

مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)

ولی رستمی* - سمیرا اصغری**

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۹/۵ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۲/۱۳)

چکیده

مقررات حاکم بر استخدام نیروی انسانی در ایران در دو نظام حقوقی جداگانه بررسی می‌شود. مقررات مربوط به استخدام بخش دولتی در حقوق اداری و مقررات مربوط به استخدام بخش خصوصی در حقوق کار مورد مطالعه و بحث قرار می‌گیرد. مطابق با قوانین موجود به منظور رسیدگی به شکایات استخدامی هر یک از این دو گروه مراجع خاصی پیش‌بینی شده‌اند. لیکن با وجود مشخص بودن چنین مراجعی به نظر می‌رسد در پاره‌ای از موارد تشخیص مرجع صالح برای رسیدگی به این دسته از شکایات ابهاماتی دارد که ایراد و اشکال عمده آن به ابهام در محدوده شمول قانون کار از یک‌سو و سایر قوانین و مقررات استخدامی از سوی دیگر بازمی‌گردد؛ بدین ترتیب با توجه به تعاریف کارگر و مستخدم، تمیز وجوه افتراق آن‌ها و ضوابط تشخیص هر یک از عناوین مذکور تعیین مرجع صلاحیت‌دار برای رسیدگی به شکایات استخدامی آنان امری ضروری است که می‌بایست براساس موازین و متون قانونی صورت پذیرد.

واژگان کلیدی: صلاحیت، شکایات استخدامی، نظام حقوقی ایران،

مراجع دادرسی کار، دیوان عدالت اداری

۱- مقدمه

دربارهٔ مقررات حاکم بر به کارگیری یا استخدام نیروی انسانی در نظام‌های حقوقی موجود در دنیا دو سیستم وجود دارد. در نظام‌های حقوقی مانند حقوق انگلستان مقررات حاکم بر به کارگیری و اشتغال به کار نیروی انسانی در یک نظام واحد تدوین شده است و همهٔ افرادی که در بخش خصوصی یا دولتی اشتغال دارند مشمول مقررات حاکم بر حقوق کار هستند، اما در نظام‌های حقوقی مانند حقوق ایران مقررات مذکور در دو نظام حقوقی جداگانه بررسی می‌شود، مقررات مربوط به استخدام بخش دولتی در حقوق اداری مورد مطالعه و بحث قرار می‌گیرد البته به لحاظ تنوع و افزونی این گونه مقررات بر قانون مدیریت خدمات کشوری^۱ تأکید می‌شود که قانون محوری دربارهٔ استخدام در بخش دولتی است، اما بخش دیگری از مقررات استخدام نیروی انسانی در حقوق کار و با تمرکز بر روی قانون کار مورد بحث قرار می‌گیرد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۸: ۱۹۱).

به عبارت دیگر اشخاص مشمول قانون کار مشمول نظام کارگری و کارفرمایی بوده و عمدتاً خارج از ساختار سازمانی سازمان‌های عمومی دولتی یا در حاشیهٔ آن سازمان‌ها قرار دارند. البته هرچند ظاهراً قانون کار ناظر بر اشتغال افراد در بخش غیردولتی است، مع الوصف امکان به کارگیری افراد مطابق با قانون کار در دستگاه‌های دولتی نیز میسر می‌باشد.

مطابق با قوانین ایران برای رسیدگی به شکایات استخدامی هر یک از این دو گروه مراجع خاصی پیش‌بینی شده‌اند به گونه‌ای که رسیدگی به دعاوی استخدامی اشخاص مشمول قانون کار و مقررات تبعی آن منحصرراً در صلاحیت مراجع دادرسی کار (هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما) است و این صلاحیت منوط به اجتماع دو شرط اساسی است؛ نخست آنکه اختلاف بین کارگر و کارفرما ناشی از تضییع حقوق استخدامی کارگر به سبب فعل یا ترک فعل کارفرما باشد و دیگر آنکه موضوع مورد اختلاف، ناشی از اجرای قانون کار و سایر مقررات کار، قرارداد کار، قرارداد کارآموزی، موافقت‌نامه‌های کارگاهی و پیمان‌های دسته‌جمعی کار باشد. با این توضیح که قوانین و مقررات کار به طور کلی مشتمل بر قواعد و اصولی است که حقوق و تکالیف کارگر و کارفرما را در قبال یکدیگر بر اساس قراردادهای کار انفرادی یا دسته‌جمعی و امور مربوط به آن معین و مشخص می‌سازد، بخشی از این مقررات که متضمن حقوق کارگر از قبیل مزد، مزایا، فوق‌العاده، کمک‌های نقدی و جنسی، مرخصی سالیانه و... بوده و کارفرما موظف به رعایت آن‌ها است حقوق استخدامی کارگر محسوب می‌شود (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲: ۳۵۵) که رسیدگی به شکایات ناشی از تضییع حقوق استخدامی کارگر در صلاحیت مراجع دادرسی کار است.

۱- با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ به موجب مادهٔ ۱۲۷ آن، کلیه قوانین و مقررات عام و خاص به جز قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۶/۶/۵ مجلس شورای اسلامی مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد. در توضیح این ماده یادآوری می‌شود هرچند قانون مدیریت خدمات کشوری قانون استخدام کشوری را لغو نموده است لیکن قانون مذکور، قانون استخدام کشوری را در موارد مغایر نسخ کرده است یعنی در آن مواردی که هر دو قانون حکمی دارند قانون سابق نسخ شده و قانون جدید حاکم است اما در مواردی که قانون جدید ساکت است می‌توان به قانون سابق مراجعه نمود.

اما رسیدگی به دعاوی استخدامی مستخدمین بخش دولتی، مطابق با بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان عدالت اداری است؛ البته شایان ذکر است که اگرچه مراجع دادرسی کار صلاحیت رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت را ندارند، لکن کماکان رسیدگی به شکایات استخدامی کارگران شاغل در واحدهای دولتی در صلاحیت مراجع دادرسی کار است.

به دلیل وجود ابهام در محدوده شمول قانون کار از یک سو و سایر قوانین و مقررات استخدامی از سوی دیگر تشخیص کارگر و مستخدم در بخش عمومی و به تبع تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات استخدامی هر یک از این دو گروه در پاره‌ای از موارد مشکل به نظر می‌رسد، لذا در این مقاله به تبیین مواردی که باعث ایجاد ابهام در تشخیص صلاحیت مراجع، برای رسیدگی به شکایات استخدامی می‌گردند پرداخته و راهکارهایی را به منظور تنویر موضوع به استناد قوانین و رویه قضایی موجود ارائه می‌نمایم.

