



Original Article

Implementation of the Labor Law in Government Institutions; Challenges and Solutions

Mohammad Ghasem Tangestani¹, Mahdi Moradi Berelian²

ABSTRACT

Regardless of the debates that can be raised regarding the models accepted in different legal systems about determining the regulations governing labor relations, Iran's legal system, adopting the duality model, has established and implemented special regulations in the form of the National Employment Law and subsequently the Civil Service Management Law for the regulation of labor relations in the public sector. Despite this, some persons employed in the public sector are subject to Labor Law; (including persons employed based on Article 4 of the National Employment Law and Article 124 of the Civil Service Management Law). Now the important question is what are the challenges governing the implementation of the Labor Law in government institutions? And what solutions can be proposed to resolve them? The article's hypothesis is that the Labor Law is drafted according to the working conditions in non-governmental sector and the implementation of some of its provisions in governmental institutions faces challenges or brings negative legal and administrative consequences. Some of these challenges can be considered as fundamental challenges, others as legal and managerial challenges. This article, with a descriptive-analytical approach, aims to analyze the mentioned challenges and provide solutions to solve them and improve the current legal system. Based on the current research findings, handing over the affairs of labor jobs to the competent companies on the condition of organizing the system of assigning the affairs to the said companies (first priority) and the application of the general rules of government employment on workers with regard to some special provisions appropriate to their special situation (second priority), respectively, are solutions that can be presented to solve the above challenges.

KeyWords: Government Employment, Labor Jobs, Article 124 of the Civil Service Management Law, Note to Article 4 of the National Employment Law, Organizing Corporate Labors

How to Cite: Tangestani, Mohammad Ghasem, Moradi Berelian, Mahdi, "Implementation of the Labor Law in Government Institutions; Challenges and Solutions", Legal Research, Vol. 28, No. 109, 2025, pp:75-92.

DOI: <https://doi.org/10.48308/jlr.2024.232550.2553>

Received: 01/08/2023-Accepted: 04/02/2024

1. Associate Professor, Faculty of Law & Political Sciences, Kharazmi University, Tehran, Iran

Corresponding Author Email: m.tangestani@khu.ac.ir

2. Assistant Professor, Faculty of Law & Political Sciences, University of Mazandaran, Babolsar, Iran



Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی؛ چالش‌ها و راهکارها

محمدقاسم تنگستانی^۱، مهدی مرادی برلیان^۲

چکیده

صرف‌نظر از مباحثی که در خصوص الگوهای پذیرفته شده در نظام‌های حقوقی مختلف در زمینه تعیین مقررات حاکم بر روابط کار قابل طرح است، نظام حقوقی ایران با برگرفتن الگوی دوگانگی، مقررات خاصی را در قالب قانون استخدام کشوری و معاقباً قانون مدیریت خدمات کشوری برای تنظیم روابط کار در بخش دولتی تصویب و به اجرا گذاشته است. با وجود این، برخی از اشخاص به‌کارگرفته شده در دستگاه‌های دولتی همچنان تابع قانون کار بوده و هستند (از جمله اشخاصی که بر اساس تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کار گرفته می‌شوند). حال این پرسش مهم مطرح می‌شود که اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی چه چالش‌هایی را موجب شده و چه راهکارهایی را می‌توان برای رفع آنها ارائه کرد؟ فرضیه مقاله آن است که قانون کار متناسب با شرایط کار در بخش غیردولتی تدوین شده و اجرای برخی مقررات آن در دستگاه‌های دولتی، ناممکن یا متعذر است یا اینکه پیامدهای منفی حقوقی و اداری به همراه دارد؛ برخی از این چالش‌ها را می‌توان چالش‌های بنیادین، شماری دیگر را چالش‌های حقوقی و مدیریتی قلمداد کرد. نوشتار حاضر با روش توصیفی-تحلیلی به‌دنبال واکاوی چالش‌های مذکور و ارائه راهکارهایی برای رفع آنها و بهبود نظام حقوقی کنونی است. براساس یافته‌های پژوهش حاضر، واگذاری امور مشاغل کارگری به شرکت‌های ذی‌صلاح به شرط ساماندهی نظام واگذاری امری به شرکت‌های مذکور (اولویت نخست) و شمول قوانین عام استخدام دولت بر کارگران با لحاظ برخی احکام خاص متناسب با وضعیت خاص آنها (اولویت دوم)، به ترتیب راهکارهای قابل ارائه برای رفع چالش‌های فوق است.

کلید واژگان: استخدام دولتی، مشاغل کارگری، ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری، ساماندهی نیروهای شرکتی.

استناد به این مقاله: تنگستانی، محمدقاسم، مرادی برلیان، مهدی، «اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی؛ چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۸، شماره ۱۰۹، فروردین ۱۴۰۴، صص: ۷۵-۹۲.

DOI: <https://doi.org/10.48308/jlr.2024.232550.2553>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۵/۱۰ - تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۱۱/۱۵

۱. دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران

ایمیل نویسنده مسئول: m.tangestani@khu.ac.ir

۲. استادیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

Copyright: © 2024 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

مقدمه

پس از ایجاد مقدمات لازم برای تشکیل نظام حقوقی مدرن در ایران متعاقب تصویب قانون اساسی مشروطه، یکی از موضوعات بسیار مهم در حوزه ایجاد مبانی قانونی تشکیل نظام اداری، الگوی منتخب در مورد نظام استخدامی کارکنان دولت بود. در کنار قانون کار به عنوان قانون مادر و حاکم بر روابط کار، قانون گذار ایرانی ظاهراً با الهام از نظام حقوقی فرانسه، مقررات خاصی را برای استخدام در بخش دولتی وضع کرد. همین الگو پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز حفظ شد و با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، سیاست مذکور ادامه یافت. با وجود این، بخشی از اشخاص شاغل در دستگاه‌های دولتی همچنان تابع قانون کار باقی ماندند.

صرف‌نظر از دیدگاه‌های متفاوتی که در مورد وحدت، دوگانگی یا حتی چندگانگی نظام حقوقی حاکم بر به کارگیری اشخاص در بخش‌های دولتی و غیردولتی و نیز اشکال حقوقی استخدام دولتی قابل طرح است، که خارج از قلمرو پژوهش حاضر است، به کارگیری برخی اشخاص در دستگاه‌های دولتی در «مشاغل کارگری» براساس مقررات قانون کار، مشکلاتی را برای دستگاه‌های مذکور موجب شده است. نوشتار پیش‌رو با روش توصیفی-تحلیلی درصدد واکاوی تحلیلی چالش‌های فوق و چاره‌جویی برای رفع آنها با ارائه راهکارهای قابل اقدام با ذکر مزیت‌ها و معایب هر یک از آنهاست. براساس فرضیه این پژوهش، تمامی مقررات و ضوابط قانون کار قابلیت اجرا در خصوص اشخاص به کارگرفته شده براساس قانون مذکور در دستگاه‌های دولتی را ندارد؛ برخی چالش‌ها بنیادین و برخی دیگر، حقوقی و مدیریتی هستند.

تعدد عناوین مشاغل کارگری و عمومیت آن در دستگاه‌های دولتی و مشکلاتی که اجرای قانون کار در عمل ایجاد نموده و لزوم اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری و مفاد سایر اسناد بالادستی در خصوص نظام استخدامی کارکنان دولت، از جمله وجوه اهمیت بررسی موضوع فوق است.

حسب بررسی انجام‌شده، برخی از مقالات به بررسی بخشی از چالش‌های اجرای قانون کار پرداخته‌اند که در متن مقاله حسب اقتضا از آنها استفاده شده است، لکن تاکنون مطالعه جامعی در مورد ارزیابی چالش‌های اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی با رویکرد ارائه راهکارهای قابل اقدام، انجام نشده است.

مقاله حاضر در سه بند ابتدا به بررسی منابع و مبانی موضوع پرداخته و سپس چالش‌های نظری، حقوقی و مدیریتی اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی را واکاوی کرده و در نهایت، راهکارهای قابل پیشنهاد برای برون‌رفت از وضعیت کنونی را تحلیل کرده است.

۱. منابع و مبانی

در این بند ابتدا به صورت مختصر، سیر تحولات قانونی مربوط به موضوع بررسی شده، سپس مبانی به کارگیری اشخاص براساس قانون کار در دستگاه‌های دولتی مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

۱.۱. سیر تحولات قانونی

در قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۰۱) به عنوان نخستین^۱ قانون استخدام در بخش دولتی ایران، حکمی در مورد

۱. به طور دقیق‌تر، اولین قانونی که در مورد مباحث استخدامی کارکنان دولت در ایران وضع شد، قانون وظایف مصوب ۱۲۸۵ بود که مربوط به پرداخت حقوق و وظیفه به بازماندگان صاحب حقوق دیوان (کارکنان دولت) بود. ر.ک: امامی، محمد و کورش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۱۸۲.

