

جزوه خلاصه
درس حقوق اداری و استخدامی



دانشگاه آزاد اسلامی
واحد نکا

مدرس: الیاسی
نیمسال اول سال تحصیلی ۱۳۹۹-۰۰

اصطلاح «حقوق اداری» از دو واژه ی «حقوق» و «اداری» تشکیل شده است .

«حقوق» به مجموعه اصول و قواعدی می گویند که در یک زمان و مکان مشخصی اعمال می شود و دارای ضمانت اجرای دولتی نیز می باشد .

واژه ی «اداری» یا اداره ای خود دارای دو معناست :

۱- مفهوم ذاتی یا مادی اداره که منظور همان هدف اداره است و عموماً اداره در مفهوم ذاتی به مجموعه فعالیت های اطلاق می شود که توسط سازمان های اداری وابسته به دولت به منظور ارضا نیازهای همگانی در جهت حفظ نظم عمومی و ارائه ی خدمات عمومی تشکیل می شود .

۲- مفهوم سازمانی اداره که منظور مجموعه تشکیلات و ساختار اداری سازمان های عمومی است که جهت ارائه ی هدف اداره در جامعه توسط دولت بوجود آمده اند .

(مثال) وزارت بهداشت

مفهوم ذاتی اداره : ترویج آموزش پزشکی، درمان، معاینه و پیشگیری و ...

مفهوم سازمانی اداره : بیمارستان ها، خانه های بهداشت و مراکز درمانی

حقوق اداری: این رشته از حقوق درباره ی اشخاص حقوقی حقوق اداری و تشکیلات و وظایف وزارتخانه ها و ادارات دولتی و شهرداری ها و تقسیمات کشوری و روابط این سازمان ها با مردم گفتگو می کند ، و به همین جهت با «حقوق اساسی» رابطه ی تنگاتنگ و نزدیکی دارد . در اثر خدماتی که تازگی ها دولت ها عهده دار شده اند روز به روز بر وسعت حقوق اداری افزوده می شود . چنانچه که خواهیم دید ، نفوذ این رشته «حقوق کار» را در زمره ی شعبه های حقوق عمومی درآورده است و احتمال دارد «حقوق روستایی» نیز به همین سرنوشت دچار شود .

از مسائل مهم حقوق اداری ، بررسی سازمان و شیوه ی رسیدگی و رویه های «دیوان عدالت اداری» است ؛ نهاد نوپایی که زاده ی قانون اساسی جمهوری اسلامی است و می تواند با تصمیم های خود پایه های حقوق اداری اصیل و بومی را در کشور ما بنیان گذارد و ضامن حقوق اشخاص در برابر تجاوز قوه ی مجریه و مسئولیت های دولت باشد .

حقوق اداری را از لحاظ صوری می توان اینگونه تعریف نمود :

حقوق اداری از لحاظ صوری به بررسی تشکیلات و سازمان های اداری دولتی و روابط شان با یکدیگر و همچنین با اشخاص حقیقی به نحوی که ساختار اداری هیأت سیاسی کشور را مورد مطالعه قرار دهد ، می پردازد .

به عبارت دیگر می توان گفت که حقوق اداری شعبه ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن ، مطالعه ی سازمان ، وظایف و فعالیت دستگاه اداری یعنی مجموع سازمان ها ، ادارات ، مقامات و مأمورینی است که زیر نظر هیأت حاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و خدمات همگانی می پردازد . این تعریف در عین اینکه موضوع حقوق اداری را روشن می کند ، ارتباط آن را با حقوق اساسی بخوبی معلوم می نماید . یکی از موضوعات حقوق اداری صوری بررسی اعمال اداری است که خود به دو دسته مُنْقَسِم می شود :

۱- **اعمال سیاسی** : مجموعه سیاست ها ، خط مشی ها و اصول کلی حکومت را بررسی می کند و موضوع درس حقوق اساسی است .

تصمیماتی که هیأت وزیران می گیرد خودش نوعی عمل سیاسی است . اما این اعمال سیاسی از طریق بخشنامه توسط یک وزارتخانه اجرا می شود .

۲- **اعمال اجرایی** : در یک کلام نحوه ی به کار بستن اعمال سیاسی است و اجرای اعمال سیاسی توسط مقامات اداری ، اعمال اجرایی نامیده می شود .

اعمال اجرایی خود به دو دسته زیر تفکیک می شود :

- A) اعمالی که مربوط به نیازهای همگانی و روزمره ی جامعه است مانند آب ، برق ، جاده (امور عمومی) که البته این دسته از اعمال در اختیار اکثر وزارتخانه ها می باشند.
- B) اعمالی که مربوط به نظم اداری یا نظم عمومی است که از آنها به عنوان پلیس اداری نیز یاد می شود و این دسته از اعمال در دست وزارت کشور می باشد (استاندار ، بخشدار)
- حقوق اداری از لحاظ ماهوی تبیین کننده ی قواعد و مقرراتی است که بر حقوق اداری حکمفرماست و به بیان دیگر به مجموعه ای از قوانین و مقررات متمایز از حقوق خصوصی اطلاق می شود که بر اعمال و افراد موجود در دستگاه های اداری ، حاکم و ناظر است و روابط آنها با مردم را تنظیم می کند .

چرا حقوق اداری جز حقوق عمومی است ؟

- ۱- حقوق اداری تبیین کننده و تنظیم کننده ی روابط بین مردم و دولت است (اداره کننده و اداره شونده) .
- ۲- منافع عمومی بر منافع اشخاص برتری دارد .
- ۳- قواعد حقوق اداری اصولاً آمره اند زیرا دولت به منظور حفظ منافع عمومی و تعیین مقتضیات عمومی از قواعد و مقررات ویژه ای استفاده می کند که بدان « حق حاکمیت ویژه » یا « حق وجود اختیارات مطلق » نیز می گویند .
- ۴- دولت عقیده و نظر خویش را بر مردم تحمیل خواهد کرد .
- ۵- اصل آزادی اراده ی اشخاص اصلاً وجود ندارد و اراده ی دولت بر اراده ی اشخاص تحمیل می شود و استدلال دولت این است که به منظور تأمین منافع عمومی می بایستی از این حق برخوردار باشد . مثلاً اگر در روابط حقوقی حقوق خصوصی ، فردی بخواهد معامله ای کند (جنسی را بخرد) اراده ی فروشنده و خریدار بطور مساوی در برابر هم قرار می گیرد و پس از توافق طرفین عمل بیع صورت می گیرد اما اگر دولت به دلیل وجود برخی مقتضیات و مسائل عمومی قصد خرید مالی را داشته باشد می تواند بر اساس آئین نامه ی معاملات دولتی نظر و عقیده ی خویش را بر فرد یا افراد تحمیل کند .

اکنون با برداشت تازه ای از حقوق اداری و ویژگی قواعد آن ، لازم است از حقوق اداری تعریف دیگری به دست دهیم که نکات مذکور را در بر می گیرد که می تواند تعریف حقوق اداری را متبیین گردد :

« مجموعه قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی است که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده ، روابط او را با افراد تنظیم و تنسيق می کند . »

آیا قواعد و مقررات حقوق اداری همان قواعد حقوق خصوصی است یا خیر ؟

خصوصیات حقوق خصوصی و حقوق عمومی و تمایزات آن دو :

حقوق خصوصی

- ۱- تنظیم کننده ی روابط بین اشخاص با اشخاص
- ۲- اصل بر منافع فردی است
- ۳- اصل بر تکمیلی بودن قواعد می باشد
- ۴- عدم دخالت دولت در این روابط یا حداقل دخالت دولت در روابط خصوصی
- ۵- وجود اصل آزادی اراده ی اشخاص

حقوق عمومی

- ۱- تنظیم کننده ی روابط بین اشخاص با دولت
- ۲- آمره بودن قواعد حقوقی
- ۳- وجود برتری منافع عموم بر منافع فردی
- ۴- تحمیلی بودن نظر دولت
- ۵- عدم وجود اصل آزادی اراده ی اشخاص

نظام ها یا سبک های اداری

نظام های حقوقی جهان در بحث حقوق اداری قواعد متفاوتی را دارند و در واقع به دو الگو تبدیل شده اند :

۱- الگوی فرانسوی حقوق اداری

الف (مجموعه قواعد و مقررات خاصی به نام « حقوق اداری » وجود دارد.

ب (دستگاه ها و مراجع اختصاصی برای حل و فصل اختلافات بین افراد و ادارات دولتی وجود دارند .

ج (قواعد حقوق اداری تحمیلی - ترجیحی است .

د (دولت اقتدارگراست .

ه (حقوق دولت بر حقوق فرد رجحان و زیادت دارد .

۲- الگوی انگلیسی حقوق اداری

الف (قواعد « حقوق اداری » به معنای خاص وجود ندارد و قواعد حقوق اداری همان قواعد حقوق خصوصی است .

ب (مراجع اختصاصی برای حل اختلافات پیش بینی نشده است .

ج (تفکیک دادرسی در دعاوی اداری و قضایی وجود ندارد .

مبنای حقوق اداری

منظور این است که « حقوق اداری بر چه مبنایی استوار است ؟ » یا « با چه اعمال و افعالی از دستگاه های اداری مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری می گردند ؟ » .

حقوقدانان نظرات متفاوتی در مورد مبنای حقوق اداری ارائه کرده اند که عبارتند از :

۱- **نظریه ی خدمات عمومی** : بر اساس نظریه ی خدمات عمومی پاره ای معتقدند که آن دسته از اعمال و افعال دستگاه های اداری ای که ارائه گر خدمات عمومی هستند ، مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری هستند . خدمات عمومی عبارتند از امور عام المنفعه ای که به منظور ارضا نیازهای همگانی از طریق سازمان های عمومی که توسط دولت بنا به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار اجرا می شوند ؛ بنابراین اگر یک امر عمومی نتواند منشأ خدمات اجتماعی باشد نمی تواند از قواعد و مقررات حقوق اداری تبعیت کند .

ایرادات وارد بر نظریه ی خدمات عمومی

a (مصادیق خدمات عمومی مشخص نیست .

b (بسیاری از فعالیت های دولت جنبه ی خدمات عمومی ندارد ولی مشمول قواعد حقوق اداری است .

۲- **نظریه ی منافع عمومی** : پاره ای معتقدند که آن دسته از فعالیت های دولت که منفعت عمومی بدنبال دارد از قواعد حقوق اداری تبعیت می کند. مفهوم مخالف گفتار فوق آن است که اگر فعالیت دولت جنبه ی منفعت عمومی نداشته باشد ، مشمول قواعد حقوق اداری نمی شود .

ایرادات وارد بر نظریه ی منافع عمومی

بسیاری از اعمال و فعالیت های دولتی مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری است اما مستقیماً منفعت عمومی مادی را به دنبال ندارد . به عنوان مثال حفظ و نگهداری از آثار باستانی .

