

## صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان (تحلیلی بر چارچوب‌های نظری و تعارضات عملی)

سید احمد حبیب‌نژاد<sup>\*۱</sup>، سجاد کریمی پاشاکی<sup>\*\*۲</sup>، محمد مهدوی عارف<sup>\*\*\*۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۲/۲۸ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۱۱

نوع مقاله: پژوهشی

DOI: 10.22034/qjplk.2022.1284.1249

### چکیده

حق بر انتخاب شغل از حقوق اساسی افراد محسوب می‌شود که با ارزش‌های دیگری مانند کرامت انسانی و حق بر تعیین سرنوشت هم مرتبط است. براساس اصول قانون اساسی، اصل ۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی - دلالت بر این حق انتخاب دارد و تنها محدودیت‌های مصرح بر آن، عدم مغایرت با اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران است. همچنان‌که در کنوانسیون‌ها و موازنه‌نامه‌های بین‌المللی، برده‌داری و کار اجباری افراد منع شده است، در نظام حقوقی داخلی نیز در قوانین استخدامی ایران، اصل حق بر انتخاب شغل و محل خدمت، از حقوق افراد محسوب می‌شود.

هرچند نظریات و آرای متعارض قضایی در موضوع امکان تغییر شغل و محل خدمت کارمندان بنا به اقتضائات مدیریتی وجود دارد، اما تعارض در اعمال حق تغییر شغل، ناشی از اختلاف مبنایی در فهم نوع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی و اقتضائات حاکم بر آن است. با این حال در این مقاله تلاش شده تا به نظریات متعارض در خصوص امکان یا عدم امکان تغییر شغل و محل خدمت کارمندان پرداخته و حق بر تغییر شغل را در چارچوب اصول و قواعد موجود و نیز برخی از آرای صادره دیوان عدالت اداری تحلیل شود.

**واژگان کلیدی:** تغییر شغل، تغییر محل خدمت، حق بر انتخاب شغل، کارمندان، عقد استخدام، نظام اداری.

۱. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم، ایران

\* Email: A.habibnezhad@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم، ایران  
(نویسنده مسئول)

\*\* Email: sajadkarimipashaki@gmail.com

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم، ایران

\*\*\* Email: mh.mh.aref@gmail.com

## مقدمه

هر انسانی مبتنی بر حق حاکمیت بر سرنوشت خود، اختیار انتخاب شغل خود را دارد. انجام کار، به‌عنوان یک حق بشری، برای تأمین معاش باید آن‌گونه منصفانه باشد که افراد، بدون اجبار، استثمار و بهره‌کشی قادر به انجام آن باشند (هاشمی، ۱۳۹۵: ۳۵۸). هر پست سازمانی معرف شغل مشخصی است که در مکان معینی، تعیین وضعیت شده است. از این‌رو اصل ۲۸ قانون اساسی انتخاب شغل از حقوق افراد به‌شمار آمده است که البته می‌بایست با رعایت شرع و مصالح عمومی و حقوق دیگران صورت گیرد. این موضوع در فراز بدوی بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی نیز با تصریح «رعایت آزادی انتخاب شغل»، تأکید شده است. از این‌رو عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری نیز از اصول اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصرح در اصل ۴۳ قانون اساسی است و بدیهی است که تفاسیر قواعد، مضیق به این اصول باید صورت پذیرد.

از سوی دیگر در کنار اصل پذیرش حق بر انتخاب شغل، از عمده مباحثی که در ساختار اداری و قضایی حاکم بر نظام اداری در جمهوری اسلامی ایران، هنوز در هاله‌ای از ابهام است، امکان و چگونگی تغییر شغل و محل خدمت کارمندان بنا به اقتضات اداری و تصمیمات مدیریتی است. هرچند بنا به رویه حاکم و اراده مدیریتی بر این تغییر حقی تصور شده است، اما، میان انتخاب شغل و محل خدمت و تغییر آن اختلاف مبنایی و دیدگاه‌های متفاوت به‌ویژه از حیث بررسی‌های تاریخی وجود دارد. مسئله بااهمیت در این میان، لزوم پرداختن به مفاهیمی چون شغل و محل خدمت است که در خصوص شغل در قوانین حاکم بر ساختار اداری جمهوری اسلامی ایران تعاریفی وجود دارد، اما در خصوص محل خدمت یا عبارتی چون محل جغرافیایی خدمت، تعریف دقیق و مشخص در دست نیست و اغلب تفاسیر مستقل و رویه‌های اداری و بعضاً قضایی آن را شرح و بسط داده‌اند. از این‌رو فقدان رویه واحد چه در امور اداری و نیز در موضوع قضایی، ضرورت تحقیق حاضر را توجیه می‌کند.

تفاوت‌ها و تعارض‌ها در دیدگاه‌های علمی و نیز رویه‌های قضایی به‌ویژه در پرونده‌های موضوع رسیدگی دیوان عدالت اداری و بعضاً استنباط و تفاسیر متفاوت از قوانین سبب شده است تا در خصوص امکان تغییر پست و محل خدمت کارمندان دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته باشد. تلقی عقد از استخدام یا ایقاع از آن، هر کدام به نوبه خود می‌تواند برخی قواعد فقهی را بر نحوه برخورد با کارمند از جمله در موضوع تغییر شغل و محل خدمت حاکم سازد. به این ترتیب در این مقاله ضرورتاً به تعاریف مبنایی شغل و محل خدمت و حق بر تغییر آن‌ها یا به تراضی و نیز حسب اجبار و نیاز دستگاه، مضیق در اقتضات هر نوع از استخدام و به‌کارگیری پرداخته می‌شود.

این مقاله در نظر دارد تا به این پرسش پاسخ گوید که صلاحیت بر تغییر شغل و محل خدمت کارمندان در قالب کدام نوع از به‌کارگیری در نظام حاکم بر اداره در جمهوری اسلامی ایران قابل اعمال است و اعمال این حق متوجه چه دسته از اشخاصی است؟

با نظر به سؤال گفته‌شده و روش تحقیق این مقاله که تحلیلی-توصیفی است، به‌نظر می‌رسد با توجه به تعاریف و اقتضانات انواع استخدام و به‌کارگیری در نظام حقوقی حاکم بر اداره، اعم از رسمی، پیمانی و قرارداد کار معین، صرفاً امکان تغییر شغل مستخدمان رسمی ممکن بوده و لزوماً به‌دلیل اصول و قواعد حاکم بر تعیین سرنوشت انسان و الزامات و توابع آن، این حق مگر در موارد قهری، صرفاً با رضایت چنین کارمندانی قابل اعمال است.

در خصوص صلاحیت بر تغییر شغل کارمندان، مقاله‌ای مستقل نگارش نشده و صرفاً برخی جوانب آن در برخی کتاب‌های تألیفی آن هم صرفاً مستنبط از قوانین و رویه‌های موجود، بسط یافته است. در این میان مقاله‌ای که بتوان موضوع آن را به ماهیت‌شناسی استخدام در سازمان‌های دولتی مرتبط دانست که می‌تواند، اقتضانات حاکم بر نوع استخدام را در مشابهت با عقود، بیان دارد، مقاله «واکاوی مبانی فقهی عقد بودن استخدام در سازمان‌های دولتی» نوشته کریم عبداللهی‌نژاد، قاسم عبیدآوی و حسین ناصر می‌باشد.

مقاله حاضر در سه بخش ۱. مفاهیم ناظر بر شغل، ۲. امکان و امتناع بر تغییر شغل محل خدمت و ۳. نتیجه‌گیری، سازماندهی شده که در هر یک از بخش‌ها مطالب مربوطه با استفاده از منابع علمی و نیز تحلیل‌های موضوعی در راستای سؤال و فرضیه بیان‌شده، ساختارمند شده است.

## ۱. مفاهیم ناظر بر شغل

### ۱-۱. مبانی نظری و منابع حق بر انتخاب شغل

شغل در معنای عام آن، کار مستمر کسی اعم از کار دستی یا فکری، دولتی و غیردولتی (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۲۲۹۴) گفته شده است و شغل رسمی نیز (حقوق اداری) یعنی شغل دولتی بر پایه قانون استخدام رسمی دولت. [که] سابقاً خدمت دیوان گفته می‌شد (جعفری لنگرودی، ۱۳۹۵: ۲۲۹۵). حق اشتغال یکی از مهم‌ترین حق‌های بشری است که در قالب حق‌های نسل دوم در اسناد گوناگون مورد توجه قرار گرفته است (عراقی و طاهری، ۱۳۹۱: ۶۳). اگرچه این حق از حقوق طبیعی محسوب می‌شود، ورود آن به حقوق موضوعه از آورده‌های دوره معاصر محسوب می‌شود. بیان دوره معاصر به این علت است که تا یک قرن پیش مصادیق بارز برده‌داری هنوز در کشورها جاری بود و حتی امروز نیز نمی‌توان این

مصادیق را به‌ویژه در برخی کشورهای آفریقایی و حتی عرب حاشیه خلیج فارس (سایت خبرگزاری ایرنا، ۱۳۹۹) نادیده گرفت. بنابراین منع برده‌داری و کار اجباری رابطه معناداری با حق بر انتخاب شغل پیدا می‌کند، به‌نحوی که نفی برده‌داری و مذموم شمردن آن در حقوق کشورها، دلالتی بر آزادی حق انتخاب شغل توسط شهروندان آن کشور محسوب می‌شود. در اسلام اصل بر آزادی دانسته شده است و این آزادی انتخاب اطلاق دارد، همان‌طور که در آیه ۲۵۶ سوره بقره<sup>۱</sup> این مفهوم استنباط می‌شود و نیز علی ابن ابی‌طالب(ع) در یکی از خطبه‌های خود بیان داشته است: «ای مردم! همانا آدم نه برده‌ای زاییده و نه کنیزی و همه مردم آزادند» (ترمس‌العاملی، ۱۳۹۸: ۱۰۱). از این رو در اسلام مردم آزاد در انتخاب شغل هستند و کسی حق ندارد فکر خود را به دیگری تحمیل کند، و در خواسته‌های او دخالت نموده یا به کاری مجبورش کند، زیرا تحمیل کار اجباری کار ظالمانه است و با حق آزادی کار و انتخاب شغل منافات دارد و کاملاً مابین با شرف و عزت انسانی است (الهامی، ۱۳۵۹: ۴۱).

در اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه مصوب ۱۷۸۹ به‌طور مستقل ماده‌ای که بر حق انتخاب شغل دلالت داشته باشد، دیده نمی‌شود. اما از جمع مواد ۱-۲-۴ آن می‌توان حق انتخاب شغل را از جمله حقوق طبیعی انسان برشمرد. در ماده ۲۳ اعلامیه جهانی حقوق بشر این اصل به‌صراحت جزء حقوق انسان دانسته شده است. این ماده عنوان می‌کند: «هرکس حق دارد کار کند و شغل خود را آزادانه برگزیند». حق انتخاب شغل با اجبار به آن تباین دارد، لذا قواعد منع برده‌داری و کار اجباری و استثمار در حقوق بشر تصریح داشته و مصوبات مختلفی در این خصوص در نظام حقوقی بین‌المللی وضع شده است که اغلب کشورها با پذیرش آن در نظام حقوقی خود، آن‌ها را به مرحله اجرا درآورده‌اند. از جمله مهم‌ترین آن‌ها مقاله‌نامه در خصوص بردگی مصوب ۱۹۲۶، مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۲۹ در خصوص لغو کار اجباری مصوب ۱۹۳۰، قرارداد تکمیلی منع بردگی و برده‌فروشی و عملیات و دستگاه‌های مشابه بردگی مصوب ۱۹۵۶ و مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۰۵ در خصوص منع کار اجباری ۱۹۵۷ و... است. با این حال در بند ۱ ماده ۱ مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۲۹ آمده است: «هریک از کشورهای عضو که به این مقاله ملحق می‌گردد متعهد می‌شود در اسرع وقت کار اجباری را تحت هر عنوان در قلمرو سرزمین خود ملغی نماید». ماده ۱ مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۰۵ تصریح داشته است: «هریک از کشورهای عضو سازمان بین‌المللی کار که به این مقاله‌نامه ملحق می‌شوند موظف‌اند از کار اجباری به هر صورتی که باشد، جلوگیری نمایند...». این مواد و سایر مواد مشابه آن بر حق انتخاب شغل در مقابل اجبار به کار تأکید کرده است و چون این حق از جمله حقوق طبیعی انسان است، نمی‌توان تفاوتی در استحقاق آن میان کارگر و کارمند

قائل شد. بنابراین استثنائاتی که بر امکان کار اجباری دلالت دارد، همانند موضوع ماده ۲ مقاله‌نامه شماره ۲۹، قابل توسعه نخواهد بود، زیرا به گسترش دامنه موضوعی کار اجباری در جوامع منجر خواهد شد.

حق بر کار پیش از هر چیز موضوع دستیابی به شغل و کار مناسب را به ذهن متبادر می‌کند. بنابراین از شقوق حق بر کار، حق استخدام شدن و برپایی کسب‌وکار است (شق دیگر آن منع کار اجباری است) (نامدار پوربنگر و امیری، ۱۳۹۱: ۲۴۳). به این سبب ایران نیز با پیوستن به این مقاله‌نامه‌ها و قراردادهای بین‌المللی عملاً اراده خود را بر تأیید مفاد این اسناد بین‌المللی اعلام کرده و به آن متعهد است. پس از انقلاب اسلامی و حاکمیت قانون اساسی، اصولی از این قانون ناظر بر حق انتخاب شغل و نیز جلوگیری از برده‌داری و کار اجباری وضع شد که وضع قوانین متأثر از این اصول صورت می‌پذیرد.

حق بر تعیین سرنوشت همان حق بر اداره کردن و حکومت کردن بر خود است (راسخ و عامری، ۱۳۹۵: ۴۳۴). در شق سوم بند ۶ اصل ۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نفی هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری به‌عنوان موازینی دانسته شده که جمهوری اسلامی بر پایه ایمان به آن تأسیس شده است. از این رو در اصل ۳ بندهایی چون طرد استعمار، محو استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، مشارکت عامه در تعیین سرنوشت اقتصادی، رفع تبعیضات ناروا و... از تکالیف دولت جمهوری اسلامی ایران دانسته شده است. به همین ترتیب، در اصل ۵۶ قانون اساسی به‌صراحت اذعان شده که خداوند انسان را بر سرنوشت اجتماعی خود حاکم ساخته است. با این حال اشاره به حق انتخاب شغل را می‌توان در اصل ۲۸ قانون اساسی ملاحظه کرد و آن تصریح بر اینکه: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند». مبتنی بر این آزادی انتخاب، در بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی، رعایت آزادی انتخاب شغل، و عدم اجبار افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری، به‌عنوان یکی از اصولی که اقتصاد جمهوری اسلامی بر پایه آن استوار شده، تأکید شده است. در نتیجه مشخص است که در اصول تأسیسی جمهوری اسلامی ایران و به‌ویژه اصل ۵۶، حق انتخاب شغل از حقوق اساسی شناخته شده که جنبه‌ای الهی، ناشی از رقم زدن سرنوشت انسان‌ها دارد. بر همین مبنا، رقابتی کردن جذب و استخدام، شایسته‌سالاری و عدالت‌محوری در به‌کارگیری، منبعث از بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی که بر توزیع عادلانه فرصت‌ها تأکید دارد و نیز فراز پایانی اصل ۲۸ قانون اساسی که بر فراهم ساختن زمینه رقابتی در به‌کارگیری دلالت می‌کند، طی قوانین موضوعه استخدامی، پس از روی کار آمدن انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری، ظهور یافته است.

## ۲-۱. اصول حاکم بر مشاغل دولتی

سیر تطور قوانین استخدامی در دستگاه‌های دولتی اعم از قوانین استخدام کشوری ۱۳۰۱ و ۱۳۴۵ و نیز قانون مدیریت خدمات کشوری، نشان‌دهنده توسعه انواع به‌کارگیری از مستخدم رسمی تا مستخدم پیمانی و جذب نیروی قرارداد کار معین بوده است. هرچند در قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ صرفاً دو نوع استخدام رسمی و پیمانی پیش‌بینی و مبتنی بر تبصره ذیل ماده ۴ این قانون، نیروهای کارگری تحت حاکمیت قانون کار، در دواير دولتی مشغول به کار می‌شوند، اما در قانون مدیریت خدمات کشوری نوع قرارداد کار معین حسب تبصره ذیل ماده ۳۲ به انواع به‌کارگیری‌ها، اضافه شد. اما صرف‌نظر از نحوه به‌کارگیری، ماهیت هر یک از انواع جذب، تعهدات اقتضایی هر کدام را می‌تواند روشن کند.

براساس ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، استخدام بر دو نوع است: رسمی و پیمانی، لذا به‌کارگیری نیروی قرارداد کار معین، تحت اطلاق استخدام نیست. مستخدم رسمی حسب حکم و مستخدم پیمانی و نیروی قرارداد کار معین حسب قرارداد منعقد به‌کار گرفته می‌شوند. از حیث نوع تصدی مشاغل نیز هر یک از این گونه‌ها با یکدیگر تفاوت دارند. مستخدم رسمی، متصدی پست ثابت سازمانی است که تبصره ذیل ماده ۵ قانون استخدام کشوری و بند «الف» ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری بر این امر دلالت دارد. از این‌رو منبعث از این مواد مشخص است که مستخدم رسمی صرفاً امکان تصدی پست‌های ثابت سازمانی را دارد و مستخدم پیمانی بنا به تعریف آن در ماده ۶ قانون استخدام کشوری و اطلاق تبصره ماده ۸ این قانون در تعریف پست موقت و نیز توجه به مواد ۶ و ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، برای مدت معین و پست‌های موقت که منصرف از مشاغل حاکمیتی است، استخدام می‌شود. به این ترتیب پست سازمانی در واقع معرف جایگاه شغل در محل دستگاه دولتی محسوب می‌شود. مفهوم شغل در قانون استخدام کشوری، با مفهوم پست سازمانی همین قانون قابل انطباق است (ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۱۲۷).

نیروی قرارداد کار معین نیز براساس تبصره ذیل ماده ۳۲ این قانون<sup>۳</sup> با شروط: ۱. در شرایط خاص، ۲. با تأیید سازمان امور اداری و استخدامی، ۴. تا سقف ده درصد از پست‌های مصوب، ۵. بدون تعهد استخدامی، ۶. در سقف اعتبارات مصوب، ۷. به‌صورت ساعتی یا کار معین، ۸. به مدت حداکثر یک سال<sup>۴</sup>، توسط دستگاه اجرایی به‌کار گرفته می‌شوند. براساس بند «ب» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه، به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین یا ساعتی برای اجرای وظایف پست‌های سازمانی، فقط در سقف مقرر در قانون مدیریت خدمات

کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مجاز است. تمدید قراردادهای قبلی بلامانع است. اما توجه به صدر ماده ۲۸ این قانون، که در راستای اصلاح نظام اداری با هدف صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور و منطقی‌سازی اندازه دولت بوده، صرفاً اجرای وظایف پست‌های سازمانی و نه تصدی<sup>۵</sup> آن، برای نیروهای قراردادی ممکن دانسته شده است. با این حال همان‌طور که بیان شد، مستخدم رسمی طی حکم سازمانی و مستخدم پیمانی و نیروی قرارداد کار معین حسب قرارداد منعقد، دارای رابطه کاری با دستگاه اجرایی می‌شوند.