شامل سایر مقررات نسبت به کارکنان دولت پیش‌بینی نشده بود. صرفاً ماده ۶۸ قانون فوق مقرر کرده بود «مستخدمین جزء» وزارتخانه‌ها و ادارات که مشمول ماده (۱۵) قانون مذکور نیستند، وفق نظام‌نامه داخلی دستگاه‌های مذکور به درجاتی تقسیم می‌شوند و مادام که قانون خاصی برای حقوق بازنشستگی و وظایف آنها تصویب نشده، مقررات فصل چهارم قانون فوق درباره آنها رعایت خواهد شد.

سپس، ماده ۴ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی) ضمن شناسایی دو حالت استخدامی رسمی و پیمانی، در تبصره مقرر کرد: «افرادی که طبق مقررات قانون کار به خدمت دولت مشغول می‌شوند، کارگر شناخته شده و با آنان طبق مقررات قانون کار رفتار خواهد شد. افرادی که طبق قوانین خاص خود کارگر شناخته شده‌اند، مشمول مقررات این قانون نیستند. تشخیص مشاغل کارگری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون به‌عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور است».

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) تقریباً حکمی مشابه حکم فوق تکرار شد. به‌موجب ماده ۱۲۴ قانون مذکور، «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان [اداری و استخدامی کشور] اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی براساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد». در تبصره ماده مذکور مقرر شده است مجموع دریافتی اشخاص فوق نباید از ۱/۲ حقوق و مزایای کارکنان مشابه بیشتر باشد. شایان ذکر است، تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مذکور تأکید کرده کارمندی که با رعایت ماده (۱۲۴) مطابق قانون کار در دستگاه‌های اجرایی اشتغال دارند، از شمول این قانون مستثنا هستند. قابل توجه آنکه قانون‌گذار در حکم فوق از واژه «کارمند» برای متصدی مشاغل کارگری استفاده کرده است. همان‌طور که در ادامه بیان می‌شود، مقررات کنونی دچار سرگردانی مفهومی درخصوص اصطلاح «کارگر» و «کارمند» است. در وضعیت کنونی، به‌کارگیری اشخاص در دستگاه‌های دولتی براساس قانون کار، صرفاً در چارچوب شرایط مذکور در ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و ضوابط ابلاغی سازمان اداری و استخدامی کشور در این زمینه قابل انجام است.

۱.۲. مبانی

همان‌طور که در آثار متعدد نگارش‌یافته در حوزه حقوق کار و حقوق اداری بیان شده،^۱ قانون‌گذار ایرانی از الگوی وحدت در قانون حاکم بر تنظیم شرایط کار استفاده نکرده است. با این توضیح که استخدام دولت تابع مقررات خاصی است که در قالب قانون استخدام کشوری، قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مقررات خاص استخدامی به تصویب رسیده است. اما مسئله اصلی چرایی به‌کارگیری برخی اشخاص براساس قانون کار و عدم شمول قوانین استخدام دولتی نسبت به آنهاست. در این زمینه دلایل مختلفی به این شرح قابل ذکر است:

۱.۲.۱. تفاوت در ماهیت وظایف مستخدمان دولت

گرچه تمامی عناصر مذکور در تعریف کارگر براساس ماده ۲ قانون کار (مصوب ۱۳۶۹ با اصلاحات بعدی)، در مورد مستخدمان

^۱ در بیشتر آثار نگاشته شده در این زمینه، به‌صورت تفصیلی در مورد مبانی نظام وحدت (همچون نظام انگلستان) یا دوگانگی مقررات استخدامی، بحثی مطرح نشده است. برای مثال، نک. امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۱۸۱. همچنین است در مورد دلایل توجیهی لزوم تبعیت بخشی از کارکنان دولت از قانون کار، ر.ک. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۵، ص ۱۴۵. برخی نیز اساساً متعرض هیچ یک از مباحث فوق نشده‌اند. ر.ک. موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری (۱-۲)*، تهران: میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹، ص ۱۸۶.

دولت نیز صدق می‌کند، ماهیت وظایف واگذار شده به ایشان از حیث نمایندگی آنها در انجام وظایف حاکمیت در اداره امور عمومی کشور، اقتضا می‌کند روابط اشخاص مذکور تابع مقررات خاصی باشد. همین عامل موجب ایجاد مجموعه ضوابط و مقرراتی تحت عنوان حقوق اداری شده که مباحث استخدام دولتی نیز به‌عنوان یک سرفصل، ذیل آن مورد بررسی قرار می‌گیرد. ویژگی‌های خدمات دولتی و وجود قوانین خاص استخدامی، دلیل عدم امکان تبعیت کارکن دولت از قانون کار برشمرده شده است^۱ براساس این دیدگاه، با توجه به کارکرد اصلی دستگاه‌های دولتی، که همانا ارائه خدمات عمومی است، ماهیت خدمات مذکور و اصول و موازین خاصی که بر ارائه یا مدیریت آن توسط دولت حاکم است، اقتضا می‌کند اشخاصی که بدین منظور استخدام می‌شوند، مشمول مقررات خاصی باشند که طبعاً متفاوت با مقررات مندرج در قانون کار خواهد بود. این درحالی است که شرایط فوق در مورد برخی از اشخاصی که در مشاغل کارگری استخدام می‌شوند، برقرار نیست. فلذا مبنایی برای عدم شمول قانون کار به عنوان قانون مادر در روابط کار، نسبت به آنها وجود ندارد.

۱.۲.۲. شخصیت حقوقی کارفرما

افزون بر عامل فوق، دولت در مقام اعمال حاکمیت از اقتداراتی برخوردار است که با کارفرمایان بخش غیردولتی تفاوت دارد. اقتدارات مذکور با هدف فراهم کردن امکان مدیریت خدمات کشوری توسط دولت اعطا شده^۲ و طیف وسیعی از اختیارات را نسبت به اختیارات قانونی کارفرمایان در بخش غیردولتی شامل می‌شود. در سوی مقابل، در مورد روابط تابع قانون کار، هنگامی که دولت شخصی را به‌عنوان کارگر استخدام می‌کند، جایگاه دولت از تأمین‌کننده منافع عمومی و تعیین‌کننده یک‌جانبه شرایط استخدامی، به نقش یک کارفرما تغییر می‌یابد و مانند دیگر کارفرمایان تابع قانون کار و آرای مراجع حل اختلاف کار خواهد بود.^۳ بر همین اساس بوده که شرکت‌های دولتی عمدتاً در مقام انجام امور تصدی (در برابر اعمال حاکمیتی) تابع قانون استخدام کشوری نبوده‌اند.^۴ بر این اساس، در مشاغلی که اصطلاحاً تحت عنوان «کارگری» از آنها یاد می‌شود، دولت در مقام اعمال حاکمیت نیست؛ فلذا ضرورتی برای خروج مشاغل مذکور از شمول قانون کار وجود ندارد.

۲. چالش‌ها

در یک نگاه کلان، چالش‌ها و مشکلات متعددی را می‌توان برای اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی برشمرد. لکن به دلیل اهمیت و با توجه به ماهیت هریک، موارد مذکور ذیل عناوین چالش‌های نظری، حقوقی و مدیریتی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۲.۱. چالش‌های نظری

در این بند به بررسی چالش‌هایی پرداخته می‌شود که مبنای تئوریک (نظری) دارد یا ناظر بر اصول و موازین بنیادین نظام اداری کشور است.

۱. عراقی، سیدعزت‌الله، *حقوق کار (۱)*، تهران: سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۱، صص ۱۴-۱۳.

۲. انصاری، ولی‌الله، *کلیات حقوق قراردادهای اداری*، تهران: حقوقدان و دانش‌نگار، چاپ پنجم، ۱۳۸۶، ص ۱۱۸.

۳. رنجبری، ابوالفضل، «بررسی وضعیت استخدامی کارگران شاغل در بخش عمومی»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، دوره ۳، شماره ۵، ۱۳۹۱، ص ۵۶.

۴. گرچه با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، شرکت‌های مذکور از شمول قانون اخیر مستثنا نشدند.