۳- **نظریه ی قدرت عمومی** : این قدرت عمومی است که مشخص می کند که « کدامیک از سازمان های اداری مشمول قواعد حقوق اداری اند ؟ » و این نظریه به حکومت های استبدادی و مطلقه اقرب است و نظام های حقوقی فعلی جهان آن را نخواهند پذیرفت ؛ زیرا نه تنها سیستم تمرکز اداری که بر اساس آن تمامی فعالیت های عمومی در اختیار دولت است در حال حاضر نه تنها هواداری ندارد بلکه سیستم عدم تمرکز اداری که خود نوعی استقلال و خودسامانی است در حال اشاعه و گسترش است و موسساتی وجود دارند که صرفاً تحت نظر دولت هستند ولی تحت نظر دولت اداره نمی شوند ؛ بنابراین قدرت عمومی اقتدار خویش را از دست داده است .

۴- **نظریه ی تعدد مبانی حقوق اداری** : با توجه به ایراداتی که بر ۳ نظریه ی فوق وارد است حقوقدانان نظریه ی چهارمی تحت عنوان « نظریه ی تعدد مبانی حقوق اداری » ارائه کرده اند که بر اساس « اصل خدمات عمومی » اجرا می شوند و بسیاری از فعالیت های سازمان های اداری بر اساس منافع عمومی شکل گرفته اند و در پاره ای موارد ، قدرت عمومی دخالت می کند و قواعد و مقررات حقوق اداری را به وجود می آورد .

نتیجه : حقوق اداری مبنای واحدی نداشته و مبنای آن متعدد است

منابع حقوق اداری

منابع حقوق اداری به دو دسته ی بزرگ تقسیم می شود :

۱- منابع مدون حقوق اداری

۲- منابع غیر مدون حقوق اداری

منابع مدون حقوق اداری

۱- **قانون اساسی** : بسیاری از اصول قانون اساسی به عنوان منبع حقوق اداری قابل استفاده است مانند « اصل تفکیک قوا » ، « اصل استقلال قوا » ، « اصل مربوط به آرا عمومی » ، « اصل مربوط به شورا » و ...

۲- **قوانین عادی** : قوانینی که در مجلس تشکیل شده اند مانند « قانون رسیدگی به تخلفات اداری » ، « قانون استخدام کشوری » ، « قانون دیوان عدالت اداری » ، « قانون شوراها » و ...

۳- **آئین نامه ها و بخش نامه ها**

منابع غیرمردون حقوق اداری

- ۱- عرف و عادت
- ۲- رویه ی قضایی دادگاه های اداری
- ۳- نظریه ی علمای حقوق
- ۴- گسترش حقوق اجتماعی (که زمینه ساز آشنایی بیشتر مردم با حقوق اجتماعی خویش شده است)

مقامات اداری کشور

۱- رهبر :

رهبر بالاترین مقام سیاسی - اداری کشور است که توسط مجلس خبرگان انتخاب می شود و دارای شرایط و صفاتی است که در قانون اساسی پیش بینی شده است . اصل ۱۰۰ قانون اساسی وظایف و اختیارات رهبر را برشمرده است . مدتی برای رهبری تعیین نشده است و تا هر وقت که صلاحیت داشته باشد و مجلس خبرگان این صلاحیت را تأیید کند رهبری به وظیفه ی خطیر خویش ادامه می دهد . چنانچه رهبر فوت شوند ، عزل شود یا که بیمار شوند به حدی که امکان انجام تکالیف خویش را نداشته باشند، شورای رهبری بطور موقت وظایف وی را انجام خواهند داد . شورای رهبر متشکل از رئیس جمهور ، رئیس قوه ی قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان می باشد .

به موجب قانون اساسی ، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران ، عبارتند از قوه ی مقننه ، قوه ی مجریه و قوه ی قضائیه که زیر نظر رهبری قرار دارند که هر یک از این قوا مستقل از یکدیگرند .

همانگونه که پیشتر گفته شد تعیین رهبر بر عهده ی خبرگان منتخب مردم است .

مقام رهبری عالی ترین مقام روحانی و سیاسی کشور است که در رأس تشکیلات کشور قرار دارد و با رهنمودهای خویش قوای سه گانه را هدایت ، و سیاست دولت را رهبری می کند .

۲- رئیس جمهور

رئیس جمهور بالاترین مقام سیاسی - اجرایی کشور بعد از مقام رهبری است که با رأی مستقیم مردم برای یک دوره ی ۴ ساله انتخاب می شود و حتی با سواد به اندازه ی خواندن و نوشتن می تواند به چنین وظیفه ای همت بگمارد . رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی استیضاح می شود اما حق انحلال مجلس را ندارد .

اصولاً رئیس جمهور تصدی وزارتخانه ای بر عهده ندارد ؛ زیرا او موسس و رئیس هیأت وزیران است و در این مقام مساعی او بیشتر صرف اداره ی هیأت وزیران و ایجاد وحدت و هماهنگی بین وزارتخانه ها و نظارت آنها می شود و به این ترتیب مجال تصدی وزارتخانه ای برای وی باقی نمی ماند .

۳- هیأت وزیران

هیأت وزیران به مجموعه وزرای هیأت وزیران می گویند . دو اصطلاح « هیأت وزیران » و « کابینه » متفاوتند . هیأت وزیران شامل وزرا می باشد ولی کابینه خود شامل وزیران ، معاون اول رئیس جمهور ، شهردار تهران ، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی ، رئیس سازمان محیط زیست و دبیر شورای عالی امنیت ملی می باشد . به هریک از مصوباتی که هیأت وزیران آن را تصویب می کنند ، « تصویب نامه » می گویند .

۴- معاون اول رئیس جمهور

معاون اول رئیس جمهور سابقاً نفر دوم قوه مجریه ی ، نخست وزیر بود . تا اینکه در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی ، پست نخست وزیری حذف شد و به جای آن معاون اول رئیس جمهور با اختیارات کمتر (نسبت به نخست وزیر) روی کار آمد . اختلافات بین نخست وزیر و رئیس جمهور باعث تک قطبی شدن قوه ی اجرایی گردید و بدین منظور معاون اول رئیس جمهور جایگزین نخست وزیر گردید البته با اختیارات بسیار محدود . اداره و تشکیل جلسات هیأت وزیران از اختیارات معاون اول رئیس جمهور می باشد یعنی به جهت وظایف زیادی که به عهده ی رئیس جمهور است ، معمولاً معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی ، جلسات هیأت وزیران را اداره می نماید و مسئول هماهنگی معاونت های رئیس جمهور است .

۵- نهاد ریاست جمهوری

نهاد ریاست جمهوری مشاور مخصوص رئیس جمهور می باشد که وی را در انجام مسئولیت هایش مساعدت می نماید.

۶- وزیر و وزارتخانه

همانگونه مطلع هستید وزیر توسط رئیس جمهور انتخاب و به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ رأی اعتماد معرفی می گردد و در صورت تأیید مجلس به مقام وزارت می رسد . وزارتخانه ، عنوان مشخصی است که توسط قانون ایجاد شده است و بوسیله ی وزیر اداره می شود بنابراین حق هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه با قانونگذار است و به تعبیر ساده تر می توان گفت که مجموع ادارات و دوایر دولتی که به منظور ارائه ی پاره ای خدمات عمومی تشکیل شده اند ، وزارتخانه نامیده می شوند . در تعریف جامع تر ، تمرکز خدمات عمومی مشابه و نزدیک به هم در یک سازمان دولتی بدون شخصیت حقوقی که بنام دولت عمل می کند وزارتخانه نامیده می شود . بنابراین تک تک وزارتخانه ها شخصیت حقوقی مستقل ندارند بلکه جمیع وزارتخانه ها شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می دهند . تقریباً اکثر خدمات عمومی به نحوی تقسیم شده اند که در زمره ی وظایف یکی از وزارتخانه ها جای می گیرند. در سازمان کلی وزارتخانه پس از وزیر ، معاونین وی که دفتر وزارتی وزیر نامیده می شوند در تقسیم بندی پائین تر وزارتخانه تقسیم می شوند به اداره ی کل که هر یک از وزارتخانه ها دارای چندین اداره ی کل می باشند .

چند نکته در خصوص بخش نامه ها

- ۱- بخش نامه ها برای مأموران اداری دارای اعتبار هستند و اشخاص عادی ملزم به رعایت آن نیستند ؛ در واقع در خارج از اداره آثار حقوقی ندارند .
- ۲- بخش نامه ها برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف نمی کند .
- ۳- بخش نامه ها صلاحیت جدید را بوجود نمی آورند .
- ۴- عدم رعایت بخشنامه ها از طرف افراد نقض قانون محسوب نمی شود.
- ۵- اگر مأموران دولتی وظیفه ی مربوطه را اجرا نکنند ، مرتکب تخلف اداری شده اند .
- ۶- نیازی به انتشار بخش نامه ها در « روزنامه ی رسمی » نیست .
- ۷- چنانچه بخشنامه ای خلاف قانون باشد هر کس می تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری بطلید (استیصال بخش نامه ی مغایر با قانون) .

انتقال اختیارات

با توجه به اینکه بیشتر فعالیت وزیر صرف امور مهم او در وزارتخانه می شود و اصولاً وزیر بیشتر جنبه های سیاسی وزارتخانه را مدنظر قرار می دهد ، امکان اینکه وزیر بتواند تمامی امورات اداری و وظایفی را که برشمردیم خود به تنهایی انجام دهد ، مشکل است ؛ پس در کنار وزیر دفتر وزارتی وجود دارد که نزدیک ترین همکاران وزیر در این دفتر فعالیت می کنند . در دفتر وزارتی ، معاونین و مشاورین وزیر بیشتر فعالیت های اداری وزارتخانه را انجام می دهند و اصولاً وزیر با توجه به « اصل حقوقی تفویض اختیار » قسمتی از اختیارات خود را به معتمدین زیر دست خویش واگذار می کند که در واقع از آن به عنوان « انتقال اختیارات » نیز یاد می شود .

انتقال اختیارات به سه طریق تحقق می پذیرد :

(۱) **تفویض اختیار** : پاره‌های از قواعد حقوق خصوصی و حقوق عمومی با یکدیگر اختلاف فاحشی دارند . به عنوان مثال در حقوق خصوصی بر مبنای « اصل آزادی اراده ی افراد در امور خصوصی » افراد می توانند هر نوع توافقی را که مغایر با قانون نباشد با یکدیگر انجام دهند یعنی اگر مثلاً فردی انجام امور خود را به شخص دیگری وکالت دهد بر اساس انعقاد این عقد وکالت ، هیچ مانع قانونی وجود ندارد . اما در حقوق عمومی ، قواعدی که تصویب شده مانند توافقات صورت گرفته در حقوق خصوصی نیست به عنوان مثال در بحث استخدام که یک قاعده ی مهم حقوق عمومی است گفته شده که استخدام قائم به شخص است بنابراین فرد نمی تواند دیگری را به نمایندگی و وکالت از خود مأمور انجام وظایف محوله سازد زیرا دولت بنا به وجود شخصیت او قرارداد را امضا کرده است اما گستردگی اعمال اداری و پیچیده بودن آن در عمل باعث شده تا مقامات اداری بالاتر انجام پاره ای از وظایف اداری خود را به مقامات اداری پایین تر واگذار کنند که بدین عمل « تفویض اختیار » می گویند که دارای شرایط و آثاری می باشد .

