

جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی در حقوق اداری ایران

| فردین مرادخانی* | استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا، همدان،
ایران
| بهروز سعادت | کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بوعلی سینا،
همدان، ایران

چکیده

قانون‌گذار با تصویب قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ سعی در ایجاد شخصیت حقوقی برای نهادهای انقلابی نمود، لکن اعطای شخصیت حقوقی جدید برای این نهادها منجر به شناخت جایگاه حقوقی شان نگردید. تبیین جایگاه حقوقی این نهادها می‌تواند ابزار مؤثری جهت پاسخگو نمودن آن‌ها، تحقق اصل حاکمیت قانون و تضمین حقوق افراد جامعه باشد؛ در این پژوهش سعی شده است تا به شیوه توصیفی-تحلیلی به موضوع پرداخته شود، طبق نتایج این تحقیق الزام نهادهای انقلابی ضمن انطباق با مواد (۲) تا (۵) قانون محاسبات عمومی نه تنها وضعیت حقوقی این نهادها را تبیین ننمود، بلکه باعث بروز مشکلاتی در نظام حقوق اداری و نظارت بر آن‌ها به دلیل شکل‌گیری ساختاری دوگانه (نهاد انقلابی، مؤسسه عمومی غیردولتی) محسوب شدن آن‌ها شده است. از آنجایی که دوگانگی شخصیت حقوقی نهادهای مذکور موجب ابهاماتی در مسائل مربوط به امور استخدامی، درآمدها، اموال و نظارت‌پذیری آن‌ها گردیده است، ایجاد یک نظام واحد استخدامی، مالی و نظارتی برای آن‌ها ضروری می‌نماید.

واژگان کلیدی: امور استخدامی، امور مالی، مؤسسات عمومی غیردولتی، نظارت‌پذیری، نهادهای انقلابی

مقدمه

هر نظامی برای تحقق اهداف نیاز به یک سیستم اداری مؤثر و مطمئن دارد که این مجموعه در عین حال که به سیاست‌های کلی و مقاصد اصلی حاکمیت اعتقاد قلبی دارد، هدفش تسهیل اجرای تصمیمات حکومتی و تلاش برای تحقق اهداف اولیه باشد، به همین اعتبار در جمهوری اسلامی ایران نیز پس از پیروزی انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، برخی نهادها با مسئولیت به‌ظاهر معین و با ماهیت انقلابی که برخاسته از متن جامعه و فعل و انفعالات درونی انقلاب بودند، شکل گرفتند؛ از جمله: کمیته امداد امام خمینی (ره)، کمیته‌های انقلاب اسلامی، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، بنیاد شهید و امور ایثارگران، بنیاد پانزده خرداد، هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور مهاجرین جنگ تحمیلی، ستاد مرکزی بازسازی و نوسازی مناطق جنگ‌زده، دادستانی، دادسراها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی، سازمان نهضت سوادآموزی، جهاد سازندگی، دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم، ستاد اجرایی فرمان امام (رونق، ۱۳۹۳: ۵۶-۵۷). لازم به ذکر است، برخی از این نهادها با گذشت زمان و ساختارمند شدن نظام جمهوری اسلامی ایران منحل و یا در یکدیگر ادغام شدند؛ و البته فعالیت تعداد زیادی از آنان تاکنون نیز ادامه دارد. از چند دهه گذشته بحث تبیین جایگاه نهادهای مذکور مطرح گردیده است، می‌توان گفت بخش اعظمی از ابهامات حقوقی موجود ریشه در عدم شناختی صحیح و قانونمند از شخصیت حقوقی این قبیل ساختارهای سازمانی موجودیت یافته در نظام اداری کشور دارد.

یک نهاد اداری در صورتی جایگاه حقوقی مشخصی خواهد داشت که قوانین تأسیس آن، نظام حاکم بر استخدام، منابع و درآمدهای مالی و نیز انواع نظارت‌ها (قضایی، مالی و...) بر آن مشخص باشد. نهادهای انقلابی از این قاعده مستثنا نیستند و باید موارد فوق در خصوص آن‌ها نیز به‌نحوروشن مشخص گردند. نگاهی به پیشینه حقوق اداری کشور نشان می‌دهد، برخی از نویسندگان از آنجا که تعدادی از نهادهای مذکور در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی آمده‌اند؛ نیازی به پرداختن مستقل به این نهادها از حیث انقلابی بودنشان و همچنین توجه به ساختار دوگانه آن‌ها (نهاد انقلابی - مؤسسه عمومی غیردولتی) را احساس نکرده‌اند.^۱ درحالی که نهادهای انقلابی همانگونه که خواهیم دید با مؤسسات عمومی غیردولتی متفاوت بوده و حتی قرارگرفتن برخی از آن‌ها در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی از لحاظ حقوقی قابل توجیه نمی‌باشد و نمی‌توان قواعد این مؤسسات را بر نهادهای انقلابی بار کرد.

۱. برای نمونه (نک: رستمی و پوراردکانی، ۱۳۸۹).

ضرورت دارد تا شناخت و تعیین دقیقی از جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی که تاکنون در عرصه‌های مختلف جامعه در حال فعالیت می‌باشند، صورت گیرد. این مسئله یکی از موضوعات مهم مطروحه در حوزه حقوق عمومی کشور است؛ چراکه این‌گونه نهادها از جمله سازمان‌های عهده‌دار اداره امور عمومی هستند و به نوعی متصدی ارائه خدمات عمومی، امور عام‌المنفعه و دارای اقتدار ناشی از قدرت عمومی می‌باشند. برای تبیین جایگاه نهادهای انقلابی، این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی و اطلاعات لازم از طریق کتابخانه‌ای گردآوری شده است. این مقاله از سه قسمت تشکیل شده است؛ قسمت نخست به ارائه شناختی از مفهوم و جایگاه حقوقی نهادهای یاد شده اختصاص یافته است. هدف اصلی از ارائه این بخش، بررسی این مسئله است که قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ تا چه حد موجب تبیین جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی شده است؟ در قسمت دوم با توجه به اینکه بخش اعظم ابهامات پیش‌آمده در خصوص نهادهای انقلابی ناشی از ابهام در نظام استخدامی و مالی (چگونگی تخصیص بودجه، اموال و دارایی و...) این نهادها است به ارزیابی و آسیب‌شناسی آن‌ها خواهیم پرداخت. در قسمت سوم با در نظر گرفتن تشکیلات نهادهای انقلابی به چالش‌های دستگاه‌های نظارتی بر این نهادها در نظام حقوق اداری خواهیم پرداخت.

۱. تبیین جایگاه و تعریف نهادهای انقلابی

جوامع و اجتماعات انسانی به فراخور نیازهایشان از نهادهای متفاوتی تشکیل شده‌اند؛ در جمهوری اسلامی ایران نیز شرایط و الزامات ناشی از انقلاب، تحولات گسترده‌ای در نظام اداری کشور ایجاد کرد؛ به گونه‌ای که دولت برای اعمال حاکمیت و کنترل مؤثر بر جامعه مبادرت به تشکیل سازمان‌های جدیدی تحت عنوان «نهادهای انقلابی» نمود (امیراحمدی، ۱۳۷۵: ۲۰). ضروری‌ترین مؤلفه برای دستیابی به اهداف مورد نظر نهادهای مذکور، تعریف دقیق و تعیین جایگاه حقوقی آن‌ها می‌باشد. با توجه به اینکه تاکنون تعریف جامع و شفافی از جایگاه حقوقی این قبیل نهادها از سوی قانون‌گذار ارائه نگردیده است، در این بخش از مقاله ضمن بررسی جایگاه نهادهای مذکور به بیان تعریفی از آن‌ها خواهیم پرداخت.

۱-۱. جایگاه نهادهای انقلابی و ابهامات

شکل‌گیری نهادهای انقلابی با توجه به زمینه‌های قانونی مانند عدم تمرکز اداری، موجب گردید تا این نهادها در قالب واحدهای بزرگ اقتصادی و به صورت مالکیت عمومی خارج از اداره مستقیم دولت پدید آیند (هاشمی، ۱۳۹۱: ۳۵۸). این نهادها در همه زمینه‌های فرهنگی و آموزشی، خدمات

عمرانی و رفاهی فعالیت داشتند؛ (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۱۴۴-۱۳۷) که این امر به نوبه خود منجر به پیچیده تر شدن و ابهام در ساختار سازمانی نهادهای مذکور گردید.

اولین اقدام در خصوص تعیین جایگاه حقوقی نهادهای انقلاب اسلامی در ساختار مدیریتی کشور مصوبه شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۲۵ است، تبصره ذیل این قانون مراد از ایجاد نهادهای انقلابی را «ضرورت تشکیل آنها بعد از انقلاب با تصویب مراجع قانون گذار دانست.» قانون دیگری که سعی در مشخص شدن جایگاه حقوقی این نهادها نمود؛ قانون احتساب سوابق خدمت مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی در نهادهای انقلاب اسلامی مصوب سال ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی بود که مطابق ماده ۱ این قانون: «مستخدمین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و... در صورتی که قبل از استخدام سابقه خدمت در نهادهای انقلاب اسلامی داشته باشند سابقه خدمت تمام وقت آنان در نهادهای مزبور جزو سوابق خدمت دولتی آنان منظور و محسوب خواهد شد». همچنین ماده ۴ قانون نیز دولت را موظف نمود ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ قانون مذکور ضوابط نهادهای انقلابی، به ضمیمه فهرست آنها را تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید. لایحه بررسی، پس از مدتی تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید؛ مضمون این لایحه قانونی بدین شرح است: «در تعریف نهادهای انقلابی، واحد سازمانی مشخصی است که بر اساس ضرورت‌ها و نیازهای انقلاب به طور مستقیم و یا غیرمستقیم مورد تأیید رهبری، شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است و یا در اجرای قانون اساسی بعد از انقلاب تأسیس گردیده است» (میر حسینی، ۱۳۷۷: ۷۶-۷۷).

با تصویب قانون محاسبات عمومی در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۱، قانون گذار با هدف تعیین وضعیت حقوقی نهادهای انقلابی در تبصره ذیل ماده ۱۳۰ قانون عنوان نمود: «نهادها و مؤسساتی که در جریان تحقق انقلاب اسلامی به وجود آمده‌اند، مکلفند ظرف مدت مذکور در این ماده وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲ تا ۵ این قانون تطبیق دهند.» در راستای اجرای این تبصره قانون گذار با تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳ نسبت به اعطای شخصیت حقوقی جدیدی تحت عنوان «نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به برخی از نهادهای انقلابی اقدام نمود. سپس قانون گذار در سال ۱۳۸۶، قانون مدیریت خدمات کشوری را تصویب نمود؛ که مطابق مواد ۱ تا ۴ آن نهادها و ارگان‌های کشور می‌بایست خود را ملحق به یکی از این مواد نمایند.

قوانین فوق‌الذکر نه تنها موجب رفع ابهام در جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی نگردید؛ بلکه منجر به پیچیده تر شدن ابهامات موجود در خصوص نهادهای مذکور گشت، که علل آن به شرح ذیل می‌باشند:

۱. ماده واحده عدم شمول قانون کار در خصوص نهادهای انقلابی مصوب ۱۳۵۹، صرفاً به فلسفه وجودی این نهادها اشاره نموده و به تبیین جایگاه حقوقی این نهادها پرداخته است.
۲. با توجه به تصویب قانون محاسبات عمومی، الزام به انطباق وضعیت حقوقی نهادهای انقلابی با این قانون صرفاً جنبه مالی و محاسباتی داشته؛ در حالی، که نهادهای مذکور از جنبه‌های مختلف نظیر تشکیل، انحلال، استخدام و... از ابهامات فراوانی برخوردار می‌باشند.
۳. تصویب قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، نه تنها موجب رفع ابهام در خصوص جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی نگردید، بلکه چالش‌هایی را در بحث جایگاه حقوقی این‌گونه نهادها به وجود آورد؛ چراکه فلسفه وجودی نهادهای انقلاب اسلامی با مؤسسات عمومی غیردولتی متفاوت بوده و حتی قرارگرفتن برخی از آنها در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی از لحاظ حقوقی توجیه‌پذیر نمی‌باشد و نمی‌توان قواعد این مؤسسات را بر نهادهای انقلابی بار کرد؛ (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ج: ۱، ۱۳۹) و البته ماهیت حقوقی این‌گونه مؤسسات نیز دارای ابهامات متعددی است.^۱

۴. از دیگر ابهامات نهادهای انقلابی عدم شناخت حدود و ثغور این نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی از یکدیگر می‌باشد. به طوری که دولتی یا غیردولتی بودن بسیاری از آنها مبهم است.
۵. از دیگر ابهامات جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی شرط «اجازه قانون» در ماده ۵ قانون محاسبات عمومی و قید «تصویب مجلس» در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ می‌باشد.^۲ چراکه آن دسته از نهادهای انقلاب اسلامی که در فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند، اساساً به واسطه فرمان حضرت امام خمینی (ره) و با حکم حکومتی تشکیل شده‌اند، لذا تصویب مجلس شورای اسلامی را با خود به همراه نداشتند.

۲-۱. تعریف نهادهای انقلابی

یکی از مشکلات اساسی که موجب ابهام در جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی شده است؛ فقدان تعریف دقیق در نظام حقوقی ایران است که با گذشت چهار دهه از ایجاد نهادهای مذکور به عنوان واحدهای اداری و اجرایی، تاکنون تعریفی جامع و شفاف که منجر به شناخت صحیح از جایگاه حقوقی آنها گردد، ارائه نشده است؛ از این رو فقدان تعریف هرگونه برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و یا قانون‌گذاری در ارتباط با این نهادها را همواره با چالش مواجه نموده است. برخی از «نهادهای

۱. برای مطالعه بیشتر (نک: حسینی‌پور اردکانی و رستمی، ۱۳۸۹: ۱۵-۱۱).

۲. در تاریخ تیرماه ۱۳۹۸ قانون مؤسسه خدمات کشوری پس از ادوار آزمایشی همان ماده واحده به صورت دائم تصویب شد.

انقلابی» را به عنوان «نهادهای زیر نظر رهبری» یاد نموده‌اند و بر این باورند که قانون‌گذار عادی در بیشتر مواقع هر جا که در مورد نهادی ابهام داشته باشد و نهاد مذکور با رهبری ارتباطی داشته باشد از عبارت (نهادهای زیر نظر رهبری) استفاده کرده است (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۸۱).

با توجه به فقدان تعریف قانونی و جامع از نهادهای انقلابی، می‌توان به بنیادها و مؤسساتی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی برای صیانت و پاسداری از آن و ترمیم بی‌توجهی به برخی از مسائل جامعه تشکیل گردیدند؛ «نهادهای انقلابی» گفت. از این تعریف چنین مستفاد است، که ضرورت‌های تشکیل چنین نهادهایی عبارت بودند از:

۱. تحول کیفی و تغییر ماهیت در نهادهای رژیم پهلوی و سوق دادن آن‌ها به سوی نهادهای انقلابی؛

۲. جبران متلاشی شدن برخی نهادهای رژیم پهلوی، پس از پیروزی انقلاب اسلامی؛

۳. رفع نقص موجود در تشکیلات رژیم سابق برای تحقق اهداف انقلاب اسلامی.

همچنین نهادهای انقلابی دارای ویژگی‌های مشترکی از جمله فقدان تشریفات اداری و بوروکراسی، سرعت عمل و ارائه خدمات سریع به مردم، پرورش نیروهای متعهد بودند (فرهنگ‌نامه نهادهای انقلاب اسلامی، ۱۳۸۷: ۱۲).

۲. قواعد حاکم بر تشکیلات نهادهای انقلابی

ارزیابی و آسیب‌شناسی قواعد حاکم بر تشکیلات نهادها نظیر امور استخدامی، امور مالی، چگونگی تخصیص بودجه و اموال و دارایی‌ها به‌عنوان مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که در نظام حقوقی نهادهای مذکور همواره محل ابهام بوده، به‌منظور تبیین جایگاه نهادهای انقلابی امری ضروری است.

۲-۱. اصول کلی حاکم بر استخدام عمومی و امور استخدامی کارکنان نهادهای انقلابی

در حقوق اداری، مفهوم مستخدم عمومی یک مفهوم گسترده است که گروه‌های مختلفی را که در خدمت اشخاص حقوقی حقوق عمومی اند، را دربرمی‌گیرد؛ مانند مستخدمین دولت، مستخدمین مؤسسات دولتی، مأمورین به خدمات عمومی، مستخدمین در خدمت قوای سه‌گانه و... (طباطبائی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۱۴۳)، از میان این‌ها مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که با یکی از سازمان‌های عمومی برای تحقق یک خدمت عمومی یا برآوردن نیازهای عمومی همکاری می‌کند (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۵۲). پس از انقلاب اسلامی در قانون استخدام کشوری سال ۱۳۴۵ اصلاحاتی صورت گرفت و در پی آن لایحه قانون مدیریت خدمات کشوری با هدف بازسازی و

نوسازی نظام اداری ایران و برپایه دو الگوی مدیریت دولتی نوین و حکمرانی خوب تهیه گردید.^۱ بیان اصول کلی ورود به خدمت، به‌ویژه تأکید بر لیاقت و شایستگی و یا برابری فرصت‌ها، رفع پاره‌ای از نارسایی‌ها و اشکالات شرایط قبلی ورود به خدمت، از جمله تحولات مثبت ورود به خدمت طبق قانون مدیریت خدمات کشوری است (رستمی، ۱۳۸۹: ۱۹-۱۷). با توجه به تغییرات صورت گرفته در قوانین استخدامی پس از پیروزی انقلاب اسلامی، لاجرم در خصوص نظام استخدامی نهادهای انقلابی و همچنین آن دسته از نهادهای مذکور که در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند می‌توان به شرح^۳ رسته تقسیم‌بندی نمود:^۲

۱. نهادهایی که تابع قوانین کلی استخدامی همچون قانون استخدام کشوری می‌باشند؛ نظیر سازمان تبلیغات اسلامی. به‌موجب «قانون شمول قانون استخدام کشوری به کارکنان سازمان تبلیغات اسلامی مصوب ۱۳۷۵/۲/۱۱ نظام استخدامی سازمان تبلیغات اسلامی مشمول قانون استخدام کشوری به‌عنوان قانون عام استخدام عمومی گردیدند.

۲. نهادهایی که تابع نظام مقررات استخدامی ویژه خود می‌باشند؛ نظام استخدامی این نهادها به دلیل جایگاه خاصی که دارند توسط مراجع ذی‌صلاح مرکزی تعیین شده است، نظیر: مقررات اداری و استخدامی بنیاد شهید انقلاب اسلامی که هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۶/۴/۱۸ بر اساس ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد شهید و تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رساند که از تاریخ تصویب آئین‌نامه همه کارکنان بنیاد و سازمان‌های تابعه در سرتاسر ایران مشمول قانون خاص استخدام کشوری شدند.

۳. 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 می‌باشند. اصولاً هر یک از این نهادها دارای مقررات استخدامی ویژه و تابع احکامی هستند که مقام‌ها و ارکان مسئول آن‌ها را تصویب کرده‌اند. برای نمونه می‌توان به بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی اشاره نمود که به‌موجب 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 می‌باشد. از دیگر مقررات

۱. خلاصه گزارش کارشناسی درباره لایحه قانون مدیریت خدمات کشوری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴/۲/۲۴.

۲. برای مطالعه بیشتر (نک: حسینی پور اردکانی و رستمی، ۱۳۸۹: ۱۳۱-۱۲۹).

استخدامی این گونه نهادها، آئین نامه استخدامی کمیته امداد امام خمینی (ره) می باشد که به تصویب شورای مرکزی این کمیته رسیده است.

مستثنا شدن برخی از نهادها از نظام استخدام عمومی توجیه حقوقی نداشته و هیچ نهادی نباید از قواعد عام استخدام کشوری مستثنا گردد، چراکه ممکن است باعث بروز مشکلاتی در نظام اداره امور عمومی، آن نهادها و خصوصاً وضعیت کارکنان آن‌ها در طول خدمت و یا هنگام بازنشستگی شود. همچنین در این گروه در خصوص مستثنا کردن نهادها، مؤسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم رهبر می باشند، در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری نظرات مختلفی ارائه شده است:

۱. برخی از حقوق دانان معتقدند استثنا کردن دستگاه‌های زیر نظر رهبری در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری توجیه حقوقی ندارد و مشخص نیست کارکنان این نهادها چه ویژگی خاصی دارند که از قانون استثنا شده‌اند، هرچند این استثنا در مورد نیروهای نظامی و انتظامی پذیرفتنی است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ج ۱: ۲۲۱).

۲. برخی دیگر نیز بر این باورند، با توجه به مفاد ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر عدم شمول قانون مزبور نسبت به آن دسته از نهادهای انقلابی که در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار گرفته‌اند، این گونه نهادها تحت شمول قوانین و مقررات استخدامی مختص خود می باشند (اصغری و رستمی، ۱۳۹۴: ۳۵).

۳. برخی دیگر چنین استدلال نموده‌اند که قانون‌گذار در قانون مدیریت خدمات کشوری به دنبال ایجاد نظام هماهنگ استخدامی و پرداخت برای دستگاه‌های اجرایی بوده است؛ لذا با ذکر تعریف آن دسته از نهادهای انقلابی که در فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی قرار دارند در ماده ۳ و با عنایت به حکم ماده ۱۱۷ مبنی بر عدم شمول مقررات قانون مذکور بر این نهادها، تلاش نموده نهادهایی که بیش از ۵۰ درصد بودجه سالانه آن‌ها از سوی دولت تأمین می‌شود، مشمول قانون مدیریت خدمات دانسته شوند و صرف اینکه نهادی در دسته مؤسسات غیردولتی قرار گرفته باشد را از شمول قانون مدیریت خارج نکند (نعیمی، ۱۳۸۸: ۲۳۱).

به هر حال امور استخدامی نهادهای انقلابی دارای پراکندگی گسترده‌ای می باشد و مقررات واحدی در این خصوص وجود ندارد. به گونه‌ای که برخی از آن‌ها یا دارای قانون استخدامی خاص هستند یا مشمول قانون استخدام کشوری‌اند و یا نظام حقوقی استخدامی حاکم بر کارکنان آن‌ها از شمول قانون کار خارج می‌باشد. بنابراین تعیین تکلیف در خصوص وضعیت استخدامی نهادهای انقلابی و حذف مقررات پراکنده از جمله وظایف قانون‌گذار می باشد؛ چراکه استخدام وضعیت

خاص قانونی است که شرایط، احکام و آثار آن را قانون‌گذار مشخص می‌کند و اراده اشخاص در تعیین و تغییر آن‌ها تأثیر ندارد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳، ج ۱: ۲۱۸). اما به علت واگذاری تنظیم امور استخدامی به برخی ارکان نهادهای انقلابی، ناهماهنگی‌هایی در امور استخدامی این نهادها با اصول کلی حاکم بر استخدام عمومی مشاهده می‌شود که منجر به نوعی تبعیض استخدامی و نابرابری فرصت‌های شغلی شده است. لازم به ذکر است، یک نظام استخدامی مطلوب باید واجد برخی اصول باشد که اهم آن را می‌توان اصل شایسته‌سالاری دانست. مطابق اصل مذکور افراد شایسته و دارای صلاحیت از طریق گزینش و نیز توانایی مدیریتی و تحصیلی وارد حوزه استخدامی می‌شوند (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۳). این در حالی است که در قوانین استخدامی اکثر نهادهای انقلابی نوعی ابهام و عدم شفافیت وجود دارد که مانع اعمال یک نظام شایسته‌سالار است. لذا به نظر می‌رسد تدوین یک قانون واحد در خصوص امور استخدامی نهادهای انقلابی ضروری باشد.

۲-۲. بررسی امور مالی نهادهای انقلابی

همان‌طور که دستگاه‌های مرکزی برای انجام وظایف محوله نیازمند منابع مالی می‌باشند، نهادهای انقلابی نیز از این امر مستثنا نمی‌باشند. لذا ضروری است تا امور مالی و روش تأمین درآمد نهادهای مورد بحث مورد بررسی قرار گیرد. از این‌رو در این بخش از مقاله چگونگی تخصیص بودجه عمومی به این نهادها، روش تأمین درآمد آن‌ها و تبیین وضعیت حقوقی اموال و دارایی‌های این نهادها را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۲-۲-۱. تخصیص بودجه به نهادهای انقلابی و ابهامات

بودجه سندی است که در آن، درآمدها و مخارج یک سازمان یا دستگاه در دوره مشخصی از زمان (معمولاً یک سال) پیش‌بینی شده و به تصویب مقام صلاحیت‌دار رسیده باشد؛ و اصولاً یک پیش‌بینی و برنامه کاری برای آینده است (پیرنیا، ۱۳۴۲: ۲۹۲). طبق ماده یک قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، «بودجه برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها، برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها و هدف‌های قانونی می‌شود و شامل بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولت و بانک‌ها و بودجه موسساتی است که تحت عناوینی غیر از موارد فوق در بودجه کل کشور منظور می‌شود» (امامی، ۱۳۸۴: ۱۰۱). تدوین و تنظیم سند بودجه کل کشور به وسیله قوه مجریه صورت می‌گیرد، زیرا قوه مجریه دارای کلیه امکانات برای پیش‌بینی هزینه‌ها و درآمدها می‌باشد (قاضی، ۱۳۸۵: ۲۲۲) و پیش‌بینی آن در سند بودجه نیازمند مجوز مجلس است. بدین ترتیب نهادهای انقلابی در ارتباط با آن بخش از منابع مالی خود که از محل بودجه کل کشور تأمین می‌شود از اصول

یادشده پیروی می‌کنند. آنچه در اینجا باید بدان متذکر شویم، این است که نهادهای انقلابی از نظام بودجه‌ای خاص به شرح زیر پیروی می‌کنند:

۱. بودجه برخی از نهادهای انقلابی از بودجه کل کشور تأمین می‌شود؛ نظیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.

۲. برخی دیگر دارای بودجه مستقل‌اند؛ نظیر ستاد اجرایی فرمان امام (ره) که فعالیت‌های مالی نهاد رهبری را از وابستگی به بودجه کشور بی‌نیاز می‌نماید؛ و یا بنیاد مستضعفان که بودجه خود را مستقل و بدون دریافت از دولت تأمین می‌کند.

۳. برخی دیگر نیمه‌مستقل از بودجه کل کشور می‌باشند؛ نظیر کمیته امداد امام خمینی (ره) که در اساسنامه آن شیوه تأمین درآمد، نحوه هزینه کردن و نحوه نظارت بر این درآمدها بیان شده است. معمولاً بودجه داخلی این‌گونه نهادها ابتدا توسط ارکان خودشان که شامل: رئیس، هیئت مدیره، شورای عالی، دبیرکل و هیئت رئیسه می‌باشد تهیه و توسط هیئت امانا و یا مجمع عمومی که مرجع تصمیم‌گیری نهادهای مذکور می‌باشند تصویب می‌شود. البته گاهی ممکن است یک رکن، مسئول کلیه امور مربوط به تهیه و تصویب بودجه شود. از این حیث روش تأمین درآمد نهادهای انقلابی و ارتباط آن‌ها با بودجه کل کشور متفاوت می‌باشد. البته در مواردی خاص که این نهادها با کسری بودجه مواجه شوند یا دچار ضرر و زیان مالی شوند این کسری در چهارچوب اساسنامه آن‌ها از طریق دولت و بودجه کل کشور قابل جبران است. برخی دیگر از نهادها خود دارای درآمد بوده ولی چون عهده‌دار امور عمومی می‌باشند جهت عدم توقف و نیز تداوم این امور نیاز به کمک مالی دولت دارند، به طوری که هر ساله میزان اعتبار مورد نیاز خود را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی اعلام می‌نمایند و پس از بررسی در بودجه پیشنهادی در اختیار هیئت وزیران قرار داده می‌شود و اگر به تصویب هیئت وزیران برسد در لایحه بودجه ذکر شده که پس از تصویب بودجه کل کشور در مجلس می‌توانند آن را از خزانه‌داری کل کشور دریافت کنند؛ این بودجه بیشتر جهت کمک به آن‌ها خواهد بود. از جمله نهادهای انقلابی که به این طریق از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند می‌توان کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تبلیغات اسلامی و بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی را نام برد.

با توجه به نکات فوق، به نظر می‌رسد ایجاد شخصیت حقوقی دوگانه برای نهادهای انقلابی باعث ابهام در بودجه آن‌ها شده است؛ چراکه همان طور قانون‌گذار برخی از نهادهای مذکور را در دسته مؤسسات عمومی غیردولتی قرارداده که ملزم به تأمین پنجاه درصد از منابع مالی خود غیر از بودجه کل کشور شده‌اند. این در حالی است که اگر نهادی نتواند در یک سال این میزان درآمد خود

را از بخش غیردولتی تأمین نماید؛ ناچار به تأمین آن از بودجه عمومی کل کشور خواهد شد و این مسئله خلاف نص صریح این قانون است.

۲-۲-۲. نحوه تأمین درآمد نهادهای انقلابی

روش تأمین درآمد نهادهای انقلابی متفاوت بوده و میزان دریافت درآمدی آن‌ها از ضوابط خاصی پیروی نمی‌کند. بلکه بر اساس نظر و تصمیمات ارکان تصمیم‌گیرنده نهادهای مذکور عمل می‌شود؛ منابع درآمدی نهادی مورد بحث را می‌توان به چند دسته کلی به شرح ذیل تقسیم‌بندی نمود:

۱. کسب درآمد از طریق بخش اقتصادی در فعالیت‌های بانکی، مالی، نفتی، مخابرات و... در نهادی نظیر ستاد اجرایی فرمان امام (ره).

۲. کسب درآمد از طریق فروش مصالح تولیدی کارگاه‌ها و کارخانجات و توزیع مصالح ساختمانی و ارائه خدمات فنی، نظیر نهاد بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.^۱

۳. کسب درآمد از طریق کمک‌های دولتی و مردمی: بخش زیادی از درآمدهای نهادهای انقلابی ناشی از کمک دولت و یا برخی از سازمان‌ها می‌باشد که در بودجه خود برای این نهادها سهمی در نظر گرفته‌اند؛ زیرا اغلب آن‌ها فعالیت‌شان در جهت امور عام‌المنفعه می‌باشد از این حیث برای تداوم فعالیت خود نیازمند کمک‌های دولتی و عمومی می‌باشند. استفاده از منابع و درآمدهای حاصل از کمک‌های مردمی در اساسنامه اکثر این نهادها قید شده است، نظیر کمک‌های مقام معظم رهبری، کمک‌ها و اعتبارات مصوب در بودجه عمومی کشور، یا هدایا و کمک‌های اشخاص حقیقی و حقوقی به بنیاد شهید و امور ایثارگران انقلاب اسلامی.^۲ دولت نیز هر ساله در قوانین بودجه سالانه خود بر اساس ماده یک قانون محاسبات عمومی، اعتباراتی را به منظور کمک به این‌گونه نهادها در نظر می‌گیرد. کمیته امداد امام خمینی (ره) مطابق ماده ۱۹ اساسنامه، بخشی از درآمدهای خود را از طریق کمک‌های رهبری، کمک‌های دولتی، کمک‌های مردمی و سازمان‌ها، صدقات و موقوفات و درآمدهای حاصل از فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌ها و مؤسسات وابسته بر اساس سیاست‌های ابلاغی رهبری کسب می‌کند. کمیته امداد امام به دلیل فعالیت در زمینه رفع محرومیت‌زدایی باید مورد حمایت دولت در زمینه تأمین درآمدهای خود گردد تا دچار مشکل و یا کمبود منابع درآمدی نگردد. سازمان تبلیغات اسلامی از طریق کمک‌های رهبری، جلب هدایا در چهارچوب آیین‌نامه هیئت امنا و درآمدهای ناشی از فعالیت فرهنگی، فروش و اجاره اموال خود و همچنین کمک‌های دولتی از طریق بودجه که در ماده ۱۳ اساسنامه نهاد ذکر شده به تأمین درآمدهای خود می‌پردازد.

۱. بند ۵ ماده ۱۵ اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

۲. ماده (۷) اساسنامه بنیاد شهید و امور ایثارگران

علاوه بر موارد فوق‌الذکر دولت نیز هر ساله در قوانین بودجه سالانه خود اعتباراتی را به‌منظور کمک به این‌گونه نهادها در نظر می‌گیرد که در جداول پیوست قانون بودجه مشخص می‌شود تا نهادهای مذکور با مشکل مالی مواجه نگردند. البته تمامی نهادهای انقلابی (چه آن‌هایی که مستقل‌اند و چه آن‌هایی که به‌طورکلی وابسته به دولت می‌باشند) این درآمدها را حتی اگر برای جبران کمبود منابع مالی مورد نیاز در جهت تأمین منافع و عدم توقف امور عمومی باشد، چه به‌صورت جزئی و چه کلی باید از طریق دولت دریافت نمایند.

۳-۲-۲. اموال و دارایی‌های نهادهای انقلابی

اشخاص عمومی، مانند اشخاص خصوصی برای انجام امور خود و ارائه خدمات عمومی و همچنین به‌منظور انجام خدمات و وظایفی که بر عهده آن‌هاست باید اموالی در اختیار داشته باشند. (کریمی، ۱۳۹۵: ۲) این اموال به دو بخش تقسیم می‌شوند، بخشی از آن اموالی هستند که نهادهای عمومی مانند اشخاص حقوق خصوصی نسبت به آن‌ها حق مالکیت داشته و بر اساس اصول حقوق خصوصی اداره می‌شوند، البته نظارت عمومی بر آن‌ها حاکم است (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۶۵)؛ این اموال در حقوق اداری اموال اختصاصی دولت نامیده می‌شوند. بخش دیگری از اموال اشخاص عمومی، اموالی‌اند که تابع قواعد حقوق عمومی می‌باشند، و به آن‌ها اموال عمومی یا مشترکات عمومی نیز گفته می‌شود (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۹: ۲۷۱)؛ با توجه به اینکه این دسته از اموال دارای ویژگی‌های اموال عمومی می‌باشند لذا قابل تملک توسط بخش خصوصی نبوده و بسیاری از قواعد و قوانین اموال خصوصی نظیر توقیف، تصرف، انتقال و... در مورد آن‌ها اعمال نمی‌شود (کریمی و پرتو، ۱۳۹۱: ۱۶۰)، همچنین هیچ فردی نمی‌تواند استفاده از این اموال را در انحصار خود درآورده و دیگران را از استفاده آن‌ها منع کند (فراهانی‌فرد، ۱۳۸۹: ۸۲).

در خصوص نظام حقوقی حاکم بر اموال، در اختیار نهادهای انقلابی این نکته قابل ذکر است؛ قوانین و مقررات گوناگونی از جمله قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و آیین‌نامه اموال دولتی مصوب ۱۳۷۲ وضع شده که طبق آن اموال دستگاه‌های دولتی از ضوابط خاص و محدودیت‌هایی که برای آن‌ها در نظر گرفته شده است پیروی می‌کنند. قانون محاسبات عمومی نیز مسئولیت حفظ و نگهداری و حراست از اموال دولتی را بر عهده استفاده‌کنندگان این اموال قرار داده است. به‌طور کلی نهادهای انقلابی نسبت به اموال تحت اختیار خود از آزادی عمل بیشتری نسبت به سایر دستگاه‌های دولتی برخوردارند، این درحالی است که دولتی قلمداد نکردن اموال این نهادها خود خالی از ایراد نمی‌باشد؛ چراکه اموال برخی از این نهادها از وجوه عمومی جامعه تأمین می‌شود و می‌بایست دولتی تلقی گردند. به نظر می‌رسد، آن بخش از اموال نهادهای انقلابی که در ذیل عنوان وجوه عمومی قرار

دارند، اموال عمومی بوده؛ چراکه برای ارائه خدمات عمومی در اختیار آنها گذاشته شده و باید از قوانین محاسبات عمومی تبعیت کنند. از این حیث حتی تصرف در آن بخش از اموال نهادهای مذکور که طبق اساسنامه آنها جزء اموال اختصاصی تلقی می‌گردند باید محدود بوده و تحت نظارت عمومی قرار گیرند.

۳. نظارت بر نهادهای انقلابی

نهادهای انقلابی در انواع حوزه‌های اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده‌اند؛ از آنجایی که فعالیت نهادهای مذکور در سطح جامعه متداوم شده است، همواره باید از سوی قوای حکومتی مورد ارزیابی قرار گیرند. بررسی‌ها حاکی از آن است که گاهاً دستگاه‌های نظارتی در امر نظارت بر نهادهای انقلابی با چالش‌هایی مواجه‌اند. از این‌رو، بررسی نهادهای ناظر و مسائل آنها، این بخش از مقاله حاضر را به خود اختصاص داده است.^۱

۳-۱. نظارت دیوان محاسبات

نظارت دیوان محاسبات بر نهادهای انقلابی به دلیل لزوم اعمال کنترل عملیات مالی این نهادها انجام می‌گیرد. دیوان به‌عنوان مرجعی اختصاصی عمل نموده و از جمله وظایف آن رسیدگی به تخلفات مالی دستگاه‌های اجرایی می‌باشد (امامی، ۱۳۸۴: ۱۸۷)، با توجه به استفاده نهادهای انقلابی از بودجه عمومی یا دولتی دیوان به تجویز اصل ۵۵ قانون اساسی، نظارت پسینی بر امور مالی آنها دارد.

دامنه صلاحیت نظارتی دیوان محاسبات بر اساس تبصره ذیل ماده ۲ قانون این نهاد نظارتی، شامل کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و به‌طور کلی هر واحد اجرایی است که طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن مترتب می‌شود؛ بنابراین از آنجایی که نهادهای انقلابی بخشی از منابع مالی خود را از بودجه کل کشور تأمین می‌نمایند از این نظارت مستثنا نمی‌باشند.

۱. لازم به ذکر است از آنجا که نظارت دیوان عدالت اداری بر نهادهای انقلابی در مواد ۱۰ و ۱۲ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲ به صراحت بیان گردیده است؛ کلیه نهادهای مورد بحث مشمول نظارت دیوان می‌باشند و در این خصوص ابهامی وجود ندارد.

لازم به ذکر است که آن قسمت از بودجه نهادهای مذکور که به دلیل مستقل بودن در بودجه کل کشور منعکس نمی‌گردد، مشمول نظارت دیوان محاسبات نمی‌شود،^۱ لذا نهادهایی که توسط ارکان اجرایی بر بودجه خود (بودجه مستقل از بودجه کل کشور) نظارت دارند شامل موارد زیر می‌باشند:

۱. بنیاد مستضعفان و جانبازان: مطابق ماده ۱۱ اساسنامه این نهاد، حسابرسی و کنترل‌های برنامه‌ای، بودجه‌ای به‌عهده حسابرس و بازرس مستقل به‌عنوان رکن نظارتی می‌باشد. همچنین به‌موجب بند سوم اساسنامه نهاد مذکور، تصویب صورت‌های مالی بنیاد نیز بر اساس گزارش حسابرس و بازرس، بر عهده هیئت امناء و مجمع بنیاد می‌باشد.

۲. کمیته امداد امام خمینی (ره): بند ۴ ماده ۱۴ اساسنامه این نهاد عنوان می‌نماید: رئیس کمیته امداد به ارائه گزارش عملکرد و صورت‌های مالی سالانه کمیته امداد امام جهت بررسی و تصویب هیئت امناء می‌پردازد. علاوه بر این، مطابق بند ششم ماده ۱۱ اساسنامه نهاد مذکور بررسی و تصویب برنامه و بودجه سالانه در چهارچوب ضوابط ابلاغی رهبری از جمله وظایف و اختیارات هیئت امناء می‌باشد.

۳. جهاد دانشگاهی: در بند ۴ ماده ۷ و بند ۵ ماده ۸ اساسنامه این نهاد ذکر شده ترازنامه سالانه توسط رئیس جهاد تهیه، تنظیم و جهت تصویب هیئت امناء، به این هیئت ارسال می‌گردد.

در خصوص نظارت دیوان محاسبات بر نهادهای انقلابی باید متذکر شد؛ در حالیکه این‌گونه نهادها از اعمال قدرت عمومی برخوردار بوده و درآمدهایی کسب می‌کنند که مطابق ماده ۱۳ قانون محاسبات عمومی به‌عنوان وجوه عمومی جامعه است، به نظر می‌رسد به‌منظور پاسداری از این وجوه که باید به مصارف عمومی برسد، نظارت مالی مرجعی همچون دیوان محاسبات بر این قبیل منابع مالی امری لازم بوده و فقدان آن به‌عنوان یکی از عوامل تضعیف‌کننده نظارت دیوان بر این نهادها محسوب می‌شود. بنابراین، نظارت دیوان نباید صرفاً بر اعتباراتی باشد که از بودجه کل کشور تأمین یا هزینه می‌گردد.

۲-۳. نظارت سازمان بازرسی کل کشور

بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی وظایف قوه قضائیه به‌طور مشخص تصریح گردیده و اصل ۱۷۴ این قانون نیز ناظر بر بند سوم اصل مذکور به «نظارت بر حسن اجرای قوانین» توسط قوه قضائیه

۱. نظریه شماره ۷۵/۲۱/۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان در خصوص اصل (۵۵) قانون اساسی در پاسخ به استعلام رئیس‌جمهور وقت بودجه طبق اساسنامه یا قانون تأسیس توسط ارکان اجرایی اینگونه نهادها نظیر: هیأت مدیره یا مدیرعامل، تهیه شده و جهت بررسی و تصویب آن به مجمع عمومی یا هیأت امناء ارسال می‌گردد.

اشاره دارد. همان طور که از حکم صریح اصل ۱۷۴ قانون اساسی ملاحظه می‌گردد دو کارکرد عمده برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته شده است:

الف) حسن جریان امور و ب) اجرای صحیح قوانین.

هر چند راهکارهایی مانند اصل تفکیک قوا یا استقلال قوا در ایجاد تعادل و موازنه سیاسی و حفظ و حراست از آزادی‌ها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش‌بینی شده است، لیکن نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر اعمال دولت نیز پیش‌بینی شده تا در خدمت قضاوت قرار گیرد (عمید زنجانی و موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۵۱). البته نظارت سازمان بازرسی غیرقضایی بوده و مستقیماً به اعمال نظارت قضایی نمی‌پردازد، اما طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی این سازمان زیر نظر رئیس قوه قضائیه اداره می‌شود و برخی صلاحیت‌های قضایی را قانون مادی به بازرسان دارای پایه قضایی این سازمان داده است. سازمان بازرسی نقش مؤثری در نظارت بر سازمان‌ها و مقامات اداری، از جمله «نهادهای انقلابی» ایفا می‌کند؛ به‌خصوص آنجا که مطابق قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹، از نظارت بر حسن اجرای قانون و ارائه گزارش‌های بازرسی بحث می‌کند (پروین و دلبر، ۱۳۹۳: ۱۳۷).

ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۳، صراحتاً انجام بازرسی و نظارت‌های مستمر یا فوق‌العاده نسبت به نهادهای انقلابی را از جمله وظایف این سازمان دانسته است. لذا سازمان به‌موجب تبصره ۲ ماده ۲ قانون مذکور علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی، به تخلفات و سوءمدیریت نهادها رسیدگی و نظارت خود را اعمال می‌کند؛ به گونه‌ای که کلیه مسئولان ذی‌ربط در نهادهای انقلابی مکلف‌اند اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات را سریعاً در اختیار بازرسی اعزامی از این سازمان قرار داده و همکاری‌های لازم را با آن‌ها داشته باشند. پس سازمان علاوه بر اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها در خصوص نهادهای انقلابی و بنیادها به رئیس جمهور، در مواردی نیز که گزارش بازرسی متضمن وقوع جرمی باشد که دارای حیثیت عمومی بوده، مطابق ماده ۵، ماده ۸، بند «ج» و بند د ماده ۲ قانون مذکور آن را به مراجع صالح قضایی ارسال می‌دارد.

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک مرجع نظارتی هیچ‌گونه محدودیتی از حیث شمول نظارت بر نهادهای انقلابی را ندارد و چنانچه گفته شد این نهاد از سوی نهادهای قضایی مورد حمایت می‌باشد و در مواقع لزوم می‌تواند از وجود آن‌ها بهره‌برد (زارعی، ۱۳۹۳: ۶۳)؛ از این رو سازمان بازرسی با ارائه پیشنهاد یا تذکر به مدیران و مسئولان «اجرایی» از وقوع تخلفات و جرائم و یا سوءجریانات جلوگیری می‌نماید (تقوی قادیکائی، ۱۳۹۳: ۱۵۰).

ایرادی که در اینجا مطرح می‌شود این است که از یک سو قانون‌گذار برخی نهادهای انقلابی را در دسته مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی قرار داده و از سوی دیگر اجرای قوانین و مقررات وضع شده در مورد مؤسسات و نهادهایی که تحت نظر رهبری اداره می‌شوند را تنها با اذن معظم‌له امکان‌پذیر دانسته است. اگر فلسفه شناسایی مؤسسات عمومی غیردولتی توسط قانون‌گذار را توسعه اصل حاکمیت قانون فرض نماییم، به نظر می‌رسد لزوم اذن رهبری جهت نظارت بر نهادهایی که شخصیت حقوقی دوگانه دارند (نهاد انقلابی / مؤسسه عمومی غیردولتی)، موجب خدشه‌دار نمودن «اصل حاکمیت قانون» خواهد شد؛ با این حال برخی بر این باورند نهادی که تمام تصمیمات آن به تأیید رهبری برسد نهادی زیر نظر رهبری است و بر اساس این معیار مستثناسدن نهادهای زیر نظر رهبری از برخی قوانین توجیه‌پذیر خواهد بود (رستمی و قطبی، ۱۳۹۳: ۶۹). این نظر قابل نقد است، چراکه صرف انتخاب ریاست و یا اداره سازمان‌ها توسط مقام معظم رهبری یا نظارت ایشان بر برخی نهادها، موجب مستثنا شدن آن‌ها از شمول نظارت دستگاه‌های ناظر قانونی نخواهد بود؛ چراکه کارکرد تمام اشخاص حقوقی حقوق عمومی به نوعی با ارائه خدمات عمومی و تأمین منافع عمومی شهروندان در ارتباط است (منصوریان و شیبانی، ۱۳۹۵: ۱۲۵).

۳-۳. نظارت قضات دادگاه‌ها

دادگاه‌ها مرجع تظلمات عمومی هستند و مردم با مراجعه به آن‌ها امنیت خاطر خویش را باز می‌یابند. در این راستا قانون‌گذار به‌عنوان یکی از مبادی اعمال نظارت قضایی بر نهادهای انقلابی در اصل ۱۷۰ قانون اساسی بیان داشته: «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند.» منظور از واژه «دولتی» در اصل ۱۷۰ قانون اساسی به نظر می‌رسد که مفهوم عام از دولت را دربرداشته باشد (تیلا، ۱۳۸۳: ۱۱). حال با توجه به اصل عام بودن صلاحیت دادگاه‌های دادگستری در اجرای قوانین و اینکه حاکمیت قانون دارای یک سری بنیان‌ها مانند وجود سلسله‌مراتب بین منابع حقوق و سازوکار تضمین آن می‌باشد، در نظارت قضات بر همه مقامات و مسئولین نهادهای انقلابی تردیدی وجود ندارد (هداوند، ۱۳۸۷: ۱۲). اما در عین حال گاهاً در خصوص نظارت‌های مذکور ابهاماتی به‌وجود می‌آید که به شرح ذیل به بررسی آن‌ها خواهیم پرداخت:

۱. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، ضمن تعریف فساد در ماده ۱، «هرگونه فعل یا ترک فعلی خلاف قانون توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی انجام پذیرد. نظیر: اختلاس و ارتشاء و...» در بند الف ماده ۲ قانون نیز اشخاص مذکور در مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ را مشمول قانون دانسته، لذا حکم این ماده شامل برخی نهادهای

انقلابی نیز می‌گردد؛ این درحالی است که بند ب ماده ۲ قانون مذکور واحدهای زیر نظر رهبری را با موافقت ایشان مشمول قانون دانسته است. البته با توجه به اسناد قانونی مانند متن فرمان ۸ ماده‌ای مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ در برخورد با مفسدین اقتصادی، به نظر می‌رسد قانون‌گذار نیز می‌باید همانند نص این فرمان و سایر قوانین عام‌الشمول جزایی که هیچ‌یک از نهادهای انقلابی را از نظارت قضایی مستثنا ندانسته‌اند، در بند ب قانون ارتقاء سلامت اداری نیز شرط اذن رهبری در مورد شمولیت این قانون بر واحدهای زیر نظر ایشان را به‌کار نمی‌برد؛ چراکه قوانین می‌توانند از طریق تمامی دستگاه‌های اجرایی ولو نهادهای انقلابی با توسعه حوزة عملی که دارند، مورد نقض قرارگیرند (کاشانی، ۱۳۹۵: ۲).

۲. در خصوص اثر نظارت دادگاه‌های دادگستری باید گفت که پیامد این نظارت به‌صراحت اصل ۱۷۰ قانون اساسی محدود به «خودداری» از اثربخشی و تنفیذ تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های نهادهای انقلابی است، لذا قضات دادگاه‌ها صرفاً اثر مصوبات مذکور را «متوقف» می‌کنند؛ در نتیجه گستره شمول اثر خودداری از ترتیب اثر دادن، به تصویب‌نامه‌ها و... محدود به همان پرونده است و نمی‌توانند آن مصوبه را ابطال کنند. در این خصوص دو نکته مطرح است. نخست اینکه اگر در پرونده‌ای، قاضی یک شعبه، مصوبات نهادهای مذکور را به استناد یکی از موضوعات سه‌گانه (مخالف قانون بودن، مغایر شرع بودن و خارج از حدود اختیار بودن) ترتیب اثر ندهد و شخصی از دیوان عدالت اداری درخواست ابطال آن را نماید در این صورت، آیا دیوان عدالت اداری مکلف به تبعیت از نظر قاضی دادگستری می‌باشد یا خیر؟ در پاسخ باید گفت نظر به استقلال این دو مرجع از همدیگر و نبود رابطه تبعیت سلسله مراتبی در چهارچوب هنجار حقوقی بین آن‌ها، قضات دیوان عدالت اداری تکلیفی به پیروی از چنین نظری در ارتباط با ادعای غیرقانونی بودن و خارج از حدود اختیار بودن، ندارند و در خصوص ادعای مغایرت با شرع، تشخیص فقهای شورای نگهبان فصل‌الخطاب خواهد بود. نکته دوم؛ اگر قاضی از دادگاه، یکی از تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های نهادهای مذکور را اجرا نکند؛ و اثر آن سند را در پرونده مطروحه متوقف سازد آیا وی در پرونده‌های بعدی نیز ملزم به تبعیت از نظر قبلی خود می‌باشد یا خیر؟ در پاسخ می‌توان گفت که قانون‌گذار چنین تکلیفی را برای قضات دادگاه‌ها تعریف نکرده است در نتیجه در صورت حدوث چنین وضعیتی، قاضی مربوطه مکلف به تبعیت از نظر نخستین و در پرونده‌های قبلی اش نیست. اما آنچه شایسته است، قاضی مکلف است به استناد اصل ۱۶۶ قانون اساسی، استدلال لازم را در علت توقف مصوبات دولتی و یا نهادهای انقلابی داشته باشد.

نتیجه‌گیری

در راستای اجرای تبصره ذیل ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی، قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید، که مطابق آن برخی از نهادهای انقلابی در فهرست این مؤسسات قرار گرفتند. تصویب قانون اخیر موجب پیچیده‌تر شدن ابهامات موجود در خصوص نهادهای انقلابی گردید. چراکه، یکی از شروط ایجاد شخصیت حقوقی مؤسسات عمومی غیردولتی تأمین پنجاه درصد از منابع مالی خود از غیر بودجه کل کشور می‌باشد، این در حالی است اگر نهادی در یک سال نتواند میزان درآمد مورد نیاز خود را از بخش غیردولتی تأمین نماید؛ ناچار به تأمین آن از بودجه عمومی کل کشور خواهد شد. از طرفی تعریف این‌گونه نهادها به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی تعریف دقیقی نبوده؛ و باعث به‌وجود آمدن شخصیت حقوقی دوگانه برای نهادهای انقلابی شده است. برخی از نهادهای انقلابی مشمول هیچ‌یک از تعاریف در قانون محاسبات عمومی نیستند از جمله آن‌ها سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، که با حفظ شخصیت حقوقی خود کماکان به‌عنوان نهادهای انقلابی فعالیت آن‌ها تداوم دارد.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر، اسنادی همچون تبصره ۲ ماده‌واحد قانون فهرست مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳ که در آن اجرای قانون بر نهادهای زیر نظر رهبری را منوط به اذن رهبری نموده یکی دیگر از چالش‌های نظارتی بر نهادهای انقلابی در نظام حقوقی کشور می‌باشد. به نظر می‌رسد استثناء این نهادها از برخی قوانین و یا مشروط نمودن نظارت بر آن‌ها توجیه مناسبی ندارد. چراکه مستثنا نمودن آن‌ها موجب محدودیت‌هایی در امر نظارت می‌شود که این هم با اصول نظارت‌پذیری همه نهادها و برابری در مقابل قوانین در تعارض است.

از دیگر ابهامات موجود در خصوص جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی دوگانگی شخصیت حقوقی برخی از آن‌ها می‌باشد، که چالش‌هایی را در امر نظارت بر این نهادها به وجود آورده است. با توجه به وضعیت دوگانه مذکور، سازوکارهای نظارتی دوگانه: «عام و خاص» نیز برای این‌گونه ارگان‌ها قابل‌تصور است. لذا مشاهده می‌کنیم که شخصیت این دسته از نهادها، بودجه آن‌ها و سازوکارهای نظارت مالی بر آن‌ها، همگی مشمول وضعیت «دوگانه: عام و خاص» است. ارگان‌هایی نظیر دیوان محاسبات کشور که از صلاحیت نظارتی عام برخوردارند، در امر نظارت مالی بر نهادهای انقلابی با چالش‌هایی مواجه هستند از یک سو؛ به‌طور کلی این‌گونه ارگان‌های ناظر، در اموری غیر از بودجه کل کشور، از صلاحیت نظارتی برخوردار نیستند. از سوی دیگر در قسمت منابع مأخوذه از بودجه کل کشور هم، باید گفت که در عمل، برخی از نهادهای مذکور اجازه دسترسی و نظارت

مالی به دیوان محاسبات را نمی دهند که نتیجه آن، «ناکارآمدی» و «ابتر» باقی ماندن نظارت مالی بر منابع مأخوذه از بودجه کل کشور گردد.

در پایان به طور مشخص می توان از طریق راهکارهای زیر به تبیین و برطرف نمودن آسیب های ناشی از ابهامات جایگاه حقوقی نهادهای انقلابی دست یافت:

۱. تعیین یک قانون کلی در خصوص نظام حقوقی حاکم بر نهادهای انقلابی، با توجه به تفاوت آن ها با سایر سازمان های اداری، به طوری که اصول حاکم بر این نهادها در زمینه های تشکیلاتی، امور استخدامی، مالی و همچنین نظارت بر این نهادها را مشخص کند.

۲. با توجه به بلوغ انقلاب و گذشت ۴ دهه از عمر نهادهای موصوف و خروج کشور از شرایط حاد انقلابی، این نهادها با نهادهای موازی که در قالب های شناخته شده و دارای ماهیت و جایگاه حقوقی مشخص می باشند ادغام شوند، برای نمونه ادغام کمیته با سازمان بهزیستی کشور.

۳. از آنجا که نام برخی از این نهادها در قانون فهرست مؤسسات عمومی غیردولتی آمده است و به صورت دوگانه (نهاد انقلابی / مؤسسه عمومی غیردولتی) اداره می شوند، لازم است ضمن رفع برخی ابهامات همه آنها ذیل یک عنوان قرار گیرند؛ چراکه قرار دادن برخی از نهادهای انقلابی در ذیل مؤسساتی نظیر مؤسسات عمومی غیردولتی که خود با ایرادات متعددی مواجه هستند نمی تواند راهکار مناسبی برای رفع ابهام و تبیین جایگاه حقوقی این نهادها باشد.

منابع

فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید. (۱۳۷۰). حقوق اداری ایران. چاپ چهارم. تهران: توس.
- امامی، محمد. (۱۳۸۴). کلیات حقوق مالی، چاپ اول. تهران: میزان.
- امامی، محمد و استوارسنگری، کوروش. (۱۳۹۳). حقوق اداری. چاپ هجدهم. ج اول. تهران: میزان.
- پیرنیا، حسین. (۱۳۴۲). مالیه عمومی. چاپ دوم. تهران: کتابخانه ابن سینا.
- رستمی، ولی؛ پوراردکانی، سیدمجتبی. (۱۳۸۹). نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. چاپ اول. تهران: جنگل جاودانه.
- رونق، یوسف. (۱۳۹۳). طرح طبقه‌بندی و ارزشیابی مشاغل (عمومی - اختصاصی) دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری و مقررات آموزش کارکنان دولت. چاپ دوم. تهران: فرمنش.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. (۱۳۷۹). حقوق اداری. چاپ ششم. تهران: سمت.
- عمید زنجانی، عباسعلی و موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- عمید زنجانی، عباسعلی؛ و موسی‌زاده، ابراهیم. (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- فراهانی فرد، سعید. (۱۳۸۹). اقتصاد منابع طبیعی از منظر اسلام (اصول و مبانی). چاپ اول. تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- فرهنگنامه نهادهای انقلابی. (۱۳۸۷). چاپ اول. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- قاضی (شریعت پناهی). ابوالفضل. (۱۳۸۵). بایسته‌های حقوق اساسی. چاپ هیجدهم. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر. (۱۳۷۸). دوره مقدماتی حقوق مدنی، اموال و مالکیت. چاپ سوم. تهران: دادگستر.
- میر حسینی، سید مهدی. (۱۳۷۷). آشنایی با تشکیلات جمهوری اسلامی ایران. چاپ سوم. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۷۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران «حاکمیت و نهادهای سیاسی». جلد دوم. چاپ سوم. تهران: دادگستر.
- هاشمی، سید محمد. (۱۳۹۱). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد اول. چاپ یازدهم. تهران: میزان.
- اصغری، سمیرا؛ و رستمی، ولی. (۱۳۹۴). «مراجع صالح جهت رسیدگی به شکایات استخدامی در نظام حقوقی ایران (ابهامات و راهکارها)». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. سال هفدهم. شماره ۴۸. صص ۴۶-۲۸.
- امیراحمدی، هوشنگ. (۱۳۷۴). «درآمدی بر جامعه مدنی در ایران». مجله ایران نامه. شماره ۵۳. صص ۷۹-۱۰۶.

- پروین، خیرالله و دلبر، حسین. (۱۳۹۳). «ارزیابی و اصلاح فرایندهای اداری در آینه سازمان بازرسی کل کشور». فصلنامه پژوهش حقوق عمومی. سال پانزدهم. شماره ۴۲.
- تقوی قادیکائی، مهدی. (۱۳۹۳). «مروری بر هم‌خوانی‌ها و ناهم‌خوانی‌های حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین با توجه به معیارهای نظارت و بازرسی در قانون سازمان بازرسی کل کشور». فصلنامه دانش ارزیابی. سال ششم. شماره ۲۱. صص ۱۶۰-۱۴۹.
- تیلا، پروانه. (۱۳۸۳). «تفسیر قضایی قانون اساسی در رویه دیوان عدالت اداری». مجله پژوهش‌های حقوقی. سال سوم. شماره ۵. صص ۷۲-۵۱.
- جمشیدی، علیرضا؛ رستمی غازانی، امیر. (۱۳۹۱). «قضا و نظام قضایی تمرکز امور قضایی در قوه قضاییه». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. شماره ۶۳. صص ۶۶-۳۱.
- رستمی، ولی، (۱۳۸۹). «نقد و بررسی حقوق ورود به خدمت و استخدام در قانون مدیریت خدمات کشوری». پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی. شماره ۲۱.
- رستمی، ولی و قطبی، میلاد. (۱۳۹۳). «تحلیلی بر مفهوم نهادهای زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران». فصلنامه دانش حقوق عمومی. سال سوم. شماره ۹. صص ۹۰-۶۹.
- زارعی، زهرا. (۱۳۹۳). «جستاری در کارکرد سازمان بازرسی کل کشور». فصلنامه دانش ارزیابی. سال ششم. شماره ۲۰.
- اشانی، جواد. (۱۳۹۵). «مرجع صالح برای رسیدگی به دعاوی مسئولیت به طرفیت دولت». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. شماره ۷۳ و ۷۴. صص ۱۶۲-۱۲۵.
- کریمی، حامد. (۱۳۹۵). «راهکارهای حقوقی حمایت از اموال عمومی». فصلنامه دانش حقوق عمومی. سال پنجم. شماره ۱۶. صص ۲۲-۱.
- کریمی، عباس و پرتو، حمیدرضا، (۱۳۹۱). «داوری پذیری دعاوی مربوط به اموال عمومی و دولتی». فصلنامه پژوهش حقوق. سال چهاردهم شماره ۳۶. صص ۱۸۴-۱۵۷.
- منصوریان، ناصر و شیبانی، عادل. (۱۳۹۵). «مفهوم منفعت عمومی و جایگاه آن در قانون‌گذاری ایران». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. شماره ۷۵ و ۷۶. صص ۱۴۲-۱۱۷.
- مؤذن‌زادگان، حسنعلی و رهدارپور، حامد. (۱۳۹۷). «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران». فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی. شماره ۸۱. صص ۲۲۰-۱۹۳.
- نعیمی، عمران. (۱۳۸۸). «صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی». مجموعه مقالات همایش دیوان عدالت اداری.
- هداوند، مهدی. (۱۳۸۷). «نظارت قضایی: تحلیل مفهومی، تحولات اساسی (طرحی برای توسعه حقوق اداری و ارتقاء نظارت قضایی)». مجله حقوق اساسی. شماره ۹. صص ۵۶-۷.