

نوشته : عبدالحمید ابو‌الحمید

قدرت عمومی و مستخدم دولت

وجود دولت^۱ بدون سازمانهای اداری غیر قابل تصور است . بسیاری از تصمیمات مقامات سیاسی با کمک مستخدمان دولت گرفته می‌شود و بدون همکاری مستخدمان اداره تحقق این تصمیمات در مرحله عمل اگر غیر ممکن نباشد بسیار مشکل خواهد بود . اداره تابع قدرت سیاسی حاکم است که در عین حال در اجرای تصمیمات این قدرت شرکت دارد .

اسور سیاسی و اداری در اغلب موارد به اندازه‌ای مخلوط و ممزوج اند که تفکیک آنها از هم بسیار دشوار است و به این جهت هر گونه تعریف از اعمال سیاسی و اعمال اداری ارزش نسبی و تقریبی خواهد داشت . همینطور مقامات اداری و مقامات سیاسی در سطح بالای تشکیلات مملکتی مقامات واحدی اند مثلاً به موجب قانون اساسی ما، وزیر در عین حال یک مقام سیاسی و یک مقام اداری است . به طور

۱- مفهوم دولت مفهوم پیچیده‌ایست . مثلاً در مکالمات عادی گاهی می‌گوئیم: دول ایران ، شوروی ، ترکیه و ... دول همسایه‌اند . در اینجا مفهوم دولت ، جمعیت ، سرزمین و قدرت عالی سیاسی حاکم را دربر می‌گیرد به عبارت دیگر مفهوم دولت و کشور و ملت واقعیت واحدی را تشکیل می‌دهد . و گاهی می‌گوئیم که هیئت دولت تصمیم گرفته است که این مفهوم بیشتر ناظر به قوه مجریه است و در بعضی موارد هم مفهوم دولت تمام قوای مملکتی یعنی قوه مقننه ، قوه قضائیه و قوه مجریه و قوای عمومی محلی مثل انجمنهای شهر، شهرستان و استان را در برمی‌گیرد در بحث حاضر ما مفهوم دولت را به مفهوم اخیر بکار برده‌ایم .

خیلی خلاصه و اجمالی شاید بتوان گفت که تصمیمات اداری بیشتر جنبه فنی و تخصصی دارند و وظایف اداره مشخص و معین است در حالی که تصمیمات سیاسی کاملاً جنبه فنی و تخصصی ندارند و گرفتن تصمیمات سیاسی احتیاج به داشتن اطلاعات گوناگون و وسیع دارد از جمله اطلاعات فنی^۱.

مسئله مهمی که مستخدمان دولت با آن مواجه اند، مسئله رابطه مستخدم اداره با قدرت عمومی است و اهمیت این امر بتدریج که مستخدم به مقامات عالی سیاسی مملکت نزدیکتر می شود بیشتر محسوس است. اگر مستخدم عضو جامعه و کشور است در عین حال خدمتگزار دولت هم هست و به عنوان یک مستخدم و خادم دولت نمی تواند بدون قید و شرط از آزادیهای فردی و عمومی که به وسیله قانون اساسی اعلام شده است استفاده کند.

تمام افراد ملت از نظر سیاسی و اجتماعی باید دارای حقوق مساوی باشند و مستخدمان دولت جزئی از ملت اند، حال اگر کارمندان و کارگران بخش خصوصی از حقوق و مزایای - خواه مزایا و حقوق مادی یا غیر مادی - بیشتری از مستخدمان دولت برخوردار باشند، قطعاً با توجه به تشابه کار و فعالیت های این دو بخش، نارضائیهائی بین مستخدمان دولت ایجاد خواهد شد. در این صورت آیا دولت می تواند بدون تحمیل یک انضباط شدید به مستخدمان خود و یا بدون دور نگهداشتن وی از فعالیتهای سیاسی متوقع وفاداری مطلق از طرف مستخدم باشد؟ جواب به این سئوالات ساده نیست در این مقاله سعی می کنیم که با توجه به قوانین و مقررات موضوعه راه حلهای پیش بینی شده را عرضه بداریم.

۱- در مورد سیاست و مفاهیم آن رجوع شود به مقاله نویسنده تحت عنوان «سیاست

و عرصه آن» در نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۳، ۱۳۴۹.

I - مستخدم و زندگی سیاسی

همه دولتها در تمام کشورها متوقع اند که مستخدمان اداره خدمتگزار صدیق دولت بوده و از خلال دولت حافظ منافع ملی باشند. بدون شک مستخدمان از نظر قانون بیش از سایر افراد ملت ملزم به انجام تکالیف و وظایفی در قبال دولت و ملت اند ولی نسبت به حقوق سیاسی مستخدمان عقاید و نظرات در کشورهای مختلف - خواه از دید خود مستخدمان و خواه از نظر سایر گروهها و متخصصان امور اجتماعی و سیاسی - متفاوت است.

الف - مستخدم و الزامات ملی . - با این که قانون اساسی ما و متمم آن از حق کار کردن اسم نمی برد در مجموع قوانین و مقررات موجود اصل حق تساوی ورود به خدمات دولتی را برای عموم پذیرفته است. ولی این اصل بدون قید و شرط نیست و اصولاً مشاغل دولتی و عمومی اختصاص به ایرانیانی دارد که در وفاداری و صمیمیت آنان نسبت به کشور و دولت تردیدی نیست. این شرایط نه تنها برای ورود به خدمات دولتی الزامی است بلکه برای ابقاء مستخدم در خدمات دولتی ضروری است. این شرایط به اختصار به شرح ذیل است:

۱- شرط تابعیت - در بعضی از کشورها مثل ایالات متحده امریکای شمالی و سوئیس خارجیانی می توانند که به مقامات اداری نایل شوند و امریکای شمالی به انحاء گوناگون متخصصان خارجی را به سوی خود جلب می کند و جذب متخصصان کشورهای در حال توسعه به سوی امریکا، مشکلی بر مشکلات کشورهای کم رشد افزوده است^۱.

در ایران برای ورود به خدمات دولتی باید ایرانی بود اعم از این که تابعیت

۱- نراقی، احسان: بهاجرت استادان و محققان از کشورهای جهان سوم - نامه علوم

اصلی یا اکتسابی باشد. کسانی که به تابعیت ایران پذیرفته می‌شوند نمی‌توانند فوراً به مقامات دولتی مخصوصاً مقاماتی که جنبه سیاسی دارد نایل شوند و عده‌ای از مقامات سیاسی مثل وزارت یا سفارت مختص ایرانیان، ایرانی الاصل است (اصل پناه و هشتم قانون اساسی، ماده ۹۸۲ قانون مدنی و بند ب ماده ۱۴ قانون استخدام کشوری). خارجیانی که تابعیت ایران را قبول کرده‌اند پس از انقضای ده سال از تاریخ صدور سند تابعیت می‌توانند به عضویت مجالس مقننه، انجمن‌های شهر، شهرستان، استان نایل شوند و یا به استخدام وزارت امور خارجه درآیند (بند‌های ۱ و ۲ و ۳ ماده ۹۸۲ قانون مدنی).

مستخدمان دولت که ترك تابعیت می‌کنند از خدمات دولتی منفصل می‌شوند (ماده ۵۷ قانون استخدام کشوری).

خارجیان برای مدت موقت و با اجازه هیئت وزراء می‌توانند به خدمت دولت درآیند (قانون استخدام متخصصین خارجی مصوب ۳ خرداد ۱۳۴۹).

۲- میهن پرستی - مفهوم میهن پرستی در همه کشورها یکسان نیست و در یک کشور معین افراد ملت درباره این مفهوم اتفاق عقیده ندارند. امروز میهن پرستی مرادف است به احترام به نظامات مملکتی و اجتناب از اقداماتی است که امنیت کشور را تهدید می‌کند. بعد از جنگ دوم جهانی حدود سالهای ۱۹۵۰ ایالات متحده امریکای شمالی در حدود دو میلیون مستخدم و کارمند را مجبور کردند که به پرسش نامه‌هایی که محتوی سئوال‌اتش راجع به امور سیاسی بود جواب دهند و هزاران نفر که میهن پرستی آنان مشکوک به نظر می‌رسید از کار اخراج شدند^۱.

در ایران قوانین جزائی برای کسانی که علیه امنیت کشور اقداماتی می‌کنند، مجازات‌های سنگین معین کرده‌است و اگر مرتکبین این جرائم مستخدم دولت باشند،

۱- در امریکا این دوره به دوره مک کارتیسم معروف شده است، چون سناتور مک

کارتی رهبری این جریان را به عهده داشته است.

مجازات سنگین تر است (ماده ۴۰ تا ۴۳ قانون مجازات عمومی).
 امروز در تمام کشورها همه دولت‌ها نسبت به کسانی که علیه امنیت مملکت
 و نظام مستقر اقداماتی می‌کنند خیلی حساس‌اند یعنی نه تنها از قبول آنان به خدمات
 دولتی خودداری می‌شود بلکه در صورت اشتغال به خدمات دولتی، اخراج می‌گردند
 و در هر حال از نظر جزائی قابل تعقیب‌اند.

۳- محرومیت از حقوق اجتماعی - محرومیت از حقوق اجتماعی از مواردی
 است که مانع ورود به خدمات دولتی است. در قانون استخدام کشوری این مسئله
 تحت عنوان نداشتن سابقه محکومیت جزائی مؤثر عنوان شده است (بند ۴ ماده ۱
 قانون استخدام کشوری). به موجب تبصره یک ماده ۳۱ و آئین دادرسی کیفری،
 محکومیت‌های جزائی بیش از بیست هزار ریال و یا بیش از دو ماه زندان، موجب
 سابقه محکومیت جزائی مؤثر است، یعنی کسانی که به این مجازات‌ها محکوم
 شده‌اند قبل از اعاده حیثیت به خدمت دولت پذیرفته نمی‌شوند. مدت اعاده حیثیت
 در محکومیت‌های جنحه پنج سال و در محکومیت‌های جنائی ده سال از تاریخ اتمام
 مجازات محکومیت است و در مورد جرائم سیاسی مدت اعاده حیثیت به یک سال و
 سه سال تقلیل داده شده است (مواد ۵۶، ۵۷، ۵۸، ۵۹ قانون مجازات عمومی).

یک انتقاد اساسی به تبصره یک ماده ۳۱ و آئین دادرسی کیفری وارد است:
 این تبصره بین محکومیت‌هایی که ناشی از جرایم عمده یا غیر عمده است تفاوت
 قایل نشده است: در حالی که وجدان عمومی بین جرایم عمده و غیر عمده تفاوت
 قایل است، لازم است که این مسئله مورد توجه قانونگذار قرار گیرد و اصلاح شود.
 در بعضی از قوانین که جدیداً وضع شده‌اند به این مسئله توجه شده است مثلاً برطبق
 دستور ماده ۷ قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان مصوب ۳ خرداد ۱۳۴۹
 مرتکبین جنایات یا جنحه‌های بزرگ عمده از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن
 در انجمن‌های شهرستان و استان محرومند، یعنی اگر این محکومیت‌های ناشی از
 جرایم عمده نباشد، موجب محرومیت از انتخاب کردن و انتخاب شدن نیست.

ب - مستخدم و حقوق سیاسی . - مستخدم عضو جامعه است و خواه ناخواه با سایر افراد جامعه و گروه‌های مختلف در تماس است و بر حسب تحصیلات اطلاعات علمی و فنی موقعیت اداری و مقام اجتماعی اش مورد توجه گروه‌ها ، جمعیت‌ها و احزاب سیاسی است و گاهی اوقات مستخدمان دولت به علت شغل و مقام اداریشان می‌توانند وظایف مهم و قابل توجهی در تنظیم برنامه‌های اجتماعی و یا مبارزات سیاسی داشته باشند مسئله رابطه مستخدم و دولت ، مسئله دقیق و ظریفی است . در اغلب کشورها دولت از مستخدمان خود متوقع است که در خدمت سیاست وی باشند و نظریه‌های رسمی سیاسی را بپذیرند . در بعضی از کشورها دولت به عنوان یک واقعیت ذهنی و انتزاعی تلقی شده و قبول می‌کنند که مستخدم کم‌و بیش مجری سیاست احزاب و گروه‌های مختلف باشد .

در کشورهای نوع اول انضباط در اداره خیلی شدید است و مستخدم باید دستورات مافوق را بدون چون و چرا اطاعت کند . نتیجه این که دستورات کم‌و بیش با سرعت اجراء می‌شوند ولی مستخدم ابتکاری از خود نشان نمی‌دهد و مسئولیت‌لوث می‌شود و قدرت سیاسی از مستخدم می‌خواهد که مجری بدون قید و شرط سیاستش باشد به این ترتیب با تبدیل مستخدم به یک‌عامل و رابط سیاسی ، مسئله رابطه دولت و مستخدم به خودی خود حل می‌شود . در کشورهای نوع دوم که در آنجا آزادی و دموکراسی لااقل به‌طور نسبی حکومت می‌کند ، رابطه مستخدم و قدرت سیاسی شکل خاصی دارد . مستخدم در فعالیت روزانه و به عنوان مستخدم باید به اداره خدمت کند و در حدود قوانین و مقررات باید از دستورات مافوق اطاعت کند ولی سرنوشت وی و زندگی اداری اش تابع هوی و هوس روسای مافوق نیست و مستخدم به وسیله یک رشته قوانین و مقررات حمایت می‌شود و بدون دلیل موجه و محاکمه در دادگاه‌های اداری و قطعیت محکومیت نمی‌توان وی را از کار برکنار ساخت ، درحالی که در کشورهای استبدادی با تحمیل انضباط شدید و اطاعت کورکورانه لااقل در ظاهر مشکلاتی ندارند .

در ایران تا قبل از انقلاب مشروطیت مشاغل دولتی رسماً خرید و فروش می‌شده است و مستخدم عنوان مأمور به خدمات عمومی را نداشت، بلکه مستخدم صاحبان نفوذ تلقی می‌شده است.^۱ تنها بعد از انقلاب مشروطیت است که در باره استخدام کشوری قوانین و مقرراتی وضع می‌شود و مفهوم جدید استخدام در مملکت به وجود می‌آید و در مورد حقوق و تکالیف آنان مقررات نسبتاً دقیقی وضع می‌شود. مثلاً به موجب ماده ۴۰ قانون استخدام کشوری مسئله اطاعت و فرمانبری از اوامر و دستورات مافوق بیشتر جنبه فنی دارد تا سیاسی، یعنی مستخدم ملزم است که در اداره از اوامر قانونی مافوق اطاعت کند. و چون مستخدم مانند هر فرد دیگری ممکن است در معرض لغزشهایی باشد قوانین متعدد دیگری وضع شده‌اند که تابعی نظری و عدم سودجویی مستخدمان را تضمین کند «قانون منع مداخله در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۳۷ و «قانون رسیدگی بدارائی وزراء و مأموران» مصوب ۱۳۳۷ از آن جمله‌اند.

در حال نباید فراموش کنیم که مستخدم عضو جامعه است و حق دارد که از حقوق خود به عنوان عضو جامعه برخوردار باشد ولی چون در عین حال مستخدم دولت است، استفاده از این حقوق نباید برای تأمین مقاصد و منافع شخصی باشد و همچنین استفاده از این حقوق نباید به منظور فلج کردن نهادهای اداری و سیاسی مملکت باشد، چون در این صورت مستخدم به موجب قوانین مملکتی به عنوان اخلال نظم عمومی و نظامات کشور مورد تعقیب قرار خواهد گرفت. برای مستخدمان دولت در مورد فعالیت‌های سیاسی محدودیتهای وجود دارد به شرح ذیل:

۱- عقاید سیاسی و شرکت در احزاب سیاسی - اصل آزادی عقیده به صراحت در قانون اساسی عنوان نشده است ولی مسلماً این اصل در اصول بیستم و بیست و یکم متمم قانون اساسی که راجع به آزادی مطبوعات و اجتماعات است، مندرج است. چون مطبوعات و اجتماعات یکی از طرق و شاید مؤثرترین طریقه ابراز عقیده باشد

۱- کسروی، احمد: انقلاب مشروطه - تهران امیرکبیر چاپ هفتم، ۱۳۴۸.

نحوه استفاده از این آزادیها به وسیله قوانین عادی و آئین نامه ها مشخص و معین شده‌اند و مستخدمان هم حق دارند که از این آزادی برخوردار باشند مشروط به این که قوانین و مقررات ممنوعیتی در این خصوص ایجاد نکرده باشد. و مثلاً به موجب تبصره ۵ ماده ۳ «لایحه قانونی مطبوعات» مصوب سال ۱۳۳۴، مستخدمان دولت و بنگاههایی که با سرمایه دولت تشکیل شده‌اند و یاسی شوند و همچنین مستخدمان شهرداریها تا وقتی که شاغل شغل‌اند، حق داشتن امتیاز و انتشار روزنامه و مجله را نخواهند داشت، مگر این که مجله، علمی، ادبی، فنی و هنری باشد. شاید لازم به توضیح نباشد که مفهوم دستور این ماده دورنگهداشتن مستخدمان از فعالیت‌های سیاسی است.

مطبوعات وسیله ابراز نظر و نشر عقاید است ولی اظهار عقیده اعم از سیاسی و غیر سیاسی از نظر قانون مطبوعات در ایران بدون قید و شرط نیست و لایحه قانونی مطبوعات در مواد ۱۱ تا ۲۶ از جرایم مطبوعاتی بحث می‌کند و قانونگذار برای مرتکبین جرایم پیش‌بینی شده، مجازات‌های نسبتاً سنگین معین کرده است، عده‌ای از این مجازات‌ها برای پیش‌گیری جرایمی است که در حقوق جزا به آنها جرایم سیاسی می‌گویند. علاوه بر قانون مطبوعات در سایر قوانین هم در مورد فعالیت‌های سیاسی مستخدمان، دستوراتی وجود دارد. مثلاً ماده ۲۱ «قانون اصول تشکیلات دادگستری مصوب تیر ۱۳۰۷» انحرافات سیاسی مضره قاضی را از لحاظ انتظامی قابل تعقیب می‌داند چنانکه می‌بینیم عبارت انحرافات سیاسی مضره خیلی عام و کلی انشاء شده است و هر اقدام و اظهار نظری را ممکن است در برگیرد. ماده ۵۲ همین قانون اعلام می‌کند «بمنظور حفظ بیطرفی کامل در انجام وظیفه و رعایت احترام شؤون قضائی عضویت متصدیان مشاغل قضایی در احزاب سیاسی و جمعیت‌های وابسته بآنها و هرگونه تبلیغات حزبی و انتشار روزنامه یا مجله سیاسی و حزبی ممنوع است تخلف از مفاد این ماده موجب تعقیب در دادگاه عالی انتظامی و انفصال از خدمت قضائی خواهد بود» منطبق این ماده روشن است: به علت وجود اصل تفکیک قوا در قانون

اساسی، قانونگذار می‌خواهد که قضات برکنار از امور سیاسی بمانند تا بی‌طرفی قاضی مورد شک و شبهه قرار نگیرد و عقاید سیاسی خود را در اجرای قوانین دخالت ندهد.

به‌سبب شماره ۳ بند ماده ۱۰ «قانون استخدام نیروهای مسلح شاهنشاهی ایران» مصوب ۳ تیر ۱۳۳۶ در صورتی که افسران و یا کارمندان ارتش در احزاب و دستجات سیاسی شرکت کنند از خدمت ارتش اخراج می‌شوند و همچنین به‌سبب تصویب‌نامه هیئت وزیران مورخ ۲۰/۶/۱۳۴۲ افسران و درجه داران و افراد شهربانی کل کشور عیناً مانند افسران و درجه داران و افراد ژاندارمری کل کشور تابع قانون استخدام مورد عمل نیروهای مسلح شاهنشاهی اند، لذا شرکت در احزاب و دستجات سیاسی برای افسران و درجه داران و افراد شهربانی کل کشور و ژاندارمری کل کشور ممنوع است و ممکن است به این علت از شهربانی و یا ژاندارمری اخراج گردند.

در مورد فعالیت سیاسی سایر مستخدمان دولت در قوانین ما به‌ویژه قوانین استخدامی منعی وجود ندارد و با توجه به این نکته که در قانون اساسی هم، انجمنها و اجتماعات که موافق قوانین و مقررات تشکیل شده‌اند می‌توانند آزادانه فعالیت کنند، عملاً عده زیادی از مستخدمان در احزاب و جمعیت‌های موجود در مملکت فعالیت می‌کنند.

فعالیت مستخدمان دولت در احزاب سیاسی در کشورهای مختلف به‌صورت‌های گوناگون در نظر گرفته شده است. در کشورهایی که به‌صورت یک حزبی اداره می‌شود شرکت مستخدمان در حزب اجباری یا تقریباً اجباری است. مثلاً در بسیاری از کشورهای آفریقائی مستخدمان دولت باید در تنها حزب موجود مملکت عضو باشند و در شوروی هم شرکت مستخدمان در حزب کمونیست تقریباً الزامی است. در بعضی از کشورهای فعالیت مستخدمان در بعضی از احزاب سیاسی ممنوع است مثلاً در ایالات متحده امریکای شمالی، در سوئیس، در آلمان غربی، در هلند، در اسپانیا

و در پرتقال مستخدمان دولت حق ندارند که در حزب کمونیست عضو باشند. و در کشورما به موجب « قانون مقدسین بر علیه امنیت و استقلال مملکتی » مصوب ۲۲ خرداد ۱۳۱۰ شرکت در جمعیت های باسرام اشتراکی ممنوع است .

۲- مستخدم دولت و فعالیت های انتخاباتی - شرکت در انتخابات مجالس مقننه یا سازمانهای محلی به عنوان انتخاب کننده و انتخاب شونده برای مستخدم دولت بدون قید و شرط نیست . افراد و افسران آرتش زمینی ، دریائی و هوائی و افراد و افسران شهربانی از حق انتخاب کردن در انتخابات مجلس شورای ملی و مجلس سنا محرومند (ماده ۱۱ قانون انتخابات مجلس شورای ملی و ماده ۸ قانون اجازه اجرای نظامنامه مجلس) همچنین مستخدمان ژاندارمری ، شهربانی و آرتش از انتخاب شدن به مجلس شورای ملی محرومند (بند ۴ ماده ۱۳ قانون انتخابات مجلس شورای ملی) ولی این ماده روشن نمی کند که آیا این محرومیت مربوط به سراسر کشور است و یا فقط مربوط به حوزه فعالیت آنان است ولی با توجه به بندهای ۵، ۶، ۷، ۸ و ماده ۱۳ قانون انتخابات مجلس شورای ملی این طور فهمیده می شود که این محرومیتها مربوط به تمام کشور است . چون در بندهای یاد شده به محرومیت سایر گروههای مستخدمان مثل حکام کل و جزء مأموران مالیه ، کلیه روساء محاکم مدعی العموم و کلیه روسای ادارات دولتی در حوزه مأموریتشان اشاره می کند ، لذا می توان گفت که تمام مأموران دولتی در قلمرو مأموریت خود از انتخاب شدن به نمایندگی در سنا محرومند .

افسران و نفرات شهربانی ، ژاندارمری و آرتش تا وقتی که در خدمت هستند از انتخاب کردن و انتخاب شدن در انجمن های شهر ، شهرستان و استان محرومند (بند ۲ ماده ۱۰ قانون شهرداری و ماده ۹ قانون تشکیل انجمنهای شهرستان و استان) این محرومیتها به منظور جلوگیری از اعمال نفوذ مستخدمان در امر انتخابات برقرار شده است ، چون مستخدمان نامبرده به علت شغل و مقامشان در محل مأموریت ممکن است که استفاده های نامشروع کنند و رأی دهندگان را وادار کنند که به نفع

آنان رأی دهند. سایر مستخدمان می‌توانند به نمایندگی مجلس شورای ملی و یا سنا انتخاب شوند و مدتی که در این مجالس خدمت می‌کنند جزء سوابق خدمت رسمی‌شان حساب می‌شود (ماده ۳ قانون استخدام کشوری) در تبصره بند ۸ ماده ۱۳ قانون انتخابات مجلس شورای ملی اعلام شده است که سایر مستخدمان (یعنی مستخدمانی که از انتخاب شدن محروم نیستند) می‌توانند به نمایندگی مجلس شورای ملی انتخاب شوند به شرط آنکه پس از انتخاب شدن، برای مدت نمایندگی از شغل خود استعفاء دهند. در ماده ۳ قانون استخدام کشوری که ناظر به این مورد است اشاره به استعفا نمی‌کند و به علاوه استعفاء در قانون استخدام کشوری حالت استخدامی خاصی است و قصد مستخدم از استعفاء خروج دائم از خدمات دولتی است نه خروج موقت (بند ۲ اصلاحی ماده ۱۲ قانون استخدام کشوری مصوب ۱۲ آبان ۱۳۴۹) به نظر می‌رسد چون تاریخ تصویب قانون استخدام کشوری مؤخر بر تاریخ تصویب قانون انتخابات مجلس شورای ملی است، لذا لازم نیست که مستخدم غیر محروم از انتخاب شدن، بعد از انتخاب به نمایندگی مجلس شورای ملی از شغل خود استعفاء دهد، بلکه بدون این که بتواند از مزایای شغل مربوط استفاده کند، مدت اشتغالش در زمان نمایندگی جزء سوابق خدمت رسمی وی محسوب خواهد شد. یعنی این حالت را باید جزء حالت مأموریت گذاشت نه حالت استعفاء، چنانکه مستخدمانی که از طرف انجمن شهر به عنوان شهردار انتخاب می‌شوند مدتی را که شهردار هستند جزء حالت مأموریت به حساب می‌آید و این مدت از لحاظ بازنشستگی جزء سوابق خدمت رسمی حساب می‌شود (ماده ۴ آئین نامه مأموریت). مستخدمان دولت می‌توانند به مقامات نخست‌وزیری، وزارت، سفارت، استانداری، معاونت نخست‌وزیر و وزراء دبیر کلی سازمان امور اداری و استخدامی کشور، مدیر کلی سازمان برنامه و ریاست دفاتر نخست‌وزیر و وزراء برسند (ماده ۳ قانون استخدام کشوری) مستخدمان در زمان تصدی این مقامات تابع مقررات قانون استخدام کشوری نیستند ولی سوابق خدمت

آنان در این مقابلات از لحاظ بازنشستگی جزء سوابق خدمت آنان محسوب می‌شود.

۳- مستخدم دولت و حق اعتصاب - بررغم این واقعیت که مرزبندی بین امور صنفی و امور سیاسی ساده نیست، به غلط یادریست مسائل و امور صنفی را از مسائل و امور سیاسی جدا می‌کنند. قانون اساسی ماتشکیل اجتماعات را آزاد اعلام کرده است و شرکت در احزاب سیاسی جز برای گروهی از مستخدمان که ممنوع است برای سایر مستخدمان بلامانع است ماده ۲۵ «قانون کار» مصوب ۲۶ اسفند ۱۳۳۷ تشکیل سازمانهای حرفه‌ای (سندیکا) را برای حفظ منافع و بهبود وضع اجتماعی کارگران، کارفرمایان و صاحبان مشاغل آزاد، مجاز دانسته است و به موجب همین ماده از ائتلاف چند سندیکا یک اتحادیه و از ائتلاف چند اتحادیه کنفدراسیون تشکیل می‌شود.

به موجب ماده ۵۴ قانون کار و تبصره مربوط، حق اعتصاب برای کارگران به رسمیت شناخته شده است. اعتصاب یعنی تعطیل کار به طور جمعی برای رسیدن به هدفهای مشخص، یعنی اگر کارگران نتوانند از طریق مذاکره و سازش، اختلافات خود را با کارفرما حل کنند، می‌توانند برای تحقق خواسته‌های خود متوسل به اعتصاب شوند.

حق تشکیل سندیکا در قانون استخدام و سایر قوانین صریحاً به مستخدمان دولت داده نشده است و فقدان این مبنای قانونی یکی از دلایل مسلم عدم رشد سندیکای مستخدمان دولت است. و آن چه هم که به نام سندیکا و یا اتحادیه مستخدمان یا کارمندان دولت وجود دارد بیشتر جنبه محافل دوستانه و نیمه خصوصی دارد.

اما این که آیا مستخدمان دولت حق اعتصاب دارند، مسئله از لحاظ حقوقی قابل بحث است. چون در قوانین استخدامی و سایر قوانین این حق به مستخدم داده نشده است و در عین حال منع صریحی هم وجود ندارد، تنها ماده ۵۵ قانون استخدام کشوری، مستخدم را از هرگونه اقدامی که در امور اداری کشور

وقفه ایجاد کند، برحذر داشته است. این ماده خیلی عام تنظیم شده است و کلمه وقفه تاب هر نوع تفسیری را دارد و مسلماً عمل اعتصاب در امور اداری وقفه ایجاد می‌کند. در این صورت داده‌گاه اداری ممکن است مستخدم را به عنوان متمدن محاکمه کند و به یکی از مجازات‌های اداری محکوم سازد و امکان هم دارد که اداره به علت نبودن منع صریح این اقدام جمعی مستخدمان را مورد تعقیب قرار ندهد.

قانونگذار حق اعتصاب را صریحاً از بعضی گروه‌های مستخدمان سلب کرده است. به موجب ماده ۱۱۳ «قانون اصول تشکیلات دادگستری»: «اکیداً ممنوع است که حکام عدلیه و صاحب منصبان اداره مدعی عمومی و مستخدمین اداری و منتظرین خدمت و وکلای عدلیه دسته‌بندی یا اتحادی نمایند برای تعطیل محاکم و ادارات یا توقیف جریان امور عدلیه یا برای اقدام دیگری بهیئت اجتماع برای تقدیم اعتراض نامه و امثال آن تخلف از این ماده مستلزم انفصال فوری بوده و منفصلین دیگر بخدمت و وکالت در عدلیه پذیرفته نخواهد شد» بدون شک این ماده با توجه به اهمیت کار قضا و ماهیت امور قضائی است. همچنین مستخدمان نیروهای مسلح شاهنشاهی حق اعتصاب ندارند و متخلفان تحت تعقیب قرار خواهند گرفت.

II- خدمات عمومی و قوای سه گانه

مسئله رابطه مستخدم دولت و قدرت عمومی مسئله پیچیده و بغرنجی است به ویژه در کشورهایی که در آنجا به موجب قانون اساسی تمام قوا ناشی از ملت است و طرز اعمال آن به سه قوه سپرده شده است. رابطه این سه قوه باهم در عمل مشکلات زیادی ایجاد می کند که حل آنها آسان نیست. در این روابط قوا، رابطه قوه مجریه با سایر قوا رابطه ظریف تر و پیچیده تری است. چون مستخدم دولت زیر نظر مستقیم قوه مجریه انجام وظیفه می کند و تقریباً اجرای تمام امور سیاسی و اداری مملکت به عهده قوه مجریه است و شناختن ماهیت روابط این قوا از نظر کاراداره و وظایف مستخدم در این روابط مهم است.

قسمت اصلی این بحث متوجه رابطه مستخدم با قوه مجریه و قوه مقننه است و در مورد رابطه مستخدم اداره و قوه قضائیه به علت ماهیت خاص این قوه به اختصار برگذار می کنیم. به موجب بند ج ۲ ماده ۳ قانون استخدام کشوری قضات از شمول قانون استخدام کشوری مستثنی شده اند، باین وصف قضات به مفهوم وسیع کلمه مستخدم دولت اند ولی نحوه استخدام، ترفیع و انتقال آنان تابع قانون استخدام قضات است. اصولاً رسیدگی به کلیه تظلمات با محاکم عدلیه است مگر این که قانون استثناء کرده باشد (اصل هفتاد و یکم و هفتاد و دوم متمم قانون اساسی) همچنین ماده ۳ آئین دادرسی مدنی قضات را مکلف کرده است که به کلیه دعاوی بر طبق قوانین یا روح و مفاد قوانین موضوعه و یا عرف و عادت مسلم رسیدگی کرده و قضیه را قطع و فصل کنند. و وقتی که حکم یا اسری از طرف محاکم دادگستری صادر شد مستخدمان دولت در هر مرتبه و مقامی که باشند باید این اوامر و احکام را اجراء کنند و گرنه از خدمات دولتی منفصل خواهند شد (ماده ۹ و ۱۲ قانون مجازات عمومی) و همچنین هرگونه دخالت مستخدمان غیر قضائی در امور قضائی ممنوع است و

متخلفان از خدمات دولتی منفصل و علاوه بر انفصال ممکن است به حبس تأدیبی از دو ماه الی سه سال محکوم شوند (ماده ۱۳ قانون مجازات عمومی).

الف - روابط بین قوه مقننه و اداره - معمولاً در کشورهایی که اصل حاکمیت

ملی پذیرفته شده است و دموکراسی سیاسی در آنجا کم و بیش رعایت می شود وظیفه معرفی اراده عمومی و ملت با قوه مقننه است و نمایندگان منتخب ملت از منافع و نظرات ملت در آنجا دفاع می کنند، بررغم این بحث قدیمی که حاکمیت ملی غیر قابل انتقال است و نمایندگان ملت خود ملت نیستند^۱ امروز عملاً در دولتهای بزرگ شرکت همه مردم در تمام امور مملکتی یا به عبارت دیگر دموکراسی مستقیم غیر ممکن است، لذا برای تحقق نوعی دموکراسی سیاسی اصل نمایندگی و تشکیل مجالس مقننه را پذیرفته اند. در قانون اساسی ما پایه بردموکراسی غیر مستقیم گذاشته شده است چنانکه اصل بیست و ششم متمم قانون اساسی اعلام می دارد: قوای مملکت ناشی از ملت است طریقه استعمال آن قوا را قانون اساسی معین مینماید و به موجب اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی تعداد قوا سه است.

به دنبال اصل بالا یعنی قبول قوه مقننه به عنوان نماینده اراده و حاکمیت ملی به این نتیجه می رسیم که قوه انتخابی بر قوای غیر انتخابی برتری دارد یعنی قوه مجریه و قضائیه تابع قوه مقننه است. واقعیت این است که این برتری در خیلی از کشورها صوری و ظاهری است به علاوه در جاهایی که این برتری در قانون اساسی پذیرفته شده است در عمل بین قوا روابط و نفوذهای متقابل وجود دارد تا نفوذ یک جانبه یک قوه بر روی سایر قوا. مجلس یا مجلسین در تنظیم امور اداری شرکت می کنند و مستخدمان اداره هم به نوبه خود در فعالیت سیاسی سهیم اند و گاهی اوقات دو صفت مستخدم و سیاستمدار در یک شخص جمع است مثل وزیر.

۱- درباره دموکراسی و حاکمیت ملی و امکان انتقال آن فلاسفه و متفکران سیاسی بحث های زیادی کرده اند «قرار داد اجتماعی» اثر ژان ژاک روسو ترجمه زیرک زاده یکی از بهترین تألیفات در این زمینه است.

۱- حاکمیت قوه مقننه نسبت به اداره - قوه مقننه نسبت به اداره حاکمیت دارد، خطوط اصلی تشکیلات وزارتخانه‌ها و سازمانهای دولتی و هدف و وظایف کلی سازمانهای اداری به وسیله قوه مقننه معین می‌شود و هرگونه تغییرات کلی این تشکیلات باید با تصویب این قوه باشد (اصل بیست و یکم قانون اساسی).

بودجه هریک از وزارتخانه‌ها باید به تصویب مجلس برسد (اصل بیستم قانون اساسی) به این ترتیب قوه مقننه بر روی مخارج ادارات نظارت می‌کند.

قانون اساسی قوه مقننه را در قبال تجاوزات احتمالی اداره حمایت می‌کند :
اولاً - تغییر قوانین و یا شرح و تفسیر آن فقط با خود قوه مقننه است (بند اول اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی).

ثانیاً - ماده ۱۲۹ قانون مجازات عمومی برای مستخدمان دولت که از اجرای قوانین مملکتی جلوگیری کنند، مجازات انفصال از خدمات دولتی را معین کرده است.

ثالثاً - برطبق دستور ماده ۲۸ قانون مجازات عمومی «هریک از وزراء و یا مستخدمین دولتی در هررتبه و مقامی که باشند بوسیله وضع نظامنامه یا تصویب نامه یا صدور متعهدال مال و اوامر کتبی دیگر و یا اعمال آنها بدون امر کتبی مقامات مافوق قانون را تغییر دهد یا تفسیر نمایند و یا در اجرای آن تبعیض کنند از خدمات دولتی دائماً منفصل خواهند شد» تمام این دستورات و تصمیمات به منظور برقراری و حفظ سلطه و حاکمیت قوه مقننه نسبت به اداره مقرر شده است. شکل دیگر نظارت و سلطه قوه مقننه بر روی اداره، توانائی قدرت مقننه نسبت به حذف و یا ایجاد مشاغل و پست‌های ثابت سازمانی است. هرگونه تأسیس جدید و یا انحلال و یا ادغام وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی باید با تصویب قوه مقننه باشد و در حال قوه مقننه با تصویب بودجه و تأمین اعتبارات لازم در مورد استخدامهای جدید نظارت می‌کند.

وزارتخانه‌ها موظف به اجرای قوانینی اند که به وسیله قوه مقننه وضع شده است

و در هر مورد تقصی در اجرای قوانین ملاحظه شود و یا مستخدمان در اجرای قوانین مسامحه کنند مجلس به وزیر مسئول اخطار خواهد کرد تا رفع نقص شود (اصل بیست و هفتم قانون اساسی).

علاوه بر سلطه و حاکمیت قوه مقننه به عنوان یک قوه بر روی اداره، نباید به اقدامات فردی نمایندگان و اعمال نفوذهای غیر مستقیم آنان بر روی مستخدمان اداره بی توجه باشیم نمایندگان مجالس مقننه در همه جای دنیا به عنوان این که منتخب مردم اند و حافظ منافع آنان هستند، در بسیاری از موارد برای انجام کار دوستانه و آشنایان خود سفارشات را به ادارات می کنند و مستخدمان ادارات در مورد نقل و انتقالاتشان و گرفتن ترفیعات و یا مزایا شاید بی نیاز از پشتیبانی و سفارشات افراد و مقامات ذینفوذ نباشند و مسلماً نمایندگان مجلس در این نوع موارد بی تأثیر نیستند.

۲- همکاری اداره با قوه مقننه - قوانین مصوب قوه مقننه، بدون همکاری اداره قابل اجرا نیست، مهمتر آنکه بسیاری از قوانین با کمک اداره تنظیم و تدوین می شود. برخلاف تصورات عامه اغلب قوانین اثر واقعی و نتیجه عمل قوه مقننه و نمایندگان مجلسین نیست. این تصور اشتباه آمیز نتیجه تعلیمات حقوق اساسی و قبول اصل تفکیک قوا و تمام نوشته ها و افکاری است که در این زمینه وجود دارد. ولی واقعیت این است که بیشتر قوانین مصوب قوه مقننه لوایحی اند که دولت تصویب آنها را به مجلسین پیشنهاد می کند، به عبارت درست تر این لوایح به وسیله مستخدمان دولت در ادارات تهیه شده اند. دلیل این امر روشن است: تعداد متخصصان دولت در رشته های مختلف خیلی بیشتر از افراد متخصص فنی است که احیاناً در مجلسین وجود دارند. دقیقاً نسبت درصد طرح لوایح را در مجموع قوانین مصوب مجلسین در ایران نمی دانیم و آمازی در این باره در دست نداریم ولی بدون شک قوانینی که منشاء آن دولت است خیلی بیشتر از قوانینی است که منشاء آن نمایندگان و سناتورها بوده اند. علاوه بر این در موقع بحث در اطراف معایب و محاسن لوایح، اغلب اوقات مستخدمان دولت دلایل فنی لازم برای دفاع از این لوایح را در اختیار

نمایندگان و سناتورها می‌گذارند که در واقع شکل دیگری از همکاری اداره و قوه مقننه است.

بسیاری از اوقات در کمیسیونهای مجلسین مستخدمان دولت به‌عنوان مشاور فنی شرکت می‌کنند و به علت داشتن تخصص و اطلاعات لازم در مسائل مورد بحث، اعضاء قوه مقننه را راهنمایی و هدایت می‌کنند که این رابطه شکل دیگری از رابطه و همکاری اداره و قوه مقننه است.

بین اعضاء قوه مقننه همیشه عده‌ای یافت می‌شوند که قبل از انتخاب شدن به عنوان نماینده، مستخدم دولت بوده‌اند و عده‌ای مسلماً بعد از خاتمه دوره نمایندگی مجدداً به اداره برمی‌گردند و این امر خواه نا خواه میزان همکاری و رابطه بین اداره و قوه مقننه را زیاد می‌کند.

ب - روابط بین اداره و قوه مجریه . - درجه انقیاد مستخدم نسبت به قوه مجریه خیلی شدیدتر است تا نسبت به قوه مقننه. در گذشته تقریباً در همه کشورهای جهان مستخدم به‌صورت یک خدمتگزار رئیس مملکت تلقی می‌شده است تا خادم دولت و ملت، چنین وضعی در ایران تا قبل از انقلاب مشروطیت عادی بود و به‌علاوه مقامات اداری خرید و فروش می‌شده است. در انگلستان تا زمان ادوارد هفتم (۱۹۱۰-۱۸۴۱) مستخدم خدمتگزار شخص پادشاه بوده است و رابطه مستخدم و سلطان را مبتنی بر قرار داد اجاره خدمت می‌دانستند که تنها بر اثر مرگ یکی از طرفین قرارداد لغو می‌شد و تا این زمان با روی کار آمدن پادشاه جدید، مستخدم می‌بایست نسبت به رئیس مملکت جدید سوگند وفاداری یاد کند و به تدریج این فکر در انگلستان و بعد در سایر کشورها پیدا شد که مستخدم در خدمت رئیس مملکت نیست بلکه در خدمت یک نهاد سیاسی، یعنی دولت است. این فکر در قوانین اساسی اروپائی اوایل قرن نوزدهم مندرج است و در قانون اساسی ماکه

۱- لامکی، هارولد. ژ: سیر آزادی در اروپا - ترجمه رحمت‌الله مقدم سراغ‌های،

تقلیدی از قانون اساسی بلژیک است این فکر دیده می‌شود ، یعنی مستخدم در خدمت دولت است و نه شخص و همچنین بین اداره و دولت قایل به تفکیک شده است .

۱- **انقیاد مستخدم نسبت به قوه مجریه** - درجه انقیاد مستخدم نسبت به قوه مجریه نه تنها در طول زمان تحول یافته است بلکه ماهیت انقیاد برحسب نظامهای سیاسی متفاوت است . در نظام یا رژیم ریاستی رئیس مملکت در عین حال رئیس مملکت و رئیس قوه مجریه است . اقتدارات و دستورات رئیس جمهور در وزارتخانه‌ها و ادارات مختلف به وسیله وزراء اجرا می‌شود که این وزراء به وسیله شخص رئیس جمهور نصب و عزل می‌شود . ایالات متحده امریکای شمالی نمونه بارز و قدیمی نظام ریاستی است . به این ترتیب در آخرین تحلیل تمام اقتدارات مربوط به قوه مجریه در دست رئیس جمهور متمرکز شده است و رئیس جمهور ، رئیس اداره و رئیس مستخدمان اداره است . در نظام پارلمانی ریاست مملکت و ریاست قوه مجریه یا دولت بایک شخص نیست . رئیس مملکت مقام غیر مسئول است و مقام مسئول از نظر اداری نخست وزیر است . رئیس مملکت ممکن است پادشاه یا رئیس جمهور باشد . در نظام سوسیالیستی از لحاظ شکل و ترکیب ظاهر ، شبیه نظام پارلمانی برمیانی فدرالیسم است با قوه مجریه دورئیس . ولی واقعیت زندگی سیاسی و اداری را بدون توجه به حزب واحد که تمام امور سیاسی ، اداری ، اقتصادی ، و اجتماعی را قبضه کرده است نمی‌توان فهمید^۱ .

نظام سیاسی مابه‌موجب قانون اساسی نظام مشروطه پارلمانی سلطنتی است . قوه مجریه از دو رئیس تشکیل می‌شود رئیس مملکت و نخست‌وزیر . پادشاه رئیس مملکت از مسئولیت میری است (اصل چهل و چهارم متمم قانون اساسی) مسئولیت امور با وزراء است . در رأس هیئت وزراء از نظر قوه مجریه نخست‌وزیر قرار دارد . اجرای قوانین زیر نظر نخست‌وزیر است ، مصوبات هیئت وزراء -

۱- برای اطلاع بیشتر . ش به : رژیمهای سیاسی ، اثر موریس دو ورژه ، ترجمه

آئین نامه ها - تصویب نامه ها با امضای نخست وزیر و وزیر ذینفع رسمیت می یابد .
 نصب مستخدمان عالی رتبه مملکتی بانخست وزیر است ، به جزء عزل و نصب مقامات
 کشوری و لشگری که نصب و عزل آنان با تصویب وزیر مسئول از حقوق پادشاه
 است مگر در مواقعی که قانون مستثنی کرده باشد (اصل چهل و هشتم متمم قانون
 اساسی) .

واقعیت این است که نخست وزیر و وزراء در عزل و نصب مستخدمان دولت
 به جزء مستثنیات ماده ۳ قانون استخدام کشوری - آزادی عمل زیادی ندارند و ترتیب
 استخدام مستخدمان و نحوه ورود به خدمات دولتی به وسیله قوانین مشخص شده اند .
 مستخدمان پس از گذراندن یک دوره آزمایشی و رضایت بخش بودن فعالیت مستخدم
 در این دوره به وسیله مقامات اداری به عنوان مستخدم رسمی منصوب می شود . (ماده
 ۱۹۱۸ قانون استخدام کشوری) .

۲- نفوذ مستخدمان بر قوه مجریه - مستخدمان دولت در خدمت دولت اند
 و زیر نظر مستقیم مسئولان قوه مجریه انجام وظیفه می کنند و مکلف به اجرای سیاست
 دولت و تصمیمات مسئولان قوه مجریه اند . اما در دنیای امروز مستخدمان دولت
 در چهار چوب قوه مجریه به یک قدرت واقعی تبدیل شده اند و بیش از پیش بر روی
 تصمیمات قوه مجریه مؤثراند و این وضع تقریباً با شدت و ضعف در تمام کشورها
 صادق است .

بعد از جنگ جهانی دوم تقریباً در تمام دولتها عملاً از صلاحیت قوه مقننه
 به نفع قوه مجریه کاسته شده است . بسیاری از مقررات حقوقی که قبلاً به وسیله
 قانونگذار (مجلس یا مجلسین) وضع می شده است امروز به صورت تصویب نامه و آئین
 نامه از طرف قوه مجریه تدوین می شود . در بعضی از کشورها قانون اساسی به طور
 دقیق حدود وظایف و صلاحیت قوه مقننه را از لحاظ قانونگذاری و اختیارات قوه
 مجریه را از نظر تنظیم آئین نامه معین کرده است . مثلاً اصول ۳۷ و ۳۸ قانون
 اساسی فرانسه مصوب سال ۱۹۵۸ قلمرو قانون و آئین نامه و در نتیجه صلاحیت

قوه مقننه و قوه مجریه را در وضع مقررات مشخص ساخته است. تصمیم قانون اساسی فرانسه به وسیله بنیاری از کشورهای جدید الاستقلال تقلید شده است. تمام کشورهای آفریقای سیاه که در گذشته مستعمره فرانسه بودند و در سال ۱۹۶۰ به استقلال رسیدند از قانون اساسی فرانسه تقلید کرده‌اند و مخصوصاً در مورد تحدید قدرت قوه مقننه عیناً اصول ۳۴ و ۳۷ قان اساسی ۱۹۵۸ فرانسه را در قوانین اساسی خود نقل کرده‌اند^۱.

علاوه بر شرکت در وضع مقررات که به صورت تصویب نامه و آئین نامه تحقق می‌یابد، قوه مجریه در تهیه لوایح قانونی شرکت مؤثر دارند. این وظیفه در واقع به وسیله مستخدمان متخصص ادارات مختلف صورت می‌گیرد. امروز در بسیاری از کشورهای عده زیادی از قوانین به وسیله مستخدمان ادارات انشاء شده است. همچنین در کمیسیونهای مجلس و سنا مستخدمان دولت برای ادای توضیح شرکت می‌کنند و اعضاء قوه مقننه را در باره بسیاری از مسائل فنی روشن می‌کنند و در نتیجه بر روی تصمیمات آنان تأثیر می‌گذارند.

مستخدمان متخصص قدیمی و عالی‌رتبه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مسلماً در تصمیمات وزیر و مدیران مؤسسات دولتی که از نظر اداری و سیاسی مسئول اداره وزارتخانه و مؤسسه دولتی هستند مؤثراند. همچنین بسیاری از تصمیمات سیاسی و اداری مسئولان قوه مجریه با مشورت متخصصان فنی وزارتخانه‌ها و مؤسسات

۱- کشورهای کاسرون، جمهوری مرکز افریقا، کنگو برازاویل، ساحل عاج، داهومه، گابون، ولتای علیا، نیجر، ماداگاسکار، مالی، بوریتانی، سنگال، چاد و توگو که از کشورهای آفریقای سیاه‌اند و تا سال ۱۹۶۰ مستعمره فرانسه بودند همگی قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸ را سرمشق قرار داده‌اند و مسئله تحدید قدرت قوه مقننه در قوانین اساسی همه این کشورها منعکس است. برای اطلاع بیشتر ر. ش به :

M. DUVERGER: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. 9e

Ed. Paris Themis 1966.

دولتی تحقق می پذیرد. همچنین اغلب اوقات تصمیماتی که مقامات سیاسی می گیرند به وسیله مستخدمان با عمل منطبق می شود و برای این که این تصمیمات بتواند منطبق با واقعیت ها گردند به وسیله مستخدمان جرح و تعدیل می شود. در هر زمان با توجه به شرایط و اوضاع و احوال مستخدمان به نوعی از تعبیر و تفسیر تصمیمات خو می گیرند و به نحو خاصی آنها را اجراء می کنند.

در زمان حاضر در تمام کشورها دولت ها بیش از پیش در زندگی اجتماعی و اقتصادی دخالت می کنند و برنامه های اقتصادی و اجتماعی با کمک مستخدمان به مرحله اجراء درمی آید و در گرفتن تصمیمات اقتصادی مستخدمان دولت کمک می کنند و با اطلاعاتی که دارند در هدایت تصمیمات مقامات سیاسی مؤثرند.

عده ای از مستخدمان اداره مستقیماً در اجرای حاکمیت دولت سهیم اند، مثل مأموران پلیس، گمرک، مالیات و یاروابط خارجی دولت. مجموع این فعالیتها و وظایف معرف این واقعیت است که تا چه حد مستخدم در چهارچوب دولت وقوه مجریه بر روی دولت وقوه مجریه تأثیر می گذارد.