

نقد معیارهای ورود به خدمت و گزینش در حقوق اداری در پرتو موازین حقوق بشری

حسن حقیقی ۱

منوچهر توسلی نائینی ۲

سید محمدصادق احمدی ۳

چکیده

امروزه، حقوق بشر به گفتمانی جهانی تبدیل شده است، به گونه‌ای که رشته‌های مختلف حقوقی تحت تأثیر حقوق بشر قرار دارند. در این میان، حقوق اداری نیز از این تأثیر بی‌بهره نمانده و در دنیای امروز از حقوق بشر اداری سخن به میان آمده است. منظور از حقوق بشر اداری، حقوقی اداری است که به موازین و معیارهای حقوق بشری پای‌بند و ملزم باشد. یکی از مراحل نمود حقوق بشر در حقوق اداری، استخدام و ورود به خدمت دولت است. در ورود به خدمت و استخدام، رعایت اصولی مانند برابری، عدالت و کرامت انسانی ضروری است. قوانین اساسی و نیز قوانین عادی، شرایط عمومی و اختصاصی را برای ورود به خدمت در نظر گرفته‌اند. تا وقتی این شرایط با اصول حقوق بشری منطبق باشند، مسئله‌ای نیست، اما گاهی مشاهده می‌شود که قانون‌گذاران در مرحله جذب و گزینش، معیارها و شرایطی را در نظر می‌گیرند که با اصول برابری، عدالت و شایستگی در تعارض قرار می‌گیرد.

در نظام حقوقی ایران، مقررات مربوط به استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز قانون گزینش کشور احصا شده است. مطالعه این قوانین نشان می‌دهد قانون‌گذار تلاش کرده است در قانون مدیریت خدمات کشوری به معیارهای حقوق بشری نزدیک شود، اما در قانون گزینش، درج برخی معیارها با این اصول هم‌خوانی ندارد و شایسته نقد است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

کلیدواژه‌ها: حقوق بشر، حقوق اداری، ورود به خدمت، استخدام، برابری، کرامت انسانی، قانون گزینش.

۱. دانشجوی رشته حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران، Haghghi.h1330@yahoo.com

۲. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه اصفهان، اصفهان، ایران (نویسنده مسئول)، tavassoli@ase.ui.ac.ir

۳. دانشیار گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اصفهان (خوراسگان)، اصفهان، ایران، ahmadi.sadegh@yahoo.com

مقدمه

حقوق بشر، نظام برتر و ارزشمندی است که برای استحکام آن، نه تنها در مقابل اشخاص خصوصی، بلکه در مقابل قدرت عمومی باید تدبیرهای حمایتی لازم‌الاجرا و شایسته در نظر گرفت.^۱ حقوق بشر، مهم‌ترین حقوق بنیادین برای انسان است که ناظر به روابط بین اشخاص و قدرت حکومت به ویژه دولت است. حقوق بشر، صلاحیت دولت‌ها را تعیین و به طور هم‌زمان، نیازشان را برای اقدام‌های مثبت تضمین می‌کند. تا ۲۵۰ سال پیش، تاریخ به شکل مبارزاتی در راستای تصاحب و زورگویی بر مردم بود؛ اما هنگامی که حقوق بشر با انقلاب‌های فرانسه و امریکا در قرن هجدهم میلادی آغاز شد، این دو حرکت، ایده بسیاری از جنبش‌های مردمی برای نظارت و مهار قدرت لجام‌گسیخته دولت‌های خودکامه قرار گرفت. بیش از یک قرن بعد، حقوق بشر به عنوان یک اصل در سطح جهان پذیرفته شد.^۲ امروزه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی به احترام و حمایت و اجرای حقوق بشر تعهد دارند. این حقوق، مبنایی برای تعیین حقوق قانونی و چاره‌ای برای موارد ناقض و ناکارآمد است. در واقع، امکان جمع و مطالبه خواسته‌ها و نیازهای متفاوت با توجه به ارزش‌های متفاوت مذهبی و اخلاقی در نظام حقوق بشر وجود دارد.^۳

حقوق بشر، مفهومی تفسیربردار است و شاید به همین دلیل باشد که معمولاً آن را با بیان ویژگی‌هایش تعریف کرده‌اند. بعضی، پنج ویژگی برای حقوق بشر نام برده‌اند: پاسخ‌گویی به مطالبات فردی و اجتماعی، بنیادین بودن، تشکیل شدن از دامنه متنوعی از قواعد اخلاقی و حقوقی، قابل تحدید در صورت تعارض با امنیت یا منافع دیگران و جهانی بودن. در نهایت، مجموعه حقوق بشر بر اساس ضرورت‌های پس از جنگ جهانی دوم به یک دسته قواعد در اعلامیه جهانی حقوق بشر تبدیل شد و برای امضا در برابر دولت‌ها قرار گرفت.^۴

از سوی دیگر، امروزه کارویژه حقوق اداری، کنترل و محدود کردن قدرت دولت و تنظیم روابط میان

۱. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های عمومی، تهران: میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۰.

۲. نقیب‌زاده، احمد، سیاست و حکومت در اروپا (انگلستان، فرانسه، آلمان و ایتالیا)، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۳، ص ۱۳.

۳. زولر، الیزابت، درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱، ص ۶۷.

۴. طلاکی طرقي، اکبر و محمد صالح عطار، «الزامات و راهکارهای ایجاد نهاد ملی حقوق بشر در جمهوری اسلامی ایران در پرتو قانون اساسی، حقوق بشر اسلامی، اعلامیه پاریس و رویه کشورها»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۷، ۱۳۹۶، ص ۲۶.

اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان در جهت تعالی حقوق ابنای انسانی و رعایت کامل حقوق شهروندی در جامعه دموکراتیک و شهروندمحور است. از همین زاویه، این رشته از حقوق، در دولت‌های مدرن، دیگر محدود به موازین کهن نیست، بلکه حقوق اداری نوین ملزم به رعایت هنجارها و قواعدی جدید است که از لازم‌الرعایه بودن حقوق شهروندان ریشه گرفته و مطالعه حقوق اداری را دارای ابعاد جدیدی کرده است. در دوران معاصر، نظاره‌گر ظهور مفاهیمی تازه‌رسته هستیم که حقوق اداری، ملزم به تطبیق داده‌های خود با این قواعد جدید به ویژه مفاهیم مورد بحث در حقوق بشر و حقوق شهروندی است.^۱

حقوق اداری جدید سعی کرده است با طرح این سؤال که آیا راه حل مسئله خاص کاربردی است، تمرکز نظری را از اشکال حقوقی و نظارت قضایی به رویکردی مشکل محور و عملی محور تبدیل کند. بر این اساس، از یک رویکرد صرف حقوقی فراتر رفته و ملاحظات غیر حقوقی به ویژه حقوق بشری و اقتصادی را در فرآیند تصمیم‌گیری دخیل می‌کند.^۲

در عصر حاضر، رعایت حقوق شهروندان در همه تصمیمات و اقدامات دولتی به عنوان پدیده‌ای اصلی و ضروری پذیرفته شده است. شهروندان با سلیقه‌ها و انگیزه‌های مختلف در جامعه به فعالیت می‌پردازند و دولت با مدیریت صحیح وضعیت‌ها، حقوق شهروندان را به طور مطلق حمایت و رعایت می‌کند. مهم‌ترین اصل در صیانت از حقوق شهروندان، التزام و پای بندی دولت به حاکمیت قانون است.^۳

بنابراین، امروزه صحبت از حقوق بشر اداری به میان آمده است. حقوق بشر اداری، مفهومی تازه‌تأسیس در سلسله مباحث حقوق بشر است که از نظرگاه حقوق بشر به کارویژه‌های قواعد حاکم بر آن می‌نگرد. حقوق بشر اداری و قواعد آن از مفاهیم مدرن حقوق اداری است که در آن، برخی از اصول حقوق اداری نیز در این فضا مطرح شده و توسعه یافته‌اند، از قبیل اصل حق بر دفاع،

۱. خسروی، حسن و محمدجواد حسینی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۹، ص ۱۶.

۲. بکر، فلورین، «تحولات حقوق اداری آلمان»، ترجمه و تحقیق: خدیجه شجاعیان، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹، ص ۹۰.

۳. عباسی، محمود و آرین پتفت، حقوق شهروندی از حمایت تا نظارت بر اجرای آن، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۹۶، ص ۱۶۰.

دسترسی به اطلاعات، اصل برابری، اصل استماع، اصل شفافیت، اصل تناسب، انتظارات مشروع و حق بر حریم خصوصی.^۱

حقوق اداری در سال‌های اخیر با مفاهیمی بدیع پیوند خورده است. این شاخه از حقوق دیگر مانند گذشته تنها نقش بازدارنده و محدودکننده ندارد، بلکه با موضوعات جدیدی هم‌چون حکمرانی خوب، اثربخشی، کارآمدی، نتیجه‌گرایی، هدفمندی و نظایر آن ارتباط می‌یابد که برای دستیابی به اداره‌ای مطلوب و خوب، اثربخش، کارآمد، نتیجه‌گرا و هدفمند تلاش می‌کند.