۲.۱.۱. ابهام در تعیین معیارهای مشاغل کارگری از غیرکارگری؛ سرگردانی نظری در مورد مفهوم کارگر

ضمن تأکید بر تفاوت مفهوم عرفی و حقوقی «کارگر» و لزوم مبنا قرار دادن تعاریف حقوقی، قانون‌گذار در ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، ظاهراً مفهوم عرفی «کارگر» را مورد نظر داشته است. توضیح آنکه منظور از «کارگر» براساس ماده ۲ قانون کار «کسی است که به هر عنوان در مقابل دریافت حق السعی اعم از مزد، حقوق، سهم سود و سایر مزایا به درخواست کارفرما کار می‌کند». در این معنا، کارمندان دولت نیز داخل در تعریف مذکور قرار می‌گیرند و اگر برای آنها مقررات خاص استخدامی تصویب نشده بود، قانون مبنا برای تنظیم روابط کاری ایشان، قانون کار به‌مثابه قانون مادر حاکم بر کلیه روابط کار بود. این درحالی است که در عرف، «کارگر» به شخصی اطلاق می‌شود که مشغول امری است که جنبه یدی دارد و نوعاً توسط اشخاصی انجام می‌شود که تحصیلات دانشگاهی ندارند و انجام آن نیازمند تخصص چندانی نیست. همچنین درحالی که «کارمند» یا «مستخدم» دولت، براساس تعریف قانونی، شخصی است که در استخدام رسمی یا پیمانی یکی از دستگاه‌های دولتی است، اما در برداشت عرفی، ناظر بر شخصی است که متصدی انجام امور اداری و دفتری است.

در تحلیل ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری لازم به ذکر است، در قوانین و مقررات فعلی تعریف یا ضوابط مشخصی در مورد «مشاغل کارگری» ارائه نشده و صرفاً تشخیص آن برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور قرار داده شده است. در این وضعیت، ظاهراً سازمان مذکور در تشخیص مشاغل مزبور تا حدودی مبسوط‌الید است و می‌تواند طیف قابل توجهی از مشاغل را داخل در اصطلاح فوق تشخیص دهد. مراجع قضایی از جمله دیوان عدالت اداری نیز در تشخیص مشاغل کارگری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، بخشنامه سازمان اداری و استخدامی کشور را مبنا قرار داده و وارد بررسی معیارها و ضوابط تشخیص این دست مشاغل نشده‌اند.^۱ از نظر برخی نویسندگان، یکی از ایرادهای این شیوه تفکیک کارگران شاغل در دستگاه‌های دولتی از کارمندان، این است که تشخیص مشاغل کارگری را به خود آنها محول نکرده است تا بتوانند مقتضیات سازمان، وزارتخانه یا مؤسسه خود را در تفکیک مشاغل در نظر بگیرند^۲ البته به نظر می‌رسد حکم ماده ۱۲۴ فوق از این نظر قابل دفاع است؛ زیرا در صورت ملاک بودن تشخیص دستگاه‌ها در مورد مشاغل مذکور، با توجه به انعطاف موجود در به‌کارگیری اشخاص مذکور و نیز محدودیت‌های حاکم بر استخدام کارمندان، امکان به‌کارگیری نیروی انسانی در پست‌های مورد نیاز بدون طی تشریفات قانونی لازم برای استخدام وجود می‌داشت.

از نظر برخی حقوقدانان تشخیص مشاغل کارگری می‌تواند دست‌کم برمبنای سه ضابطه صورت پذیرد؛ نخست ضابطه شرکت در اعمال تصدی؛ دوم ضابطه خدمت در مؤسسه‌های صنعتی و بازرگانی کشور؛ سوم معیار خدمت عمومی. برمبنای ضابطه نخست، مزدبگیرانی که در وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی عهده‌دار مشاغل ساده و غیرفنی‌اند و پیوند آنان با اداره بر پایه قرارداد است، تابع مقررات کارند.^۳ معیار دوم بر این مبنا استوار است که با توجه به سرشت و طبیعت سازمان‌های صنعتی و تجاری بهتر است کارمندان و کارگران شاغل در آنها مشمول قانون کار باشند؛ البته به‌استثنای مدیران که مستخدم کشور بوده^۴ و تحت حاکمیت قانون استخدام کشوری قرار می‌گیرند. براساس معیار سوم، در برخی از فعالیت‌های

۱. دادنامه شماره ۵۴۹ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۲. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار؛ چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوقی/اداری، دوره ۴، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، ص ۲۶۷.

۳. در ارزیابی این دیدگاه باید ادعان داشت معیار «ساده» بودن مشاغل، خود محل بحث و اختلاف نظر است.

۴. اطلاق مشاغل کارگری بر کلیه اشخاص به‌کارگرفته شده در سازمان‌های مذکور (حتی با فرض مستثنا نمودن مدیران) کاملاً محل ایراد به نظر می‌رسد.

اجتماعی نهادهای کشوری مانند بیمه‌های اجتماعی، پیوند کارمندان با مؤسسه بر مبنای قانون کار است؛ چراکه این کارمندان اغلب برای کوتاه‌مدت استخدام می‌شوند و طبیعت کار این دست سازمان‌ها نیز چنین اقتضایی را دارد.^۱ معیارهای فوق محل بحث و اختلاف نظر است و چندان راهگشا به نظر نمی‌رسد.^۲

در سطح حقوقی، معاونت (وقت) توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور طی بند ۱ بخشنامه شماره ۲۰۰/۲۸۲۹۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۱/۹ بدون اشاره به ملاک و معیار مورد نظر آن معاونت، مشاغل زیر را به عنوان مشاغل کارگری اعلام کرد: «پیشخدمت، سرایدار، نظافتچی، آبدارچی، نامه‌رسان، نگهبان، تلفنچی، متصدی تأسیسات، راننده (در صورت استفاده از وسیله نقلیه دولتی) و متصدی چاپ و تکثیر».^۳ همچنین به موجب بند ۲ بخشنامه فوق، دولت مکلف به انعقاد قرارداد کار مشخص (معین) در مورد اشخاص زیر شد: متصدی امور دفتری، ماشین‌نویسی، تکنسین هواپیما، آتش‌نشان، کارآموز حرفه و فن، متصدی نجات، مسئول ابلاغ و اجرا، متصدی امور مالیاتی، متصدی تخلیه و بارگیری، کمک کارشناس خدمات فرودگاهی، مأمور اجرایی محیط‌زیست، تکنسین دامپزشکی، بهیار، کمک‌بیار، مسئول امور ارتوپدی، مددیار معلولین، بهورز، مأمور سالن تشریح، مراقب اقدامات تأمینی و تربیتی، تحویل‌دار، راننده مقامات (در صورت استفاده از وسیله نقلیه دولتی) و مأمور گارد و انتظامات.

بررسی تفصیلی بخشنامه مذکور مجال مستقلی می‌طلبد؛ اما با ملاحظه و تطبیق بندهای ۱ و ۲، پرسش‌هایی قابل طرح است؛ از جمله اینکه چرا راننده دستگاه باید مشمول بند ۱ باشد، اما راننده مقامات باید مشمول بند ۲ باشد؟ در هر حال، با توجه به مصادیق ذکر شده در بخشنامه معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، ظاهراً برداشت عرفی از مفهوم کارگر مبنای تعیین مشاغل مذکور بوده است.

۲.۱.۲. تفاوت در اصول حاکم بر ورود به رابطه کار و ارتقای شغلی بر اساس قانون کار و قوانین

استخدامی بخش عمومی

اصول حاکم بر ورود به خدمت دولتی تا حدود قابل توجهی متأثر از اصول حاکم بر خدمات عمومی و نیز سایر اصول حقوقی حاکم بر دستگاه‌های دولتی همچون برابری و شایسته‌سالاری است. در واقع، اهمیت مشاغل عمومی که هدف از پیش‌بینی آنها تأمین خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی است، مستلزم آن است که قانون‌گذار برای انتخاب افراد شایسته، شرایط و تشریفات الزام‌آوری برای ورود به خدمت در این مشاغل وضع کند که هم اداره و هم داوطلبان استخدام به

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳، صص ۶۱-۶۰.

البته کوتاه‌مدت بودن دوره استخدام منافاتی با شمول قوانین استخدام دولتی بر آنها ندارد؛ چه آنکه امکان استخدام پیمانی در این موارد وجود دارد. همچنین منظور از «طبیعت کار» این سازمان‌ها مشخص نیست.

۲. در خصوص معیار نخست، با توجه به ایرادهایی که به نظریه تفکیک اعمال حاکمیت و تصدی وارد شده و با عنایت به اینکه نظریه مذکور حتی در خاستگاه اصلی خود (فرانسه) نیز دیگر اعتبار سابق را ندارد، ابتدای تشخیص مشاغل کارگری بر اساس معیار اعمال تصدی با همان اشکالات مواجه است. در خصوص معیار دوم، در نظام حقوقی کنونی ایران، مصادیق مؤسسه‌های صنعتی و بازرگانی مشخص نیست. مگر آنکه گفته شود منظور شرکت‌های دولتی است که این دیدگاه نیز با سیاست قانون‌گذار در تسری احکام قانون مدیریت خدمات کشوری به شاغلان در شرکت‌های دولتی سازگار به نظر نمی‌رسد. در مورد معیار سوم نیز تناسب میان نوع خدمات عمومی و شمول قانون کار بر اشخاص شاغل به کار در آن حوزه مشخص نیست.