دیدگاه‌های متفاوتی در خصوص ماهیت قراردادهای مستخدمان پیمانی و نیروهای قرارداد کار مشخص وجود دارد که بعضاً آن را از عقود لازم و بعضاً ایقاع و نیز در دیدگاهی به منزله قرارداد خاص اداری عنوان می‌دارد. واضح است که علاوه بر برخی دیگر از ویژگی‌ها، ظهور اراده طرفین در انعقاد قرارداد، آن را در زمره عقود وارد می‌سازد. در خصوص پیمان‌های استخدامی (مستخدمان پیمانی)، این‌گونه پیمان‌ها نیاز [موقت] اداره جهت به‌کارگیری افراد به‌عنوان بازوی اجرایی در انجام و ارائه خدمت عمومی به‌حساب می‌آیند (مولایی، ۱۳۹۹: ۹۶)، چراکه در این نوع قراردادهای سازمان‌های عمومی با انعقاد پیمان استخدامی با افراد چارچوب قوانین و مقررات مربوطه، وظایف معین و مشخصی را برای هدف معین بر عهده کارمند قرار می‌دهند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۳۳۵)، هرچند این وظیفه و پست، بنا به اقتضا موقت شناخته می‌شود. در هر صورت آنچه صحت هر معامله‌ای را جاری می‌سازد، همان قواعدی است که در ماده ۱۹۰ قانون مدنی<sup>۶</sup> ذکر شده، چراکه عقد استخدام یا قرارداد با نیرو کار، اعم از پیمانی و کار معین، مشابه با عقد اجاره اشخاص است که به‌نظر می‌رسد تنها قوانین اجرای آن را مشروط به توابع خاصی کرده و اما ظواهری که قوانین و مقررات برای آن تعیین کرده است، سبب نمی‌شود تا شروط عام صحت معاملات بر آن حاکم نباشد. توجه به معین بودن موضوع معامله خود یکی از این شروط است که مبین تعیین و تصریح امور واسپاری شده به کارمند است، چراکه شناور بودن و امکان تغییر مفاد آن با تصمیم یکجانبه، آن را به عرصه غرر وارد می‌سازد. از این‌رو مهم‌ترین وجه ممیزه عقد استخدام یا قرارداد به‌کارگیری نیروی کار مشخص با ایقاع، در ایجاب از سوی استخدام‌کننده و قبول از سوی استخدام‌شونده است (عبداللهی نژاد و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۳۱).

### ۳-۱. تعریف محل خدمت و مقارنه آن با محل جغرافیایی خدمت

در قوانین تعریف دقیقی از عبارت «محل خدمت» وجود ندارد، اما رابطه معناداری میان آن و پست سازمانی می‌توان یافت، چراکه پست سازمانی در ماده ۷ قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵

عبارت است از: «محلی که در سازمان، وزارتخانه و مؤسسات دولتی به‌طور مستمر برای یک شغل و ارجاع آن به یک مستخدم در نظر گرفته شده اعم از اینکه داری متصدی یا بدون متصدی باشد» و نیز در ماده ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، پست سازمانی در معنای جایگاهی در ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی عنوان شده است. مخرج مشترک تعاریف «پست سازمانی» و «محل خدمت» بر عبارات «محل» و «جایگاه»، استوار است. این جایگاه اگرچه در ساختار سازمانی به‌وجود آمده است، در پهنه جغرافیایی واقع شده و به‌عبارتی صرفاً مفهوم انتزاعی نیست، بلکه ناظر بر حقیقتی جغرافیایی نیز است. به‌طور ساده مکان بخشی از فضای جغرافیایی است. مکان به‌صورت یک دستگاه و مجموعه محدودشده‌ای است که در آن رابطه اجتماعی، هویت و زندگی به‌وجود می‌آید (شکویی، ۱۳۸۲: ۲۸۷). در تعریفی دیگر، مکان شامل سه جزء اساسی است که عبارت‌اند از: ۱. محل: که دربرگیرنده کوچک‌ترین محدوده‌هایی است که روابط اجتماعی در آن‌ها شکل می‌گیرند؛ ۲. موقعیت: منطقه‌ای جغرافیایی که محل‌ها را در برمی‌گیرد و درون آن، تعاملات گسترده‌تر میان اعضای جامعه برقرار می‌شود؛ ۳. بار احساسی مکان یا درک مکان: که با ساختار محلی احساس در ارتباط بوده و دربرگیرنده محل‌های مختلف مانند خانه، کار، مدرسه و کلیساست که فعالیت‌های انسان، حول آن‌ها صورت می‌گیرد. از تلفیق ساختار ملی و نوع فعالیت انسانی، بار احساسی مکان به‌وجود می‌آید که دارای هر دو بعد جغرافیایی و اجتماعی است (مویر، ۱۳۷۹: ۳۴). برای مثال در ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲، شهر عبارت دانسته شده از: «محلی با حدود قانونی.....». بنابراین شهر محلی است که حدود آن براساس قانون تعیین شده است و دامنه این حدود در قالب «محل»، بنا به تعیین و تصویب برای هر شهر، متفاوت است و خارج از این «محل»، شهر یا شهر تعیین شده، نامیده نمی‌شود.

عبارت «محل خدمت» نباید با دایره نفوذ یا حوزه استحفاظی فعالیت، خلط شود، چراکه شرح وظایف پست‌های سازمانی، معطوف به محل جغرافیایی معین از حیث کار در مکان مشخص است و ابعاد و آثار فضایی<sup>۷</sup> آن نمی‌تواند معرف محل خدمت باشد. «محل خدمت» را نیز می‌توان از طریق مجازات‌های ناظر بر «محل خدمت» در قانون رسیدگی به تخلفات اداری تبیین کرد. در بند ۹ ماده ۸ این قانون، تکرار در تأخیر ورود به «محل خدمت» یا تکرار خروج از آن بدون کسب مجوز، تخلف اداری دانسته شده است. همچنین در ماده ۱۷ این قانون، کارمندانی که بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب در سال بدون عذر موجه در «محل خدمت» خود حاضر نشده‌اند، به تصمیم مقام ذی‌صلاح از خدمت در وزارتخانه یا دستگاه متبوع اخراج خواهند شد. این دو نص، بر تحدید دایره تعریفی «محل خدمت»، دلالت دارد، بر همین اساس در صورت موسع تصور کردن این



عبارت بر یک شهرستان یا استان و حتی کشور، در عمل باید پذیرفت که حضور کارمند در هر یک از واحدهای تابعه تقسیمات گفته شده، در معنای حضور در «محل خدمت» معنا می‌یابد که این تعبیر خلاف نظم و مدلول این مواد و موجد تالی فاسد است.

در نتیجه محل خدمت، یا محل جغرافیایی خدمت، محدود به محل تعریف شده پست سازمانی در دستگاه اجرایی است و بر جایگاه این شغل در سازمان دلالت دارد که عملاً فعالیت فیزیکی شغلی در آن بنا به شرح وظایف سازمانی تحدید می‌شود. از این رو تعریف «پست سازمانی» واجد بیشترین شباهت مفهومی با عبارت «محل خدمت» است، زیرا بر «جا» و «محل» استقرار شغل در ساختار اداری سازمان اشاره دارد. با این حال تحدید عنوان محکومیت: تغییر محل جغرافیایی خدمت، به گونه‌ای که محدود در تغییر محل جغرافیایی خدمت از یک شهرستان به شهرستان دیگر در داخل استان باشد و هم از یک استان به استان دیگر (صادق مقدم و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۷: ۱۴۰)، نه تنها این عنوان مجازات را در برخی دستگاه‌های اجرایی از جمله شهرداری‌ها که هر یک به منزله دستگاه اجرایی مستقل شناخته می‌شوند، غیرقابل اجرا می‌سازد، بلکه به تحدید اختیارات هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در اعمال این عنوان مجازات برای تغییر پست سازمانی کارمند متخلف، در یک واحد سازمانی منجر خواهد شد.

#### ۴-۱. رویه‌های حاکم بر تغییر شغل و محل خدمت

با توجه به موارد گفته شده، تغییر شغل در مقام اجرا، بر تغییر پست سازمانی دلالت دارد و این تغییر مبتنی بر تغییر محل خدمت، ناظر بر جابه‌جایی کارمند از محل خدمت قبلی خود به محل سازمانی جدید هرچند با اختلافی نزدیک است. در واقع تغییر شغل با تغییر محل خدمت ملازمه دارد، زیرا محل خدمت هر شغل جزء لاینفک آن محسوب می‌شود، هرچند مشاغل مشابه در ساختار سازمانی وجود داشته باشند. بیش از آنکه در قوانین نصوصی دلالت بر تجویز تغییر شغل و محل خدمت توسط اراده مدیریتی دستگاه اجرایی داشته باشد، برخی مقررات دولتی از جمله بخشنامه شماره ۲۰۰/۹۳/۱۰۳۳۶ مورخ ۱۳۹۳/۷/۳۰ جانشین معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور<sup>۸</sup> و برخی آرای هیأت عمومی و هیأت تخصصی دیوان عدالت اداری، متضمن این بحث‌اند.

به نظر می‌رسد اولین رأی وحدت رویه با موضوع امکان تغییر پست سازمانی مربوط به دادنامه شماره ۱۲ مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری باشد که براساس تعارض میان دو رأی از شعب دیوان صادر شده است. اما رأی متعارض مربوط به تغییر رشته شغلی کارمند بانک رفاه کارگران ناشی از حکم هیأت رسیدگی به تخلفات اداری بوده است.

در حکم متعارض آمده است:

«نظر به اینکه... مدیرعامل حق تغییر و تحول کادر بانک را دارد و بر این اساس اقدام به تغییر رشته شغلی شاکی نموده است. بعلاوه اگر شاکی راضی به این عمل نبود می‌بایست به حکم دادگاه تخلفات اداری در فرجه قانونی به دیوان شکایت می‌نمود و عدم اعتراض به منزله قبول حکم بوده و از تبعات رأی هیأت تخلفات اداری نیز مسئله تغییر و تحول در پست می‌باشد. با توجه به مراتب رأی به رد شکایت صادر می‌شود.»

بر این مبنا هیأت عمومی چنین رأی صادر کرد:

«حکم مقرر در بند و ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ که تنزل مقام کارکنان متخلف واحدهای دولتی مشمول قانون مذکور را در زمره مجازات‌های اداری قرار داده است، نافذ اختیارات مدیریت در تغییر پست ثابت سازمانی کارمندان واحدهای مذکور براساس ضوابط مربوط و مقتضیات اداری نیست.....»

پرونده دیگر مربوط به تعارض آرای شعب دیوان عدالت اداری در موضوع دادخواست‌های تعدادی از کارکنان بانک‌های تجارت، ملی و همچنین بیمه دانا به طرفیت دستگاه‌های متبوع است که به رأی وحدت رویه ۴۲۲ الی ۴۲۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵ منجر شد. در فرازی از این دادنامه آمده است:

«به موجب ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲، مقامات مصرح در این ماده قانونی اختیار اعمال مجازات‌های مقرر در بندهای الف ب ج د ماده ۹ قانون مذکور را دارند لکن اعمال سایر مجازات‌های مقرر در آن ماده از جمله تنزل مقام و گروه منحصرأ در صلاحیت هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد و آراء وحدت رویه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه‌های ۱۲-۱۳۸۸/۱/۲۵ و ۳۱-۱۳۸۸/۱/۱۰ نیز مؤید همین امر است. بنابراین تغییر پست ثابت سازمانی مستخدم بدون تنزل مقام یا گروه از اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم می‌باشد.....»

پرونده دیگر مربوط به عدم ابطال بند ۲ ماده ۱۰ آیین‌نامه انتصابات کارکنان و مدیران مجلس شورای اسلامی<sup>۱۱</sup> است. هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه ۳۱۴ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۳ عنوان کرده است:

این دادنامه به این شرح صادر شد:

«از آنجایی که اولاً: تعیین «تنزل مقام» به عنوان یکی از تنبیهات اداری مقرر در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری نافذ اختیارات مدیریت دستگاه متبوع مستخدم در تغییر پست ثابت سازمانی وی براساس مقتضیات اداری نیست.... ثانیاً: قانونگذار تغییر پیش از موعد سمت

کارمندانی که دارای یکی از پست‌های مدیریت حرفه‌ای هستند را امکان‌پذیر دانسته ...، بنابراین تغییر سمت کارکنان با لحاظ شرایط ذکر شده امری قانونی است.»

پرونده دیگر مربوط است به رأی وحدت رویه شماره ۶۶۸ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، در خصوص شکایت جمعی از مدیران وقت هلال احمر در خصوص تنزل ناشی از اصلاح ساختار پست‌های سازمانی، هیأت عمومی دیوان طی رأی خود چنین بیان داشت:

«ب: ... از آنجایی که شورای عالی سازمان جمعیت هلال احمر با استفاده از اختیارات قانونی ...، سازمان را مکلف به تغییر ساختار و حذف ۲۰٪ پست‌های سازمانی و مدیریتی کرده است و در اجرای این مصوبه قانونی، تعداد پست‌های مدیریتی از ۶۰ پست به ۲۴ پست کاهش یافته است و در تغییر پست‌های سازمانی شاکیان پرونده‌های موضوع تعارض رسته، طبقه و رتبه شغلی آنان تغییری پیدا نکرده ... تغییر پست سازمانی و تنزل مقام بنا به مصالح اداری و اقتضات سازمانی مادام که منجر به تغییر در طبقه و رتبه شغلی نگردد از اختیارات دستگاه متبوع مستخدم است و مخالفتی با قانون و منافاتی با وظایف و اختیارات هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ندارد...»

اما افزون بر آرای گفته شده هیأت عمومی، آرای از هیأت تخصصی اداری و استخدامی نیز در خصوص امکان تغییر پست و محل خدمت ناشی از عمل دستگاه اجرای صادر شده است که مهم‌ترین آن دادنامه ۹۹۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۱۱۳۸ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۰ است که چنین ذکر کرده است:

«مواد متعددی از قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله مواد ۲۸، ۵۳، ۵۴ و ۷۰ قانون مذکور مؤید این امر است که انتصاب کارمندان و تغییر شغل و محل خدمت آنها بنا به اقتضات اداری از اختیارات مدیریت دستگاه اجرایی می‌باشد...»

## ۲. امکان و امتناع در تغییر شغل و محل خدمت

### ۲-۱. ماهیت پست‌های سازمانی و امکان تغییر شغل

در بخش‌های قبل اشاره شد که پست ثابت سازمانی برای تصدی مستخدمان رسمی و پست موقت برای تصدی مستخدمان پیمانی ایجاد شده است و پست‌های ثابت سازمانی ناظر بر دائمی بودن آنهاست. با توجه به اینکه پست‌های سازمانی از نظر نوع به دو حالت مستمر و موقت تقسیم می‌شوند و استخدام رسمی و پیمانی ناظر بر هر یک از این دو حالت صورت می‌پذیرد، این سؤال پیش می‌آید که اگر اقتضای پستی دائمی (ویژه مستخدم رسمی) و نیز اقتضای پستی موقت (ویژه مستخدم پیمانی) باشد، آیا می‌توان مستخدم را از ادامه کار در آن

باز داشت و پست وی را در حین خدمت تغییر داد؟ اقتضای حاکم بر مستمر بودن پست ثابت سازمانی، دلالت بر آن دارد که سازمان به چنین جایگاهی همواره نیاز دارد و این نیاز بنا به ساختارهای ابلاغی به وجود آمده است و به این ترتیب نمی‌توان آن را به صرف اراده مدیران، تغییر داد، چراکه در صورت نیاز به تصدی سایر پست‌های ثابت، دستگاه اجرایی مکلف به استخدام جدید و رفع حواجیح اداری خود است، هرچند با رعایت شرایط احراز، به نظر می‌رسد تراضی کارمند و دستگاه، امکان تغییر پست مستخدمان رسمی را ممکن سازد، اما به صرف اراده یکطرفه دستگاه نمی‌توان پست ثابت سازمانی ایشان را تغییر داد. در خصوص مستخدمان پیمانی وضع بسیار مضیق و عملاً فاقد امکان است، چراکه مستخدمان پیمانی برای تصدی پست موقت به کار پذیرفته شده‌اند، بنابراین بنا به قرارداد منعقد و الزامات ناظر بر آن، صرفاً زمینه حضور در پست موقت را دارند و تغییر آن در حین قرارداد یا حتی پس از انقضای قرارداد در حکم استخدام جدید است. اگرچه در ماده ۲۲ آیین‌نامه استخدام پیمانی<sup>۱۲</sup> موضوع ماده ۶ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۶۸ هیأت وزیران، تغییر شغل مستخدمان پیمانی از طریق اصلاح قرارداد ممکن دانسته شده است، سیر تطور آیین‌نامه‌های قبلی موضوع ماده ۶ قانون استخدام کشوری از سال ۱۳۴۶ تا ۱۳۶۸ نکات حائز اهمیت دیگری را طرح کرده است که به عدم امکان تغییر شغل مستخدمان پیمانی دلالت دارد.

این سیر به این شرح است:

«ماده ۲۶- تغییر پست مستخدم پیمانی استخدام جدید محسوب می‌شود در مورد متصدیان پست‌های ثابت سازمانی موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور و در مورد متصدیان پست‌هایی که جنبه استمرار ندارند رعایت ماده ۱۳۱۱ این آیین‌نامه الزامی است.» (آیین‌نامه استخدام پیمانی مصوب ۱۳۴۶/۷/۲۲)

«ماده ۳۴ - تغییر شغل مستخدم پیمانی استخدام جدید محسوب می‌شود...» (آیین‌نامه استخدام پیمانی اصلاحی ۱۳۴۷/۱۲/۲۸)

«ماده ۳۴- تغییر شغل مستخدم پیمانی استخدام مجدد محسوب می‌شود و مستلزم انعقاد قرارداد جدید است.» (اصلاحی ۱۳۵۱/۱۲/۲۹)

«ماده ۲۲ - تغییر شغل مستخدم پیمانی با اصلاح قرارداد منعقد و رعایت مقررات مربوط بلامانع است.» (آیین‌نامه استخدام پیمانی مصوب ۱۳۶۸/۶/۱۵)<sup>۱۴</sup>

هیأت‌های وزیران پیش از انقلاب اسلامی، به درستی تشخیص داده‌اند که تغییر شغل مستخدم پیمانی، استخدام مجدد محسوب می‌شود، اما نکته حائز توجه در تطبیق این مواد اصلاح عبارت «تغییر پست» در تصویب‌نامه ۱۳۴۶، به «تغییر شغل» در تصویب‌نامه‌های بعدی است. به نظر

می‌رسد مرجع واضح، در تلاش بوده تا دستگاه اجرایی، امکان به‌کارگیری مستخدم پیمانی را متفاوت از محل خدمت استخدام‌شده، بدون تغییر شغل، در اختیار داشته باشد، اما با توجه به ملازمه پست و شغل سازمانی با یکدیگر، وجود این اختیار، نوعی ابهام در موضوع قرارداد را می‌تواند سبب شود، زیرا ایفای وظایف شغل موکول به تعیین محل خدمت آن است، از این رو این دو از یکدیگر تفکیک‌ناپذیرند. در آیین‌نامه‌های استخدام پیمانی پیش از سال ۱۳۶۸، شرایطی مبنی بر برگزاری آزمون یا امتحان و مسابقه برای به‌کارگیری مستخدم پیمانی وجود نداشته و حکم ماده ۱۳ قانون استخدام کشوری مبنی بر برگزاری امتحان و مسابقه، حصر در استخدام رسمی داشت. با این حال در سال ۱۳۶۸، هیأت وزیران طی ماده ۸ آیین‌نامه استخدام پیمانی مبتنی بر الزامات ناشی از قانون اساسی، شرط امتحان و گزینش را برای ورود به خدمت، تصریح داشت. بنابراین بدیهی است که هرگونه تغییر شغل که به‌منزله استخدام جدید است، می‌بایست از طریق رعایت ماده ۸ آیین‌نامه صورت پذیرد، یعنی امتحان مجدد و به‌تبع آن گزینش جدید، که مجرا دانستن و پذیرش تبعات آن سبب تضییع حقوق مستخدمان پیمانی خواهد شد، زیرا با وجود استمرار پست‌های موقت سازمانی قبلی، اما اراده ناشی از تغییر پست، ایشان را در مواجهه با الزامات استخدام جدید قرار خواهد داد. از این رو تا زمانی که پست موقت سازمانی برقرار باشد، مستخدم پیمانی در آن امکان کار خواهد داشت و زمانی نیز که پست سازمانی یا شغل زوال یابد، موجبات ادامه خدمت مستخدم پیمانی، زایل خواهد شد، زیرا همان‌طور که گفته شد، تصدی شغل و پست جدید به‌منزله استخدام جدید، و استلزام به رعایت تشریفات آن دارد.

در خصوص پست‌های ثابت سازمانی نیز سازوکار خاصی در قانون پیش‌بینی شده است. در ماده ۱۱۶ قانون استخدام کشوری آمده است:

«در صورتی که به علت حذف پست سازمانی یا انحلال وزارتخانه یا شرکت یا موسسه دولتی به وجود یک عده‌ای از مستخدمین رسمی احتیاج نباشد مستخدم یا مستخدمین مزبور به حال آماده به خدمت درمی‌آیند.» (اصلاحی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۸)

همچنین در ماده ۱۱۸ برای تعیین تکلیف مستخدمین آماده به خدمت آمده است:

«وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلف‌اند تا زمانی که مستخدم آماده به خدمت در اختیار دارند برای تصدی پست‌هایی که جدیداً ایجاد می‌شود و یا بدون متصدی است از مستخدمین مزبور استفاده [استفاده] نمایند و فقط در صورتی مجاز به استخدام هستند که یا مستخدم آماده به خدمت واجد شرایط نداشته باشند یا نتوانند از مستخدمین آماده به خدمت واجد شرایط در سایر وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی استفاده کنند.» (اصلاحی مصوب ۱۳۵۰/۳/۳۰)

تأکید بر امکان تصدی پست‌هایی که جدید ایجاد می‌شود و نیز پست‌های بدون متصدی توسط مستخدمان رسمی آماده به خدمت، اگرچه مشروط به رعایت شروط مندرج در تبصره ماده ۱۱۸ قانون استخدام کشوری است، از آنجا که این مواد مربوط به قوانین پیش از پیروزی انقلاب اسلامی است، رعایت اصول ۲۸ و ۴۳ در انتخاب شغل توسط مستخدم رسمی یا تراضی طرفین، حاکمیت قانون اساسی را بر این قوانین، مستلزم می‌نماید. در غیر این صورت باید پذیرفت که این مواد صرف‌نظر از اصول گفته‌شده از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مجرا خواهند بود. در نتیجه صرفاً حذف پست مستخدم رسمی است که ترتیبات گفته‌شده اخیر را فراهم می‌آورد و اساساً تغییر اجباری پست ثابت سازمانی مستخدم رسمی با فرض استمرار آن، مغایر با اقتضای ثابت بودنش تلقی می‌شود.

در قانون مدیریت خدمات کشوری نیز، ماده ۴۹ یکی از شروط تمدید قرارداد کارمندان پیمانی را، استمرار پست سازمانی عنوان کرده است. بنابراین در صورتی که موجبات استمرار پست موقت سازمانی وجود داشته باشد، به خدمت کارمند پیمانی در پست موردنظر نیاز است و دلیلی برای تغییر پست مستخدم پیمانی وجود ندارد که بنا به اراده مدیریتی یا تراضی طرفین این امر ممکن شود.

با این حال، مقنن حالت دیگری از تغییر پست و محل خدمت را برای مستخدمان رسمی و پیمانی پیش‌بینی کرده است که نمونه موردی آن را در بند «و» ماده ۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه و نیز بند ۴ تبصره ۲۰ بودجه ۱۳۹۹ می‌توان مشاهده کرد. براساس این بندها در صورت وجود مستخدم رسمی و پیمانی مازاد، دستگاه اجرایی امکان جابه‌جایی مستخدم بدون کسب رضایت وی در همان شهر یا شهرستان را دارد و در صورت جابه‌جایی در خارج از شهرستان می‌بایست رضایت مستخدم اخذ و در صورت عدم موافقت مستخدم موضوع بازنشستگی و بازخریدی ایشان اجرا شود.

تعیین تکلیف این موضوع در مواد اعلامی، نشان از حصری بودن آن بنا به تجویز مقنن دارد، یعنی چنانچه دستگاه اجرایی، اختیاری بر تغییر شغل و محل خدمت مستخدمان متبوع خود را داشت، ضرورتی بر تصریح این امر توسط مقنن با قید عبارت «نیروی مازاد» نبود. بنابراین این موضوع خود بیانگر حصری بودن قواعد ناظر بر این دسته از تغییرات است. از سوی دیگر، با توجه به اینکه عدم استمرار پست موقت، موجبات ادامه خدمت مستخدمان پیمانی را زایل می‌سازد، از این رو تغییر محل خدمت چنین مستخدمانی با اقتضای عقد پیمانی قابل جمع نیست، زیرا تغییر شغل و محل خدمت این دسته از مستخدمان، ناظر بر قرارداد جدید است و هرگونه به‌کارگیری و استخدام موکول به رعایت ضوابط فصل ششم قانون

مدیریت خدمات کشوری خواهد بود. با این حال به نظر می‌رسد قانونگذار طی بند ۴ تبصره ۲۰ قانون بودجه ۱۳۹۹، به نوعی حقوق مکتسبه را خلاف اقتضای قرارداد مستخدمان پیمانی یا به حکم اضطرار با هدف جلوگیری از تحمیل هزینه‌های استخدام جدید، برای نیروهای مازاد دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته باشد که خود از حیث تطابق با اقتضائات انواع استخدام بحث مجزایی را می‌طلبد.

در خصوص نیروهای قراردادی نیز، هرگونه تغییر شغل و محل خدمت تا پایان قرارداد منعقدہ ممکن نیست، چراکه تغییر موضوع قرارداد در حین قرارداد، به غرری شدن معامله ناشی از حکم بند ۳ ماده ۱۹۰ قانون مدنی منجر می‌شود و از سوی دیگر، تغییر شغل در معنای قرارداد جدید است که دستگاه اجرایی صرفاً در تمدید آن بنا به حکم بند «ب» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه مجوز دارد و در انعقاد قرارداد جدید، عملاً جذب جدید صورت پذیرفته است که رعایت تبصره ذیل ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۴۴ این قانون در نشر آگهی عمومی و برگزاری آزمون عمومی با توجه به اطلاق عبارت به‌کارگیری در فراز بدوی این ماده، ضروری به نظر می‌رسد.

حالت دیگر از تغییر شغل را در موضوع تبدیل وضعیت می‌توان ملاحظه کرد. در امور مربوط به تبدیل وضعیت کارمند از پیمانی به رسمی که مستلزم تغییر پست از موقت به دائم باشد، عمل وفق ماده ۷ قانون نحوه تعدیل نیروی انسانی در دستگاه اجرایی با تقاضای کارمند و طی تشریفات قانونی خواهد بود که تبدیل وضعیت مذکور مستفاد از حکم موضوعی این ماده و حق پیش‌بینی شده برای کارمند پیمانی ممکن دانسته شده است. در عین حال تغییر شغل ناشی از خصوصی‌سازی بخش‌های دولتی، در معنای حذف پست‌های موقت، در رابطه با مستخدمان پیمانی محسوب شده که آن‌ها را تابع حکم ماده ۴۹ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌سازد و برای مستخدمان رسمی نیز احکام ماده ۲۱ این قانون مجرا خواهد بود که طی آن کارمندان رسمی مُخیر به انتخاب یکی از وضعیت‌های پیش‌بینی شده در ماده اخیرالذکر می‌شوند.

## ۲-۲. اشتغال در دولت به‌مثابه حق مکتسبه

برای استخدام افراد در ساختار سازمانی دولتی، مراحل مختلفی وجود دارد که امر جذب و استخدام را دفعتاً امکان‌پذیر نمی‌سازد. پیش از هر تصمیم‌گیری برای استخدام، ضرورت دارد تا نیازهای استخدامی دستگاه‌های اجرایی احصا، سپس این نیازها تجمیع شده و توسط وزارت یا

سازمان مرکزی به سازمان امور اداری و استخدامی منعکس شود و این سازمان نیز در راستای سهمیه‌های پیش‌بینی شده برنامه‌های پنج‌ساله با تصویب هیأت وزیران، برای برگزاری آزمون- همان‌طور که در ماده ۵۱ قانون مدیریت خدمات کشوری تعیین تکلیف شده است- جواز صادر کند. پس از این مرحله، نحوه جذب این سهمیه‌ها به‌ترتیبی که در ماده ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است، صورت می‌گیرد. بنابراین در این زمینه پیش از هر استخدامی، مشاغل و پست‌های مورد نیاز (محل خدمت) تهیه و به‌منظور برگزاری آزمون، اطلاع‌رسانی عمومی می‌شود تا داوطلبان، مشاغل و محل‌های خدمتی که بدان تمایل داشته و شروط لازم برای احراز آن مانند مدرک تحصیلی و... را دارند، انتخاب و در آزمون استخدامی مربوطه ثبت‌نام کنند. از این‌رو بدیهی است که شرکت در آزمون عمل اختیاری بوده و جبری در آن نیست. افراد پس از قبولی در آزمون کتبی سایر مراحل استخدامی را طی می‌کنند و پس از تأیید نهایی، به‌منظور شروع به کار در شغل و محل خدمت به‌صورت رسمی یا پیمانی معرفی می‌شوند.

حال آیا می‌توان پذیرفت تصمیم مدیر مبنی بر تغییر شغل و محل خدمت کارمند فی‌نفسه حاکم بر تمامی موارد گفته‌شده است؟ حق مکتسبه‌ای را که بنا به فرایند قانونی تحصیل شده باشد، نمی‌توان نقض کرد، چراکه اولاً تصریحی در قوانین در خصوص امکان تغییر شغل و محل خدمت مستخدمان بنا به اراده یکسویه دستگاه اجرایی وجود ندارد و ثانیاً بنا به موارد مطروحه، خلاف اصول قانون اساسی نیز محسوب می‌شود، زیرا بنا به تعریف، حقوق مکتسبه در معنای عام به حقوقی گفته می‌شود که شهروندان بر پایه مصوبات پارلمانی یا برنامه‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی کسب کرده‌اند (ارفع‌نیا و روحانی، ۱۳۹۳: ۱). به این ترتیب حقوقی که در قوانین مختلف و همچنین قانون اساسی، اطلاق دارد، جزئی از حقوق مکتسبه مستخدمان تلقی می‌شود.

با توجه به اهمیت احترام به حقوق مکتسبه که انتخاب شغل و محل خدمت، از جمله آن است، التزام به اقتضائات مدیریتی بدون صراحت قانونی که طی آن امکان یکسویه تغییر پست و محل خدمت کارمند ممکن شود، تأسیس نشده و امکان آن به‌واسطه اراده مدیریتی، می‌تواند به‌طور سلسله‌واری با تغییرات بعدی مدیریتی، استمرار داشته باشد که به‌نحوی معرف تالی



فاسد آن و عدم ثبات اداری خواهد بود. با این حال امور قهری و مستثنیات قانونی که قبلاً اشاره شد، تعرضاتی بر حق مکتسبه محسوب می‌شوند.

### ۲-۳. قواعد حقوقی و رویه قضایی در عدم امکان تغییر شغل و محل

#### خدمت مستخدم

در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵، استخدام رسمی، اصل و پیمانی فرع بر مفاد این قانون بوده است. اما در قانون مدیریت خدمات کشوری، تشخیص احکام هریک از حالات کارمندی اعم از رسمی، پیمانی و قراردادی، مستنبط از هر ماده می‌تواند متفاوت باشد به عبارتی امور حصری هریک از حالات استخدام و به‌کارگیری با فهم حقوقی نسبت به پیشینه هریک از مواد و اقتضائات حاکم بر آن قابل تشخیص و احصا هستند. در ماده ۲۶ قانون استخدام کشوری تصریح شده است:

«انتصاب مستخدمین رسمی به پست‌هایی که مشاغل مربوط به آن‌ها در رسته مربوط مستخدم قرار ندارد ممنوع است مگر با داشتن شرایط لازم احراز آن پست و رضایت مستخدم.»

این ماده مستندی بر امکان تغییر پست مستخدمان رسمی محدود به رسته شغلی آنها، محسوب می‌شود، این در حالی است که در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری که در فصل استخدام این قانون جای دارد، آمده است:

«تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان پیمانی در پیمان‌نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط می‌باشد.»

تقابل این دو ماده مبین تحدید اختیارات دستگاه در تعیین محل خدمت کارمندان رسمی و پیمانی در بدو استخدام و نه تغییر در حین آن است. از این رو از آنجا که موضوع دو ماده ناظر بر انتخاب شغل و محل خدمت مستخدمان است، به حکم ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمامی قوانین مغایر با این قانون لغو تلقی شده است و می‌توان تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری را علاوه بر اصول تصریحی از قانون اساسی، ناسخ ماده ۲۶ قانون استخدام کشوری نیز محسوب کرد که به‌نحوی امکان تغییر شغل و محل خدمت را از اختیارات مدیریتی می‌داند. از سوی دیگر، همان‌طور که گفته شد، محل خدمت در معنای پست سازمانی است که مقارنه مذکور منطبق با بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، در تغییر جغرافیایی محل خدمت به‌عنوان مجازات اداری است.

بررسی حکم تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، در راستای حق انتخاب

شغل حائز اهمیت است، زیرا این تبصره احکامی ناظر بر تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی دارد و تعیین، منصرف از تغییر است. بنابراین مشخص است که با توجه به قرارگیری آن در فصل استخدام، مقطع بدو خدمت منظور نظر مقنن بوده است. از این رو این تبصره را می‌توان حصری دانست، زیرا اگر منظور مقنن بر امکان تغییر شغل و محل خدمت براساس اقتضائات اداری استوار بود، دلیلی بر تصریح آن به این شکل نبود و مقنن می‌توانست طی حکمی مستقل، چنین تجویز و اختیاری را یکطرفه در حین خدمت به دستگاه اجرایی بدهد. توجه به دادنامه ۹۳۷ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۱ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال بند ۴ تصویب‌نامه شماره ۴۵۰۱۷/۹۶۷۸۵ وزیران عضو کارگروه انتقال کارکنان دولت و بند ۱۲ تصمیم‌نامه شماره ۱۵۲۰۳۸/ت۴۵۳۳۶ نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور در کارگروه انتقال کارکنان دولت از شهر تهران در این زمینه حائز توجه است. در این دادنامه آمده است:

«نظر به اینکه مطابق بند هـ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از جمله مجازات‌های اداری احصاء شده است که در پی ارتکاب تخلف توسط کارمند و احراز آن توسط هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اعمال می‌شود و حکم مقرر در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، ناظر بر تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمندان دولت در بدو استخدام است و تغییر بعدی محل خدمت و شغل مورد تصدی کارمند توسط دولت و بدون ارتکاب تخلف اداری و یا رضایت مستخدم برای دستگاه اجرایی مجاز نیست...»

دادنامه ۶۱۴-۶۱۵ مورخ ۱۳۹۱/۹/۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در ابطال ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۱۲۱ و تبصره ۲ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز شایان توجه است. در ماده ۱۹ این آیین‌نامه وضع شده بود:

«با توجه به مفاد تبصره (۴) ماده (۴۵) قانون، تغییر جغرافیایی خدمت کارمندان رسمی در واحدهای تشکیلاتی دستگاه در سطح کشور، با توجه به مصالح اداری و نیاز دستگاه اجرایی از اختیارات دستگاه اجرایی ذی‌ربط است»

هیأت عمومی دیوان طی دادنامه خود در ابطال مقرر مذکور چنین رأی داد:

«نظر به اینکه در تبصره ۴ ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶، تعیین محل خدمت کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی ذی‌ربط محول شده است و تعیین محل خدمت، منصرف از تغییر محل جغرافیایی خدمت می‌باشد و در بند هـ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۲، تغییر محل جغرافیایی خدمت از

جمله مجازات‌های اداری احصاء شده است که در فرض ارتکاب یکی از تخلفات اداری تحت شرایط و ضوابطی قابل اعمال خواهد بود.»

مجموعه مقرره‌های ابطال‌شده و دادنامه‌های صادره بر دو محور استوار است: اول آنکه «تعیین» شغل و محل خدمت از اختیارات دستگاه اجرایی است و این اختیار ناظر بر شروع خدمت، در واقع همان طی مراحل استخدامی که داوطلب برای تصدی شغل و پست سازمانی در مراحل آزمون گذرانده است و نه مخالف مدلول آگهی آزمون؛ دوم آنکه هرگونه تغییر محل خدمت، با توجه به حصری که در مجازات‌های موضوع قانون رسیدگی به تخلفات اداری دارد، بر مبنای استدلال اقتضای مدیریتی قابل اعمال نیست، چراکه در این صورت، تمییز میان مجازات و اقتضای مدیریتی قابل تشخیص نیست و خلط آن دو با یکدیگر سبب تفوق اراده و سلیقه مدیریتی بر رسیدگی‌های هیأت رسیدگی به تخلفات اداری خواهد شد. به عبارتی اقتضای مدیریتی در تغییر محل خدمت عملاً جنبه مجازاتی به خود خواهد گرفت و این برداشت واجد تالی فاسد خواهد بود.

## ۲-۴. تغییر شغل و پست به‌مثابه اجبار به کار

بهره‌کشی یا استثمار وقتی است که افراد یا گروه‌ها از تلاش‌ها و خدمات افراد یا گروه‌های دیگر به‌نحو غیرمنصفانه از طریق بردگی، کار اجباری و کار طاقت‌فرسا بهره‌برداری و استفاده کنند (هاشمی، ۱۳۹۸، ج ۱: ۳۴۲). امکان تغییر پست به‌واسطه اقتضائات مدیریتی از سوی دستگاه اجرایی، علاوه‌بر موارد گفته‌شده، به‌مثابه کار اجباری است، زیرا همان‌طورکه در تعاریف مربوط به کار اجباری و بهره‌کشی در مبانی نظری صحبت شد، کنوانسیون‌ها و معاهدات مختلفی این امر را مردود دانسته‌اند، چراکه زایل‌کننده حق طبیعی انسان در تعیین سرنوشت خود است و اصول گفته‌شده از قانون اساسی نیز بر این امر دلالت دارد. با این حال منطبق با سیره دینی نیز چنین تغییراتی جایگاه ندارد. از علی بن ابی‌طالب (ع) نقل شده است: «من عقیده ندارم کسی را به کاری که دوست ندارد وادار نمایم و به کار اجباری بگمارم»<sup>۱۵</sup> (محمودی، ۱۳۸۶: ۳۲). در دیدگاه امیرمؤمنان علی (ع) مبنای تربیت عبادی انسان، همراه ساختن وی است و هرگز کسی را در برابر تهدید، تحمیل، اجبار و اکراه قرار ندادند؛ زیرا در این صورت ممکن است انسان‌ها به‌دلیل ترس و زبونی، ظاهراً به اموری تن دهند، ولی به ریا و نفاق کشیده شوند که این خود مانعی سخت در سر راه عبودیت حقیقی است (معین‌الاسلام، ۱۳۸۸: ۴۵). اکراه و اجبار به پذیرش تغییر شغل، ناشی از اراده یکسویه مدیریتی که بنا به دلایل

اجتماعی و اقتصادی از سوی مستخدم صورت می‌پذیرد، به نوعی نقض حقوق اساسی کارمند و مصداق تحمیل و اجبار به کار تلقی می‌شود. بر همین اساس تغییر شغل و محل خدمت مستخدم در صورت امکان، صرفاً با تراضی و رعایت شرایط قانونی معتبر است. وقتی گفته می‌شود که فرد باید شغلی داشته باشد که آن را آزادانه انتخاب کرده باشد، نخستین برداشت این است که نمی‌توان کسی را به انجام کار مشخصی وادار کرد و اجبار فرد به انجام کاری به وسیله زور یا تهدید و برخلاف میل او با آزادی انتخاب مغایر است. در این برداشت، نخستین نتیجه اصل انتخاب آزادانه شغل «منع کار اجباری» است (طاهری، ۱۳۹۲: ۱۱). همان‌طور که اشاره شد کارمندان رسمی تنها مستخدمانی محسوب می‌شوند که زمینه تغییر پست را دارند، از این رو حتی در جمیع جهات، اراده مدیریتی بدون تراضی با کارمند رسمی، به تحمیل کار به وی منجر خواهد شد.

### نتیجه گیری

«کارمندی دولت» را نمی‌توان شغل واحد دانست و براساس این وحدت‌پنداری، آن را پس از ورود به خدمت، تابع محض دستگاه اجرایی در انجام امور واسپاری شده اعم از تغییر شغل و محل خدمت محسوب کرد، چراکه براساس تعاریف موجود در قوانین استخدامی کشور، تعریف شغل و پست سازمانی که معرف محل خدمت است، به‌طور منجز و تفکیک‌شده، وظیفه هر کارمند را در دستگاه اجرایی مشخص می‌سازد. از سوی دیگر، جذب و استخدام، صرفاً اراده‌ای یکسویه نیست، بلکه از بدو با اراده مستخدم و مقید به قوانین و مقررات آغاز شده و با رعایت تشریفات شکلی، منجر به به‌کارگیری شده است. از این رو افزون‌بر تجلی حقوق مکتسبه، قواعد و محدودیت‌های ناظر بر پست‌های ثابت و موقت سازمانی و موازین حاکم بر انواع استخدام و به‌کارگیری اعم از رسمی، پیمانی و قرارداد کار معین و اجمالاً عقد استخدام اقتضا می‌کند تا تغییر شغل تابع قواعد انحصاری حاکم بر این اشکال از به‌کارگیری‌ها باشد.

همان‌طور که اشاره شد، در قانون نص صریحی بر امکان تغییر شغل و محل خدمت کارمند بنا به اقتضائات مدیریتی وجود ندارد. اغلب موادی که در برخی آرای هیأت عمومی یا تخصصی دیوان عدالت اداری بر آن تأکید شده، به‌طور واضح اختیاری را به اداره، در تغییر یکطرفه پست و محل خدمت کارمند، تجویز نکرده است. با این حال از بررسی مجموع آرای موافق امکان تغییر شغل و محل خدمت بنا به اقتضائات مدیریتی به‌ویژه آرای وحدت رویه که بر تعارض آراء شعب دیوان عدالت اداری در این موضوع دلالت دارد، مغایرت برخی مفاد اساسنامه‌های بانک‌های موضوع رسیدگی، با اصول قانون اساسی و حتی قوانین موضوعه بعدی

از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری به‌ویژه تبصره ۴ ماده ۴۵ دیده می‌شود. این تعارض به این دلیل است که بسیاری از قواعد مشروحه، پیش از استقرار جمهوری اسلامی وضع و هم‌اکنون در تعارض با اصول ناظر بر حق انتخاب شغل و منع کار اجباری در قانون اساسی قرار دارند. آنچه در مجموع آرا مؤثر در امکان تغییر پست و محل خدمت به‌واسطه اقتضای مدیریتی دیده می‌شود، تفاوت در وضعیت‌های هریک از آن‌هاست (که اغلب تغییر در پست‌های مدیریتی را ممکن می‌داند)، از این‌رو در آرای وحدت رویه مرتبط، آرای متعارض شعب با موضوع امکان تغییر پست کارشناسی به پست هم‌عرض آن، صادر نشده است.

حقوق طبیعی انسان و حق تعیین سرنوشت، اقتضا می‌کند که انتخاب شغل در حدود اختیارات افراد باقی باشد و این انتخاب شامل تغییر نیز است، زیرا تغییر به انجایی در معنای انتخاب جدید قلمداد می‌شود و تا زمانی که زمینه قهری تغییر شغل اعم از آرای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضایی و نیز سایر موجبات قانونی آن اعم از حذف پست و نمونه‌های مشابه، محقق نشده، تغییر شغل و محل خدمت ناشی از اراده یکسویه دستگاه اجرایی، فاقد امکان است.

با بررسی صورت پذیرفته‌شده در این مقاله، مشخص شد که تغییر شغل و محل خدمت مستخدمان پیمانی بنا به اقتضای قرارداد ممکن نیست و تغییر شغل نیروی قرارداد کار معین نیز پس از انقضای قرارداد، در تمدید جدید، تابع تراضی فی‌مابین و در صورت عدم تراضی، عدم تمدید قرارداد را به‌همراه دارد. همان‌طور که در دو رأی از هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در سال‌های ۱۳۸۳ و ۱۳۸۷، انتقال و مأموریت مستخدمان پیمانی یا اعزام آنان برای طی دوره‌های آموزشی یا کارآموزی در داخل یا خارج از کشور با هدف مقنن از استخدام آنان برای تصدی کارهای موقت و مشخص در مدت محدود و معین واجد منافات دانسته شده است<sup>۶</sup>، مدلول این آرا به موضوع تغییر شغل و محل خدمت نیز قابل تسری خواهد بود، زیرا افزون‌بر تنافی با اقتضانات حاکم بر پست موقت، در انتقال، پست و حتی شغل کارمند دستخوش تغییر خواهد شد. از این‌رو صرفاً مستخدمان رسمی در دایره شمول تغییر شغل و محل خدمت، بنا به رعایت تشریفات قانونی و تراضی با دستگاه اجرایی، قرار دارند و مستند به بند «ه» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تغییر جغرافیایی محل خدمت، بر تغییر پست دلالت دارد، که در زمره مجازات‌های اداری طبقه‌بندی و اتخاذ آن منحصر به صلاحیت هیأت‌های رسیدگی‌کننده است.

هرگونه اجبار به تغییر شغل و محل خدمت ناشی از اراده مدیریتی، افزون‌بر مغایرت با

منطوق و مفهوم اصل ۲۸ و بند ۴ اصل ۴۳ قانون اساسی در معنای اجبار به کار معین، به تحقق کار اجباری می‌انجامد، که علاوه بر اینکه در کنوانسیون‌ها و مقاله‌نامه‌های متعددی، نهی شده است، بلکه به تحدید حقوق اساسی افراد و حتی سلب حق انتخاب شغل منجر می‌شود که در ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی باب تعزیرات، این امر جرم معرفی شده است.



## یادداشت‌ها

۱. «لَا إِكْرَاهَ فِي الدِّينِ قَدْ تَبَيَّنَ الرُّشْدُ مِنَ الْغَيِّ» (در دین هیچ اجباری نیست. و راه از بیراهه به‌خوبی آشکار شده است).
۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: ماده ۲ مقاله‌نامه.
۳. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد (۱۰٪) پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب افرادی را به‌صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به‌کار گیرند.
۴. براساس بند «ب» ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه، این قراردادها قابل تمدیدند.
۵. هیأت تخصصی استخدامی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۹۸۰۹۹۷۰۹۰۶۰۱۲۰۵۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۱۲، مخالف منطوق مواد گفته‌شده، امکان تصدی پست سازمانی برای نیروهای قراردادی را امکان‌پذیر دانسته است.
۶. برای صحت هر معامله شرایط ذیل اساسی است: ۱. قصد طرفین و رضای آن‌ها؛ ۲. اهلیت موضوع و ۳. موضوع معین که مورد معامله باشد. ۴. مشروعیت جهت معامله

## 7. Spatial

۸. در بند ۱ بخشنامه مذکور چنین تصریح شده است:
  - ۱- با توجه به اینکه در ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تنزل مقام (جایگاه سازمانی کارمند) و تغییر محل جغرافیایی خدمت، در زمره مجازات‌های اداری پیش‌بینی شده و اعمال مجازات‌های مذکور از اختیارات هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد، لذا تغییر شغل یا پست سازمانی و نیز تغییر محل جغرافیایی خدمت کارمندان توسط دستگاه‌های اجرایی «در مقام اعمال مجازات» امکان‌پذیر نیست، لیکن پیش‌بینی مجازات‌های مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نافی اختیارات مدیریت در تغییر پست سازمانی و تغییر محل خدمت کارمندان براساس مقتضیات اداری نخواهد بود.»
  ۹. تاریخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ صحیح است.
  ۱۰. به‌نظر می‌رسد رأی مستندشده، مخالف فحوای رأی حاضر است. در این رأی آمده است: اعمال مجازات اداری در مورد مستخدمین متخلف دولت و بانک‌ها توسط مقامات مندرج در ماده ۱۲ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منحصراً در موارد چهارگانه آن ماده تجویز شده است و اعمال مجازات تنزل مقام موضوع بند «و» ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری منحصراً در صلاحیت اختصاصی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قرار دارد. نظر به مراتب فوق‌الذکر و عنایت به محتویات پرونده‌های شاکیان که مبین ارتکاب تخلفات اداری از سوی آنان و مفهوم اعمال مجازات تغییر و تنزل سمت آنان براساس تصمیم کمیسیون انتصابات و بدون صدور رأی قطعی از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است، دادنامه‌های شماره ۱۹۴۲ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۱۱ و شماره ۱۸۰ مورخ ۱۳۸۶/۲/۲۲ دو شعبه سیزدهم و شانزدهم دیوان مبنی بر عدم جواز تنزل شغل شاکیان به شرح اخیرالذکر موافق اصول و موازین قانونی است.
  ۱۱. «ماده ۱۰- برکناری یا جابجایی کارکنان و مدیران در موارد زیر انجام می‌پذیرد:
    - ۲- درخواست کتبی مدیر مربوطه با ارائه دلایل موثر و تأیید دلایل از سوی مقام صادرکننده ابلاغ»

۱۲. ماده ۲۰ اصلاحی ۱۳۷۸/۴/۳۰

۱۳. ماده ۱۱- استخدام مجدد افرادی که سابقه خدمت پیمانی دارند به شرط اظهار رضایت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی محل خدمت قبلی آنان بلامانع است ولی باید حداقل بین پایان خدمت قبلی و استخدام مجدد سه ماه تمام فاصله باشد.

