



دانشگاه سام نور

حقوق اداری (۲)

(رشته حقوق)

دکتر ابراهیم موسی زاده دکتر حسن خسروی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه‌ی فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه‌ی الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پر بار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه‌ی مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی نموده‌اند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه‌ی دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان، تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه‌ی بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاورد انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

سوره‌ای که بر آن فرستاده‌ی عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «اقْرَأْ وَ رَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه‌ی انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره‌ی جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه‌ی مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست مطالب

پیشگفتار	نه
راهنمای مطالعه کتاب.....	یازده
فصل اول. حقوق استخدامی در حقوق اسلام و حقوق موضوعه	۱
هدف کلی	۱
هدف‌های یادگیری.....	۱
مقدمه	۲
۱-۱ سیر تحول حقوق استخدامی	۲
۱-۱-۱ پیدایش قوانین خاص استخدامی	۳
۱-۱-۲ سابقه قوانین استخدامی در ایران	۴
۲-۱ موضوعات و مفاهیم استخدامی	۸
۱-۲-۱ موضوعات حقوق استخدامی	۸
۲-۲-۱ کارمند دستگاه اجرایی	۲۳
۳-۲-۱ پست سازمانی	۲۵
۴-۲-۱ رشته و رشته شغلی	۲۸
۵-۲-۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۲۸
۶-۲-۱ شورای عالی اداری	۳۲
۷-۲-۱ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	۳۴
۸-۲-۱ شورای حقوق و دستمزد	۳۷
۳-۱ انواع استخدام	۳۸
۱-۳-۱ استخدام رسمی	۳۹
۲-۳-۱ استخدام پیمانی	۴۱
۳-۳-۱ سایر مستخدمان	۴۲
۴-۱ ورود به خدمت	۴۵

۴-۱-۱	تکالیف دستگاه‌های اجرایی	۴۶
۴-۱-۲	شرایط متقاضیان استخدام	۴۷
۵-۱	حقوق و تکالیف کارمندان	۵۶
۵-۱-۱	حقوق و مزایای مادی	۵۶
۵-۱-۲	حقوق و مزایای غیرمادی	۹۳
۶-۱	تکالیف تخلفات اداری	۹۶
۶-۱-۱	انجام وظایف با دقت و سرعت و رعایت صداقت، امانت، انصاف و گشاده‌رویی در انجام وظایف	۹۷
۶-۱-۲	تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوط	۹۷
۶-۱-۳	پاسخگویی در قبال مراجعین و دستگاه ذی‌ربط	۹۷
۶-۱-۴	رعایت حقوق مردم	۹۸
۶-۱-۵	عدم سودجویی و عدم سوء استفاده از موقعیت اداری	۹۸
۶-۱-۶	نظارت بر کارمندان و کنترل و حفظ روابط سالم اداری	۹۹
۶-۱-۷	خدمت در اوقات مقرر اداری و عدم غیبت	۹۹
۶-۱-۸	تصدی یک پست سازمانی	۹۹
۶-۱-۹	وفاداری	۱۰۰
۶-۱-۱۰	عدم پذیرش تابعیت کشور بیگانه	۱۰۱
۶-۱-۱۱	ممنوعیت اشتغال بازنشسته‌ها و بازخرید شده‌ها	۱۰۱
۶-۱-۱۲	رازداری	۱۰۱
۶-۱-۱۳	تبعیت از احکام و اوامر رؤسای مافوق	۱۰۲
۶-۱-۱۴	سایر تکالیف کارمندان	۱۰۳
۶-۱-۱۵	مرجع رسیدگی به تخلفات	۱۰۴
۷-۱	حالات استخدامی	۱۰۵
۷-۱-۱	حالات مصرح در قانون	۱۰۶
۷-۱-۲	سایر حالات	۱۱۸
۸-۱	بازنشستگی	۱۲۱
۸-۱-۱	تاریخچه بازنشستگی	۱۲۱
۸-۱-۲	سن و شرایط بازنشستگی	۱۲۳
۸-۱-۳	صندوق بازنشستگی	۱۲۷
۸-۱-۳-۱	اهداف و وظایف صندوق بازنشستگی	۱۲۹
۸-۱-۴	حقوق بازنشستگی	۱۳۲
۸-۱-۵	تفاوت تطبیق حقوق بازنشستگی	۱۳۴
۸-۱-۶	حقوق وظیفه	۱۳۸
	خلاصه فصل اول	۱۳۹
	خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل اول	۱۴۲
	فصل دوم. قراردادهای اداری در حقوق اسلام و حقوق موضوعه	۱۴۵
	هدف کلی	۱۴۵
	هدف‌های یادگیری	۱۴۵

