

بررسی رأی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مأموریت کارمندان دستگاه‌های مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری؛ تهدید یا فرصت

■ سیروس خرمی^۱

چکیده:

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره (۲۹۵۹) حکم مقرر در ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور را ابطال نمود. بررسی آثار و تبعات این رأی، با مطالعه ای کتابخانه ای و به روش نقد محور مورد بررسی مقاله حاضر است. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در انسداد این مأموریت‌ها را می‌توان با روح کلی قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر (کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان)، هماهنگ دانست. علی ای الحال؛ پیشنهاد می‌گردد، نسبت به تعیین و تصویب شرایط و ضوابط دقیق این گونه مأموریت‌ها در خود قانون مدیریت کشوری تعیین تکلیف گردد. **کلمات کلیدی:** مأموریت، دیوان عدالت اداری، ابطال، دستگاه اجرایی.

۱. کارشناس ارشد حقوق خصوصی دانشگاه تهران، کارشناس دیوان محاسبات، نویسنده مسئول، تهران خیابان قائم‌مقام فراهانی، میدان شعاع، دیوان محاسبات استان تهران، ایمیل: si.khorrami@sbu.ac.ir

مقدمه

احکام مقرر در تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به ترتیب در خصوص ماموریت کارمندان دستگاه‌های اجرایی به بخش غیر دولتی و انتقال و ماموریت این کارمندان به سایر دستگاه‌های اجرائی است. آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ در مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ به تصویب هیأت وزیران رسید. ماده (۸) آیین نامه اجرایی مزبور، مقرر می‌داشت: «ماموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون و نیز ماموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون در صورت وجود جواز ماموریت در مقررات استخدامی مورد عمل آنان بلامانع است.» با رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری این ماموریت‌ها ابطال شده است. این موضوع با توجه به گستره ی دو نهاد انتقال و ماموریت در دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای وابسته از اهمیت بالایی برخوردار است. هدف از این کاوش برجسته سازی و تنظیم ضوابط مربوط به این نهادها در گستره ی حقوق عمومی با توجه به آخرین اراده قانونگذار می‌باشد. این مناسبات که بر مبنای آیین نامه مورد اشاره ی مصوب ۱۳۸۹/۱/۳۱ برقرار بوده است با رای حاضر دست خوش تحولاتی گردیده است البته هیات وزیران در مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۰۱ جهت رفع ایرادات هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، اصلاحاتی نسبت به آیین نامه مزبور اعمال نموده است که این آیین نامه جدید نیز، همچنان در تضاد با رای اصداری می‌باشد. این رای واجد آثار مثبت و منفی می‌باشد و از دو منظر می‌توان آن ممتطح نظر قرار داد. استنباط حاصله از رای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از باب انسداد ماموریت‌های موضوع ماده (۸) مصوبه سابق را شاید بتوان با روح کلی قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله ماده (۴۷) آن و یا عبارت بند (۵) ماده (۱۱۵) در باب وظایف و اختیارات شورای عالی اداری مبنی بر، (کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان)، هماهنگ دانست. همچنین؛ از فرصت‌ها و پیامدهای مثبت این رای ایجاد زمینه برای قانونگذاری جدید توسط مجلس شورای اسلامی با توجه به اجمال قواعد سابق، است زیرا، بر اساس اصول کلی حقوق اداری محل پیش بینی قوانین و مقررات موجد حق، قوانین به معنی اخص یا همان قوانین مصوب توسط قوه مقننه است لذا مصوبات اداری دولت در راستای تعیین روش‌های اجرایی قوانین نمی‌توانند چالش‌ها و خلاءهای قانونی ناشی از عدم پیش بینی مواد قانونی را پر کند. با این وجود؛ فواید برخی از این ماموریت‌ها را نمی‌توان از نظر دور داشت و به صرف صرفه جویی در هزینه‌هایی دولت نمی‌توان انسداد کامل ایجاد و دستگاه‌های دولتی را از مزایای نهاد ماموریت‌های موقت بی‌بهره ساخت. پیشنهاد می‌گردد نسبت به تعیین و تصویب شرایط و ضوابط دقیق این گونه ماموریت‌ها در خود قانون مدیریت کشوری تعیین تکلیف گردد. برای بررسی بهتر موضوع، ضمن درج رای اصداری (شامل گردشکار؛ خواسته خواهان و مدافعات خوانده)، رای مزبور و نتایج آن از نظر شکلی و ماهوی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد.

مشخصات رأی

شماره دادنامه: ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۹۵۹

تاریخ دادنامه: ۱۴۰۰/۱۱/۱۲

شماره پرونده: ۰۰۱۵۶۲

مرجع رسیدگی: هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

گردش کار رأی:

موضوع شکایت و خواسته: ابطال ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱ هیأت وزیران

شاکي به موجب دادخواستی ابطال تبصره ذیل ماده (۵) و عبارت «با پرداخت حقوق و فوق العاده‌های از اعتبار دستگاه محل مأموریت» از ماده (۷) و ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱ هیأت وزیران را خواستار شده و در جهت تبیین خواسته اعلام کرده است که:

