

## Original Article

# Principles Governing the Transformation of Employment Status in the Light of the Rulings of the Court of Administrative Justice



Mojtaba Mahigir<sup>1,\*</sup>, Zahra Asadi<sup>2</sup>, Amir Yarhosseini<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Master of Executive Management, Islamic Azad University, Rafsanjan Branch, Rafsanjan, Iran

<sup>2</sup>Neurologist from Sanandaj University of Medical Sciences, Sanandaj, Iran

<sup>3</sup>Neurologist and Psychiatrist, Ilam University of Medical Sciences, Imam Ali Sarableh Hospital. Iran



**Citation** Mojtaba Mahigir, Zahra Asadi, Amir Yarhosseini, **Principles Governing the Transformation of Employment Status in the Light of the Rulings of the Court of Administrative Justice.** *J. Law Political Stud.*, 2022, 2(2), 133-142.

<https://doi.org/10.22034/ilps.2022.2.4>



## Article info:

**Received:** 5 May 2022

**Accepted:** 9 July 2022

**Available Online:** 13 July 2022

**ID:** JLPS-2206-1038

**Checked for Plagiarism:** Yes

## Keywords:

Court of Administrative Justice, Employment Status Transformation, Administrative Officials, Employment.

## ABSTRACT

Administrative regulation is the general applicable rule of an administrative body that implements or interprets a law or policy. The purpose of this study is to investigate the principles governing the transformation of employment status in the light of the rulings of the Court of Administrative Justice, which was analyzed by the library method and by reviewing existing documents. The results show that: Employment has always been one of the biggest issues that occupy the minds of people and this is the importance of guaranteeing the rights of the individual in It shows the equality of the administration well and there should be a reference to guarantee and defend this right of the individual. According to Article One Hundred and Seventy-Three of the Constitution, this is one of the duties of the Administrative Court of Justice; It does this. Given the jurisdiction of the Administrative Court of Justice to hear the employment claims of government employees and the multiplicity of employment claims raised in this Court, the General Board of the Administrative Justice Court's rulings as a judicial procedure as one of the important sources of employment law, especially in changing the situation Recruitment from a service purchase contract is considered as a formal test and a formal test, which is necessary for the managers of the executive apparatus and all government employees to analyze and recognize the votes of the General Assembly of the Court of Administrative Justice.

## اصول حاکم بر تبدیل وضعیت استخدامی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری

مجتبی ماهی گیر<sup>۱\*</sup>، زهرا اسدی<sup>۲</sup>، امیر یارحسینی<sup>۳</sup><sup>۱</sup> کارشناس ارشد مدیریت اجرایی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد رفسنجان، رفسنجان، ایران<sup>۲</sup> متخصص اعصاب و روان از دانشگاه علوم پزشکی سنندج، سنندج، ایران<sup>۳</sup> متخصص اعصاب و روان و روانپزشک، دانشگاه علوم پزشکی ایلام، بیمارستان امام علی سرابله، ایران

Use your device to scan and read the article online



ارجاع مجتبی ماهی گیر، م زهرا اسدی، امیر یارحسینی، اصول حاکم بر تبدیل وضعیت استخدامی در پرتو آراء دیوان

عدالت اداری، نشریه حقوق و مطالعات سیاسی، دوره ۲، شماره ۲، تابستان ۱۴۰۱: ۱۴۲-۱۳۳.

<https://doi.org/10.22034/jlps.2022.2.4>

## چکیده



اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۵ اردیبهشت ۱۴۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۸ تیر ۱۴۰۱

تاریخ آنلاین شدن: ۲۲ تیر ۱۴۰۱

کد مقاله: JLPS-2206-1038

کلیدواژگان:

دیوان عدالت اداری، تبدیل وضعیت استخدامی، مقامات اداری، استخدام

مقررات اداری، قاعده قابل کاربست عمومی یک‌نهاد اداری است که قانون یا سیاستی را اجرا یا تفسیر می‌کند. هدف از این پژوهش بررسی اصول حاکم بر تبدیل وضعیت استخدامی در پرتو آراء دیوان عدالت اداری است که به روش کتابخانه‌ای و با بررسی اسناد موجود مورد تحلیل قرار گرفت. نتایج نشان می‌دهد که: استخدام همواره از بزرگ‌ترین مسائلی بوده که ذهن افراد را به خود مشغول کرده و این امر اهمیت تضمین حقوق فرد در برابر اداره را به‌خوبی نشان می‌دهد و بایستی مرجعی جهت تضمین و دفاع از این حق فرد وجود داشته باشد. طبق اصل ۱۷۳ قانون اساسی این امر از وظایف دیوان عدالت اداری برشمرده شده است؛ دیوان عدالت اداری با بهره‌گیری از اختیارات و ابزار قانونی که جهت اجرای وظایف ذاتی خود در اختیار دارد و در ادامه به آن‌ها اشاره مختصری می‌شود، نسبت به این کار اقدام می‌نماید. باتوجه به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی استخدامی کارکنان دولت و کثرت دعاوی استخدامی مطروحه در این دیوان، در حال حاضر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌عنوان رویه قضایی به‌عنوان یکی از منابع مهم حقوق استخدامی، به‌خصوص در تبدیل وضع استخدامی از قرارداد خرید خدمت به پیمانی، پیمانی به رسمی آزمایشی و رسمی آزمایشی به رسمی قطعی تلقی می‌شود، که از نظر عملی و کاربردی تحلیل و شناخت آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای مدیران دستگاه‌های اجرایی و تمامی مستخدمان دولت ضروری به نظر می‌رسد.

## مقدمه

کار اجرت دریافت می‌کردند. در حال حاضر رایج‌ترین و کاربردی‌ترین روش ورود به خدمت عمومی از راه امتحان یا آزمون ورودی است. نیروی انسانی از مهم‌ترین ارکان اداره است که اساساً مقام آن و عامل پیشبرد اهداف نیز محسوب می‌شود. اینکه کیفیت شروع به خدمت افراد در دولت در دستگاه دولتی به چه نحوی باشد و چه شرایط و ویژگی‌هایی برای پذیرش افراد جهت خدمت به دولت شناسایی شوند

پیشینه تاریخی استخدام به زمان پیدایش تمدن‌های بشری بازمی‌گردد. از آن زمان که افرادی توانستند افراد دیگری را به خدمت بگیرند و پس‌از آن در زمان روم، مصر، ایران که برده‌داری رواج یافت (استخدام اجباری). البته در همان دوران هم توافقات و قراردادهای همکاری (به معنای اعم کلمه) وجود داشته است و طرفین با رضایت متقابل، در برابر انجام

مستخدم دولت در هاله‌ای از ابهام قرار گیرد، ( Mousa Zadeh, 2014: 185).

بند (الف) ماده ۱ قانون استخدام کشوری در تعریف استخدام دولت آن را پذیرفتن شخص به خدمت دولت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی بیان نموده بود. خدمت دولت را هم بند (ب) همین ماده اشتغال به کاری تعریف نموده بود که مستخدم به موجب حکم رسمی یعنی دستور مقامات صلاحیت‌دار وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی در حدود قوانین و مقررات مربوطه، مکلف به انجام آن می‌گردد؛ بنابراین طبق این قانون هر شخصی که به موجب حکم رسمی به خدمت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی پذیرفته می‌شد مستخدم دولت به شمار می‌آمد. در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به جای کلمه مستخدم از اصطلاح «کارمند» استفاده شده است، این اصطلاح در ادبیات اداری ایران اصطلاحی رایج است. بر اساس ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی «شخصی است که طبق ضوابط و مقررات مربوط به موجب حکم یا قرارداد مقام صلاحیت‌دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت گرفته می‌شود» با عنایت به به‌کارگیری اصطلاح کارمند دستگاه اجرایی، به نظر می‌رسد قانون‌گذار از اصطلاح مستخدم دولت عدول نموده و عنوان کارمند دستگاه اجرایی جایگزین آن شده است، (VarastehBazqaleh, 2015: 13).

در یک تعریف ساده می‌توان گفت: نیروی انسانی که اداره را می‌گرداند در اصطلاح حقوقی، مستخدم یا کارمند نامیده می‌شود، (Abolhamad, 2009: 85).

باتوجه به تعریفی که در ماده ۱ این قانون از دستگاه اجرایی ارائه شده است و مفهوم وسیعی که اصطلاح دستگاه اجرایی از نظر این قانون دارد و شامل مؤسسات عمومی دولتی و

بسیار مهم است، چه اینکه نیروی انسانی متخصص و متعهد می‌تواند وصول به مدیریت بهتر، سریع‌تر و بهینه‌تر محقق نماید. همچنین بعد از مرحله ورود به خدمت کیفیت ادامه خدمت و خاتمه خدمت کارمندان دولت از جهات مختلفی از جمله؛ حقوق، مزایا و فوق‌العاده‌ها، تخلفات اداری، بازخریدی و بازنشستگی، بیمه و تغییر صندوق، مستمری و ... حائز اهمیت است که البته در این پژوهش صرفاً مسئله ورود به خدمت و نحوه تبدیل وضعیت مورد بحث قرار می‌گیرد. ضمن اینکه به دلیل گستره وسیع مطلب و وجود قوانین و مقررات پراکنده استخدامی محدوده تحقیق پیش رو صرفاً در خصوص قانون اصلی (مادر) استخدامی کشور یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری است که در سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است بنابراین مصادیق (ماده) ۱۱۷ قانون مدیریت و همچنین سایر مصادیقی که به واسطه سایر قوانین از قانون مدیریت استثناء شده‌اند مانند دانشگاه‌ها که به موجب ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه و البته ماده (۱) قانون برخی از احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور از کلیه قوانین و مقررات عمومی کشور منفک شده‌اند، مورد بحث و بررسی قرار نخواهند گرفت هرچند اشاراتی کلی به برخی موارد که به دلیل پیوستگی مطالب نیاز باشد محقق خواهد شد. همچنین در مورد ورود به خدمت و تبدیل وضعیت استخدامی ایثارگران نیز مخت را به مواردی اشاره می‌گردد.

#### ۱- مبانی نظری

##### استخدام<sup>۱</sup> و مستخدم<sup>۲</sup>

قانون‌گذار در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ تعریف خاصی از مستخدم دولت ارائه نداده بود؛ بلکه صرفاً به تعریف استخدام<sup>۳</sup> پرداخت، این مسئله باعث شد که مفهوم

دیگری به خدمت خواستن، خادم خواستن، به چاکری و خادمی گرفتن، برای خدمت خواستن، چاکر داشتن، (فرهنگ لغت معین)، خواستن از کسی یعنی از وی خواستن که چاکر او باشد معنا شده است، (لغت نامه دهخدا)، همچنین در کتب دیگر به خدمت گرفتن، به کار گماردن معنا شده است.

<sup>۱</sup> Recruitment

<sup>۲</sup> Employee

<sup>۳</sup> استخدام در لغت معانی زیادی دارد که عبارتند از: اسم م در عربی، کسی را برای خدمت خواستن در برابر حقوقی معین، و گماشته شدن به کاری. و یا در جای

است که صلاحیت رسیدگی به اختلافات بین مردم و دولت را دارد. البته همه‌ی اختلافات بین دولت و مردم قابل رسیدگی در دیوان نیست (مواردی مثل امور ترافیعی و ... که در صلاحیت محاکم دادگستری قرار دارد) و به‌نوعی می‌شود گفت صلاحیت دیوان در این مورد صلاحیتی خاص است.

#### - حقوق اداری

حقوق اداری از نظر ماهوی، قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه اداری دولتی است که وظایف و تکالیف سازمان‌های اداری دولت به‌خصوص سازمان‌های اجرایی و روابط آن‌ها را با مردم تعیین می‌کند؛ بنابراین حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که روابط افراد را با یکدیگر تنظیم می‌کند، به تنظیم روابط افراد و دولت مربوط می‌شود. به‌طور کلی می‌توان این تعریف را به‌عنوان یک تعریف ساده و روان، برای حقوق اداری عرضه نمود: شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی با مجموعه‌ای از قواعد ممتاز و پراکنده که حقوق و تکالیف سازمان‌ها یا اداری دولت، خصوصاً سازمان‌های اجرایی آن و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. «حقوق اداری به‌عنوان شاخه‌ای نوپا از حقوق عمومی داخلی به مجموعه قواعد حقوقی متمایز و پراکنده‌ای اطلاق می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت خصوصاً سازمان‌های اجرائی آن و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. با تکیه بر امتیازات حقوق عمومی فعالیت سازمان‌های اداری به دو منظور صورت می‌گیرد: انجام خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی» (Musazadeh, 2004: 2).

خاستگاه حقوق اداری به بعد از انقلاب کبیر فرانسه بازمی‌گردد. با توجه به نیازهای اجتماعی مردم و توسعه علم و صنعت دولت‌ها موظف شده‌اند که پاره‌ای از نیازهای مردم را برآورده سازند. گرچه مسئولیت دولت‌ها در گذشته به حفظ حقوق خصوصی افراد اختصاص داشت اما این مسئولیت گسترش یافت. باید توجه داشت که با انقلاب و تغییر ساختار حکومتی ساختار حقوق اداری نیز ممکن است دستخوش تحول شود، (Varasteh Bazqaleh, 2020: 21).

غیردولتی هم می‌شود می‌توان گفت هرکسی که به‌موجب حکم یا قرارداد به خدمت یکی از دستگاه‌های حکومتی پذیرفته شود کارمند محسوب می‌گردد اعم از اینکه دستگاه اجرایی مذکور جزء نهادهای دولت مرکزی یا نهادهای غیرمتمرکز مانند شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی باشد و به‌نوعی می‌توان گفت کارمند از نظر قانون مدیریت خدمات کشوری کسی است که به خدمت یکی از اشخاص حقوقی حقوق عمومی پذیرفته شده باشد، (Emami and Ostvar Sangari 2014: 52).

در مورد ماهیت حقوقی استخدام عمومی نظریات مختلفی مطرح شده است. برخی مبنای استخدام را قرارداد ۲ جانبه بین مستخدم و دولت می‌دانند و از این رو قائل به این شده‌اند که از آنجاکه هیچ مستخدمی را نمی‌توان بدون رضایت او به خدمت گرفت در نتیجه آنچه مستخدم را به دولت مرتبط می‌سازد یک قرارداد حقوق خصوصی است و همه حقوق و تکالیف طرفین ناشی از قرارداد بین آن‌هاست. عده‌ای دیگر از حقوقدانان استخدام را یک عمل حقوقی یک‌جانبه از سوی سازمان اداری می‌دانند و معتقدند که رابطه‌ی استخدامی نوعی ایقاع است و سازمان اداری مستخدم را به‌طور یک‌جانبه به خدمت می‌گیرد. دسته‌ی سومی نیز وجود دارند که عقیده دارند استخدام نه عقد است و نه ایقاع بلکه رابطه‌ای است مبتنی بر قانون و قانون رابطه‌ی مستخدم را با سازمان استخدام‌کننده تنظیم می‌نماید، (Varasteh Bazqaleh, 2020: 47).

#### - دیوان عدالت اداری

دیوان عدالت اداری مرجع قضائی است که بر اساس اصل ۱۷۳ ق.ا.زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود و در تهران مستقر است. هدف از تشکیل دیوان احقاق حقوق مردم و برقراری عدالت عمومی است. طبق ماده ۲ قانون دیوان این مرجع متشکل از شعب بدوی تجدیدنظر هیئت عمومی و هیئت‌های تخصصی است، (Molabigi, 2014: 2).

از دیگر ارکان دیوان، هیئت عمومی و واحد اجرای احکام دیوان است. دیوان عدالت اداری بالاترین مرجع قضائی ایران

## - حقوق استخدامی

قواعد عام استخدام را که حاکم بر روابط مستخدمین و کارمندان با اداره است «حقوق استخدامی» می‌نامند. این اصطلاح از مباحث اساسی حقوق اداری محسوب می‌شود. در حقوق استخدامی درباره‌ی مباحثی چون مفهوم مستخدم دولت، ورود به خدمت و شرایط عمومی استخدام، انواع کارکنان دولت و حالات استخدامی بحث می‌شود. قواعد استخدامی در بخش عمومی و خصوصی در مفاهیمی چون وفاداری و احساس مسئولیت و رعایت سلسله‌مراتب متفاوت است. حقوق استخدامی را اگر به مفهوم *employment law* در نظر بگیریم با حقوق کار ارتباط دارد و به‌عنوان مجموعه‌ای از قوانین که تنظیم‌کننده روابط کارگران و مسئولیت‌های کارفرمایان است تعریف می‌شود. حقوق استخدامی طیف وسیعی از مسائل مربوط به بازنشستگی امنیت شغلی و تبعیض در محل کار را پوشش می‌دهد. دلیل اینکه برخی اصطلاح *employment law* را مترادف با حقوق کار *labour law* می‌دانند این است که در نظام‌های حقوقی مانند انگلستان مقررات حاکم بر اشتغال بکار نیروی انسانی در بخش خصوصی و دولتی در یک نظام واحد تدوین شده است. حال آنکه در نظامی مانند ایران استخدام نیروی انسانی در بخش دولتی زیرمجموعه حقوق اداری و در بخش خصوصی در حقوق کار موردبررسی قرار می‌گیرد. در واقع حقوق استخدامی به‌عنوان یک‌رشته قواعد و مقررات حقوقی مربوط به استخدام موردبررسی قرار می‌گیرد که در سیستم استخدامی نظام واحد مترادف با حقوق کار است. در مقابل حقوق استخدامی به مفهوم *employment right* در معنای مزایای استخدامی کارمندان است و در اینجا حقوق به مفهوم مزایایی است که مطابق قانون به کارمندان دولت تعلق می‌گیرد، (Varasteh Bazqaleh, 2020: 51).

## ۲- تبدیل وضعیت استخدامی

اصطلاح تبدیل وضع استخدامی به‌صراحت در ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به‌کاررفته و موضوع تبدیل

وضعیت با جمع شرایط قانونی شناسایی شده است. مع‌ذلک در مجموعه قوانین و مقررات استخدامی، هیچ‌گونه تعریف مشخصی از تبدیل وضعیت استخدامی ارائه نشده است. در این خصوص باید گفت تبدیل وضعیت استخدامی عبارت است از تغییر نوع و وضعیت رابطه استخدامی مستخدم با دستگاه اجرایی که اغلب از وضعیت استخدامی با مزایای کمتر و امنیت شغلی پایین‌تر به نوع و وضعیت استخدام با مزایای بیشتر و ثبات و امنیت شغلی بالاتر، مطابق مجوزهای استخدامی و شرایط مقرر قانونی صورت می‌گیرد. البته شایان‌ذکر است در مواردی تبدیل وضعیت استخدامی از وضعیت با امنیت شغلی بالاتر و مزایای بیشتر به رابطه استخدامی با وضعیت ناپایدار نیز پیش‌بینی شده است، مانند آنچه در تبصره ۱ ماده ۴۶ ماده‌قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص مستخدمان رسمی آزمایشی که شرایط تبدیل وضعیت به رسمی را پیدا نکنند، ذکر شده و ممکن است وضعیت استخدامی مستخدم رسمی آزمایشی به استخدام پیمانی تغییر پیدا کند، اما اغلب اصطلاح تبدیل وضعیت استخدامی در خصوص ارتقا از وضعیت استخدامی ناپایدار به وضعیت استخدامی با حقوق و مزایای بهتر و امنیت شغلی بالاتر به کار می‌رود. در همین زمینه باتوجه‌به اینکه کارکنان پیمانی و خرید خدمت از امنیت و ثبات شغلی لازم برخوردار نیستند، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند با خاتمه قرارداد به رابطه با آن‌ها پایان دهند و الزامی به کارگیری مجدد این قبیل مستخدمین ندارند، (Emami and Ostvar Sangari 2014: 206).

از این رو باید گفت عموم مستخدمان به‌منظور نیل به مزایا و امنیت شغلی بالاتر، به دنبال ارتقای وضعیت استخدامی خود تا رسیدن به وضعیت پایدار استخدامی، یعنی استخدام به‌صورت رسمی قطعی‌اند. نکته مهم و شایان توجه در تعریف تبدیل وضعیت استخدامی این است که به‌موجب مواد ۴۵ و ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، وضعیت‌های استخدامی پیش‌بینی‌شده در قانون صرفاً استخدام به‌صورت پیمانی و

استخدام و وجود تشکیلات مصوب و پست سازمانی تأیید شده از سوی مرجع ذیصلاح در دولت موضوعیت می‌یابد، تحقق پذیرفته است و مجوز به‌کارگیری وی، معطوف به پست سازمانی مشخص و معین در دستگاه اجرایی است. حال در تبدیل وضعیت استخدامی، مجوز قانونی جدیدی موضوعیت می‌یابد. قانون‌گذار و مرجع ذیصلاح با صدور مجوز استخدامی جدید و تعبیه تشکیلات و پست سازمانی لازم، شخص را از حالت پیشین استخدامی منفک و در قالب جدیدی از استخدام، به کار می‌گمارد. در واقع، در تبدیل وضعیت استخدامی، استخدام پیشین منتفی می‌شود و استخدام جدیدی حیات می‌یابد. کارمند پیمانی شاغل در دستگاه اجرایی که مشمول تبدیل وضعیت پیمانی به رسمی واقع می‌شود، استخدام پیشین وی یعنی استخدام پیمانی خاتمه یافته و به‌موجب مجوز قانونی جدید، به‌عنوان کارمند رسمی مشغول به کار می‌شود. بدین ترتیب مشخص می‌شود که ماهیت حقوقی تبدیل وضعیت، در واقع «استخدام جدید» است که مستلزم حاکمیت اصول ورود به مشاغل عمومی است، (Sohrab Lou and Lotfi, 2021: 6).

#### ۴- حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری در

##### حوزه استخدامی

طبق بند ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان صلاحیت و حدود اختیارات شعب دیوان عدالت اداری در حوزه استخدامی عبارت است از رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (الف) همان ماده و مستخدمان مؤسساتی که مشمول قانون دیوان می‌باشند نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است، اعم از لشکری و کشوری، از حیث تضييع حقوق استخدامی ایشان. در مورد مقررات حاکم بر استخدام نیروی انسانی در نظام‌های حقوقی دنیا ۲ سیستم وجود دارد. در نظام‌های حقوقی مانند انگلستان مقررات حاکم بر اشتغال نیروی انسانی در یک نظام واحد تدوین شده است و همه افراد شاغل در بخش خصوصی و دولتی مشمول مقررات حاکم بر

رسمی، اعم از آزمایشی و قطعی است و به خدمت گرفتن افراد به‌صورت قراردادی هرچند به‌کارگیری محسوب می‌شود، لیکن برای فرد وضعیت استخدامی ایجاد نمی‌کند، از این رو اصولاً تبدیل وضعیت استخدامی را باید منحصر به تبدیل وضعیت از پیمانی به رسمی آزمایشی و از رسمی آزمایشی به رسمی قطعی دانست و با عنایت به اینکه به‌کارگیری به‌صورت قراردادی یا شرکتی اساساً وضعیت استخدامی محسوب نمی‌شود، استفاده از اصطلاح تبدیل وضعیت در خصوص سایر انواع به‌کارگیری‌ها را می‌بایست با تسامح دانست که این مفهوم از آرای وحدت رویه شماره ۶۶۹ مورخ ۱۳۹۴/۰۴/۱۱ و ۹۲ مورخ ۱۳۹۸/۰۱/۲۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز قابل‌برداشت است.

#### ۳- ماهیت حقوقی تبدیل وضعیت استخدامی

تبیین و تشریح تبدیل وضعیت استخدامی و زوایای آن نیازمند تحلیل ماهیت حقوقی آن خواهد بود که موضوع مبحث حاضر است. عمدتاً تصور بر این است که تبدیل وضعیت استخدامی، امری جدای و متفاوت از استخدام و به‌کارگیری نیرو در دستگاه‌های اجرایی است. به‌منظور شناسایی ماهیت این پدیده باید دید در تبدیل وضعیت استخدامی چه اتفاقی حادث می‌شود. نکته نخست این است که این پدیده در حوزه استخدام و تحت شمول قواعد حاکم بر آن است. نکته دوم در مسامحه‌ای بودن این اصطلاح است که در مقدمه بدان اشاره شد. تبدیل وضعیت استخدامی به حالتی گفته می‌شود که وضعیت استخدامی یا نوع اشتغال کارکنان موجود در دستگاهی اجرایی تغییر می‌یابد و عمدتاً این امر معطوف به تغییر وضعیت استخدامی کارکنان غیررسمی به رسمی است. استخدام (رسمی، پیمانی، قراردادی) باید به‌موجب مجوز قانون‌گذار باشد و نکته دیگر نیز اینکه، هریک از قالب‌های استخدامی، قواعد و مقررات مختص به خود را دارد. حال، داوطلبی که به‌موجب مقررات مربوط دریکی از پست‌های سازمانی دستگاه اجرایی مشغول به کار می‌شود، به‌کارگیری وی به‌موجب مجوز قانونی که در قالب مجوز

حقوق کار می‌باشند؛ اما در نظام‌های حقوقی مانند ایران مقررات مذکور در ۲ نظام حقوقی جداگانه بررسی می‌شود. مقررات مربوط به استخدام بخش دولتی در حقوق اداری و مقررات استخدام نیروی انسانی در بخش غیردولتی با تمرکز بر قانون کار مورد بحث قرار می‌گیرد. با توجه به این دوگانگی صلاحیت‌های دیوان صرفاً نسبت به مواردی است که مشمول قانون کار نباشد و در صورت مشمولیت قانون کار موضوع در صلاحیت هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما بوده و از صلاحیت دیوان خارج است.

#### ۵- صلاحیت و اختیارات هیئت عمومی ازلحاظ حقوق

##### استخدامی

رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آن‌ها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از اجرای وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. (بند ۱ ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری).<sup>۴</sup> نکته قابل توجه اینکه از جمع بین ماده ۱۲ قانون دیوان و اصل ۱۷۰ ق.ا می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که تقاضای رسیدگی در دیوان مستلزم تضییع

بالفعل حقوق شاکی نمی‌باشد. وظیفه هیئت عمومی انطباق مصوبات با قانون و مراقبت از اینکه مصوبات خارج چهارچوب قانونی صادر نشده باشند است و در موارد خروج از چهارچوب قانونی، مصوبه مورد نظر را ابطال خواهد کرد. در موارد اعلام مغایرت مصوبات مورد اعتراض با شرع، موضوع به شورای نگهبان ارجاع و نظر آن شورا لازم الاتباع می‌باشد. صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادر شده از شعب دیوان، همچنین صدور رأی ایجاد رویه در صورتی که درباره موضوع واحد، آرای مشابه متعدد صادر شده باشد. (ماده ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری). در صورت صدور آرای متعارض در موضوع واحد یا آرای مشابه متعدد در موضوع واحد، موضوع به هیئت عمومی ارجاع و حسب مورد رأی وحدت رویه یا رأی ایجاد رویه صادر می‌گردد و همگان مکلف به تبعیت از آن رأی می‌باشند. لذا چنانچه کارمندان دستگاه‌های اجرائی ازلحاظ حقوق استخدامی خود آیین‌نامه یا بخشنامه‌ای را مغایر با قانون ببینند می‌توانند از دیوان ابطال آن را درخواست نمایند. این تقاضا می‌تواند هم ازلحاظ مغایرت با قانون و هم ازلحاظ مغایرت با شرع باشد. در موارد مغایرت با قانون انطباق مصوبه مورد اعتراض با قوانین و مقررات جاری کشور و در موارد مغایرت با شرع، مطابق ماده ۸۷ قانون دیوان مراتب از شورای نگهبان استعلام می‌شود و نظر آن مرجع ملاک عمل قرار می‌گیرد.

#### ۶- نحوه ورود به خدمت دولتی

باهداف تحول نظام اداری کشور در اجرای قوانین برنامه پنج‌ساله در سال ۱۳۸۰ لایحه‌ای تحت عنوان لایحه مدیریت خدمات کشوری توسط دولت وقت آماده شد. در ادامه مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ ماده واحده قانون الزام دولت به ارائه لایحه نظام هماهنگ پرداخت را تصویب کرد. در آن دوران به مفاهیم و ارزش‌هایی نظیر کاهش بوروکراسی و دیوان‌سالاری، کاهش فاصله‌ها در پرداخت‌های به کارمندان، صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت، کاهش تصدی دولت در امور، شایسته‌سالاری و برابری در برخورداری از فرصت‌ها

<sup>۴</sup> ماده ۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

حدود صلاحیت و وظایف هیات عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و موسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود. ۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد. ۳. صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آراء مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد. تبصره - رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

الف - مجوزهای صادره.

ب - تشکیلات مصوب دستگاه اجرایی.

پ - رعایت مراتب شایستگی یا اصل شایسته‌سالاری.

ت - رعایت اصل برابری فرصت‌ها و حق دستیابی همگان به مشاغل عمومی.

همچنین، ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، به بیان شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌پردازد.<sup>۷</sup> شرایط مصرح در قانون مدیریت خدمات کشوری تفاوت‌هایی با شرایط مصرح در قانون استخدام کشوری دارد.<sup>۸</sup> با مذاقه در فصل هفتم قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توان دریافت که قانون‌گذار ۲ نوع استخدام رسمی و پیمانی را به‌عنوان ۲ روش منحصر در ورود به خدمت پیش‌بینی کرده است. رابطه مستخدم پیمانی با دولت بر اساس قرارداد حقوق عمومی است و پس از انعقاد آن مستخدم نمی‌تواند شرایط جدیدی به آن اضافه کند ولی دولت می‌تواند حتی در جریان قرارداد پاره‌ای از شرایط پیمان را تغییر دهد. برای تبدیل وضعیت کارمند پیمانی به رسمی، طی کردن دوره آزمایشی برای کارمند شرط لازم است که در صورت طی آن و احراز سایر شرایط لازم

توجه ویژه‌ای صورت پذیرفت و در نهایت لایحه مدیریت خدمات کشوری در دستور کار دولت و مجلس و قرار داده شد، (Yavari, 2006: 186).

این لایحه شامل (۱۲۸) ماده و (۱۰۶) تبصره در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ در گروه مشترک رسیدگی به لایحه مدیریت خدمات کشوری مجلس تصویب و پس از تصویب مجلس مبنی بر اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال در ۱۳۸۶/۷/۱۸ به تأیید شورای نگهبان رسید طبق ماده ۱۲۷ این قانون کلیه قوانین مغایر با آن از تاریخ لازم اجرا شدن این قانون لغو می‌گردند. در نتیجه مقررات غیر مغایر (مثل اعضای هیئت‌علمی، قضات، وزارت اطلاعات) همچنان پابرجا است، (Yavari, 2006: 186).

سهمیه استخدامی هریک از دستگاه‌های اجرائی و وزارتخانه‌ها بر اساس ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین می‌گردد.<sup>۹</sup> تعیین مجموع مجوزهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل است:

۱. با رعایت فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری.
۲. تعیین شدن در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه
۳. پیشنهاد سازمان و تصویب در هیئت‌وزیران

تبصره ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری به بیان ضمانت اجرای آن ماده پرداخته است و بیان می‌کند پرداخت حقوق به افرادی که بدون مجوز استخدام شده‌اند در حکم تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری شرایط ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی داوطلبان استخدام در دستگاه‌های اجرایی را بیان داشته است.<sup>۶</sup>

<sup>۷</sup> ماده ۴۲ - شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرائی عبارتند از: الف - داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین بامدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال. ب - داشتن تابعیت ایران. ج - انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان. د - عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر. ه - نداشتن سابقه محکومیت جزائی مؤثر. و - دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز (برای مشاغل که مدارک هم‌تراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است). ز - داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند براساس آئین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. ح - اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته‌شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. ط - التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۸</sup> بند (ج) ماده (۴۶) در مقایسه با قانون استخدام کشوری در قانون خدمات مدیریت کشوری، تفاوت‌هایی در رابطه با شرایط عمومی استخدام وجود دارد که عبارتند از: ۱- سن استخدام از ۱۸ سال به ۲۰ سال تمام افزایش یافته ۲- عدم اعتیاد به دخانیات به شرط عدم اعتیاد به مواد افزوده شده است ۳- دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی به عنوان یکی دیگر از شرایط عمومی استخدام اعلام گردیده است.

<sup>۹</sup> مجموع مجوزهای استخدام دستگاه‌های اجرایی با رعایت فصل دوم این قانون در برنامه‌های پنج‌ساله تعیین می‌گردد و سهم هریک از وزارتخانه‌ها و موسسه‌های دولتی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. <sup>۱۰</sup> ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.



مانند تائید گزینش و ... وضعیت استخدامی وی به رسمی قطعی تغییر می‌یابد، (Rostami, 2010: 97).

### نتیجه‌گیری

نظام استخدامی ایران به دلیل رشد نامتناسب و عدم هماهنگی با نهادهای اجتماعی دیگر در زمره نظام‌های توسعه‌نیافته قرار دارد. عدم ایجاد فضای رقابتی صحیح برای ورود، نقصان شرایط ورود به خدمت، عدم نظارت کامل بر فرایند استخدام و نقیصه‌های نظام گزینش از جمله مهم‌ترین عامل عقب‌ماندگی است. از سوی دیگر از یک نظام اداری بسته و فرسوده که با ساختار سنتی و اهداف ایستا و غیر پویا تشکیل شده و گسترش پیدا کرده، هرگز نمی‌توان در جهت خدمت به هدف‌های توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، مدیریتی و توسعه انسانی انتظار کمک و یاری داشت. اصل ۱۳۸ قانون اساسی، «مقررات اداری» را بدون اشاره صریح به این عنوان و بدون ارائه تعریفی خاص از آن، در قالب مصادیق تصویب‌نامه، آیین‌نامه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌های مستقل و بخشنامه‌ها شناسایی کرده است. مقررات اداری در هریک از انواع آن، صرف‌نظر از تصویب‌نامه که وضعیتی دوگانه دارد، قابل‌کاربست عمومی است و در ایجاد و تحصیل حق و تکلیف تأثیرگذار است. همه اقسام مقررات اداری از ویژگی عام و الزام‌آور بودن برخوردارند و قاعده حقوقی ایجاد می‌کنند. در نتیجه، مقررات اداری به‌عنوان دسته‌ای از قواعد حقوقی از خصلت‌ها و ویژگی‌های آن پیروی می‌کند. اگرچه ادبیات حقوق اداری ایران، در مورد ویژگی‌های مقررات اداری و تطبیق آن با مفهوم قاعده حقوقی منابع اندکی دارد، اما همان‌طور که نشان داده شد، در ادبیات حقوق اداری سایر

کشورها از جمله ایالات متحده، به‌عنوان قاعده حقوقی شناسایی شده است. تبدیل وضعیت استخدامی ماهیتاً، استخدام جدید است که در خصوص گروهی معین از افراد موضوعیت می‌یابد. می‌توان بیان داشت که به لحاظ حقوقی، سخن گفتن از تبدیل وضعیت استخدامی مشکل است؛ چراکه از دیدگاه حقوقی استخدام فردی در پستی معین، منوط به شرایطی خاص است که با تحقق آن‌ها، وی شاغل در پست مزبور در نظام اداری خواهد بود و با اتمام اشتغال وی در پست مزبور، از خدمت در مشاغل عمومی منقطع و استخدام وی خاتمه یافته تلقی می‌شود و اگر تمایل به اشتغال در پستی دیگر داشته باشد، باید فرایند استخدام مجدداً تکرار شود؛ اما مراجع ذی‌صلاح به اقتضای اداره امور، گاه‌اگر گروه مشخصی از افراد به کار گرفته شده در نظام اداری و مشاغل عمومی را مخاطب مقررۀ خاصی قرار داده و اولویت به استخدام آن‌ها در وضعیت مطلوب‌تری از مشاغل عمومی اعطا می‌کنند. باتوجه به صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی استخدامی کارکنان دولت و کثرت دعاوی استخدامی مطروحه در این دیوان، در حال حاضر آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به‌عنوان رویه قضایی به‌عنوان یکی از منابع مهم حقوق استخدامی، به‌خصوص در تبدیل وضع استخدامی از قرارداد خرید خدمت به پیمانی، پیمانی به رسمی آزمایشی و رسمی آزمایشی به رسمی قطعی تلقی می‌شود، که از نظر عملی و کاربردی تحلیل و شناخت آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری برای مدیران دستگاه‌های اجرایی و تمامی مستخدمان دولت ضروری به نظر می‌رسد.

## References

1. Abolhamad, Abdolhamid. (2009). Administrative Law of Iran, Toos Publications, 8th Edition, Tehran.
2. Emami, Mohammad and Ostvar Sangari. (2014). Kourosh, Administrative Law, Mizan Legal Foundation, 18th Edition, Tehran.
3. Molabigi, Gholamreza. (2014). Jurisdiction and Procedure of the Court of Administrative Justice, Jangal Publications, First Edition.
4. Musazadeh, Reza. (2004). Administrative Law (1 and 2), Mizan Publishing, 8th Edition, Tehran.
5. Musazadeh, Reza. (2014). Administrative Law, Mizan Legal Foundation, 16th Edition.
6. Rostami, Vali. (2010). Legal Critique of Entry into Service and Employment in the Civil Service Management Law, Chapters 6 and 7, Critical Research Journal of Humanities Texts and Programs, Institute of Humanities and Cultural Studies, Year 10, Issue 2.
7. Sohrab Lou, Ali and Lotfi, Hassan. (2021). Transformation of Employment Status in Iranian Administrative Law; Nature and Principles, Scientific Quarterly of Judicial Law Perspectives, Volume 26, Number 94..
8. Varasteh Bazqaleh, Mohammad. (2020). Employment Rights of Government Employees in the Iranian Legal System, Nashrmajd, First Edition, Tehran.
9. Varasteh Bazqaleh, Mohammad. (2015). Farhang Faqih Larijani, Management Law in the Current Legal Order, Majd Publishing, Second Edition, Tehran.
10. Yavari, Mohammad Javad. (2006). Administrative Law, Mizan Publishing, First Edition, Tehran.

Copyright © 2022 by SPC ([Sami Publishing Company](#)) + is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License(CC BY) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.