مقدمه.....	۱۴۵
۱-۲ قراردادهای معین.....	۱۴۷
۲-۲ قراردادهای غیرمعین.....	۱۵۵
۳-۲ بررسی ویژگی‌های قراردادهای اداری.....	۱۵۷
۱-۳-۲ شرایط قراردادهای اداری.....	۱۵۷
۲-۳-۲ نظام حقوقی حاکم بر قواعد شکلی قراردادهای اداری.....	۱۶۲
۳-۳-۲ نظام حقوقی حاکم بر قواعد ماهوی قراردادهای اداری.....	۱۸۴
خلاصه فصل دوم.....	۱۹۳
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل دوم.....	۱۹۵
فصل سوم. مسئولیت در نظام اداری حقوق اسلام و حقوق موضوعه.....	۱۹۷
هدف کلی.....	۱۹۷
هدف‌های یادگیری.....	۱۹۷
مقدمه.....	۱۹۷
۱-۳ مبانی و قواعد فقهی مسئولیت.....	۱۹۸
۱-۳-۱ احکام و یا اعمال اداری زیان‌آور.....	۱۹۸
۲-۱-۳ اقدامات تقصیری و اقدامات قصوری.....	۱۹۹
۳-۱-۳ اقدامات خطائی و اقدامات غیرخطائی.....	۲۰۱
۴-۱-۳ خطای شخصی و خطای نوعی.....	۲۰۳
۵-۱-۳ اقدامات زیان‌آور و خطاهای بی‌زیان.....	۲۰۶
۶-۱-۳ نظریه نفي مسئولیت شخصی.....	۲۰۷
۷-۱-۳ نظریه شخصی بودن خطاهای اداری.....	۲۰۸
۸-۱-۳ مسئولیت‌های ناشی از خطا یا خطر.....	۲۰۹
۹-۱-۳ مسئولیت‌های ناشی از عدم اجرای قانون و احکام قضائی.....	۲۰۹
۲-۳ مسئولیت اداری و اقسام آن.....	۲۱۱
۳-۳ منشأ مسئولیت اداری.....	۲۱۴
۴-۳ غرامت و اسقاط مسئولیت.....	۲۱۷
۱-۴-۳ ماهیت جبران خسارت.....	۲۱۷
۲-۴-۳ تعیین میزان خسارت.....	۲۱۹
۳-۴-۳ نحوه پرداخت خسارت.....	۲۲۰
خلاصه فصل سوم.....	۲۲۱
خودآزمایی چهارگزینه‌ای فصل سوم.....	۲۲۱
نمونه آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.....	۲۲۳
پاسخنامه خودآزمایی‌های چهارگزینه‌ای.....	۲۶۱
منابع.....	۲۶۳

پیشگفتار

حقوق اداری همچون سایر گرایش‌ها و شاخه‌های دانش حقوق، از مباحثی منسجم و منظومه‌وار برخوردار است که سرآغاز این مباحث، تعریف و تبیین مفردات و آشنایی با مفاهیم و موضوعات حقوق اداری می‌باشد که این مهم در مرحله آغازین حقوق اداری (۱) انجام گرفت. پس از آن نوبت به شناخت منابع و مبانی رسید، با این هدف که فهم مواد و مفاد حقوق اداری و مسائل و موضوعات کاربردی آن در پرتو تفسیر و برداشت ما از منابع و مبانی حقوق اداری تحقق می‌یابد؛ از سوی دیگر منابع و مبانی نیز خود ریشه در ارزش‌های بنیادین حاکم در هر نظام حقوقی دارد چرا که تفسیر و تعریف مبناهای مهمی چون عدالت، آزادی، برابری، منفعت عمومی، خدمت عمومی، نظم عمومی و ... که بنای حقوق اداری بر آن پایه‌ها استوار است در گرو فهم ما از منابع و فهم منابع نیز در گرو درک ارزش‌هایی نخستین است که اندیشه‌های حقوقی از آن‌ها سرچشمه می‌گیرند. که این مباحث نیز در حقوق اداری (۱) گذشت.

اما باید توجه داشت که اتکای صرف به منابع و مبانی راهکار تام برای طراحی و فهم نظام حقوقی محسوب نمی‌شود چرا که مبانی و منابع به‌نوبه خود قابل تفسیر بوده و با رویکردهای متضاد تفسیر می‌شوند. پس باید به دنبال مفاهیمی بود که بتوان با توسل به آن‌ها مبانی را ملموس نمود لذا نوبت به مباحث مربوط به «اصول و قواعد حقوق اداری» می‌رسد که مباحث آن‌ها هم در حقوق اداری (۱) مطرح گردید. لکن باید اعتراف نمود که هنوز در میانه راه هستیم و این مرحله پایان راه نیست، بلکه شروعی برای تفرس و تتبع حقوقی و تفسیر و تحلیل مواد و مفاد قانونی در پرتو منابع، مبانی و

اصول و قواعد حقوقی است تا دانش آموخته حقوق اداری بتواند نظام اداری را در پرتو حقوق بهتر شناخته و درک نماید که این مهم برعهده سرفصل‌های حقوق اداری (۲) می‌باشد. لذا در این درس قوانین مربوط به حقوق استخدامی، قراردادهای اداری و مسئولیت مدنی دولت و اداره به‌عنوان مهم‌ترین قوانین حاکم بر نظام اداری در پرتو منابع، مبانی و اصول و قواعد حقوق اداری مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرند.

این اثر سعی بر آن داشته است که ضمن تمهید آشنایی مخاطبان با بایسته‌ها و عمده‌ترین مفاهیم حقوق اداری کلاسیک، آنان را با موضوعات و مسائل حقوق اداری مدرن آشنا سازد؛ تا دانش‌آموختگان حقوق اداری بتوانند با فراگیری تحولات و ضرورت‌های حقوق اداری، در عرصه عمل، پاسخگوی نیازهایی باشند که جامعه از حقوق‌دان اداری انتظار دارد.

این کتاب منطبق و برابر با برنامه و سرفصل درس حقوق اداری (۲) در رشته‌های حقوق، علوم سیاسی و مدیریت می‌باشد که می‌تواند برای کلیه حقوق‌دانان، مدیران و کارشناسان نهادها و دستگاه‌های اجرایی، قضات و وکلاء و مراجع اداری و کلیه علاقمندان به کار آید.

در پایان از همه صاحب‌نظران و اندیشمندانی که با ارائه نقطه‌نظرات اصلاحی و کمال‌گرا، به تکمیل مباحث در چاپ‌های بعدی کمک خواهند کرد، پیشاپیش نهایت سپاس و تقدیر را دارم.

دکتر ابراهیم موسی‌زاده

دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

دکتر حسن خسروی

عضو هیئت علمی دانشگاه پیام‌نور

راهنمای مطالعه کتاب

کتاب حقوق اداری (۲) به منظور آشنایی دانشجویان با مسائل، کلیات و موضوعات حقوق استخدامی، حقوق و تکالیف کارمندان دستگاه‌های اجرایی، انواع و حالات استخدامی، قراردادهای اداری و مسئولیت اداری در سه فصل طراحی شده است.

از دانشجویان محترم انتظار می‌رود پس از طی مراحل ذیل، مطالب و موضوعات مندرج در فصول سه‌گانه را درک و تکمیل نمایند.

۱. هر فصل دربردارنده اهداف کلی و یادگیری است که مطالعه آن‌ها نقش مهمی در فهم مطالب و سازماندهی فکری دارد.

۲. در انتهای هر فصل به خلاصه مطالب اشاره شده است که مطالعه آن می‌تواند کمک شایانی در یادگیری مطالب کلیدی موضوعات مختلف داشته باشد.

۳. پس از پایان هر فصل سؤالاتی تحت عنوان خودآزمایی آمده است که هم می‌تواند آزمون خوبی برای فراگیری مطالب باشد و هم موجب آشنایی شما با سبک و سیاق سؤالات پایان ترم خواهد شد.

۴. جهت یادگیری بهتر، ابتدا کل مطالب فصل به‌طور گذرا خوانده شود، سپس مطالب هر بند در ارتباط با مطالب بندهای بعدی مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.

۵. حقوق اداری (۲) با هدف تبیین مفهوم، مسائل و موضوعات حقوق استخدامی و بیان انواع استخدام و مراحل آن و حقوق و تکالیف مالی و غیرمالی کارکنان و حالات استخدامی و همچنین تعریف انواع قراردادهای اداری و بیان اوصاف، ویژگی‌ها و مشخصات قراردادهای اداری و مسئولیت اداری طراحی گردیده

است. از این رو، مطالب هر فصل در راستای تحقق هدفی از اهداف فوق تنظیم شده است.

۶. در فصل اول، که دربردارنده مسائل مرتبط با حقوق استخدامی در حقوق اسلام و حقوق موضوعه است، سیر تکوینی و تحول قوانین استخدامی، مفاهیم و نهادهای استخدامی، موضوعات حقوق استخدامی، انواع استخدام، ورود به خدمت و قلمرو استخدامی قانون مدیریت خدمات کشوری... مورد مطالعه قرار گرفته است.

۷. در فصل دوم به قراردادهای اداری، بررسی ویژگی‌های آنها، نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای اداری و انواع قراردادهای اداری پرداخته شده است.

۸. در فصل سوم به مسئولیت در نظام اداری در حقوق اسلام و حقوق موضوعه پرداخته شده و مباحثی نظیر مبانی و قواعد فقهی مسئولیت، مسئولیت اداری و منشأ آن و غرامت و اسقاط مسئولیت مورد مباحثه قرار گرفته است.