هدف حقوق بشر اداری علاوه بر مرزبندی رفتار اداره و رعایت حقوق شهروندان، تحقق حاکمیت قانون، مشارکت و دموکراسی اداری و در نهایت رعایت موازین حقوق بشری در اداره است. اداره هم در مورد شهروندان و هم در برابر کارکنان خود، ملزم به رعایت آزادی افراد و احترام به آن در وجوه مختلف است. پس در استخدام و جذب نیرو باید شرایط عمومی مانند تحصیلات دانشگاهی، دانش و تخصص را ملاک استخدام قرار دهد و شرایطی مانند اعتقادات مذهبی، سیاسی و اجتماعی افراد نباید ملاک قبول یا رد آنان باشد. افراد بر اساس موازین حقوق بشر دارای آزادی عقیده و بیان آن هستند و این آزادی هنگام ورود به اداره باید محترم شمرده شود و ملاک ارزیابی افراد برای استخدام نباشد تا آزادی عقیده و وجدان افراد محفوظ بماند.^۲

حقوق بشر اداری، سلسله‌هنگارهای حاکم بر اداره و جاری در میان اداره‌کنندگان و اداره‌شوندگان است که در حقوق بنیادین انبای انسانی ریشه دارد و اداره را به رعایت این حق‌های بشری در رابطه خود با شهروندان و محدود نساختن آن‌ها هنگام خدمات‌رسانی عمومی یا برقراری نظم عمومی ملزم می‌کند. این قواعد، جنبه تنظیم‌کنندگی و تضمین‌شوندگی را به صورت هم‌زمان داراست و دامنه اختیارات و حدود و صلاحیت‌های اداره در رابطه خود با شهروندان را از منظر حقوق بشر تنظیم و رعایت این حقوق را برای شهروندان تضمین می‌کند. این امر، زاده‌گسترش و نفوذ حقوق بشر در تمامی ارکان و لایه‌های حکومت است؛ چون حقوق بشر و قواعد آن، تمامی دستگاه‌های اداری

۱. هداوند، مهدی و داوود کاظمی، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصل‌نامه راهبرد، شماره ۶۷، ۱۳۹۲، ص ۶۶.

۲. خسروی و حسینی، پیشین، ص ۲۰.

و اجرایی یک حکومت را نیز به رعایت این قواعد ملزم می‌کند. علاوه بر محدود نکردن حق‌های بنیادی شهروندان توسط اداره باید تدبیرهای لازم برای بهره‌مندی از این حقوق از رهگذر قوانین و دستورالعمل‌های اداری نیز ایجاد شود.^۱

از جمله اصول اساسی حقوق بشر، کرامت انسانی و اصل برابری است که این اصول باید در مرحله ورود به خدمت دولتی و استخدام رعایت گردد. این نگرش بر احترام به کرامت انسانی و اصول عدالت و برابری استوار است و پیوندی ناگسستنی با آموزه‌های حقوق بشری دارد.^۲ در این میان، توجه خاص به اشخاص آسیب‌پذیر اهمیتی دوچندان می‌یابد. افرادی که به لحاظ موقعیتشان همواره در معرض آسیب‌ها و تهدیدهای جدی در خصوص پای مال شدن حیثیت و کرامت انسانی‌شان هستند، عبارتند از کودکان، سالمندان، معلولان و زنان که همواره به حمایت مؤثر از حقوقشان نیاز دارند.

برابری در عرصه فرآیندهای اداری و سازمانی چون عینیت یافته و به مرحله اجرا و تصمیم‌گیری رسیده است، بغرنج‌تر از دیگر حوزه‌هاست. برابری در این عرصه به معنای برخورداری یکسان شهروندان از حقوق و تکالیف خود بدون تفاوت‌های گفته شده است. بر این اساس، فرض بر این است که در فرآیند تصمیم‌گیری باید تصمیمی یکسان برای اشخاصی گرفت که در وضعیتی یکسان به سر می‌برند. برابری با مفاهیمی چون یکسانی و همانندی فرق دارد. در واقع، هدف از رعایت اصل برابری، ایجاد شرایط حقوقی است که در آن، شهروندان بتوانند از زندگی با ارزش و رضایت‌مندانه بهره‌مند شوند.

طبق اصل برابری، همه افراد جامعه باید به طور یکسان و مساوی از خدمات عمومی بهره‌مند گردند و نباید معیارهای سیاسی، عقیدتی، نژادی یا قومی، مبنای برخورداری یا اولویت افراد در استفاده از این خدمات باشد. دولت نمی‌تواند به این بهانه‌ها میان شهروندان تبعیض قائل شود و افرادی را از خدمات عمومی محروم کند یا برای برخی از آنان در استفاده از خدمات عمومی، امتیازات خاص در نظر بگیرد.^۳

۱. تاموشات، کریستیان، حقوق بشر، ترجمه: حسین شریفی طرازکوهی، تهران: میزان، ۱۳۸۶، ص ۷۰.

۲. سعیدی روشن، حمیده، نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی در گستره مقررات دولتی، تهران: جنگل، ۱۳۹۴، ص ۱۹.

۳. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، ۱۳۸۸، ص ۲۶.

این اصل در قوانین اساسی و اعلامیه‌های حقوق بشر بروز یافته است، ولی این اصل امروزه در کنار نفی جانب‌داری و ممنوعیت تبعیض که در واقع، برخاسته از اصل برابری هستند، در فرآیند تصمیم‌های اداری اهمیت بسیار یافته است، به گونه‌ای که نمود عینی آن را در رویه‌های قضایی اداری می‌توان یافت. بنابراین، در رابطه بین شهروند و اداره، اصل برابری در جلوه‌های گوناگونی در حقوق اداری کشورها متبلور شده است. اصل برابری در مقابل قانون، اصل برابری در پرداخت هزینه‌های عمومی و اصل برابری در برخورداری از خدمات عمومی، عدالت قضایی در شهر و اصل برابری در استخدام یا همان ورود به خدمت عمومی به عنوان مهم‌ترین مبنای حقوق اداری است.^۱

در خصوص موضوع این پژوهش، مقالاتی نوشته شده است که هر یک، از ابعادی به موضوع گزینش پرداخته‌اند. بروز فرهی بوزنجانی و همکاران در مقاله «آسیب‌شناسی نظام گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، آسیب‌های موجود در نظام گزینش را از نگاه مدیریتی بررسی و مدلی برای اصلاح فرآیندهای کارمندیابی و نظام بهینه جذب و گزینش ترسیم کرده‌اند.

حمید قهوه‌چیان در مقاله «نظام حقوقی ورود به خدمت دولت در ایران»، ورود به خدمت را در دو بخش بررسی کرده است. وی شرایط ورود به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون گزینش و ورود به خدمت را با دیدی انتقادی تحلیل کرده و در پایان، از تحول در نظام استخدامی با محوریت توجه به اقتضائات مدیریت دولتی نوین سخن گفته است.

اسدالله یآوری و مصطفی رضایی نیز در مقاله خود با عنوان «ارزیابی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در ورود به خدمت در ایران و انگلستان»، مؤلفه‌های استخدامی در نظام اداری و اصول حاکمیت قانون، برابری فرصت در دسترسی به مشاغل عمومی و شایسته‌سالاری را در حقوق اداری ایران بررسی کرده‌اند.

سید احمد حبیب‌نژاد و زهرا دانش‌ناری در مقاله «ماهیت مراجع‌گزینشی کشور و نظارت قضایی بر تصمیمات آن‌ها با تأکید بر رویه قضایی دیوان عدالت اداری» به تبیین ماهیت مراجع‌گزینشی پرداخته و این مراجع را از نوع تشخیصی دانسته‌اند. هم‌چنین آرای صادرشده از شعب دیوان عدالت

۱. جلالی، محمد و فروغ حیدری، «اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه رأی،

اداری و معیارهای نظارت قضایی بر تصمیم‌گیری‌های هیئت‌های گزینش را تحلیل کرده‌اند.

سید محمد مهدی غمامی و سید حسن حسینی در مقاله «شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و امریکا» به تحلیل قرائت‌های مختلف از شایسته‌گزینی پرداخته و آن را در مراحل مختلف خدمت دولتی اعم از ورود و ارتقای شغلی بررسی و به قانون‌گزینش کشور نیز نگاهی داشته‌اند. در آثاری که از نظر گذشت، به جنبه حقوق بشری ورود به خدمت توجه نشده است. بنابراین، نوآوری اثر حاضر در مقایسه با آن‌ها، تحلیل موضع نظام‌گزینش کشور از دیدگاه موازین حقوق بشری و نیز نگاه نقادانه به موضوع است.

در حقوق اداری ایران، مقررات مربوط به ورود به خدمت دولت و استخدام در مواد ۴۱ تا ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر حقوق اداری شناسایی شده است. علاوه بر شرایط مقرر در قانون مدیریت، قانون‌گزینش کشور نیز به برخی شرایط دیگر در خصوص پذیرش به خدمت دولتی پرداخته است. در فصل مربوط به حقوق ملت از قانون اساسی ایران نیز حقوق بنیادین و بشری به صراحت به رسمیت شناخته شده که حق برابری و کرامت انسانی از آن جمله است. پرسش اصلی در این پژوهش، بررسی وضعیت معیارهای حقوق بشری در مرحله استخدام با تأکید بر دو قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون‌گزینش کشور است. بر این اساس، فرضیه تحقیق نیز بر این مبنا استوار است که هر چند در قانون مدیریت، به اصولی مانند برابری فرصت‌ها توجه شده، اما با قید برخی شرایط در همین قانون و نیز قید برخی معیارهای اخلاقی و عقیدتی در قانون‌گزینش که احرازشان اساساً دشوار است، اطلاق اصول حقوق بشری با تقیید مواجه شده است. روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی و تحلیلی است که در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

گفتار اول. نقد ورود به خدمت در حقوق اداری ایران (بر مبنای قانون مدیریت خدمات کشوری)

در نظام حقوقی ایران، حکم قانون اساسی به «ایجاد نظام اداری صحیح و عادلانه» و نیز صراحت قانون مدیریت خدمات کشوری در «به‌کارگیری اخلاق اسلامی و اداری برای خدمت‌گزاری به مردم و حفظ حقوق شهروندی» می‌تواند مبنای خوبی برای نهضت اداره مطلوب تلقی گردد. تدوین‌کنندگان قانون مدیریت تحت تأثیر ارزش‌های اداره مطلوب و اصول مدرن حقوق اداری بوده و به بسیاری از

اصول مهم و جدید حقوق اداری هم چون اصل برابری، شفافیت و پاسخ‌گویی در این قانون توجه کرده‌اند.^۱ اهمیت مشاغل عمومی که هدف از آن‌ها، تأمین خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی است، ایجاب می‌کند که قانون‌گذار به منظور انتخاب افراد اصلح و شایسته‌گزینی، شرایط و تشریفات الزام‌آوری برای ورود به خدمت در این مشاغل را وضع کند که رعایت آن‌ها از سوی اداره و افراد داوطلب استخدام ضروری است، به گونه‌ای که امکان تراضی و توافق و تبادل اراده میان آن‌ها در این خصوص وجود ندارد.^۲

قوم‌گرایی، خویش‌پرستی، فامیل‌بازی یا خویش‌استخدامی و موروثیت یا میراث‌بری در استخدام و گرفتن مناصب دولتی ممنوع است. در جوامع صنعتی، رشد نظام‌های تحصیلی، یکی از باشکوه‌ترین پدیده‌ها بوده است، اما در مرحله انتخاب و گزینش افراد برای مشاغل و مناصب ممکن است موقعیت و دارایی فرد در تحصیلات آن‌ها دخالت کند. بنابراین، ملاک شایستگی، تلاشی است که از طریق آزمون و امتحان و رقابت قابل سنجش بررسی می‌شود.^۳ بر این اساس، مقررات مربوط به ورود به خدمت در ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری احصا و از آن جمله به اصل برابری فرصت‌ها اشاره شده است.