۲- کارکنان دارای قرارداد کار ساعتی یا قرارداد کار معین

منظور از کارکنان قراردادی کسانی هستند که در قالب قراردادی غیر از پیمان استخدامی با دستگاه‌های اجرایی رابطه استخدامی دارند. براساس ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش رسمی و پیمانی انجام می‌پذیرد و مطابق با ماده ۵۲ این قانون هر نوع به کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی به‌غیراز حالات مندرج در ماده ۴۵ و تبصره ماده ۳۲ ممنوع شده است با این توضیح که تبصره ماده ۳۲ ناظر بر به کارگیری افراد به صورت ساعتی یا کار معین طبق شرایط خاص است، علاوه بر این، ماده ۱۲۴ قانون مدیریت نیز به کارگیری نیروی انسانی را در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد و در سقف پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار ممکن می‌داند که برابر تبصره این ماده مجموع دریافتی کارمندی که به موجب قانون کار در دستگاه‌های اجرایی شاغل هستند نباید از (۱/۲) برابر حقوق و مزایای کارمندان مشابه تجاوز کند. البته قانون مدیریت خدمات کشوری درباره اینکه چه مشاغلی در دستگاه‌های اجرایی در زمره مشاغل کارگری محسوب می‌شوند را به اعلام سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی محول کرده است. قبلاً نیز بر اساس تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ تشخیص مشاغل کارگری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون به عهده سازمان امور اداری و استخدامی وقت کشور، نهاده شده بود و سازمان مزبور نیز به موجب بخشنامه شماره ۹/۱۳۰۱ مورخ ۱۳۶۴/۶/۶ و ملحقات بعدی آن، ۳۲ عنوان شغلی را به عنوان مشاغل کارگری معرفی نمود. به این سبب که با عنایت به ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر با این قانون ملغی اعلام شدند این ابهام وجود داشت که آیا تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری و بخشنامه مورد اشاره نیز لغو شده‌اند؟

در پاسخ باید گفت که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی خود به شماره دادنامه ۵۹۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۹ تلویحاً به عدم لغو تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری و بخشنامه صادره در این زمینه اشاره نموده است.^۱

مع الوصف و با توجه به مواد مذکور می توان کارکنان دستگاه‌های اجرایی را در یکی از چهار گروه ذیل قرار داد: ۱- کارکنان رسمی ۲- کارکنان پیمانی ۳- کارکنان مشمول قانون کار (موضوع ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری) ۴- کارکنان دارای قرارداد ساعتی یا قرارداد کار معین.

بدیهی است رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه‌های اجرایی مطابق با بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان مذکور است. در ارتباط با کارکنان مشمول قانون کار نیز با توجه به مفاد ماده ۱۲۴ و تبصره ۴ ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که اشعار می‌دارد: «کارمندانی که با رعایت ماده ۱۲۴ مطابق قانون کار جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرایی اشتغال دارند از شمول این قانون مستثنا می‌باشند». باید قائل به صلاحیت مراجع دادرسی کار (هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف قانون کار) جهت رسیدگی به شکایات استخدامی این دسته از کارکنان باشیم.

اما آنچه در این بین محل بحث و تأمل است وضعیت استخدامی کارکنان مشمول تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری است با در نظر داشتن این نکته که قانون‌گذار در زمینه نوع مقررات استخدامی حاکم بر روابط قراردادی اشخاصی که در دستگاه‌های اجرایی به صورت ساعتی یا کار معین به کار گرفته می‌شوند حکم خاصی بیان نداشته است؛ لذا این سؤال مطرح می‌شود که آیا باید این کارکنان را تحت‌الشمول قانون مدیریت خدمات کشوری قرار دهیم و بدین سان مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات استخدامی آنان را دیوان عدالت اداری بدانیم و یا با توجه به عام‌الشمول بودن قانون کار این افراد را مشمول قانون کار بدانیم و در نتیجه رسیدگی به دعاوی آنان را در صلاحیت مراجع دادرسی کار قرار دهیم؟

دفتر امور حقوقی معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی ریاست جمهوری در اظهار نظر خود به

۱- «اولاً: تعارض بین آرای شعبه نوزدهم به شماره دادنامه‌های ۱۱۸ مورخ ۱۳۸۶/۱/۲۸ و ۱۶۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۵/۲۲ محرز و مسلم می‌باشد.

ثانیاً: نظر به اینکه طبق ماده ۱۸۸ قانون کار اشخاص تابع قانون استخدام کشوری یا سایر قوانین و مقررات خاص استخدامی مشمول قانون کار نخواهند بود و به موجب تبصره ماده ۴ قانون استخدام کشوری، افرادی که طبق مقررات کار به خدمت دولت مشغول می‌شوند کارگر شناخته شده و با آنان مطابق قانون کار رفتار خواهد شد و تشخیص مشاغل کارگری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول قانون استخدام کشوری به عهده سازمان امور اداری و استخدامی وقت کشور قرار گرفته و این سازمان به موجب بخش نامه شماره ۹/۱۳۰۱ مورخ ۱۳۶۴/۶/۶ در راستای تکلیف قانونی مذکور، فهرست مشاغل کارگری را احصا نموده و شغل حسابدار در زمره این مشاغل قرار نگرفته است؛ بنابراین رأی شعبه نوزدهم دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۶۹۸ مورخ ۱۳۸۷/۵/۲۲ که در تأیید رأی هیئت حل اختلاف اداره کار بر عدم حاکمیت قانون کار بر وضعیت استخدامی شاکی صادر گردیده صحیح و مطابق اصول و موازین قانونی تشخیص می‌گردد. این رأی طبق بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است».

شماره ۲۰۰/۱۱/۲۳۱۸۴ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۵^۱ مضمولین قرارداد کار معین در دستگاه‌های اجرایی را متفاوت از مضمولین قانون کار دانسته البته معاونت مزبور مشخص ننموده است که نهایتاً این کارکنان تحت حمایت چه قانونی قرار دارند؟!

در حال حاضر نیز رویه مراجع دادرسی کار مبتنی بر نظر مذکور است به گونه‌ای که این مراجع خود را صالح به رسیدگی به شکایات و دعاوی ناشی از قرارداد کار ساعتی یا قرارداد کار معین (موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری) نمی‌دانند.^۲

از نظر نگارندگان نیز اظهار نظر دفتر امور حقوقی معاونت توسعه و سرمایه انسانی ریاست جمهوری صحیح به نظر می‌رسد چرا که اگر کارکنان موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری تحت الشمول قانون کار قرار داشتند نیازی نبود قانون‌گذار در دو ماده جداگانه به این دو دسته از کارکنان بپردازد به ویژه آنکه برای درک نوع رابطه استخدامی با دولت یا مؤسسه عمومی متن قرارداد یا حکم استخدامی ملاک است و به نظر می‌رسد قرارداد منعقد میانه کارکنان موضوع تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت با دستگاه‌های اجرایی مربوطه نوعی قرارداد اداری است و نه قرارداد کار؛ با عنایت به اینکه این قبیل کارکنان نیز می‌بایست در رابطه شغلی و استخدامی خود با واحد استخدام‌کننده مشمول یکی از مقررات حمایتی قرار گیرند می‌توان قائل بر این نظر بود که کارکنان دارای قرارداد ساعتی یا قرارداد کار معین مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری می‌باشند لذا رسیدگی به شکایات استخدامی آنان باید در دیوان عدالت اداری که مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی عموم کارکنان دولت است صورت پذیرد. رویه دیوان عدالت اداری نیز به همین صورت است.

۳- کارکنان نهادهای انقلابی

کارکنان نهادهای انقلابی از جمله اشخاصی هستند که به استناد لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب از شمول قانون کار مستثنایند. هرچند که در ماده واحده مذکور برخی از نهادهای انقلابی همچون جهاد سازندگی، بنیاد شهید، نهضت سوادآموزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مورد اشاره قرار گرفته‌اند لکن برابر با تبصره ۲ ماده واحده یاد شده " نهادهای انقلابی به ارگان‌هایی اطلاق می‌گردد که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران (۲۲ بهمن ماه ۱۳۵۷) با تصویب مراجع قانون‌گذاری به وجود آمده‌اند."

در ارتباط با وضعیت کارکنان نهادهای انقلابی ذکر چند نکته الزامی است:

یک: نداشتن پست و شغل سازمانی در نهادهای انقلابی تغییری در عدم شمول قانون کار نسبت به

۱- «با توجه به اینکه در تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری از کارکنان قرارداد کار معین یا ساعتی نام برده شده و در ماده ۱۲۴ همان قانون اجازه داده شده که دستگاه‌ها براساس مجوزهای استخدامی، افرادی را طبق قانون کار در مشاغل مشخصی به کار گیرند فلذا مستنبط از مفاد مواد مذکور مضمولین قرارداد کار معین متفاوت از مضمولین قانون کار بوده و افرادی که قرارداد کار معین با آنان منعقد می‌شود مشمول قانون کار نمی‌باشند».

