



## A Comparative Analysis of the Principle of Non-Discrimination in Employment: A Case Study of Municipalities

Ayat Molaei <sup>1</sup>, Mohammad Reza Mojtahedi <sup>2</sup>, Seyed Hossein Malakooti Hashjin <sup>3</sup>, Adi Kazem Hamze 

1. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran, (Corresponding author). Email: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)

2. Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [mojtahedi2004@yahoo.com](mailto:mojtahedi2004@yahoo.com)

3. Associate Professor, Department of Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [malakooti@tabrizu.ac.ir](mailto:malakooti@tabrizu.ac.ir)

4. PhD Student in Public Law, Faculty of Law and Social Sciences, University of Tabriz, Tabriz, Iran. Email: [odaykazem@tabrizu.ac.ir](mailto:odaykazem@tabrizu.ac.ir)

### Abstract

The comparison of public sector employees from diverse perspectives, such as the principle of equality, necessitates invoking the capacities of comparative legal scholarship. The principle of non-discrimination in employment, as the negative aspect of the concept of equality, is rooted in modern human existence. At first glance, it is logically expected that this principle be recognized within the laws and regulations governing municipal employment. The presence of such a principle in these statutes should be regarded as a manifest indication of its significance within the corpus of municipal employment law. Recognizing this importance, this study seeks to address the following question: From a comparative perspective, what is the status of the principle of non-discrimination in laws and regulations pertaining to municipalities? To address this central inquiry, the article utilizes a descriptive-analytical research method. The primary findings are as follows: Firstly, notwithstanding the existence of "general" and "special" employment instruments for municipalities, the recruitment process in this institution is not confined to a single document; therefore, the evaluation of non-discrimination must not be restricted to one instrument. Secondly, given the diversity of municipal employees, varied statutes govern their employment relationships, and this very diversity may engender inequality in the recruitment of candidates. Thirdly, in comparing municipal employment instruments, this concept has been addressed by the legislature in the forms of non-discrimination or equality, through either express, implicit, or presumptive facets. Fourthly, the significance of this principle has not been accorded equal weight regarding the employment affairs of all categories of municipal staff. Fifthly, the existence of *lex specialis* in employment has resulted in the derogation of the principle of equality in certain instances; consequently, the presence of these specific instruments renders the assertion of a universal principle of equality in municipal employment problematic.

**Keywords:** Principle of Non-Discrimination, Right to Employment, State Employment Law, Principle of Equality, Municipal Employees.

**Received:**  
25/07/2025  
**Revised:**  
10/11/2025  
**Accepted:**  
20/11/2025  
**Published  
online:**  
22/11/2025

**How To Cite:** Molaei, A; Mojtahedi, MR; Malakooti Hashjin, SH & Hamze, AK. (2025). A Comparative Analysis of the Principle of Non-Discrimination in Employment: A Case Study of Municipalities, *Journal of Comparative Public Law*, 2(3), 107-133. <http://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.13985.1068>



## **A Comparative Analysis of the Principle of Non-Discrimination in Employment: A Case Study of Municipalities**

### **Extended Abstract**

The principle of non-discrimination, as the negative dimension of the concept of equality, is rooted in modern human life. This principle seeks to establish that breathing space for legal knowledge wherein no opportunity exists for applying discrimination against an individual regarding a specific "right." One of the rights arising within the domain of administrative law is the "right to employment," for which the "principle of equality" is intended to create legal infrastructure for its justified application and execution. Among the employment rights in the realm of public law are the employment rights stipulated in the laws and regulations governing municipalities in Iran. At first glance, it appears that the municipality, as a public service institution, is founded upon "special" and "unique" employment instruments; since, pursuant to Article 117 of the Civil Service Management Law, municipalities are explicitly exempted from the scope of this master statute in employment matters. This situation necessitates an inevitable search for alternative laws regarding municipal employment - a matter that should not be understated; because the municipality, as an organization, is founded upon the function of public service, and a government incapable of rendering public services loses its legitimacy amongst citizens. Naturally, the execution of public service operations rests upon the human resources of such an organ. It is from this premise that the importance of human resources in the municipality is magnified, appearing that the foundation and strength of the municipality's function and performance are built upon its human capital; without them, the municipal institution is reduced to mere paper, furniture, and various tools, machinery, or buildings which, naturally, are not only unintelligent but fundamentally lack life and soul. It is the human personnel employed in this organ that imbue it with meaning. Consequently, focusing on the human resources of this organ, particularly at the recruitment stage, is of paramount importance. By recognizing the weight of human resources in the municipality, the matter of recruitment in this public body gains renewed significance, and it is from this perspective that this paper addresses employment affairs in the municipality, examining the critical issue of non-discrimination in municipal employment to determine how this principle is upheld across various recruitment types. It must be noted that the comparison of public sector employees from various perspectives, such as the principle of equality, requires the assistance of comparative legal science. At first glance, it is logically expected that this principle be recognized within the laws and regulations of municipalities. The existence of such a principle in these statutes is a manifest indicator of its importance within the entirety of employment laws governing municipalities. This study, cognizant of such importance, seeks to answer this question: From a comparative standpoint, what position does the principle of non-discrimination occupy in the laws and regulations related to municipalities? In this regard, first, to demarcate the exact scope of the research, essential generalities are discussed. Then, through an analytical-comparative lens, the study investigates the challenges that the Iranian legislative system faces regarding municipal employment. Every scientific inquiry inevitably follows a specific methodology. This study, in answering the central question above, utilizes a descriptive-analytical research method to address the subject and provide a scholarly response.

The findings indicate that, at a minimum: the State Employment Law, the Contractual Employment Regulations, and the Labor Law are applied to employees who do not hold employment quotas, whereas for employees with quotas, specific instruments such as the Comprehensive Law on Serving the Veterans prevail. Therefore, we encounter a plurality and diversity of employment laws regarding municipalities which, in practice, can lead to fragmentation and confusion. In fact, various laws and regulations govern the employment affairs of individuals in Iranian municipalities. Such a situation not only increases the legal ambiguity of municipal employment but also presents the executive and oversight authorities with challenges in protecting the Rule of Law in municipal administrative affairs. In conclusion, the most vital results are as follows: Firstly, despite the existence of "general" and "special" employment instruments for municipalities, recruitment is not limited to a single document; rather, multiple legal sources exist. Therefore, evaluating non-discrimination must not be restricted to one document. Secondly, given the diversity of municipal staff, diverse laws govern their employment relationships, which can lead to inequality among recruitment candidates. Thirdly, in comparing municipal employment documents, this concept has been addressed by the Iranian legislator through explicit, implicit, or presumptive forms of non-discrimination. Fourthly, the importance of this principle has not been applied with equal weight across all categories of municipal employees. Fifthly, the existence of specific employment documents has caused the principle of equality to be "allocated" (limited) in some cases; thus, discussing universal equality in municipal recruitment faces practical obstacles. Indeed, one cannot achieve equality among candidates simply by comparing general and specific employment documents. Sixthly, a major problem in municipal employment is that the legislator has not devised objective and legally controllable criteria for reviewing the discretion of executive officials when they choose among the options of: official employment, contractual employment, and labor-based employment.

**Keywords:** Principle of Non-Discrimination, Right to Employment, State Employment Law, Principle of Equality, Municipal Employees.



## بررسی تطبیقی اصل عدم تبعیض در استخدام؛ مطالعه موردی شهرداری‌ها

آیت مولائی<sup>۱</sup>، محمدرضا مجتهدی<sup>۲</sup>، سید حسین ملکوتی هاشجین<sup>۳</sup>، عدی کاظم حمزه<sup>۴</sup>

۱. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران (نویسنده مسئول). رایانامه: [amulaee@tabrizu.ac.ir](mailto:amulaee@tabrizu.ac.ir)

۲. استاد گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: [mojtehed2004@yahoo.com](mailto:mojtehed2004@yahoo.com)

۳. دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: [malakooti@tabrizu.ac.ir](mailto:malakooti@tabrizu.ac.ir)

۴. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز، تبریز، ایران، رایانامه: [odaykazem@tabrizu.ac.ir](mailto:odaykazem@tabrizu.ac.ir)

### چکیده

مقایسه مستخدمان بخش عمومی از دیدگاه‌های مختلف، نظیر اصل برابری نیازمند استعانت از ظرفیت‌های دانش حقوق تطبیقی است. اصل عدم تبعیض در استخدام به‌مثابه وجه سلبی مفهوم اصل برابری، ریشه در حیات مدرن بشر دارد. در نگاه نخست، انتظار می‌رود این اصل منطقاً در قوانین و مقررات مربوط به استخدام در شهرداری‌ها نیز مورد شناسایی قرار گرفته باشد. وجود چنین اصلی در این گونه قوانین را باید نشانه بارزی بر اهمیت آن در مجموعه قوانین استخدامی در شهرداری‌ها نیز دانست. نوشتار حاضر با درک چنین اهمیتی درصدد برآمده است به این سؤال پاسخ دهد: از دیدگاه مقایسه‌ای، اصل عدم تبعیض در قوانین و مقررات مربوط به شهرداری‌ها چه جایگاهی را دارد؟ نوشتار حاضر در راستای پاسخ به این سؤال محوری، با تکیه بر روش تحقیق توصیفی تحلیلی، تلاش داشته است بدان پاسخ دهد. در مقام نتیجه‌گیری، مهم‌ترین نتایج از این قرار است: اولاً با وجود اسناد «عام» و «خاص» استخدامی برای شهرداری‌ها، مقوله استخدام در این نهاد محدود به یک سند نیست. لذا در مقام ارزیابی مفهوم عدم تبعیض نباید محدود به یک سند بود؛ ثانیاً نظر به تنوع مستخدمین شهرداری، قوانین متنوعی بر روابط استخدامی آن‌ها حکمفرما است و همین تنوع می‌تواند نابرابری را در استخدام داوطلبان استخدامی در پی داشته باشد؛ ثالثاً در مقام مقایسه اسناد استخدامی مربوط به شهرداری‌ها این مفهوم در اشکال عدم تبعیض یا برابری در وجوه تصریحی یا ضمنی و مفروضی مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است؛ رابعاً اهمیت این اصل در ارتباط با امور استخدامی تمامی انواع کارمندان شهرداری‌ها به یک اندازه و اهمیت مورد توجه قرار نگرفته است؛ خامساً وجود اسناد خاص استخدامی موجب شده است که اصل برابری در مواردی تخصیص بخورد و با وجود این اسناد خاص، صحبت کردن از اصل برابری در استخدام شهرداری‌ها با امتناع مواجه است.

**کلید واژگان:** اصل عدم تبعیض، حقوق استخدامی، قانون استخدامی کشوری، اصل برابری، مستخدمین شهرداری.

تاریخ دریافت:

۱۴۰۴/۰۵/۰۳

تاریخ بازنگری:

۱۴۰۴/۰۷/۱۲

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۴/۰۸/۱۹

تاریخ انتشار

برخط:

۱۴۰۴/۰۹/۰۱

استناد: مولائی، آیت؛ مجتهدی، محمدرضا؛ ملکوتی هاشجین، سید حسین و حمزه، عدی کاظم (۱۴۰۴). بررسی تطبیقی اصل عدم تبعیض در استخدام؛ مطالعه موردی شهرداری‌ها، *حقوق عمومی تطبیقی*، ۲ (۳)، ۱۰۷-۱۳۳. <http://www.doi.org/10.22091/cpl.2026.13985.1068>



نوع مقاله: پژوهشی

© نویسندگان

ناشر: دانشگاه قم

## مقدمه

اصل عدم تبعیض به مثابه وجه سلبی مفهوم اصل برابری، ریشه در حیات مدرن بشر دارد. این اصل در پی بنیان افکندن آن فضای تنفسی برای دانش حقوق است که در آن، مجالی برای اعمال تبعیض در خصوص یک شخص در موضوع «حق» معین به وجود نیاید. یکی از حق‌های مطروحه در دامن دانش حقوق اداری، «حق استخدامی» است که قرار است «اصل برابری» برای آن ریل‌گذاری قانونی در جهت اعمال و اجرای موجه آن به وجود آورد. از جمله حق‌های استخدامی در فضای حقوق عمومی، حق‌های استخدامی مقرر در قوانین و مقررات شهرداری‌ها است.

ضوابط و مقررات مربوط به شهرداری‌ها در ایران، عمری به درازای بیش از یک قرن دارد. به بیان دیگر، نهاد شهرداری‌ها در ایران از جمله نخستین ارگان‌های اجرایی مملکت بود که برای خود صاحب ضوابط و مقررات گردید. وجود چنین قدمتی برای ضوابط و مقررات مربوط به شهرداری‌ها را می‌توان به فال نیک گرفت و چنین امیدوار شد که اصل حاکمیت قانون در این ارگان اجرایی خدماتی از همان گذشته شکل گرفته بود تا از این طریق با تحمیل هنجارهای مربوط به اصل حاکمیت قانون بتواند زمینه‌ساز فرآیندی در این ارگان اجرایی گردید که در اثر آن، قانون محور و مرجع پایه‌ای برای امور مربوط به شهرداری‌ها باشد.

در نگاه نخست چنین به نظر می‌رسد که شهرداری به عنوان یک نهاد خدماتی، بر پایه اسناد استخدامی «خاص» و «منحصر به خود» استوار بوده و برای خود دارای سند خاصی دارد. چراکه قانون مدیریت خدمات کشوری، در ماده ۱۱۷ به صراحت شهرداری‌ها را از شمول این قانون، به مثابه قانون مادر در امور استخدامی مستثنا کرده است. همین وضعیت باعث می‌شود که ما به دنبال قانون دیگری در امر استخدام در شهرداری‌ها باشیم که البته این موضوع را نباید کم‌اهمیت جلوه داد، چراکه شهرداری به مثابه یک سازمان، بر کارکرد خدمات عمومی استوار است. طبیعی است که اجرای عملیات خدماتی بر گردن نیروی انسانی چنین ارگانی قرار دارد. از همین جاست که اهمیت نیروی انسانی در شهرداری دوچندان می‌گردد و چنین ظاهر می‌شود که اساس و بنیه شهرداری از حیث کارکرد و عملکرد بر نیروی انسانی اش استوار است و بدون آن‌ها، نهاد شهرداری به کاغذپاره و چند میز و چندین ابزارآلات و ماشین‌آلات و ساختمان تقلیل پیدا خواهد کرد که البته هیچ‌کدام از آن‌ها، نزد خود نه تنها فاقد شعور هستند، بلکه از اساس فاقد جان و حیات هستند و این نیروی انسانی شاغل در این ارگان است که بدان معنا می‌بخشد.

با درک اهمیت نیروی انسانی در شهرداری است که امر استخدام در این ارگان عمومی، اهمیت دوباره‌ای پیدا می‌کند و از این نگاه است که این نوشتار در پی پرداختن به امور استخدامی در شهرداری است و درصدد پاسخ به

این سؤال است: در مقام مقایسه، اصل عدم تبعیض در قوانین و مقررات مربوط به شهرداری چه جایگاهی دارد؟ نوشتار حاضر در راستای پاسخ به این سؤال محوری درصدد است با تکیه بر روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بدان پاسخ دهد. لازم به ذکر است در ارتباط با موضوع تحقیق، نوشتارهای ارزشمندی راجع به اصل عدم تبعیض وجود دارد، اما نوشته مستقلی که به سؤال این نوشتار پاسخ داده باشد، مشاهده نگردید هر چند که نوشتارهای مشابهی در این راستا وجود دارند (جلالی و حیدری، ۱۳۹۳). اما هیچ کدام از آن‌ها از چشم‌اندازی که مقاله حاضر درصدد پرداختن بدان است نپرداخته‌اند. بنابراین انجام این تحقیق از توجیه علمی کافی برخوردار است. در این راستا، نخست در جهت ترسیم و مرزبندی دقیق قلمرو تحقیق، به ذکر کلیاتی پرداخته خواهد شد. سپس از جنبه تحلیلی تطبیقی، تلاش خواهد شد به چالش‌هایی که در این ارتباط نظام قانون‌گذاری ایران در مورد شهرداری‌ها با آن مواجه است را به بحث و فحص علمی بگذارد. پایان‌بخش مطلب، نتیجه‌گیری و پیشنهادهای اصلاحی خواهد بود.

## ۱. کلیات

در این قسمت به بیان اصل عدم تبعیض و قوانین و مقررات مرتبط با حقوق استخدامی در شهرداری‌ها به بحث گذاشته می‌شود.

### ۱-۱. ظهور اصل عدم تبعیض به مثابه وجه سلبی اصل برابری

تاریخ بشر و حقوق بشر از رهگذر مبارزه مستمر علیه تمایزات منفی<sup>۱</sup> مشخص می‌شود (تاموشات، ۱۴۰۲: ۱۴۰). در گذشته سیستم‌های تبعیض‌آمیزی همچون ثروت، جریان برابری را مختل می‌کرد. اما از قرن بیستم در سایه رشد اسناد بین‌المللی نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر و نسل‌های مختلف حقوق بشر و فضا برای مقابله با تبعیض پررونق شد. برای مثال بر مبنای بند ۲ (الف) ماده ۲ عهدنامه بین‌المللی رفع هرگونه تبعیض نژادی،<sup>۲</sup> هر نوع تبعیض نژادی منع شده است.

فضای حقوق عمومی، مملو از مباحثات فراوان راجع به موضوعات برابری و تبعیض است که در مواردی به دوگانه: تبعیض یا عدم تبعیض، تساوی یا عدم تساوی تقسیم می‌شود. در برخی دیگر از نوشته‌ها از معانی برابری گفته می‌شود. مثلاً در نوشتاری برابری به معنای برابری ذاتی و برابری اصحاب دعوا در محضر دادگاه تقسیم شده است (هداوند و نجابت خواه، ۱۳۹۰: ۱۱۰). در برخی نوشته‌ها با در نظر گرفتن دو نوع از حقوق فردی و جمعی،

1. Negative Differentiations.

2. Adopted by GA Res. 2106 (XX), 21 December 1965.

از برابری فردی در برابر برابری جمعی صحبت شده است (شجاعی، ۱۴۰۴: ۵۲). لذا این موضوعات با حقوق عمومی روابط دو سویه دارد. آنچه در حقوق عمومی فرض بنیادین را شکل می‌دهد این گزاره است که «اساس و انگاره کلی بر تساوی شهروندان استوار است و این اساس،<sup>۱</sup> اصل<sup>۲</sup> را در حقوق عمومی شکل می‌دهد.» (مولائی، ۱۳۹۹: ۱۴). این فرض در نظام‌های حقوقی توسعه‌یافته نیز شناسایی شده است. برای نمونه در فرانسه، «افراد خصوصی حقوق برابر دارند... این برابری... در مورد افرادی که در موقعیت یکسانی در رابطه با قانون و خدمات عمومی هستند، باید قواعد یکسانی به کار گرفت.» (تروشه، ۱۳۹۶: ۱۱۱). با این حال، تحت شرایط امکان عدول از آن وجود دارد که در لسان حقوق با مفاهیمی همچون تبعیض وارونه<sup>۳</sup> و تبعیض مثبت<sup>۴</sup> و تبعیض مثبت<sup>۵</sup> شناخته می‌شود. از این چشم‌انداز است که در کشوری همچون فرانسه، بنابر آن است که «چنانچه منفعت عمومی ایجاب کند آن‌ها حق دارند برای افرادی که در موقعیت‌های متفاوتی هستند، قواعد مختلفی به کار ببندند. حتی می‌توان با اشخاصی که در موقعیت یکسانی هستند، متفاوت رفتار کرد. در فرانسه شورای دولتی و شورای قانون اساسی در این مورد با نظارت دقیق و سخت‌گیری، مطابقت این موارد تبعیض را با قانون کنترل می‌کنند. در مقابل، انواع دیگر تبعیض (به‌ویژه بر مبنای نژاد، جنسیت، گرایش‌های جنسی، عقاید سیاسی یا مذهبی و...) خلاف قانون بوده و به‌طور خاص نهاد مدافع حقوق بشر با آن‌ها مخالفت می‌کند. این امر بسیار حساس است، زیرا باید میان اشتیاق شهروندان به رعایت برابری و نیاز آنان به شناسایی تفاوت‌هایشان به داوری پرداخت.» (تروشه، ۱۳۹۶: ۱۱۱). در این کشور «تبعیض‌هایی که مبتنی بر توجه به یک طبقه از اشخاص است تا نابرابری که افراد متحمل می‌شوند را جبران کند (این امر معادل اقدام تأییدی در آمریکا است)» در راستای تبعیض روا تفسیر می‌شود. در حقوق اتحادیه اروپا نیز «اصل عدم تبعیض، حکومت‌ها را از اینکه با اتباع دیگر کشورهای عضو، بدتر از مردم خود رفتار نمایند منع می‌کند. اما می‌تواند با آن‌ها بهتر از مردم خودش رفتار کند.» (تروشه، ۱۳۹۶: ۱۱۲).

در قلمرو حقوق اداری نیز عدم تبعیض در ارتباط با اداره مطرح است و برای آن است که عدالت محقق شود. از جمله مصادیق مرتبط با موضوع، حق استخدامی است. عینیت و بی‌طرفی در اعمال صلاحیت‌های قانونی، اعم از صلاحیت تکلیفی و اختیاری مقامات اداری در ارتباط با امور استخدامی بر این اساس مبتنی است که اولاً بر اساس قانون عمل شود. ثانیاً در ارتباط با صلاحیت اختیاری، به همه عوامل مربوط به یک مورد خاص توجه گردیده و ارزش بایسته‌ای به هر یک از آن‌ها داده شود و به هیچ عاملی نباید به صورت

1. Principal.
2. Principle.
3. Reverse Discrimination.
4. Affirmative Action.
5. Positive Discrimination.

ناشایست توجه صورت گیرد یا کنار گذاشته شود و از هرگونه نگرش نامناسب که با تصمیم مربوط ارتباطی ندارد، باید خودداری گردد.

در امور استخدامی، اصطلاح عوامل مربوط، دربرگیرنده واقعیت‌ها، نگرش‌ها و مبنای حقوقی است که مقام اداری باید در موارد خاص به آن‌ها توجه کند. مقام اداری باید بکوشد با عواملی که در یک مورد خاص، مربوط به نظر می‌رسند، مثلاً با اسناد مربوط، اطلاعات طرف‌های مربوط یا اشخاص ثالث و نظریه‌های کارشناسی آشنا شود. هدف این اصل، جلوگیری از تبعیض نامنصفانه است تا عدالت در بستر صحیح خود به جریان بیفتد (خواجه‌وند و دیگران، ۱۴۰۱: ۳۰۶).

گفته شده است که برابری در امور استخدامی نه به معنای همانندی و مشابهت، بلکه اصل سهم‌بندی یکسان در استخدام افراد است. در واقع برابری به وضعیت رسمی اشخاص با توجه به حقوق آن‌ها در جامعه اشاره می‌کند که آشکارترین شکل آن برابری حقوقی (برابری در مقابل قانون) است. البته برابری فرصت‌ها بین نابرابری‌هایی که در نتیجه رفتار اجتماعی نابرابرند (که نامشروعند) و آن‌هایی که بر اثر توزیع نابرابر شایستگی‌ها، استعداد و میل خود به کارند (که مشروعند)، تفاوت قائل می‌شود (کلاهی و کاردان، ۱۳۸۷: ۱۵۶). در چارچوب اصل عدم تبعیض می‌توان گفت که این مفهوم به‌عنوان یک تکلیف برای مقامات اداری باشد تا در اعمال صلاحیت‌های خود الزامات اصل برابری را در امور استخدامی رعایت نمایند. اصل برابری همچنین نه تنها متضمن رعایت بی‌طرفی سیاسی در ارائه خدمات عمومی توسط کارمندان اداره است که به‌عنوان نتیجه اصل برابری شمرده می‌شود، لذا در انجام خدمات عمومی، باید بی‌طرفی و بی‌نظری کامل رعایت شود و از جانبداری یک‌طرفه احتراز گردد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۱۲)، بلکه رعایت چنین بی‌طرفی در امور استخدامی است.

با درک اهمیت برابری در استخدام در دستگاه‌های اجرایی خدمات عمومی در ادامه تلاش می‌شود این موضوع در شهرداری‌ها به بحث و بررسی گذاشته شود.<sup>۱</sup>

## ۲-۱. ظهور حقوق استخدامی افراد در «شهرداری‌ها» در قانون استخدام کشوری

در مقام مقایسه قوانین مربوط به استخدام افراد در شهرداری‌ها، چنین به نظر می‌رسد که قوانین مختلفی بر این دستگاه حکمفرما باشد، اما می‌توان گفت که مقوله استخدام در شهرداری‌ها از ضوابط و معیارهای مقرر در قانون استخدام کشوری تبعیت می‌کند. علی‌رغم اینکه در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، این ارگان خدمات عمومی، از قانون عام استخدامی، یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری، به صراحت مستثنا شده است، اما در

۱. لازم به ذکر است که در این مقاله، اصل برابری و اصل عدم تبعیض با تساهل در معنای مترادف آمده است.

مقابل این نهاد، مشمول سند مادر استخدامی دیگر بنام قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ است. اگرچه این مشمولیت بعد از سال ۱۳۴۵ و در ادامه تحولاتی که در جامعه ایرانی در دهه ۱۳۵۰ رخ داد به وقوع پیوست. بر این مبنا، در حال حاضر «قانون استخدام کشوری» مصوب ۱۳۴۵ با اصلاحات بعدی، ناظر بر روابط استخدامی افراد در شهرداری‌ها است. لازم به ذکر است که در سال ۱۳۴۵ در ماده ۲ قانون مذکور چنین مقرر شده بود: «امور استخدامی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول مقررات این قانون خواهد بود مگر در موارد زیر: ... ت - شهرداری‌ها و مؤسسات تابع آن‌ها و انجمن‌های بهداری و سازمان‌هایی که جنبه محلی داشته و هزینه آن‌ها از درآمدهای خاص محلی تأمین شود.»

علی‌رغم چنین تصریحی در این سند، بعد انقلاب اسلامی طی سندی با عنوان: «لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور» مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۷ مقرر گردید:

«ماده واحده - از اول شهریور ۱۳۵۸ شمسی کلیه مستخدمین شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته و اتحادیه شهرداری‌های کشور که مشمول آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۵۴/۱۰/۲۹ بوده‌اند مشمول قانون استخدام کشوری می‌شوند نحوه اجرای قانون مذکور درباره مستخدمین فوق‌الذکر و همچنین نحوه انتقال و جوه صندوق بازنشستگی شهرداری‌ها به صندوق بازنشستگی کشوری به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که ظرف یک ماه از تاریخ تصویب این قانون توسط وزارت کشور و سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به موقع اجرا گذارده خواهد شد...» در این راستا بود که در همان سال «آیین‌نامه نحوه تطبیق وضع مستخدمین شهرداری‌ها با قانون استخدام کشوری»، مصوب ۱۰/۰۹/۱۳۵۸ به تصویب شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران رسید که در آن مقرر شده بود:

«ماده ۱ - کلیه مستخدمین شهرداری‌های کشور و مؤسسات تابعه و وابسته و همچنین اتحادیه شهرداری‌های کشور که در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۰۱ در خدمت بوده‌اند بر اساس مقررات این آیین‌نامه با قانون استخدام کشوری تطبیق وضع می‌یابند.» در ادامه در تبصره همان ماده مقرر شد: «مستخدمین رسمی موضوع ماده ۱۴۴ قانون استخدام کشوری نیز که در شهرداری‌ها به خدمت اشتغال دارند مشمول احکام این آیین‌نامه خواهند بود...». در این راستا، در ماده ۷ چنین مقرر گردید: «مستخدمین موقت (پیمانی) روزمزد و خرید خدمت که برای انجام خدمت تمام‌وقت در مقابل دریافت دستمزد در تاریخ ۱۳۵۸/۶/۰۱ به خدمت در شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه و وابسته و اتحادیه شهرداری‌های کشور اشتغال داشته‌اند و در مشاغل غیر کارگری انجام وظیفه می‌نمایند بر اساس ضوابط آیین‌نامه اجرایی ماده ۱۵۰ الحاقی به قانون استخدام کشوری تبدیل وضع می‌یابند...».

بر مبنای چنین شمولی بوده است که قانون استخدام کشوری معیار اصلی استخدام در شهرداری‌ها به غیر از شهرداری تهران در ایران است. محوری‌ترین ماده در این خصوص، ماده ۴ است که در آن مقرر شده است: «مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون از دو نوع خارج نخواهند بود رسمی و پیمانی. تبصره- افرادی که طبق مقررات قانون کار به خدمت دولت مشغول می‌شوند کارگر شناخته شده و با آنان طبق مقررات قانون کار رفتار خواهد شد افرادی که طبق قوانین خاص خود کارگر شناخته شده‌اند مشمول مقررات این قانون نیستند. تشخیص مشاغل کارگری در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون به عهده سازمان امور اداری و استخدامی کشور است.» لذا در این قانون به سه نوع مستخدم اشاره شده است:

الف. رسمی؛

ب. پیمانی؛

ج. قراردادی.

ماده مذکور نشانگر آن است که دو قانون متفاوت بر سه نوع مستخدم شاغل در شهرداری‌ها حکم فرماست. اما در ادامه در ماده ۶ می‌خوانیم: «مستخدم پیمانی کسی است که به موجب قرارداد به طور موقت برای مدت معین و کار مشخص استخدام می‌شود.

تبصره- شرایط استخدام این قبیل مستخدمین به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.»

در نتیجه از چشم‌انداز مقایسه‌ای باید گفت که سه قانون متفاوت برای سه نوع مستخدم موضوع مواد بالا پیش‌بینی شده است. لذا این وضعیت بیان‌کننده ضرورت مربوط به تنوع کارگزار در شهرداری‌ها است که نه تنها بر پیچیدگی موضوع استخدام در شهرداری‌ها می‌افزاید بلکه دست شهرداری‌ها را در استخدام باز گذاشته است.

## ۲. ظهور عدم تبعیض و برابری در استخدام شهرداری‌ها

در بالا سه نوع سند قانونی برای استخدام در شهرداری‌ها مشاهده شد. برای فهمیدن اینکه چگونه اصل عدم تبعیض و یا برابری در مورد این‌ها اجرایی می‌گردد لازم است به شکل جداگانه بررسی گردند، لذا هرکدام به صورت مستقل به بحث گذاشته می‌شود.

### ۱-۲. استخدام رسمی

مستخدمین این‌گونه استخدام‌ها با در نظر گرفتن ماده ۴ قانون مذکور در چارچوب قانون استخدام کشوری قابل استخدام هستند. در ماده ۵ راجع به مستخدم رسمی چنین مقرر گردیده است: «کسی است که به موجب حکم

رسمی در یکی از گروه‌های دوازده‌گانه استخدامی برای تصدی یکی از پست‌های سازمانی وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولتی مشمول این قانون استخدام شده باشد.» در نتیجه در مقام ارزیابی جایگاه اصل عدم تبعیض در امور استخدامی مستخدمین رسمی باید این قانون را شاخص قرار داد.

از منظر مقایسه‌ای با مذاقه در منطوق قانون مذکور، مشاهده می‌شود که در این سند، کلمات «برابری» «تساوی»، «مساوی»، «تبعیض» و «عدم تبعیض» به کار نرفته است. لذا این سند راجع به برابری در استخدام این‌گونه افراد در شهرداری‌ها ساکت است. چنین سکوتی را با در نظر گرفتن تصریح اصول (۳، ۱۹ و ۲۰) قانون اساسی می‌توان به این صورت تفسیر کرد که اساس استخدام در شهرداری‌ها بر برابری و عدم تبعیض استوار است. مهم‌تر از همه، اصل ۲۸ قانون اساسی است که شایسته توجه چندین باره است. به بیان دیگر، این‌گونه سکوت سند راجع به یک موضوع حیاتی یعنی برابری و عدم تبعیض را باید با در نظر گرفتن اسناد بالادستی، به‌ویژه قانون اساسی مورد توجه قرار داد. در مقدمه قانون اساسی و اصولی از قانون اساسی، نظیر اصول ۳، ۱۹ و ۲۰ و قانون اساسی آشکارا به این واژگان تصریح شده است، لذا احکام مقرر در این اصول منطقیاً بر عملیات استخدامی شهرداری‌ها نیز به صورت قهری تحمیل می‌گردد. مهم‌تر اینکه در اصل بیست‌وهشتم به صراحت آمده است: «هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست برگزیند. دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید.» چنین آشکارگی در امر برابری در استخدام، راه هرگونه تفسیر به نفع تبعیض در استخدام را مسدود می‌سازد.

به‌علاوه با نگاهی به قانون استخدام کشوری مشاهده می‌شود سند مذکور راجع به شرایط داوطلبان استخدام در شهرداری‌ها، اساساً موردی که آشکارا برابری را نفی کند مشاهده نمی‌شود. لذا تمام شهروندانی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را قبول داشته باشند و در دسته اپوزیسیون قرار نداشته باشند منطقیاً شرطی که اصل برابری را نفی کند، مشاهده نمی‌شود. با این حال اگر شهروندی قانون اساسی را قبول نداشته باشد راه برای استخدام وی از اساس با امتناع مواجه خواهد بود. ممکن است از این جهت گفته شود که صرف عدم قبول قانون اساسی را نباید عامل موجهی برای عدول از برابری در استخدام در نظر گرفت. چراکه اصل برابری مقوله‌ای مربوط به لایه فلسفی و سیاسی است، اما مخالفت با قانون اساسی مربوط به لایه حقوق است. در نتیجه نوعی از تقدم فضل و فضل تقدم میان لایه فلسفی (به‌مثابه لایه نخستین شناخت) با لایه حقوقی (به‌عنوان لایه متأخر شناخت) برقرار است. با این حال در نظام جمهوری اسلامی ایران، شاخص آن است که شهروندی که قانون اساسی را قبول ندارد، از اساس موضوع حق استخدامی در شهرداری نیست.

با این حال در فصل دوم از این قانون با عنوان «در ورود به خدمت و انتصابات»، قانون‌گذار به صورت مکرر از عباراتی همچون «مسابقه و امتحان و رقابت» استفاده شده است. برای نمونه در ماده ۲۷ از کلمه «امتحان و مسابقه» استفاده کرده است. لذا از دیدگاه تطبیقی تا اینجا مشاهده می‌شود که بنیان استخدام در شهرداری‌ها در خصوص استخدام رسمی بر رقابت و مسابقه گذاشته شده است و این موضوع می‌تواند این پیام را برساند که امید به برابری در استخدام به‌عنوان یک اصل شناخته شده است اگرچه از عبارت «امتحان و مسابقه» نمی‌توان ذاتاً به مفهوم عدم تبعیض و برابر نائل گردید، اما در مقام مقایسه وضعیت داوطلبان، مفهوم مسابقه مضموناً بر نوعی از عدم تبعیض نظر دارد. به‌علاوه در ماده ۴۵ در راستای کارکرد اصل عدم تبعیض، چنین مقرر گردیده است: «وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون نمی‌توانند به تشکیل هیچ‌گونه مؤسسه آموزشی، کلاس، دوره تعلیمات و نظایر آن که هر نوع تعهد استخدامی برای دولت به وجود آورد، مبادرت ورزند؛ مگر آنکه قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را در این مورد جلب کرده باشند.»

مزید بر موارد بالا در جهت اصل عدم تبعیض در استخدام، در ماده ۹۰ مقرر شده است: «اشتغال بازنشستگان در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون ممنوع است و پرداخت هرگونه وجه از این بابت از طرف وزارتخانه‌ها و مؤسسات مزبور به بازنشستگان در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه دولتی است.» در ادامه در ماده ۹۱ به ممنوعیت اشتغال بازنشستگان تصریح گردیده است. در ماده ۱۳۷ نیز وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون مکلف شده‌اند طبق سازمان و پست‌های ثابت سازمانی مصوب خود مستخدمین غیررسمی از قبیل دون‌پایه حکمی پیمانی و روزمزد را که در تاریخ تصویب این قانون در استخدام دارند با رعایت تبصره‌های مطروحه در این ماده به استخدام رسمی تبدیل کنند. آنچه در این ماده هویدا است این است که تبدیل وضعیت این‌گونه نیروها، صرفاً برای بخش خاصی از نیروی انسانی مقرر در این قانون بوده و قابل تسری به همه داوطلبان استخدامی نیست. اگرچه در این تبصره‌ها شاخص اساسی برای تبدیل وضعیت، صرفاً مدرک تحصیلی آن‌ها تعریف شده است که این وضعیت موافق اصل شایسته‌سالاری در امر استخدام است. قانون‌گذار در تبصره ۹ همین ماده در راستای اصل برابری میان مستخدمین رسمی قبلی با مستخدمینی که به تازگی تبدیل وضعیت داده و به‌عنوان مستخدم رسمی شروع بکار می‌کنند مقرر داشته است: «مستخدمین غیررسمی که به‌موجب این قانون وضع استخدامی آن‌ها به رسمی تبدیل می‌شود مکلفند تکالیف خاص استخدامی را که در مورد مستخدمین رسمی معجز است انجام دهند.»

## ۲-۲. استخدام پیمانی

در نگاه نخستین چنین به نظر می‌رسد که مستخدمین این‌گونه استخدام‌ها با در نظر گرفتن ماده ۴ قانون مذکور در چارچوب قانون استخدام کشوری قابل استخدام هستند. در ماده ۶ سند مذکور راجع به مستخدم پیمانی چنین مقرر گردیده است: «مستخدم پیمانی کسی است که به موجب قرارداد به‌طور موقت برای مدت معین و کار مشخص استخدام می‌شود.» بلافاصله بعد از این در تبصره همین ماده مقرر شده است: «شرایط استخدام این قبیل مستخدمین به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور تهیه و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.» لذا برای استخدام پیمانی شرایط استخدام به موجب آیین‌نامه استخدام پیمانی است که در این خصوص، «آیین‌نامه استخدام پیمانی» مصوب ۱۳۴۶ و «اصلاح آیین‌نامه استخدام پیمانی و اصلاحات بعدی آن»<sup>۱</sup> مصوب ۱۳۸۱ مطرح است که بر روابط استخدامی این‌گونه داوطلبان استخدام، این سند قانونی حکمفرما است. در اسناد اجرایی مربوط به استخدام این‌گونه مستخدمان، کلمات «برابری، تساوی، مساوی، تبعیض و عدم تبعیض» به کار نرفته است. لذا این اسناد راجع به برابری و عدم تبعیض در استخدام این‌گونه افراد در شهرداری‌ها ساکت هستند.

تفسیر منطقی حقوقی از سکوت قانون‌گذار در خصوص حق‌های استخدامی را به‌طور کلی باید در دسته امور «حق بنیان»ها ارزیابی کرد. به این معنا که سکوت قانون‌گذار در مورد یک حق خاص را باید سکوت در مقام جواز ارزیابی کرد. لذا این‌گونه وضعیت‌ها را به بیان فقهی کلمه، باید بر اساس قاعده استصحاب فهمید و ارزیابی کرد. لذا در مقام شک در بقا یا عدم بقای آن، فرض را بر استصحاب یقین سابق گذاشت و از توجه به شک لاحق امتناع کرد (مولائی، ۱۳۹۹: ۱۰). لذا در اینجا باید فرض را بر این گذاشت که اساس رابطه استخدام افراد با شهرداری‌ها در خصوص استخدام موقت بر مبنای اصل عدم تبعیض استوار است.

مزید بر این باید گفت که ماده ۸ آیین‌نامه استخدامی مصوب ۱۳۸۱ چنین مقرر داشته است: «استخدام به صورت پیمانی از طریق امتحان یا مسابقه و گزینش بر طبق ضوابط و مقررات مورد عمل در مورد استخدام رسمی صورت خواهد پذیرفت.» در ادامه نیز در تبصره ۱ همین ماده مقرر شده است: «کلیه ضوابط و مقررات اداری و استخدامی مربوط به مستخدمین رسمی در مورد مستخدمین پیمانی نیز ملاک عمل است، موارد استثنا در اعمال مقررات و ضوابط فوق با تصویب شورای امور اداری و استخدامی کشور امکان‌پذیر است.» همچنین ماده ۱۰ آیین‌نامه مذکور مقرر داشته است: «داوطلبان استخدام پیمانی باید علاوه بر داشتن شرایط اختصاصی شغل مورد نظر دارای شرایط مذکور در ماده ۱۴ لایحه قانونی استخدام کشوری نیز باشند.» تنها استثنای وارده در تبصره همین

۱. اصلاح آیین‌نامه استخدام پیمانی و اصلاحات بعدی آن، شماره ۲۹۹۸۱ ت ۲۷۰۲۶ هـ، تاریخ: ۱۳۸۱.۰۶.۲۴

ماده آمده است که مقرر داشته است: «افرادی که به‌طور پیمانی استخدام می‌شوند مشمول محدودیت حداکثر سن مذکور در بند (الف) ماده مزبور نخواهند بود.» لذا موارد گفته شده در بالا راجع به استخدام مستخدمین رسمی منطقاً و قانوناً بر داوطلبان استخدام پیمانی نیز حکمفرما است. شاید بر این مبنا بوده است که در دادنامه شماره ۱۳۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۰، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، ماده ۱۳ دستورالعمل استخدام پیمانی در شهرداری‌ها را با توجه به اینکه مقرر داشته بود: «امتیاز آزمون تخصصی داوطلبین بومی شهر، متقاضی استخدام در ۱/۱ و داوطلبان بومی شهرستان شهر، متقاضی استخدام در ۱/۱ ضرب شده و مبنای محاسبه امتیاز نهایی آزمون تخصصی قرار می‌گیرد با این توضیح ابطال کرد که بومی‌گزینی و برتری نمره کتبی به افراد بومی مطابق آنچه در آگهی مزبور قید شده، به‌طور مطلق و بدون تفکیک مناطق محروم و مناطق برخوردار، تبعیض‌آمیز و مغایر با بند (۹) اصل سوم قانون اساسی است»

### ۳-۲. استخدام کل‌گری

این‌گونه استخدام‌ها با در نظر گرفتن ماده ۶ آیین‌نامه استخدام پیمانی که مقرر داشته است: «کسانی که به مشاغل کارگری گمارده می‌شوند، مشمول قانون کار و از شمول مقررات این آیین‌نامه مستثنا خواهند بود»؛ نشانگر آن است که افرادی که داوطلب استخدام در مشاغل کارگری شهرداری‌ها هستند مشمول قانون کار خواهند بود. لذا افراد مشمول این بند از نظر قانون‌گذار نه به‌عنوان مستخدم بلکه به‌عنوان کارگران شهرداری شناخته می‌شوند که مشمول قانون کار مصوب ۱۳۶۹ و اصلاحات بعدی آن هستند.

در این قانون درباره موضوع این نوشتار، موادی از آن به تساوی و عدم تبعیض تصریح داشته است. نخست در ماده ۶ چنین مقرر شده است: «بر اساس بند چهار اصل چهارم و سوم و بند شش اصل دوم و اصول نوزدهم، بیستم و بیست‌وهشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اجبار افراد به‌کار معین و بهره‌کشی از دیگری ممنوع و مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود و همه افراد اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و هر کس حق دارد شغلی را که به آن مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست، برگزیند.» مشاهده می‌شود یک حکم کلی برای روابط فی‌مابین کارگر و کارفرما تعریف کرده است. از آنجایی که این ماده در قسمت مربوط به کلیات قانون آمده است در نتیجه از حیث اصول تفسیر این ماده بر هر ماده دیگر ناظر بوده و سایر مواد بر مبنای حکم این تفسیر خواهد شد (مولائی، ۱۳۹۹: ۱۸). در مقام اعمال این حکم کلی بر یک مصداق خاص، یعنی در ارتباط با شهرداری‌ها باید گفت که اولاً شهرداری‌ها فاقد خصوصیت هستند، لذا حکم این ماده در مورد شهرداری‌ها نیز

حکم فرماست است؛ ثانیاً نظر به کلیت حکم ماده، منطقاً در مورد امور استخدامی نیز حکم ماده ۶ قانون در روابط میان کارگر و شهرداری حکم فرما است.

در ادامه مشاهده می‌شود که در ماده ۳۸ از این قانون مقرر گردیده است: «برای انجام کار مساوی که در شرایط مساوی در یک کارگاه انجام می‌گیرد، باید به زن و مرد مزد مساوی پرداخت شود. تبعیض در تعیین میزان مزد بر اساس سن، جنس، نژاد و قومیت و اعتقادات سیاسی و مذهبی ممنوع است.» اگرچه موضوع و حکم این ماده مستقیماً و مشخصاً به مقوله استخدام نپرداخته است، اما ناگفته پیداست که در روابط مربوط به مزد، میان کارگر و کارفرما (یعنی شهرداری) نمی‌توان بر اساس قرارداد توافقی انجام داد که حقوق کارگر از بقیه کارگران هم‌تراز خود پایین باشد، چراکه اساس و بنیان قانون کار بر حمایتی بودن استوار است. دلیل اساسی چنین حمایتی بر یک واقعیت انسانی و اجتماعی استوار است که برای تأمین اهداف این حقوق ضروری است. چراکه طبیعت رابطه کار، تابع یک رابطه نامتعادل است و غالباً طرفین آن از جایگاه اقتصادی و اجتماعی برابر برخوردار نیستند. به‌ویژه نابرابری اقتصادی کارگر با کارفرما و آسیب‌پذیری وی اقتضا می‌کند که به‌منظور ایجاد توازن در این رابطه، قوانین حمایتی به نفع کارگر تدوین و ناظر بر روابط کار قرار گیرند؛ لذا به‌منظور عادلانه نمودن این رابطه و جبران نابرابری و تأمین و تضمین کرامت انسانی، ضرورت وضع مقررات متناسب با اوضاع و احوال و به نفع کارگران تصویب شود (رفیعی، ۱۳۹۱: ۱۰۲-۱۰۱). این وضعیت به درستی در اسناد بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است. برای نمونه در اساسنامه سازمان بین‌المللی کار به مواردی همچون برابری شرایط کار، مزد مساوی در برابر کار مساوی تصریح شده است (عراقی، ۱۳۸۱: ۶۳). با این حال باید گفت از اصل حمایتی بودن در حقوق کار کشورها برداشت‌های مختلف و متنوعی وجود دارد که دلیل اصلی آن در ساختار اقتصادی و اجتماعی آن‌ها است (وطن‌خواه، ۱۳۸۲: ۱۴۹). گرچه در این، میزان حمایتی که قانون‌گذار از کارگران داشته است مورد توجه مراجع حل و فصل اختلافات کارگری و کارفرمایی است.

### ۳. تحلیل انتقادی

در حقوق عمومی مدرن گفته می‌شود که برابری یکی از مقولات نخستین در ارتباط با اداره است. اصل برابری در دسترسی به مشاغل عمومی از مصادیق اصل برابری در حوزه حقوق اداری محسوب می‌شود. این اصل متضمن این مفهوم است تمامی شهروندان فارغ از جنس، مذهب، نژاد و قومیتشان از این امکان برخوردارند که بر اساس شایستگی‌اش بتواند به آن شغل نائل آید (ربیعی و دیگران، ۱۴۰۱: ۳۴۰۴). علی‌رغم چنین بدهاتی در بالا مشاهده شد که قوانین و مقرراتی راجع به استخدام در شهرداری‌ها در ایران وجود دارد که اصل برابری و عدم تبعیض را به حاشیه برده است. در این خصوص چند نکته مطرح است:

### ۳-۱. اصل ۲۸ قانون اساسی به عنوان اصل فراموش شده

اصل بیست و هشتم قانون اساسی از این نظر در اینجا اهمیت چند برابری دارد که به صراحت موضوع برابری در اشتغال را به عنوان یک حکم کلی پیش بینی کرده است. لذا هر کس حق دارد شغلی را که بدان مایل است برگزیند. از این نظر، دولت موظف است برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید. علی‌رغم بدهت این منطوق، در مقررات مختلف موجود در شهرداری‌ها، ضوابط استخدامی از این اصل فاصله بسیار زیاد گرفته است. به نحوی که استثنای حاکم بر برابری جای اصل برابری را گرفته است. نظیر ماده ۲۱ قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران.

قابل ذکر است که در چارچوب اصل برابری، اعمال شاخص‌های جنسی، قومی، نژادی، مذهبی، سیاسی و مانند آن قابل قبول نیست (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۰: ۴). بدیهی است که تبعیض مذکور در قانون مارالذکر که وضعیت استخدامی را از اصل تساوی دور ساخته و برای برخی افراد حقوق ترجیحی خاصی در نظر گرفته است با اصول متعین در حقوق استخدامی مدرن قابل دفاع نیست. همچنین اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی جمهوری اسلامی ایران را باید به نحوی تفسیر کرد که با اصول مشروطیت مغایرت نداشته باشد.

### ۳-۲. به محاق رفتن اصل شایسته‌گزینی در امر استخدام

یکی از ویژگی‌های شاخص یک قانون‌گذار خوب آن است که بر شایسته‌گزینی در امر استخدام توجه کند. شایسته‌گزینی بر اساس الزامات حقوقی جامعه برابر، یک فلسفه و نگرش مدیریتی است که در آن منابع انسانی با توجه به تلاش و توانایی ذاتی آن‌ها در جایگاه خود قرار گرفته و توسعه می‌یابد (غمامی و حسینی، ۱۳۹۷: ۷۹). به عبارت دیگر، شایسته‌گزینی روشی برای جلوگیری از سرخوردگی نخبگان و انتخاب افراد بر اساس شایستگی است (گلکار و ناصحی فرد، ۱۳۸۱: ۷). طبیعی است که یکی از راهکارهای منطقی شایسته‌گزینی، توجه اساس «تخصص» افراد در مقام شرکت در استخدام به عنوان داوطلب استخدامی هستند.

گفته می‌شود یکی از معانی شایسته‌گزینی، عدم تبعیض است که در مقام استخدام شایسته به استخدام مبتنی بر اصل عدم تبعیض استوار است. «یانگ» قوم‌گرایی، خویش‌پرستی، فامیل‌بازی یا خویش‌استخدامی و موروثیت یا میراث‌بری در استخدام و گرفتن مناصب دولتی را به شدت کنار می‌نهد. طبق فرمول مورد نظر یانگ که ضریب هوشی و تلاش را شایستگی می‌داند صرفاً از طریق آزمون مبتنی بر امتحان و رقابت است که شایستگی قابل سنجش و ارزیابی است (ابطحی و عبدصبور، ۱۳۸۹: ۷). لذا امتحان آزاد و رقابت برابر در عین حالی که شایستگی را امکان‌پذیر می‌سازد، تبعیض در استخدام را نفی می‌کند. علی‌رغم ضرورت شایسته‌گزینی در امر استخدام از طریق رقابت، باید گفت که این اصل به صورت برابر و به یک اندازه و با اهمیت مساوی برای همه

داوطلبان استخدامی رعایت نمی‌شود. این وضعیت در خصوص استخدام کارگری به شکل معناداری صدق می‌کند. دلیل بنیادی این وضعیت را باید در خلط فضیلتی دانست که قانون‌گذار استخدامی ما در طول دهه‌های گذشته بدان آلوده شده است (مولائی، ۱۳۹۹: ۵۶).

