

واکاوی فقهی - حقوقی ماهیت احکام انتصاب مدیران حکومتی و آثار مترتب بر آن

داود سعیدی^۱

محمد رضا کیخا^۲

چکیده

انتصاب نه تنها در قوانین خاص^۱ استخدامی، بلکه در قوانین عام تر نیز از زعامت یک کشور گرفته تا انتصاب قاضی یک بخش از حوزه شهرستان موضوعیت دارد. در حوزه حقوق عمومی به ویژه حقوق اساسی و اداری از این مفهوم بدون تعریفی روشن و ماهوی، بسیار استفاده شده است. به جرأت می توان ادعا کرد مفهوم انتصاب پیشینه ای به قدمت تشکیل حکومت ها داشته، گرچه شکل اولیه آن رنگ باخته است. با تغییر حکومت ها به شکلی امروزی، این پرسش که ماهیت حقوقی انتصاب مدیران اعم از مدیران سیاسی و حرفه ای چه بوده و آثار مترتب بر آن ها چیست، همچنان بی پاسخ مانده است. کتب حقوق اداری نمایانگر سه دیدگاه وضعیت خاص^۲ قانونی، ایقاع و قراردادی بودن مبنای انتصاب یعنی استخدام اند. پژوهش حاضر که به روش توصیفی - تحلیلی انجام گرفته است، نشان می دهد دو دیدگاه نخست به عنوان زیربنای انتصاب، مورد مناقشه جدی هستند. همچنین تفویض اختیارات مدیریتی و نظام امر به امر در سلسله مراتب اداری کشور در قالب وکالت در توکیل و حتی اجاره اشخاص نیز علی رغم برخی تحلیل های راهبردی، مخدوش است. نتایج حاکی از مطابقت مفهوم انتصاب با مفهوم قاعده «وفوا بالعقود» به عنوان قراردادی لازم در حوزه حقوق اداری است؛ لذا آثار عقد لازم نیز با توجه به اصولی همچون اصل برتری اراده دولت و اصل تأمین مصالح عمومی، بر آن بار می شود. از آثار و احکام مترتب بر این تحلیل با توجه به اصاله اللزوم، عدم عزل منصوب از سوی ناصب است؛ البته این امر تا زمانی است که منصوبان در چارچوب احکام مدیریتی تعریف شده، اعمال وظیفه می کنند.

واژگان کلیدی: استخدام، استعفا، انتصاب، ایقاع، عزل، عقد.

۱. d.saeedi@yahoo.com

kaykha@hamoon.usb.ac.ir

۱. مربی دانشکده علوم قرآنی بندر عباس، بندر عباس، ایران

۲. استادیار دانشگاه سیستان و بلوچستان، سیستان و بلوچستان، ایران (نویسنده مسئول)

مقدمه

با تغییر حکومت‌ها به صورت امروزی آن و شکل‌گیری نظام‌های اداری و مدیریتی برآمده از این نوع تحولات، اعمال و وقایع حقوقی متناسب با این وضعیت نیز پدید آمده است. این اعمال و وقایع حقوقی هرچند رنگ و قالب اولیه خویش در حقوق خصوصی را پس از تولد و پرورش در دامان دایه‌ای به نام حقوق عمومی دربر نداشت، لکن به‌نظر نمی‌رسید که به یکباره ماهیت اصیل و اولیه خویش را که متعلق به تمامی حوزه‌های حقوق بوده- نه صرفاً مربوط به حقوق خصوصی- از دست داده باشد. امروزه این تحولات و اقتضانات اغلب به‌عنوان رشته‌ای جوان و نوپا از حقوق عمومی، یعنی حقوق اداری، مطرح است. همین تغییر و تحولات رخ داده در نظام اداری کشورها و کشورمان ایران، سبب شکل‌گیری نظام طبقه‌بندی مشاغل^۱ امروزی در قالب قوانین استخدامی عام و نظام استخدامی و مدیریتی خاص و از سویی، منشأ اختلافات حقوق دانان برجسته این رشته راجع به ماهیت اعمال حقوقی مربوط به این حوزه از حقوق همچون استخدام و به تبع آن، انتصاب را فراهم آورده است. به این بیان که با توجه به مبانی نظری مربوط به عقد یا وضعیت خاص قانونی بودن این دو، یا حتی با کمال تعجب ایقاع نامیدن آن‌ها مطابق برخی تحلیل‌ها، نتیجه‌ای جز تضاد و اختلاف حاصل نمی‌کند. این وضعیت درحالی است که اگر ماهیت حقیقی انتصاب مدیران دولتی و آثار مترتب بر آن با توجه به اصول حاکم بر قراردادهای (در ادامه مقاله توضیح داده خواهد شد)، در این حوزه از حقوق یعنی حقوق عمومی به‌درستی سنجیده و ارزیابی می‌شود، ریشه مشترک آن با استخدام روشن شده، دیگر نیازی به تعبیر مختلف و متضاد برای تطبیق با این مفاهیم احساس نمی‌شود. از این رو به پرسش

۱. استخدام کشوری در صورتی مطلوب و عادلانه خواهد بود که هریک از مستخدمان دولت جایگاه مناسب خود را در سازمان اداری یافته باشد و مستخدم دولت متناسب با وظایف محوله از حقوق و مزایای عادلانه‌ای بهره‌مند شود. طبقه‌بندی مشاغل نیز به همین منظور صورت گرفته است. می‌توان مهم‌ترین هدف این طرح را عبارت از برقراری یک رابطه صحیح و منطقی بین سه عامل دانست: وظایف و مسئولیت‌های هر شغل، شرایط احراز آن‌ها، و حقوق و مزایایی که برای این مشاغل در نظر گرفته می‌شود. این رابطه باید آن‌چنان باشد که برای مشاغل مهم‌تر که دارای وظایف و مسئولیت‌های سنگین‌تری هستند و به شرایط احراز بالاتری نیاز دارند، حقوق و مزایای بیشتری در نظر گرفته شود و برای مشاغل ساده‌تر که شرایط احراز آسان‌تری لازم دارند، حقوق و مزایای کمتر. همچنین برای مشاغل مشابه که به شرایط احراز یکسانی نیاز دارند، حقوق و مزایای مساوی برقرار گردد تا به این ترتیب، مفهوم عدالت استخدامی و تعادل سطح پرداخت‌ها به‌طور منطقی تحقق پذیرد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۲۰۲).

اصلی و هدف اصلی جُستارمان می‌رسیم که سرانجام ماهیت احکام انتصاب مدیران حکومتی چه بوده و آثار مترتب بر آن احکام چیست؟

۱. انتصابات و عزل‌ها در گذشته

همان‌طور که اشاره شد، مفهوم انتصاب به شکل امروزی آن در دولت‌های قدیم وجود نداشته، اما نباید پنداشت که شکل ابتدایی آن نیز منتفی بوده است. بنابراین قالب اولیه و ابتدایی آن، غیرقابل انکار و اجتناب می‌نماید. نامه سی و چهارم و پنجاه و سوم نهج‌البلاغه حاکی از عزل محمد بن ابی‌بکر از سوی امیرالمؤمنین علی (ع) از فرمانداری شهر بصره و انتصاب مالک اشتر نخعی به جای وی است (دشتی، ۱۳۸۶، ۳۹۳ و ۴۱۱). از دیگر انتصابات که عزل آنان از جانب علی (ع) انجام گرفته، عزل عثمان بن حنیف انصاری در سال سی و ششم هجری به دلیل پذیرفتن مهمانی سرمایه‌داری از مردم بصره بوده است. از عزل‌های بدون دلیل، به‌غیر از مورد اول می‌توان به عزل عُمر بن ابی سلمه مخزومی، فرماندار بحرین، پس از نصب نعمان بن عجلان زرقی در همان سال (سی و ششم هجری) اشاره کرد (همان، ۳۹۹ و ۴۱۹). از آنچه گفته شد برداشت می‌شود که عزل و نصب‌های گذشته برخلاف عزل‌ها و انتصابات امروز زمانمند نبوده‌اند؛ شاید یکی از دلایل وجود عزل‌های بدون دلیل یا به اصطلاح «عزل‌های اقتراحی» همین مسئله باشد. امروزه بیشتر عزل‌ها به دلیل تخطی و تخلفات منصوب صورت می‌پذیرد. بنابراین از اینکه عزل‌های اقتراحی در گذشته وجود داشته‌اند الزاماً نمی‌توان به جواز انتصاب از طرف ناصب و لزوم آن از طرف منصوب، مانند عقد رهن، در انتصابات امروز آنچنان که برخی‌ها استدلال نموده‌اند، حکم کرد (عبداللهی نژاد و همکاران، ۱۳۹۴، ص ۱۱۷-۱۱۶).

۲. ارتباط انتصاب و مدیریت با استخدام

برای فهم بهتر ارتباط بین این دو عمل حقوق عمومی می‌بایست تعاریفی از آن‌ها به‌دست داد تا تفاوت‌ها و اشتراکات آن‌ها روشن شود. ماده ۷ آئین‌نامه اداری و استخدامی کارمندان غیر هیئت علمی (مصوب ۱۳۹۱)، انتصاب را به‌کار گماردن کارمند در پست سازمانی بر اساس شرایط احراز لیاقت، شایستگی و ضوابط پیشنهادی معاونت توسعه مدیریت و منابع وزارت متبوع تعریف کرده است. همچنین بند «د» ماده یک آئین‌نامه

استخدامی نظام بانکی دولتی (مصوب ۲۶ بهمن ۱۳۷۹)، انتصاب را واگذاری یکی از پست‌های سازمانی بانک به یکی از کارکنان تعریف می‌کند. قدر مسلم از دو ماده یادشده، برداشت این است که انتصاب مفهومی جدا از استخدام و درعین حال مرتبط با آن و نیز به معنای به‌کارگیری است.

