

آسیب شناسی ماهیت دوگانه نهادهای انقلابی در امور استخدامی

آیت مولائی* و بهروز سعادت‌ی راد**

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۰/۱۳	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۴/۲	شماره صفحه: ۳۱۹-۳۴۹
-----------------	--------------------------	-----------------------	---------------------

در نظام حقوق اداری ایران، دعاوی استخدامی کارکنان نهادهای انقلابی و رسیدگی مراجع مذکور به ماهیت دوگانه آنها (نهادهای انقلابی - نهادهای غیردولتی) از مهمترین مسائل حقوقی بوده است. بر این اساس بررسی و نقد ساختار دوگانه نهادهای مزبور و صلاحیت مراجع رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان این نهادها موضوعی است که در پژوهش حاضر به آن پرداخته شده است. در اینجا این سؤال مطرح می‌شود که در رسیدگی و پذیرش صلاحیت دیوان عدالت اداری به شکایات استخدامی کارکنان نهادهای انقلابی، ساختار دوگانه این نهادها (انقلابی - غیردولتی) چه آسیب‌هایی در فرایند رسیدگی به دعاوی مطرح شده ایجاد می‌کند؟ در این مقاله با روش تحقیق توصیفی - تحلیلی و بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای تلاش کردیم تا ضمن ترسیم صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نهادهای انقلابی، پاسخ حقوقی برای سؤال مذکور بیابیم. یافته‌ها حاکی از آن است که فقدان قواعد دادرسی اداری جامع و همچنین قواعد پراکنده در تعریف نهادهای مورد بررسی در فرایند رسیدگی به دعاوی استخدامی کارکنان آنها به ایجاد ابهاماتی در رسیدگی و یا عدم رسیدگی به دعاوی کارکنان نهادهای مورد بحث از سوی دیوان عدالت اداری منجر شده است. هرچند تشکیل دادگاه‌های اداری ضرورتی گریزناپذیر برای تأمین حقوق مستخدمین نهادهای مورد بحث است؛ اما ایده نگارندگان در کنار سازوکارهایی که در راستای کاهش حجم دعاوی استخدامی در مراجع غیرتخصصی اندیشیده شده این است که اصلاح ساختار دوگانه نهادهای اداره‌کننده امور عمومی به منظور نظارت بر اجرای صحیح اصول دادرسی منصفانه از سوی مراجع اختصاصی اداری ضرورت دارد.

کلیدواژه‌ها: نهادهای انقلابی؛ کارکنان نهادهای انقلابی؛ شکایات استخدامی؛ ساختار دوگانه (نهادهای انقلابی - نهادهای عمومی غیردولتی)؛ قانون

* استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول)؛

Email: amulace@tabrizu.ac.ir

** دانش‌آموخته حقوق عمومی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان؛

Email: behrouzsaadatirad@yahoo.com

مقدمه

در حقوق اداری مسئله صلاحیت قضایی همواره از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. این امر به نوبه خود مسئله کیفیت مراجع صالح رسیدگی به دعاوی اداری شهروندان را نیز به دنبال داشته است. بر این اساس در نظام حقوقی قانونگذار مطابق اصل (۱۵۹) قانون اساسی، دادگاه‌های دادگستری را به عنوان مرجعی عام برای رسیدگی به تظلمات و شکایات شهروندان مورد شناسایی قرار داده و در کنار آن در اصل (۱۷۳)، دیوان عدالت اداری را برای رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به واحدها، مأمورین و یا آیین‌نامه‌های دولتی و در راستای نظارت قضایی بر اعمال اداری به عنوان مرجع قضایی دیگر پیش‌بینی کرده و چارچوب و صلاحیت آن را در مواد (۱۰ و ۱۲) قانون تشکیل و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ مشخص کرده است. گفتنی است مطابق ماده (۱۰) قانون مذکور یکی از مهمترین وظایف دیوان، رسیدگی به شکایات استخدامی نهادهای انقلابی و سازمان‌های وابسته به آن از حیث تضییع حقوق استخدامی است. این در حالی است که به رغم چنین پیش‌بینی‌هایی در نظام حقوقی ایران، اشخاص مشمول قانون کار که شامل برخی از مستخدمین نهادهای انقلابی هستند، مشمول نظام کارگری و کارفرمایی بوده و عمدتاً آنها خارج از ساختار سازمانی سازمان‌های عمومی دولتی یا در حاشیه آن سازمان‌ها قرار دارند که رسیدگی به دعاوی استخدامی اشخاص مشمولین قانون کار و مقررات تبعی آن منحصرأ در صلاحیت مراجع دادرسی کار خواهد بود. به‌گونه‌ای که رسیدگی به شکایات ناشی از تضییع حقوق استخدامی کارگران در صلاحیت مراجع دادرسی کار مشخص شده در مواد (۱۵۷ تا ۱۶۶) قانون کار و آیین‌نامه دادرسی کار مصوب ۱۳۹۱ در چارچوب سه نهاد سازش، هیئت تشخیص و هیئت حل اختلاف صورت خواهد پذیرفت. اما در عین حال باید توجه کرد که در مراجع دادرسی کار و آرایه‌ای که در هیئت‌های حل اختلاف کارگر و کارفرما صادر می‌شود پس از قطعیت یافتن آرای صادره، دیوان واجد صلاحیت کنترل قضایی است. هرچند که قلمروی چنین کنترلی در نگاه نخست، مشمول بررسی شکلی دیوان عدالت اداری خواهند شد.

نکته‌ای که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که در این شیوه از دادرسی، دامنه

صلاحیت مراجع حل اختلاف محدود شده است. برای مثال در برخی پرونده‌ها دیوان عدالت اداری در موارد ابهام از آرای صادره از مراجع دادرسی کار، رأی به عدم صلاحیت آرای قطعی آنها داده است. چنانچه دیوان به موجب برخی از دادنامه‌های صادره نظیر دادنامه شماره ۱۴۳-۱۳۷۳/۱۱/۲۹ و دادنامه شماره ۳۳۶-۱۳۹۱/۶/۲۰ شعب خود را به عنوان مرجعی صالح برای رسیدگی به شکایات کارکنان دارای قرارداد کار معین اعلام کرده است. همچنین به موجب دادنامه شماره ۴۵۷-۱۳۸۸/۵/۲۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، شکایات کارکنان آن دسته از نهادهای انقلابی که به صورت دوجویی (نهاد انقلابی و نهاد عمومی غیردولتی) اداره می‌شوند، در صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهد بود. به رغم وجود مراجع دوگانه رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین نهادهای انقلابی در نظام حقوق اداری ایران، نکته‌ای که باید مدنظر قرار گیرد این است که با توجه به محدوده شمول قانون کار نسبت به نهادهای مذکور از یک سو و دیگر قوانین و مقررات استخدامی از سوی دیگر، تفکیک کارگران از مستخدمین بخش عمومی و به تبع آن تعیین مرجع صالح برای رسیدگی به شکایات استخدامی هر یک از دو گروه مذکور به دلیل ساختار دوگانه نهادهای مورد بحث امری مشکل است. بنابراین مقاله حاضر به این سؤال می‌پردازد که چالش‌های مربوط به رسیدگی دیوان عدالت اداری در مورد امور استخدامی نهادهای انقلابی چیست؟ در پاسخ به این سؤال با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی مقاله حاضر به تبیین مواردی که باعث به وجود آمدن ابهاماتی در تشخیص صلاحیت مراجع صالح برای رسیدگی به شکایات استخدامی مستخدمین نهادهای انقلابی خواهند شد پرداخته و سپس راهکارهایی را برای اصلاح ابهامات موجود ارائه خواهند داد.

۱. مفهوم کارکنان نهادهای انقلابی و وضعیت استخدامی آنها

کارکنان نهادهای انقلابی از جمله اشخاصی هستند که به استناد «لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۳ شورای انقلاب» از شمول قانون کار مستثنا شده‌اند. گفتنی است در ماده واحد مذکور تنها به برخی از این نهادها نظیر جهاد سازندگی، بنیاد شهید، نهضت سواد آموزی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی اشاره شده است.

در خصوص وضعیت کارکنان نهادهای انقلابی با توجه به ماده واحد مذکور باید به نکاتی به شرح ذیل اشاره کرد:

- نداشتن پست و شغل سازمانی در نهادهای انقلابی تغییری در عدم شمول قانون کار نسبت به کارکنان شاغل در این گونه نهادها ایجاد نمی کند و صرف اشتغال و داشتن رابطه کاری و مزدی با نهادهای مذکور شمول مقررات قانون کار را نسبت به شاغلین این نهادها منتفی می کند. به عبارت دیگر با توجه به اطلاق «کارکنان» در ماده واحد فوق، اشکال و صور مختلف استخدام و نوع قرارداد اعم از خرید خدمتی، روزمزد، ساعتی و... تغییری در اصل عدم شمول قانون کار نسبت به کارکنان شاغل در این گونه نهادها ایجاد نخواهد کرد (اصغری و رستمی، ۱۳۹۴: ۳۲). رأی شعبه ۲۵ دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه ۱۷۶۷ مورخ ۱۳۸۶/۹/۶ و نیز رأی شعبه ۲۴ دیوان عدالت اداری به شرح دادنامه ۱۳۹۶ مورخ ۱۳۸۶/۹/۲۸ که متضمن صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی ماهوی به شکایات کارکنان خرید خدمتی شاغل در بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی به عنوان یکی از نهادهای انقلابی مؤید این نظر است.

- به موجب تبصره «۱» ماده واحد قانون شمول مقررات قانون کار و حفاظت فنی و بهداشت کار در مورد کارکنان و اتباع خارجی نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسساتی که تولیدات غیرتسلیحاتی دارند که در تاریخ ۱۳۶۹/۹/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید «کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی وابسته به نهادهای انقلابی و یا سایر مؤسساتی که تولیدات غیرتسلیحاتی دارند مشمول کلیه مقررات قانون کار خواهند بود». گفتنی است تبصره «۱» ماده واحد ذکر شده عنوان کرده بود: «آن دسته از کارکنانی که مشمول قانون کار بوده و در حال حاضر در حوزه عملکرد نهادهای مذکور قرار می گیرند از شمول این ماده واحد مستثنا هستند». با توجه به مصوبه فوق می توان گفت همه کارکنان وابسته به نهادهای مذکور که رابطه کارگری و کارفرمایی با واحدهای خود دارند، چه از قبل در استخدام این واحدها بوده اند و چه بعد از تصویب ماده واحد مذکور به استخدام درآمده باشند مشمول قانون کار خواهند بود (عراقی، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

- برخی از نهادهای انقلابی شخصیت حقوقی دوجبهی «نهاد انقلابی» و «مؤسسه

عمومی غیردولتی» دارند؛ نظیر بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی و... که مطابق «ماده واحد قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ مجلس شورای اسلامی» در زمره نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند. از آنجاکه براساس اساسنامه و قوانین تأسیس، کلیه نهادهای مذکور هنوز تابع اصول و در چارچوب‌های تعیین شده برای نهادهای انقلابی اداره می‌شوند و در حال حاضر با عنوان نهاد انقلابی فعالیت‌شان تداوم دارد؛ هرچند این نهادها جزء مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند، اما کماکان افراد شاغل در این نهادها مطابق ماده واحد مذکور از شمول مقررات قانون کار مستثنا هستند. در واقع وضعیت این‌گونه نهادها از دو حیث چالش‌زاست. از یک سو، کارکنان این نهادها در دوگانه «نهاد انقلابی» و «مؤسسه عمومی غیردولتی» قرار داشته و مشمول اسناد مختلف قانونی‌اند. از سوی دیگر برخی از کارکنان آنها در میان «کارمند» بودن و «کارگر» بودن در نوسان هستند. به‌رغم چالش‌های به وجود آمده در بحث دوجویی کردن ماهیت حقوقی نهادهای انقلابی که در بخش‌های بعدی به تفصیل آن را مورد تشریح قرار خواهیم داد، نکته دیگری که باید به آن توجه کرد این است که امکان دارد این سؤال و یا ابهام به ذهن متبادر شود که قبل از تصویب قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که دسته‌ای از نهادهای انقلاب اسلامی نیز در آن جای دارند، در مواردی برخی از مراجع همچون هیئت وزیران، مصوباتی را به تصویب برسانند که در آن فهرستی از اسامی نهادهای انقلاب معرفی شود و در نتیجه یک ارگان خاص در دسته نهادهای انقلابی قرار گیرد. آنچنان که هیئت وزیران قبل از تصویب قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در جلسه مورخ ۱۳۶۸/۳/۲۷ به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی و با استناد به بند «۲» ماده (۲) قانون مالیات‌های مصوب ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی در خصوص معافیت نهادهای انقلاب اسلامی در خصوص پرداخت مالیات تعیین تکلیف کرده است. حال باید دریافت که مبنای انقلابی بودن برخی از دستگاه‌ها چیست؟ و چگونه برخی از نهادها هم در مصوبات هیئت وزیران و هم در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی ذکر شده‌اند؟

از نظر نگارندگان قاعده‌تاً معرفی اسامی نهادهای انقلاب اسلامی در مصوبات هیئت وزیران از حیث شمول و یا عدم شمول پرداخت مالیات بوده است چرا که هیئت وزیران از صلاحیت تعیین ماهیت دستگاه‌های اجرایی برخوردار نیست؛ زیرا انجام چنین مسئولیتی از کارکردهای تقنینی است که در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار دارد. البته باید گفت هیئت وزیران مبنای معرفی نهادهای انقلاب اسلامی را در وهله اول، قانون مصوب مجلس، یعنی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶ قرار داده است. چنانچه قانونگذار و مجلس شورای اسلامی نیز در قوانین مؤخری همچون قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰ نیز به موجب بند «ه» ماده (۱۳۹) ضمن بیان معافیت مالیاتی نهادهای انقلابی از پرداخت مالیات، تشخیص مصادیق آن را برعهده هیئت وزیران گذاشته است. بنابراین در پاسخ به سؤال مطرح شده می‌توان گفت هیئت وزیران از حیث تعیین ماهیت، فاقد صلاحیت تعیین تکلیف در خصوص مبنای انقلابی و یا غیرانقلابی و به‌طورکلی تعریف نهادهای انقلابی است. زیرا این امر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع صلاحیتدار ذاتی خواهد بود. برای مثال قانونگذار به موجب ماده واحده قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، به بیان و تعریف نهادهای انقلاب اسلامی پرداخته است که مطابق صلاحیت قانونی خود و در راستای اجرایی کردن تبصره ذیل ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ در خصوص قید غیردولتی بودن ماهیت برخی از نهادهای مورد بحث، تعیین تکلیف کرده است. می‌توان این چنین استنباط کرد که مبنای نهاد انقلابی بودن در برخی مصوبات هیئت وزیران از حیث تشخیص جهت پرداخت یا عدم پرداخت مالیات است و فراتر از این حکمی ندارد. برای مثال قانونگذار به صراحت در برخی از قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی نظیر بند «۲» از ماده (۲) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و بند «ه» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰، نهادهای انقلابی را معرفی کرده اما تشخیص اینکه کدام نهاد انقلابی مالیات بپردازد و کدام نهاد انقلابی مالیات نپردازد را برعهده هیئت وزیران گذاشته است.

۲. ابهامات و چالش‌های مترتب بر نظام استخدامی نهادهای انقلابی

در این قسمت از مقاله ضمن تبیین ابهامات مترتب بر ماهیت حقوقی نهادهای انقلابی به عنوان یکی از عوامل اصلی عدم هماهنگی و یکپارچگی نظام استخدامی آنها با اصول حاکم بر استخدام عمومی به بیان دلایل مستثنا شدن آنها از نظام استخدام عمومی خواهیم پرداخت.

۲-۱. ابهامات مترتب بر ماهیت حقوقی نهادهای انقلابی عامل عدم یکپارچگی نظام استخدامی آنها

در نظام حقوق اداری ایران تحولات مربوط به مقررات استخدامی در بخش عمومی، متأثر از تحولات سایر کشورها توسعه و تحول یافته است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۲۰۲). بااین حال پس از انقلاب اسلامی، ضرورت اصلاحاتی در قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ مطرح شد. یکی از عمده‌ترین دلایل اصلاح ساختار نظام پیشین این بود که تجربه سال‌های گذشته در نظام حقوق اداری به خوبی نشان می‌داد اصلاحات جزئی نمی‌تواند روابط استخدامی را متحول کند. بنابراین برای ایجاد نظامی متعادل و قابل قبول باید سایر اجزا و ارکان نظام اداری مورد بازنگری قرار گیرند. ازاین‌رو نگاه جامعی لازم بود تا کلیت نظام اداری ایران را هدف قرار دهد. بر این اساس لایحه قانونی مدیریت خدمات کشوری با هدف بازسازی و نوسازی نظام اداری پرمسئله ایران بر پایه دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب پایه‌گذاری شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴). بیان اصول کلی ورود به خدمت به ویژه تأکید بر اصل لیاقت، شایستگی و اصل برابری فرصت‌ها، رفع قسمتی از نارسایی‌ها و اشکال‌های شرایط قبلی ورود به خدمت از جمله تحولات مثبت ورود به خدمت در قانون مدیریت خدمات کشوری است. همچنین ضابطه‌مند کردن دقیق شرایط و ضوابط انواع استخدام و به‌کارگیری نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی از دیگر تحولات مثبت این قانون در استخدام عمومی است (رستمی، ۱۳۸۹: ۱۹-۱۷). به‌رغم تحول در قوانین مرتبط با نظام استخدامی در سال ۱۳۸۶، باید گفت در سطح دیگری، دستگاه‌هایی در حال و هوای انقلاب متولد شدند. در نتیجه سازمان‌ها و بنیادهای

نوظهوری در راستای تحقق بخشیدن به اهداف انقلاب اسلامی و تحول در سیستم اداری و حکومتی ایجاد شدند که از آنها با عنوان «نهادهای انقلابی» یاد می‌شود. گفتنی است که هر یک از نهادهای مذکور برای انجام فعالیت‌ها و دستیابی به اهداف وجودی خود نیازمند برخی ابزارها و لوازم بوده که از مهمترین آنها مأمورین و مستخدمین این نهادها هستند. هرچند که در نگاه اول چنین فرض است که در تنظیم سیاست‌های استخدامی باید از نظام حقوقی واحدی پیروی شود، اما به دلیل ملاحظات فنی و سیاسی برخی از نهادهای یاد شده از دایره شمول نظام واحد استخدامی خارج و از نظام حقوقی خاص خود پیروی می‌کنند (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۵۳۷).

مسئله خروج از نظام واحد استخدامی نهادهای انقلابی زمانی چشمگیرتر شد که قانونگذار با هدف اجرایی کردن تبصره ذیل ماده (۱۳۰) قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ (تعیین تکلیف در خصوص ماهیت حقوقی نهادهای انقلاب اسلامی) دسته‌ای از نهادهای مذکور را در قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ ذیل عنوان مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مطرح کرد؛ اعطای ماهیتی که نه تنها به رفع ابهامات پیرامون نظام حقوقی نهادهای انقلاب اسلامی منجر نشد، بلکه به ایجاد شخصیت حقوقی دووجهی (نهاد انقلابی - مؤسسه عمومی غیردولتی) نیز برای آنها منجر شد. مهمترین دلایل ایجاد ابهامات موجود در رابطه با ماهیت حقوقی نهادهای انقلابی که هر یک به نوبه خود دامن‌گیر اصول و قواعد حاکم بر مستخدمین آنها از حیث امور استخدامی شده را می‌توان به شرح ذیل بیان کرد:

۱. وضعیت حقوقی نهادهای انقلابی با مفاد قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و بر مبنای تبصره ذیل ماده (۱۳۰) این قانون، صرفاً جنبه مالی و محاسباتی داشته است. این در حالی است که نهادهای مورد بحث در بسیاری از امور همچون عدم یکپارچگی نظام استخدامی با ابهامات زیادی روبه‌رو بوده‌اند.

۲. قانونگذار با تصویب قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و قرار گرفتن دسته‌ای از نهادهای انقلابی در این فهرست، نه تنها باعث رفع ابهام درباره ماهیت و تعریف حقوقی نهادهای انقلابی جهت تعیین تکلیف در اداره و ساختار حقوقی آنها نشد،

بلکه چالش‌هایی را در بحث انطباق ساختار و نظام اداری نهادهای انقلابی با مؤسسات عمومی غیردولتی به وجود آورد. چنانچه می‌توان گفت از اساس لزوم تبعیت نظام حقوقی نهادهای انقلابی از مؤسسات عمومی غیردولتی به خصوص در امور اداری، استخدامی، مالی و... محل تأمل است. زیرا مسئله دولتی یا غیردولتی بودن، بسیاری از آنها را به ویژه از حیث تأمین منابع مالی و انسانی با ابهام مواجه کرده است.

۳. لزوم تبعیت تعداد چشمگیری از نهادهای انقلابی از نظام حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی که در اداره امور اجرایی و ارائه خدمات عمومی نقش به سزایی ایفا می‌کنند؛ محدود به ابهام‌های موجود در نظام اداری، مالی و استخدامی آنها نیست؛ بلکه می‌توان گفت این دسته از نهادها از حیث مرجع تشکیل و انحلال نیز با ابهاماتی مواجه است. زیرا اساس تشکیل و انحلال نهادهای انقلاب اسلامی از بدو تأسیس با فرامین و احکام حکومتی بوده است. جای تأمل است چگونه نهادی که با احکام و فرامین حکومتی تشکیل شده و لزوماً انحلال آنها نیز با فرامین حکومتی همچون اذن مقام رهبری امکان پذیر است، در فهرست مؤسساتی قرار می‌گیرند که مطابق ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، تشکیل و انحلال‌شان با جواز قانونگذار و تصویب مجلس شورای اسلامی است؟ (مرادخانی و سعادت‌ی راد، ۱۳۹۸: ۱۰۸-۱۰۶).

علاوه بر ابهامات گفته شده از دیگر مسائلی که باعث ابهام در نظام حقوقی و به دنبال آن ماهیت نظام استخدامی در نهادهای انقلابی شده به کار بردن عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» و تعابیر مشابه آن در ادبیات و نظام حقوقی و به‌طور کلی قوانین جاری کشور است. امری که به نوبه خود منشأ و آثار حقوقی فراوانی را به بار آورده است (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۷۱). توجه به این نکته وقتی مهم می‌شود که مشخص شود آیا منظور از نهادهای زیر نظر رهبری، صرفاً نهادهای انقلاب اسلامی است و یا نهادهایی همچون قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت نظام را نیز دربرمی‌گیرند؟ در پاسخ به این پرسش چند رویکرد را می‌توان مدنظر قرار داد که اهم آنها را به شرح ذیل بیان خواهیم کرد (همان: ۷۲-۳۲):

۱. از نظر برخی از نویسندگان نظام اسلامی مشروعیت تمامی ساختارهای خود را مرهون ولایت فقیه است. بنابراین در یک نظر می‌توان گفت تمامی نهادهای اداره‌کننده

امور اداری - اجرایی زیر نظر رهبری بوده و در نهایت کلیه امور تقنینی، اجرایی و قضایی از شئون ولایت فقیه هستند. چنان که قانونگذار اساسی در اصل (۵۷) به صراحت قوای سه‌گانه را در ذیل نهاد رهبری به رسمیت شناخته است. به رغم چنین دیدگاهی باید توجه کرد در مواردی ممکن است برای مثال نظارت رهبری بر اموری همچون تقنین که نمایندگان ملت عهده‌دار آن است از حیث ارشادی باشد.

۲. اگرچه تمامی نهادها در نظام جمهوری اسلامی زیر نظر رهبری هستند، اما به نظر می‌رسد مقصود قانونگذار از بیان عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» تفکیک و تمایز میان دستگاه‌هایی است که باید میان امور کلی و جزئی نظام حاکمیتی قائل به تفکیک میان آنها شد. چنان که برخی از نهادها مانند شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، قوه قضائیه و... زیر نظر مستقیم نهاد رهبری به امور کلی مشغول هستند. همچنین نهادهای انقلابی نظیر ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد مستضعفان و... نهادهای جزئی‌تری هستند که به طور غیرمستقیم زیر نظر رهبری امور اجرایی را برعهده دارند.

۳. برخی از نویسندگان در آثار و مکتوبات خود بیان کرده‌اند نهادهای زیر نظر رهبری و آن دسته از نهادهای انقلابی که عهده‌دار اداره امور اجرایی هستند را می‌توان با عنوان نهادهایی یاد کرد که نام آنها در قانون اساسی ذکر نشده است و جزء نهادهای کلان کشوری نیز نیستند. بنابراین قانونگذار عادی هر جا که در مورد نهادی ابهام داشته و آن نهاد منتسب و مرتبط با مقام رهبری بوده، در ارائه تعریف آن عبارت «نهادهای زیر نظر رهبری» را به کار برده است. از جمله این نهادها در نظام حقوق اداری ایران می‌توان به ستاد اجرایی فرمان امام (ره)، بنیاد پانزده خرداد، بنیاد مستضعفان، کمیته امداد امام (ره) و... اشاره کرد. در نهایت دیدگاه غالب این دسته از نویسندگان آن است نهادی که تمامی تصمیمات آن به تأیید رهبری برسد، نهادی زیر نظر رهبری بوده و بر مبنای آن مستثنا شدن نهادهای زیر نظر رهبری نیز از برخی قوانین و مقررات توجیه پذیر خواهد بود (همان: ۸۲-۶۹). در برابر این دیدگاه می‌توان گفت اولاً، صرف انتخاب و انتساب ریاست و اداره سازمانی توسط مقام رهبری موجب مستثنا شدن آنها از قوانین و مقررات موضوعه دست‌کم از این جهت که به ارائه خدمات و تأمین منافع عمومی شهروندان می‌شود، نخواهد شد؛ چنان که قانونگذار

در ذیل اصل (۱۰۷) آشکارا و بدون هرگونه قیدی مقرر داشته است: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است». از جمله معانی چنین گزاره‌ای این است که قانونگذار اساسی در صدد بیان یک حکم کلی برآمده تا از این طریق راه «خاص‌انگاری» را مسدود کند (مولائی، ۱۳۹۸: ۱۸). ثانیاً، برخی از سازمان‌های دیگر را می‌توان نام برد که منتسب به رهبری هستند ولی آشکارا در دسته نهادهای اجرایی قرار نمی‌گیرند که می‌توان به سازمان اوقاف و یا تولیت آستان قدس رضوی اشاره کرد. بنابراین به صرف قید نهادهای زیر نظر رهبری نمی‌توان آنها را نهادهای انقلابی قلمداد کرد.

علاوه بر ابهامات تعریفی نهادهای انقلابی که به سردرگمی‌هایی در اصول حاکم بر نظام استخدامی نهادهای انقلابی منجر شده است نکته دیگری که باید به آن توجه کرد، توجه قانونگذار به تعریف مستخدمین دستگاه‌های اجرایی است. گفتنی است استخدام دولت طبق ماده اول قانون استخدام کشوری به «پذیرفتن شخص به خدمت دولت در یکی از وزارتخانه‌ها یا شرکت‌ها یا مؤسسات دولتی» تعریف شده بود. با توجه به این تعریف حقوقدانان بر این باورند منظور قانونگذار از دولت قوه مجریه نیست. زیرا مستخدمین دولت فقط کارکنان قوه مجریه نیستند؛ بلکه صرف نظر از عنوان دستگاه‌های دولتی کارکنان برخی از نهادهای انقلابی نیز مستخدم دولت محسوب می‌شوند، اعم از اینکه نهادها مشمول قانون استخدام کشوری و یا دیگر مقررات استخدامی خاص باشند (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۱۸۴؛ امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۲۱۰). از سوی دیگر قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ نیز به جای کلمه مستخدم از اصطلاح «کارمند» استفاده کرده است که براساس ماده (۷) این قانون کارمند «فردی است که براساس ضوابط و مقررات... در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته شود». بنابراین با در نظر گرفتن تعریفی که ماده (۵) این قانون از دستگاه اجرایی کرده، می‌توان گفت کارمند کسی است که به خدمت یکی از اشخاص حقوق عمومی پذیرفته شده باشد (همان: ۲۱۱). از آنجا که کارکنان نهادهای انقلابی هم جزئی از اشخاص حقوقی عمومی و هم تعدادی از آنها دارای ماهیت حقوقی دووجهی (مؤسسه عمومی غیردولتی و نهاد انقلابی) هستند؛ مشمول تعاریف قانونگذار از کلمه «کارمند» خواهند بود. هرچند که در قانون مذکور هیچ اشاره‌ای به عنوان نهادهای انقلابی نشده است.

در این باره توجه و اظهار نظر در دو مسئله قابل تأمل است، اول اینکه قانونگذار در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های زیر نظر رهبری را از مفاد این قانون مستثنا کرده است. در استدلال این اقدام قانونگذار، برخی از حقوقدانان حقوق عمومی بر این نظرند که استثنا کردن دستگاه‌های زیر نظر رهبری در ماده (۱۱۷) قانون مدیریت نه تنها هیچ‌گونه توجیه حقوقی به دنبال ندارد، بلکه مشخص نیست کارکنان این نهادها دارای چه ویژگی‌های خاصی هستند که از شمول قانون مستثنا شده‌اند، هرچند که پذیرش این استثنا در مورد نیروهای نظامی نظیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی امری پذیرفتنی است (همان: ۲۲۱). نکته دوم اینکه قانونگذار در ماده (۵) قانون مذکور با بیان ادبیاتی حصری در حالی اقدام به تعریف دستگاه‌های اجرایی کرده که نهادهای انقلابی را جزئی از آنها قید نکرده است. اما در عین حال نیز باید به تناقض متن قانون مدیریت خدمات کشوری توجه ویژه‌ای داشت. چنانچه مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی که شامل برخی از نهادهای انقلابی (از حیث دوجبهی بودن ماهیت حقوقی) نیز می‌شوند، از حیث نظام استخدامی مشمول ماده (۵) قانون مزبور خواهند شد. از این رو می‌توان گفت این اقدام قانونگذار نه تنها به رفع ابهامات پیرامون نظام استخدامی نهادهای انقلابی منجر نشده است، بلکه به زایش مقررات متنوع و پراکندگی در خصوص نظام استخدامی آنها منجر شده است. علاوه بر این ایجاد ساختار دوجبهی (نهاد انقلابی و مؤسسه عمومی غیردولتی) به علت واگذاری تنظیم امور استخدامی به ارکان نهادهای انقلابی، ناهماهنگی‌هایی در امور استخدامی این نهادها با اصول کلی حاکم بر استخدام عمومی مشاهده می‌شود که منجر به نوعی سردرگمی در صلاحیت و یا عدم صلاحیت مراجع صالح در رسیدگی به شکایات مطروحه از سوی کارکنان آنها شده است. یک نظام استخدامی مطلوب باید واجد اصولی باشد که اهم آن را می‌توان اصل حکومت قانون و اصل برابری دانست. مطابق اصل حکومت قانون، اعمال و رفتار مقامات عمومی باید براساس موازینی خاص و در مراجع صالح رسیدگی شوند تا مراجع تعیین شده بتوانند مقامات را هدایت کرده و از به‌کارگیری سلاقی مدنظر نهادهای اداره‌کننده امور عمومی در رابطه با مستخدمین خود جلوگیری شود (ویسی، ۱۳۸۲: ۱۳). اصل برابری به یک معنا در صدد القای عمومیت قانون و مقابله

با دیدگاه‌های خاص نگر و اختصاصی نگر قانون است (مولائی، ۱۳۹۸: ۲۱). این در حالی است که در قوانین استخدامی اکثر نهادهای انقلابی، نوعی ابهام و عدم شفافیت در این خصوص وجود دارد و این امر به نوبه خود مانع اعمال یک نظام استخدامی مطلوب بر این نهادها شده است. از آنجاکه استخدام وضعیت خاص قانونی است و شرایط، احکام و آثار آن را نیز قانونگذار مشخص می‌کند. به نظر می‌رسد تدوین یک قانون واحد در خصوص نظام استخدام نهادهای انقلابی از ضرورت‌ها باشد.

۲-۲. دلایل مستثنا شدن نهادهای انقلابی از نظام استخدام عمومی

از مهمترین دلایل مستثنا شدن نهادهای انقلابی از نظام استخدام عمومی را باید در ضرورت برخورداری آنها از استقلال مطابق اساسنامه مختص به خود جستجو کرد. این امر دست‌کم منجر به ایجاد سه نظام استخدامی متفاوت در امور استخدامی نهادهای مورد بحث شده که در ذیل به بیان هر یک از آنها خواهیم پرداخت:

- نهادهایی که تابع قوانین کلی استخدامی، همچون قانون استخدام کشوری هستند؛ در این دسته ارگان‌هایی مانند سازمان تبلیغات اسلامی قرار می‌گیرند. این سازمان که به موجب «قانون شمول قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۲/۱۱ مجلس شورای اسلامی» به وجود آمده است؛ تابع قانون استخدام کشوری به عنوان قانون عام استخدام عمومی است.

- نهادهایی که تابع نظام مقررات استخدامی ویژه خود هستند؛ نظام استخدامی این‌گونه نهادها به دلیل جایگاه خاصی که دارند توسط مراجع ذی صلاح مرکزی تعیین شده است. نظیر مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی که هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۶/۴/۱۸ براساس ماده (۱۵) اساسنامه بنیاد شهید و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رسید. گفتنی است از تاریخ تصویب این آیین‌نامه تمامی کارکنان بنیاد و سازمان‌های تابعه در سرتاسر ایران مشمول قانون استخدام کشوری شدند.

- نهادهایی که در زمینه امور استخدامی تابع مقرراتی هستند که توسط ارکان خود و با سازوکارهای متفاوت به تصویب رسیده‌اند. مقررات استخدامی این دسته از نهادها

تابع مقرراتی به جز قوانین عمومی استخدام و یا قانون کار هستند. گفتنی است اصولاً هر یک از این نهادها دارای مقررات استخدامی ویژه خود هستند که مقامات و ارکان مسئول نهادهای مذکور آنها را تصویب کرده‌اند. برای نمونه می‌توان به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی اشاره کرد. به موجب بند «ج» ماده (۱۱) اساسنامه این نهاد «استخدام کارمندان و کارگران و نصب و عزل آنان و تعیین حقوق و پاداش و مزایای مستخدمین و دستور پرداخت آنها طبق مقررات بنیاد» برعهده رئیس بنیاد است. از دیگر مقررات استخدامی این‌گونه نهادها آیین‌نامه استخدامی کمیته امداد امام خمینی است که به تصویب شورای مرکزی این کمیته رسیده است. همچنین می‌توان جهاد دانشگاهی را نام برد که مطابق بند «۳» اساسنامه نهاد مذکور، مقررات استخدامی به موجب اساسنامه یا قانون تأسیس جهاد توسط ارکان داخلی نظیر مجمع عمومی یا هیئت امنا انجام می‌شود.

همان‌طور که از تقسیم‌بندی فوق مشخص است امور استخدامی نهادهای انقلابی دارای پراکندگی گسترده‌ای است. به‌طوری‌که مقررات واحدی در این زمینه وجود ندارد. امری که منجر به سردرگمی در صلاحیت مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نهادهای مذکور شده است. بنابراین مستثنا شدن برخی از نهادهای انقلابی از نظام استخدام عمومی توجیه حقوقی نداشته و هیچ نهادی نباید از قواعد عام استخدام کشوری مستثنا شود. چرا که این امر به ایجاد مشکلاتی در نظام اداره امور استخدامی و به دنبال آن رسیدگی به شکایات کارکنان این نهادها منجر خواهد شد.

۳. ابهامات مترتب بر مراجع رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان و مستخدمین نهادهای انقلابی در نظام حقوق اداری ایران

سؤال این است که در صورت وقوع اختلاف میان کارکنان و مستخدمین نهادهای انقلابی با هر یک از نهادهای متبوع، کدام نهاد صلاحیت رسیدگی به این اختلافات و دعاوی را خواهد داشت؟ برای پیدا کردن پاسخ به تبیین ابهامات موجود در این باره پرداخته می‌شود.

۱-۳. ابهامات مترتب بر رسیدگی دیوان عدالت اداری به شکایات کارکنان و مستخدمان نهادهای انقلابی

با توجه به نقش و دخالت نهادهای انقلابی در امور اجرایی و عام‌المنفعه، به وجود آمدن اختلافات در روابط میان این نهادهای اجرایی و مستخدمین آنها امری طبیعی است. از این رو با در نظر گرفتن رویکردهایی که حقوق اداری نسبت به نظارت و کنترل بر این نهادهای تأثیرگذار در نظر گرفته است، به شیوه‌های مختلفی مراجع اداری به حل و فصل اختلافات و شکایات مستخدمین آنها علیه نهادهای مزبور می‌پردازند (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۲). از جمله آنها می‌توان به نظارت دیوان عدالت اداری به عنوان یکی نهادهای اساسی در نظام حقوق اداری اشاره کرد، نظارتی که در نظام حقوق اداری ایران در راستای اجرایی کردن اصل (۱۷۳) قانون اساسی اعمال می‌شود. یکی از مهمترین و پرمناقشه‌ترین مسائل در زمینه نظارت‌های پیش‌بینی شده، حدود صلاحیت‌های دیوان عدالت اداری در رسیدگی به اختلافات میان کارکنان و مستخدمین نهادهای انقلابی است. با توجه به اینکه در نظام حقوق اداری ایران تفکیک‌هایی میان دعاوی قابل طرح در دیوان عدالت اداری و دیگر نهادهای حل اختلاف نظیر مراجع دادرسی کار در نظر گرفته شده است. رفع ابهامات و شناسایی ضوابطی که بر مبنای آن بتوان به تشخیص دعاوی قابل طرح در دیوان با توجه به ایجاد ساختار دوگانه برای نهادهای مورد بحث در رسیدگی به شکایات کارکنان و مستخدمین نهادهای انقلابی بپردازند، از اهمیت زیادی برخوردار است. به‌طوری‌که می‌توان گفت شناسایی و رفع ابهامات نه تنها بر شفافیت حوزه صلاحیت مراجع حل اختلاف خواهد افزود، بلکه به نحو چشمگیری مانع تعرض و تجاوز هر یک از مراجع تعیین شده نسبت به محدوده صلاحیتی دیگری خواهد شد. در این باره مواد (۱۰ و ۱۲) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ در راستای اصل (۱۷۳) در رابطه با صلاحیت دیوان نسبت به شکایات مستخدمین و کارکنان نهادهای انقلابی است هرچند اصول و مواد قانونی مذکور تا حدود زیادی توانسته حوزه صلاحیت دیوان را نسبت به طرح شکایات استخدامی کارکنان و مستخدمین نهادهای مورد بحث مشخص کند، اما برای تشخیص دعاوی قابل طرح در حوزه صلاحیتی دیوان و تفکیک آنها از دعاوی مربوط به مراجع دادرسی ضوابط شفاف و

مشخصی را ارائه نکرده است. به نظر می‌رسد این امر تا حدود زیادی به ابهامات مترتب بر جایگاه کارکنان و مستخدمین نهادهای انقلابی در رسیدگی‌های دیوان بازمی‌گردد که مهمترین آنها به شرح ذیل است:

۱-۳. ابهامات مترتب بر جایگاه خواهان

در رابطه با شخصیت خواهان، قانونگذار در اصل (۱۷۰) که در خصوص شکایت از تصمیمات عام‌الشمول است؛ اصطلاح «هر کس» و همچنین در ادامه و در اصل (۱۷۳) نیز اصطلاح «مردم» را به کار برده است. این نحو عبارت‌پردازی قانونگذار در رویه و دکتترین حقوقی در بیان مصادیق مفاهیم مذکور، اختلافاتی را به وجود آورده است. چنانچه برخی بر این باورند که اصطلاحات «مردم و هر کس» در قانون اساسی صرفاً مشمول اشخاص حقوقی حقوق خصوصی بوده (نجابت خواه، ۱۳۹۰: ۷۰) و برخی دیگر بر این باورند که تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی، اعم از اینکه جزء اشخاص خصوصی و یا اشخاص عمومی باشند مشمول اصطلاحات مذکور هستند (مولاییگی، ۱۳۹۳: ۱۸). برخی دیگر بر این باورند قانونگذار با توجه به صلاحیتی که به موجب اصل (۱۰۹) قانون اساسی در تعیین صلاحیت دادگاه‌ها دارد و همچنین بنابر قسمت انتهایی اصل (۱۷۳) قانون اساسی که تعیین حدود اختیارات را به قانونگذار عادی واگذار کرده است، شخصیت خواهان را دیوان عدالت اداری توسعه داده است. بنابراین در قانون دیوان عدالت اداری تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی به عنوان خواهان از حق طرح دعوا در دیوان عدالت اداری برخوردار خواهند بود (دلآوری، ۱۳۹۵: ۷۵). در قانون دیوان عدالت اداری، قانونگذار تا حدودی در برخی مواد اصطلاحات حقوقی را در رابطه با شخصیت خواهان رعایت کرده است. چنانچه در ماده (۱۰ و ۱۲) قانون مذکور عبارات «اشخاص حقیقی» و «اشخاص حقوقی» استعمال شده است. گفتنی است ماده (۱۲) قانون دیوان، اشخاص حقیقی و حقوقی را شامل تمامی اشخاص، اعم از عمومی و خصوصی دانسته است. به نظر می‌رسد قانونگذار در مواد مذکور تا حدود زیادی ابهامات موجود را در رابطه با واژه «هر کس» در اصل (۱۷۰) قانون اساسی تبیین کرده است. در خصوص جایگاه خواهان در دیوان عدالت اداری باید گفت در طول چهار دهه گذشته دیوان عدالت،

مرجع «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و...» تعریف شده است. به صراحت آرای وحدت رویه قضایی صادره از دیوان عدالت اداری و رویه عملی، دیوان مرجع شکایات و اعتراضات اشخاص عمومی علیه سایرین (اشخاص حقوق خصوصی یا حقوق عمومی) نیست.^۱

از آنجاکه برخی از نهادهای انقلابی دارای ماهیت حقوقی دوگانه (نهاد انقلابی، نهاد عمومی غیردولتی) هستند، این سؤال مطرح می‌شود که آیا این قبیل نهادها می‌توانند در دیوان عدالت اداری در مقام خواهان به طرفیت سایر اشخاص طرح دعوی کنند؟ در پاسخ باید گفت مطابق رأی وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره پرونده ۴۴/۶۳ مورخ ۱۳۶۸/۸/۳، به استناد عدم امکان طرح شکایت شخص عمومی از شخص عمومی دیگر در دیوان، شکایت سایر واحدهای عمومی و دولتی را از نهادهای انقلابی نپذیرفته است. همان‌طور که مشاهده می‌شود از جمله محدودیت‌های اعمال نظارت دیوان بر نهادهای مذکور زمانی است که اشخاص حقوقی حقوق عمومی در مقام خواهان باشند. بنابراین هیئت عمومی دیوان، به رغم ماهیت و شخصیت حقوقی دوگانه نهادهای انقلابی، آنها را در اعداد واحدهای دولتی تلقی کرده و شکایت مطروحه از ناحیه آنها علیه واحدهای دیگر دولتی را قابل طرح در دیوان عدالت اداری ندانسته است. در مقام ایراد به این رأی می‌توان گفت مرز مشخصی میان واحدهای دولتی و نهادهای انقلابی تعریف نشده است. باین حال باید توجه داشت رویه عدم پذیرش شکایت از جانب نهادهای عمومی غیردولتی تا به امروز ادامه داشته است، به نحوی که در دادنامه ۱۳۹۲/۴/۹ صادره از شعبه ۱۷ بدوی دیوان عدالت اداری «مؤسسه فرهنگی و اطلاع‌رسانی تبیان نور» وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی، خواستار ابطال رأی هیئت تجدیدنظر تشخیص مطالبات شده که بر مبنای استدلال فوق «قرار رد شکایت» صادر شده است.

مطابق بند «۳» ماده (۱۰) قانون دیوان شکایت استخدامی کارمندان دولت از حیث حقوق استخدامی پیش‌بینی شده و این موضوع مشمول کارکنان و مستخدمین شاغل

۱. رأی وحدت رویه شماره ۳۷-۳۸-۳۹ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰.

در نهادهای انقلابی نیز می‌شود. حال سؤال این است آیا این نظر موجب نقض قاعده گفته شده از سوی قانونگذار نمی‌شود؟ در پاسخ به این سؤال باید گفت موضوع شکایت استخدامی کارمندان چون در مقام شکایت به عنوان اشخاص حقیقی است، دادخواهی آنها به عنوان شکایت واحدها یا مأمورین دولتی تلقی نمی‌شود و از مصادیق شکایت مردم است. به رغم عدم رسیدگی دیوان به شکایات و اعتراضات واحدهای دولتی از یکدیگر، در چارچوب ماده (۱۰) دیوان عدالت اداری، اما شکایات سازمان‌های دولتی علیه آیین‌نامه‌ها و تصمیمات دولتی را در چارچوب ماده (۱۲) قانون مذکور پذیرفته است. شکایت نهادهای انقلابی با ماهیت حقوقی دوگانه (نهاد انقلابی، نهاد عمومی غیردولتی) نیز در این خصوص قابل استماع است. برای نمونه در پرونده‌ای شکایت «حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی» در دیوان پذیرفته شده و هیئت تخصصی اقدام به صدور رأی کرده است (مولائی و سعادت‌نیا، ۱۳۹۸: ۲۱۶). به نظر می‌رسد برای برون‌رفت از ابهام موجود ناگزیریم عبارت «نهاد انقلابی» را از نقطه نظر کارکردی، تعبیر به «شخص عمومی» کنیم و احکام اشخاص عمومی را در مورد این‌گونه اشخاص به کار گیریم و در این چارچوب، نوعی از این همانی را میان دو عبارت مذکور برقرار کنیم بدون اینکه بتوان تمام احکام اشخاص عمومی را به نهادهای انقلابی تحمیل کرد (مولائی، ۱۳۹۸: ۱۸).

۳-۱-۲. ابهامات مترتب بر جایگاه خواننده

قانونگذار اساسی درباره شخصیت حقوقی خواننده در اصل (۱۷۳) قانون اساسی، عباراتی نظیر «واحدهای دولتی» را به کار برده است. با توجه به اینکه اصولاً نهادهای انقلاب اسلامی از لحاظ امور استخدامی، مالی، اموال و دارایی‌ها و چگونگی تخصیص بودجه به خصوص آن دست از نهادهایی که ماهیت حقوقی دوگانه (نهاد انقلابی و مؤسسه عمومی غیردولتی) دارند و در صورت کمبود منابع مالی دست نیازمند دولت و کمک‌های رهبری به عنوان رکن اصلی قوه مجریه هستند، از آنها می‌توان به عنوان واحدهای تحت تبعیت دولت به معنای عام کلمه یاد کرد (مرادخانی و سعادت‌نیا، ۱۳۹۸: ۱۰۸). البته از لحاظ برخی از کارکردها نظیر امور بودجه‌ای، وابستگی نهادهایی همچون بنیاد مستضعفان به منابع

دولتی حصری نبوده و بودجه مورد نیاز خود را مستقل و بدون دریافت از دولت دریافت می‌کنند (همان: ۱۱۲). در هر حال چنانچه کارکنان و مستخدمین نهادهای مزبور از آنها شکایت کنند، در جایگاه خواننده قرار می‌گیرند (شریعت باقری، ۱۳۸۸: ۲۳۹). برخی دیگر نیز بر این باورند که هدف از تأسیس دیوان عدالت اداری شکایت از اقدامات و تصمیمات کلیه دستگاه‌های اجرایی است و دولت به مفهوم عام خود اعم از قوای سه‌گانه است که این نظر با سیاق اصل (۱۷۳) قانون اساسی نیز هماهنگ بوده و این نهادها در مقام خواننده مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهند بود (مولایی، ۱۳۹۳: ۲۶). پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود این است که آیا در رویه، دیوان عدالت اداری در مقام خواننده قائل به دولتی بودن نهادهای انقلابی بوده است؟ و با این مصداق شکایات کارکنان و مستخدمین این نهادها را نزد خود پذیرفته است؟ آرای دیوان بیانگر سه رویکرد متفاوت نسبت به جایگاه نهادهای انقلابی و مؤسسات زیرمجموعه و وابسته به این نهادها در مقام خواننده است که در ادامه می‌آید:

الف) آرای مبتنی بر دولتی بودن نهادهای انقلابی: هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در برخی از آرای خود نظیر رأی وحدت رویه شماره ۱۲۰ به کلاسه ۶۸/۷۴ مورخ ۱۳۷۴/۷/۱۹ قائل به دولتی بودن نهادهایی مانند بنیاد مستضعفان بوده است. همچنین شعبه هفدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۴۶۹،۷۳ و ۳۸۳ موضوع شکایت شرکت پخش نو متعلق به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی به طرفیت اداره کل کار و امور اجتماعی استان تهران به خواسته رسیدگی به عدم توجه اداره خواننده به مفاد قوانین و صدور رأی‌های مورخ ۱۳۷۳/۵/۱۱ و ۱۳۷۳/۴/۲۲ از ناحیه هیئت حل اختلاف اداره کار به شرح دادنامه شماره ۲۱۲ و ۷۴/۳/۳۱.۲۱۱، «نهادهای انقلابی در عداد مؤسسات و سازمان‌های دولتی» فرض شده و شکایت مطرح شده از ناحیه شرکت خواهان قابل رسیدگی در دیوان نیست. بااین حال در این خصوص آرای متعارضی از شعب (از جمله شعبه ۵) صادر شد و هیئت عمومی دیوان در مقام انشا در رأی وحدت رویه شماره ۳/۶۷ مورخ ۱۳۶۸/۱۱/۲۴ با تأیید رأی وحدت رویه شماره ۳۷ و ۳۸ و ۳۹ مورخه ۱۳۶۸/۷/۱۰ مجدداً قائل به شناسایی ماهیت دولتی برای نهادهای انقلابی بوده است. با دقت در محتوای رأی مذکور می‌توان

گفت که با توجه به تعریف قانونگذار از مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و قرار دادن این دست از نهادها در قانون فهرست مصوب ۱۳۷۳، به رغم عدم امکان انطباق ساختار و تشکیلات آنها با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، دست کم از حیث تأمین منابع بودجه‌ای نباید در ساختار تعریف شوند. زیرا یکی از شروط اساسی تشکیل این گونه نهادها، شرط تأمین بیش از ۵۰ درصد منابع مالی خود از منابع غیردولتی است. البته باید گفت که نظام مالی و بودجه‌ای نهادهای مزبور از وحدت و یکپارچگی برخوردار نبوده بلکه دارای سه دسته نظام تأمین بودجه هستند:

دسته اول؛ به طور کلی بودجه مورد نیاز خود را از محل بودجه کل کشور دریافت می‌دارند.

دسته دوم؛ نیمه مستقل از بودجه کل کشور هستند.

دسته سوم؛ نهادهایی همچون بنیاد مستضعفان را دربرمی‌گیرند و مستقل از بودجه کل کشورند.

با این توضیحات محل تردید است که عنوان واحدهای دولتی را دست کم از حیث تأمین منابع بودجه‌ای، شامل برخی از نهادها و نه تمامی آنهایی کرد که در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند.

ب) **آرای مبتنی بر غیردولتی بودن نهادهای انقلابی:** هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی وحدت رویه شماره ۴۵۷ ۸۸/۵/۲۵ با کلاسه ۳۷۱/۸۸ در خصوص خواسته اعلام تعارض آرای صادره از شعبه سوم، قائل به غیردولتی بودن برخی از نهادهای انقلابی شده و سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آن در زمره مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی اعلام شده است. برای بررسی این رأی باید به ماهیت و جایگاه دوگانه نهادهای انقلابی در نظام اداری کشور که می‌توانند در مقام خواننده از سوی کارکنان و مستخدمین آنها در دیوان طرف شکایت قرار می‌گیرند، توجه کرد. گفتنی است مطابق معیاری که قانونگذار در مورد تعریف نهادهای انقلابی ارائه داده، شکل‌گیری ماهیت حقوقی این نهادها از دو روش قابل فرض است:

نهاد انقلابی بودن: تبصره «۲» ماده واحده لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی مصوب سال ۱۳۵۹ شورای انقلاب عنوان می‌کند «نهادهای انقلابی به

ارگان‌هایی اطلاق می‌شود که بنا به نیاز دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران با تصویب مراجع قانونگذاری به وجود آمده است». باین حال ممکن است که گفته شود بند «ه» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم نیز در مقام تعیین ماهیت حقوقی این نهادها برآمده است که البته نمی‌تواند درست باشد؛ چرا که ماده مذکور در مقام «تشخیص» نهادهای مذکور در خصوص شمول یا عدم شمول احکام قانون مذکور برآمده است و فراتر از آن حکمی ندارد. در واقع «تشخیص» غیر از «تعریف» است. به عبارت دیگر قانونگذار به صراحت اجازه تشخیص را برعهده هیئت وزیران آن هم در خصوص پرداخت یا عدم پرداخت مالیات با توجه به اینکه وظیفه قوه مجریه است گذاشته شده و نه اینکه هیئت وزیران را در مقام یک نهاد تعریف‌کننده برای نهادهای انقلابی قرار دهد. چرا که تفاوت بین «تشخیص» و «تعریف» خیلی زیاد است.

مؤسسه عمومی غیردولتی بودن: مطابق فحوای قوانین مؤخری همچون ماده واحد قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳، این نهادها مؤسسه عمومی غیردولتی هستند و قانون مذکور اولین راه برای تأسیس و شکل‌گیری مؤسسات وابسته و زیرمجموعه نهادهای انقلابی به شمار می‌آید؛ به طوری که این‌گونه مؤسسات به واسطه یک نهاد عمومی غیردولتی تأسیس و اداره می‌شوند. باین حال نظر برخی از حقوقدانان این است که صرف برخورداری از شرایط ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی برای اینکه یک نهادی در دسته مؤسسه عمومی غیردولتی قرار بگیرد کفایت می‌کند و نیازی به ذکر در قانون فهرست نهادها نیست (آقای طوق و لطفی، ۱۴۰۰: ۱۷۹). این نظر البته قابل دفاع بوده و به نظر می‌رسد که در این وضعیت، این بار وظیفه مرجع قضایی است که دوشادوش قانونگذار در تکمیل پازل مربوط به نظام حقوقی چنین نهادهایی گام بردارند تا معمای این‌گونه نهادها در ایران برطرف شود و البته در سایه سیطره پوزیتویسم حقوقی بر اندام قوه قضائیه برداشتن چنین گامی با موانعی روبه‌رو است (مولائی، ۱۳۹۸: ۲۵).

البته باید توجه کرد که تعیین ماهیت این‌گونه مؤسسات درباره وابستگی ماهوی آنها به دولت دارای ابهامات فراوانی است که نیاز به تحقیقی مستقل دارد. باین حال دیوان عدالت

اداری نیز در برخی از آرای خود نظیر رأی وحدت رویه شماره ۴۵۷/۲۵/۵/۸۸ به کلاسه ۳۷۱/۸۸ در رابطه با شکایات استخدامی کارکنان نهادهای مورد بحث قائل به صلاحیت دیوان عدالت در رسیدگی به دعاوی به طرفیت حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی شده است. در این باره هیئت عمومی دیوان عدالت بر این نظر بوده است که مطابق بند «۹» ماده واحده قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آن در دسته مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار دارد. بنابراین از منطوق رأی مذکور می‌توان استنباط کرد چنانچه مؤسسات وابسته به نهادهای انقلابی به صورتی غیر از شرکت تأسیس و اداره شوند، مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری خواهند بود. اما چنانچه واحدهای وابسته به نهادهای انقلابی به صورت شرکت تأسیس و اداره شوند تحت مشمول صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار نمی‌گیرند (مولایی، ۱۳۹۳: ۳۵).

ج) آرای مبتنی بر فرض خصوصی بودن نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی در برابر فرض دولتی بودن آنها: نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی به عنوان اشخاص حقوقی حقوق عمومی برای انجام وظایف خود نیازمند مأمورین و مستخدمینی هستند. در حقوق اداری ایران که شاخه‌ای از حقوق عمومی است، اصطلاح مستخدم یا کارمند اداری، اخص از مستخدم عمومی است (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۴۶) و به مستخدمی گفته می‌شود که در دستگاه اجرایی کشور (قوه مجریه) به طور رسمی یا پیمانی متصدی یک شغل سازمانی است (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۱۶۷). می‌توان گفت به رغم بیان عبارت نهادهای انقلاب اسلامی در برخی از قوانین مرتبط مانند ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و بازتعریف کارمندان دستگاه‌های اجرایی در ادامه و ماده (۷) این قانون و همچنین حصر و محدود کردن مشمول عنوان دستگاه و کارمندان دستگاه‌های اجرایی به آن دست از نهادهایی که در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته و با نظام حقوقی دوگانه (نهاد انقلابی و مؤسسه عمومی غیردولتی) اداره می‌شوند و با در نظر گرفتن اینکه مقام رهبری بنابر اصل (۱۱۳) قانون اساسی در رأس قوه مجریه است، پس نهادهای انقلابی نیز به عنوان بخشی از ارکان اجرایی مآذون رهبری، با وجود برخی استثنائات در قوانین و مقررات موضوعه، در مجموعه قوه مجریه قرار خواهند گرفت.

سؤال این است که در صورت شکایات استخدامی مستخدمین نهادهای وابسته نهادهای انقلابی، آیا این نهادها می‌توانند در مقام خواننده قرار گیرند؟ لازم به توضیح است نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی بخشی از مؤسسات عمومی هستند که بنا به دلایل فنی و تخصصی به صورت عدم تمرکز بخش عمده‌ای از خدمات عمومی و امور عام‌المنفعه را برعهده دارند. از آنجاکه امور مذکور توسط مستخدمین این مؤسسات انجام می‌شود، الزاماً باید از اصول حقوق عمومی پیروی کنند. این در حالی است که دیوان عدالت اداری در این باره روش راهگشایی نداشته است. چرا که در برخی از آرا قائل به دولتی بودن شرکت‌های وابسته به نهادهای انقلابی شده است. در مقابل در برخی از آرای خود در رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان این نهادهای اداره‌کننده امور عمومی، قائل به خصوصی بودن نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی بوده است. صدور این‌گونه آرا از سوی دیوان عدالت اداری مبین آن است که دیوان خود را صالح به رسیدگی در خصوص شکایات استخدامی مستخدمین این نهادها نمی‌داند زیرا دیوان ماهیت شرکت‌ها و نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی را خصوصی قلمداد کرده است؛ پس این‌گونه شرکت‌ها نمی‌توانند در مقام خواننده در صورت شکایت مستخدمین آنها نزد دیوان عدالت اداری قرار گیرند. در ادامه به دو رویه متعارض دیوان (مبنی بر خصوصی بودن در برابر دولتی بودن نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی) اشاره می‌شود:

۱. شعبه دوازدهم در رسیدگی به پرونده کلاسه ۳۸۶/۶۶ موضوع شکایت شخص خصوصی به طرفیت شرکت پخش نو تحت پوشش بنیاد مستضعفان به خواسته اعاده حق نسبت به اخراج به شرح دادنامه شماره ۶۷-۶۶، ۸، ۳- این چنین رأی صادر کرده است: «با توجه به مندرجات اوراق پرونده، شرکت پخش نو شرکت خصوصی بوده و رسیدگی به شکایت علیه مراجع غیردولتی از حدود صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری خارج است، علیهذا... به صدور قرار عدم صلاحیت رسیدگی به اعتبار و شایستگی شورای کارگاه وزارت کار صادر و اعلام می‌شود».

۲. حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی که وابسته به سازمان تبلیغات اسلامی است نمونه دیگر این مؤسسات است. سازمان تبلیغات اسلامی و مؤسسات وابسته به آن

مطابق قانون شمول قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ خود را همچنان مشمول قانون استخدام کشوری می‌دانند. این در حالی است که دیوان عدالت اداری مطابق رأی هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری به شماره پرونده ه/ع/۹۵/۴۶۹/۳۰۴ دادنامه ۳۰۴ در تاریخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۰، حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی را براساس ماده (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۱۸۸) قانون کار و همچنین معطوف به مصوبه سال ۱۳۵۹ شورای عالی انقلاب اسلامی (قانون عدم شمول قانون کار نسبت به نهادهای انقلابی) تابع مقررات خاص خود می‌داند.

۳. در پرونده‌ای به کلاسه ۳۳۱/۶۸ در شعبه هفتم دیوان عدالت اداری، موضوع شکایت شرکت ایران مارکو (وابسته به بنیاد مستضعفان) به طرفیت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به خواسته ابطال تصمیم مبنی بر مسدود کردن حساب ارزی به شرح دادنامه شماره ۱۵۲ مورخ ۱۳۶۹/۳/۲۸ حکم به ورود شکایت شاکی و ابطال تصمیمات اداره نظارت ارزی بانک مرکزی صادر شده است. در مقابل در پرونده دیگری صادره از شعبه ششم دیوان به پرونده کلاسه ۵۷۰/۷۳، موضوع شکایت شرکت بنیاد موتور ایران به طرفیت وزارت امور اقتصادی و دارایی به خواسته اعتراض به تصمیمات به شرح دادنامه شماره ۴۳۸ مورخ ۱۳۷۳/۶/۱۹ مقرر شده است: به لحاظ اینکه سرمایه شرکت بنیاد موتور ۱۰۰ درصد متعلق به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی است، با استناد به اصل (۱۷۳) قانون اساسی و ماده (۱۱) قانون دیوان عدالت اداری و آرای وحدت رویه ۳۹-۳۸-۳۷ مورخ ۱۳۶۸/۷/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری قرار رد شکایت صادر می‌شود. در راستای اعلام تعارض، دو پرونده مذکور به هیئت عمومی دیوان ارجاع شده است. در رأی وحدت رویه صادره به تاریخ ۱۳۷۴/۱۱/۲۹ شماره دادنامه ۱۴۶ کلاسه پرونده ۱۴۵/۷۳ مقرر شده است: «... نظر به اینکه بنیاد مستضعفان و جانبازان در زمره نهادهای انقلابی (واحدهای دولتی) قرار دارد شکایت شرکت‌هایی نظیر شرکت ایران مارکو - بنیاد موتور که تمام یا بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنها متعلق به بنیاد مزبور است و در نتیجه شرکت دولتی محسوب می‌شوند، قابل رسیدگی در دیوان نیست. بنابراین دادنامه شماره ۴۳۸ مورخ ۱۳۷۳/۶/۱۹ شعبه ششم دیوان که متضمن این معناست موافق اصول و موازین قانونی تشخیص داده می‌شود...».

اولین تفسیر از مواضع چندگانه دیوان در برابر ارگان‌های وابسته به نهادهای انقلابی را باید ناشی از وضعیت متغیر و متنوع آنها در ارتباط با نهاد مادر تلقی کرد و منطقاً دیوان با در نظر گرفتن معیارهایی که در قانون محاسبات عمومی (ماده ۵) و قانون مدیریت خدمات کشوری (ماده ۴) درباره شرکت‌های دولتی در نظر گرفته است؛ در خصوص ارگان‌های وابسته به نهادهای انقلابی اعلام نظر می‌کند. از این حیث معیار اساسی در مورد شأن این نهادها را باید با در نظر گرفتن معیارهای مطروحه در مواد قانونی مذکور (نظیر تعلق بیش از ۵۰ درصد سهام یا سرمایه آنها به دولت) جستجو کرد. از طرف دیگر نمی‌توان نسبت به وجود قوانین خاص دایر بر تعیین تکلیف وضعیت حقوقی حاکم بر آنها بی‌توجه بود. این وضعیت به ویژه در مورد ارگان‌های وابسته به نهادهای انقلابی صادق است. نکته قابل توجه در رابطه با آرای ذکر شده مربوط به شرکت‌های وابسته، نهادهای وابسته‌ای هستند که در ذیل نهادهای انقلابی‌اند و قانونگذار آنها را در دسته نهادهای عمومی غیردولتی قرار داده و به نوعی به این‌گونه نهادها، شخصیت حقوقی دوگانه اعطا کرده است (نهاد انقلابی - مؤسسه عمومی غیردولتی). گفتنی است مطابق «ماده واحده عدم شمول قانون کار درباره نهادهای انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۵۹» کارکنان این‌گونه نهادها از شمول قانون کار خارج شده‌اند. بنابراین معافیت کارکنان آن دسته از نهادهای مذکور که در دسته مؤسسات عمومی غیردولتی هستند، صرفاً شامل کارکنان اصلی نهادهای مذکور است. اما به استناد تبصره «۱» ماده واحده مصوب ۱۳۶۹/۹/۱۹ مجلس شورای اسلامی: «کارکنان واحدهای تولیدی، صنعتی و خدماتی مؤسسات وابسته به نهادهای انقلاب اسلامی که تولیدات غیرتسلّیحاتی دارند مشمول کلیه مقررات قانون کار خواهند بود». از این رو همه کارکنان شرکت‌ها و نهادهای وابسته به آنها (مانند فروشگاه‌های وابسته به بنیاد ۱۵ خرداد، کارگاه‌های تحت پوشش کمیته امداد، شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به بنیاد مستضعفان، مؤسسات وابسته به جهاد دانشگاهی و فروشگاه‌های شاهد) مشمول مقررات قانون کار هستند.

توضیحات فوق نشانگر آن است که در نبود قانون جامع اداری حاکم بر وضعیت نهادهای انقلابی و ارگان‌های وابسته به آنها، در نظام حقوق اداری ایران، قانونگذار ماهیت

و چارچوب شرکت‌های وابسته به نهادهای انقلابی را به دقت تبیین نکرده و معیار حقوقی قابل دفاع در این باره ارائه نداده است. از این رو برخی از شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به نهادهای انقلابی که به ارائه خدمات عمومی و عام‌المنفعه می‌پردازند؛ ماهیت حقوقی شان دقیقاً از سوی قانونگذار مورد شناسایی قرار نگرفته است. این وضعیت دست‌کم به ایجاد ابهاماتی در رابطه با رسیدگی و رویکرد دیوان عدالت اداری نسبت به ماهیت حقوقی این‌گونه شرکت‌ها و نهادها منجر شده و دیوان ناگزیر است در هر مورد خاصی، موضع ویژه‌ای داشته باشد. این وضعیت از یک سو موجب پیچیدگی و تنوع نظام حقوقی حاکم بر این‌گونه نهادها شده و از سوی دیگر باعث سردرگمی جامعه در برابر این‌گونه ارگان‌ها خواهد شد که این امر مستلزم شناسایی دقیق آنها از سوی قانونگذار است. بنابراین در بازبینی حوزه تقنینی برای حل این‌گونه ابهامات می‌توان پیشنهادهایی را به شرح ذیل ارائه داد:

الف) در تعاریف ارائه شده از سوی قانونگذار در رابطه با شرکت‌های دولتی تجدیدنظر شود، به طوری که تعاریف مربوط به صراحت دربرگیرنده شرکت‌ها و نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی نیز باشند.

ب) در راستای دستیابی به اهداف مورد نظر شرکت‌ها و نهادهای وابسته به نهادهای انقلابی، تدوین یک قانون عام در رابطه با نظام حقوقی حاکم بر استخدام در شرکت‌ها و نهادهای وابسته با در نظر گرفتن فلسفه وجودی آنها ضروری است.

۴. جمع‌بندی، پیشنهادها و نتیجه‌گیری

روابط حقوقی روزمره افراد عادی با دستگاه‌های مقتدر اداری وقتی از موضع اطمینان بخش و عادلانه برخوردار خواهد بود که مقامات اداری در انجام اعمال اداری، خود را ملزم به رعایت قوانین از پیش مشخص ببینند. این به آن معناست که تمامی دستگاه‌های اجرایی، حکومت قانون را رعایت کنند و از انجام اعمال اداری خلاف قانون خودداری کنند. بر این اساس تأسیس دیوان عدالت اداری به عنوان عالی‌ترین مرجع قضایی اداری، برای رسیدگی به شکایات استخدامی خود از عملکرد دستگاه متبوع و به موجب قانون اساسی

نشانگر درجه اهمیتی است که قانونگذار برای صیانت از حقوق فردی شهروندان و تضمین تشکیلات دستگاه‌های اداری کشور قائل شده است. بنابراین دیوان عدالت در هر دعوایی که با عنوان دعوای اداری شناسایی می‌شود؛ باید دارای صلاحیت‌های در نظر گرفته شده برای دعوای مطروحه باشد. البته باید اشاره کرد که در نصوص قانونی، استثنائاتی بر صلاحیت عام دیوان عدالت اداری در رسیدگی به دعوای اداری مطرح شده است. چنانچه با وجود صراحت قوانین و مقررات در برخی از موارد، تشخیص صلاحیت رسیدگی دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع صالح رسیدگی به شکایات استخدامی کارکنان نهادهای انقلابی با ابهاماتی مواجه است که از نظر نگارندگان ایراد و اشکال عمده آن به ابهام در ماهیت دوگانه (نهاد انقلابی - مؤسسه عمومی غیردولتی) برخی از این نهادهای اداره‌کننده امور عمومی و عام‌المنفعه در کشور است بدون اینکه نسبت دقیق حقوقی میان چنین دوگانگی وجود داشته باشد.

خصیصه دوگانه برخی از ارگان‌های حکومتی در طول چهار دهه گذشته، از معضلات پیش روی حقوق اداری ایران بوده است. از نخستین اسنادی که به این موضوع دامن زده و نهادهایی را در کنار نهادهای مرسوم حقوق اداری ایران شناسایی کرد: «ماده واحده لایحه قانونی عدم شمول قانون کار درباره کارکنان نهادهای انقلابی» مصوب ۱۳۵۹ شورای عالی انقلاب و «قانون احتساب سوابق مستخدمین وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و نهادهای انقلابی اسلامی و مأموریت کارکنان مذکور در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی» مصوب ۱۳۶۴ بوده است که به نهادهای انقلابی اشاره شده است. همچنین قانونگذار در سال ۱۳۷۳ برخی از نهادهای مذکور را در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار داد. قرار گرفتن برخی از نهادهای انقلابی در ذیل فهرست نهادهای عمومی غیردولتی رفته‌رفته اقتضائات حقوقی جدیدی را متناظر با ساختار و ماهیت آنها شکل داده است. برای مثال می‌توان به شرکت‌ها و نهادهای وابسته به این نهادها اشاره کرد که قانونگذار نه تنها تعریف مشخصی از آنها ارائه نداده است؛ بلکه مرز آنها را با خود نهادهای اصلی نیز مشخص نکرده است. چنانچه با ارجاع به منابع قانونی و اساسنامه تأسیس هر یک از نهادهای مورد اشاره و همچنین تأکید بر آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری که

با عنوان رویه قضایی مطرح شده‌اند، تاکنون نظرات مختلفی در رابطه با ماهیت وجودی این نهادها که حاکی از شخصیت دوگانه آنها (نهاد انقلابی - مؤسسه عمومی غیردولتی) بوده، نمایان شده است. نکته قابل توجه اینکه اولاً قانون مذکور در سال ۱۳۷۳ تکلیف قوانین (یا اسناد در حکم قانون) ماقبل را در خصوص ماهیت نهادهای انقلابی مشخص نکرده است. در نتیجه معلوم نیست که آیا قانون سال ۱۳۷۳، مصوبه شورای انقلاب در سال ۱۳۵۹ و قانون ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی را نسخ کرده است یا خیر. هرچند که در برخی از قوانین، همچون بند «ه» ماده (۱۳۹) قانون مالیات‌های مستقیم فقط به «تشخیص» این‌گونه نهادها و نه «تعریف» چنین نهادهایی پرداخته شده است و البته این‌گونه احکام قانونی، به تعریف ماهیت چنین ارگان‌هایی کمک نمی‌کند. ثانیاً، آرای دیوان عدالت اداری در این باره بیش از آنکه راهگشا باشد، بر ابهام موضوع افزوده است. در نتیجه ناگزیریم ماهیت آن دسته از نهادهای انقلابی که در ذیل نهادهای عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند را به عنوان نهادهای دووجهی در نظام حقوق اداری ایران بشناسیم. هرچند چنین پذیرشی به یک اعتبار به معنای عدم توسعه نظام حقوقی نهادهای انقلابی از دیدگاه حقوق اداری در ایران است. همسو با این معضل نگاهی به مواضع مقامات برخی از نهادهای مذکور گویای آن است که آنها ترجیح می‌دهند خود را به عنوان نهادی انقلابی معرفی کنند. در این فضا نیز دیوان عدالت اداری تاکنون نتوانسته است معیار مشخصی برای تبیین ماهیت دوگانه این مراجع ارائه دهد تا بر مبنای آن بتوان گفت کدام بخش از اعمال و صلاحیت‌های نهادهای مذکور در قلمروی ماهیت انقلابی این دستگاه‌ها قرار دارد و کدام یک در حیطه ماهیت نهادهای عمومی غیردولتی بودن آنها قرار می‌گیرد.

پیشنهاها

- با در نظر گرفتن این نکته که تمامی مباحث مربوط به حوزه استخدامی از بدو ورود کارکنان نهادهای انقلابی به خدمت تا بازنشستگی آنها بر مبنای قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های استخدامی استوار است، یکی از علل عمده ابهام در شکل‌گیری شکایات استخدامی و صلاحیت دیوان عدالت اداری در رسیدگی به آنها ضمن توجه به دوگانگی ماهیت این

نهادهای، پراکندگی و به روز نبودن قوانین استخدامی آنهاست. به همین دلیل لزوم توجه قوه مقننه نسبت به جرح و تعدیل قوانین و مقررات می‌تواند راهکاری برای برون‌رفت از ابهامات و موانع موجود و رفع اطاله دادرسی و از همه مهمتر تضمین حقوق شهروندان برای نیل به یک دادرسی سریع و منصفانه باشد.

- در وضعیت کنونی دقیقاً مشخص نیست که هر یک از کارکنان نهادهای انقلابی با ماهیت دوگانه، شکایات و دعاوی استخدامی خود را در دیوان عدالت اداری براساس کدام معیار عام یا خاص طرح می‌کنند. آیا آنها حق شکایت براساس اساسنامه مختص خود را دارند یا اینکه قوانین عام در این باره حکمفرماست؟ یا اینکه قوانین حاکم بر رابطه استخدامی آنها تابع اصول حاکم بر استخدام عمومی است یا جدا از آن؟ این موارد همواره موجب پراکندگی قوانین و در نهایت ایجاد ابهام برای مجریان قانون شده است. بنابراین اصلاح وضعیت موجود از طریق یکسان‌سازی قوانین و مقررات استخدامی آنها و تصویب قوانین استخدامی جدید از سوی قوه مقننه امکان‌پذیر خواهد بود.

منابع و مآخذ

۱. آقای طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۴۰۰). *حقوق اداری ۱*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *حقوق اداری/ایران*، چاپ چهارم، تهران، انتشارات توس.
۳. اصغری، سمیرا و ولی رستمی (۱۳۹۴). «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۷، ش ۴۸.
۴. امامی، محمد و کوروش استوار سنگری (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، جلد اول، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۵. پوراردکانی، سیدمجتبی و ولی رستمی (۱۳۸۹). *نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی*، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
۶. دلاوری، محمدرضا (۱۳۹۵). *قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.
۷. رستمی، ولی (۱۳۸۹). «نقد و بررسی ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری»، *پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی*، سال ۱۰، ش ۲.
۸. رستمی، ولی و میلاد قطبی (۱۳۹۳). «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، *مجله دانش حقوق عمومی (بررسی‌های حقوق عمومی سابق)*، سال ۳، ش ۹.
۹. شریعت باقری، محمدجواد (۱۳۸۸). «یک دیوان عدالت اداری دیگر»، *پژوهشنامه معاونت حقوقی و بررسی‌های فقهی مرکز تحقیقات استراتژیک*، سال اول، ش ۱.
۱۰. صدرالحفاظی، نصرالله (۱۳۷۲). *نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری*، چاپ اول، تهران، نشر شهریار.
۱۱. طباطبایی مومنی، منوچهر (۱۳۷۹). *حقوق اداری*، چاپ ششم، تهران، انتشارات سمت.
۱۲. عراقی، عزت‌الله (۱۳۸۷). *حقوق کار*، جلد اول، چاپ چهارم، تهران، انتشارات سمت.
۱۳. مرادخانی، فردین و بهروزسعادت‌ریز (۱۳۹۸). «جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی در حقوق اداری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، دوره ۲۴، ش ۸۸.
۱۴. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴). «اظهار نظر کارشناسی درباره لایحه مدیریت خدمات کشوری»، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۷۹۵.
۱۵. موسی‌زاده، رضا (۱۳۹۳). *حقوق اداری*، چاپ ۱۶، تهران، نشر میزان.

۱۶. مولایی‌گی، غلام‌رضا (۱۳۹۳). *صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری*، چاپ سوم، تهران، انتشارات جنگل.
۱۷. مولائی، آیت (۱۳۹۸). «جزوه حقوق اداری ایران»، مقطع کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه بوعلی سینا.
۱۸. مولائی، آیت و بهروز سعادت‌تی راد (۱۳۹۸). «مشکلات نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی با تأکید بر سازمان تبلیغات اسلامی»، *مجله حقوقی دگستری*، دوره ۸۳، ش ۱۰۷.
۱۹. نجابت‌خواه، مرتضی (۱۳۹۰). *قانون دیوان عدالت اداری در نظم حقوق کنونی*، تهران، انتشارات جنگل.
۲۰. نعیمی، عمران (۱۳۸۸). «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی»، *مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری، صلاحیت قضایی و دادرسی*، تهران، انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
۲۱. وطنی، محمدحسن (۱۳۵۸). *درباره مقررات استخدامی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲۲. ویسی، هوشیار (۱۳۸۲). «موانع تحقق حاکمیت قانون»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.
۲۳. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی*، تهران، نشر میزان.
۲۴. هداوند، مهدی و مسلم آقایی طوق (۱۳۸۹). *دگاه‌های اختصاصی اداری*، تهران، نشر خرسندی.