۳. شایان ذکر است قبل از بخشنامه فوق، به موجب بخشنامه شماره ۱۳۰/۱/۹ مورخ ۱۳۶۴/۶/۶ سازمان اداری و استخدامی کشور، مجموعاً ۳۲ رشته شغلی را به عنوان مشاغل کارگری اعلام کرده بود.

رعایت آنها ملزم‌اند. در مورد این شرایط و الزامات، امکان تراضی و توافق و تبادل اراده وجود ندارد^۱ درحالی که براساس پیش‌فرض‌های قانون کار، کارفرما آزادی قابل توجهی در انتخاب کارگر دارد. قانون‌گذار برای پذیرش متقاضیان برای ورود به خدمت دولتی، افزون بر شرایط عمومی و تخصصی، فرایندهای متعددی را تعیین کرده است؛ همچون ورود به خدمت براساس مجوزهای صادره و تشکیلات مصوب، اصل رعایت مراتب شایستگی و تخصص، اصل رعایت برابری در فرصت‌های شغلی شرکت در آزمون ورودی، مصاحبه و گزینش. به عبارتی، دستگاه‌های دولتی در انتخاب مستخدمان دولت تابع ضوابط و فرایندهای از پیش تعیین شده هستند.^۲ تفاوت در وضعیت قانون کار در این زمینه موجب شده امکان استفاده از خدمات اشخاص بدون محدودیت‌های عمومی حاکم بر استخدام دولتی فراهم شود.

البته گرچه در خصوص استخدام کارگران اصل بر آزادی انتخاب است، کارفرما ملزم به رعایت برخی الزامات همچون حق تقدم در استخدام (موضوع ماده ۳۰ قانون کار در ارتباط با تعطیلی کارگاه به موجب قوه قهریه)، ممنوعیت تبعیض در استخدام (بر مبنای اصول ۱۹، ۲۰ و ۲۸ قانون اساسی و همچنین مقاوله‌نامه شماره ۱۱۱ سازمان بین‌المللی کار) و محدودیت‌های مربوط به سن (موضوع ماده ۷۹ قانون کار) و تابعیت (موضوع ماده ۱۲۰ قانون کار) است.^۳

۲.۲. چالش‌های حقوقی

در اینجا به بررسی چالش‌هایی پرداخته می‌شود که ماهیت حقوقی آنها غلبه دارد و در برخی موارد، اجرای قانون کار را ناممکن یا متعذر و در سایر موارد با پیامدهای منفی مواجه می‌کند.

۲.۲.۱. تفاوت در مراجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به اختلافات کار و نیز تخلفات کارگر / کارمند

در نظام حقوق فعلی برای رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت مرجع شبه قضایی پیش‌بینی نشده و شکایات کارکنان مذکور به استناد بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲ و اصلاحیه ۱۴۰۲)، مستقیماً در شعب بدوی دیوان عدالت اداری مطرح می‌شود. این در حالی است که رسیدگی به اختلافات کار براساس ماده ۱۵۷ قانون کار، ابتدا از طریق سازش و سپس توسط هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار (به‌عنوان یک مرجع شبه قضایی) مورد رسیدگی قرار می‌گیرند^۴ آرای قطعی مراجع مذکور قابلیت اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری را دارند. شماری از آرای دیوان از جمله دادنامه شماره ۴۰۲۵۳۷/۹۰۹۹۷۰۹۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵ شعبه ۴ دیوان، رسیدگی مستقیم به دعوی استخدامی کارکنان دستگاه‌های اجرایی را که تابع قانون کار می‌باشند، خارج از صلاحیت دیوان دانسته است. همچنین به موجب دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به دعوی استخدامی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری برعهده هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار دانسته شده است. برخی نویسندگان در نقد رویه دیوان عدالت اداری مضمولین ماده ۱۲۴ قانون کار را مستخدم دولت محسوب کرده و استدلال کرده‌اند که فقط به‌کارگیری آنها براساس قانون کار خواهد بود، اما دعوی استخدامی ایشان باید در صلاحیت دیوان قرار گیرد. این مدعا بر مبنای دلایلی همچون شخصیت حقوق عمومی اداره و در نتیجه

۱. همان، ص ۱۵۲.

۲. رستمی، ولی، *گفتارهایی در حقوق اداری؛ کاربردی و نظری*، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۷، صص ۱۰۳-۱۰۱.

۳. عراقی، پیشین، صص ۱۹۲-۱۸۹.

۴. رستمی، ولی و سمیرا اصغری، «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۷، شماره ۴۸، ۱۳۹۴، ص ۳۰.

قرار گرفتن وضعیت استخدامی اشخاص مذکور در در چارچوب حقوق عمومی،^۱ مفاد رأی وحدت رویه شماره ۴۲۸ و ۴۲۹ دیوان عدالت اداری در خصوص پرداخت عیدی به کارکنان دولت و تمایزگذاری این نهاد میان کارگران بخش دولتی و بخش خصوصی و همچنین استفاده از لفظ کارمند در تبصره ماده ۱۲۴ قانون فوق برای این دست افراد و در نتیجه استناد به ماده ۷ قانون مذکور مبنی بر تعریف کارمند به عنوان فردی که مطابق ضوابط و مقررات به موجب حکم یا قرارداد به خدمت دستگاه اجرایی درمی آید،^۲ استوار است. با وجود این، دیدگاه فوق، تحلیل نویسندگان از مقررات قانونی است و در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار در رسیدگی به شکایات کارگران دستگاه‌های دولتی، تردیدی وجود ندارد.

نکته دیگر قابل ذکر آنکه ترکیب هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار با رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی متشکل از نمایندگان کارگران، کارفرمایان و دولت است. بر این اساس، نظام رسیدگی به شکایات کار براساس قانون کار و قوانین استخدام دولتی کاملاً متفاوت است. بر این اساس، اصل سه‌جانبه‌گرایی به‌عنوان یکی از اصول مهم حاکم بر حقوق کار، در نظام رسیدگی به اختلافات ناشی از استخدام دولتی مورد توجه نبوده و دولت غالباً به‌صورت یک‌جانبه اقدام به تعیین شرایط کار و حل و فصل اختلافات می‌کند.

همچنین مرجع رسیدگی به تخلفات^۳ اداری کارکنان دولت، هیئت‌های (بدوی و تجدیدنظر) رسیدگی به تخلفات اداری است که در بدنه دستگاه‌های دولتی ایجاد می‌شوند. آرای مراجع مذکور نیز قابلیت اعتراض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری را دارد. در سوی مقابل، رسیدگی به تخلفات کارگران براساس آیین‌نامه انضباطی کارگاه است و لذا نظام رسیدگی به تخلفات اخیر نیز کاملاً متفاوت با رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت است. در این زمینه ماده ۱۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری اشعار داشته است: «...مشمولان قانون کار از شمول این قانون خارج بوده و تابع مقررات مربوط به خود خواهند بود». در دادنامه شماره ۱۳۲۴-۱۳۲۵ مورخ ۱۴۰۰/۵/۱۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مقرر شده است: «بخشنامه شماره ۲۶۷۴۵۱-۲۶/۵/۱۳۹۹ سازمان اداری و استخدامی کشور که متضمن رسیدگی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری به تخلفات افرادی است که با قراردادهای موضوع قانون کار در سمت‌های اداری یا مدیریتی اشتغال دارند، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار است».

باری، دوگانگی در نظام رسیدگی به اختلافات کار و نیز تخلفات کارگر/ کارمندان شاغل دستگاه‌های دولتی به تریبی که در بالا به آن اشاره شد، مبنای قابل دفاع و موجهی ندارد.

۲.۲.۲. تفاوت در مبانی تعیین حقوق مادی و غیرمادی کارمندان و کارگران

تعیین حقوق کارکنان دولت وفق ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری براساس امتیاز حاصله از عوامل شغل و شاغل و فوق‌العاده‌های مستمر و غیرمستمری است که ضوابط آن در قانون فوق و مقررات ناشی از آن به تفصیل بیان شده است. در حالی که دولت در روابط کار، اصل را بر توافق طرفین (به شرط رعایت حداقل حقوق تعیین شده توسط شورای عالی کار)

۱. نجابت‌خواه، مرتضی و فرهنگ فقیه لاریجانی، «تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۲، ۱۳۹۵، صص ۱۷۳-۱۷۲.

۲. همان، ص ۲۳۳.

۳. برخی نویسندگان، پیشنهاد تشکیل هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی را با تحلیل الگوهای قابل اقدام در این زمینه ارائه کرده‌اند. ر.ک. تنگستانی، محمدقاسم، «امکان‌سنجی تشکیل هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی؛ مبانی، الگوها، چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه حقوق اداری، دوره ۹، شماره ۳۱، ۱۴۰۱، صص ۸۷-۸۳.

قرار داده است. بر این اساس، طرفین رابطه کار براساس قانون کار، اختیارات بیشتری^۱ در تعیین حقوق و دستمزد دارند. همین امر موجب شده قانون‌گذار در تبصره ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، سقف مشخصی را برای تعیین حقوق مشاغل کارگری تعیین کند. اما اجرای حکم مذکور عملاً ناممکن است؛ زیرا مقرر شده حقوق کارگران نباید از ۱/۲ حقوق «کارمندان مشابه» بیشتر شود. درحالی که صاحبان مشاغل کارگری، اساساً فاقد «کارمندان مشابه» خود هستند. مشخص نیست اشخاصی همچون نظافتچی، با حقوق کدام «کارمند مشابه» تطبیق داده می‌شود.

افزون بر حقوق و مزایا، پاداش پایان سال کارکنان دولت نیز تفاوت قابل توجهی با کارگران مشمول قانون کار دارد. به موجب ماده واحد قانون مربوط به تعیین عیدی و پاداش سالانه کارگران شاغل در کارگاه‌های مشمول قانون کار مصوب ۱۳۷۰ «کلیه کارفرمایان کارگاه‌های مشمول قانون کار مکلف‌اند به هر یک از کارگران خود به نسبت یک سال کار، معادل شصت روز آخرین مزد، به‌عنوان عیدی و پاداش بپردازند و مبلغ پرداختی از این بابت به هر یک از کارکنان نبایستی از معادل نود روز حداقل مزد روزانه قانونی تجاوز کند». درحالی که به موجب ماده ۷۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، امتیاز میزان عیدی پایان سال کارمندان معادل (۵۰۰۰) است. متعاقب اختلاف رویه شعب دیوان در مورد مبانی قانونی پرداخت پاداش پایان سال کارگران دستگاه‌های دولتی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌موجب دادنامه شماره ۱۴۰۱۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۰۰۴ مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۱۷ اشخاص مذکور را مستحق دریافت پاداش مذکور مشابه سایر کارگران مشمول قانون کار (و نه بر اساس مقررات حاکم بر مستخدمان دولت) دانست. اجرای دادنامه فوق با توجه به تفاوت بسیار قابل توجهی که پاداش پایان سال براساس قانون کار و قانون مدیریت خدمات کشوری دارد، افزون بر داشتن بار مالی قابل توجه برای دولت، موجب پیامدهای منفی اداری نیز می‌شود.

۲.۲.۳. خلأ برخی از احکام مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری در قانون کار

قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مقررات خاص استخدامی مشتمل بر احکامی در مورد وظایف مستخدمان و نیز دستگاه‌های دولتی است که مشابه آن در قانون کار و مقررات ناشی از آن یافت نمی‌شود که از جمله می‌توان به تکلیف کارمندان براساس ماده ۹۶ قانون مدیریت خدمات کشوری در مواجهه با امر خلاف قانون مقامات اداری اشاره کرد. همچنین است احکام مندرج در ماده ۹۰ قانون فوق در زمینه کیفیت انجام وظایف کارمندان دولت، ماده ۹۳ در مورد انجام وظیفه در خارج از ساعت اداری و ماده ۹۴ در مورد ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی. چنانچه کارگر مشغول به کار در مشاغل کارگری، موارد مندرج در مواد فوق را رعایت/اجرا نکند، به‌لحاظ حقوقی اصولاً مرتکب تخلف نشده است؛ درحالی که در لزوم رعایت آنها هیچ‌گونه تفاوتی میان شمول قانون مدیریت خدمات کشوری یا قانون کار وجود ندارد.

۲.۲.۴. الزام به اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل کارگری و چالش‌های اجرای آن در دستگاه‌های

دولتی

به‌منظور جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری، استقرار مناسبات صحیح کارگاه با بازار کار در زمینه مزد و مشخص بودن شرح وظایف و دامنه مسئولیت مشاغل مختلف در کارگاه و به استناد مواد ۴۸ تا ۵۰ قانون کار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف شده نظام ارزیابی و طبقه‌بندی مشاغل را با استفاده از استاندارد مشاغل و عرف مشاغل کارگری در کشور تهیه کند و به مرحله اجرا درآورد. کارفرمایان مشمول قانون کار موظف‌اند با همکاری کمیته طبقه‌بندی مشاغل

^۱ البته نباید اختیارات دستگاه دولتی مربوط در تعیین فوق‌العاده‌های موضوع ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری را نادیده انگاشت.

کارگاه یا مؤسسات ذی صلاح، طرح طبقه‌بندی مشاغل را تهیه کنند و پس از تأیید وزارت فوق به مرحله اجرا درآورند. این درحالی است که وفق قانون استخدام کشوری، اجرای طرح طبقه‌بندی مشاغل دستگاه‌های دولتی برعهده سازمان اداری و استخدامی کشور است.^۱ دوگانگی درخصوص مرجع ذی صلاح در اجرای مقررات فوق، عملاً دستگاه‌های دولتی را با مشکل مواجه کرده است؛ صرف‌نظر از اینکه معیارها و ضوابط مورد عمل در وزارت کار اصولاً تناسبی با وضعیت دستگاه‌های دولتی ندارد.

همچنین اجرای طرح فوق در تعیین حقوق و دستمزد کارگران مؤثر خواهد بود؛ امری که ممکن است رعایت الزامات تعیین شده درخصوص حقوق قابل پرداخت به کارگران براساس ضوابط ابلاغی سازمان اداری و استخدامی کشور را تحت‌الشعاع قرار دهد. باوجوداین، در وضعیت کنونی به‌لحاظ حقوقی ابهامی در اصل لزوم اجرای طرح فوق در دستگاه‌های دولتی دارای کارگر مشمول قانون کار وجود ندارد.

۲.۲.۵. تفاوت در شرایط قانونی خاتمه دادن به قرارداد کار

در وضعیت کنونی جز در مورد مستخدمین رسمی، قرارداد پیمانی کارکنان مربوط به‌صورت سالانه تمدید می‌شود و هیچ‌گونه الزامی برای تمدید آن وجود ندارد. همچنین امکان اخراج مستخدمان رسمی و پیمانی با حکم هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری وجود دارد. درحالی که وضعیت این موضوع در قانون کار کاملاً متفاوت است. در قانون کار، تشریفات خاصی برای اخراج کارگر از حیث تأیید قبلی آن توسط هیئت‌های تشخیص داده و حل اختلاف کار درنظر گرفته شده که رعایت نکردن آن تخلف است. دوگانگی شرایط حاکم بر خاتمه دادن به خدمت اشخاص به‌کارگرفته شده توسط دستگاه‌های دولتی صرفاً براساس قانون حاکم بر روابط کاری آنها، فاقد توجیه منطقی است. ضمن آنکه باید تأکید داشت مقررات قانون کار، اقتضائات مربوط به مدیریت روابط استخدامی توسط دولت را به نحو مناسب تأمین نمی‌کند.

۲.۲.۶. تعذر در امکان اجرای برخی مقررات قانون کار همچون پیمان‌های دسته‌جمعی کار و

تشکل‌های کارگری و کارفرمایی

ضوابط استخدام دولت به‌موجب قوانین و مقررات مربوط، تعیین شده و در عمده موارد، دستگاه دولتی و کارمند امکان تغییر آن را ندارند. ازسوی مقابل، امکان انعطاف در تعیین شرایط کار براساس قانون کار وجود دارد. همچنین باید اشاره داشت نقش تشکل‌های کارگری و کارفرمایی در تنظیم شرایط کار براساس قانون کار، پررنگ است. البته منعی از حیث تشکیل سندیکاهای خاص کارمندان دولت وجود ندارد؛ اما کارکرد آنها درحال متفاوت با نمونه مشابه در مورد کارگران مشمول قانون کار است. همچنین تنظیم شرایط کار براساس پیمان‌های دسته‌جمعی کار در مورد مشاغل کارگری دستگاه‌های دولتی منتفی است. بنابراین، دو فصل مهم از قانون کار در خصوص کارگران مشغول در دستگاه‌های دولتی به‌صورت کامل قابلیت اجرا ندارد.

۲.۳. چالش‌های مدیریتی و اداری

اجرای قانون کار حسب مورد ممکن است مدیریت یکپارچه امور استخدامی کارکنان دولت و حسن جریان امور اداری بر اساس اسناد بالادستی را با مشکلاتی مواجه کند.

^۱. طباطبائی مؤتمنی، پیشین، ص ۱۵۴.

۲.۳.۱. تفاوت در مرجع ذی صلاح برای مدیریت امور استخدامی

با عنایت به مسئولیت رئیس‌جمهور در امور اداری و استخدامی کشور براساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی، سازمان اداری و استخدامی کشور^۱ اختیارات رئیس‌جمهور در خصوص دو مقوله اخیر را مدیریت می‌کند. این درحالی است که متولی مدیریت روابط کار طبق قانون کار، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی است. حاکمیت قانون کار نسبت به برخی از اشخاص شاغل به کار در دستگاه‌های دولتی، موجب مسئولیت همزمان دو مرجع فوق در خصوص ساماندهی وضعیت کار طبق قوانین مربوط می‌شود؛ امری که می‌تواند موجب ناهماهنگی در اداره روابط کار در دستگاه‌های دولتی شود. درحالی‌که موضوع ماهیت استخدامی دارد، سازمان اداری و استخدامی کشور مسئولیت ارائه طریق دارد؛ اما از آن لحاظ که موضوع مربوط به اجرای قانون کار می‌شود، وزارت کار باید ورود کند.

۲.۳.۲. توسعه غیررسمی تشکیلات دولت و به‌کارگیری اشخاص با قرارداد کار در مشاغل

غیرکارگری

با عنایت به محدودیت‌ها و بعضاً ممنوعیت‌هایی که برای استخدام کارکنان دستگاه‌های دولتی در قوانین مدیریت خدمات کشوری و برنامه‌های توسعه پیش‌بینی شده و نیز با توجه به بازنشستگی تعداد قابل توجهی از کارکنان دولت طی دهه اخیر، دستگاه‌های دولتی برای جبران نیروهای موردنیاز خود به سایر ابزارهای قانونی قابل استناد نظیر انعقاد قرارداد خرید خدمات مشاوره (به استناد ماده ۲۴ آیین‌نامه خرید خدمات مشاوره)، قرارداد کار معین و کار ساعتی (براساس تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری) و نیز تأمین نیرو از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی (وفق ماده ۱۷ قانون اخیر) کرده و می‌کنند. همچنین بخشی از اشخاصی که با آنها قرارداد کارگری موضوع ماده ۱۲۴ قانون اخیر منعقد شده، عملاً در موقعیت‌های اداری و وظایف مربوط به پست‌های سازمانی آن دستگاه (خارج از مصادیق مشاغل کارگری) مورد استفاده قرار می‌گیرند. واقعیت‌های فوق و نیز امکان انعطاف در تعیین حقوق کارگران موجب شده سیاست کلی دولت در کاهش تشکیلات و کاستن از هزینه‌های عمومی عملاً به نحو مطلوب محقق نشود؛ گرچه در آمارهای رسمی تعداد کارکنان رسمی و پیمانی کاهش قابل توجهی داشته است.

۳. راهکارها

با عنایت به چالش‌های پیش‌روی اجرای قانون کار، راهکارهایی متفاوتی را می‌توان برای رفع یا کاهش آثار منفی آنها در نظر گرفت. در این بند ضمن اشاره به مهم‌ترین راهکارهای قابل ارائه، مزایا و معایب هر یک نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳.۱. واگذاری امور مرتبط با مشاغل کارگری به شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی / پیمانکاری

گزینه نخست برای رفع چالش‌های مشاغل کارگری در دستگاه‌های دولتی، عدم استخدام کارگر براساس قانون کار و واگذاری امور به شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی/پیمانکاری براساس ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری است.

۱. البته ایجاد این سازمان به ماده ۱۰۳ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵) برمی‌گردد. سازمان مذکور و سازمان برنامه و بودجه کشور بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تحولات زیادی را تجربه کرده‌اند؛ از ادغام و ایجاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تا انحلال و ایجاد دو معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و نیز مجدداً احیای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تا در نهایت، ایجاد دو سازمان مستقل در وضعیت کنونی: سازمان اداری و استخدامی کشور/ سازمان برنامه و بودجه کشور.

مزیت این گزینه، درگیر نشدن دستگاه‌های دولتی در روابط کار بخشی از اشخاص مشغول به کار در دستگاه خود و کاستن از حجم تشکیلات اداری است؛ امری که در انطباق با سیاست‌های کلی نظام اداری و سایر اسناد بالادستی مربوط است. در واقع، اشخاصی که بدین ترتیب در دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته می‌شوند، فاقد هرگونه رابطه استخدامی با این دستگاه‌ها بوده، کارگر شرکت‌ها پیمانکاری محسوب می‌شوند و دستگاه اجرایی هیچ‌گونه تعهد استخدامی در قبال این کارگران نخواهد داشت. از معایب این گزینه می‌توان به امکان تضييع حقوق کارگران شرکت‌های مذکور، نابرابری در تعیین حقوق اشخاص دارای کار نسبتاً مشابه، امکان به‌کارگیری آنها در مشاغل اداری، غلبه تعداد نیروهای شرکتی نسبت به مستخدمین دولت در برخی واحدها و در نهایت، افزایش هزینه‌های عمومی به خصوص با توجه به لزوم پرداخت بالاسری به شرکت مربوطه اشاره کرد. البته در خصوص تأمین حقوق استخدامی کارگران می‌توان از راهکار الزام شرکت‌های پیمانکاری از سوی دولت به رعایت حقوق استخدامی کارگران از طرفی همچون منوط کردن پرداخت‌های مرحله‌ای و تسویه حساب نهایی به پرداخت حقوق کارگران و نیز پرداخت حق بیمه آنها، ارائه بیمه مسئولیت مدنی توسط شرکت مربوط و الزام به پرداخت حقوق کارگران از طریق تراکنش‌های بانکی، از اجرای تکالیف قانونی توسط شرکت‌های مذکور اطمینان حاصل کرد.

شایان ذکر است، سازمان اداری و استخدامی کشور اخیراً (۱۴۰۲/۴/۲۷) پیش‌نویس «آیین‌نامه ساماندهی خرید خدمات حجمی و شرکت‌ها و مؤسسات خدماتی و تأمین نیروی انسانی موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» را به منظور اخذ مشارکت عمومی در تدوین مقررات دولتی، در «سامانه جمع‌نویسی» قرار داده است.^۱ با بررسی متن پیش‌نویس مذکور، نکاتی به شرح زیر قابل ذکر به نظر می‌رسد:

اولاً تدوین آیین‌نامه فوق گامی در راستای «ساماندهی» وضعیت نامطلوب موجود برای حصول اطمینان از حسن جریان امور در واگذاری خدمات حجمی قابل واگذاری به شرکت‌های غیردولتی محسوب می‌شود؛ فلذا اقدامی کاملاً موجه است؛ ثانیاً خدمات مشمول پیش‌نویس آیین‌نامه فوق اموری است که «قابلیت مشخص کردن فعالیت، حجم کار معین و قیمت گذاری هر واحد باشد». بررسی مصادیق امور مذکور حاکی از آن است که عناوین یادشده با عناوین مشاغل کارگری موضوع بخشنامه معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در اجرای ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری همخوانی دارد. اموری «از قبیل حمل‌ونقل، تعمیر و نگهداری ساختمان و ماشین‌آلات، امور آشپزخانه و رستوران، خدمات عمومی (نظیر نامه‌رسانی، تلفنچی، نظیفات، امور آبدارخانه، پیشخدمتی)، نگهداری و خدمات فضای سبز، چاپ و تکثیر، امور بهره‌برداری از تأسیسات، خدمات بهداشتی و درمانی و نظایر آن» با امور یازده‌گانه معاونت فوق همخوان است.

ثالثاً به موجب ماده ۷ پیش‌نویس آیین‌نامه فوق، هرگونه به‌کارگیری کارکنان جدید در مشاغل موضوع این ماده براساس ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری امکان‌پذیر نیست. این امر حاکی از رویکرد دولت (سازمان اداری و استخدامی کشور) مبنی بر انجام امور مربوط به مشاغل کارگری از طریق شرکت‌های ذی‌صلاح است. این درحالی است که رویکرد کنونی قانون‌گذار، به‌ویژه با توجه به مفاد طرح ساماندهی استخدام کارکنان دولت، که در مرحله رفع ایرادهای شورای نگهبان در مجلس شورای اسلامی است، انعقاد قرارداد مستقیم با کارگران شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی و لغو ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری است.

^۱ قابل دسترسی از طریق نشانی: <https://jamnevisi.ir/law/77/////participate>

۳.۲. انعقاد قراردادهای کار معین با صاحبان مشاغل کارگری

گزینه دوم، انعقاد قرارداد کار معین با صاحبان مشاغل کارگری است. در توجیه این گزینه می‌توان چنین گفت که در وضعیت کنونی اشخاص به‌کارگرفته شده براساس قرارداد کار معین و ساعتی به استناد ماده تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، بسیار قابل توجه بوده، چالشی در ضوابط حاکم بر به‌کارگیری ایشان وجود ندارد. براساس یک نظر (که محل ایراد است)، اشخاص مذکور نه تابع قانون کارند و نه مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (یا سایر مقررات خاص استخدامی). در نقد این گزینه باید توجه داشت نظام حقوقی حاکم بر اشخاص فوق نیز از روشنی و توجیه کافی برخوردار نیست. اشخاص مذکور درهرحال باید تابع قانون مشخصی باشند و عدم تبعیت روابط کاری آنها از قانونی مشخص قابل توجیه نیست.^۱ همچنین ایرادهای دیگری نیز به این روش به‌کارگیری نیروی انسانی وارد است؛ از جمله تداخل و هم‌پوشانی با سایر انواع استخدام، درخواست‌های مکرر برای تمدید قرارداد و تبدیل وضعیت اشخاص با قرارداد ساعتی یا کار معین، ورود به دستگاه دولتی بدون شرکت در آزمون رقابتی و در نتیجه اجحاف به سایر داوطلبان ورود به خدمت دولت. امری که موجب شده برخی نویسندگان ضمن اذعان به ناکارآمدی این روش، لغو آن را پیشنهاد نمایند.^۲ همچنین پیشنهاد انعقاد قرارداد با شرکت‌های پیمانکاری ذی‌صلاح برای انجام امور مربوط ارائه شده است.^۳

واکاوی تفصیلی این موضوع مهم که روابط استخدامی یا کاری اشخاص فوق تابع چه قانونی است، از مجال این نوشتار خارج است؛ اما ذکر این نکته مهم ضروری است که روابط مذکور درهرحال باید یا تابع قانون کار باشد یا یکی از قوانین استخدامی دولتی (اعم از مقررات عام یا خاص)؛ فلذا قائل شدن به این دیدگاه، که روابط کار اشخاص فوق صرفاً تابع قرارداد منعقد شده است، با ایراد جدی ابهام در تعیین مقررات حاکم بر آن روابط مواجه است. توضیح آنکه امکان درج کلیه احکام استخدامی مربوط، مشابه آنچه در قانون کار و قانون مدیریت خدمات کشوری و ضوابط ناشی از آنها صورت گرفته، در متن و حتی پیوست قراردادها عملاً منتفی است. از نظر نویسندگان، در شرایط کنونی روابط کار اشخاص به‌کارگرفته شده براساس قرارداد کار معین، تابع قانون کار است؛ گرچه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با دیدگاه مذکور موافقت ندارد. به‌موجب دادنامه وحدت رویه شماره ۳۱ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۴ هیئت عمومی دیوان، اشخاص دارای قرارداد کار معین، تابع قانون کار نیستند. قابل توجه آنکه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری نیز پیش‌تر طی نظریه شماره ۱۲۲۸۸/۴۱۹۱۲ مورخ ۱۳۹۱/۰۷/۱۵ اعلام کرده بود، اشخاص فوق تابع قانون مدیریت خدمات کشوری نیستند. با عنایت به مراتب فوق و با توجه به مشکلات کنونی در خصوص نظام حقوقی حاکم بر اشخاص بکارگرفته شده براساس قرارداد کار معین، تسری قراردادهای مذکور به مشاغل کارگری از توجیه لازم برخوردار نیست.

۳.۳. شمول قوانین استخدام دولتی نسبت به مشاغل کارگری

واپسین گزینه قابل طرح، ضمن تأکید بر لزوم استخدام اشخاص در مشاغل کارگری توسط دولت، نوع استخدام آنها را متفاوت با سایر کارکنان نمی‌بیند. توضیح آنکه دولت به‌جای آنکه خود را با چالش‌ها و مشکلات اجرای قانون کار در

^۱ از نظر نویسندگان مقاله پیش‌رو، روابط کاری اشخاص به‌کارگرفته شده براساس قرارداد کار معین و کار ساعتی، مشمول قانون کار است.

^۲ کاویانی، حسن و فهیمه غفرانی، «واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۰۲۴، ۱۳۹۹، ص ۱۱۳.

^۳ بیگلویی، آیدا و علی فقیه حبیبی، «چالش‌های استخدامی کارگران بخش عمومی و دولتی مشمول تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری»، مجله پژوهش و مطالعات علوم اسلامی، دوره ۲، شماره ۱۵، ۱۳۹۹، ص ۱۷.

دستگاه‌های دولتی مواجه کند، برای مشاغل کارگیری نیز پست سازمانی تعریف کند و اشخاص مورد نیاز را براساس ضوابط و فرایندهای مندرج در قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام کند. بدیهی است، با توجه به ماهیت این قبیل مشاغل، نوع استخدام پیمانی برای آنها از توجیه بیشتری برخوردار است. البته این گزینه نیز بدون چالش نیست؛ زیرا از سوی مقابل ممکن است اجرای بخشی از احکام قانون مدیریت خدمات کشوری متناسب با وضعیت آنها نباشد. با وجود این به نظر می‌رسد مشکل فوق با تعیین شرایط عمومی و تخصصی (در صورت لزوم) متناسب با وضعیت مشاغل مذکور و نیز پیش‌بینی نحوه ارتقای آنها با لحاظ احکام خاص در قانون مذکور یا آیین‌نامه اجرایی مربوطه قابل رفع است. اجرای این راهکار نیازمند اصلاح قانون است و در نهایت موجب افزایش تعداد مستخدمان دولت می‌شود. به نظر می‌رسد ایراد اخیر جز از نظر آماری، به لحاظ مالی برای دولت مشکلی را ایجاد نمی‌کند.

باری، با عنایت به مزایا و معایب هریک از راهکارهای ارائه‌شده، به نظر می‌رسد در نهایت گزینه واگذاری امور قابل انجام توسط کارگران به شرکت‌های تأمین‌کننده نیروی انسانی یا شرکت‌های پیمانکاری، نسبت به سایر گزینه‌ها در اولویت باشد. راهکار اخیر ضمن عدم افزایش نقش دولت در ارائه خدمات عمومی و جلوگیری از توسعه تشکیلات دولتی، با واگذاری انجام امور مورد نظر دستگاه دولتی به شرکت‌های غیردولتی ذی‌صلاح، زمینه رفع نیاز از دستگاه دولتی را فراهم می‌کند. با وجود این، باید بر لزوم ساماندهی وضعیت شرکت‌های اخیر و اتخاذ تدابیر لازم برای جلوگیری از نقض حقوق کارگران مربوط تأکید کرد.

نتیجه‌گیری

بازنگری در الگوهای استخدام دولتی از طریق آسیب‌شناسی وضعیت کنونی و طراحی الگوی متناسب با شرایط دستگاه‌های دولتی ایران، یکی از مهم‌ترین اقدامات لازم در حوزه نظام استخدام دولتی است. در وضعیت کنونی گرچه بدنه اصلی کارکنان دولت را کارمندان رسمی و پیمانی تشکیل می‌دهند، در کنار آنها، اشخاص دیگری نیز براساس قرارداد کار معین و ساعتی و نیز قرارداد کار تابع قانون کار در مشاغل کارگری موضوع تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کار گرفته شده‌اند. با عنایت به تعدد عناوین و عمومیت مشاغل کارگری احصاشده توسط معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور در کلیه دستگاه‌های دولتی، بررسی وضعیت حقوقی روابط کاری صاحبان مشاغل اخیر با دولت و به صورت مشخص، چالش‌های اجرای قانون کار در دستگاه‌های دولتی، مبنای تهیه نوشتار حاضر بوده است.

چالش‌های فوق در برخی موارد موجب دوگانگی در مرجع مسئول برای مدیریت مشاغل کارگری شده است؛ در برخی موارد اجرای برخی از احکام مقرر در قانون کار را ناممکن یا متعذر کرده و در مواردی نیز اجرای پاره‌ای دیگر از احکام قانون کار را با پیامدهای منفی اداری همراه کرده است. به نظر می‌رسد برداشت خاص قانون‌گذار ایرانی از «مشاغل کارگری» و تلقی متناسب بودن اجرای قانون کار در مورد اشخاص به‌کارگرفته شده در مشاغل مذکور، عامل مهمی در خروج روابط استخدامی اشخاص یادشده از شمول قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری بوده است. گرچه باید اذعان داشت که برخی از احکام قوانین مذکور متناسب با وضعیت اشخاص به‌کارگرفته شده در مشاغل به اصطلاح «کارگری» نیست. با وجود این، موضوع فوق لزوماً توجیه‌کننده حاکمیت قانون کار بر روابط کار اشخاص مذکور نیست.

با بررسی مقایسه‌ای عناوین مشاغل کارگری در بخشنامه‌های سال ۱۳۶۴ سازمان اداری و استخدامی کشور و سال

۱۳۹۰ معاونت وقت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، تعداد مشاغل مذکور به یک‌سوم کاهش یافته است؛ برخی دیگر نیز ممکن است امروزه اساساً موردی برای اجرا حداقل در بیشتر دستگاه‌های دولتی نداشته باشد؛ مثل متصدی چاپ و تکثیر. همچنین نباید از عامل تغییر در نگرش قانون‌گذار راجع به نقش دولت به‌عنوان مسئول اداره‌کننده مستقیم امور عمومی به مسئولیت دولت در مدیریت امور مذکور غافل ماند. خاصه آنکه ماده ۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف واگذاری خدمات قابل انجام توسط بخش غیردولتی تصویب شده و ظرفیت قابل توجهی را در کاهش تشکیلات دولت و مستخدمین آن داشته و دارد. گرچه در عمل برخی نابرابری‌ها و اجحافات در مورد کارگران شرکت‌های انجام‌دهنده خدمات حجمی صورت گرفته که خود نیازمند رفع مشکلات مذکور از جمله با ساماندهی شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات فوق است (امری که اخیراً مورد توجه سازمان اداری و استخدامی کشور قرار گرفته است). به تعبیر دیگر، ایرادهای کنونی درخصوص واگذاری امور مربوط به مشاغل کارگری دستگاه‌های دولتی به شرکت‌های ذی‌صلاح، نباید استفاده از امکان مذکور را مخدوش نماید، بلکه علی‌القاعده باید اهتمام بر رفع کاستی‌های موجود باشد.

موجه‌ترین راهکار برای بهبود وضعیت انجام امور مشاغل کارگری در دستگاه‌های دولتی، واگذاری انجام آن به شرکت‌های ذی‌صلاح با رفع مشکلات و ایرادهای فعلی در روابط دستگاه‌های دولتی با شرکت‌های مذکور و نیز در روابط شرکت‌های یادشده با کارگران آنهاست. گرچه با ملاحظه متن پیش‌نویس «آیین‌نامه ساماندهی خرید خدمات حجمی و شرکت‌ها و مؤسسات خدماتی و تأمین نیروی انسانی موضوع ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری» همین رویکرد قابل استنباط است؛ اما مفاد طرح درحال بررسی و تصویب در مجلس شورای اسلامی، موسوم به ساماندهی استخدام کارکنان دولت، مبتنی بر حذف شرکت‌های مذکور و انعقاد قرارداد کار معین با کارگران مربوط است. همان‌طور که بیان شد، وضعیت حقوقی حاکم بر قراردادهای اخیر از روشنی و جامعیت لازم برخوردار نیست و نیز با توجه به سایر معایب این گزینه (به شرحی که در متن مقاله بیان شده)، راهکار مذکور مطلوبیت چندانی ندارد. در صورت عدم اتخاذ راهکار انعقاد قرارداد با شرکت‌های ذی‌صلاح، استخدام اشخاص مورد نظر براساس مقررات عمومی استخدام در بخش دولتی با پیش‌بینی برخی احکام خاص در زمینه شرایط عمومی و تخصصی و نیز فرایند ارتقای آنها در اولویت دوم به نظر می‌رسد. بر این اساس، تداوم اجرای قانون کار در روابط اشخاص به‌کارگرفته شده در مشاغل کارگری دستگاه‌های دولتی، به دلیل چالش‌های متعدد حقوقی و فراحقوقی که به آن اشاره شد، موجه به نظر نمی‌رسد.

منابع

کتاب

۱. ابوالحمد، عبدالحمید، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳.
۲. امامی، محمد و کورش استوارسنگری، *حقوق اداری*، جلد ۲، تهران: سمت، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۳. انصاری، ولی‌الله، *کلیات حقوق قراردادهای اداری*، تهران: حقوقدان و دانش‌نگار، چاپ پنجم، ۱۳۸۶.
۴. رستمی، ولی، *گفتارهایی در حقوق اداری؛ کاربردی و نظری*، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۹۷.
۵. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چاپ دوازدهم، ۱۳۸۵.
۶. عراقی، سیدعزت‌الله، *حقوق کار (۱)*، تهران: سمت، چاپ سیزدهم، ۱۳۹۱.
۷. موسی‌زاده، رضا، *حقوق اداری (۱-۲)*، تهران: میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۹.

مقاله

۸. بیگلویی، آیدا و علی فقیه حبیبی، «چالش‌های استخدامی کارگران بخش عمومی و دولتی مشمول تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری»، *مجله پژوهش و مطالعات علوم اسلامی*، دوره ۲، شماره ۱۵، ۱۳۹۹، صص ۲۰-۱.
۹. تنگستانی، محمدقاسم، «امکان‌سنجی تشکیل هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی؛ مبانئ، الگوها، چالش‌ها و راهکارها»، *فصلنامه حقوق اداری*، دوره ۹، شماره ۳۱، ۱۴۰۱، صص ۹۶-۷۴.
۱۰. رستمی، ولی و سمیرا اصغری، «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، دوره ۱۷، شماره ۴۸، ۱۳۹۴، صص ۴۶-۲۷.
۱۱. رنجبری، ابوالفضل، «بررسی وضعیت استخدامی کارگران شاغل در بخش عمومی»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، دوره ۳، شماره ۵، ۱۳۹۱، صص ۴۷-۸۲.
۱۲. کاویانی، حسن و فهیمه غفرانی، «واکاوی ابعاد به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)»، *گزارش پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، شماره مسلسل ۱۷۰۲۴، ۱۳۹۹، صص ۱۵-۱.
۱۳. نجابت‌خواه، مرتضی و رضوان فدایی، «وضعیت حقوقی و استخدامی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک. در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، *نشریه حقوق اساسی*، دوره ۱۱، شماره ۲۱، ۱۳۹۳، صص ۱۸۴-۱۶۷.
۱۴. نجابت‌خواه، مرتضی و فرهنگ فقیه لاریجانی، «تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۶، شماره ۲، ۱۳۹۵، صص ۲۴۵-۲۳۱.
۱۵. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار؛ چالش‌ها و راهکارها»، *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، دوره ۴، شماره ۱۱، ۱۴۰۱، صص ۲۷۴-۲۴۳.

References

Books

1. Abolhamd, Abdolhamid, *Iranian Administrative Law*, Tehran: Toos, Seventh Edition, 2004. (in Persian)
2. Ansari, Vali-Allah, *Generalities of Administrative Contract Law*, Tehran: Jurist and Scholar, Fifth Edition, 2007. (in Persian)
3. Emami, Mohammad and Kouros Ostovar-Sangari, *Administrative Law*, Volume 2, Tehran: Samt, First Edition, 2007. (in Persian)
4. Iraqi, Sayyed Ezzatollah, *Labour Law (1)*, Tehran: Samt, , 2012. (in Persian)
5. Mousa-Zadeh, Reza, *Administrative Law (1-2)*, Tehran: Mizan, 13th Edition, 2010. (in Persian)
6. Rostami, Vali, *Discourses on Administrative Law; Practical and Theoretical*, Tehran: Khorsandi, First Edition, 2018. (in Persian)
7. Tabataba'ei Mo'atamani, Manouchehr, *Administrative Law*, Tehran: Samt, 12th Edition, 2006. (in Persian)

Articles

8. Bigloue'i, Aida and Ali Faghih Habibi, "Employment Challenges of Public and Government Sector Workers Subject to the Note of Article 32 of the Civil Service Management Law", *Journal of Islamic Sciences Research and Studies*, Volume 2, Issue 15, 2010, pp: 1-20. (in Persian)
9. Hemmati, Mojtaba, "Scope and Exceptions of the Civil Service Management Law and Labor Law; Challenges and Solutions", *Quarterly Journal of Modern Research on Administrative Law*, Volume 4, Issue 11, 2022, pp: 274-243. (in Persian)
10. Kaviani, Hassan and Fahimeh Ghofrani, "Analyzing the Dimensions of Employing Human

- Resources in Executive Agencies Subject to the Civil Service Management Law (Subject of the Note to Article 32 of the Civil Service Management Law)”, *Research Report of the Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, , Serial No. 17024, 2010, pp: 1-15. (in Persian)
11. Nejabet-Khah, Morteza and Farhang Faghieh Larijani, “A Reflection on the Jurisdiction of the Administrative Court of Justice in Handling Claims Arising from Employment Contracts”, *Quarterly Journal of Public Law Studies*, Volume 46, Issue 2, 2016, PP 245-231. (in Persian)
 12. Nejabet-Khah, Morteza and Rezvan Fadaei, “Legal and Employment Status of Persons Subject to Article 124 BC In the Light of the Case Law of the Administrative Justice Court”, *Journal of Constitutional Law*, Volume 11, Issue 21, 2014, pp: 184-167. (in Persian)
 13. Ranjbari, Abolfazl, “Investigating the Employment Status of Workers Employed in the Public Sector”, *Contemporary Comparative Legal Studies*, Volume 3, Issue 5, 2012, pp: 47-82.
 14. Rostami, Vali and Samira Asghari, “The Competent Authorities for Addressing the Recruitment Complaints in the Iranian Legal System; Ambiguities and Solutions”, *Quarterly Journal of Public Law Research*, Volume 17, Issue 48, 2015, pp: 27-46. (in Persian)
 15. Tangestani, Mohammad Ghasem, “Feasibility Study of Forming Boards to Deal with Employment Complaints of Government Employees; Principles, Models, Challenges and Solutions”, *Quarterly Journal of Administrative Law*, Volume 9, Issue 31, 2022, pp: 74-96. (in Persian)