فصل اول

حقوق استخدامی در حقوق اسلام و حقوق موضوعه

هدف کلی

اهداف عمده این فصل معرفی قوانین و مقررات استخدامی، مفاهیم و نهادهای استخدامی، موضوعات حقوق استخدامی، نحوه ورود به خدمات دولتی، معرفی حقوق و مزایای مالی و غیرمالی کارمندان، صلاحیت‌های کارمندان و نحوه رسیدگی به تخلفات آنان می‌باشد.

هدف‌های یادگیری

دانشجو پس از مطالعه این فصل باید بتواند:

۱. سیر تکوینی و تحول قوانین و مقررات استخدامی را توضیح دهد.
۲. مفاهیم و نهادهای استخدامی نظیر شورای عالی اداری، شورای توسعه مدیریت، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و شورای حقوق و دستمزد را بیان کند.
۳. مراحل و امتحان استخدامی و آموزش‌های ضمن خدمت را شرح دهد.
۴. انواع استخدام (رسمی، پیمانی و قراردادی) را شرح دهد.
۵. شرایط ورود به خدمت دولتی را بیان کند.
۶. نحوه تعیین حقوق ثابت کارکنان را توضیح دهد.
۷. فوق‌العاده‌ها و مزایای مستمر و غیرمستمر کارکنان را شرح دهد.
۸. تکالیف کارمندان را بیان کند.
۹. حالات استخدامی ناشی از تخلفات اداری را توضیح دهد.

مقدمه

اداره به دست انسان طراحی و فعالیت می کند که به این انسان ها در ادبیات حقوقی، «مأموران به خدمات عمومی» یا «مستخدمین اداره» گفته می شود. بررسی چگونگی ارتباط و پیوند مستخدمان و مأموران مذکور با اداره به همراه بررسی قوانین و مقررات ناظر بر این پیوند، موضوع اصلی «حقوق استخدامی» را تشکیل می دهد. در حقوق استخدامی دو عنصر با دو ماهیت متفاوت یکی با ماهیت شخصیت حقیقی (کارکنان) و دیگری با ماهیت شخصیت حقوقی (اداره و سازمان) در ارتباط دوسویه هستند که رسالت اصلی حقوق استخدامی بررسی حقوق، تکالیف و وظایف متقابل این دو عنصر می باشد، هرچند که ممکن است در این بررسی عنصر سوم (مردم و مراجعه کننده) نیز مورد توجه قرار بگیرد. بر این اساس، حقوق استخدامی به عنوان یکی از مباحث اساسی و مهم حقوق اداری عبارت از شناسایی، انتخاب، جذب، تربیت و آموزش نیروی انسانی به منظور نیل به اهداف اداره و تنظیم حقوقی روابط متقابل اداره و کارکنان از یک سو و اداره با مردم از سوی دیگر می باشد. از طرف دیگر کارمندان دستگاه های اجرایی در ازای انجام محوله از صلاحیت ها و حقوق و وظایفی برخوردار می باشند. برخی از این حقوق و مزایا جنبه مالی دارد که تحت عنوان حقوق ثابت و فوق العاده ها پرداخت شود اما برخی دیگر نیز جنبه غیرمالی و بیشتر ماهیت حمایتی و اجتماعی دارد. علاوه بر این، کارمندان مکلف به تبعیت از تکالیف و وظایف اداری و سازمانی بوده که در صورت عدم پایبندی به آنها، موضوع تخلف اداری برای آنان مطرح می شود که در این فصل به اهم حقوق و تکالیف کارمندان و حالات ناشی از آنها و نهایتاً خروج از خدمت در قالب بازنشستگی را مورد مطالعه قرار می دهیم.

۱-۱ سیر تحول حقوق استخدامی

استخدام شدن از زمانی پدیدار شد که برخی افراد توانستند برخی دیگر را به خدمت گیرند، لذا کار برای دیگری و در خدمت دیگران قرار گرفتن، قدمتی به درازای تشکیل تمدن بشری دارد که شکل غالب آن در دوران کهن از جمله در ایران، مصر و روم باستان، برده داری و استثمار دیگران بوده است. البته در کنار این شیوه غالب، استخدام در قالب قرارداد و توافق طرفین به ویژه قرارداد اجاره اشخاص نیز وجود داشته است که طی آن افراد عادی با عنوان اجیر (کارگر) و با رضایت، نیروی کار خویش را برای دریافت مزد و اجرت

یا سایر مایحتاج چون پوشاک، خوراک و مسکن در اختیار کارفرما (مستأجر) قرار می‌داند. تحقیقات تاریخی نشان می‌دهد که در تمدن‌های ایران باستان به‌ویژه سلسله هخامنشیان و ساسانیان مقرراتی ناظر بر استخدام و کار برای دیگری به‌ویژه کار در دیوان‌ها و نهادهای دولتی وجود داشته است (پیرنیا، ۱۳۸۹، ص ۱۳۳ به بعد). با ظهور دین اسلام و تأکید تعالیم و حیانی بر ارزش و کرامت انسانی، بخشی از احکام و دستورات دین مبین اسلام اختصاص به موضوع استخدام یافت و احکام و مقرراتی در این زمینه مقرر گردید (عمید زنجانی، ۱۳۸۳، ص ۲۶).

۱-۱-۱ پیدایش قوانین خاص استخدامی

با آغاز نهضت قانون‌گرایی و تنظیم کلیه روابط اجتماعی براساس موازین قانونی، در زمینه مسائل استخدامی نیز قوانینی به تصویب رسید که در این زمینه برخی از کشورهای جهان از نظام حقوقی استخدامی یگانه و برخی دیگر از کشورها از نظام حقوقی ثنویت (دوگانه) تبعیت می‌کنند. در نظام حقوقی یگانه، رابطه مستخدم و مأمور به خدمات عمومی با اداره تابع حقوق خصوصی می‌باشد. در این نظام ریسمان حقوقی که مستخدم را به اداره پیوند می‌دهد، اغلب یک قرارداد حقوق خصوصی است. این قرارداد می‌تواند قرارداد اجاره باشد و اجیر در برابر خدمتی که انجام می‌دهد اجرت معینی دریافت می‌دارد. در این نظام تفاوتی بین استخدام برای اداره با استخدام برای مؤسسات خصوصی وجود ندارد. بلکه برای کلیه استخدام‌ها، یک قانون استخدامی حاکم است لذا از آن به نظام حقوقی یگانه تعبیر می‌شود. این روش به‌نوعی در کشورهای آمریکا و انگلیس دیده می‌شود. اما در نظام حقوقی ثنویت، برای استخدام در بخش دولتی (عمومی) قانونی خاص و ویژه به نام قانون استخدامی تصویب شده است که متفاوت از قواعد و مقررات حقوق خصوصی و متمایز از قانون استخدام در بخش‌های غیردولتی می‌باشد. نظام ثنویت ابتدا در کشور فرانسه به کار گرفته شده است، چون اغلب مسئولان کشوری و حقوق دانان بر این باورند که مسائل مرتبط با خدمت در سازمان‌های کشوری، همانند خدمات در مؤسسه‌های خصوصی نیست، لذا مستخدمان عمومی و کشوری را نمی‌توان تابع قواعد و مقررات حقوق خصوصی دانست (ابوالحمد، ۱۳۸۳، ص ۷۴). نظام حقوق استخدامی کشور ما از نوع نظام دوگانه و ثنویت می‌باشد. به این معنا که در

بخش‌های دولتی و کشوری قوانین خاص استخدامی و برای استخدام در بخش‌های غیردولتی و مشاغل غیرحاکمیتی، قانون‌کار و یا برخی از قوانین حقوق خصوصی همچون قانون مدنی حاکم است.

۱-۲ سابقه قوانین استخدامی در ایران

نهضت قانون‌گرایی در ایران هم‌زمان با پیروزی انقلاب مشروطیت و تصویب قانون اساسی سال ۱۲۸۵ ه.ش شکل می‌گیرد. اولین قانون ناظر بر حقوق استخدامی در تاریخ ۱۲۸۷/۲/۱ ه.ش با عنوان «قانون وظایف» مشتمل بر (۱۰) ماده و به دنبال آن در تاریخ ۱۲۸۹/۲/۱۷ «قانون متمم قانون وظایف» در (۹) ماده به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسد. دو قانون مزبور، قانون استخدامی به معنای واقعی کلمه نبودند، بلکه مربوط به «حقوق وظیفه» بوده‌اند و حقوق وظیفه نیز «مرسومی است که به بازماندگان و وراثت حقوق دیوانی داده می‌شود». با استقرار نهادهای برخاسته از نهضت مشروطیت و شکل‌گیری قوای حکومتی پیش‌بینی شده در قانون اساسی مشروطیت و متمم آن، دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و اداری مختلفی در حوزه‌های متعدد تشکیل یافتند که اداره امور و چرخش دستگاه‌های اجرائی و قضائی برخاسته از قانون اساسی مذکور، مستلزم به‌کارگیری مستخدمین و استخدام افراد برای آن سازمان‌ها بود. نهایتاً با افزایش تعداد مستخدمین در دستگاه‌های اداری و به‌منظور تنظیم امور استخدامی، فکر اولیه تصویب قانون جامع استخدامی شکل گرفت که پس از بررسی قوانین استخدامی کشورهای اروپایی به‌ویژه فرانسه، اولین قانون استخدام کشوری در ۷۴ ماده در ۲۲ قوس (آذر) ۱۳۰۱ ه.ش به تصویب مجلس شورای ملی رسید. این قانون که هدفش برقراری مقررات عام درباره مستخدمین رسمی بود، جانشین همه قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های استخدامی پیش از سال ۱۳۰۱ ه.ش شد. مفاد این قانون شامل مباحثی چون انواع مستخدمین، حقوق و تکالیف آنان، ارتقا و ترفیع مستخدمان، تخلفات آنان، حقوق وظایف و بازنشستگی بود. این قانون در واقع قانون عام یا همگانی استخدام بوده است. از همان آغاز تصویب، این قانون به اصلاح نیاز پیدا کرد، چرا که طبع سازمان‌های اداری تازه تأسیس، قوانین استخدامی خاصی را اقتضا می‌کرد. لذا در تاریخ ۱۳۰۲/۱/۲۵ «قانون استخدام حکام محاکم عدلیه و صاحب منصبان پارکه» تصویب شد. در سال ۱۳۰۴ «قانون استخدام اعضا اداری مجلس

شورای ملی» و در ۱۳۰۵/۱۱/۲۷ «قانون اجازه اصلاح قوانین اصول تشکیلات و محاکمات و استخدام عدلیه» تصویب شد. در سال ۱۳۰۷ ه.ش «قانون اصلاح ماده (۴۳) قانون استخدام کشوری، مصوب ۱۳۰۱» که در مورد بازنشستگی بود، به تصویب رسید. در تاریخ ۱۳۱۱/۱۱/۲۹ ه.ش در قانون استخدامی کشوری سال ۱۳۰۱ اصلاح کلی و عام به عمل آمد. این اصلاح کلی نشان‌دهنده این واقعیت است که در کارهای اجرایی استخدامی مشکلات فراوانی بوده است. پس از آن قوانین استخدامی دیگری همچون «قانون اصلاح استخدام پزشکان» در سال ۱۳۲۸، «قانون استخدام پرستان» در سال ۱۳۲۴ و «قانون استخدام قضات» در سال ۱۳۳۳ و ۱۳۳۵ به تصویب رسید.

«قانون استخدام کشوری» مصوب سال ۱۳۰۱، در کنار قوانین خاص استخدامی اجرا می‌شد، که وجود این قوانین متعدد استخدامی اشکالاتی چون بی‌عدالتی و تبعیض در پرداخت‌ها و سردرگمی در مستخدمین و متصدیان امر ایجاد کرده بود. از این رو، به منظور رفع اشکالات موجود و با تکیه بر تجارب به دست آمده از اجرای قوانین استخدامی، تصویب قانون استخدامی جدیدی طرح‌ریزی شد که طرح اولیه آن در سال ۱۳۴۲ ه.ش در مجلس شورای ملی مطرح و در تاریخ ۱۳۴۵/۳/۳۱ در (۱۵۱) ماده و چندین تبصره با عنوان «قانون استخدام کشوری» و به طور آزمایشی به تصویب کمیسیون مجلسین (مجلس شورای ملی و مجلس سنا) رسید. قانون مذکور قرار شد به مدت سه سال اجرا و پس از آن تصمیم نهایی راجع به آن اتخاذ شود. ماده (۱۴۹) قانون استخدام کشوری به دولت سه سال فرصت داده بود که قانون را اصلاح و برای تصویب نهایی به مجلس تقدیم کند. در تاریخ ۱۳۴۹/۲/۲۱ به موجب «قانون تمدید مهلت مقرر در ماده (۱۴۹) قانون استخدام کشوری» قانون استخدام کشوری به مدت پنج سال دیگر تمدید می‌شود. در تاریخ ۱۳۵۳/۴/۲۴ با اتمام «قانون تمدید مهلت مقرر در ماده (۱۴۹) قانون استخدام کشوری»، دیگر مهلتی برای تقدیم لایحه نهایی استخدام کشوری تعیین نمی‌شود و لذا این قانون هیچ وقت به تصویب نهایی نمی‌رسد. بلکه فقط چندین بار مورد اصلاح واقع شده و تا به امروز علی‌رغم تصویب قوانین متعدد استخدامی، برخی از فصول و مواد آن همچنان مجری باشد. با پیروزی و استقرار نظام جمهوری اسلامی ایران و علی‌رغم اصلاح به عمل آمده در قانون استخدام کشوری، نیاز به تغییر قانون استخدام کشوری و طرح و تصویب قانون جامع استخدامی، هماهنگ با

اقتضائات برآمده از اصول و ارزش‌های انقلاب اسلامی، احساس می‌شود. از مهم‌ترین دلایل احساس نیاز به قانون جدید استخدامی، می‌توان به تأثیر پیروزی انقلاب اسلامی بر نظام اداری اشاره کرد. انقلاب یعنی تغییر و دگرگونی در هنجارها و نظامات موجود، که مسلماً هر انقلابی پس از پیروزی و استقرار، قوانین، هنجارها و ارزش‌های خاص خود را می‌طلبد که در راستای تحقق این ارزش‌ها و هنجارها، نهادهای انقلابی شکل گرفته و این نهادها از قوانین خاص خود تبعیت می‌کنند. با شکل‌گیری نهادهای انقلابی، اکثر افراد متقاضی عضویت در این نهادها نه برای استخدام و اشتغال، بلکه برای ادای تکالیف شرعی و انقلابی خویش، عضو این نهادها می‌شدند، لذا قوانین و تشریفات استخدامی چندان در جذب عضویت اعضای این نهادها رعایت نمی‌شد، بلکه هر نهادی شیوه استخدامی خاص خود را تهیه و به تصویب می‌رساند که این امر بعدها منجر به تراکم قوانین استخدامی در نظام اداری گردید.

از سوی دیگر رشد جمعیت و گسترش خدمات عمومی دولت و همچنین بروز جنگ تحمیلی و آثار ناشی از آن، منجر به افزایش بی‌رویه تعداد کارمندان دولت و ظهور و بروز استخدام‌های قراردادی و خرید خدمت در نظام اداری گردید. همچنین به موجب حکم ماده (۲) قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵، شماری از وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های کشوری و پاره‌ای از مستخدمان وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های کشوری از شمول این قانون مستثنی شده بودند که از جمله می‌توان به وزارتخانه‌های دربار و جنگ، شرکت‌های دولتی و بانک‌ها، شهرداری تهران، مستخدمان نیروهای مسلح، کارکنان وزارت امور خارجه، کارکنان مجلس، دارندگان پایه‌های قضائی، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، وزراء، سفراء، استانداران و ... اشاره نمود. که بعدها به تدریج تعداد نهادها و اشخاص غیرمشمول قانون استخدام کشوری رو به گسترش و تزايد بود که این امر منجر به تورم قوانین استخدامی و تفاوت در دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نهایتاً موجب ایجاد نارضایتی در میان کارکنان دولت می‌شد. لذا در راستای ساماندهی نظام استخدامی کشور، در آذرماه ۱۳۶۴، دولت لایحه استخدامی تازه‌ای برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کرد که این لایحه بعدها و در مهرماه ۱۳۷۰ تحت‌عنوان «قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق کارکنان دولت» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون اخیرالذکر، نتوانست ایرادهای موجود در نظام استخدامی کشور را رفع نماید، چرا که استثنائات

و موارد غیرمشمول قانون استخدام کشوری همچنان ادامه داشت. تا اینکه در راستای تحقق احکام قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و تحول در نظام اداری کشور، دولت لایحه جامعی را به نام لایحه «مدیریت خدمات کشوری» در سال ۱۳۸۰ تهیه و تنظیم نمود. متعاقب آن در دوره هفتم قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی و در سال ۱۳۸۳ ماده واحده‌ای در قالب طرح و با عنوان «قانون الزام دولت به ارائه لایحه نظام هماهنگ پرداخت» از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت. بر این اساس ایجاد تحول در نظام اداری کشور به منظور کارآمد، پاسخگو و شفاف نمودن آن به اندازه‌ای مهم تلقی شد که همه کارگزاران نظام، بارها بر آن تأکید و توصیه داشته‌اند. موضوعاتی همچون کاهش هزینه‌های مالی دولت، حذف دیوان‌سالاری و قرطاس‌بازی، کوتاه کردن فرایند انجام امور اداری، ایجاد نظم اداری سالم و اسلامی، برقراری نظام عادلانه پرداخت، اصل شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی، اصل کرامت انسانی و تکریم مراجعه‌کننده، به‌روزرکردن قوانین و مقررات استخدامی، دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله، کاهش حجم تصدی‌های دولت و ... ازجمله مسائل و محورهایی بوده‌اند که عزم عمومی را برای ساختن یک نظام اداری پویا، کارآمد و منطقی جزم کرده است. در این میان موضوع برقراری عدالت در پرداخت‌ها و کم کردن فاصله حقوق و مزایای کارمندان از نگاه ویژه‌ای برخوردار شد. لذا «لایحه مدیریت خدمات کشوری» در دستور کار دولت و مجلس قرار گرفت. لایحه موصوف که مشتمل بر بخش‌های متعددی همچون راهبردها و فناوری انجام وظایف دولت، ساختار سازمانی، حقوق مردم، ارزیابی عملکرد، تأمین اجتماعی و ... بوده در بخش‌هایی نیز به موضوع «استخدام»، «ورود به خدمت» و «حقوق و مزایا» پرداخته بود. لایحه مذکور پس از تنظیم در دولت‌های قبلی، هم‌زمان با آغاز دولت نهم و با اعمال برخی اصلاحات و با تأکید بر موضوع عدالت محوری و پرهیز از لغو استخدام رسمی، به هفتمین دوره قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی ارائه شد. این لایحه مشتمل بر (۱۲۸) ماده و (۱۰۶) تبصره در جلسه مورخ ۱۳۸۶/۷/۸ کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس شورای اسلامی. طبق اصل ۸۵ قانون اساسی تصویب گردید و پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال، در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید. این قانون که در اذهان عمومی با نام «قانون نظام

هماهنگ پرداخت» شناخته می‌شود و به‌نوعی در راستای تأمین خواسته‌های کارکنان دولت به‌ویژه کارکنان بخش‌های آموزش و پرورش و بهداشت و درمان به تصویب رسیده است، از ویژگی‌های اساسی همچون نقش‌آفرینی مردم در نظام اداری و تأمین حقوق آنان، ایجاد توازن و تناسب میان حجم امور حاکمیتی و تصدی‌گری مجموعه دولت، ثبات مدیریتی در کشور، حذف تشریفات و سطوح زائد اداری، کوچک کردن و به‌روزآمد کردن بدنه دولت، عدالت محوری، نظارت مستمر بر خدمات‌رسانی به مردم و روش‌های مورد قبول در استخدام برخوردار می‌باشد.

به دلیل اینکه اجرای قانون مذکور مستلزم اعمال هزینه‌های مالی سنگین برای دولت بود و نیز اجرایی‌شدن آن به وضع آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های متعددی موکول شده است (ماده ۱۱۹)، لذا عملاً اجرای قانون مذکور به همراه وضع آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه، به تدریج از ابتدای سال ۱۳۸۸ آغاز شد. لازم به ذکر است که برخی از مواد قانون مذکور تا تاریخ نگارش این کتاب مورد اصلاح و یا لغو و نسخ واقع شده‌اند. علی‌ای حال، براساس ماده (۱۲۷) قانون مذکور، صرفاً قوانین و مقررات مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردند که مفهوم مخالف آن دلالت بر این دارد که قوانین و مقررات استخدامی غیرمغایر همچنان پابرجا بوده و جاری و ساری می‌باشند که از جمله این قوانین می‌توان به برخی از مواد قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ و یا قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰ و قانون استخدامی دستگاه‌های غیرمشمول قانون مدیریت خدمات کشوری همچون وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی و قضات اشاره کرد. لازم به ذکر است که لایحه اصلاح و دائمی کردن قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۷ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده است.

۲-۱ موضوعات و مفاهیم استخدامی

در این گفتار به بررسی مفاهیم و نهادهای استخدامی به‌کار رفته در قانون مدیریت خدمات کشوری می‌پردازیم.

۱-۲-۱ موضوعات حقوق استخدامی

امروزه توأم با تغییر در فلسفه وجودی کارمندان و نیروی انسانی اداره، حقوق

استخدامی به تدریج از وظایفی چون بحث و بررسی درخصوص استخدام نیرو و تعیین حقوق و مزایا، پا فراتر گذاشته و شاهدیم که در ایجاد هماهنگی در روابط مردم و اداره از یک سو و کارکنان و اداره از سوی دیگر و همچنین در طراحی برنامه‌های مهم و راهبردی، حضور و مشارکت فعالی دارد. بر این اساس، رسالت‌های متعددی برعهده آن نهاده شده است. لذا موضوعات حقوق استخدامی در اداره به شرح ذیل می‌باشد.

۱. نظارت بر استخدام در اداره به طوری که این امر در چهارچوب قانون و مطابق با قوانین و مقررات انجام گیرد و حقوق قانونی متقاضیان استخدام تضییع نگردد.
۲. تجزیه و تحلیل حقوقی مشاغل به طوری که ویژگی‌های هر یک مشخص گردد.
۳. برنامه‌ریزی حقوقی برای تأمین نیروی انسانی مورد نیاز اداره.
۴. نظارت بر مرحله کارمندیابی؛ یعنی شناسایی کسانی که شرایط کافی را برای استخدام و جذب در اداره دارا هستند.
۵. انتخاب و استخدام بهترین و شایسته‌ترین نیروهای ممکن برای تصدی مشاغل و پست‌ها در اداره.
۶. آموزش کارکنان و نیروی انسانی.
۷. تربیت مدیر و نیروهای متخصص و متناسب.
۸. طراحی سیستم ارزیابی و ارزشیابی عملکرد کارکنان.
۹. طراحی سیستم پاداش.
۱۰. طراحی سیستم حقوق و دستمزد.
۱۱. هماهنگی میان اداره و مستخدمین.
۱۲. طراحی نظام رسیدگی به شکایات و تخلفات.
۱۳. طراحی نظام انضباط.
۱۴. طراحی نظام بهداشت و ایمنی محیط کار.

که در ادامه به شرح و بررسی برخی از مهم‌ترین این موضوعات می‌پردازیم:

- **استخدام در چهارچوب قوانین و مقررات.** اصلی‌ترین و مهم‌ترین موضوع حقوق استخدامی، نظارت بر استخدام در اداره می‌باشد، به نحوی که فرایند استخدام مطابق