بند اول. برابری فرصت‌ها

اصل برابری در احراز مشاغل عمومی یا برابری فرصت‌ها را می‌توان یکی از اساسی‌ترین اصول حاکم بر استخدام در مشاغل عمومی دانست. برابری فرصت‌ها به معنای بهره‌مندی برابر شهروندان از فرصت‌ها و موقعیت‌های موجود در جامعه به صورت رقابتی و برجستگی مؤلفه رقابت در آن است. برابری در احراز مشاغل عمومی، یکی از مهم‌ترین مصادیق اصل برابری در حقوق اداری بوده^۴ که مطابق آن، همه افراد جامعه باید از فرصت برابر برای دستیابی به مشاغل عمومی برخوردار باشند.

۱. پتفت، آربین و احمد مرکز مال‌میری، مفهوم و قلمروی اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۷، ص ۱۲۰.

۲. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران، تهران: توس، چاپ دوم، ۱۳۷۶، ص ۱۵۲.

۳. ابطحی، سید حسین و فریدون عبد صبور، شایسته‌سالاری، تهران: آزاد مهر، ۱۳۸۹، ص ۸.

۴. زارعی، محمد حسین و خدیجه شجاعیان، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۵، ۱۳۹۳، ص ۱۲۰.

بنابراین، فرض بر این است که در ورود به خدمت دولتی، هر گونه تبعیض یا سهم ویژه ممنوع است، مگر این که توجیه قانونی وجود داشته باشد. هم چنین هر گونه استثنا بر برابری در ورود به خدمت دولتی باید تفسیر مضیق گردد و استثنائات وارد بر برابری در ورود به خدمات دولتی در صورت منتفی شدن ضرورت باید از بین برود.^۱

برخی از حقوق دانان، اصل برابری فرصت شغلی را از اولویت‌های اصلی حاکمیت قانون دانسته‌اند. این اصل در دو سطح قانون‌گذاری و اجرای قانون باید محل توجه باشد. به عبارت دیگر، برابری میان نامزدهای تصدی هر پست و اعمال این برابری در مراحل مختلف آزمون و گزینش به صورت هم‌زمان، مایه تضمین احترام به این اصل خواهد بود.^۲ در نظام حقوقی ایران نیز اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی، به مفهوم برابری به صورت کلی اشاره کرده‌اند و اصل ۲۸ بر لزوم شرایط مساوی در احراز مشاغل به صورت عام صراحت دارد.^۳

اصل برابری سبب تحقق شایسته‌سالاری می‌شود که یکی از استلزامات عدالت اداری در نظام اداری است. این اصل ناظر به ابتدای ورود به استخدام کشوری بر پایه شاخص‌هایی هم‌چون استحقاق، توانایی، مهارت‌های لازم برای شغل مورد نظر و هم‌چنین اتکای ارتقای شغلی و تصدی مناصب اداری بر اساس سنجش شایستگی و استحقاق و پرهیز از توسل به معیارهای نامرتب است. ورود به خدمت از طریق برگزاری آزمون‌های عمومی و مسابقات تخصصی تحقق می‌یابد و اداره باید بر اساس معیارهایی مانند تخصص، عدالت، خلاقیت و اخلاق حسنه، افراد لایق را جذب کند.^۴

قوانین ایران نسبت به اصل برابری در ورود به خدمت عمومی، رویکردی دوگانه داشته‌اند، به این معنا که نظام حقوقی ایران گاه با وضع مقرره‌ای در راستای تضمین اصل برابری گام برداشته و گاه

۱. رضایی‌زاده، محمد جواد و منصور بزرگاله، «بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا»، فصل‌نامه حقوق، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ۱۳۹۰.

۲. ویژه، محمد رضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین»، فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۲، ۱۳۸۳، ص ۲۳.

۳. عمرانی سلمان و همکاران، «تبعیض مثبت» یا «تبعیض روا»؟ تأملی بر مفهوم شناسی تبعیض در نظام حقوقی ایران، مطالعه موردی «بومی‌گزینی‌های استخدامی» فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳، ۱۴۰۰، ص ۱۱۶.

۴. شهبایی، محمد رضا و همکاران، «منابع حقوقی و اصول حاکم بر مقررات استخدامی در ورود به خدمت در پرتو اداره خوب»، مجله جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۳۹۹، ص ۱۴۵.

در مقررهای دیگر، موجبات نابرابری در ورود به خدمت عمومی را فراهم کرده است. برای مثال، برای رفع تبعیض ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در قانون اساسی ایران (بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی) و به رسمیت شناختن اصل برابری شهروندان در استفاده از خدمات عمومی در ماده ۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که ورود به خدمت عمومی نیز یکی از مصادیق استفاده از خدمات عمومی محسوب می‌شود، گامی مثبت در راستای حمایت از اصل برابری برداشته است. با این حال، با درج شرط اعتقاد به دین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی به عنوان یکی از شرایط استخدام در ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری موجب نقض اصل برابری شهروندان در ورود به خدمت عمومی می‌شود.^۱

بند دوم. نقد برابری فرصت‌ها در ورود به خدمت

تأکید بر حق برابری فرصت شغلی به عنوان یکی از اصول ورود به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۴۱)، به ویژه در جهت آشکار کردن تعهد دولت به رعایت آن در استخدام کشوری از نکات مثبت این قانون است، اما سازوکارهای دقیق رعایت آن پیش‌بینی نشده است که جای ایراد دارد.^۲

دو گروه از ارزش‌ها منشأ سیاست‌های برابری فرصت شغلی است. اول، تقاضا برای برابری است که هم جبران ناعدالتی‌های گذشته و هم تقسیم مزایای اجتماعی حاضر را دربرمی‌گیرد. دوم، استدلال‌های حامی نمایندگی در مورد شرکت تمامی گروه‌ها در خدمات دولتی و پاسخ‌گویی اداره به گروه‌های مختلف است. دو تلقی از برابری فرصت وجود دارد: در تلقی نخست که از آن با عنوان «اصل عدم تبعیض» یاد می‌شود، در رقابت برای موقعیت‌های اجتماعی، افراد را فقط باید بر اساس صفات مرتبط با انجام وظایف آن موقعیت‌ها قضاوت کرد و صفاتی چون نژاد یا جنسیت را نباید به حساب آورد. در تلقی دوم از برابری فرصت که از آن با عنوان «هم‌سطح کردن عرصه بازی» یاد می‌کنند، جامعه باید هر آن‌چه در توان دارد، در راستای هم‌سطح کردن عرصه بازی انجام دهد تا افرادی که

۱. جلالی و حیدری، پیشین، ص ۴۲.

۲. رستمی، ولی، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجله پژوهش انتقادی متون و برنامه‌های انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دهم، شماره ۲، ۱۳۸۹، ص ۲۵.

درجات یکسانی از تلاش را اعمال می‌کنند، به دستاوردی برابر صرف نظر از شرایطشان برسند. بر این اساس، قبل از این که بازی و رقابت شروع شود، باید فرصت‌ها را برای همه بازیگران برابر کرد. بعد از آن که رقابت شروع شد، افراد را باید با انتخاب‌های مستقلشان به حال خود وا گذاشت.^۱

بندهای «ح» و «ط» ماده ۴۲ قانون مدیریت، اعتقاد به دین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی و التزام به قانون اساسی را از شرایط مستخدمان می‌دانند. در این مورد باید دانست که مطابق اصل ۱۴ قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظفند نسبت به افراد غیر مسلمان با اخلاق حسنه و عدل اسلامی، عمل و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. هم‌چنین مطابق اصل ۲۸ قانون اساسی، افراد در انتخاب شغل آزادند و دولت موظف است امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی برای احراز مشاغل را فراهم کند. در مقام جمع این دو اصل باید گفت که عبارت «افراد غیر مسلمان» در اصل ۱۴، ناظر به پیروان دیگر ادیان آسمانی و غیر آسمانی است. افزون بر آن، حق آزادی و دسترسی به شغل، حقی همگانی است به ویژه شناسایی و تضمین این حق برابر در دسترسی به مشاغل عمومی نسبت به مشاغل خصوصی مهم‌تر است؛ چون ایجاد مشاغل در حوزه عمومی با استفاده از امکانات و امتیازات و هزینه‌های عمومی صورت می‌گیرد و نمی‌توان آن‌ها را در انحصار گروهی خاص قرار داد.^۲

بنابراین، شرایط پیش‌بینی شده در قانون مدیریت در خصوص امور اعتقادی می‌تواند منجر به نقض اصل برابری دسترسی افراد به مشاغل عمومی شود. از سوی دیگر، با شرط اعتقاد به مبانی نظام و التزام به قانون اساسی و به دلیل عینیت نداشتن این معیارها و برخوردهای چندگانه، دایره شمول دسترسی افراد به استخدام در بخش عمومی به طور مضاعف کاهش می‌یابد. ضمن این که شرایط پیش‌بینی شده در ماده ۴۲ قانون مدیریت با اصول مورد شناسایی در ماده ۴۱ این قانون تعارض دارد.^۳

منظور از التزام عملی به اعتقادات اسلامی، انجام رفتار تشریفاتی و آشکار در ملاء عام یا خلوت است که

۱. یآوری، اسدالله، «ارزیابی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در ورود به خدمت در ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۱۴۰۱، ص ۲۱۰.

۲. همان، ص ۲۰۶.

