



DOI: 10.22034/mral.2023.1991024.1446

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۳/۰۸

تاریخ ارسال: ۱۴۰۱/۱۲/۱۶

نقش دیوان عدالت اداری در صیانت از حقوق استخدامی کارمندان

جعفرعلی رازینی^۱

خیراله پروین^۲

محمدحسن حبیبی^۳

چکیده

حقوق استخدامی، مجموعه اصول و قواعد مربوط به ورود به خدمت دولت، حقوق و مزایای کارکنان اعم از مزایای مادی و معنوی است. حقوق شهروندی نیز که در پیوند با بحث تابعیت مطرح شده، از گفتمان‌های بنیادین در نظام اداری است و بر اساس آن، کارکنان و نیز مخاطبان نظام اداری باید از حقوق شهروندی برخوردار گردند.

چون امکان دارد مقامات و دستگاه‌های اداری از این حقوق تخطی یا سوء استفاده یا آن را تحدید کنند، در اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری، مرجع پاسداشت از این حقوق تعیین شده است. دیوان عدالت اداری از طریق نظارت قضایی و نیز رویه‌سازی در صیانت از حقوق استخدامی در ابعاد مختلف آن نقش مهمی بر عهده دارد.

نتایج این پژوهش نشان می‌دهد رویه قضایی دیوان در صیانت از حقوق استخدامی از غنای کافی برخوردار است. روش تحقیق در این پژوهش از نوع توصیفی و تحلیلی است و در گردآوری منابع از روش کتاب‌خانه‌ای استفاده شده است.

واژگان کلیدی: دیوان عدالت اداری، کارمندان، صیانت، حقوق شهروندی، حقوق استخدامی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد قشم، دانشگاه آزاد اسلامی، قشم، ایران. razinijafar@gmail.com

۲. استاد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران، (نویسنده مسئول). khparvin@ut.ac.ir

۳. استاد حقوق عمومی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. mhhabibi@ut.ac.ir

مقدمه

شکل‌گیری و نهادینه‌سازی یک جامعه دموکراتیک و پایدار مستلزم توجه جدی به حقوق شهروندان است. امروزه موضوع حقوق شهروندی و مسائل مربوط به آن در سراسر جهان اهمیتی ویژه دارد و همه دولت‌ها در تلاشند تا حد امکان، این حقوق را به بهترین شکل ممکن برای شهروندان جامعه خود فراهم کنند.

گفتمان‌های شهروندی و حقوق بشر، پیوندهای زیادی با هم دارند و مبانی مشترکی همانند برابری و آزادی برای آن‌ها می‌توان یافت که در تعیین حقوق و آزادی‌ها هم‌پوشانی خواهند داشت. با این حال، سرچشمه‌های هر یک از این گفتمان‌ها جداست. «شهروندی» که ساختاری اجتماعی و سیاسی برای محدودسازی دولت و مدیریت اجتماعی است، لزوماً مفهومی هنجاری انگاشته نمی‌شود. این در حالی است که حقوق بشر، مفهومی کاملاً هنجاری و اخلاقی است. رابطه دوسویه حق تکلیف‌مدارانه که وضعیت شهروندی را ایجاد می‌کند، در روابطی که حقوق بشر، موجد آن است، ماهیتی یک‌سویه و مطالباتی دارد. ارزش‌های پایه‌ای حقوق بشر، داعیه جهان‌شمولی دارند، اما رکن پایه‌ای شهروندی، عضویت است.^۱

در عصر حاضر، پذیرش و رعایت حقوق شهروندان در همه تصمیمات و اقدامات دولتی به عنوان یک پدیده اصلی و ضروری پذیرفته شده است. شهروندان با سلیقه‌ها و انگیزه‌های مختلف در جامعه به فعالیت می‌پردازند و دولت با مدیریت صحیح وضعیت‌ها، حقوق شهروندان را به طور مطلق رعایت و از آن حمایت می‌کند. مهم‌ترین اصل در صیانت از حقوق شهروندان، التزام و پایبندی دولت به حاکمیت قانون است. بدیهی است در صورت نبود حاکمیت قانون، زور، اجحاف و تزویر حاکم می‌شود و حقوق شهروندان به راحتی نادیده انگاشته خواهد شد. امروزه به دلیل افزایش و تنوع ارتباطات و نیازمندی‌ها، صیانت از حقوق شهروندان نیز بیش از پیش اهمیت و پیچیدگی یافته است.^۲

۱. فلاح‌زاده، علی محمد، «نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۸، ۱۳۸۶، ص ۶۲.

۲. جمشیدی، علی‌رضا و آریین پتفت، «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، فصل‌نامه اخلاق زیستی، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۵، ص ۳۲.

تأسیس دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع عالی قضایی برای رسیدگی به شکایات افراد از عملکرد دولت به موجب قانون اساسی، نشانگر درجه اهمیتی است که قانون‌گذار برای صیانت از حقوق فردی شهروندان و تضمین تشکیلات دستگاه اداری کشور قائل گردیده و گامی مهم برای اصلاح دستگاه اداری کشور و منشأ انقلابی بزرگ و اساسی در ساختار آن است.

اهداف کلی دیوان عدالت اداری عبارت است از حمایت و صیانت از حقوق مردم در مقابل دستگاه‌های حکومتی. به تعبیر دیگر، یکی از اهداف دیوان، تضمین حقوق شهروندی مردم در مقابل دستگاه‌های اداری و کنترل اعمال حاکمیتی از طریق نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات تمامی دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور است؛ زیرا شعب دیوان عدالت اداری و هیئت عمومی آن در واقع، دادگاه‌های عمومی هستند و باید در برابر تجاوز و تخلف احتمالی مقامات اداری و اجرایی حکومت از حریم قانون پاسداری کنند. هم‌چنین تحقق اصل حاکمیت قانون یعنی قانون‌مداری در تمام شئون اداری و اجرایی کشور برای انتظام بخشی به رابطه دولت و مردم و پاسخ‌گو کردن زمامداران، یکی دیگر از اهداف دیوان عدالت اداری است. دیوان بر اساس این اصل می‌خواهد دولت را به رعایت حقوق بشر در تمام شاخص‌هایی ملزم کند که در صلاحیت دیوان قرار دارد؛ زیرا با توجه به اهداف مورد نظر دیوان، در این ساختار قرار است هیچ یک از اعمال دولت و رفتار زمامداران خارج از قواعد تعیین‌شده و فراتر از سازوکارهای نظارتی قرار نگیرد.^۱

حقوق شهروندی در نظام اداری، ترسیم فضایی کلی از آن چیزی است که مراجعان نظام اداری باید از آن بهره‌مند باشند. در نظام بین‌المللی شاید بتوان مفاهیمی چون استاندارد خدمات‌رسانی عمومی، چارچوب خدمات‌رسانی و نظام خدمات‌رسانی دولتی با کیفیت را معادل حقوق شهروندی در نظام اداری در نظر گرفت. منظور از مفاهیم مورد اشاره، مجموعه‌ای از اصول، استانداردها، سیاست‌ها و محدودیت‌هایی است که برای هدایت و بازطراحی، توسعه، استقرار و بهره‌برداری از خدمات‌رسانی یک ارائه‌دهنده خدمت به منظور عرضه تجربه خدمت پایدار به یک کاربر خاص در زمینه مشخص اتخاذ می‌شود.^۲

۱. نوروزی، قدرت‌الله، «نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر»، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، شماره‌های ۵ و ۶ و ۷، پاییز ۱۳۸۹، ص ۲۵۱.

2. Lewis, Blane D., Minimum Local Public Service Delivery Standards in Indonesia: **Fiscal Implications and Affordability Concerns**, 2003, p. 251.