۲- مصاحبه با کارشناسان روابط کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مورخ ۱۳۹۱/۰۱/۲۰

کارکنان شاغل در این گونه نهادها ایجاد نمی‌کند و صرف اشتغال و داشتن رابطه کاری و مزدی با نهادهای انقلابی شمول مقررات قانون کار نسبت به شاغلین در نهادهای انقلابی را منتفی می‌کند به عبارت دیگر با عنایت به اطلاق کارکنان در ماده واحده، اشکال و صور مختلف استخدام و نوع قرارداد اعم از خرید خدمت، روزمزد، ساعتی و ... تغییری در اصل عدم شمول قانون کار نسبت به کارکنان شاغل در نهادهای انقلابی ایجاد نخواهد کرد. رأی شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه ۱۳۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۹/۶ و نیز رأی شعبه ۲۴ دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه ۱۳۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۸ که متضمن صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی ماهوی به شکایات کارکنان خرید خدمت شاغل در بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی به عنوان یکی از نهادهای انقلابی است مؤید این نظر است (وحید عبانیا، ۱۳۸۸: ۷۷-۷۶).

دو: این استثنا شامل کارکنان سازمان اصلی نهاد می‌شود با اشاره به این نکته که نهادهای انقلابی که به تدریج بر تعداد آن‌ها در سال‌های بعد افزوده شد واحدهای تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی متعددی را تحت پوشش داشتند که بعدها بحث شمول یا عدم شمول قانون کار در مورد کارکنان شاغل در این واحدها محل بحث و تردید قرار گرفت.

هرچند که به استناد تبصره ۱ ماده واحده مذکور که مقرر می‌دارد: "آن دسته از کارکنانی که قبلاً مشمول قانون کار بوده و در حال حاضر در حوزه عملکرد نهادهای مذکور قرار می‌گیرند از شمول این ماده واحده مستثنا هستند" چنین نتیجه گرفته می‌شود که همه کارکنان وابسته به این نهادها که رابطه کارگری و کارفرمایی با واحد خود دارند چه از پیش در استخدام این واحدها بوده‌اند و چه پس از تصویب ماده واحده به استخدام درآمده باشند مشمول قانون کار خواهند بود (عراقی، ۱۳۸۷: ۱۵۳). لکن جهت رفع ابهام مجلس شورای اسلامی در ۱۹ آذرماه سال ۱۳۶۹ ماده واحده‌ای را تصویب نمود که برابر با تبصره ۱ آن صراحتاً عنوان گشت که کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی وابسته به نهادهای انقلاب و یا سایر مؤسساتی که تولیدات غیر تسلیحاتی دارند مشمول کلیه مقررات قانون کار خواهند بود.

لذا بر اساس دو ماده واحده قانونی مورد اشاره (مصوب شورای انقلاب و مصوب مجلس شورای اسلامی) در مواردی که قانون کار حاکم باشد تصمیمات و اقدامات نهادهای انقلابی به عنوان کارفرما نسبت به کارگران قابل شکایت در مراجع دادرسی کار و در نهایت به موجب بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ آراء این مراجع قابل فرجام‌خواهی در دیوان است و در سایر موارد (در جایی که قانون کار حاکم نباشد) به استناد بندهای ۱ و ۳ قانون اخیرالذکر قابل اعتراض در دیوان عدالت اداری است. همچنان که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه خود به شماره ۶۶۸ مورخ ۱۳۸۶/۸/۸ بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی را با عنایت به اینکه از جمله نهادهای انقلابی محسوب می‌گردد از شمول قانون کار مستثنا دانسته و مستند به مفاد ماده ۱۴۰ اساسنامه آن کارکنان نهاد مذکور را مشمول مقررات استخدامی خاص بنیاد می‌داند (قربانی، ۱۳۸۹:

سه: با توجه به تبصره ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ که مقرر داشته است: "نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس از آن بنا به ضرورت‌های انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات مورد نیاز خود را از محل اعتبارات منظور در قانون بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌نمایند در صورتی که وضعیت حقوقی آن‌ها به موجب قانون معین نشده باشد مکلف‌اند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲، ۳، ۴ و ۵ این قانون تطبیق دهند." و نیز با عنایت به ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی متذکر می‌گردیم که هرچند برخی از نهادهای انقلابی همچون بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد ۱۵ خرداد و سازمان تبلیغات اسلامی طبق قانون اخیرالذکر در زمره نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی محسوب می‌شوند لکن افراد شاغل در این گونه نهادها کماکان مطابق با ماده واحده لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب از دایره شمول مقررات قانون کار مستثنا هستند به عبارت دیگر نهادهای انقلاب اسلامی گرچه جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی باشند کلیه کارکنان شاغل در آن‌ها اعم از اینکه از مقررات استخدامی نهاد انقلابی تبعیت می‌کنند یا تابع مقررات استخدامی نهاد نباشند به استناد ماده واحده مصوب شورای انقلاب در شمول مقررات قانون کار قرار نمی‌گیرند (الهیان، ۱۳۸۹: ۲۱۵).

۴- کارکنان شرکت‌های تحت پوشش مؤسسات عمومی غیردولتی

در ابتدا اشاره‌ای به نظام استخدامی موجود در نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان شاغل در آن‌ها خواهیم داشت و سپس به بررسی وضعیت کارکنان شرکت‌های تحت پوشش مؤسسات مزبور می‌پردازیم.

قبل از انقلاب اسلامی مؤسسات عمومی غیردولتی بیشتر در قالب سازمان‌های وابسته به دولت مطرح بودند که تعداد آن‌ها زیاد نبود همچون سازمان تأمین اجتماعی، جمعیت هلال احمر، کمیته ملی المپیک و شهرداری‌ها اما بعد از انقلاب اسلامی با توجه به ویژگی‌های مؤسسات مذکور وجود یک نظام حقوقی خاص در مورد آن‌ها احساس شد. نخستین بار نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مطرح شدند به موجب ماده مرقوم مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شود. حسب تبصره ماده یاد شده نیز مقرر گردید که فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

در راستای اجرای تبصره فوق قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مشتمل بر ماده

واحد و دو تبصره در تاریخ ۱۳۷۳/۴/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در این ماده واحده واحدهای سازمانی مشروحه ذیل و مؤسسات وابسته به آنها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع تبصره ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ شناخته شدند:

۱- شهرداریها و شرکتهای تابعه آنها مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به شهرداری باشد. ۲- بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی ۳- هلال احمر ۴- کمیته امداد امام ۵- بنیاد شهید انقلاب اسلامی ۶- بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ۷- کمیته ملی المپیک ایران ۸- بنیاد ۱۵ خرداد ۹- سازمان تبلیغات اسلامی ۱۰- سازمان تأمین اجتماعی

بر اساس تبصره ۱ ماده واحده مذکور مؤسسه وابسته از نظر این قانون واحد سازمانی مشخصی است که به صورتی غیر از شرکت و برای مقاصد غیر تجارتي و غیرانتفاعی توسط یک یا چند مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می شود به نحوی که مالکیت آن متعلق به یک یا چند مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی باشد و بر اساس تبصره ۲ نیز اجرای قانون در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی که تحت نظر ولایت فقیه هستند با اذن معظم له خواهد بود.

البته بعدها مجلس شورای اسلامی برخی دیگر از سازمانها را به موجب قوانین الحاقی به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی اضافه نمود من جمله فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسههای جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه که زیر نظر جهاد سازندگی بودند، شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی، کتابخانه حضرت آیت الله مرعشی نجفی در قم، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماریهای خاص، سازمان دانش آموزی و...

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری در تاریخ ۱۳۸۶/۷/۸ ماده ۳ این قانون مجدداً به تعریف مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخت که مطابق با آن مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد.

همان طور که ملاحظه می گردد با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف ارائه شده از این گونه مؤسسات دچار تغییراتی چند شده که البته بحث کردن در این زمینه از حوزه این مقال خارج است.

پس از آشنایی با تعریف و مصادیق نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در نظام حقوقی ایران اینک به بررسی نظام استخدامی حاکم بر مؤسسات مذکور می پردازیم.

در ارتباط با نظام استخدامی حاکم بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی می توان این مؤسسات را به سه دسته تقسیم نمود. دسته اول مؤسساتی هستند که تابع قوانین کلی استخدامی در این زمینه می باشند مانند جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران که امور استخدامی کارکنان ثابت و حقوق بگیر آن تابع قوانین و مقررات استخدام کشوری است و مشاغل کارگری آن نیز مشمول قانون کار می باشند،

دسته دوم مؤسساتی هستند که تابع نظام مقررات استخدامی ویژه خود می‌باشند. نظام استخدامی این قبیل مؤسسات به دلیل برخورداری از جایگاه خاصی که دارند توسط مراجع ذیصلاح مرکزی (به جز ارکان مؤسسات مزبور) تعیین شده است مانند مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی که هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۶/۴/۱۸ بر اساس ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد شهید، به پیشنهاد بنیاد شهید و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رسانید؛ اما دسته سوم مؤسساتی هستند که در زمینه امور استخدامی تابع مقرراتی می‌باشند که توسط ارکان خود این مؤسسات با سازوکارهای متفاوت به تصویب رسیده‌اند، قسمت عمده این مؤسسات بنیادها و نهادهای انقلابی می‌باشند که مقررات استخدامی اکثر این بنیادها تابع مقرراتی به جز قوانین عمومی استخدام و یا قانون کار است؛ لذا اصولاً هر یک از این بنیادها و نهادها دارای مقررات استخدامی ویژه خود هستند که مقام‌ها و ارکان مسئول این مؤسسات آن‌ها را تصویب کرده‌اند؛ مانند آیین‌نامه استخدامی کمیته امداد امام خمینی (ره) که به تصویب شورای مرکزی این کمیته رسیده است (حسینی پوراردکانی، ۱۳۸۹: ۱۳۳-۱۲۸).

سؤال اساسی که مطرح می‌شود این است که آیا با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری مؤسسات مزبور تحت‌الشمول قانون مذکور قرار گرفته‌اند یا خیر؟

به نظر می‌رسد که با توجه به مفاد ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر عدم شمول قانون مزبور نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی این گونه مؤسسات کماکان تحت‌الشمول قوانین و مقررات استخدامی مورد اشاره هستند. البته در مقابل این نظر استدلال شده با توجه به اینکه قانون‌گذار در قانون مدیریت خدمات کشوری به دنبال ایجاد نظام هماهنگ استخدامی و پرداخت دستگاه‌های اجرایی بوده است با ذکر تعریف مجدد این مؤسسات در ماده ۳ و با عنایت به ماده ۱۱۷ مبنی بر عدم شمول مقررات قانون مذکور بر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی خواسته است نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها از سوی دولت تأمین می‌شود مشمول قانون مذکور دانسته شوند و صرف اینکه مؤسسه یا نهادی غیردولتی است آن را از شمول قانون مدیریت خارج نکند (نعیمی، ۱۳۸۸: ۲۳۱). به هر ترتیب، با توجه به اینکه نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور و ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری آیین‌نامه و مقررات استخدامی مربوط به خود را دارا می‌باشند به استناد ماده ۱۸۸ قانون کار از شمول این قانون خارج هستند بدیهی است رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان شاغل در این گونه نهادها به‌غیر از کارگران شاغل در آن‌ها از قلمرو صلاحیت مراجع دادرسی کار خارج خواهد بود.

اما درباره اینکه آیا رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد یا خیر بررسی رویه قضایی دیوان و قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در این زمینه شایان توجه است. در بند ۱ و ۳ ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ که به صلاحیت دیوان نسبت به رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دولت اشاره داشت ذکری از مؤسسات عمومی غیردولتی به میان نیامده بود با تصویب قانون فهرست در سال ۱۳۷۳ و

احصاء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در خصوص صلاحیت دیوان در مورد این گونه نهادها اختلاف نظر حاصل شد و بدین ترتیب از مجلس سؤال گردید، مجلس نیز به موجب قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱ بر شمول صلاحیت دیوان نسبت بر این گونه نهادها تأکید ورزید. لازم به ذکر است که پیش از وضع مصوبه مذکور هیئت عمومی دیوان رسیدگی به شکایات از نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی به غیر از شهرداریها و نهادهای انقلابی را خارج از صلاحیت دیوان می دانست.^۱

در لایحه قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ در بندهای مختلف صلاحیت دیوان نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مورد تصریح قرار گرفت و با عنایت به اینکه شورای نگهبان قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در خصوص شمول صلاحیت دیوان نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی را در سال ۱۳۷۴ تأیید نمود کمترین تردید در خصوص تأیید این موضوع پس از تصویب لایحه وجود داشت با این وجود شورای نگهبان پس از تصویب لایحه مذکور در مجلس آن را مغایر اصول ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی تشخیص داد و با توجه به اصرار مجلس بر مصوبه اولیه موضوع برای تصمیم گیری نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد (نعیمی، ۱۳۸۹: ۲۳۷) و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز همان ماده ۱۱ قانون سابق را تحت عنوان ماده ۱۳ مطرح نمود و تنها برخی از مصادیق نهادهای مذکور را که در قانون سال ۱۳۶۰ دیوان از آنها نام برده شده بود به عنوان سازمان و نهادهای مشمول نام برد. با توجه به آنکه ماده ۴۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵، قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن و کلیه قوانین مغایر را ملغی اعلام نمود قابلیت استناد به قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴ محل بحث و تردید قرار گرفت چراکه اگر هدف مقنن تأیید قصد قانون گذار در قانون تفسیری ماده ۱۱ بوده به چه علت بدان تصریح نکرده و در این مورد سکوت نموده است؟

پاسخ دهی به این سؤال در میان حقوقدانان و حتی شعب دیوان عدالت اداری با نظرات گوناگونی مواجه شد تا اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه خود به شماره دادنامه ۴۵۷ مورخ ۱۳۸۸/۵/۲۵ تلویحاً اشاره به عدم لغو قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۴ نمود و بدین ترتیب رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات مؤسسات عمومی غیردولتی و از جمله شکایات استخدامی کارکنان شاغل در این قبیل مؤسسات را در صلاحیت دیوان دانست.^۲

۱- به عنوان مثال در رأی وحدت رویه شماره ۵ مورخ ۱۳۶۳/۳/۱ با کلاسه ۱۹۰/۶۲ اعلام داشته بود:

«نظر به اینکه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران حسب اساسنامه مصوب براساس قراردادهای بین المللی و اصل بیست و پنجم پیمان جامعه ملل و مصوبات کنفرانس های عمومی اتحادیه جهانی صلیب سرخ و هلال احمر به منظور انجام خدمات نیکوکارانه و درمان بیماران و کمک به آسیب دیدگان چه در داخل و چه در خارج از کشور تأسیس شده و برابر مقررات مربوط به کیفیت تأسیس و اداره منابع بودجه و امور مالی از جمله مؤسسات عام المنفعه غیر دولتی است و به فرض تبعیت از مقررات استخدامی واحدهای دولتی و بنا بر مصوبات هیئت مدیره جمعیت جز واحدهای دولتی محسوب نمی شود تا رسیدگی به دعاوی مطروحه علیه آن جمعیت در صلاحیت دیوان باشد...» (نجات خواه، ۱۳۹۰: ۷۱).