«به استحضار می‌رساند: در تبصره ذیل ماده ۵ پرداخت فوق العاده‌ها و هزینه‌هایی مانند اضافه کار و هزینه‌های رفاهی بر عهده دستگاه محل مأموریت دانسته شده است و به عبارتی با توجه به حفظ پست سازمانی در دستگاه مبدا حقوق از طریق این دستگاه پرداخت و پرداخت فوق العاده‌های مذکور بر عهده دستگاه محل مأموریت گذاشته شده است. از آنجا که اولاً: در تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۴۴ دریافت وجه به عنوان حقوق و هر نوع مزایا از وجوه عمومی یا اختصاصی دولت یا موسسات وابسته به دولت جزء از یک وزارتخانه و یا یک موسسه برای کارکنان دولت و موسسات وابسته به دولت ممنوع دانسته شده است و ثانیاً: در ماده ۱۲ قانون استخدام کشوری، حقوق و مزایای مستخدمین را در مدت مأموریت، منحصرأ از طریق یک صندوق قابل پرداخت دانسته است و موضوع ماده (۴) قانون تنظیم مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ که طی آن مقنن دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقوقی و حقیقی توسط وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکتهای دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود را ممنوع اعلام کرده است. لذا با ملاک از رأی وحدت رویه شماره (۱۰۴۷) و ۱۳۸۶/۹/۲۵-۱۰۴۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری که مفهوم آن با ادعای مطروحه منطبق است زیرا پرداخت اضافه کار مستخدمین مامور به انتخابات را از محل دستگاه مامورکننده صحیح دانسته است و نیز جمع مواد گفته شده در این بند مشخص می‌گردد که امکان پرداخت دوگانه موضوع این تبصره مغایر قوانین مشروحه و رأی وحدت رویه گفته شده است.

در ماده (۷) آیین نامه مطروحه وضع شده که مامور با حفظ پست سازمانی در دستگاه مبدا

«و با پرداخت حقوق و فوق العاده‌ها از اعتبار دستگاه محل مأموریت» امکان مأموریت دارد. به عبارتی امر به پرداخت این وجوه از محل مأموریت با وجود پست سازمانی در دستگاه مبدا داده است. این در حالی است که پست سازمان وفق ماده ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری عبارت است از جایگاهی که در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص (ثابت و موقت) پیش بینی و برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. پستهای ثابت صرفاً برای مشاغل حاکمیتی که جنبه استمرار دارد ایجاد خواهد شد و در ماده (۷) کارمند دستگاه اجرایی فردی است که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صالحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود. نظر به اینکه حسب ماده (۱۱) قانون استخدام کشوری مأموریت عبارت است از محول شدن وظیفه موقت به مستخدم غیر از وظیفه اصلی که در پست ثابت سازمانی خود دارد. بنابراین حفظ پست سازمانی دایر بر وجود و بقای جایگاه کارمند در دستگاه متبوع است که با پرداخت حقوق و مزایا ملازمه دارد به همین دلیل در ماده ۵ آیین‌نامه امکان مأموریت با حفظ پست سازمانی تا ۶ ماه مجاز دانسته شده است و از سوی دیگر عموماً ضوابط و مقررات دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری، برای پرداخت و حقوق و مزایا، مستلزم تصدی پست سازمانی یا بر عهده گرفتن کار یا شغل واحد در دستگاه مقصد است که جمع بقای پست سازمانی در دستگاه مبدا و تصدی کار واحد در دستگاه مقصد حتی مفروض بر پرداخت حقوق و مزایا در دستگاه مقصد مولود جمع دو شغل شده که مغایر با اصل (۱۴۱) قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است. نظر به اینکه در ماده (۸) آیین‌نامه معنونه مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی و پیمانی به دستگاه‌های اجرایی موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری، ممکن دانسته شده است و عدم تصریح حصری اعضای هیأت علمی رسمی و پیمانی به دانشگاه‌های دولتی در این ماده مجاز بودن مأموریت اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی غیردولتی از جمله دانشگاه آزاد اسلامی که دارای اعضای هیأت علمی رسمی و پیمانی می‌باشند را نیز متصور می‌نماید و نمونه‌های تقدیمی مشخص می‌کنند که ماموران دولتی نسبت به انتصاب اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد منبعث از برداشت موسع خود از ماده (۸) آیین‌نامه مارالبیان اقدام کرده و می‌کنند. لذا این امکان یا استنباط مفروض آن مخالف ماده (۴۷) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد. از این رو ماده (۸) آیین‌نامه مواد (۲۱) و (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری تا حدی که متضمن شمولیت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی موسسات عالی علمی غیردولتی جهت مأموریت در دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشد، برخلاف ماده گفته شده خواهد بود. با نظر به موارد مطروحه و به شرح مغایرت‌های معنونه ابطال کل تبصره ذیل ماده (۵) و نیز ابطال عبارت «و با پرداخت حقوق و فوق العاده‌های از اعتبار دستگاه محل مأموریت» از ماده (۷) و نیز ابطال ماده (۸) تاحدی که بر شمولیت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی موسسات عالی علمی غیردولتی در آن دلالت می‌کند را استدعا دارد.»

در پاسخ به شکایت مذکور، سرپرست معاون امور حقوقی دولت به موجب لایحه شماره

۱۴۸۱۷/۱۱۴۱۷۶-۴۶/۲۸/۱۴۰۰ توضیح داده است که:

«در خصوص خواسته اول شاکی باید اشاره نمود که طبق ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ مقرر شده که آیین نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی شامل مواردی از جمله نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی به پیشنهاد سازمان اداری و استخدامی کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. هیأت وزیران در چارچوب اختیار قانونی واگذار شده، مبادرت به وضع آیین نامه مصوب ۱۳۸۹/۱/۳۱ به شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱ نموده است و از این رو در این باره استناد به تبصره (۲۹) قانون بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور و ماده (۱۲) قانون استخدام کشوری در خصوص نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری مغایر ماده (۱۲۱) قانون مدیریت بوده و حسب ماده (۱۲۷) این قانون کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با قانون مدیریت از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون ملغی است. همچنین در خصوص رأی وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره (۱۰۴۷) و (۱۰۴۸) - ۱۳۸۶/۹/۲۵ قطع نظر از اینکه رأی مزبور ناظر بر مأموریت کارمندان دستگاه‌های اجرایی در ایام انتخابات است این رأی در چارچوب زمان حاکمیت قانون استخدام کشوری صادر شده و این در حالی است که از ۱۳۸۸/۱/۱ با اجرایی شدن فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه پرداخت‌ها به کارمندان مشمول این قانون باید طبق فصل مذکور صورت پذیرد.