در یک تقسیم‌بندی کلان می‌توان از انتصابات حقوق عمومی در حقوق اساسی، مانند انتصاب یا عزل رهبر به وسیله مجلس خبرگان یا انتصابات خود مقام رهبری، مثل انتصاب رئیس قوه قضائیه، رئیس سازمان صدا و سیما و یا انتصاب وزرا از سوی رئیس‌جمهور سخن گفت (زراعت و حاجی‌زاده، ۱۳۸۸، ۱۸۲ و ۱۹۸). از انتصابات حقوق عمومی در حقوق اداری می‌توان از انتصابات و عزل استانداران، فرمانداران، بخشداران و به‌ویژه مدیران و سازمان‌های حکومتی یا عمومی سخن به‌میان آورد (موسی‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۹ و ۲۰)؛ حتی انتصاب مدیر یک کارگاه از سوی کارفرما را می‌توان به‌عنوان شاهد مثالی در انتصابات حقوق کار عنوان کرد (عراقی، ۱۳۹۱، ج ۱، ۱۳۵) که از نظر موضوع خارج از بحث ماست. در تعریف استخدام، ماده یک قانون استخدام کشوری مقرر می‌دارد که استخدام عبارت است از: پذیرفتن شخص به خدمت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات حکومتی. بنابراین با توجه به تعاریف یادشده، نسبت میان انتصاب و استخدام، عموم و خصوص مطلق است؛ به این صورت که در هر انتصابی، لزوماً عقد استخدام وجود داشته (منصوب قبلاً استخدام شده) است، اما در استخدامی‌ها بعضی از مستخدمان منصوب می‌شوند و نه همه آن‌ها (عبداللهی‌نژاد و همکاران، ۱۳۹۴، ۱۱۶).

با توجه به آنچه گفته شد، این مسئله قابل استنباط است که انتصاب در آغاز ورود یک مستخدم یا فرد فاقد تجربه و سوابق لازم، منتفی بوده، یک مدیر می‌بایست شرایط و سوابقی را دارا باشد. ماده یک دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای مصوب شورای عالی اداری کشور (مورخ ۱ تیر ۱۳۹۵) در جهت اجرای مواد ۵۴ و ۵۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و اقدامات برنامه عملیاتی اصلاح نظام اداری، مدیران حرفه‌ای را به مدیران ارشد، میانی، پایه و مدیران عملیاتی تقسیم کرده، مدیران سیاسی موضوع ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری را از دستورالعمل یادشده به لحاظ مدیر سیاسی بودن و نه به لحاظ نداشتن تجربه و سوابق لازم، مستثنی نموده است. بند ۵ همین ماده از

شایستگی عمومی مدیران به مجموعه‌ای از دانش‌ها، مهارت‌ها، نگرش‌ها و ویژگی‌های تعیین شده از سوی سازمان تعبیر کرده است که به یک فرد امکان می‌دهد تا بتواند وظایف مربوطه را پس از احراز سمت مدیریتی و ارتقا به سطوح بالاتر به‌طور موفقیت‌آمیز انجام دهد. در مواد ۲ و ۴ این دستورالعمل، شرایط عمومی و تخصصی انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای آمده است؛ افزون بر آن، بند هفتم از ماده ۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، دارا بودن رابطه استخدامی، پیمانی یا قرارداد کار معین در سقف تبصره ماده ۳۲ همان قانون با دستگاه مربوطه را لازم می‌داند. ماده ۵۳ قانون مدیریت خدمات کشوری در این باره می‌گوید، انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید که با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل پیشین صورت گیرد.

در پایان این بخش ذکر این نکته لازم به نظر می‌رسد که انتصاب برخی مدیران سیاسی چون استانداران یا فرمانداران ممکن است نیازمند سابقه استخدامی - برخلاف آنچه در اغلب موارد و پیش‌تر راجع به مدیران حرفه‌ای گفته شد - نباشد، لکن به‌طور یقین منتصبان سیاسی مورد نظر باید از تجربه کاری و سوابق لازم برخوردار باشند. در این خصوص، لایحه اصلاح تبصره مواد ۶ و ۷ قانون تقسیمات کشوری و وظایف استانداران و بخشداران (مصوب ۱۳۱۶ش) که در سال ۱۳۵۷ش به تصویب رسیده، مقرر داشته است: «وزیر کشور، در صورت لزوم ممکن است اشخاصی را که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند، به سمت استاندار یا معاون استاندار یا فرماندار منصوب نماید». چنان که گفته شد، قانون راجع به غالب موارد بحث می‌کند و از استثنای کمتر سخن می‌گوید؛ لذا این مورد را تبصره‌ای بر قاعده اصلی باید به‌شمار آورد، بنابراین به مبانی پیش‌گفته ما، یعنی داشتن رابطه استخدامی قبلی برای انتصاب و مدیریت، خللی وارد نخواهد کرد.

۳. ویژگی نظام انتصاب و مدیریت؛ نظام امر به امر

نظام انتصاب و مدیریت، نظامی ویژه است. از دیدگاه اصولی، سلسله‌مراتب دستوری مدیران با نظام امر به امر مطابقت‌هایی دارد. بدین‌سان که در اصول فقه می‌گویند، هرگاه مولی به فردی امر کند که او به فرد دیگری امر کند که کاری را انجام دهد، آیا امری که از سوی امر صادر می‌شود، امر به همان کار است یا نه؟ یعنی امر با واسطه هم مانند امر

بی‌واسطه است؟ در پاسخ گفته شده است که اگر واسطه امر مولی (در اینجا یعنی مدیران میانی نظام) نقش مبلّغ پیام مولی (یعنی مدیران ارشد) را داشته باشد، قطعاً فعل بر مأمور دوم (یا مدیران اجرایی نظام) واجب خواهد بود و به منزله آن است که خود مولی (یا مدیران ارشد) به مأمور دوم (مدیران اجرایی نظام) امر کرده باشد (زراعت، ۱۳۸۱، ج ۱، ۱۴۴؛ شیروانی، ۱۳۸۶، ج ۱، ۱۳۸). علامه محمدرضا مظفر بر این عقیده است که صرف امر به امر (بدون هیچ قرینه‌ای) عرفاً بر وجوب آن بر مأمور دومی ظهور دارد. به این ترتیب، امر به امر به‌طور مطلق بر وجوب دلالت می‌کند؛ مگر آنکه به دلیل خاصی، موضوعی بودن آن ثابت شود. تکالیف و اوامر حاکمیت در قالب قانون یا آئین‌نامه و بخشنامه و نظایر این‌ها صورت می‌گیرد. قانون به صورت مستقیم به مجریان آن ابلاغ نمی‌شود، بلکه مجلس آن را به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌کند و او دستور اجرای آن را به مجریان می‌دهد. همان‌گونه که ماده یک قانون مدنی بر آن تصریح دارد: «مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی، پس از طی مراحل قانونی به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌شود. رئیس‌جمهور باید ظرف مدت پنج روز آن را امضاء و به مجریان ابلاغ نماید...». مصوبات دیگر نیز معمولاً به شکل سلسله‌مراتب اجرا می‌شود. برای مثال، وزیر به مدیرکل، و مدیرکل به رئیس اداره دستور می‌دهد که مصوبه‌ای را اجرا کنند. همان‌گونه که ماده ۵۴ قانون استخدام کشوری مقرر می‌دارد: «مستخدم مکلف است در حدود قوانین و مقررات، احکام و اوامر رؤسای مافوق خود را در امور اداری اطاعت نماید». ضمانت اجرای عدم اطاعت از اوامر حاکمیتی در ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی پیش‌بینی شده است: «چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوء استفاده نموده، و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد، جلوگیری نماید، به انفصال از خدمات دولتی، از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد» (زراعت و مسجدسرای، ۱۳۸۷، ج ۱، ۲۲۴-۲۲۳).

۴. واکاوی دیدگاه‌ها

با توجه و دقت در گفتار حقوق‌دانان حوزه حقوق اداری راجع به ماهیت حقوقی اعمال

اداری، به‌ویژه استخدام، با استفاده از مبادی پیش‌گفته از سوی نگارندگان، سه دیدگاه راجع به ماهیت حقوقی انتصاب به‌روشنی قابل استنباط است. اگرچه اینجا بحث از انتصاب است و نه استخدام، لیکن همان‌طوری که از ارتباط انتصاب و استخدام بر می‌آید، مدیر منصوب اغلب و ابتدا می‌بایست استخدام شده، دارای سوابق اجرایی لازم باشد؛ بنابراین ناگزیر باید ماهیت استخدام به‌عنوان زیربنای انتصاب کاویده شود.

۱.۴. وضعیت خاص قانونی

برخی از دیدگاه‌ها در این باره با تکیه بر تغییر مقررات استخدامی از سوی قوای حاکمه، وجه عقدی یا ایقاعی آن را منتفی دانسته، بر وضعیت خاص قانونی مفاهیمی چون استخدام و انتصاب اصرار دارند. چراکه شرایط هر آن ممکن است از سوی قانون‌گذار و یا نهاد صالح تغییر کند، مانند تصویب‌نامه شورای عالی اداری راجع به دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (مصوب ۱ تیر ۱۳۹۵) که جایگزین مصوبات پیشین شده است یا مواد قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶ ش) در مواردی که با قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ ش مغایر است، و مفاد و شرایط قرارداد تا پایان رابطه حقوقی دو طرف باقی نمی‌ماند؛ بنابراین انتصاب نیز وضعیت خاص قانونی است که شرایط احکام و آثار آن را قانون‌گذار مشخص می‌کند و اراده اشخاص در تعیین و تغییر آن‌ها تأثیری ندارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ج ۱، ۲۰۹). مبنای این دیدگاه که فقدان اراده شخص در تعیین و تغییر مفاد قرارداد است، در سه حیطة ورود، تداوم و خروج از رابطه حقوقی آن قابل بررسی است. آنچه به‌نظر می‌رسد مراد این نویسندگان باشد، همان بحث تداوم این قرارداد است و گرنه در آغاز ورود، یعنی پذیرفتن مسئولیت، و درخواست خروج، یعنی استعفا، اراده اشخاص و قوای حاکمه کاملاً فعال بوده، تأثیر مستقیم خواهد گذاشت؛ گرچه استعفا و از طرف ناصب یا استخدام‌کننده پذیرفته نشود. همین نویسندگان نیز در بحث قراردادهای اداری اذعان کرده‌اند که داوطلبان استخدام و اراده آنان در شکل‌گیری استخدام نقش داشته، ولی اراده آن‌ها در تعیین شرایط استخدام و آثار آن تأثیری ندارد (همان، ج ۲، ۱۳۴). به‌نظر می‌رسد صرف وجود این ایراد، ماهیت وجود دو اراده، یعنی اراده شخص و قوای حاکمه را مطابق با تعریف قرارداد اداری - که قراردادهایی هستند که یکی از طرفین آن‌ها اشخاص

حقوقی حقوق عمومی مانند قوه حاکمه و مؤسسات وابسته به آن - و با توجه به اصول حاکم بر این قراردادها به طور کلی منتفی نساخته، شخص منصوب با آگاهی از تغییر شرایط و مفاد قرارداد و با اراده خویش، آن شرایط ضمنی را پذیرفته است.

۱.۱.۴. اسباب و لوازم این دیدگاه

اگرچه وضعیت خاص قانونی دانستن مفاهیمی چون انتصاب با رد نظریه قراردادی یا ایقاعی بودن این مفهوم ملازمه قطعی ندارد، به نظر می‌رسد آنچه سبب اصلی این دیدگاه شده با توجه به عبارات ایشان همین مسئله بوده است. به عبارت دیگر، پس از سنجش معیارها و ملاک‌هایی چون عقد و ایقاع و به صیرف اینکه تطابق کامل و صد درصدی با این گزینه‌ها، آن هم در حیطة حقوق خصوصی وجود نداشته، به رد آن‌ها انجامیده است. برای استنباط بهتر، عبارت ایشان عیناً آورده می‌شود و قضاوت را به خواننده وا می‌گذاریم «اولاً این که بتوان همه اعمال حقوقی را در قالب سنتی موضوع حقوق خصوصی یعنی عقد یا ایقاع قرار داد، تردید جدی وجود دارد، که نمی‌توان آن را در یکی از دو قالب مذکور جای داد. در ثانی نظراتی که ماهیت استخدام را عقد می‌دانند یا به عقد شبیه‌تر و نزدیکتر می‌پندارند مثل قراردادهای الحاقی (کاتوزیان، ۱۳۹۱، ۱۹) یا قراردادی دیگری که محل اختلاف‌اند؛ خود این دیدگاه‌ها محل نقد و اشکال است چون حتی اگر استخدام (و انتصاب در اینجا) را یک نوع قرارداد الحاقی هم بدانیم، در قرارداد الحاقی نیز رابطه حقوقی طرفین آن تابع مفاد و شرایط عقد یا قراردادی است که در روز نخست میان طرفین منعقد شده است. در این نوع قرارداد هر چند که مفاد و شرایط قرارداد را یک طرف که قوی‌تر است مشخص می‌کند و طرف دیگر نقشی در تعیین مفاد و شرایط قرارداد ندارد، اما در هر حال حتی طرفی هم که شرایط قرارداد را مشخص کرده تابع مفاد آن است و نمی‌تواند آن را به صورت یکجانبه تغییر دهد، در حالی که در استخدام این گونه نیست و شرایط استخدام هر آن ممکن است توسط قانون‌گذار و یا نهاد صالح تغییر کند» (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ج ۱، ۲۰۹). از آنچه گفته شد می‌توان به روشنی علت کنار گذاشتن گزینه عقدی یا ایقاعی مفهوم انتصاب را دریافت.

۲.۱.۴. آثار و احکام مترتب بر این دیدگاه در انتصاب

به نظر می‌رسد تعبیر وضعیت خاص قانونی، یعنی تأسیسی که از طرف قانون‌گذار به شکلی ویژه ایجاد شده باشد. اگر انتصاب را وضعیت خاص قانونی توجیه کنیم، برای به دست آوردن آثار و احکام این مفاهیم نیز می‌بایست صرفاً به متون قانونی امروزی در خصوص انتصاب مراجعه کنیم. برای مثال، مصوبه شورای عالی اداری درباره دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران (مصوب ۱ تیر ۱۳۹۵) و مجموعه قوانین مقررات استخدامی یعنی قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶) و قانون استخدام کشوری (مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۵) از جمله قوانین اصلی مرتبط با این مفاهیم‌اند که شرایط، آثار و احکامی ویژه بر منصوبان بار کرده‌اند. از جمله احکام و آثار مهم این دیدگاه، منتفی دانستن ایقاع و قراردادی دانستن انتصاب و نیز جواز و لزوم آن است.

۲.۴. ایقاع^۱

از گفتار برخی از حقوق‌دانان در بحث استخدام و اعمال اداری این نتیجه حاصل می‌شود که انتصاب می‌بایست ایقاع باشد. یکی از استادان بعد از بیان این مطلب که امروزه بیشتر علمای حقوق دیدگاه قراردادی بودن استخدام را رد می‌کنند، سه دلیل بر این مدعا ارائه می‌کند: «اگر به واقع رابطه مستخدم له و مستخدم ناشی از قرارداد بود، لازم می‌آمد که

۱. علما و متخصصان حقوق اداری، اعمال حقوقی حاکمیت را از نظر اینکه برای افراد حق و تکلیف ایجاد می‌کند، از جنبه‌های مختلف طبقه‌بندی نموده‌اند؛ از لحاظ صوری آن را به اعمال یکجانبه (ایقاع) و دوجانبه (عقد) تقسیم کردند. مطابق این تقسیم بندی، «ایقاع» یک عمل حقوقی است که ناشی از اراده و قصد انشای یک طرف است؛ یعنی در تکوین آن فقط یک اراده دخالت دارد. اما «عقد» ناشی از توافق دو (یا چند) اراده (مجزا و نه چند اراده با مقاصد واحد مثلاً شورا که ایقاع محسوب می‌شود) است که هر کدام از آن‌ها مقاصد جداگانه دارند، به گونه‌ای که تعهد یک طرف، علت تعهد طرف دیگر است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۲۷۶). این تقسیم‌بندی ریشه در حقوق خصوصی و مدنی داشته است؛ ماده ۱۸۳ قانون مدنی می‌گوید: «عقد عبارت است از آن که یک یا چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر، تعهد بر امری نمایند و یا مالی را به آن‌ها انتقال دهند و مورد قبول آن‌ها واقع شود». عقد دارای دو طرف و هر یک دارای اراده مستقلی هستند که با توافق آن دو، عقد به وجود می‌آید. ایقاع عبارت است از اراده فردی که به وسیله آن حقی ایجاد یا ساقط می‌گردد. این امر مداخله دیگری را ایجاد نمی‌کند و بدین جهت رضایت دیگران در تحقق آن تأثیر نخواهد داشت، مانند اعراض از مالکیت و یا ابراء دین و یا حیات مباحات (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ۱۸، ۳۶؛ امامی، ۱۳۷۱، ج ۱، ۱۸۴). بعد از ورود این مفاهیم به حوزه حقوق عمومی توقع همان خاصیت، ویژگی‌ها و استحکام را داشتن با وجود ریشه‌های حقوق مدنی، چیزی است که مورد تأکید و عنایت نگارندگان و مورد غفلت حقوق‌دانان این حوزه از حقوق قرار گرفته است؛ درحالی که سست شدن اراده منتصب و مستخدم، با توجه به اصول حاکم بر حقوق عمومی، قاعدتاً می‌بایست امری پذیرفته شده باشد.

مستخدم لا اقل نسبت به قوانین و مقررات زمان انتصاب خود حقوق مکتسب و ثابتی پیدا می‌کند و حاکمیت مجبور به رعایت آن بود و نمی‌توانست آن را بدون رضایت مستخدم تغییر دهد. حال آن که مستخدم له در قبال مستخدمین خود هیچگونه تعهدی نداشته و ندارد. وانگهی منافع عمومی ایجاب می‌کند که قوه حاکمه هر موقع مقتضی بداند، شرایط کار و حقوق و ترفیع و بازنشستگی و بالاخره تمام مقررات استخدامی را تغییر دهد، بدون اینکه این قبیل تغییرات موجب مسئولیت او گردد. بنابراین امکان تغییر یکجانبه شرایط استخدام از طرف قوه حاکمه بدون رضایت مستخدم و بدون پرداخت غرامت، تصور هر گونه رابطه قراردادی بین آن‌ها را غیر ممکن می‌سازد. اگر فرض کنیم که استخدام عمومی از جمله عقود است و در قرارداد مستخدم، شرط ضمنی شده است که مستخدم له بتواند به طور یکجانبه، شرایط کار و مقررات مربوط به آن را هر طور که مقتضی می‌داند، تغییر دهد، عقد چنین قراردادی- که صرفاً تحمیل بدون قید و شرط اراده طرفی به طرف دیگر است- غیر منطقی و غیر متعارف است. اما عقیده آن‌ها که رضایت مستخدم را در بدو ورود به خدمت یا استعفای او در موقع خروج، دلیل قراردادی بودن استخدام عمومی می‌دانند، نیز صحیح نیست؛ زیرا درخواست خدمت و قبول آن از طرف مستخدم ناشی از این است که مشاغل عمومی اجباری نیستند و استعفا نیز دلیل قراردادی بودن نیست؛ زیرا صرف استعفا از طرف مستخدم برای خروج از خدمت، کافی نیست بلکه استعفای او باید مورد قبول مقامات اداری قرار گیرد تا وی بتواند از خدمت کناره‌گیری کند و صرف استعفا و ترک خدمت، قبل از این که مورد قبول واقع شود، خطا و تمرّد اداری محسوب می‌شود» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۱۶۶-۱۶۵).

همان طوری که ملاحظه می‌شود این حقوق دانان با استناد و تمسک به همان مبنای دلایل وضعیت خاص قانونی استخدام، قائل به ایقاع بودن آن است. به نظر می‌رسد این استدلال که مستخدم له در قبال مستخدمان خود نسبت به قوانین و مقررات زمان استخدام و انتصاب هیچگونه تعهدی نداشته باشد، مخدوش است، چراکه تداوم وضعیت مستخدم و منصوب، همچنین معافیت از برخی شرایط برای ارتقا و انتصاب، ناشی از قوانین و مقررات اولیه استخدام یا انتصاب است. استثنای مربوط به شرایط عمومی انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای (مصوب ۱ تیر ۱۳۹۵) از سوی شورای عالی اداری، مثال نقضی بر این



مدعاست؛ چراکه دارا بودن مدرک تحصیلی (حداقل) لیسانس در یکی از مقاطع تحصیلی مندرج، از شرایط احراز می‌باشد. اما افرادی که قبل از ابلاغ این دستورالعمل با مدرک تحصیلی فوق دیپلم به سمت مدیریت عملیاتی منصوب شده‌اند، برای ارائه خدمت در همان سطح نیازی به ارائه حداقل مدرک تحصیلی لیسانس ندارند. یا در تبصره یک جدول شماره یک این دستورالعمل آمده است که افرادی که قبل از ابلاغ این دستورالعمل در یکی از سطوح موضوع ماده یکم دستورالعمل منصوب شده‌اند، از شرایط عمومی مندرج در ماده ۲ این دستورالعمل از جمله ارائه گواهینامه شایستگی عمومی احراز سمت‌های مدیریتی در همان سطح مستثنی خواهند شد. افزون بر اینکه استدلال یادشده با توجه به مبانی عقود حقوق خصوصی سنجیده شده است، نه با توجه به مبانی قراردادهای اداری.

در پاسخ به استدلال دوم باید گفت با توجه به اقتضائات و قواعد حاکم بر اعمال حقوق اداری، اشکالی از منظر وجود آن شرط ضمنی وجود نخواهد داشت؛ چراکه با ورود به مشاغل عمومی، منصوب یا مستخدم با اراده و آگاهی آن شروط ضمنی را پذیرفته است. در استدلال آخر گفته شده است مشاغل عمومی اجباری نبوده، ربطی به قضیه ندارند؛ چراکه مشاغل خصوصی هم اجباری نیستند. اما اینکه صرف استعفا از طرف مستخدم برای خروج از خدمت کافی نبوده، ناشی از ایقاع بودن این وضعیت نیست^۱، بلکه برعکس قراردادهای اداری و قواعد حاکم بر آن، یعنی ویژگی‌هایی همچون اصل تأمین منافع و مصالح عمومی و اصل برتری اراده قوه حاکمه که لازمه این صعوبت و دشواری شده‌اند، وگرنه استعفا به هیچ‌وجه با توجه به درخواست مستخدم موضوعیت پیدا نمی‌کرد، بلکه صرفاً اخراجها و عزل‌ها صورت می‌گرفت؛ به همین دلیل است که خروج از قراردادهای انتصاب و استخدام با عزل و استعفا

۱. در اینجا این پرسش مطرح است که آیا اداره می‌تواند با استعفای مستخدم مخالفت کند؟ اگر می‌تواند و حق دارد که استعفای مستخدم را نپذیرد، چرا مستخدم مطابق ماده ۶۴ ق.ا.ک. حق شکایت دارد؟ در پاسخ باید گفت ماده ۶۴ نشانه تلاقی دو حق است. از یک طرف مستخدم (یا منصوب) حق استعفا دارد تا همچنان که در بدو استخدام (و انتصاب) با اراده خود به خدمت درآمد، اکنون نیز با اراده خود از خدمت خارج شود، از طرف دیگر چون ممکن است با رفتن مستخدم اداره نتواند وظایف خود را انجام دهد یا خللی در ارائه خدمت از سوی اداره ایجاد شود، بنابراین اداره حق دارد با استعفای مستخدم مخالفت کند. در اینجا این پرسش مطرح است که اولویت با کدام حق است؟ با توجه به نحوه تنظیم ماده می‌توان گفت اولویت با مستخدم است؛ یعنی استعفا حق مستخدم است و هر زمان که اراده کرد، می‌تواند از آن استفاده کند. به همین لحاظ در صورت قبول نشدن استعفا، برای وی حق شکایت پیش‌بینی شده است، اما اداره زمانی حق دارد با استعفا موافقت نکند که برای آن دلیلی وجود داشته باشد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ج ۱، ۲۸۳).

به سهولت نمی‌بایست صورت پذیرد. طرف دیگر قضیه نیز افزایش استعفای کارمندان و مدیران باتجربه سازمان‌ها است که باید مد نظر قرار گیرد. باید اضافه کرد که ماهیت استعفا نیز به نظر قراردادی است که نیازمند ایجاب و پیشنهاد از طرف مستخدم و قبول یا پذیرش از طرف مستخدم‌له است، در نهایت محکم‌ترین اشکالی که به این دیدگاه وارد است وجود دو اراده برای شکل‌گیری این اعمال حقوقی است؛ چیزی که شبه ایقاع بودن آن‌ها را منتفی می‌سازد. داوطلبان استخدام و اراده آنان در شکل‌گیری استخدام نقش داشته است، ولی اراده آن‌ها صرفاً در تعیین شرایط استخدام و آثار آن تأثیر ندارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲، ۱۳۴).

۱.۲.۴. اسباب و لوازم این دیدگاه

همان‌طور که اشاره شد، این دیدگاه نیز با همان مبنای دیدگاه سابق (وضعیت خاص قانونی) به دلیل تغییر شرایط استخدام، قائل به ایقاع انتصاب است؛ یعنی هر دو نظریه با دلایل یکسانی دو اثر متفاوت را نتیجه گرفته‌اند. اما آنچه اسباب و لوازم این دیدگاه را فراهم آورده از قرار زیر است. به نظر می‌رسد قائلان به این دیدگاه نیز با ارزیابی یا به اصطلاح سبک و سنگین کردن احکام و آثار عقد و ایقاع در حوزه حقوق خصوصی با حوزه حقوق عمومی و اداری و ردّ گزینه عقدی (قراردادی) به این برآیند دست یافته باشند. درحالی که ایشان می‌بایست وضعیت استخدام و انتصاب را صرفاً با معیارها و ملاک‌های ایقاعات و قراردادهای اداری - و نه حقوق خصوصی - ارزیابی می‌کردند. در ادامه، عبارات حاکی از این تحلیل عیناً آورده شده است: «در حقوق خصوصی، چون برابری حاکمیت اراده افراد اصل است و اراده کسی به تنهایی نمی‌تواند الزام و تکلیفی علیه دیگری به وجود آورد؛ بنابراین اساس روابط حقوقی زندگی اجتماعی بر عقد و قرارداد است و ایقاعات فوق‌العاده کمند (مانند طلاق، فسخ، و ابراء و...) همین امر سبب شده است که در فقه و حقوق مدنی، مباحث مربوط به عقود و قراردادهای توسعه‌ی زیادی پیدا کند و ایقاعات، کمتر مورد توجه و بحث و فحص قرار گیرد. اما در حقوق عمومی بویژه حقوق اداری، با توجه به حاکمیتی که نظام سیاسی دارد، در روابط حقوقی، اصل بر اعمال و تصمیمات یکجانبه یعنی ایقاع استوار شده است؛ به این ترتیب که مقامات اداری و اجرایی در حدود وظایف و صلاحیت‌های خود، تصمیماتی

می‌گیرند و اعمالی را انجام می‌دهند که اصولاً نیازی به توافق با افراد ندارند و برای آن‌ها ایجاد حق و تکلیف می‌نمایند. با آن که اعمال و تصمیمات یکجانبه شکل رایج عملیات اداری است، اعمال دوجانبه (قرارداد) نیز بخش مهمی از فعالیت اداری را تشکیل می‌دهد» (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۲۷۷).

۲.۲.۴. آثار و احکام مترتب بر این دیدگاه در انتصاب

بنابر توجیه ایقاع بودن انتصاب پای اراده یک‌طرفه به قضیه باز خواهد شد، لکن اراده‌ای که تنها از آن مستخدم‌له بوده، به نفع او باقی می‌ماند. با توجه به تحلیل ماهیت انتصاب به ایقاع، دیگر قبول منتصب در انتصابش قاعدتاً تأثیری نباید داشته باشد. این درحالی است که مدیریت بدون رضایت و پذیرش نهایی اشخاص حقیقی، امری غیرممکن و خلاف فرض است.

