Feasibility of Creating Committees to Deal with Employment Complaints of Employees of Government Agencies; Foundations, Patterns, Challenges and Solutions

Mohammadghasem Tangestani[1]
1. Assistant Professor of the Department of International Law, Faculty of Law and Political Sciences, Khwarazmi University, Tehran, Iran.
m.tangestani@khu.ac.ir

Date Received 2022/03/10
Date of correction 2022/5/8
Date of Release 2022/05/24

Abstract

Establishing an appropriate legal system to handle the employment complaints of employees of government agencies in Iran, in different periods, has been the concern of policymakers in the country's administrative system. Despite the fact that many years have passed since the identification of quasi-judicial authorities in the Iranian legal system, as well as the increasing volume of lawsuits in the branches of the Administrative Court of Justice, the above complaints (except in some exceptional cases) Takes. The present article, by taking a descriptive-analytical method, seeks to examine the managerial and legal foundations of establishing employment complaints boards for government employees, as well as to analyze the organizational patterns of these boards, and finally, to analyze the challenges and provide solutions. It can be suggested to create a suitable legal and administrative system to handle the mentioned complaints. Based on the findings of this study, the establishment of the above boards is justified from a managerial perspective and is legally possible. In the short term, by choosing the model of creating one-stage boards, and in the medium term, by creating the revision stage, as described in this article, by eliminating the existing legal and extra-legal challenges in this field (It is possible to improve the current status of the employment complaints of employees, including obtaining the permission of the legislator, establishing a proper due diligence procedure, and regulating the investigation in terms of the duration of the investigation and avoiding bias. The results and suggestions in this article provide a good opportunity for policy makers in the country's administrative system to establish a legal system for handling employment complaints of government employees.

Key words: litigation law, quasi-judicial authorities, reducing the volume of lawsuits of the Court of Administrative Justice, employment system, judiciary.

Copyright© 2021, the Authors This open-access article is published under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License which permits Share (copy and redistribute the material in any medium or format) and Adapt (remix, transform, and build upon the material) under the AttributionNonCommercial terms.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

فصلنامه حقوق اداری
سال نهم، تابستان ۱۴۰۱، شماره ۳۱
مقاله علمی پژوهشی

امکان‌سنجی تشکیل هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی؛ مبانی، الگوها، چالش‌ها و راهکارها

محمدقاسم تنگستانی[۱]

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۲/۱۹
تایخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۳/۰۳

چکیده

تعبیه نظام حقوقی مناسب برای رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی در ایران، در ادوار مختلف دغدغه سیاستگذاران نظام اداری کشور بوده است. به‌رغم سپری‌شدن سال‌های متمادی از شناسایی مراجع شبه‌قضایی در نظام حقوقی ایران و نیز حجم فزاینده دعاوی مطروح در شعب دیوان عدالت اداری، هم‌اینک رسیدگی به شکایات استخدامی (مگر برخی موارد استثنایی) توسط شعب دیوان مزبور صورت می‌گیرد. نوشتار پیش‌رو با برگرفتن روش توصیفی- تحلیلی درصدد بررسی مبانی مدیریتی و حقوقی ایجاد هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی و نیز بررسی تحلیلی الگوهای سازماندهی هیئت‌های مزبور و در نهایت، واکاوی چالش‌ها و ارائه راهکارهای قابل پیشنهاد جهت ایجاد نظام حقوقی و اداری مناسب برای رسیدگی به شکایات مذکور است. براساس یافته‌های این پژوهش، ایجاد هیئت‌های فوق از منظر مدیریتی، موجه و از حیث حقوقی، امکان‌پذیر است. در کوتاه‌مدت با انتخاب الگوی ایجاد هیئت‌های یک‌مرحله‌ای و در میان‌مدت با ایجاد مرحله تجدیدنظر به شرحی که در این نوشتار به آن پرداخته شده، با رفع چالش‌های حقوقی و فراحقوقی موجود در این زمینه (از جمله اخذ مجوز قانونگذار، وضع آیین رسیدگی مناسب و ضابطه‌مند نمودن رسیدگی از حیث مدت رسیدگی و اجتناب از جانبداری)، امکان ارتقاء وضعیت کنونی رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان وجود دارد. نتایج و پیشنهادهای مندرج در این مقاله، رهاورد مناسبی را پیش‌روی سیاستگذاران نظام اداری کشور جهت ایجاد نظام حقوقی مناسب برای رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دستگاه‌های دولتی قرار می‌دهد.

کلیدواژگان: حق دادخواهی، مراجع شبه‌قضایی، کاهش حجم دعاوی دیوان عدالت اداری، نظام استخدامی، دستگاه قضایی.

۱. استادیار گروه آموزشی حقوق بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.
m.tangestani@khu.ac.ir

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

مقدمه

یکی از مهمترین معضل‌های پیش‌روی دستگاه قضایی در ایران، حجم فزاینده دعاوی مطروحه در قوه قضاییه و به تبع آن، اطاله روزافزون دادرسی است. با توجه به محدودیت‌های متعدد قوه قضاییه در تأمین منابع انسانی و مالی مناسب برای انجام قانونی و کارآمد کارویژه حل‌وفصل اختلافات و رسیدگی به شکایات، بر ابعاد پیچیده آن افزوده شده، اقتضاء می‌کند برای حل معضل فوق از تمامی ابزارهای علمی و موجه و نیز سازوکارهای بکارگرفته‌شده در نظام‌های حقوقی پیشرو و همچنین تجربه موفق سایر نهادهای مشابه در نظام حقوقی ایران استفاده شود.

براساس گزارش‌های بانک جهانی درخصوص وضعیت نهادهای حقوقی–قضایی کشورهای در حال توسعه در اوایل قرن ۲۱ میلادی، چهار ویژگی نظام قضایی مؤثر و کارآمد عبارتند از: سرعت در رسیدگی، ارزان‌بودن دادخواهی، مؤثر بودن و منصف یا درستکار بودن (قضات). در گزارش مذکور بر لزوم تسریع در رسیدگی‌های قضایی و کاهش تعداد پرونده‌های تحت رسیدگی در کشورهای فوق تأکید شده است (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۰–۹).

دیوان عدالت اداری به‌عنوان مرجع رسیدگی به شکایات مطروحه علیه دولت، با معضل فوق مواجه است. به‌ویژه با توجه به نوپا بودن نهاد مذکور در نظام قضایی ایران و شمول صلاحیت آن نسبت به تعداد قابل‌توجهی از دعاوی، مقتضی است به‌صورت خاص در این مورد نیز سازوکارهای لازم جهت کاهش تعداد دعاوی مطروح در این مرجع اندیشیده شود. از نظر مقامات قوه قضاییه، دیوان مذکور میزبان دعاوی پرشماری است که این قوه هیچ نقشی در تولید آن ندارد، بلکه به‌علت عملکرد غیرقانونی قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی، بر شمار دعاوی مذکور افزوده شده است. از طرفی امکان سلب حق دادخواهی اشخاص به‌دلیل مغایرت صریح آن با اصول ۳۴ و ۱۵۹ قانون اساسی وجود ندارد. از طرف دیگر ادامه وضعیت فعلی، کارکرد دستگاه قضایی را با معضلات بیشتر مواجه می‌کند. بر این اساس، کاهش طرح دعوا و مدیریت رسیدگی به دعوا با استفاده از سازوکارهای پذیرفته‌شده‌ای همچون کاهش زمینه‌ها و عوامل مؤثر در طرح دعوا، ایجاد مراجع شبه‌قضایی و تدارک مرحله پیش‌دادرسی در دستگاه‌های اجرایی، مورد تأکید بوده و طی دهه‌های گذشته مورد استفاده قرار گرفته است. در اسناد بالادستی نظام حقوقی ایران و نیز برنامه‌های داخلی قوه قضاییه به‌صورت خاص، بر لزوم کاهش اطاله دادرسی، تسریع در فرایند دادرسی‌های قضایی و کاهش پرونده‌های مذکور تأکیدات متعددی صورت گرفته است (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۲–۱۰).

به استناد آمار مندرج در گزارش عملکرد واحدهای قضایی (منتشره توسط مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضاییه)، «دعاوی اداری و استخدامی» در سال ۱۳۹۵ پرشمارترین دعاوی مطروحه در شعب دیوان (حدود ۴۰ تا ۵۰ درصد کل دعاوی مطروحه در شعب دیوان) بوده است. مشابه همین آمار نیز توسط برخی قضات دیوان ارائه شده است: «بررسی آمار شکایات وارده به دیوان عدالت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

اداری، نشان می‌دهد که متجاوز از چهل درصد دعاوی مطروحه در دیوان مزبور، مربوط به شکایات استخدامی می‌باشد» (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۲۳).

در ریشه‌یابی علت آمار فوق باید اذعان داشت که با عنایت به نظریه پذیرفته‌شده از دولت در نظام حقوقی- سیاسی ایران براساس اصول متعددی از قانون اساسی، دولت متکفل اداره/ ارائه خدمات متعددی از طریق دستگاه‌های اجرایی مختلف است. گرچه در دو دهه اخیر با ابلاغ سیاست‌های کلی اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و تصویب قانون اجرای اصل مزبور، به‌سمت کاهش حجم وظایف دولت از طریق واسپاری آن به بخش غیردولتی (خصوصی، تعاونی، عمومی غیردولتی) حرکت شده است، لکن هنوز هم مجموعه دستگاه‌های دولتی به لحاظ تعداد، مأموریت‌های محوله و تعداد نیروی تحت استخدام، فربه محسوب می‌شوند. یکی از پیامدهای این موضوع، افزایش تعداد مستخدمان دولت و به‌تبع، رشد آمار دعاوی مطروح علیه دستگاه‌های دولتی در زمینه امور اداری و استخدامی است؛ امری که شایسته آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی و ارائه پیشنهادهای مشخص به‌منظور رفع آن است. در پژوهشی که راجع به گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب دیوان عدالت اداری انجام شده، بالغ بر سی‌وسه عنوان دعوای اداری و استخدامی (به‌طور عام) و نوزده عنوان دعوای استخدامی نیروهای مسلح شناسایی شده است (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۵: ۵-۷).