۳. یآوری، اسدالله، جزوه حقوق اداری (۲)، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، بی تا، ص ۱۸.

به بیان دیگر، همان بعد مناسکی و آیین دینی نامیده می‌شود.^۱ اعتقادات دینی به عنوان مجموعه‌ای از اعتقادات، بایدها و نبایدها و نیز ارزش‌های اختصاصی تعمیم‌یافته از مؤثرترین تکیه‌گاه‌های روانی به شمار می‌رود که معنای زندگی را در لحظه لحظه‌های عمر فراهم می‌سازد.^۲ اعتقادات دینی، باورهایی را دربرمی‌گیرد که انتظار می‌رود پیروان آن دین به آن‌ها اعتقاد داشته باشند.

بند سوم. کرامت انسانی؛ استخدام زنان و اقلیت‌ها

در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل دوم قانون اساسی در بیان مبانی و زیرساخت‌های نظام حکومتی جدید جمهوری اسلامی، شش مبنا را بیان داشته و در مبنای ششم به صراحت بر کرامت انسانی تأکید ورزیده است. در نتیجه، این اصل هم‌چون شرطی لازم برای تکوین نظام جمهوری اسلامی و مبنای حاکمیت در نظر گرفته شده است.^۳ با توجه به مذاکرات مجلس خبرگان قانون اساسی می‌توان این‌گونه عنوان کرد که ذکر کرامت انسانی در میان مبانی نظام جمهوری اسلامی، تنها متأثر از مباحث بین‌المللی موجود در زمینه حقوق بشر و در منشور ملل متحد، اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاق‌های بین‌المللی حقوق مدنی، سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیست. در واقع، با این دیدگاه که نگاه قوه مؤسس به لزوم احترام به حقوق ملت، در نظر گرفتن اهمیت رعایت کرامت انسانی بوده، قانون‌گذار اساسی به حقوق مهمی در فصل حقوق ملت تصریح کرده است.^۴

حفظ کرامت انسانی در گرو احترام و تضمین حقوق و آزادی‌های بنیادین است. از این رو، این مسئله به عنوان اصل بنیادین در قضایای مختلف مورد توجه دادگاه‌ها قرار گرفت و آزادی‌های عمومی مقرر در قانون اساسی صیانت شود. بر پایه این اصل کلی، اصول متضمن حقوق بنیادین در رویه قضایی مطرح شده است و از حقوق اساسی افراد صیانت می‌شود.^۵

۱. آذربایجانی، محمد و محمد موسوی اصل، درآمدی بر روان‌شناسی دینی، تهران: سمت، ۱۳۸۵، ص ۱۳۲.

۲. بهرامی، احسان، «بررسی مؤلفه‌های بنیادین سازش‌یافتگی در آزادگان ایرانی»، رساله دکتری رشته روان‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی، ۱۳۸۷، ص ۲۱۴.

۳. هاشمی، سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۲، ص ۱۰۳.

۴. مهرپور، حسین، «کرامت انسانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پی‌آمدهای آن»، مجله حقوق عمومی، شماره ۱، ۱۳۸۵، ص ۲۸.

۵. پتفت، آریین و علی‌رضا جمشیدی، «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، فصل‌نامه اخلاق زیستی، دوره ششم،

طبق قانون اساسی، تنها اقلیت‌های دینی در ایران، زرتشتیان، کلیمیان و مسیحیان هستند. با این بیان، نگرش نظام سیاسی ایران از این جهت که همه اقلیت‌های موجود در جامعه را به عنوان اقلیت به رسمیت نمی‌شناسد، با نظام بین‌الملل متفاوت است. قانون اساسی به حقوق اجتماعی اقلیت‌های دینی تصریحی ندارد، ولی بر اساس اصل تساوی عمومی در مقابل قانون و برخورداری همه افراد ملت از حقوق مساوی در تمام زمینه‌ها، از جمله احراز مشاغل عمومی، اقلیت‌های دینی نیز از این حقوق بهره‌مند خواهند شد و از این جهت در قوانین عادی استخدامی و اداری بیش‌تر وزارت‌خانه‌ها و مؤسسات دولتی، منعی برای ورود اقلیت‌های دینی وجود ندارد.^۱

روح کلی قانون اساسی بر این نکته دلالت دارد که حقوق و آزادی‌های اساسی برای همه شهروندان و اتباع ایرانی در نظر گرفته شده است و آنان بدون توجه به وابستگی قومی، نژادی، زبانی و حتی مذهبی، در برخورداری از حقوق و آزادی‌های اساسی با هم برابرند. وجود کلماتی نظیر «همه»، «هر کس»، «هر ایرانی» و مثل آن بر این نکته تأکید دارد و اصول مختلف قانون اساسی، یک سلسله حقوق اساسی از قبیل تساوی در برابر قانون، محفوظ بودن جان و مال و مسکن و شغل، آزادی عقیده، انتخاب شغل، برخورداری از تأمین اجتماعی، دادخواهی، مشارکت در اداره کشور و امثال آن را برای همه افراد کشور صرف نظر از نوع وابستگی قومی، زبانی و مذهبی به رسمیت می‌شناسد.^۲ البته در خصوص اقلیت‌های دینی که در قانون اساسی به رسمیت شناخته نشده‌اند، با توجه به عبارات به کار رفته در قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون گزینش، امکان ورود آن‌ها به خدمت دولتی وجود ندارد و این امر به دلیل مبانی ارزشی نظام حقوقی ایران است.

در مورد زنان نیز در قانون اساسی ایران بر اصل تساوی زن و مرد در برخورداری از حقوق متنوع انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلامی تأکید شده است. در قوانین و مقررات عمومی استخدام مانند قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون گزینش، محدودیتی در استخدام زنان وجود ندارد و بین زن و مرد تفکیکی صورت نگرفته است و الفاظ به کار رفته در عبارات

شماره ۲۱، ۱۳۹۵، ص ۱۱۰.

۱. هاشمی، پیشین، ص ۱۵۹.

۲. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۲، ص ۱۱۰.

عام هستند و زن و مرد هر دو را شامل می‌شوند.^۱

با وجود اطلاق مورد نظر در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر اداری، در برخی قوانین خاص، محدودیت‌هایی برای زنان در نظر گرفته شده است. در قانون اساسی، شرایطی برای عضویت در ارتش یا سپاه پاسداران پیش‌بینی نشده است، اما قوانین مربوط به استخدام در نیروهای مسلح به گونه‌ای است که استخدام زنان را در برخی رشته‌ها و رشته‌های شغلی ممنوع کرده و اشتغال آن‌ها را در برخی مشاغل به طور محدود پذیرفته است. به موجب ماده ۳۲ قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۶۶)، زنان از استخدام شدن در رشته‌های خاص نظامی محرومند و فقط در مشاغل پزشکی، پرستاری و اداری می‌توانند به کار اشتغال داشته باشند. در قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۰/۷/۲۱) نیز از شدت ممنوعیت اشتغال زنان کاسته شده است. در این قانون، ممنوعیتی برای استخدام زنان در مشاغل نظامی ملاحظه نمی‌شود. در عین حال، اشتغال آن‌ها با محدودیت مواجه است. به موجب ماده ۲۰ قانون یادشده: «سپاه برای مشاغلی که مستلزم به‌کارگیری زنان باشد، آنان را استخدام می‌نماید. تغییر محل خدمت زنان باید حتی‌الامکان تابع شرایط خدمتی همسران آنان باشد».

بر طبق قانون اساسی، ارتش، «پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی را به عهده دارد».^۲ این قانون بدون آن‌که شرایط استخدامی ارتش را بیان کند، صرفاً اعلام کرده است که ارتش باید «افراد شایسته را به خدمت بپذیرد که به اهداف انقلاب اسلامی، مؤمن و در راه تحقق آن، فداکار باشند».^۳ قانون استخدامی ارتش نیز در بیان شرایط عمومی استخدام در کادر ثابت و پیمانی، هیچ محدودیتی برای اشتغال زنان قائل نشده است.^۴ با این وجود، در ماده ۳۲ قانون

۱. همان، ص ۱۰۸.

۲. اصل ۱۴۳ قانون اساسی.

۳. اصل ۱۴۴ قانون اساسی.

۴. مطابق ماده ۲۹ قانون ارتش (مصوب ۱۳۶۶/۷/۷) شرایط عمومی استخدامی عبارت است از:

الف) متدین بودن به اسلام، ب) تابعیت جمهوری اسلامی ایران، ج) ایمان به انقلاب و جمهوری اسلامی، د) عدم محکومیت به محرومیت از خدمات دولتی و عدم سابقه عضویت یا وابستگی به احزاب و گروه‌های سیاسی غیر قانونی یا الحادی، ز) عدم عضویت یا وابستگی به احزاب و گروه‌های سیاسی، ح) داشتن شرایط تحصیلی و یا تخصصی لازم برای خدمت مورد نیاز، ط) داشتن حداقل ۱۶ و حداکثر ۴۰ سال سن، ی) عدم معروفیت در فساد اخلاقی و عدم اعتیاد به مواد

استخدامی ارتش (مصوب ۱۳۶۶/۷/۷) بیان شده است که «ارتش فقط می‌تواند برای مشاغل درمانی و بهداشتی، زنان را استخدام نماید.» بر این اساس، زنان به جز مشاغل (درمانی و بهداشتی)، از استخدام در انواع مشاغل ارتش حتی مشاغل کارمندی و مشترک،^۱ محروم هستند. این ممنوعیت به ویژه در مشاغل کارمندی جای تعجب دارد؛ زیرا زنان در دیگر بخش‌های عمومی برای تصدی مشاغل کارمندی با هیچ ممنوعیتی مواجه نیستند. این استثنا بر خلاف اصل عدم تبعیض و حق اشتغال است که در برخی اصول قانون اساسی بر آن‌ها تأکید شده است.

گفتار دوم. نقد ورود به خدمت بر اساس معیارهای مقرر در قانون گزینش

ماهیت حقوقی استخدام در نظام حقوقی ایران، مبتنی بر قانون است. بنابراین، دولت در زمان استخدام نیروهای خود، شرایط سخت و انعطاف‌ناپذیری را در نظر می‌گیرد. با توجه به اعتقادی بودن نظام جمهوری اسلامی و ابتنای همه قوانین و مقررات اداری، مالی، اقتصادی و فرهنگی بر مبنای موازین اسلامی (اصل ۴ قانون اساسی)، در این قانون به برخی معیارهای عقیدتی و دینی توجه شده است.

بند اول. تشکیلات گزینش در کشور

گزینش، فرآیندی است که یک سازمان به موجب آن با توجه به فضای کنونی، شخص یا اشخاصی را که به بهترین وجه با معیارهای گزینش شغل مورد نظر، هماهنگ و متناسب باشند، انتخاب می‌کند. در سطح پایه، همه برنامه‌های گزینشی تلاش دارند تا متقاضیانی را شناسایی کنند که بیش‌ترین معیارهای عملکردی سازمان را برآورده کنند. گزینش و استخدام اثربخش برای سازمان‌ها، موضوعی حیاتی و راهبردی است و ممکن است گزینش و استخدام اشتباه، هزینه‌های فراوانی بر

مخدر، ک) داشتن سلامت جسمی و روانی متناسب با خدمت.

۱. طبق ماده ۱۹ قانون ارتش جمهوری اسلامی (مصوب ۱۳۶۶/۷/۷)، مشاغل ارتش به ۳ گروه زیر تقسیم می‌شوند:
الف) شغل نظامی: عبارت است از مجموعه وظایف و اختیارات مشخصی که در جداول سازمان برای نظامیان پیش‌بینی می‌شود.
ب) شغل کارمندی: عبارت است از مجموعه وظایف و اختیارات مشخصی که در جداول سازمان برای کارمندان پیش‌بینی می‌شود.
ج) شغل مشترک: عبارت است از مجموعه وظایف مشخصی که در جداول سازمان با این عنوان تعیین شده و منحصر به نظامیان و کارمندان نبوده و قابل تشخیص به هر دو می‌باشد.

سازمان تحمیل کند، در حالی که گزینش صحیح موجب کاهش هزینه‌ها و افزایش بهره‌وری می‌گردد.^۱ گزینش بر اساس قانون گزینش کشور در سه سطح قابل بررسی است:

سطح اول - هیئت عالی گزینش که پس از رییس جمهوری به عنوان یکی از ارکان اصلی گزینش به شمار می‌رود و اعضای آن عبارتند از: نماینده قوه قضاییه، دبیرکل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی حسب مورد، دو نماینده از کمیسیون‌های امور اداری و استخدامی وزارت خانه مورد نظر.

سطح دوم - هیئت‌های مرکزی گزینش که به عنوان مرجع گزینش در وزارت خانه یا سازمان مورد نظر است و توسط هیئت عالی گزینش تشکیل می‌گردد.

سطح سوم - هسته‌های گزینش نیز یکی از واحدهای دستگاه است که مرکب از سه تا پنج نفر است و در امتداد پست‌های سازمانی و توسط هیئت مرکزی تشکیل می‌گردد.^۲

قراین و شواهد موجود، بیانگر وجود مشکلات سازمانی متعدد در سازمان‌ها و مؤسسات است. بی‌شک، وجود این مشکلات سبب کاهش اثربخشی، کارایی و بهره‌وری سازمانی می‌شود و بخش قابل توجهی از این مشکلات متوجه ضعف نظام‌های جذب و استخدام کارکنان می‌گردد. ناتوانی مراکز و هسته‌های گزینش در شناسایی و ارزیابی صحیح و دقیق توانایی‌ها، شایستگی‌ها و استعداد‌های داوطلبان استخدام و نیز وجود نواقص و اشکال‌ها در مراحل گزینش و فرآیند جذب موجب می‌شود تا افرادی با بیماری روحی و جسمی وارد سازمان شوند.^۳

بند دوم. نقد شرایط مقرر در قانون گزینش کشور

در نظام اداری ایران، فرآیند استخدام دارای سیاستی جامع و هدفمند نیست و گاه ایجاد فرصت شغلی بر جذب نیروی کارآمد، مقدّم شمرده می‌شود. در فرآیند استخدام به صلاحیت علمی،

۱. فرهی بوزنجانی، برزو و همکاران، «آسیب‌شناسی نظام گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، سال چهارم، شماره ۲، ۱۳۹۱، ص ۱۰۵.

۲. ابن علی، علی اکبر، مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، تهران: مؤسسه معین اداره، ۱۳۸۷، ص ۵۸.

۳. فرهی بوزنجانی و همکاران، پیشین، ص ۱۱۰.

تجربی، توان‌مندی و علاقه‌مندی افراد توجه کافی نمی‌شود. قانون‌گزینش، آیین‌نامه‌های اجرایی و دستورالعمل‌های مربوط در شرایط فعلی، ناکارآمد هستند. تعاریف یکسان و واحدی از واژه‌های اساسی در نظام‌گزینش افراد در دست نیست و مسئولان جذب و گزینش به جای متابعت از قانون بر اساس سلیقه شخصی عمل می‌کنند؛ چون آموزش مناسب و کافی مرتبط با این فرآیندها را ندیده‌اند.^۱

یکی از نقطه‌های هدف و انگیزه تحقیق در موضوع برابری، به ویژه برابری در ورود به مشاغل عمومی، بررسی شیوه صلاحیت متقاضیان ورود به بخش عمومی، گروه‌هایی است که به نام «هسته‌گزینش» شناسایی کرده‌اند. شیوه بررسی این هسته‌ها عمدتاً از دو طریق به دست می‌آید:

نخست - بررسی احوال و گذشته و ویژگی‌ها و سلیقه متقاضی از طریق تحقیقات محلی؛

دوم - مصاحبه با متقاضی و طرح سؤالات گوناگون از وضعیت باورها و اعتقادات وی به ویژه در زمینه مسائل سیاسی، مذهبی و فرهنگی.

پرس‌وجو درباره عقاید دینی و سیاسی مردم برای شناسایی مخالفان و تعقیب آن‌ها را «تفتیش عقاید» می‌گویند. عقیده ممکن است مذهبی، اجتماعی، سیاسی یا به طور کلی، اندیشگی باشد. از این نظر، به سیاق اصل ۲۳ قانون اساسی که در آن، واژه «عقاید» به کار رفته، پرس‌وجو درباره هر نوع اندیشه و در هر زمینه‌ای ممنوع است. از سوی دیگر، نقض آزادی فردی و حق امتیاز عقیده توسط مقامات و مأموران دولتی موجب کیفر است (مواد ۵۷۰ و ۵۷۱ قانون مجازات اسلامی). با این حال، در عمل به موجب قوانین عادی، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، افراد برای استخدام در مراکز دولتی همواره به طور کتبی و شفاهی، بازپرسی می‌شوند. سرانجام نیز افرادی که تخصص لازم برای احراز مرتبه شغلی منظور را دارند، به شرطی از این حق اساسی خود بهره‌مند خواهند شد که دارای عقاید خاصی باشند. این نوع بررسی و تحقیق و صدور رأی در مورد متقاضی با حقوقی از قبیل آزادی بیان و ممنوعیت تجسس هم در تقابل است. در قانون اساسی ایران، اصلی وجود ندارد که آزادی بیان را به طور کلی و با صراحت به رسمیت شناخته باشد، اما آزادی بیان و عقیده را می‌توان به طور ضمنی از اصل ۲۳ قانون اساسی استنباط کرد.

۱. میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر حسن‌پور، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها»، مجله چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، ۱۳۹۰، ص ۱۵.

تحلیل ضوابط و معیارهای اخلاقی در ایران با توجه به جمهوریت و اسلامیت کشور خواهد بود. طبق اصول متعدد قانون اساسی، به موازین اسلامی و مذهب شیعه باید در امور مختلف حقوقی، قضایی، سیاسی و اجتماعی توجه صورت گیرد. از همین رو، مطابق ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، شرایط لازم استخدام در دستگاه‌های اجرایی را می‌توان به دو دسته شرایط عمومی استخدام و ضوابط عمومی گزینش، موضوع ماده ۲ قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش تقسیم کرد. معمولاً ضوابط و معیارهای اخلاقی بر خلاف ضوابط و معیارهای فنی و تخصصی به طور دقیق قابل اندازه‌گیری و سنجش نیست و به همین دلیل، ممکن است دستگاه‌های اجرایی به حقوق، آزادی‌ها و برابری افراد آسیب بزنند.^۱

در بند ۲ ماده ۲ قانون گزینش، اصطلاح «التزام عملی به احکام اسلام»، یکی از شروط استخدام ذکر شده است. التزام بر دو نوع است: عملی و قلبی. التزام عملی عبارت است از این که فردی، خود را به فعل یا ترک فعلی ملزم کند که پیش از آن بر او لازم نبوده و التزام قلبی، اعتقاد درونی به چیزی است. در این میان، هیئت گزینش باید اولاً مصادیق احکام اسلام را برای احراز صلاحیت تصدی شغل تشخیص دهد. ثانیاً مصداق التزام عملی را بیابد و بر اساس گزینش خود، به این نکته دست یابد که شخص مورد نظر به حکم اسلام التزام عملی دارد یا خیر.^۲

انتقاد دیگری که در منطق گزینش‌ها ایجاد می‌شود، این است که گاهی صلاحیت‌های مندرج برای داوطلبان ورود به خدمت عمومی مثل اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی ایران قابل اثبات نیستند. پس در این خصوص باید تأمل بیشتری کرد و روش اثبات این امور باید تحلیل شود. اصل بیست و سوم قانون اساسی در این زمینه اذعان دارد: «تفتیش عقاید ممنوع است و هیچ کس را نمی‌توان به صرف داشتن عقیده‌ای مورد تعرض و مؤاخذه قرار داد».

برقراری گزینش‌های عقیدتی باعث ایجاد ارائه شخصیتی غیر واقعی از بسیاری از افراد به منظور جلب توجه دغدغه‌های فکری و سیاسی گزینشگران بر اساس باورهای سیاسی، اعتقادی و فرهنگی آن‌ها

۱. قهوه چیان، حمید، «نظام حقوقی ورود به خدمت دولت در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۲، ص ۱۴۵.

۲. افشاری، فاطمه، «شرط التزام عملی به احکام اسلام حجاب در استخدام دولتی: نقد و بررسی رأی دیوان عدالت اداری»، مجله اندیشه‌های حقوق عمومی، سال دهم، شماره ۲، ۱۴۰۰، ص ۸.

شده است. حتی این دوگانگی شخصیتی به لحاظ ترس از دست دادن شغل و به تبع آن، بسیاری از برخورد‌های عمومی اجتماع، در طول حیات کاری وی ادامه می‌یابد. فرد در این وضعیت به جای به فعلیت رساندن گوه‌ری‌ترین منش‌های انسانی خویش و باور و کرامت شرافت ذاتی خویش همواره با دورویی، به سمت ناخودباوری، دون‌پایگی و سفلیگی سوق داده می‌شود.

گفتار سوم. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص ورود به خدمت و گزینش بر اساس اصول حقوق بشری

یکی از معضلات موجود در نظام حقوقی ایران که سبب پررنگ شدن نقش رویه قضایی می‌گردد، آن است که در این نظام، وضوح قانون که یکی از اوصاف اصلی آن و پیش‌شرط تحقق حاکمیت قانون محسوب می‌شود، رعایت نمی‌شود و اداره‌ها و دادگاه‌ها را در تعیین تکلیف امور دچار سردرگمی می‌کند. در شرایط پراکندگی قوانین، نقش قاعده‌گذاری قضایی از طریق رویه قضایی اهمیت بسیار بیش‌تری می‌یابد. رویه قضایی از یک سو، نقص ناشی از انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی نسبت به مسائل اجتماعی جدید را برطرف می‌کند که شاید مبانی کلی نظام حقوقی را دربرگیرد و قانون اساسی به آن‌ها اشاره نکرده است. از سوی دیگر، پراکندگی قوانین عادی و نیز تورم مقررات‌گذاری گاه متعارض دولت را جبران می‌کند. در این خصوص، دیوان عدالت اداری با رویه قضایی پویا و متحول در نبود قانون عام اداری و اشاره نکردن قانون اساسی به اصول جدید، راه‌گشا خواهد بود و می‌تواند اصول و حقوق جدید را پایه بگذارد.^۱

شعب دیوان عدالت اداری در رسیدگی تحت صلاحیت خود ممکن است در یکی از سطوح بدوی یا تجدید نظر منشأ صدور رأی قرار گیرند، اما آن‌چه در خصوص آرای صادرشده از شعب اهمیت دارد، تأثیر عملکرد مطلوب شعب در هر یک از این سطوح و اهتمام آن‌ها در صدور آرای پویا و علمی است. این امر علاوه بر ارتقای جایگاه دیوان عدالت به عنوان تنها مرجع قضایی اداری کشور، بر پرورش مفاهیم و اصول نوین حقوق عمومی، تأثیری شگرف می‌گذارد و زمینه شکل‌گیری رویه در میان شعب دیوان عدالت اداری را فراهم خواهد کرد. به عبارتی، نظریه‌های آن‌ها می‌تواند منجر

۱. حسنونند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹، ص ۹۲.

به بهبود کیفیت آرای محاکم و ارتقای رویه قضایی و در نهایت، توسعه حقوق اداری شود. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در پاسداری از حریم قانون و حاکمیت آن در نظام اداری و تقویت بنیان‌های حقوق عمومی، نقش مهمی بر عهده دارد. هیئت عمومی به عنوان مهم‌ترین رکن قضایی دیوان و به عنوان نهاد متناظر هیئت عمومی دیوان عالی کشور علاوه بر صدور رأی وحدت رویه و ایجاد رویه، دارای اختیار ابطال مصوبات و مقررات است.^۱

بند اول. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در برابری فرصت‌ها در مرحله استخدام

در این خصوص، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و نیز در برخی موارد، شعب دیوان، آرای در خور توجهی صادر کرده‌اند. برای نمونه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۹۲۱۰۰۹۰۹۵۸۰۰۹۱۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ که در مقام اعلام تعارض آرای شعب دیوان صادر کرده، گفته است: «نظر به این که مطابق مواد ۵ و ۲ آیین‌نامه سامان‌دهی اشتغال فرزندان شاهد و جانبازان بالای بیست و پنج درصد و بالاتر، استخدام فرزندان شاهد و جانبازان به رعایت قانون و در چهارچوب سهمیه‌های استخدامی ماکول شده است و به موجب قانون اصلاح بند «و» ماده ۴۴ قانون برنامه پنجم توسعه، استخدام فرزندان جانباز در چهارچوب سهمیه استخدامی امکان‌پذیر اعلام شده است و بدون مجوز استخدام، امکان استخدام، ولو برای فرزندان شاهد و ایثارگر پیش‌بینی نشده است، بنابراین، رأی شعبه ۲۴ که به علت عدم مجوز استخدامی به رد شکایت صادر شده است، صحیح و موافق مقررات تشخیص داده می‌شود.» در این رأی وحدت رویه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با درک صحیح از اصل حاکمیت قانون بر فرآیند جذب و استخدام و با در نظر گرفتن اصل برابری فرصت‌ها، حتی برای فرزندان شاهد و جانباز، ورود به خدمت را به شرط وجود مجوز وابسته دانسته است.

هم‌چنین در دادنامه دیگری، هیئت عمومی دیوان بر اساس رأی شماره ۷۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۸ که در مقام تعارض آرای میان شعب دیوان اصدار یافته است، مقرر می‌کند: «حکم مقرر در بند «ج» ماده ۸۷ قانون برنامه ششم توسعه که در آن مقرر شده است: «دولت مکلف است علاوه بر اجرای

۱. فلاح‌زاده، علی محمد و صادق تازی وردی، «نقش رویه قضایی محاکم در توسعه حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۸، ۱۳۹۸، ص ۵۴.

ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران و تبصره‌های آن و اصلاحات بعدی، تمامی فرزندان شهدا و فرزندان جانبازان بالای ۷۰ درصد و بالاتر را در طول اجرای قانون برنامه، استخدام نماید، تکلیف برنامه‌ای و کلی برای دولت است که لازم است دولت شرایط لازم را در این خصوص از جمله تأمین اعتبار، تعیین سهمیه استخدامی برای دستگاه‌های اجرایی و... را فراهم نماید و نمی‌توان به استناد این حکم قانونی، یک دستگاه اجرایی خاص را بدون توجه به ملزومات مقرر برای استخدام ایثارگران از جمله وجود سهمیه استخدامی برای آن دستگاه، برگزاری آزمون بین ایثارگران و رعایت سایر ضوابط مربوطه ملزم به استخدام فرد مستثنا کرد.» در دادنامه مورد نظر نیز هیئت عمومی دیوان بر وجود مجوز قانونی برای استخدام و نیز برگزاری آزمون میان فرزندان شهدا و جانبازان برای رعایت برابری فرصت‌ها تأکید کرده است.

هم‌چنین بر اساس دادنامه شماره ۹۶۱۰۰۹۰۵۸۰۰۷۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۸/۹ که در مقام ابطال ماده ۲۸ بخش‌نامه شماره ۲۰۰/۹۳/۹۷۵۷ مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۹ صادر شده، هیئت عمومی صریحاً اظهار داشته است: «از آن جایی که کارکنان قراردادی بدون رقابت و شرکت در آزمون استخدامی در دستگاه‌های اجرایی به کارگیری می‌شوند و اعطای امتیاز فوق‌العاده به آنان در هر یک از حیطه‌های امتحان مشترک و مصاحبه استخدامی با اصول رقابت‌پذیری، برابری فرصت‌ها و شایسته‌گزینی مصرح در مواد ۴۱ و ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر است و مبنا و توجیه قانونی ندارد، بنابراین، بخش‌نامه مورد نظر به لحاظ مغایرت با مواد مورد نظر ابطال می‌شود.»

در خصوص استخدام اقلیت‌ها و برابری فرصت‌های شغلی برای این گروه، هیئت عمومی دیوان، رویه‌ای غنی نداشته و تنها یک مورد دادنامه صادر شده در قالب قرار دستور موقت توسط یکی از شعب دیوان قابل توجه است. «قضیه به این شرح است که یکی از اعضای علی‌البدل شورای شهر یزد، شکایتی را در دیوان عدالت اداری به خواسته دستور موقت مبنی بر توقف و جلوگیری از فعالیت‌های سپنتا نیک‌نام در شورای اسلامی شهر یزد، به طرفیت هیئت نظارت بر انتخابات استان یزد و فرمانداری یزد طرح کرده است. در نهایت، در خصوص دستور موقت، شعبه ۴۵ بدوی دیوان چنین تصمیم گرفت: «با بررسی، تدقیق و مذاقه در جمیع اوراق و محتویات پرونده، مفاد درخواست تقدیمی و التفات به نظریه شماره ۹۵/۱۰۰/۲۴۰ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۶ فقهای محترم شورای نگهبان مبنی بر خلاف شرع بودن تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و

انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، دستور موقت به شرح خواسته صادر و اعلام می‌گردد.» مبنای صدور این دستور نیز زرتشتی بودن عضو مزبور بوده است.

توضیح این‌که قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شورای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱ به تصویب رسید و در سال‌های بعد نیز اصلاحات و الحاقات داشت که همگی به تأیید شورای نگهبان رسیده‌اند. ماده ۲۶ این قانون در تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت نام می‌باشد که عبارتند از:

(الف) تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛

(ب) حداقل ۲۵ سال تمام؛

(د) اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه؛

(ه) ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

این ماده در مورخ ۱۳۸۲/۵/۶ اصلاحیه‌ای داشته که بعد از تصویب مجلس به تأیید شورای نگهبان نیز رسیده است و مقرر می‌دارد: «اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود، اعتقاد و التزام عملی داشته باشند». بنابراین، در گذشته نیز افراد اقلیت‌های رسمی و قانونی وارد شوراها شده‌اند.^۱

اگرچه عضویت در شوراها اساساً شغل محسوب نمی‌شود، اما در هر صورت، صدور دادنامه دستور موقت در موضوع مورد نظر تا حدودی نشان‌دهنده موضع نظام حقوقی موجود در خصوص رفتار با اقلیت‌هاست. این دادنامه از این نظر قابل نقد است که نام‌برده در دوره‌های قبل عضو شورا بوده و اقدام مورد نظر به نوعی با حقوق شهروندی در تعارض است.

در خصوص وضعیت استخدام زنان نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۴۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۶ که در مقام اعلام تعارض آرای میان شعب دیوان به خواسته «الزام به تبدیل وضعیت استخدامی بر اساس مصوبه شماره ۴۳۳۴۶/۱۳۱۰۰ مورخ ۱۳۸۸/۷/۱ هیئت

۱. آزادی، مجید و ایرج حسینی صدرآبادی، «تحلیل و ارزیابی نظر شرعی فقهای شورای نگهبان و رأی دیوان عدالت اداری در خصوص عدم فعالیت آقای سپینتا نیکنام در شورای اسلامی شهر بزد»، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶، ص ۱۰.

وزیران» صادر گردیده، به این شرح اظهار نظر کرده است: «با توجه به این که مصوبه مورد نظر شاکیان، به موجب مصوبه دیگر هیئت وزیران اصلاح شده و عبارت «با رعایت قانون مدیریت خدمات کشوری» به آن اضافه شده است و بر اساس مواد ۴۱، ۴۴، ۴۵ و ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، ورود به خدمت بر اساس مجوزهای صادره و رعایت مراتب و شایستگی و برابری فرصت‌ها پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است و در قانون مذکور، حکمی راجع به تبدیل وضعیت کارمندان قراردادی و زنان سرپرست خانوار به طور رسمی بیان نشده، آرای صادره مبنی بر رد شکایت، صحیح و موافق مقررات است.»

بنابراین، در این دادنامه، هیئت عمومی دیوان، تبدیل وضعیت زنان سرپرست خانوار را بر مبنای اصل برابری فرصت‌ها نپذیرفته است، در حالی که به نظر می‌رسد با توجه به اصل تبعیض مثبت، در نظر گرفتن این امتیاز برای زنان سرپرست خانوار اشکالی ندارد.

بند دوم. رویه قضایی دیوان عدالت اداری در مورد هیئت‌های گزینش

در خصوص تصمیم‌های صادرشده از هیئت‌ها و هسته‌های گزینش و اثری که بر حقوق استخدامی مستخدمان می‌گذارند، هیئت عمومی و نیز شعب دیوان، آرای مختلفی صادر کرده‌اند که به مواردی از آن‌ها می‌پردازیم. به موجب رأی وحدت رویه شماره ۱۰۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۲ که در مقام تعارض آرای میان شعب دیوان صادر شده، هیئت عمومی به این شرح تصمیم گرفته است: «بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ قانون گزینش، بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی، سیاسی متقاضیان مشمول این قانون قبل از ورود تا مرحله قطعیت اشتغال، یکی از وظایفی است که هسته‌های گزینش زیر نظر هیئت مرکزی گزینش بر عهده دارند. هم‌چنین به موجب ماده ۱۶ همین قانون، هیئت مرکزی موظف است حداکثر ظرف مدت ۳ ماه از زمان دریافت مدارک و امکانات لازم از مراجع مربوط، امور گزینش افراد موضوع این قانون را به انجام رسانده و نتایج را اعلام نماید. نظر به این که اولاً مستنبط از موازین حقوقی مذکور این است که اعلام نظر گزینش مربوط به قبل از ورود به خدمت و تمديد و تبدیل وضعیت استخدامی است. ثانیاً هر چند بر اساس ماده ۲۳ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش کشور مقرر شده است که «واحد کارگزینی یا عناوین مشابه اداری در دستگاه مکلف است به

محض دریافت نظر گزینش مبنی بر عدم موافقت با ادامه خدمت داوطلب، نسبت به قطع رابطه استخدامی اقدام نماید، بنابراین، حکم مقرر در ماده ۲۳ آیین نامه مذکور، ناظر به موارد مربوط به تمدید قرارداد و تبدیل وضعیت استخدامی تا قطعی رسمی است. ثالثاً پس از انعقاد قرارداد پیمانی، ادامه خدمت فرد، تابع قرارداد پیمانی و نیاز دستگاه اجرایی بوده و در صورت ارتکاب تخلف نیز هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و نه هسته‌های گزینش مرجع رسیدگی به تخلف مزبور هستند. بنا به مراتب فوق، قطع رابطه استخدامی با کارمند پیمانی در اثنای خدمت و قبل از اتمام مهلت قرارداد به جهت تغییر در نظر گزینش فاقد وجهت قانونی بوده و دادنامه صادره مبنی بر ورود شکایت، صحیح و مطابق مقررات است.»

در این رأی، قضات دیوان عدالت اداری با درک صحیح از جایگاه هسته‌های گزینش و تفکیک میان مراجع گزینشی و مراجع تخلفاتی، تغییر نظر گزینش قبل از اتمام دوره خدمت کارمندان پیمانی را مطابق با قانون ندانسته و با تفسیر صحیح از ماده ۲۳ آیین نامه اجرایی قانون گزینش کشور، نظر اولیه هسته گزینش را تا پایان دوره خدمتی مستخدم پیمانی معتبر دانسته است.

هم‌چنین هیئت عمومی در دادنامه شماره ۲۲۱ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸ در مقام تعارض آرای میان شعب دیوان، تصمیم گرفته و اظهار نظر نکردن هسته‌های گزینش را پس از پایان مدت خدمت آزمایشی، ناظر بر موافقت هسته‌ها دانسته و به عبارتی، موافقت قبلی را استصحاب کرده است.

در رویه شعب دیوان نیز آرای قابل ملاحظه‌ای قابل بررسی است. بر اساس دادنامه شماره ۸۳۰ مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۱ صادرشده از شعبه ۲۱ بدوی دیوان عدالت اداری که بر مبنای شکایت از رأی هیئت مرکزی گزینش وزارت آموزش و پرورش صادر گردیده، تصریح شده است که «رد صلاحیت حسب ماده ۱۵ قانون گزینش می‌بایست از طریق بیّنه و اقرار و شهادت شهود و شیاع مفید اطمینان که معارض نباشد، حاصل می‌شود و اظهارات منابع متضاد و مغایر هم می‌باشد و نیاز به تحقیقات بیش‌تری دارد و هیئت مکلف به بررسی و تحقیقات بیش‌تری بوده، لذا با وارد دانستن شکایت، رأی صادره از هیئت گزینش نقض شده است.»

در دادنامه مورد نظر نیز شعبه دیوان با درک صحیح از شرایط مقرر در ماده ۱۵ قانون گزینش کشور، تحقیقات را در حدّی تجویز کرده که رفع تعارض و تغایر کند. از مفهوم مخالف آن برداشت

می‌شود که در انجام تحقیقات باید به ظواهر امر اکتفا کرد و از تفحص بیش از اندازه در امور شخصی افراد پرهیز شود.

هم‌چنین شعبه ۳۸ بدوی در دعوای شاکی به طرفیت هیئت مرکزی گزینش وزارت بهداشت، به موجب دادنامه شماره ۹۶۳۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۰ با در نظرگرفتن محتویات پرونده گزینش شاکی و توجه به این‌که منابع تحقیق، داوطلب را به اتفاق، تأیید و ایشان را فردی مسلمان و شیعه و عامل به فرایض دینی معرفی کرده‌اند و صرف برخی اظهارات بدون وجود دلایل متقن و محکمه‌پسند نمی‌تواند از موارد منجر به رد صلاحیت به موجب بند ۲ ماده ۲ قانون گزینش گردد، حکم به ورود شکایت شاکی صادر می‌کند.

نتیجه‌گیری

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶، افق جدیدی در حوزه حقوق اداری ایران پدید آمد. قانون مدیریت در فصل مربوط به ورود به خدمت و استخدام، مقررات قابل توجهی در مورد حاکمیت اصل قانون در فرآیند جذب و استخدام نیز رعایت برابری و عدالت استخدامی مشاهده می‌شود. با توجه به این‌که استخدام دولتی، مزیتی قابل توجه به شمار می‌رود، همه افراد جامعه در شرایط مساوی باید از برابری فرصت‌ها برخوردار باشند و درج شروط غیر منطقی در فرآیند استخدام سبب تضییع حق برابری فرصت‌های شغلی می‌گردد.

در نظام حقوقی ایران، علاوه بر قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون گزینش نیز در خصوص مسائل مربوط به جذب و استخدام، شرایط و مقرراتی در نظر گرفته است که برخی از این شرایط، جنبه درونی و اعتقادی دارند و به سختی قابل احرازند. در خصوص این‌گونه شرایط شایسته است در خصوص داوطلبان ورود به خدمت به ظن غالب اطمینان کرد و از تحقیق و تفحص بی‌مورد باید پرهیز شود.

ساختار هسته‌ها و هیئت‌های گزینش نیز قابل نقد است. در تبصره ۲ از ماده ۲ از قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش، مواردی از قبیل فعالیت در نهادهای انقلابی، شرکت در نماز جمعه و جماعات، پوشش چادر برای خواهران به عنوان ملاک‌های تقدم در استخدام تعیین شده است. ماده ۱۰ این قانون، وظیفه بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی و سیاسی متقاضیان

مشمول این قانون قبل از ورود تا مرحله قطعیت استخدام را به عهده هسته‌های گزینش زیر نظر هیئت مرکزی گزینش قرار داده است. ماده ۱۳ شرایط اعضای هسته‌ها که برگرفته از فرمان ۱۳۶۱/۱۰/۱۵ است، اعلام می‌دارد که به جز شرایط بند «الف» از قبیل صالح، متعهد عامل و... در بند «ب»، ۲۳ سال سن و تأهل تنها شرایط اعضای هسته‌هاست. پس هیچ‌گونه صلاحیت علمی و تخصصی در زمینه‌های حقوقی و قضایی را بر خلاف ماهیت ترفعی بودن و حساسیت پیچیدگی اظهار نظر و تعهد حکومت در رعایت برابری شهروندان در استفاده از فرصت‌های عمومی به عنوان شرایط عضویت قلمداد نکرده است. بنابراین، آنچه تحقق اصول برابری و کرامت انسانی را در مرحله ورود به خدمت تضمین خواهد کرد، اصلاح رویه موجود فعلی در نظام اداری و استخدامی کشور است.