بر فرض اینکه انتصاب را ایقاع بدانیم، آیا این ایقاع جایز بوده یا از ایقاعات لازم به‌شمار آمده است؟ از این گذشته، جواز و لزوم آن چه تأثیری بر احکامش خواهد گذاشت؟ در خصوص جواز یا لزوم ایقاع باید بیان کرد که اگر الزام ناشی از ایقاع بر پایه احترام به حکومت اراده (در اینجا اراده حاکمیت) باشد، باید همان اراده مبنا بتواند آفریده خود را از بین ببرد (ناصب می‌تواند بدون هیچ دلیلی حکم عزل منتصب را صادر کند). لکن عمل حقوقی همین که انجام شد، نتیجه مطلوب را به‌بار می‌آورد و در حقوق دیگران تأثیر می‌گذارد، پس بازگرداندن آن وضع نیاز به إذن دیگر دارد؛ در نتیجه نمی‌توان گفت همان اراده که اثر مطلوب را آفریده است، حق برهم زدن آن را نیز دارد. افزون بر این، پایبند ماندن به قول و عهد نیز از ارزش‌های اخلاقی مورد احترام قانون‌گذار است (کاتوزیان، ۱۳۸۴، ۲۵). ایقاع جز به إذن قانون ایجاد التزام نمی‌کند، ولی در صورتی انشاکنده را پایبند می‌سازد که او خود خواسته باشد. به بیان دیگر، التزام ناشی از ایقاع فراتر از مفاد آن نمی‌رود و اگر اثر ایقاع ایجاد التزام یا اسقاط حق و یا انحلال اعمال حقوقی باشد، لازم است و قابل رجوع نیست؛ پس معیار برای جواز و لزوم ایقاع، مبتنی بر اثری است که از ایقاع مترتب می‌شود (عباسی و نیک‌نژاد، ۱۳۹۶، ۹ و ۱۰). همان‌گونه که در حوزه حقوق خصوصی به دلیل حفظ حقوق دیگران، اصل بر لزوم ایقاعات است، به طریق اولی، این اصل در ایقاعات اداری نیز وجود

دارد. چراکه تصمیمات یک‌جانبه اداری بر حقوق و زندگی شهروندان به مراتب بیش از ایقاعات منعقد از سوی اشخاص حقوق خصوصی است (هداوند و عطریان، ۱۳۹۳، ۱۴۳). اثری که بر این تحلیل استوار است اینکه استعفای منتصب و همچنین قبول وی تأثیری در قضیه نخواهد داشت؛ چیزی که با توجه به خلاف فرض بودن آن برای قبول مسئولیت، پذیرفتنی نیست.

۳.۴. معیارهای تمایز عقد از ایقاع

ماهیت بسیاری از اعمال حقوقی از نظر عقد یا ایقاع بودن روشن است. اما ماهیت برخی از آن‌ها مانند وصیت تملیکی، جعاله، عقود اذنی و وقف در حقوق مدنی نیز مبهم و محل اختلاف است. عده‌ای آن‌ها را عقد، و برخی ایقاع دانسته‌اند و دسته‌ای قائل به ماهیت سومی به نام برزخ بین عقد و ایقاع شده‌اند (مانند اینجا که در دیدگاه اول انتصاب را وضعیت خاص قانونی نامیده‌اند). فقها در بررسی اعمال حقوقی مشکوک، این اعمال را عقد یا ایقاع دانسته و از ماهیت ثالث سخن نگفته‌اند. همچنین آن دسته از فقهای قائل به ماهیت ثالث شده‌اند، ماهیت و ساختار آن را تبیین نکرده‌اند.

برای تمایز بین عقد و ایقاع، چهار معیار بیان شده است:

- اگر برای تحقق عمل حقوقی به وجود دو یا چند اراده وابسته باشد، آن عمل حقوقی عقد است و چنانچه از یک اراده مستقل تشکیل شود، ایقاع است.
- به نظر بیشتر فقهای امامیه، معیار تفکیک بین عقد و ایقاع، لزوم یا عدم لزوم قبول است؛ عمل حقوقی اگر برای تحقق نیازمند قبول باشد، عقد و اگر به صرف ایجاب محقق شود، ایقاع است.
- اگر تصرف به شأن دو یا چند شخص تعلق گیرد، عقد است و اگر به شأن یک شخص مرتبط باشد، ایقاع است.
- عمل حقوقی اگر جامع عناصر عمومی عقود باشد، عقد است و اگر فاقد یک یا چند عنصر باشد و از نظر قانونی هم معتبر باشد، ایقاع است.

اگر با توجه به معیارهای بیان شده نتوان به عقد یا ایقاع بودن یک عمل حقوقی (در اینجا انتصاب) پی برد، اصل این است که عمل حقوقی مورد تردید، عقد است (نعمت‌الهی و

مسعودیان زاده، ۱۳۹۴، ۳۲۲-۳۲۱). با توجه به وجود سه معیار از چهار معیار یادشده در شکل گیری انتصاب، نباید تردید داشت که انتصاب از جمله عقود است. در مورد معیار چهارم، یعنی داشتن تمامی شرایط عقد، باید اذعان کرد که بعد از ورود و بررسی این مفاهیم در حوزه حقوق عمومی و اداری، توقع و انتظار همان ویژگی‌ها، استحکام و غلظت موجود در قراردادهای حقوق مدنی را داشتن، امری است بسیار بااهمیت و مورد تأکید و عنایت نگارندگان و از سوی دیگر مورد غفلت حقوق دانان برجسته این حوزه از حقوق عمومی قرار گرفته است؛ درحالی که رنگ باختن و سستی اراده منتصبان و کارگزاران دولتی با توجه به اصول حاکم بر حقوق اداری و عمومی اساساً می‌بایست امری قابل پذیرش باشد.

۴.۴. عقد

پس از اثبات اینکه انتصاب عقد بوده و ناشی از رابطه قراردادی است، باید بررسی کرد که آیا عقود معینی چون وکالت یا اجاره قابلیت انطباق با آن را داشته است یا خیر؟ همچنین در صورت عدم انطباق، آیا این قرارداد جایز بوده است یا لازم، و به چه دلیل؟ در حقوق اداری، این اصل پذیرفته شده است که مستخدم باید یک رابطه قراردادی (استخدامی) با مستخدم له داشته باشد، ولی این به آن معنا نیست که هر نوع رابطه قراردادی با قوه حاکمه را بتوانیم رابطه‌ای استخدامی و شخص طرف قرارداد را مستخدم بدانیم (ابوالحمد، ۱۳۸۸، ۷۶؛ موسی زاده، ۱۳۹۳، ۱۷۷). بنابراین از آنچه تا به اینجا گفته شد و با توجه به اینکه در استخدامی‌ها هم اراده مستخدم له و اشخاص (ولو با قوتی کمتر از قراردادهای خصوصی به دلیل اقتضات و ویژگی‌های اعمال و قراردادهای حاکمیتی و اصول حاکم بر آن) حکمرانی می‌کند، می‌توان گفت که انتصاب از جمله قراردادهای حقوق عمومی و اداری به‌شمار می‌آید. بعد از این مباحث در گام دوم می‌بایست پرسید که این قرارداد حقوق عمومی می‌تواند یکی از قالب‌های سنتی و حقوق خصوصی و احکامش را دارا باشد (چیزی که صاحب نظران دو دیدگاه قبلی را به نتیجه‌گیری اشتباه واداشته است) یا با توجه به اصول ویژه‌اش نیازمند قالب و احکام دیگری است؟ علت اینکه نگارندگان علی‌رغم مخالفت با سنجش مفاهیمی همچون انتصاب و استخدام با معیارهای حقوق خصوصی، خود در اینجا و پیش از این در بحث معیارهای تمایز عقد از ایقاع، به بررسی آن‌ها از این منظر روی آورده‌اند، سه دلیل عمده

دارد: اول اینکه اصول حقوق خصوصی حُکم مبانی، مبادی و ریشه را دارند؛ دوم، این شیوه روش معمول حقوق دانان این حوزه است؛ و سومین دلیل، پاسخ به اشکالاتی است که توانسته است نظر برخی از نویسندگان را به تعبیر و توجیه مفاهیم استخدام و انتصاب در قالب عقود همچون عقد وکالت یا اجاره وا دارد. یکی از شاخصه‌های مهم و ویژه انتصاب و مدیریت برای ارزیابی با ملاک‌های حقوق خصوصی، نظام سلسله‌مراتبی اداری و تفویض اختیارات این مدیران در قالب نظام امر به امر است. وزیر بالاترین مقام اداری یک وزارتخانه است، بنابراین تمام وظایف و اختیاراتی که در نظام سلسله‌مراتبی برای مقام برتر وجود دارد، متوجه وزرا نیز می‌شود (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ج ۱، ۷۵). در این نظام، عموم مأموران به‌طور سلسله‌مراتبی به یکدیگر مرتبط هستند و مافوق اداری اختیارات وسیعی نسبت به افراد زیردست خود دارد؛ به این ترتیب که هر سرپرست اداری در عین اینکه بر افراد زیردست خود فرمان می‌راند، خود از سرپرست اداری بالاتر فرمان می‌برد. سلسله‌مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که سرپرستان اداری و افراد زیردست آن‌ها را زنجیروار به یکدیگر متصل می‌کند (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۵۴). بررسی و تطبیق هر کدام از کالدهای سنتی و احکام آن‌ها می‌تواند پاسخی مناسب و شایسته به این شبهات بدهد.

۱.۴.۴. سلسله‌مراتب مدیریتی و تفویض اختیار وکالتی

آیا ماهیت وکالت و احکام ویژه این عقد، شمول مورد انتظار برای مفاهیمی چون انتصاب را داراست؟ برای پاسخ از تطبیق آن با انتصاب استفاده می‌کنیم. تعبیر فقها از وکالت «استنابه فی التصرف» است (شهید ثانی، ۱۴۳۲ق، ج ۴، ۳۶۷؛ محقق حلی، ۱۴۰۳ق، ج ۲، ۱۵۱). ماده ۶۵۶ قانون مدنی وکالت را عقدی می‌داند که به‌موجب آن یکی از طرفین، طرف دیگر را برای انجام امری، نایب خود قرار می‌دهد. آیا انتصاب به‌عنوان یک عقد با نیابت در تصرف و احکامش مطابقت دارد؟ عزل و استعفا نیز در استنابت همچون انتصاب جریان دارد. آیا اختیار سلسله‌مراتبی مدیران در انتصابات، به شکل وکالت در توکیل می‌تواند باشد یا خیر؟ آیا این رابطه سازمانی را می‌توان با توجه به قواعد و احکام مربوط به وکالت در توکیل توجیه کرد؟ در این صورت چه نتایجی به‌بار خواهد آورد؟

اگر تفویض اختیار در نظام سلسله‌مراتبی را به‌عنوان وکالت در توکیل عنوان کنیم، ثمره‌ای جز اختلال این نظام حاصل نمی‌کند. به این بیان که مطابق احکام مربوط به جواز

عقد وکالت با توجه به ماده ۶۷۸ ق.م، نه تنها با عزل و استعفا به عنوان وجه اشتراک دو امر مطرح، بلکه به موت، جنون و کیل یا موکل و سفه (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ۴۴۱) نیز این نظام و زنجیره یکباره از هم گسسته، فرو خواهد پاشید. بنابراین با فوت (جنون و سفه) متصدی پست اصلی دارای اختیار، اصل بر بقای اختیارات تفویض شده است، چون اختیارات به اعتبار مقام یا پست داده شده است و نه به اعتبار شخصیت افراد، چراکه اگر به اعتبار شخصیت افراد باشد، با فوت مقام اصلی دارای اختیار، تفویض اختیار نیز منتفی می شود. افزون بر این، کفالت اداری نیز در غیاب (فوت، بیماری، استعفا و.....) متصدی اصلی یک مقام یا متصدی پست ثابت سازمانی و به صورت موقت موضوعیت پیدا می کند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۲، ج ۱، ص ۸۰). بنابراین وکالت حتی قابلیت انطباق با مفهومی چون استخدام را نه تنها به دلیل میانی جوازش، بلکه به دلیل نیابت بردار نبودن آن نیز ندارد، تا چه رسد به مفهوم پیوسته انتصاب. وکالت تام و خاص و احکام ویژه آن ها نیز جوابگوی این سیستم موسع، عریض و طولیل انتصاب نخواهد بود.

۲.۴.۴. سلسله مراتب مدیریتی و تفویض اختیار اجاره‌ای

اجاره برخلاف وکالت با توجه به میانی لزوم این عقد، ظرفیت بیشتری برای پوشش مفهوم انتصاب دارد. اجاره عبارت است از عقدی که متعلقش اعیان مملوک از حیوان، خانه، کالا، لباس و ... برای تملیک منفعت آن ها در برابر عوض است یا متعلق آن عمل شخص است؛ مانند اجاره فرد آزاد برای انجام کار دیگری با اجرت معین (موسوی بجنوردی و حسینی نیک، ۱۳۹۲، ۹۵). در اجاره اشخاص کسی که انجام کاری را پذیرفته است، بنا بر قول اقرب می تواند آن را حتی در ازای اجرت کمتری به دیگری واگذار نماید به دلیل آنکه اصل جواز است، و روایتی که دلالت بر نهی از این کار می کند^۱ بر کراهت حمل می شود تا میان این اخبار و اخباری که دلالت بر جواز می کند^۲ جمع شود (شهید ثانی، ۱۴۳۲ ق، ج ۴، ۳۵۵). بدیهی است این حکم صرفاً راجع به اجیر مطلق - و نه اجیر خاص - می تواند مصداق

۱. محمدبن یعقوب، عن محمدبن یحیی، عن محمدبن الحسین، عن صفوان، عن العلاء، عن محمدبن مسلم، عن أحدهما: إنه سئل عن الرجل يتقبل بالعمل، فلا يعمل فيه و يدفعه إلى آخر فیریح فيه؟ قال: لا، إلا أن يكون قد عمل فيه شيئاً (أخر عاملی، ۱۴۱۳ ق، ج ۱۳، ۲۶۵).

۲. محمدبن یعقوب، عن ابی علی الأشعری، عن محمدبن عبدالجبار، عن صفوان، عن حکم الخياط، قال: قلت لأبي عبدالله: إني اتقبل الثوب براهم و اسلمه باكثر من ذلك، لا أزيد على أن أشقه؟ قال: لا بأس فيما تقبلته من عمل قد استفضلت فيه (همان).

داشته باشد؛ چون اجیر خاص یعنی کسی که مستأجر او را اجیر کرده تا خودش عملی را در مدتی که حقیقتاً یا حکماً معین شده است، انجام دهد (همان، ۳۴۳).

آیا با توجه به مبانی پیش گفته انتصاب می تواند منطبق با اجاره اشخاص باشد؟ به نظر می رسد نه تنها انتصاب اجاره اشخاص نیست، بلکه استخدام نیز علی رغم برخی تحلیل های راهبردی مطابقتی با اجاره اشخاص ندارد (عبداللهی نژاد و همکاران، ۱۳۹۴، ۱۱۳) و نمی تواند عقد اجاره اشخاص به حساب آید؛ چراکه همان طور که گفته شد، در آن استعفاي مستخدم وجود دارد، لیکن در اجاره اشخاص، امکان فسخ همچون استعفا در انتصاب وجود ندارد. نکته مهم تر اینکه اگر استخدام، اجاره اشخاص باشد، دیگر ناظر به ارتقای برخی مستخدمان و انتصاب آنان به پست مدیریتی آنان نخواهد بود. عدم توجه و دقت در همین مسئله، موجبات اشتباه برخی ها و تفکیک این دو به عنوان دو عقد با ریشه مجزا و منفک از هم را فراهم آورده است (همان، ۱۲۷). همچنین اجاره نمی تواند انتصاب باشد؛ چراکه شمول لازم را برای نظام سلسله مراتبی دارا نیست به دلیل اینکه بیشتر مدیریت منطبق با اجیر خاص بوده است. ممکن است اشکال شود که انتصاب و ارتقای یک مستخدم به سمت مدیریتی همان تبدیل وضعیت عقد اجاره اجیر خاص به اجیر مطلق است. در پاسخ به اشکال وارد شده، باید گفت که این تحلیل قیاسی مع الفارق است. این تحلیل می تواند تنها بخش تفویض اختیارات مدیران ارشد به مدیران میانی و عملیاتی را پوشش دهد، لکن ایرادات دیگر از جمله عدم پوشش نظام سلسله مراتبی مدیریتی را به لحاظ فوت مدیر - چنان که در عقد وکالت عنوان شد - در عقد اجاره اشخاص (طباطبائی یزدی، ۱۴۲۲ق، ج ۵، ۳۰؛ نجفی، ۱۴۰۴ق، ج ۲۷، ۲۱۲) همچنان به قوت خود باقی خواهد گذاشت. چیزی که شبه اجیر مطلق بودن مدیریت را برطرف می سازد این مسئله است که یک مدیر در ساعات موظفی و اداری خویش مطابق قوانین عام یا خاص اداری مختار به اشتغال در جای دیگر نیست. افزون بر اینکه نظام سلسله مراتبی مدیریتی به مثابه یک قیف رو به بالاست که اختیارات، وظایف و مسئولیت ها را در درجات بالاتر بیشتر و سنگین تر می کند و قابل مقایسه با نظام اجاره اشخاص نیست. از آنچه در بحث تطبیق عقد وکالت و اجاره و احکام مترتب بر آن دو با عناوینی چون انتصاب گذشت، می توان نتیجه گرفت که عقود معینی چون وکالت و اجاره به هیچ وجه قابلیت کافی برای استانداردهای مفهوم انتصاب را دارا نبوده و نیستند؛ چنان که چنین مفاهیمی در

حکومت‌های گذشته به شکل ابتدایی در کنار عقد وکالت و اجاره موضوعیت داشته و با آن‌ها یکی دانسته نشده‌اند.

۳.۴.۴. سلسله‌مراتب مدیریتی و تفویض اختیار مطابق با اوفوا بالعقود

پس از آنکه در بخش معیارهای تمایز عقد از ایقاع ماهیت قراردادی انتصاب به اثبات رسید، باید پرسید که آیا این ماهیت قراردادی جایز بوده است یا لازم، و به چه دلیل؟ به نظر می‌رسد قاعده «اوفوا بالعقود» در این زمینه پاسخگوی نیاز انتصاب باشد. در خصوص دلایل قرآنی اصل لزوم در قراردادها بر آیاتی استناد شده که مهم‌ترین آن‌ها آیه شریفه اوفوا بالعقود (مائده: ۱) است (قراملکی، ۱۳۸۴، ۳۸). «اوفوا» امر حاضر از «ایفاء» به معنای تمام و کمال عمل را انجام دادن است (سیوری، بی‌تا، ۷۱) و عقد عبارت است از عهد موثق بین دو طرف که بر اساس آن طرفین متعهد و پایبندند (محقق اردبیلی، ۱۳۸۶، ۴۶۲). به نظر استنباط این معانی و استفاده از آیه اوفوا بالعقود، به این منظور از سوی بزرگانی همچون صاحب جواهر (نجفی، ۱۴۰۴ق، ج ۲۲، ۲۲۰) و شیخ مرتضی انصاری (انصاری، ۱۴۱۳، ج ۵، ۱۷) با قطع نظر از اختلاف در تعبیر، بر اساس دلایل مطرح در اصول فقه بوده است؛ چون واژه «اوفوا» از ایفاء و ماده آن وفا به معنای تمام و کمال عمل را انجام دادن است و شکل آن امر است و در اصول فقه گفته شده است که امر بر وجوب دلالت دارد (خراسانی، ۱۴۲۳ق، ج ۱، ۱۰۳) و نیز تعبیر آیه عام است، چون واژه «العقود» که جمع معرف به «ال» می‌باشد، افاده شمول می‌کند (همان، ۳۳۴). از سوی دیگر آیه در مقام اطلاق است و هیچ قیدی بر آن وارد نیست، پس همه زمان‌ها و مکان‌ها را شامل است؛ در نتیجه باید گفت که آیه هم بر عموم افرادی دلالت دارد و هم بر عموم زمانی و بنابراین بیانگر این قاعده کلی که هر عقد صحیح شرعی صرف نظر از ادله خارجی از همان ابتدای انعقاد، همیشه و در هر مکان و در همه مصادیق خود واجب الوفاست و باید بدان پایبند بود، جز آنچه به دلیل خاص خارج شود که لازمه این معنا اصل لزوم در عقود است که از مدلول التزامی آیه شریفه مستفاد می‌شود (قراملکی، ۱۳۸۴، ج ۴۰، ۳۹). اما اینکه آیه منحصر به موردی ویژه است با قاعده «العبره بعموم اللفظ لا بخصوص المورد» یعنی اعتبار به عموم و گستردگی آن لفظ است نه خصوصیت مورد (طباطبائی، ۱۳۸۸، ۵۰)، خوانش و سازگاری ندارد. بر اساس این قاعده،

مورد نزول آیه مخصّص آن نیست، بلکه یکی از مصادیق و موارد شمول آیه است. نتیجه اینکه آیه اوفوا بالعقود، بنابه تعبیر عامی که در آن وجود دارد، شامل تمامی عقدها و پیمان‌هاست و منحصر به مورد یا مواردی خاص نیست (قراملکی، ۱۳۸۴، ۴۴). چنان‌که ملاحظه شد، «اوفوا بالعقود» این ظرفیت و گنجایش را دارد که هر عقد یا قراردادی را پوشش دهد؛ چه قراردادهای خصوصی و غیرمعیّن مشمول ماده ۱۰ قانون مدنی و چه قراردادهای عمومی مانند انتصاب، و حتی به باور نگارندگان، استخدام را همین قاعده پابرجا نگاه داشته است. البته این قاعده بعد از اثبات ردّ دو دیدگاه نخست و اثبات مفهوم قراردادی برای انتصاب است؛ چنان‌که روند مقاله بر همین شیوه استوار گردیده است. از منظر حقوق مدنی و برابر ماده ۲۱۹ ق.م.عقودی که بر طبق قانون واقع شده باشند، بین متعاملین و قائم‌مقام آن‌ها لازم‌الایتناب است؛ مگر اینکه به رضای طرفین اقاله یا علت قانونی فسخ شود. این ماده متضمن دو اصل است: «اصاله اللزوم» یعنی اصل بر این است که همه عقود لازم هستند و عقود جایز و خیاری استثنا است. دوم اینکه «اصل قدرت اجبارکننده عقد» یعنی تا زمانی که عقد منحل نشده است، طرفین ملزم به اجرای تعهدات ناشی از آن هستند؛ خواه عقد لازم باشد یا جایز (بیات، ۱۳۹۵، ۱۶۵). گرچه این مستندات مربوط به حوزه حقوق خصوصی هستند، لکن در عقود اداری نیز با توجه به اهمیت مصالح عمومی بر منافع خصوصی و شخصی، به طریق اولی اصل بر برتری اراده حاکمیت و در نتیجه اصل بر لزوم قراردادهای این حوزه از حقوق است. برخی از حقوق دانان حقوق اداری که استخدام را ایقاع دانسته‌اند، درباره وجه تسمیه «عقد انتصاب» اظهار کرده‌اند که می‌توان آن را مانند عقد بیمه، از عقود جدید دانست که از قاعده «اوفوا بالعقود» پیروی می‌کند (طباطبایی مؤتمنی، ۹۱، به نقل از عبداللهی نژاد و همکاران، ۱۳۹۴، ۱۱۷). استدلال به کاررفته از سوی این حقوق دان با مبانی پذیرفته شده در بحث ارتباط انتصاب و استخدام کاملاً متضاد می‌نماید؛ تضادی که اجتماع آن دو (عقد و ایقاع) عقلاً باطل و محال است.

از آثار و احکام مترتب بر این تحلیل با توجه به اصاله اللزوم، عدم عزل منصوب از سوی ناصب است؛ البته این امر تا زمانی است که منصوبان در چارچوب احکام مدیریتی تعریف شده اعمال وظیفه می‌کنند. بنابراین دیگر عزل‌های اقتراحی یا بدون دلیل در انتصابات امروز راهی نخواهند داشت. همچنین طرف دیگر، یعنی مدیران منصوب، نیز با

توجه به همین اصل به استعفای غیرموجه و اختیاری مجاز نخواهند بود. راجع به استعفای یک مدیر نیز می‌توان اظهار کرد که با توجه به تفاوت‌هایی که ماهیت این عمل حقوقی در حوزه حقوق خصوصی به عنوان فسخ و ایقاع، راجع به عقود جایزی چون وکالت با تفسخ در عقود لازمی مثل بیع دارد، در محیط حقوق اداری با توجه به نیازمندی آن به اراده ناصب و منصوب، می‌توان ماهیتی قراردادی و مشابه اقاله یا تفسخ برای آن قائل شد.

نتیجه

نتیجه آنکه با توجه به سه دیدگاه استنباط شده راجع به ماهیت انتصاب مدیران دولتی، دو دیدگاه وضعیت خاص قانونی و ایقاعی بودن این عنوان مردود شده است و از ایجاب دو اراده برای شکل‌گیری این سِمَت، دیدگاه قراردادی آن تحت حاکمیت «اوفوا بالعقود» تقویت می‌شود. عمده دلایل دو دیدگاه نخست در ردّ نظریه قراردادی بودن انتصاب، یعنی تغییر شرایط انتصاب با توجه به دو اصل اساسی حاکم بر قراردادهای حقوق اداری، شامل اصل تأمین منافع و مصالح عمومی و اصل برتری اراده دولت را به سهولت می‌توان پاسخ گفت. همچنین از آنچه در این مختصر آمد، دانسته می‌شود کسانی که استخدام را منطبق با اجاره اشخاص یا هر عقد معین دیگری و یا ایقاع می‌دانند، قادر به تحلیل صحیح این تغییر وضعیت و ارتباط ماهیت دو مفهوم استخدام و انتصاب نیستند؛ تاجایی که کار را به تضادگویی و اختلافات حل‌ناشدنی کشانده‌اند. وضعیت خاص قانونی نامیدن انتصاب نیز به نظر می‌رسد ناشی از عدم توجیه این وضعیت در قالب قراردادی یا ایقاعی آن باشد. امروزه انتصاب با توجه به قاعده «اوفوا بالعقود» قراردادی لازم است که جز با اراده و پذیرش آن از سوی منصوب قابلیت ایجاد نخواهد داشت؛ همچنین جز با انحراف مدیر از چارچوب تعیین شده، احکام مدیریتی از سوی ناصب نیز قابل عزل نخواهد بود. عدم پذیرش استعفای اختیاری و بدون دلیل، از دیگر احکام مترتب بر این قاعده و اصاله اللزوم است. چنانچه اشکال شود اگر انتصاب به مثابه یک قرارداد لازم است، جز با اراده و پذیرش منصوب ایجاد نمی‌شود؛ پس چگونه در بسیاری از انتصابات حکومتی و اداری نظر منصوب پیش از انتصاب پرسیده نمی‌شود؟! و این موضوع یعنی پذیرش ارادی منصوب به‌ویژه در مبحث واگذاری یا انتقال اختیارات نیز اساساً شرط صحت انتساب نیست. و از آن مهم‌تر، چرا پس از صدور

حکم انتصاب، حتی یک منصوب بی‌اراده غیرمطلع نیز که هنوز قراردادی میان او و اداره ایجاد نشده است، نمی‌تواند به‌سهولت از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند و به دلیل عدم اطلاع یا عدم پذیرش ارادی و به تبع آن از اجرای حکم امتناع نماید؟ در پاسخ به این پرسش باید چند نکته بسیار مهم را مد نظر داشت:

منظور از تعبیر «جز با اراده و پذیرش آن از سوی منصوب» اراده کامل و مطلق نبوده، بلکه منظور صرف وجود اراده و به تعبیر نگارندگان اراده کمرنگ برای تداوم انتصاب است. به همین دلیل در خلال مباحث به قواعد و اصول حاکم بر قراردادهای اداری به‌طور مکرر اشاره و تأکید شده که نباید قراردادهای حوزه حقوق اداری صرفاً با اصول حاکم بر قراردادهای حقوق خصوصی سنجیده و ارزیابی گردد؛ نکته بسیار بااهمیتی که منشأ اشکالات و اختلافات فراوانی را فراهم آورده است. اینکه در بسیاری از انتصابات حکومتی و اداری نظر منصوب پیش از انتصاب پرسیده نمی‌شود، شرط عدم صحت پذیرش ارادی منصوب به‌ویژه در مبحث واگذاری یا انتقال اختیارات و از آن مهم‌تر، اینکه چرا پس از صدور حکم انتصاب، حتی یک منصوب بی‌اراده و غیرمطلع نیز که هنوز قراردادی بین او و اداره ایجاد نشده است، نمی‌تواند به‌سهولت از زیر بار مسئولیت شانه خالی کند، همه و همه این اشکالات با توجه به اصول حاکم بر قراردادهای حقوق اداری و عمومی، به‌ویژه اصل تأمین منافع و مصالح عمومی و اصل برتری اراده دولت قابل پذیرش هستند. بعد از ورود به این مفاهیم در حوزه حقوق عمومی و اداری و بررسی آن‌ها، توقع و انتظار همان ویژگی‌ها، استحکام و غلظت موجود در قراردادهای حقوق مدنی را داشتن (اصل آزادی و حاکمیت اراده)، آن هم با تغییر اصول حاکم بر آن، امری است بسیار بااهمیت و مورد تأکید و عنایت نگارندگان و از سوی دیگر مورد غفلت حقوق‌دانان برجسته این حوزه از حقوق عمومی؛ درحالی که رنگ باختن و سستی اراده منتصبان و کارگزاران دولتی با توجه به اصول حاکم بر حقوق اداری و عمومی اساساً می‌بایست امری قابل پذیرش باشد.

قراردادهای دولت و سازمان‌های عمومی بر دو قسم است: قسم اول کلاً تابع قواعد حقوق خصوصی است؛ مانند خرید و فروش‌های کوچک، اجاره اموال و خدمات، رهن و وکالت که تنها به‌منظور اداره اموال خصوصی دولت منعقد می‌شوند و در آن‌ها دولت از همان مقررات قانون مدنی یا تجارت تبعیت می‌کند. قسم دوم عقود و قراردادهای دولت و

سازمان‌های عمومی، قراردادهای مهم و کلانی هستند که از نظام ویژه‌ای پیروی می‌کنند که به این اعتبار به آن‌ها قراردادهای عمومی یا قراردادهای اداری اطلاق می‌شود (به باور نگارندگان انتصاب). اداری بودن این قراردادها به این معناست که از لحاظ تشریفات انعقاد و از لحاظ محتوا، یعنی به منظور حفظ منافع عمومی و غبطه دولت متضمن شروط و احکام ویژه‌ای هستند که اختیارات گسترده‌ای به دولت داده، او را در موقعیت ممتازی نسبت به طرف خصوصی خود قرار می‌دهد؛ درحالی که اگر این شروط در قراردادهای خصوصی وجود می‌داشت، به دلیل اینکه در آن‌ها اصل بر تساوی اراده متعاملین است، این قراردادها غیرمتعارف و مخالف نظم عمومی و به عبارت دیگر یک قرارداد تحمیلی و یک طرفه تلقی می‌شد و در نتیجه، این شروط موجب عدم نفوذ و یا بطلان عقد می‌گردید (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۳، ۳۰۹-۳۰۸). در حقوق مدنی اصولی مانند اصل آزادی و حاکمیت اراده، اصل لزوم اجرای قراردادها و اصل نسبی بودن اثر قرارداد بر عقود حاکم است. اصول حاکم بر قراردادهای اداری عبارت‌اند از: اصل حاکمیت قانون، اصل تشریفات بودن قرارداد، اصل تأمین منافع و مصالح عمومی و اصل برتری اراده دولت (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲، ۱۳۰ و ۱۳۳). برای اینکه عقد انتصاب تداوم داشته باشد، یکی از عناصر همراه، اراده منصوب است؛ هرچند اراده‌ای که استحکام اراده در عقود خصوصی را نداشته باشد و این به دلیل همان اصول حاکم بر عقود این حوزه از حقوق است و نه به دلیل جایز بودن یا ایقاع بودن آن‌ها. در مرحله ورود به یک پست انتصابی این اراده به حداقل رسیده، بدون آن هم شکل می‌گیرد، اما در مرحله تداوم انتصاب، اراده منصوب بیشتر خود را نشان می‌دهد.

منابع و مأخذ

۱. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸)، *حقوق اداری ایران*، چاپ هشتم، تهران: انتشارات توس.
۲. امامی، سیدحسین (۱۳۷۱)، *حقوق مدنی*، چاپ دوم، تهران: انتشارات اسلامی.
۳. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۱)، *حقوق اداری*، جلد دوم، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
۴. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۹۲)، *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ شانزدهم، تهران: انتشارات میزان.
۵. انصاری، شیخ مرتضی (۱۴۱۳ق)، *المکاسب*، الطبعة الأولى، قم: تراث الشيخ الأعظم الأنصاری.
۶. بیات، فرهاد و بیات، شیرین (۱۳۹۷)، *تشریح جامع حقوق مدنی*، چاپ پانزدهم، تهران: ارشد.
۷. تصویب نامه شورای عالی اداری در خصوص دستورالعمل اجرایی نحوه انتخاب و انتصاب مدیران حرفه‌ای مصوب ۱۳ تیر ۱۳۹۵، روزنامه رسمی؛ WWW.RRK.IR
۸. جبعی عاملی، زین‌الدین بن علی (شهید ثانی)، (۱۴۳۲ق)، *تشریح اللمعه*، چاپ یازدهم، قم: انتشارات دارالعلم.
۹. حرّ عاملی، محمدبن حسن (۱۴۱۳ق)، *وسایل الشیعه*، چاپ اول، بیروت: داراحیاء التراث العربی.
۱۰. حلی (محقق)، جعفر ابن الحسن (۱۴۰۳ق)، *تسرایع الإسلام*، تهران: انتشارات استقلال.
۱۱. خراسانی، محمدکاظم (۱۴۲۳ق)، *کفایه الأصول*، چاپ هفتم، قم: مؤسسه النشر الإسلامی.
۱۲. دشتی، محمد (۱۳۸۶)، *ترجمه نهج البلاغه*، چاپ سوم، تهران: پیام عدالت.
۱۳. زراعت، عباس (۱۳۸۱)، *ترجمه و تشریح الموجز فی اصول الفقه*، قم: حقوق اسلامی.
۱۴. زراعت، عباس و حاجی‌زاده، حمیدرضا (۱۳۸۸)، *آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ ۱، تهران: مؤسسه فرهنگی هنری دانش‌پذیر.
۱۵. زراعت، عباس و مسجدسرایبی، حمید (۱۳۸۷)، *اصول الفقه*، چاپ دوم، قم: انتشارات حقوق اسلامی.
۱۶. سیوری، مقدادبن عبدالله (بی‌تا)، *کنزالعرفان فی فقه القرآن*، تهران: المکتبه المرتضویه لإحیاء الآثار الجعفریه.
۱۷. شیروانی، علی (۱۳۸۶)، *اصول الفقه*، جلد اول، چاپ سوم، قم: انتشارات دارالعلم.
۱۸. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۸)، *حقوق اداری*، چاپ نهم، تهران: سمت.
۱۹. طباطبائی یزدی، سید محمدکاظم (۱۴۲۲ق)، *العروه الوثقی*، چاپ دوم، قم: مرکز فقه الأئمه الأطهار.

۲۰. طباطبائی، محمدحسین (۱۳۸۸)، *اسلام در قرآن از دیدگاه تشیع*، قم: بوستان کتاب.
۲۱. عباسی، جمیله و نیک‌نژاد، جواد (۱۳۹۶)، *ماهیت و اقسام ایقاعات*، سومین کنفرانس ملی علوم انسانی، www.hmconf.ir
۲۲. عبداللهی نژاد، کریم؛ عبیداوی، قاسم؛ ناصری مقدم، حسین (پائیز و زمستان ۱۳۹۴)، «واکاوی مبانی فقهی عقد بودن استخدام در سازمان دولتی»، *مجله اندیشه مدیریت راهبردی*، سال نهم، شماره ۲.
۲۳. عراقی، سید عزت‌اله (۱۳۹۱)، *حقوق کار (۱)*، چاپ سیزدهم، تهران: سمت.
۲۴. فراملکی، علی‌مظهر (۱۳۸۴)، «*دلایل قرآنی اصل لزوم در عقود*»، مقالات و بررسی‌ها، دفتر ۷۷ (۳) فقه.
۲۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴)، *ایقاع*، چاپ سوم، تهران: میزان.
۲۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵)، *قانون مدنی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ چهاردهم، تهران: انتشارات میزان.
۲۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۱)، *دوره مقدماتی حقوق مدنی و اعمال حقوقی*، چاپ هفتم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۲۸. لایحه اصلاح تبصره ماده ۶ و ۷ تقسیمات کشوری و وظایف استانداران و بخشداران، مصوب آبان ۱۳۱۶.
۲۹. محقق اردبیلی، احمدبن محمد (۱۳۸۶)، *زبده البیان*، تهران: مکتبه المرتضویه.
۳۰. منصور، جهانگیر (۱۳۸۴)، *قانون اساسی/قانون مدنی*، چاپ بیست و سوم، تهران: نشر دوران.
۳۱. منصور، جهانگیر (۱۳۹۳)، *قوانین و مقررات استخدامی*، چاپ دهم، تهران: نشر دیدار.
۳۲. موسوی بجنوردی، محمد و حسینی نیک، سید عباس (۱۳۹۲)، *مباحث حقوقی تحریرالوسیله*، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد.
۳۳. موسوی‌زاده، رضا (۱۳۹۳)، *حقوق اداری (۱-۲)*، چاپ شانزدهم، تهران: میزان.
۳۴. نجفی، محمدحسن (۱۴۰۴ق)، *جواهرالکلام فی شرح شرایع الإسلام*، الطبعة السابعة، بیروت: دارلایحیاء التراث العربی.
۳۵. نعمت‌الهی، اسماعیل و مسعودیان‌زاده، رضا (۱۳۹۴)، «*معیار بازشناسی عقد از ایقاع*»، *نشریه علمی- پژوهشی فقه و حقوق اسلامی*، سال ششم، شماره ۱۱.
۳۶. هداوند، مهدی و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)، *اصل لزوم در ایقاعات اداری، فصلنامه علمی- پژوهشی حقوق اداری*، سال اول، شماره ۳.