در ایران به موضوع رعایت حقوق مردم در نظام اداری، به صورت تلویحی و پراکنده در قانون استخدام کشوری و برخی مقررات مرتبط با معدودی از سازمان‌های دولتی پرداخته شده است. با این حال، به صورت صریح و در چارچوب یک متن منسجم و یک پارچه، برای نخستین بار در قالب طرح تکریم ارباب رجوع در نظام اداری توجه صورت گرفت. طرح تکریم از زمان تصویب تا سال ۱۳۹۳ در دستگاه‌های اجرایی ملاک عمل بوده و در طول اجرای آن با فراز و نشیب‌ها و چالش‌هایی همراه شده است.^۱

دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین رکن قضایی که عهده‌دار نظارت بر تصمیمات و اعمال اداری است، از جایگاهی ویژه در نظام حقوقی ایران برخوردار است؛ چون مطابق قانون اساسی وظیفه دارد به «شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حق آن‌ها» رسیدگی کند. واضح است که چنین قدرتی، دیوان را در نظارت بر اعمال و تصمیمات اداری در موقعیتی والا قرار می‌دهد. این نوع نظارت که از آن به نظارت قضایی بر اعمال دولت یاد می‌شود، ضامن سلامت دستگاه‌های اداری و حاکمیت قانون در آن‌ها خواهد بود. در این نوشتار به بررسی نقش دیوان عدالت اداری در حقوق استخدامی با صیانت از حقوق شهروندی پرداخته می‌شود.

گفتار اول. تفسیر قضایی دیوان در راستای حمایت از حقوق استخدامی

تفسیر قضایی افزون بر آن که لازم است، باید در چارچوب روش خاص انجام پذیرد تا به عدالت و انصاف منتهی شود؛ چون عدالت، روح حقوق است. در خصوص جایگاه و ویژگی‌های تفسیر در حقوق عمومی در ایران هنوز نمی‌توان نظریه یا چارچوب روشن و مشخصی ارائه کرد. از یک سو، شورای نگهبان در تفسیر قانون اساسی، مقید به یک شیوه خاص نیست. از سوی دیگر، در حقوق اداری نیز با وجود رویکردی مشخص در برخورد با مکتب‌های تفسیری، متناسب با ظرفیت‌های آن‌ها در امور متفاوت بهره‌برده‌اند و گاه در امور یکسان از شیوه‌های متفاوت استفاده می‌کنند.^۲

۱. سلیمانی، مسعود و همکاران، «حقوق شهروندی در نظام اداری: تحلیلی بر چالش‌های اجرا»، مجله حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸، ص ۱۱۶.

۲. یآوری، اسدالله و پرهام مهرآرام، «تفسیر قضایی در حقوق عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتم و دوم، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۷، ص ۲۸۶.

حقوق دانان نباید از نقش مهمی غافل شوند که دادگاه‌ها در توسعه حقوق اداری ایفا می‌کنند. در بیش‌تر نظام‌های اداری، اکثریت قریب به اتفاق تصمیمات مقامات اداری تحت سیطره نظارت قضایی است. البته برخی از تصمیمات صادرشده از مقامات اداری از شمول اصل نظارت قضایی مستثنا شده‌اند.^۱ در کشورهای پیرو نظام کامن‌لا، وظیفه قوه قضاییه این امر است که تعیین کند قانون دقیقاً چیست. برای بیان این امر نیز قضات، ابزارهای تفسیری متفاوتی دارند، مانند: متن قانون، تاریخ و پیش‌زمینه‌های تصویب قانون، هدف قانون، ساختار و نیز نتایج تصمیمات آن‌ها.^۲ امروزه در نظام‌های حقوقی، تفسیر قضایی از قوانین اداری به رسمیت شناخته شده است. اختیار تفسیر قضایی توسط دادگاه‌های اداری اصولاً اختیاری موسع است. در روند تفسیر قضات از منابع حقوق اداری، بستر قانون اساسی کشور از اهمیت بالایی برخوردار است.^۳

در واقع، پایه‌ی تحولات سریع زندگی اجتماعی و تکامل تدریجی مفاهیم و کارکردهای حقوق اداری، اصول بسیاری شکل گرفته و تمام ساختارهای این رشته را دگرگون ساخته است. اصول حقوق اداری از جمله کارآمدترین، مؤثرترین و مهم‌ترین هنجارهای موجود در حوزه حقوق اداری است. این اصول در کنار اصول حقوق عمومی مثل اصل قانونی بودن، اصل برابری و منع تبعیض و اصل ثبات و پیش‌بینی‌پذیری که در حقوق اداری هم مفید و مؤثرند، می‌توانند راه حل‌های مطلوب و مناسبی ارائه کنند تا از یک سو، در توازن قدرت عمومی و مقتضیات اداری راه‌گشا باشند و از دیگر سو، آزادی‌های افراد را تضمین کنند.^۴ نیاز حقوق اداری به رویه قضایی، بیش‌تر از دیگر حوزه‌های حقوق احساس می‌شود؛ چون امکان تدوین قواعد و مقررات اداری به شکل قانون واحد و مدوّن مثل مدنی، تجارت و جزا وجود ندارد و نوپا و جوان و دارای قواعد پراکنده است.^۵

1. Fox, William, **Understanding administrative law**, 4th edition, library of congress cataloging in publication data, 2014, p 12

2. Gluck, A., "The States as Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualism", The Yale Law Journal 119, 2010, pp. 1750-1862.

3. Martenet, Vincent, **judicial defence to administrative interpretation of statutes from a comparative perspective**, Vanderbilt journal of transnational law, Vol. 54, issue 1, 2021, p. 87.

۴. کاظمی، داوود، «بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۰، ص ۴.

۵. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری (۱ و ۲)**، تهران: میزان، ۱۳۸۹، ص ۸۰.

در این زمینه، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در راستای صلاحیت‌های قضایی به اصول کلی و سنتی اکتفا کرده است که استناد نکردن دیوان به اصول را می‌توان از نقاط ضعف آن ارزیابی کرد. با این حال، می‌توان گفت به همت استادان و پژوهشگران حقوق اداری و تغییر رویکرد دیوان در جذب و آموزش قضات با تخصص حقوق عمومی، رد پای استناد به اصول نوین حقوق اداری در آرای صادرشده از شعب و هیئت عمومی دیوان قابل مشاهده است.

نظام حقوق اداری ایران بر اثر پراکندگی قوانین در موارد زیادی دچار تشتت و آشفتگی است و در برخی موارد، قوانین، توانایی تعیین حکم دعاوی را ندارند. در این وضعیت، نقش قاعده‌گذاری قضایی از طریق رویه قضایی اهمیت بسیار بیش‌تری می‌یابد. رویه قضایی از سویی، نقص ناشی از انعطاف‌ناپذیری قانون اساسی در برابر مسائل اجتماعی جدید را جبران می‌کند که شاید مبانی کلی نظام حقوقی را دربرگیرد و به نوعی، قانون اساسی به آن‌ها اشاره نکرده است. از سوی دیگر، پراکندگی قوانین عادی و نیز تورم قانون‌گذاری گاه متعارض دولت را جبران می‌کند و قوانین متعارض را با اموری سازگار می‌سازد که برای قانون‌گذار قابل پیش‌بینی نبوده است. در این خصوص، دیوان عدالت اداری با رویه قضایی پویا و متحول که در شرایط نبود قانون عام اداری و اشاره نکردن قانون اساسی به اصول جدید راه‌گشا خواهد بود، می‌تواند منجر به ارائه اصول و حقوق جدید به ویژه در حوزه حقوق اداری شود.^۱ دیوان عدالت اداری، مرجع پاسداشت از حقوق استخدامی در برابر تعدیات دستگاه‌ها و مقامات دولتی است و در حمایت از حقوق استخدامی با رویکرد شهروندی می‌تواند نقشی مؤثر داشته باشد.

گفتار دوم. حقوق استخدامی در آینه رویه قضایی دیوان عدالت اداری

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در آرای متعدد به حقوق استخدامی کارمندان اعم از حقوق معنوی و مادی خود توجه داشته است. رعایت حقوق شهروندی از جمله مسائلی است که در آن، وظیفه و کار عمده و کلیدی، متوجه دولت‌هاست، ولی محدود و منحصر به آن نیست، بلکه خود شهروندان هم وظیفه‌هایی دارند. برای این منظور، اولاً رعایت اصول اداره مطلوب و نظام عادلانه

۱. حسونود، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتم و چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹، ص ۹۱.