۱۴. تغییر ترتیب مواد: «تبدیل ماده ۲۲ به ۲۰ بنا به اصلاحیه مورخ ۱۳۷۸/۴/۳۰».

۱۵. «وَلَسْتُ أَرَىٰ أَنْ أُجْبِرَ أَحَدًا عَلَىٰ عَمَلٍ يَكْرَهُ».

۱۶. دادنامه‌های شماره ۵۹۷ الی ۶۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۹ و ۲۰۳ مورخ ۱۳۸۷/۴/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.





## منابع و مآخذ

### الف) فارسی و عربی

قرآن کریم

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸)، *حقوق اداری ایران*، تهران: توس، چ هشتم، ج ۲.
۲. ارفع‌نیا، بهشید؛ روحانی، مهوند (۱۳۹۳)، *اعتبار بین‌المللی حقوق مکتسبه در حقوق ایران با تأکید بر رویه قضایی*، فصلنامه تحقیقات حقوقی آزاد، سال هفتم، ش ۲۴.
۳. الهامی، داود (۱۳۵۹)، *حق آزادی انسان در انتخاب شغل*، نشریه درس‌هایی از مکتب اسلام، سال بیستم، اسفند، ش ۱۲.
۴. ترمس‌العاملی، امین (۱۳۹۸)، *بهشت کافی*، ترجمه حمیدرضا آژیر، تهران: سرو.
۵. جعفری لنگرودی، محمد (۱۳۹۵)، *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، تهران: گنج دانش، چ هفتم، ج ۳.
۶. راسخ، محمد؛ عامری، فائزه (۱۳۹۵)، *مفهوم «حق نسل سوم»*، کتاب حق و مصلحت، تهران: نشر نی، ج ۲.
۷. سایت خبرگزاری ایرنا (۱۳۹۹)، *کارگران خانگی در کشورهای حاشیه خلیج فارس*، روایت تلخی که پیمان ندارد، ۱ دی‌ماه ۱۳۹۹: <https://www.irna.ir/news/84155767>
۸. شکویی، حسین (۱۳۸۲)، *اندیشه‌های نو در فلسفه جغرافیا: فلسفه‌های محیطی و مکتب‌های جغرافیایی*، تهران: مؤسسه جغرافیایی و کارتوگرافی گیتاشناسی، ج ۲.
۹. عبداللهی‌نژاد، کریم؛ عبداوی، قاسم؛ ناصر، مقدم، حسین (۱۳۹۴)، *واکاوی مبانی فقهی عقد بودن استخدام در سازمان‌های دولتی*، فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، سال نهم، ش ۲، پاییز و زمستان، شماره پیاپی ۱۸.
۱۰. عراقی، سید عزت‌الله؛ طاهری، آزاده سادات (۱۳۹۱)، *«بررسی انتخاب آزادانه شغل در پرتو حق اشتغال»*، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ش ۵۹، پاییز.

۱۱. طاهری، آزاده سادات (۱۳۹۲)، «حق اشتغال به مثابه حق بشری»، ماهنامه اجتماعی، اقتصادی، علمی و فرهنگی کار و جامعه، ش ۱۶۲، آبان‌ماه.
۱۲. محمودی، محمدباقر (۱۳۸۶)، *نهی السعاده فی مستدرک نهج البلاغه*، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ج ۵.
۱۳. معین الاسلام، مریم (۱۳۸۸)، «سیره عبادی امیرالمؤمنین (ع)»، *فصلنامه علمی - تخصصی نامه جامعه*، ش ۵۸، تیرماه.
۱۴. مولایی، آیت (۱۳۹۹)، *قراردادهای اداری (مطالعه تطبیعی بسترها، مبانی، ماهیت و اصول)*، تهران: میزان، چ دوم.
۱۵. مویر، ریچارد (۱۳۷۹)، *درآمدی نو بر جغرافیای سیاسی*، ترجمه دره میرحیدر (مهاجرانی)، تهران: انتشارات سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح.
۱۶. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۹۷)، *حقوق اداری*، تهران: سمت، چ بیست‌ویکم.
۱۷. نامدار پوربنگر، مصطفی؛ امیری، مجاهد (۱۳۹۱)، «حق بر کار در حقوق اتحادیه اروپا»، *فصلنامه تحقیقات سیاسی بین‌المللی*، دانشگاه آزاد اسلامی واحد شهرضا، ش ۱۳، زمستان.
۱۸. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۸)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: میزان، چ پانزدهم، ج ۱.
۱۹. هاشمی، سید محمد (۱۳۹۵)، *حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی*، تهران: میزان، چ سوم.
- (ب) قوانین و مقاله‌نامه‌ها و اسناد بین‌المللی
۱. اعلامیه حقوق بشر ۱۹۴۸.
  ۲. اعلامیه حقوق بشر و شهروندی فرانسه ۱۷۸۹.
  ۳. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
  ۴. قانون استخدام کشوری ۱۳۰۱.
  ۵. قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵.
  ۶. قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی و اجتماعی ۱۳۸۹.

۷. قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی و اجتماعی ۱۳۹۵.
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶.
۹. قانون مدنی ۱۳۰۷.
۱۰. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲.
۱۱. مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۱۰۵ در خصوص منع کار اجباری ۱۹۵۷.
۱۲. مقاله‌نامه بین‌المللی شماره ۲۹ راجع به لغو کار اجباری مصوب ۱۹۳۰.

## References

### A) Books

The Holy Quran

1. Abolhamad, Abdolhamid (2009), Administrative Law of Iran, Tehran: Toos Publications, eighth edition, second volume. (In Persian)
2. Tarsam al-Ameli, Amin (2019), Behesht Kafi, translated by Hamid Reza Azhir, Tehran: Sarv Publications. (In Persian)
3. Jafari Langroudi, Mohammad (2016), Extensive in Legal Terminology, Tehran: Ganj-e-Danesh Publications, 7th Edition, 3rd Volume. (In Persian)
4. Rasekh, Mohammad and Faezeh Ameri (2016), The Concept of "Third Generation Right", Book of Right and Expediency, Tehran: Nashr-e Ney, Volume II. (In Persian)
5. Shokouei, Hossein (2003), New Thoughts in the Philosophy of Geography: Environmental Philosophies and Geographical Schools, Tehran: Publications of the Institute of Geography and Cartography of Geology, Volume II. (In Persian)
6. Mahmoudi, Mohammad Baqir (2007), Nahj al-Saada fi Mustadrak Nahj al-Balaghah, Tehran: Publishing Organization of the Ministry of Culture and Islamic Guidance, Volume Five. (In Persian)
7. Molaei, Ayatollah (2020), Administrative Contracts (Natural Study of Beds, Principles, Nature and Principles), Tehran: Mizan Publications, Second Edition. (In Persian)
8. Moir, Richard (2000), A New Introduction to Political Geography, translated by Mir Haidar Valley (Mohajerani), Tehran: Publications of the Geographical Organization of the Armed Forces. (In Persian)
9. Motameni Tabatababi, Manouchehr (2018), Administrative Law, Tehran:

---

Samat Publications, 21st Edition. (In Persian) ▶

10. Hashemi, Seyed Mohammad (1398), Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran, Tehran: Mizan Publications, 1398 Fifteenth Edition, Volume One. (In Persian)

11. Hashemi, Seyed Mohammad (2016), Constitutional Law and Political Structures, Tehran: Mizan Publications, Third Edition. (In Persian)

### **B) Articles**

1. Arfania, Behshid and Mahvand Rouhani (2014), The International Validity of Acquired Law in Iranian Law with Emphasis on Judicial Procedure, Quarterly Journal of Free Legal Research, Year 7, Issue 24, Summer. (In Persian)

2. IRNA news site (2016), domestic workers in the Persian Gulf countries, a bitter story that has no contract, January 1, 2017: <https://www.irna.ir/news/84155767>. (In Persian)

3. Taheri, Azadeh Sadat (2013), The right to employment as a human right, Social, Economic, Scientific and Cultural Monthly of Work and Society, No. 162, November. (In Persian)

4. Abdollahi Nejad, Karim and Qassem Obaidavi and Hossein Naseri Moghadam (2015), Analysis of the jurisprudential principles of employment in government organizations, Quarterly Journal of Strategic Management Thought, Year 9, Issue 2, Fall and Winter, Issue 18. (In Persian)

5. Iraqi, Seyed Ezatullah and Azadeh Sadat Taheri (2012), A Study of Free Choice of Job in the Light of Employment Right, Legal Research Quarterly, No. 59, Fall. (In Persian)

6. Moin al-Islam, Maryam (2009), The biography of the Commander of the Faithful (AS), Scientific-Specialized Quarterly of the Society Letter, No. 58, July. (In Persian)

7. Namdar Pournbangar, Mostafa and Mojahed Amiri (2012), The Right to Work in EU Law, Quarterly Journal of International Political Research, Islamic Azad University, Shahreza Branch, No. 13-Winter.

8. Elhami, Davood (1980), The right of human freedom to choose a job, Journal of Lessons from the School of Islam, 20th year, March, No. 12. (In Persian)

### **C) International laws, conventions and documents**

1. Declaration of Human Rights 1948.

2. Declaration of Human Rights and Citizenship of France 1789.



3. The Constitution of the Islamic Republic of Iran.
4. National Employment Law 1922.
5. National Employment Law 1966.
6. Law of the Fifth Economic and Social Development Plan 2011.
7. Law of the Sixth Economic and Social Development Plan 2016.
8. Civil Service Management Law 2007.
9. Civil Code 1928.
10. Law on Administrative Violations approved in 1993.
11. International Convention No. 105 on Prohibition of Forced Labor 1957.
12. International Convention No. 29 on the Abolition of Forced Labor, adopted in 1930.





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی