

The optimal employment system of village assistants in the regulatory structure of Iran

Iman Karimi Fard,¹ Sajad Karimi Pashaki,² Ali Mashhadi³

1. Master's student of Public Law, Faculty of Law, Farabi Campus, University of Tehran, Qom, Iran, Iman.karimifard@ut.ac.ir

2. PhD student in Public Law, Department of Public and International Law, Faculty of Law, Theology and Political Sciences, Islamic Azad University, Science and Research Unit, Tehran, Iran (Corresponding Author) sajadkarimipashaki@gmail.com

3. Associate Professor of Public Law, Faculty of Law, Qom University, Qom, Iran, droitenviro@gmail.com

Date Received 2022/11/14

Date of correction 2023/01/28

Date of Release 2023/02/20

Abstract

Village Assistance Office is one of the most important local institutions in the administrative organization of the Islamic Republic of Iran. This decentralized institution, which is classified as a non-governmental public institution in terms of its legal nature, was created in line with the administrative self-organization and in accordance with the Islamic village councils in the eligible areas. According to the executive authority and the requirements governing these institutions, setting the desired employment model will have a great effect on the way of managing the village affairs and the implementation of the government's general policies in these areas. Since the employment system of Village Assistance Office is based on the "Law on the establishment of self-sufficient rural workers in the country's villages" proposed by the Ministry of Interior and approved by the Cabinet, the Cabinet of Ministers has introduced this local institution as subject to the "Labor Law". Meanwhile, the rule of the labor law on the employment system of Village Assistance Office will face various challenges, because on the one hand, the extension of this law to non-governmental public institutions is considered a matter within the competence of the legislator, and the Cabinet of Ministers' initiative to do so is an interference in this competence. It is considered; And on the other hand, the labor law has special requirements and restrictions, especially for public law entities, which, against the principles governing public services, such as the principle of stability and continuity, silences the requirements of village administration or makes them subject to the requirements and will of private law entities. The present article with analytical and descriptive method, along with pathology in the prescribed situation on the one hand and the inclusion of the labor law on the employment system of Village Assistance Office on the other hand, its desirable features with emphasis on the necessity of establishing a special employment law or the inclusion of this category of institutions in The civil service management law will be reviewed.

Keywords: Village Assistance Office, employment regulations, village management, favorable employment structure, decentralization.

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.

فصلنامه حقوق اداری

سال دهم، بهار ۱۴۰۲، شماره ۳۴

مقاله علمی پژوهشی

نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقررگذاری ایران

ایمان کریمی فرد^۱، سجاد کریمی پاشاکی^۲، علی مشهدی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۸/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۰۱

چکیده

دهیاری یکی از مهم‌ترین نهادهای محلی در سازماندهی اداری جمهوری اسلامی ایران است. این نهاد غیرمتمرکز که به لحاظ ماهیت حقوقی در زمره نهادهای عمومی غیر دولتی طبقه‌بندی می‌شود، در راستای خودسامانی اداری و به تبعیت از شوراهای اسلامی روستا در مناطق واجد شرایط ایجاد شده است. با توجه به صلاحیت اجرایی و الزامات حاکم بر دهیاری‌ها، تنظیم الگوی مطلوب استخدامی این نهاد محلی تأثیر شایانی در نحوه اداره امور روستا و اجرای سیاست‌های عمومی دولت در این مناطق خواهد داشت. از آنجاکه نظام استخدامی دهیاری‌ها مستند به «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» به پیشنهاد وزارت کشور تدوین و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد، هیأت وزیران این نهاد محلی را منبعث از مقررات موضوعه، تابع «قانون کار» معرفی نموده است. این در حالی است که حکومت قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها، با چالش‌های مختلف مواجه خواهد بود چرا که از یک سو، تسری قانون این نهادها بر عمومی غیردولتی امری در صلاحیت قانونگذار محسوب شده که مبادرت هیأت وزیران به آن، دخالت در این صلاحیت قلمداد می‌گردد؛ و از سوی دیگر، قانون کار دارای الزامات خاص و محدودیت‌هایی به‌ویژه در اشخاص حقوق عمومی است که در برابر اصول حاکم بر خدمات عمومی نظیر اصل ثبات و استمرار، مقتضیات اداره امور روستا را مسکوت و یا تابع اقتضائات و اراده اشخاص حقوق خصوصی قرار می‌دهد. مقاله حاضر با روش تحلیلی و توصیفی، ضمن آسیب شناسی در وضع مقررگذاری از یک سو و نیز شمولیت قانون کار از سوی دیگر بر نظام استخدامی دهیاری‌ها، ویژگی‌های مطلوب آن را با تأکید بر لزوم وضع قانون استخدامی خاص و یا شمولیت این دسته از مؤسسات در قانون مدیریت خدمات کشوری مورد بررسی قرار خواهد داد.

واژگان کلیدی: دهیاری، ساختار مطلوب استخدامی، عدم تمرکز، مدیریت روستا، مقررات استخدامی.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تهران (پردیس فارابی)، قم، ایران

Iman.karimifard@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

sajadkarimipashaki@gmail.com

۳. دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه قم، قم، ایران droitenviro@gmail.com

مقدمه

سازماندهی اداری و تمشیت امور عمومی از طریق نهادها و مقامات مستقل از دولت مرکزی در محل، مانند شوراهای اسلامی شهر و روستا به مثابه نهاد تصمیم‌گیرنده و نیز شهرداری‌ها و دهیاری‌ها به مثابه سازمان اجراکننده، یکی از مهم‌ترین اشکال عدم تمرکز در ساختار دولت‌های بسیط به شمار می‌آید. گسترش بوروکراسی انعطاف‌ناپذیر، عدم آگاهی دقیق از مسائل محلی، تبعیت مطلق مأموران دولتی در نظام سلسله‌مراتبی و در نتیجه ناکارآمدی تمرکز اداری، از جمله آثار نامطلوبی هستند که مدیریت مناطق شهری و روستایی را به سوی تمرکز زدایی و خودسامانی محلی پیش می‌برد (see: Prud'Homme, 1995: 201). تجربه استبداد و فساد ناشی از تجمیع قدرت در کنار بایستگی مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت خود و حصول توسعه متوازن، بیش از پیش اهمیت تأسیس نهادهای غیر متمرکز و منتخب مردمی را در سطح شهرها و روستاها جلوه‌گر می‌سازد (see: Bardhan, 2002: 185).

در ایران، به رغم شکوفایی در خور تحسین این نهادها پس از پیروزی انقلاب اسلامی، همچنان کاستی‌هایی در روند تمرکززدایی از حیث هنجاری، ساختاری و رفتاری دیده می‌شود که این مهم نیازمند بحث دقیق و نگاهی جامع، به‌ویژه در مناطق روستایی است. روستاها اگرچه به عنوان کانون‌های توانمند اقتصادی و پشتوانه امنیت زنجیره غذایی کشور و نیز به مثابه عنصر مؤثر در حکمرانی و مبدأ تقسیمات کشوری، نقش ارزنده‌ای را در فرآیند توسعه ملی و کارآمدی اداری و سیاسی دولت ایفا می‌نمایند، با این حال سهم آنها در مباحث حقوقی و مدیریتی به مراتب کمتر از حقوق شهری و مدیریت آن بوده است.

در «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» به منظور افزایش مشارکت مردمی و بهبود اداره امور عمومی در محل، تشکیل شوراهای اسلامی اعم از شوراهای روستا در چند اصل مورد اشعار قرار گرفته است. به موجب اصل هفتم قانون اساسی، شوراهای روستا از جمله ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشور می‌باشند که طی اصل یکصدم قانون اساسی با تعیین چهارچوب‌های موضوعی اداره این مناطق، مؤکداً هدف تصریح قرار گرفته‌اند. هرچند قانونگذار اساسی در والاترین سند حقوقی کشور به اساسی‌سازی شوراهای مبادرت نموده، با این حال تأسیس نهاد اجرایی روستا تحت عنوان دهیاری با وقفه‌ای چند ساله و پس از اجرایی شدن قانون شوراهای روستا در اواخر دهه ۱۳۷۰، به دست مجلس شورای اسلامی رقم خورده است.

مستند به ماده واحده «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴، به وزارت کشور اجازه داده شده تا به منظور اداره امور روستاها، سازمانی به نام دهیاری را با توجه به موقعیت محل با درخواست اهالی و به صورت خودکفا با شخصیت حقوقی مستقل، در این مناطق تأسیس نماید. آیین‌نامه نحوه اداره امور و مقررات استخدامی و مالی دهیاری‌ها که به لحاظ ماهیت حقوقی در زمره نهادهای عمومی غیر دولتی طبقه‌بندی می‌گردند، به موجب تبصره «۱» قانون مزبور توسط وزارت کشور تهیه شده و تصویب آن در صلاحیت هیأت وزیران می‌باشد.

به این ترتیب، مجلس شورای اسلامی وظیفه تنظیم مقررات استخدامی دهیاری‌ها را عملاً بر عهده قوه مجریه قرار داده است. در همین راستا، هیأت وزیران نیز به استناد تبصره مزبور بدو در سال ۱۳۸۳ و سپس با آخرین اصلاحات به عمل آمده در «آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور» موضوع تصویب نامه شماره ۷۸۳۳۵/ت/۵۵۳۴۳ هـ مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۰، صراحتاً «قانون کار» را بر نظام استخدامی این نهاد اجرایی حاکم نموده است. مستند به ماده «۱» اصلاحی این آیین‌نامه: «به‌کارگیری افراد در دهیاری‌ها بر اساس ساختار سازمانی مصوب و در چهارچوب قانون کار انجام خواهد شد»^۱. بنابراین، در حال حاضر قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مبنای نظام استخدامی این نهاد محلی در نظر گرفته شده است.

این در حالی است که مبنا و حدود صلاحیت هیأت وزیران در امکان تسری قانون کار بر دهیاری‌ها و نیز همخوانی مستدعیات و ضروریات این قانون با الزامات و اقتضانات ناشی از ساختار اداری این نهاد محلی و نحوه مدیریت روستا، محل نقد و بررسی جدی می‌باشد. این مقاله می‌کوشد با روش تحلیلی و توصیفی به بیان نقاط ضعف آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور از حیث حاکمیت قانون کار بر روی دهیاری‌ها پرداخته و در راستای دستیابی به نظام مطلوب استخدامی این نهاد محلی، الگو و راهکاری مناسب را در اختیار مقامات و مراجع صالح قرار دهد.

پیش‌فرض این مقاله بر آن است که صلاحیت تصویب آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌ها، در بادی امر با اصول قانون اساسی راجع به اختیار انحصاری مجلس در قانونگذاری مغایرت داشته و به هر ترتیب دیگر در صورت امکان‌پذیری آن نیز، صلاحیت هیأت وزیران در این خصوص منحصر به وضع مقررات خاص استخدامی می‌باشد. از این رو تجویز قانونی لازم و توجیه حقوقی مقتضی مبنی بر

۱. ماده «۱» سابق آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور مصوب ۱۳۸۳/۴/۷ هیأت وزیران: «به‌کارگیری افراد در دهیاری‌ها به صورت استخدام موقت و به موجب قراردادی خواهد بود که مدت آن حداکثر پنجاه (۵۰) ماه است. در صورت رضایت از عملکرد مستخدم، مدت یاد شده با رعایت ماده (۴) این آیین‌نامه تمدید می‌شود».

امکان تعمیم و توسعه قانون کار بر دهیاری‌ها وجود ندارد. همچنین فلسفه اداره امور محلی و اصول کلی حاکم بر نظام اداری کشور به ویژه در موضوع اصل استمرار خدمات عمومی، دربردارنده لوازم و ضروریاتی است که باید به تحقق آنها در چارچوب قواعد مطروحه قانون کار به دیده تردید نگریست. در همین راستا، طی این مقاله به ویژگی‌های مطلوب نظام استخدامی دهیاری‌ها به عنوان دستگاه‌های اجرایی محلی نیز پرداخته خواهد شد.

با بررسی تحقیقات و مقالات علمی موجود با موضوعیت روستا و دهیاری‌ها، نمی‌توان مأخذی علمی در تطابق با موضوع این مقاله ارائه نمود که این امر، دلیلی بر بدیع بودن بحث حاضر به شمار می‌آید. مقاله حاضر ضمن بررسی مقررات استخدامی دهیاری‌ها بدواً به بررسی ماهیت و ساختار حقوقی دهیاری‌ها پرداخته و سپس در بخش دیگر به نقد حاکمیت قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها و الزامات و اقتضائات ساختار سازمانی مطلوب اداره این دستگاه‌ها اشاره می‌نماید و در نهایت ویژگی‌های نظام مطلوب استخدامی دهیاری‌ها را پیشنهاد می‌دهد.

۱. مفاهیم نظری تحقیق

۱-۱. تاریخچه مدیریت روستایی و نظامات استخدامی حاکم بر آن

در ایران معاصر، مدیریت روستایی اشکال متفاوتی داشته است. به‌ویژه پس از مشروطه و تصویب اولین قانون اساسی، قوانینی در خصوص مدیریت ده و دهستان توسط قوه مقننه تا به امروز مصوب شده‌اند. قوانین مختلفی از جمله قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مورخ ۱۲۸۶/۹/۲۶، قانون کدخدائی مصوب ۱۳۱۴/۹/۲۰، قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶، آیین‌نامه وظایف انجمن‌های ده در امور آبادانی و نوسازی روستاها مصوب ۱۳۴۷/۴/۹، قانون تشکیل انجمن ده و دهیانی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۵، قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۴/۲ شورای انقلاب، قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۹/۱، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و نیز قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴، که همگی دارای احکامی در خصوص مدیریت روستا و تشکیل شوراهای محلی بوده‌اند بر همین اساس طی مفاد این قوانین، جایگاهی که دلالت بر مدیریت روستا داشته با عناوینی چون: کدخدا، ده‌دار، ده‌بان و دهیار معنا و مفهوم یافته است. اگرچه شخصیت حقوقی، «عمومی‌غیردولتی» به قوانین پس از انقلاب اسلامی ایران، از جمله قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی‌غیردولتی مصوب ۱۳۷۷ باز

می‌گردد اما از حیث شناخت نظام اداری و استخدامی و تابعیت حقوق و دستمزد عناوین یاد شده در مدیریت روستایی، عمدتاً وابسته به دولت محسوب می‌شدند و تنها این ریشه دولتی با احکام دو قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی و نیز قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، گسسته شده است. بر اساس موادی از این دو قانون، مرجع پرداخت حقوق و مزایای ده‌بان و یا دهیار، درآمدهای شورای روستا و نه دولت، پیش‌بینی گردید، اما در سایر قوانین، مدیر روستا تحت هر یک از عناوین ذکر شده، دارای رابطه مزدی یا نمایندگی با دولت می‌باشد.^۱ در ماده ۶ قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی مصوب ۱۳۵۳؛ شرایط احراز سمت دهداری، حدود وظایف و میزان و نحوه پرداخت حقوق دهداران که از محل اعتبار موضوع ماده ۶۲ قانون تشکیل انجمن شهرستان و استان مصوب ۱۳۴۹/۳/۳۱^۲ [۷۹ قانون اصلاح قانون تشکیل انجمن شهرستان و استان مصوب ۱۳۵۵/۳/۲۶]^۳ تأمین خواهد شد، بر اساس آیین‌نامه‌ای دانسته شده که از طریق وزارت کشور با جلب

۱. ماده ۶ قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۲۸۶: دوائر اداره نیز به دو قسم منقسم می‌شود اولاً دوائر حکومتی ثانیاً شعب وزارت‌خانه‌ها که قانوناً در ولایات تشکیل شده- دوائر حکومتی عبارت است:.....(ثالثاً) در دهات از کدخدا.

تبصره ذیل ماده ۲۲ قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶: دهار نماینده دولت و کدخدا نماینده دولت و مالکین می‌باشد.

۲. ماده ۶۲ - منابع درآمد انجمن‌های شهرستان و استان به قرار زیر است:

۱- درآمد حاصل از عوارض ماده ۵۳ و اموال و تأسیسات متعلق به انجمن.

۲- سهمی که انجمن‌های عمران دهات و انجمن‌های شهر از محل بودجه عمرانی خود به تقاضای انجمن شهرستان و تصویب استاندار با توجه به برنامه عمرانی شهرستان برای مخارج شهرستان تخصیص می‌دهند.

۳- سهمی که به عنوان کمک از خزانه دولت و یا از محل درآمدهای سازمان برنامه طبق شرایط مقرر برای امور عمرانی انجمن اختصاص داده می‌شود.

مجموع کمک‌های موضوع این بند برای کلیه انجمن‌های شهرستان و استان هر سال بودجه کل کشور منظور و طبق پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت‌وزیران بر حسب نیازمندی در اختیار هر یک از انجمن‌ها قرار خواهد گرفت.

۴- هدایا و سایر درآمدهای متفرقه پیش‌بینی نشده در حدود مقررات قانونی.

۵- سهمی از مجموع مالیات بر درآمد و مالیات بر املاک و اموال وصول شده حوزه انجمن، میزان سهم مزبور هر سال در بودجه کل کشور معین خواهد شد.

تبصره - درآمد انجمن‌های استان عبارت است از درآمدهای مندرج در ردیف‌های ۴ و ۵ این ماده.

۳. ماده ۷۹- منابع درآمد انجمن‌های شهرستان به قرار زیر است:

۱- درآمد اموال و تأسیساتی که در اختیار انجمن است.

۲- درآمد حاصله از عوارض موضوع ماده ۴۷

۳- هدایا و سایر درآمدهای متفرقه پیش‌بینی نشده در حدود مقررات قانون.

نظر وزارت تعاون و امور روستاها تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید. منبع تأمین مالی مذکور در این ماده، منابع درآمدی انجمن‌های روستا بوده و به این ترتیب مدیریت روستا، از نمایندگی یا اجیری مستقیم دولت به واسطه استقلال مالی از آن، منفک گردید. بر اساس فصل سوم آیین نامه موضوع ماده «۶» قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی، میزان حقوق، کمیت و کیفیت احتساب آن، حداقل حقوق و نحوه پرداخت حسن انجام کار، تعیین گردید. به این ترتیب مشخص است که مقنن و یا حتی مرجع مقررہ‌گذار در بادی امر، تلاش و اقدامی برای شمولیت محاسبه حقوق و مزایا دهمدار یا نظام استخدامی آن به یکی از قوانین استخدامی موجود از جمله قانون کار نداشته است و تنها این امر با وضع آیین‌نامه استخدامی کارکنان دهیاری‌ها مصوب هیأت وزیران در سال ۱۳۸۴ و اصلاحات پس از آن ظهور یافته است.

در خصوص ماهیت و ساختار حقوقی دهیاری‌ها باید گفت که مدیریت روستایی، سیستمی متشکل از کلیه عناصر و اجزای رسمی و غیر رسمی ذیربط و مؤثر در ابعاد اجتماعی، اقتصادی و کالبدی حیات روستا است که با هدف اداره، هدایت، کنترل و توسعه همه جانبه و پایدار روستایی در چارچوب اسناد و قوانین بالادستی و سیاست‌های کلان کشور صورت می‌گیرد (رضوانی، ۱۳۹۰: ۲۳۲). از مهم‌ترین عناصر مدیریت روستایی نیز توجه به ضرورت‌های حیات روستایی و ادامه آن است (Singh, 1999: 21). اگرچه روستا کوچکترین عنصر و مبدأ تقسیمات کشوری شناخته می‌شود اما حرکت بهینه کل کشور در راستای اهداف کلان، مستلزم توجه به همین عناصر جزئی و کوچک می‌باشد. چنانکه در تحقیقات مختلف ادعان شده است، مدیریت روستایی از جمله مؤلفه‌های اثرگذار در توسعه روستایی است که خود به عنوان بخشی مهم از فرآیند توسعه یافتگی در سطح ملی مورد توجه و تأمل قرار می‌گیرد. (رضوانی، ۱۳۹۰: ۴۹)، (استعلاجی، ۱۳۹۱: ۲۴۰) بنابراین، پرواضح است که توسعه ملی ارتباط نزدیکی با توسعه محلی داشته و سازماندهی و اداره امور روستایی در این راستا، از اهمیت بسیاری برخوردار می‌باشد.

۴- سهمی که انجمنهای ده و شهرداری‌ها با تصویب انجمن‌های شهر از محل بودجه عمرانی خود به تقاضای انجمن شهرستان برای مخارج عمرانی حوزه شهرستان تخصیص می‌دهند. اینگونه وجوه برای اجرای طرح‌های مشترک و یا مشخصی است که باید تحت نظر و با کمک انجمن شهرستان انجام شود.

۵- سهمی که دولت به عنوان کمک بودجه اداری انجمن شهرستان و استان اختصاص می‌دهد انجمن شهرستان و استان باید هزینه اداری خود رانتهی تا آخر مهر ماه سال آینده برآورد نموده و پس از تأیید استاندار به وزارت کشور ارسال دارد. وزارت کشور پس از رسیدگی کل اعتبارات لازم را در بودجه سال آینده خود منظور خواهد نمود.

۶- وجوهی که از محل اعتبارات دولت طبق ماده ۴۶ در اختیار انجمن شهرستان قرار می‌گیرد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران علی‌رغم ساختار واحد و تک بافت در حوزه عملکرد سیاسی، اداره امور عمومی در محل از جمله روستاها با رویکرد تمرکز زدایی تمشیت و سامان یافته است. مستند به اصول هفتم و یکصدم قانون اساسی، مدیریت روستایی بر عهده مقامات و نهادهای غیر متمرکزی قرار دارد که به واسطه انتخابات زمانمند از طریق مشارکت مردمی انتخاب شده و مستقل از دولت مرکزی، به امر تصمیم‌گیری و اجرا مبادرت می‌ورزند. نهادهای محلی با داشتن شخصیت حقوقی مستقل، عملاً خارج از زنجیره مرکزگرایی اقدامات لازم را به انجام می‌رسانند و نظام نظارتی حاکم بر آنها نیز برخلاف مناسبات رایج در رویکرد تمرکز اداری، به صورت قیمومتی و نسبی می‌باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۷: ۵۷-۵۹). در همین راستا، مجلس شورای اسلامی به منظور زمینه‌سازی برای تحقق اصول فوق‌الذکر از قانون اساسی، تشکیل قانونی شوراهای اسلامی روستا و سازمان اجرایی دهیاری‌ها را در «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور» مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ اشعار نموده است.

به موجب ماده «۱» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، به منظور پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی و... در محل، شوراهای اسلامی روستا تشکیل شده و اعضای آن با رأی مستقیم، عمومی و مخفی با احتساب اکثریت نسبی آرا انتخاب می‌گردند. این شوراها به مثابه نهاد مقررگذار روستا، مطابق ماده «۷۶» قانون مزبور عهده‌دار نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورا، تبیین و توجیه سیاست‌های دولت، تهیه طرح‌های لازم در خصوص کمبودها و نیازهای روستا، امداد در مواقع بحرانی و... می‌باشند. یکی از وظایف مهم شوراهای اسلامی روستا، انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال و معرفی او به بخشدار جهت صدور حکم است.

دهیار، مدیر و راهبری است که تصمیمات شوراهای اسلامی روستا را از طریق سازمان اجرایی دهیاری، به منصفه ظهور می‌رساند. بر وفق ماده «۷۸» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، دهیار مسئول اجرای تمامی مصوبات شورا، اعلام فرامین و قوانین دولتی، همکاری با نیروهای انتظامی، همکاری با سازمان‌ها و نهادهای دولتی، نگهداری از تأسیسات و اموال و دارایی‌های روستا، مراقبت در اجرای مقررات بهداشتی، همکاری مؤثر با سازمان ثبت احوال و همکاری مؤثر با مسئولین ذیربط در نگهداری از منابع طبیعی روستا، شناخته می‌شود. ضرورت تفکیک تصمیم‌گیری و اجرا در حوزه مدیریت روستایی و بسترسازی مناسب برای اعمال وظایف

دهیاران، منجر به آن شد که مجلس شورای اسلامی با تصویب قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در سال ۱۳۷۷، اقدام به پیش‌بینی این نهاد اجرایی در چارچوب نظام اداری کشور نماید.

مستند به ماده واحده این قانون، سازمان دهیاری به منظور اداره امور روستا با توجه به موقعیت محل توسط وزارت کشور تشکیل می‌گردد. دهیاری‌ها به مثابه سازمان اجرا کننده روستا، نهادهای عمومی غیر دولتی می‌باشند که از شخصیت حقوقی مستقل و خودکفا برخوردار هستند. توضیح آنکه مطابق ماده «۵» «قانون محاسبات عمومی» و ماده «۳» «قانون مدیریت خدمات کشوری»، مؤسسه یا نهاد عمومی غیر دولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی بوده و با تصویب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد. این نهادها که عهده‌دار وظایف و خدمات عمومی می‌باشند، بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه خود را از محل منابع غیر دولتی تأمین می‌کنند.

بر این اساس، دهیاری‌ها اولاً، در ذیل اشخاص حقوقی حقوق عمومی با هدف اداره امور عمومی شکل گرفته و دارای حق حاکمیت و اعمال قدرت در محدوده روستاهای ذیربط می‌باشند که این امر، رعایت اصول حاکم بر خدمات عمومی نظیر اصل تساوی در بهره‌مندی از خدمات، اصل ثبات و استمرار در ارائه خدمات، اصل انطباق خدمات با نیازها و استانداردهای جدید و اصل تقدم منافع عمومی در ارائه خدمات را موجب می‌سازد. ثانیاً، واجد اموال، دارایی، بودجه و اختیارات مستقل از دولت مرکزی بوده و تحت نظام سلسله مراتبی اداری قرار نمی‌گیرند. با این حال، به صراحت قانون تأسیس دهیاری‌ها، خودکفا بودن این نهاد اجرایی محلی مانع از اقدامات و کمک‌های دولت در جهت رسیدگی به عمران و آبادی روستا نخواهد بود.

بنابراین، دهیاری‌ها از جمله نهادهای عمومی غیردولتی با شخصیت حقوقی مستقل می‌باشند که با تصریح قانونگذار، حسب مورد توسط وزارت کشور تأسیس شده و تصویب مقررات استخدامی و مالی آن طبق تبصره «۱» قانون تأسیس دهیاری‌ها دهیاری‌های خودکفا، بر عهده هیأت وزیران قرار دارد. در همین راستا، هیأت وزیران با عمل به وظیفه قانونی خود ذیل تبصره مزبور، تاکنون در دو نوبت نسبت به اصلاح نظام استخدامی این نهاد اجرایی اقدام نموده است. این مرجع بدو با تصویب «آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور» در تاریخ ۱۳/۴/۱۳۸۳، برابر با ماده «۱» آیین‌نامه چنین تصریح نمود: «به کارگیری افراد در دهیاری‌ها به صورت استخدام موقت و به موجب قراردادی خواهد بود که مدت آن حداکثر پنجاه ماه است». مستند به ماده «۶» این آیین‌نامه، بنا گردید تا حقوق کارکنان دهیاری‌ها بر اساس مصوبات شورای عالی کار، متناسب با ساعات کار و نوع شغل تعیین گردد. همچنین در مواد «۹» تا «۱۱» نیز به حکومت قانون کار در خصوص رسیدگی به

تخلفات کارکنان دهیاری، حقوق و مزایای دهیار و تأمین اجتماعی و مرخصی دهیار و دیگر کارکنان اشاره شد.

در نوبت اول، هیأت وزیران به موجب تصویب‌نامه مورخ ۱۳۹۸/۶/۲۰، آیین‌نامه مزبور را اصلاح نمود که در حال حاضر به عنوان آخرین سند تنظیمی نظام استخدامی دهیاری‌ها به مورد اجرا گذاشته شده است. بر وفق ماده «۱» اصلاحی این آیین‌نامه: «بکارگیری افراد در دهیاری‌ها بر اساس ساختار سازمانی مصوب و در چهارچوب قانون کار انجام خواهد شد» که مدت قرارداد کار مزبور بنا به تبصره «۱» این ماده، برای یکسال می‌باشد و تمدید آن بلامانع است.

و در نوبت دوم نیز هیأت وزیران طی تصویب‌نامه مورخ ۱۴۰۱/۷/۳۰، اصلاحاتی را بر نسخه‌های قبلی این آیین‌نامه از قبیل، تشکیلات، مدت قرارداد، شرایط عمومی ورود به خدمت در دهیاری‌ها و... اعمال نمود.

۲. یافته‌های تحقیق

۱-۲. آسیب‌شناسی حاکمیت قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها

چنانکه گفته شد، وظیفه تصویب مقررات استخدامی و مالی دهیاری‌ها بر عهده هیأت وزیران قرار گرفته است. صرف‌نظر از نقد این واگذاری در این قسمت، هیأت وزیران موظف شده تا با تصویب مقررات مورد نیاز پیشنهادی از سوی وزارت کشور، نحوه اداره امور استخدامی این نهاد اجرایی را مشخص نماید. از اینرو، بنا به تصمیم هیأت وزیران در آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور اصلاحی ۱۳۹۸/۶/۲۰، قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها اعم بر دهیار و کارکنان دهیاری حاکم گردید. ملاحظه آنچه در آیین‌نامه مزبور آمده، مؤید آن است که هیأت وزیران دامنه صلاحیت خود در تعیین نظام استخدامی این نهاد اجرایی را مشتمل بر امکان تسری قانون کار دانسته و دهیاری‌ها را در زمره تابعان این قانون قرار داده است. حال آنکه نه تنها امکان تعمیم و توسعه قلمرو شمول قانون کار در رابطه با نظام استخدامی دهیاری‌ها از اساس محل بحث می‌باشد، بلکه تناسب الزامات این قانون با اقتضائات و ضروریات این دستگاه اجرایی نیز از نکات قابل تأمل است که در ادامه به موانع تقنینی و محدودیت‌های قانون کار در حاکمیت بر دهیاری‌ها پرداخته خواهد شد.

۱-۱-۲. موانع تقنینی تسری قانون کار بر دهیاری‌ها

قانونگذاری در عموم مسائل به موجب اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد. صلاحیت مجلس در قانونگذاری، علی‌القاعده یک صلاحیت عام و انحصاری

قلمداد می‌شود که بر وفق صدر اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، قابل واگذاری به دیگر نهادها نمی‌باشد. از اینرو، مجلس را می‌بایست یگانه نهاد صالح در امر قاعده‌گذاری عمومی تلقی کرد. با این حال، از آنجاکه پیاده‌سازی و اجرای این تصمیمات مستلزم آشنایی کامل با جزئیات تخصصی و فنی مربوطه است و قوه مقننه وقت کافی و توانایی لازم در تعیین تکلیف تمامی این جزئیات را ندارد، اداره منطقی و صحیح امور اقتضا می‌کند که قوه مجریه به عنوان رکن اجرایی دولت در معنای عام کلمه، از صلاحیت کافی در وضع مقررات برخوردار باشد. (هاشمی، ۱۳۹۴: ۳۲۲) و (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۷: ۳۱۳)

این مسئله گذشته از موارد مقرر در اصل هشتاد و پنجم، صراحتاً در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی نیز اشعار شده است. به موجب این اصل: «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...». به این ترتیب، آنچه بر اساس اصول هفتاد و یکم و هشتاد و پنجم قانون اساسی در انحصار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته، صلاحیت وضع قانون؛ و آنچه به موجب اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی در اختیار قوه مجریه قرار گرفته است، صلاحیت وضع مقررات در قالب بخشنامه، آیین‌نامه و... می‌باشد.

در این راستا، توجه به تفاوت دو مفهوم «قانون» و «مقررات» در تنقیح بحث پیش رو خالی از فایده نیست. چنانکه گفته می‌شود، قانون حکم یا دستور کلی است که توسط مقام صالح در امر قانونگذاری بر اساس تشریفات مقرر در قانون اساسی صادر می‌گردد (کاتوزیان، ۱۳۷۶: ۸۶) و (جعفری‌لنگرودی، ۱۳۷۲: ۵۱۷) که بنا به اصول فوق‌الذکر، انحصاراً در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است. این تعریف صوری از قانون، بیانگر تفاوت مرجع قانونگذار و مقررہ‌گذار در نظام اداری ایران است، به طوری که وضع قانون بر اساس صلاحیت تقنینی قوه مقننه توسط مجلس شورای اسلامی و وضع مقررات بر اساس صلاحیت اجرایی قوه مجریه توسط هیأت وزیران، هر یک از وزرا یا کمیسیون متشکل از چند وزیر انجام می‌گیرد.

علاوه بر این، قانون به لحاظ ماهوی نیز با مقررات تفاوت دارد، «بدین معنی که قوه مجریه در مقام اجرای قانون، تصمیماتی را اتخاذ می‌کند که این تصمیمات یا جنبه فردی دارد و مورد به مورد نسبت به افراد و موضوعات معین اتخاذ می‌گردد، یا آنکه دارای جنبه کلی و نوعی و غیر شخصی است. تصمیمات کلی متخذه را نمی‌توان مشابه یک قانون تلقی کرد زیرا ابتکار قانون، ناشی از اراده وسیع عمومی و مورد

حق و تکلیف می‌باشد، در حالی که ابتکار آیین‌نامه محدود و منطبق با آن قوانین است و حق و تکلیف جدیدی را بیش از آنکه قانون مقرر داشته، ایجاد نمی‌کند». (هاشمی، ۱۳۹۴: ۳۲۲)

با توجه به مطالب مزبور، حال این پرسش مهم مطرح می‌گردد که آیا تصریح به تسری یک قانون و تعیین تکلیف یا تغییر در خصوص مشمولان و مستثنیان آن، صرفاً با وضع قانون حاصل می‌گردد یا آنکه این امر از طریق وضع مقررات نیز امکان‌پذیر است؟ به عبارت دقیق‌تر، آیا هیأت وزیران این صلاحیت را دارد که در راستای تهیه مقررات استخدامی دهیاری‌ها، این نهاد را تحت شمول قانون کار در آورد یا این امر، انحصاراً در حیطه اختیارات مجلس شورای اسلامی می‌باشد؟

در پاسخ به این پرسش باید گفت که اولاً، دامنه موضوعی صلاحیت قوه مجریه در مقررده‌گذاری به نظر شامل امکان تسری قانون کار بر دهیاری‌ها نمی‌گردد. زیرا تسری یک قانون به معنای بازشناسی مشمولین آن بوده و چنین تعیین تکلیفی، تعمیم و توسعه‌ی شمولیت قانون به شمار می‌آید؛ و از آنجاکه هرگونه تفسیر، الحاق، اصلاح و الغای مواد قانونی که منتج به قبض و بسط دامنه اجرایی و شمول قانون شود، ناشی از صلاحیت قانونگذاری است، تسری قانون علی‌القاعده در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرد. چنانکه از آرای دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان مستفاد می‌گردد، تضييق و توسيع قلمروى شمول قانون به وسيله آیین‌نامه از جمله دلایل ابطال تصمیمات قوه مجریه می‌باشد. (مشهدی، ۱۳۸۸: ۲۴) و (راجی و برومند، ۱۳۹۲: ۱۰۳)

به طور مثال، مستند به رأی وحدت رویه شماره «۸» هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۶۲/۹/۱۲، «آیین‌نامه باید در طریق بیان و توضیح برای وصول به قانون باشد، بدون این که دایره قانون را توسعه دهد یا تضييق نماید و یا از محدوده آن تجاوز کند». این موضوع در آرای وحدت رویه شماره «۴۰۹» مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۲ و شماره «۱۶» و «۱۷» مورخ ۱۳۶۲/۱۰/۲۲ نیز مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین شورای نگهبان در نظریه شماره «۴۷۴۳» مورخ ۱۳۶۱/۴/۳ بیان داشته است: «واگذاری اختیار کوتاه کردن یا گسترش دادن موضوع حکم و مفهوم مشخص [قانون] ... به هیأت وزیران ... چون مآلاً قانونگذاری است، با اصل «۸۵» قانون اساسی مغایرت دارد». رویکرد مؤخر شورای نگهبان در رسیدگی به موضوع «لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها» مصوب مجلس شورای اسلامی، طی نظر شماره «۱۰۲/۲۸۱۷۳»^۱ مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲ نیز دائر بر آن

۱. بند «۳-۱۱» نظر شماره «۱۰۲/۲۸۱۷۳» شورای نگهبان مورخ ۱۴۰۰/۸/۱۲: «در تبصره، تفویض تصویب مقررات استخدامی کلیه کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و ... به آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران، با توجه به ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی شناخته شد».

است که مصوبات مجلس نمی‌تواند صلاحیت وضع آیین‌نامه اداری و استخدامی دهیاری‌ها را به دولت واگذار نماید چراکه این امر اساساً امری تقنینی برشمرده می‌شود.

پر واضح است که شورای نگهبان در مخالفت با رویه سابق خود در تأیید قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا که طی تبصره «۱» آن اختیار وضع آیین‌نامه استخدامی و مالی دهیاری‌ها در اختیار هیأت وزیران گذاشته شده، تفویض تصویب مقررات استخدامی کلیه کارکنان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و... به این هیأت را با توجه به ماهیت تقنینی آن خلاف اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی دانسته است. بر همین اساس، می‌توان از موضع جدید شورا این استنتاج را نمود که وضع مقررات استخدامی، تنها در ساحت مقنن بوده و این صلاحیت قابل تفویض نیست.

ثانیاً، ایجاد نظام اداری صحیح از جمله تکالیف جمهوری اسلامی ایران وفق بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی محسوب می‌شود. استقرار این نظام اداری می‌بایست در برگیرنده ویژگی‌هایی باشد که علاوه بر توجه به حفظ حقوق مکتسبه کارکنان، بر ثبات در مفاهیم و انعطاف در کارکرد به ویژه در ارتباط با سایر نظام‌های استخدامی تأکید کرده باشد. از اینرو، ناهماهنگی و عدم وحدت رویه در موضوعات واحد یا مشابه قوانین و مقررات استخدامی، مؤجد تفاوت و دشواری در برقراری ارتباط نظام‌های استخدامی با یکدیگر و نیز علاوه بر آن، تفاوت و تبعیض، میان کارکنان دستگاه‌های اجرایی حسب مورد خواهد شد.

مجموعه تکالیف و وظایف و اختیارات دهیاری‌ها، اگرچه در قوانین و مقررات مختلفی تنظیم و تنسیق شده است اما عمدتاً مشابه ماده «۱۰۶» قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور، مسئول اجرا و نظارت بر این قوانین و مقررات، وزارت کشور و به تبع آن استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها دانسته شده است. لذا اعمال حاکمیت دولت بر دستگاه اجرایی دهیاری، اقتضاء می‌نماید تا اسباب زوال و کم‌رنگی آن به ویژه به واسطه وضع مقررہ ایجاد نگردد. به عبارتی، با توجه به عمومی بودن دهیاری‌ها و ارائه خدمات در گسترده مناطق روستایی کشور، ابزار و لوازم اعمال حاکمیت در بخش‌های عمومی اعم از عمومی غیر دولتی، باید به نوعی در حوزه اداری و استخدامی تعیین گردد که موجبات تحدید آن را فراهم ننماید.

کمالینکه در تعیین قانون کار به عنوان مقررات استخدامی کارکنان دهیاری‌ها، امور انضباطی و رسیدگی به تخلفات با توجه به ترکیب اعضاء هیأت‌های رسیدگی، تحت اختیار و کنترل انحصاری دولت نخواهد بود، امری که به طور مشابه در سایر قوانین استخدامی حاکم بر برخی مؤسسات عمومی غیردولتی، موکول به رسیدگی طبق این قانون محسوب می‌گردد. بدین سبب، اگرچه

کارگران نیز در مشاغلی که سازمان اداری و استخدامی تعیین می‌کند، مشمول قانون کار می‌باشند اما به طور عمده این ارجاع به قانون کار، مضییق و محدود به برخی از مشاغل بوده و در برگیرنده تمامی پست‌های سازمانی دستگاه اجرایی از جمله مشاغل اداری نمی‌باشد.

بنابراین، از آنجاکه مشاغل مربوط به دهیاری در راستای اداره روستا تعیین می‌شوند، در عین تشابه موضوع شغلی با برخی مشاغل سایر نظام‌های استخدامی بخش عمومی مانند: کارشناس فنی یا کارشناس مالی که در زمره مشاغل اداری تعیین شده‌اند، اما از حیث شمولیت قانون استخدامی و اقتضائات تبعی آن واجد دوگانگی خواهند شد که از جمله این دوگانگی علاوه بر موارد فوق‌الذکر، مرجع متفاوت تعریف شغل و شرایط احراز آن در قانون کار و سایر قوانین استخدامی که در صلاحیت سازمان اداری و استخدامی است، می‌باشد.

ثالثاً، تضمین حقوق مکتسبه کارکنان به ویژه در دهیاری‌هایی که مستعد تبدیل به شهر هستند، ضرورت احتساب سوابق ایشان را به خدمات قابل قبول ضروری می‌نماید. بدیهی است که در صورت حاکمیت قانون کار، احتساب هرگونه سوابق، تجربه و... تنها با مأخذیت این قانون ممکن است و در صورت تبدیل دهیاری به شهرداری، حکمی برای تعیین وضعیت کارکنان تابع قانون کار به وضعیت کارمند رسمی یا پیمانی مستفاد از قانون استخدام کشوری وجود ندارد.

ماده «۱۵۱» قانون استخدام کشوری اصلاحی ۱۳۵۹، که طی آن خدمت کارکنان شهرداری‌ها را به منزله سابقه خدمت دولتی تلقی نموده و نیز تبصره «۱» ماده واحده «قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیر دولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت» مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۹، مؤید آن است که احتساب سوابق خدمت در دهیاری‌ها در سایر دستگاه‌های اجرایی وفق مفاد تبصره فوق‌الذکر، نیاز به حکم مقنن دارد. کمااینکه هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی بند «ب» دادنامه «۱۵۳۴» مورخ ۱۴۰۰/۶/۱۶، ماده «۱۴» آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور [الحاقی ۱۳۹۸/۶/۲۶] را از حیث اینکه سنوات خدمتی کارکنان دهیاری‌ها را به عنوان «سنوات خدمت قابل قبول» در دستگاه‌های اجرایی محاسبه کرده، در مواردی که دستگاه اجرایی جزء مؤسسات عمومی غیر دولتی است را خلاف قانون و خارج از حدود اختیار طرف شکایت دانسته و آن را ابطال کرده است.

۲-۱-۲. محدودیت‌های قانون کار در حاکمیت بر دهیاری‌ها

ضرورت تنظیم رابطه کارگری - کارفرمایی با هدف حمایت از کارگران در برابر کارفرمایان باعث شد تا پس از پیروزی انقلاب اسلامی، هیأت وزیران در صدد تهیه پیش‌نویس جدید قانون کار برآید. اصرار مجلس شورای اسلامی بر تصویب قانون کار جدید و مخالفت شورای نگهبان به دلیل مغایرت مفاد آن با شرع، مصوبه مزبور را نهایتاً به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داد و مجمع نیز پس از اصلاحات متعدد و مصلحت‌اندیشی‌های مقتضی، قانون کار را در تاریخ ۱۳۶۹/۸/۲۹ به تصویب رساند.

مستند به مواد «۱» و «۵» قانون کار، کلیه کارگران، کارفرمایان، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی و... مشمول این قانون هستند. با این حال، رعایت پاره‌ای از مصالح و شرایط خاص اقتضا دارد که برخی از اشخاص و نهادها تابع این قانون نباشند. از این رو، مواد «۱۸۸» تا «۱۹۱» قانون کار به مواردی پرداخته که از شمول این قانون مستثنی شده‌اند. مطابق ماده «۱۸۸» قانون مزبور: «اشخاص مشمول قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی و نیز کارگران کارگاه‌ها خانوادگی که انجام کار آنها منحصراً توسط صاحب کار و همسر و خویشاوندان نسبی درجه یک از طبقه اول وی انجام می‌شود، مشمول مقررات این قانون نخواهند بود». چنانکه در صدر این ماده بیان شده است، مشمولین قانون استخدام کشوری از یک سو و مشمولین دیگر قوانین و مقررات خاص استخدامی از سوی دیگر، از تبعیت قانون کار مستثنی هستند.

تفکیک این دو گروه از آن حیث است که برخی از شاغلین دولتی و مؤسسات عمومی، تحت پوشش قانون استخدام کشوری نبوده و مقررات استخدامی خاص بر وضعیت خدمتی آنها حاکم است که از جمله این نهادها می‌توان به شهرداری‌ها [شهرداری تهران] و مؤسسات تابعه آن و نیز مشمولین ماده «۱۰» «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹ اشاره کرد که مستثنی از قانون مدیریت خدمات کشوری و بر وفق آیین‌نامه مصوب رئیس‌جمهور اداره می‌شوند.

حال با نظر به مدلول ماده «۱۸۸» قانون کار و مستثنی‌انگاری بیان شده در این ماده، می‌توان چنین گفت که اطلاق قوانین و مقررات دلالت بر آن دارد که در صورت امر قانونگذار به وضع آیین‌نامه استخدامی، اصل بر عدم شمولیت قانون کار بوده و موارد مستثنی شده می‌بایست به طور مضیق لحاظ گردند. چنانچه امکان توسعه و تسری این قانون بر دستگاه‌های اجرایی که تعیین نظام استخدامی آنها به مراجعی مانند هیأت وزیران سپرده شده است، مفروض دانسته شود، آنگاه این امر

به نحوی با ماده «۱۸۸» قانون کار در تعارض بوده و اراده مقررگذار، مصداق نقض غرض قانونگذار خواهد بود. زیرا که مشمولین مقررات استخدامی خاص، مستثنی از قانون کار می‌باشند و حکم به حاکمیت این قانون نمی‌تواند در قالب مقرر صورت پذیرد. همچنین آیین‌نامه نمودن احکام قانون کار در جمع با ماده «۱۸۸» قانون مزبور، تعارض با مفهوم استثناء‌نگاری آن تلقی خواهد شد.

بنابراین، بدیهی است که اراده قانونگذار بر اراده مرجع مقررگذار اولویت دارد زیرا چنانکه پیش از این اشاره شد، این مرجع مستفاد از اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلف به رعایت قوانین و شرع در مقررات موضوعه خود می‌باشد و عملاً نیز نمی‌تواند نقش تقنینی را در توسعه شمولیت قانون ایفا نماید. علاوه بر اینها، الزامات و اقتضائات ناشی از قانون کار اساساً به گونه‌ای است که تلازم آنها مانع از شمولیت این قانون بر ساختار اداری دهیاری‌ها می‌گردد که در ادامه مقاله به برخی از اختلافات قانون کار با اصول حاکم بر خدمات عمومی در اداره امور روستاها، اشاره خواهد شد.

۱-۲-۱-۲. تعطیلی روز کارگر و اثر آن بر دهیاری‌ها

وفق ماده «۶۳» قانون کار: «علاوه بر تعطیلات رسمی کشور، روز کارگر ۱۱ اردیبهشت نیز جزء تعطیلات رسمی کارگران به حساب می‌آید». با نظر به اینکه روز یازدهم اردیبهشت در تقویم رسمی کشور تعطیل نمی‌باشد، کارفرما می‌بایست این روز را با احتساب حقوق به عنوان تعطیل کاری برای کارگران لحاظ نماید (حاجی‌زاده، ۱۳۹۹: ۲۷۲). پیش‌بینی تعطیلی روز کارگر در قانون کار در صورت حاکمیت این قانون بر نظام استخدامی دهیاری‌ها، مسلماً تداوم عملکرد این نهاد محلی در اداره امور روستا را به چالش خواهد کشید؛ چراکه به موجب اصل ثبات و استمرار در ارائه خدمات عمومی، لازم است تا امور اداری چنین دستگاه‌های اجرایی بدون وقفه تمشیت پذیرد. نهادهای عمومی نمی‌توانند از اجرای وظایف خود دست کشیده و با اهمال کاری موجبات اخلال در جامعه را پدید آورند، بلکه باید مستمراً و به نحو تعطیل‌ناپذیر به ارائه خدمات و تأمین نیازهای همگانی مبادرت ورزند. از آنجاکه تعطیلی روز کارگر مازاد بر آن چیزی است که در روند اداری کشور منظور شده، عمل به ماده قانونی مزبور برخلاف اصل ثبات و استمرار در ارائه خدمات عمومی خواهد بود.

۲-۱-۲-۲. کار اضافی کارگران و اثر آن بر دهیاری‌ها

از دیگر موارد قابل تأمل در این راستا، واسپاری کار اضافی به کارگران در ذیل ماده «۵۹» قانون کار است. مستند به ماده مزبور: «در شرایط عادی، ارجاع کار اضافی به کارگر با شرایط ذیل مجاز است: الف) موافقت کارگر ب) پرداخت ۴۰٪ اضافه بر مزد هر ساعت کار عادی». چنانکه مشخص است، واسپاری کار اضافی به کارگر منوط به موافقت وی بوده و ماده «۶۰» این قانون نیز که توافق کارگر را در شرایط غیرعادی ضروری نمی‌داند، ناظر به وضعیت خاص می‌باشد. بر این اساس اگر رأی به حکومت قانون کار بر نهاد دهیاری‌ها داده شود، استمرار خدمات عمومی در این دستگاه اجرایی با توجه به ضرورت کار اضافی در خارج از ساعات اداری، عملاً محدود به موافقت کارکنان دهیاری خواهد شد. در این حالت، اگر کارکنان دهیاری به استناد ماده «۵۹» قانون کار با ارجاع کار اضافی مخالفت نمایند، مخالفت آنها بدون شک به تعلل و تعطیلی امور عمومی خواهد انجامید. حال آنکه، در جهت تأمین نیازهای نظام اداری کشور و بر وفق بند «۹» ماده «۶۸» و ماده «۹۳» قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، واسپاری اضافه کار بنا به درخواست دستگاه در زمره تکالیف کارمندان می‌باشد و امکان مخالفت ارادی کارمند با آن ممکن نیست.

۲-۱-۲-۳. حق اعتصاب کارگران و اثر آن بر دهیاری‌ها

از دیگر موانع قانون کار در حاکمیت بر ادارات می‌توان به حق تعطیلی معترضان کار و نیز کاهش عمدی تولید، توسط کارگران اشاره نمود. اگرچه قانون کار حق اعتصاب را صراحتاً بیان نداشته است اما همسو با ملزومات اصول بیست و ششم و بیست و هفتم قانون اساسی و نیز مستفاد از ماده «۱۴۲» قانون کار، دو شکل «تعطیل کار ضمن حضور کارگر در کارگاه» و «کاهش عمدی تولید از سوی کارگران» را می‌توان به نوعی در تشابه با حق اعتصاب موضوع بند «۱» ماده «۸» «میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» مصوب ۱۹۶۶ تلقی کرد که ایران نیز [در تاریخ ۱۷ اردیبهشت ۱۳۵۴] به آن ملحق گشته است. (یاوری و تنگستانی، ۱۳۹۳: ۱۱۶-۱۱۷)

۱. ماده «۹۳» قانون مدیریت خدمات کشوری: «کلیه کارمندان دستگاه‌های اجرائی موظفند در ساعات تعیین شده موضوع ماده (۸۷) به انجام وظایف مربوط بپردازند و در صورتی که در مواقع ضروری خارج از وقت اداری مقرر و یا ایام تعطیل به خدمات آنان نیاز باشد براساس اعلام نیاز دستگاه مکلف به حضور در محل کار و انجام وظایف محوله در قبال حق‌الزحمه یا اضافه کاری برابر مقررات مربوط خواهند بود».

بنابراین، برخورداری کارکنان دهیاری از حق مذکور به مثابه راهکاری در تحقق اصل دفاع از حقوق شغلی به عنوان یکی از اصول حاکم بر استخدام، موافق با اصل ثبات و استمرار در نظام اداری نبوده و ضروریات این نهاد اجرایی را نادیده می‌گیرد. کما اینکه بندهای «۸»، «۱۹» و «۳۳» ماده «۸» «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ نیز ترک و تعطیل خدمت در اوقات مقرر اداری و نیز شرکت در تحصن، اعتصاب و تظاهرات غیرقانونی یا تحریک به برپایی هر یک از موارد مذکور و نیز اعمال فشارهای گروهی برای تحصیل مقاصد غیر قانونی را تخلف دانسته و آن را مستوجب مجازات اداری قلمداد نموده است.

۴-۱-۲-۴. ارتقاء مناطق روستایی به شهر و اثر آن بر دهیاری‌ها

علاوه بر موارد مطروحه، مسئله تبدیل روستاها به شهر و تغییر ماهیت حقوقی دهیاری به شهرداری را نیز می‌توان مثالی دیگر از محدودیت حاکمیت قانون کار بر ساختار اداری دهیاری‌ها تلقی کرد. اگرچه دهیاری‌ها و شهرداری‌ها هر دو به عنوان نهاد عمومی غیر دولتی شناخته می‌گردند، با این حال مستند به «لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور» مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۹ شورای انقلاب، شهرداری‌ها تابع قانون اخیرالذکر به شمار می‌آیند. از آنجاکه ماده «۴» قانون استخدام کشوری، استخدام را بر دو نوع رسمی و پیمانی و نیز کارگری دانسته و تشخیص مشاغل کارگری را بر عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور قرار داده است، سازمان مزبور نیز طی بخشنامه‌ای در سال ۱۳۶۴، مشاغل ۳۲ گانه کارگری را تعیین نمود که این مشاغل در ماهیت و شکل منصرف از مشاغل اداری به شمار می‌آیند. بنابراین، در مقطع تبدیل دهیاری به شهرداری و تجمیع دهیاری‌های روستاهای ملحق شده به شهر یا شهرهای جدیدالتأسیس، این مسئله جای پرسش دارد که کارکنان این دهیاری‌ها چه وضعیتی خواهند داشت؟ چنانچه حکم مقرر موضوع ماده «۱۲» قانون کار^۱ ملاک عمل قرار گیرد، با توجه به محدودیت مشاغل کارگری موضوع قانون استخدام کشوری، عمدتاً مشاغل حاضر در دهیاری‌ها از جمله کارشناس فنی و کارشناس مالی را نمی‌توان در زمره مشاغل کارگری محسوب نمود و از سوی دیگر فقدان حکم بر تعیین وضعیت یا تبدیل وضعیت مصرح در قوانین مانعی بر تعیین تکلیف آنها

۱. ماده «۱۲» قانون کار: «هر نوع تغییر حقوقی در وضع مالکیت کارگاه، از قبیل فروش یا انتقال به هر شکل، تغییر نوع تولید، ادغام در موسسه دیگر، ملی شدن کارگاه، فوت مالک و امثال اینها، در رابطه قراردادی کارگرانی که قراردادهای قطعیت یافته است مؤثر نمی‌باشد و کارفرمای جدید، قائم مقام تعهدات و حقوق کارفرمای سابق خواهد بود».

خواهد شد. این موضوع بیانگر آن است که حاکمیت حصری قانون کار بر دهیاری‌ها، نمی‌تواند تأمین کننده اداره این نهاد اجرایی در مقاطع مختلف به ویژه زمان تبدیل به شخص حقوقی شهرداری باشد.

۲-۲. الگوی نظام استخدامی مطلوب در اداره دهیاری‌ها

با توجه به آنچه گفته شد، اگر حصر قانون کار بر اداره امور دهیاری‌ها پذیرفته گردد، لازم است تا قواعد مطروحه در قانون مزبور به طور کامل در اداره امور این نهاد مطرح نظر قرار گیرد. این در حالی است که با نظر به تعارضات برخی از مفاد این قانون با اصل استمرار خدمات عمومی و نیز دیگر موارد سابق‌الذکر، به نظر نمی‌رسد که تسری قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها، نتایج مطلوب و مثمرتری را چه از حیث اعمال حاکمیت دولت و چه از دریچه تأمین و تضمین حقوق مکتسبه کارکنان به دنبال آورد کما اینکه هم اکنون نیز در امور مربوط به کارگیری نیرو، دهیاری مرکز دهستان به نمایندگی از سایر دهیاری‌های دهستان نسبت به انعقاد قرارداد اقدام می‌نماید^۱ و نیروی به کارگرفته شده به طور مشترک اما مستقر در دهیاری مرکز دهستان می‌باشد. امری که خود متعرض به استقلال حقوقی دهیاری‌ها به عنوان نهاد عمومی غیردولتی و نیز مدلول کارگاه موضوع ماده «۳» قانون کار است که پرداختن به آن خارج از موضوع این مقاله بوده و تحقیق دیگری را می‌طلبد.

مدیریت روستایی علاوه بر وجود تکالیف قانونی اداره روستا که در اصل یکصدم قانون اساسی اطلاق دارد، تابع برخی از تکالیف تبعی حاکمیتی نیز می‌گردد که از جمله آنها می‌توان به هزینه کرد اعتبارات عمرانی مصرح در قوانین بودجه‌ای و نیز مشایعت در برگزاری اموری مانند انتخابات و سرشماری اشاره کرد. بنابراین، نمی‌توان مضیقات قانون کار را در ساماندهی امور دهیاری‌ها قابل پذیرش دانست. الگوی مطلوب در استقرار نظام استخدامی دهیاری‌ها، لازم است که منبعث از سازوکارهای مشابه در قوانین استخدامی از جمله قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری و مبتنی بر تبیین جایگاه اداری این نهاد اجرایی باشد. همانگونه که دولت و سایر اشخاص ذیصلاح قانونی بنا به تکلیف قوانین مختلف مأمور وضع آیین‌نامه استخدامی می‌گردند، در خصوص دهیاری‌ها نیز می‌بایست در تناسب با وظایف قانونی و اقتضات ساختاری این نهاد اجرایی، اقدام به وضع مقررہ نمایند.

از همین حیث است که در «آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران» مصوب ۱۳۵۸/۸/۱۲ هیأت وزیران، «آیین‌نامه اداری و استخدامی نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور» موضوع ماده «۳» «قانون

۱. بخشنامه نمودار سازمانی، ضوابط تشکیلاتی دهیاری‌ها ابلاغی وزیر کشور به شماره ۱۴۱۱۳۱ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۱

تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور» مصوب ۱۳۸۵/۶/۴ هیأت امنای کتابخانه‌های عمومی کشور، «آیین‌نامه نظام‌های اداری و استخدامی کارکنان صنعت نفت» موضوع ماده «۱۰» «قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت» مصوب ۱۳۹۳ رئیس جمهور، «آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی» مصوب هیأت امناء که به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی رسیده است و... چنین تناسبی رعایت شده و مرجع مقررگذار به تسری قانون کار بر این مؤسسات و نهادها اکتفا ننموده است. قطع نظر از نظر اخیر شورای نگهبان در تقنینی دانستن امر وضع مقررات استخدامی، به نظر می‌رسد وضعیت ساختاری و کارکردی خاص مؤسسات اخیرالذکر در قیاس با مضمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و ترتیبات حاکم بر این قانون، از جمله دلایل عدم شمول این اشخاص حقوقی در قانون موصوف محسوب گردیده است.

پیش‌تر اشاره گردید که رویکرد اخیر شورای نگهبان در بررسی لایحه درآمد پایدار و هزینه شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، مؤید عدم امکان واگذاری صلاحیت وضع آیین‌نامه اداری و استخدامی این مؤسسات به هیأت وزیران است. همچنین باید پذیرفت که مقررات چه از جهات قانونی و چه از جهات مخالفت با شرع، همواره در معرض ابطال کل یا جزء، توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری قرار دارند و اساساً یک نظام اداری و استخدامی نمی‌بایست چنین بی‌ثبات باشد که همواره در معرض اصلاح، ابطال و تغییر قرار گیرد. لذا از موضع جدید شورا چنین مستفاد می‌گردد که وضع مقررات استخدامی در صلاحیت قانونگذار است که بنا دلایل گفته شده، واسپاری وضع آن به دولت موجب عدم ثبات در نظام استخدامی این نهاد محلی می‌شود.

به این ترتیب، الگوی مطلوب نظام استخدامی دهیاری‌ها اقتضا می‌دارد تا بر اساس آخرین نظر شورای نگهبان در موضوع مغایرت واگذاری وضع مقررات استخدامی دهیاری‌ها به هیأت وزیران، تدوین و تقدیم لایحه استخدامی جدید با موضوع وضع قانون مستقل برای امور اداری و استخدامی دهیاری‌ها و یا شمولیت قوانین عام استخدامی و متناسب حاضر، به طور مشخص قانون مدیریت خدمات کشوری البته با در نظر گرفتن اقتضائات کارکرد و گذار به این قانون، مد نظر قرار بگیرد. کما اینکه صرف نظر از چگونگی شمولیت و مبتلابه نبودن برخی از مواد قانون مدیریت خدمات کشوری

نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقررده‌گذاری ایران ۱۲۹

در مورد دهیاری‌ها، می‌توان به طور نمونه طرح اصلاح ماده «۱۱۷» قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ به مجلس شورای اسلامی در سال ۱۴۰۱، اشاره داشت که به منظور حذف مستثنیات این قانون، به‌ویژه نهادهای عمومی غیردولتی با یک فوریت مطرح شده است.^۲

در صورتی هم که ملاک اعتبار امکان وضع آیین‌نامه توسط هیأت وزیران باشد، ایضاً می‌بایست آیین‌نامه‌ای متفاوت از حاکمیت مطلق قانون کار بر این نهاد عمومی غیر دولتی باشد که اولاً، متضمن ماهیت اداری این شخصیت حقوقی با ویژگی‌های و کارکردهای خاص آن باشد؛ ثانیاً، استمرار خدمات عمومی را موجب و تضمین نماید؛ ثالثاً، به تأمین و ایجاد ثبات رابطه استخدامی شاغلین در دهیاری به ویژه در زمان تبدیل یا تجمیع دهیاری به شهرداری بیانجامد؛ رابعاً، تابع قواعد اداری و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در موضوع تخلفات باشد؛ و خامساً، حاکمیت دولت را در نظارت بر نظام استخدامی این نهادها محدود نماید.

نتیجه‌گیری

اساساً تفویض اختیار وضع مقررده، زمانی موجب خواهد یافت که ماهیتاً مرجع مقررده‌گذار به سمت وضع قاعده پیش‌نبرد و از سوی دیگر قوانینی وجود داشته باشد که انطباق مقررده را در چارچوب آن، قابل‌سنجش نماید. به همین دلیل است که مستفاد از اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم، وضع مقررده برخلاف قوانین امکان‌پذیر نیست و از طرفی نیز مجلس امکان واگذاری تکلیف قانونگذاری به دیگری را ندارد. مجلس شورای اسلامی با تصویب تبصره «۱» قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا، هیأت وزیران را مسئول تصویب آیین‌نامه نحوه اداره امور و مقررات استخدامی

۱. ماده «۱۱۷» قانون مدیریت خدمات کشوری در حال حاضر چنین مقرر می‌دارد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی به استثنای نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، اعضای هیأت علمی و قضات، هیأت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری مشمول مقررات این قانون می‌شوند و در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود».

۲. ماده واحده:

ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشور [ی] به شرح زیر اصلاح می‌شود:

الف) عبارت از جمله سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است پس از عبارت کلیه دستگاه‌های اجرایی اضافه می‌شود.

ب) عبارت نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده (۳) تطبیق دارند، حذف می‌شود.

ج) تبصره (۵) حذف و شماره تبصره‌های بعدی اصلاح می‌شود.

و مالی این نهاد محلی دانسته که هیأت نیز با تسری قانون کار بر نظام استخدامی دهیاری‌ها، چالش‌های قابل توجه‌ای را در مسیر مدیریت مطلوب مناطق روستایی به وجود آورده است.

تسری این قانون بر نهاد اجرایی روستاها، از یک سو به موجب عدم صلاحیت هیأت وزیران در توسعه و تعمیم شمولیت قانون کار و ورود به دامنه صلاحیتی مجلس و از سوی دیگر، به دلیل ناهمخوانی اقتضائات و الزامات دهیاری‌ها با ضروریات و الزامات قانون کار، مورد نقد و تأمل جدی می‌باشد. تعمیم و توسعه شمولیت قانون، به استناد آرای دیوان عدالت اداری و شورای نگهبان مصداق تقنین بوده و تقنین نیز بر وفق اصل هفتاد و یکم و هشتاد و پنجم قانون اساسی، منحصرأ در اختیار مجلس قرار گرفته است. از اینرو، هرگونه دخالت هیأت وزیران در امر قانونگذاری، به معنای خروج از صلاحیت قانونی خود می‌باشد. ثمره چنین دخالتی ناهماهنگی در موضوعات واحد استخدامی بوده که در موارد متعدد، به طور مثال در خصوص تضمین حقوق مکتسبه کارکنان به هنگام تبدیل دهیاری به شهرداری، مشکلات قابل توجه‌ای را به وجود می‌آورد. علاوه بر اینها، مواردی همچون تعطیلی روز کارگر، حق کارگران در پذیرش کار اضافی و حق آنان در اعتصاب از جمله مسائلی است که با اصول حاکم بر خدمات عمومی مغایرت غیرقابل انکاری دارد. حکومت قانون کار بر دهیاری‌ها، نه تنها از تجویز قانونی و توجیه حقوقی مناسب به شرح پیش گفته برخوردار نیست، بلکه حسب مورد می‌تواند متعرض به استمرار خدمت عمومی شده و آن را از حیث الزامات حاکمیتی و مقتضیات اشخاص حقوقی حقوق عمومی دچار آسیب نماید.

لذا ضروری است تا مراجع صالح در امر مقررگذاری بدون تخطی از حدود صلاحیت خود و در جهت وصول به اهداف قانونگذار، اقدام به وضع آیین‌نامه نمایند. از همین حیث است که در قوانین استخدامی اعم از قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری، ارجاع به این قانون بسیار مضیق بوده و صرفاً در خصوص برخی از مشاغل محدود که سازمان اداری و استخدامی تعیین می‌نماید، امکان‌پذیر دانسته شده است. حکومت قانون کار بر دهیاری‌ها که اساساً عهده‌دار اداره امور عمومی محلی بوده و ملتزم به رعایت قوانین و مقررات ناشی از فضای حقوق عمومی می‌باشند، نهایتاً به محدودیت در حوزه عملکردی این نهاد اجرایی می‌انجامد. به بیان دیگر، اعمال حاکمیت دولت در امور دهیاری‌ها، اقتضا می‌نماید تا از تحدید آن به واسطه وضع مقرر جلوبگیری به عمل آید. از اینرو، از آنجاکه قواعد منبعث از قانون کار عمدتاً حمایتی می‌باشد، اختیار مشمولین در استفاده از احکام این قانون دامنه وسیع‌تری نسبت به سایر قوانین اداری و استخدامی دارد. در نتیجه، این

نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقررہ‌گذاری ایران ۱۳۱

اقتضائات می‌تواند منجر به توقف ارائه خدمات عمومی و نیز تحدید اعمال حاکمیت دولت بر این دسته از نهادهای عمومی غیردولتی گردد.

نظام مطلوب استخدامی دهیاری‌ها می‌بایست متضمن استمرار خدمات عمومی بوده و با چارچوب اداری مدیریت روستاها هماهنگ باشد. قانون کار به دلیل محدودیت‌ها و نیز تبعیت از حقوق خصوصی و حاکمیت اراده اشخاص، نمی‌تواند تأمین کننده هدف مجلس شورای اسلامی در واسپاری وضع آیین‌نامه استخدامی کارکنان دهیاری‌ها به هیأت وزیران قلمداد شود. لذا در راستای تأمین ایرادات شورای نگهبان بهتر است تا نظام استخدامی دهیاری‌ها طی طرح یا لایحه‌ای به مجلس جهت وضع قانون پیشنهاد و یا اینکه این نهادهای عمومی غیر دولتی بر اساس وضع قانون، مشمول یکی از قوانین استخدامی متناسب موجود از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری هرچند با پیش‌بینی ملاحظات و ترتیباتی گردند.

فهرست منابع و ماخذ

الف: کتابها

- امامی، محمد و کورش استوار سنگری (۱۳۹۷)، حقوق اداری، تهران: میزان، چاپ بیست و دوم، جلد دوم.
جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۷۲)، ترمولوژی حقوق، چاپ ششم، تهران: کتابخانه گنج دانش.
حاجی زاده، وحید (۱۳۹۹)، قانون کار در نظم حقوقی کنونی، تهران: مؤلفین طلایی، چاپ سوم.
رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۰)، برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، تهران: قومس، چاپ اول.
منوچهر، طباطبایی مؤتمنی (۱۳۹۷)، حقوق اداری، تهران: سمت، چاپ بیست و یکم.
کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۶)، فلسفه حقوق، تهران: انتشار، چاپ اول، جلد دوم.
هاشمی، سیدمحمد (۱۳۹۴)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، چاپ بیست و ششم، جلد دوم.

ب. مقالات

- استعلاجی، علیرضا (۱۳۹۱)، «بررسی الگوی مدیریت روستایی در ایران با تاکید بر مدیریت محلی و مشارکتی دهیاری‌ها»، جغرافیا، دوره جدید، سال دهم، شماره ۳۲.
راجی، سیدمحمدهادی؛ برومند، محمد (۱۳۹۲)، «معیارهای تشخیص و محدوده امور تقنینی و اجرایی در آراء شورای نگهبان»، دانش حقوق عمومی، دوره ۲، شماره ۴.
رضوانی، محمدرضا (۱۳۹۰)، «برنامه‌ریزی در سطح محلی و جایگاه آن در برنامه‌های توسعه روستایی کشور»، اولین کنفرانس بین‌المللی توسعه روستایی، تجارب و آینده‌نگری در توسعه محلی.
مشهدی، علی (۱۳۸۸)، «معیارهای تفکیک صلاحیت‌های دو قوه در رویه دیوان عدالت اداری»، اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، شماره ۱۷ و ۱۸.
یاوری، اسداله؛ تنگستانی، محمدقاسم (۱۳۹۳)، «درآمدی بر نظام حقوقی اعتصاب در بخش خصوصی (فرانسه، انگلستان و ایران)»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۶، شماره ۴۳.

ج. قوانین و مقررات

- آیین‌نامه اجرائی انتخاب ده‌دار موضوع تبصره ماده «۶» قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی ابلاغی به شماره ۵۱۷۳۲ مورخ ۲۵۳۵/۹/۱۵.
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ با آخرین اصلاحات.
قانون اصلاح قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۲۵۳۵/۳/۲۶.

نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقررہ‌گذاری ایران ۱۳۳

قانون الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی مصوب
۱۳۵۴/۲/۱۷.

قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴.

قانون تشکیل انجمن ده و دهبانی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۵.

قانون تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۱۳۴۹/۳/۳۰.

قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۲۸۶.

قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با آخرین
اصلاحات.

قانون تقسیمات کشور و وظایف فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۱۶/۸/۱۶.

قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۹۲/۹/۷.

قانون شوراهای محلی مصوب ۱۳۵۸/۴/۲ شورای انقلاب.

قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹.

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ با آخرین اصلاحات.

قانون نحوه تأثیر سوابق خدمت غیر دولتی در احتساب حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری کارکنان دولت
مصوب ۱۳۷۲.

لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر
کشور مصوب ۱۳۵۸/۷/۱۹ شورای انقلاب.

منابع انگلیسی

Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. The world bank research observer, 10(2), 201-220.

Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. Journal of Economic perspectives, 16(4), 185-205.

Singh, K. (1999). Rural development: Principles, policies and management. Sage.