جالب توجه است که به موجب اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت جمهوری اسلامی موظف گردیده است فضایی سالم بر اساس اخلاق اسلامی فراهم نماید تا بر اساس آن، هرگونه استبداد، خودکامگی و تبعیضات ناروا برطرف شود و زمینه‌ای مناسب برای نشر عدالت، ایجاد یک نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری برقرار گردد. همچنین در این اصل بر تأمین حقوق همه‌جانبه افراد، امنیت قضایی و تساوی عموم مردم در برابر قانون تأکید گردیده است (غمامی و حسینی، ۱۳۹۷: ۹۰). برداشت معقول از این اصل مترقی قانون اساسی، تأمین و تضمین تساوی و برابری در استخدام در همه ارگان‌های عمومی، از جمله نهاد شهرداری‌ها است.

### ۳-۳. آشفته‌گی اسناد استخدامی شهرداری‌ها

گفته می‌شود که از دهه‌های پیشین برای شهرداری‌ها اسناد خاص استخدامی وجود داشته است. این نهاد از دهه‌های گذشته به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای عمومی غیردولتی و ارائه‌دهنده طیف وسیع و متنوعی از خدمات عمومی به شهروندان را ارائه می‌دهد. در نتیجه نیازمند تنوعی از کارمندان و مستخدمان بوده است. در این راستا از دهه‌های گذشته تغییرات زیادی را در زمینه قوانین و مقررات حوزه اداری و استخدامی تجربه کرده است. از نخستین قوانین مستقل راجع به شهرداری‌ها، تصویب قانون شهرداری در سال ۱۳۳۴ بوده است. در ادامه در تبصره اصلاحی ماده (۳۸) قانون بودجه سال ۱۳۴۳ کل کشور مقرر شد: «مقررات مربوط به استخدام کارکنان شهرداری‌ها و میزان حقوق شهرداران به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که از طرف وزارت کشور با توجه به اوضاع هر محل و وضع مالی شهرداری‌ها تنظیم و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد رسید...». بر این اساس ماده ۵۸ قانون شهرداری در تاریخ ۱۳۴۵/۱۱/۲۸ اصلاح و در این ماده نیز بر لزوم تصویب آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری طبق تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ تأکید شد. به استناد تبصره مذکور بوده است که هیئت‌وزیران در تاریخ ۱۳۴۵/۹/۱۹ اولین آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها را تصویب نمود که این آیین‌نامه قبل از انقلاب چند بار اصلاح گردید. سپس در ادامه بعد از انقلاب اسلامی، در سال ۱۳۵۸ و طبق لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (به‌استثنای شهرداری پایتخت) مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۷ شورای انقلاب، کلیه مستخدمین شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته و تابعه مشمول قانون استخدام کشوری شدند. آیین‌نامه اجرایی این قانون تحت عنوان «آیین‌نامه نحوه تطبیق وضع مستخدمین شهرداری‌ها با قانون استخدام کشوری» در

تاریخ ۱۳۵۸/۹/۱۰ به تصویب شورای انقلاب رسید. به علاوه، با توجه به استثنا بودن شهرداری تهران از شمول این قانون و آیین‌نامه مذکور، «آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران» در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۱۲ به تصویب شورای انقلاب رسید.

نکته مهم در ارتباط با سه مصوبه اخیرالذکر شورای انقلاب این است که در حکم قانون بوده و بر این اساس منطقی‌ترین به نظر می‌رسد که ناسخ تبصره ماده ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۴۳ به شمار می‌آیند. علی‌رغم این وضعیت، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۸/۲/۱۳ بدون توجه به قانون شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور و آیین‌نامه اجرایی آن مبادرت به اصلاح آیین‌نامه استخدامی شهرداری پایتخت کرد و بدون توجه به اسناد بالادستی، مفاد این آیین‌نامه را بدون توجه به منطق وجودی آن‌ها به کلیه شهرداری‌های سراسر کشور تعمیم داد. با این حال، باز هم در ادامه قانون‌گذار عادی در سال ۱۳۷۰ و طبق ماده ۱۲ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، شهرداری‌ها نیز مشمول ضوابط و مقررات این قانون قرار داد. با وجود اسناد قانونی بالا، در ادامه در سال ۱۳۸۱، آیین‌نامه سال ۱۳۶۸ توسط هیئت‌وزیران اصلاح و آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها به تصویب رسید. از همان زمان تصویب این سند، چنین به نظر می‌رسید که بنیان این سند بر مبنای نادرستی استوار شده است. لذا در سال ۱۳۸۲ هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور، به درستی آیین‌نامه مصوب سال ۱۳۸۱ هیئت‌وزیران را مورد ایراد قرار داده و با این استناد که اولاً اختیار هیئت‌وزیران جهت تصویب آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌ها، ناشی از ماده ۵۸ قانون شهرداری‌ها و تبصره «۳۸» قانون بودجه سال ۱۳۴۳ کل کشور، با تصویب قانون شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور به استثنای شهرداری پایتخت مصوب سال ۱۳۵۸ نسخ ضمنی شده است؛

ثانیاً طبق این قانون، کارکنان شهرداری‌ها مشمول قانون استخدام کشوری هستند، بنابراین آیین‌نامه مدنظر را خلاف قانون تشخیص داده و طبق نامه شماره ۶۴۷۴/۹۵۲۰۷ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۶ آن را ملغی الاثر اعلام کرد. علی‌رغم این، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز در دادنامه‌های شماره ۸۷-۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ و ۸۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۷/۸ بر این موضوع تأکید نموده و استناد به آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری به منظور تصمیم‌گیری در خصوص وضعیت استخدامی مشمولان آن را فاقد مبنای قانونی دانست و بدین وسیله با از دست دادن اعتبار قانونی سند مذکور، وضعیت استخدامی اشخاص در شهرداری‌ها به قوانین و مقررات قبلی بازگشت داده شد. این در حالی است که به موجب بند «ل» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، مقررات استخدامی کارکنان شهرداری‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های وابسته به آن (به جز شهرداری تهران) به موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به پیشنهاد وزارت کشور ظرف سه ماه تدوین و به تصویب هیئت‌وزیران خواهد

رسید (گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها»)، اما تا به امروز متأسفانه سند اجرایی در مورد این تبصره به تصویب نرسیده است و از آنجایی که قوانین بودجه سنواتی به بیان حقوقی کلمه در دسته قوانین مدت‌دار و زمانمند بوده و با پایان سال، اعتبار قانونی‌شان به اتمام می‌رسد، حال سؤال این است که آیا مفاد تبصره مذکور از اعتبار قانونی لازم برخوردار است یا نه؟ نکته زمانی بغرنج‌تر می‌شود که در نظر داشته باشیم که از یک سو، به موجب بند «ل» تبصره «۱۲» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور، قانون شمول قانون استخدام کشوری درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور (به‌استثنای شهرداری پایتخت) مصوب سال ۱۳۵۸ نسخ‌ضمنی شده است. از سوی دیگر، آیین‌نامه اجرایی که بر اساس قانون بودجه سال ۱۴۰۰ وضعیت استخدامی مستخدمین شهرداری را تعیین تکلیف کرده باشد وجود ندارد. بدیهی است که این سردرگمی موجب تقویت وضعیت تبعیض‌آمیز در استخدام شهرداری‌ها می‌شود. به بیان ساده‌تر آشفتگی در قوانین ناشی از تنوع در امور استخدامی، فی حد ذات دارای ایراد است چراکه اصل برابری ممکن است از سندی به سند دیگر دچار تغییر در اهمیت گردد و در نتیجه در مقام عمل و اجرا با چالش مواجه شود.

### ۳-۴. ابهام در قوانین حاکم بر حقوق استخدامی داوطلبان در شهرداری‌ها

با مقایسه وضعیت قوانین و مقررات استخدامی مربوط به شهرداری‌ها مشاهده می‌شود که اسناد مختلفی از دهه‌های پیشین در مورد استخدام در شهرداری‌ها به تصویب رسیده است و همین تنوع زمینه‌ساز ابهام بوده است. در واقع، اگرچه فی‌نفسه وجود قوانین و مقررات مختلف راجع به حقوق استخدامی افراد در شهرداری‌ها را نباید به‌عنوان دلیل اصلی ابهام در قوانین حاکم بر حقوق استخدامی داوطلبان در شهرداری‌ها به‌شمار آورد. اما باید در نظر داشت که در عمل در مورد شهرداری‌ها یک اتفاق عملی که تا به امروز افتاده است این است که مشخصاً معلوم نیست کدام سند دقیقاً ناسخ کدام سند قانونی در مورد استخدام است. مثلاً آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۸ که به تصویب رسیده است در ادامه در سال ۱۳۶۸ اصلاح گردیده است، اما مفاد با عنوان آن همخوان نیست، چراکه در ماده یک احکام استخدامی این سند به سایر شهرداری‌های کشور نیز تسری پیدا کرده است. یا اینکه «آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها» مصوب ۱۳۸۱ طی رأی صادره از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده است اما «آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۸/۰۸/۱۲، با اصلاحات و الحاقات بعدی» مصوب ۱۳۶۸ که احکام آن ظاهراً بر مبنای آیین‌نامه سال ۱۳۸۱ نسخ شده بود دوباره اعتبار قانونی پیدا کرده است. این در حالی است که به همان دلیلی که آیین‌نامه سال ۱۳۸۱ توسط هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال گردیده است، آیین‌نامه سال ۱۳۶۸ نیز باید ابطال گردد، اما در مقام عمل مشخص نیست که

وضعیت کنونی از چه قرار است. تمامی این گونه موارد بر ابهام فزاینده حقوق استخدامی در شهرداری‌ها در ایران می‌افزاید.

از دیدگاه حقوق استخدامی تساوی طلب، گفته می‌شود ابهام در قوانین و مقررات استخدامی دستگاه‌های اجرای بهترین منفذ برای گریز از اصل حاکمیت قانون و در نتیجه عدول از اصل برابری و تساوی است. بدیهی است که با وجود ابهام بالا مقوله تبعیض در استخدام امری گریزناپذیر خواهد بود.

### ۳-۵. تنوع مستخدمان و در نتیجه تنوع قوانین حاکم

از دیدگاه حقوق مقایسه‌ای، توضیحات بالا راجع به وجود قوانین و مقررات گوناگون در ارتباط با استخدام در شهرداری‌ها در ایران، نشانگر آن است که وجود تنوع اسناد قانونی در ارتباط با استخدام در شهرداری‌ها، خود فی‌نفسه می‌تواند موجبات نابرابری را در امور استخدامی شهرداری‌ها دامن بزند. چراکه احکام قانونی متفاوت پیش‌بینی شده، قرار است برای کارمندان متنوع با کارکرد واحد یا یکسان یا دست‌کم مشابه اعمال گردد. این موضوع در حد ذات خود معضلی در برابر اصل عدم تبعیض در امر استخدام است. به بیان دیگر مشاهده می‌شود که تنوع مستخدمین شهرداری، قوانین متنوعی را در این خصوص موجب شده است. همین تنوع می‌تواند در مقام مقایسه آن‌ها، موجب نابرابری در استخدام داوطلبان استخدامی گردد. بنابراین نهادی که قرار است به‌عنوان نهاد خدمات رسان عمومی ظاهر شود مبنای خردمندانه‌ای را در این خصوص ندارد.

