DOI: 10.22034/mral.2025.2047314.1683

تاریخ ارسال: ۱۴۰۳/۰۹/۱۲ | تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۱/۰۸

چالش‌های حقوقی انتصاب فرمانداران، بخشداران و دهیاران در ایران

مهدی گل کار[۱]

خدیجه شجاعیان[۲]

کورش استوار سنگری[۳]

چکیده

فرمانداران، بخشداران و دهیاران به دلیل نقش موثر و تعیین کننده در توسعه شهرستان، بخش و روستا از اهمیت سیاسی و اداری ویژه‌ای برخورد می باشند که این موضوع ضرورت حساسیت در چگونگی انتصاب این مدیران را دو چندان می نماید. ارجاع به سایر قوانین و کلی گویی در زمینه انتخاب فرمانداران، بخشداران و دهیاران باعث عدم شفافیت و فقدان یک مرجع مشخص در نحوه انتصاب این مدیران شده است. مقاله حاضر به روش توصیفی –تحلیلی و با هدف بررسی چالش‌های موجود در زمینه انتصاب فرمانداران، بخشداران و دهیاران در ایران به منظور ارائه راهکار های موثر انجام شده است. نتایج کلی نشان می دهد که ناقص بودن و ابهام قوانین مرتبط همچون «مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان» مصوب ۱۳۷۷ و «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» مصوب ۱۳۹۵ نحوه انتصابات مدیران مذکور را با چالشهایی مواجه ساخته که جهت رفع این چالشها نیازمند تجمیع مقررات مربوطه در لوای یک قانون و بیان شرایط دقیق تعیین فرماندار و بخشدار از حیث تحصیلات، سوابق و سایر ویژگی های تخصصی است. همچنین شرایط کار دهیاران تابع مقررات «قانون کار» است که این تعلق همزمان به وزارت کشور از حیث سازمانی و پیروی از مقررات قانون کار، نوعی دوگانگی ایجاد کرده که منجر به تضییع حقوق آنان در این دستگاه اجرایی می شود.

کلمات کلیدی: انتصاب، بخشدار، دهیار، شایسته سالاری، فرماندار، حقوق اداری

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، golkarmehdi62@gmail.com

۲. استادیار، گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. (نویسنده مسئول)، Khadijeh.shojaeian@gmail.com

۳. دانشیار، گروه حقوق، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران، Kourosh_ostovar_s@yahoo.com

مقدمه

نهادها و دستگاههای اجرایی در کشورهای مختلف تابع قوانین و مقرراتی هستند که نشانگر سازوکارهای استخدام افراد در سطح مدیران و به طور کلی کارکنان و مجموعه سازمانی آنان است. از این‌رو هر نظام حقوقی تلاش دارد تا سازوکاری مبتنی بر عدالت، بدون تبعیض و حفظ کرامت انسانی ایجاد نماید تا در سایه آن بتوان فرایند استخدام و انتصاب نیروها را در سازمان و دستگاه تابع خود مشخص نماید. اما نهادها، سازمان‌ها و دستگاههای اجرایی از حیث مسائل مربوط به انتصاب از جمله عزل و نصب مدیران تابع قوانین عمومی و اختصاصی هستند که نیازمند بررسی و ارزیابی دقیقی است.به این دلیل که فقدان قوانین ،مبهم بودن آنان ،ناعادلانه بودن ویا حاکم شدن معیارهای غیر قانونی و سلیقه ای هم کارکرد دستگاهها و سازمان ها را با مشکل مواجه می سازد و هم باعث ایجاد نارضایتی های عمومی می شود.در ساختار اداری کشور ایران از روش های تمرکز و عدم تمرکز برای اداره امور استفاده شده است یکی از شیوه های اداره کشور بر اساس تمرکز ، روش تراکم زدایی و واگذاری اختیار تصمیم گیری در برخی امور به مقامات منصوب دولت مرکزی در محل است. بر این اساس در نظام ایران مقاماتی همچون فرماندار و بخشدار منصوب می شوند و انجام برخی امور اداری را عهده‌دار می گردند.حضرت علی (ع) در نامه به اشعث بن قیس فرماندار آذربایجان درباره امانت بودن مسئولیت فرمودند: پست فرمانداری وسیله آب و نان نیست بلکه امانتی برای خدمت به مردم می باشد.به عقیده ایشان مساله توان ،لیاقت و شایستگی افراد جزیی از بحث عدالت است که این اصل مهم ترین اصل اداره جوامع می باشد .منابع انسانی ارزشمندترین منابع در سازمانها می باشد این منابع با داشتن توانایی بالقوه در محیط سازمانی بالفعل می شوند . نقش موثر و تعیین کننده نیروی انسانی ماهر و توانمند در تصدی مدیریت فرمانداری ها ،بخشداری ها و دهیاری ها در کنار سایر عوامل می تواند توسعه همه جانبه شهرستان،بخش و روستا را رقم زده و در جلب اعتماد مردمی به عنوان مهم ترین سرمایه اجتماعی تاثیر گذار باشد با توجه به اهمیتی که فرماندار،بخشدار و دهیار در ساختار اداری کشور دارد و مشکلات و چالش هایی که در عمل در این حوزه مواجه هستیم ما را بر آن داشت که چالش های اصلی مربوط به انتصاب فرمانداران،بخشداران و دهیاران را بررسی ،ریشه یابی و ارائه راهکار نمائیم .این مقاله به روش توصیفی –تحلیلی جهت پاسخ به این پرسش مطرح شده است که در انتصاب فرمانداران،

بخشداران و دهیاران چه چالش‌های حقوقی وجود دارد ؟ برای پاسخ به این سوال در گفتار اول مقاله به جایگاه واهمیت سه نهاد یاد شده، نقش قوانین و مقررات موجود و فرآیند انتصاب مقامات مذکور پرداخته شده وگفتار دوم نیز چالش های حقوقی مرتبط با انتصاب این مقامات را مورد بحث قرار داده و ارائه راهکار می نماید

گفتار نخست. جایگاه و فرآیند انتصاب فرمانداران، بخشداران و دهیاران در نظام حقوقی ایران

در نظام حقوقی ایران انتصاب فرمانداران ،بخشداران و دهیاران تحت چارچوب های قانونی و مقررات خاصی انجام می شود که در این گفتار به بررسی جایگاه و فرآیند انتصاب این مقامات محلی می پردازیم.

بند نخست. جایگاه فرمانداران ،بخشداران و دهیاران در نظام حقوقی ایران

نظام تقسیمات سیاسی کشور، بستر و چارچوب تشکیلات اداری کشور است که نظام اداری نیز معلول همین تقسیمات کشوری می‌باشد.[۱] با توجه به اینکه نظام کشور ما نظام بسیط و یکپارچه است، اما در عرصه اجرایی تلاش شده است تا نوعی تراکم‌زدایی از طریق تعیین برخی مناصب و دستگاههای اجرایی عملی شود. تراکم‌زدایی در نظام اداری با هدف انتقال صلاحیت‌ها و انتصابات و اعطای تصمیم‌گیری از مقامات مرکزی به مقامات ملی صورت می‌گیرد.[۲] در این رویه، تراکم‌زدایی با هدف نوعی تفویض اختیارات صورت می‌گیرد که باعث اعطای اختیارات و مسؤولیت‌هایی در قلمرو معین شده انجام می‌شود. بر مبنای این تعریف، دستگاههای اجرایی نظیر فرمانداری و بخشداری نیز در راستای عدم تراکم و کمک به فرایند توسعه در اداره کشور وارد عمل شدند.

جهانی شدن و انقلاب اطلاعاتی، کشورهای زیادی را بر آن داشته تا نقش سطوح مختلف حکومت و مشارکت آنها با بخش خصوصی و جامعه مدنی را مورد بازبینی مجدد قرار دهند. این اصلاحات معمولاً شامل انتقال مسئولیت به دولت‌های محلی و فراتر از بخش دولتی و با هدف ایجاد حکمرانی

۱. احمدی‌پور، زهرا، رهنما، محمدرحیم، رومینا، ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه، ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره پانزدهم، شماره دوم، ۱۳۹۰، ص ۲.

۲. شمس، عبدالحمید، حاکمیت ملی، ص۵۸، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰.

محلی و تمرکز زدایی است. تاآنجاکه امروزه این ایده شهرت زیادی پیدا کرده و کشورهای در حال توسعه شاهد تحولات مثبتی در این خصوص می‌باشند و تمرکز زدایی در این جوامع نقش پررنگی را برای ارائه خدمات عمومی برعهده گرفته است. وسعت جغرافیایی کشورها نیز یکی دیگر از دلایل ضرورت عدم تمرکز، حکمرانی چندسطحی و پیاده‌سازی حکمرانی محلی است. انتقال برخی اختیارات، منابع، مسئولیت‌ها و پاسخگویی از دولت مرکزی به سطوح محلی، به سازمان‌ها و نهادهای محلی این توانایی را می‌دهد که خودگردانی و توسعه مؤثرتری را متناسب با شرایط منطقه خود داشته باشند. با نگاهی به نظام شوراها در ایران و مقایسه آن با کشور هایی نظیر کشور فرانسه که در آن اصل تمرکز زدایی حتی در قوانین اساسی کشور هم به آن تاکید شده است، دو شورای شهر و روستا در ایران به طور مستقیم توسط مردم محل انتخاب می شود اما واحدهای سرزمینی همچون شهر، شهرستان و استان فاقد شخصیت حقوقی اند و صلاحیت عام تصمیم گیری در امور محلی را نیز ندارد. در نتیجه دو عنصر از عناصر سه گانه عدم تمرکز محلی در نظام حقوقی ایران مورد پذیرش واقع نشده است. به همین سبب، به نظر می رسد تمرکز زدایی در حقوق اداری جمهوری اسلامی ایران جلوه ای از اصل مشورت در اسلام هستند نه عدم تمرکز محلی؛ (به عنوان مثال آنگونه که در حقوق اداری فرانسه وجود دارد).[1]

ترتیبات تمرکز زدایی تا حد زیادی با محیط‌های سیاسی، قانونی و اقتصادی که بازیگران ملی تنظیم می‌کنند تحت تأثیر و کنترل قرار می‌گیرند. در ایران، ساختار حقوقی و اداری دولت ها قبل از مشروطیت متکی بر تجارب و اندوخته های داخلی بود و تغییر و تحولات جهانی کمتر در آن دخالت داشت. اما در عصر مشروطیت مفاهیم جدید سیاسی و اداری با تصویب قانون اساسی مشروطیت و متمم آن با اقتباس از ممالک پیشرفته وارد ادبیات سیاسی و اداری ایران شد، هر چند که بعضی از ساختارهای اداری که مورد اقتباس قرار گرفته بود با شرایط سیاسی و اقتصادی ما هماهنگ نبود، اما به هر حال اثرات خود را بر ساختار دولت و نظام اداری ایران بر جای گذاشت. نظام اداری و تشکیلاتی و به طور کلی ساختار دولت در ایران، از زمانی که دولت ملی به مفهوم امروزی آن شکل گرفته، بر پایه اقتدار دولت مرکزی و تمرکز استوار بوده است. با اجرای برنامه های اول و دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، اصلاح ساختار نظام اداری کشور مورد توّجه قرار گرفت، به همین منظور

۱. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، ص ۲۹، تهران، سمت، چاپ ۱۶، ۱۳۹۰.

شورای عالی اداری در طول برنامه اول و دوم پیش بینی شد.[۱] بنابراین بحث تمرکززدایی نیز برای رفع مشکلات مربوط به تمرکزگرایی در کشور نیز دنبال شده است. این رویه به دلیل برخی از مشکلات از جمله عدم پیوند برنامه‌های اجرایی با سیاستگذاری کلان، تشکیلات متمرکز همچنان در کشور حاکم شده و توفیق کاملی حاصل نشده است. همچنان که برای محقق نمودن تمرکززدایی اداری و سیاسی، و از جمله در برنامه ششم توسعه، تمرکززدایی و واگذاری وظایف و اختیارات دستگاههای اجرایی به استان و شهرستان‌ها تدابیری صورت گرفته است.[۲] بحث تمرکززدایی در نظام حقوقی ایران و قوانین مظاهر متعددی دارد که از جمله شورای حل اختلاف در نظام قضایی، شورای شهر و روستا در قالب تقنینی و دهیاری در حوزه اجرایی از مصادیق آن هستند.

در ایران با تصویب قانون تقسیمات کشوری و وظایف فرمانداران و بخشداران در سال ۱۳۱۶، فرماندار به عنوان نماینده قوه مجریه در شهرستان به رسمیت شناخته می شود. ماده ۱۱ قانون مذکور بیان می دارد:

«فرماندار نماینده دولت و ریاست عالیه به کلیه ادارات کشوری شهرستان دارد و برای انجام وظایف قانونی آنها، کمک های لازمه خواهد نمود و رؤسای ادارات شهرستان نیز مکلف هستند در حدود قوانین، تذکرات قانونی فرماندار را رعایت نمایند و در مسائلی که با سیاست عمومی دولت و امنیت محل و کارهای سرحدی تماس دارد فرماندار را در جریان بگذارند».

این مقام در نظام حقوقی ایران به دلیل آنکه زیرمجموعه وزارت کشور است و وظایف متعددی دارد که از جمله در تبصره دوم از ماده ۱۰ قانون طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان آمده است: «عزل و تغییر روسا و مسؤولین ادارات شهرستان توسط مقام‌های مجاز دستگاه‌های ذیربط با اطلاع فرماندار صورت می‌گیرد». پس از اینکه فرماندار طی فرایند یاد شده تعیین می‌شود، وظایفی نیز برای وی معین شده است. از جمله در ماده ۲۲ از قانون مذکور، چنین آمده است: «به منظور فراهم ساختن زمینه مناسب جهت هماهنگی بین فعالیت‌های مختلف و افزایش قابلیت‌ها و کارآیی دستگاه‌های اجرایی و تحقق سیاست‌های عمومی و برنامه‌های

۱. کشوردوست جوبنه، سمانه، احمدی، حسین، واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکز زدایی در چارچوب شورای های اسلامی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست-گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، ۱۴۰۰، ص ۳-۴.

۲. میراحمدی، فاطمه‌السادات، اظهارنظر کارشناسی درباره «**طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه**»، شماره مسلسل ۱۷۴۲۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، ص ۱۳.

توسعه در استان و شهرستان، شورای اداری استان به ریاست استاندار و شورای اداری شهرستان به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود». بر مبنای همین جایگاه، فرماندار و بخشدار در حوزه اجرایی دارای بالاترین مرتبه در شهرستان و بخش هستند، زیرا بخشدار به کسی گفته می‌شود که مسئولیت اداره یک بخش را بر عهده دارد. چنان‌چه در ماده ۶، قانون طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان، در ارتباط با بخشدار نیز آمده است: «نصب و عزل بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید استاندار و حکم وزیر کشور خواهد بود».

به هر حال باید گفت با توجه به زنجیره اتصالی که میان فرمانداری و بخشداری وجود دارد، هر دو دستگاه اجرایی در حوزه استحفاظی خود دارای وظایف خاصی هستند. از جمله وظایف فرماندار ارتباط و هماهنگی ادارات، نهادهای انقلابی، نهادهای انتظامی، شورای اسلامی شهرهای بخش، شهرداری‌ها و موسسات عمومی غیردولتی فعال در سطح شهرستان می‌باشد. فرماندار بالاترین مقام مسئول در سطح شهرستان محسوب می‌شود و مدیریت برنامه‌ها، بودجه و هماهنگی ادارات دولتی و نهادهای دولتی در سطح شهرستان را بر عهده دارد. بخشدار نیز وظایف و اختیارات فرماندار در سطح بخش را عهده‌دار می‌باشد.[۱] ضمن اینکه بخشدار به عنوان بالاترین مقام اجرایی در بخش، تابع مقررات وزارت کشور بوده که پس از استاندار به فرماندار و سپس به بخشدار می‌رسند و تعیین بخشدار نیز با معرفی فرماندار و انتصاب توسط استاندار صورت می‌گیرد.

دهیاری نیز 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. مسئولیت ادارهٔ هر دهستان با «دهدار» است و مسئولیت ادارهٔ روستا با «دهیار» می‌باشد، که زیرنظر بخشدار انجام وظیفه می‌کنند و در جهت ادارهٔ بهتر امور مربوط به دهستان و روستا وظایفی دارند که در قانون تقسیمات کشوری مشخص شده است؛ مثل نظارت دهدار به امور عمومی دهستان، نانوایی‌ها و انتخابات و مسائل بهداشتی روستاهای اطراف.[۲] بنابراین دهیاری بر

۱. کشوردوست جوبنه، سمانه، احمدی، حسین، واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکز زدایی در چارچوب شوراهای اسلامی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، ۱۴۰۰، ص ۴.

۲. انصاری، ولی‌ا...، کلیات حقوق اداری، ص۱۶، تهران، نشرمیزان، ۱۳۷۴، چاپ اوّل.

خلاف دهداری نهاد عمومی غیر دولتی مشابه شهرداری می باشد که بر مبنای نگرش عدم تمرکز در نظام اجرایی کشور پدید آمد وبر خلاف فرمانداران و بخشداران که توسط مقامات مرکزی منصوب می گردند دهیاران منتخب مقامات محلی هستندکه تحت عنوان شورای روستا شناخته می شوند.

بند دوم. فرآیند انتصاب فرمانداران ،بخشداران و دهیاران در نظام حقوقی ایران

انتصاب مدیران و مقامات بر اساس ماده ۵۴ قانون مدیریت خدمات کشوری باید بر اساس شایستگی ها و توانمندی های فردی انجام می گیرد و نباید تحت تاثیر مسائل سیاسی قرار گیرد.با توجه به اینکه در ماده ۷۱ این قانون مقامات سیاسی تعریف شده اند و بر اساس آن فرماندار ،بخشدار و دهیار مقام سیاسی محسوب نمی شوند انتصاب این مقامات محلی باید بر اساس معیارهای غیر سیاسی ،شایستگی های مدیریتی و توانمندی فردی انجام می شود .در واقع این قانون به دنبال این است که از نفوذ سیاسی در تصمیم گیری های سیاسی جلوگیری کند و اطمینان حاصل کند که افراد مناسب به پست های مدیریتی منصوب می شوندتا خدمات بهتری به جامعه ارائه دهند .لذا رعایت این اصل می تواند تضمین کارآمدی و بهبود خدمات عمومی در سطوح محلی در پی داشته باشد. در همین راستا فرآیند انتصاب فرمانداران ،بخشداران و دهیاران به طور عمده تحت نظارت وزارت کشور صورت می پذیرد.ابتدا با معرفی افراد واجد الشرایط و ارزیابی صلاحیت های آنان ،مراحل بررسی و مصاحبه صورت می گیرد و در نهایت با صدور حکم انتصاب ،افراد منتخب مسئولیت های خود رادر سطوح مختلف محلی آغاز می کنند. در این قسمت به فرآیندهای انتصاب این مقامات به صورت مبسوط پرداخته خواهد شد .

۱. فرایند انتصاب فرماندار

قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون عام و کلی برای انتصاب فرمانداران مدنظر است که انتصاب آنان نباید با مواد آن در تضاد باشد . مقررات تخصصی نیز در رابطه با انتصاب این مقام وجود دارد که از جمله می‌توان به «مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان»، مصوب ۱۳۷۷ و همچنین دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران مصوب ۱۳۹۵ اشاره کرد که در همین راستا وزارت کشور موظف است فرآیند انتصاب فرمانداران و بخشداران را بر اساس شرایط مندرج در این دستورالعمل

از جمله داشتن حداقل مدرک لیسانس ،اخذ استعلام های لازم از مراجع قانونی ذیربط ،گذراندن دوره های آموزشی توجیهی در بدو انتصاب و حین انتصاب و داشتن ۵سال سابقه مدیریت میانی به بالا متناسب با درجه فرمانداری برای افراد برون سازمانی انجام دهد .در ماده ۵ مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان چنین آمده است: «نصب و عزل فرمانداران با پیشنهاد استاندار و تأیید و حکم وزیر کشور خواهد بود». برحسب همین اساس، فرمانداران با دارا بودن شرایط عمومی و اختصاصی برای حضور و فعالیت در دستگاههای اجرایی، استخدام می‌شوند. این شرایط در ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری مطرح شده که شامل داشتن حداقل ۲۰ سال سن، تابعیت ایران بودن، انجام خدمت دوره ضرورت، عدم اعتیاد، نداشتن سابقه محکومیت کیفری و... است (قانون مدیریت خدمات کشوری). همچنین داشتن شرایط لازم از حیث استعلام از سایر نهادها و مراجع (ماده ۴) نیز به عنوان شروط لازم برای تصدی این منصب دانسته شده است. علاوه بر این، در یک فرایند سیاسی-حقوقی و متصل به هم، انتصابات از وزارت کشور شروع شده، سپس استاندار، پس از آن فرماندار تعیین می‌شود. به هر حال، فرماندار به‌عنوان نماینده عالی دولت در شهرستان، نقشی حیاتی در هماهنگی و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی شهرستان دارد. با توجه به موارد بیان شده، قانون گذار توانسته است فرایند انتصاب فرمانداران را به تفصیل بیان نماید اما همچنان مشاهده می شود که در فرایند انتصابات در بسیاری موارد به دلیل اعمال نفوذ نمایندگان مجلس و نادیده گرفته شدن اصل تفکیک قوا اصل حاکمیت قانون نقض و انتصابات سیاسی جایگزین آن شده است .[1]

۲. فرایند انتصاب بخشدار

در ارتباط با فرایند انتصاب بخشدار باید گفت که به موجب ماده ۶ از مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان: «نصب و عزل بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید استاندار و حکم وزیر کشور خواهد بود». بنابراین بخشداران نیز از حیث بررسی شرایط و وضعیت فردی از قانون مدیریت خدمات کشوری تبعیت می‌کنند ودر ماده ۴۲ این قانون، شرایط عمومی استخدام درباره آنان صادق است .در ماده ۵۳ ق. م. خ. ک انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان پس از احراز

۱. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، ص ۱۵۰، انتشارات دادگستر، بهار۱۳۹۱.

شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی معیار ارتقاء قرار داده شده است و در ادامه در ماده ۵۴ نیز شرایط تخصصی لازم را با برگزاری امتحانات تخصصی را از شرایط لازم ارتقاء دانسته است و بیان شده است که حداکثر ۱۵٪ سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته خارج از دستگاه استفاده می‌شود و تبصره ۳ ماده ۵۴ دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده است که مسیر ارتقاء شغلی در فضای رقابتی برای کلیه کارمندان فراهم شود و همینطور در ماده ۵۶ برای ارتقاء شغلی وظیفه آموزش مدیران را از دیگر وظیفه‌های دستگاه‌های اجرایی می‌داند .بنابراین بر اساس این ماده حداقل ۸۵ درصد انتصابات این دستگاه اجرایی می باست از بین مستخدمین وزارت کشور صورت پذیرد.

همچنین در قانون مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان مصوب ۱۳۷۷، در ارتباط با تعیین تکلیف موارد خاص چنین آمده است: «در صورت استعفاء، عزل، فوت یا سایر مواردی که مانع از انجام وظایف فرمانداران و بخشداران باشد، سرپرست فرمانداری یا بخشداری از طریق استاندار تعیین می‌گردد. استاندار و فرماندار موظفند حداکثر ظرف مدت یک ماه نسبت به معرفی فرماندار و بخشدار جدید اقدام لازم را معمول دارند.» بنابراین براساس قوانین جاری، نصب بخشداران توسط استانداران وبه پیشنهاد فرمانداران صورت می پذیرد در این فرآیند، استانداران به‌عنوان نمایندگان عالی دولت در استان‌ها، نقش کلیدی در انتخاب بخشداران دارند. این انتخاب باید بر اساس معیارهایی همچون سوابق اجرایی، تطابق فرد با معیارهای سیاسی و عقیدتی، و توانمندی‌های مدیریتی و اجرایی انجام شود.

۳. فرایند انتصاب دهیار

در خصوص دهیاران نیزکه توسط شورای روستا معرفی و با حکم بخشدار منصوب می شوند باید گفت مستند به ماده واحده «قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور»، مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ و نیز ماده ۲ «اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیارهای»، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱، دهیاری به عنوان نهادی عمومی غیردولتی محسوب می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل است و وظایفی برای آن تدوین شده است. در قانون جدید، استخدام دهیاران تابع مقررات کار درنظر گرفته شده و اگر برخلاف آیین نامه مندرج در قانون کار عمل نمایند، حسب قوانین کار پیگیر قانونی خواهند شد. به این ترتیب دهیاری به عنوان آخرین حلقه در نهاد اجرایی کشور است که قانون

منبعث از قانون اساسی تشکیل شوراهای اسلامی روستا را برای نظارت به اجرای هرچه مطلوب‌تر وظایف آن تعیین کرده است. از سوی دیگر با توجه به نهاد غیردولتی و خودکفا بودن، ماهیتی مستقل از دولت یافته است که این امر موقعیت ویژای را برای دهیاری نسبت به سایر دستگاه‌های اجرایی کشور که دولتی و منصوب به دولت هستند، ایجاد می‌کند. زیرا از یک سو دهیاری همچون شهرداری، نهادی عمومی و غیردولتی است که با نظارت و تصویب و تأیید شورا فعالیت می‌کند و از سوی دیگر موظف به انجام کارکردهایی است که در حیطه وظایف دستگاه‌های دولتی در سطوح بالاتر از روستا می‌باشد. این مسأله جایگاه و ماهیتی خاص برای دهیاری ایجاد می نماید که فراتر از مسوول اجرای مصوبات شورا خواهد بود.

قوانین استخدامی در دهیاری‌ها به دلیل متعلق بودن این نهاد محلی در زمره نهادهای عمومی غیردولتی به وزارت کشور سپرده شده که زیر نظر قوه‌مجریه است. هیأت دولت با استناد به تبصره «۱» وزارت کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴، ابتدا در سال ۱۳۸۳ و پس از آن با انجام اصلاحاتی در «آیین‌نامه استخدامی دهیاری های کشور»، موضوع مصوب نامه شماره ۷۸۳۵۵/ت، ۵۵۳۴۳ ه.خ به تاریخ ۱۳۹۸/۶/۲۰، به صراحت، قوانین مربوط به استخدام دهیاری‌ها را در زمره وظایف و تابع «قانون کار» در نظر گرفته است. به موجب ماده «۱» اصلاحی این آیین‌نامه جدید: «به کارگیری افراد در دهیاری براساس ساختار سازمانی مصوب و در چارچوب قانون کار انجام خواهد شد». بدین ترتیب در حال حاضر قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام به عنوان مبنای استخدام برای دهیاری‌ها در نظر گرفته می‌شود.[۱] از این منظر دهیاری از یک جهت تابع مقررات وزارت کشور بوده و استخدام از سوی این وزارت صورت می‌گیرد و از طرفی در عرصه مزایا و برخی قوانین، تابع قانون کار است که می‌تواند نوسان این دستگاه را میان دو نهاد نشان دهد که خود منشأ برخی از مشکلات و چالش‌های حقوقی است.

گفتار دوم. چالش های حقوقی انتصاب فرمانداران وبخشداران

با در نظر داشتن قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانو ن عام حاکم بر استخدام و لحاظ نمودن سایر مقررات تخصصی مربوطه درانتصاب فرمانداران و بخشداران و همچنین توجه به این

۱. کریمی‌فرد، ایمان، کریمی پاشاکی، مشهدی، علی، نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقرره گذاری ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۴۳، ۱۴۰۲، ص ۵-۶.

موضوع که دهیار نیز توسط اعضای شورای روستا تعیین و توسط بخشدار منصوب می شود، در مباحث پیش‌رو به چالش‌های حقوقی مرتبط با استخدام و انتصاب موارد سه‌گانه پرداخته می‌شود.

بند نخست. فقدان معیارهای مشخص در گزینش بخشداران و فرمانداران

یکی از چالش‌های حقوقی در انتخاب فرمانداران و بخشداران در ایران، عدم توجه به مقررات متعددی است که هم در قانون مدیریت خدمات کشوری و هم در سایر قوانین استخدامی و درون سازمانی دیده می‌شود. به‌طور کلی در ایران، فرایند انتصاب مبتنی بر شایسته‌سالاری نبوده و مقایسه انتصاب مدیران در نهادهایی نظیر فرمانداری و بخشداری نشان‌دهنده آن است که ایران در وضعیت مناسبی قرار ندارد.[۱] این موضوع به وفور دیده شده است که پس از جابجایی دولت‌ها و یا انتخاب نمایندگان، وزیر یا نماینده حوزه انتخابیه اقدام به گماردن فرماندار یا بخشدار نموده و بدون توجه به ملاحظات استخدامی و تنها با این استدلال که وی در مجموعه فرمانداری یا بخشداری، شاغل بوده، وی را در مقام رئیس یا سمت‌های دیگر به کار می‌گیرد. همین موضوع درباره ورود افراد جدید و یا تبدیل وضعیت آنان از امور خدماتی به امور اداری و اجرایی یا از وضعیت قراردادی به وضعیت دائمی دیده می‌شود. رویه یاد شده می‌تواند عدم شفافیت در فرآیند نصب این مقامات را در پی داشته باشد. نبود شفافیت در مراحل گزینش و انتصاب می‌تواند باعث کاهش اعتماد عمومی به این فرآیندها شود و به انتصاب افرادی منجر گردد که به جای داشتن شایستگی‌های لازم، تنها به دلیل روابط سیاسی و نزدیکی به گروه‌های خاص انتخاب شده‌اند. بخشی از این مشکل به دلیل مشخص نبودن معیارهای انتخاب یا انتصاب فرمانداران در «مصوبه شورای عالی اداری در خصوص دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» مصوب ۱۳۹۵ می باشد .در تبصره ۱ مصوبه مذکور اشاره گردیده است: «مدارک تحصیلی پیش‌بینی شده برای انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران شامل مدرک تحصیلی پیش‌بینی شده برای کلیه مشاغل اختصاصی وزارت کشور بوده که به استناد ماده ۷۰ قانون مدیریت خدمات کشوری به تصویب خواهد رسید». اما جست و جو در ماده ۷۰ قانون مدیریت خدمات کشوری نیز کلی بوده و

۱. فرهادی‌نژاد، محسن، لیلی دوست، فاطمه، حسانی، محسن، بررسی وضعیت موجود و ترسیم وضعیت مطلوب نظام انتصاب در سازمان‌های دولتی ایران، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره دوازدهم، شماره دوم، ۱۴۰۱، ص ۹.

در آن بیان شده است: «شرایط تصدی مشاغل اختصاصی دستگاههای اجرائی به تناسب وظایف پست‌های قابل تخصیص به هر شغل، از لحاظ معلومات، تحصیلات، تجربه، مهارت و دوره‌های آموزشی مورد نیاز و عوامل موثر دیگر با پیشنهاد دستگاه اجرائی و تأیید سازمان و تصویب شورای توسعه مدیریت تعیین می‌گردد».

جست‌وجو در مصوبه شورای توسعه مدیریت دستگاههای اجرایی و استانی مصوب ۱۳۹۳/۹/۵ نیز معیار خاصی از حیث تحصیلات یا تخصص علمی برای تصدی منصب فرمانداری یا بخشداری را به ما نشان نمی‌دهد و تنها به تشکیل شورای راهبری توسعه مدیریت در دستگاههای اجرایی پرداخته و به صورت اختصاصی درباره فرمانداران و بخشداران یا دستگاههای تابعه وزارت کشور اصلی را مطرح نکرده است.

بند دوم. نادیده گرفتن قوانین عمومی و اختصاصی و انتصابات سیاسی

مهم‌ترین اصلی که در ارتقاء شغلی کارمندان باید لحاظ شود اصل شایستگی و لیاقت است که مهم‌ترین معیار برای ارتقاء لحاظ می‌شود، لیاقت و شایستگی افراد و عوامل شناسایی این لیاقت و شایستگی در نظام اداری نقش دسته اول را بازی می‌کند. شایستگی به معنای داشتن توانایی، مهارت، دانش، لیاقت و صلاحیت است، هر کاری توانایی، مهارت و لیاقت ویژه‌ای را طلب می‌کند و در هر کار در انتخاب افراد شایسته باید به توانایی‌ها، شاخص‌های رفتاری، ویژگی‌های شخصیتی و مهارت‌های افراد توجه شود و در نظر گرفتن تخصص‌ها و شایستگی‌ها با توجه به تفکیک و جدا شدن عرصه‌های کاری از یکدیگر از ضروریات نظام اداری می‌باشد.[۱] بنابراین در صورتی که قوانین و مقررات یاد شده در زمینه استخدام و به کارگیری نیروهای دستگاهی نظیر فرمانداری یا بخشداری لحاظ نشود، شایسته‌گزینی به عنوان اصلی بدیهی به فراموشی سپرده خواهد شد. اما با توجه به رویکرد حاکم بر انتصاب فرمانداران و بخشداران که تابع وزارت کشور هستند، ملاحظات سیاسی و حزبی بر شایستگی و یا قوانین مدیریت خدمات کشور ارجحیت پیدا می‌کند. زیرا گفته شد که نظام حقوقی و سیاسی ایران متمرکز است.[۲] بنابراین در مواردی که دولت تغییر می‌کند، فرمانداران نیز با

۱. حق‌پناه، رضا ، شایسته‌سالاری در نظام علوی، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، شماره ۳۲، بهمن ۱۳۸۰، ص ۲۶.

۲. محمد ظاهری، سحر، تمرکزگرایی و تمرکززدایی در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات جدید در علوم انسانی، شماره ۲۶، ۱۳۹۹، ص ۳.

رویکردی سیاسی توسط وزارت کشور تعیین می‌شوند که همین رویه درباره انتصاب بخشداران نیز رایج است. جابجا شدن فرمانداران و بخشداران همراه با تغییر نمایندگان مجلس یا روسای جمهور و استانداران نشان دهنده نادیده گرفتن قوانینی است که در حوزه استخدام فرمانداران و بخشداران تعبیه شده است. این رویه در تضاد با تبصره دوم از ماده اول «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» مصوب ۱۳۹۵ است که در آن آمده است: «تمامی افراد معرفی شده جهت انتخاب و انتصاب در پست‌های مذکور، موظف به گذراندن دوره‌های آموزشی توجیهی در بدو انتصاب و حین انتصاب، موضوع جدول شماره ۱ این دستورالعمل می‌باشند». بنابراین هنگامی‌که افراد بدون طی کردن مراحل یاد شده و با نظر و درخواست نماینده یا استاندار و تغییر دولت‌ها به کار گماشته می‌شوند، موارد یاد شده از حیث گذراندن دوره‌های آموزشی بیهوده و بلا اثر خواهد بود.

با در نظر داشتن ملاحظات فوق باید تلاش شود تمام فرمانداران و بخشداران با توجه به تدوین شرایط انتصاب استخدامی از جمله قانون «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» و با گذراندن دوره‌های تخصصی بدون توصیه‌های سیاسی و از بالا وارد حیطه مدیریت شوند و ضوابط، معیارها و دوره‌های یاد شده ملاک تعیین فرمانداران و بخشداران قرار گیرد. یعنی فرمانداران و بخشداران بر مبنای ضوابط یاد شده و البته بیان مصادیق انتخاب این افراد، حکم انتصاب دریافت نمایند و ملاحظات ارتقای شغلی که در قانون اساسی بر مبنای برابری و عدم تبعیض در نظر گرفته شده، لحاظ گردد تا دیدگاه مردم نسبت به این موارد برطرف شود. زیرا مطرح کردن بحث عدم رعایت مسیر ارتقای شغلی در زمینه تعیین فرماندار و بخشدار، بستری برای نادیده گرفتن مقررات سازمانی و تضییع حقوق سایر شهروندان و حتی کارکنان فرمانداری یا بخشداری است. ضمن اینکه اصل لیاقت و شایستگی یکی از مهم‌ترین اصول حقوق بشری محسوب می‌شود که ارتباط تنگاتنگی نیز با مفهوم عدالت دارد که در مسیر ارتقاء شغلی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌ها است. عدالت اجتماعی به مثابه شایستگی و لیاقت است که توزیع امکانات و مناصب بر اساس شایستگی و لیاقت‌ها توزیع می‌گردد، در ماده ۵۳ ق. م. خ. ک انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی معیار ارتقاء قرار داده شده است و در ادامه در ماده ۵۴ نیز شرایط تخصصی لازم را با برگزاری امتحانات تخصصی را از شرایط لازم

ارتقاء دانسته است و بیان شده است که حداکثر ۱۵٪ سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته خارج از دستگاه استفاده می‌شود و تبصره ۳ ماده ۵۴ دستگاه‌های اجرایی را موظف کرده است که مسیر ارتقاء شغلی در فضای رقابتی برای کلیه کارمندان فراهم شود و همینطور در ماده ۵۶ برای ارتقاء شغلی وظیفه آموزش مدیران را از دیگر وظیفه‌های دستگاه‌های اجرایی می‌داند.

بند سوم. نابرابری از منظر تفسیر برخی قوانین

ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری در بند »ح» خود اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را شرط ورود به خدمت دولتی و استخدام در دستگاه‌های اجرایی دانسته است. همین موضوع از یک منظر می‌تواند چالشی برای ورود افرادی باشد که در یک منطقه دارای تخصص و شایستگی هستند، اما به دلیل عدم داشتن شرایط مذهبی حق ورود به چنین دستگاههایی نظیر بخشداری یا فرمانداری را ندارند. همچنان‌که افراط بر گزینش افراد بر مبنای ملاحظات عقیدتی می‌تواند در تعارض با قانون «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» تفسیر شود یا با تقدم بخشیدن به ملاحظات غیرتخصصی، اصل شایستگی مدیران را نادیده بگیرند. از جمله در ماده ۲ تحت عنوان «شایستگی‌های تخصصی فرماندارن و بخشداران» آمده است: «احراز شایستگی‌های فرمانداران و بخشداران، متناسب با ماهیت و ویژگی‌های اختصاصی منطقه محل مأموریت، در قالب شایستگی‌های عمومی مدیران کشور و شایستگی‌های اختصاصی و تخصص‌های مورد نیاز، توسط وزارت کشور تهیه و تعیین می‌گردد». هرچند باید گفت که ضعف قانون اخیر آن است که برخی ابهام‌های موجود را به حال خود رها کرده است. از جمله اینکه در صورت تعارض میان ماده ۲ یعنی شایستگی تخصصی فرمانداران و بخشداران با بند ۴ از ماده ۳ قانون دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران»، کدام یک اولویت دارد و می‌بایست بند ۴ از ماده سوم یعنی «اخذ استعلام لازم از مراجع قانونی ذیربط» را بر تخصص مقدم دانست یا اینکه با توجه به احراز تخصص و رعایت شرایط یاد شده برای تعیین فرماندار و بخشدار، ملاحظات تخصصی افراد را لحاظ نمود؟ هرچند در بند ۴ از ماده ۳ دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران»، نقش و میزان اثرگذاری مراجع قانونی یا نام آنان نیز قید نشده است که نیازمند تعریف و شرح وظایف هر یک از نهادهای یاد شده

است تا بتوان در صورت بروز مشکل در انتخاب فرمانداران و بخشداران از آنان پرسش و مطالبه‌گری به عمل آورده شود. در این موارد، نادیده گرفتن توانمندی‌های مدیریتی و اجرایی در انتخاب فرمانداران، بخشداران و دهیاران، به‌ویژه در مناطقی که نیاز به مدیریت پیچیده دارند، می‌تواند به ضعف در اداره امور محلی و کاهش رضایتمندی عمومی بیانجامد.[۱] این مشکل به‌ویژه در مناطق کمتر توسعه‌یافته محسوس‌تر است، جایی‌که نیاز به مدیریت مؤثر و کارآمد بیشتر احساس می‌شود. بنابراین در مناطقی‌که تعلقات مذهبی آنان همسو با آنچه در قوانین از جمله قانون اساسی یا قانون مدیریت خدمات کشوری دیده می‌شود، وجود نداشته باشد، کنار رفتن این افراد رخ می‌دهد. البته در این باره می‌توان موضوع را اینگونه روشن ساخت که به نظر می‌رسد منظور افرادی هستند که حین خدمت دولتی تغییر دین داده یا به عضویت در سازمان‌های موضوع بند ۳۶ درمی‌آیند یا اینکه قبل از ورود به خدمت عضویت آنها را داشته‌اند و هیئت گزینش متوجه حضور آنها نشده است. زیرا طبق تبصره ۳ ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، قوانین و مقررات گزینش هنوز به قوت خود باقی است یا اینکه این افراد قبل از تصویب این قانون به استخدام دستگاه‌های دولتی درآمده‌اند و بعد روش فکری و اعتقادی آنها مشخص شده است.

استدلالی که برای دفاع از این رویه یعنی التزام به ادیان رسمی مطرح شده این است که شرایط عمومی و تخصصی استخدام در این مناصب، نشان‌دهنده تأکید نظام حقوقی ایران بر اهمیت انتخاب افرادی است که نه تنها دارای مهارت‌های اجرایی[۲] و مدیریتی باشند، بلکه از لحاظ عقیدتی و اخلاقی نیز با مبانی نظام جمهوری اسلامی هماهنگ باشند. این تأکید بر «التزام عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی» که در قوانین آمده است، به نوعی بیانگر نقش برجسته عقیدتی و سیاسی در فرآیند استخدام است. فرآیند استخدام فرمانداران، بخشداران و دهیاران اگرچه به صورت رسمی و قانونی انجام می‌شود، اما ممکن است به دلیل نبود شفافیت کامل در مراحل گزینش، انتصاب‌ها تحت تأثیر عوامل سیاسی و غیررسمی قرار بگیرند. این موضوع می‌تواند منجر به انتخاب افرادی شود که به جای داشتن شایستگی‌های لازم، بیشتر به دلیل نزدیکی سیاسی به برخی افراد یا گروه‌ها منصوب می‌شوند. از سوی دیگر، توجه به معیارهای عقیدتی و سیاسی در انتخاب افراد، می‌تواند

۱. پورمهر، جلال. چالش‌های سیاسی و عقیدتی در نصب مقامات محلی. فصلنامه سیاست و مدیریت، ۱۳۹۰، ص ۱۵.

۲. معتمدی، ف. نصب و انتصاب دهیاران در ساختار مدیریت محلی. مجله توسعه روستایی، ۱۳۸۹، ص ۵.

مانـع از گزینـش نیروهـای کارآمـد و متخصـص در ایـن مناصـب شـود. ایـن مسـئله می‌توانـد بـه کاهـش کارآیـی و اثربخشـی مدیریـت محلـی و افزایـش نارضایتی‌هـای اجتماعـی منجـر شـود. بـرای بهبـود فرآینـد اسـتخدام، شـفافیت بیشـتر در مراحـل گزینـش و انتصـاب، افزایـش توجـه بـه مهارت‌هـا و شایسـتگی‌های تخصصـی، و کاهـش تأثیـرات عوامـل سیاسـی در انتخـاب افـراد، از جملـه پیشـنهادات مهمـی اسـت کـه می‌توانـد منجـر بـه تقویـت سیسـتم مدیریتـی و اجرایـی در سـطح محلـی شـود. بـه طـور کلـی، اصلاحـات در ایـن حـوزه می‌توانـد بـه افزایـش اعتمـاد عمومـی و بهبـود عملکـرد مدیـران محلـی منجـر گـردد.

نابرابـری در اسـتخدام هـا در فرمانـداری و بخشـداری مـی توانـد خـارج از ضوابـط و مقـررات نیـز بوجـود آیـد. بـه طـور مشـخص بـه کارگیـری نیروهایـی کـه بـدون آزمـون اسـتخدامی و رقابـت بـا سـایر افـراد وارد ایـن دسـتگاه دولتـی می‌شـوند، قابـل تأمـل اسـت. مقصـود از نیروهـای خـارج کادر کـه اغلـب در مجموعـه وزارت کشـور و دسـتگاههای وابسـته بـه آن نظیـر، فرمانداری‌هـا و بخشـداری‌ها، به‌کارگیـری آنهـا دارای سـابقه اسـت، بـه کار گیـری نیـرو بـرای انتصـاب بـه یکـی از سـمت‌های بخشـداری یـا فرمانـداری بـدون مراحـل اسـتخدامی اسـت کـه در قالـب هیـچ کـدام از عناویـن مطـرح شـده جـذب موضـوع قانـون مدیریـت خدمـات کشـوری، لحـاظ نمی‌شـود. بـر ایـن اسـاس بـه دلیـل اینکـه پرداختـی ایـن دسـته از افـراد مـورد ایـراد دسـتگاههای نظارتـی ازجملـه دیـوان محاسـبات واقـع نشـود، منبـع آن از سـرفصل خـارج از شـمول تعییـن شـده اسـت. افـراد در طـول خدمـت بـه گونـه‌ای بـه خدمـت گماشـته شـده‌اند کـه بـر مبنـای ایـن شـرایط، غالبـاً تحـت عنـوان نیرویـی در نظـر گرفتـه می‌شـود کـه ذیـل مـاده ۳۲ قانـون مدیریـت خدمـات کشـوری تبدیـل وضعیـت پیـدا کردنـد.[۱] در هـر صـورت اگـر فراینـد پذیـرش ایـن افـراد بـدون ملاحظـات قانـون خدمـات کشـوری و صرفـاً بـر مبنـای سـوابق آنـان باشـد، می‌توانـد زمینـه را بـرای حاکمیـت روابـط بـه جـای ضوابـط و مقـررات ایجـاد نمایـد.

گفتار سوم. چالش تبعیت از قوانین مختلف برای دهیاری‌ها

دهیاری‌هـا بـه عنـوان نهادهـای محلـی متولـی مدیریـت روسـتایی کشـور قـرار دارنـد. بخـش عمـده فعالیـت دهیـاران در زمینـه اجـرای طـرح هـادی روسـتایی و برنامه‌هـای خدمـات عمومـی بـوده و بـا

۱. کریمـی پاشـاکی، سـجاد، غفرانی، فهیمـه، تحلیلی بر انواع قراردادهـای به‌کارگیری نیروی انسـانی در نظـام اداری ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شـورای اسـلامی، شماره مسلسـل ۱۸۸۳۱، ۱۴۰۱، ص ۷.

مشکلات و محدودیت‌هایی نظیر کمبود تجهیزات و منابع مالی موردنیاز دهیاری، عدم آگاهی مردم و سازمان‌های محلی از وظایف دهیار و دیدگاه منفی مردم نسبت به دهیارها، تدوین طرح‌های از بالا به پایین از سوی سازمان‌های اجرایی و مواردی از این قبیل مواجه هستند.[۱] از این جهت دهیاری در حوزه حکمرانی محلی با مشکلات خاصی روبرو است که البته بخشی از این موضوع به نگرش دوگانه قانون نسبت به دهیاری‌ها می‌باشد. توضیح اینکه دهیاری تابع وزارت کشور از حیث انجام وظایف اجرایی است و از سوی نیز در فرایند قوانین همسو با نهادهایی است که از قانون کار پیروی می‌کنند و مشمول این قوانین هستند و در قانون اصلاحیه مصوب ۱۳۹۸/۶/۲۰ نیز قانون کار بر استخدام دهیاری‌ها حاکم شده است. از این منظر، پیروی دهیاری‌های از قانون کار به معنای آن است که این نهاد عمومی نظیر هر کارگر یا صنف دیگری که تابع قانون کار هستند، حق استفاده از اعتراض، اعتصاب و یا تعطیلی به منظور احقاق حق خود یا تغییر ساعات کاری، افزایش دستمزد و... را نیز دارند. این حق مستند به اصل بیست و ششم قانون اساسی است که آزادی تجمع و اعتراض را به رسمیت شناخته و گامی برای تحقق آزادی‌های مشروع محسوب می‌شود.[۲] اما با توجه به اینکه دهیاری‌ها در نظام اداری از سویی تابع قوانین وزارت کشور هستند، حضور آنان در این تجمعات موافق اصل ثبات و استمرار در نظام اداری نبوده و ضروریات این نهاد اجرایی نیز با چالش روبرو می‌شود. همچنان که «قانون رسیدگی به تخلفات اداری» تصویب شده در تاریخ ۱۳۷۲/۹/۷، مقرر داشته است که در ایام ترک و تعطیل خدمت در مواقع اداری و یا شرکت در تحصن، اعتراض و اعتصاب غیرقانونی با هدف تحریک به برپایی هر شیوه از موارد یاد شده و یا اعمال فشار گروهی برای دستیابی به مقاصد غیرقانونی را تخلف در نظر گرفته که در زمره مجازات اداری هستند.[۳] بر این اساس قرار داشتن نهاد عمومی غیردولتی نظیر دهیاری از یک طرف در تحت اختیار وزارت کار و رعایت قوانین ناشی از آن یا حق بهره مندی از مقررات حاکم بر قانون مزبور قرار دارند. از طرف دیگر پذیرش مقررات حاکم بر وزارت کشور و لزوم به عدم سرپیچی در تضاد با اصل عدالت به عنوان

۱. آگهی، حسین، مرادی، خدیجه، چالش‌های فراروی دهیاری‌ها در آیینه مدیریت روستایی، همایش علمی سالانه دانشگاه رازی، ۱۳۹۰، ص۱۶.

۲. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، ص ۳۱، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۴.

۳. کریمی‌فرد، ایمان، کریمی پاشاکی، مشهدی، علی، نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقرره گذاری ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۴۳، ۱۴۰۲، ص ۸-۹.

حقی سلب ناشدنی برای کارگران است. در این صورت حتی دهیاری‌ها به دلیل تعارض سازمانی و تبعیت از مقررات متعدد، مشمول تبعیض و بی عدالتی قرار می‌گیرد که به معنای عدم بهره مندی از امتیازات گروهی و صنفی است.[1] ضمن اینکه نوسان داشتن دهیاری میان دو نهاد یعنی وزارت کشور و پایبندی به مقررات آن و عدم بهره‌مندی از مزایای مطروحه در قانون کار، چالشی حقوقی برای دهیاری‌ها و استخدام آنان است که در صورت تمایل به قانون کار، برخی از حقوق آنان تضییع خواهد شد. همچنان که پیروی از قوانین مرتبط با قانون کار می‌تواند دهیاری‌ها را از مزایای هر دو نهاد نیز بی‌بهره سازد، زیرا در موارد متعددی، بهره‌مندی از حقوق و مزایای قانون کار با استمرار خدمات عمومی در نزد وزارت کار ناسازگار است. علاوه بر این به موجب ماده ۷ اساسنامه تشکیلات و سازمان دهیاری ها مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ هیات وزیران "کارکنان دولت ،سازمان ها و موسسات وابسته به دولت، موسسات عمومی غیردولتی و دولتی و سازمان های وابسته به آن ها می توانند به عنوان مامور به خدمت در سمت دهیار انجام وظیفه نماید " در همین راستا نگرش دو گانه قانون در خصوص مستخدمین دولت که به دهیاری مامور می شوند نیز وجود دارد در تبصره ماده ۹ اصلاح آیین نامه استخدامی کشور(مصوب مهرماه ۱۴۰۱) تخلفات دهیارانی که به صورت مامور از دستگاه اجرایی به عنوان دهیار مشغول به خدمت می باشند را مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری و تخلفات سایر دهیاران را مشمول قانون کار دانسته است که چالش و تناقض در رسیدگی به تخلفات در این دستورالعمل مشهود می باشد

نتیجه‌گیری

استخدام فرمانداران و بخشداران در نظام حقوق اداری ایران بر مبنای نگرش عدم تراکم و دهیاران بر مبنای عدم تمرکز در حوزه اجرایی صورت گرفته است. اما از حیث انتصاب در این دستگاههای اجرایی چالش های حقوقی وجود دارد. اولین چالش حقوقی مرتبط با استخدام فرمانداران و بخشداران، تعارض برخی قوانین تخصصی با شرایط عمومی در این زمینه است. از جمله در ماده ۲ دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران بر شرایط تخصصی فرمانداران و بخشداران تاکید شده است، اما از جهت دیگر، شرایط عمومی را نیز

۱. امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش ، حقوق اداری، ص ۲۱، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۸.

مطرح کرده که به اخذ استعلام از سایر مراجع قانونی مرتبط است و روشن نیست که نقش و اندازه این نهادها تا چه اندازه است و چه تبعاتی برای تخصص‌گرایی در مدیریت فرمانداری و بخشداری در پی دارند که در حالت ساده می‌توانند اصل تخصص‌گرایی را در مصوبه طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان مصوب ۱۳۷۷ یا دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران نادیده بگیرد. بهتر است برای اصلاح قوانین استخدامی و پاسخگو نمودن فرمانداری و بخشداری، نهادهای بالادستی آنان و همچنین نهادهایی که در تعیین و انتصاب آنان نقش دارند، به وضوح در قانون بیان شوند تا ملاک‌های تعیین آنان برای عموم مردم آشکار باشد و شایسته‌سالاری بر این دستگاهها حاکم شود. دهیاران نیز که به موجب قوانین در زمره دستگاههای تابعه وزارت کشور محسوب شده و از حیث سازمانی ازمقررات وزرات کشور پیروی می کنند از منظربرخی امورتابع قانون کار می باشند که این رویه دوگانه به منزله چالشی حقوقی است. مستخدمین دولت نیز صرفا به صورت مامور امکان خدمت در دهیاری دارند و قانون از استخدام چنین افرادی در قالب ماموریت یاد کرده و روشن نیست در صورت تمایل دایمی فرد برای ماندن در سمت دهیاری چه رویکردی در قبال وی وجود دارد و در بهترین شرایط به مدت ۴ سال می تواند در این سمت باقی بماند یا اینکه شورای جدید با ادامه فعالیت وی موافقت نماید.با در نظر داشتن ملاحظات فوق باید تلاش شود تمام فرمانداران و بخشداران با توجه به تدوین شرایط انتصاب استخدامی از جمله قانون «دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران» و با گذراندن دوره‌های تخصصی بدون توصیه‌های سیاسی و از بالا وارد حیطه مدیریت شوند و ضوابط، معیارها و دوره‌های یاد شده ملاک تعیین فرمانداران و بخشداران قرار گیرد..همچنین راهکاری که برای بهبود وضعیت حقوقی استخدام دهیاری‌ها می‌توان مطرح کرد، مراجعه به حقوق اداری ایران و قانون مدیریت خدمات کشوری است. بر مبنای مواد ۴۲ تا ۴۵ این قانون که قانون مادر شناخته می‌شود، رعایت گزینش افراد بر مبنای حق برابری و کرامت مورد نظر است و با عنایت به فصل حقوق ملت در قانون اساسی، فرصت‌های برابری برای همه افراد لحاظ شود از این منظر، دهیاری‌ها از جهت تعارض سازمانی و قرار گرفتن در زیر مجموعه قانون کار و همچنین تبعیت از مقررات حاکم بر وزارت کشور، نیازمند آن هستند تا تابع یک وزارت و دستگاه باشند زیرا در ساده‌ترین حالت که از جنبه

حقوق و مزایا و تخلفات به قانون کار و از منظر سازمانی واجرا به وزارت کشور وابسته هستند اگر در شرایطی قرار گیرند که نیازمند اعتصاب، اعتراض و یا حتی استعفا از کار خود باشند، اصل استمرار خدمات عمومی تصریح شده توسط وزارت کشور را نادیده می‌گیرند که می‌تواند تبعاتی برای آنان در پی داشته باشد. اما اگر از دیده گاه قانون کار بدان نگریسته شود، دهیاران نظیر هر فرد دیگری حق تشکیل دسته‌جات و اعتراض مطابق اصل ۲۶ قانون اساسی را دارند که از این منظر به نظر می‌رسد رفع این چالش از اهمیت خاصی برخوردار است و پیشنهاد می شود قانونی تدوین گردد که دهیاری‌ها صرفا تابع وزارت تعاون ،کار و رفاه اجتماعی و در لوای قانون کار قرار گیرند تا بتوانند از حقوق خود بدون هزینه و یا متهم شدن به تخطی از ثبات و تداوم خدمات عمومی دفاع نمایند

منابع

منابع فارسی

۱. احمدی‌پور، زهرا، رهنما، محمدرحیم، رومینا، ابراهیم، نقش نظام تقسیمات کشوری در توسعه ملی، مورد مطالعه، ایران، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره پانزدهم، شماره دوم، ۱۳۹۰، ص ۲۴-۱.

۲. امامی، محمد، استوار سنگری، کوروش ، حقوق اداری، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۸۸.

۳. آگهی، حسین، مرادی، خدیجه، چالش‌های فراروی دهیاری‌ها در آیینه مدیریت روستایی، همایش علمی سالانه دانشگاه رازی، ۱۳۹۰.

۴. پورمهر، ج. چالش‌های سیاسی و عقیدتی در نصب مقامات محلی. فصلنامه سیاست و مدیریت، ۱۳۹۰.

۵. حق‌پناه، رضا، شایسته‌سالاری در نظام علوی، پژوهش‌های اجتماعی اسلامی، شماره ۳۲، بهمن ۱۳۸۰.

۶. شمس، عبدالحمید، حاکمیت ملی، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۹۰.

۷. فرهادی‌نژاد، محسن، لیلی دوست، فاطمه، حسانی، محسن، بررسی وضعیت موجود و ترسیم وضعیت مطلوب نظام انتصاب در سازمان‌های دولتی ایران، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع سازمانی، دوره دوازدهم، شماره دوم، ۱۴۰۱، ص ۱۱۰-۸۶.

۸. کریمی پاشاکی، سجاد، غفرانی، فهیمه، تحلیلی بر انواع قراردادهای به‌کارگیری نیروی انسانی در نظام اداری ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۸۳۱، ۱۴۰۱، ص ۳۰-۵.

۹. کریمی‌فرد، ایمان، کریمی پاشاکی، مشهدی، علی، نظام مطلوب استخدامی کارکنان دهیاری‌ها در ساختار مقرره گذاری ایران، فصلنامه حقوق اداری، سال دهم، شماره ۴۳، ۱۴۰۲، ص ۱۳۵-۱۱۰.

۱۰. کشوردوست جوبنه، سمانه، احمدی، حسین، واکاوی موانع و چالش‌های تحقق تمرکز زدایی در چارچوب شورای های اسلامی در جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۱، ۱۴۰۰.

۱۱. محمد ظاهری، سحر، تمرکزگرایی و تمرکززدایی در نظام حقوقی ایران، فصلنامه تحقیقات جدید در علوم انسانی، شماره ۲۶، ۱۳۹۹، ص ۳۲۱-۳۰۵.

۱۲. معتمدی، ف. نصب و انتصاب دهیاران در ساختار مدیریت محلی. مجله توسعه روستایی، ۱۳۸۹.

۱۳. میراحمدی، فاطمه‌السادات، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تعیین وظایف و اختیارات فرمانداری‌های ویژه»، شماره مسلسل ۱۷۴۲۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، ص ۲۴-۱.

۱۴. هاشمی، سید محمد، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران: انتشارات میزان، ۱۳۹۴.

۱۵. موسی زاده، ابراهیم، حقوق اداری، انتشارات دادگستر، بهار۹۱، ص ۱۵۰.

۱۶. انصاری، ولی‌ا...، کلیات حقوق اداری، ص۲۰۷، تهران، نشرمیزان، ۱۳۷۴، چاپ اوّل.

۱۷. طباطبایی موتمنی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چاپ ۱۶، ۱۳۹۰.

قوانین

۱. آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.

۲. مصوبه شورای عالی اداری در خصوص دستورالعمل اجرایی شرایط عمومی و اختصاصی نحوه انتخاب و انتصاب فرمانداران و بخشداران، مصوب ۱۳۹۵/۴/۱.

۳. طرح تعیین وظایف و اختیارات استانداران و فرمانداران و نحوه عزل و نصب آنان مصوب ۱۳۷۷/۷/۳۰.

۴. آیین‌نامه اجرایی قانون تقسیمات کشوری، ۱۳۶۲.

۵. آیین‌نامه اجرایی دهیاری‌ها، ۱۳۷۷.

۶. اصلاح آیین‌نامه استخدامی دهیاری‌های کشور مصوب ۱۳۹۸/۶/۲۰.

۷. اصلاح آیین نامه استخدامی دهیاری های کشور مصوب ۱۴۰۱/۰۷/۲۰

۸. آیین نامه اجرایی تبصره (۲) ماده (۲۱) و ماده (۱۲۱) قانون مدیریت خدمات کشوری " مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی

۹. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، ۱۳۷۵.

Journal of Modern Research on Administrative Law
Eighth Year / 28th Issue / Autumn 2026

Legal Challenges in the Appointment of Governors, governors of district, and rural municipals in Iran

Mahdi Golkar[1]
Khadijeh Shojaeian[2]
Kourosh Ostovar Sangari[3]

Abstract

Governors, governors of district, and rural municipals are of special political and administrative importance due to their effective and decisive role in the development of the county, district, and village, which increases the need for sensitivity in the appointment of these managers. Referring to other laws and generalizing in this regard has led to a lack of transparency and a lack of a specific reference. This article is a descriptive-analytical method with the aim of examining the challenges in the appointment of governors, governors of district, and rural municipals in Iran in order to provide effective solutions. The overall results show that the incompleteness and ambiguity of related laws such as the "Approval of the Plan to Determine the Duties and Authorities of Governors and the Procedure for Their Dismissal and Appointment" approved in 1998 and the "Executive Instructions on the Conditions for the Selection and Appointment of Governors and governors of district " approved in 2016 have presented the appointment of the aforementioned managers with challenges. In order to overcome these challenges, it is necessary to consolidate the relevant regulations under a law and state its precise conditions in terms of education, background, and other specialized characteristics. Also, the working conditions of rural municipals are subject to the provisions of the Labor Law, and this simultaneous affiliation to the Ministry of Interior in terms of organization and compliance with the provisions of the Labor Law has created a kind of duality that leads to the violation of their rights in this institution.

KeyWords: Employment, Governor, governors of district, Meritocracy, rural municipals, Administrative Law

1. Ph.D. Student in Public Law. Department of law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. Email:golkarmehdi62@gmail.com

2. Assistant Prof.. Department of law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. (Corresponding Author) Email: Khadijeh.shojaeian@gmail.com

3. Associate Prof.. Department of law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran. Email: Kourosh_ostovar_s@yahoo.com