لذا اینکه هیأت وزیران در تبصره ماده (۵) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری در رابطه با مأموریت کارمندان رسمی و پیمانی مشمول قانون به دستگاه‌های دیگر مشمول قانون با حفظ پست سازمانی در دستگاه متبوع مقرر داشته است «پرداخت فوق العاده و هزینه‌هایی که حسب مورد در دستگاه محل مأموریت به کارمند تعلق می‌گیرد نظیر اضافه کار و هزینه‌های رفاهی به عهده دستگاه محل مأموریت است» با اختیارات قانونی هیأت وزیران موضوع ماده (۱۲۱) قانون مدیریت تعارضی ندارد و هیأت وزیران در ماده (۹) این آیین نامه صرفاً قابلیت پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌هایی که حسب مأموریت موضوع مواد (۶)، (۷) و (۸) آیین نامه به کارمند تعلق می‌گیرد «تنها از یک دستگاه» را موضوع حکم قرار داده و حکم موضوع ماده (۵) آیین نامه منصرف از موارد مذکور در ماده (۹) است. در خصوص خواسته دوم شاکی شایان ذکر است که طبق ماده (۳۲) قانون مدیریت خدمات کشوری «هر یک از کارمندان دستگاه‌های اجرایی، متصدی یکی از پست‌های سازمانی خواهند بود و هرگونه به کارگیری افراد و پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی مصوب پس از یک سال از ابلاغ این قانون ممنوع است». اما اینکه شاکی مدعی شده است «حفظ پست سازمانی دایر بر وجود و بقای جایگاه کارمند در دستگاه متبوع است که با پرداخت حقوق و مزایا ملازمه دارد» محل ایراد است، چرا که حتی در فرض مأموریت موضوع بند (ه) ماده (۲۱) قانون مدیریت، قانونگذار مقرر داشته که کارمند رسمی یا ثابت دستگاه اجرایی که تمام یا بخشی از وظایف آن دستگاه به بخش غیردولتی واگذار شده می‌تواند به شکل مامور در بخش غیردولتی انجم وظیفه کند و

در این صورت حقوق و مزایای وی را بخش غیردولتی پرداخت می‌کند. همچنین از مفهوم بند (۳) ماده (۱۲۲) قانون مدیریت می‌توان چنین برداشت نمود که در مواردی اگر کارمند رسمی دستگاه اجرایی به مأموریت اعزام شده باشد بعد از اتمام مأموریت وی پست سازمانی وی همچنان محفوظ باقیمانده و وی در همان پست به فعالیت خود ادامه می‌دهد و دچار حالت آماده به خدمت نمی‌شود.

لذا هیأت وزیران در ماده (۷) آیین نامه مورد شکایت با توجه به اختیار قانونی موضوع ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و با در نظر گرفتن این مطلب که حفظ پست سازمانی کارمند در هنگام مأموریت ملازمه‌ای با پرداخت حقوق و مزایای وی توسط دستگاه مبدا ندارد و موجب دو عنوان شغلی برای کارمند نخواهد بود و کارمند در مدت مأموریت، وظایف مربوط به شغلی که در محل مأموریت به وی واگذار شده را به طور تمام وقت به انجام می‌رساند و بابت آن از دستگاه مقصد حقوق و مزایای خود را دریافت می‌کند و شخص مأمور نسبت به پست سازمانی خود در دستگاه مبدا عهده دار انجام وظیفه‌ای نیست تا اشتغال به شغل بر آن مترتب باشد و به تبع مشمول ممنوعیت‌های تصدی بیش از یک شغل گردد و همچنین این حالت متفاوت از حالتی است که فرد با حفظ وظایف پست سازمانی خود در دستگاه مبدا به دستگاه دیگری مأمور می‌شود، مقرر داشته که «مأموریت کارمند رسمی یا پیمانی از یک دستگاه اجرایی مشمول قانون به دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون با حفظ پست سازمانی در دستگاه متبوع و با پرداخت حقوق و فوق العاده‌ها از اعتبار دستگاه محل مأموریت در مقاطع زمانی حداکثر یک ساله امکان پذیر است و در هر حال مجموع این قبیل مأموریت‌ها از (۵) سال در طول خدمت کارمند بیشتر نخواهد بود.