با توجه به این‌که هسته‌ها و هیئت‌های گزینش و نیز مقررات مربوط به ورود به خدمت، از اعمال اداری محسوب می‌شوند، امکان نظارت قضایی دیوان عدالت اداری بر اقدامات مراجع یادشده وجود دارد. نظارت قضایی دیوان از طریق شعب و هیئت عمومی صورت می‌گیرد. مذاقه در آرای صادرشده از شعب و هیئت عمومی نشان می‌دهد قضات دیوان عدالت اداری، درک صحیحی از اصول حقوق بشر حاکم بر استخدام مانند برابری فرصت‌های شغلی و نیز توجه به کرامت انسانی دارند و این امر، نویدبخش تحول در نظام گزینش و ورود به خدمت و حاکمیت هر چه بیش‌تر قانون بر این فرآیند است.

فهرست منابع

۱. کتاب

۱. ابطحی، سید حسین و فریدون عبد صبور، **شایسته‌سالاری**، تهران: آزادمهر، ۱۳۸۹.
۲. ابن علی، علی‌اکبر، **مجموعه قوانین و مقررات استخدامی**، تهران: مؤسسه معین اداره، ۱۳۸۷.
۳. ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران: توس، چاپ دوم، ۱۳۷۶.
۴. آذربایجانی، محمد و محمد موسوی اصل، **درآمدی بر روان‌شناسی دینی**، تهران: سمت، ۱۳۸۵.
۵. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، ۱۳۸۸.
۶. پتفت، آرین و احمد مرکز مالگیری، **مفهوم و قلمروی اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی‌های قضایی**، تهران: قوه قضاییه، ۱۳۹۷.
۷. تاموشات، کریستیان، **حقوق بشر**، ترجمه: حسین شریفی طرازکوهی، تهران: میزان، ۱۳۸۶.
۸. زولر، الیزابت، **درآمدی بر حقوق عمومی**، ترجمه: سید مجتبی واعظی، تهران: جنگل جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۹۱.
۹. سعیدی روشن، حمیده، **نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از قانون اساسی در گستره مقررات دولتی**، تهران: جنگل، ۱۳۹۴.
۱۰. عباسی، محمود و آرین پتفت، **حقوق شهروندی از حمایت تا نظارت بر اجرای آن**، تهران: حقوقی، چاپ اول، ۱۳۹۶.
۱۱. نقیب‌زاده، احمد، **سیاست و حکومت در اروپا (انگلستان، فرانسه، آلمان و ایتالیا)**، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۹۳.
۱۲. هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران (جلد ۱)**، تهران: میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۲.
۱۳. هاشمی، سید محمد، **حقوق بشر و آزادی‌های عمومی**، تهران: میزان، ۱۳۹۱.

۲. مقاله

۱. آزادی، مجید و ایرج حسینی صدآبادی، «تحلیل و ارزیابی نظر شرعی فقهای شورای نگهبان و رأی دیوان عدالت اداری در خصوص عدم فعالیت آقای سپنتا نیکنام در شورای اسلامی شهر یزد»، چهارمین همایش ملی حقوق ارزیابی کارآمدی قانون در نظام جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۶.
۲. افشاری، فاطمه، «شرط التزام عملی به احکام اسلام حجاب در استخدام دولتی: نقد و بررسی رأی دیوان عدالت اداری»، مجله اندیشه‌های حقوق عمومی، سال دهم، شماره ۲، ۱۴۰۰.
۳. بکر، فلورین، «تحولات حقوق اداری آلمان»، ترجمه و تحقیق: خدیجه شجاعیان، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۳، ۱۳۹۹.
۴. پتفت، آرین و علی‌رضا جمشیدی، «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، فصل‌نامه اخلاق زیستی، دوره ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۵.
۵. جلالی، محمد و فروغ حیدری، «اصل برابری ورود به خدمات عمومی در پرتو آرای دیوان عدالت اداری»، فصل‌نامه رأی، شماره ۸، ۱۳۹۳.
۶. حسنونند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹.
۷. خسروی، حسن و محمدجواد حسینی، «سرآغازی بر حقوق بشر اداری»، فصل‌نامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، سال دوم، شماره ۵، ۱۳۹۹.
۸. رستمی، ولی، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجله پژوهش انتقادی متون و برنامه‌های انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال دهم، شماره ۲، ۱۳۸۹.
۹. رضایی‌زاده، محمدجواد و منصور پرکاله، «بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا»، فصل‌نامه حقوق، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ۱۳۹۰.
۱۰. زارعی، محمدحسین و خدیجه شجاعیان، «اصل غیرعقلایی بودن در حقوق اداری و انعکاس آن در آرای دیوان عدالت اداری»، مجله پژوهش حقوق عمومی، سال پانزدهم، شماره ۴۵، ۱۳۹۳.

۱۱. شهابی، محمدرضا و همکاران، «منابع حقوقی و اصول حاکم بر مقررات استخدامی در ورود به خدمت در پرتو اداره خوب»، مجله جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره ۱۱، ۱۳۹۹.
۱۲. طلاکی طرقي، اکبر و محمد صالح عطار، «الزامات و راهکارهای ایجاد نهاد ملی حقوق بشر در جمهوری اسلامی ایران در پرتو قانون اساسی، حقوق بشر اسلامی، اعلامیه پاریس و رویه کشورها»، فصل‌نامه دانش حقوق عمومی، سال ششم، شماره ۱۷، ۱۳۹۶.
۱۳. عمرانی سلمان و همکاران، «تبعیض مثبت» یا «تبعیض روا»؟ تأملی بر مفهوم شناسی تبعیض در نظام حقوقی ایران، مطالعه موردی «بومی‌گزینی‌های استخدامی» فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳، ۱۴۰۰، ص ۱۱۶.
۱۴. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۲.
۱۵. فرهی بوزنجانی، برزو و همکاران، «آسیب‌شناسی نظام‌گزینش دستگاه‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران»، پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی، سال چهارم، شماره ۲، ۱۳۹۱.
۱۶. فلاح‌زاده، علی محمد و صادق تاری وردی، «نقش رویه قضایی محاکم در توسعه حقوق اداری ایران»، فصل‌نامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره بیست و چهارم، شماره ۸۸، ۱۳۹۸.
۱۷. قهوه‌چیان، حمید، «نظام حقوقی ورود به خدمت دولت در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۲.
۱۸. مهرپور، حسین، «کرامت انسانی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و پی‌آمدهای آن»، مجله حقوق عمومی، شماره ۱، ۱۳۸۵.
۱۹. میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر حسن‌پور، «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها»، مجله چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، ۱۳۹۰.
۲۰. ویژه، محمد رضا، «مفهوم اصل برابری در حقوق عمومی نوین، فصلنامه حقوق اساسی، شماره ۲، ۱۳۸۳، ص ۲۳
۲۱. هداوند، مهدی و داوود کاظمی، «تأملی بر اصول مدرن حقوق اداری در قانون مدیریت خدمات کشوری»، فصل‌نامه راهبرد، شماره ۶۷، ۱۳۹۲.

۲۲. یاوری، اسدالله، و مصطفی رضائی «ارزیابی مؤلفه‌های عدالت استخدامی در ورود به خدمت در ایران و انگلستان»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۳، ۱۴۰۱.

۳. دیگر منابع

۱. بهرامی، احسان، «بررسی مؤلفه‌های بنیادین سازش‌یافتگی در آزادگان ایرانی»، رساله دکتری رشته روان‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی، ۱۳۸۷.
۲. یاوری، اسدالله، **جزوه حقوق اداری (۲)**، تهران: دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، بی‌تا.

۴. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

۱. رأی وحدت رویه شماره ۷۱۹ مورخ ۱۳۹۹/۵/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۲. رأی وحدت رویه شماره ۱۰۴۳ مورخ ۱۴۰۰/۳/۲۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۳. رأی وحدت رویه شماره ۲۲۱ مورخ ۱۳۸۵/۴/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۴. رأی وحدت رویه شماره ۹۲۱۰۰۹۰۹۵۸۰۰۹۱۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۵. رأی وحدت رویه شماره ۹۶۱۰۰۹۰۹۰۵۸۰۰۷۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۸/۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.
۶. رأی وحدت رویه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۱۴۴۵ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

Criticism of recruitment and selection criterias in Iran's administrative law in the light of human rights standards

Hasan Haghghi 1

Manuchehr Tavassoli Naini 2

Seyed Mohammadsadegh Ahmadi 3

Abstract

Today, human rights have become a global discourse in such a way that different legal fields are affected by human rights. In the meantime, administrative law also does not benefit from this influence and in today's world, there is talk of administrative human rights. Administrative human rights are administrative rights that adhere to and are bound by human rights standards and criteria. One of the stages of the manifestation of human rights in administrative law is recruitment and entry into government service. In entering service and employment, it is necessary to observe principles such as equality, justice and respect for human dignity. Basic laws as well as ordinary laws have considered general and specific conditions for entering the service. As long as the mentioned conditions are in accordance with the principles of human rights, there will be no problem, but sometimes it is observed that the legislators consider criteria and conditions in the recruitment and selection stage that conflict with the principles of equality, justice and competency. In Iran's legal system, the regulations related to employment are included in the Civil Service Management Law and the Country's Selection Law. The study of these laws show that although in the Civil Service Management Law, the legislator has tried to approach the standards of human rights, but the inclusion of some criteria in the Selection Law is not consistent with the said principles and deserves criticism. The research method in this study is descriptive and analytical, and the library method was used to collect the sources

Keywords: human rights, administrative law, entry into service, employment, equality, human dignity, Selection Law.

1. Department of Law, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran. Email: Haghghi.h1330@yahoo.com

2. Associate Prof., Department of Law, University of Isfahan, Isfahan, Iran (corresponding author), tavassoli2000@hotmail.com

3. Associate Prof., Department of Law, Isfahan (Khorasgan) Branch, Islamic Azad University, Isfahan, Iran. Email: ahmadi.sadegh@yahoo.com