۲- در این رأی آمده است که:

لازم به ذکر است که با تصویب قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ مجدداً قانون گذار اشاره صریحی به صلاحیت دیوان نسبت به مؤسسات عمومی غیردولتی نداشته و در بند ۱ ماده ۱۰، همان مصادیق نهادهای مذکور در قانون سال ۱۳۶۰ و ۱۳۸۵ را مطرح نموده و صرفاً سازمان تأمین اجتماعی را به این موارد اضافه نموده است. بدین ترتیب کماکان این شائبه وجود دارد که آیا می‌توان صلاحیت دیوان را نسبت به تمامی مؤسسات عمومی غیردولتی تسری داد یا خیر؟ به نظر می‌رسد با توجه به ذکر عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در ماده ۱۲ قانون مذکور راجع به شکایت از مقررات دولتی در هیئت عمومی دیوان و عدم ذکر آن در ماده ۱۰ این قانون من بعد دیوان صرفاً نسبت به شکایات استخدامی کارکنان مؤسسات و نهادهای عمومی مصرحدر ماده اخیرالذکر صلاحیت دارد.

اما بحث اساسی که در اینجا مطرح می‌گردد تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان شرکت‌های تحت پوشش مؤسسات عمومی غیردولتی است. برای تبیین این امر موضوع در دو دوره قابل بررسی است.

دوره اول قبل از تصویب قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در سال ۱۳۹۲ است. در این دوران در ارتباط با آن دسته از شرکت‌های زیرمجموعه شهرداری‌ها که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آن‌ها متعلق به شهرداری‌ها بود از آنجا که وفق مفاد بند یک ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، شرکت‌های موصوف مؤسسه عمومی غیردولتی تلقی می‌شدند دیوان عدالت اداری صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه آن‌ها را داشت لیکن در ارتباط با شرکت‌های زیرمجموعه سایر نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی با عنایت به اینکه از یک‌سو شرکت‌های دارای اهداف تجارتي و انتفاعی وابسته به این گونه نهادها، مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی محسوب نمی‌شدند و از سوی دیگر سهام و سرمایه آن‌ها متعلق به این گونه مؤسسات بود فلذا شرکت دولتی نیز محسوب نمی‌گشتند بنابراین می‌بایست آن‌ها را شرکت خصوصی تابع قانون تجارت تلقی می‌نمود که مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی بر اساس قانون تجارت در آن‌ها سهام داشته و به اداره آن‌ها می‌پردازند. در ارتباط با قانون حاکم بر کارکنان شاغل در این گونه شرکت‌ها نیز باید گفت از آنجا که خصوصی بودن دستگاه طرف قرارداد قرینه‌ای بر وجود رابطه کارگری و کارفرمایی محسوب می‌شود و با توجه به اینکه قانون کار قانون عام ناظر بر رابطه کار تابع است قاعداً کارکنان شرکت‌های مذکور بایستی مشمول قانون کار محسوب و مآلاً رسیدگی به دعاوی استخدامی این افراد

تعارض در مدلول دادنامه‌های فوق‌الذکر محرز به نظر می‌رسد و به موجب بند ۹ ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آنها در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اعلام شده و طبق قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰ در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴ رسیدگی به شکایات از تصمیمات و اقدامات و خودداری مؤسسات عمومی غیردولتی مذکور در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار گرفته است بنابراین دادنامه شماره ۱۴۵۴ مورخ ۱۳۸۷/۷/۲۹ شعبه سوم دیوان که به شکایت شاکی رسیدگی به عمل آورده و در نتیجه دیوان را مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات مطروحه اعلام داشته است در این حد صحیح و موافق قانون تشخیص داده می‌شود... (قربانی، ۱۳۸۹: ۱۱۸۰).

در صلاحیت مراجع دادرسی کار قرار می‌گرفت.

مع الوصف و با وجود مطالب مذکور شعب دیوان عدالت اداری رسیدگی به دعاوی علیه نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و تمامی تشکیلات وابسته به آنها اعم از مؤسسه و شرکت را در صلاحیت خود می‌دانستند با این استدلال که شرکت‌های تحت پوشش مؤسسات عمومی غیردولتی را شرکت عمومی غیردولتی تلقی می‌نمودند. درحالی که این دیدگاه قابل انتقاد به نظر می‌رسد به ویژه زمانی که این شرکت‌ها دارای مقررات استخدامی خاص موضوع ماده ۱۸۸ قانون کار نباشند.

و اما دوره دوم بعد از تصویب قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری است؛ همان طور که سابقاً نیز مطرح نمودیم دیوان صرفاً دارای صلاحیت رسیدگی به شکایات علیه آن دسته از مؤسساتی است که نام آنها در ماده ۱۰ قانون مزبور آمده باشد و نه مطلق مؤسسات عمومی غیردولتی. در مورد شکایات مطروحه علیه شرکت‌های تابعه آنها نیز به این سبب که در ماده ۱۰ قانون جدید تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری به شرکت‌های وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی حتی مؤسسات مذکور در نص ماده اشاره‌ای نشده است به نظر می‌رسد که بایستی قائل به عدم صلاحیت دیوان در این خصوص بود و در نتیجه کماکان مراجع دادرسی کار را صالح به رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان این شرکت‌ها دانست.

۵- کارکنان شرکت‌های دولتی در شرف واگذاری

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ به تعریف شرکت‌های دولتی پرداخته است که مطابق با آن "شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون به صورت شرکت ایجاد شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح ملی شده و یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آن متعلق به شرکت‌های دولتی است شرکت دولتی تلقی می‌شود."

البته قانون مدیریت خدمات کشوری تعریف دقیق‌تری از این شرکت‌ها ارائه داده است. بر اساس ماده ۴ این قانون "شرکت دولتی بنگاه اقتصادی است که به موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی ابلاغی از سوی مقام رهبری جز وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از ۵۰ درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام آنها منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است."

سابقاً بر اساس بند پ ماده ۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱ شرکت‌های دولتی

تحت الشمول قانون استخدامی خاصی قرار داشتند که قانون مذکور در تاریخ ۱۳۵۲/۳/۵ به تصویب رسید. با وجود این مطلب در نظام حقوقی ایران شرکت‌های دولتی وجود داشتند که مشمول مقررات استخدامی شرکت‌های دولتی مصوب ۱۳۵۲ نبودند، بلکه بنا به دلایلی مقررات استخدامی خاص مربوط به خود را داشتند، با این حال با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری به استناد مواد ۵ و ۱۱۷ و ۱۲۷ این قانون، کلیه کارکنان شرکت‌های دولتی به استثنای کارگران شاغل در آن‌ها مشمول قانون اخیرالذکر قرار گرفتند. آشکار است که رسیدگی به شکایات استخدامی این قبیل کارکنان به استناد بندهای ۱ و ۳ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان است. با این وجود برخی زوایای مبهم در ارتباط با این گونه شرکت‌ها وجود دارد که ما سعی می‌کنیم به تبیین و روشن ساختن آن‌ها پردازیم.

اولاً مطابق با تبصره ماده ۴ قانون محاسبات عمومی کشور شرکت‌هایی که از طریق مضاربه، مزارعه و امثال این‌ها به منظور به کار انداختن سپرده‌های اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه ایجاد شده یا می‌شوند از نظر این قانون شرکت دولتی شناخته نمی‌شوند. ملاحظه می‌شود مقررات ماده ۴ و تبصره آن عملاً نوعی مشارکت را بین بخش خصوصی و دولت و نهادهای عمومی به وجود آورده است و از این راه شرکت‌ها یا مؤسساتی ایجاد می‌شود که واقعاً دولتی ولی عملاً از نظارت دولت خارج هستند. به هر روی، با توجه به مستثنا شدن شرکت‌های زیرمجموعه بانک‌ها، مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه از شمول عنوان شرکت‌های دولتی بایستی این قبیل شرکت‌ها را شرکت‌های غیردولتی بدانیم و در نتیجه به این علت که این گونه شرکت‌ها معمولاً دارای مقررات استخدامی خاص موضوع ماده ۱۸۸ قانون کار نمی‌باشند و با عنایت به عام‌الشمول بودن مقررات قانون کار بر هر گونه رابطه کار تابع کارکنان شاغل در این گونه شرکت‌ها را مشمول قانون کار بدانیم.

ثانیاً همان‌گونه که می‌دانیم خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی یکی از اهداف برنامه‌های توسعه پس از انقلاب است، هدف از اجرای برنامه خصوصی‌سازی، کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور به بخش غیردولتی بوده است بدین ترتیب ضمن افزایش مشارکت عمومی در فعالیت‌های اقتصادی انتظار می‌رود بازدهی و بهره‌وری شرکت‌ها نیز افزایش یابد و در نهایت باعث افزایش رشد و توسعه اقتصادی کشور شود (امینی و امامی، ۱۳۹۰: ۱۱). یکی از مباحث اصلی که در ارتباط با واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی مطرح می‌گردد وضعیت استخدامی کارکنان شرکت‌های مذکور است. در زمینه تغییر و تبدیل وضعیت استخدامی کارکنان شرکت‌های دولتی که در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به بخش غیردولتی واگذار می‌شوند تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ اشعار داشته است که "در صورت واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به نحوی که شرکت مذکور غیردولتی شود قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌گردد و این افراد کارمندان کارفرمای جدید محسوب می‌شوند

و در صورت تمایل می‌توانند کماکان تابع صندوق بازنشستگی قبلی خود باشند." اما آنچه محل تأمل است وضعیت استخدامی کارکنان شرکت‌های دولتی در شرف واگذاری موضوع بند ۳ ماده ۱۸ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

به موجب بند مذکور "به هیئت واگذاری اجازه داده می‌شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها اصلاحات لازم را انجام دهد. در دوره زمانی مذکور این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند."

به نظر می‌رسد به این علت که شرکت‌های مذکور در بند فوق در دوره زمانی مقرر (یک سال و قابل تمدید تا دو سال) مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند شمول قانون مدیریت خدمات کشوری نیز بر کارکنان شاغل در این گونه شرکت‌ها منتفی باشد فلذا کارکنان این قبیل شرکت‌ها مشمول قانون کار خواهند بود لکن سؤال اساسی که مطرح می‌گردد آن است که در صورتی که روند واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش غیردولتی بیش از دو سال به طول انجامد در این صورت، وضعیت استخدامی کارکنان شاغل در شرکت‌های مورد بحث به چه صورت خواهد بود؟ در پاسخ به سؤال مطروحه می‌توان گفت که اگر در دوره زمانی مذکور در بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی شرکت دولتی به بخش غیردولتی واگذار شود بر اساس تبصره ۱ ماده ۲۱ قانون مدیریت خدمات کشوری قوانین و مقررات قانون کار بر کارمندان شرکت واگذار شده اعمال می‌شود، لکن اگر در این مدت فرایند واگذاری به بخش غیردولتی محقق نشود، می‌توان قائل به دو فرض بود، در فرضی که بیشترین سهام شرکت دولتی به بخش غیردولتی واگذار شده باشد می‌توان این شرکت را غیردولتی خواند و در نتیجه کارکنان آن را تحت الشمول قانون کار دانست، لکن در فرضی که هنوز عمده سهام شرکت در مالکیت دولت است باید شرکت را دولتی تلقی نمود و در نتیجه کارکنان شاغل در آن را از شمول قانون کار خارج دانست و در نتیجه تابع مقررات دولتی تلقی نمود.

البته دیوان عدالت اداری در صورتی که بیش از ۵۰ درصد سهام شرکت دولتی به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی تحت صلاحیت دیوان واگذار شود همچنان آن شرکت را تحت الشمول صلاحیت خود می‌داند با این استدلال که شرکت‌های واگذار شده به این مؤسسات و نهادها را عمومی غیردولتی تلقی می‌نماید لکن همان‌طور که مطرح نمودیم شرکت‌های دارای اهداف تجاری و انتفاعی وابسته به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نوعی شرکت خصوصی تابع قانون تجارت تلقی می‌گردند لذا با عنایت به این نکته، قانون حاکم بر کارکنان این قبیل شرکت‌ها قانون کار است و به تبع رسیدگی به شکایات استخدامی آنان می‌بایست در مراجع دادرسی کار انجام پذیرد.

۶- کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی

یکی از موارد بحث‌برانگیز دیگر ابهام در تسری شمول قانون کار به کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی و تبعاً تعیین مرجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی این قبیل کارکنان است. قبل از آنکه مقررات استخدامی دانشگاه آزاد اسلامی که در اوایل دهه شصت تأسیس شد به تصویب برسد با توجه به اینکه مقررات خاصی بر روابط استخدامی میان این دانشگاه و کارکنان آن حاکم نبود این رابطه تحت‌الشمول قانون کار قرار داشت و به همین دلیل نیز در صورت بروز اختلاف و مراجعه به واحد کار و امور اجتماعی دعاوی شاکیان در هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف مورد رسیدگی و صدور رأی قرار می‌گرفت (الهیان، ۱۳۸۹: ۱۴۷).

اما با تصویب اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی در سال ۱۳۶۶ توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی بنا بر مفاد بند ح ماده ۱۲ آن اساسنامه مقرر گردید که مرجع تصویب مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی هیئت امنای آن است که این هیئت نیز در تاریخ ۱۳۷۱/۱/۲۵ اقدام به تصویب آیین‌نامه نمود.

در همین راستا اداره کل نظارت و تنظیم روابط کار بر این باور بود که "نظر به اینکه بند ح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی که در جلسات ۱۰۳، ۱۲۷، ۱۲۸ و ۱۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تصویب رسیده و با عنایت به فرمان مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۶ حضرت امام خمینی رضوان‌الله تعالی علیه که در حکم قانون و دارای اعتبار قانونی است، تصویب مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی و تعرفه حقوق و دستمزد و مزایای آنان را از جمله وظایف و اختیارات هیئت امنای دانشگاه مزبور اعلام نموده است و نظر به اینکه مستند به بندهای ۵ و ۶ صورت جلسه مورخ ۱۳۷۱/۱/۲۵ هیئت امنای دانشگاه آزاد اسلامی «آیین‌نامه استخدام هیئت علمی و تعرفه حقوق و مزایا» و «مقررات استخدامی و تعرفه حقوق و دستمزد کارکنان اداری» در تاریخ ۱۳۷۱/۱/۲۵ به تصویب هیئت امنای دانشگاه یاد شده رسیده است. آیین‌نامه‌ها و مقررات استخدامی یاد شده در حکم قوانین و مقررات خاص استخدامی بوده و لذا مستند به ماده ۱۸۸ قانون کار جمهوری اسلامی ایران از تاریخ ۱۳۷۱/۱/۲۵ کلیه اعضای هیئت علمی و کلیه کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی از شمول مقررات قانون کار خارج خواهند بود (دوانی، ۱۳۷۹: ۱۵۸).

بدین ترتیب اداره کل نظارت و تنظیم روابط کار بخشنامه‌ای را به شماره ۵۳۶۵۵ در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ به همین مضمون تهیه و به مراجع دادرسی کار ابلاغ نمود که متعاقباً هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز آن را ابطال نمود.^۱

۱- رأی شماره ۱۸۷ مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۲ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مبنی بر ابطال بخشنامه شماره ۵۳۶۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ وزیر کار و امور اجتماعی مبنی بر عدم شمول قانون کار بر کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی: «طبق ماده ۱۵۷ قانون کار مصوب آبان ماه سال ۱۳۶۹ رسیدگی به هرگونه اختلافات فردی بین کارفرما و کارگر یا کارآموز ناشی از اجرای قانون کار و سایر مقررات مربوط به کار و صدور رأی مقتضی نسبت به آن در صلاحیت هیئت تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما قرار دارد نظر به اینکه مسئولیت رسیدگی به اختلافات اشخاص و صدور رأی قطعی لازم‌الاجرا در اجرای قانون

پس از این در تاریخ ۱۳۷۴/۶/۱۲ بر اساس گزارش رئیس دانشگاه آزاد اسلامی به اعضای شورای انقلاب فرهنگی مبنی بر مذاکره با رئیس وقت دیوان عدالت اداری و لزوم عدم شمول قانون کار برای کارکنان و اعضای هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی اعضای شورا پس از بحث متن ذیل را تصویب نمودند تا به بند ح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی (موضوع مصوبه ۳۲۵۶/دش مورخ ۱۳۶۶/۸/۲۷ شورا) افزوده شد: «اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه مشمول قانون کار نمی‌شوند».

سؤالی که مطرح می‌شود آن است که آیا مستثنا کردن افراد از شمول قانون مصوب قوه مقننه در اختیار شورایی است که برای مسائل فرهنگی به وجود آمده و صلاحیت محدودی در زمینه مسائل خاصی دارد؟

در پاسخ باید گفت که شورای انقلاب فرهنگی در زمینه مسائل فرهنگی آموزش عالی دارای صلاحیت است و می‌تواند در این موارد مصوباتی داشته باشد اما به نظر می‌رسد شورای عالی انقلاب فرهنگی به این حد از اختیارات و وظایف خود اکتفا نکرده و در مواردی تصویب می‌کند که کارکنان یک دستگاه از نظر مقررات استخدامی از شمول قوانین کشور مانند قانون کار خارج هستند. به طور طبیعی شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت وضع این گونه مقررات را که خلاف قوانین عام کشور هستند، ندارد؛ بنابراین در حداکثر فرض جایگاه حقوقی شورای عالی انقلاب فرهنگی باز هم باید گفت این شورا صرفاً در محدوده مسائل فرهنگی و آموزش عالی حق وضع مقررات را دارد و نمی‌تواند قواعدی را که مربوط به مسائل اجتماعی مانند مقررات استخدامی است وضع نماید و مقررات وضع شده توسط این نهاد نمی‌تواند مقررات عمومی کشور را نسخ نماید (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۹: ۱۰۴).

لیکن با اصلاح اساسنامه جنجالی جدید که طی چندین جلسه در نهایت در تاریخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ نهایی گردید قسمت افزوده شده به بند ح ماده ۱۲ حذف و به موجب ماده ۲۵ آن، اساسنامه قبلی و همچنین سایر مقررات مغایر با اساسنامه جدید منسوخ اعلام گردید.

اینک با توجه به حذف قسمت افزوده شده به بند ح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی در اساسنامه جدید و مفاد بند ح ماده ۱۲ اساسنامه جدید که تصویب مقررات مربوط به اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه و تعرفه و حقوق و دستمزد و مزایا را از وظایف و اختیارات هیئت امنای آن دانشگاه می‌داند و نیز با عنایت به ماده ۵ اساسنامه که مقرر می‌دارد دانشگاه مؤسسه‌ای است غیر خصوصی و غیردولتی، کماکان این سؤال مطرح است که کارکنان این مؤسسه تحت‌الشمول چه قانونی هستند و به تبع رسیدگی به شکایات استخدامی آن‌ها در صلاحیت چه مرجعی است؟

مزبور علی القاعده متضمن کلیه اختیارات لازم و مرتبط از جمله تشخیص انطباق یا عدم انطباق وضع استخدامی شاکی با قانون کار است که به مراجع رسیدگی و صادرکننده رأی اختصاص دارد بخشنامه شماره ۵۳۶۵۵ مورخ ۱۳۷۱/۳/۲۴ وزارت کار و امور اجتماعی مبنی بر عدم شمول قانون کار بر کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی که موجب ورود در قلمرو صلاحیت و اختیارات مراجع مزبور و تشخیص و اظهارنظر و رأی آن‌ها می‌باشد خارج از حدود اختیارات وزارت کار در تصویب مقررات دولتی مربوط تشخیص داده می‌شود و به استناد قسمت دوم ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴ ابطال می‌گردد» (الهیان، ۱۳۸۳: ۱۳۰).

در پاسخ باید گفت که از یک سو دانشگاه آزاد اسلامی در عداد واحدهای دولتی تلقی نمی‌شود.^۱ و از سوی دیگر قرار دادن دانشگاه مذکور در زمره نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی نیز با توجه به نوع نگارش ماده ۵ اساسنامه مزبور محل ایراد است بنابراین دیوان عدالت اداری فاقد هرگونه رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان این دانشگاه خواهد بود.

اما در ارتباط با اینکه آیا رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان دانشگاه مذکور در صلاحیت مراجع دادرسی کار است یا خیر؟ تا مدت‌ها رویه‌های متفاوتی از سوی هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما اتخاذ می‌شد تا اینکه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به موجب دادنامه شماره ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۹ رسیدگی به شکایات کارکنان مذکور را خارج از محدوده صلاحیت مراجع دادرسی کار اعلام نمود.^۲

مع الوصف با عنایت به صلاحیت عام محاکم دادگستری و با در نظر داشتن این نکته که دادخواهی حق مسلم هر فرد است بایستی قائل به صلاحیت مراجع عمومی دادگستری در رسیدگی به شکایات کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی بود.

۱- در همین خصوص آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح ذیل قابل توجه است.

- رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۷۱۰ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۰: «طبق ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهات مقرر در قانون قابل اعتراض و رسیدگی در هیئت عمومی دیوان است. نظر به اینکه دانشگاه آزاد اسلامی در عداد واحدهای دولتی قرار ندارد، بخش نامه دانشگاه آزاد اسلامی از مصادیق مقررات دولتی محسوب نمی‌شود بنابراین اعتراض نسبت به آن قابل رسیدگی و اتخاذ تصمیم در هیئت عمومی نمی‌باشد.»

- رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۵۰۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۶: «مطابق با ماده ۲۵ قانون دیوان عدالت اداری آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و سایر مقررات دولتی از جهات مقرر در قانون قابل اعتراض و رسیدگی در هیئت عمومی دیوان است. نظر به اینکه دانشگاه آزاد اسلامی در عداد واحدهای دولتی قرار ندارد؛ بنابراین مصوبات آن دانشگاه از مصادیق ماده فوق‌الذکر محسوب نمی‌شود و رسیدگی نسبت به آن در هیئت عمومی دیوان موردی ندارد.»

۲- رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۱۵۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۲/۲۹: اولاً: تعارض در آرا محرز است. ثانیاً: با توجه به اینکه مطابق مصوبه سیصد و پنجاه و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۷۴/۵/۳۱ شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع الحاق یک بند به بند ح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی، اعضای هیئت علمی و کارکنان دانشگاه مذکور مشمول قانون کار شناخته نشده‌اند و از طرفی به موجب بند ح ماده ۱۲ اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی ابلاغی شماره ۶۲۶/۸۹/دش مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۸ شورای عالی انقلاب فرهنگی، تصویب مقررات مربوط به اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه و تعرفه حقوق و دستمزد و مزایا به عهده هیئت امنای دانشگاه آزاد اسلامی محول شده است و به موجب بند ۶ سومین صورتجلسه کمیسیون دایمی هیئت امنای دانشگاه مصوب آذر ماه ۱۳۹۲، اعضای هیئت علمی و کارکنان دانشگاه آزاد اسلامی صرفاً تابع آیین‌نامه‌های خاص اداری استخدامی مصوب هیئت اناء اعلام شده است و در ماده ۱۸۸ قانون کار اشخاص مشمول مقررات خاص استخدامی مشمول قانون کار شناخته نشده‌اند؛ بنابراین رأی شماره ۱۹۸۰ مورخ ۱۳۸۹/۵/۲۴ شعبه ۲۰ دیوان عدالت اداری که بر رد شکایت شاکی صادر شده است و قانون کار را بر روابط کارکنان دانشگاه آزاد با دانشگاه حاکم ندانسته است و مآلاً آراء هیئت‌های موضوع ماده ۱۵۷ قانون کار مبنی بر عدم صلاحیت آنها در رسیدگی به اختلافات کارکنان دانشگاه آزاد با دانشگاه را تأیید کرده است صحیح و موافق مقررات تشخیص می‌شود. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۲ و ماده ۸۹ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.

۷- نتیجه

قوانین و مقررات حاکم بر به کارگیری یا استخدام نیروی انسانی در کشور ایران در دو نظام حقوقی مجزا بررسی می‌گردند به گونه‌ای که مقررات مربوط به استخدام بخش دولتی در حقوق اداری و با تمرکز بر قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون استخدام کشوری مور مطالعه و بحث قرار می‌گیرند و بخش دیگری از مقررات استخدام نیروی انسانی در حقوق کار و با تمرکز بر روی قانون کار بحث می‌شوند؛ لذا باینکه اشخاص مشمول قانون کار مشمول نظام کارگری و کارفرمایی بوده و عمدتاً خارج از ساختار سازمانی سازمان‌های عمومی دولتی و یا در حاشیه آن سازمان‌ها قرار دارند باین وجود مطابق با ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری امکان به کارگیری نیروی انسانی مطابق با قانون کار در دستگاه‌های اجرایی میسر است. گاه ممکن است میان طرفین رابطه استخدامی اختلافی حاصل شود که ناشی از تضییع حقوق استخدامی مستخدم باشد؛ به همین علت برای رسیدگی به شکایات استخدامی هر یک از مستخدمین بخش عمومی و خصوصی مطابق با قوانین جمهوری اسلامی ایران مرجعی صالح پیش‌بینی شده است. به گونه‌ای که رسیدگی به شکایات استخدامی کارمندان دولت مطابق با بند ۳ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در صلاحیت دیوان مذکور است و رسیدگی به شکایات استخدامی کلیه مشمولین قانون کار مصوب ۱۳۶۹ در صلاحیت مراجع دادرسی کار (هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف کارگر و کارفرما) است اگرچه این افراد در بخش دولتی مشغول به خدمت باشند.

با وجود مشخص بودن این مطلب در پاره‌ای از موارد تشخیص مرجع صالح برای رسیدگی به این دسته از شکایات با ابهاماتی مواجه است که ایراد و اشکال عمده آن به ابهام در محدوده شمول قانون کار از یک سو سایر قوانین و مقررات استخدامی از سوی دیگر بازمی‌گردد؛ لذا با در نظر داشتن این نکته که قانون کار قانون عام ناظر بر رابطه کار تابع بوده و در صورت تردید در قانون حاکم بر رابطه کاری ایجاد شده باید قائل بر حاکم بودن قانون کار بود سعی نمودیم تا در هر یک از موارد مبهم بدو قانون حاکم بر رابطه کاری ایجاد شده میان طرفین قرارداد را تشخیص و سپس مرجع صالح را به منظور رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدم مشخص نماییم.

منابع

کتاب

- الهیان، محمدجواد، (۱۳۸۳)، *آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در زمینه مسائل کار و تأمین اجتماعی*، ج ۱، چاپ دوم، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- الهیان، محمدجواد، (۱۳۸۷)، *آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و دیوان عالی کشور در زمینه مسائل کار و تأمین اجتماعی*، ج ۳، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- الهیان، محمدجواد، (۱۳۹۰)، *پرسش و پاسخ در زمینه روابط کار*، ج ۴، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- الهیان، محمدجواد، (۱۳۸۹)، *مجموعه حقوق کار (دامنه شمول قانون کار)*، ج ۱، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- امامی، محمد و استوار سنگری، کورش، (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، چاپ ششم، تهران: میزان.
- حسینی پور اردکانی، مجتبی، (۱۳۸۹)، *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، تهران: جنگل (جاودانه).
- دوانی، غلام حسین، (۱۳۷۹)، *مجموعه قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی*، چاپ هشتم، تهران: کیومرث.
- صدرالحفاظی، نصرالله، (۱۳۷۲)، *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، تهران: شهریار.
- عراقی، عزت‌الله، (۱۳۸۷)، *حقوق کار (۱)*، چاپ نهم، تهران: سمت.
- قربانی، فرج‌الله، (۱۳۸۹)، *مجموعه آرا وحدت رویه دیوان عدالت اداری*، چاپ پنجم، تهران: فردوسی.
- نجابت خواه، مرتضی، (۱۳۹۰)، *قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوقی کنونی*، تهران: جنگل (جاودانه).
- نعیمی، عمران، (۱۳۸۸)، *صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی*، مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- وحید عبانیا، رسول، (۱۳۸۸)، *آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در زمینه مسائل کار و تأمین اجتماعی*، تبریز: فروزش.

مقاله

- امینی، امرالله و امامی، مصطفی، (۱۳۹۰)، «ساختار قانونی نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی و واگذاری آن‌ها»، مجله تحلیلی، اطلاع رسانی و پژوهش حسابرس، آبان، شماره ۵۵.
- محمودی، جواد، (۱۳۸۴) و (۱۳۸۵)، «تمایز صلاحیت مراجع حل اختلاف کارگر و کارفرما و

مراجع قضایی»، دو فصل نامه تخصصی حقوق عمومی و حقوق بشر، پاییز و زمستان و بهار و تابستان، شماره ۲ و ۳.

قوانین و مقررات

- آیین نامه مقررات استخدامی اعضای هیئت علمی و کارکنان اداری دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۷۱/۱/۲۵.
- اساسنامه دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۶۶.
- اساسنامه اصلاحی دانشگاه آزاد اسلامی مصوب ۱۳۸۹/۱/۲۴.
- بخشنامه شماره ۹/۱۳۰۱/۹/۶/۶/۶ مصوب ۱۳۶۴/۶/۶ و ملحقات بعدی آن در ارتباط با فهرست سی و دو گانه مشاغل کارگری در دستگاه‌های اجرایی.
- قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵/۳/۳۱.
- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵.
- قانون تفسیر ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری در رابطه با قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۴/۷/۱۱.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۴.
- قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۹/۲۵.
- قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵.
- قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹.
- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
- لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳.