



دانشگاه آزاد اسلامی

واحد تهران مرکز

دانشکده حقوق

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد (M.A)

گرایش: حقوق عمومی

عنوان:

بررسی آیین دادرسی حاکم بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت

استاد راهنما:

دکتر ابراهیم عزیزی

استاد مشاور:

دکتر عمران نعیمی

نگارش:

تیمور راهلی

تابستان ۱۳۹۰

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

«فهرست مطالب»

عنوان	صفحه
چکیده	۱
مقدمه	۲
بخش اول: مفاهیم، تعاریف و پیشینه‌ی تاریخی رسیدگی به تخلفات اداری	۷
فصل اول: تعریف دولت، مستخدم دولتی و حوزه‌ی شمول آن	۸
مبحث اول: مفهوم دولت	۸
مبحث دوم: تعریف مستخدم دولت	۱۵
مبحث سوم: تکالیف و مسؤولیت‌های مستخدمین دولت	۲۵
فصل دوم: نگرش موضوعی به مفهوم تخلف اداری و جرم	۴۱
مبحث اول: تعریف و مبانی تخلف اداری	۴۱
مبحث دوم: تعریف و مبانی جرم	۴۵
مبحث سوم: وجوه اشتراک و افتراق تخلف اداری و جرم	۴۷
فصل سوم: پیشینه‌ی قانونگذاری در خصوص رسیدگی به تخلفات اداری	۵۱
مبحث اول: قبل از انقلاب	۵۱
مبحث دوم: بعد از پیروزی انقلاب اسلامی	۵۵
بخش دوم: هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و آیین دادرسی حاکم	۶۳
فصل اول: تشکیلات و ساختار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری	۶۴
مبحث اول: نحوه‌ی انتخاب، انتصاب و خروج اعضای هیأت‌ها و گروه‌های تحقیق	۶۴
مبحث دوم: هماهنگی و نظارت	۷۳
فصل دوم: اختیارات هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری	۷۸

۷۸	.....	مبحث اول: رسیدگی به تخلفات اداری
۱۰۲	.....	مبحث دوم: مجازات‌های اداری
۱۱۳	.....	فصل سوم: صلاحیت و آیین دادرسی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری
۱۱۴	.....	مبحث اول: صلاحیت‌ها، استثنائات و موانع رسیدگی
۱۲۸	.....	مبحث دوم: آیین دادرسی
۱۴۹	.....	نتیجه
۱۵۵	.....	پیشنهادات
۱۵۸	.....	فهرست منابع و مآخذ

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.

چکیده

در نظام حقوقی کشور ما، رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، مبنای قانونی دارد و روند قانونگذاری در این خصوص رو به رشد و تکاملی بوده است. براساس قانون رسیدگی به تخلفات اداری، این وظیفه برعهده هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت قرار داده شده است.

رسیدگی و احراز تخلف و صدور حکم مجازات تابع تشریفات خاصی است که در مرحله‌ی اول هیأت بدوی و در مراحل تجدیدنظر، هیأت تجدیدنظر و هیأت عالی نظارت در قوه‌ی مجریه و دیوان عدالت اداری در قوه‌ی قضائیه صالح به رسیدگی می‌باشند.

تخلفات کارکنان دولت به دو دسته: تخلفات اداری - کیفری و تخلفات اداری - انضباطی تقسیم‌بندی شده‌اند.

در این پژوهش آیین دادرسی حاکم بر هیأت‌ها بررسی و نقاط قوت قانون و مقررات آن در ۱۷ بند و ضعف‌ها در ۱۲ بند مشخص گردید.

علاوه بر آن عمده‌ترین نواقص موجود، نمایندگی دولت بودن اعضای هیأت‌ها، فقدان قانون آیین دادرسی اختصاصی اداری و عدم رعایت سلسله مراتب مراجع تجدیدنظر عالی اداری نسبت به قضایی می‌باشد که پیشنهاد تصحیح قانون موضوعه، تصویب قانون آیین دادرسی اداری و همچنین تأسیس سازمان یا دیوان رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، ارایه گردید.

کلید واژه

کارکنان دولت، تخلفات اداری، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، آیین دادرسی، رأی، مجازات، هیأت عالی نظارت، دیوان عدالت اداری.

مقدمه

۱- بیان مسأله

یکی از موضوعات مهمی که توجه حقوقدانان، صاحب‌نظران و حتی دولت‌مردان کشورها را به خود معطوف داشته است مبارزه با جرایم و تخلفات کارکنان دولتی است.

بی‌توجهی به این مهم باعث بروز فساد و اشاعه‌ی آن در هر دولتی می‌شود و به دنبال آن خسارات جبران‌ناپذیری را به حکومت‌ها تحمیل می‌کند. لذا هر حکومتی سعی می‌نماید شیوه‌هایی را مبتنی بر نظام سیاسی، اعتقادی و حقوقی خود برای این امر در نظر بگیرد.

در نظام حقوقی کشور مانیز به این موضوع توجه شده است و بعد از دوره‌ی مشروطیت قوانین و مقرراتی مورد تصویب قرار گرفته است.

هم‌اکنون قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ حاکم است این قانون به عنوان یک ضمانت و تأمین‌کننده‌ی امنیت شغلی می‌تواند قلمداد شود. زیرا با وجود این قانون، از اعمال سلیق مدیران و غرض‌ورزی‌های ناخودآگاه یا خودآگاه در دستگاه‌های دولتی جلوگیری می‌شود به نحوی که در پرتوی چنین قانونی می‌توان انتظار داشت که رابطه‌ی رئیس و مرئوس در یک چارچوب تعریف شده‌ی مبتنی بر صلاحیت‌های تکلیفی استوار گردد و از اعمال رفتارهایی که بر پایه‌ی اقدامات اختیاری شکل می‌گیرد پرهیز خواهد شد.

مهم‌ترین و به نوعی اصلی‌ترین رکن رسیدگی به تخلفات اداری، آیین دادرسی آن است که باید رعایت حقوق کارمند را در رسیدگی عادلانه، حق دفاع و پژوهش‌خواهی و همچنین صدور احکام مجازات متناسب با تخلف را در برداشته باشد در این نگارش این موضوعات و محورهای اشاره شده بررسی می‌گردد و حقوقی که در قانون اساسی و سایر قوانین موضوعه آن را برای کارمند متهم برشمرده آیا رعایت می‌شود و یا اینکه نیاز به تغییر و تصحیح آیین دادرسی دارد؟ و چگونه می‌توان به این آیین دادرسی عادلانه دست یازید؟

۲- پیشینه تحقیق

کمیسیون منابع تحقیقی و پژوهشی در ارتباط با آیین دادرسی حاکم بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و همچنین پیشینه‌ی بیش از دو دهه کار اجرایی و عملی در خصوص رسیدگی به تخطی و تخلفات اداری کارکنان دولتی، نگارنده را بر آن داشت تا با انجام این پژوهش بتواند نسبت به تکمیل منابع موجود قدمی برداشته و با آرایه‌ی آن با دیدگاهی علمی و کاربردی به فرصت‌ها و چالش‌های این دادرسی شبه‌قضایی بپردازد.

۳- اهمیت و ضرورت موضوع تحقیق

قانون حاکم بر رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن و دستورالعمل رسیدگی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری را صالح به رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت، دانسته است و همچنین برخی از مقامات نیز می‌توانند بعضی از مجازات‌هایی را برای کارمندان اعمال نمایند.

از آنجا که صدور احکام مجازات از سوی هیأت‌ها یا مقامات مصرح در قانون، می‌تواند در سرنوشت این‌گونه کارمندان تأثیرگذار باشد و حتی به پهنه‌ی خصوصی آنان و زندگی شخصی‌شان نیز ورود خواهد داشت و اثرگذار می‌باشد.

اگر روند رسیدگی و نوع آرای صادره برای مجازات، بدون در نظر گرفتن روح قانون و دور از دادرسی عادلانه باشد چه بسا باعث بروز آسیب‌های شدیدی برای کارمند و خانواده و افراد تحت تکفل وی و در بعضی مواقع لطمه به اداره‌ی محل اشتغال ایشان گردد.

۴- پرسش‌های تحقیق

الف) سؤال اصلی

چالش‌های و فرصت‌های (نواقص و نقاط قوت) آیین دادرسی حاکم بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت کدامند؟

ب) سؤالات فرعی

۱- چه مشکلات و موانعی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن وجود دارد؟

۲- آیا روند قانونگذاری در رسیدگی به تخلفات اداری روند تکمیلی داشته یا سیر نزولی؟

۳- مراجع نظارتی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری کدام است؟

۴- آیا در قانون و آیین‌نامه اجرایی آن رعایت سلسله مراتب مراجع تجدیدنظرخواهی اداری و قضایی رعایت می‌شود؟

۵- فرضیه

از آنجا که آیین دادرسی در اصل شیوه و نحوه‌ی رسیدگی به جرایم و تخلفات اداری را احصاء می‌نماید از این‌رو در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه‌ی اجرایی آن، شاهد وجود آیین دادرسی به مفهوم خاص کلمه که در حوزه‌های حقوق مدنی و جزایی، افراد از آن برخوردار می‌باشند نیستیم بلکه در ترتیب رسیدگی به تخلفات اداری، الگویی نامناسب که صرفاً شکل اداری داشته و فاقد آثار و ابعاد حقوقی حاکم بر حقوق افراد می‌باشد مورد لحاظ قرار گرفته است.

بنظر می‌رسد اطلاق عنوان آیین دادرسی بر روند جاری، نقض غرض قانونگذار باشد. لذا نگارنده بر این باور است که فقدان يك قانون آیین دادرسی که نه تنها ترتیبات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت را پوشش دهد بلکه سایر اموری که نیاز به دادرسی اداری را داشته باشد امری اجتناب‌ناپذیر است تا حدی که این خلاء همواره توانسته است کیفیت رسیدگی و صدور احکام را در هیأت‌ها و سایر مراجع اداری تحت‌الشعاع خود قرار دهد.

۶- اهداف تحقیق

با عنایت به اینکه آگاهی و شناخت هرچه بیشتر ابعاد قانون و مقررات حاکم و به همراه شیوه‌های مورد عمل در هیأت‌ها برای همگان در حوزه‌های مختلف اعم از: مقامات، متولیان رسیدگی، صادرکنندگان احکام مجازات، مجریان ابلاغ و اجرای احکام و سایر دست‌اندرکاران، صاحبان‌نظر، پژوهشگران و مستخدمین شاغل در دستگاه‌های دولتی امری اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. این موضوع برای پژوهش انتخاب و مورد تصویب قرار گرفت و نگارنده سعی وافر دارد که این مهم در نهایت به عنوان اهداف نگارش، تحقق یابد تا برای استفاده‌ی دیگران مفید واقع گردد.

۷- ساختار تحقیق

مطالب پژوهش حاضر باتوجه به عنوان آن به دو بخش تقسیم شده است. در بخش اول (مفاهیم، تعاریف و پیشینه‌ی تاریخی رسیدگی به تخلفات اداری) طی سه فصل مجزا آمده است. نخست، "تعریف دولت، مستخدم دولتی و حوزه‌ی شمول آن"، سپس "نگرش موضوعی به مفهوم تخلف اداری و جرم" و بعد از آن، "پیشینه‌ی قانونگذاری درخصوص رسیدگی به تخلفات اداری" بیان شده است.

بخش دوم (هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و آیین دادرسی حاکم) آن هم طی سه فصل که فصل اول به "تشکیلات و ساختار هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری" اختصاص داده شده است و فصل دوم به "اختیارات هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری" و در فصل سوم "صلاحیت و آیین دادرسی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری" پرداخته شده است. در نهایت نتیجه و جمع‌بندی و پیشنهادات لازم نیز مطرح گردیده است.

۸- روش تحقیق

باتوجه به اینکه موضوع پژوهش حاضر، آیین دادرسی حاکم بر هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت می‌باشد. روش مطالعه‌ی صورت گرفته صرفاً کتابخانه‌ای می‌باشد و از شیوه‌ی توصیفی و تحلیلی برای بیان موضوعات مطروحه به عهده گرفته شده است.

۹- ویژگی‌های تحقیق

دراین پژوهش، همه‌ی ابعاد قانون، آیین‌نامه‌ی اجرایی و دستورالعمل رسیدگی مورد توجه قرار گرفته‌است. تلاش شده که از ظرفیت‌های قوانین مختلف در حوزه‌ی مرتبط با پژوهش استفاده شود. علاوه بر طرح جنبه‌های تئوری و نظری به روش‌های تجربی و عملی نیز اشاره شده است. دستورالعمل‌ها و بخش‌نامه‌های مربوط نیز لحاظ گردیده است. پژوهش دارای گرایش کاربردی و اجرایی باشد.

بخش اول:

مفاهیم، تعاریف و پیشینه‌ی تاریخی رسیدگی به تخلفات اداری

فصل اول: تعریف دولت، مستخدم دولتی و حوزه‌ی شمول آن

برای آنکه بتوانیم معنا و مفهوم کارکنان دولت را به درستی بشناسیم و تعریفی از کارمند دولتی ارائه دهیم، ضروری است در ابتداء دولت را تعریف کنیم و در ادامه به این سوالات پاسخ دهیم: آیا دولت، منظور فقط قوه‌ی مجریه است یا تمام حکومت را شامل می‌شود یا استثنائاتی نیز دارد؟ در بدو ورود به این بحث به مفهوم دولت می‌پردازیم.

مبحث اول: مفهوم دولت

واژه‌ی دولت از لحاظ لغوی معنای مختلفی دارد؛ در لغتنامه دهخدا معانی که آمده است:

۱- مال و ثروت، نعمت ۲- نعمت ۲- اقبال، بختیاری و کامکاری ۳- حکومت، قدرت و فرمانروایی ۴- چیزی که دست به دست بگردد.^۱

در فرهنگ عمید نیز چنین ذکر شده است: دارائی و ثروت، مال، آنچه به گردش زمان و نوبت از یکی به دیگری برسد، گردش نیکی به سود کسی و در اصطلاح: زمان سلطنت و حکومت بر یک کشور و نیز به معنی هیأت وزیران، نخست وزیر و وزیران دولت او، دول جمع.^۲

واژه‌ی دولت و سیاست و حقوق یک مفهوم روشن و بدون اختلاف ندارد؛ گاهی این واژه را به جای حکومت و در بعضی موارد مترادف کشور و به نادرست به جای یکدیگر به کار برده‌اند.

دکتر جعفر لنگرودی در کتاب ترمینولوژی حقوق موارد ذیل را در مفهوم دولت آورده‌اند:

جمعیتی از افراد که در خاک معین زندگی می‌کنند و تابع یک قدرت عمومی از خود می‌باشند، دولت دارای شخصیت حقوقی در حقوق عمومی است.

^۱ - دهخدا، علی اکبر، لغتنامه دهخدا، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، تهران، ۱۳۷۳، ص ۹۱۱.
^۲ - عمید، حسن، فرهنگ فارسی عمید. انتشارات امیرکبیر، تهران، چاپ شانزدهم. ۱۳۷۹، ص ۶۱۹.

در زبان فارسی «دولت» به معنای هیأت وزراء هم به کار برده می‌شود. در این صورت غالباً کلمه هیأت به آن اضافه می‌شود و «هیأت دولت» می‌گویند.

به معنی مجموعه‌ی اعمال دولت هم در استعمالات دیده شده است.^۱ شادروان استاد دکتر ابوالفضل قاضی در کتاب حقوق اساسی و نهادهای سیاسی خویش ضمن بررسی بسیار مفصل در خصوص معانی «دولت» اعتقاد دارد لغت «دولت» عموماً در موارد زیر به کار برده می‌شود:

الف- دولت به معنی کلیتی متمایز و شخصیتی مستقل و مجموعه‌ای است که بیشتر، موضوع حقوق بین‌الملل عمومی و حقوق عمومی داخلی واقعی می‌شود و محدودیتی مشخص و متمایز از عناصر ترکیبی خود دارد.

ب- دولت، در مفهوم هیأت حاکمه و فرمانروایان در برابر حکومت‌شوندگان و فرمانبران است. در این وجه، مفهوم دولت بر کلیه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که در «مردم» و یا «ملت» حکومت می‌کنند مثلاً در عبارت «دولت با ملت همکاری دارد» و یا «دستگاه‌های دولتی باید اصلاح شود»، نظر به نهادهای بیرون از فرمانبران و حکومت‌شوندگان داریم؛ مفهوم دولت در اینجا در برابر مفهوم ملت و یا مردم قرار می‌گیرد.

ج- دولت به معنی لایه‌ی سیاسی قوه‌ی مجریه‌ی کشور و به زبان دیگر، رده‌های سیاسی فوقانی نظیر نخست‌وزیر اختصاصاً کابینه وزراء.

پس هنگامی که می‌گوییم «دولت در برابر مجلس مسئولیت سیاسی دارد» یا «دولت تصمیم گرفت که منابع درآمد خود را افزایش دهد» در واقع نظر به مجموعه‌ی سیاسی‌ای داریم که طبق قانون در چهارچوب وظایف اجرایی ترکیب یافته و از لحاظ کاربردی در این معنا رسمیت

^۱ - جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، نشر کتابخانه گنج دانش، چاپ نهم، تهران، ۱۳۷۷، ص ۳۱۴.

یافته است؛ به تعبیر دیگر بخشی از قوه‌ی مجریه که در رأس تصمیم‌گیری‌های عالی قرار گرفته است.^۱

استاد دکتر ناصر کاتوزیان در کتاب مبانی حقوق عمومی در خصوص مفهوم حقوقی «دولت» چنین آورده است:

در زبان حقوقی دولت به دو معنی خاص و عام به کار می‌رود:

۱- دولت، به معنای خاص به مدیران کشور گفته می‌شود و سازمان‌های اداری و اجرایی را در بر می‌گیرد. اداره‌ی این سازمان‌ها به طور معمول به عهده‌ی هیات وزیران است و احتمال دارد به ریاست نخست وزیر یا رئیس جمهور تشکیل و هدایت شود.

گفتار اول: در قانون استخدام کشوری

در قانون استخدام کشوری در قسمت تعاریف آمده است: «استخدام دولت عبارت است از پذیرفتن شخصی به خدمت دولت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی.»^۲ علت اینکه قانونگذار استخدام دولت را تعریف می‌کند نه مستخدم دولت را، برای آن است که مستخدم دولت ممکن است در حالات مختلف استخدامی باشد مانند مأموریت، معذوریت، انتقال و.... این حالات متفاوت، بر دشواری تعریف می‌افزاید؛ از این رو تفکیک این دو مفهوم از یکدیگر کاملاً بجاست.^۳

البته به نظر می‌رسد این تعریف کامل نباشد؛ زیرا عنوان قانون «قانون استخدام کشوری است» نه استخدام دولتی. از طرفی با مذاقه به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سایر دستگاه‌ها و نهادهایی در نظام اسلامی تعریف شده است و هر یک از آنها مستخدمینی دارند که

^۱ - قاضی، سیدابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، انتشارات نشر میزان، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۳۰ و ۱۳۱.

^۲ - ماده‌ی ۱ فصل اول قانون استخدام کشوری، اصلاحی مصوب ۱۳۵۳.

^۳ - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، ناشر: سمت، چاپ نهم، تهران، ۱۳۸۳، ص ۱۴۳.

از بودجه دولت حقوق دریافت می‌کنند لکن در قوه‌ی مجریه شاغل نیستند مانند مستخدمین قوه‌ی قضائیه، قوه‌ی مقننه و سایر نهادها و سازمان‌های دیگر.

از منظر دیگر، با توجه به اینکه هر یک از ارکان حاکمیت نظام اسلامی، جایگاه تعریف شده‌ای در قانون اساسی دارند و کارکرد متفاوتی از قوه‌ی مجریه (دولت) دارند، وقتی برخی می‌توانند به جهت وظایف قانون خود به اعمال دولت نیز نظارت نمایند و حتی اختیار دارند در مواقعی تصمیمات و دستورات دولتی را ملغی بنمایند و عملکرد دولت را مورد کنکاش قرار دهند و عنداللزوم بازخواست کنند؛ بنابراین نمی‌توان مستخدمین این قوا را جزء دولت نامید هر چند از یک خزانه به آنان حقوق پرداخت شود.

لذا تعریف آورده شده در این قانون نارسا بوده و می‌بایست با عنوان اصلی آن که قانون استخدام کشوری است سازگار می‌بود.

هرچند با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری و حاکمیت آن، عملاً دوره‌ی اعتبار قانون استخدام کشوری به سرآمده است.

گفتار دوم: در قانون مدیریت خدمات کشوری

با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری که جایگزین قانون استخدامی کشور شده است از تأسیس حقوقی جدیدی با عنوان «دستگاه اجرائی» نام برده می‌شود که دایره‌ی شمول آن وسیع‌تر از آن تعریفی می‌باشد که در قانون استخدامی کشوری از دولتی بوده است.

در این قانون، دستگاه اجرائی شامل: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرائی نامیده می‌شوند.^۱

^۱ - ماده‌ی ۵ قانون مدیریت خدمات کشور مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

با این تعریفی که از دستگاه اجرایی در این قانون آمده است می‌توان چنین گفت که: قانونگذار با آوردن نام دستگاه اجرایی در نظر داشته است تمامی بخش‌های حکومتی که حتی تحت نظر قوای دیگر هم فعالیت می‌کنند تحت شمول قانون مدیریت خدمات کشور درآورده و در حوزه‌ی دولتی بودن تعریف نماید؛ زیرا با مذاقه در ماده‌ی «۲» این قانون که مؤسسه دولتی را تعریف نموده، آمده است: «مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون، ایجاد شده یا می‌شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده یکی از قوای سه‌گانه و سایر مراجع قانونی می‌باشد انجام می‌دهد. و در ادامه آورده است: «کلیه سازمان‌هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه‌ی دولتی شناخته می‌شود».

بنابراین با تعریفی که در قانون مدیریت خدمات کشوری از مؤسسه‌ی دولتی آمده است، می‌توان نتیجه گرفت که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازمان‌هایی از قبیل سازمان بازرسی کل کشور که زیر نظر قوه قضائیه می‌باشد یا سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران را نیز سازمان دولتی به حساب می‌آید.

در ذیل بند الف ماده‌ی «۱۰۹» قانون مدیریت خدمات کشوری امتیاز مربوط به تعیین حقوق بازنشستگی مقامات موضوع تبصره‌ی «۲» ماده‌ی «۱» قانون نظام هماهنگ سابق پرداخت کارمندان دولت را تغییر داده است که در بند «ه» رؤسای سه قوه را نام برده است که حاکمی از به رسمیت شناختن رؤسای سه قوه و حتی در بند «ج»، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونین قوه قضائیه و رئیس کل دیوان محاسبات را نیز نام برده است.^۱

^۱ - عین تبصره‌ی «۲» ماده‌ی «۱» قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ مجلس شورای اسلامی:

اعداد مبنای حقوق ماهانه مقامات و هم‌تراز آنان به شرح ذیل تعیین می‌گردد که با اعمال ضریب مذکور در ماده‌ی ۱ قابل پرداخت خواهد بود.

الف- معاونین وزراء پ ۱۷۰۰

ب- استانداران و سفراء ۱۸۰۰

ج- وزراء و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، معاونین رئیس جمهور، معاونین قوه قضائیه و رئیس کل دیوان محاسبات کشور ۱۹۰۰

د- معاون اول رئیس جمهور، نواب مجلس شورای اسلامی و اعضای شورای نگهبان ۲۰۰۰

ه- رؤسای سه قوه ۲۲۰۰

همچنین در ماده‌ی «۱۱۷» این قانون نیز اعضای هیأت علمی و قضات، دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری را نیز مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری نموده است. در تبصره‌ی «۱» آن نیز حقوق و مزایای قضات را تابع قانون نظام هماهنگ پرداخت کارمندان دولت مصوب ۱۳۷۰ را تأکید نموده و اعداد مبنای گروه آنان را تغییر داده است.

پس می‌توان نتیجه گرفت که دستگاه‌ها و مؤسساتی که در قوای سه‌گانه انجام وظیفه می‌نمایند و سایر نهادهایی که در قانون از آنها نام برده شده است و حتی بیرون از قوای سه‌گانه از لحاظ قانونی وظایفی برعهده آنها نهاده شده است مشمول این قانون می‌باشند و از احکام آن تبعیت می‌نمایند و به بیان دیگر دولت فراتر از قوه‌ی مجریه و هیأت وزیران می‌باشد.

گفتار سوم: در قانون محاسبات عمومی کشور

همان طور که در قبل اشاره شد، دستگاه‌ها و مؤسساتی که در داخل قوه‌ی مجریه نیز نمی‌باشند و در سایر قوا به تکالیف قانونی خود عمل می‌کنند نیز مشمول قانون مدیریت خدمات کشور می‌باشند. در قانون محاسبات عمومی کشور هم به این موضوع توجه شده و با تعاریفی که در آن از مؤسسات دولتی و حتی مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نموده است، دایره‌ی شمولیت این قانون را تنها به قوه‌ی مجریه محدود ندانسته و به مابقی ارکان حاکمیت نیز تسری داده است.^۱

چنانکه در ماده‌ی «۳» قانون بیان داشته است: «مؤسسه‌ی دولتی، واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون، ایجاد و زیر نظر یکی از قوای سه‌گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.»

^۱ - قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی و اصلاحات بعدی آن.

در ماده‌ی «۵» همین قانون آمده: «مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون، واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد تشکیل شده و یا می‌شوند.»

با ملاحظه این قانون، می‌توان گفت که هر دستگاهی که به هر نحو از تمام یا بخشی از بودجه‌ی کل کشور به عنوان برنامه مالی دولت استفاده می‌کنند فارغ از اینکه در قوه‌ی مجریه باشند یا در سایر ارکان قوای کشور و به طور کلی در حاکمیت نظام اسلامی کشورمان براساس قانون تشکیل شده و عهده‌دار ایفای وظایف قانونی می‌باشند، به عنوان مؤسسه‌ی دولتی به شمار می‌آیند.

به عبارتی، اگر دستگاهی که از تمام یا بخشی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند که شامل بودجه‌ی عمومی دولت، بودجه‌ی شرکت‌های دولتی و بودجه‌ی مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه‌ی کل کشور منظور می‌شود، می‌بایست بر اساس قانون محاسبات عمومی کشور نظارت شود. نظارت بر اجرای بودجه توسط دیوان محاسبات صورت می‌گیرد. این دیوان يك مرجع اداري - مالي است که از لحاظ سازمانی در چند سال اخیر تحت امر مجلس شورای اسلامی قرار گرفت.^۱

لذا همانطور که گفته شد بودجه‌ی کل کشور، برنامه مالی دولت است؛ هر چند به قوه‌ی مجریه اختصاص ندارد، نظارت بر آن نیز در انحصار قوه‌ی مجریه نمی‌باشد و این بودجه در همه قوا تخصیص می‌یابد و استفاده می‌شود.

قوه‌ی مجریه تنها استفاده‌کننده از بودجه کل کشور نمی‌باشد؛ لذا می‌توان نتیجه گرفت که اطلاق عنوان دولتی و کارمند دولت تنها به قوه‌ی مجریه محدود نمی‌گردد و کلیه دستگاه‌هایی که به نحوی از بودجه‌ی کل کشور استفاده می‌کنند و مشمول قانون محاسبات عمومی کشور می‌شوند

^۱ - انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، نشر میزان، چاپ ششم، تهران، ۱۳۸۴، ص ۱۵۲.

به نوعی دولتی تلقی می‌شوند و به تبع آن کارمندان آنها نیز کارمند و مستخدم دولتی به شمار می‌آیند.

مبحث دوم: تعریف مستخدم دولت

در تعریف مستخدم دولت می‌توان بیان کرد: کسی را برای کاری بکار گماشتن است. در فقه از کلمه اجیر به معنای مزدور به جای مستخدم استفاده می‌شود و این گونه بیان شده است: شخصی که عملی را متعهد می‌شود در برابر مزدی، جمع آن اجراء است مثل شریف، شرفاء. کلمه اجیر به معنی فاعل است یعنی دریافت‌کننده‌ی اجرت مانند جلیس و چنین کسی را مستأجر (به فتح جیم) نیز می‌نامند.^۱

دکتر جعفر لنگرودی در تعریف مستخدم می‌گوید: «کسی که به استخدام شخص طبیعی یا حقوقی درآمده باشد و اجرت بگیرد.»

از آنجا که منظور در این نوشتار، مستخدم دولتی است با مراجعه به قانون استخدام کشوری، مستخدم دولت را کسی عنوان می‌کند که به خدمت دولت پذیرفته شده باشد.^۲

پیش از تصویب قانون استخدام کشوری مصوب ۳۱ خرداد ۱۳۴۵ شعبه هفتم دیوان عالی کشور نیز در رأی شماره ۱۷/۷/۷۲۰ مورخ ۲۴/۱/۳۰ خود، خدمت دولتی را به شرح زیر تعریف نموده است:

خدمت دولتی عبارت است از: «انجام کارهایی بر حسب حکم رسمی دولت اعم از آنکه محل خدمت در مؤسسات دولتی باشد و یا بنگاه‌های ملی و اعم از اینکه حقوقی که در مقابل خدمت مزبور داده می‌شود از خزانه دولت باشد یا از عواید آن بنگاه‌ها؛ همین قدر که از طرف دولت در ضمن حکم رسمی، مأموریتی داده شود، آن مأموریت خدمت دولت است.»

^۱ - تهانوی، محمدبن علی، کشف اصطلاحات الفنون، ناشر: کتابخانه‌ی خیام و شرکاء، ۱۹۶۷م، ج (۱)، ص ۶۷
^۲ - طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، منبع پیشین، ص ۱۴۵.