاتر روند و برای آنان پست سازمانی خالی در گروه بالاتر پیدا کرد؟ بی گمان در عمل فقط عده کمی خواهند توانست به گروه بالاتر روند و عده بیشتری در همان گروه خواهند ماند. همه مستخدمانی که نتوانسته اند به طور عادی به گروه بالاتری روند به راه های غیر عادی متوسل خواهند شد و خواه ناخواه تبعیض ها و بی عدالتی های پیش خواهد آمد.

برای این که چنین وضع ناروایی پیش نیاید بهتر است که بالا رفتن از یک گروه به گروه دیگر بر اساس زمان و خدمت باشد. مثلاً "تمام مستخدمانی که مدرک کمتر از دیپلم کامل متوسطه دارند تا گروه شش، دارندگان دیپلم متوسطه و فوق دیپلم تا گروه هفت، دارندگان مدرک لیسانس تا گروه ده و دارندگان مدرک مهندسی، فوق لیسانس و دکتری بتوانند تا گروه دوازده بالا روند، ۳- ضابطه تجربه هم در آئین نامه طبقه بندی مشاغل چندان عادلانه و دقیق نیست. مثلاً "قسمتی از سال های خدمت مستخدم به عنوان "غیر مرتبط" یا "غیر مفید" نیم می شود و این نصف شدن برای سال های خدمت پیش از اجرای مرحله دوم عادلانه نیست. چون پیش از وضع آئین نامه طبقه بندی مشاغل انتقال از رشته آموزشی به رشته اداری به میل مستخدم صورت نمی گرفت و نه اداره و نه مستخدم نمی توانستند گمان برند که ضوابط فعلی وضع می شده است. بهتر است ضابطه تجربه مرتبط و مفید لااقل برای مستخدمانی که در موقع ق.ا.ک. در خدمت دولت بودند برداشته شود. در هر حال شک نیست که آنچه درباره نارسائی "طبقه بندی مشاغل" بیان شد نمونه هایی است و در عمل مشکلات دیگری هم پیدا خواهد شد.

پایه: بر طبق ماده ۳۵ ق.ا.ک. برای هر دو سال خدمت و در صورت رضایت بخش بودن خدمت مستخدم، اداره می تواند به وی یک پایه دهد. به زبان دیگر شرط دو سال ماندن در یک پایه به تنهایی کافی نیست و اداره باید از خدمت مستخدم رضایت داشته باشد. ضابطه گذشتن دو سال روشن است ولی ضابطه رضایت از خدمت مستخدم چندان روشن نیست. در تاریخ ۲۰ بهمن ۲۵۳۵ هیات وزیران آئین نامه ای برای تشخیص رضایت



بخش بودن<sup>۱</sup> خدمات مستخدم وضع کرده است. در این آئین نامه ضوابط ذهنی بیشتر از ضوابط عینی است و این خطر همیشه هست که ملاحظات غیر از خدمت در پایه دادن به مستخدم دخالت کند و بی گمان بد است. نباید فراموش کنیم که اگر ضوابط دقیقی در پایه دادن به مستخدم و پیشرفت اداری وی وجود نداشته باشد چالپوسی و کرنش گسترش خواهد یافت و روابط جانشین ضوابط خواهد گردید و مستخدمان تبدیل به موجوداتی بی شخصیت خواهند گردید و از کار کردن دلسرد خواهند شد و این نه برای اداره مفید است و نه برای کشور رضایت بخش خواهد بود. ولی این امکان هست که در این مورد میان منافع اداره و منافع مستخدم آشتی برقرار کرد. به این معنی که اداره فقط حق داشته باشد - آن هم با رعایت دقیق ضوابط - حداکثر تا شش ماه به دلیل رضایت بخش نبودن خدمت از دادن پایه خودداری کند و نه بیش از این مدت.

می دانیم در عمل کم پیش می آید که رئیس ان اداری هر دو سال یکبار برای مستخدمان زیر نظر خود پیشنهاد پایه نکنند و اغلب مستخدمان هر دو سال یک پایه می گیرند چون رئیس ان اداری هم می دانند که با یک پایه که به مستخدم می دهند فقط مبلغ ناچیزی به حقوق وی افزوده می شود و کم تر رئیس، حتی رئیس تنگ نظر حاضرند که مستخدمان اداره شان از گرفتن این مبلغ ناچیز محروم بمانند. یاد آوری می شود که مستخدمان در بعضی شرایط می توانند که در مدت کم تر از دو سال هم پایه بگیرند. شاید بهترین راه حل در مورد پایه این باشد که رابطه میان پایه و حقوق برداشته شود. به زبان دیگر هر مستخدمی پس از یک سال توقف در شغلش حق داشته باشد که اضافه حقوقی متناسب با بالا رفتن هزینه زندگی در یافت کند و گرفتن یا نگرفتن پایه در افزایش حقوق وی بی تأثیر باشد. زیرا منطقی این است که هر فردی که کار می کند متوقع باشد که وضع زندگی اش در مدت یک سال بهبود یابد نه این که با بالا رفتن هزینه زندگی بدتر شود و پایه برای دادن پست و یا مسئولیت های اداری دیگر در نظر گرفته شود. به این ترتیب بزرگترین ناراحتی مستخدم از نگرفتن پایه محروم شدن وی از اضافه حقوق است بر طرف خواهد شد.

حالات استخدای: مستخدم از وقتی که وارد خدمت می شود تا وقتی که بازنشسته می شود در وضع های گوناگون استخدای قرار می گیرد که در بندهای "الف" تا "ش" ماده ۱۲۴ ق.ا.ک. اعلام شده است. بدین شرح: حالت اشتغال، حالت مرخصی، حالت معذوریت

---

۱ - نام دقیق این آئین نامه " آئین نامه سنجش شایستگی و استعداد مستخدمین رسمی " است.

حالت بازنشنگی، حالت از کار افتادگی، حالت تعلیق، حالت انفصال موقت، حالت انفصال دایم، حالت استعفا، حالت غیبت موجه، حالت اخراج و حالت برکناری از خدمت. در مورد حالت اشتغال تنها مطلبی را که باید اشاره کنیم مربوط به انتقال مستخدم است. برای انتقال مستخدم حالت مستقلی در ق.ا.ک. شناخته نشده است و در واقع این حالت جزء حالت اشتغال شناخته شده است. ولی انتقال از یک وزارتخانه و موسسه دولتی به وزارتخانه و موسسه دولتی و یا غیر مشمول حق صریح شناخته نشده است و با تصمیم مورخ ۲۵ آذر ۱۳۵۳ هیات وزیران انتقال مستخدم دشوارتر شده است<sup>۱</sup>. منطق این تصمیم تنها برای جلوگیری از فرار مستخدم است که به امید دریافت حقوق و مزایای بیشتر می خواهد به وزارتخانه و موسسه دولتی دیگری منتقل شود و این تصمیم خود خلاف منطق است. خلاف منطق زیرا اگر دولت در وزارتخانه و موسسه دولتی برای کار مشابه حقوق و مزایای بیشتری پرداخت می کند - که این خود خلاف عدالت است - نباید مانع انتقال مستخدمان گردد.

در این بررسی فقط از حالت هایی نام می بریم که نیاز به اصلاح دارد.

حالت آماده به خدمت: وضع مستخدمی که به علتی از علل در حالت اشتغال نیست و

آماده است که خدمتی به وی ارجاع شود. سیزده نوع آماده به خدمت در ق.ا.ک. پیش بینی شده است. به زبان دیگر حالت آماده به خدمت نتیجه وضع و حالت های دیگر قانونی است. مثلاً اگر مستخدمی «به مأموریت رود و پس از پایان مأموریت پست ثابت سازمانی برای وی موجود نباشد به حالت آماده به خدمت در می آید مستخدم آماده به خدمت در شش ماه اول تمام اصل حقوقش را دریافت و پس از آن تا پایان دوره آمادگی به خدمت، نصف اصل حقوقش را می گیرد. حقیقت این است که فکر اصلی که هادی حالت آمادگی به خدمت است نوعی مجازات و در همین حال تهدید به مجازات است. به زبان دیگر قانون گذار به مستخدم از پیش یادآوری می کند اگر به مأموریت بروی و یا از مرخصی بدون حقوق استفاده کنی ممکن است در حالت آماده به خدمت قرار گیری و به مدت نامحدود که ممکن است تا بازنشنگی هم ادامه یابد - فقط از نصف حقوق پایه مربوط استفاده کنی. مفهوم مخالف این تهدید این است که مستخدم از مرخصی بدون حقوق استفاده نکند و یا به مأموریت نرود. حال اگر از نظر منطق اداره این تهدید قابل فهم است، پاره ای از موارد آمادگی به خدمت که بکلی مستقل از اراده مستخدم است قابل فهم و منطقی به نظر نمی رسد و صرفاً جنبه مجازات دارد. مثل آماده به خدمت شدن به علت حذف پست سازمانی از طرف وزارتخانه یا موسسه دولتی مربوط و یا برکنار شدن مستخدم از سوی وزیر و یا رئیس موسسه دولتی مربوط. در این دو مثال اخیر

۱ - نگاه کنید به زیر نویس صفحه ۳۷ این مقاله

مستخدم بدون این که کاری کرده باشد در حالت آماده به خدمت قرار گرفته است و این صرفاً مجازات است. به ویژه در مورد آماده به خدمت شدن به علت برکناری از خدمت " که خود یکی از مجازات های اداری است. یکی از موارد آماده به خدمت شدن که صرفاً جنبه مجازات دارد، موردی است که در تبصره ۵ ماده ۵۹ ق.ا.ک. پیش بینی شده است. بر طبق دستور این تبصره وزیران و رؤسایان موسسات دولتی می توانند مستخدمانی را که با کیفر خواست دادستان اداری در دادگاه اداری تحت تعقیب قرار می گیرند در حالت آماده به خدمت قرار دهند. چنین تصمیمی واقعا " شدید است زیرا قرار دادن مستخدم در حالت آماده به خدمت که به عنوان تخلف که حداکثر مجازات آن کسر حقوق و فوق العاده های ماهانه به میزان یک سوم از یک ماه تا سه ماه است و در دادگاه اداری تحت تعقیب قرار گرفته است ناروا و تصمیم نادرست و ستمگرانه ای است. به ویژه آن که احتمالاً " ممکن است که مستخدم تبرئه شود. راست است که قسمت اخیر تبصره یاد شده اعلام می دارد. " مستخدمی که از اتهام منتسب براثت حاصل نماید در پست های ثابت سازمانی وزارتخانه یا موسسه متبوع بکار گمارده خواهد شد " ولی هیچ تضمینی نیست که زمان آماده به خدمت به درازا نکشد و قانون تکلیف این مدتی را که مستخدم از گرفتن نصف حقوق و تمام فوق العاده و مزایا محروم بوده معین نکرده است. آماده به خدمت در قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ هم وجود داشت و انتظار خدمت نامیده می شد که وزیران می توانستند به استناد به " بنا به مقتضیات اداری " هر مستخدمی را که می خواستند منتظر خدمت کنند. با توجه به این نکته که در قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱ در هر حال تعداد مستخدمان منتظر خدمت نمی بایست از پنج درصد کل مستخدمان وزارتخانه مربوط بیش تر شود. در حالی که چنین محدودیتی از این نظر در ق.ا.ک. حاضر پیش بینی نشده است. بهتر است که حالت آمادگی به خدمت منحصر به موارد محدودی شود و در سایر موارد به دادن پست در گروه پایین تر اکتفا شود. در غیر این صورت در سازمان های اداری آن هم در شرایطی که کشور با کمبود نیروی انسانی روبرو است - کسانی خواهیم داشت که نصف حقوق شان را که در هر حال از مهر سال ۲۵۳۶ شاهنشاهی از حداقل پایه یک گروه یک ( ۸۰۰ ) تومان کم تر نخواهد بود می گیرند و هیچ کاری هم انجام نمی دهند.

حالت اخراج : در این جا هدف این نیست که چر او به چه دلیل مستخدمی را از اداره اخراج می کنند<sup>۱</sup> ولی بحث بر سر این است به چه مجوز قانونی و به چه دلیل منطقی مستخدمانی که از اداره اخراج می شوند از دریافت کسور بازنشستگی که پس انداز خود مستخدم

۱ - در این باره در بحث از غیبت غیر موجه و مجازات های اداری اشاره شده است. ( نگاه کنید به صفحات ۱۲ و ۲۴ این مقاله )

است محروم می شوند. محروم کردن آنان از دریافت این کسور مجازات تازه‌ای است که در قانون هم به صراحت پیش‌بینی نشده است. ولی مستخدمانی که اخراج می شوند اگر به سن پنجاه و پنج سالگی رسیده باشند حق دارند که از نصف حقوق بازنشستگی که بدانان تعلق می‌گیرد استفاده کنند. این تصمیم قانون گذار هم غیر منطقی است اگر هدف این است که به مستخدمان اخراجی بیش از پنجاه و پنج سال کمک شود چرا فقط نصف حقوق بازنشستگی به آنان پرداخت می‌شود و نه همه این مبلغ، این مورد هم باید اصلاح شود و همه حقوق بازنشستگی به این مستخدمان پرداخت شود.

حالت مأموریت : در ق.ا.ک. به طور روشن و دقیق معلوم نشده است که آیا مأموریت حق مستخدم است و یا این که تکلیفی است که اداره به مستخدمان خود تحمیل می‌کند بدون تردید در بسیاری از موارد مأموریت مطبوع است و سود معنوی و به ویژه مادی برای مستخدم در بر دارد. اگر در قانون حق یا تکلیف بودن آن روشن نشود فقط کسان مورد محبت مقامات رئیس اداری خواهند توانست که از آن استفاده کنند. با این که مقررات مربوط به حالت مأموریت چندین بار اصلاح شده است، ابهام مربوط به حق و یا تکلیف بودن این حالت به همان صورت نخستین باقی مانده است و به نظر می‌رسد که چنین ابهامی از طرف نویسندگان ق.ا.ک. عمدی باشد. مسلماً "بہتر است که حق و یا تکلیف بودن این حالت روشن شود تا از بدگمانی‌هایی که این سکوت در پیرامون این حالت استخدای ایجاد کرده است کاسته شود."

برای مسائل مربوط به مدت مأموریت با حفظ پست سازمانی در سازمان مطبوع یا بدون آن و حقوق و مزایای مربوطه مأموریت مقررات پیچیده‌ای در ق.ا.ک. وضع شده است. مثلاً "اگر مأموریت از وزارتخانه و یا موسسه دولتی مشمول به وزارتخانه و موسسه دولتی غیر مشمول و یا به خارج از کشور... باشد، نحوه پرداخت و حقوق و مزایا فرق کند. به سستی این همه پیچیدگی و گوناگونی مقررات برای تمام اشکال مأموریت قابل توجیه است، به آسانی امکان دارد که این مقررات را یکسان کرد."

حالت غیبت موجه : ماده ۶۵ ق.ا.ک. در این باره اعلام می‌دارد : "در

---

۱ - از دیاد تبریم که پاره‌ای از مأموریت‌ها به اداره تحمیل می‌شود و اداره نمی‌تواند با آن مخالفت کند. مثلاً "یک مستخدم رسمی که از طرف انجمن شهر به مقام شهردار انتخاب شده است اداره مکلف است مادامی که مستخدم در این مقام خدمت می‌کند وی را در حالت مأموریت قرار دهد. همچنین در مورد مستخدمانی که به مقام وزارت می‌رسند و یا به نمایندگی مجلسین انتخاب می‌شوند و یا دوره‌های آموزش یا کارآموزی را می‌گذرانند مأموریت به اداره تحمیل می‌شود."

صورتیکه مستخدم رسمی مدت دو ماه بدون اطلاع و عذر موجه در محل خدمت خود حاضر نشود از تاریخ ترک خدمت از خدمت وزارتخانه و یا موسسه دولتی اخراج میشود مگر آنکه مشمول مواد ۷۴ یا ۷۵ این قانون باشد که در آنصورت بازنشسته خواهد شد .

مواد ۷۴ و ۷۵ ک.ا. مربوط به شرایط بازنشسته شدن مستخدم رسمی است . تبصره همین ماده اعلام می دارد در صورتی که مستخدم به این تصمیم معترض باشد می تواند به دادگاه اداری شکایت کند و اگر رای دادگاه اداری علیه مستخدم باشد می تواند از این تصمیم تقاضای تجدیدنظر کند و رای دادگاه تجدیدنظر اداری در این باره قطعی است . به این ماده ایراد عمدی وارد است . می دانیم که دادگاه اداری که در واقع مرجع انتظامی است و نه دادگاه<sup>۱</sup> و به شکایت اداره علیه مستخدم رسیدگی می کند و مرجع رسیدگی به شکایت مستخدم علیه اداره نیست . حال اگر مستخدمی به راستی به دلایل موجه بیش از دو ماه غیبت داشت و اداره موجه بودن این غیبت را نپذیرفت چگونه می توان اطمینان داشت دادگاه اداری که خود در واقع به نحوی مدعی است ، عادلانه و بی طرفانه تصمیم بگیرد ؟ بهتر است که مرجع رسیدگی به این شکایت از دادگاه اداری گرفته شده و به " هیئت رسیدگی به شکایات استخدامی " سپرده شود . نکته دیگری که درباره این حالت باید خاطر نشان ساخت مربوط به نام این حالت است . همه بحث قانون از غیبت غیر موجه است ولی معلوم نیست چرا نام این حالت تبدیل به حالت غیبت موجه شده است .

حالت بازنشستگی : سه نکته در مورد این حالت قابل یادآوری است : ۱ - حقوق بازنشستگی . میزان حقوق بازنشستگی بر اساس اصل حقوق مستخدم رسمی تعیین می شود ، در صورتی که از تمام حقوق و تقریباً "از همه" فوق العاده و مزایایی که مستخدم دریافت می کند به میزان  $\frac{۸}{۵}$  درصد کسور بازنشستگی کم می شود . فرض کنیم که کل حقوق و مزایای که مستخدم دریافت می دارد مبلغ پنجاه هزار ریال باشد . اگر مبلغ بیست هزار ریال اصل<sup>۳</sup> حقوق وی و مبلغ سی هزار ریال حقوق و مزایایش باشد حقوق بازنشستگی فقط بر اساس حقوق ثابت یعنی بیست هزار ریال تعیین می شود و مبلغ سی هزار ریال در محاسبه حقوق بازنشستگی در نظر گرفته نمی شود . به زبان دیگر حداکثر حقوق بازنشستگی که به مستخدم مورد مثال

۱ - نگاه کنید به صفحه ۵۷ مقاله حاضر

۲ - برطبق تبصره ۱۰۰ ق.ا.ک. از فوق العاده بدی آب و هوا فوق العاده محرومیت از تسهیلات زندگی ، فوق العاده محل خدمت ، فوق العاده اشتغال خارج از مرکز و از فوق العاده اشتغال خارج از مرکز کسور بازنشستگی کم نمی شود .

۳ - منظور از اصل حقوق ، متوسط حقوق است زیرا حقوق بازنشستگی بر اساس متوسط حقوق تعیین می شود و متوسط حقوق یعنی میانگین سه سال آخر حقوق مستخدم پیش از بازنشستگی .

تعلق می‌گیرد بیست هزار ریال خواهد بود بدون شک عادلانه نیست که از فوق‌العاده و مزایای مستخدم کسور برداشته شود ولی در موقع بازنشستگی به حساب نیاید. یا گرفتن این کسور باید از میان برداشته شود و یا این که در موقع تعیین حقوق بازنشستگی تمام "متوسط حقوق و فوق‌العاده و مزایا" پایه احتساب قرار گیرد.

واقعا " غیر منصفانه است مستخدمان دولت راکه یک عمر به کشور خدمت کرده‌اند و در این راه پیر شده‌اند ، و در زمان پیری نیازمندی‌های زندگی‌شان هم کم تر نشده است به این ترتیب به " افتخار بازنشستگی شان " نایل کرد . نکته دیگری که در مورد بازنشستگی باید خاطر نشان ساخت مربوط به تبصره<sup>۱</sup> ماده<sup>۲</sup> ۷۴ ق.ا.ک. است این تبصره به وزارتخانه‌ها موسسات دولتی ، شرکت‌های دولتی ، شهرداری‌ها و موسسات وابسته به آن ، سازمان‌هایی که جنبه محلی دارند و انجمن‌های بهداری اجازه داده است که مستخدمان رسمی شان را با داشتن بیست سال خدمت و با تأیید هیأتی و تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور بازنشسته کنند . به مدت خدمت این مستخدمان برای احتساب حقوق بازنشستگی ده سال و بدون پرداخت کسور بازنشستگی افزوده می‌شود و آخرین حقوق این مستخدمان مبنای احتساب حقوق بازنشستگی آنان قرار می‌گیرد . مفهوم این تبصره به طور روشن این است که اداره می‌خواهد مستخدمانی راکه از کارشان راضی نیست و زاید تشخیص می‌دهد با باز نشسته کردن ، آنان را از اداره بیرون کند و در ازاء کم کاری اینان حداکثر ده سال پاداش می‌دهد . فراموش نکنیم که تبصره<sup>۱</sup> ماده<sup>۲</sup> ۷۴ ق.ا.ک. پیش از اصلاح در تاریخ ۲۷ اسفند ۱۳۵۳ به مستخدمان اجازه داده بود که با داشتن بیست سال سابقه خدمت تقاضای بازنشستگی کنند و در نتیجه کم نبودند مستخدمانی که خود را باز نشسته می‌کردند و در بخش خصوصی به کار مشغول می‌شدند . اکنون با این که اختیار بازنشسته کردن با اداره است کم نیستند مستخدمانی که به یاری آشنایان و دوستانی که در اداره دارند خود را بازنشسته می‌کنند تا بتوانند با داشتن حقوق بازنشستگی بکار دیگری اشتغال ورزند . ولی آن چه مسلم است در وقتی که واضعان ق.ا.ک. پرداخت حقوق بازنشستگی سخت‌گیری می‌کنند و فوق‌العاده و مزایای مستخدم راکه از آن کسور کم شده است در موقع بازنشستگی مستخدم به حساب نمی‌آورند ، روانیست که عده دیگری را ده سال زودتر از موعد عادی بازنشسته کرده و سوابق خدمتشان را سی سال به حساب آورند . عادلانه این است که مستخدم پس از سی سال خدمت در زمان بازنشستگی حقوقی دریافت کند که حداقل برابر با هشتاد و پنج درصد آخرین حقوق و مزایای دوره فعالیتش باشد<sup>۱</sup> . مسئله مهم دیگری راکه تورم است باید در مورد حقوق باز-

۱ - در اغلب کشورها بعضی فوق‌العاده‌ها و مزایا خاص زمان اشتغال مستخدم است

نشستگی همیشه به یاد داشته باشیم . هشتاد و پنج درصد آخرین حقوق و مزایای مستخدم وقتی معنی دار است که این پول توانائی خریدش را هر سال و حتی هر ماه از دست ندهد . راه حل این است که حقوق بازنشستگی مثل حقوق دوران اشتغال با بالا رفتن قیمت ها به همان نسبت افزایش یابد . در غیر این صورت بازنشستگان یعنی آنانی که پس از یک عمر کار کردن باید بر پایه کار گذشته شان زندگی کنند با فقر و ناداری روبرو خواهند شد که دردناک است . نباید فراموش کنیم که یکی از مشکلات بزرگ اجتماعی حاضر جامعه ما همین مسئله بازنشستگی است . مستخدمان به این علت که نگران آینده و روزهای پیری اند و آگاهند که حقوق بازنشستگی شان برای تامین زندگی روزهای پیری کافی نیست ناچارند پیش از بازنشسته شدن در چند جا کار کنند تا اندوخته اند برای دوران پیری داشته باشند . چنین وضعی بازار کار را برای جوانان و جویندگان کار تنگ می سازد و تضاد میان نسل ها را زیاد می کند . از نظر جوانان سالمندان به صورت افراد پول دوست و حریص جلوه می کنند و از نظر سالمندان جوانان موجودات خطرناکی اند که هر آن آماده اند کار و موقعیتشان را اشغال کنند . در حالی که هر دو گروه تنگ نظرانه و نادرست به مسئله می نگرند . پیران امروز جوانان دیروزاند و جوانان امروز پیران فردا ، اگر صندوق بازنشستگی ضرر می دهد و دولت ناچار است که هر سال از بودجه کشوری بدان کمک کند ، مستخدم بی گناه است و مقصر دولت است که نتوانسته است از کشوری که از حقوق مستخدم کم می کند درست بهره برداری کند . می دانیم که اغلب بانکها حساب پس انداز ثابت ( بازنشستگی عمومی ) دارند که با دریافت مبلغ کم برای مردم حساب بازنشستگی باز می کنند و تا سی سال هم به صاحب حساب هر ماه مبلغی پرداخت می کنند . مثلاً " اگر کسی هر ماه مبلغ هزار ریال به مدت بیست سال به بانک بپردازد ، حق دارد که هر ماه مبلغ ۲۷۶۳ ریال به مدت سی سال دریافت دارد <sup>۱</sup> . دولت هم می تواند چنین رفتار کند . یعنی برای مستخدمان حقوق بازنشستگی شایسته ای بر اساس کشوری که می پردازند برقرار کند . در این صورت می تواند از آنان متوقع باشد که تمام وقت در خدمت کشور باشند و آنان هم با میل بازنشستگی را خواهند پذیرفت . با این وصف مسئله کلی تر

بقیه زیر نویس از صفحه قبل

و به مناسبت کار مستخدم به وی پرداخت می شود و در زمان بازنشستگی منبای احتساب حقوق بازنشستگی قرار نمی گیرد . مثل فوق العاده رفت و آمد . به این دلیل می توانیم بپذیریم که حداکثر پانزده درصد از آخرین حقوق و مزایای مستخدم کم شود نه بیشتر و تا وقتی که فوق العاده و مزایا در حساب حقوق بازنشستگی در نظر گرفته نمی شود باید آخرین حقوق مستخدم در زمان بازنشستگی پرداخت شود و نه این که متوسط حقوق منبای حقوق بازنشستگی قرار گیرد .

۱ - نگاه کنید به جدول محاسبه " حساب پس انداز ثابت ( بازنشستگی عمومی ) برای پرداخت ماهانه یک هزار ریال . انتشارات بانک ملی ایران . بی تاریخ .

دیگری را نباید فراموش کنیم و آن رابطه میان بازده کار و سرمایه است که حقوق بازنشستگی خود جزئی است از این کل . در این باره هنگام بررسی حقوق و مزایا نکات دیگری مطرح خواهد شد که بدان اشاره می کنیم .

در مورد حقوق بازنشستگی باید به نکته مهم دیگر اشاره کنیم و آن محروم شدن از دریافت حقوق بازنشستگی به علت محکومیت به محرومیت از حقوق اجتماعی است " بر طبق ماده ۹۳ ق.ا.ک. محکومیت به محرومیت از حقوق اجتماعی ممکن است مربوط به دوره بازنشستگی هم باشد . حقوق بازنشستگی بر اساس کسوری که مستخدم پرداخت می کند تأمین می شود واقعا " چگونه می توان محرومیت از حقوق بازنشستگی آن هم در وقتی که مستخدم در حالت بازنشستگی است توجیه کرد . شک نیست برای توجیه این دستور نمی توان به مبانی حقوقی توسل جست . به احتمال زیاد ملاحظات سیاسی در تصویب این ماده موثر بوده است و هدف این است که مستخدمان دولت حتی در دوران بازنشستگی مواظب اعمال و رفتارشان باشند تا از دریافت حقوق بازنشستگی محروم نشوند . نکته دیگری را که تبصره ماده ۶۴ ق.ا.ک. به یاد می آورد مربوط به چگونگی اعمال این تبصره درباره دارندگان رتبه های قضایی است . راست است که دارندگان رتبه های قضایی از نظر بازنشستگی مشمول قانون استخدام کشوری اند ولی آیا بازنشسته کردن قضات بر طبق دستور تبصره ماده ۷۴ مغایر با اصل استقلال قضات نیست ؟ و وسیله حربه ای نیست که قوه مجریه بتواند قضات " نامطلوب " را از مسند قضاوت دور کند ؟ با توجه به اصل استقلال قضات به نظر می رسد که اعمال تبصره ماده ۶۴ ق.ا.ک. درباره آنان و بدون رضایتشان خالی از اشکال نباشد و اگر از این تصمیم شکایت کنند به احتمال قوی " هیات رسیدگی به شکایات استخدامی " این تصمیم وزارتخانه را لغو خواهد کرد و اگر تایید کنند دیوان عالی کشور آن را نقض خواهد کرد <sup>۱</sup> .

حقوق و مزایای مستخدم : هر مستخدم دارای حقوق ثابتی است که به این مبلغ فوق العاده و مزایایی افزوده می شود . حقوق ثابت بر اساس جدول حقوق تعیین می شود که ماده ۳۲ ق.ا.ک. آن را معین کرده است . پایه حقوق صد است و ضریب جدول حقوق هفتاد . به این ترتیب اکنون ( شهریور ۲۵۳۶ ) مستخدمی که در پایه یک گروه یک قرار دارد هفت هزار ریال حقوق ثابت دریافت می دارد . این رقم از ضرب صد در هفتاد به دست می آید . همین مستخدم پس از دو سال خدمت که یک پایه می گیرد رقم صد به صد و شش تبدیل می شود و

---

۱ - چنان که در بالا اشاره شد ، قضات از نظر بازنشستگی مشمول مقررات ق.ا.ک. اندولی به شرط آن که به طریق عادی به سن بازنشستگی برسند و شرایط بازنشسته شدن را دارا گردند و دستور ماده ۷۴ نوعی بازنشسته کردن استثنایی است .



حقوق وی به هفت هزار و چهار صد و بیست ریال افزایش می یابد. این رقم هم از ضرب هفتاد در صد و شش به دست آمده است. با ضریب فعلی مستخدم پس از دو سال خدمت چهار صد و بیست ریال اضافه حقوق خواهد گرفت که برای هر سال دو بیست و ده ریال می شود. بالاترین رقم در جدول حقوق ۸۶۳، است که مربوط به پایه ۱۳ گروه ۱۲ است.

از ضرب ۸۶۳ در رقم ۷۰ رقم ۵۳۴۱ به دست می آید. چنان که می بینیم اختلاف میان پایین ترین حقوق و بالاترین حقوق ثابت در جدول به نسبت تقریباً "یک بر هشت است".  
ضریب جدول حقوق که هفتاد است در موقع تصویب ق.ا.ک. در تاریخ ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ چهل بود. به زبان دیگر حقوق ثابت مستخدمان در ده سال نزدیک به هشتاد درصد بالا رفته است.<sup>۲</sup> در حالی که در همین فاصله زمانی هزینه زندگی چندین برابر شده است.<sup>۳</sup> راست است که مستخدمان علاوه بر حقوق فوق العاده و مزایای دریافت می دارند و برای پاره ای از مستخدمان فوق العاده و مزایا رقم قابل ملاحظه ای را می نمایند که گاهی بیش از اصل حقوق است ولی حقوق و مزایای مستخدم که برای اکثریت مستخدمان دولت و همه حقوق بگیران تنها منبع درآمد اصلی آنها است هر اندازه هم که بالا باشد بدون در نظر گرفتن قدرت خریدش بی معنی است. به ویژه آن که اگر اقتصاد در وضع تورم باشد. اکنون ما در کشور با چنین وضعی

۱ - مبنای حقوق معاون وزارتخانه ۱۰۰۰، مبنای حقوق استاندار ، سفیر و معاون نخست وزیر ۱۱۰۰، مبنای حقوق وزیر ، مدیر عامل سازمان برنامه و دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور ۱۲۵۰ و مبنای حقوق نخست وزیر ۱۴۰۰ است.  
۲ - فراموش نکنیم که ضریب جدول حقوق بر طبق تصمیم تبصره<sup>۴</sup> قانون بودجه ۲۵۳۶ از هفتاد به هشتاد افزایش یافته است که "از آبان ۲۵۳۶ قابل پرداخت است در هر حال و با وجود این افزایش مسائل مربوط به حقوق که بدان اشاره کرده ایم و می کنیم به قوت خود باقی است. برای این که دید روشن تری از حقوق ها داشته باشیم. حقوق مستخدمان مشمول ق.ا.ک. را با حقوق مستخدمان بخش عمومی در کشور فرانسه مقایسه می کنیم. بر طبق آمار رسمی در کشور فرانسه در اول ژانویه ۱۹۷۷ حداقل حقوق ثابت ۱۷۵۴ و حداکثر ۱۵۹۲۹ فرانک بوده است. ( قیمت فرانک اکنون چهارده ریال پنجاه دینار است ). هر مستخدم علاوه بر حقوق ثابت برابر سه ماه تا هشت ماه از حقوقش را به نام فوق العاده و مزایا دریافت می دارد. ( نقل از مجله لویوآند le point شماره ۲۴۳ تاریخ ۱۶ مه ۱۹۷۷ ص ۸۲ تا ۹۰ ). یاد آوری می کنیم که هزینه زندگی در فرانسه از ایران گران تر نیست. آن چه مسلم است کرایه مسکن از ایران ارزان تر است.

۳ - مثلاً " بر طبق آمار بانک مرکزی در سال ۱۳۵۲ نسبت به سال ۱۳۵۱ ، ۱۰/۲ درصد و در سال ۱۳۵۳ نسبت به سال ۱۳۵۲ ، ۱۵/۵ درصد قیمت ها افزایش یافته اند. نقل از ص ۷۱ ، تراژنامه سال ۱۳۵۳ بانک مرکزی ، انتشارات بانک مرکزی ۱۳۵۴. از یاد نبریم که این آمار رسمی است و در عمل افزایش قیمت ها بیش از این میزان است. به ویژه برای پاره ای از قیمت ها " افزایش در ده سال اخیر تا هزار درصد بوده است " مثل اجاره خانه .

روبر و ایم و میان همه گروه‌های اجتماعی تنها حقوق بگیرانند که بیش از همه گروه‌های دیگر از تورم رنج می‌برند چون حقوق بگیران - اعم از حقوق بگیران بخش خصوصی و یا دولتی - کالایی جز کارشان ندارند و قیمت این کالا کمتر تابع قانون عرضه و تقاضا است و بیش‌تر از سوی دولت تعیین می‌شود و این امر در مورد مزد بگیران بخش عمومی صادق‌تر است - این کالا مثل کالاهای دیگر به‌ویژه برای کسانی که باید نیازمندی‌های روزانه خود و خانواده‌شان را تأمین کنند - احتکار شدنی نیست . این کالا در عین حال بسیار گران‌بها است زیرا بدون کار هیچ کالای دیگر قابل تولید و مصرف نیست . پس منطقی است که تمام کسانی که کار می‌کنند متوقع باشند با کارشان بتوانند حداقل زندگی قابل قبولی را در زمان معین و در یک جامعه معین برای خود و خانواده تحت تکفلشان تأمین کنند .

ولی اگر این آگاهی و احساس در افراد بیدار شود که میان کار و داشتن حداقل زندگی رابطه‌ای وجود ندارد در این صورت از کار کردن خواهند گریخت و راه‌هایی را خواهند جست که برای آنان "پولساز" باشد . زیرا با کمال تأسف در جامعه ما پول دارد جانشین بسیاری از ارزش‌های قابل تصور دیگری می‌شود و افراد برای به دست آوردن پول "بباز و بفروش" "دلال" "رباخوار" و ... شده‌اند . آنانی که توانایی و امکان چنین فعالیت‌هایی را ندارند و یا نمی‌خواهند به چنین کارهایی اشتغال ورزند از میزان و کیفیت کارشان خواهند کاست و این خود برای اجتماع زبان‌های مادی و معنوی در بر می‌دارد . در برابر چنین وضعی اغلب مستخدمان دولت برای تأمین زندگی شان ناچارند در چند جا کار کنند و در درجه اول از کمیت و کیفیت کار اداری شان خواهند کاست . از یاد نبریم که با توجه به این مشکلات تأمین زندگی است که هیات وزیران در تاریخ ۲۱ آذر ۱۳۵۲ درباره کار مستخدمان دولت در غیر ساعات اداری تصمیمی گرفت که به صورت بخشنامه‌ای در ۲۷ ماده و به شماره ۶۵۳۱۴ به امضاء وزیر مشاور و معاون نخست وزیر به همه وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی ابلاغ شده است . در این بخشنامه به طور کلی کار مستخدمان در بخش خصوصی پذیرفته شده است پاره‌ای از فعالیت‌ها در بخش خصوصی برای وزیران ، مدیران کل ، مدیران عامل شرکت‌ها و بانک‌های دولتی ، استانداران و شهرداران منع شده است . مستخدمان گروه‌های یک و دو رشته خدمات از شمول مقررات این بخشنامه مستثنا شده‌اند . یعنی برای این دو گروه از مستخدمان هیچ گونه محدودیتی برای کار کردن در بخش خصوصی در خارج از ساعات اداری وجود ندارد . تبصره یک و دو ماده ۴۳ ق.ا.ک. موارد دیگری را پیش‌بینی می‌کند که مستخدم در آن موارد می‌تواند در خارج از ساعات اداری ، در بخش عمومی و یا خصوصی کار کند . این تبصره و به‌ویژه بخشنامه یاد شده بهترین دلیل است که حقوق و فوق‌العاده مستخدم نمی‌تواند حداقل

زندگی را برای بیش‌تر مستخدمان تامین کند. <sup>۱</sup> و مستخدمان ناچارند دایما " در تلاش" معاش" باشند. شک نیست در چند جا کار کردن کیفیت‌کار را در همه جا پائین می‌آورد و برای مستخدم هم بسیار خسته‌کننده است ( در پایان کار روزانه نمی‌تواند به زندگی خانوادگی برسد و فعالیت فکری داشته باشد و اگر به محض بازگشت به‌خانه به خواب نرود تنها قادر خواهد بود که با تماشای " برنامه‌های مشغول‌کننده تلویزیونی " خود را سرگرم کند.

مسئله حقوق و مزایا به‌خودی خود و بدون مقایسه با درآمدهای دیگر در جامعه و بدون در نظر گرفتن قدرت خرید آن معنی دار نیست. حقوق بگیران باید این احساس را داشته باشند و این اعتقاد در آنان پیدا شود که میان بازده کار و سرمایه رابطه معقولی وجود دارد. اگر سرمایه در اجتماع می‌تواند بازده داشته باشد و بازده آن چندین برابر کار است فقط و فقط به این دلیل است که این سرمایه در اجتماع به کار رفته است و به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم کار همه اعضاء اجتماع در این بازده موثر بوده است در نتیجه همگی باید از آن بهره گیرند. به زبان دیگر همه افراد به نسبت سهم اضافه ارزشی را که اجتماع نصیب آنان کرده است باید سهمی به اجتماع بازگردانند ما در این باره حتی دستوری داریم که در ماده هفت " قانون مربوط به تملک زمینها برای اجرای برنامه‌های شهر سازی " مصوب هفدهم خرداد ۱۳۳۹ اعلام شده است. بدین شرح: " اگر اضافه ارزشی که در نتیجه اجرا " برنامه‌های شهر سازی و خانه سازی در املاک خصوصی مجاور نسبت بارزش آن املاک در تاریخ یک سال قبل از آغاز برنامه‌های مزبور حاصل گردد بیش از بیست درصد باشد نصف مازاد بدولت تعلق خواهد گرفت... " مفهوم دستور این ماده روشن است: کسانی که بدون این که خود کم‌ترین کوششی کرده باشند در نتیجه کار کل اجتماع دارا شده‌اند پس سهمی از این دارایی باید به اجتماع برگردد. <sup>۲</sup> چنین قاعده‌ای باید همه

۱ - برطبق تبصره ۸۴ " قانون بودجه سال ۲۵۳۶ کل کشور " ضریب جدول حقوق از هفتاد به هشتاد افزایش یافته است که از اول مهر ۲۵۳۶ قابل پرداخت است. به این ترتیب حداقل حقوق ثابت مستخدمان کشوری در ماه هشتصد تومان می‌شود به دستور بند ب همین تبصره از اول مهر ۲۵۳۶ متوسط دریافتی مستخدم در سال نباید از دوازده هزار ریال در ماه کمتر باشد، یعنی به اصل حقوق ثابت مبلغ چهار هزار ریال به نام فوق العاده و مزایا افزوده خواهد شد. نکته قابل ایراد آن که این افزایش از مهر آینده قابل پرداخت است و می‌دانیم این مبلغ در موقع تصویب قانون بودجه اسفند ۲۵۳۵ برای تامین حداقل زندگی کافی نبود و در فاصله زمانی شش ماهه با هم هزینه زندگی بالا رفته است - چنان که خود دولت بسیاری از قیمت‌ها را از آغاز سال ۲۵۳۶ بالا برده است - نتیجه این که این مبلغ به هیچ وجه نمی‌تواند جوابگوی تامین حداقل زندگی باشد.

۲ - مالیات بر ارث که در مواد ۱۷۴ تا ۱۸۲ " قانون مالیاتهای مستقیم " اعلام شده است از مال‌های دیگر مربوط به برداشت ارزش اضافی است که نصیب افراد در اجتماع می‌شود.

درآمدها را در برگیرد. در این صورت میان درآمدها - خواه این درآمد ناشی از کار و یا سرمایه باشد - تعادل برقرار خواهد شد و از اختلاف طبقاتی کاسته می شود. متأسفانه در عمل چنین نیست. سهمی که از کار برداشت می شود به طور سرسام آوری بیش تر از سهمی است که از سرمایه و ثروت گرفته می شود. برای اثبات این نظر کافی است که به مالیات های مستقیم که دولت دریافت می کند نگاه کنیم نسبت درصد مالیاتی که حقوق بگیران به دولت پرداخت می کنند بسیار بیش تر از مالیات درآمد سرمایه است که عاید دولت می شود<sup>۱</sup>. اکنون بالاترین حقوق جدول ق. ۱. ک. دشوار است که کسی بتواند اجاره یک مسکن سه تا چهار اتاقی را بپردازد ولی هم می دانیم که کسانی هستند که دارای چندین خانه و ساختمان اند و اجاره های آنها - که اغلب حقوق بگیران می پردازند - خانه های دیگری می سازند و ثروتشان را افزایش می دهند. شاید اینان کسانی هم باشند که نتوانند در جایی به عنوان حقوق بگیر استخدام شوند. چون اغلب تخصصی برای کار کردن ندارند. تنه راه منطقی و ممکن برای دلگرم ساختن حقوق بگیران به کار و جلوگیری از کم کاری آنان متعادل ساختن درآمد کار و سرمایه است<sup>۲</sup>. هر تصمیمی جز این نتیجه خوبی نخواهد داشت ولی تا رسیدن به این راه حل که در واقع کمال مطلوب است. دولت می تواند پارهای

۱ - بر طبق آماري که از دفتر محاسبات کل وزارت دارایی تهیه شده، کل مالیات های مستقیم که دولت در سال مالی ۱۳۵۴ دریافت کرد ۱۵۱۸۶۱/۹۷۲ ریال بوده است. از این مبلغ، ۱۵۳۱۸۸۲۸ ریال مالیات حقوق است که ۱۰٪ کل مالیات های مستقیم را تشکیل می دهد که ۴/۵٪ آن به وسیله مستخدمان دولت پرداخت شده است و ۵/۵٪ به وسیله کارکنان غیر دولتی. باید یادآوری کنیم که اگر به طور دقیق نسبت درصد مزد بگیران را نسبت به کل جمعیت فعال کشور ندانیم اهمیت نسبت درصد مالیاتی را که آنان پرداخت می کنند چندان مفهوم نخواهد بود. " سالنامه آماری کشوری " از انتشارات مرکز آمار ایران در سال ۲۵۳۵ در صفحه ۷۵ نسبت درصد جمعیت فعال ده سال به بالای کشور را در سال ۲۵۳۱ به میزان ۴۲/۲٪ نشان داده است. بر طبق پیش بینی های آماری اشتغال سازمان برنامه و بودجه از انتشارات شماره ۱۲۰ انتشارات معاونت در آذر ۲۵۳۵ جمعیت فعال کشور در سال ۲۵۳۶ در حدود ۴۵ درصد کل جمعیت را تشکیل خواهد داد. باید یادآوری کنیم بر حسب این که چه تعریفی از جمعیت فعال بکنیم و سن فعالیت را چه سنی قرار دهیم نسبت درصد فرق خواهد کرد.

۲ - روزنامه کیهان در تاریخ دهم اردیبهشت ۲۵۳۶ در صفحات ۵ و ۲۰ مقاله ای تحت عنوان " برای اولین بار تحقیقی در تفاوت شغل های آزاد و مشاغل دولتی با حروف بسیار درشت منتشر می کند و در این مقاله می خوانیم: " افراد بیسواد یا کم سواد که ثروت چند میلیونی خود را با " چرتکه " حساب می کنند، در چشم به مزدنی آنچنان ثروت کلانی اندوخته اند که با هیچ حساب و کتاب و قاعده ای جور در نمی آید. یک بساز و بفروش بیسواد در ماه ۹۰ هزار تومان درآمد دارد و یک کارمند لیسانس به با ده سال سابقه کار ۱۹۷۲ تومان " در همین مقاله جدول حقوقی هم هست که تفاوت درآمد حقوق بگیران را که باید از کارشان زندگی کنند. " درآمد سرمایه مقایسه کرده است که سرسام آ است.

از راهها را برای بهبودبخشیدن وضع حقوق بگیران بکار بندد : ۱ - همه حقوق بگیران از پرداخت مالیات معاف شوند اکنون این تصمیم برای گروه‌هایی از مستخدمان دولت اعمال می‌شود ، ۲ - برای همه مستخدمان خانه‌های سازمانی ساخته شود و یا این که اجاره مسکن آنان لااقل تا هشتاد درصد از سوی دولت پرداخت شود ، ۳ - هزینه آموزش فرزندان مستخدمان لااقل تا هشتاد درصد از طرف دولت پرداخت شود ، ۴ - هزینه‌های درمانی مستخدم افراد تحت تکفل وی به طور کامل و واقعی به وسیله سازمان بیمه‌های اجتماعی تامین شود . ۵ - کمک‌های جنسی نظیر خواربار باید برای مستخدمان در نظر گرفته شود . این کمک‌ها باید واقعا " جنسی باشد نه این که مبلغی به مستخدم به نام کمک جنسی پرداخت کنند که دردی را دوا نمی‌کند . باز هم یادآوری می‌کنیم که این تصمیمات درمان واقعی مشکل حقوق بگیران نیست و تا وقتی که میان درآمد کار و سرمایه تعادل برقرار نشود نباید انتظار معجزه داشته باشیم .

تکالیف مستخدمان : تکالیف مستخدمان به طور دقیق در ق . ۱۰ ک . اعلام نشده است و دستورات این قانون در این باره در حدود کلیات است که در ماده ۴۵ آمده است . این ماده اساس سلسله مراتب اداری یا امرآمر قانونی را برای سازمان‌های اداری ایران پی‌ریزی می‌کند فکری قاعده سلسله مراتب اداری در این ماده استقرار یک تمرکز شدید تصمیم‌گیری و فرماندهی است . در این جا بحث بر سر بردی و خوبی تمرکز و عدم تمرکز اداری نیست - در جای دیگر آن را به تفصیل بررسی کرده‌ایم<sup>۱</sup> - بلکه بحث بر سر این است که دستور این ماده مغایر با تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی است که در تاریخ هفتم خرداد ۱۳۵۲ تصویب شده است . به منظور روشن شدن عینا " ماده ۵۴ ق . ۱۰ ک . را نقل می‌کنیم .

" مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات احکام و اوامر رئیس‌ان مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید . اگر مستخدم حکم یا امر مقام مافوق را بر خلاف قوانین و مقررات تشخیص دهد مکلف است کتبا " مغایرت دستور را با قوانین و مقررات به مقام مافوق اطلاع دهد در صورتیکه بعد از این اطلاع مقام مافوق کتبا " اجرای دستور خود را تایید کرد مستخدم مکلف به اجرای دستور صادره خواهد بود . " چنان که چند سطر بالاتر یادآوری کرده‌ایم هدف این ماده برقراری تمرکز شدید و دادن حق تصمیم‌گیری به مقامات بالاتر اداری است - در برابر مستخدمان مادون - حتی اگر این دستورات خلاف قانون باشد .

---

۱- نگاه‌کنید به " حقوق اداری " جلد یکم " سازمان‌های اداری ایران " ، انتشارات

به زبان دیگر قانونگذار اصل تمرکز و رعایت سلسله مراتب اداری را به قانون شکنی احتمالی برتر داشته است. نتیجه منطقی چنین دستوری این است که هر گونه مسوولیتی از مأمور سلب و متوجه آمر شود همان طور که در ماده ۹ قانون استخدام کشور ۱۳۰۱ قبول چنین مسوولیتی به روشنی اعلام شده بود: "هیچیک از مستخدمین نمیتوانند احکام مقامات مافوق را که بر خلاف قوانین موضوعه باشد اجرا نمایند مگر آن که مقام مافوق مسوولیت آن را کتبا "عهده دار شود.

ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی و بندهای ۱ و ۲ همین ماده هم اعلام می دارد: "اعمالی که برای آنها مجازات مقرر شده است در موارد زیر جرم محسوب نمیشود. ۱- در صورتیکه ارتکاب عمل یا امر آمر قانونی باشد. ۲- در صورتیکه ارتکاب عمل برای اجرای قانون لازم باشد. " ولی تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی شرطی برای "امر آمر قانونی" منظور داشته است که با بند یک همین ماده و ماده ۵۴ ق.ا.ک. مخالف است و از نظر منطبق قانون گذاری و حقوق به سختی می توان آن دورا با هم آشتی داد و این مغایرت را توجیه کرد. به دستور این تبصره: "هر گاه به امر غیر قانونی یکی از مقامات رسمی جرمی واقع شود آمر و مأمور بمجازات مباشر جرم محکوم میشوند ولی در مورد مأموریکه امر آمر را بعلت قابل قبولی بتصور اینکه قانونی است اجرا کرده باشد مجازات یک تا دو درجه تخفیف داده خواهد شد. " این تبصره مشکلاتی را در عمل به همراه می آورد دکه بر شمردن آنها بی فایده نیست. ۱- امر آمر باید قانونی باشد و اگر امر غیر قانونی باشد در این صورت آمر و مأمور هر دو بر طبق این تبصره مجازات می شوند. این دستور مغایر با بند یک ماده ۴۱ است، زیرا به دستور بند یک ماده ۴۱ عملی که به امر آمر قانونی اتفاق می افتد جرم نیست حتی اگر این عمل خلاف قانون باشد. به این دلیل ساده اگر امر آمر قانونی باشد دیگر جرمی اتفاق نخواهد افتاد تا برای آن مجازات تعیین شود. ۲- این تبصره به روشنی مغایر با ماده ۵۴ ق.ا.ک. است زیرا که ماده ۵۴ ق.ا.ک. مستخدم را در آخرین تحلیل مکلف کرده است که دستورات مافوق را اجرا کند. در این صورت این امکان هست که این دستورات خلاف قانون باشد. یعنی با امر آمر قانونی ممکن است عمل قابل مجازاتی اتفاق افتد. در این صورت این سؤال مطرح می شود که مسوول کیست؟ و آیا می توان مستخدم مجرمی او امر مافوق را بر طبق دستور تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی در دادگاه جزائی محاکمه و محکوم کرد؟ اغلب مستخدمان اداری نمی دانند که دستورات مافوق- حتی به صورت نه شده- تا چه حدی مخالف قانون است و آنها را بدون چون و چرا اجراء می کنند.

حالاگر مستخدمی تشخیص هم دهد که این دستور یا دستورات مخالف قانون است و تصمیم به عدم اجرای آن بگیرد این امکان هست که مقامات ما فوق اداری چنین مستخدمی را به دستور ماده ۵۵ ق.ا.ک. به عنوان ایجاد "وقفه" در امور اداری در دادگاه اداری محاکمه و محکوم کنند و این محکومیت ممکن است به انفسال ابد مستخدم از خدمت دولتی منجر گردد و احکام دادگاه اداری قطعی و غیر قابل فرجام است. به زبان دیگر مستخدمی که به نام وجدان شغلی و رعایت سلسله مراتب اداری از امر کتبی مافوق اطاعت می کند ممکن است در دادگاه جزایی تعقیب و محکوم شود و اگر از امر کتبی مافوق سرپیچی کند در این صورت در دادگاه اداری ممکن است محاکمه و محکوم شود. چاره چیست؟ چند راه حل قابل تصور است: استاریخ تصویب تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی موخر به تاریخ تصویب ماده ۵۴ ق.ا.ک. است و بدان وارد است و آن را لغو می کند و مستخدمان باید منحصر "دستورات قانونی" مافوق را اجرا کنند. یعنی مستخدمان مادون حتی با دستور نوشته مافوق حق ندارند که دستور خلاف قانونی را اجرا کنند. باین استدلال همه پایه های که سلسله مراتب اداری و تمرکز بر آن استوار است فرو می ریزد و اداره برای پیش برد برنامه ها و تصمیماتش نیاز به پایه ها و اصول تازه ای دارد. ۲- منظور عبارت "بامر غیر قانونی یکی از مقامات رسمی..." تبصره ماده ۴۱ دستوراتی است که مستخدم مادون بدون یادآوری کتبی غیر قانونی بودن، آنها را اجرا می کند و اگر غیر قانونی بودن چنین دستوراتی را یادآوری کرد و مافوق مجدداً "و" "کتبا" به اجرای دستور سابقش امر داد، دیگر این امر برای مستخدم مجری "غیر قانونی" نیست و مسئولیت عواقب چنین دستورات غیر قانونی فقط به عهده ما فوق است و نه مادون. ۳- می توان استدلال کرد که امر امر وقتی قانونی و قابل اجرا است که در "امور اداری" باشد به زبان دیگر مستخدم مادون مکلف است که فقط دستورات مافوق را که مربوط به امور اداری "است و در صلاحیت اداری اوست اجرا کند و دستوراتی که مربوط به "امور اداری" نیست، دستورات غیر قانونی است حتی اگر "کتبا" به مستخدم ابلاغ شده باشد و مستخدم نباید چنین دستوراتی را اجرا کند در غیر این صورت جزااً مسئول خواهد بود ولی عبارت امور اداری "که در ماده ۵۴ ق.ا.ک. بکار رفته است ناروشن است. علاوه بر این نتایج بسیاری از تصمیمات اداری در چهار چوب صلاحیت اداری باقی نمی ماند و از آن بیرون می رود و تشخیص "امور اداری" از امور غیر اداری در عمل دشوار است. با این وصف شاید ضابطه امور اداری بتواند تا حدود زیادی به قاضی جزائی در تعیین مسولیت امر و مامور یاری کند. آنچه مسلم است تناقض تبصره ماده ۴۱ قانون مجازات عمومی و ماده ۵۴ ق.ا.ک. روشن است و در عمل مشکلات

فراوان ایجاد خواهد کرد ، بهتر است که اصلاح شود .

دادگاه اداری و مجازات‌های اداری : مواد ۵۸ و ۵۹ ق.ا.ک. راجع به صلاحیت دادگاه اداری و مجازات‌های اداری است . نخست باید اشاره کنیم که نام " دادگاه " برای مرجعی که به تخلفات اداری مستخدمان رسیدگی می‌کند نادرست است . دادگاه مرجع حل اختلاف است در حالی که این مرجع چنین صلاحیتی ندارد و به شکایات اداره علیه مستخدم در مورد تخلفات اداری آنان رسیدگی می‌کند . بهتر است به جای دادگاه اداری ، نام مرجع انضباطی یا دادگاه انضباطی انتخاب شود که مناسب‌تر است . دیگر آن که چون اعضاء این دادگاه مستخدمان اداری اند ناچار تابع سلسله مراتب اداری اند و همیشه این بیم هست که در پرونده هایی که به آنان ارجاع می‌شود نتوانند کاملاً بی طرف باشند و گاهی مجبور شوند که تمایلات مقامات مافوق اداری را در تصمیمات خود دخالت دهند . اگر احکام این مرجع قطعی نبود و می‌شد از مراجع قضایی فرجام خواست این وضع چندان نگران‌کننده نبود ولی متأسفانه احکام دادگاه‌های اداری پس از پژوهش در دادگاه تجدید نظر اداری قطعی و غیر قابل فرجام است و این مرجع می‌تواند مستخدم را تا به انفصال ابد از خدمات دولتی محکوم کند . شاید از نظر منطق و عمل بهتر باشد که این اختیارات از دادگاه اداری گرفته و به وزیر و یا رئیس موسسه دولتی واگذار شود . زیرا با این که تمام اعضاء دادگاه اداری و دادستان اداری از مستخدمان اداری اند و تابع سلسله مراتب اداری وقتی که دادگاه رائی صادر کرد اجرای آن برای وزیر و رئیس موسسه دولتی الزامی است . بدین وسیله وزیر و رئیس موسسه دولتی مجازات‌هایی را که می‌خواهند درباره مستخدمان تابع خود اجرا کنند به دست دادگاه اداری انجام می‌دهند و با وجدان راحت‌تر می‌توانند مثلاً " اعلام کنند : " با کمال تأسف از دست من کاری ساخته نیست ، دادگاه این چنین تصمیم گرفته است . " حال اگر دادگاه اداری وجود نمی‌داشت و همه اختیارات این دادگاه به وزیر سپرده می‌شد ، وزیر نخواهد توانست خود را پشت سر دادگاه اداری پنهان کند و نظراتش را به وسیله آن اجرا کند و فکر این که ممکن است روزی قوه مقننه در این باره از وی سؤال کند شاید که از گرفتن تصمیمات شدید و ناسنجیده خود دارای کند . راه حل دیگر این است که احکام دادگاه اداری - لاقلاً احکام مربوط به انفصال اعم از موقت و دائم - در مراجع قضائی قابل پژوهش باشد . درجه بندی مجازات‌هایی را که ماده ۵۹ تعیین کرده است ، خوب نیست ، حداقل این مجازات‌ها توبیخ کتبی با درج در پرونده خدمت " حداکثر آن " انفصال دائم از خدمت دولت است " . گذشتن از یک درجه به درجه دیگر از مجازات در بعضی موارد بسیار شدید است و می‌شد مجازات‌هایی دیگر میان آن دو



گذاشته شود. مثلاً "از مجازات کسر حقوق به مجازات " برکناری از خدمت " و انفصال بسیار شدید است و می‌شد میان این دو مجازات توقیف پایه یا گرفتن پایه را جا داد. همچنین جهیدن از مجازات : " انفصال موقت از سه‌ماه تا یکسال " به مجازات اخراج از خدمت وزارتخانه‌ها یا موسسه دولتی متبوع " شدید است .

در مورد مجازات‌ها لازم است که از قانون : " قانون رسیدگی به اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری کارکنان دولت و شهرداریها " مصوب دوم اردیبهشت ۱۳۵۴ یاد کنیم. خطایی که از این قانون مفهوم می‌شود اداری در عین حال سیاسی است. این خطا، خطای اداری است برای این که مربوط به کارهای خلاف حیثیت و شئون اداری مستخدمان می‌شود. این خطا در عین حال سیاسی است برای این که حد و مرز ماهیت خطا روشن نیست. اساس این خطا در بندهای ۱، ۲، ۳ ماده یک قانون بدین شرح اعلام شده است : "... ۱ - اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری، ۲ - اعمال خلاف مصالح دولت، ۳ - اعمالی که بموجب قوانین و مقررات مستوجب انفصال موقت یا دائم یا اخراج از خدمت میباشد ... " بندب ماده ۴ قانون دستور می‌دهد که اگر عملی جنبه جنحه و جنایت هم داشته باشد، به مراجع قضائی اطلاع داده خواهد شد تا متهم را تعقیب کنند. در مورد وزیران بر طبق "قانون محاکمه وزراء" مصوب سال ۱۳۰۷ اقدام خواهد شد. تعقیب متهم در مراجع قضائی موجب توقف تعقیب در مراجع پیش بینی شده در قانون رسیدگی به اعمال حیثیت و شئون ... نخواهد بود و رای این مراجع قطعی و لازم الاجراء است ( تبصره یک بندج ماده ۴ قانون رسیدگی به اعمال ... ) حاضر نشدن در جلسه رسیدگی و یا نفرستادن لایحه دفاعی موجب باز داشتن دادرسی و صدور رای نخواهد شد .

در باره مفهوم این خطا و مجازات‌های معین شده لازم است که نکته‌هایی یادآوری شود زیرا دشواری‌های بسیار ممکن است از بند ۱ و ۲ ماده یک این قانون در عمل پیدا شود. در این قانون کم‌ترین تعریفی از اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری و اعمال خلاف مصالح دولت نشده است و به آسانی می‌تواند هر گونه عمل و رفتاری را در برگیرد. دست مرجع رسیدگی کننده در " ارزیابی " اعمال خلاف حیثیت و شئون شغلی و اداری " و اعمال خلاف مصالح دولت " کاملاً " باز است. هیچ‌گونه حد و حصر و ضابطه‌ای برای مرجع رسیدگی کننده در تشخیص این که چه اعمالی خلاف حیثیت شغلی و مصالح دولت است پیش بینی نشده است. تنها مرز حد قابل تصور در این باره انصاف و وجدان فردی و اجتماعی اعضا هیات رسیدگی است. در مورد دستور بند ۳ ماده یک "... اعمالی که بموجب قوانین و مقررات مستوجب انفصال موقت یا دائم یا اخراج از خدمت باشد ... " مسئله چندان

ساده نیست . زیرا برای اعمالی که به موجب قوانین مجازات تعیین شده است مجدداً " ماده ۴۴ همین قانون مجازات معین کرده است که نقض غرض است و با منطبق و وجدان حقوقی نمی توانیم آن را پذیرا شویم چگونه میتوان مستخدمی را که به علتی و بر طبق قانون و مقررات محکوم به انفصال شده است ، باز هم وی را از خدمت منفصل کرد ؟ باید به راستی بپذیریم که چنین اختیارات گسترده ای که در تعیین و تشخیص " اعمال خلاف حیثیت و شئون اداری و اعمال خلاف مصالح دولت که قانون گذار به عهده مرجع رسیدگی به این اعمال گذاشته است ترسناک و دور از مصالح دولت و کشور هم است . ترسناک زیرا این خطر همیشه هست که مراجع<sup>۱</sup> رسیدگی به اعمال خلاف ... اشتباه کنند و مستخدم را به مجازاتی سخت محکوم کند ، به ویژه آن که رای این مراجع رسیدگی جزء در مورد قضات قطعی و غیر قابل تجدید نظر است . و دور از مصالح دولت و کشور هم هست برای این که بدون تردید کارکنان دولت اگر از هر گونه تصمیم گیری خود داری نکنند و نهراسند ، خواهند کوشید از تصمیم گیری هایی که ممکن است به هرگونه ای برایشان مسوولیت ایجاد کند پرهیز کنند . احتمالاً " چنین وضعی بازده اداره را کند<sup>۲</sup> خواهد کرد و در زمانی که مردم و مقامات سیاسی و اداری کشور از کندی و بدی کار اداری گله دارند و از آن انتقاد می کنند این قانون شفا بخش دردها نیست . نباید فراموش کنیم که مشکلات مربوط به استخدام و مستخدمان و کاغذ بازی های اداری جزئی است از مشکلات بزرگ سازمان های اداری و جدا کردن مشکلات مسائل استخدامی از کل مسائل مربوط به تشکیلات و کار سازمان های اداری ایران ممکن نیست . که مهم ترین این مشکلات تمرکز شدید سازمان های اداری است . امیدوارم در مقاله دیگر بدان اشاره کنم

---

۱ - مراجع رسیدگی و اعضاء این مراجع بر حسب این که چه مقالات و مسوولانی مورد تعقیب قرار گرفته اند فرق می کند .

۲ - مسئله کم کاری و بیکاری و فرار از کار امروز بر سر همه زبان هاست در مطبوعات هم اغلب در باره این مسئله که مشکل بزرگ اجتماعی شده است مقاله هایی هم می بینیم با توجه به این مشکل است که دولت " لایحه آئین نامه انضباطی کارگران " را برای مبارزه با کم کاری و غیبت های غیر موجه برای تصویب به قوه مقننه تقدیم کرده است . ( نگاه کنید به روزنامه اطلاعات ۶ فروردین ۲۵۳۶ ص ۴ و روزنامه آیندگان ۳ اردیبهشت ۲۵۳۶ صفحه اول ) .  
هم چنین در این باره نگاه کنید به مقاله : " بیکاری پنهانی یکی از بزرگترین ضایعات نیروی انسانی - کم کاری در ادارات وقت همه را تلف می کند " ( روزنامه اطلاعات ۲۲ فروردین ۲۵۳۶ ص ۵ ) و به مقاله " نوعی طرز تفکر جدید : همانقدر کار کن که احتیاج داری " ( روزنامه اطلاعات ۲۹ فروردین ۲۵۳۶ ص ۵ ) .