شرایط صحت تفویض اختیار

- ۱- تفویض اختیار باید با رضایت تفویض کننده صورت گیرد ؛ بنابراین وزیر اجباری در واگذاری اختیارات ندارد .
- ۲- کسانی که به نفع و به نام آنها تفویض اختیار صورت می گیرد می بایستی در قوانین و مقررات مشخص و معین شده باشد.
- ۳- حدود و میزان تفویض اختیار باید مشخص باشد و اصولاً نمی توان تمامی اختیارات را از طریق تفویض اختیار ، به دیگری محول کرد بنابراین فقط قسمتی از اختیارات قابلیت واگذاری به غیر را دارند زیرا اگر منطقی بیان‌دیشیم بدین نتیجه دست می یابیم که اگر تمامی اختیارات تفویض شود به منزله ی خروج از دستگاه دولتی و به تعبیری استعفا (طلب کناره گیری) از مسئولیت اداری می باشد .
- ۴- در تفویض اختیار نمی توان اختیارات اساسی را واگذار کرد . مثلاً یکی از وظایف اصلی هر یک از وزرا ، حضور در جلسات هیأت وزیران است و وزیر نمی تواند این اختیار را به معاون خود تفویض کند.
- ۵- تفویض اختیار باید کتبی باشد و اگر کتباً اختیارات واگذار نشود باعث سو استفاده ی اداری می گردد .

آثار حقوقی تفویض اختیار

- ۱- تفویض در چهارچوب داخلی سازمان اداری صورت می گیرد بنابراین یک رابطه ی حقوقی سازمانی است مختص به مقامات بالاتر که هر وقت بخواهد می تواند آن را پس بگیرد .

۲- تفویض اختیار از یک مقام اداری به یک مقام اداری دیگر انجام می گیرد. در واقع می توان گفت که مسئولیت دو چندان می شود (ایجاد مسئولیت مضاعف) به این معنا که از مقام اول و اصلی ، سلب مسئولیت نمی شود بلکه او مکلف است همواره پاسخگو باشد و بر اجرای صحیح امور نظارت کند .

۳- با برکناری فردی که اختیارات خود را تفویض کرده است ، اختیارات تفویض شده به دیگری نیز به خودی خود باطل می گردد .

۴- در صورت فوت مقام تفویض کننده یا اتمام دوره ی خدمت وی ، اختیارات تفویض شونده از بین نمی رود مگر آنکه مقام بعدی که به جای او انتخاب می شود ، تفویض اختیار را نپذیرد و به تبع آن تفویض اختیارات از بین می رود . بیشتر حقوقدانان در این نظریه اشتراک نظر دارند که تفویض اختیار از قواعد استثنایی حقوق است و دارای معایبی است و ضرر آن بیش از سود آن است .

۵- تفویض اختیار باعث لوٹ شدن (ایجاد شک و تردید در کارها) مسئولیت می شود و حتی المقدور نباید از تفویض اختیار استفاده نمود .

۰۲) کفالت اداری : نوعی واگذاری اختیارات به فردی پائین تر یا مرجع اداری دیگر است . با توجه به اینکه کفالت اداری امری اختیاری نیست بلکه در مواردی همچون بیماری ، مسافرت ، مرخصی و نظایر آن که اجرای وظایف این سیستم ، کاربرد عملی ندارد از طرف دیگر مطابق با « اصل مداومت امور عمومی و تعطیل بردار نبودن آن » قانونگذار پیش بینی کرده است در اینگونه موارد فرد دیگری بطور موقت امور اداری را انجام می دهد که به آن شخص « کفیل » می گویند . در واقع کفیل کارمندی پایین تر است که بطور موقت قائم مقام شغل بالاتر از خود می شود به عنوان مثال در غیاب وزیر ، معاون او کفیل وزارتخانه است . کفیل دارای تمامی اختیاراتی است که مقام بالاتر دارد به جز مواردی که استثنا شده است .

۰۳) تفویض امضا : تفویض امضا را نباید با تفویض اختیار اشتباه کرد . تفویض امضا منحصرأً به امضا کردن نامه ها و برخی اسناد گفته می شود که مقامی این اختیار را به کسی دیگر محول می کند . تفویض امضا جنبه ی اعتماد شخصی دارد و با تغییر تفویض کننده یا گیرنده ی امضا ، تفویض امضا از بین می رود ؛ حال آنکه در تفویض اختیار اینگونه نیست.

افزون بر این در تفویض امضا اگر جرمی واقع شود ، مسئولیت امر متوجه تفویض کننده ی امضا بوده و می بایستی پاسخگو باشد و مسئولیت تفویض گیرنده ، بر حسب اوضاع و احوال در باب شرکت یا معاونت در ارتکاب جرم خواهد بود . در هر صورت ، تفویض اختیار یا تفویض امضا منوط به اجازه ی قانون یا مقررات سازمانی است و ضمناً موضوع باید به آگاهی افراد ذی نفع (کارمندان) برسد .

استخدام

عملیات اداری از نظر حقوقی به نام اشخاص حقوقی عمومی انجام می شود، ولیکن در عمل تمامی این عملیات توسط اشخاص حقیقی انجام می شود. این اشخاص حقیقی که بر طبق برخی اصول خاص و با احراز شرایط قانونی به خدمت سازمان های اداری درمی آیند، مستخدم نامیده می شوند.

در لسان حقوقی منظور از استخدام حالتی است که شخص حقیقی در یکی از وزارتخانه ها و یا مؤسسات دولتی به خدمت دولت پذیرفته می شود. دلیل تصریح بر قید «پذیرفته شدن» آن است که صرف اشتغال شخص برای تحقق استخدام کافی نبوده و برای اینکه فردی مستخدم شمرده شود لازم است اولاً از طرف دولت و مراجع ذیصلاح پذیرفته شود و ثانیاً باید اشتغال

به خدمت دولت داشته باشد. منظور از اشتغال به خدمت دولت آن است که مستخدم به کاری به موجب حکم رسمی (دستور کتبی مقامات صلاحیت دار) مکلف به انجام آن می‌باشد، اشتغال داشته باشد.

اما نکته اساسی که در اینجا لازم است به آن پرداخته شود، **ماهیت حقوقی** استخدام است.

در واقع سؤال این است که رابطه مستخدم با سازمان‌های اداری مبتنی بر کدام پدیده حقوقی است؟

در پاسخ به این پرسش حقوقدانان نظریات مختلفی ارائه نموده‌اند. اما به طور کلی این نظریات را می‌توان در سه دسته تقسیم‌بندی کرد.

(۱) استخدام یک قرارداد (عقد) دوجانبه است: مطابق این دیدگاه رابطه حقوقی بین مستخدم و سازمان اداری بر اساس توافق دوجانبه صورت گرفته و تمامی الزامات آن ناشی از قرارداد استخدامی است. به عبارت دقیق‌تر، مبنای استخدام قرارداد است. این دیدگاه اگرچه ممکن است در نگاه نخست صحیح به نظر آید، اما نمی‌توان آن را در نظام حقوقی ایران پذیرفت.

(۲) استخدام یک عمل حقوقی یکجانبه از سوی سازمان اداری است: منظور این دیدگاه آن است که رابطه استخدامی نوعی ایقاع است و سازمان اداری به طور یکجانبه مستخدم را به خدمت دولتی می‌پذیرد.

این نظریه نیز چندان صحیح نیست. زیرا شرایط استخدام و حقوق و تکالیف مستخدم توسط سازمان اداری استخدام کننده تعیین نمی‌شود، بلکه قوانین و مقررات این شرایط را تعیین می‌کنند. بنابراین نمی‌توان گفت اراده یکجانبه سازمان اداری موجب رابطه استخدامی است.

(۳) استخدام رابطه حقوقی ناشی از قانون است: به موجب این نظریه، استخدام نه عقد است و نه ایقاع، بلکه رابطه ای است مبتنی بر قانون؛ یعنی این قانون است که رابطه مستخدم را از جهات مختلف با سازمان استخدام کننده تنظیم می‌نماید. این نظریه که می‌توان آن را در حقوق ایران پذیرفت، دارای نتایج ذیل است:

- وضع مستخدم توسط قواعد عمومی تعیین می‌شود.
- وضع استخدامی مستخدمینی که در گروه‌های استخدامی مشابه قرار دارند، یکسان می‌باشد؛ حال آنکه اگر نظریه قراردادی بودن استخدام پذیرفته می‌شد، ممکن بود شرایط و وضع استخدامی متفاوتی ایجاد شود.
- تبانی و توافق طرفین به منظور عدم اجرای قوانین و مقررات استخدامی باطل و بلااثر است.
- وضعیت و شرایط قانونی مستخدم قابل تغییر است؛ یعنی ممکن است پس از استخدام شرایط قانونی حاکم بر رابطه استخدامی به موجب قانون و به سود یا زیان مستخدم تغییر یابد و مستخدم و سازمان نمی‌توانند به قانون حاکم در زمان استخدام استناد کنند.
- مستخدم حق دارد از تصمیمات خلاف قانون که موجب تضییع حقوق استخدامی وی می‌باشد، نزد مراجع صالح شکایت کند.

ضمناً باید توجه داشت پذیرش این نظریه نه تنها موجب رعایت اصل عدالت و عدم تبعیض در برخورداری از شرایط استخدامی می‌شود، بلکه موجب تسهیل در انجام امور کارگزینی می‌گردد، زیرا تمامی مستخدمین تابع شرایط قانونی یکسان می‌باشند.

اینک که با مفهوم استخدام و ماهیت آن آشنا شدیم، در ادامه اصول کلی حاکم بر استخدام، دایره شمول قوانین استخدامی، انواع مستخدمین در قوانین استخدامی، ورود به خدمت دولتی، حقوق و مزایای مستخدمین، تکالیف مستخدمین و تخلفات آنها و حالات استخدامی آنها حین اشتغال و خروج از خدمت ادامه را مطالعه و بررسی خواهیم نمود.

اصول کلی حاکم بر استخدام

از منظر علم حقوق و مدیریت، برای آنکه بتوان به یک سیستم استخدامی سالم و قابل قبول دست یافت، برخی اصول کلی لازم است که ذیلاً به برخی از آنها اشاره می‌کنیم.

۱- اصل تساوی در ورود به خدمت دولتی (اصل برابری فرصت شغلی)

اصل ۲۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، آزادی افراد در ورود به مشاغل را پذیرفته و دولت را موظف می‌نماید شرایط مساوی برای احراز مشاغل توسط افراد جامعه ایجاد نماید. علاوه بر این، ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز مقرر می‌کند: «هر کس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نائل آید.»

۲- اصل لیاقت و شایستگی

تردید نیست که نظام اداری مطلوب و شایسته زمانی به واقعیت می‌پیوندد که افراد لایق و شایسته اداره امور را به عهده گیرند و برای تحقق این امر برخی شرایط ضروری است. از جمله اینکه:

- جذب افراد بایستی بر اساس معیارهایی نظیر تجربه، تخصص و دانش فنی، خلاقیت و خصوصیات اخلاقی آنها صورت گیرد. جذب افراد بر اساس ملاک‌های قومیتی، خویشاوندی، مذهبی و ... خلاف اصل شایسته‌سالاری بوده و موجب ورود افراد نالایق به نظام اداری می‌شود.
- شرایط شغلی افراد در طول خدمت، بایستی بر اساس توانایی، کارآمدی و شایستگی‌های آنها ارتقا یافته و افراد لایق مورد تشویق قرار گیرند.
- سازمان‌های اداری بایستی با اتخاذ روش‌های مناسب و تأمین شرایط شغلی مطلوب، مستخدمین لایق و شایسته را در درون نظام اداری حفظ نمایند.