شکایات استخدامی کارکنان دولت در ایران برخلاف تعداد قابل توجهی از دعاوی (همچون پرونده‌های مربوط به تخلفات کارکنان دولت)،[۱] مستقیماً در دیوان مطرح می‌شوند و هیچ‌گونه الزام قبلی به طرح شکایت در سایر مراجع (شبه‌قضایی) در این مورد وجود ندارد. گرچه باید اذعان داشت در هر حال نیز طبع و ماهیت دعاوی مذکور به‌گونه‌ای است که نوعاً بیشتر از سایر دعاوی، قابلیت طرح و رسیدگی دارند. برخی نویسندگان کثرت شکایات استخدامی را ناشی از سه عامل اصلی برشمرده‌اند: (۱) قوانین و مقررات استخدامی ناقص، نامتناسب و ناهماهنگ؛ (۲) عدم اجرای صحیح و عادلانه مقررات موجود؛ و (۳) عدم وقوف بیشتر کارمندان دولت به مقررات استخدامی و یا فقر و استیصال و در مواردی، طمع آنها (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۲۴). کاهش طرح دعاوی در دیوان عدالت اداری مستلزم اقداماتی در سه مرحله جداگانه است: (۱) کاهش زمینه‌ها و عوامل مؤثر در طرح دعوا؛ (۲) حل‌وفصل اختلافات قبل از طرح دعوا؛ و (۳) کاهش طرح دعاوی مردود. یکی از راهکارهای ساختاری براساس بند ۲ فوق، تشکیل مراجع اختصاصی اداری و به‌صورت مشخص، هیئت‌های

---

۱. واقعیت آن است که نظام رسیدگی به تخفات اداری هم‌اکنون از پختگی نسبی برخوردار است. قابل توجه آنکه قانون رسیدگی به تخلفات اداری به‌رغم سپری‌شدن حدود سی سال از تاریخ تصویب آن و نیز تعدد موارد اجرای آن در دستگاه‌های دولتی مختلف، تاکنون اصلاح نشده است. گرچه ممکن است برخی ایرادها نسبت به قانون مزبور وارد باشد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

رسیدگی به شکایات استخدامی است (رفیعی و همکاران، ۱۳۹۳: ۲۱). مقاله پیش‌رو بر راهکار ساختاری ناظر بر بند ۲ فوق متمرکز است.

با توجه به جمیع نکات فوق، مقاله پیش‌رو با برگرفتن روش توصیفی- تحلیلی درصدد پاسخگویی به پرسش‌های زیر است: دلایل توجیهی ایجاد مرجع شبه‌قضایی رسیدگی‌کننده به شکایات استخدامی کارکنان دولت (از این پس، هیئت‌ها) کدامند؟ با فرض لزوم ایجاد هیئت‌ها، الگوی مطلوب سازماندهی آنها کدام است؟ ایجاد هیئت‌ها در نظام حقوقی ایران با چه چالش‌هایی مواجه بوده و چه راهکارهایی را برای رفع آن‌ها می‌توان تدارک نمود؟ گرچه در برخی آثار پژوهشی به لزوم ایجاد مراجع درون‌سازمانیِ رسیدگی‌کننده به شکایات استخدامی کارکنان دولت اشاره شده، که متناسب با ماهیت مطالبی که متعاقباً بیان خواهد شد به آن ارجاع می‌گردد، لکن به‌صورت مشخص پژوهش مستقلی برای پاسخگویی به پرسش‌های فوق به زبان فارسی انجام نشده است. نوآوری پژوهش پیش‌رو، تبیین الگوهای سازماندهی هیئت‌ها، تمرکز بر چالش‌های فراروی سیاستگذاران نظام اداری در اجرایی‌کردن ایده فوق و سعی در ارائه راهکارهای مشخص به‌منظور رفع نسبی چالش‌های مزبور است.

در این نوشتار، ابتدا به بررسی مبانی توجیهی و حقوقی ایجاد هیئت‌ها و پیشینه آن در نظام حقوقی ایران می‌پردازیم؛ سپس الگوهای ساختاری نهاد مذکور بررسی و تحلیل می‌شود و در نهایت، چالش‌ها و راهکارهای تحقق ایده مزبور در ایران واکاوی خواهد شد.

۱. دلایل توجیهی و امکان حقوقی ایجاد هیئت‌ها

پیش از بررسی امکان حقوقی ایجاد هیئت‌ها در نظام حقوقی ایران، اقتضا دارد ضرورت منطقی ایجاد این نهاد در نظام اداری ایران مورد بررسی قرار گیرد. همان‌طور که در ادامه خواهد آمد، عمده مباحث اختلافی راجع به موضوع فوق، درخصوص ضرورت منطقی ایجاد هیئت‌ها است.

۱-۱. دلایل توجیهی ایجاد هیئت‌ها

دلایل متعددی موجب تأکید بر لزوم ایجاد هیئت‌ها شده که در این بند به صورت مختصر به تبیین آنها خواهیم پرداخت. لازم به توضیح است که دلایل مذکور مصون از ایراد نمی‌باشند. ایرادهای مذکور در قسمت چالش‌ها، بررسی و تحلیل خواهند شد.

۱-۱-۱. رسیدگی تخصصی، سریع و کم‌هزینه به دعاوی استخدامی

رسیدگی تخصصی به دعاوی استخدامی، نخستین دلیل موجهه ایجاد هیئت‌ها است. با عنایت به ماهیت تخصصی موضوع دعاوی مذکور، رسیدگی به آن‌ها توسط اشخاص متخصص در آن حوزه به‌خصوص در دستگاه مورد شکایت، از اولویت برخوردار است. همچنین با توجه به انحصار صلاحیت

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

هیئت‌ها در رسیدگی به نوع خاصی از شکایات، این امر موجب تسریع در فرایند رسیدگی به دعاوی مزبور نیز می‌شود. در حالی که رسیدگی به دعاوی در دادگستری به‌ویژه در شرایط فعلی، فرآیندی زمان‌بر، نسبتاً طولانی و بعضاً هزینه‌بر است، مزیت رسیدگی درون‌سازمانی به شکایات استخدامی، تسریع در فرایند رسیدگی و صدور حکم با کمترین هزینه ممکن است.

۲-۱-۱. کاهش حجم دعاوی مطروحه در قوه قضاییه و کاهش اطاله دادرسی

ایجاد هیئت‌ها همچنین موجب کاهش حجم پرونده‌های وارده به دیوان در زمینه امور استخدامی می‌گردد. البته پیش‌بینی هیئت‌ها به‌مثابه یک نهاد شبه‌قضایی نافی صلاحیت مرجع قضایی (در اینجا، دیوان) در رسیدگی به اعتراضات اشخاص نیست. با وجود این، باید اذعان داشت که شناسایی مراجع شبه‌قضایی در بلندمدت و در صورت وجود شرایط و مقتضیات لازم برای رسیدگی آنها، می‌تواند منجر به کاهش نسبی حجم دعاوی در مراجع قضایی شود. البته باید اذعان داشت کاهش اطاله دادرسی، تنها هدف موردنظر از ایجاد مراجع شبه‌قضایی نیست، بلکه ایجاد این مراجع در صورت وجود الزامات مربوط، می‌تواند در کاهش نسبی اطاله دادرسی در برخی دعاوی مؤثر باشد. در غیر این صورت، ایجاد مراجع مذکور موجب اطاله بیشتر دادرسی و افزوده‌شدن بر مشکلات کنونی نظام رسیدگی به شکایات می‌شود؛ زیرا افزون بر ایجاد ساختارهای جدید و تبعاً توسعه تشکیلات دولت و افزایش هزینه‌های عمومی، یک مرحله ناکارآمد به مراحل رسیدگی به شکایات اضافه می‌شود.

۳-۱-۱. جلوگیری از طرح دعاوی واهی و کمک به تفهیم قوانین اداری و استخدامی

برخی شکات به علت عدم آگاهی، راهنمایی نادرست دیگران و تلقی نادرست از قوانین و مقررات، اقدام به طرح دعوا می‌کنند. با بررسی دعاوی استخدامی کارکنان دولت پیش از طرح آن در قوه قضاییه، برخی از آنها به دلیل واهی‌بودن رد خواهند شد. در صورت تفهیم مبانی قانونی رأی صادره به شاکی، حداقل در برخی موارد، اقدام به اعتراض به آن در مرجع قضایی نخواهد شد. با توجه به تعدد مقررات اداری (اعم از قوانین، مقررات، رویه قضایی، نظرات و تفاسیر مراجع ذیصلاح و ...) و مشکلات ناشی از تعیین مقررات حاکم، رسیدگی درون‌سازمانی به دعاوی استخدامی و ایجاد آگاهی در زمینه مقررات مزبور در شاکی، موجب کاهش نسبی دعاوی مزبور در آینده خواهد شد.

٤-۱-۱. حفظ مناسبات و روابط اداری

یکی از ملاحظات بسیار مهم در طراحی هیئت‌ها، حفظ مناسبات و روابط اداری میان کارکنان دولت و مدیران دستگاه مربوط است. توضیح‌آنکه طرح شکایت استخدامی توسط کارکنان مشغول به‌کار در دستگاه دولتی، به‌لحاظ روانی نوعاً فضای نامساعدی را علیه شاکی در آن دستگاه ایجاد می‌کند. صرف‌نظر از مواردی که شاکی به دلالت و راهنمایی مدیران دستگاه اقدام به طرح شکایت می‌کند تا

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

اجابت خواسته وی براساس حکم مرجع ذیصلاح صورت گیرد و مسئولیتی متوجه آنها نشود،[۱] در سایر موارد معمولاً شاکی در معرض تسویه حساب مدیران آن دستگاه قرار می‌گیرد و ای‌بسا این احتمال وجود دارد که شاکی با هزینه‌فایده نمودن هزینه‌های مترتب بر طرح شکایت نسبت به نتیجه احتمالی رسیدگی، اساساً اقدام به طرح شکایت نکند. ملاحظه مذکور به‌خصوص در مورد کارکنان غیررسمی (پیمانی و قرارداد کار معین)[۲] دستگاه‌های اجرایی نمود بیشتری می‌یابد. گرچه نباید از نظر دور داشت که حتی کارکنان رسمی نیز به‌علت ملاحظات مربوط به ارتقاء و دریافت فوق‌العاده‌هایی که تعیین و پرداخت آن به صلاحدید مقامات دستگاه مربوط بستگی دارد، ممکن است اقدام قضایی جهت استیفای حقوق خود انجام ندهند. در صورت ایجاد هیئت‌ها در دستگاه ذیربط، تالی فاسد فوق در این مورد تا حدود قابل توجهی منتفی به‌نظر می‌رسد. همچنین به لحاظ روانی احتمال احقاق حق شاکی داخل دستگاه در صورت انطباق آن با مقررات قانونی مربوط، بیشتر است؛ زیرا دستگاه‌های اجرایی نوعاً نسبت به شکایات واصله از مراجع برون‌سازمانی (اعم از مراجع قضایی، نظارتی و سیاسی) واکنش دفاعی بیشتری نشان می‌دهند.

افزون بر موارد فوق، برخی نویسندگان افزایش سطح دسترسی به عدالت، تشریفات اندک، تأمین برابری، سطح بالای اقناع فردی، توسعه تفاهم اجتماعی، تأمین بهتر حقوق شهروندی و نقش فعال طرفین اختلاف را از ویژگی‌های مثبت روش‌های غیرقضایی حل‌وفصل اختلافات دانسته‌اند (سیف‌الهی و جم، ۱۳۸۹: ۷۷-۶۰).

۲-۱. امکان حقوقی ایجاد هیئت‌ها

پس از بررسی دلایل موجهه ایجاد هیئت‌ها، لازم است ایجاد این نهاد از نظر حقوقی با تأکید بر امکان ایجاد آن در پرتو قانون اساسی و رویه شورای نگهبان و نیز رویه‌های قانونی و اداری موجود تحلیل شود. در منابع پژوهشی که تاکنون به زبان فارسی راجع به مراجع شبه‌قضایی تهیه شده است، بررسی‌های جامعی درخصوص امکان ایجاد مراجع مزبور در نظام حقوقی ایران صورت گرفته که نیازی به تکرار آنها نیست. توضیح مختصر آنکه به‌رغم عدم تصریح قانونگذار مؤسس درخصوص جواز ایجاد مراجع مزبور و تأکید بر صلاحیت دادگستری به‌عنوان مرجع «رسمی» رسیدگی به تظلمات و شکایات، پس از پیروزی انقلاب اسلامی قوانینی در نظام حقوقی ایران به تصویب رسیده و مورد تأیید شورای نگهبان و حسب مورد مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفته که به‌موجب آنها،

---

۱. البته اقدام مزبور لزوماً ناموجه نیست؛ زیرا در برخی موضوعات به دلیل ابهام در حکم موضوع یا تعارض میان برخی از مستندات قانونی مربوط، عملاً چاره‌ای جز دلالت‌نمودن شاکی به طرح شکایت باقی نمی‌ماند. در فرض اخیر، اقدام دستگاه اجرایی مبتنی بر اجرای احکام قطعی مراجع ذیصلاح قضایی بوده و هیچ گونه مسئولیتی را متوجه آنها نمی‌کند.

۲شایان ذکر است پیش‌تر اشخاصی تحت عنوان مستخدم خرید خدمتی، روزمزد و حکمی نیز در دستگاه‌های اداری کشور فعالیت داشته‌اند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۰۱-۱۹۹).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

مراجع شبه‌قضایی متعددی با صلاحیت رسیدگی به تخلفات و نیز صلاحیت حل‌وفصل برخی اختلافات، ایجاد شده‌اند. مراجع مزبور در دستگاه‌های مختلف و با تنوع نسبتاً قابل توجهی ایجاد شده‌اند که بررسی تفصیلی آنها خارج از حوصله نوشتار پیش‌رو است. لکن ذکر این نکته لازم است که ضرورت‌های عملی ناشی از لزوم کاهش حجم دعاوی مطروح در دستگاه قضایی و در درجه دوم، فواید عملی ایجاد نهادهای مزبور، مهم‌ترین عوامل مؤثر در شناسایی آنها محسوب می‌شوند. بر این اساس، در صورت پیش‌بینی حکم قانونی مبنی بر ایجاد هیئت‌ها در داخل دستگاه‌های اجرایی (ذیل قوه مجریه) و با تصریح به امکان طرح اعتراض قضایی نسبت به احکام قطعی مراجع یادشده در شعب دیوان عدالت اداری، مصوبه مذکور علی‌القاعده مورد ایراد شورای نگهبان قرار نخواهد گرفت. همان‌طور که در ادامه نیز تأکید خواهد شد، تحقق ایده مزبور منوط به تأمین الزامات حقوقی و فراحقوقی متعددی می‌باشد که لازمه اجرای موفق ایده مزبور است.

در ادامه، لازم است به اجباری‌بودن یا اختیاری‌بودن طرح شکایت در هیئت‌ها اشاره شود. پرسش مشخصی که در این زمینه مطرح می‌شود، این است که آیا دلایل توجیهی فوق مستلزم اجباری‌نمودن مراجعه به هیئت‌ها پیش از مراجعه به دستگاه قضایی است یا در صورت اختیاری‌بودن مراجعه شکات به هیئت‌ها نیز اهداف مزبور محقق می‌گردد؟ در پاسخ به این پرسش افزون بر نظام حقوقی حاکم بر رسیدگی توسط مراجع شبه‌قضایی، فرهنگ اداری هر جامعه‌ای نیز نقش بی‌بدیلی دارد. در صورت اختیاری‌بودن مراجعه به هیئت‌ها در ایران، در عمل تعداد بسیار ناچیزی از شکایات به مراجع مزبور ارائه می‌گردد و این امر تأثیر چندانی در کاهش حجم دعاوی مطروحه در دادگستری و تأمین مزایای ناشی از رسیدگی به شکایات استخدامی توسط مراجع شبه‌قضایی ندارد. بر این اساس، تنها گزینه قابل اقدام، الزامی‌نمودن مراجعه به هیئت‌ها در مرحله نخست است.

۲. پیشینه رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران

ایجاد هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت در نظام حقوقی ایران مسبوق به سابقه است. به موجب مواد ۱۰۵ و ۱۰۶ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵،[۱] «هیئت رسیدگی به شکایات استخدامی» یکی از ارکان سازمان امور اداری و استخدامی کشور بود. هیئت مذکور متشکل از پنج نفر از مستخدمان رسمی شاغل یا بازنشسته دارای سوابق خدمتی پانزده ساله بود که به پیشنهاد نخست‌وزیر و تصویب هیئت وزیران برای مدت سه سال به فرمان شاه منصوب می‌شدند. عزل اشخاص مذکور پس رسیدگی به دلایل لزوم برکناری آنها، فقط با تصویب هیئت وزیران، مجاز تلقی شده بود. قابل‌توجه آنکه نظام پرداخت اشخاص مزبور معادل وزیر درنظر گرفته شده بود. سایر

۱. ماده ۶۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۰۱ مرجع رسیدگی به شکایات مستخدمین ادارات از وزرا را شورای دولتی و در غیاب آن، دیوان‌عالی کشور دانسته بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

مقررات مربوط در «آیین‌نامه رسیدگی به شکایات استخدامی و تشکیل هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین رسمی موضوع تبصره ۲ ماده ۶۲ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۴۵/۱۰/۳)» پیش‌بینی شده بود. گفتنی است مواد ۶۰ تا ۶۳ قانون فوق مقررات مربوط به صلاحیت و فرایند رسیدگی به شکایات استخدامی را تعیین کرده بود. با توجه به اینکه براساس قانون استخدام کشوری، اصل بر استخدام رسمی بود، شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور، صلاحیت رسیدگی به شکایات مستخدمین رسمی را برعهده داشت. در صورت محکومیت دستگاه دولتی، رأی صادره غیرقابل اعتراض بود و در صورت اعتراض شاکی به رأی صادره، امکان شکایت وی ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ به شورای دولتی (و در صورت عدم تشکیل، دیوان عالی کشور) وجود داشت. با تصویب لایحه قانونی اصلاح ماده ۶۰ قانون استخدام کشوری و الغاء مواد ۶۱ و ۶۲ و ۶۳ قانون مذکور (مصوب ۱۳۵۸/۳/۷)، صلاحیت شورای مزبور برای رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت، لغو و این مهم برعهده شورای دولتی و در غیاب آن، دادگاه استان تهران قرار گرفت. ماده ۶۰ اصلاحی قانون فوق متعاقباً به موجب ماده ۲۴ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴) نسخ گردید. مطابق ماده ۱۱ قانون اخیر، رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمین دستگاه‌های دولتی اعم از لشگری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی آنها، در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری قرار گرفت. حکم فوق در بند ۳ ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۸۵) و در نهایت، بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲) تکرار گردید.

در پایان این قسمت مناسب است به سایر احکام موجود در نظام حقوقی ایران که واجد نمونه‌هایی از مراجع رسیدگی به شکایات استخدامی هستند، اشاره شود. به موجب ماده ۶۷ مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی موضوع بند (پ) ماده ۲ قانون استخدام کشوری (مصوب ۱۳۵۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی) «مستخدمین مشمول این مقررات *می‌توانند* در مورد تضییع حقوق استخدامی خود به شورای سازمان امور اداری و استخدامی کشور شکایت کنند». همچنین به موجب تبصره ماده فوق، «هرگاه رأی به نفع مستخدم شاکی صادر شود در مورد شرکت مربوط قطعی و لازم‌الاجرا است و هرگاه شاکی برأی صادر معترض باشد می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ رأی به شورای دولتی و در غیاب شورای دولتی به دیوان عالی کشور شکایت کند». بر همین اساس، به موجب دادنامه شعبه ۱۰ دیوان عدالت اداری، «... نظر به اینکه مستخدمین مشمول مقررات شرکت‌های دولتی که شرکت پست نیز مصداقی از آن است در صورت شکایت از تضییع حقوق استخدامی خود می‌توانند شکایت خود را در شورای معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری طرح و در صورت رد شکایت و عدم احقاق حق فرضی، در این صورت شکایت قابل طرح در دیوان عدالت اداری خواهد بود، علیهذا مستنداً به ماده ۶۷ مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

نیز ماده ۴۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ قرار عدم صلاحیت به اعتبار شایستگی رسیدگی شورای اداری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری صادر و اعلام می‌دارد....». شایان ذکر است دادنامه فوق به موجب دادنامه شماره ۹۲۰۹۹۷۰۹۰۵۶۰۰۱۴۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۲۲ شعبه ۱ تجدیدنظر دیوان عدالت اداری تأیید شده است. این در حالی است که از مستندات قانونی مورد اشاره، الزام شاکی به طرح دعوا در شورای مزبور (قبل از مراجعه به دیوان عدالت اداری) استنباط نمی‌شود.[۱]

افزون بر مورد فوق، می‌توان به کمیسیون موضوع ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان انقلاب اسلامی (مصوب ۱۳۷۴) اشاره کرد. به موجب ماده مذکور بنیاد شهید و امور ایثارگران مجاز است با موافقت ولی‌فقیه یا نماینده وی کمیسیونی را به نام کمیسیون رسیدگی به شکایات جانبازان با عضویت دو نفر از بنیاد، یک نفر از سازمان امور اداری و استخدامی کشور، یک نفر از وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، یک نفر از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و یک نفر از دستگاه ذیربط تشکیل و حسب مورد نسبت به رسیدگی به شکایات جانبازان از عدم اجرای صحیح قانون فوق در دستگاه مربوط اقدام نماید. تصمیمات کمیسیون مزبور قطعی و لازم‌الاجرا بوده و عدم اجرای به‌موقع آن خلاف قانون محسوب و قابل تعقیب در مراجع ذیصلاح می‌باشد. شایان ذکر است به موجب تبصره ۲ ماده ۵۸ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران (مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی) شکایات ایثارگران از عدم اجرای قانون اخیر نیز قابل طرح و رسیدگی در کمیسیون مذکور است.

همچنین برای رسیدگی به برخی از اعتراضات خاص در زمینه امور استخدامی، مرجع خاصی ایجاد شده است. برای مثال، به موجب تبصره ماده ۱۹۲ قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۲)، رسیدگی به اعتراض کسانی که خود را محق به دریافت مستمری می‌دانند و در سوابق خدمتی کارکنان جزو افراد تحت تکفل قید نشده‌اند، در صلاحیت هیئت رسیدگی متشکل از فرمانده نیروی انتظامی، معاون نیروی انسانی نیروی انتظامی و رئیس سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح یا نمایندگان ایشان می‌باشد.

به موجب مقررات مصوب قبل از انقلاب اسلامی، برای رسیدگی به برخی شکایات استخدامی، مراجع درون‌سازمانی ایجاد شده بود که از جمله می‌توان به هیئت رسیدگی به شکایات استخدامی کارمندان سازمان تأمین اجتماعی، هیئت رسیدگی شورای استخدامی شهرداری‌ها، شورای اداری شهرداری تهران و هیئت حل اختلاف مستخدمین بانک‌ها اشاره کرد.[۲]

---

۱. همچنین با توجه به ماده ۵ و ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌نظر می‌رسد در وضعیت فعلی قانون حاکم بر امور استخدامی شرکت‌های دولتی، قانون اخیر باشد.

۲. برای ملاحظه تفصیل مقررات حاکم بر موارد فوق، ر.ک. صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ۳۴۶-۳۳۹.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

۳. الگوهای ساختاری هیئت‌های رسیدگی‌کننده به شکایات استخدامی

گام نخست در طراحی هیئت‌ها، سازماندهی مناسب آنها در دستگاه‌های اجرایی به‌منظور ایفای مطلوب کارکرد مورد انتظار از آنها است. در ابتدا باید الگوهای قابل ترسیم در زمینه مراحل رسیدگی و ترکیب اعضای هیئت‌ها بررسی و تحلیل شوند.

۱-۳. مراحل رسیدگی

حسب بررسی مراجع شبه‌قضایی موجود در نظام حقوقی فعلی ایران، در برخی موارد اقدام به طراحی یک مرحله رسیدگی (همچون کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری) و در برخی موارد، دو مرحلهٔ رسیدگی (مثل هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار) پیش‌بینی شده است. قابل‌توجه آنکه در برخی موارد، مرجع عالی نظارتی نیز بر فراز نهادهای مزبور پیش‌بینی شده است (مثل هیئت عالی نظارت در مورد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری). حال در طراحی الگوی مطلوب هیئت‌ها در نظام اداری ایران، این پرسش مطرح است که کدامیک از الگوهای فوق برای حل‌وفصل شکایات استخدامی کارکنان دولت، از توجیه بیشتری برخوردار است؟

۱-۱-۳. یک مرحله‌ای (در دستگاه مربوط/ سازمان اداری و استخدامی کشور)

شکل ساده طراحی سازمانی الگوی هیئت‌ها، رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت در یک مرحله است. حال، درخصوص مرجعی که هیئت‌ها ذیل آن ایجاد شوند، ممکن است فروض مختلفی به شرح زیر قابل طرح باشد: (۱) ایجاد در هر یک از دستگاه‌های اجرایی؛ (۲) ایجاد در وزارت مربوط؛ و (۳) ایجاد در سازمان اداری و استخدامی کشور.

مزیت الگوی نخست این است که امکان رسیدگی به شکایت به دلیل دسترسی به اطلاعات مربوط و کشف حقایق موضوعی، بیشتر از سایر الگوها است. همچنین این روش با ملاحظه حفظ مناسبات اداری و سرعت در رسیدگی، همخوانی بیشتری دارد؛ زیرا موضوع شکایت به صورت درون‌سازمانی حل‌وفصل می‌گردد. از معایب این الگو نیز می‌توان به احتمال جانبداری و قرار گرفتن شاکی در فرایند بروکراتیکِ فاقد مطلوبیت نهایی اشاره کرد؛ زیرا شاکی و قاضی نمی‌توانند و نباید مقام واحدی باشند. در حالی که طبق این روش، همان دستگاه مشتکی‌عنه اقدام به رسیدگی می‌نماید. این الگو، مهم‌ترین اصل حاکم بر رسیدگی‌های قضایی (که همان اصل بی‌طرفی باشد) را با چالش اساسی مواجه می‌نماید. شایان ذکر است الگوی فوق در کمیسیون موضوع ماده ۷۷ قانون شهرداری یافت می‌شود.

پس از پایان اعتبار قانون (آزمایشی) مدیریت خدمات کشوری و تأکید بر لزوم اصلاح و دائمی-نمودن آن، در بند ۴۶ لایحه اصلاح و دایمی‌نمودن قانون مذکور (ارسالی به مجلس شورای اسلامی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

طی نامه شماره ۵۰۷۰۰/۱۳۵۷۱۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۷)، مقرر شده بود ماده ۱۰۰ مکرر به قانون مزبور الحاق شود. به موجب پیشنهاد فوق، «به‌منظور کاهش حجم شکایات واصله به دیوان عدالت اداری در رسیدگی به شکایات کارکنان از تصمیمات و اقدامات اداری و استخدامی دستگاه‌های اجرایی متبوع، هیئتی مرکب از مدیر حقوقی یا عناوین مشابه، نماینده معرفی‌شده از سوی معاونت قضایی دیوان عدالت اداری و نماینده صاحب صلاحیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی، تحت نظر مقام مذکور در هر دستگاه اجرایی تشکیل می‌شود. این هیئت مکلف است ظرف مدت یک ماه نسبت به شکایات واصله داوری و تصمیم خود را اعلام نماید. تصمیماتی که با موافقت اکثریت اعضای هیئت اتخاذ شده باشد، برای همان دستگاه لازم‌الاجرا است، لیکن مانع از طرح شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. در صورت طرح شکایات راجع به تضییع حقوق استخدامی در دیوان عدالت اداری، تصمیم هیئت مزبور باید به عنوان یکی از مدارک و دلایل مورد استناد موضوع ماده ۱۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵ ضمیمه دادخواست باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر چگونگی رسیدگی، تشکیل جلسات و فرایند ابلاغ و اجرا با پیشنهاد سازمان و وزارت دادگستری به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». گرچه رسیدگی و صدور رأی توسط مراجع شبه‌قضایی، به نوعی داوری در معنای عام آن محسوب می‌شود، لکن با توجه به مقررات خاص حاکم بر داوری به‌خصوص با عنایت به اصل ۱۳۹ قانون اساسی، استفاده از اصطلاح مذکور در ماده فوق چندان مناسب به‌نظر نمی‌رسد. همچنین عبارت نماینده «صاحب صلاحیت» بالاترین مقام دستگاه بدون ابهام نیست. به‌نظر می‌رسد منظور از صلاحیت در عبارت فوق، آشنایی با حقوق اداری و استخدامی است.

مزیت الگوی دوم در قاطعیت بیشتر مرجع رسیدگی‌کننده و رفع نسبی ایراد مربوط به احتمال جانبداری مرجع مذکور نهفته است. در این روش، رسیدگی توسط مرجع سازمانی مافوق صورت می‌گیرد. در هر حال، نباید معایب این الگو را نادیده انگاشت. احتمال عدم دسترسی کامل به اطلاعات موضوعی پرونده، ایجاد اختلال در اجرای رأی مرجع فوق و نیز تأثیر منفی بر روابط شاکی و دستگاه مورد شکایت، از جمله معایب مذکور است. در این الگو، مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان سازمان‌های تابعه وزارتخانه‌ها، هیئت تشکیل‌شده در ستاد وزارت مربوط است. این روش در میان مراجع شبه‌قضایی موجود در نظام اداری ایران مسبوق به سابقه نیست.

مزیت الگوی آخر در رسیدگی بی‌طرفانه و کاملاً تخصصی به موضوع نهفته است. لکن محذورات عملی همچون تعداد قابل توجه دستگاه‌های اجرایی و نیز کارکنان آنها و به تبع، حجم زیاد شکایات استخدامی و مآلاً محدودیت‌های تشکیلاتی سازمان اداری و استخدامی کشور، اجرای ایده فوق را با مشکل مواجه می‌کند؛ امری که می‌تواند موجب اطاله رسیدگی به شکایات مزبور گردد و سازمان فوق را از انجام وظایف اصلی آن در اداره امور استخدامی دستگاه‌های اجرایی بازدارد. بر این

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

اساس، رسیدگی ابتدایی به کلیه شکایات استخدامی کارکنان دولت توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، چندان واقع‌بینانه و موجه ارزیابی نمی‌شود.

۲-۱-۳. دو مرحله‌ای (در دستگاه مربوط/ ستاد وزارت متبوع و سازمان اداری و استخدامی کشور)

الگوی معمول ایجاد مراجع شبه‌قضایی در نظام حقوقی ایران، رسیدگی به موضوع شکایت طی دومرحله است. در طراحی سازمانی این الگو ممکن است به چهار روش عمل شود: (۱) پیش‌بینی هر دو مرحله (بدوی و تجدیدنظر) در دستگاه ذیربط؛ (۲) ایجاد هیئت بدوی در دستگاه ذیربط و هیئت تجدیدنظر در وزارت متبوع؛ (۳) ایجاد هیئت بدوی در دستگاه ذیربط و هیئت تجدیدنظر در سازمان اداری و استخدامی کشور؛ و (۴) پیش‌بینی هر دو مرحله در وزارت متبوع یا سازمان اداری و استخدامی کشور.

الگوی نخست، در واقع دارای همان مزایا و معایب رسیدگی یک‌مرحله‌ای توسط دستگاه ذیربط است؛ با این تفاوت که در این الگو با طراحی مرحله تجدیدنظر، سعی شده دقت رسیدگی‌ها افزایش یابد و برای شاکی حق اعتراض شناسایی شود. البته این امر ممکن است لزوماً مزیت تلقی نشود. توضیح آنکه طراحی مرحله تجدیدنظر در صورت تطویل فرایند رسیدگی و صوری بودن جریان رسیدگی‌ها، نه تنها با فلسفه ایجاد هیئت‌ها همخوانی ندارد، بلکه شکات و دستگاه‌های اجرایی را با مشکلات بیشتری مواجه می‌کند. مشابه روش فوق در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها قابل ردیابی است.

الگوی دوم ضمن برخورداری از محاسن رسیدگی توسط دستگاه طرف شکایت، تا حدودی ایراد جانبداری را رفع می‌نماید. این الگو که چندان مورد عنایت قانونگذار قرار نگرفته است، می‌تواند در میان‌مدت جمیع ملاحظات مربوط را با حداقلی از معایب فوق تأمین کند. گرچه نباید از نظر دور داشت که ستاد وزارتخانه‌ها معمولاً تمایلی برای ورود سازمان‌یافته به جریان رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان سازمان‌های زیرمجموعه خود ندارند. افزایش حجم کار و بازداشتن آنها از انجام وظایف اصلی محوله، دو علت اصلی مخالفت احتمالی با الگوی فوق می‌باشد.

الگوی سوم نیز مشابه موارد فوق دارای محاسن غیرقابل انکاری است لکن به دلیل احتمال بالای تجدیدنظرخواهی شکات در سازمان اداری و استخدامی کشور و تبعاً افزایش حجم رسیدگی-های در سازمان مذکور، به‌نظر می‌رسد در عمل با محذوراتی مواجه باشد که اجرای آن را با چالش مواجه کند. بر همین اساس، الگوی چهارم نیز بنا به ملاحظات عملی فوق چندان موجه و قابل‌دفاع به‌نظر نمی‌رسد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

۳-۱-۳. دومرحله‌ای با پیش‌بینی مرجع عالی نظارتی

افزون بر طراحی دو مرحله رسیدگی به شکایات استخدامی (بر اساس یکی از الگوهایی که در بند فوق به آن پرداخته شد)، با اقتباس از نظام رسیدگی به تخلفات اداری، می‌توان مرجع نظارتی درون‌قوه‌ای نیز برای کنترل کلی رسیدگی‌ها در هیئت‌ها در نظر گرفت. در این صورت، به نظر می‌رسد سازمان اداری و استخدامی کشور، تنها گزینه قابل دفاع برای انجام چنین امری باشد. مشابه چنین الگویی درخصوص جایگاه سازمان مزبور در نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری قابل ردیابی است؛[1] امری که از طریق هیئت عالی نظارت صورت می‌گیرد. شایان ذکر است ورود هیئت مزبور به پرونده‌های مطروحه در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، به‌صورت موردی است؛ به‌نحوی که نمی‌توان قائل به سه مرحله‌ای شدن فرایند رسیدگی به تخلفات اداری شد.

۲-۳. ترکیب اعضا

درخصوص تعداد اعضای هیئت‌ها به‌نظر می‌رسد با توجه به نمونه‌های مشابه، تعداد سه نفر عضو برای هر دو دسته از هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، قابل دفاع باشد و فروض ایجاد هیئت با اعضای کمتر یا بیشتر از سه نفر چندان موجه به‌نظر نمی‌رسد. مسئله اصلی ترکیب اعضای هیئت است. سیاستگذاری در این زمینه تا حدود قابل توجهی منوط به انتخاب الگوی سازمانی هیئت‌ها است. با وجود این، نکات زیر قابل ذکر به‌نظر می‌رسد. در برخی موارد، کلیه اعضای هیئت، منتخب و نه لزوماً کارمند دستگاه ذیربط هستند. این روش در الگوهایی که هیئت‌ها داخل دستگاه دولتی مربوط ایجاد می‌شود، قابل تصور است. برای مثال اعضای هیئت‌های بدوی رسیدگی به تخلفات اداری منصوب بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوط هستند. در فرض بعد، یکی از اعضا، خارج از دستگاه ذیربط بوده و به‌نحوی ضامن بی‌طرفی هیئت است. برای مثال، یکی از اعضا به نمایندگی از سازمان اداری و استخدامی کشور در ترکیب هیئت حضور دارد. در برخی موارد نیز بعضی از اعضا به انتخاب رئیس قوه قضاییه یا رئیس دیوان عدالت اداری یا سایر مقامات قضایی منصوب می‌شوند. مشابه این روش در لایحه اصلاح و دائمی نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری قابل ردیابی است که براساس آن، یکی از اعضای هیئت‌ها، نماینده معرفی‌شده از سوی معاونت قضایی دیوان عدالت اداری است. اجرای این روش به علت تعدد هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی در دستگاه‌های مختلف در تهران و سایر شهرستان‌ها، ممکن است در عمل با مشکلاتی مواجه شود.

---

۱. همچنین است صلاحیت شورای عالی مالیاتی در زمینه رسیدگی به اعتراضات از آرای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر مالیاتی (ر.ک. امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۱: ۱۰۸).

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

۳-۳. الگوی مطلوب

با توجه به جمیع ملاحظات مربوط، پیشنهاد مشخص قابل دفاع در خصوص الگوی سازماندهی هیئت‌ها به شرح زیر قابل ذکر است. در کوتاه مدت، الگوی رسیدگی یک‌مرحله‌ای به شکایات استخدامی توسط دستگاه دولتی مربوط، موجه به‌نظر می‌رسد. در میان‌مدت ضمن آسیب‌شناسی اجرای ایده مذکور، الگوی رسیدگی دو مرحله‌ای (مرحله بدوی در دستگاه دولتی مربوط، مرحله تجدیدنظر در ستاد وزارت مربوط) با شناسایی صلاحیت هیئت عالی نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور، قابل دفاع به‌نظر می‌رسد. با توجه به تعداد قابل توجه کارکنان دولت و تکثر تعداد دستگاه‌های دولتی، اجرای الگوی اخیر در کوتاه‌مدت ممکن است با معاذیر عملی متعددی مواجه شود که اصل ایده یادشده را تحت تأثیر قرار دهد. گرچه باید اذعان داشت که به دلیل ضعف در استدلال‌ها و اشتباهات حکمی و موضوعی زیاد در مرحله نخستین رسیدگی در مراجع شبه‌قضایی، در نهایت تعبیه مرحله تجدیدنظر در مراجع مزبور به جهت کاهش ضریب خطا و ارتقای سطح قانونمداری تصمیمات فوق، از توجیه لازم برخوردار است. از نظر برخی نویسندگان در صورت اجرای پیشنهاد فوق، لزومی به رسیدگی دومرحله‌ای به شکایات از تصمیمات مراجع فوق در دیوان عدالت اداری وجود نخواهد داشت (نجابت‌خواه و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۱۶-۲۱۵). همچنین در صورت ایجاد هیئت‌ها، مهلت قانونی طرح دعوا درخصوص اعتراض به رأی هیئت مربوط، به صورت فعلی، گشوده نخواهد بود و مشمول محدودیت سه ماهه مقرر در تبصره ۲ ماده ۱۶ قانون دیوان می‌شود. در وضعیت فعلی شکایات استخدامی مشمول مرور زمان نمی‌گردد و در هر زمان امکان طرح دارند (طباطبائی‌مؤتمنی، ۱۳۸۵: ۲۰۶)؛ امری که به دلیل تعذر دسترسی به بعضی از ادله و نیز اشخاص ذیربط، رسیدگی به برخی شکایات استخدامی (با قدمت طولانی‌تر) را با چالش جدی مواجه می‌کند.

درخصوص ترکیب اعضا نیز شایسته است نماینده شورای صنفی کارکنان دستگاه مربوط، افزون بر نماینده امور اداری در هیئت حضور داشته باشد. در مورد عضو سوم، به‌نظر می‌رسد گزینه مناسب، مسئول واحد امور حقوقی دستگاه ذیربط باشد. البته مراتب فوق علی‌القاعده نباید نافی حق نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور برای اعزام نماینده ناظر (بدون حق رأی) در هیئت‌ها باشد.

٤. چالش‌ها و راهکارها

با عنایت به مطالبی که در بندهای فوق بدان اشاره شد، در این قسمت به صورت خاص ضمن تبیین چالش‌های جدی فراروی ایجاد هیئت‌ها، راهکارهای قابل ارائه جهت رفع چالش‌های مزبور مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

۱-٤. چالش‌ها

به‌رغم مزایای غیرقابل انکاری که ایجاد هیئت‌ها دارند، اجرای ایده مزبور در ایران با چالش‌های جدی مواجه است که لازم است پیش از هر گونه اقدامی، تدابیر لازم برای رفع آنها اندیشیده شود.

۱-۱-٤. کمبود اشخاص متخصص در دعاوی استخدامی

یکی از مشکلات رسیدگی تخصصی به دعاوی استخدامی، کمبود اشخاص صاحب صلاحیت (متخصص) در زمینه رسیدگی به دعاوی استخدامی است. قابل توجه آنکه حتی تعداد کارشناسان رسمی دادگستری در حوزه اداری – استخدامی که افزون بر تحصیلات علمی، تجربه مناسبی در زمینه امور مذکور داشته باشند، ناچیز است. واقعیت آن است که کمیت و کیفیت نامطلوب اشخاص ذیصلاح در امور استخدامی دستگاه‌های اجرایی، نمی‌تواند تضمین‌کننده رسیدگی تخصصی به دعاوی مزبور باشد.

۲-۱-٤. افزایش تشکیلات دولتی و تطویل فرآیند دادخواهی

چالش مهم‌تر اما اضافه‌شدن یک یا چند مرحله به مراحل رسیدگی به شکایات استخدامی و پیامدهای منفی ناشی از آن است. طراحی هیئت‌های مذکور موجب افزایش تشکیلات دولت، فربه شدن اندام حکومت و در نهایت، افزایش هزینه اداره امور عمومی می‌شود. پیامدهای فوق با سیاست‌های کلی نظام اداری و نیز محدودیت‌های بودجه‌ای دولت، همخوانی لازم را ندارد. در مواجهه با ایده ایجاد هیئت‌ها، این پرسش مطرح می‌گردد که آیا با افزایش و یا اختصاص چند شعبه در دیوان عدالت اداری برای رسیدگی تخصصی به دعاوی استخدامی، ملاحظات مربوط به ایجاد هیئت‌ها، با هزینه کمتری قابل تأمین نیست؟

نمی‌توان انکار کرد که در صورت عدم تأمین نظر شاکی در هیئت‌ها، وی اقدام به اعتراض قضایی خواهد نمود و در نهایت، فرایند رسیدگی تطویل خواهد شد که در این صورت، ایجاد هیئت‌ها به افزایش هزینه‌های رسیدگی به شکایات منجر می‌گردد. مستخدم معترض به رأی هیئت، حتی اگر رأی مذکور را موافق قانون بداند، با اعتراض قضایی نسبت به رأی مذکور شانس خود را برای نیل به خواسته موردنظر خواهد آزمود. در این شرایط، اصلح آن است که با تقویت کمی و کیفی قضات دیوان عدالت اداری، ملاحظات مربوط به ایجاد هیئت‌ها را با هزینه کمتر تأمین نمود.

۳-۱-٤. عدم رعایت کامل مؤلفه‌های دادرسی منصفانه

مواجهه اداری و غیر بی‌طرفانه با هیئت‌ها، چالش دیگری است که در دیدگاه کارکنان نسبت به این مرجع تأثیر بسزایی دارد. در صورتی که دستگاه‌های اجرایی صرفاً در اجرای تکلیف قانونی مربوط و

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

بدون اهتمام لازم برای رسیدگی منصفانه و جلوگیری از تولید پرونده جدید، اقدام به رسیدگی به شکایات مزبور کنند، اهداف مورد نظر از ایجاد هیئت‌ها محقق نخواهد شد. چالش عدم بی‌طرفی هیئت‌ها به‌خصوص با توجه به این نکته که نهادهای مذکور از حیث سازمانی به دستگاه طرف شکایت وابسته می‌باشند، تقویت می‌شود.

طراحی هیئت‌ها بدون تدارک آیین رسیدگی مناسب برای آنها و عدم استقلال نسبی آنها در رسیدگی و صدور رأی، اساس ایجاد آنها را با چالش اساسی مواجه خواهد نمود. مشکل مزبور هم‌اکنون در خصوص تعداد قابل توجهی از مراجع شبه‌قضاییِ شناسایی‌شده در نظام حقوقی ایران وجود دارد؛ امری که موجب ابطال آرای بسیاری از مراجع اخیر در دیوان عدالت اداری یا دادگاه‌های عمومی دادگستری (حسب مورد) شده است. واقعیت آن است که مراجع شبه‌قضایی در نظام حقوقی ایران جز در برخی موارد، از هیچ گونه نظام خاصی تبعیت نمی‌کنند. عملکرد برخی از این مراجع صرفاً در قالب چند ماده قانونی تنظیم شده و حمایت خاصی از حقوق اشخاص صورت نگرفته است. از نظر برخی نویسندگان ایجاد عدالت اداری بدون رعایت اصول دادرسی منصفانه در مراجع مذکور امکان‌پذیر نیست (هداوند و آقایی طوق، ۱۳۸۹: ۲۸۳-۲۸۲). حسب مطالعه‌ای که پیش‌تر در مرکز توسعه قضایی انجام شده، در لایحه پیشنهادی قانون اداری (قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری)، مقررات خاصی در دفتر سوم متن فوق درخصوص حل‌وفصل اختلافات اداری تهیه و تنظیم شده است. مقررات پیشنهادی مذکور با تمرکز بر تضمین اصول دادرسی منصفانه و با نگاهی جامع به کلیه مراجع شبه‌قضایی تهیه شده است (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۹۲۵-۹۲۰). بررسی تفصیلی متن مذکور مجال مستقلی می‌طلبد. با وجود این، مقررات پیشنهادی فوق و اسناد پشتیبان آن می‌تواند داده‌های مناسبی را برای تدوین مقررات حاکم بر هیئت‌ها تدارک نماید.

همچنین امکان طرح این ایراد وجود دارد که به‌رغم تدوین آیین دادرسی کار و ضابطه‌مند کردن رسیدگی به اختلافات کار، هنوز هم بسیاری از مؤلفه‌های دادرسی منصفانه در این قبیل دعاوی رعایت نمی‌شود؛ رسیدگی‌ها و آرای مراجع مذکور (هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کار) از کیفیت لازم برخوردار نبوده و طرفین در نهایت، از طریق مراجعه به شعب دیوان عدالت اداری، رفع اختلاف می‌نمایند. در این صورت، مراجع مزبور از کارآمدی لازم برخوردار نبوده و ای‌بسا حذف آنها از نظام رسیدگی به اختلافات کار، نتایج مطلوب‌تری را به دنبال داشته باشد.

در پایان شایان ذکر است در وضعیت فعلی، در تعیین مرجع ذیصلاح در رسیدگی به شکایات استخدامی برخی از اشخاص بکار گرفته شده در دستگاه‌های دولتی، ابهام وجود دارد که این امر ناشی از ابهام در نظام حقوقی حاکم بر اشخاص یادشده است (رستمی و اصغری، ۱۳۹۴: ۴۴)، (نجابت‌خواه و فقیه‌لاریجانی، ۱۳۹۵: ۲۳۵-۲۳۴). چالش مذکور از حوصله این بحث خارج است و بررسی آن مجال مستقلی می‌طلبد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

٤-١-٤. ارتباط موضوع برخی شکایات به بیش از یک دستگاه اجرایی

اجابت خواسته برخی از شاکیان دعاوی استخدامی مستلزم الزام بیش از یک دستگاه اجرایی به رعایت/اجرای قوانین و مقررات مربوط است. برای مثال، در دعاوی الزام به استخدام یا تبدیل وضعیت (از قراردادی یا شرکتی به پیمانی یا رسمی)، علاوه بر دستگاه محل استخدام، سازمان اداری و استخدامی کشور نیز باید طرف دعوا قرار گیرد تا مجوز استخدام و شناسه کارمندی را به ایشان اختصاص دهد. در مورد این دسته از پرونده‌ها، شاکی باید به هیئت مستقر در چه مرجعی مراجعه کند؟

٤-٢. راهکارها

نخستین اقدام حقوقی لازم برای ایجاد هیئت‌ها، اخذ مجوز قانونگذار است که البته این موضوع، «چالش» به معنای دقیق کلمه محسوب نمی‌شود. در وضعیت فعلی، الزام کارکنان دولت به طرح شکایات استخدامی خود در مرجعی غیر از شعب دیوان عدالت اداری به دلیل نبود نص صریح قانونی راجع به صلاحیت مرجع رسیدگی‌کننده غیرقضایی به شکایات مزبور، به لحاظ حقوقی منتفی است. بر این اساس، در گام نخست لازم است مجوزی مشابه متن پیشنهادی مذکور در بند ۴۶ لایحه اصلاح و دائمی‌نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری اخذ گردد. گرچه امکان تصویب موضوع در قالب قانونی متفاوتی نیز منتفی نیست، لکن با توجه به ارتباط موضوع به قانون فوق و پرهیز از تصویب قوانین پراکنده، اصلح آن است که مجوز فوق در قالب یکی از مواد قانون مزبور اخذ شود. متعاقب صدور مجوز مزبور، با توجه به تفصیلی‌بودن مقررات مربوط به نحوه تشکیل هیئت‌ها، فرآیند رسیدگی، صدور رأی، اجرای آرا و سایر مقررات مربوط به مراجع مذکور، احکام اخیر قابل تصویب در قالب آیین‌نامه (مصوب هیئت وزیران) است.

در پاسخ به چالش‌هایی که پیش‌تر بدان اشاره شد، پاسخ‌ها و راهکارهای زیر قابل ذکر است.

٤-٢-١. محدود نمودن مدت رسیدگی توسط هیئت‌ها

در صورت طولانی‌شدن فرآیند رسیدگی به شکایات استخدامی، در کنار سایر ملاحظات مربوط، هدف از طراحی هیئت‌ها تأمین نمی‌شود. بر این اساس لازم است مدت زمان رسیدگی به شکایات در هیئت‌ها مشخص باشد و در صورت تطویل (برای مثال، منتهی به نتیجه نشدن ظرف مدت سه ماه از تاریخ ثبت شکایت در شکایات یک مرحله‌ای)، شاکی بتواند مستقیماً به مرجع قضایی شکایت نماید. ضمانت اجرای اخیر، ضمن ضابطه‌مند نمودن مدت رسیدگی در هیئت‌ها، با حق دادخواهی شکات نیز همخوانی دارد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

۲-۲-٤. قطعیت آرای هیئت‌ها نسبت به دستگاه طرف شکایت

چنانچه به موجب رأی هیئت، خواسته شاکی وارد تشخیص داده شود، به‌منظور جلوگیری از اطاله رسیدگی، رأی مزبور باید نسبت به دستگاه طرف شکایت، قطعی تلقی شده و لذا امکان اعتراض به آن توسط دستگاه مزبور در دیوان وجود نداشته باشد. شایان ذکر است راهکار مزبور در لایحه اصلاح و دائمی‌نمودن قانون مدیریت خدمات کشوری مورد توجه قرار گرفته بود.

۳-۲-٤. رسیدگی یک‌مرحله‌ای به آرای هیئت‌ها در دیوان

هم‌اکنون رسیدگی به کلیه شکایاتِ در صلاحیت شعب دیوان عدالت اداری، در دو مرحله (بدوی و تجدیدنظر) انجام می‌شود. با توجه به رسیدگی قبلی هیئت‌ها نسبت به موضوع دعوا، شعبه دیوان علی‌القاعده باید به صورت شکلی و در یک مرحله به اعتراضات مزبور رسیدگی نمایند.[۱] رسیدگی یک‌مرحله‌ای به اعتراضات مزبور می‌تواند تا حدودی رافع ایراد مربوط به تطویل فرایند رسیدگی به دعاوی فوق باشد. اجرای پیشنهاد فوق مستلزم اصلاح قانون دیوان است.

٤-۲-٤. واقع‌نگری نسبت به مؤلفه‌های دادرسی منصفانه قابل اِعمال در مراجع شبه-قضایی

ضمن اذعان به وارد بودن ایراد امکان عدم بی‌طرفی هیئت‌ها به دلیل عدم استقلال سازمانی آنها از دستگاه طرف شکایت، باید اذعان داشت که الزامات ساختاری حفظ بی‌طرفی در رسیدگی و نیز سایر مؤلفه‌های دادرسی منصفانه به ترتیبی که توسط مراجع قضایی قابل اجرا می‌باشد، در مراجع شبه‌قضایی قابل رعایت نیست. گرچه این واقعیت به‌معنای نفی تلاش‌ها برای رعایت حداکثری (تا حد امکان) مؤلفه‌های مزبور نیست. توضیح آنکه دقیق‌ترین ضوابط و استانداردها در نهایت توسط مناسب‌ترین مجریان قابل پیاده‌کردن است. مؤلفه‌های دادرسی منصفانه نیز در وضعیت مطلوب توسط قضات قابل رعایت‌کردن است. بر این اساس نمی‌توان ادعا نمود که مراجع اخیر دارای استقلال کامل هستند و تمامی مؤلفه‌های دادرسی منصفانه را رعایت می‌کنند. در این وضعیت به ناچار باید از طریق سایر روش‌ها تا حد امکان از رسیدگی منصفانه به دعاوی مربوط اطمینان حاصل کرد. برای مثال، برای تضمین بی‌طرفی اعضای هیئت‌ها، علاوه بر حضور نماینده‌ای از طرف کارکنان، علی‌القاعده نباید امکان عزل اعضای هیئت توسط بالاترین مقام دستگاه وجود داشته باشد (مشابه مقررات مربوط به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری).

---

۱. البته پیشنهاد اخیر درخصوص کلیه اعتراضات نسبت به آرای مراجع شبه‌قضایی قابل اعمال است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

٥-٢-٤. ضابطه‌مند کردن رسیدگی توسط هیئت‌ها

به‌رغم غیرتشریفاتی بودن رسیدگی‌ها در مراجع شبه‌قضایی و نبود مقررات مشترک درخصوص آیین رسیدگی مراجع مزبور، تعداد قابل توجهی از مراجع یادشده با مشکل غیرضابطه‌مند بودن رسیدگی‌ها مواجهند. همان‌طور که اشاره شد، انتظار از مراجع مزبور، رعایت کلیه اصول دادرسی منصفانه به‌سان مراجع قضایی نیست. سطح استاندارد رعایت ضوابط رسیدگی عادلانه و منصفانه طبعاً در مراجع شبه‌قضایی پایین‌تر از مراجع قضایی است. لکن این امر به معنای عدم امکان تدوین مقررات حداقلی درخصوص آیین رسیدگی مراجع شبه‌قضایی با رعایت تمامی ملاحظات مربوط (از جمله اصل غیر تشریفاتی‌بودن رسیدگی‌ها) نیست. برای مثال، آئین دادرسی کار (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۷ وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی با اصلاحات و الحاقات بعدی)، بنا به پیشنهاد شورای‌عالی کار و به استناد ماده ۱۶۴ قانون کار مصوب ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام «با توجه به رعایت قاعده دادرسی عادلانه و اصول خاص دادرسی کار، از قبیل اصل سرعت، اصل غیرتشریفاتی‌بودن رسیدگی، اصل تخصصی و فنی بودن رسیدگی، اصل سه‌جانبه‌گرایی و اصل رایگان‌بودن دادرسی کار»، به تصویب رسیده است. تعداد مواد مقرره فوق در آخرین وضعیت آن به هنگام نگارش مقاله حاضر (اسفند ۱۴۰۰)، ۱۳۵ ماده است که این تعداد به نسبت تعداد مواد قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی و قانون آیین دادرسی کیفری، حاکی از غیرتشریفاتی بودن رسیدگی در مراجع شبه‌قضایی است. با اقتباس از مقررات مذکور و سایر مقررات مشابه، تهیه آیین رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت، پیش از هر اقدامی ضروری است.

وضعیت نامطلوب رسیدگی به دعاوی توسط مراجع شبه‌قضایی (از جمله مراجع رسیدگی‌کننده به اختلافات کارگر و کارفرما) در وضعیت فعلی، لزوماً در جهت نفی کارآمدی مراجع مزبور قابل استناد نیست. علت تمرکز بر ایجاد الزامات پیشینی قبل از ایجاد هیئت‌ها و تعدیل انتظارات از ایجاد هیئت‌ها (به ترتیب مذکور در بند واپسین)، توجه به واقعیت‌های فوق است.

٦-٢-٤. تعدیل انتظارات از ایجاد هیئت‌ها

واقعیت آن است که هدف از ایجاد هیئت‌ها، به کاهش اطاله دادرسی محدود نمی‌شود که بتوان با افزایش ظرفیت دیوان، نسبت به رفع آن اقدام نمود. همان‌طور که بیان شد، حفظ مناسبات اداری و توسعه گفتمان درون‌سازمانی و تفاهم اجتماعی، اهمیت کمتری نسبت به هدف فوق ندارد. همچنین درخصوص برآیند ایجاد هیئت‌ها نیز باید واقع‌نگر بود. انتظار کاهش بسیار قابل توجه تعداد دعاوی استخدامی مطروحه در دیوان متعاقب ایجاد هیئت‌ها، واقع‌بینانه نیست. گرچه باید تأکید داشت که نتایج ایجاد روش‌مند هیئت‌ها، در بلندمدت بروز خواهد نمود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

ضمن اذعان به کمبود نیروی انسانی متخصص در حوزه امور اداری و استخدامی (و طبعاً لزوم برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری مجدانه در این حوزه)، منظور از رسیدگی توسط اشخاص صاحب صلاحیت (متخصص) به ترتیبی که در قسمت دلایل توجیهی بیان شد، دخیل‌نمودن مسئولان واحدهای اداری- استخدامی دستگاه‌های دولتی در فرایند رسیدگی به شکایات مزبور است. مفروض آن است که اشخاص یادشده به جهت تحصیلات دانشگاهی و تجارب عملی، صلاحیت بیشتری برای رسیدگی به شکایات استخدامی دارند.

۷-۲-٤. تأکید خاص بر رعایت اصل سه‌جانبه‌گرایی در حل‌وفصل دعاوی استخدامی

در ضوابط مربوط به رسیدگی به اختلافات کار براساس استانداردهای مصوب سازمان بین‌المللی کار، تأکید شده است که مرجع رسیدگی‌کننده به اختلافات کارگر و کارفرما باید از ترکیب سه‌گانه‌ای بهره‌مند باشند: نماینده کارگر، نماینده کارفرما و نماینده دولت. درخصوص موضوع این نوشتار، نمایندگان دوم و سوم، هر دو واحدند، لکن امکان عضویت شخصی خارج از دستگاه دولتی مربوط به منظور تضمین بی‌طرفی در این مراجع، منتفی نیست. همچنین باید اذعان داشت حضور یک نماینده از شورای صنفی کارکنان دستگاه مربوط، تأثیر بسزایی در حفظ بی‌طرفی و امکان پذیرش نتیجه رسیدگی توسط شکات دارد. امروزه همچنان که بررسی مصوبات سازمان بین‌المللی کار نشان می‌دهد، سازمان مذکور در تمامی مسائل مربوط به کار در کلیه بخش‌های اقتصاد (صنعت، کشاورزی و خدمات) اعم از اینکه در بخش خصوصی و عمومی مشغول کار باشند، مقررات‌گذاری کرده (عراقی و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۵۰)؛ گرچه در برخی حوزه‌ها به صورت خاص برای کارکنان دولت، مقررات ویژه‌ای تصویب کرده است. برای مثال، در بخش ششم مقاوله نامه شماره ۱۵۱ سازمان بین‌المللی کار درخصوص روابط کار در بخش عمومی (مصوب ۱۹۷۸)،[1] مقرر شده است حل‌وفصل اختلافات ناشی از شرایط کار باید به روشی که متناسب با شرایط هر کشوری است، صورت پذیرد. بدین ترتیب که یا از طریق مذاکره میان طرفین، اختلاف رفع شود یا حل‌وفصل اختلاف بر اساس آیینی انجام شود که استقلال و بی‌طرفی مقام رسیدگی‌کننده و اعتماد طرفین را تضمین کند؛ این روش‌ها می‌تواند شامل میانجی‌گری، سازش یا داوری شود (عراقی و رنجبریان، ۱۳۹۵: ۱۳۵-۱۳۴). اصل سه‌جانبه‌گرایی در رسیدگی به اختلافات ناشی از روابط کار هم اینک شناسایی و اجرا شده است. فلذا در صورت شناسایی صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی، در اجرای اصل فوق مقنضی است یکی از اعضای هیئت، نماینده کارکنان دستگاه مربوط باشد.

۸-۲-٤. تعیین تکلیف مرجع ذیصلاح در رسیدگی به دعاوی با بیش از یک مشتکی‌عنه

1. Labour Relations (Public Service) Convention, 1978 (No. 151)

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

درخصوص پرونده‌هایی که دستگاه طرف شکایت آن، بیش از یک دستگاه اجرایی باشد، باید مرجع ذیصلاح در رسیدگی به این قبیل دعاوی مشخص شود. گزینه‌های قابل ارائه در این مورد عبارتند از: هیئت مستقر در دستگاه اجرایی محل استخدام، هیئت مستقر در سازمان اداری و استخدامی کشور، هیئت ترکیبی دستگاه‌های ذیربط و شعب دیوان عدالت اداری. مناسب‌ترین گزینه با رعایت ملاحظاتی همچون امکان پذیرش رأی از سوی سایر دستگاه‌ها، عدم تعذر در تشکیل هیئت مربوط و تسهیل اجرای رأی صادره، به نظر صلاحیت شعب دیوان می‌باشد.

نتیجه‌گیری

بررسی سیر تصویب و اصلاح قوانین و مقررات حاکم بر رسیدگی به شکایات، دعاوی و اختلافات در نظام حقوقی ایران حاکی از پذیرش تدریجی صلاحیت مراجع شبه‌قضایی در رسیدگی به برخی از اختلافات یا تخلفات است. دستگاه قضایی ایران هم‌اینک با معضل رشد فزاینده دعاوی و تبعاً اطاله روزافزون دادرسی مواجه است. دیوان عدالت اداری نیز با معضل فوق مواجه بوده و هست. بی‌تردید راه‌حل مقابله با معضل مزبور، عدم امکان اعتراض قضایی نیست. باید اذعان داشت با ایجاد هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی، حداقل در کوتاه‌مدت ممکن است کاهش قابل توجهی در زمینه تعداد دعاوی استخدامی مطروح در دیوان عدالت اداری رخ ندهد. تحقق اهداف مورد انتظار از مراجع مزبور افزون بر تحقق شرایط و الزامات پیشینی مربوط به کارکرد صحیح آنها، نیازمند گذشت زمان و ایجاد اعتماد عمومی نسبت به آنها است. البته از این مراجع نمی‌توان انتظار رعایت حداکثری اصول و استانداردهای دادرسی منصفانه همچون مراجع قضایی را داشت. ملاحظات فوق نافی برداشتن گام‌های نخستین برای اجرای ایده مزبور نیست؛ امری که این نوشتار درصدد تبیین خطوط اصلی آن بوده است.

بی‌تردید، اختیاری‌بودن مراجعه به هیئت‌های رسیدگی به شکایات استخدامی یا عناوین مشابه نظیر واحد بازرسی و رسیدگی به شکایات، در شرایط فعلی نظام اداری، راهگشا نخواهد بود. همچنین اعطای صلاحیت رسیدگی به شکایات استخدامی به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز به جهت تفاوت بنیادی در کارکردهای مذکور (رسیدگی به شکایات/تخلفات) قابل توصیه و موجه به‌نظر نمی‌رسد؛ همان‌طور که رسیدگی به تخلفات و اختلافات کارگران براساس قانون کار نیز تابع دو نظام مستقل است. مهم‌ترین چالش فراروی ایجاد این مراجع، طولانی‌تر شدن فرآیند رسیدگی به شکایات با افزایش یک تا دو مرحله به مراحل رسیدگی و احتمال جانبداری از دستگاه دولتی مربوط (مشتکی-عنه) است. عمده چالش فوق (و نیز سایر چالش‌های فراروی ایجاد هیئت‌ها) با اقداماتی حقوقی و مدیریتی مقتضی قابلیت مرتفع‌شدن را دارد که از جمله می‌توان به اخذ مجوز قانونگذار برای ایجاد مراجع مزبور و تدوین آیین رسیدگی مناسب که ضمن ضابطه‌مند کردن رسیدگی به‌خصوص از حیث مدت رسیدگی و رعایت اصل بی‌طرفی و غیرتشریفاتی بودن رسیدگی در مراجع مزبور، حداقل

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

استانداردهای رسیدگی منصفانه و عادلانه (به‌ویژه استماع منصفانه و بی‌طرفی) نیز رعایت شود، اشاره کرد. تصویب آیین‌نامه اجرایی مربوط به ایجاد هیئت‌ها توسط هیئت وزیران و وضع دستورالعمل اجرایی آن توسط سازمان اداری و استخدامی کشور، امکان انعطاف در مقررات ناظر بر رسیدگی به شکایات را با توجه به سهولت اصلاح آنها، به نحو مناسب‌تری فراهم می‌نماید. با وجود اهیمت کلیه راهکارهای ارائه‌شده، به صورت خاص باید بر مواردی تمرکز بیشتری نمود که موجب جلوگیری از تطویل فرایند رسیدگی به شکایات استخدامی شود.

اجرای موفق ایده فوق، افزون بر داشتن مزایای غیرقابل انکار برای دستگاه اداری (نظیر کاهش شکایات مطروح علیه آن و حفظ مناسبات اداری میان مدیران و کارکنان) و کارمند معترض (رسیدگی سریع‌تر و کم‌هزینه‌تر به شکایت وی)، برای قوه قضاییه هم از حیث کاهش حجم دعاوی استخدامی که حسب آمار مرکز آمار و فناوری اطلاعات قوه قضاییه، حجم قابل توجهی از دعاوی شعب دیوان عدالت اداری را شامل می‌شود، دربر خواهد داشت. ایجاد هیئت‌های فوق در مراحل نخستین نباید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که با ظرفیت‌های تشکیلاتی دستگاه‌های دولتی ناهمخوان باشد. بر این اساس، در گام نخست ایجاد هیئت یک‌مرحله‌ای قابل توصیه است. در مراحل بعد، با آسیب‌شناسی مشکلات موجود می‌توان ضمن پیش‌بینی مرحله تجدیدنظر، جایگاه قانونی سازمان اداری و استخدامی کشور در نظارت عالیه برای مراجع مزبور را شناسایی کرد. در تنظیم صلاحیت هیئت‌ها، لازم است افزون بر رسیدگی به شکایات کارمندان (مستخدمان رسمی و پیمانی)، مراجع مذکور باید صلاحیت رسیدگی به شکایات استخدامی سایر اشخاصی که به نحوی از انحاء دارای رابطه کاری با دستگاه‌های دولتی هستند را نیز داشته باشند که شامل کارکنان ساعتی و اشخاص دارای قرارداد کار معین (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری) می‌گردد. همچنین دایره مشمولان حکم مربوط به ایجاد هیئت‌ها باید شامل کلیه دستگاه‌های دولتی اعم از مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و غیر آن (از جمله اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه‌ها، کارکنان سیاسی وزارت امور خارجه) و نیز کارکنان شاغل به کار در غیر از قوه مجریه (نظیر قضات و کارکنان اداری دادگستری و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه، کارکنان اداری قوه مقننه و از جمله دیوان محاسبات کشور، کارکنان اداری شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری و سایر نهادهای فراقوه‌ای حتی نیروهای مسلح) گردد. در پایان باید اذعان داشت ایجاد هیئت‌ها نباید نافی اهتمام در زمینه ارتقای سطح قانونمداری تصمیمات دستگاه‌های دولتی باشد. بدون این مهم، ایجاد هیئت‌ها به تنهایی موجب کاهش تعداد دعاوی استخدامی نمی‌گردد. گرچه نمی‌تواند انکار کرد که حتی در فرض ارتقای شاخص‌های قانونمداری تصمیمات دستگاه‌های دولتی نیز طرح شکایات استخدامی از سوی برخی کارکنان اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]

فهرست منابع

امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۱). حقوق اداری، جلد دوم، تهران: نشر میزان.
رستمی، ولی و سمیرا اصغری (۱۳۹۴). «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۸، صص ۴۶-۲۷.
رفیعی و همکاران (۱۳۹۳). «راهکارهای کاهش طرح دعوا و زمان رسیدگی در شعب دیوان عدالت اداری»، گزارش پژوهشی پژوهشگاه قوه قضاییه، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
رفیعی، محمدرضا و همکاران (۱۳۹۵). گونه‌شناسی دعاوی و آرای شعب دیوان عدالت اداری (در بازه زمانی ابتدای مهر ۱۳۹۲ تا پایان سال ۱۳۹۲)، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
سیف‌الهی، آرمان و فرهاد جم (۱۳۸۹). روش‌های غیرقضایی حل‌وفصل اختلافات اداری، تهران: انتشارات خرسندی، چاپ اول.
صدرالحفاظی، سیدنصراله (۱۳۷۲). نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، تهران: نشر شهریار.
طباطبائی‌مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۵). حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ دوازدهم.
عراقی، سیدعزت‌الله و امیرحسین رنجبریان (۱۳۹۵). تحول حقوق بین‌المللی کار، تهران: انتشارات مؤسسه کار و تأمین اجتماعی، چاپ دوم.
موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). حقوق اداری (۲-۱)، تهران: نشر میزان، چاپ سیزدهم.
نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۶). «آسیب‌شناسی ساختار و صلاحیت‌های مراجع اختصاصی اداری در حقوق اداری ایران»، دوفصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۷۷ و ۷۸، صص ۲۲۴-۱۹۹.
نجابت‌خواه، مرتضی و فرهنگ فقیه لاریجانی (۱۳۹۵). «تأملی در صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعاوی ناشی از قراردادهای استخدامی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، ش ۹، صص ۲۴۵-۲۳۱.
هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹). دادگاه‌های اختصاصی اداری، تهران: انتشارات خرسندی
هداوند، مهدی و همکاران (۱۳۸۹). آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تهران: انتشارات خرسندی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-22]

[DOI: 10.52547/qjal.9.31.74]