در خصوص خواسته سوم شاکی هر چند در بند (۱) ماده (۵) آیین نامه طرح تعاون استانی مأموریت و انتقال اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۹۷ امکان مأموریت اعضای هیأت علمی این دانشگاه به سایر سازمانها، نهادها و ارگانهای دولتی با درخواست بالاترین مقام سازمان مذکور و با موافقت واحد مبدا، موافقت رئیس دانشگاه آزاد اسلامی استان مبدا و تایید نهایی ریاست دانشگاه به شرط پرداخت حقوق و مزایا توسط سازمان مقصد با رعایت مفاد بخشنامه شماره (۳۰/۴۳۱۳۹) - ۱۳۹۵/۶/۲۳ پیش بینی شده است و عبارت «به کارگیری کارمندان شرکتها و موسسات غیر دولتی» در ماده (۴۷) قانون مدیریت هم به قرینه عبارت مذکور در مواد (۴۴)، (۵۱) و (۵۲) این قانون منصرف از وضعیت «مأموریت» به نظر می‌رسد. با این حال اولاً: حسب اینکه اشاره به اعضای هیأت علمی در ماده (۸) آیین نامه با توجه به مستثنی شدن آنها طبق ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گرفته و ماده (۱۱۷) ناظر بر کارمندان دستگاه‌های اجرایی بوده و اعضای هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی در چارچوب مواد (۱) تا (۴) قانون مدیریت، کارمند دستگاه‌های اجرایی به شمار نمی‌آیند. ثالثاً به موجب ماده (۱۲۱) قانون مدیریت، اختیار هیأت وزیران در تصویب آیین نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت ناظر بر انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی است و در این باره اعضای

هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی اساساً موضوع صلاحیت مقرر در ماده (۱۲۱) قانون مدیریت نیستند. لذا هرگونه انتقال و مأموریت اعضای هیأت علمی دانشگاه مذکور به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون موضوعاً از حکم این مقرر خارج است.»

در اجرای ماده ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ پرونده به هیأت تخصصی استحضادی ارجاع می‌شود و هیأت مذکور به موجب دادنامه شماره (۱۱۱۹۶/۲۰۴۶۱-۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۰۸-۱۴۰۰/۱۰/۸) تبصره ذیل ماده (۵) و عبارت «با پرداخت حقوق و فوق العاده‌های از اعتبار دستگاه محل مأموریت» از ماده (۷) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره (۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱) هیأت وزیران را قابل ابطال تشخیص نداد و رأی به رد شکایت صادر کرد. رأی مذکور به علت عدم اعتراض از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و یا ده نفر از قضات دیوان عدالت اداری قطعیت یافت.

رسیدگی به ابطال ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره (۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱) هیأت وزیران در دستور کار هیأت عمومی قرار گرفت.

هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۲ با حضور رئیس و معاونین دیوان عدالت اداری و رؤسا و مستشاران و دادرسان شعب دیوان تشکیل شد و پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر به صدور رأی مبادرت کرده است.

رأی هیأت عمومی

براساس تبصره (۲) ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه زیربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد» و به موجب ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری: «آیین نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوه احتساب سوابق خدمت و نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط با رعایت مفاد این قانون به پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد».

نظر به اینکه بر مبنای ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره (۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱) هیأت وزیران، خارج از اختیار مقرر در تبصره (۲) ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر وضع آیین نامه در خصوص مأموریت کارکنان دستگاه‌های اجرایی واگذار شده به بخش غیردولتی و همچنین خارج از اختیار مقرر در ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر وضع آیین نامه اجرایی در مورد نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های

اجرایی، درخصوص مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور تعیین تکلیف شده، بنابراین حکم مقرر در ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱ هیأت وزیران)، خارج از حدود/اختیار است و مستند به بند (۱) ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲/بطلال می‌شود.

حکمتعلی مظفری - رئیس هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

۱- بررسی و نقد رأی

رای صادره از دو منظر «شکلی» و «ماهوی» قابل بررسی می‌باشد که در زیر به تفکیک بدان پرداخته شده است. در ابتدا به ایراد شکلی و ماهوی در چهارچوب صدور رای می‌پردازیم و در قسمت دوم به تحلیل مفهومی موضوع خواهیم پرداخت.

۱-۱- مسائل شکلی

قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۲۲ در ماده (۵۹) مقرر می‌دارد: «دادنامه باید حاوی نکات زیر باشد: ... چ - رأی با ذکر جهات، دلایل، مستندات، اصول و مواد قانونی ...». این ماده اگرچه در فصل دوم (ترتیب رسیدگی) و در قسمت سوم آن (رسیدگی و صدور رأی) مورد اشاره قرار گرفته است اما به معنی نفی سیطره آن بر مبحث سوم (رسیدگی در هیأت عمومی) نمی‌باشد.

رای حاضر با توجه به گستره ی افراد مشمول آن در پهنه ی دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادهای عمومی، نقش به سزای در تغییر سیستم نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی بازی خواهد کرد. ابهامات موجود در مواد (۱۲۱) و تبصره (۲) ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان مبنای اصلی نقل و انتقال کارکنان نیاز به توضیح و بیان جهات و دلایل و رد ابهامات در رای را ناگزیر می‌سازد. برای مثال در ماده (۱۲۱) این قانون مقرر می‌دارد: «آیین نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوه احتساب سوابق خدمت و نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط با رعایت مفاد این قانون به پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.» عبارت «سایر موارد مربوط با رعایت مفاد این قانون» مذکور در این ماده دارای اطلاق تام بوده و بنا بر همین اطلاعات آیین نامه‌های مواد مذکور در رای با اشاره به سایر فروض موضوع نقل و انتقال و مأموریت، به تصویب هیأت وزیران رسیده و با عنایت به عدم اعلام مغایرت با قانون، مورد تأیید مجلس نیز بوده اند. کما اینکه قوانین بعدی همچون بند (د) ماده (۶۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) با الهام از این آیین‌نامه هرگونه انتقال و

مأموریت بیش از شش ماه در یک نوبت یا چند نوبت از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به استثناء مقامات را ممنوع دانسته است.