۳- اصل تأمین رفاه کارکنان دولت

از دیگر اصولی که برای داشتن یک نظام اداری شایسته لازم است، اصل تأمین رفاه کارکنان خدمات عمومی و پلیس اداری است. ضرورت این اصل ناشی از آن است که عدم تأمین رفاه و نیازمندی مستخدمان سازمان‌های اداری، ناخواسته زمینه‌های فساد اداری و ناکارآمدی نظام اداری را فراهم می‌آورد.

اهمیت این اصل به قدری است که قواعد و مقررات ملی و همچنین موازین بین‌المللی بر آن تأکید نموده‌اند. ضمن اینکه باید توجه داشت، حمایت‌های تأمین اجتماعی که به منظور مقابله با مخاطرات اجتماعی، اقتصادی و شغلی برای افراد پیش‌بینی می‌شود، برای نیل به این اصل کافی نبوده و ضروری است ابزارهای تأمین رفاه اجتماعی برای کارکنان خدمات عمومی نیز مطمح‌نظر قانونگذار قرار گیرد.

۴- اصل حق دفاع از حقوق استخدامی

اشتغال و برخورداری از حقوق و مزایای رفاهی، اگرچه شروط لازم برای تحقق نظام اداری مطلوب به شمار می روند، ولی به هیچ وجه شرط کافی برای حصول به این هدف نخواهند بود؛ در واقع کارکنان باید ابزارهای قانونی لازم را جهت دفاع از حقوق استخدامی خود داشته باشند.

در موازین بین المللی، حق تشکیل اتحادیه و سندیکاها، حق اعتصاب و حق دادخواهی اداری از جمله ابزارهایی است که می تواند به کارکنان کمک نماید تا از حقوق استخدامی خود دفاع نمایند. البته این اجماع نیز وجود دارد که می توان استفاده از این شیوه ها را از طریق قانون و به منظور حفظ مصالح عمومی، نظم اجتماعی و یا حقوق و آزادی های فردی محدود نمود. به هر حال، نگرش اجمالی به نظام حقوق اداری ایران مبین آن است که اگرچه حق دسترسی به محاکم اداری از طریق مراجع دیوان عدالت اداری تأمین شده است، لیکن حق تشکیل سندیکا و حق اعتصاب هنوز برای کارکنان خدمات عمومی شناسایی نشده است.

۵- اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق

در نظام اداری مطلوب، باید به کارکنانی که دارای وضعیت و شرایط استخدامی مشابه بوده و کار مساوی انجام می دهند، حقوق و دستمزد مساوی پرداخت گردد. بنابراین منظور از اصل عدم تبعیض در پرداخت حقوق این است که افراد باید برای کار با ارزش مساوی از حقوق برابر برخوردار بوده و هیچ نوع تمایزی بین آنها وجود نداشته باشد. تلاش قانونگذار ما برای هماهنگ سازی حقوق و مزایا به سال ۱۳۷۰ بازمی گردد که قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق تصویب شد. این قانون اگرچه با هدف اجرای اصل حقوق مساوی برای کار مساوی وضع شد، اما اقداماتی که تاکنون صورت گرفته، در عمل به نتیجه مطلوب منجر نشده است.

۶- اصل وجود امنیت شغلی

به موجب این اصل، شغل افراد را نمی توان به دلایل شخصی، قومی، جنسیتی، مذهبی و سیاسی و بدون وجود هرگونه دلیل قانونی سلب نمود. در این رابطه اصل ۲۲ قانون اساسی صراحتاً بیان می دارد شغل اشخاص مصون از تعرض است.

البته به طور مسلم، عدول از این اصل در مواردی که مستخدم دولتی مرتکب تخلفات اداری می شود، قابل توجیه بوده و موجب نقض امنیت شغلی کارکنان نمی باشد. در واقع زمانی می توانیم از نقض اصل امنیت شغلی سخن برانیم که مستخدمین در هر لحظه بیم از دست دادن شغل خود را به دلایل غیرقانونی و طبق سلايق شخصی مقامات اداری و سیاسی احساس کنند.

۷- اصل انضباط اداری

مستخدمین در کنار حقوق و مزایایی که از آن برخوردارند، مکلف به انجام وظایف قانونی و رعایت قواعد و مقررات اداری می باشند. مبرهن است انجام دقیق و شایسته این وظایف در سایه اصل انضباط اداری ممکن خواهد بود. بنابراین یکی از اصول اساسی و غیرقابل اجتناب در حقوق اداری، اصل انضباط اداری و رعایت مقررات مربوط به دستگاه متبوع می باشد.

۸- اصل آموزش مستمر کارکنان

یکی از خصیصه های بارز نظام اداری پویا و کارآمد، آموزش مستمر کارکنان در رابطه با وظایف و تکالیف شغلی آنهاست. در واقع این امر موجب می شود نظام اداری روزآمد باشد.

این امر به قدری اهمیت دارد که امروزه بسیاری از سازمان های اداری، ارتقای شغل و بالتبع افزایش حقوق و مزایا را منوط به گذراندن دوره های آموزشی توسط کارکنان می دانند. ضمن اینکه تعدیل مدارک تحصیلی مأخوذه حین اشتغال، از دیگر روش های وقع نهادن به آموزش حین خدمت به شمار می رود.

مشمولین مقررات استخدامی

اگرچه قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ با هدف اینکه یک قانون واحد و عام الشمول برای کلیه مستخدمین دولتی وجود داشته باشد، تصویب شد. اما به دلایل مختلف بخش معتناهایی از کارکنان از شمول این قانون مستثنی شدند. برای مثال کارکنان بانک ها، شرکت های دولتی و قوه مقننه از قلمرو قانون استخدام کشوری خارج شده بودند. بنابراین قانون مذکور به هدف اصلی خود دست نیافت.

استنتاج منطقی و اصولی از جمع بین ماده ۵ و ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری فوق این است که کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانکها و بیمه های دولتی شمول مقررات ق.م.خ.ک می باشند. با این اوصاف دایره شمول قانون مدیریت کشوری وسیع تر از قانون استخدام کشوری بوده می باشد.

البته لازم به ذکر است، قلمرو ق.م.خ.ک نیز با استثنائاتی مواجه می باشد. این استثنائات را در سه دسته کلی می توان تقسیم بندی کرد.

الف - مؤسسات: مطابق ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک مؤسسات مذکور در ذیل از شمول قانون مستثنی می باشند.

۱- **مؤسسات و نهادهایی که به موجب قانون زیر نظر مستقیم مقام رهبری اداره می شوند.** نیروهای مسلح، صدا و سیما، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد پانزده خرداد، جهاد دانشگاهی، جمعیت هلال احمر از نهادهایی هستند که زیر نظر مستقیم مقام رهبری فعالیت می کنند. البته مستثنی نمودن این مؤسسات و نهادها، با هدفی که ق.م.خ.ک برای یکسان سازی مقررات استخدامی دنبال می کرد، همخوانی ندارد. زیرا اگرچه این مؤسسات و نهادها زیر نظر مقام رهبری اداره می شوند، ولی مقررات استخدامی کارکنان آنها قبلاً به موجب قانون مصوب مجلس تعیین شده است. به بیان دیگر، انتقاد ما بر قانون این است که چون کارکنان این نهادها و مؤسسات ویژگی خاصی نسبت به سایر مستخدمین کشوری ندارند، شایسته بود با نسخ قوانین قبلی، کارکنان این نهادها و مؤسسات (به غیر از نیروهای مسلح) همانند سایر مستخدمین مشمول ق.م.خ.ک به شمار می رفتند.

۲- **وزارت اطلاعات. کارکنان این وزارتخانه اصولاً مشمول قانون استخدامی وزارت اطلاعات مصوب ۱۳۷۴ می باشند.** البته مطابق ماده ۱۰۳ قانون مذکور، «در کلیه مواردی که در این قانون حکم مورد مشخص نشده، طبق قانون استخدام کشوری رفتار خواهد شد.»

بنابراین اگرچه وضعیت استخدامی کارکنان وزارت اطلاعات تابع قانون استخدامی خاص است، ولی چنانچه حکم موضوعی در این قانون مشخص نشده باشد، طبق ق.ا.ک و یا ق.م.خ.ک عمل خواهد شد.

۳- **نهادهای عمومی غیردولتی.** طبق ماده ۳ ق.م.خ.ک، «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین

گردد و عهدهدار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد. «چنانچه این دسته از مؤسسات و نهادها دارای مقررات استخدامی خاص باشند، تابع همان بوده و در غیر این صورت، اصولاً مشمول مقررات قانون کار می‌باشند.

۴ - دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان. ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک بیان می‌دارد: «کلیه دستگاههای اجرایی به استثناء ... دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند.»

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که آیا فقط اعضای هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات و اعضای شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان از شمول قانون مستثنی هستند؟ یا اینکه منظور قانون گذار از ذکر نام این نهادها، عدم شمول قانون ق.م.خ.ک نسبت به اعضاء و کارکنان بوده است؟ در واقع مبنای این پرسش، ابهام و اجمالی است که در متن قانون وجود دارد. برای مثال مشخص نیست آیا فقط اعضای حقوقدان و فقیه شورای نگهبان مشمول قانون نمی‌باشند، یا اینکه مستخدمین آن نیز همانند اعضای شورا از شمول قانون مستثنی هستند.

ب- مقامات: قبلاً به موجب ماده ۳ ق.ا.ک برخی مقامات مانند رییس جمهور، وزراء و ... به طور مصرح از شمول قانون مستثنی شده بودند. اما علیرغم ضرورت به تصریح این امر، در ماده ۱۱۷ ق.م.خ.ک به این موضوع توجه نشده است. با این اوصاف به نظر می‌رسد با توجه به ماده ۷۱ ق.م.خ.ک که مقامات سیاسی را نام برده است، می‌توان ادعان داشت مقامات زیر خارج از شمول این قانون می‌باشند.

- رؤسای سه قوه؛

- معاون اول رییس جمهور، نواب رییس مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان؛

- وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱ و معاون رییس جمهور؛

- استانداران و سفراء؛

- معاونین وزراء.

البته ذکر این نکته ضروری است که هرچند وضعیت حقوقی مقامات سیاسی اساساً مشمول ق.م.خ.ک نمی‌باشد، ولی ایمن مقامات از نظر حقوق و مزایا تابع قانون هستند. بنابراین باید توجه داشت مقامات سیاسی مذکور، به طور کلی از شمول ق.م.خ.ک مستثنی نشده‌اند.

ج- مشاغل: مشاغلی که از قلمرو ق.م.خ.ک خارج هستند، عبارتند از:

۱ - اعضای هیأت علمی و قضات. مطابق تصریح ماده ۱۱۷، اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها و قضات از شمول ق.م.خ.ک مستثنی هستند. افرادی که به این مشاغل اشتغال دارند، تابع قوانین و مقررات استخدامی خاص هستند.

