

وضعیت حقوقی و استخدامی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ ق.م.خ.ک. در پرتو رویه قضایی دیوان عدالت اداری^۱

مرتضی نجابت خواه*

رضوان فدایی**

چکیده

با توجه به تنوع روش‌های به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی کشور، به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری و وجود مقررات مختلف در این زمینه، در رابطه با برخی از موارد استخدام و بکارگیری نیروی انسانی و همچنین مرجع صالح رسیدگی به شکایات اشخاص موضوع آنها، تردیدها و شبهاتی شکل گرفته است که از جمله آنها می‌توان به تردیدهایی اشاره نمود که در خصوص افراد موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مطرح شده است. این مقاله، درصدد آن است تا با نگاهی جامع به قانون مزبور، با توجه به آراء هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، وضعیت حقوقی اشخاص مورد اشاره و مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایات آنها در زمینه‌ی مسائل ناشی از کار را مشخص نماید و به تبیین این موضوع بپردازد که آیا اشخاص مزبور تنها از حیث نوع قرارداد، تابع قانون کار می‌باشند و یا اینکه اساساً و کاملاً موضوع و تابع قانون کار هستند به گونه‌ای که حتی دعاوی آنان نیز در صلاحیت مراجع حل اختلاف مذکور در قانون کار است؟

واژگان کلیدی

قانون مدیریت، قرارداد کار، حقوق استخدامی، مراجع حل اختلاف قانون کار.

۱- تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۲/۲۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۴/۱۵

* استادیار حقوق عمومی دانشگاه مازندران (نویسنده مسئول)؛

طبق بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، دولت موظف شده است همه‌ی امکانات خود را برای «ایجاد نظام اداری صحیح» بکار گیرد. تحقق نظام اداری صحیح و شایسته در گرو برقراری نظام استخدامی مطلوب است که یکی از ابزار استقرار آن، وجود قانون کامل و جامعی است که بتواند حقوق و منافع مورد توقع کارکنان و نیازهای استخدامی دستگاههای اجرایی مختلف کشور را به طور کامل برآورده سازد؛ بگونه‌ای که استخدام در دستگاههای اجرایی به عنوان یک امتیاز برای اشخاص قلمداد شود. همچنین باید در نظام اداری مطلوب، علاوه بر این که اصل نظارت و اصل دسترسی عموم به دادخواهی در صورت بروز هرگونه تخلف در دستگاههای اجرایی محقق می‌شود، برای کارکنان دستگاهها نیز این امکان فراهم گردد تا در صورت تضییع حقوق استخدامی خود، طبق اصل ۳۴ قانون اساسی بتوانند به عنوان حق مسلم خود از امکان دادخواهی نزد مراجع قضایی برخوردار باشند. در این رابطه در بند ۳ ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، این نهاد به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات کارکنان دولت نسبت به تضییع حقوق استخدامی آنها تعیین شده است. در خصوص مقررات بکارگیری نیروی انسانی هم در ایران، مقررات استخدام در بخش دولتی عمدتاً در قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات مربوط به بکارگیری نیروی انسانی در دیگر بخش‌ها در قانون کار مورد بررسی قرار گرفته است.

دوگانگی در مقررات بکارگیری نیروی انسانی و وجود نواقصی در قانون مدیریت خدمات کشوری سبب گردیده تا در برخی از موضوعات مانند مرجع رسیدگی به شکایات مشمولین ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ تردیدهایی پدیدار شود. لذا تحقیق حاضر با بررسی مبانی و اشکال گوناگون استخدام در قانون مدیریت و بررسی مراجع حل اختلاف حاکم بر اشخاص موضوع این قانون، تلاش می‌نماید تا وضعیت استخدامی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و مرجع رسیدگی به شکایات آنان را تبیین نماید.

۱- استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون بنیادی و مادر در خصوص استخدام در دستگاههای دولتی در مواد مختلف و پراکنده‌ای از جمله مواد ۴۵، ۷ و ۵۲ به شرح قواعد مربوط به استخدام دولتی پرداخته است، که در ادامه ابتدائاً به بررسی انواع استخدام در این قانون می‌پردازیم.