اداری الزامی است. ثانیاً باید مرجع نظارتی و کنترل‌کننده وجود داشته باشد تا عملکرد حاکمان را بر مبنای قانون ارزیابی کند. حضور شهروندان در عرصه‌های عمومی، تشخیص حقوق عمومی را در چنین وضعیت‌هایی تسهیل خواهد کرد؛ چون جهت‌گیری کلی شهروندان در اداره امور و اهداف دنبال شده، حدود کلی منافع جمعی و حقوق آنان را ترسیم می‌کند.^۱

وقتی در برخورد اشخاص و روابط آن‌ها مشکلاتی پیش می‌آید یا به حقوق افراد جامعه تجاوز می‌شود، شخص، ناگزیر به مراجعه و پناه آوردن به یک مرجع بی‌طرف است. در نظام حاکمیت ایران به طور عام، بر اساس قانون اساسی، این مرجع در مرحله اول، قوه قضاییه است و برابر تقسیمات قانون، این مراجع به بخش‌های مختلفی تقسیم شده‌اند؛ یعنی به نحوی، تقسیم کار و حوزه‌بندی صورت گرفته است.

دیوان عدالت اداری از تأسیسات بدیع قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است. بدیهی است هر قدر این نهاد در رسیدگی خود به شکایات افراد توجه و احکامی عادلانه صادر کند، اعتماد ملی و عمومی به دولت و نهادها بیش‌تر می‌شود و حس خوبی به افراد جامعه منتقل می‌گردد و احساس امنیت بیش‌تری به دست می‌آید. مردم هم می‌فهمند اگر بخش‌های مختلف دولت و مجریان قانون بر آنان ظلمی روا دارند، دیوان عدالت اداری به فریادشان خواهد رسید تا جلوی ظلم را بگیرد. در قانون قبلی دیوان عدالت اداری و رویه حاکم معمولاً رسیدگی‌ها بسیار کند و گاه مأیوس‌کننده بود. از طرفی، دیوان علیه سازمان و ادارات و نهادها، دادنامه صادر می‌کرد، ولی متأسفانه اجرا نمی‌گردید و به نوعی، حقوق شهروندی پای‌مال می‌شد. با این حال، در قانون جدید، بعضی از نواقص برطرف و ضمانت اجرایی قوی‌تری در نظر گرفته شده است.^۲ در بسیاری از مواقع، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها ممکن است کلاً یا جزئاً مغایر با حقوق و آزادی شهروندان باشد که در این صورت، دیوان، مواردی را که با قانون مغایر باشد، ابطال می‌کند و همانند سدی در مقابل تعدی و تجاوز سازمان‌های دولتی به حقوق شهروندان ظاهر می‌شود.^۳

۱. جمشیدی و پتفت، پیشین، ص ۲۹.

۲. رازینی، مرتضی، بررسی آرای دیوان عدالت اداری در حوزه امور امنیتی و انتظامی، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۱، ص ۶۲.

۳. رمضان‌پور، رحمان، ابوریحان رنجبر و سجاد زارع طسوجی، نقش دیوان عدالت اداری در ارتقا و گسترش حقوق شهروندی، تهران: حق‌گستر، ۱۳۸۵، ص ۷.

گفتار سوم. مصادیق حقوق استخدامی در رویه قضایی دیوان عدالت اداری

حقوق استخدامی شامل حقوق و مزایای مادی و غیر مادی می‌شود.^۱ منظور از حقوق و مزایای مادی، وجوه یا کالاهایی است که مستخدم در طول خدمت خود به صورت مستمر و منظم یا نامنظم دریافت می‌کند. حقوق و مزایای ماهانه جزء این گروه از حقوق است. حقوق و مزایای مالی، حقوقی است که در قبال انجام کار و ایفای وظایف و مسئولیت‌های شغل مورد تصدی به نام حقوق ماهانه یا مزد و با توجه به طبع و اهمیت شغل یا محل خدمت یا به منظور جبران هزینه‌ها و خسارات احتمالی ناشی از انجام وظایف محوله تحت عناوین مختلفی از قبیل فوق‌العاده شغل یا فوق‌العاده بدی آب و هوا و محرومیت از تسهیلات زندگی یا هزینه سفر و نقل مکان به صورت نقدی یا به عنوان مزایای غیر نقدی («کمک‌های جنسی») به شخص مستخدم تعلق می‌گیرد.^۲

مصادیق حقوق مالی که قانون‌گذار در مقررات استخدامی حاکم بر بخش عمومی و خصوصی به آن اشاره کرده، متعدد و متنوع است که به مواردی از آن اشاره می‌شود:

بند اول. حق برابری فرصت‌های شغلی در ورود به خدمت دولتی

اصل برابری فرصت‌های شغلی یا به عبارتی، اصل پذیرش به خدمت و منع تبعیض در استخدام و اشتغال، یکی از مصادیق مهم حقوق بشر محسوب می‌شود. وظیفه قانون‌گذار در هر جامعه‌ای این است که امکانات و تسهیلات طبیعی، اقتصادی و اجتماعی را به طور یکسان در اختیار همه افراد قرار دهد. اقتضای عدالت به طور پیشینی، برابری و مساوات است، اماگر حقوقی مشروع کسب شود، این حقوق به صاحبانش تعلق دارد و در این موارد، معیار عدالت، رعایت استحقاق و شایستگی و وجود امنیت برای اکتساب آن حقوق است. پس اگر در حوزه روابط اجتماعی و چارچوب موازین لازم‌الرعایه و اصول و موازین توافق شده استفاده می‌کنند و ارزش افزوده‌ای ایجاد می‌کنند، حاصل تلاش و زحمت به خودشان تعلق دارد.^۳

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، حقوق اداری (جلد ۱)، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص ۲۴۰.

۲. صدرالحافظی، سید نصرالله، نظارت قضایی بر اعمال دولت، تهران: شهریار، ۱۳۷۲، ص ۳۶۷.

۳. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۳، ص ۱۲۰.

بیان اصول کلی ورود به خدمت به ویژه تأکید بر اصل لیاقت و شایستگی و اصل برابری فرصت‌ها، رفع برخی نارسایی‌ها و اشکال‌های شرایط قبلی ورود به خدمت، از جمله تحولات مثبت ورود به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری است. ضابطه‌مند کردن دقیق شرایط و ضوابط انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی از تحولات مثبت این قانون در استخدام است.^۱

با وجود ابهام در مفهوم شکلی، ماهویی و محتوای برابری، برخی از نویسندگان، آن را از جمله اصول زیربنایی حقوق می‌دانند. برابری به مفهوم کلی و در ابعاد مختلف آن مورد توجه و تأکید اسناد بین‌المللی متعدد بوده است. مطابق با اسناد بین‌المللی، شرکت در اداره امور عمومی کشور، خواه مستقیم و خواه از طریق نمایندگان و هم‌چنین تساوی فرصت‌ها در دستیابی به مشاغل عمومی از جمله حقوق شهروندان محسوب می‌شود. با وجود این موارد، امروزه در حقوق عمومی، تفسیر اصل برابری با توجه به شرایط اجتماعی صورت می‌گیرد و چه بسا در برخی شرایط، برابری مطلق به بی‌عدالتی می‌رسد. دست کم، وجود مفاهیمی چون تبعیض مثبت یا تبعیض حمایتی و مشروعیت آن طبق قوانین اساسی برخی کشورها، چالشی در مسیر برابری فرصت‌های استخدامی نیست و موجب محدودیتی مشروع برای آن شده است.^۲

همان‌طور که در برخی نظام‌های حقوقی، وجود تبعیض مثبت به رسمیت شناخته شده و تعارضی با اصل برابری مندرج در قانون اساسی نیافته است، در کشور ما نیز تبعیض مثبت وجود دارد. بر همین اساس، تبصره ۳ ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری ایران، استخدام ایثارگران و خانواده‌های آن‌ها را بر اساس قوانین مصوب مربوط به خود می‌داند. به‌طور کلی، قوانین مصوب مربوط به استخدام ایثارگران و خانواده‌های آن‌ها در چند دسته قابل تقسیم‌بندی هستند. برخی از آن‌ها، معافیت و برخی دیگر نیز اولویت را برای ایثارگران در نظر گرفته‌اند.^۳

به‌طور کلی، طبق قوانین و مقررات ایران، شرایط لازم برای استخدام عمومی را می‌توان به دو

۱. رستمی، ولی، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۲۱، ۱۳۸۹، ص ۹۶.

۲. رضایی‌زاده، محمدجواد و منصور پرکاله، «بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا»، مجله حقوق، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ۱۳۹۰، ص ۷۶.

۳. همان، ص ۸۵.

دسته شرایط عمومی استخدام و ضوابط عمومی گزینش تقسیم‌بندی کرد. دسته اول، ناظر بر صلاحیت‌های علمی و توانایی جسمی و روانی داوطلبان است و دسته دوم شامل ضوابط اخلاقی، اعتقادی و سیاسی است. در این میان، قانون‌گذاران بر مفاهیم برابری فرصت‌ها در احراز مشاغل عمومی و منع تبعیض تأیید و تأکید کرده‌اند.

اصل شایسته‌سالاری یکی از استلزامات عدالت اداری در نظام اداری است. این اصل، ناظر بر ابتدای ورود به استخدام کشوری بر پایه شاخص‌هایی هم‌چون استحقاق، توانایی، مهارت‌های لازم برای شغل مورد نظر و هم‌چنین اتکای ارتقای شغلی و تصدی مناصب اداری بر اساس سنجش شایستگی و استحقاق و پرهیز از توسل به معیارهای غیر مرتبط است. پس ورود به خدمت باید از طریق برگزاری آزمون‌های عمومی و مسابقات تخصصی تحقق یابد. یک نظام اداری کارآمد و شایسته‌زمانی محقق می‌شود که توانایی جذب و به‌کارگیری نخبگان را داشته باشد. این نظام باید بتواند افراد را بر اساس معیارهایی مانند تخصص، خلاقیت و اخلاق حسنه جذب کند و افراد بر اساس لیاقت و شایستگی‌هایی ارتقا یابند که در طول خدمت از خود نشان می‌دهند.^۱

مهم‌ترین موارد این اصل که در رویه قضایی ایران بر آن تأکید شده است، عبارتند از اصل برابری در ورود به استخدام دولتی، برابری میان نامزدهای دریافت رتبه‌های دانشگاهی، اصل برابری میان داوطلبان کنکور و برابری جنسیتی. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با استناد به احکام مقرر در بند ۳ اصل سوم و اصل بیستم و سی‌ام قانون اساسی در باب ضرورت تعمیم آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی و تکلیف دولت در خصوص گسترش وسایل تحصیلات عالی تا سرحد خودکفایی و تأکید بر تساوی اشخاص در استفاده از همه حقوق انسانی، اقدام به ابطال بند ۴/۴ ماده ۴ مصوبه ۴۹ نشست شورای آموزش پزشکی و تخصصی کشور مورخ ۱۳۷۷/۴/۲۸ کرد که با ایجاد محدودیت سنی، اشخاص متجاوز از ۴۰ سال را از ورود به دوره دستیاری و ارتقای سطح علمی و تجربی خود محروم کرده بود.^۲

بر این اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۲۰۸۲-۲۰۸۶ مورخ

۱. امامی و استوارسنگری، پیشین، ص ۱۹۶.

۲. حسونند و اکبری، پیشین، ص ۱۵۱.

۱۳۹۷/۱۱/۳۰ که در مقام ابطال بند (ت) قسمت ۹ دفترچه راهنمای ثبت نام آزمون استخدامی وزارت بهداشت سال ۱۳۹۶ صادر شده، اظهار داشته است: «با توجه به این‌که به موجب بند ۹ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی از جمله وظایفی است که دولت برای تحقق آن باید همه امکانات خود را به کار برد و در اصل ۲۸ قانون اساسی مقرر شده: «دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید» و متأثر از این اصول، ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، اصل کلی در استخدام و ورود به خدمت دولتی را بدین گونه مقرر کرده است که: «ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند، بر اساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود» و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در رأی شماره ۹۷۵۷/۹۳/۲۰۰ - ۱۹/۷/۱۳۹۳.۹۷۵۷/۹۳/۲۰۰ جانشین معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور مبنی بر «به نمرات مکتسبه کارکنان قراردادی که دارای شماره شناسه می‌باشند، به ازای هر سال سابقه خدمت در هر یک از دستگاه‌های اجرایی، دو درصد و حداکثر تا بیست درصد نمره کل، در هر یک از حیطه‌های امتحان مشترک و مصاحبه استخدامی آنان اضافه خواهد شد» را مغایر قانون تشخیص و ابطال کرده است. بنابراین، هر چند دانشگاه‌ها به موجب ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مجاز شده‌اند بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری و فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی مصوب هیئت امنای که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل نمایند، لیکن این امر، نافی رعایت قواعد کلی و اصول اساسی در اتخاذ تصمیمات هیئت امنای نیست. بنابراین، مصوبه مورد شکایت به جهت ایجاد تبعیض ناروا و عدم رعایت اصل برابری فرصت‌ها در استخدام دولتی، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

هم‌چنین هیئت عمومی در دادنامه شماره ۲۳۹۸ مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۴ در مقام ابطال قسمتی از مجوز دفترچه آزمون استخدامی سال ۱۳۹۷ سازمان تأمین اجتماعی بار دیگر به حمایت از اصل برابری

فرصت‌های شغلی پرداخته است. «اولاً مطابق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶، سازمان تأمین اجتماعی به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی از شمول مقررات این قانون مستثنی شده است و با اجازه حاصله از ماده ۱ قانون تأمین اجتماعی، مصوب سال ۱۳۵۴ و به موجب ماده ۱۲ اساس‌نامه سازمان تأمین اجتماعی، آیین‌نامه استخدامی آن سازمان به تصویب رسیده است و به موجب ماده ۱۴ آیین‌نامه مذکور مقرر شده ضوابط برگزاری آزمون استخدامی توسط هیئت مدیره سازمان تعیین خواهد شد که ضوابط مذکور تعیین نشده است. ثانیاً بومی‌گزینی و برتری نمره کتبی بومی‌های شهرستان بر استان، مطابق آن چه در آگهی مزبور قید شده، در آیین‌نامه استخدامی مذکور پیش‌بینی نشده است و ثالثاً به موجب بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی از جمله وظایفی است که دولت باید برای تحقق آن همه امکانات خود را به کار برد و اصل ۲۸ قانون اساسی نیز دولت را مکلف کرده برای همه افراد، امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد کند. با توجه به مراتب فوق، نظر به این‌که آگهی استخدامی مورد شکایت بدون تعیین ضوابط برگزاری آزمون از سوی هیئت مدیره سازمان تأمین اجتماعی تهیه و منتشر شده و بومی‌گزینی در آیین‌نامه استخدامی آن سازمان پیش‌بینی نشده است و با توجه به این‌که امتیاز بومی استخدام و جذب نیرو را منحصر به یک شهرستان یا استان خواهد کرد و این محدودیتی برای سایر شهرها و استان‌ها خواهد بود و بومی‌گزینی را به صورت مطلق و بدون تفکیک مناطق محروم مقرر کرده است و با عنایت به این‌که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیش‌تر به موجب آرای متعدد، بومی‌گزینی را در آگهی‌های دستگاه‌های اجرایی ابطال کرده است، بنابراین، تصویب مقرره مورد شکایت به علت خارج بودن از حدود اختیارات سازمان تأمین اجتماعی و مغایرت با قوانین یادشده، مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود».

بند دوم. حقوق، مزد و افزایش آن

میزان حقوق و مزایای مادی که به مستخدمین پرداخت می‌شود، با توجه به مسئولیت‌ها، وظایف و تکالیف سازمانی آن‌ها تعیین می‌گردد. به همین دلیل، تفاوت در حقوق و مزایای مادی کارمندان امری بدیهی است و این تفاوت به هیچ وجه به معنای تبعیض ناروا نیست. اصل نوزدهم قانون اساسی بیانگر یکی از اصول پایه و بنیادین حقوق بشر است و آن، اصل عدم تبعیض یا در معنای

ایجابی، برابری و مساوات است. بیش‌تر قوانین اساسی دنیا نیز که مبتنی بر قواعد دموکراتیک هستند، به این امر اشاره دارند.

طبق مواد ۶۵ و ۶۶ قانون مدیریت، حقوق ثابت کارمندان با توجه به امتیازاتی که بر اساس ارزش‌یابی عوامل شغل و شاغل کسب می‌کنند، تعیین می‌گردد و طبق ماده ۶۸ و تبصره ۲ ماده ۷۱ وجوهی که بر اساس عوامل یادشده به کارمند پرداخت می‌شود، حقوق ثابت محسوب می‌گردد. در ماده ۳۵ قانون کار نیز مزد، متشکل از وجوه نقدی یا غیر نقدی یا مجموع آن‌هاست که در مقابل انجام کار به کارگر پرداخت می‌شود. طبق بند (ب) ماده ۱۷ این قانون، «در صورتی که بر اساس قرارداد یا عرف کارگاه، پرداخت مزد به صورت ماهانه باشد، این پرداخت باید در آخر ماه صورت گیرد. در این حالت، مزد مذکور، حقوق نامیده می‌شود».

افزایش حقوق سالانه به عنوان یک خط مشی جبران خدمت می‌تواند با دو معیار افزایش به اندازه تورم با درصد معین و قید شرط تا سقف اعتبار مصوب دستگاه‌های اجرایی عملی گردد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، این دو معیار متعارضند و پرداختن به یکی، ما را از دیگری دور می‌سازد. حال مجریان می‌توانند بر اساس نظرهای خود به یکی از این دو معیار اتکا کنند و خط مشی را به سمت و سویی هدایت کنند که خود مایلند. البته ممکن است معیارها بیش از دو معیار باشد و این معیارهای چندگانه به مجریان امکان می‌دهند نظرهای خود را در قالب معیار خاصی اعمال کنند که مورد علاقه‌شان باشد. افزایش حقوق کارمندان در سال ۱۳۸۹ بر مبنای بند ۷ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۹، تا سقف اعتبار مصوب است، در حالی که ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، افزایش حقوق را متناسب با نرخ تورم تصویب کرده است و این دو مبنای اجرا را قانون‌گذاران و تصویب‌کنندگان یک خط‌مشی یعنی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به تصویب رسانده‌اند. بنابراین، بر مبنای این دو تناقض، اجراکننده خط‌مشی می‌تواند با نظر خود، قانون را اجرا کند و نتیجه حاصل برای کارمندان در سال ۱۳۸۹، افزایش حقوق به میزان کم‌تر از شش درصد بوده، در حالی که کم‌ترین نرخ تورمی اعلامی منتهی به این سال از سوی بانک مرکزی، بیش از ۹ درصد بوده است.

بر این اساس، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس رأی شماره ۶۶۷ مورخ ۱۳۸۸/۹/۱۶ چنین رأی داد: «به موجب ماده ۱۵۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱، دولت موظف شده است حقوق کلیه کارکنان و بازنشستگان دولت

را متناسب با نرخ تورم در طول برنامه چهارم و در ابتدای هر سال برای تمامی رشته‌های شغلی افزایش دهد و به موجب ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب سال ۱۳۸۶، ضرایب حقوق مذکور در فصول دهم و سیزدهم به تفکیک هر فصل، متناسب با احکام این قانون در اولین سال اجرا، پانصد ریال تعیین شده و در سال‌های بعد حداقل به اندازه نرخ تورم که هر سال از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود، افزایش می‌یابد و بر اساس قسمت (د) بند ۲۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ در صورت عدم تکافوی مبالغ تعیین شده برای افزایش سنواتی کلیه شاغلان و بازنشستگان کشوری و لشکری مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، اعتبار مورد نیاز جزء دیون دولت قرار گرفته است. بنابراین، بند ۳ مصوبه ۲۲۹۹۳۸/ت/۴۲۱۹۶ ک. ۱۳۸۸/۱۱/۲۰ وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک که تکلیف دولت در افزایش حقوق بازنشستگی و وظیفه تمام بازنشستگان و وظیفه‌بگیران و مشترکان صندوق‌های بازنشستگی کشوری و نیروهای مسلح که تا پایان سال ۱۳۸۶ برقرار شده است را از ابتدای سال ۱۳۸۷ به میزان نرخ تورم در حد اعتبار بودجه سالانه موضوع ماده ۱۲۶ قانون مدیریت خدمات کشوری و بدون توجه به قسمت (د) بند ۲۴ قانون بودجه سال ۱۳۸۷ اعلام کرده است و هم‌چنین تعیین میزان افزایش را در اختیار کارگروهی مرکب از اعضای مذکور در بند ۳ مصوبه مورد شکایت قرار داده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۹ و ماده ۴۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال می‌شود.» بنابراین، در این رأی، هیئت عمومی با تلقی صحیح از متن و روح قانون مدیریت خدمات کشوری و توجه به اصل حمایتی، دستگاه‌های دولتی را مکلف به افزایش حقوق کارمندان بر اساس نرخ تورم اعلامی از سوی بانک مرکزی کرده است.

هم‌چنین هیئت عمومی دیوان در دادنامه اخیرالصدور خود به شماره ۲۶۷۵ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۳ که در مقام ابطال تبصره‌های ۱ و ۲ بند ۴ تصویب‌نامه شماره ۲۱۴۸۷/ت/۵۹۸۲۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۵ هیئت وزیران صادر شده است، احکام مقرر در تبصره‌های ۱ و ۲ بند ۴ مصوبه معترض‌عنه را که مبتنی بر تعیین حداقل مبلغی کم‌تر از حداقل مبلغ مقرر در جزء ۱ بند الف تبصره ۱۲ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار شمرده است.

بند سوم. فوق‌العاده سختی کار

مطابق بند ۳ ماده ۶۸ قانون مدیریت، این فوق‌العاده به مستخدمینی قابل پرداخت است که در شرایط نامتعارف محیط کار نظیر کار با اشعه و مواد شیمیایی، کار با بیماران عفونی، روانی و در اورژانس و در بخش‌های سوختگی و مراقبت‌های ویژه بیمارستانی مجبور به انجام کارند.

بر اساس بند ۳ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری و بخش‌نامه شماره ۵۰۷۹۵/۲۰۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۵ معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور، به کارمندان مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری که به طور مستمر به کار با اشعه اشتغال داشته باشند، تا (۱۰۰۰) امتیاز فوق‌العاده سختی کار تعلق می‌گیرد. این مقررات صرفاً ناظر بر مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری از تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۰۱ است و غیر مشمولین این قانون، مشمول قانون حفاظت در برابر اشعه‌اند.

در این خصوص نیز هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۴۶۷-۴۶۸ مورخ ۱۳۹۶/۰۵/۱۷ که در مقام ابطال بندهایی از بخش‌نامه شماره ۹۳۸۶/ص/۹۳۸۶/۲۲۰۲۶۶/۱۳۹۰/۶ سرپرست مدیریت حقوقی سازمان بازنشستگی کشوری صادر شده، چنین بیان کرده است: «نظر به این‌که قانون حفاظت در برابر اشعه مصوب سال ۱۳۶۸، با لحاظ ماده ۲ قانون مدنی، از همان سال ۱۳۶۸ قابل اجرا بوده است، بنابراین، بندهای ۳ و ۲ و ۱ از بخش‌نامه شماره ۹۳۸۶/ص/۹۳۸۶/۲۲-۲۶۶/۱۳۹۰/۶ سرپرست مدیریت حقوقی سازمان بازنشستگی کشوری در تعیین تاریخ‌هایی غیر از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور برای اجرای مفاد آن، مغایر قانون حفاظت در برابر اشعه است و ابطال می‌گردد.» بنابراین، رویه قضایی دیوان، محدودسازی بهره‌مندی از فوق‌العاده سختی کار را از نظر زمانی، مغایر با قانون دانسته است.

هم‌چنین هیئت عمومی در دادنامه شماره ۱۱۲ مورخ ۱۳۸۵/۳/۷ که در مقام تعارض میان آرای صادره از شعب دیوان صادر شده است، «فوق‌العاده مزبور را از جمله مزایای مستمر دانسته است و آن را مشمول پرداخت کسورات بازنشستگی دانسته است و در نهایت، آرای ورود را صحیح تشخیص داده است.»

بند چهارم. فوق‌العاده مناطق کم‌تر توسعه‌یافته و بدی آب و هوا

بر اساس بند ۱ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، «فوق‌العاده مناطق کم‌تر توسعه‌یافته و بدی آب و هوا برای مشاغل تخصصی که شاغلین آن‌ها دارای مدارک تحصیلی کارشناسی ارشد و بالاتر می‌باشند، تا به میزان بیست و پنج درصد امتیاز حقوق ثابت و برای سایر مشاغل تا بیست

درصد حقوق ثابت هر کدام از کارمندان واجد شرایط پرداخت خواهد شد. فهرست این مناطق در هر دوره برنامه پنج ساله با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.» از زمان تصویب این فصل از قانون یادشده (۱۳۸۸/۱/۱)، مشمولین قانون مدیریت خدمات کشوری از شمول قانون جذب خارج شده‌اند و این فوق‌العاده جای‌گزین فوق‌العاده جذب و پاداش دهستان‌های محروم شده است. نحوه پرداخت این فوق‌العاده به موجب دستورالعمل شماره ۲۰۰/۴۱۷۲۲ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی مورخ ۱۳۸۹/۰۸/۱۱۱ (همراه با اصلاحات بعدی) مشخص گردیده است.

در این خصوص نیز هیئت عمومی دیوان بر اساس دادنامه شماره ۴۳۰ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۰ که در مقام ابطال مکاتبه مدیرکل سیاسی و انتخابات و تقسیمات کشوری استانداری گیلان و فرماندار شهرستان بندر انزلی صورت گرفته، چنین نظر داده است: «هرچند در بند ۱ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده مناطق کم‌تر توسعه‌یافته و بد آب و هوا پیش‌بینی شده است، ولی الزاماً هر منطقه مرزی، مشمول حکم مقرر در بند قانونی فوق نیست و بر همین اساس، اطلاق مکاتبات شماره ۳۶۱۹/۲۱/۸۰/۹۹. ۱۳۹۹/۲/۳۰. مدیرکل سیاسی و انتخابات و تقسیمات کشوری استانداری گیلان و شماره ۱۳۹۹/۳/۱۲. ۲۰۹۷/۱/۹۹/۸۰۲۷ فرماندار شهرستان بندر انزلی که کلیه نقاط شهری و روستایی واقع در بخش مرزی شهرستان‌های استان گیلان و از جمله بندر انزلی را مشمول فوق‌العاده مرزی اعلام کرده است، از جهت آن‌که الزاماً هر منطقه مرزی مشمول فوق‌العاده مناطق کم‌تر توسعه‌یافته و بد آب و هوا نیست، با بند ۱ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب سال ۱۳۸۶ و مفاد رأی شماره ۱۴۰۰/۹/۹. ۱۴۰۰۹۹۷۰۹۰۵۸۱۲۴۶۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مغایرت دارد و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ در حد اطلاق مذکور ابطال می‌شود».

بند پنجم. کمک هزینه عایله‌مندی و اولاد

کمک هزینه عایله‌مندی و اولاد به کارمندان مرد شاغل و بازنشسته و وظیفه‌بگیر مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری که دارای همسر هستند، معادل (۸۰۰) امتیاز و برای هر فرزند (حداکثر سه فرزند)، معادل (۲۰۰) امتیاز است.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری بر اساس دادنامه شماره ۶۵۵-۶۵۴ مورخ ۱۳۹۶/۷/۱۸ با موضوع

ابطال بخش نامه صادره از دیوان محاسبات بوشهر و نیز اردبیل بیان داشته است: «مقنن در فراز دوم بند ۴ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری برای برقراری حق عایله مندی، زنان فاقد همسر را در کنار زنانی که همسر آنان معلول و یا از کارافتاده باشند و یا خود، به تنهایی، متکفل مخارج فرزندان خود هستند، قرار داده است. این بدان معنی است که مراد مقنن این است که زنانی که فاقد همسر هستند، فقط به زنانی اطلاق می‌شود که قبلاً همسر داشته‌اند و بعداً به هر دلیلی فاقد همسر شده‌اند و اینان مانند کسانی می‌باشند که همسر آنان معلول و یا از کارافتاده کلی است. با توجه به مراتب بخش نامه شماره ۲/۱۷۳/۱۲۸۲-۲/۱۷۸/۱۳۹۱/۸/۲۰-سرپرست دیوان محاسبات بوشهر و ۲/۱۷۵/۲۰۰-۱۳۹۴/۱۲/۲۷ مدیرکل دیوان محاسبات اردبیل که پرداخت کمک هزینه عایله مندی به زنان مجرد بدون سابقه ازدواج را مغایر قانون دانسته است، خلاف قانون و قابل ابطال تشخیص نشد».

هیئت عمومی دیوان بر اساس دادنامه شماره ۷۲۱ مورخ ۱۳۸۶/۸/۲۲ که در مقام تعارض آرای صادره میان شعب دیوان صادر گردیده، بیان داشته است: «قانون‌گذار در مقام مساعدت به کارمندان عایله مند دولت و کمک به تأمین معاش خانواده آنان به شرح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، مصوب شهریور ماه ۱۳۷۰، پرداخت کمک هزینه عایله مندی و اولاد به مستخدمان مشمول قانون مزبور را تجویز کرده و در مورد اولاد انانث، تأدیه آن را تا زمان ازدواج مورد تأیید قرار داده است. نظر به این‌که هدف مقنن از قید عبارت (زمان ازدواج)، عدم تعلق کمک هزینه اولاد انانث در مدت وجود رابطه علقه زوجیت و داشتن همسر و نتیجتاً بر خورداری از نفقه از طریق شوهر است و فرزند انانث پس از مطلقه شدن و یا فوت همسر علی‌الاصول از نظر مالی تحت حمایت پدر خود قرار می‌گیرد، بنابراین، قطع کمک هزینه اولاد انانث به لحاظ ازدواج حتی پس از وقوع طلاق و یا فوت همسر او، انطباقی با هدف و حکم مقنن ندارد و دادنامه شماره ۲۱۰۰ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۱۹ شعبه دوم که در مرحله تجدید نظر تأیید شده و متضمن این معنی است، موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود. این رأی به استناد بند یک ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری ذی ربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

بند ششم. فوق العاده ایثارگری

فوق العاده ای که متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت و یا

به دارندگان نشان‌های دولتی پرداخت می‌گردد،^۱ بر اساس بند ۲ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری، فوق‌العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت تا (۱۵۰۰) امتیاز و به دارندگان نشان‌های دولتی تا (۷۵۰) امتیاز تعلق می‌گیرد. هم‌چنین کارمندان و بازنشستگانی که در زمان جنگ در مناطق جنگ‌زده مشغول خدمت اداری بوده‌اند، به ازای هر سال خدمت در جنگ، برای آن‌ها، (۱۲۵) امتیاز در نظر گرفته می‌شود. این فوق‌العاده در ماده ۵۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران نیز پیش‌بینی شده است.

بر این اساس، هیئت عمومی دیوان به موجب دادنامه شماره ۶۰۴ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۸ چنین رأی داده است: «نظر به این‌که در بند ۲ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر شده است فوق‌العاده ایثارگری متناسب با درصد جانبازی و مدت خدمت داوطلبانه در جبهه و مدت اسارت تا ۱۵۰۰ امتیاز به کارمندان واجد شرایط قابل پرداخت خواهد بود، حکم مقرر در تبصره بند ۴ دستورالعمل شماره ۱۳۸۸/۰۲/۲۱-۲۰۰/۱۴۵۹۳ معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور که در صورت اجتماع حالات مذکور در قانون برای کارمندان، پس از احتساب امتیاز بالاترین حالت، فقط ۲۵ درصد امتیاز سایر حالات را قابل احتساب دانسته است و این مقرره موجب تضییق حکم قانون‌گذار و تضییع حقوق اشخاص است. بنابراین، ابطال می‌شود».

بند هفتم. حق مسکن

احتیاج انسان به مسکن و محلی که در آن بیاساید و به آرامش روحی و جسمی دست یابد، امروزه یکی از مسائل مورد توجه در جوامع است. به همین دلیل، برخورداری از مسکن، یکی از حقوق اساسی مردم شمرده شده است.^۲

در نظام جمهوری اسلامی ایران، با توجه به اصل بیست و دوم قانون اساسی، مسکن اشخاص از تعرض مصون است. اصل سی و یکم قانون اساسی نیز در این باره مقرر می‌دارد: «داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. دولت موظف است با رعایت اولویت برای آن‌ها که نیازمندترند، به خصوص روستائینان و کارگران، زمینه اجرای این اصل را فراهم کند». از این

۱. داداش‌زاده، علی‌رضا، حقوق اداری، تهران: منشور گفتمان، ۱۳۹۶، ص ۱۳۷.

۲. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۸۸، ص ۵۷.

رو، بر اساس این اصل، برخورداری از مسکن مناسب از دو جنبه قابل بررسی است: یکی، وظیفه دولت در تأمین و تسهیل اعمال این حق از طریق نظارت بر تولید مسکن و ارائه تسهیلات مناسب و دیگری، حق شهروندان مبنی بر داشتن مسکن که در قانون اساسی بر آن تأکید شده است. اسناد حقوق بشری نیز همراه با دیگر مظاهر رفاه اجتماعی نظیر خوراک و پوشاک بر این حق بنیادین تأکید کرده‌اند.

با توجه به این دو جنبه، در دادنامه شماره ۵۷۷ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به این حق بنیادین چنین اشاره شده است: «استحقاق اشخاص در استفاده از امکانات مشابه و یکسان در شرایط مساوی و این‌که اعطای هر گونه امتیاز به اشخاص بدون وجود علل و اسباب موجه و وجوه تمایز مطلوب، منوط به حکم صریح قانون‌گذار می‌باشد و این‌که رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان در تمام زمینه‌های مادی و معنوی به حکم بند ۹ اصل ۳ قانون اساسی، از وظایف دولت جمهوری اسلامی ایران است. هم چنین به موجب مدلول اصل سی و یکم قانون اساسی، داشتن مسکن متناسب با نیاز، حق هر فرد و خانواده ایرانی است. بنابراین، عبارت «خود و همسر و فرزندان تحت تکفل» از ماده ۷ فصل سوم آیین‌نامه اجرایی فروش خانه‌های سازمانی و تبصره ذیل ماده ۸ مفهوم تبعیض ناروا می‌باشد؛ چرا که دو گروه از خرید خانه‌های سازمانی محروم شدند:

۱. افرادی که قبلاً از تسهیلات مسکن استفاده کرده‌اند، ولو آن‌که بعداً آن را عودت داده باشند.
 ۲. اشخاصی که زوجه یا فرزندشان خانه دارند، مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات تشخیص و به موجب قسمت دوم ماده ۵۲ قانون دیوان عدالت اداری ابطال گردید».
- در این ابطال، دیوان عدالت اداری صرفاً قانون اساسی را مستند رأی خود قرار داده است. امری که نشان می‌دهد دیوان تمایل و اشتیاق فراوانی در استناد به حقوق بنیادین، علی‌الاصول حقوق بیان‌شده در قانون اساسی دارد و در این راه به دلیل اختلاف نظرها و تردیدها، در اعمال این صلاحیت ذاتی، محتاطانه گام برمی‌دارد.

بند هشتم. حق مرخصی

امروزه استراحت کردن و تجدید قوا در قالب «حق مرخصی» به عنوان یکی از حقوق اجتماعی کارمندان بخش دولتی و عمومی و کارگران در نظام‌های حقوقی پذیرفته شده است. ماده ۲۴ اعلامیه جهانی حقوق بشر در این خصوص بیان می‌دارد: «هر کس حق استراحت کردن، فراغت ... و برخورداری از مرخصی‌های ادواری با دریافت دستمزد دارد». در نظام حقوقی ایران نیز حق مرخصی سالانه یا استحقاقی برای کارمندان در نظر گرفته شده است، چنان‌که ماده ۴۷ قانون استخدام کشوری بیان می‌دارد: «مستخدمین رسمی دولت، سالی یک ماه، حق مرخصی با استفاده از حقوق و فوق العاده‌های مربوط را دارند»^۱.

بر اساس ماده ۸۴ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز «کارمندان دستگاه‌های اجرایی، سالی سی روز حق مرخصی کاری با استفاده از حقوق و مزایای مربوطه را دارند. حداکثر نیمی از مرخصی کارمندان در هر سال قابل ذخیره شدن است».

مطالعه آرای دیوان نشان می‌دهد که در چارچوب مقتضیات اداری، کارمند و اداره قادر نیست تا کارمند را در استفاده نکردن از مرخصی، کاهش استفاده از مرخصی یا حتی اعمال این حق در زمان‌های خاص اجبار کند. در ادامه به موارد لزوم رضایت مستخدم در ایفای حق مرخصی می‌پردازیم.

هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۴۴ مورخ ۱۳۷۴/۸/۲۷ چنین رأی داده است: «نظر به این‌که مرخصی وفق ماده ۴۷ قانون استخدام کشوری مستلزم تقاضای مستخدم و علی القاعده متضمن اختیار تعیین تاریخ استفاده از آن با رعایت مقتضیات اداری می‌باشد و الزام مستخدم به استفاده از حق مذکور در زمان خاص بدون جلب رضایت او، موافق اصل اختیار استفاده از این حق نیست، سه تصویب‌نامه هیئت وزیران مبنی بر احتساب ایام تعطیلاتی که بنا به مناسبت‌های خاص و خارج از تعطیلات رسمی از طرف دولت در مرخصی سالیانه کارمندان اعلام می‌شوند، مغایر قانون است و ابطال می‌شود».

در دادنامه شماره ۷۰۵ هیئت عمومی نیز بیان شده است: «با عنایت به این‌که استفاده از حق

۱. آگاه، وحید، حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، تهران: جنگل، چاپ اول،

مرخصی استحقاقی سالانه از جمله حقوق مکتسب قانونی مستخدمین دولت است و اعمال حق مزبور به نحو مطلوب، ملازمه با استفاده از آن در زمان متناسب به تشخیص ذی حق با رعایت مصالح و مقتضیات واحد دولتی دارد و مدلول مادتین ۶ و ۳۰ آیین‌نامه مرخصی کارکنان نیروهای مسلح نیز مفید جواز احتساب ایام تعطیل فعالیت واحد دولتی جزء مرخصی استحقاقی سالانه مشمولین آیین‌نامه مزبور نیست، بنابراین، مصوبات مورد نظر، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مقام اداری است و ابطال می‌شود».

مبنای این آرا با موضوع لزوم اطلاع کارمندان از مرخصی خودشان می‌تواند ایجاد انگیزه در آن‌ها باشد؛ چون کارمندانی که از مرخصی‌های خودشان و چگونگی گذراندن و زمان مناسب آن رضایت کافی داشته باشند، پس از اتمام مرخصی با انرژی مضاعف‌تری، وظایف کاری خودشان را انجام خواهند داد.

هم‌چنین هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در دادنامه شماره ۳۱ تا ۳۳ مورخ ۱۳۹۲/۱/۱۹ که در مقام تعارض میان آرای شعب دیوان صادر شده است، مصوبات شورای عالی جهاد سازندگی را در خصوص ذخیره‌سازی مرخصی‌های استحقاقی استفاده‌نشده به دلیل مغایرت با مقررات عمومی قانون استخدام کشوری و نیز تزییع حقوق استخدامی کارمندان این سازمان ابطال کرد و در نتیجه، آرای صادرشده مبنی بر ورود شکایت را صحیح دانست.

نتیجه‌گیری

یکی از موضوعات بسیار مهمی که سزاوار بحث‌های مفصل است و در عین حال، باید با کمال احتیاط به طرف آن قدم برداشت، مسئله حقوق استخدامی شهروندان در دستگاه‌های اجرایی و رابطه آن با دیوان عدالت اداری به عنوان رابطی برای احقاق حقوق است. حقوق شهروندی به حقوقی گفته می‌شود که یک شهروند بر اساس قوانین و مقررات و ارزش‌های مشترک در یک کشور از آن برخوردار است و اهمیت آن در جوامع امروزی سبب شده است مورد توجه منابع داخلی و بین‌المللی قرار بگیرد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران علاوه بر نظارت پارلمانی برای تضمین و حمایت از حقوق شهروندی، نظارت قضایی نیز پیش‌بینی گردیده است. بر اساس اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی، یکی از مهم‌ترین

نهادهایی که برای تضمین و تحقق حقوق شهروندان نقش بسیار مهمی دارد، دیوان عدالت اداری است. تأسیس دیوان به عنوان یک مرجع عالی قضایی برای رسیدگی به شکایت افراد از اعمال دولت به موجب قانون اساسی، نشانگر اهمیت والایی است که قانون‌گذار برای صیانت حقوق فردی شهروندان قائل شده است و گامی مهم برای اصلاح دستگاه اداری کشور محسوب می‌شود.

در بسیاری از آرای دیوان عدالت اداری به ویژه آرای هیئت عمومی، بسیاری از مصوبات و تصمیمات دولتی که بر خلاف قوانین و مقررات دولتی و موازین اسلامی بوده و به حقوق شهروندان آسیب زده، ابطال شده است. با بررسی آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به نظر می‌رسد این هیئت، مؤلفه‌ها و مصادیق حقوق شهروندی شامل حق تأمین اجتماعی، سختی کار، فوق‌العاده مناطق محروم، بدی آب و هوا، حق عایله‌مندی و حق مرخصی را تا حد قابل توجهی شناسایی کرده است تا مستخدمین دولتی به عنوان شهروندان ایرانی به راحتی و با اطمینان خاطر بتوانند برای احقاق حقوق حقه خود اقدام کنند. نتیجه این امر نیز تضمین حقوق شهروندان در جامعه است. با شناسایی این مصادیق در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می‌توان گفت در نظام حقوقی ایران تا حد زیادی به حقوق شهروندی توجه شده است. شاید در این مسیر، ضعف و نقص‌های احتمالی نیز در آرای دیوان مشاهده شود، اما نباید از قدم برداشتن دیوان در راه تضمین حقوق شهروندان چشم پوشید.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. امامی، محمد و کوروش استوارسنگری، **حقوق اداری (جلد ۱)**، تهران: میزان، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۲. آگاه، وحید، **حقوق بنیادین و اصول حقوق عمومی در رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۳. داداش‌زاده، علی‌رضا، **حقوق اداری**، تهران: منشورگفتمان، ۱۳۹۶.
۴. داوید، رنه، کامی ژوفره اسپینوزی و ماری گوره، **درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر**، ترجمه: سید حسین صفایی، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۵. رازینی، مرتضی، **بررسی آرای دیوان عدالت اداری در حوزه امور امنیتی و انتظامی**، تهران: جنگل، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۶. رمضان‌پور، رحمان، ابوریحان رنجبر و سجاد زارع طسوجی، **نقش دیوان عدالت اداری در ارتقا و گسترش حقوق شهروندی**، تهران: حق‌گستر، ۱۳۸۵.
۷. صدرالحافظی، سید نصرالله، **نظارت قضایی بر اعمال دولت**، تهران: شهریار، ۱۳۷۲.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اداری**، تهران: سمت، چاپ پنجم، ۱۳۸۸.
۹. موسی‌زاده، رضا، **حقوق اداری (۱ و ۲)**، تهران: میزان، ۱۳۸۹.
۱۰. هداوند، مهدی و علی مشهدی، **اصول حقوق اداری در پرتو آرای دیوان عدالت اداری**، زیر نظر: معاونت حقوقی قوه قضاییه، تهران: خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۹.

ب) مقاله

۱. جمشیدی، علی‌رضا و آراین پتفت، «حقوق شهروندی در پرتو آیین‌های نوین اداری»، فصل‌نامه اخلاق زیستی، سال ششم، شماره ۲۱، ۱۳۹۵.
۲. حسنونند، محمد و مینا اکبری، «گذار از قاعده‌تقنینی به قاعده‌گذاری قضایی در رویه قضایی

دیوان عدالت اداری با تأکید بر حقوق استخدامی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره هشتاد و چهارم، شماره ۱۱۲، ۱۳۹۹.

۳. رستمی، ولی، «نقد و بررسی حقوقی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، پژوهش نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، شماره ۲۱، ۱۳۸۹.

۴. رضایی‌زاده، محمدجواد و منصور پیرکاله، «بررسی حقوقی ضوابط و معیارهای استخدام عمومی در ایران و کانادا»، مجله حقوق، دوره چهل و یکم، شماره ۲، ۱۳۹۰.

۵. سلیمانی، مسعود و همکاران، «حقوق شهروندی در نظام اداری: تحلیلی بر چالش‌های اجرا»، مجله حقوق اداری، سال هفتم، شماره ۲۰، ۱۳۹۸.

۶. غمامی، سید محمد مهدی و حسین عزیزی، «مبانی و اصول عدالت استخدامی در نظام حقوقی اسلام»، فصل‌نامه حقوق اداری، سال اول، شماره ۴، ۱۳۹۳.

۷. فلاح‌زاده، علی‌محمد، «نسبت حقوق شهروندی و حقوق بشر»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۵۸، ۱۳۸۶.

۸. نوروزی، قدرت‌الله، «نقش دیوان عدالت اداری در توسعه و حمایت از حقوق بشر»، نشریه تحقیقات حقوقی آزاد، شماره‌های ۵ و ۶ و ۷، پاییز ۱۳۸۹.

۹. یآوری، اسدالله و پرهام مهرآرام، «تفسیر قضایی در حقوق عمومی»، مجله حقوقی دادگستری، سال هشتاد و دوم، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۷.

ج) پایان‌نامه

۱. کاظمی، داوود، «بررسی اصول و مبانی حقوق اداری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکزی، ۱۳۹۰.

2. Latin Source

1. Fox, William, **Understanding administrative law**, 4th edition, library of congress cataloging in publication data, 2014.
2. Gluck, A., “**The States as Laboratories of Statutory Interpretation: Methodological Consensus and the New Modified Textualism**”, The Yale Law Journal 119, 2010.
3. Lewis, Blane D., **Minimum Local Public Service Delivery Standards in Indonesia: Fiscal Implications and Affordability Concerns**, 2003.
4. Martenet, Vincent, **judicial defence to administrative interpretation of statues from a comparative perspective**, Vanderbilt journal of transnational law, Vol. 54, issue 1, 2021.



The role of the Administrative Court of Justice in protecting the employment rights of employees

JafarAli Razini¹

Kheyrollah Parvin²

MohammadHassan Habibi³

Abstract

Employment rights are the set of principles and rules related to entering government service, the rights and benefits of employees, including material and spiritual benefits. On the other hand, nowadays, citizenship rights, which have been discussed in connection with citizenship, are fundamental discourses in the administrative system, and based on this, the employees as well as the audience of the administrative system should enjoy citizenship rights. Due to the possibility of violation, limitation and misuse of these rights by the authorities and administrative bodies, the authority to protect these rights, according to Article 173 of the Constitution, is the Court of Administrative Justice. The Court of Administrative Justice plays an important role in the protection of employment rights in its various dimensions through judicial supervision and procedural development. The results of this research show that the judicial procedure of the court in the protection of employment rights is rich enough. The research method in this study is descriptive-analytical, and the library method was used to collect the sources.

Keywords: Administrative Court of Justice, employees, security, civil rights, employment rights.

1. Phd student of Public Law, Department of Law, Qeshm Branch, Islamic Azad University, Qeshm, Iran, razinijafar@gmail.com

2. Professor of Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran, (Corresponding Author), kh.parvin@ut.ac.ir

3. Professor of Public Law, University of Tehran, Tehran, Iran, mhabibi@ut.ac.ir