همانگونه که از متن دادنامه پیداست دادرس انشاء کننده رای، بدون اشاره ای به اطلاق‌های یاد شده موجود در متن قانون و بیان استدلال‌های در رد مفهوم اطلاق آن، به اعلام خارج از حدود/اختیار بودن این مقررات اکتفاء و مستند به بند (۱) ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ آن‌ها را ابطال اعلام نموده است. لذا، خارج از صحت و سقم رای انشایی حاضر، مناسب‌تر بیان دلایل و توجیهات رای و رد تفاسیر مغایر، به متقن شدن هر چه بیشتر آرای محاکم قضایی می‌انجامد. چنانکه گفته شده است: «رای بلیغ، متقن و استوار تنها در گرو فخامت و سلامت بیان نیست؛ بلکه از جهت استدلال هم باید قوی و محکم باشد. امروزه نگرارش رای مستحکم و مستدل به عنوان حاصل دادرسی دارای اهمیت بالایی است. رای دادگاه را می‌توان از دو زاویه کاملاً جداگانه نگریست و آن دو می‌تواند نگاهی به اصطلاح شکلی باشد یا ماهوی و می‌تواند ادبی باشد یا حقوقی؛ همچنان که می‌تواند از دیدگاه فرم باشد یا محتوا. رعایت قانونمندی‌ها یا مسائل محتوایی و قانونی و قضایی مرتبط با «رای قضایی» در کنار قانونمندی‌ها و بایدها و نبایدهای «نگارشی» استواری و اتقان محتوایی «رای قضایی» را دو چندان می‌نماید و سطح کیفی آراء قضایی را ارتقاء می‌بخشد و آسیب‌های ناشی از آراء قضایی ضعیف و غیرمتقن که عملکرد دستگاه قضایی را زیر سوال می‌برد، کاهش می‌دهد.» (باقری یوسف و عدالتی سهام، ۱۳۹۳، ص ۲) دستورالعمل ارزیابی اتقان آراء قضایی به شماره (۹۰۰/۱۴۷۱۷۲/۱۰۰) مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۹ ریاست قوه قضاییه نیز، در بند (ب) ماده (۲) تحت عنوان «بدنه اصلی رای: شامل مواردی مانند ارزیابی ادله، دفاعیات و مستندات طرفین، رد یا پذیرش مستدل دلایل، ذکر مستندات، اعم از مواد قانونی، قواعد فقهی، منابع معتبر اسلامی، فتاوی معتبر یا اصول حقوقی و انشای حکم یا قرار» اهمیت این موضوع را بیان داشته است.

۱-۲- مسائل ماهوی

پیام رای هیات عمومی دیوان عدالت اداری این است که حکم مقرر در ماده (۸) آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱ هیأت وزیران) در خصوص مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مذکور، ابطال شد.

براساس تبصره (۲) ماده (۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸: «در مواردی که با حفظ مالکیت دولت (یا شرکت دولتی) بهره‌برداری بخشی از دستگاه ذیربط به بخش غیردولتی واگذار گردد، مأموریت کارمندان مربوط به بخش غیردولتی مجاز می‌باشد. آیین‌نامه

اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد» و به موجب ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری: «آیین‌نامه اجرایی نحوه انتقال و مأموریت کارمندان مشمول این قانون به سایر دستگاه‌های اجرایی و مرخصی بدون حقوق شامل نحوه احتساب سوابق خدمت و نحوه پرداخت حقوق و مزایا و ارتباط سازمانی و سایر موارد مربوط با رعایت مفاد این قانون به پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری موضوع تصویب نامه شماره (۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱) هیأت وزیران، مقرر می‌دارد: «مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون در صورت وجود جواز مأموریت در مقررات استخدامی مورد عمل آنان بلامانع است.» که با رای جدید هیات عمومی دیوان عدالت اداری این مأموریت‌ها ابطال شده است.

در ارتباط با دامنه‌ی شمولیت این رای باید بیان داشت؛ ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در بر دارنده کلیه دستگاه‌های اجرائی به استثناء نهادها، موسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیر دولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیات علمی و قضات هیات‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری است و نیز مقرر می‌دارد، در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

همچنین؛ بر اساس ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری دستگاه اجرایی عبارت است از: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.»

بر اساس این ماده ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.»

گستره‌ی دستگاه‌های مشمول این اعلام بطلان با توجه به مواد فوق پیداست. در واقع، تمام کارمندان مأمور رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت که تا کنون در صورت وجود جواز مأموریت در مقررات استخدامی مورد عمل آنان بلامانع بوده است، طی رای صادره بلااثر و باطل گردیده است.

برای مثال، بر اساس این رای، مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به وزارت ورزش

و جوانان و فدراسیون‌های ورزشی و نیز مأموریت کارمندان فدراسیون‌های ورزشی به وزارت ورزش و جوانان ابطال شده و از این پس نیز امکان صدور مجوز مأموریت وجود ندارد. چراکه، طبق اساسنامه فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری، نهاد عمومی غیردولتی و دارای شخصیت حقوقی مستقل و استقلال مالی و اداری با مدت فعالیت نامحدود است و به عنوان بالاترین مرجع ذی صلاح عهده‌دار اداره رشته/ رشته‌های ورزشی تحت پوشش در کشور است و از سوی وزارت ورزش و کمیته ملی المپیک به رسمیت شناخته شده است تا بر مبنای قوانین و مقررات مربوط با رعایت موازین اسلامی فعالیت کند. همچنین، اطلاق عبارت «... و نیز مأموریت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون...» در قسمت مربوط به بیان دستگاه‌های مجاز به مأموریت در دستگاه‌های اجرایی مذکور در ماده (۸) آیین نامه مواد (۲۱) و (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، متضمن شمولیت اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی موسسات عالی علمی غیردولتی جهت مأموریت در دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌بود که برخلاف ماده (۴۷) قانون مدیریت نیز تلقی می‌گردید.

یکی از بزرگ‌ترین این دانشگاه‌ها، دانشگاه آزاد اسلامی بود که بر اساس اساسنامه اصلاحی آن مصوب (۱۳۸۹/۰۱/۲۸) در زمره مؤسسات آموزش عالی غیردولتی، قلمداد گردیده است. مطابق ماده (۱) این اساسنامه: «در جهت تحقق اهداف مندرج در کلیات آیین‌نامه تأسیس مؤسسات آموزش عالی غیردولتی غیرانتفاعی مصوب چهل و یکمین جلسه شورای عالی انقلاب فرهنگی، دانشگاه آزاد اسلامی که از این پس در این اساسنامه به اختصار «دانشگاه» نامیده می‌شود، تأسیس می‌گردد.» در ماده (۵) نیز چنین آمده است که: «دانشگاه مؤسسه‌ای است عمومی و غیردولتی و اموال آن بعنوان اموال عمومی محسوب می‌شود. هیچ یک از اعضای هیأت مؤسس، هیأت امناء، مدیران و دیگر ارکان و مسئولین دانشگاه هیچ گونه حق مالکیت و حق انتفاع شخصی از اموال مزبور را ندارند و اموال و منافع مزبور منحصرأً با رعایت مفاد این اساسنامه و مقررات حاکم و با رعایت مصلحت دانشگاه، صرف هزینه‌ها و پیشرفت و توسعه فعالیت‌های دانشگاه خواهد شد.»

البته، در باب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مصوبه اخیر هیئت وزیران با عنوان (ممنوعیت انتقال از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به دستگاه‌های دولتی، تصویب‌نامه شماره ۶۳۳۵/ت/۵۶۹۰۳ مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۴) تکلیف امر را روشن نموده بود. مطابق مصوبه مورد بحث، عبارت «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مشمول حکم این تبصره نمی‌باشند» به انتهای تبصره (۳) ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب (۱۳۸۹/۱/۳۱) اضافه گردیده بود. تبصره تبصره (۳) مقرر می‌داشت: «انتقال کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۷۱) قانون و همچنین انتقال اعضای هیأت علمی رسمی یا پیمانی و قضات به دستگاه‌های مشمول قانون در صورت وجود جواز انتقال در مقررات استخدامی مورد عمل آنان بلامانع است.» که در رای اخیر و

مورد بررسی هیئت عمومی دیوان مأموریت آنها بلا اثر گردیده است.

شایان ذکر است پیش از این اصلاحات در آرای دیوان عدالت اداری، بند (د) ماده (۶۵) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) مقرر می‌داشت: «به منظور ساماندهی و کاهش نیروی انسانی و کوچک‌سازی دولت: د - هرگونه انتقال و مأموریت بیش از شش ماه در یک نوبت یا چند نوبت از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری به استثناء مقامات ممنوع است.»

مفاد بند «د» ماده (۶۵) با هدف رفع یکی از آسیب‌های موجود در نظام اداری و استخدامی کشور و حاکم ساختن ضوابط قانونی بر نحوه ورود افراد به خدمت دستگاه‌های اجرایی وضع شده بود. بدین ترتیب با ممانعت از انتقال و مأموریت بیش از (۶) ماه کارکنان مؤسسات عمومی غیردولتی به سایر دستگاه‌های اجرایی، زمینه دور زدن مقررات ورود به خدمت منتفی می‌شود. شاغلین غیر مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، غالباً کارگر محسوب شده و با توجه به اینکه مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری کارمند محسوب میشوند، این مأموریت‌ها با توجه به تفاوت در طبقه‌بندی مشاغل و احراز آنها در قانون مدیریت خدمات کشوری با مشاغل کارگری مذکور در قانون کار بر خلاف روح مواد فصل ششم (ورود به خدمت) قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشد. لذا تبدیل وضعیت از کارگری به کارمندی صرفاً به طریق آزمون یعنی استخدام جدید ممکن است. (ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری)

موضوع اندازه دولت در کشور همواره مورد بحث سیاست‌گذاران و مسئولان مختلف قرار گرفته و راه‌حل‌های مختلفی برای برون‌رفت از تنگناهای ناشی از بزرگی دولت ارائه شده است. در این راستا قانون برنامه پنجم نیز در فصل چهارم این موضوع را مورد تأکید قرار داده بود در ماده (۶۵) سازوکارهایی را برای خروج از این تنگنا مطرح کرده بود. برای این منظور قانونگذار با وضع بند «د» ماده مذکور از طریق ممنوعیت انتقال و مأموریت بیش از (۶) ماه کارکنان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتی در نظر داشته تا به ساماندهی و کاهش نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی نائل شود و از طرفی درصد برآمده تا با محدود کردن امکان انتقال و یا مأموریت، ترتیبات ورود به استخدام دستگاه‌های دولتی را بیشتر تحت ضابطه درآورد. اصولاً علت درج حکم مزبور در قانون برنامه آن بود که یکی از راه‌های شناخته شده افزایش جمعیت نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی انتقال یا مأموریت کارکنان دستگاه‌های غیردولتی به آنها بوده است.

تمایل سنتی و دیرینه کارکنان دستگاه‌های غیردولتی، انتقال یا مأموریت به دستگاه‌های دولتی بوده تا از این طریق از ثبات و امنیت استخدامی بیشتری برخوردار شوند. برخلاف آن که استخدام نیروی انسانی جدید در دستگاه‌های دولتی تابع محدودیت‌های بسیار می‌باشد اما انتقال یا مأموریت کارکنان به آنها تقریباً هیچ‌گونه محدودیتی نداشت. لذا این امر می‌توانست مدخلی برای ورود بدون قید و شرط کارکنان و تورم جمعیت کارکنان دستگاه‌های دولتی شود.

شاید بتوان گفت رای مورد بحث و نیز مصوبه اخیر التصویب هیئت وزیران (ممنوعیت انتقال از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به دستگاه‌های دولتی) بر اساس این شناخت مقرر شده و بتوان آن‌ها را از این منظر قابل دفاع دانست.

برای مثال، شهرداری‌ها دارای جمعیت کثیری از کارکنان در سراسر کشور بودند که اکثریت کارکنان آنها تمایل به انتقال به دستگاه‌های دولتی را دارند و بدیهی بود که با توسل به اشخاص و مراجع گوناگون وفق قواعد سابق موفق به آن می‌شدند و از این طریق مشکل فراوانی نیروی انسانی در دستگاه‌های دولتی را حادث‌تر خواهند می‌نمودند.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نبوده لذا پس از مأموریت یا انتقال اشکالات بسیاری برای دستگاه‌های مبدأ و مقصد کارکنان بروز می‌نمود. اشخاصی که مأمور یا منتقل می‌شوند بلافاصله پس از مأموریت یا انتقال با مسائل گوناگونی ناشی از تفاوت‌های مقررات استخدامی دو دستگاه مبدأ و مقصد روبرو می‌شدند. حقوق و مزایای گوناگون و تعیین میزان آنها اولین منشأ اشکال بود. پرداخت حقوق و مزایا توسط دستگاه مبدأ و مقصد و احتمالاً محدوده زمانی آن مورد سؤال بود. پرداخت کسور بازنشستگی، وجوه پس‌انداز، حق بیمه صندوق بازنشستگی، نظام بیمه خدمات درمانی، قابل قبول بودن یا نبودن سنوات خدمات گذشته موجب اشکالات دیگری بود و بدین ترتیب ده‌ها مسئله و مشکل لاینحل بروز می‌کرد که گاه دستگاه مبدأ و مقصد و همچنین کارکنان ذیربط را از جا به جایی پشیمان می‌ساخت. فقدان قوانین و مقررات لازم در موارد مذکور و ده‌ها مسئله دیگر، مدیریت نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی را با چالش‌های لاینحلی روبرو ساخته بود.

این نگرش با نگاهی به روح کلی قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله ماده (۴۷) آن که مقرر می‌دارد: «به کارگیری کارمندان شرکتهای و مؤسسات غیر دولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پستهای سازمانی دستگاههای اجرائی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این گونه شرکتهای و مؤسسات صرفاً براساس ماده (۱۷)، (بر اساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل) این قانون امکانپذیر است.» و یا عبارت بند (۵) ماده (۱۱۵) در باب وظایف و اختیارات شورای عالی اداری مبنی بر، (بررسی تعیین نقش و اندازه دولت و اتخاذ ضوابط و سیاست‌های مناسب برای کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان و قوانین مربوط)، هماهنگ است.

از طرفی یکی از موضوعات مهم در مدیریت دانش، مطالعه و بهینه‌سازی فرآیندهای انتقال دانش بویژه از فرد به سازمان در رابطه با یادگیری سازمانی است. در سازمانهای مبتنی بردانش، این فرآیندها از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند چرا که بدون اداره مؤثر و کارآمد آنها، دانش به عنوان یک دارایی ارزشمند و مزیت رقابتی از دست می‌رود. لازم به ذکر است اولین گام در این مسیر، شناخت و مطالعه انتقال دهنده‌های دانش و عوامل مؤثر براین انتقال در سازمان می‌باشد. (رضا غلامی، محسن روشنی، محمد رضا رحیمی، ۱۳۹۲، ص ۲)

اخیراً، هیئت وزیران به منظور تأمین نظر دیوان عدالت اداری و رفع ایراد وارده درخصوص

ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تصویب نامه شماره ۴۴۲۹۵/۲۰۴۶۱-۱۳۸۹/۱/۳۱ هیأت وزیران) با موضوع مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده از قانون مدیریت خدمات کشوری و اعضای هیئت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون یادشده، با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور مبنی بر اصلاح آیین نامه مذکور موافقت کرد.

هیئت وزیران در جلسه ۱۴۰۰/۱۲/۱ به پیشنهاد شماره (۶۷۰۰۳) مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱ سازمان اداری و استخدامی کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصویب کرد:

مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و نیز مأموریت اعضای هیئت علمی رسمی یا پیمانی دانشگاه‌ها، مراکز و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری که دارای مجوز از شورای گسترش آموزش عالی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر مراجع قانونی ذی‌ربط می‌باشند، به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری در صورت وجود جواز مأموریت در قوانین یا مقررات استخدامی مورد عمل دستگاه مبدأ بلامانع است. نحوه و مدت مأموریت و همچنین مرجع پرداخت حقوق و مزایای کارمند مأمور با رعایت قوانین و مقررات مربوط تعیین خواهد شد.

ماده (۸) ابطال شده آیین‌نامه مأموریت و انتقال کارمندان این‌گونه مقرر می‌داشت:

«مأموریت کارمندان رسمی یا پیمانی دستگاه‌های اجرایی مستثنی شده در ماده (۱۱۷) قانون و نیز مأموریت اعضای هیئت علمی رسمی یا پیمانی به دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون در صورت وجود جواز مأموریت در مقررات استخدامی مورد عمل آنان بلامانع است. در صورتی که مقررات استخدامی یاد شده در مورد نحوه یا مدت یا مرجع پرداخت حقوق و مزایای کارمند مأمور حکمی بیان نداشته باشد، موارد مذکور با توافق دستگاه‌های متبوع و محل مأموریت تعیین خواهد شد.»

مقررہ جدید فقط مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی و فرهنگستان‌ها و پارک‌های علم و فناوری دارای مجوز را در صورت وجود جواز مأموریت در قوانین یا مقررات استخدامی مورد عمل شان بلامانع دانسته است.

این مصوبه ضمن آنکه بر خلاف روح استدلال مذکور در رای هیئت عمومی دیوان مبنی بر خارج از حدود اختیار بودن تعیین امور مسکوت قانونی توسط هیئت وزیران است در قسمت دوم نیز امر تعیین نحوه و مدت مأموریت و همچنین مرجع پرداخت حقوق و مزایای کارمند مأمور را به رعایت قوانین و مقررات مربوط، احاله داده است که کاملاً مبهم بوده و موجب سرگردانی دستگاه‌های اجرایی و غیر آن خواهد شد. انشا و مضامین مقررات باید صریح باشد. به عبارت دیگر، انشای قانون باید ساده باشد و طوری نوشته شود که همه از آن یک مطلب را بفهمند.

ارزیابی و پیشنهاد

استنباط حاصله از رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری از باب انسداد مأموریت‌های موضوع ماده (۸) مصوبه سابق را شاید بتوان با روح کلی قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله ماده (۴۷) آن و یا عبارت بند (۵) ماده (۱۱۵) در باب وظایف و اختیارات شورای عالی اداری مبنی بر، (کوچک‌سازی دولت در چارچوب سیاست‌های کلان)، هماهنگ دانست. با این وجود، باید اذعان داشت بر اساس اصول کلی حقوق اداری جای پیش‌بینی قوانین و مقررات موجد حق، قوانین به معنی اخص یا همان قوانین مصوب توسط قوه مقننه و بازوی اصلی آن یعنی مجلس شورای اسلامی است. (محسنی فرید، فرج پور علی اصغر، ۱۳۹۲ ص ۲۴) لذا مصوبات اداری دولت در راستای تعیین روش‌های اجرایی قوانین نمی‌توانند چالش‌ها و خلاءهای قانونی ناشی از عدم پیش‌بینی مواد قانونی را پر کند. اصل حاکمیت قانون یکی از اصول مهم حقوق عمومی است که حقوق اساسی و حقوق اداری را به هم پیوند می‌دهد. مطابق این اصل، تمامی امور مربوط به حکمرانی از جمله اداره‌ی امور عمومی باید با محوریت حاکمیت قانون صورت پذیرد. بر این اساس قوه مجریه و قوه قضائیه مکلفند کلیه صلاحیت‌های خود از جمله مقررات‌گذاری و تصویب آئین‌نامه را در چارچوب قوانین انجام دهند. البته از این نظر هم نمی‌توان غفلت کرد که چه بسا سکوت مقنن در قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان اصلی‌ترین قانون روابط استخدامی قوه حاکمه به صورت تعمدی و حکیمانه و به قصد نادیده گرفتن این فروض و به رسمیت نشناختن این قبیل مأموریت‌ها با توجه به در مقام بیان بودن قانونگذار بوده است. با این وجود، سکوت طولانی مدت مجلس قانونگذاری نسبت به اجرای این مصوبات (بر اساس قسمت اخیر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.) و پیش‌بینی بعضی از مواد این مصوبات در مقررات بعدی، شائبه‌ی به‌جا و بایسته بودن این قواعد را تقویت می‌سازد.

علی‌ایحال؛ فواید برخی از این مأموریت‌ها را نمی‌توان از نظر دور داشت و به صرف صرفه‌جویی در هزینه نهایی دولت در راستای کوچک‌سازی آن نمی‌توان انسداد کامل قائل و دستگاه‌های دولتی را از مزایای نهاد مأموریت‌های موقت بی‌بهره ساخت. لذا پیشنهاد می‌گردد نسبت به تعیین و تصویب شرایط و ضوابط دقیق این گونه مأموریت‌ها در خود قانون مدیریت کشوری تعیین تکلیف گردد. گاهی قانون باید ذاتاً نواقص خود را جبران و معایب خود را رفع کند. اصلاح و تغییر قانون بایستی مبتنی بر دلیل موجه و عقلایی باشد و تغییر و اصلاح قانون بدون دلیل جایز نیست.

فهرست منابع

۱. باقری یوسف و عدالتی سهام، (۱۳۹۳) شاخصه‌های رأی قوی و متقن، فصلنامه قضاوت، شماره (۷۹) ص ۲.
۲. غلامی رضا، روشنی محسن، رحیمی محمدرضا، (۱۳۹۲) مقاله انتقال دانش از کارمند به سازمان طی فرآیند بازگشت از مأموریت خارجی در حوزه مشاوره سرمایه‌گذاری: مورد کاوی شرکت DTZ در هندوستان، اولین کنفرانس بین‌المللی حماسه سیاسی (با رویکردی بر تحولات خاورمیانه) و حماسه اقتصادی (با رویکردی بر

مدیریت و حسابداری)، سویلیکا، ص ۲.

۳. محسنی فرید، فرج‌پور علی‌اصغر، (۱۳۹۲) اصل «حاکمیت قانون» در نظام قضایی ایران، فصل نامه حکومت

اسلامی، سال هجدهم شماره ۲، ص ۲۴.

۴.