۲- کارمندان سیاسی. تبصره ۵ ماده ۱۱۷ مقرر می‌دارد: «کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی وزارت امور خارجه مشمول مقررات تشکیلاتی، استخدامی، مالی و انضباطی وزارت امور خارجه مصوب ۱۳۵۲ می‌باشند و کارمندان غیرسیاسی شاغل در پست‌های پشتیبانی از این قانون تبعیت خواهند نمود.»

نکته قابل توجه در صدر تبصره فوق، استعمال عبارت «کارمندان سیاسی و کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی» می‌باشد. توضیح اینکه مشخص نیست تفاوت کارمندان سیاسی با کارمندان شاغل در پست‌های سیاسی چیست که سبب گردیده مقنن آنها را به طور جداگانه مورد حکم قرار دهد.

۳- کارگران. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در برخی از مشاغل که معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور اعلام می‌دارد، در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی، بر اساس قانون کار نیروی انسانی به کار گیرند.

انواع استخدام

وفق ماده ۴۵ ق.م.خ.ک، از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو صورت استخدام رسمی و پیمانی انجام می‌گیرد. البته با دقت در مواد دیگر قانون مشخص می‌شود علاوه بر استخدام رسمی و پیمانی، ممکن است افراد به صورت اشتغال ساعتی یا کار معین و یا بر اساس قانون کار به خدمت دستگاه‌های اجرایی درآیند.

۱- استخدام رسمی

بند الف ماده ۴۵ ق.م.خ.ک بدون اینکه تعریفی از استخدام رسمی ارائه دهد، مقرر می‌کند استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی صورت می‌گیرد.

با دقت در بند مذکور دو نکته آشکار است. نخست اینکه برخلاف ق.ا.ک، دایره استخدام رسمی در ق.م.خ.ک محدودتر است؛ و دیگر اینکه استخدام رسمی فقط برای پست‌های ثابت مربوط به مشاغل حاکمیتی ممکن است.

بنابراین مستخدم رسمی کسی است که به موجب حکم رسمی برای تصدی یکی از پست‌های سازمانی ثابت در مشاغل حاکمیتی مستمر استخدام شده باشد. به مفهوم مخالف، استخدام رسمی برای پست‌های سازمانی موقت و مشاغل غیرحاکمیتی ممکن نیست.

اما سؤالی که اینجا مطرح می‌شود، مفهوم و مصادیق مشاغل حاکمیتی است. در این خصوص ماده ۸ ق.م.خ.ک ابتدا تعریفی از امور حاکمیتی ارائه داده و ذیل آن مصادیق امور حاکمیتی را برمی‌شمرد. ۱. ضمن اینکه تبصره ۲ ماده ۴۵، تعیین مشاغل حاکمیتی را به آیین‌نامه‌ای که توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، واگذاشته است.

در پایان لازم به ذکر است، مقنن به منظور تداوم و حفظ وضعیت مستخدمینی که قبل از اجرای ق.م.خ.ک به استخدام رسمی دستگاه‌های اجرایی درآمده‌اند، در تبصره ۱ ماده ۴۵ مقرر می‌دارد: «کارمندی که به موجب قوانین مورد عمل به استخدام رسمی درآمده‌اند با رعایت مقررات این قانون به صورت استخدام رسمی ادامه خواهند داد.»

۲- استخدام پیمانی

وفق بند ب ماده ۴۵، استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین انجام می‌پذیرد. البته با توجه به بند الف ماده مذکور، استخدام پیمانی فقط برای پست‌های سازمانی موقت صورت می‌گیرد، زیرا پست‌های سازمانی ثابت فقط در مورد مشاغل حاکمیتی مستمر ایجاد می‌شود و همانگونه که پیشتر اشاره شد، استخدام برای تصدی پست‌های ثابت به صورت رسمی است.

پس مستخدم پیمانی کسی است که برای تصدی پست سازمانی موقت و به موجب قرارداد با مدت معین استخدام می‌شود. با توجه به تعریف مذکور خصوصیتی که می‌توان برای مستخدم پیمانی برشمرد، عبارتند از اینکه:

- مستخدم پیمانی را نمی‌توان برای انجام عمل مستمر و مداوم (پست سازمانی ثابت) استخدام نمود.
- مستخدم پیمانی مستخدم دولت است، ولی مستخدم رسمی نیست.
- رابطه مستخدم پیمانی با دولت مبتنی بر قرارداد است. البته قرارداد مذکور جزو قراردادهای حقوق خصوصی نیست، زیرا در قراردادهای خصوصی اراده طرفین در تعیین شرایط مؤثر است؛ حال آنکه در قرارداد پیمانی شرایط به موجب آیین‌نامه‌ها و مصوبات از پیش تعیین شده است و طرفین بدون اینکه توانایی تغییر شرایط را داشته باشند، صرفاً به

آن ملحق می‌شوند. این امر به گونه ای است که حتی در اثنای مدت قرارداد ممکن است شرایط آن بدون اراده طرفین تغییر یابد. بنابراین قرارداد پیمانی، جزو قراردادهای عمومی الحاقی می‌باشد.

۳- اشتغال ساعتی و کار معین

تبصره ماده ۳۲ ق.م.خ.ک به دستگاه‌های اجرایی اجازه می‌دهد علاوه بر استخدام رسمی و پیمانی بتوانند افراد را برای اشتغال ساعتی و یا کار معین به کار گیرند. مطابق تبصره مذکور، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در شرایط خاص با تأیید معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون هرگونه تعهد به استخدام و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک‌سال به خدمت خود درآورند.

به نظر می‌رسد اگرچه اشتغال ساعتی و یا کار معین ممکن است از لحاظ فنی امری ضروری تلقی گردد، ولی تأمل در متن تبصره فوق ایراداتی را آشکار می‌سازد. نخست اینکه امکان اشتغال ساعتی و یا کار معین را تا ده درصد پست‌های سازمانی مجاز شمرده شده است.

توضیح اینکه اساساً پست سازمانی زمانی ایجاد می‌شود که دستگاه اجرایی به طور تمام وقت به پست مذکور نیاز داشته باشد. به عبارت دیگر تا زمانی که نیاز ثابت و دایم به پست سازمانی نباشد، نباید آن را ایجاد نمود. پس اشتغال ساعتی و کار معین برای پست سازمانی ثابت، امری ناپسندیده و خلاف اصول حقوق اداری می‌باشد.

و ایراد دیگر آنکه اشتغال کار معین نیز برای حداکثر یک سال ممکن شمرده شده است. حال آنکه می‌دانیم در اشتغال کار معین، آنچه بایستی معیار پایان دوره اشتغال قرار گیرد، خاتمه کار است نه پایان مدت. ۱ برای مثال ممکن است کاری که فرد برای آن به خدمت گرفته شده، در پایان مدت یک سال خاتمه نیابد، در این صورت تکلیف چیست. بنابراین لازم است ایرادات مذکور از طریق اصلاح قانون و یا تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی برطرف گردند.

امور حاکمیتی و تصدی‌گری

پیش از این عنوان شد مطابق ق.م.خ.ک، استخدام رسمی صرفاً برای پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی ممکن است. از این رو لازم است پیش از بررسی مقررات مربوط به ورود به خدمت و حقوق و تکالیف مستخدمین دولت، با مفهوم اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری آشنا شویم.

۱- اعمال حاکمیتی

تا قبل از تصویب ق.م.خ.ک، تعریف صریحی از اعمال حاکمیتی در قوانین و مقررات به چشم نمی‌خورد. البته در ماده ۱۱ قانون مسؤلیت مدنی به طور مجمل و مبهم عنوان شده بود اعمال حاکمیتی که برای تأمین منافع اجتماعی طبق قانون به عمل آید، دولت مجبور به پرداخت خسارت نخواهد بود.

اگرچه از ظاهر ماده مذکور چنین متبادر به ذهن می‌شود که اعمال حاکمیتی، اعمالی است که برای تأمین منافع اجتماعی و طبق قانون صورت می‌گیرد. اما به نظر می‌رسد این دیدگاه چندان صحیح نیست، زیرا اساساً همه اعمال دولت (و حتی شاید بتوان گفت هدف از تشکیل دولت)، برای تأمین منافع اجتماعی است. بنابراین نتیجه پذیرفتن تعریف فوق این خواهد بود که همه فعالیت‌های دولت را جزو اعمال حاکمیتی بدانیم، حال آنکه تردیدی نیست کلیه اعمال دولت حاکمیتی نمی‌باشد.

به هر حال علیرغم تأثیر آشکاری که تفکیک اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در حقوق و تکالیف افراد جامعه دارد، تعریف دقیقی از اعمال حاکمیتی در قوانین ارائه نشده بود. تا اینکه با تصویب ق.م.خ.ک، در ماده ۸ اعمال حاکمیتی از منظر قانون‌گذار تعریف شد.

وفق ماده مذکور، امور حاکمیتی آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه گردیده و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت برای استفاده دیگران نمی‌شود.

با توجه به تعریف فوق، آن دسته از اعمال دولت که دارای سه شرط زیر باشد، جزو اعمال حاکمیتی خواهد بود.

۱- انجام آنها سبب اقتدار و حاکمیت کشور گردد؛ اقتدار و حاکمیت در اینجا معنایی عام دارد و اقتدار کشور در تمام زمینه‌های اجتماعی، سیاسی، نظامی، فرهنگی و ... را در بر می‌گیرد.

۲- منافع آن شامل همه اقشار جامعه گردد؛ سرایت منفعت اعمال حاکمیتی به افراد جامعه ممکن است به طور مستقیم و یا غیرمستقیم باشد.

۳- هر یک از افراد جامعه می‌توانند بدون اینکه محدودیتی برای دیگران به وجود آید، از خدمات مربوط به امور حاکمیتی برخوردار شوند.

لازم به توجه است، مقنن برخی از مصادیق امور حاکمیتی را به طور تمثیلی در ذیل ماده ۸ بیان نموده است.

۲- اعمال تصدی‌گری

ماده واحده قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷، اعمال تصدی را اینگونه تعریف می‌نماید: «اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می‌دهد، مانند خرید و فروش املاک ... اجاره و امثال آن.»

ضمن اینکه با توجه مستفاد ماده ۱۱ ق.م.خ.ک می‌توان گفت، اعمال تصدی‌گری اعمال مربوط به امور اقتصادی است که دولت متصدی اداره و بهره‌برداری از اموال جامعه است و مانند اشخاص حقیقی و حقوقی در حقوق خصوصی عمل می‌کند، از قبیل تصدی در امور صنعتی، کشاورزی، حمل و نقل، بازرگانی، مسکن و بهره‌برداری از طرح‌های آب و خاک و شبکه‌های انرژی، ارتباطات و راه.

بنابراین ویژگی بارز اعمال تصدی‌گری آن است که اولاً دولت آنها را مشابه شخص حقیقی و یا حقوقی در حقوق خصوصی انجام می‌دهد و ثانیاً اصول و قواعد حاکم بر آن مقررات حقوق خصوصی است نه حقوق عمومی.

ورود به خدمت دولتی

«ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افرادی که داوطلب استخدام در دستگاه‌های اجرایی می‌باشند براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود.»^۲ ضمن اینکه برای ورود به خدمت رسمی و پیمانی دولت، احراز برخی شرایط عمومی و اختصاصی ضروری است.

۱- شرایط عمومی

الف- داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهل سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهل و پنج سال؛ ضمناً سن کارمند پیمانی در انتهای مدت قرارداد استخدام نباید از شصت و پنج سال و برای مشاغل تخصصی از هفتاد سال تجاوز کند.

ب- داشتن تابعیت ایران

ج- انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان؛ با توجه به تصریح بند مذکور، بانوان نسبت به این شرط خروج موضوعی دارند.

د- عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر؛

ه- نداشتن سابقه محکومیت جزائی مؤثر. در خصوص این شرط باید به ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی رجوع کرد. مطابق ماده مذکور محکومیت قطعی کیفری در جرایم عمدی، محکوم علیه را به شرح ذیل از حقوق اجتماعی (که استخدام یکی از آنها است)، محروم می‌نماید و پس از اجرای حکم و انقضای مدت تعیین شده رفع اثر می‌گردد.

- محکومان به قطع عضو در جرایم مشمول حد، پنج سال پس از اجرای حکم.

- محکومان به شلاق در جرایم مشمول حد، یک سال پس از اجرای حکم.

- محکومان به حبس تعزیری بیش از سه سال، دو سال پس از اجرای حکم.

- محکومان به مجازات اعدام (و قصاص) چنانچه اجرای حکم به جهتی از جهات متوقف شود، هفت سال پس از انقضای حکم.

بنابراین پس از خاتمه مدت تعیین شده در موارد فوق، محکومیت غیرمؤثر بوده و ورود فرد به خدمت دولتی میسر می‌باشد. برای مثال فردی که به دلیل ارتکاب جرایم مشمول حد به تحمل شلاق محکوم شده است، یک سال پس از اجرای حکم می‌تواند به استخدام دولت در آید، زیرا محکومیت وی غیرمؤثر شده است.

و- دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک همتراز (برای مشاغلی که مدارک همتراز در شرایط احراز آنها پیش‌بینی شده است)؛

ز- داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند.

ح - اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ اعتقاد به دین مبین اسلام و یا یکی از اقلیت‌های مذهبی شناخته شده در اصل ۱۳ قانون اساسی (زرتشتی، کلیمی و مسیحی)، از دیگر شرایط عمومی ورود به خدمت دولتی است.

ط- التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ به نظر می‌رسد اگر منظور قانون‌گذار این بوده که صرف اعلام وفاداری به قانون اساسی را برای احراز آن کافی بداند و اصل را بر التزام افراد به قانون اساسی قرار دهد، می‌توان آن را پذیرفت. ولی چنانچه قرار باشد این شرط توسط مقامات قانونی احراز گردد، شناسایی آن به عنوان یکی از شرایط عمومی ورود به خدمت چندان صحیح و منطقی نیست؛

ی- شرایط عمومی مربوط به قوانین و مقررات گزینش؛ اگرچه در ماده ۴۲ ق.م.خ.ک فقط موارد فوق به عنوان شرایط ورود به خدمت عنوان شده است، ولی با توجه به تبصره ۴ ماده مذکور که مقرر می‌دارد: «قوانین و مقررات گزینش به قوت خود باقی است.» می‌توان گفت شرایط عمومی دیگری نیز برای استخدام دولتی لازم است. این شرایط مطابق قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش عبارتند از:

- اعتقاد و التزام به ولایت فقیه و نظام جمهوری اسلامی.

- عدم اشتها به فساد اخلاقی و تجاهر به فسق.

- عدم سابقه وابستگی تشکیلاتی، هواداری از احزاب و سازمان ها و گروه هایی که غیر قانونی بودن آن ها از طرف مقامات صالحه اعلام شده و یا می شود مگر آن که توبه ایشان احراز شود.

۲- شرایط اختصاصی

الف- توانایی آنان در مهارت های پایه و عمومی فناوری اطلاعات؛ یکی از شروط اختصاصی ورود به خدمت دولتی برای افرادی که در مشاغل تخصصی و کارشناسی و بالاتر استخدام می شوند، احراز توانایی آنان در مهارت های پایه و عمومی فناوری اطلاعات می باشد. مطابق تبصره ۲ ماده ۴۲ ق.م.خ.ک، عناوین و محتوای مهارت های مذکور توسط معاونت برنامه یزی و نظارت راهبردی رییس جمهور تهیه و ابلاغ خواهد شد.

ب- گذراندن دوره آزمایشی؛ افرادی که برای استخدام رسمی پذیرفته شده اند، بایستی پیش از استخدام رسمی قطعی، یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می باشد، بگذرانند. در صورتی که مستخدم پس از خاتمه دوره آزمایشی شرایط ذیل را احراز نماید، از بدو خدمت به طور قطعی به استخدام دولت درمی آیند.

- حصول اطمینان از لیاقت (علمی، اعتقادی و اخلاقی)، کاردانی، علاقه به کار، خلاقیت، نوآوری، روحیه خدمت به مردم و رعایت نظم انضباط اداری از طریق کسب امتیاز لازم با تشخیص کمیته تخصصی تعیین صلاحیت کارمندان رسمی.

- طی دوره های آموزشی و کسب امتیاز لازم.

- تأیید گزینش.

اما پرسش اساسی که پیش می آید این است که اگر مستخدم دوره آزمایشی را طی نماید، ولی اداره استخدام کننده وضعیت او را در پایان دوره مشخص نکند، تکلیف وی چه خواهد بود؟

متأسفانه قانون گذار در این خصوص حکم خاصی مقرر ننموده است. ولی به نظر می رسد اگر اداره استخدام کننده در پایان دوره نظر خود را اعلام ننماید و مستخدم همچنان به کار خود ادامه دهد، بایستی عدم اعلام نظر اداره را بر احراز شرایط قانونی « حمل نمود و وی را به عنوان مستخدم رسمی قطعی به حساب آورد. آرای صادره از دیوان عدالت اداری نیز مؤید این دیدگاه است.

اما در صورتی که در ضمن یا پایان دوره آزمایشی، کارمندان شرایط ادامه خدمت و یا تبدیل به استخدام رسمی را کسب ننمایند،

واحد دولتی متبوع با وی به یکی از روش های ذیل رفتار خواهد شد:

الف- اعطاء مهلت دوساله دیگر برای احراز شرایط لازم.

ب- تبدیل وضع به استخدام پیمانی؛ مسلم است با تبدیل وضع کارمند به استخدام پیمانی، پست سازمانی وی نیز به یکی از پست های غیر حاکمیتی تبدیل خواهد شد.

ج- لغو حکم استخدام؛ در این حالت بدون هرگونه تعهد حکم برکناری آنان از طرف وزارتخانه یا مؤسسه استخدام کننده صادر می شود.

حقوق و مزایای مستخدمین دولتی

کارمندان در مقابل خدماتی که به دولت ارائه می دهند از حقوق و مزایا برخوردارند. تأمل در ماهیت حقوق و مزایایی که به کارمندان تعلق می گیرد نشانگر آن است که برخی از این حقوق و مزایا مادی (مالی) و برخی نیز غیرمالی هستند. منظور از حقوق و مزایای مادی وجوه نقدی و کالاهایی است که به طور مستمر و یا غیرمستمر به مستخدم پرداخت می شود. لیکن

حقوق و مزایای غیرمادی امتیازاتی است که قانونگذار به منظور تأمین رفاه مستخدم و خانواده وی و نیز پاسداشت خدمات مستخدم شناسایی کرده است.

۱- حقوق و مزایای مادی

گفتیم حقوق و مزایای مادی پرداخت‌های نقدی و جنسی دولت به کارمندان می‌باشد. قبل از اینکه مصادیق این دسته از حقوق و مزایا را بررسی نماییم، ذکر نکات زیر ضروری است.

- حقوق و مزایای مادی کارمندان توسط قانون تعیین می‌شود و قصد و رضایت دستگاه استخدام‌کننده و مستخدم تأثیری در میزان آن ندارد.

- حقوق و مزایای مادی که به مستخدم پرداخت می‌شود، لزوماً با ارزش نیروی کار وی تناسب ندارد و هدف اساسی قانونگذار صرفاً تأمین رفاه و نیازمندی‌های معیشتی کارمندی است که دولت به وسیله خدمات او وظایف و تکالیف خود را به طور مستمر انجام می‌دهد.

- میزان حقوق و مزایای مادی که به مستخدمین پرداخت می‌شود با توجه به مسئولیت‌ها، وظایف و تکالیف سازمانی آنها تعیین می‌شود. به همین دلیل تفاوت در حقوق و مزایای مادی کارمندان امری بدیهی بوده و این تفاوت به هیچ وجه به معنای تبعیض ناروا نمی‌باشد.

- با توجه به اینکه اصولاً حقوق و مزایای مادی کارمندان تنها وسیله امرار معاش آنها می‌باشد، لذا حقوق و مزایای کارمندان فقط با حکم قانون و یا مراجع قضایی (در حدود قانون) قطع و یا کسر می‌شود. مصادیق حقوق و مزایای مادی کارمندان عبارتند از:

حقوق ثابت (پایه)، فوق‌العاده‌ها (فوق‌العاده ایثارگری، فوق‌العاده سختی کار، فوق‌العاده شغل، فوق‌العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب و هوا، فوق‌العاده کردانی و عملکرد، فوق‌العاده ویژه، فوق‌العاده مدیریت و سرپرستی، فوق‌العاده جذب)، کمک هزینه عائله‌مندی و اولاد، عیدی، سایر حقوق و مزایای مادی (هزینه سفر و فوق‌العاده مأموریت، فوق‌العاده نوبت‌کاری، هزینه ایاب و ذهاب، هزینه اضافه‌کاری، حق التدریس، حق الترجمه و حق التألیف)

۲- حقوق و مزایای غیرمادی

حقوق و مزایای غیرمادی که مطابق قوانین و مقررات به کارمندان تعلق می‌گیرد، عبارت از موارد زیر می‌باشد. مرخصی استحقاقی (سالانه ۳۰ روز)، مرخصی استعلاجی (حداکثر تا ۴ ماه در سال)، مرخصی بدون حقوق (حداکثر تا ۳ سال قابل افزایش ۲ سال)، آموزش، حق حمایت قضایی

تکالیف کارمندان و تخلفات آنها

۱- اشتغال

مهم‌ترین و اساسی‌ترین تکلیف کارمند اشتغال است. البته انجام این تکلیف باید به طور مستمر، شخصی و تمام وقت صورت پذیرد.

۲- ممنوعیت قانونی ناشی از اشتغال دولت

مطابق ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، هر شخص تنها می‌تواند یک شغل دولتی داشته باشد و متخلفین از قانون، اعم مستخدم، آمر و صادرکننده حکم استخدام در صورت اطلاع از شغل دوم و مسؤولین ذی‌حسابی واحدهای دولتی در صورت پرداخت حقوق و مزایا و اطلاع از شغل دوم به مجازات انفصال محکوم خواهند شد.

۳- اطاعت از اوامر مافوق و رعایت قوانین و مقررات

کارمندان مکلفاند دستورات مقامات بالاتر را اجرا نمایند؛ اما چنانچه از نظر کارمند دستور مقام اداری غیرقانونی باشد، وی مکلف است موضوع غیرقانونی بودن دستور را به مقام آمر اطلاع دهد. در این صورت چنانچه مقام مافوق کتباً اجرای دستور خود را تأیید کرد، کارمندان مکلف به اجرای دستور صادره خواهند بود و از این حیث مسؤولیتی متوجه کارمندان نخواهد بود و پاسخگویی با مقام دستوردهنده می‌باشد.

۴- اقامت اجباری در محل خدمت

کارمندان باید در جایی که اداره متبوعشان قرار دارد، اقامت کنند. به همین دلیل است که ماده ۱۰۰۷ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «اقامتگاه مأمورین دولتی محلی است که در آن جا مأموریت دارند.» اگرچه برخی با استناد به اینکه محل سکونت و اقامتگاه می‌تواند دو محل جداگانه باشد، در جایی غیر از حوزه اداره خود سکونت می‌نمایند.

۵- حفظ اسرار اداری

مستخدمین مکلف به حفظ اسرار اداری بوده و حق ندارند این اسرار را فاش نمایند؛ به گونه‌ای که افشای اسرار اداری نه تنها به موجب ماده ۶۴۸ قانون مجازات اسلامی مستوجب مجازات حبس و یا جزای نقدی می‌باشد، بلکه مطابق ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری سبب اعمال مجازات‌های اداری نیز می‌باشد.

۶- بی‌طرفی و بی‌نظری در انجام وظایف

مستخدم باید هنگام انجام وظایف خود بی‌طرفی کامل را رعایت کند. به بیان دیگر، کارمندان نباید امتیازات و صلاحیت‌هایی را که قوانین و مقررات برای انجام وظایفشان در اختیار آنها قرار داده است، ابزار اعمال غریب و سلیق شخصی نمایند. در این رابطه قانونگذار مجازات‌هایی برای مستخدمینی که جانب بی‌طرفی را رعایت نمی‌کنند، تعیین کرده است. چنانکه مطابق ماده ۳ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی و ماده ۶۰۵ قانون مجازات اسلامی، اعمال غرض در تصمیمات و اقدامات اداری موجب انفصال موقت و یا ابدی از مشاغل دولتی به علاوه حبس یا جزای نقدی خواهد بود.

۷- عدم سودجویی

مستخدم نباید اختیارات اداری را وسیله‌ای برای سودجویی و کسب درآمد نامشروع قرار دهد. به عبارت دقیق‌تر، مستخدم حق ندارد در اموال دولت تصرف غیرقانونی نماید؛ همچنین نمی‌تواند به طور نامشروع کسب درآمد نموده و یا در قبال انجام وظایف خود از اربابان رجوع وجوه و یا اموال غیرنقدی دریافت کند.

عدم رعایت این تکلیف مطابق قانون مجازات اسلامی و قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان، موجبات تعقیب کیفری و انتظامی کارمندان را فراهم می‌سازد. ضمناً از جرایمی که ممکن است به دلیل سودجویی کارمندان محقق می‌شود، می‌توان به

تصرف غیرقانونی در اموال دولت (ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی)، تدلیس در معاملات دولتی (ماده ۵۹۹ و ۶۰۲ و ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی) و ارتشاء و اختلاس (قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری) اشاره نمود.

تخلفات اداری کارمندان

از جمله موارد تخلفات اداری عبارتند از:

- اعمال و رفتار خلاف شئون شغلی یا اداری.
- ایجاد نارضایتی در ارباب رجوع یا انجام ندادن یا تأخیر در انجام امور قانونی آنها بدون دلیل.
- اخاذی و اختلاس و ارتشاء.
- تبعیض یا اعمال غرض یا روابط غیراداری در اجرای قوانین و مقررات نسبت به اشخاص.
- افشای اسرار و اسناد محرمانه اداری.
- سرپیچی از اجرای دستورهای مقامهای بالاتر در حدود وظایف اداری.
- رعایت نکردن شئون و شعایر اسلامی.
- استعمال یا اعتیاد به مواد مخدر و اختفاء، نگهداری، حمل، توزیع و خرید و فروش مواد مخدر.
- داشتن شغل دولتی دیگر به استثنای سمتهای آموزشی و تحقیقاتی.
- جعل یا مخدوش نمودن و دست بردن در اسناد و اوراق رسمی یا دولتی.
- سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری.
- عضویت در یکی از فرقه‌های ضاله که از نظر اسلام مردود شناخته شده‌اند.
- عضویت در گروه‌های محارب یا طرفداری و فعالیت به نفع آنها.
- عضویت در تشکیلات فراماسونری.

مجازات‌های اداری

مطابق ماده ۹ ق.ر.ت.ا، مجازات‌های اداری به ترتیب زیر عبارتند از:

- الف- اخطار کتبی بدون درج در پرونده استخدامی.
- ب- توبیخ کتبی با درج در پرونده استخدامی.
- ج- کسر حقوق و فوق العاده شغل یا عناوین مشابه حداکثر تا یک سوم، از یک ماه تا یک سال.
- د- انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.
- ه- تغییر محل جغرافیایی خدمت به مدت یک تا پنج سال.
- و- تنزل مقام و یا محرومیت از انتصاب به پست‌های حساس و مدیریتی در دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.
- ز- تنزل یک یا دو گروه و یا تعویق در اعطای یک یا دو گروه به مدت یک یا دو سال.
- ح- بازخرید خدمت در صورت داشتن کمتر از ۲۰ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین زن و کمتر از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی در مورد مستخدمین مرد با پرداخت ۳۰ تا ۴۵ روز حقوق مبنا در قبال هر سال خدمت به تشخیص هیأت صادرکننده رأی.
- ط- بازنشستگی در صورت داشتن بیش از بیست سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین زن و بیش از ۲۵ سال سابقه خدمت دولتی برای مستخدمین مرد بر اساس سنوات خدمت دولتی با تقلیل یک یا دو گروه. ی- اخراج از دستگاه متبوع.

ک- انفصال دائم از خدمات دولتی و دستگاه‌های مشمول این قانون.

دایره شمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری

دایره شمول ق.ر.ت.ا در مقایسه با قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری وسیع‌تر بوده و کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شرکت‌های ملی نفت و گاز و پتروشیمی و شهرداری‌ها و بانک‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و مؤسساتی که تمام یا قسمتی از بودجه آنها از بودجه عمومی تأمین می‌شود و همچنین کارکنان مجلس شورای اسلامی و نهادهای انقلاب اسلامی مشمول مقررات این قانون می‌باشند.

صلاحیت سازمانی نهاد رسیدگی کننده به تخلفات اداری

اصولاً صلاحیت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان هر واحد اداری، با هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر همان دستگاه است. اما گاهی نیز پیش می‌آید که کارمند در دستگاهی غیر از دستگاه متبوع خود مأمور به خدمت است. در این صورت چنانچه تخلف در اداره محل مأموریت ارتکاب یابد، رسیدگی به تخلف اداری کارمند در صلاحیت هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر دستگاه محل مأموریت خواهد بود.

صدور رأی و ابلاغ آن

هیأت پس از اتمام رسیدگی و ملاحظه اسناد و مدارک موجود در پرونده و توجه کامل به مدافعات متهم و مواردی از جمله میزان زیان وارد شده (اعم از مادی و معنوی) به دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی، آثار سوء اجتماعی و اداری، موقعیت و سوابق کارمند و وجود یا فقدان سوء نیت وی اقدام به صدور رأی و اتخاذ تصمیم می‌کند. رأی هیأت‌ها باید مستدل و مستند به قانون و مقررات مربوط بوده و حاوی تخلفات منتسب به متهم، نام و نام خانوادگی و امضای اعضای رأی‌دهنده در زیر رأی صادر شده باشد. جلسه‌های با حضور هر سه عضو رسمیت یافته و رأی آنها با نظر موافق حداقل دو نفر از اعضاء معتبر است.

آرای صادر شده توسط به طور مستقیم و بلافاصله به اداره‌های کارگزینی یا ادارات مشابه دستگاه‌های ذیربط ارسال می‌شود. واحدهای یاد شده موظفند حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ صدور رأی، آراء و احکام صادر شده را به کارمندان مربوط ابلاغ نموده و نسخه ابلاغ شده را جهت درج در پرونده اتهامی به هیأت مربوط تحویل نمایند.

تجدیدنظر و اعتراض نسبت به آرای هیأت‌ها:

کارمند متهم می‌تواند نسبت به برخی از آرای صادره توسط هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری تقاضای تجدیدنظر نماید. توضیح اینکه فقط آرای حاوی مجازات‌های انفصال موقت، تغییر محل جغرافیایی، بازخرید خدمت، بازنشستگی اجباری با تقلیل گروه، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی قابل تجدیدنظر هستند و سایر آرای هیأت بدوی قطعی و لازمالاجرا می‌باشد. البته هیأت‌های بدوی مکلفند قطعی یا قابل تجدیدنظر بودن آرای را ذیل رأی خود قید کنند.

به هر حال در مواردی که رأی هیأت بدوی قابل تجدیدنظر است، درخواست تجدید نظر نسبت به آرای هیأت‌های بدوی بایستی به وسیله کارمند یا نماینده قانونی وی ظرف ۳۰ روز از تاریخ ابلاغ رأی، با ذکر دلایل به طور کتبی به اداره کارگزینی دستگاه مربوط تسلیم و رسید اخذ شود. تاریخ ثبت دفترهای کارگزینی ملاک تشخیص تاریخ تجدیدنظرخواهی می‌باشد. به نظر می‌رسد

بنا به ترتیب مقرر در قانون، فقط کارمند می‌تواند نسبت به آرای قابل تجدیدنظر هیأت بدوی تقاضای تجدیدنظر نماید و مقامات و مسؤولین اداره، بازرسان و شاکی خصوصی حق تجدیدنظرخواهی ندارند.

علاوه بر امکان تجدیدنظرخواهی نسبت به آرای غیرقطعی هیأت بدوی، کارمندان می‌توانند از آرای قطعی هیأت‌های بدوی و تجدیدنظر نزد هیأت عالی نظارت و دیوان عدالت اداری اعتراض نمایند.

توضیح بیشتر اینکه با توجه به مفهوم ماده ۲۲ ق.ر.ت.ا و همچنین رویه‌ای که در نظام اداری باب شده است، کارمندان می‌توانند با این ادعا که هیأت رسیدگی‌کننده، قانون رسیدگی به تخلفات اداری و یا مقررات مشابه آن را رعایت ننموده، به هیأت عالی نظارت مراجعه نمایند. ۱. در این صورت چنانچه هیأت عالی نظارت صحت ادعای کارمند را احراز نماید، رأی هیأت را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هیأت، هیأت مربوط را منحل می‌نماید.

حالات استخدامی

مطابق ماده ۱۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان رسمی ممکن است در یکی از حالات اشتغال، آماده به خدمت، انتقال، مأموریت، انفصال موقت، انفصال دائم، اخراج، استعفاء و بازخرید قرار داشته باشند. ۱. به نظر می‌رسد علیرغم ظاهر الفاظ قانون که حالات ذیل را فقط در مورد کارمندان رسمی متصور می‌داند، می‌توان ادعان داشت از لحاظ عملی این حالات در خصوص کارمندان آزمایشی و پیمانی نیز صدق می‌کند.

۱- حالت اشتغال

برابر بند الف ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک اشتغال حالتی است که کارمند در یکی از پست‌های سازمانی به طور مستمر انجام وظیفه می‌کند. البته ممکن است مستخدم به طور عملی در حال انجام کار مربوط به پست سازمانی خود نباشد، مانند مدتی که مستخدم در مرخصی استحقاقی، استعلاجی، غیبت موجه و تعلیق منتهی به برائت بسر می‌برد. این موارد تا زمانی که مستخدم در پست سازمانی خود قرار دارد، خللی به حالت اشتغال وارد نمی‌آورد.

۲- حالت آماده به خدمت

بند ج ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک آمادگی به خدمت را به عنوان یکی از حالات استخدامی بیان کرده است. آمادگی به خدمت حالت مستخدمی است که طبق این قانون تصدی شغلی را به عهده نداشته و در انتظار ارجاع خدمت است.

مدت آمادگی به خدمت حداکثر یک سال است. حال چنانچه در پایان این مدت پست سازمانی وجود داشته و مستخدم آماده به خدمت در مشاغلی که شرایط احراز آن را دارد جذب گردد، حالت آماده به خدمت وی تبدیل به حالت اشتغال می‌شود. لیکن چنانچه تا پایان مدت مذکور جذب مستخدم به دلیل فقدان پست سازمانی میسر نگردد، کارمندان آماده به خدمت در صورت دارا بودن شرایط بازنشستگی، بازنشسته و در غیر این صورت با دریافت یک ماه و نیم حقوق و مزایای مستمر به ازاء هر سال سابقه خدمت و وجوه مرخصی‌های ذخیره شده بازخرید خواهند شد.

لازم به توضیح است، در دوران آمادگی به خدمت، به کارمندان مزبور حقوق ثابت پرداخت خواهد شد. ضمن اینکه کارمندان رسمی در یکی از موارد زیر به حالت آماده به خدمت در می‌آیند:

الف- انحلال دستگاه اجرایی ذی ربط: چنانچه دستگاه‌ها و یا نهادهای اجرایی بر اساس قوانین و مصوبات دولتی منحل گردند، مستخدمین آنها به حالت آماده به خدمت در می‌آیند.

ب- حذف پست سازمانی کارمندان: چنانچه پست سازمانی مستخدم در راستای مصوبات دولتی و یا تغییر ساختار سازمانی دستگاه ذیربط حذف گردد و پست سازمانی دیگری برای ارجاع به وی وجود نداشته باشد، مستخدم به حالت آماده به خدمت در می‌آید.

ج- فقدان پست سازمانی بعد از اتمام مأموریت: وفق بند ۳ ماده ۱۲۲ ق.م.خ.ک، در صورت نبود پست ثابت سازمانی بعد از اتمام مأموریت، کارمند رسمی آماده به خدمت می‌شود. توضیح اینکه طبق تبصره ماده ۱ آیین‌نامه مأموریت، مستخدمی که مدت مأموریت وی از ۶ ماه تجاوز کند حفظ پست سازمانی وی مجاز نخواهد بود و مزایای وی منحصراً از اعتبار مؤسسه محل مأموریت پرداخت خواهد شد.

د- فقدان پست سازمانی بعد از اتمام مرخصی بدون حقوق: وفق مقررات مربوطه، در مدت استفاده از مرخصی بدون حقوق، دستگاه اجرایی الزامی به حفظ پست سازمانی کارمند ندارد و در صورتی که پس از پایان مدت مرخصی پست سازمانی مناسب برای کارمند وجود نداشته باشد، به حالت آماده به خدمت در می‌آید.

ه- آمادگی به خدمت بر اساس تصمیم مراجع مذکور در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا مراجع قضائی: کارمندان ممکن است بر اساس احکام صادره از هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان و یا مراجع قضایی، آماده به خدمت شوند.

و- غیبت غیرموجه: این مورد در ق.م.خ.ک ذکر نگردیده، ولی بر اساس ماده ۱۷ قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مستخدمی که به موجب تصمیم بالاترین مقام دستگاه اداری مطبوع خود به علت غیبت بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب اخراج می‌شود؛ در صورتی که تا سه ماه پس از ابلاغ حکم دستگاه متبوع خود مدعی شود که غیبت وی موجه بوده است، بالاترین مقام دستگاه متبوع کارمند موظف است پرونده وی را جهت رسیدگی پژوهشی به هیأت تجدیدنظر مربوطه ارجاع نماید. هیأت تجدیدنظر رسیدگی نموده و حکم قطعی خود را مبنی بر تأیید حکم اخراج یا اعاده به خدمت صادر می‌نماید. حال چنانچه غیبت مستخدم موجه شناخته شده و حکم اعاده وی به خدمت صادر گردد، ولی پست سازمانی وی به دیگری واگذار شده و پست مناسب دیگری نیز وجود نداشته باشد، باید به حالت آماده به خدمت درآید.

در پایان لازم به ذکر است، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تنها در موارد پیش بینی شده در قانون می‌توانند کارمندان خود را در حالت آمادگی به خدمت قرار دهند.

۳- حالت انتقال

ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک انتقال را به عنوان یکی دیگر از حالات استخدامی بیان کرده، اما تعریفی از آن ارائه نداده است. اما با توجه به ماده ۱۰ ق.ا.ک می‌توان گفت: «انتقال حالتی است که مستخدم رسمی از خدمت یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی بدون آنکه جریان استخدام وی قطع شود، با حفظ سوابق خدمتی به خدمت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی دیگر درآید.» ضمناً ماده ۱۲۱ ق.م.خ.ک نحوه انتقال را به آیین‌نامه اجرایی موکول کرده است.

مطابق آیین‌نامه اجرایی، انتقال با صدور حکم یا ابلاغ رسمی از سوی دستگاه مبدأ صورت می‌گیرد. از تاریخ اجرای حکم انتقال، رابطه استخدامی کارمند منتقل شده با دستگاه مبدأ قطع و بر اساس مقررات استخدامی دستگاه مقصد و پست یا شغل سازمانی که در دستگاه مقصد به آن منصوب می‌شود، با وی رفتار خواهد شد. بنابراین پس از انتقال، حقوق و مزایا و هرگونه پرداختی صرفاً از طریق دستگاه مقصد پرداخت خواهد شد.

۴- حالت مأموریت

مأموریت وضع کارمندی است که به طور موقت متصدی وظیفه ای غیر از وظیفه اصلی خود گردیده و یا از طرف دستگاه متبوع خود برای طی دوره آموزشی یا کارآموزی و یا خدمت در یکی از سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ق.م.خ.ک اعزام می‌گردد.

وفق مقررات آیین‌نامه اجرایی، مأموریت کارمندان رسمی و پیمانی مشمول ق.م.خ.ک به دستگاه‌های دیگر مشمول این قانون، با حفظ پست سازمانی در دستگاه متبوع و حداکثر به مدت ۶ ماه با پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌ها از اعتبار دستگاه متبوع مجاز است. همچنین مأموریت کارمند رسمی یا پیمانی از یک دستگاه مشمول ق.م.خ.ک به دستگاه دیگر مشمول، به مدت بیش از ۶ ماه نیز مجاز است. در این صورت اعزام کارمند به مأموریت و حفظ یا عدم حفظ پست سازمانی کارمند در مدت مأموریت و مرجع پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌های وی حسب توافق دستگاه‌های ذیربط خواهد بود. این قبیل مأموریت‌ها در مقاطع حداکثر یک ساله صورت می‌گیرد.

۵- انفصال موقت

برابر ماده ۱۲۴ ق.ا.ک، حالت انفصال موقت وضع مستخدمی است که به موجب حکم قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا دادگاه کیفری اصالتاً یا تبعاً برای مدت معینی از اشتغال به خدمت ممنوع است. اصولاً محکومیت به انفصال موقت در هیأت رسیدگی به تخلفات اداری به صورت مجازات اصلی و در دادگاه کیفری به صورت مجازات تبعی است.

۶- انفصال دائم

برابر بند ۱ ماده ۱۲۴ ق.ا.ک، حال انفصال دائم وضع مستخدمی است که به موجب حکم قطعی هیأت رسیدگی به تخلفات اداری یا دادگاه کیفری اصالتاً یا تبعاً برای همیشه از خدمت دولت محروم است. محکومیت به انفصال دائم از خدمات دولتی از طرف دادگاه کیفری ممکن است اصالتاً یا تبعاً باشد. ولی دادگاه اداری فقط می‌تواند اصالتاً مستخدم را از خدمات دولتی منفصل کند. انفصال دائم شدیدترین مجازات اداری است که در بند ۱ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری پیش‌بینی شده است.

۷- اخراج

طبق بند ۲ ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک، یکی از حالت‌های استخدامی اخراج کارمند به دلیل احکام قطعی مراجع قضایی و یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. البته باید توجه داشت، اخراج فقط منجر به منفک شدن مستخدم از دستگاه متبوع می‌شود و وی می‌تواند به خدمت سایر دستگاه‌های دولتی درآید؛ برخلاف انفصال دائم که مستخدم از خدمت در کلیه دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی محروم می‌شود.

۸- استعفاء

طبق بند ۳ ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک، اگرچه ابتکار استعفاء با مستخدم است، اما تأثیر حقوقی آن منوط به قبول استعفاء از طرف وزارتخانه یا مؤسسه متبوع و یا صدور حکم توسط دیوان عدالت اداری می‌باشد. ضمن اینکه مستخدم می‌تواند پیش از به جریان افتادن استعفاء، آن را پس بگیرد.

۹- بازخریدی

- بازخریدی طبق بند و ماده ۱۲۰ ق.م.خ.ک یکی از حالات استخدامی است. از نقطه نظر قانونی، بازخریدی وضع کارمندی است که سابقه خدمت او از طرف دولت خریداری و از خدمت معاف می‌گردد.
- مطابق مقررات ق.م.خ.ک، کارمندان در موارد زیر در حالت بازخرید خدمت قرار می‌گیرند:
- تمام یا بخشی از وظایف کارمندان رسمی و یا ثابت دستگاه‌های اجرایی به بخش غیردولتی واگذار گردد.
 - نتایج ارزیابی عملکرد کارمند در سه سال متوالی یا چهارسال متناوب، ضعیف باشد.
 - هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حکم به بازخرید خدمت مستخدم صادر نمایند.
 - کارمندان تخصصی با تحصیلات دانشگاهی کارشناسی ارشد و بالاتر، در صورتی که بیش از بیست سال سابقه خدمت داشته باشند، می‌توانند تقاضای بازخریدی نمایند.
 - عدم اشتغال در پایان مدت آمادگی به خدمت، در صورتی که کارمند شرایط بازنشستگی را نداشته باشد.