### ۳-۶. دور زدن اصل برابری از طریق استفاده بیشتر از ظرفیت‌های استخدام موقت؛

در بالا مشاهده شد که استخدام در چارچوب ماده ۴ قانون استخدامی کشوری به لحاظ اینکه با مانعی بنام اصل عدم تبعیض در فرآیندهای استخدامی اش مواجه است یا دست‌کم چنین فرض می‌شود. مثلاً طرح اولویت استخدام افراد بومی در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۸۰ به استناد اصول ۱۹ و ۲۰ رد شد (اسماعیلی و دیگران، ۱۴۰۲: ۴۰). اما مقامات اجرایی شهرداری از آنجایی که قدرت صلاح‌دیدگی گسترده‌ای در استفاده از ظرفیت‌های مقرر در چارچوب استخدام‌های قراردادی قانون کار را دارند و از آنجایی که دیوان عدالت اداری نتوانسته است از ظرفیت کنترلی خود راجع با اختیارات دستگاه‌های اجرایی کمال بهره و استفاده را ببرد؛ لذا شهرداری‌ها عموماً با توسل به استخدام‌های قراردادی موضوع قانون کار سعی می‌کنند در اشکال مختلف و از طرقی که مسیرهای روشنی برای رعایت اصل برابری و نفی عدم تبعیض در آن‌ها قابل مشاهده نیست، دست به استخدام و جذب نیرو بزنند. به نظر می‌رسد یکی از مهم‌ترین روش‌ها برای کنترل این‌گونه اختیارات، کنترل درون‌سازمانی باشد. در این باره، یکی از مصادیق رایج عملی، بومی‌گزینی است این در حالی است که از گذشته شورای نگهبان در این باره موضوع منفی داشته است.

### ۳-۷. ریل‌گذاری بسترهای نابرابری در استخدام توسط قانون‌گذار عادی

علی‌رغم اینکه در بالا مشاهده شد که قانون‌گذار اساسی در اصول مختلفی، از جمله در اصول (۳ و ۱۹ و ۲۰) آشکارا بر تساوی و برابری و عدم تبعیض تصریح کرده است، اما در اسناد عادی اعم از قوانین عادی و مقررات اجرایی، به صورت سیستماتیک بنیان نابرابری در استخدام گذاشته شده است. جالب آنکه نویسندگان میان شایسته‌گزینی و اصل برابری و عدم تبعیض ارتباط معناداری تعریف کرده‌اند. و بر آن هستند که شایسته‌گزینی به معنای حق دسترسی برابر به سطوح اجتماعی، از جمله حق استخدامی برابر و بر اساس توانایی‌های فرد داوطلب است. در تعریفی عینی از اصل شایسته‌گزینی گفته شده است که شایسته‌گزینی مبتنی بر ایده «کارکنان بجا»<sup>۱</sup> به معنای اعمال حق دسترسی برابر به سطوح اجتماعی بر اساس توانایی‌های کارمند بدون محاسبه سایر عوامل از جمله رانت و ثروت ... است (McNamee, and Miller, 2014: 27).

علی‌رغم موضع بالا باید گفت که اسناد خاص استخدامی وجود دارند که در آن‌ها مسیر مستقلی برای افراد خاص پیش‌بینی شده است. نظیر ماده واحده الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل مورد نیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهدا، ۱۳۶۴/۱۱/۳، قانون تسهیلات استخدامی، اجتماعی جانبازان مصوب ۱۳۷۴، قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران. در اثر این‌گونه استثنائات است که برای نمونه در چند سال گذشته، مکرراً قانون‌گذار در قوانین بودجه سالیانه، برای این دسته از افراد، حق‌های استخدامی مستقل در نظر گرفته است. نظیر بند «د» تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور یا اینکه در دسته مقررات اجرایی، می‌توان به بخشنامه شماره ۱۳۷۵۸ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۹ سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور اشاره داشت. این وضعیت نشانگر آن است که از نظر قانون‌گذار عادی، یکی از مصادیق بارز تبعیض روا، اولویت ایثارگران در استخدام است. بدیهی است که یکی دیگر از مصادیق تبعیض روا در قانون جامع حمایت از حقوق معلولان، مصوب ۱۳۸۳ آمده است.

اگر برابری را در اینجا به برابری در فرصت‌ها تعبیر کرده و برابری فرصت‌ها را به معنای بهره‌مندی برابر شهروندان از موقعیت‌های شغلی موجود در جامعه به صورت رقابتی (اسماعیلی، ۱۴۰۲: ۳۸). فرض کنیم در این صورت باید گفت این اسناد برابری را به حاشیه برده‌اند. تفسیر همدلانه با قانون‌گذار در خصوص امور استخدامی ایثارگران را باید ناشی از آن تفکری دانست که درصدد دفاع از ایده تبعیض مثبت نسبت به قشری از شهروندان است.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در مقاله حاضر تلاش شد اصل برابری و عدم تبعیض از منظر مقایسه‌ای در امور استخدامی شهرداری‌ها به بحث و بررسی گذاشته شود. با در نظر گرفتن توضیحاتی که در متن مقاله آمد می‌توان موارد زیر را به‌عنوان نتیجه‌گیری پایانی مقاله در نظر گرفت:

۱. در این تحقیق مشاهده شد که دست‌کم قانون استخدام کشوری، آیین‌نامه استخدامی پیمانی، قانون کار برای کارمندانی که فاقد سهمیه‌های استخدامی هستند اعمال می‌گردد و برای کارمندانی که دارای سهمیه‌های استخدامی هستند، اسناد خاص نظیر قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران حکمفرما است. لذا با نوعی از کثرت و تنوع قوانین استخدامی در مورد شهرداری‌ها مواجه هستیم که البته در مقام عمل و اجرا می‌تواند از موجبات تشتت و سردرگمی گردد.

۲. با وجود اسناد قانونی «عام»، مثل قانون استخدام کشوری و اسناد قانونی «خاص» استخدامی برای شهرداری‌ها، مثل قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مقوله استخدام در این نهاد محدود به یک سند نیست. لذا در مقام ارزیابی مقایسه کردن آن‌ها از دیدگاه مفهوم عدم تبعیض، نباید محدود به یک سند بود.

۲. در مقام مقایسه، با در نظر گرفتن اسناد استخدامی مربوط به شهرداری‌ها مشاهده می‌شود این مفهوم در اشکال عدم تبعیض یا برابری در وجوه تصریحی یا ضمنی و مفروضی در برخی از اسناد استخدامی مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. در این چارچوب، این وضعیت می‌تواند امید به برابری در استخدام را در شهرداری‌ها بالا ببرد، اگرچه پذیرش برابری به‌عنوان «یک اصل»، به معنای اطلاق حکم برابری به همه استخدام‌ها قابل تفسیر نیست، بلکه برابری حکم عامی است که با استثنائاتی روبرو است.

۳. شایسته توجه است که نظر به تنوع مستخدمین شهرداری، قوانین متنوعی بر روابط استخدامی آن‌ها حکمفرما است و همین تنوع می‌تواند در مقام مقایسه آن‌ها، موجب نابرابری در استخدام داوطلبان استخدامی گردد. به بیان بهتر وجود قوانین متعدد حاکم بر امور استخدامی در شهرداری‌ها فی حد ذات، پایه‌گذار نابرابری استخدامی است. نهادی که به‌عنوان خدمات‌رسان عمومی با تکیه بر مستخدمان خود، قرار است این وظیفه خطیر را انجام دهد، مبنای خردمندانه‌ای برای این حجم از تنوع ندارد.

۴. یکی از معضلاتی که در مورد استخدام در شهرداری‌ها از نظر حقوقی شایسته توجه است این است که قانون‌گذار هیچ‌گونه ضابطه عینی و کنترل‌پذیر حقوقی برای بازنگری در صلاحیت‌های مقامات اجرایی در استفاده از ظرفیت‌های مقرر در مقررات قانونی مربوط به استخدام از میان گزینه‌های استخدام رسمی و استخدام پیمانی و استخدام کارگری نیندیشیده است، از این نظر با خلأ قانونی مواجه هستیم. در نتیجه ممکن است مقامات

صلاحیتدار قانونی در انتخاب نوع استخدام از اصل بی‌طرفی فاصله گرفته و فردی را که احتمالاً حائز شرایط استخدام پیمانی است به صرف صلاح‌دید به شکل کارگری استخدام کند.

۵. اگرچه به نظر می‌رسد اهمیت اصل عدم تبعیض در ارتباط با امور استخدامی تمامی انواع کارمندان شهرداری‌ها لازم باشد، اما در مقابل مشاهده می‌شود این اصل در مقام مقایسه در مورد کارمندان به یک اندازه و اهمیت مورد توجه قرار نگرفته است.

۶. با وجود اسناد خاص استخدامی در برابر اسناد عام استخدامی برای شهرداری‌ها، با نوعی از دوگانگی در این مورد مواجه هستیم. این وضعیت موجب شده است که اصل برابری در مواردی، تخصیص بخورد و با وجود این اسناد خاص، صحبت کردن از اصل برابری در استخدام شهرداری‌ها با امتناع مواجه است.

در نهایت پیشنهاد می‌گردد شهرداری‌ها همانند سایر دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری گردد.



## منابع

- ابطحی، سید حسین و فریدون عبد صبور (۱۳۸۹). **شایسته‌سالاری**. تهران: آزادمهر.
- اسماعیلی، محمد، نجابت خواه، مرتضی و گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۴۰۲). «آسیب‌شناسی سهمیه‌های ورود به خدمت از منظر اصل برابری فرصت‌ها با تکیه بر رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری»، **فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، سال ۵، شماره ۱۷.
- امامی، محمد، استوارسنگری، کورش (۱۳۹۰). **حقوق اداری**. جلد اول، تهران: نشر میزان.
- تاموشات، کریستیان (۱۴۰۲). **حقوق بشر**، ترجمه: حسین شریفی طرازکوهی، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- تروش، دیدیه (۱۳۹۶). **مبانی حقوق عمومی فرانسه و اتحادیه اروپا**، تحقیق و ترجمه: محمدجواد جاوید و آرزو رنگچیان، تهران: خرسندی.
- خواجهوند، مظاهر، لطفی خاچک، مجتبی و سلطانیان، داود (۱۴۰۱). «تأملی بر شاخص‌های اداره خوب در رویه قضایی دیوان عدالت اداری»، **فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، دوره ۴، شماره ۱۲.
- ربیعی، مرتضی، محسن ملک افضلی اردکانی و محسن طاهری (۱۴۰۱). «جایگاه اصل برابری و منع تبعیض در نظام حقوق اداری ایران»، **ماهنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران**، دوره ۵، شماره ۱۲.
- رفیعی، احمد (۱۳۹۱). **حقوق کار**، دفتر دوم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
- شجاعی، عبدالسعید (۱۴۰۴). «نسبت‌سنجی حقوق فردی و عامه در پرتو دگرگونی‌های جهانی»، **فصلنامه حقوق عمومی تطبیقی**، دوره ۲، شماره ۲.
- عراقی، سید عزت‌الله، رنجبریان، امیرحسین (۱۳۹۲). **تحول حقوق بین‌المللی کار**، تهران: مؤسسه کار و تأمین اجتماعی.
- غمامی، سید محمد مهدی، حسینی، سید حسن (۱۳۹۷). «شایسته‌گزینی در نظام حقوق استخدامی ایران و آمریکا»، **فصلنامه حقوق اداری**، سال ۵، شماره ۱۵.
- کلاهی، حسن سعید و کاردان، عباس (۱۳۸۷). **مفاهیم کلیدی در علم سیاست**، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح تسری قانون مدیریت خدمات کشوری به شهرداری‌ها»، قابل بازیابی در: [shenasname.ir/?p=8478](http://shenasname.ir/?p=8478)
- گلکار، بهزاد و وحید ناصحی فرد (۱۳۸۱). «مروری بر مفاهیم شایسته‌سالاری»، **مجله توسعه مدیریت**، شماره ۳۹.
- مولائی، آیت (۱۳۹۹). **جزوه حقوق استخدامی**، کارشناسی ارشد رشته دادرسی اداری، دانشگاه تبریز.
- وطن‌خواه، حمید (۱۳۸۲). **تأثیر مصوبات سازمان بین‌المللی کار بر حقوق کار ایران**، تهران: نشر سمر.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۶). **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، جلد دوم، حاکمیت و نهادهای سیاسی، چاپ پانزدهم، تهران: نشر میزان.

هداوند، مهدی و مرتضی نجابت‌خواه (۱۳۹۰). **نظام حقوقی رسیدگی به اختلافات کارگر و کارفرما**، تهران: انتشارات جنگل.

آیین‌نامه نحوه تطبیق وضع مستخدمین شهرداری‌ها با قانون استخدام کشوری»، مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۱۰.

بخشنامه شماره ۱۳۷۵۸ مورخ ۱۴۰۰/۳/۱۹ سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه‌بودجه کشور.

اصلاح آیین‌نامه استخدام پیمانی و اصلاحات بعدی آن، شماره: ۲۹۹۸۱ ت ۲۷۰۲۶ هـ، تاریخ ۱۳۸۱/۰۶/۲۴.

آیین‌نامه استخدام پیمانی، مصوب ۱۳۴۶.

آیین‌نامه استخدامی شهرداری تهران، در تاریخ ۱۳۵۸/۸/۱۲.

آیین‌نامه استخدامی شهرداری‌ها، مصوب هیئت‌وزیران، تاریخ ۱۳۴۵/۹/۱۹.

آیین‌نامه استخدامی کارکنان شهرداری‌های کشور شماره: ۶۴۰۱۸ ت ۲۵۳۴۲ هـ تاریخ ۱۳۸۱/۱۲/۱۴.

تبصره اصلاحی ماده (۳۸) قانون بودجه سال ۱۳۴۳ کل کشور.

دادنامه شماره ۱۳۱ مورخ ۲۰/۱۰/۱۳۹۹، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

در دادنامه‌های شماره ۸۷-۹۱ مورخ ۱۳۹۸/۱/۲۷ و ۸۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۷/۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸.

قانون استخدام کشوری، ۱۳۴۵.

قانون بودجه کل کشور، مصوب ۱۴۰۰.

قانون تسهیلات استخدامی، اجتماعی جانبازان مصوب ۱۳۷۴.

قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران، مصوب ۱۳۹۱.

قانون شهرداری، سال ۱۳۳۴.

قانون شهرداری، مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۸

قانون کار مصوب ۱۳۶۹ و اصلاحات بعدی آن

قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.

قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، ۱۳۷۰.

لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری (غیر از شهرداری پایتخت) درباره کارکنان شهرداری‌های سراسر کشور، مصوب

۱۳۵۸/۰۶/۲۷

ماده‌واحد الزام دولت جهت استخدام ده درصد از پرسنل موردنیاز خود از بین جانبازان انقلاب اسلامی و بستگان شهدا،

۱۳۶۴/۱۱/۳

## References

### Books

- Abtahi, S. H., & Abd Sabour, F. (2010). *Meritocracy*. Azadmehr. [In Persian].
- Emami, M., & Stovarsangari, K. (2011). *Administrative law* (Vol. 1). Mizan Publications. [In Persian].
- Hadavand, M., & Nejabatkhah, M. (2011). *The legal system for handling employee-employer disputes*. Jangal Publications. [In Persian].
- Hashemi, S. M. (2007). *Constitutional law of the Islamic Republic of Iran: Sovereignty and political institutions* (Vol. 2, 15th ed.). Mizan Publications. [In Persian].
- Iraqi, S. E., & Ranjbarian, A. H. (2013). *The evolution of international labor law*. Institute of Labor and Social Security. [In Persian].
- Kolahi, H. S., & Kardan, A. (2008). *Key concepts in political science*. Scientific and Cultural Publications. [In Persian].
- McNamee, S. J., & Miller, R. K., Jr. (2014). *The meritocracy myth*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Rafiei, A. (2012). *Labor law* (Vol. 2). Mizan Legal Foundation. [In Persian].
- Tamushat, C. (2024). *Human rights* (H. Sharifi Tarazkouhi, Trans.). Mizan Legal Foundation. [In Persian].
- Trochet, D. (2017). *Fundamentals of French and European Union public law* (M. J. Javid & A. Rangchian, Trans.). Khorsandi Publications. [In Persian].
- Vatankhah, H. (2003). *The impact of the resolutions of the International Labor Organization on Iranian labor law*. Samar Publishing. [In Persian].

### Articles & Periodicals

- Esmaeili, M., Nejabatkhah, M., & Gorji Azandariani, A. A. (2024). Pathology of entry quotas from the perspective of the principle of equal opportunities based on the procedure of the General Board of the Administrative Court of Justice. *Scientific Quarterly of New Administrative Law Research*, 5(17). [In Persian].
- Ghamami, S. M. M., & Hosseini, S. H. (2018). Qualification in the employment law system of Iran and the United States. *Administrative Law Quarterly*, 5(15). [In Persian].
- Golkar, B., & Nasehifard, V. (2002). A review of the concepts of meritocracy. *Management Development Journal*, (39). [In Persian].
- Khajovand, M., Lotfi Khachek, M., & Soltanian, D. (2023). A reflection on the indicators of good administration in the judicial procedure of the Administrative Court of Justice. *Quarterly Journal of New Research in Administrative Law*, 4(12). [In Persian].
- Molaei, A. (2020). *Employment law booklet* (Master's degree in administrative procedure). University of Tabriz. [In Persian].
- Rabiei, M., Malek Afzali Ardakani, M., & Taheri, M. (2023). The position of the principle of equality and prohibition of discrimination in the Iranian administrative law system. *Iranian Monthly Journal of Political Sociology*, 5(12). [In Persian].
- Shojaei, A. S. (2025). The balance between individual and public rights in light of global changes. *Comparative Public Law*, 2(2). [In Persian].

### Laws, Regulations & Judicial Decisions

- Administrative Court of Justice. (2019). *Judgment No. 87-91 (April 16, 2019) and Judgment No. 854 (September 29, 2020)*. General Board of the Administrative Court of Justice. [In Persian].
- Administrative Court of Justice. (2021). *Judgment No. 131 (January 9, 2021)*. General Board of the Administrative Court of Justice. [In Persian].
- Council of Ministers. (1966). *Municipal employment regulations*. [In Persian].
- Council of Ministers. (1967). *Contractual employment regulations*. [In Persian].
- Council of Ministers. (1979a). *Regulations on the manner of adapting the status of municipal employees to the National Employment Law (December 1, 1979)*. [In Persian].
- Council of Ministers. (1979b). *Tehran Municipality employment regulations (November 3, 1979)*. [In Persian].
- Council of Ministers. (2002a). *Amendment to the contractual employment regulations, No. 29981/T27026H (September 15, 2002)*. [In Persian].
- Council of Ministers. (2002b). *Employment regulations for municipal employees of the country, No. 64018/T25342H (March 5, 2003)*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1955). *Municipality law*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1964). *Amending note to Article 38 of the 1964 National Budget Law*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1966a). *Municipality law (February 17, 1967)*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1966b). *National employment law*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1979a). *Constitution of the Islamic Republic of Iran*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1979b). *Legal bill to include the National Employment Law (excluding the Capital Municipality) regarding municipal employees across the country (September 18, 1979)*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1985). *Single article on the obligation of the government to employ ten percent of required personnel from among disabled veterans and relatives of martyrs (January 23, 1986)*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1990). *Labor law and its subsequent amendments*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1991). *Law on the harmonized system of payment for government employees*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (1995). *Law on employment and social facilities for veterans*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (2007). *Civil service management law*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (2012). *Comprehensive law on providing services to veterans*. [In Persian].
- Islamic Consultative Assembly. (2021). *National budget law*. [In Persian].
- National Administrative and Employment Organization. (2021). *Circular No. 13758 (June 9, 2021)*. National Administrative and Employment Organization and Plan and Budget Organization. [In Persian].
- Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (n.d.). *Expert opinion report on the "Plan to extend the Civil Service Management Law to municipalities"*. Retrieved from <https://shenasname.ir/?p=8478> [In Persian].
- UN General Assembly. (1965). *International convention on the elimination of all forms of racial discrimination*. Adopted by GA Res. 2106 (XX).