۱-۱. انواع استخدام و بکارگیری نیروی انسانی در دستگاههای اجرایی

در ماده‌ی ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، انواع استخدام در دستگاههای اجرایی بیان شده است. طبق این ماده از تاریخ تصویب این قانون استخدام در دستگاههای مزبور به دو روش امکان پذیر است: اول استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی و دوم استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین. طبق ماده‌ی ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، پست سازمانی جایگاهی است برای انجام وظایف و مسئولیت‌های مشخص اعم از ثابت و موقت که برای تصدی یک کارمند در نظر گرفته می‌شود. به موجب عبارت ذیل ماده‌ی مذکور پست‌های ثابت برای مشاغل حاکمیتی که جنبه‌ی مستمر دارند ایجاد می‌شود، که در نتیجه به نظر می‌رسد پست‌های موقت برای مشاغل غیرحاکمیتی است و نمی‌توان پست‌های ثابت را به مستخدمین غیررسمی واگذار کرد. قانون مدیریت خدمات کشوری در ماده‌ی ۸ و تبصره‌ی ۲

^۲. «به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان [مدیریت و برنامه‌ریزی] اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.»

ماده‌ی ۴۵ خود، مشاغل حاکمیتی و مرجع تعیین آن را مشخص نموده است. موقت بودن پست‌هایی که مستخدمین پیمانی می‌توانند در این جایگاه‌ها به خدمت گرفته شوند از ماده‌ی ۴۵ که به تصدی پست‌های سازمانی برای مدت معین در موارد استخدام پیمانی اشاره نموده است، به روشنی استنباط می‌شود؛ اما در این باره این ایراد به طور جدی مطرح است که حداقل یا حداکثر زمانی برای این گونه استخدام معین نشده است. از این رو، با توجه به این که در ماده‌ی ۴۹ یکی از شرایط تمدید قرارداد پیمانی استمرار پست سازمانی دانسته شده، می‌توان گفت که حداکثر مدت استخدام پیمانی بستگی به استمرار پست سازمانی، حذف یا بقای آن دارد و تا زمان وجود پست مورد تصدی کارمند، می‌توان قرارداد استخدامی را تجدید کرد.^۳

با این وجود نباید ناگفته بماند که قانونگذار در قانون مدیریت تنها به دو حالت اخیر استخدامی بسنده ننموده و در ماده‌ی ۲۵ بیان داشته است که هر نوع به کارگیری افراد در دستگاههای اجرایی به غیر از حالات مندرج در ماده‌ی ۴۵ و تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ این قانون ممنوع می‌باشد. به عبارتی قانونگذار در کنار حالات استخدامی رسمی و پیمانی مذکور در ماده‌ی ۴۵، حالت دیگری از بکارگیری نیروی انسانی در دستگاههای دولتی را مورد شناسایی قرار داده است که بر این اساس دستگاههای اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تایید سازمان [مدیریت و برنامه ریزی] تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال بکار گیرند. جدای از این، در ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت نیز به حالتی دیگر از بکارگیری نیروی انسانی در دستگاههای اجرایی اشاره شده است که بر اساس آن، اشخاص می‌توانند در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی در برخی از مشاغل که سازمان مدیریت یا ساختار جایگزین آن اعلام می‌دارد، بر اساس قانون کار به کار گرفته شوند.

۲-۱. ایرادات وارد بر انواع استخدام و مبنای آنها در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری، گرچه از حیث ایجاد یک نظام واحد ناظر بر استخدام دولتی بسیار مفید است اما متأسفانه در مواد مربوط به استخدام دولتی دارای ایراداتی جدی است که می‌تواند سبب تضییع حقوق استخدامی گردد و در مواردی دستگاههای اجرایی را با چالش مواجه کند.

ایراد اول، این که در این قانون اعمال حاکمیت و تصدی ابزاری برای تشخیص استخدام رسمی از پیمانی در نظر گرفته شده (ماده ۴۵)، در صورتی که تعریف بسیار مبهم و موسعی از امور حاکمیتی در ماده‌ی ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری ارائه شده است به طوری که نمی‌توان مصادیق آن را به درستی تعیین کرد.

ایراد دوم به ماده‌ی ۵۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مربوط می‌شود که در آن، در کنار حالات استخدامی رسمی و پیمانی، به بکارگیری نیروی انسانی به موجب تبصره ماده‌ی ۳۲ اشاره شده است. پراکندگی و ابهام در مورد انواع استخدام، می‌تواند موجب سردرگمی در خصوص حقوق و مزایای استخدامی مستخدمین و مرجع حل اختلافات گردد؛ بطوری که در این حالت مشخص نیست که آیا اشخاص موضوع تبصره ماده‌ی ۳۲ اساساً مستخدم دولت محسوب می‌شوند یا خیر و آیا دعوی مربوط به آنها موضوع صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود یا آنکه این افراد تابع مقررات قانون کار می‌شوند؟

چنین ایرادی منجر به استعلام از امور حقوقی معاونت توسعه‌ی مدیریت و سرمایه‌ی انسانی رئیس جمهور و پاسخ شماره ۲۰/۱۱/۲۳۱۸ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۵ مرجع مذکور شده که به موجب آن «افرادی که قرارداد کار معین با آنان منعقد می‌شود، مشمول قانون کار نمی‌باشند» و بلکه طبق بخشنامه شماره‌ی ۳۴۸۴۳ مورخ ۱۳۸۸/۳/۸ دفتر تنظیم و نظارت بر روابط کار و امور اجتماعی [اداره کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی] «افراد شاغل در دستگاههای اجرایی

۳. امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، حقوق اداری (جلد اول)، تهران، بنیاد حقوقی میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۲۱۵.

موضوع ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که با قرارداد کار معین برای مدت موقت به کار اشتغال می‌یابد، کارمند اجرایی محسوب و لذا مشمول آن قانون می‌شوند.» بنابراین همچنانکه در دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز تاکید شده است؛ در چنین حالتی، «به لحاظ عدم شمول قانون کار، بر روابط آنها با سازمان متبوع، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص را ندارند»، و لذا اختلافات و دعاوی کار آنها باید به عنوان دعاوی تضييع حقوق استخدامی در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. مستند این مدعی نیز مفهوم مخالف تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۱۱۷ قانون مدیریت^۴ و عدم بیان و صراحت قانون‌گذار در خارج نمودن افراد موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ از شمول قانون مدیریت و همچنین عدم وجود قرینه‌ای دال بر عدم حجیت مفهوم مخالف تبصره ۴ ماده‌ی ۱۱۷ و اتفاقاً وجود قرائنی در تقویت آن، از جمله مفاد ماده‌ی ۵۲ قانون مدیریت می‌باشد که در نتیجه با توجه به بند ۳ ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری^۵ می‌توان دعاوی آنان را قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری دانست؛ همچنانکه در بند ۷ بخشنامه‌ی شماره‌ی ۸۰۸۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۱ دفتر تنظیم و نظارت بر روابط کار، نیز به این مطلب اشاره شده است که «مراجع حل اختلاف موضوع فصل نهم قانون کار در خصوص رسیدگی به دعاوی کارکنان دولت، جز مشاغلی که توسط ساختار جایگزین سازمان مدیریت و برنامه ریزی اعلام می‌شود و استخدام در آنها بر طبق قانون کار می‌باشد، فاقد صلاحیت ذاتی است و رسیدگی به دعاوی استخدامی کارکنان مزبور علیه دستگاه متبوعشان به حکم ماده‌ی ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری [مصوب ۱۳۸۵] در صلاحیت آن دیوان است».

ایراد دیگری که در رابطه با استخدام و به کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی مطرح است، مربوط به وضعیت حقوقی افراد موضوع ماده‌ی ۱۲۴ این قانون است که بکارگیری نیروی انسانی را در برخی از مشاغل بر اساس قانون کار مجاز شمرده است. مطمئناً اشخاص مزبور متفاوت از اشخاص موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ قانون مدیریت می‌باشند؛ چراکه قانون مدیریت هرچند در ماده‌ی ۵۲ به بکارگیری اشخاص موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ در کنار استخدام رسمی و پیمانی به عنوان صورت‌هایی از بکارگیری مجاز در دستگاه‌های اجرایی اشاره نموده، اما در تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۱۱۷ وضعیت حقوقی اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴ را متفاوت از اشخاص موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ دانسته و آنها را از شمول قانون مدیریت مستثنی نموده است. ماده‌ی ۱۳۷ لایحه قانونی، اصلاح بعضی از مواد لایحه قانونی استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۹ و تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۷ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶ نیز مفید این مطلب است که استخدام کارکنان روزمزد، ساعتی و انجام کار معین که حداکثر مدت قرارداد با آنها یک سال است، متفاوت از استخدام اشخاص طبق قانون کار می‌باشد که هیچ محدودیت زمانی را در بر ندارد.

حال با این توضیح، سئوال اساسی در رابطه با افراد موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت این است که آیا آنان مستخدم دولت به شمار می‌آیند و مشمول مقررات استخدامی در دستگاه‌های اجرایی می‌شوند یا این که این اشخاص بر خلاف کارکنان کار معین و روزمزد موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲، همچنانکه در ماده‌ی ۱۲۴ بیان شده است تنها از حمایت‌های قانون کار بهره‌مند خواهند بود؟ همچنین این سئوال در خصوص افراد موضوع ماده‌ی ۱۲۴ مطرح است که چنانچه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی یا ساختار جایگزین آن مشاغلی را که مشمول این ماده می‌شوند، اعلام ننموده باشد، بکارگیری اشخاص در قالب

۴. «کارمندی که با رعایت ماده (۱۲۴) مطابق قانون کار جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرائی اشتغال دارند از شمول این قانون مستثنی می‌باشند.»

۵. «صلاحیت و حدود اختیارات دیوان به قرار زیر است: ... ۳- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آنها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.»

قرارداد کار توسط دستگاه‌های اجرایی چه وضعیتی خواهد داشت؟ لذا ضرورت دارد تا به روشنی وضعیت حقوقی این دسته از کارکنان دستگاه‌های اجرایی نیز مشخص گردد تا موجبات سردرگمی و تضییع حقوق شهروندان فراهم نیاید. با این توضیح در ادامه ابتدائاً به وضعیت حقوقی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ و مرجع رسیدگی به دعاوی آنان و سپس به وضعیتی پرداخته می‌شود که مشاغل موضوع این ماده مشخص نگردیده‌اند و در چنین حالتی، دستگاه اجرایی به انعقاد قراردادهای کار با اشخاص حقیقی حقوق خصوصی مبادرت نموده است.

۳- وضعیت حقوقی اشخاص موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت و مرجع رسیدگی به دعاوی آنان

مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری «به کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد.» حال این سوال مطرح می‌شود که وضعیت حقوقی اشخاص موضوع این ماده چیست؟ آیا آنها از جمله مستخدمین قراردادی هستند یا تابع قانون کارند و در نتیجه کارگر محسوب می‌شوند؟ همچنین رسیدگی به دعاوی استخدامی این افراد در صلاحیت مراجع حل اختلاف مذکور در فصل نهم قانون کار است یا مطابق بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در صلاحیت این دیوان است؟ باید توجه داشت که این سئوالات از آن رو اهمیت می‌یابند که قانون‌گذار در قانون مدیریت، برخلاف تبصره‌ی ماده ۴ قانون استخدام کشوری تصریح ننموده که این افراد که طبق مقررات قانون کار به خدمت دولت مشغول می‌شوند، کارگر شناخته می‌شوند و باید با آنان طبق مقررات قانون کار رفتار شود، بلکه صرفاً اشاره نموده است که بکارگیری این افراد بر اساس قانون کار امکان‌پذیر خواهد بود. لذا در اینجا دو فرض را می‌توان مورد مطالعه قرار داد:

فرض اول، این که مشمولین ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مستخدم دولت محسوب می‌شوند و بکارگیری آنها صرفاً بر اساس قانون کار صورت می‌پذیرد؛ اما دعاوی استخدامی آنها با توجه به مرجعی که آنها در آن مشغول به کار می‌باشند، باید در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد. چراکه این افراد هر چند تابع مقررات حقوق کار می‌باشند و جزء اشخاص تابع قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی قلمداد نمی‌شوند، اما از آنجا که برای یک شخص حقوق عمومی (اداره) کار می‌کنند و در خدمت قدرت عمومی قرار دارند و نه اشخاص خصوصی، لذا با کسانی که برای شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی کار می‌کنند، تفاوت دارند.^۶ باید توجه داشت که دولت را در مواردی هم که عهده‌دار امور تصدی‌گری است و از قواعد حقوق خصوصی تبعیت می‌کند، نمی‌توان کاملاً شخصی خصوصی قلمداد کرد؛ چراکه اعمال اجرایی دولت با نظم و منفعت عمومی چه بطور مستقیم و چه بطور غیرمستقیم در ارتباط می‌باشند^۷ و با پذیرش این اصل که وضع مستخدم در این موارد، «یک وضع حقوقی حقوق عمومی است»، رسیدگی به دعاوی آنها را نباید در صلاحیت دادگاه‌های عمومی دانست و بلکه رسیدگی به آنها باید در صلاحیت دیوان عدالت باشد.^۸ در این باره اشاره به رأی وحدت رویه‌ی شماره‌ی ۴۲۹ و ۴۲۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز چندانی خالی از ایراد نیست. این رأی وضعیت حقوقی متفاوتی را بین کارگران بخش دولتی و کارگران بخش خصوصی قائل شده و مشعر این مطلب است که «به موجب ماده واحده قانون، نحوه پرداخت عیدی به کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۴/۱/۲۰ دولت مؤظف شده‌است، اعتباری که هر ساله برای پرداخت عیدی به کارکنان خود تخصیص می‌دهد، اعم از نقدی و غیرنقدی را به طور مساوی به کلیه کارکنان خود پرداخت کند و در

۶. ابوالحمد، عبدالحمید، حقوق اداری ایران (جلد دوم)، تهران، انتشارات توس، چاپ هفتم، ۱۳۸۳ ص ۶۰.

۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، انتشارات سمت، تهران، چاپ هشتم، ص ۵.

۸. ابوالحمد، عبدالحمید، همان، صفحات ۶۶-۶۵.

ادامه ماده واحده، مشمولان قانون کار در دستگاه‌های دولتی را نیز مشمول قانون قلمداد کرده‌است، بنابراین پرداخت عیدی و پاداش پایان سال به مشمولان قانون کار شاغل در دستگاه‌های دولتی بر اساس قانون مربوط به تعیین عیدی و پاداش سالانه کارگران شاغل در کارگاه‌های مشمول قانون کار، وجاهت قانونی ندارد».

مضافاً این که تبصره‌ی ۳ ماده‌ی ۷ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی دستگاه‌های دولتی مصوب ۱۳۶۶، اشاره به این نکته دارد که «هرگونه استخدام به صورت پیمانی، قراردادی، خرید خدمت، روزمزد و کارگری و عناوین مشابه»، گونه‌هایی از استخدام غیررسمی به شمار می‌آیند^۹ و لذا شناسایی این موارد به عنوان نوعی استخدام دولتی، هرچند غیررسمی می‌تواند مفید این مطلب باشد که اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴، مستخدم دولت قلمداد می‌شوند؛ چراکه آنها نیز با توجه به تعریف «استخدام دولت» در ماده‌ی یک قانون استخدام کشوری، ولو به موجب قرارداد کار به «خدمت دولت» در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی پذیرفته شده‌اند که البته می‌توان آنها را تحت عنوان «مستخدمان تابع حقوق خصوصی اداره» از مستخدمان تابع حقوق عمومی متمایز نمود.^{۱۰} دادنامه‌ی شماره‌ی ۱۴۳ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز هرچند تصریح به این مطلب دارد که «به موجب تبصره‌ی ماده‌ی ۴ قانون استخدام کشوری و ماده‌ی ۲ قرارداد استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۵۲/۳/۵ اشخاصی که طبق قانون کار در وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به مشاغل کارگری اشتغال دارند، مشمول قانون کار می‌باشند»، اما از آن چنین نمی‌توان استنباط نمود که مرجع رسیدگی به دعاوی این‌گونه افراد، مراجع حل اختلاف مذکور در قانون کار باشد. علاوه بر این نباید نادیده گرفت که در تبصره ماده ۱۱۲۴ و همچنین در تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۱۱۷ قانون مدیریت، از این اشخاص با تعبیر «کارمند» یاد شده‌است که با توجه به ماده‌ی ۷ قانون مدیریت^{۱۱} می‌توان چنین نتیجه گرفت که اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴، نیز کارمندانی هستند که از طریق «قرارداد مقام صلاحیتدار» و طبق قانون کار به خدمت پذیرفته شده‌اند و لذا با توجه به بند (۳) ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که علاوه بر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری، اشاره به صلاحیت دیوان جهت «رسیدگی به شکایات... سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) ... از حیث تضييع حقوق استخدامی» دارد، شکایات استخدامی اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت نیز باید قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری باشد.

اما در مقابل، فرض دوم که رویه‌ی وزارت کار و دیوان عدالت اداری نیز مؤید چنین فرضی هستند، حاکی از آن است که اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت، مشمول قانون کار می‌باشند و دعاوی استخدامی آنان در مراجع حل اختلاف مذکور در فصل نهم قانون کار قابل رسیدگی است. پشتوانه نظر اخیر این است که هرچند در ماده‌ی ۱۲۴، قانون‌گذار اشعار داشته که اشخاص مورد بحث بر اساس قانون کار به کار گرفته می‌شوند، اما در تبصره‌ی ۴ ماده ۱۱۷ تأکید نموده که این اشخاص «مطابق قانون کار جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرایی اشتغال دارند» و لذا از شمول قانون مدیریت مستثنی می‌باشند و با توجه به این که این افراد مطابق قانون کار مشغول به کار می‌باشند، نتیجه‌ی منطقی این است که تابع قانون کار قلمداد می‌شوند و اگرچه این افراد طبق ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت، در چارچوب «مجوزهای استخدامی»، یعنی مجوزهای بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته می‌شوند، اما رابطه قراردادی آنها با دولت رابطه‌ای استخدامی

۹. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، همان، ص ۱۴۹؛ امامی محمد، و استوارسنگری، کوروش، همان، ص ۲۱۳.

۱۰. ابوالحمد، همان، ص ۶۰.

۱۱. «مجموع دریافتی کارمندانی که به موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل می‌باشند نباید از (۱/۲) برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند.»

۱۲. «کارمند دستگاه اجرایی: فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیتدار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته می‌شود»

قلمداد نمی‌شود و آنها را نمی‌توان مستخدم دولت دانست^{۱۳} و لذا برخلاف تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲، در ماده‌ی ۱۲۴ به موضوع «بدون تعهد استخدامی» اشاره نشده‌است. در نتیجه، این افراد را نمی‌توان در زمره‌ی مستثنیات صدر ماده‌ی ۱۸۸ قانون کار که بیان می‌دارد «اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی ...، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود»، قرار داد و دعاوی آنان قابل رسیدگی در مراجع حل اختلاف قانون کار است.

مضافاً این که در ماده‌ی ۵۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، موارد مجاز بکارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی شامل استخدام رسمی، پیمانی و استخدام موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ دانسته شده و لذا این موارد تنها به عنوان استخدام عمومی و دولتی قلمداد شده و در نتیجه بکارگیری نیروی انسانی موضوع ماده‌ی ۱۲۴، مصداق استخدام عمومی محسوب نمی‌شود و اطلاق عنوان «کارمند» به این افراد چندان وجهت ندارد.^{۱۴} همچنین این استدلال مطرح است که «هرچند لازمه‌ی استخدام دولتی پذیرفته شدن به خدمت دولت است، ولی پذیرفته شدن یک شرط کافی نیست. به عنوان مثال بسیاری از افراد تحت عنوان کارگر در سازمانهای دولتی اشتغال دارند و از حیث مقررات تابع قانون کار هستند. هرچند این افراد به خدمت دولت پذیرفته شده‌اند ولی به هیچ وجه آنها را نمی‌توان مستخدم دولت دانست»^{۱۵}.

مبتنی بر فرض اخیر، اداره کل تنظیم و نظارت بر روابط کار در بخشنامه‌ی شماره‌ی ۳۴۸۴۳ مورخ ۱۳۸۸/۴/۸ خود اشعار داشته که «در صورت استخدام افراد بر طبق مفاد ماده‌ی (۱۲۴) مذکور و احراز شمول قانون کار، مراجع حل اختلاف برای رسیدگی به اختلافات ناشی از رابطه استخدامی آنان با دستگاه مربوط صالح خواهند بود.» این مطلب در بند ۷ بخشنامه‌ی شماره‌ی ۸۰۸۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۱ اداره مزبور به گونه‌ای دیگر تکرار شده است.^{۱۶} هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با تأیید این گزاره در دادنامه‌ی شماره‌ی ۳۳۶ خود به تاریخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ مقرر داشته است که «نظر به حکم مقنن در ماده‌ی ۱۵۷ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مبنی بر صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف در رسیدگی به اختلاف فردی میان کارگر و کارفرما که ناشی از اجرای قانون کار، قرارداد کارآموزی و موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا سایر پیمان‌نامه‌های دسته جمعی است، اشخاصی که مطابق ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بر اساس قانون کار، به کارگیری می‌شوند، در صورت بروز اختلاف با کارفرما مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود؛ از این رو قبل از رسیدگی به شکایت در هیأت‌های مذکور، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات را ندارد»^{۱۷}.

۱۳. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری (۱-۲)**، تهران، نشر میزان، چاپ هشتم، ص ۱۷۷.

۱۴. رستمی، ولی (۱۳۸۹)، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل‌های ششم و هفتم)»، **پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی**، سال دهم، شماره دوم، ص ۳۶.

۱۵. موسی‌زاده، رضا، همان، صفحات ۱۸۴-۱۸۳.

۱۶. «با عنایت به مراتب فوق مراجع حل اختلاف موضوع فصل نهم قانون کار در خصوص رسیدگی به دعاوی کارکنان دولت جز مشاغلی که توسط ساختار جایگزین سازمان مدیریت و برنامه ریزی اعلام می‌شود و استخدام در آنها بر اساس قانون کار می‌باشد فاقد صلاحیت ذاتی می‌باشد و رسیدگی به دعاوی استخدامی کارکنان مزبور علیه دستگاه متبوعشان به حکم ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری در صلاحیت دیوان می‌باشد.»

۱۷. همچنین نگاه کنید به دادنامه شماره ۳۵ مورخ ۹۳/۳/۲۷ هیأت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری: «نظر به حکم مقنن در ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مبنی بر صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف در رسیدگی به اختلاف فردی میان کارگر و کارفرما که ناشی از اجرای قانون کار، قرارداد کارآموزی و موافقت‌نامه‌های کارگاهی یا سایر پیمان‌نامه‌های دسته جمعی است، اشخاصی که مطابق ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بر اساس قانون کار، بکارگیری می‌شوند در صورت بروز اختلاف با کارفرما مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی خواهد بود. از این رو قبل از رسیدگی به شکایت در هیأت‌های مذکور، دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات را ندارد. بدیهی است در سایر

البته باید توجه داشت که قانونگذار در ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت، بکارگیری نیروی انسانی به موجب قانون کار را در برخی از مشاغل که سازمان مدیریت یا ساختار جایگزین آن اعلام می‌دارد، امکانپذیر دانسته‌است. لذا در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که چنانچه این دسته از مشاغل از سوی سازمان مدیریت یا ساختار جایگزین آن اعلام نشده باشند، وضعیت حقوقی کارگرانی که در قالب قرارداد کار توسط دستگاه‌های اجرایی به کار گرفته شده‌اند، چگونه خواهد بود؟

به نظر می‌رسد همچنانکه در بخشنامه‌ی ۸۰۸۰۸ اداره کل تنظیم و نظارت بر روابط کار آمده‌است، از آنجا که در این فرض، چنین مشاغلی از سوی مرجع صلاحیت‌دار به وزارتخانه ذیربط اعلام نشده‌اند، انعقاد قرارداد کار موضوع ماده‌ی ۱۲۴ منتفی است و در این صورت با توجه به این که قرارداد بین شخص و دستگاه اجرایی بر خلاف آنچه که در تبصره‌ی ۴ ماده‌ی ۱۱۷ بیان شده، بدون «رعایت» ماده‌ی ۱۲۴ منعقد شده است، نتیجه این می‌شود که نظر به مفهوم مخالف مذکور، شخص طرف قرارداد از شمول قانون مدیریت مستثنی نمی‌شود و در این حالت باید قرارداد وی را در قالب یکی از قراردادهای موضوع قانون مدیریت خدمات کشوری جای داد که بالمآل، به موجب بند ۴ بخشنامه‌ی مذکور، «قرارداد قهراً از نوع قرارداد کار معین موضوع تبصره‌ی ماده‌ی (۳۲) قانون مذکور خواهد بود اگر چه قیود و شروط مندرج در آن تبصره رعایت نشده باشد». چراکه طبق بند ۲ بخشنامه‌ی مزبور، «همچنان که عدم رعایت مقررات قانون کار در انعقاد قرارداد کار موضوع ماده‌ی (۷) آن قانون موجب خروج قرارداد یاد شده از دامنه‌ی شمول قانون کار نخواهد شد، در خصوص قانون مدیریت خدمات کشوری و قراردادهای کار معین موضوع تبصره‌ی ماده‌ی (۳۲) آن قانون نیز عدم رعایت قیود مندرج در تبصره‌ی فوق الذکر از جمله تأیید سازمان مدیریت و برنامه ریزی، سقف مدت قرارداد (حداکثر یک سال)، وجود پست سازمانی و یا رعایت سقف پست‌های سازمانی، موجب خروج این قبیل کارکنان و قراردادهای آنها از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌شود و کارکنان مذکور همچنان مشمول قانون یاد شده خواهند بود». بدین ترتیب در فرض مورد مطالعه اخیر، همچنانکه از دو دادنامه‌ی هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره‌های ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ و ۷۶۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ برمی‌آید، شکایات استخدامی این گونه افراد قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری است و موضوع دعاوی آنان در صلاحیت هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف مذکور در قانون کار نیست.

موارد که اشخاص مطابق تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ بکارگیری شده‌اند، به لحاظ عدم شمول قانون کار بر روابط آنها با سازمان متبوع، هیأت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگری و کارفرمایی صلاحیت رسیدگی به شکایت اشخاص را ندارند.»

نتیجه‌گیری

با وجود اینکه ماده‌ی ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری موارد استخدام در دستگاه‌های اجرایی را مشخص نموده‌است، اما در این قانون برخی دیگر از صور به کارگیری نیروی انسانی نیز مشاهده می‌شود. بنابراین می‌توان گفت که روش‌های استخدامی در دستگاه‌های اجرایی به ماده‌ی ۴۵ محصور نمی‌شود. یکی از این موارد بکارگیری نیروی انسانی موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری است که امکان به کارگیری نیروی انسانی را در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار مورد شناسایی قرار داده است. هرچند دلایل مختلفی وجود دارد مبنی بر این که مشمولین این ماده باید مستخدم عمومی قلمداد شوند و دعاوی آنان قابل رسیدگی در دیوان عدالت اداری باشد، اما از رویه وزارت کار و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری چنین برمی‌آید که شکایات اشخاص موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت در رابطه با مسائل کاری و استخدامی‌شان قابل رسیدگی در مراجع حل اختلاف مذکور در قانون کار است و این بدان معناست که رویه قضایی موجود مؤید این دکترین است که دعاوی این اشخاص موضوع بند (۳) ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری نمی‌باشد؛ هرچند طرف قرارداد کارگران در قراردادهای کار موضوع ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت با طرف قرارداد در قراردادهایی که با اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی منعقد می‌شود، متفاوت است و در این گونه موارد باید پذیرفت که وضع کارگر موضوع ماده‌ی ۱۲۴، یک وضع حقوقی عمومی است و لذا باید دعاوی استخدامی وی در دیوان عدالت اداری مورد رسیدگی قرار گیرد و اتفاقاً از بند ۳ ماده‌ی ۱۰ قانون ناظر بر دیوان عدالت نیز هیچ قرینه‌ای دال بر خروج آنها از شمول صلاحیت دیوان بر نمی‌آید و هیچ تخصیصی مورد اشاره قرار نگرفته است.

البته در رابطه با حالتی که دستگاه اجرایی بدون «رعایت» ماده‌ی ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری و قبل از اعلام مشاغلی که وی می‌تواند در آنها مبادرت به بکارگیری نیروی انسانی طبق قانون کار نماید، اقدام به انعقاد قرارداد کار موضوع ماده‌ی ۱۲۴ نموده‌است، مقررات وزارت کار و رویه قضایی دیوان عدالت اداری مؤید این نظر هستند که قرارداد در چنین حالتی تبدیل به قرارداد موضوع تبصره‌ی ماده‌ی ۳۲ می‌شود و در نتیجه رسیدگی به شکایات استخدامی اشخاص در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود.

منابع

الف) کتب و مقالات

- ابوالحمد، عبدالحمید، **حقوق اداری ایران**، تهران، جلد دوم، انتشارات توس، تهران، چاپ هفتم، ۱۳۸۳
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش، **حقوق اداری**، جلد اول، تهران، بنیاد حقوقی میزان، چاپ دوم، ۱۳۸۷
- رستمی، ولی، « نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری (فصل‌های ششم و هفتم)»، **پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی**، سال دهم، شماره دوم، ۱۳۸۹
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران، انتشارات سمت، چاپ هشتم، ۱۳۸۱
- موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری (۱-۲)**، تهران، نشر میزان، تهران، چاپ هشتم، ۱۳۸۴

ب) آراء دیوان عدالت اداری

- دادنامه شماره ۳۵ مورخ ۹۳/۳/۲۷ هیأت تخصصی بیمه، کار و کارگری و بازنشستگی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۱۴۳ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۴۲۹ و ۴۲۸ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۳۳۶ مورخ ۱۳۹۱/۶/۲۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری
- دادنامه شماره ۷۶۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

ج) مقررات

- بخشنامه شماره ۳۴۸۴۳ مورخ ۱۳۸۸/۳/۸ دفتر تنظیم و نظارت بر روابط کار و امور اجتماعی [اداره کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی]
- بخشنامه شماره ۸۰۸۰۸ مورخ ۱۳۸۸/۸/۱۱ دفتر تنظیم و نظارت بر روابط کار و امور اجتماعی [اداره کل روابط کار و جبران خدمت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی]