به نام خدا

بخش اول حقوق اداری

تهیه‌کننده: آقا مشعشعیان

فهرست مطالب

کلیات ۷

مبحث اول: تعریف حقوق اداری ۷

الف–حقوق اداری ازلحاظ صوری ۷

ب) حقوق اداری ازلحاظ ماهوی ۹

مبحث دوم: ویژگی‌های حقوق اداری ۱۰

بند اول: حقوق اداری مدون نیست ۱۰

بند دوم: حقوق اداری رشته جوان و با اهمیتی است ۱۱

مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری ۱۱

مبحث چهارم: وظایف اداری قوه مجریه و موضوع حقوق اداری ۱۲

سازمان اداری کشور ۱۳

فصل اول ۱۵

مقامات عالی سازمان اداری کشور ۱۵

مبحث اول: رهبری ۱۵

مبحث دوم: ریاست جمهوری ۱۶

وظایف و اختیارات رئیس جمهور ۱۷

مبحث سوم: معاون رئیس‌جمهور و وزیران ۲۰

بند اول: وزارتخانه‌ها: ۲۱

الف) تعداد وزارتخانه‌ها ۲۱

بند دوم: نهاد ریاست جمهوری ۲۱

بند سوم: اختیارات وزیر ۲۳

الف) نظارت ارشادی یا نظارت پیشگیری: ۲۵

ب) نظارت تعقیبی: ۲۷

بند چهارم: انتقال اختیارات ۲۹
مبحث چهارم: هیئت‌وزیران ۳۱
فصل دوم ۳۲
سازمان اداری کشور در شهرستان‌ها ۳۲
مقدمه ۳۲
مبحث اول: نظام‌ها یا سبک‌های اداری ۳۳
بند اول: تمرکز اداری ۳۳
بند دوم: واگذاری اختیارات فوق العاده ۳۵
بند سوم: عدم تمرکز اداری ۳۶
بخش اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری ۳۶
بخش دوم: ویژگی‌های عدم تمرکز اداری ۳۷
بخش سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری ۴۰
بند چهارم: تاریخچه تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران ۴۱
مبحث دوم: تقسیمات کشوری: ۴۱
مبحث سوم: سازمان منطقه ای قوه مرکزی و سازمان‌های محلی ۴۱
بخش اول: سازمان اداری استان ۴۳
بخش دوم: سازمان اداری شهرستان ۴۶
بخش سوم: سازمان اداری بخش ۴۸
بخش چهارم: سازمان اداری دهستان روستا ۴۹
بخش پنجم: شوراهای اسلامی کشور ۵۰
بند اول: اشول تشکیلات شورا ۵۰
بند دوم: وظایف شوراها ۵۲
وظایف شورای اسلامی روستا ۵۲
وظایف شورای اسلامی بخش: ۵۳
بخش ششم: نظارت دولت بر شوراها ۵۴

بخش اول: کلیات ۵۷
بخش دوم: سازمان شهرداری ۵۸
بخش سوم: وظایف اداره شهرداری..... ۵۹
فصل سوم ۶۱
مؤسسات عمومی ۶۱
مبحث اول: مفهوم مؤسسه عمومی ۶۱
مبحث دوم: مؤسسه عمومی و عدم تمرکز اداری..... ۶۲
مبحث سوم: اقسام مؤسسات عمومی:..... ۶۲
مبحث چهارم: میدان عمل مؤسسات عمومی ۶۴
مبحث پنجم: فرق بین مؤسسات عمومی و خصوصی ۶۵
مبحث ششم: نظام حقوقی مؤسسات عمومی ۶۵
مبحث هفتم: سازمان اداری مؤسسات عمومی ۶۶
مبحث دهم: مؤسسات و نهادهای انقلابی (نهادها و مؤسسات غیردولتی) ۷۰
مبحث یازدهم: نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی ۷۱
فصل چهارم ۷۳
شخصیت‌های حقوقی سازمان‌های اداری و اعمال حقوقی اداری ۷۳
بند اول: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری ۷۳
مبحث دوم: فواید عملی شخصیت حقوقی در حقوق عمومی و اداری..... ۷۵
مبحث سوم: مبنای علمی شخصیت حقوقی ۷۵
مبحث چهام: اقسام شخاص حقوقی ۷۹
اقسام اشخاص حقوقی حقوق خصوصی:..... ۷۹
مبحث پنجم: قواعد مشترک بین اشخاص حقوقی ۸۱
بند دوم: اموال و ثروت‌های عمومی ۸۳
بند سوم: نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری و مسئله دادرسی اداری..... ۸۷
مبحث اول: کنترل اعمال و تصمیمات اداری..... ۸۷

مبحث سوم: نظارت قضایی سازمان اداری حقوق ایران ۹۰
مبحث چهارم: نظارت بر تصمیمات اداری و نظامات و آیین نامه‌های اداری، ۹۴
مبحنث پنجم: وسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین او ۹۴
مبحث ششم: جگونکی رسیدگی دیوان..... ۹۵

بخش اول: حقوق اداری

کلیات

مبحث اول: تعریف حقوق اداری

در هر جامعه‌ای تعدادی سازمان عمومی وجود دارد که در مجموع دستگاه جامعه را می‌سازند. یعنی مطالعه سازمان، وظایف دستگاه اداری مزبور و صلاحیت آن موضوع رشته‌ای است که حقوق اداری گویند. حقوق اداری را می‌توان از دو دیدگاه بررسی و تعریف کرد:

الف- ازلحاظ صوری: یعنی ازلحاظ ارتباط منطقی موجود بین سازمان‌های عمومی.

ب- ازلحاظ ماهوی: یعنی ازلحاظ قواعد و احکامی که بر آن حاکم است.

الف-حقوق اداری ازلحاظ صوری

حقوق اداری شعبه‌ای از حقوق داخلی است که موضوع آن مطالعه سازمان، وظایف دستگاه اداری، یعنی مجموعه سازمان‌ها و مأمورانی است که زیر نظر هیئت حاکمه و مقدمات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و خدمات همگانی می‌پردازند.

هیئت حاکمه و به‌عبارت‌دیگر مقامات سیاسی، اصول سیاست و خط‌مشی عمومی دولت را طرح و مأموران اداری آن را اجرا می‌کنند و تعیین این اصول در اصطلاح ((اعمال حکومتی یا سیاسی)) نامیده می‌شود. که وظیفه اصلی مقامات عالی قوه مجریه است حقوق اساسی است. اجرا و بکار بستن تصمیمات عالیه مزبور که در اصطلاح به آن‌ها ((اعمال اداری یا اجرایی)) گفته می‌شود، وظیفه اداری و موضوع حقوق اداری است.

اعمال اجرایی یعنی اعمال قوه مجریه ۲ نوع است:

۱-اعمال اداری: مربوط به امور عادی و روزمره زندگی اجتماعی، مانند انواع خدمات اجتماعی، فرهنگی، تعاونی، شهری از قبیل آب، برق، تلفن، ایجاد مدارس، تنظیم ترافیک و ...

۲-اعمال سیاسی یا حکومتی: مثل اعلان‌جنگ، عقد صلح، برقرار کردن روابط دیپلماتیک و سیاسی با خارج، اداره امور بیگانگان، توضیح قوانین و ...

به هر حال موضوع اداری دو چیز است: یکی، حفظ نظم عمومی در جامعه، دیگری تأمین نیازها و خدمات عادی روزانه و تکراری که در اصطلاح اولی را پلیس اداری و دومی را خدمات یا امور عمومی می‌گویند، موضوع اعمال سیاسی و حکومتی نیز تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌هایی است که در جامعه و در سطح هیئت حاکمه مطرح مشود. این دودسته اعمال از دو نظام حقوقی جداگانه تبعیت می‌کنند.

تمایز بین اعمال اداری و سیاسی قوه مجریه از آن روی اهمیت دارد که اولاً: فقط اعمال اخیر موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد و ثانیاً: این‌که این دو عمل از نظام حقوقی واحدی پیروی نمی‌کنند. دستگاه اداری در چهارچوب سیاست‌ها و وظایفی که برای او توسط مقامات بالای قوه مجریه تعیین می‌شود، عمل می‌کند و با ابزارهایی از قبیل قوه قهریه یا امتیازات قانونی که در اختیار دارد به تأمین نظم عمومی و ارائه خدمات می‌پردازد.

باید خاطر نشان کرد که تعین مرز مشخصی بین اعمال اداری و اعمال سیاسی‌کار آسانی نیست زیرا بسیاری از امور مانند حفظ نظم و امنیت عمومی، تهیه ارزاق همگانی و آموزش ملی و انتصاب مأموران که در نظر اول، یک عمل اداری ساده جلوه می‌کند، ممکن است دارای جنبه سیاسی باشد و در وضع عمومی و آینده کشور تأثیر بگذارد برای مثال انتصاب یا تغییر یک بخشدار در بخش، یا فرماندار در شهرستان و یا حمل یک محموله جنگی در نقاط مرزی ممکن است پر مفهوم و معنی‌دار باشد و نشان تغییر سیاست دولت و یا قدرت او تلقی گردد ازاین‌رو مرزبندی دقیق بین این دو، ارزشی ندارد.

بنا بر آنچه گفته شد، اعمال اداری عبارت است از اعمال قوه مجریه، به‌استثنای آنچه به روابط قوه مزبور با سایر قوای حاکمه و نیز روابط او با دول خارج (روابط دیپلماتیک) مربوط می‌شود و فقط این اعمال است که موضوع حقوق اداری را تشکیل می‌دهد.

سازمان اداری، یعنی سازمانی که عهده‌دار اعمال اداری و اجرایی است، همان سازه قوه مجریه است. برای امور سیاسی مربوط به قوه مجریه از یک‌سو و اداره امور و خدمات و حفظ نظم عمومی از سوی دیگر، سازمان‌های

جداگانه وجود ندارند و دستگاه‌های واحدی عهده‌دار هر دو کار است. به این ترتیب رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران که از ارکان مهم حکومت هستند درعین‌حال عالی‌ترین مقام اداری و مسئول نظم عمومی در کشورند. ازاین‌رو مطالعه مقامات عالیه قوه مجریه در عین اینکه موضوع حقوق اساسی است به دلیل اینکه مقامات مزبور در رأس هرم سازمان اداری هستند جزء مباحث حقوق اداری نیز هست. اما قوه مقننه و قضاییه جزء وظایف خاصی – قانون‌گذاری و دادرسی – که بر عهده‌دارند مانند هر سازمانی، در امور اداری از قبیل استخدام کارکنان اداری خود، اداره منابع و امور مالی خود و تابع قواعد حقوق اداری هستند.

ب) حقوق اداری ازلحاظ ماهوی

حقوق اداری نظام ویژه‌ای از حقوق است. حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که حاکم بر روابط افراد با یکدیگر و حافظ منابع خصوصی است، حاکم بر روابط حقوقی، بین افراد و دولت و حافظ منافع عمومی نیز می‌باشد. است همین اختلاف باعث شده که دستگاه اداری برای انجام وظایف خود و مقابله با تعارضات، از قواعد ویژه ای به نام (امتیازات قدرت عمومی) که در اکثر موارد متفاوت از قواعد حقوق خصوصی است تبعیت کند در نتیجه حقوق اداری به صورت نظام ویژه ای در آید و از سایر شعب حقوق مستقل شود.

گاهی مواردی پیش می‌آید که دولت نمی‌تواند از اصول قانون مدنی به صورت. جز به جزء تبعیت کند مثلاً در طرح‌های عمرانی و احداث یا توسعه معابر که دولت اغلب نیاز به زمین دارد و نمی‌تواند به آسانی و به قیمت عادله آنرا تحصیل کند و چه بسا مالکان حاضر به فروش زمین خود نیستند، در چنین مواردی دولت مجبور است با استفاده از قوانین خاص عزل مالکان سلب مالکیت کند. بنابراین قاعده سلب مالکیت که در حقوق عداری دولت به آن متوسل می‌شود، معادلی در قانون مدنی ندارد و مقررات این قانون اجازه نمی‌دهد که افراد در روابط خود با هم به جای توافق، به زور متوسل شوند و عزل مالکیت به اجبار خلع ید و سلب مالکیت شود.

در حقوق اداری به چنین قواعد و امتیازاتی در اصطلاح امتیازات حقوق عمومی یا امتیازات ناشی از حق مالکیت دولت گویند. در این جا این پرسش مطرح است که آیا اداره از روابط خود با افراد، همواره تابع نظام و اصول ویژه است یا آنکه می‌تواند در مواردی از همان قوانین حاکم بر روابط افراد تبعیت کند؟

در پاسخ باید گفت، تبعیت اداره از قانون و نظام ویژه تا آنجا نیست که تأمین مقتضیات منافع عمومی به گونه ای دیگر میسر نباشد. به عبارت دیگر لزومی ندارد که اداره همواره برای انجام وظایف و مسئولیت‌های خود به

نظام ویژه و قوانین ویژه متوسل شود. بلکه در جایی که مانعی در بین نباشد می‌تواند از حاکمیت خود صرف نظر کند. درهرحال عدالت حکم می‌کند که: اولا هر جا که امتیازی برای اداره شناخته می‌شود در مقابل برای جبران خسارات وارد شده به افراد نیز راهی اندیشیده شود تا اصل برابری افراد در برابر تحمیلات ناشی از اداره امور محفوظ بماند. ثانیاً، مفهوم مقتضیات مانع عمومی به طور کامل روشن شود اگر قرار باشد مانند گذشته مقتضیات عمومی دستاویز شود و اداره از آن برای توجیه خودکامگی‌های خود سود جوید، در این صورت تبدیل به اسلحه خطرناکی می‌شود و آزادی‌ها و حقوق افراد به خطر می‌افتد و برای این‌که چنین اتفاقی نیفتد لازم است حاکمیت قانون در کشور به طور مؤثر و کارا سازمان یابد و قوه قضائیه بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده، روابط او را با افراد تنظیم و تنسیق کند.

مبحث دوم: ویژگی‌های حقوق اداری

بند اول: حقوق اداری مدون نیست

حقوق اداری ایران، قانون واحدی ندارد که در آن تمام اصول و احکام مسائل اداری همچون قانون اساسی، قانون مدنی، قانون آیین دادرسی کیفری و مدنی و قانون ثبت در یک جا گرداوری شوند و علت آن این است که وظایف و مشاغل اداری متنوع‌اند و این موضوع در عمل اقتضا می‌کند که برای جوابگویی به نیازهای مختلف زندگی اداری و عمومی، قوانین مختلفی وضع شود.

اکنون حقوق اداری در کشور ما، مانند حقوق اداری اکثر کشورها به صورت قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخش نامه و در پاره ای موارد به صورت عرف و رویه اداری است که، ابهامات و تناقضات موجود در آن‌ها امر مراجعه و مطالعه را دشوار کرده است. البته وجود قانون مدون و واحد، کار مطالعه و پژوهش را تسهیل می‌کند اما به جهت کثرت سازمان‌های اداری و مسائل مربوط به آن نه تنها در کشور ما، بلکه در خارج نیز تاکنون تدوین قواعد و احکام حقوق اداری به صورت قانون واحد و جامع، عملی نشده است.

بند دوم: حقوق اداری رشته جوان و با اهمیتی است

به این معنی است که در حقوق کشور ما، مفهوم حقوق اداری یک امر تازه است. این مفهوم در جامعه ما با پیشرفت فکر دموکراسی و حکومت مردمی و طرز تلقی جدی از روابط اداره کنندگان با اداره شوندگان و رعایت حقوق مردم پایدارگشت. فکر این که اعمال و رفتار هیئت حاکمه و دستگاه اداری باید محدود به قانون باشد و حقوق افراد ملت را محترم بشمارد و در روابط بین اداره و افراد قانون حکومت کند (اصل حاکمیت قانون) در زندگی اداری ما راه یافته است.

علاوه بر آنچه گفته شد، سازمان دولت درگذشته ساده بود و وظایف آن محدود و دخالتش در زندگی اجتماعی کمتر بود. از این رو بسیاری از مسائل که امروزه مبتلا به زندگی اجتماعی است کمتر مطرح نمی‌شد یا آنقدر ساده و کم اهمیت بود که آن را ر طبق اصول مدنی، حل و فصل می‌کردند. از زمانی که بر اثر پیشرفت تمدن، دخالت دولت در زندگی اجتماعی افزایش یافته ر انتظارات مردم بالا گرفته، حقوق اداری هم اهمیت یافته و از شعب حقوق عمومی گردیده است.

مبحث سوم: فرق حقوق اداری با علوم اداری

وجه اشترک این دو رشته از علوم آن است که هر دو راجع به یک پدیده اجتماعی که اداره یا سازمان نامیده می‌شود، گفتگو می‌کنند. از این رو هر دو جز، علوم اداری به معنی عام کلمه هستند.

اما وجه افتراق ین دو دران انست که:

الف) هر کدام از آن‌ها از یک زاویه و دید خاصی به امور و قضایای اداری می‌نگرند. حقوق اداری از جنبه‌ی حقوق سازمان اداری دولت (قوه مجریه) یعنی از روابط حقوقی دولت با افراد بحث می‌کند در حالی که علوم اداری همه جهات سازمان اداری و بیشتر جنبه فنی را بررسی می‌کند.

ب) علوم اداری مسائل درونی را بحث می‌کند در حالی که حقوق اداری از روابط خارجی یعنی روابط حقوقی افراد با آن شخص در جامعه بحث می‌کند.

ج) موضوع حقوق اداری مطالعه سازمان رسمی و قانونی دستگاه‌های اداری دولت و صلاحیت و تکالیف آن‌هاست که به‌موجب قانون مقرر شده است، در صورتی که علوم اداری تحقیق درباره کشف روش‌هایی است برای اداره سازمان‌ها به نحو بهتر، به عبارت دیگر، ترتیب سازمان دادن، طریق تصمیم کار، روش صحیح استخدام و ...برای بالا بردن بازده کار و رسیدن به هدف بحث می‌کند.

د) موضوع علوم اداری خیلی وسیع است در صورتی که از یک سازمان رسمی مانند دولت تا سازمان خصوصی مانند مؤسسات خصوصی بازرگانی را در بر می‌گیرد. حال آنکه موضوع حقوق اداری تنها مطالعه روابط حقوقی دستگاه اداری است.

مبحث چهارم: وظایف اداری قوه مجریه و موضوع حقوق اداری

۱ . در قرن هجدهم عقاید و افکار سیاسی درباره حکومت تحت تأثیر مکتب فردگرایی قرار داشت. فلاسفه و سیاستمداران معتقد بودند که نظام طبیعی بهترین عامل ترقی و خیر جامعه است، زیرا انگیزه سودجویی و حس رقابت که در افراد هست محرک افراد برای تلاش است. از این رو آن‌ها بر این عقیده پافشاری می‌کردند که دولت در امور اجتماع کمتر دخالت کند و فقط به نظارت بسنده کند. با انقلاب صنعتی در اروپا، نضج سرمایه داری و نهضت‌های کارگری -که بعد از جنگ مجهانی اول در اروپا به وجود آمد. این طرز تفکر فرد گرایانه درباره دولت دگرگون شد و دولت مجبور شد برای رفع این نابسامانی‌ها و تجاوزاتی که از طرف صاحبان سرمایه به قشر کارگر وکم درآمد اعمال می‌شد به طور جدی وارد میدان شود، امروزه مفهوم کلاسیک دولت که برای دولت یک نقش انفعالی و ناظر قائل بود، وظیفه او را تنها محفظ نظم عمومی در مجامعه و انجام خدمات عمومی و محدودی می‌دانست (نظریه دولت ژاندارم) متروک شده و نظریه جدید موسوم به دولت رفاه اجتماعی، خواستار نقش فعالانه برای دولت است.

۲ . نظریه پردازان اصل انفعال قوا معتقدند که: وضع قانون با قوه مقننه و اجرای آن با قوه مجریه و محل و فصل دهداری با قوه قضاییه می‌باشد. در طول زمان با افزایش وظایف دولت، وظایف قوه مجریه در مرزهای مزبور متوقف نشد. امروزه قوه مجریه در اکثر کشورها به اموری می پردازد که از حیطه اجرایی او فراتر می رود و با امور قانون گذاری و قضایی مرتبط است.

در حقوق اداری کشورهای پیشرفته، تمام تلاش بر این است که تصمیمات دولت اعم از یک جانبه و وضع آیین نامه‌ها و نظامات اداری در چهارچوب قانون صورت گیرد و حل و فصل اختلاف در مراجع اختصاصی (شب قضایی) تضمین یک عدالت بی طرفانه و منصفانه را تأمین کند و به‌طورکلی حقوق افراد مصون از تعرض و تجاوز مقامات اداری باشد.

سازمان اداری کشور

امور و خدمات در کشور ما در اصل با نظام تمرکز اداره می‌شود، یعنی مأمورانی که از طرف دولت مرکزی منصوب می‌شوند، کارها را در تقسیمات مجزا، کشوری برابر دستور، انجام می‌دهند. برای تأمین این منظور تمام وظایف و امور اداری بین واحدهای سازمانی بزرگ به نام وزارتخانه تقسیم مهر یک تحت اداره و مسئولیت یک وزیر قرار داده شده است. ازلحاظ حقوقی، وزارتخانه‌ها مجموعاً شخص حقوقی واحدی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است و دارایی آن‌ها دارایی دولت و اعمالی که انجام می‌دهند به نام و برای دولت است. وزارتخانه‌ها تابع سلسله مرا تب اداری‌اند ولی برخی از امور اداری با نظام عدم تمرکز اداره می‌شوند:

۱ - برخی از امور محلی را که منافع آن‌ها ید شهرستان‌ها، استان‌ها و شهرها و بخش‌ها و ... می‌شود که از تمرکز یعنی از تابعیت مستقیم وزارتخانه‌ها خارج کرده و به دست شوراهایی که مستقل و از طرف اهالی محل انتخاب شده‌اند سپرده‌اند و دولت مرکزی فقط بر آن‌ها نظارت دارد.

۲ - بر طبق نظام مدم تمرکز، برخی از امور اداری وزارتخانه‌ها را از آن‌ها منتزع کرده و اداره آن‌ها را به عهده مؤسسات مستقلی به نام مؤسسات عمومی گذاشته‌اند که زیر نظر وزارتخانه های مربوط فعالیت می‌کنند.

۳ -علاوه بر شوراها و موسسات یاد شده، سازمان‌های د دیگری هستند که وظایفی در زمینه مشاغل بر عهده دارند، مانند کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، نظام صنفی و ...، این‌ها جز، سازمان‌های عمومی و به

اصطلاح اشخاص حقوقی حقوق عمومی به شمار می‌روند.

فصل اول

مقامات عالی سازمان اداری کشور

مبحث اول: رهبری

به موجب قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارت‌اند از: قوه مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر مقام رهبری هستند. تعیین رهبر به عهده خبرگان منتخب مرد است.

مقام رهبری هالی‌ترین مقام روحانی و سیاسی کشور است که در رأس تشکیلات کشور قرار دارد. در مقدمه قانون اساسی جمهوری اسلام ایران، رهبر (ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل اسلامی) دانسته شده است. وظایف و اختیارات رهبر در اصل ۱۱۰ اصلاحی قانون اساسی چنین آمده است:

۱ . تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلام ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲ . نظارت بر حسب اجرای سیاست‌های کلی نظام.

۳ . فرمان همه پرسی.

۴ . فرماندهی کل نیروهای مسلح.

۵. اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها.

۶ نصب و عزل و قبول استعفاء.

الف) فقهای شورای نگهبان.

ب) عالی‌ترین مقام قوه قضائیه.

ج) رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلام ایران.

د) رئیس ستاد مشترک.

ه) فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.

۷. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه.

۸ .حل اختلاف نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۹ . امضای حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم.

۱۰-. عزل رئیس جمهور با در نظرگرفتن مصالح کشورپس از حکم دیوان عالی کشور ر به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلام عدم کفایت وی براسامی اصل هشتاد و نهم.

۱۱ -عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه.

مبحث دوم: ریاست جمهوری

به مومجب اصل ۱۱۳ قانون اصلاحی اساسی پس ازمقام رهبری رئیس جمهور، عالی‌ترین مقام رسمی کشور است و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد.

شرایط قانونی احراز مقام ریاست جمهوری: رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم به مدت چهار سال انتخاب می‌شود. حکم ریاست جمهوری باید به‌وسیله مقام رهبری امضا و تنفیذ گردد و انتخاب مجدد او به صورت متوالی تنها برای یک دوره بلا مانع است.

شرایط رئیس جمهور: باید از رجال مذهبی و سیاسی، ایرانی الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر دارای حسن سابقه، امانت و تقوی، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور.

بر طبق قانون اساسی، نامزدهای ریاست جمهوری باید قبل از شروع انتخابات آمادگی خود را رسماً اعلام کنند. نحوه برگزاری انتخاب را قانون معین می‌کند و مسئولیت نظارت بر عهده شورای نگهبان است. عزل و برکناری رئیس جمهور با در نظرگرفتن مصالح کشور، پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی و یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت سیاسی و مدیریت او انجام پذیر است. در تعیین معاونان و نمایندگان ویژه دست رئیس جمهور باز است و نیازی به تأیید مجلس شورا نیست. به‌موجب قانون اساسی در صورت فوت، عزل، استعفاء، غیبت یا بیماری بیش از دو ماه رئیس جمهور،، معاون اول او با موافقت رهبری مسئولیت او را بر عهده می‌گیرد.

معاون اول در زمانی که رئیس جمهور نیست، نمی‌تواند وزیران را استیضاح کند و یا به آنان رأی اعتماد بدهد. رئیس جمهور استعفای خود را به رهبر تقدیم می‌کند و تا زمانی که استعفای او پذیرفته نشده، به انجام وظایف خود ادامه می‌دهد.

وظایف و اختیارات رئیس جمهور

۱ . مسئولیت اجرای قانون اساسی: اجرای چنین مسئولیتی می‌تواند از طریق نظارت، بازرسی، کسب اطلاع پیگیری باشد.

۲ . انتخاب و عزل وزیران: رئیس جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند حداکثر به مدت سه ماه سرپرست تعیین کند. در برخی از کشورها، هیئت دولت دارای وزیران مشاور است که وظایف آن‌ها فقط سیاسی است و در جلسات هیئت دولت شرکت می‌کنند. استعفای هیئت وزیران یا هر یک از آنان به رئیس جمهور تسلیم می‌شود و آنان باید تا تعیین دولت مجدد به وظایف خود ادامه دهند.

۳. تعیین وزیر دادگستری: برای این کار، رئیس قوه قضائیه اشخاصی را به رئیس جمهور پیشنهاد می‌کند که یکی از آن‌ها به سمت وزیر دادگستری منصوب می‌شود. به‌موجب اصل یکصد و شصتم اصلاحی قانون

اساسی وزیر دادگستری کلیه مسائل مربوط به روابط قوه قضائیه یا مجریه و مقننه را بر عهده دارد. رئیس قوه قضائیه می‌تواند اختیارات تام عالی و اداری و اختیارات استخدامی غیر قضاوت را به وزیر دادگستری تفویض کند.

۴ . ریاست هیئت وزیران: رئیس جمهور بر کار وزیران نظارت می‌کند و با همکاری آن‌ها، برنامه، خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند. در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی، در صورتی که نیاز به تفسیر یا تفسیر قانون نباشد، تصمیم هیئت وزیران، لازم‌الاجرا می‌شود.

۵. مسئولیت رئیس جمهور در قبال اقدامات وزیران و هیأت وزیران: هر یک از وزیران، مسئول وظایف خاص خود در برابر رئیس جمهور و مجلس هستند و رئیس جمهور نیز دربرابر مجلس، مسئول اقدامات وزراست. هر یک از وزیران دارای ۲ نوع مسئولیت است:

الف) مسئولیت انفرادی (ازلحاظ وظایف خاص وزارتخانه تحت سرپرستی خود).
ب) مسئولیت مشترک (ازلحاظ عضویت در هیئت وزیران و اموری که به تصویب آن هیئت می‌رسد). این مسئولیت، نتیجه منطقی اصل هماهنگی وزیران است و به مفهوم سیاستی است که ممکن است منجر به سؤال یا استیضاح یا عزل آن‌ها از طرف رئیس جمهور شود.

رسیدگی به اتهام رئیس جمهور، معاونان او و وزیران در مورد جرائم عادی بااطلاع مجلس شورای اسلامی در دادگاه‌های عموم دادگستری انجام می‌شود.

۶. تشریح قوانین وعهدنامه ها: مصوبات قانونی و عهدنامه‌ها وقتی لازم‌الاجرا می‌شود که از طرف رئیس جمهور رسماً امضا و به مأموران اجرایی کشور ابلاغ شود. رئیس جمهور حق ندارد از توضیح و ابلاغ این مصوبات خودداری کرده و آن‌ها را امضا نکند، چون امضای این قوانین جنبه‌ی تشریفاتی دارد.

۷ . اختیار وضع آیین نامه‌های اداری: هیئت وزیران و وزیران می‌توانند برای انجام وظایف قانونی خود به وضع نظامات و آیین نامه‌های عمومی مبادرت کنند به شرط آنکه مفاد این مقررات مغایر با متن و روح قوانین کشور نباشد.

۸. اعزام سفیران به خارج و برعکس: سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب ریس جمهور تعیین می‌شوند. رئیس جمهور استوارنامه سفیران را امضا می‌کند و استوارنامه سفیران کشورهای دیکر را می‌پذیرد.

۹ . اعطای نشان و انجام امور تشریفاتی: رئیس جمهور به عنوان نماینده رسمی دولت در مراسم و تشریفات شرکت می‌کند و نشان‌های دولتی را پس از تصویب در مراسم به اشخاص اعطا می‌کند.

۱۰. اداره امور برنامه وبودجه وامور اداری واستخدامی کشور: درگذشته سازمان برنامه و بودجه و سازمان امور اداری و استخدامی کشور، دو مؤسسه بودند که زیرنظر رئیس جمهور اداره می‌شدند. ولی امروزه این دو سازمان با یکدیگر ادغام شده‌اند و به صورت سازمان واحدی به نام « سازمان مدیریت و برنامه ریزی » درآمده اند که ریاست آن با یکی از معاونان رئیس جمهور است.

۱۱ . ریاست شورای عالی امنیت ملی: اصل ۱۷۶ قانون اساسی « به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی، آ شورای عالی امنیت ملی، به ریاست رئیس جمهوری به وظایف زیر تشکیل می‌شود:

۱ . تعیین سیاست‌های دفاعی. امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

۲ . هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی در ارتباط با تدابیرکلی دفاعی. امنیتی.

۳ . بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

* اعطای شورا عبارت‌اند از:

_رؤسای قوای سه گانه.

-رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح.

-مستول امور برنامه و بودجه.

-دو نماینده به انتخاب مقام رهبری.

-وزرای خارجه، اطلاعات وکشور.

-حسب مورد، وزیر مربوط و عالی‌ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی، به تناسب و وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می‌دهد. ریاست هر یک از این شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می‌شود.

حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون تعیین می‌کند و تشکیلات آن‌ها به تصویب شورای عالی می‌رسد. مصوبات شورای عالی امنیت عالی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجرا است.

مبحث سوم: معاون رئیس‌جمهور و وزیران

معمولاً معاون اول رئیس‌جمهور با موافقت وی، جلسات هیئت وزیران را اداره می‌کند و مسئول هماهنگی معاونت‌های رئیس‌جمهور است.

هر یک از وزیران، مسئول وزارتخانه معینی بوده و امور آن را به شکل مستقل اداره می‌نماید و در صورتی که به جهاتی وزیری برای وزارتخانه تعیین نشده باشد، رئیس‌جمهور می‌تواند برای آن وزارتخانه حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست تعیین کند. اصولاً رئیس‌جمهور تصدی وزارتخانه‌ای را به عهده ندارد. زیرا او مؤسس و رئیس هیئت وزیران است رئیس‌جمهور و وزیران دارای دو سمت تند:

اولاً: ازآنجاکه رئیس‌جمهور وزیران عضو دولت بوده، در تعیین اصول کلی سیاست خارجی و داخلی و روابط با مجلس مقننه و صدور دستورهای کلی در اداره امور کشور شرکت دارند، اعمال آن‌ها حکومتی و سیاسی امت و از این حیث جز هیئت حاکمه به شمار می‌روند.

ثانیاً: ازآنجا که رئیس‌جمهور و وزیران در رأس هیئت دولت و وزارتخانه‌ها بوده، در دستگاه اداری و اجرایی دولت مافوق سلسله مراتب اداری اند و اعمال آن‌ها نیز، از این حیث اداری محسوب می‌شود.

بند اول: وزارتخانه‌ها:

الف) تعداد وزارتخانه‌ها

وزارتخانه‌ها مجموع ادارات و دوایر دولتی است که به منظور اداره یک سلسله امور و خدمات عمومی تشکیل شده است. تعیین تعداد وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آن‌ها با مجلس شوراست. با آنکه به موجب قانون اساسی، ایجاد وزارتخانه‌ها، بستگی به تصویب مجلس شورای اسلامی دارد. در عمل تعیین تعداد وزارتخانه‌ها منوط به تصمیم دولت است و دولت حق دارد هر نوع تغییر و تبدیلی را که مقتضی بداند در تعداد و سازمان وزارتخانه‌ها اعمال کند به‌شرط آنکه بعد موافقت مجلس شورا را جلسه کند.

ب) سازمان کلی وزارتخانه‌ها از قبیل کارگزینی، حسابداری و .... که به نام خدمات اداری در تمام وزارتخانه‌ها هست.

بند دوم: نهاد ریاست جمهوری

امروزه با افزایش مشاغل دولتی لزوم هماهنگی در سازمان‌های دولتی امر حیاتی و ضروری است. در امور

سیاسی، همکاری بین سازمان‌ها به‌وسیله هیئت دولت تأمین می‌شود. چون وزارتخانه‌ها در اداره امور خود استقلال دارند اغلب کارمندان تصور می‌کنند که تنها وزارتخانه متبوع آن‌ها هدف وجودی دولت است و از تشریک مسامی و همکاری با سایر دستگاه‌ها کوتاهی می‌کنند و همواره سعی دارند مسائل را یک‌طرفه و تنها به سود وزارتخانه خود حل کند.

چون در کشور ما نخست‌وزیری حذف‌شده و رئیس‌جمهور خود هیئت‌وزیران را تشکیل و اداره می‌کند، این وظیفه به عهده نهاد ریاست جمهوری گذاشته‌شده است. نهاد ریاست جمهوری، مشاور مخصوص رئیس‌جمهور است و او را در انجام وظایف و هماهنگ کردن عملیات وزارتخانه‌ها و نظارت بر آن‌ها یاری می‌کند. واحدهای نهاد

ریاست جمهوری باید به‌گونه‌ای باشد که اهداف اصلی که تعیین و رهبری سیاست یکی دولت، ایجاد همکاری بین دستگاه‌ها و حصول اطمینان از اجرای سیاست و تصمیمات دولت است تأمین کنند.

اصول وظایف و اختیارات نهاد ریاست جمهوری عبارت‌اند از:

۱ . رهبری سیاست کلی دولت و تأمین امنیت کشور.

۲ . ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها دولتی و همکاری با مؤسسات خصوصی و مردم.

۳ . سرپرستی و نظارت کلی در اجرای قوانین و مقررات و تأمین حسن انجام تصمیمات دولت.

۴ . تهیه برنامه‌های اصلاحی اداری و عمرانی و نظارت بر اجرای آن‌ها.

۵ . تأمین روش یکنواخت در تهیه طرح‌ها و اجرای مقررات مربوط به امور استخدامی کارمندان دولت.

۶ . تعیین روش و تنظیم و اجرای برنامه تبلیفاتی و اطلاعاتی مربوط به دولت.

۷ . رسیدگی به شکایاتی که به رئیس‌جمهور می‌رسد.

- واحدهایی که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به نهاد ریاست جمهوری وابسته‌اند، عبارت‌اند از:

۱ . سازمان انرژی اتمی ایران.

۲ . سازمان تربیت‌بدنی ایران.

۳. سازمان حفاظت محیط زیست.

۴ . مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۹ . سازمان اسناد ملی ایران.

۶ . سازمان بازنشستگی کشوری.

۷ . مرکز آمار ایران.

۸ . سازمان نقشه‌برداری کشور.

علاوه بر این‌ها شماری از شوراهای اداری نیز تحت ریاست رئیس‌جمهوری قرار دارند مثل: شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی اداری، شواری عالی انقلاب فرهنگی و ...

بند سوم: اختیارات وزیر

اختیارات وزیر برای انجام دادن مسئولیت‌ها بسیار وسیع است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از:

۱- اختیار سازمانی.

سازمان دادن درواقع تقسیم کار بین واحدهای مختلف یک دستگاه است و منظور از آن حسن اداره امور است و این اختیار در هر سازمانی با مدیر آن سازمان است.

سازمان دادن به معنی عام کلمه عبارت است از استخدام افراد و به کار گماردن و تعیین وظایف آن‌هاست. نمودار سازمانی، برگه‌ای است که در آن، واحدهای یک سازمان و چگونگی تفسیر وظایف بین آن‌ها بر اساس اصول مدیریت ترسیم‌شده است. چون مسئولیت هر وزارتخانه با وزیران است، وزیرمختار است برای اداره وزارتخانه به نحو مطلوب، تغییراتی را بدهد. البته اختیار سازمانی وزیر تا حدی نیست که وزارتخانه را منحل و تعطیل کند یا وظایفی را که قانون به عهده وزارتخانه گذاشته، از صلاحیت آن خارج کند. چنین تصمیماتی از صلاحیت وزیر خارج و در صلاحیت قوه مقننه است.

اما نظر به معایبی که تغییرات زیاد و مداوم سازمان وزارتخانه‌ها دربردارند معمولاً اختیار سازمانی وزرا به صورت زیر محدود شده است:

الف) ممکن است سازمان وزارتخانه‌ها مؤسسات عمومی به‌موجب قانون و یا تصویب‌نامه هیئت‌وزیران معین‌شده باشد که در این صورت وزیر مکلف به رعایت آن‌هاست.

ب) بودجه وزارتخانه ازجمله محدودیت‌های اختیار سازمانی است. وزرا ازلحاظ قانونی نمی‌توانند از حدود اعتبارات مصوبه تجاوز کرده ادارات جدیدی که مستلزم هزینه اضافی است تأسیس کند و دست آن‌ها از این حیث بسته است.

۲- اختیار استخدامی:

این اختیار مکمل اختیار سازمانی وزیر است. وزیر اختیار دارد برای حسن اداره و تقسیم‌کار، کارمندانی را استخدام و هر یک را به مناصب مناسب، منصوب کند.

۳- اختیار تصمیم‌گیری:

باوجودآنکه اخذ تصمیم درباره امور مربوط به وزارتخانه از اختیارات مسلم وزیر است، قانون‌گذار ازلحاظ سیاسی یا اداری اتخاذ تصمیم را به خود یا هیئت‌وزیران اختصاص داده است.

تصمیماتی که از طرف وزیر اتخاذ می‌شود ممکن است ناظر به موارد خاص و معین یا ناظر به عموم باشد. تصمیمات عمومی وکلی را که از طرف وزیر وضع می‌شود در اصطلاح (آیین نامه وزارتی نامند.

معمولاً قانون‌گذار در وضع قوانین، به ذکر اصول کلی می‌پردازد و جزئیات را به آیین‌نامه‌های اجرایی هیئت‌وزیران موکول می‌کند. بدیهی است یقین تکلیف جزئیات امر مشکلی است و قانون‌گذار نمی‌تواند تمام آن‌ها را قبلاً پیش‌بینی و معین کند. ازاین‌رو، اغلب در این زمینه به هیئت‌وزیران و یا وزیران مأموریت می‌دهد که نسبت به وضع آیین‌نامه‌های اجرایی قانون اقدام کنند. آیین‌نامه‌های وزارتی اصولاً برای افراد لازم الاتباع است و قواعد مربوط به آن را خواهیم گفت.

۴- نظارت

اختیار نظارت که به آن کنترل سلسله‌مراتب گویند، مجموع اختیارات و اقداماتی امت که به‌منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه از اهداف و وظایف قانونی انجام ص گیرد، هدف از آن، تحقیق و اعلام اشتباه‌ها و تخلفات کارمندان است. وزیر مسئول حسن روابط امور است و باید همواره ناظر اعمال مأموران خود باشد که از حدود مقررات اداری تخطی کنند.

برای این‌که نظارت مؤثر باشد باید اصول زیر رعایت شود:

۱ . نظارت به‌موقع و پیش از آنکه آثار جرم از بین برود به عمل آید.

۲ . شخص بازرس دارای دقت نظر و صلاحیت فنی لازم برای نظارت بوده و بی طرف باشد.

۳ . نظارت، ضمانت اجرا داشته باشد.

نظارت ممکن است به‌وسیله قوه مقننه، قضاییه یا مجریه به عمل آید ولی آنچه در اینجا موردنظر است، نظارت قوه مجریه است.

درهرحال اختیار نظارت وزیر بسیار وسیع است و ممکن است جنبه پیشگیری و یا کشف و تعقیب داشته باشدکه به شرح آن‌ها می‌پردازیم.

الف) نظارت ارشادی یا نظارت پیشگیری:

وزیر مکلف است مأموران وزارتخانه را در انجام وظایف خود، ارشاد و راهنمایی کند تا مرتکب اشتباه یا اعمال خلاف قانون نشوند و برای تأمین آ ین منظور معمولاً دستورالعمل‌هایی صادر می‌کند.

دستورالعمل‌های صادره از طرف وزیر، یا ناظر به مورد خاص و خطابه به اداره یا مأمور معینی است که آن را در اصطلاح اداری (دستور) یا (حکم وزارتی) می‌نامند و ما به‌صورت عینی یعنی خطاب به ادارات و مأموران مختلف است که آن را به‌اصطلاح بخشنامه گویند.

بخشنامه اداری

بخشنامه، تعلیمات عام و دستوری کلی است که مقامات اداری مافوق برای مقامات و مأموران مادون خود صادر می‌کنند. بخشنامه وسیله اجرایی و ابزار کار نظارت است که در مدیریت امور، نقش مهمی ایفا می‌کند. معمولاً قوانین و آیین‌نامه‌ها به‌وسیله بخشنامه به ادارات ابلاغ می‌شود و ادارات پیش از اجرای قوانین همواره منتظر می‌شوند تا نحوه و ترتیب اجرای قوانین بخشنامه شود.

بنابراین، باوجودآنکه قوانین به‌طور رسمی، بعد از انتشار لازم‌الاجرا هستند، اما در عمل بعد از ابلاغ بخشنامه است که به اجرا درمی‌آیند. به‌طورکلی مأموران مکلف‌اند بخشنامه‌ها و تعلیمات مقامات اداری مافوق را رعایت کنند. ازلحاظ ماهوی، بخشنامه جز، مقررات عموم نیست، بلکه جز، قوانین و تعلیمات داخلی اداری است که به‌منظور بهتر شدن جریان امور، از طرف مقامات اداری صادر ص شود بنابراین:

۱ . بخشنامه، مانند تعلیمات اداری فقط برای مأموران معتبر و لازم‌الاجرا است و در خارج از محیط اداره آثاری بر آن مترتب نیست، یعنی حق و تکلیف برای افراد آ ایجاد نمی‌کند.

۲ . چون بخشنامه در مقررات عموم نیست، انتشار آن در روزنامه رسمی کشور لزومی ندارد. زیرا مطابق مقررات قانون مدنی، فقط انتشار قوانین در روزنامه رسمی الزامی است.

۳ . عدم رعایت بخشنامه از طرف افراد، نقض قانون محسوب نمی‌شود و مسئولیت جزایی و یا مدنی برای آن‌ها ایجاد نمی‌کند و فقط ازنظر مأموران تخلف اداری محسوب می‌شود.

گزارش اداری

بخشنامه گزارش اداری، دو ابزار اجرایی و ارتباطی مدیریت هستند که سر پرستان ادارات و سازمان‌ها، از آن‌ها برای کنترل دستگاه‌ها و ارزیابی کارایی آن‌ها و جلوگیری از تخلفات استفاده می‌کنند. بخشنامه از طرف سر پرستان اداری به زیردستان صادر می‌شود ولی گزارش اداری جریانی کاملاً برعکس دارد در اولی، هدف آ ین است که سر پرستان، با آموزش‌هایی که به زیردستان خود، آن‌ها را با چگونگی‌ای کارها و قوانین آشنا کنند تا از حدود آن خارج نشوند، درصورتی‌که در گزارش، کارمندان، مدیریت را در جریان عملیات قرار می‌دهند و او را از چگونگی پیشرفت کارها و مشکلات آن آگاه می‌سازند. برای نقض و ابطال آن‌ها نمی‌توان به د یوان عدالت اداری شکایت کرد، مگر در مورد بخشنامه‌هایی که موجد حق و تکلیف برای افراد باشد.

یک گزارش باید کوتاه، روشن، تحلیلی و همراه با آمار و ارقام و نظرها و پیشنهادها و منطبق با حقیقت باشد.

ب) نظارت تعقیبی:

در آ ین مرحله نظارت جنبه کشف و تعقیب دارد. وزیر می‌تواند در صورتی که اعمال مأموران برخلاف مقررات و مصالح اداری باشد به آن‌ها دستور دهد که به نحو مقتضی نسبت به ابطال و یا اصلاح تصمیمات خود اقدام کنند و یا شخصاً به‌موجب حکم وزارتی آن‌ها را ابطال یا آن‌ها را تغییر دهد.

افراد حق دارند چنانکه احکام صادره از ادارات برخلاف مقررات باشد، به مقامات اداری شکایت ببرند و درخواست کنند که آن‌ها را ابطال یا اصلاح کنند. مقامات اداری نیز مکلف هستند یا خود به تنهایی و یا به درخواست اشخاص ذی نفع در این زمینه اقدام کنند. مؤثرترین راه برای حل و فصل شکایات، رسیدگی قضایی است که این کار در صلاحیت دیوان عدالت اداری است.

۵. اختیار مالی و قضایی

بودجه هر وزارتخانه جز، بودجه کل کشور و تابع قانون محاسبات عمومی است. به‌موجب قانون مزبور، اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیران مربوط است و آن‌ها ~مکلف هستند هزینه‌های وزارتخانه خود را طبق پیش بینی بودجه کشور تشخیص دهند و حواله پرداخت آن را صادر کنند. و تشخیص هر هزینه و حواله‌ی پرداخت آن در وزارتخانه یا دستگاه اجرایی به عهده، وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است. وزیر، نماینده حقوقی و قضایی وزارتخانه است و به این عنوان می‌تواند علیه دولت متعهدی ایجاد کند یا قراردادی امضا کند و یا برای حفظ منافع دولت، در دادگستری اقامه دعوی کند و یا به دعاوی اقامه شده علیه دولت و وزارتخانه جواب گوید.

۶. نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی بر امور وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی:

به‌موجب ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی کشور، اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها به عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی است. ذی حسابان وزارت دارایی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سایر سازمان‌ها شبکه وسیعی را تشکیل می‌دهند که به‌وسیله‌ی آن‌ها وزارت دارایی بر خرج و دخل دستگاه اداری و اجرای بودجه کشور نظارت می‌کند.

به‌موجب اصل ۳۱ قانون محاسبات عمومی: «ذی حساب، مأموری است ک به‌موجب حکم وزارت امور

اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت، به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و غیردولتی، به این سمت منصوب می‌شود و انجام وظایف مشروحه زیر را بر عهده خواهد داشت:

۲ . نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر ملی.

۳ . نگهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه‌ها و سپرده‌ها و اوراق بهادار.

۴ . نگهداری حساب اموال دولتی و نظارتی بر اموال مذکور.

تبصره ۱ : ذی حساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می‌دهد.

وزارت دارایی نسبت به تعیین مأموران مالی سازمان‌ها مانند معاون ذی حساب، امین اموال و عام ذی حساب و کارپردازان نظارت دارد. این نظارت همراه با سایر نظارت‌های دولتی شبکه‌ی وسیعی را تشکیل می‌دهد که به دستگاه اداری کشور حاکم است.

علاوه بر وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان‌های دیگری نیز نظارت‌های دولتی شبکه وسیعی را تشکیل می‌دهند که به دستگاه اداری کشور حاکم است.

۱ . دیوان محاسبات عمومی و نیز سازمان حسابرسی ازلحاظ رسیدگی به محاسبات عمومی و مطابقت آن‌ها با قوانین بودجه.

۲ . سازمان امور اداری و استخدامی کشور ازلحاظ تشکیلات استخدام عمومی.

۳ . شورای حقوقی و دستمزد ازلحاظ قدرت نظارت بر حقوق دستمزدها.

۴ . دیوان عدالت اداری ازلحاظ نظارت قضایی دستگاه اداری.

۵ . بازرسی کل کشور ازلحاظ بازرسی اداری دستگاه ها.

در صورتی که ذی حساب انجام هزینه ای را برخلاف قانون تشخیص دهد باید مراتب را با ذکر سند قانونی مربوط به صورت کتبی به مقام صادرکننده دستور هزینه اعلام کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی حساب چنانچه دستور خود را منطبق با قانون تشخیص دهد، مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به ذی حساب اعلام می‌کند. ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه کردن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور، پرداخت و مراتب را به د یوان محاسبات اطلاع دهد. وزارت دارایی نیز در صورتی که مورد را خلاف تشخیص دهد مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به د یوان محاسبات کشور اعلام می‌کند.

بند چهارم: انتقال اختیارات

گاهی اتفاق می‌افتد به عللی مانند بیماری، مسافرت و امثال آن‌ها، مستخدم دولت قادر نیست وظیفه اداری خود را خود انجام دهد یا به علت کثرت اشتغالات، انجام تمام امور میسر نیست، چون مطابق اصل مداومت امور عمومی، تعطیل اداره ممکن نیست وکار عمومی باید بدون وقفه انجام گیرد، قانون‌گذار صلاحیت و اختیارات را در موارد زیر جایز دانسته است:

۱. کفالت اداری:

کفالت ترتیبی است که به‌موجب آن در غیاب متصدی، شخص دیگری به طور موقت انجام امور مربوط به آن مقام را به عهده گیرد.

در اصطلاح اداری، کارمندی که به طور موقت، قائم‌مقام شغل بالاتر می‌شود، کفیل نامیده می‌شود. در غیاب متصدی هر مقامی، معاون او به خودی خود کفیل آن مقام است. مثلاً در غیاب استاندار، فرماندار شهردار، معاون هر یک وظایف آن‌ها را بر عهده‌دارند.

برای رده‌های بالاتر مثلاً در صورت فوت یا کناره‌گیری یا عزل رهبر، تا هنگام معرفی رهبر جدید، شورای مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان وظایف رهبری را به طور موقت به عهده می‌گیرند.

۲. تفویض اختیار

هیچ کارمندی حق ندارد اختیارات قانونی خود را به شخص دیگری تفویض کند. با این حال مقررات و عرف اداری اجازه می‌دهد که برخی مقامات مانند وزیران و معاونان وزیر و مدیران کل در صورت اقتضا، کثرت کار، صرفه جویی در وقت و انرژی، اجرای اختیارات غیر اساسی خود را به مقامات مادون واگذار کنند.

در تفویض اختیار، رضایت تفویض کننده شرط لازم است و بدون رضایت او، تفویض صورت نمی‌گیرد.

آنجایی که تفویض اختیار موجب افزایشی کارمندان و هزینه‌های اداری شود یا سبب لوث شدن مسئولیت گردد، سودمند نیست. به علاوه در تفویض اختیار مسئله کنترل و نظارت از اهم مسائل مدیریت است و بدون آن، واگذاری اختیار بی فایده خواهد بود.

الف) شرایط صحت تفویض اختیار:

۱ . مقامات اداری فقط می‌توانند بخشی از اختیارات خود را تفویض کنند نه تمام آن را.

۲ . تفویض اختیار باید صریح و کتبی باشد. معمولاً مسئله تفویض از طرف مقام تفویض کننده طی حکمی به ادارات مادون ابلاغ می‌شود.

ب) آثار حقوقی تفویض اختیار:

۱ . رابطه حقوقی موجود بین دهنده گیرنده اختیار، یک ٔامر سازمانی است و به همین جهت اختیار دهنده هر موقع مقتضی بداند می‌تواند اختیارات واگذار شده را لغو کند و خود اجرای آن را به عهده گیرد.

۲ . چون تفویض اختیار یک امر سازمانی است از اختیار دهنده سلب مسئولیت نمی‌کند و وی حق دارد همواره نسبت به اجرای صحیح کارها نظارت کند و یا در صورت اقتضا بدون آنکه احتیاج به لغو قبلی اختیارات باشد بعصی از آن‌ها را خود انجام دهد.

۳ . مرگ تفویض کننده، موجب ابطال و لغو اختیارات نمی‌شود.

۴ . چون تفویض اختیار، جنبه قراردادی ندارد، رضایت گیرنده اختیار لزومی ندارد بلکه به محض تفویض، اختیارات واگذار شده، جز، وظایف و تکالیف اداری او محسوب می‌شود، وی مکلف است آن‌ها را در حدود قوانین انجام دهد.

۳. تفویض امضا:

تفویض امضا منحصراً به امضا کردن نامه‌ها و برخی اسناد گفته می‌شود که مقامی این اختیار را به کسی دیگر محول می کند. تفویض امضا جنبه اعتماد شخصی دارد و با تغییر تفویض کننده یا گیرنده امضا از بین می‌رود، حال‌آنکه در تفویض اختیار این‌طور نیست. افزون بر این در تفویض امضا اگر جرمی واقع شود، مسئولیت امر متوجه تفویض کننده امضاست و باید جوابگو باشد و مسئولیت تفویض گیرنده، برحسب اوضاع و احوال در باب شرکت یا معاونت در ارتکاب جرم خواهد بود.

مبحث چهارم: هیئت‌وزیران

به‌موجب قانون اساسی، وزرا علاوه بر این‌که به‌تنهایی مسئول مشاغل اختصاصی وزارتخانه خود هستند، به‌اتفاق درکلی‌ات امور، در مقام مجلس شورا مستقل ضامن اعمال یکدیگرند و هیئتی را تشکیل می‌دهند که هیئت وزیران یا هیئت دولت یا کابینه نامند.

ریاست هیئت وزیران با رئیس‌جمهور و در غیاب او معاون اول رئیس‌جمهور است هیئت وزیران پی از رئیس‌جمهور، عالی‌ترین مقام سیاسی واداری کشور هستند.

مصوبات این هیئت اعم از این‌که سیاسی باشد یا اداری و یا مربوط به مسائل کلی باشد یا جزئی در اصطلاح تصویب‌نامه نامیده می‌شود.

فصل دوم

سازمان اداری کشور در شهرستان‌ها

مقدمه

از لحاظ اداری، امور عمومی بر دو قسمت هستند: ملی و محلی، اموری که همه افراد از منافع و فواید آن سود می‌برند، امور ملی نامیده می‌شود و اموری که مربوط به محل و یا منطقه معینی مانند ده یا شهر یا شهرستان باشد امور محلی نامند. امور ملی مانند: امر دفاع از کشور، اجرای عدالت در کشور، توسعه فرهنگ و از امور محلی مانند تأسیس مدارس، تنظیم ترافیک، اموری که برای تأمین نیازهای روزانه اهالی و یا ساکنان ده یا شهرستان ضروری است، جز، امور محلی محسوب می‌شود. این سبک مدیریت امور که دران، اداره محلی مربوط به ده، شهر، شهرستان به خود اهالی سپرده می‌شود، در اصطلاح عدم تمرکز اداری نامیده می‌شود.

در برخی از کشورها، امور ملی و محلی هر دو به ترتیب تمرکز اداره می‌شوند. به این معنی که برای اداره آن‌ها در پایتخت، وزارتخانه‌ها و مؤسساتی که به تناسب احتیاج در شهرستان‌ها، ادارات و شعبی دارند و مأمورانی که از سوی مرکز، منصوب و اعزام می‌شوند.

در برخی کشورها مثل فرانسه، بلژیک، انگلستان و ایران امور ملی در سراسر کشور به ترتیب تمرکز و امور محلی به ترتیب عددم تمرکز اداره می‌شوند.

در پاره ای از کشورها علاوه بر امور اداری محلی، اداره بسیاری از امور ملی و سیاسی مانند قانون‌گذاری و امور قضایی و اداری، سیاست داخل نیز به خود محل سپرده می‌شود که در اصطلاح «عدم تمرکز سیاسی یافدرالیسم»، گویند که نمونه بارز آن نظام سیاسی ایالت متحده آمریکاست. در این نظام، ایالات در واقع، دولت‌های حقیقی را تشکیل می‌دهند که هر یک دارای قوه مقننه، مجریه و قضائیه مخصوص به خود هستند.

روی هم رفته، در کشوری که رشد سیاسی و اجتماعی افراد آن بیشتر است، عدم تمرکز اداری، بهترین و مناسب‌ترین شیوه اداره است و دولت‌ها بیشتر حاضرند افراد را در اداره امور محلی خود شرکت دهند، به‌عکس در کشورهای که وحدت سیاسی و ملی آن‌ها ضعیف و خطر تجزیه و هرج و مرج در بین باشد سیاست دولت بر تمرکز است.

مبحث اول: نظام‌ها یا سبک‌های اداری

بند اول: تمرکز اداری

الف) تعریف و مشخصات تمرکز اداری

در نظام تمرکز، امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم گیرنده در دستگاه دولت هستند و معمولاً در پایتخت مستقرند اداره می‌شوند. اگر قوه مرکزی عهده دار تمام امور شهرستان‌ها اعم از محلی و ملی باشد، تمرکز کلی است و در صورتی که قوه مرکزی فقط مسئول اداره امور ملی باشد تمرکز، جزئی خواهد بود. برای تحقق تمرکز اداری، باید اختیارات ذیل در دست قوه مرکزی باشد:

۱ . تمرکز اختیار تصمیم گیری در مرکز.

۲ . تمرکز اختیار اجرایی.

اداره مستقیم امور ایجاب می‌کند که مأموران اجرا، کاملاً تابع قوه مرکزی باشند و به‌وسیله او نصب و عزل شوند، زیرا در این وضع مأموران، بیشتر تابع نظر و دستورند تا آنکه به‌وسیله ساکنان محل و یا مقامات دیگر انتخاب شوند. نتایج محلی تمرکز عبارت‌اند از:

۱ . وحدت شخصیت حقوقی:

در این نظام مراکز اخذ تصمیم، وزیران‌اند که قوه مرکزی را تشکیل می‌دهند و وزارتخانه‌ها و تمام ادارات تابع آن‌ها در شهرستان‌ها و تقسیمات جز، کشور، در مجموع شخصیت واحدی را تشکیل می‌دهند که همان شخصیت حقوقی دولت است.

۱. سلسله مراتب اداری.

در این نظام، عموم مأموران دولتی به‌طور سلسله مراتب به یکدیگر مرتبط هستند و مافوق اداری اختیارات وسیعی نسبت به افراد زیردست خود دارد. سلسله مراتب اداری یک رابطه سازمانی است که سر پرستان اداری و افراد زیردست آن‌ها را زنجیروار به یکدیگر متصل می‌سازد.

۳. کنترل سلسله مراتبی:

آن اختیاری است که قانون‌گذار به مافوق اداری داده تا بتواند نظم لازم را در دستگاه اداری برقرار کرده و آن را به‌گونه‌ای که می‌خواهد اداره کند. قدرت سلسله مراتبی زمانی تحقق می‌یابد که اولاً، مأموران از دستورهای مافوق خود تبعیت کنند و این را تکلیف خود بدانند و ثانیاً، در صورت سرپیچی آن‌ها از دستورها، مافوق بتواند اعمال و تصمیمات آن‌ها را ابطال یا تصحیح کند.

نظارت یا کنترل سلسله مراتبی شامل اختیارات زیر است:

آ.اختیار دادن دستور و آموزشی.

۲ . اختیار مافوق در ابطال اهمال تصمیمات غیرقانونی مأموران مادون خود ر یا اصلاح و تغییر دادن ر یا تعلیق آن‌ها.

۳ . اختیار مافوق در تعلیق تصمیمات مأموران مادون به موافقت قبلی خود.

۴. اختیار انضباطی مافوق نسبت به مأموران مادون خود.

ب) محاسن و معایب تمرکز اداری

محاسن مزایا:

۱ . درکشورهایی که افراد هنوز به حقوق و تکالیف اجتماعی خود آشنا نشده‌اند و وحدت ملی و سیاسی مستحکم نگردیده است، به‌طوری‌که با آزاد گذاشتن آن‌ها احتمال تفرقه در بین باشد، برای حفظ منافع عموم و ایجاد وحدت ملی و تقویت دولت، نظام تمرکز بهترین وسیله مدیریت است.

۲ . تمرکز اداری بهترین وسیله برای اداره امور عموم مهم است.

۳ . تمرکز اداری موجب یکنواخت و یکسان شدن مؤسسات و مقررات و درنتیجه سبب صرفه‌جویی در هزینه امور است.

معایب و زیان واو تمرکز اداری

۱ . این نظام مدیریت، مأموران دولت را که اغلب مجبورند کورکورانه دستور مرکز را اجرا کنند، به‌تدریج مطیع محض می‌کند و فکر ابتکار و قدرت تصمیم را از آنان سلب ص کند، درحالی‌که عدم تمرکز اداری مفهوم حقیقی دموکراسی را در افراد تقویت می‌کند.

۲ . این نظام، کاغذبازی و دیوان‌سالاری را رواج می‌دهد، زیرا نمایندگان دولت مرکزی که در نقاط مختلف کشور

انجام وظیفه می‌کنند، مجبورند در هر مورد، نظر مرکز را جلب کنند. این اهر موجب افزایش تشریفات و اتلاف وقت در جریان امور می‌شود.

۳ . این نظام بیشتر اوقات مانع حسن اراده امور است، زیرا مأموران دولت به جهت این‌که از مرکز منصوب

می‌شوند و معمولاً اهل محل نیستند، کمتر به امور محلی بصیرت کامل دارند.

بند دوم: واگذاری اختیارات فوق العاده

نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده یا نظام عدم تراکم نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی در اختیارات تصمیم‌گیری و ستادی به مقامات قوه مرکزی در شهرستان‌ها داده می‌شود و هدف از آن حذف تشریفات زایل و رفع تراکم در مرکز و تأمین حسن اداره امور و سرعت عمل درکارهاست.

معایب و محاسن نظام اختیارات فوق‌العاده:

بعضی از امور هستند که در محل بهتر و آسان‌تر انجام می‌شود تا در مرکز، زیرا نیازها در محل بهتر محسوس و معلوم است در حالی که در مرکز، وزیر و یا معاون او یا مدیرکل، چیزی از آن ناحیه می‌شوند و بر طبق مسموعات و گزارش‌ها که اغلب کمتر با حقیقت وفق می‌دهند، اقدام می‌کنند. از این نظر نظام واگذاری اختیارات برای حسن اداره کشور بسیار مفیدتر است.

سبک اداره کشور ما، در زمانه‌ای گذشت عملاً به همین ترتیب بوده، زیرا حکام از مرکز با اختیارات تام به محل مأموریت عزیمت و امور را مطابق سلیقه خود اداره می‌کردند. اما معایبش این است که وقتی مأموری برای اداره محلی با اختیارات تام منصوب می‌شود، به محض این‌که از پایتخت بیرون رفت، مأموریت خود را فراموش می‌کند و چون هر یک از حکام بر طبق سلیقه خود عمل می‌کنند، ایجاد وحدت نظر در اداره امور و تعقیب سیاست واحد در تمام کشور دشوار است.

بند سوم: عدم تمرکز اداری

بخش اول: تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز اداری نظامی است که در آن، صلاحیت تصمیم گیری درباره امور به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند سپرده شده بی به چند قسم است:

الف) عدم تمرکز: عبارت است از اعطای استقلال و خودسامانی اداری، یعنی اعطای صلاحیت

تصمیم گیری در یک ناحیه و محل مانند ده، شهر و هدف از آن این است که اهالی یا ساکنان هر محل در اداره امور محلی خود سهیم شوند و کارها بهتر اداره شوند. باید خاطر نشان کرد که عدم تمرکز اداری، وحدت حقوقی و شکل حکومت را تغییر نمی‌دهد و آن را نباید با فدرالیسم اشتباه کرد، زیرا اموری که به عهده شوراها و مقامات محلی است، تنها امور اجرایی و اداری است و آن‌ها به هیچ وجه حق مداخله در امور قضایی و یا قانون گذاری را ندارند و همه از قوانین واحد تبعیت می‌کنند. در صورتی که در نظام فدرال، دولت‌های عضو متحده دارای مجالس مقننه، قوه قضائیه، هیئت وزرا و قوانین مخصوص به خود هستند.

ب) منطقه گرایی

نوعی راه حل برای مد یریت امور مناطق ناهمگون در یک کشور است، به این صورت که در کشورهایی که در آن‌ها اختلافات جغرافیایی، اقتصادی یا قومی، مذهبی و زبانی وجود دارد کوشش می‌شود هر منطقه به‌صورت خودگردان بر طبق قوانین ویژه‌ای که از طرف دولت مرکزی وضع می‌شود، اداره می‌شود، ویژگی‌های هر منطقه که خواست اهالی آنجاست حفظ شود. منطقه‌گرایی ممکن است اداری یا سیاسی باشد.

ج) عدم تمرکز فنی:

عبارت است از واگذاری استقلال و اختیار تصمیم‌گیری به یک موسسه برای اداره یک یا چند امر عمومی معین،

این قبیل موسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند در اصطلاح « موسسه عمومی» گویند.

بخش دوم: ویژگی‌های عدم تمرکز اداری

وسایل و ابزار تحقق عدم تمرکز اداری

الف) شخصیت حقوقی: استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه و یا ناحیه مستلزم آن است که آن مؤسسه یا ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص و بودجه، اموال، سازمان و مأموران مجزا از دولت باشد، این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عاملی است که به آن اصطلاحاً شخصیت حقوقی کوی‌اند. رؤسای واحدهای غیرمتمرکز ازنظر سلسله مراتب تابع مقامات مرکزی یعنی وزیران نیستند، فقط تحت نظارت آن‌ها قرار دارند.

در نظام عدم تمرکز اداری، شخصیت حقوقی افزایش می‌یابد ولی در نظام تمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان دولت است.

ب) نظام انتخاب: عدم تمرکز اداری درجاتی دارد، بر حسب این‌که مأمورین واحدهای غیرمتمرکز انتصابی و یا انتخابی باشند، درجه عدم تمرکز اداری کمتر و یا بیشتر است. نظام انتخاب عدم تمرکز اداری را تقویت و تشدید می‌کند، بنابراین برای این‌که عدم تمرکز اداری تحقق پیدا کند لازم است:

اولاً: مدیران نواحی غیرمتمرکز در عدم تمرکز محلی، باید ساکن و اهل آن نواحی باشند و در تمرکز فنی، مدیران مؤسسات، در حد امکان از بین کارمندان با سابقه آن مؤسسات باشند.

ثانیاً: مدیران مزبور در عدم تمرکز محلی، از طرف اهالی یا ساکنان ناحیه و در عدم تمرکز فنی از طرف خود مؤسسه انتخاب شوند.

۲ . قیومیت اداری یا نظارت مرکز در نظام عدم تمرکز اداری

استقلال نواحی غیرمتمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آن‌ها نظارت دارد جلوگیری از افراط و تفریط واحدهای غیرمتمرکز و ایجاد وحدت نظر در اداره کشور برای دولت یک امر ضروری و حیاتی است. نظارتی که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اهمال گردد در اصطلاح «قیومت اداری»، نامیده می‌شود و یکی از ارکان نظام عدم تمرکز اداری است که هیچ گونه عدم تمرکزی بدون آن قابل‌اجرا نیست. البته قیومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند.

نوع عمده قیومت اداری در عدم تمرکز با نوع نظارت موجود در نظام تمرکز در این است که نظارت در اولی مشروط و در دو مطلق است، به این معنی که در نظام تمرکز، نظارت وزیر نسبت به مأمورین خود مطلق و غیر مشروط است و او می‌تواند اهمال حقوقی آن‌ها را اصلاح یا ابطال کند و مأمور مادون مکلف است از دستور مافوق ولو این‌که مخالف نظرش باشد اطاعت کند.

۲ . راه های قیومیت اداری

۱ . موافقت قبلی:

در برخی موارد، قانون اجرای تصمیمات و اعمال واحدهای غیرمتمرکز را منوط به موافقت قبلی دولت مرکزی

قرار داده است، به طوری که عدم تصویب دولت مرکزی در حکم و تو، عدم تنفیذ تصمیمات مزبور تلقی می‌شود و تا وقتی که این موافقت جلب نشده تصمیمات واحدهای غیر متمرکز از حیث قانونی قابل اجرا نیست.

۲ . ابطال:

در برخی موارد، قانون به دولت مرکزی حق داده است که چنانچه احمال حقوقی واحدهای متمرکز را غیر قانونی تشخیص دهد، آن را ابطال کند. این نوع نظارت، موثرتر و شدیدتر از نوع اول است، زیرا مرکز به موافقت نکردن با اجرای تصمیمات شوراها و مقامات غیرمتمرکز اکتفا نمی‌کند، بلکه خود، آن‌ها را ابطال می‌کند.

۷ . تصمیم کیری به جای واحدهای غیرمتمرکز:

قانون در موارد معینی به دولت مرکزی اجازه می‌دهد، چنانچه مقامات غیر متمرکز از انجام اعمالی که مربوط به منافع عموم است خودداری ورزند، خود به جای آن‌ها اقدام کند.

الف) نظارت قوه مرکزی نسبت به اعمال شوراهای محلی و موسسات غیر متمرکز: عبارت است از اهمال حقوقی یعنی اعمالی که آثار حقوقی (حق و تکلیف) بر آن‌ها مترتب است نه اهمال مادی آن‌ها. نظارت قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز به صورت مستقیم و غیرمستقیم است، در نظارت غیر مستقیم مانند حضور استانداران و فرمانداران در جلسات شورا یا جلسه هیئت مدیره موسسه غیرمتمرکز، شرکت در مذاکرات آن‌ها، تقاضای نماینده دولت برای تشکیل جلسات فوق العاده، اما نظارت مستقیم مانند موافقت قبلی و ابطال و گرفتن تصمیم به جای مقامات واحدهای غیرمتمرکز است.

ب) نظارت دولت مرکزی بر اعضای شوراهای محلی و موسسات غیرمتمرکز (نظارت انتظامی)

اختیار دولت در این باره مطلق نیست بلکه موارد آن که کاملاً به وسیله قانون معین گردیده است. مطابق این اختیارچنانچه دولت مرکزی تشخیص دهد که بقای شورای محلی و یا هیئت مدیره موسسه غیرمتمرکز، مخالف صریح مصالح عمومی است، می‌تواند نسبت به انحلال آن اقدام کند:

۱. در صورتی که اعضای شوراهای محلی یا هیئت رئیسه موسات غیرمتمرکز فاقد شرایط قانونی عضویت شوند.

۲ . چنانچه دولت مرکزی تشخیص دهدکه بقای انجمن و شوراهای محلی مخالف مصالح عمومی است، می‌تواند نسبت به انحلال آن‌ها اقدام کند.

البته در نظام تمرکز هم، دولت نسبت به مأموران تابع خود، چنین اختیارات انتظامی دارد ولی در عدم تمرکز این اختیارات بسیار محدود و موارد اعمال آن دقیقاً به موجب قانون تعیین شده است.

بخش سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری

محاسن:

۱. از نظر روان شناسی، موافق با تمایلات بشری است و افراد علاقه دارند اداره امور اداری را در دست بگیرند.

۲. از نظر سیاسی، کشوری که دبی آن اختلافات نژادی، مذهبی، یا نواحی مختلف آن از حیث شرایط جغرافیایی، اقتصادی با هم متفاوت‌اند، عدم تمزکز اداری بهترین سبک اداره است.

۳ . از نظر اداری و فنی، امور و منافع محلی به‌وسیله مقامات محلی بهتر اداره می‌شود تا به وسیله مأموران مرکز به علاوه این نظام، بهترین وسیله برای حل سریع امور اداری است، زیرا در این نظام نیاز زیادی به مراجعه و مکاتبه با مرکز نیست.

۴ . به تجربه ثابت شده که دراین نظام، حس همکاری افراد نسبت به مقامات اداری بیشتر است و دستگاه را از آن خود می‌دانند و ازکمک به آن دریغ ندارند.

۵. این نظام سبب می‌شودکه وظایف مرکز سبک‌تر شود کارها بهتر اداره شوند. عدم تمرکز اداری سبب می‌شود امور عمومی به‌طور متناسب بین مرکز و شهرستان‌ها تفسیر شوند و کارها بهتر و سریع‌تر انجام گیرند.

۶ . شرکت دادن مردم در اداره امور محلی سبب می‌شود که حس ابتکار و فعالیت افراد افزایش یابد.

۷ . اداره امور محلی به‌وسیله خود اهالی سبب می‌شود که افراد از راه شرکت در مبارزات انتخابات محلی، بصیرت و تجربه لازم را جهت شرکت در زندگی عمومی کشور، به دست آورند.

معایب:

عدم تمرکز اغلب موجب نفاق و گاه عوام فریبی است و درنتیجه برای پیشرفت کارها و مصالح عمومی زیان‌بار است. به‌علاوه در این شیوه، مأمورین محلی تحت نفوذ امضای شوراها قرار می‌گیرند. گاهی اوقات اغراض شخصی بر مصالح عمومی غلبه می‌کند و تحقق برنامه‌های عمومی کشور را دچار وقفه می‌سازد.

بند چهارم: تاریخچه تمرکز و عدم تمرکز اداری در ایران

الف) سبک اداره کشور ما تا پیش از مشروطیت، به شکل تمرکز بود. دولت هخامنشی، سیاست تمرکز داشت ولی در زمان اشکانیان مرکزیت دولت از هم پاشید و حکام قدرت فوق‌العاده پیدا کردند به همین جهت این دوره را دوره ملوک الطوایفی ایران باستان نامند. پس از مشروطیت که اوضاع حکومت کرد. سازمان اداری کشورهای غربی نمونه و سرمشق قرار گرفت.

مبحث دوم: تقسیمات کشوری:

برای اداره امور و به منظور تقسیم‌کار، کشور ایران به استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها، دهستان‌ها تقسیم‌شده است. طبق آمار وزارت کشور در بهمن‌ماه ۱۷۴۴ ، تقسیمات کشوری شامل ۲۴ استان، ۱۹۶ شهرستان، ۴۹۸ بخش و ۴۹۷ شهرداری بود. ازلحاظ اداری، دهستان تابع بخش، بخش تابع شهرستان و شهرستان تابع استان و استان تابع تشکیلات مرکزی دولت است.

واحدهای تقسیم کشوری: ملاک تشخیص روستا، دهستان، شهر و ... عبارت است:

حد نصاب میزان جمعیت (طبق آمار رسمی جمعیت کشور). بافت سیاسی. امجتماعی. اقتصادی و فرهنگی محل و بالاخره تشخیص عرف، در شناختن محل مزبور به عنوان روستا، دهستان و بخش و ...

مبحث سوم: سازمان منطقه ای قوه مرکزی و سازمان‌های محلی

سازمان منطقه ای قوم مرکزی و سازمان‌های محلی:

درکشور ما امور محلی شهرستان‌ها، شهرها و روستاها با نظام عدم تمرکز و از طریق شوراهای محلی و امور ملی با نظام تمرکز و از طریق قوه مرکزی اداره می‌شود.

االف) سازمان منطقه ای قوه مرکزی در تقسیمات کشوری:

این سازمان، شاخه‌های وزارتخانه‌ها و موسسات عمومی‌اند که عهده دار امور ملی در استان‌ها و منطقه‌های جغراافیایی هستند.

اهداف وزارتخانه عبارت‌اند از:

۱ . فراهم آوردن زمینه‌های مساعد برای پیاده شدن سیاست‌های عمومی دولت.

۲ . هماهنگ ساختن دستگاه‌های دولتی و نهادهای انقلاب اسلامی و سازمان‌های محلی و مردمی.

۳ . برقرار کردن امنیت داخلی کشور و حفظ نظم عمومی و تأمین شرایط و موجبات گسترش هر چه بیشتر آزادی‌های مشروع سیاسی و اجتماهی و تعیین هویت افراد و مهار کردن بحرآن‌های ناشی از حوادث غیر مترقبه.

- وظایف کلی وزارت کشور در نیل به اهداف مزبور

- نظارت بر انجام یافتن وظا یف مأموران کشور و آ یجاد همگاهنگی در فعالیت‌های مختلف سازمان‌های دولتی در استان‌ها، شهرستان‌ها، بخش‌ها و تطبیق فعالیت آن‌ها با سیاست عموم دولت.

- برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی در استآن‌ها و شهرستآن‌ها بر طبق دستور مرکز و قوانین مربوط.

.-تعمیم دموکراسی از راه تشویق و ایجاد امکانات لازم برای مردم به منظور مشارکت بیشتر آن‌ها در امور اجتمامی، سیاسی، اقتصادی، عمرانی و فرهنگی.

- حفظ و استقرار نظم و آرامش در سراسرکشور.

- ایجاد تهسیلات لازم برای سازمان‌های اداری در زمینه برنامه ریزی دولت و تأمین نیازهایشان

- مراقبت و نظارت بر حسن اجرای برنامه‌های سیاسی، فرهنکی، اجتماعی و ...

- اجرای مقررات مربوط به سجل احوال.

- نظارت بر امور شهرداری‌ها و راهنمایی آن‌ها در چهارچوب قوانین مربوط.

.-اجرای وظا یف دولت در امور مربوط به ورود و خروج و اقامت و اشتغال و رفتار اتباع بیگانه.

- اجرای سا یر قوانین که به عهده وزارت کشور است.

ب) سازمان‌های محلی یا شوراهای محلی

کشور ما به استان‌ها، شهرستانی‌ها، بخش‌ها تقسیم شده و هر بخش مرکب از چند دهستان و هر دهستان مرکب از چند قصبه و روستاست. بین واحدهای مزبور نوعی سلسه مراتب وجود دارد، به این معنی که بزرگ‌ترین واحدها استان وکوچک ترین آن‌ها دهستان است.

بخش اول: سازمان اداری استان

الف) شرایط انتصاب وعزل استاندار: هر استان تحت اداره یک نفر مأمور بلند پایه کشوری به نام استاندار قرار

داردکه در حدود مقررات، بر فرمانداران حوزه مأموریت خود نظارت می‌کند و با وزارت کشور رابطه مستقیم دارد.

در هر استان امور لشکری وکشوری از هم جدا است.

استاندار از طرف وزیرکشور به هیئت دولت پیشنهاد و پس از تصویب انتصاب او در هیئت دولت، حکم استانداری با امضای ریاست جمهوری و وزیرکشور صادر می‌شود. استاندارد تحت انضباط شدیدی قرار دارد، به این معنی باید بیش از سایر مستخدمان نسبت به حکومت وفادار باشد و نمی‌توان بدون کسب اجازه از وزیرکشور، محل خدمت خود را ترک کند.

چون استانداری مقامی سیاسی است، از این رو قانون گذار به وزارت کشور اجازه داده است که در صورت لزوم بتوان اشخاصی راکه دارای خدمت رسمی نیستند به مقام استانداری منصوب کند. وزیرکشوردر صورت لزوم

ممکن است اشخاصی را که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند به سمت استاندار یا معاون او یا فرماندار منصوب شوند.

ب) وظایف و اختیارات استاندار: وظایف استاندار ازلحاظ قانونی سرپرستی و نظارت بر فرمانداران حوزه مأموریت خود است و آن‌ها قانوناً وظایف خود را مطابق دستور استاندار و زیر نظر او انجام دهند.

-وظایف و اختیارات سیاسی استاندار:

۱ . نمایندگی سیاست عمومی دولت در استان: استاندار در حوزه مأموریت خود نماینده مالی دولت و مسئول

حفظ سیاست عموم او بوده و به این سمت برکلیه امور اداری و اجرایی استان به جز، دادگستری، ارتش، سپاه و دانشگاه، نظارت تام و عالیه دارد. علی رغم تصورمعمول، استاندار دراستان تنها نماینده وزیرکشور نیست، بلکه وی درحوزه استان، نماینده دولت وهر یک ازوزیران نیزمحسوب می‌شود و با نظارت وزیران مربوط به اجرای قوانین و تصمیمات دولت و هماهنگ کردن اموراقدام می‌کند. به همین جهت معمولاً وزیران اختیارات خود را در حوزه استان به استانداران تفویض می‌کنند نه به روسای ادارات.

۲ . مراقبت بر رفتار و اعمال مأموران دولتی: از نظر سیاسی، استاندار نسبت به مستخدمین و مأموران حوزه مأموریت خود، نظارت تام دارد و هر موقع عملی بر خلاف شئون اداری یا حیثیت دولت از رؤسای اداری یا سایر مأموران حوزه خود مشاهده کند، باید فوراً وزیر مسئول را مطلع کند. در این صورت آن مأمور بدون تأخیر، از طرف وزیر به منظور رسیدگی به تقصیر یا قصوری که مرتکب شده، به مرکز احضار خواهد شد. کارمندان قضایی از این قاعده متثنی هستند.

۳ . نظارت عالیه بر سازمان‌ها و ادارات دولتی.

۴- هماهنگ کرن اقدامات سازمان‌ها و ادرات دولتی و نهادهای انقلابی و اجتماعی استان.

۹ . مراقبت مخصوص نسبت به آمد و شد و اقامت اتباع بیگانه در حوزه استان و نظارت در اجرای صحیح

مقررات مربوط.

۶ . ارتباط رسمی و اداری با نمایندگان سیاسی وکنسولی محل.

۷-. برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی و شوراهای محلی در حدود مقررات و تعلیمات وزارت کشور.

۸ . نظارت به اعمال شوراهای محلی به منظور اجرای صحح قوانین و مقررات.

۹ . انجام کلیه امور تشریفاتی و مراسم رسمی.

وظایف و اختیارات اداری استاندار

۱ . ریاست و نظارت بر فرمانداران خود (تابعه خود).

۲ . تقدیم گزارش به مرکز.

۳ . مراقبت در حفظ نظم عمومی و ایجاد رفاه مردم.

۴ . سرکشی مرتب به محل مأموریت نجود: استاندار مکلف است حوزه مأموریت خود را لااقل سالی دوبار،

بازدید و سرکشی نموده و به مشکلات اهالی از نزدیک آشنا شود و رسیدگی کند.

۵ . نظارت و مراقبت بر برنامه‌های عمرانی و عمومی استان.

۶ . نظارت بر مصرف اعتبارات استانداری.

۷ . اجرای تصمیمات شورای استان در حدود قانون شوراهای محلی.

_ وظایف امنیتی استاندار:

استاندار موظف است شورای تأمین را هر ۱۵ روز یک بار تشکیل دهد. مجلسات فوق العاده شورا در مواقع ضروری به تشخیص استاندار و یا به پیشنهاد دو نفر از اعضای شورا تشکیل می‌شود. این شورا از شوراهای فرعی شورای امنیت کشور امست.

- وظایف شورای تأمین استان عبارت است از:

الف) جمع بندی و بررسی خبار وگزارش های مربوط به امور امنیتی سیاسی و اجتماعی استان.

ب) گزارش وضعیت امنیتی، سیاسی و اجتماعی استان به شورای امنیت کشور.

ج) آ یجاد هماهنگی با شورای امنیت کشور.

د) تعیین محدود وظایف و اختیارات هر یک از ارگان‌ها و نهادها در زمینه استان.

ه) برقراری ارتباط مستقیم با شورای تأمین شهرستآن‌ها و بخش‌های تابع.

ج) روابط استاندار با مرکز.

استاندار با وزارت کشور رابطه مستقیم دارد.

بخش دوم: سازمان اداری شهرستان

شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری امست که از به هم پیوستن چند بخش همجوار تشکیل می‌شود. شهرستان ازلحاظ تراکم جمعیت به دو درجه تراکمی تقسیم می‌شود. تراکم زیاد با ۱۲۰ هزار نفر و تراکم مترسط با ۸۰ هزار نفر جمعیت.

اداره هر شهرستان به عهده یک نفر مأمور بلند پایه کشوری به نام فرماندار گذاشته شده است و به‌موجب قانون، فرماندار از بین مستخدمین رسمی، از طرف وزیر با جلب نظر استاندار منصوب می‌شود.

وظایف و مشاغل مهم فرماندار:

۱ . نمایندگی سیاسی دولت در شهرستان: فرماندار مانند استاندار نماینده اول و مسئول حفظ سیاست عمومی دولت است و به این عنوان بر تمام ادارات کشوری محل مأموریت خود به جز دادگاه‌ها و امور نظامی نظارت عالی دارد.

.۲ ابلاغ قوانین و نظارت بر اجرای آن‌ها در شهرستان: چون فرماندار نماینده عالی و اول دولت در حوزه شهرستان است، معمولاً همه قوانین به‌وسیله او به اهالی شهرستان می‌رسد.

۳ . رسیدگی به شکایات مردم: این رسیدگی جنبه‌ی تحقیق و تفتیش دارد و نه جنبه قضایی.

۴ . حفظ نظم عمومی: فرماندار مسئول نظم عمومی و برقرار امنیت در شهرستان است و نیروهای انتظامی مکلف‌اند هرگونه حوادث و اتفاقات محلی را به وی اطلاع دهند و دستورات وی را اجرا کنند.

۵ . سرکشی مرتب به امور فرمانداری: فرماندار مکلف است دست کم سالی دو نوبت به قلمرو مأموریت خود سرکشی کند.

۶. نظارت به امور بخش‌ها و دهستآن‌ها.

۷ . نظارت بر شوراهای محلی و شهرداری‌ها.

۸ . وضع آیین نامه انتظامی: فرماندار می‌تواند در امورکشاورزی و اوضاع اجتماعی شهرستان و برای حفظ اموال عمومی، آیین نامه‌های انتظامی وضع کند.

۹ . مراقبت از پیشرفت و بهبود اوضاع اجتماعی محل و تأمین رفاهعمومی.،

۱۰ . نظارت فرماندار.

شورای اداری شهرستان:.

وظیفه این شورا تهیه وسایل بهبود امور فلاحتی و آبادی و عمرانی شهرستان و بهداشت آن است.

سازمان شورا:

ریاست شورا با فرماندار و در غیبت او با نایب رئیسی است که از بین اعضای شورا با اکثریت آرا انتخاب می‌شود. شورا هر ماه لااقل یک مرتبه جلسه عادی خواهد داشت. تاریخ جلسه ثابت شورا پانزدهم هر ماه محل تشکیل آن اداره فرمانداری است. اعضای شورای اداری شهرستان موظف اند در روز و ساعت معین برای تشکیل شورا حاضر شوند، مگر این‌که عذر موجه داشته باشند. رئیس شورا غیبت غیر موجه آن‌ها را در صورت مجلس ذکرکرده، به اطلاع استاندار و وزارت کشور می‌رساند. تصمیمات شورا با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود ولی باید نظر اعضایی که در اقلیت هستند در صورت مجلس قید گردد.

صورت مجلس مذاکرات و تصمیمات به امضای اعضا می‌رسد، باید رونوشتی از آن به استاندار و رونوشت دیگر به وزارت کشور فرستاده شود.

وظایف و اختیارات شورا.

۱ . ایجاد وحدت عمل و تشریک مساعی در پیشرفت امور شهرستان.

۲ . مطالعه و تهیه وسایل بهبود وضع فلاحت و بهداشت و فرهنگ شهرستان و تربیت بدنی و به طور کلی امور مربوط به عمران شهرستان.

۳. رسیدگی به اعتراضات اشخاص ذی نفع و همچنین رسیدگی به تصمیمات شورای بخش و برنامه فلاحتی بخش که اداره کل کشاورزی آن را برای امجرا ابلاغ می‌کند.

۴ . بررسی هر مطلبی که رئیس شورا در محدود قوانین در شورا مطرح سازد.

۹ . ایجاد وحدت عمل بین شوراهای بخش‌های شهرستان و هماهنگ کردن عملیات آن‌ها با یکدیگر.

۶ . هر مطلب دیگری که انجامان قانوناً بر حسب دستور دولت به عهده شورا گذارده می‌شود.

بخش سوم: سازمان اداری بخش

اداره هر بخش به یک نفر مأمور وزارت کشور به نام بخشدار محول شده اسمت. بخشدار از بیئپن مستخدمین رسمی کشور یا اشخاصی که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند به پیشنهاد استاندار و حکم وزارت کشور منصوب می‌شود.

سازمان شورای بخش:

اعضای این شورا عبارت‌اند از: بخشدار و رؤسای دوایرکشوری بخش و چند نفر از زارعین محل که عده و شرایط انتخاب آن‌ها در آیین نامه وزارت کشور تعیین گردیده است. بخشدار و رؤسای دوایرکشوری بخش، اعضای اصلی و ثابت شورا هستند و در تمام طول مأموریت خود در آن عضویت دارند.

مدت عضویت زارعینی که به عضویت شورا انتخاب می‌شوند، سه سال است که در هر بال یک ثلث آن‌ها از

عضویت خارج و به مجای آن‌ها اعضای جدید انتخاب می‌شوند.

ریاست شورای بخش، با بخشدار و کفیل امور بخش است و در غیاب آن‌ها یکی از نمایندگان ادارات که از حیث رتبه مقدم باشد. مذاکرات شورا وقتی رهمیت دارد که لااقل ۲ ثلث اعضای شورا در جلسه حاضر باشند.

وظایف شورا:

بیشتر شامل عمران و آبادانی روستاهای واقع در بخش و رفع نیازهای اجتماعی، کشاورزی و بهداشتی روستاها و سایر نیازهای عموم مثل تأمین آب، درختکاری و ... است.

بخش چهارم: سازمان اداری دهستان روستا

دهستان کوچک‌ترین واحد تصیمات کشور است که دارای محدوده جغرافیایی معین امست و از به هم پیوستن چند روستا، مکان و مزرعه هم مجوار تشکیل می‌شود.

روستا، واحد مبدأ یعنی اساس تشکیل واحدهای تقسیمات کشوری است و مزرعه واحد کشاورزی و مکان، واحدهای غیرکشاورزی مانند کارخانه، ایستگاه و نظایر آن.

هر دهستان توسط دهدار و هر روستا توسط دهیار اداره می‌شود که زیرنظر بخشدار مربوط انجام وظیفه می‌کنند.

شوراهای محلی

هدف از تشکیل این شوراها، شرکت دادن مردم در اداره امور، از پایین‌ترین سطح مجامعه تا بالاترین سطح آن است.

بخش پنجم: شوراهای اسلامی کشور

بند اول: اشول تشکیلات شورا

مقدمه: دوره فعالیت هر شورا از تارمخ تشکیل چهار سال است و انتخاب مجدد اعضای آن بلامانع است.

الف) تعداد امئای شورای اسلامی روستاهای تا ۵ ، ۱۵ نفر جمعیت سه نفر و بیش از آن ۵ نفر است.

ب) تعداد اعضای شورای بخش پنج نفر است که با اکثریت نسبی از بین نما یندگان منتخب شوراهای واقع درمحدوده بخش تشکیل می‌شود. شورای بخش پس از تشکیل حداقل ۳/۴ شوراهای روستاهای تابع بخش تشکیل می‌شود. از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش عضویت داشته باشد.

ملاک تعیین تعداد اعضا شهر و روستا، آخرین سرشماری جمعیتی خواهد بود. مطابق قانون، تعداد اعضای علی‌البدل شوراها از دو تا شش نفر به‌تناسب تعداد اعضا اصلی هر شورا با اولویت قرار می‌گیرند. هر شخصی می‌تواند فقط عضو یک شورا باشد. جلسات شورا پا دو سوم مجموع اعضای اصلی رسمیت می‌یابد و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای حاضرین معتبر است. اولین جلسه شورا ظرف یک هفته پس از قطعی شدن انتخابات، به دعوت مسئولان وزارت کشور در حوزه انتخاباتی و به ریاست مسن‌ترین اعضا تشکیل می‌شود و از بین خود یک رئیس و یک نایب‌رئیس و حداقل یک منشی انتخاب می‌کند.

انتخابات شوراها:

برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی بر عهده وزارت کشور است. انتخاب اهضای شورای اسلامی به صورت مستقیم، عمومی با رآی مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود. به منظور برگزاری انتخابات براساس قانون، هیئت‌های نظارت و اجرایی تشکیل می‌شود. رسیدگی به صلاحیت داوطلبان نمایندگان با هیئت نظارته و مسئولیت صحت برگزاری انتخابات به ههده هیئت اجرایی آن حوزه است و رسیدگی به شکایات داوطلبانی که صلاحیت آن‌ها رد شوند با هر دو آن‌هاست. هرگاه هیئت نظارت مربوط درباره داوطلب یا داوطلبان خود نظرش را اعلام نکند (نظارت استصوابی) نظر هیئت اجرایی ملاک عمل خواهد بود.

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان:

الف) انتخاب کنندگان:

۱ . تابعیت ایران.

۲ . داشتن حداقل سن ۱۵ سال تمام در روز اخذ رأی.

۳ . سکونت حداقل یک سال در محل اخذ رأی به‌استثنای شهرهای بالای یک‌صد هزار نفر جمعیت

ب) انتخاب شوندگان:

۱ . تابعیت ایران.

۲ . داشتن حداقل ۲۵ سال تمام سن.

۳ . سکونت حداقل یک سال متصل به زمان اخذ رأی در محل.

۴ . اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه.

۹ . وفاداری به قانون اساسی.

۶ . داشتن سوادخواندن و نوشتن.

اموال و بودجه شوراها:

چون شوراها دارای شخصیت حقوقی‌اند و به این سبب محق دارند صاحب اموال باشند. شوراها مسئول حفظ و اداره تمام اموال منقول و غیرمنقول شورا هستند و همچنین می‌توانند در خرید و فروش و نقل و انتقال و اجاره اموال شورا طبق مقررات اقدام کنند.

بودجه شوراها از طریق درآمدهای محلی و در صورت نیاز از طریق عوارضی که در مقابلخدمات ارائه‌شده، وضع می‌شود و متناسب با تولیدات و درآمدها تأمین نخواهد شد کمبودهای آن را دولت به درخواست شورای عالی استان‌ها از محل درآمدهای عمومی جبران و تأمین می‌کند.

بند دوم: وظایف شوراها

وظایف شورای اسلامی روستا

۱ . نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای روستا.

۲ . بررسی و شناخت کمبودها و نیازهای موجود در روستا و تهیه طرح‌های پیشنهادی و اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها و ارائه آن به مقامات ذی ربط.

۳ . جلب مشارکت مردم و همکاری با مسئولان اجرایی دولت که در ارتباط با مسئولان اجرایی دولت که در ارتباط با روستا فعالیت ص کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آن‌ها.

۴ . تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور.

۵ . نظارت و پیگیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاصی روستا.

۶. همکاری با مسئولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی موردنیاز برای حدود امکانات.

۷. کمک‌رسانی وامداد در موقع بحرانی مانند جنگ و حوادث غیرمترقبه و نیز کمک به مستمندان با استفاده از خودیاری‌های محلی.

۸ . تلاش برای رفع اختلافات محلی و حکمیت میان آن‌ها.

۹ . جلب مشارکت و همکاری عموم در انجام امور د ینی و فرهنگی و ...

عزل دهیار بارأی اکثریت اعضای شورای روستا بر اساس آیین‌نامه مربوط انجام و به بخشدار جهت صدور حکم هزل اعلام ص شود.

وظایف شورای اسلامی بخش:

۱ . بررسی مشکلات اجتماعی، فرهنگی و آموزشی و ... و ارائه طرح‌ها به مسئولان منطقه.

۲ . ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای روستایی واقع در بخش.

۳ . همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عموم.

۴ . نظارت بر شوراهای روستایی به منظور رعایت وظایف قانونی.

۵ . رسیدگی به امور عموم بخش یا اموری که خارج از حیطه اختیارات شورای اسلامی روستاست

وظایف شورای شهر:

۱ . انتخاب شهردار برای مدت ۴ سال: شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد. دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه ص یابد:

الف) استعفای کتبی با تصویب شورا.

ب) برکناری توسط شورای شهر با رعایت مقررات قانونی.

ج) تعلیق طبق

مقررات قانونی.

د) فقدان هر یک از شرایط احراز سمت شهردار به تشخیص شورای شهر.

۲ . بررسی و شناخت کمبودها و نیازهای حوزه انتخابیه و طرح پیشنهادهای اصلاحی.

۳ . نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری سایر سازمان‌های خدماتی.

۴ . همکاری با مسئولان اجرایی و نهادها و سازمان‌های ممگی درزمینه های مختلف اجتماعی و ...

۵ . برنامه ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی و اقتصادی و ...

۷ . تصویب وام‌های پیشنم دی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مهت، میزان کارمزد.

۸ . نظارت بر امور بهل اشت حوزه شهر.

۹ . نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهر.

۱۰ . وضع مقررات و نظارت بر حفره جاری و مسیرهای تاسسرت شهری.

۱۱ . تصویب نرخ کرا یه شهری.

۱۲ . تصویب نامگذاری معابر، میاد ین، کوی و ... در حوزه شهری و همچنین تفییر نام آن‌ها و ....

عزل شهدار:

چنانچه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا توسط رئیس شورا مورد را به شهردار تذکر می‌دهند. در صورت عدم رعایت مفاد مذکور، موضوع به صورت سؤال مطرح می‌شود و رئیس شورا سؤال را کتباً به شهردار اطلاع می‌دهد و حداکثر ظرف ده روز پس از ابلاغ، شهردار موظف به حضور در جلسه هادی یا فوق العاده شورا و پاسخ به سؤال است. در صورتی که شورا با اکثریت _کل اعضا رأی مخالف دهد، شهردار ازکار برکنار و فرد جد یدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد.

بخش ششم: نظارت دولت بر شوراها

الفا) ابطال مصوبات شورا: در صورتی که مصوبات شوراها مغایر با وظایف قانونی آن‌ها و قوانین عمومی کشور، باشد مستولان اجرایی با ذکر مورد و مت ل حداکثر ظرف، ۱ روز از تارخ ابلاغ مصوبه اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدید نظر نمایند.

ب) انحلال شورا: هرگاه شورا اقداماتی برخلاف وظایف مقررکشور و یا تصرف غیرمجاز در اموالی که وصول و نگهداری آن را به عهده دارند انجام دهد. به پیشنهاد کتبی فرماندارموضوع جهت انحلال شورا به هیئت حل اختلاف استان ارجاع ص شود و هیئت فوق به شکایات رسیدگی می‌کند و در صورت احراز انحراف هر یک از شوراهای روستاها، آن را منحل می‌نماید.

هر یک از شوراهای منحل شده در صورت اعتراض به انحلال می‌توانند به دادگاه صالح شکایت کنند و دادگاه

مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید.

ج) سلب عضویت از اعضای شورا: سلب عضویت در مورد اعضای شوراهای روستا، بخش، شهرک با تصریب

هیئت حل اختلاف استان و در مورد شوراهای شهر با پیشنهاد هیئت حل اختلاف است ن و تصویب هیئت حل اختلاف مرکزی خواهد بود. فرد یا افرادی که سلب عضویت می‌گردند، می توانند به دادگاه صالح شکایت نمایند.

دادگاه مذکور خارج از نوبت به موضوع رسرگی و رآی آن قطعی و لازم الاجرا خواهد بود.

ترتیب رسیدگی به تخلفات و اعتراضات شوراها و هیئت حل اختلاف:

الف) هیئت مرکزی حل اختلاف ورسیدگی به شکایات به عضویت یکی از معاونین رئیس جمهور، معاون سیاسی و اجتماعی وزارت کشور، یکی از معاونین رئیس قوه قضایه به انتخاب رییس این قوه، یکی از معاونین دادستان کل به انتخاب دادستان کل، ۳ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

ب) هیت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان، به عضویت استاندار، عالی‌ترین مقام قضایی استان، دو

نفربه انتخاب هیئت مرکزی حل اختلاف ورسیه گی به شکایات و یک نفراز اعضای شورای اسلامی شهر مرکزاستان به انتخاب شورا.

شورای اسلامی شهرستان:

این شورا از نمایندگان شورای شهر و شوراهای بخش تشکیل می‌شود. تعداد اعضای این شورا حداقل ۹ نفر است. وظایف شورای شهرستان عبارت است از تصویب طرح‌های عمرانی پیشنهادی محل، در محدوده ۱عتبارات مصوب و با در نظر گرفتن اولویت‌ها و بررسی نارسایی و اشکالات نهادها و سازمان‌ها و اعلام آن‌ها به مسئولان مربوط.

شورای عالی استان‌ها:

متشکل ۱ ز نمایندکان هنتخب شوراهای شهرستان امست و هر شورای شهرستان یک نماینده در آن خواهد داشت. تعداد نمایندکان این شورا حداقل ۳ نفر است.

وظایف و اختیارات شورای استان عبارت‌اند ۱ز:

- بررسی و تعیین طرح‌ها و پیشنهادهای رسیده ۱ز شوراهای هر شهرستان و اعلام آن‌ها به مقامات مستول. نظارت بر اجرای بودجه استان.

- رسیدکی و اظهارنظر نسبت به برنامه‌های عمرانی و نیازمندی‌های شهرستآن‌های تابع استان و ارسال آن‌ها به مسئولان مربوط.

شورای عالی استان‌ها:

متشکل از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استآن‌ها است. اولین جلسه شورای اسلامی استآن‌ها به دعوت وزیر کشور و به ریاست مسن‌ترین اعضای حاضر در جلسه تشکیل می‌شود و شورا در اولین جلسه خود، یک رتیس و یک نایب رتیس و دو منشی را با رآی مخفی انتخاب می‌کند.

وظایف شورای عالی استان‌ها:

- تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های داخلی شوراهای اسلامی کشور و ابلاغ آن‌ها به شوراهای مزبور.

- بررسی نارسایی‌های نهادها و سازمان‌های اجرایی و اعلام آن‌ها به مسئولان مربوط.

- بررسی طرح‌های رسیده از شوراهای اسلامی و تصویب و ابلاغ آن‌ها به مقامات اجرایی.

شورای عالی استان‌ها در تنگ برنامه و بودجه عمرانی استان‌ها مشارکت دارد و به اجرای آن‌ها نظارت می‌کند و دستگاه‌های مزبور موظف‌اند گزارش ماهیانه و سالیانه و هزینه پیشرفت کار عمرانی خود را به اطلاع شورای اسلامی مزبور برسانند.

بند سوم: سازمان شهرداری

بخش اول: کلیات

۱ _ تاریخچه شهرداری: پس از انقلاب مشروطیت، اولین قانونی که درباره شهرداری‌ها تصویب شد، قانون بلدیه ۲۰ ربیع‌الثانی ۱۳۲۵ ه ق بود. این قانون مدت کوتاهی اجرا شد. انجمن بلدیه مرکب از ۶ تا ۱۲ نفر و انتخاب آن‌ها به این ترتیب بود که رأی دهندگان پنج برابر تعداد لازم را انتخاب می‌کردند، سپس از بین آنان، هیئت دولت بنا بر پیشنهاد وزارت کشور تعداد لازم را برای مدت دو سال به عضویت انجمن معین می‌گردد. گرچه به‌موجب قانون، شهرداری‌ها حقوقی داشتند ولی در باطن امر، انجمن بلدیه یک هیئت مشورتی بیش نبود. به‌موجب لایحه قانونی که در بهمن ۱۷۲۸ به تصویب کمیسیون کشور شورای ملی رسید قانون ۱۷۵۹ ملقی گردید تا آنکه بعد از یک سری تغییرات در آخر الامر قانون مررخ ۱۳۷۵ شوراها، احکام زیادی درباره شورای شهر و شهرداری ها مقرر کرده است.

نقاطی که باید در آن شهرداری تشکیل شود: در هر محل کهه جمعیت آن حداقل به پنج هزار نفر برسد، باید شهرداری تشکیل شود و تأسیس شهرداری در آ ین نقاط اجباری است. با وجود این، قانون به وزارت کشور اجازه می دهددر نقاط زیرکه جمعیت آن‌ها به حد نصاب قانونی نرسیده استثنائاً شهرداری تأسیس می‌کند.

۱. در هر نقطه که از نظر موقعیت و اهمیت تشکیل شهرداری ضرورت داشته باشد.

۲ . در نقاطی که فقط در برخی از فصول سال، وجود شهرداری لازم باشد.

۳ . برای چند محل که به هم نزدیک‌اند و در مجموع برای تشکیل یک شهرداری مناسب هستند.

درهرحال، تشکیل شهرداری منوط به تشخیص و تصمیم وزارت کشور است.

۳- محدوده شهر: در نقاطی که در آن‌ها شهرداری تأسیس شده، شهرداری وظا یف خود را در آن انجام می‌دهد و خارج از آن هچ تکلیفی ندارد. محدوده شهر به پیشنهاد شورای شهر و تصویب وزارتین کشور و مسکن و شهرسازی تعیین می‌شود.

۴- شهرداری و عدم تمرکز اداری: شهرداری سازمانی محلی است که بر طبق اصل عدم تمرکز اداری به منظور اداره امور محلی از قبیل عمران و آبادی، بهداشت شهر و رفاه اهالی آن شهر تأسیس می‌شود. شهرداری نوعی نظام اداره شهراست واز دو واحد به نام شورای شهر و اداره شهرداری تشکیل شده که اولی قوه ناظر و تصیم گیرنده در شهر و دومی مجری آن است. به عبارت دیکر، تعیین سیاست کلی امور شهر در دست هیئتی به نام شورای شهر قرار می‌گیرد و اجرای سیاست کلی مزبور به عهده ماموری به نام شهردارگذاشته شده و شهردار در مقابل شورای شهر مسئول و جوابگو است.

بخش دوم: سازمان شهرداری

سازمان ادا ری هر شهری به درآمد و امکانات مالی و نیازهای آن بستگی دارد. هر شهرداری باید با در نظر گرفتن این عوامل، زمان خود را تنظیم کند و به آگاهی شورای شهر برساند تا پس ازکسب موافقت وزارت کشور به اجرا گذارده شود. علاوه بر شهرداری، سازمان مؤسسات وابسته به شهرداری مانند شبکه آب و برق و ا توبوسرانی و ... نیز باید به تصویب شورای شهر و وزارت کشور برسد.

موسسات وابسته به شهرداری ۲ دسته‌اند:

دسته اول: مؤسساسات که با سرمایه شهرداری برای انجام وظایف شخصی تشکیل می‌شوند و استقلال مالی دارند و زیرنظر شهرداری و شورای شهر اداره می‌شوند.

دسته دوم: موسسا تی که به استناد قانونی شهرداری تشکیل می‌شوند و حداکثر نصفه یا بیشتر از نصف سرما یه آن را شهرداری تأمین می‌کند.

شهردار عامل و مجری تصمیمات شورای شهر است. به موجب آیین‌نامه اجرایی مورخ ۱۳۷۷/۶/۱۸ هیت وزیران، کسی که به سمت شهردار انتخاب می‌شود، نباید صاحب موسساتی باشد که تمام یا بخش بزرگ نیازهای عمومی حوزه عمل شهرداری را تا مین می‌کند. همچنین وی نباید در زمان تصدی خود، ریاست یا عضریت هیئت مدیره و یا غیره را بر عهده داشته باشد.

بخش سوم: وظایف اداره شهرداری

۱. احداث خیابان‌ها، کوچه‌ها، میدا ن ها و باغ‌های عمومی.

۲ . نظارت و مراقبت در صحت اوزان مقیاس‌ها.

۳ . جلوگیری از شیوع امراض مسری انسانی و حیوانی و اعلام اینگونه بیماری‌ها به وزارت بهداری و دامپزشکی و شهرداری‌های مجاور هنگام بروز آن‌ها.

۴ . جلوگیری از گدایی و واداشتن گدایان به کار و توسعه آموزشی عمومی.

۵ . برآورد و تنظیم بودجه و متمم بودجه و اصلاح و تفریحع بودجه شهرداری و تنظیم پیشنهاد برنامه‌های ساختمانی و اجرای آن‌ها پس از تصویب شورای شهر.

۶ . تهیه و تعیین میدآن‌های عمومی برای خرید و فروش ارزاق و توقف وسایل نقلیه.

۷ . تهیه مقرارت صنفی و پیشنهاد آن به شورای شهر و مراقبت در زمینه امور بهداشتی اصناف و پیشه وران.

۸ . ایجاد غسالخانه و گورستان و تهیه وسایل حمل اموات و مراقبق در انتظام امور آزها.

۹ . صدور پروانه برای ساختمآن‌هایی که در شهر احداث می‌شود.

۱۰ . تشریک مساعی با وزارت فرهنگ در حفظ ابنیه و آثار باستانی شهر و ساختمان‌های عمومی و مسامجد.

۱۱ . ساخت و آسفالت کردن معابر و کوچه های عمومی.

۱۲ . اهتمام به مراعات شرایط بهداشت در کارخانه‌ها و مراقبت در پاکیزگی گرمابه‌ها و نگهداری اطفال بی صاحب و سرراهی.

۱۳ . تهیه آمار مربوط به امور شهر و موالیه و متوفیات و ....

بخش چهارم: سازمان همیاری شهرداری کشور

به منظور ایجاد هماهنگی بین شهرداری‌های کشور و برقراری ارتباط با اتحادیه‌های بین المللی شهرداری‌ها، سازمانی به نام (اتحادیه شهرداری‌های کشور) پیش بینی شده است که اکنون به سازمان شهرداری‌های کشور تغییر نام داده است. سازمان شهرداری‌های کشور موسسه مستقل و وابسته به وزارت کشور بوده، دارایشخصیت حقوقی است.

فصل سوم

مؤسسات عمومی

مبحث اول: مفهوم مؤسسه عمومی

در کنار وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دیگری وجود دارد که در اصطلاح «مؤسسات عمومی» یا مستقل نامیده می‌شوند. این مؤسسات شامل و وابسته به نهاد ریاست جمهوری و وزارتخانه‌ها، قوه مقننه و قضائیه و مؤسسات وابسته به سایر اشخاص حقوق عمومی مثل شوراها و سازمان‌های محلی و ... هستند که با عناوین مختلفی مثل سازمان، موسسه، بنیاد، مرکز، نهاد و ... تشکیل‌شده‌اند.

اصطلاح موسسه عمومی از حقوقی فرانسه گرفته‌شده است این اصطلاح در حقوق مدنی فرانسه به معنی شخص عمومی آمده است.

نظام موسسه مستقل، نخست در~مات اداری مانند بیمارستان‌ها، موزه‌ها، کتابخانه‌ها و مراکز علمی معمول شد اما امروز بسیاری از خدمات بازرگانی، صنعتی و اجتماعی دولت و شهرداری‌ها به‌صورت موسسه‌ها مستقل اداره می‌شود.

یکی از تعاریفی که از موسسه دولتی و هممومی در قوانین ایران آمده عبارت است از: این‌که موسسه دولتی واحد

سازمانی مشخص است که به‌موجب قانون ایجاد و زیر نظر یکی یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

امروزه نظام موسسه عمومی مفهوم وسیعی است که انواع موسسات کلاسیک و غیر آن را در بر می‌گیرد و هدف

دولت از تشکیل آن اغلب جدا ساختن یک سازمان از تابعیت مستقیم وزارتخانه و دادن نوعی استقلال مالی و محاسباتی و یا استخد امی جدا از مقررات مالی و محاسباتی عمومی و یا مقرارت استخدام دولتی به آن سازمان است.

مبحث دوم: مؤسسه عمومی و عدم تمرکز اداری

موسسات ممومی بخش مهمی از سازمان‌های رسمی کشورند که از طرف دولت یا اشخاص حقوقی حقوق

عمومی مثل شوراهای هحلی و ... به منظور اداره خدمات ویژه ای تشکیل شده‌اند و از آزادی عمل برخوردارند ولی همه آن‌ها دارای شخصیت حقوقی نیستند و مؤسسه عمومی غیرمتمرکز به شمار نمی‌روند، زیرا شرط تحقق عدم تمرکز، وجود شخصیت حقوقی سازمان موردنظر است و بدون آن استقلال عمل لازم به وجود نمی‌آید. مؤسسه عمومی به معنی واقعی کلمه دارای شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت است و در صورتی که مؤسس آن اشخاص حقوقی حقوق عموم باشند، شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی آن‌ها دارد و به این عنوان ص تواند دارایی و بودجه و مأموران ویژه داشته باشد و در خصوص تمام اموری که به موجب اساسنامه قانونی در صلاحیت آن‌ها است تصمیم بگیرد. در پایان باید اضافه کرد که استقلال مؤسسات عمومی مطلق نیست بلکه وزیران ازلحاظ مسئولیت کلی که در اداره امور کشور در برابر مجلس شورا دارند نسبت به آن‌ها نظارتی اعمال می‌کنند.

مبحث سوم: اقسام مؤسسات عمومی:

ازلحاظ هدفی که دارند به دو دسته:

۱. انتفاعی.

۲ . غیر انتفاعی.

مؤسسات غیرانتفاعی در پی سود مادی نیستند، مانند دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی، برخی از بیمارستان‌ها و مؤسسات انتفاعی. آن‌هایی هستند که تنها به سود مادی توجه دارند، مانند بانک‌ها، شرکت‌ها، کارخانه‌ها و ...

فرق بین شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی دولت در این است که فرم سازمانی شرکت‌ها اصولاً شرکت

سهامی و تابع قانون بازرگانی است و مثل یک تاجر عمل می‌کنند ولی مؤسسات انتفاعی دولت مانند کارخانه‌ها تنها مؤسسات انتفاعی ساده‌اند.

مفهوم شرکت درباره شرکت‌های دولتی صدق نمی‌کند، زیرا به‌موجب ماده ۵۷۱ قانون مدنی، لازمه شرکت وجود لااقل ۲ نفر شریک است، د~صورتی که در شرکت‌های دولتی، تمام سرمایه به دولت تعلق دارد.

. به‌موجب مواد ۳ . ۵ قانون محاسبات عمومی، مؤسسات عمومی سه گروه‌اند:

الف) موسسات دولتی که به‌موجب قوانین کشور ایجاد و زیر نظر قوای سه‌گانه (یکی از آن‌ها) اداره می‌شوند و عنوان وزارتخانه ندارند.

ب) شرکت‌های دولتی که با اجازه قانون به‌صورت شرکت ایجاد می‌شوند یا به‌حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی یا مصادره شده و به‌عنوان شرکت دولتی شناخته‌شده‌اند، به‌شرط آنکه طبق قانون محاسبات عمومی، بیش از ۵۰٪ سرمایه آن‌ها متعلق به دولت باشد.

ج) موسسات غیردولتی که با اجازه قانون به‌منظور وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل‌شده‌اند یا می‌شوند.

مبحث چهارم: میدان عمل مؤسسات عمومی

مزایا و محاسنی که نظام موسسه عمومی دربردارد باعث شده که از قدیم، دولت و شهرداری‌ها از آن برای اداره خدمات فرهنگی و بهداشتی و امور خیریه استفاده کنند، مثلاً در قدیم دانشگاه‌ها و مدارس عالی به‌صورت موسسه عمومی اداره می‌شدند. هدف از اعطای شخصیت حقوقی ر استقلال مالی واداری این بوده است که موسسات مزبور بتوانند به‌آسانی همکاری مردم را نسبت به خود جلب کنند و از اعمال نفوذ سیاسی واداری برکنار باشند و وظایف خود را بهتر انجام دهند.

امروزه نظام موسسه عمومی کاربرد تازه‌ای یافته است که استفاده از آن در فعالیت‌های بازرگانی و صنعتی دولت است. عملیات مالی دولت تابع تشریفات قانون بودجه و محاسبات هممومی است. دولت مجاز نیست از محدود بودجه‌ای که به تصویب مجلس رسیده تجاوز کند و قانونا نمی‌تواند بودجه یک سال را در سال بعد مورداستفاده قرار دهد، مگر این‌که دوباره از مجلس اجازه بگیرد و چنانچه اجرای این مقررات در سازمان‌های دولتی قابل‌اجرا و خالی از ضرر باشد به‌عکس در تجارت و صنعت‌کار ساده‌ای نیست. این امور بیشتر به قوانین قابل‌انعطاف نیاز دارند تا بتوان از فرصت‌های مناسب برای خرید و فروش و انجام معاملات استفاده کرد. انجام این معاملات باوجود تشریفات خشک محاسبات عمومی، به هیچ وجه میسر نیست و این تشریفات از سرعت عمل می‌کاهد و جلوی تصمیمات فوری را که ممکن است سود سرشاری برای موسسه داشته باشد را می‌گیرد.

موضوع د دیگری که از سرعت عمل کارهای بازرگانی می‌کاهد، مسئله تدارک و تهیه اجناس موردنیاز و انتخاب افراد است. یک بازرگان به آزادی همه نیاز دارد. او نمی‌تواند خریدوفروش خود را مانند سازمان‌های دولتی به‌صورت مزایده و مناقصه انجام دهد. همچنین او برای پیشرفت کار خود می‌تواند هر کس را که برای موسسه خود مفید است فوراً استخدام و افراد نادرست را از دستگاه خود طرد کند.

همین عوامل باعث شده که دولت برای اجرای عملیات بازرگانی و صنعتی خود به موسسات خصوصی و بازرگانی متوسل شود و از طرح سازمانی آن‌ها که به‌موجب قانون بازرگانی معین تقلید کند.

در کشور ما از وقتی‌که توسعه اقتصادی، صنعتی و عمرانی به‌عنوان تضمین استقلال سیاسی مورد توجه قرار گرفت دولت مجبور شد که در این امر دخالت کند و موسسات و شرکت‌هایی تأسیس کند.

مبحث پنجم: فرق بین مؤسسات عمومی و خصوصی

موسسات عمومی را نباید با موسسات خصوصی مانند شرکت‌ها، بانک‌ها، مدارس عالی، دانشگاه‌های خصوصی و موقوفات و موسسات خیریه اشتباه کرد. تشخیص این مسئله ازلحاظ حقوق اداری مهم است به‌ویژه این که بعضی از موسسات منشأ قانونی دارند یا به‌موجب قانون از امتیازات قدرت عموم برخوردارند.

درهرحال موسسات خصوصی تنها به‌حساب اشخاص خصوصی اداره ص شوند و از این رو تابع مقررات قانون مدنی و یا قانون بازرگانی‌اند و اموال آن‌ها جز، اموال خصوصی‌اند. در هر صورت تشخیص موسسه عمومی از غیر آن، مستلزم آن است که به قوانین مراجعه کنیم و ببینیم که قصد قانون‌گذار چیست.

مبحث ششم: نظام حقوقی مؤسسات عمومی

در ابتدا مؤسسه عمومی به یک شخص حقوقی اطلاق می‌شد و یا یک واحد سازمانی گه تصدی یک خدمت

عمومی را به عهده داشت و به‌طور مستقل آن را با نظام حقوق عموم اداره می کرد. با تحولاتی که از اواخر قرن بیستم درزمینه اقتصاد به وقوع پیوست دولت مجبور شد برای مقابله با نیازهای عصر، به‌ویژه اصلاح افکار اصلاح‌طلبانه، مدیریت شماری از مؤسسات صنعتی و تجاری را در دست گیرد و آن‌ها را با قواعد حقوق خصوصی به‌ویژه حقوق بازرگانی اداره کند و به‌این‌ترتیب در کنار مؤسسات دولتی که با نظام حقوق عموم اداره ص شدند، نوع دیگری از مؤسسات عمومی مانند بانک‌ها، موسسات انتفاعی، شرکت‌ها، دولت پا به عرصه وجود گذاشت.

درگذشته مؤسسه عمومی به مؤسساتی اطلاق می‌شد که در کنار وزارتخانه‌ها یک خدمت عمومی صرفاً اداری را با نظام حقوقی عمومی و به‌طور کم‌و بیش مستقل اداره می کرد، یعنی مأموران مؤسسه تابع همان قانونی بودند که مأموران وزارتخانه‌ها از آن تبعیت می‌کردند.

امروزه مؤسسه عموم علاوه بر نوع سنتی آن، انواع دیگری از قبیل بانک‌ها، مؤسسات انتفاعی دولت را دربر ص گیردکه امور صنعتی و تجاری و انتفاعی دولت را با نظام ر قواعد حقوق خصوصی و به‌ویژه حقوق بازرگانی اداره می‌کنند.

این مؤسسات اصولاً تابع حقوق خصوصی‌اند جز در موارد زیر:

۱ . عزل و نصب مدیران مؤسسه و تعیین بهای کالاهای تولیدی آن‌ها به‌موجب تصمیمات هیئت دولت تعیین ص شود و دولت از این لحاظ اختیار زیادی دارد.

۲ . این مؤسسات به‌موجب قانون، از برخی امتیازات قدرت عموم برخوردارند برای مثال می‌توانند در صورت اقتضا برای رفع نیازهای خود از افراد خلع مالکیت کنند یا درباره مشتریان خود نظاماتی وضع کنند.

۴ . برای این‌که این مق سات از کارایی بیشتری برخوردار باشند اختلافات و دعاوی آن‌ها به موجب اساسناماً قانونی به جای ار-نئع به دادکستری از راه داوری حل و فصل می‌شود.

۵ . مؤ سسات مزبور تابع نظارت‌ها و کنترل‌های اداری و مالی ویژه‌اند که از طرف مقامات پارلمانی و یا دولتی بر آن‌ها اعمال می‌شود.

مبحث هفتم: سازمان اداری مؤسسات عمومی

مؤسسات عممومی وابسته به دولت از حیطه قدرت و اختیار وزیران خارج نیستند زیرا درهرحال مؤ سسات مزبور به سبب این‌که جز، موسسه رسمی و تحت نظارت غیر مستقیم دولت هستند، بر حسب نوع مشافلی که به عهده دارند ه یکی از وزارتخانه‌ها وابسته‌اند و تحت نظارت وزرای مربوط انجام وظیفه می‌کنند.

سازمان اداری مؤ سسات عمومی با هم متفاوت و هر مؤسسه بر حسب نوع مشاغلی که به عهده دارد، دارای سازمانی است که حدود وظایف آن دقیقاً در اساسنامه قانونی آمده است. معمولاًحق کسانی که به صورت شرکت سهامی اداره می‌شوند مطابق قانون بازرگانی، دارای یک مجمع عمومی، یک هیئت مدیره، یک مدیر عامل و یک هیئت بازرسی‌اند، اتخاذ تصمیمات با مجمع عمومی و اجرای آن به ههده هیئت‌مدیره و مدیر عامل است.

سیستم هیئت‌مدیره این امکان را می‌دهد که افراد متخصص به عضویت مؤسسه درآیند و در تصمیم‌گیری‌ها و نظارت آن، شرکت فعالانه داشته باشند. بدیهی است برحسب این‌که اعضای مجمع عمومی و هیئت‌مدیره و شوراها، انتخابی یا انتصابی باشد، درجه عدم تمرکز و استقلال مؤسسه بیشتر یا کمتر خواهد بود.

مبحث هشتم: محاسن و معایب مؤسسات عمومی

الف) محاسن

۱ . این سیستم اداری سبب می‌شود مؤسسه به‌وسیله مدیران و شوراهایی که اغلب برای مدت معینی انتخاب می‌شوند، به‌طورکلی مستقل اداره می‌شوند و از اعمال‌نفوذ و کشمکش‌های سیاسی برکنار بماند.

۲. آ ین سیستم اداره، موجب سبک شدن وظایف قوه مرکزی می‌شود و با ایجاد چنین مؤسساتی، دولت تمتی ۱ ز وظایف خود را بر عهده آن‌ها می‌گذارد و خود با فراغت بیشتری به امور دیگر می‌پردازد.

۳ . این سیستم اداره، بهترین وسیله برای جلب هدایاست، زیرا بیشتر اشخاص در صورتی حاضر به بذل و بخشش و وقف اموال خود به چنین مؤسساتی هستند که بدانند مؤسساتی مزبور هدف آن‌ها را تعقیب می‌کنند و موقوفات آن‌ها در بودجه عمومی دولت ادغام نمی‌شود و در راه هدف آن‌ها به مصرف خواهد رسید.

۴ . این نحوه اداره سبب می‌شود که مؤسساتی عمومی از قوانین خشکی که وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی به ملل سازمانی مجبور به تبعیت از آن‌ها هستند رهایی یابند و در اجرای برنامه‌های خود از آزادی عمل لازم برخوردار شوند.

۵. دادن استقلال اداری و مالی به مؤسساتی و سپردن امور آن‌ها به متخصصان موجب حسن اداره امور می‌شود.

ب) معایب:

۱ . چون مؤسساتی مزبور در اداره امور خود استقلال دارند، سیاست و عملیات آن‌ها با سئامت عملیات کلی دولت، اغلب مغایرت پیدا می‌کند، در نتیجه به وحدت اداره امور و اتخاذ سیاست واحد در کشور لطمه وارد می‌آید. چنانکه گاهی دیده شده که دولت، استخدام جدید را در وزارتخانه‌ها منع کرده ولی مؤسساتی وابسته با استفاده از اختیارات خود، کارمندان جدیدی استخدام هی کنند. مؤسساتی عمومی به عناوین مختلف از بانک ملی یا از خارج وام می‌گیرند و با اقدامات خود سیاست اداری و اقتصادی دولت را نادیده می‌گیرند.

۲ . مؤسسات عمومی اغلب بودجه و خرج و دخل مجزا از دولت دارند و از طرفی، نظارت مجلس و دولت نسبت به امور مالی آن‌ها ضعیف است و همین امر موجب ولخرجی مؤسسات و اسراف وجوه عمومی می‌شود.

برای جلوگیری از زیان‌های یاد شده بهتر است:

الف) برای رسیدگی به کار موسسات مستقل عومی و تعیین سیاست اقتصادی و اداری واحد برای آن‌ها در پارلمان یا در نهاد ریاست جمهوری کمیسیون ویژه تشکیل شود.

ب) نظارت مالی بر مؤسسات عمومی مانند کشورهای انگلستان و آمریکا توسط بنگاه‌های حسابرسی مستقل که به هیچ وجه به مؤسسات عمومی وابستگی ندارند، به عمل آید.

ج) بودجه موسسات مزبور در بودجه کشور منعکس شو د و برای استقلال مالی آن‌ها محدودی تعیین گردد.

مبحث نهم: وجوه افتراق بین شرکت‌های دولتی و ؤسسات دولتی

بر طبق قانون محاسبات عموم مؤسسات وابسته به دولت، شامل مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی است. نظر قانون‌گذار آ ین بوده که فعال‌ها غیرانتفاعی د ولت به‌صورت « مؤسسه دولتی» تحت قواعد حقوق عمومی اداره شوند و فعالیت‌ها انتفاعی و بازرگانی او به‌صورت « شرکت سهامی» تابع قواعد حقوق مخصوصی به‌ویژه حقوق تجارت باشد.

در قانون محاسبات عمومی، از وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی دولتی باهم یادشده‌ام است و هر دو ازلحاظ بودجه و نگهداری حساب‌ها و اموال تقریباً تابع نظام واحد قرارگرفته است. از آ ین رو می‌توان گفت که استقلال اداری و مالی مؤسسات دولتی به‌طور قابل‌توجهی محدود گردیده است درصورتی‌که شرکت دولتی از استقلال و آزادی عمل بیشتری برخوردار است.

وجوه مهم افتراق شرکت‌های دولتی و مترسی‌ات دولتی به شرح زیر است:

۱ . ازلحاظ سازمان و امور استخدامی: شرکت دولتی عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرسی دارد و تصویب سازمان دولت، شرکت با مجمع عمومی یا هر مرجعی است که اساسنامه ان ها تعیین کرده است درحالی‌که سازمان مؤسسات دولتی تابع فرم تشکیلات عمومی کشور است و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بر آن نظارت دارد. در امور استخدامی، مؤسسات دولتی مانند وزارتخانه‌ها اصولاً تابع قانون استخدامی کشوری و آیین‌نامه‌های آن‌اند، درصورتی‌که شرکت‌های دولتی تابع قوانین خاص استخدامی خود هستند.

۲ . ازلحاظ بودجه و حسابداری: بودجه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تابع قانون محاسبات عمومی است، تصویب آن با مجلس شوراست و تغییر بودجه نیز اعم از افزایش اعتبار و تحصیل اعتبار جدید و یا اصلاح بودجه به مجلس شوراست درصورتی‌که برعکس تصویب بودجه شرکت‌های دولتی در صلاحیت مراجع قانونی آن‌ها که معمولاً همان مجمع هممومی است قرار دارد. بودجه شرکت‌ها برای تائید و انعکاس در بودجه کل کشور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور فرستاده می‌شود به‌موجب قانون اساسی رسیدگی به حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات عمومی و شرکت‌های دولتی باد یوان محاسبات است. لازم به ذکر است که طبق اظهارات رئیس کمسیون بودجه مجلس شورا در پاییز ۱ لا ۱۳ در دستگاه دولتی بیش از یک هزار شرکت دولتی وجود داشته که متأسفانه بودجه بیش از سیصد تای آن‌ها در بودجه‌ی کل کشور منعکس نمی‌شد.

برای تنظیم لایحه بودجه، حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی محتاج اظهارنظر د یوان محاسبات عمومی است، درحالی‌که برای شرکت‌های دولتی ترازنامه مصوب مجمع عمومی کافی است.

۳. ز نظر اداره اموال و معاملات: به‌موجب قانون محاسبات عمومی، اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی متعلق به دولت و حفظ و حراست آن‌ها با وزارتخانه یا مؤسسه دولتی است که اموال را در اختیار دارد و آن‌ها می‌توانند با موافقت رئیس‌جمهور، حق استفاده از اموالی را که در اختیاردارند و درواقع به‌صورت امانی است به یکدیگر واگذار کنند، درحالی‌که اموال منقول جز، دارایی خود آن‌ها محسوب می‌شود و تابع مقررات خاص آن‌هاست. معاملات مؤسسات دولتی مانند وزارتخانه‌ها اصولاً تابع مقررات خاص قانون محاسبات عمومی ر آیین‌نامه معاملات شرکت‌های دولتی جز«در موارد محدود تابع مقررات خاص آن‌هاست. نظر به آ ین که شرکت‌های دولتی خدمات عموم را با عهده‌دارند علیه آن‌ها نمی‌توان اعلام ورشکستگی کرد، ازنظر اصل مداومت امور ر خدمات عمومی.

مبحث دهم: مؤسسات و نهادهای انقلابی (نهادها و مؤسسات غیردولتی)

قانون محاسبات عمومی در ماده ه ۴ ، ایجاد و تشکیل سازمان‌های عمومی را منحصراً به‌صورت وزارتخانه یا مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی و غیردولتی مجاز دانسته و در پایان مقرر ص دارد « نهادها و مؤسسات که در جریان تحقق انقلاب اسلامی و یا پس‌ازآن به وجود آمده‌اند و تمام یا قسمتی از اعتبارات موردنیاز خود را از محل اعتبارات منظور در بودجه کل کشور مستقیماً از خزانه دریافت می‌کند درصورتی‌که وضعیت حقوقی آن‌ها به‌موجب قانون معین نشده باشد مکلف‌اند ظرف مدت مذکور (یک سال) وضع حقوقی خود را با یکی از مواد ۲ ، ۳ ، ۴ ، ۹ آ ین قانون تطبیق دهند.»

این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهادشده و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

چون مؤسسات و نهادهای انقلابی، بعد از انقلاب و به‌ضرورت و مقتضیات یکی پر از دیگری تشکیل شدند، وضع آن‌ها ازلحاظ قانونی با هیچ‌یک از سه نوع دستگاه اجرایی یادشده در بالا تطبیق نمی‌کرد، طبق مقررات ماده ه

۱۳ مکلف شدند که وضع خود را با آنان ساز کار کنند والا مؤسسه دولتی محسوب و تابع نظام حقوقی مؤسسه دولتی خواهد بود.

از ویژگی‌های نهادهای انقلاب اسلامی، انعطاف‌پذیری این سازمان‌ها در پاسخگویی به نیازهای انقلاب، هماهنگی باسیاست‌ها، خط‌مشی بما و برنامه‌های دولت و بهره کیری از مشارکت گسترده افراد متعهد و پرشور انقلابی در تحقق اهداف و مقاصد انقلاب است و به همین جهت این نهادها ازلحاظ سازمان، امور استخدامی و معاملات و محاسبات مالی، از آزادی عمل بیشتری بهره‌مندند و مقررات ویژه خود رادارند.

نهادهای انقلاب در همه زمینه‌ها اعم از امور فرهنگی و آموزشی و خدمات عمرانی و رفاهی فعالیت دارند و نام آن‌ها در فهرست مؤسسات عموم غیردولتی آمده است.

مبحث یازدهم: نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی

منظور از ایجاد نظام‌ها و یا سازمان‌های حرفه‌ای، در حقیقت، سازمان دادن حرفه معین و ایجاد نظم و انضباط در بین صاحبان حرفه از طریق خود آن‌ها است (بخش خصوصی)، در حقوق ایران نمونه بارز نظام‌های حرفه‌ای، کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، نظام معماری، نظام صنفی و ... است.

به‌موجب قانون، این امور جز، خدمات عموم به شمار می‌روند و تنظیم و اداره آن‌ها به عهده سازمان‌هایی گذاشته‌شده است که به آن‌ها در اصطلاح نظام حرفه‌ای یا صنفی گویند. نظام‌های حرفه‌ای یا صنفی جز، سازمان‌های هممومی یعنی اشخاص حقوقی حقوق هممومی محسوب می‌شود و قانون‌گذار برای تنظیم امور حرفه و صنف به آن‌ها اختیارات قدرت عموم می‌شناسد. ازلحاظ اهمیتی که برخی مشاغل دارند مانند وکالت دادگستری یا پزشکی و ... قانون‌گذار برای هرکدام از آن‌ها قانون ویژه‌ای وضع کرده است که در آن سازمان، حدود، وظایف نظام معین‌شده است. نظام صنفی یکی از سازمان‌های مهم حرفه‌ای است. در قانون نظام صنفی، فرد صنفی، واحد صنفی، صنف و پروانه کسب و ... تعریف و مشخص‌شده است.

نظام حرفه ای دارای مشخصات زیر است.

الف) نظام حرفه ای یک اجتماع غیرموقت اجباری است و امضای آن ملزم به اطاعت از تصمیمات سازمان آن نظام‌اند و همین امر وجه افتراق نظام حرفه ای از سایر اجتماعات مانند سندیکا، انجن و ... است.

افراد می‌توانند آزادانه عضویت این آ~عات را بپذیرند یا نه، و اعضا نمی‌توانند به میل خود از آن‌ها خارج شرند یااز اطاعت از آن‌ها سر باززنند.

نظام حرفه ای دارای شخمیت حقوقی است و از استقلال و اعتبارات اداری زیادی برخورداراست، اما دولت بر آن نظارت دارد.

در برابر دولت، نظا م حرفه ای نماینده حرفه محسوب می‌شود. دولت معولا مسائل کلی و طرح‌های مربوط به حرفه را در نزد نظام حرفه مطرح می‌سازد و با مقامات مسئول آن مشورت می‌کند. نظام حرفه ای ناظم امور حرفه در برابر اهضاست و به آ ین عنوان از اختیاراتی برخوردار است که مهم‌ترین آن‌ها هبارتند از: صدور پروانه اشتفال به حرفه، اتخاذ تصمیماتت انتظامی علیه اعضا، و وضع آ یین نامه‌های مربوط به حرفه.

ب) نظام حرفه ای دارای یک هیات مدیره است که به وسیله اعضای حرفه معین می‌شود و صولا دولت در آن دخالتی ندارد.

ج) رژیم حقوقی نظام‌های حرفه، مختلط است به این معنی که کار و فعالیت عمومی آن‌ها تابع قواعد حقوق عمومی و امور داخلی آن‌ها از قبیل امور استخدامی، قراردادها، معاملات، محاسبات و دعاوی آن‌ها تابع قواهه حقوق خصرصی است.

فصل چهارم

شخصیت‌های حقوقی سازمان‌های اداری و اعمال حقوقی اداری

بند اول: شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری

مبحث اول: مفهوم شخصیت حقوقی

در علم حقوق، شخصیت حقوقی و یا به‌اصطلاح حقوق مدنی، اهلیت به معنی توانایی برای دارا شدن حقوق و تکالیف و نیز توانایی اجرای آن‌هاست. برای مثال وقتی می‌گویند انسان دارای شخصیت حقوقی است، منظور این است که ازلحاظ حقوقی او توانایی دارد که در اجتماع، صاحب حق و تکلیف شود و بتواند آن‌ها را اجرا کند. در اجتماع برخی گروه‌ها، جمعیت‌ها و مؤسسات مانند اشخاص طبیعی دارای شخصیت حقوقی‌اند. در اصطلاح حقوق این قبیل گروه‌ها، جمعیت‌ها و مؤسسات را که دارای شخصیت حقوقی هستند و ازلحاظ حقوقی موجودی جدا از تشکیل‌دهندگان خوددارند، شخص حقوقی یا شخص معنوی می‌نامند به آن‌ها در حقوق فرانسه «اشخاص اخلاقی» و در حقوق انگلستان «هیئت جمعی» می‌گویند

شناختن شخصیت حقوقی برای یک گروه یا جمعیت به این معنی است که اولاً: گروهی از اشخاص طبیعی که برای نیل به مقصود مشترکی همکاری می‌کنند، منافع مشترکی دارند و این منافع موردحمایت رسمی است.

ثانیاً: این منافع مخصوص آن‌هاست ر به‌کلی از منافع شخصی افراد تشکیل‌دهنده آن گروه‌ها، جمعیت‌ها متمایز است.

ثالثاً: ازلحاظ حقوقی، اعضای آن گروه یا جمعیت حکم واحد را دارنده مثلاً چنانچه نماینده گروه، قراردادی منعقد کند تمام اعضا متعهد شده‌اند و اگر همان نماینده، دعوایی در دادگاه طرح کند، مثل این است که دوی از بیق همه آن‌ها طرح شده است.

ماده ۶ . اعلامیه حقوقی بشرمیگویند: هرکس حق داردکه شخصیت حقوقی او در همه جا به عنوان یک انسان در مقابل قانون شناخته شود.

بنا بر آنچه گفته شد، شناسایی شخصیت حقوقی برای یک گروه یا جمعیت دارای آثار و نتایج زیر است:

۱-نمایندگی تمام اعضای گروه

به این معنی است که گروه یا مجمعیت یا سازمان بتواند به وسیله ارکان‌هایی که برای خود معین می‌کند، به نام و برای خود عمل کند راتدامات او مثل این باشد که به نمایندکی از طرف تمام اعضای گروه یا جمعیت صورت گرفته است.

۲- تفکیک دارایی و حقوق و تکالیف:

یعنی گروه یا جمعیت به عنوان شخص حقوقی، دارایی مخصوص و حقوق و تکالت مجدا از دارایی و حقوق اعضا داشته باشد وبتواند مستقلاً وارد زندگی حقوقی شود. یاید دانست شخصیت حقوقی مانند شمشیر دولبه است.

همان اندازه که برای گروه، امتیاز محسوب می‌شود و سبب تسهیل روابط ر مناسبات او می‌شود، به نفع اشخاص ثالث نیز همت. زیرا اولاً، افراد به‌جای این که با یک‌یک اعضای گروه طرف قرار گیرند، با یک شخص که خود گروه باشد روبرو می‌شوند و اگر گروه یا جمعیت به تعهد خود عمل نکرد اشخاص ذی‌نفع می‌توانند به دادگستری مراجعه و علیه او طرح دعوی کنند، ثانیاً، چنانچه گروه یا جمعیت فاقد شخصیت حقوقی بود هر یک از اعضا

می‌توانند به‌آسانی از زیر بار تعهدات گروه شانه خالی کنند و آن را مربوط به خود ندانند، درصورتی‌که با بودن، شخصیت حقوقی گروه، این امر غیرممکن می‌شود.

مبحث دوم: فواید عملی شخصیت حقوقی در حقوق عمومی و اداری

اعطای شخصیت حقوقی به سازمان‌ها یک ضرورت اجتماعی است. اگر دولت فاقد شخصیت حقوقی بود، ما نمی‌توانستیم به‌درستی بدانیم کارمندی که در یک سازمان مثلاً یک وزارتخانه تصمیم می‌گیرد ا ین تصمیم را به نام و برای خود می‌گیرد یا به نام و برای سازمان و مسئولیتی که پیدا می‌کند متوجه خود اوست یا متوجه سازمان.

درصورتی‌که وجود شخصیت حقوقی یک سازمان و یا موسسه به تمام این نارسایی‌ها پایان می‌دهد و درنتیجه آن سازمان و یا مؤسسه در زندگی حقوقی به‌عنوان یک شخص ظاهر حق شود و به نام و برای خود تصمیم می‌گیرد و طرف حق یا تکلیف واقع می‌شود، تعهدات متوجه خود سازمان است و در این بین، کارمند یک واسطه بیش نیست. در جامعه وزندگی حقوقی، دولت تنها شخص حقوقی نیست بلکه سازمان‌های دگری نیز وجود دارند که قانون برای آن‌ها شخصیت حقوقی می‌شناسد. مثل موسسات مستقل دولتی و شوراهای محلی مانند ده، شهر، و.. این موسسات به‌عنوان اشخاص حقوقی با اشخاص طبیعی و یا خصوصی دادوستد می‌کنند و طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرند.

عمر آدمی کوتاه‌تر از آن است که بتواند با فعالیت‌های گروهی مهم و درازمدت هماهنگی کند، درصورتی‌که شناسایی شخصیت حقوقی برای سازمان‌ها یا گروه‌ها سبب می‌شود که این سازمان‌ها بتوانند برای مدت طولانی و نامحدود تشکیل شوند و به فعالیت‌هایی که فراتر از عمر مشخص طبیعی اوست ادامه دهند.

مبحث سوم: مبنای علمی شخصیت حقوقی

۱- نظریه حقیقی بودن شخصیت حقوقی

این عقیده از طرف گیرگ حقوقدان بزرگ آلمانی ابرازشده و هوریو ومستر نماینده این فکر در فرانسه‌اند. آ ین عده از حقوقدانان معتقدند که شخص حقوقی، موجود مستقل و مجزا از وجود افراد تشکیل‌دهنده آن است و خود را وارد یک سلسله بحث‌های جامعه‌شناختی می‌کنند و ص گویند قواعد حقوقی متضمن اوامر و نواحی است و از طرفی فقط افراد بشر دارای قصد و اراده هستند و می‌توانند تابع اوامر و نواحی باشند، از این در برای اثبات این که گروهی یا جمعیتی دارای شخصیت حقوقی و درنتیجه حقوق و تکالیفی است. این گروه می‌خواهند ثابت کنند که گروه یا جمعیت مانند افراد بشر دارای اراده است.

این‌ها تحت تا ثیر عقاید علمای جامعه‌شناسی معتقد هستند که: هر یک از اعضای گروه یا جمعیت در حالت انفرادی دارای همان اراده‌ای نیستند که در حالت اجتماعی از آن برخوردارند و از این بیان چنین نتیجه می گیرند که چون گروه یا جمعیت دارای اراده مشترک و وجدان مشترک است، بنابراین شناسایی شخصیت حقوقی برای گروه یا جمعیت در حقیقت شناختن یک واقعیت آشکار و مسلم است. آنان درباره انجمن‌ها و اصناف، چنین استدلال می‌کنند که وقتی عده‌ای برای تعقیب هدفی دورهم جمع می‌شوند، به‌خودی‌خود وجدان و اراده مشترکی جدا از وجدان آن‌ها به وجودمی آ ید. آنچه اراده شخص حقوقی نامیده می‌شود، اراده تشیکلات و ارگانی است که گروه برای خود معین می‌کند برای مثال اراده یک شهرداری، خواست و تصمیم شورای شهر است. به‌علاوه داشتن اراده، شرط لازم برای داشتن شخصیت حقوقی نیست، زیرا همان‌طور که ص دانیم صغیر و مجنون فاقد اراده‌اند ولی شخصیت حقوقی دارند.

۲ _نظریه مجازی بودن شخصیت حقوقی

عده‌ای که در رأس آن‌ها ساوینی، حقوقدان مشهور آلمانی قرار دارد معتقد هستند که: شخصیت حقوقی یک امر

مجازی است، دولت هر موقع بخواهد آن را به وجود می‌آورد و هر موقع هم بخواهد از بین می برد. این‌ها می کوی‌اند که تنها دارنده حقیقی حقوقی و تکالیف، اشخاص طبیعی‌اند و اشخاص حقوقی به‌طور مجازی تصنعی حقوق و تکالیفی دارند و این مجاز، برای ساده کردن امور، ضروری است.

این نظریه با واقعیت منطبق نیست و به هر وجه نمی‌تواند شخصیت حقوقی دولت را توجیه کند، زیرا دولت نمی‌تواند مادام که به وجود نیامده است به خود شخصیت حقوقی بدهد و در صورتی وجود دارد که دارای

شخصیت حقوقی باشد. تصنعی بودن آ ین نظریه سبب شده است که عده‌ای از حقوقدانان (مانند دوگی) به مخالفت با آن بپردازند. آ ینان معتقدند چون اصطلاح شخصیت حقوقی مجاز و تصنعی است از آ ین رو بهتر است اصلاً از لان حقوقی حذف شود. عده‌ای دیگر گفته‌اند بیان آ ین که فلان گروه یا جمعیت دارای شخصیت حقوقی است، صحیح نیست و بهتر است گفته شود دارایی معینی به هدف معینی اختصاص داده‌شده و دارایی خود متضمن حقوقی و تکالیفی است و تمام آثار شخصیت حقوقی رادار است.

طرفداران آ ین نظریه، در حقوق اداری "برتلمی" و " پلانیول" است.

دوکی می‌گوید: چنانچه ما بپذیریم نظریه شخصیت حقوقی غیرقابل اثبات است و مطابق با واقعیت نیست، دلیلی ندارد که ما برای حفظ آن بکوشیم. این نظریه به‌هیچ‌وجه برای توجیه حمایت قضایی منافع اجتماعی ضروری نیست بلکه هر زمان که ما در برابر وضعی قرار گرفتیم که موضوع و هدف آن مشرو ع بود، کافی است جامعه آن را موردحمایت قرار دهد.

۳- نظریه اعتباری بودن شخصیت حقوقی

عده‌ای از حقوقدانان معاصر مانند اولین، ودل، نظریه جدیدی دارند که می‌توان آن را نظریه اعتباری شخصیت

حقوقی نام گذاشت. طرفدار این نظریه میگویند: « مجازی یا حقیقی بودن شخص حقوقی، مسئله‌ای مجهول و ساخته‌ی است و شخصیت حقوقی، مفهوم انتزاعی و تأسیس حقوقی است که از ابداعات تمدن امروز است.

اولین استاد مشهور حقوق اداری می‌گوید: اگر فرض از اعطای شخصیت حقوقی به گروه یا جمعیتی، این باشد که آن گروه بتواند دارای حقوق و تکالیفی شود. والین در عقاید خود از نظریات ایرنک، حقوقدان مشهور آلمانی رمیشو، حقوقدان فرانسوی الهام گرفته است. او می‌گوید: اسامی نظریه مجاز و نظریه واقعیت هر دو مبتنی بر آ ین فکر هستند که گروه یا جمعیت به سبب شباهت با اشخاص طبیعی دارای شخصیت حقوقی‌اند و آ ین فکر صحیح نیست.

به عقیده گروهی از حقوقدانان مثل ژز وبونار، حق عبارت است از قدرت و توانایی اراده فرد که قانون‌گذار برای او به‌عنوان یک انسان قاتل شده است مانند حق مالکیت، حق ازدواج و ....

والین ص گوید: چنانچه تعریف فوق از حق، و تلازم آن بااراده شخص، صحیح باشد لازم میآ ید فقط موجوداتی بتوانند از حقوق بهره‌مند شوند که دارای اراده‌اند، درحالی‌که ما می‌توانیم غیر از اشخاص حقوقی، عده‌ای از اشخاص طبیعی مانند صغار و مجانین نیز وجود دارند که فاقد اراده‌اند و باوجود آ ین، دارای شخصیت حقوقی هستند، حتی حمل نیز از حقوق مدنی برخوردار است، این خود دلیلی است بر آ ین که حق، لزوماً زاییده اراده فرد نیست. دلیل د دیگری که این نکته را تأیید می‌کند این است که بردگان فاقد شخصیت حقوقی بودند ولی اراده داشتند. والین از گفتار خود چنین نتیجه می‌گیرد که: در این مورد همواره باید ۲ نکته را اساس فکر قرار دارد:

یکی این‌که باید بین مفهوم شخصیت حقوقی و مفهوم انسان، تفکیک قاتل شد و از آ ایجاد هر نوع بستکی و ملازمه بین آن‌ها اجتناب کرد. دیگر آ ین که، حقوق حمایت‌کننده از منافعی است که به‌عنوان یک واقعیت در اجماع جامعه مطرح است و شخص حقوقی، عامل و دارنده همین منافع حمایت‌شده استوا ین تعریف هم درباره اشخاص طبیعی و هم اشخاص حقوقی صادق است.

ژدل استاد حقوق اداری دانشگاه پاریس با والین هم‌عقیده است، او می‌گوید:

«طرفداران نظریه‌های مجاز و واقعیت، هر دو راه خطا می‌پیمایند، زیرا اشخاص حقوقی موجودات حقوقی و اعتباری هستند و هر موجود و عامل حقوقی نیز خود مفهومی ذهنی و انتزاعی است، پس عنوان کردن آ ین که شخص حقوقی، موجود حقیقی یا مجازی است بی‌معنی است و نیز بیان آ ین که شخص حقیقی همواره عامل حقوقی و دارای شخصیت حقوقی است، نیز صحیح نیست.

نتیجه: به‌طور خلاصه نتیجه عملی نظریه مجازی بودن شخص حقوقی آ ین است که دولت در مورد حق حیات و یا حق مرگ اشخاص حقوقی، صاحب‌امتیاز مطلق است، درحالی‌که نتیجه عملی نظریه حقیقی بودن شخص حقوقی آ ین است که اشخاص حقوقی مستقل از اراده قانون‌گذارند و ازلحاظ حقوقی دولت مکلف است وجود آن‌ها را به‌رسمیت بشناسد.

هرچند نظریه سوم نیز به نتیجه‌ای مشابه نتیجه نظریه مجاز منتهی می‌شود ولی باید تصدیق کرد که نظریه هزلبرر

بسیار مستدل و محکم است و بدون این که مجازی در حقوق واردک، به‌خوبی حقایق انتزاعی و حقوقی را توجیه می‌کند.

مبحث چهام: اقسام شخاص حقوقی

اشخاص حقوقی دو قسم است: اشخاص حقوقی حقوق خصوصی و اشخاص حقوقی حقوق عمومی.

۱- اشخاص حقوقی حقوق خصصی

ویژگی‌ها: اشخاص حقوقی حقوق خصوصی دارای دو صفت بارزند:

یکی این‌که این اشخاص تابع قواعد حقوق خصوصی هستند و مانند اشخاص عمومی از امتیازات حقوق عمومی بهره‌مند نیستند.

دیگر این‌که این اشخاص نمی‌توانند فردی را ملی رغم میل و رضایتش به عضویت خود بپذیرند، برای مثال سندیکا یا انجمن و .... نمی‌توانند شخصی را به‌اجبار به عضویت خود بپذیرند، چون در حقوق خصوصی اصل، حاکمیت اراده افراد است و اشخاص از آزادی مطلق بهره‌مندند، درحالی‌که در حقوق عمومی نمی‌دانیم که عضویت افراد در موسسات اجباری باشد. مثل عضویت وکلای دادگستری در کانون وکلا که یک شخص حقوقی حقوق عمومی است قانون اجباری است.

اقسام اشخاص حقوقی حقوق خصوصی:

ا-شرکتهای تجاری: شرکت آن است که دو یا چند نفر به منظور به دست آوردن سود مالی و تقسیم آن بینخود

توافق کنند. به موجب قانون تجارت، تمام شرکت‌های تجارتی مشروط به آ ین که بر طبق تشریفات قانونی به ثبت رسیده باشند، دارای شخصیت حقوقی هستند.

۲ _موسسات غیر تجاری: ویژگی بارز آ ین دسته از اشخاص آن است که اصولاً در جستجوی سود مادی نیستند. نه آ ین که کاملاً نسبت به مادیات بی اعتنایند بلکه مقصود آ ین است که آ ین مسائل برای آن‌ها در درجه دوم اهمیت است.

مؤسسات غیر تجاری مادام که به ثبت نرسیده‌اند، فاقد شخصیت حقوقی‌اند.

مهم‌ترین اقسام موسسات غیرتجاری: انجمن‌ها و سند یکاها هستند.

انجمن‌ها، اجتماها تی هستنه که برای مقاصد معنوی مانند مقم فرهنگی، علمی، ادبی، ورزشی سندیکا،

به منظور دفاع از منافع شغلی و حرفه ای تشکیل می‌شوند.

آ_اشخاص حقوقی حقون عمومی یا اشخاص عمومی: شامل اشخاص طبیعی و اشخاص حقوقی مانند شرکت‌ها و انجمن‌ها هستند، ولی اشخاص عمومی منحصراً از اشخاص حقوقی تشکیل می‌یابند.

اشخاص عمومی عبارت‌اند از:

۱- دولت: چون دولت مظهر اجتماع و گرداننده و مدیر آن است، ناگزیر طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرد و اموالی در اختیار دارد که آن‌ها را برای اداره امور کشور به کار ص برد و به نام خود اعمال حقوقی انجام می‌دهد و دائن و مدیون می‌شود. دولت ایران مانند هر دولتی دارای شخصیت حقوقی است.

وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی ندارند و درواقع تقسیمات داخلی سازمان، شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می‌دهند. ماده ۹۸۷ قانون تجارت عقیده دارد که وزارتخانه‌ها شخصیت حقوقی متمایز از شخصیت حقوقی دولت دارند، ولی این عقیده بنا به دلایل زیر صحیح به نظر نمی‌رسد.

اولاً: موسسات و تشکیلات دولتی به‌محض ایجاد، دارای شخصیت حقوقی می‌شوند، یعنی این سازمان‌ها مانند اشخاص حقوقی خصوصی احتیاج به ثبت ندارند. منظور این نیست که هر واحد اداری برای خود دارای شخصیت حقوقی باشد. ما در هیچ جا نمی‌بینیم که قانون‌گذار گفته باشد فلان وزارتخانه دارای شخصیت حقوقی است.

ثانیاً: صحیح و منطقی نیست که قانون‌گذار خواسته باشد، تمام تشکیلات دولتی اهم از سازمان‌ها و ادارات چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها، دارای شخصیت حقوقی یعنی دارایی و حقوق متمایز از شخصیت حقوقی دولت باشند. درحالی‌که ما می‌دانیم وزارتخانه‌ها بر ادارات و حسب خود چه در مرکز و چه در شهرستان‌ها اختیار مالی واداری نامحدودی دارد.

به‌طور خلاصه وزارتخانه‌ها ارگان‌های یک شخص هستند و آن شخص، دولت است و درمجموع شخصیت واحدی را تشکیل می‌دهند که شخصیت حقوقی دولت است.

۲- شوراهای محلی اسلامی: به‌موجب ماده ۱۷ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی مورخ ۱۳۶۱ شوراهای محلی اعم از شورای ده، بخش دارای شخصیت حقوقی‌اند و می‌توانند دارای اموال و حقوق مخصوص به خود باشند. ا- موسسات عمومی مستقل: واحدهایی هستند که از تابعیت مستقیم وزارتخانه‌ها خارج‌شده شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت حقوقی دولت دارند. موسسات مزبور، امور اداری و مالی خود را مستقلاً بدون دخالت دولت اداره می‌کنند.

در پایان این بحث باید اضافه کرد هر شخص طبیعی و حقوقی می‌تواند مقداری از اموال خود را به هدف معین که منطبق باهدف‌های اصلی او باشد اختصاص دهد و به‌این‌ترتیب شخص حقوقی دیگری را به وجود آورد که مستقل عمل کند.

مبحث پنجم: قواعد مشترک بین اشخاص حقوقی

۱- اسناد اعمال انجام‌شده به‌وسیله اشخاص طبیعی به اشخاص حقوقی: اشخاص حقوقی خود قادر به انجام دادن اعمالی نیستند، اعمال و تصمیمات آن‌ها به‌وسیله اشخاصی طبیعی که در اصطلاح به آن‌ها ارکان شخمی حقوقی گویند انجام می‌گیرد. به همین جهت در حقوق عموم و نیز در حقوق خصوصی مسئله‌ای که مطرح می‌شود این است که در جمعیت و یا موسسه‌ای چه کسانی صلاحیت‌دارند به نام شخمی حقوقی مزبور تصمیم به گیرند.

در شرکت‌های تجاری و موسسات غیرتجاری مانند انجمن‌ها و سندیکاها حق اتخاذ تصمیم اصولاً با مجمع عمومی و اجرای آن با رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل است. حق اتخاذ تصمیم در وزارتخانه‌ها با وزیران و در موسسات عمومی با روسای آن موسسات است.

۲- اصل تخصص: معنی این اصل آن است که هر شخمی حقوقی فقط می‌تواند در حدود صلاحیت قانونی، یعنی درباره امری که به موجب قانون و یا بر طبق اساسنامه جز، اختیارات و وظایفش گذاشته شده است عمل کند. وقتی جمعیت یا موسه دارای شخصیت حقوقی، از موضوع و تخصص خود خارج شده اعمالی مغایر با وظایف قانونی ورسمی خود انجام دهد، درواقع وجود خود را نفی کرده است به‌علاوه شخص حقوقی مرکز منافع معینی است و تأمین این منافع ایجاب می‌کند که شخص حقوقی منحصراً درراه هدف خود گام بردارد.

اصل تخصصی و صلاحیت یکی از اصول حقوقی است و ضمانت اجرای آن بطلان اعمال شخص حقوقی است. در حقوق خصوصی، موسسات تجاری و غیرتجاری باید موضوع معینی داشته باشد. قانون مؤسسین،

موسسات مزبور را مکلف ص کند که موضوع موسسه خود را به‌صراحت، معین و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را مشخص کنند. مسلماً عمل برخلاف اساسنامه و عدول از موضوع موسسه سبب بطلان اهمال و تصمیمات آن است و به هر شخص ذی‌نفع حق می‌دهد که به دادگاه مراجعه کند و خواستار بطلان آن حکم باشد.

همین‌طور در حقوق عمومی، اشخاص عمومی تابع اصل تخصص‌اند. هر شخص عمومی موضوع معین دارد و فقط می‌تواند در امور وظایف خود مداخله کند. برای مثال شوراهای محلی که به‌منظور اداره امور شهری و عمرانی تأسیس و تشکیل‌شده‌اند فقط می‌توانند در حدود اختیارات خود اقدام کنند.

یکی از اصول مهم حقوق هممومی، اصل حاکمیت قانون است و معنی آن این است که سازمان‌ها و موسسات عمومی مکلف‌اند همواره در تصمیماتی که ص گیرند و اعمالی که انجام ص دهند تخصص و صلاحیت خود و همچنین رعایت قوانین را انجام دهند. ازلحاظ حقوقی ضمانت اجرای این اصل، بطلان و یا عدم نفوذ اعمال و تصمیمات مقامات عموم است، یعنی اگر تصمیماتی که از طرف مقامات گرفته ص شوند به‌گونه‌ای مخالف مغایر قانون باشند تصمیمات اصلاً وجود ندارند. مطابق قوانین افراد نمی‌توانند به بطلان تصمیمات اداری استناد کنند مکر این‌که بطلان مزبور به‌وسیله خود اداره یا دیوان عدالت اداری اعلام شود.

یکی از نتایج مهم اصل تخصص این است که: اشخاص حقوقی نمی‌توانند موقوفات و هدایایی را که هدفشان مغایر با تخصص و صلاحیت قانونی آن‌هاست از کسی بپذیرند، برای مثال بیمارستانی که دارای شخصیت حقوقی است و به‌منظور مراقبت از بیماران تأسیس‌شده است نمی‌تواند مالی را که به‌قصد تأسیس مدرسه حرفه‌ای به او وقف‌شده را بپذیرد، زیرا قبول مال مزبور سبب ص شود بیمارستان عملیاتی را به عهده بکارد که مغایر با تخصص

و صلاحیت اوست مگر این‌که معلوم شود قصد واقف از ایجاد مدرسه حرفه‌ای تأسیس مدرسه تربیت پرستار هم بوده است و در این صورت مانعی نخواهد داشت.

بند دوم: اموال و ثروت‌های عمومی

دولت و سازمان‌های عمومی مانند افراد و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی برای انجام دادن وظایف خود و تأمین خدمات عموم اموال زیادی را در اختیاردارند. بخشی از این اموال از قلمرو حقوق مدنی خارج و تابع قواعد و احکام حقوق عمومی است که به همین مناسبت به آن‌ها اموال عمومی گویند.

بخش دیگری از اموال مزبور تابع قانون مدنی یا بازرگانی است. این اموال، اموال اختصاصی دولت و سازمان‌های عمومی خوانده می‌شوند.

در قانون مدنی از اموالی که تابع مقررات خاص و نظامات عمومی هستند تحت عنوان (اموالی که مالک خاص ندارند) یادشده است عبارت‌اند از:

۱ -مباحات: این اموال اصولاً مالک ندارند و افراد می‌توانند مطابق مقررات مربوط آن‌ها را تملک یا از آن‌ها استفاده کنند مانند زمین‌های موات، معادن، دفینه‌ها.

۲- اموال مجهول‌المالک: این‌ها اموالی هستند که ظاهراً مالک خاص دارند ولی مالک مجهول و ناشناخته است. اهم از این‌که از آن اعراض کرده یا نکرده باشد. این قبیل اموال ممکن است براثر حوادثی مثل جنگ، شورش، زلزله و ... به وجود آید. این اموال باید با اجازه مراجع قضایی به مصرف فقرا و مستمندان برسد.

اموال پیداشده و ترکه متوفای بلا وارث نیز جز، این اموال‌اند.

۳ . مشترکان عمومی: اموالی هستند که مالکیت آن‌ها متعلق به دولت و موسسات عمومی و شهرداری‌هاست.

شرکات عمومی را با مشترکات خصوصی نبأ د اشتباه گرفت. اموال اخیر به افراد و اشخاص حقوقی حقوق خصوصی تعلق دارد حال آنکه مشترکات هموص متعلق به عموم ملت است.

اموال و ثروت‌های هممومی به همین سه نوع محل محدود نمی‌شود، بسیاری از اموال وجود دارد که تحت نظامات عمومی قرار داده شده‌اند مانند جنگل‌ها، مرا تع، اراضی ساحلی، منابع نفتی و ... یا موقوفات عام که تشابه زیادی به اموال عمومی دارد و عا یدات آن‌ها جز، اموال عمومی است.

به اموالی اطلاق می‌شود که به حکم قانون برای اداره خدمات عمومی اختصاص یافته‌اند، مانند: راه‌های آهن،

بنادر، اسکله‌ها، استحکامات نظاص (ماده ۲۶ قانون مدنی) یا اموالی هستند که مستقیماً مورد استفاده عموم‌اند مانند راه‌ها، خیابان‌ها، پارک‌ها و ...

_ احکام اموال عمومی:

۱- منع استفاده انحصاری ازاموال عمومی: چون اموال عهمومی به همه ملت تعلق دارد هیچ کس حق ندارد استفاده از آن‌ها را به خود اختصاص دهد به گونه ای که مانع استفاده، دیگران شود چنانکه مثلاً کسی شارع عمومی را مستمراً محل توقف ماشین خود قرار دهد.

اعطای هرگونه اجازه در مورد نحوه استفاده از اموال عمومی یا برقراری حقوق ارتفاعی و انتفاعی مانند دادن حق اشغال جاده یا نصب کیوسک در آن توسط مقامات شهرداری به اشخاص منوط به آ ین است که مانع استفاده د یگران نشود.

۲ _ منع انتقال و فروش اموال عومی: ماده ۲۴ ق مدنی: هیح کس نمی‌تواند اموالی را که مورد استفاده عموم

است و مالک خاصی ندارد از قبیل پل‌ها، کاروانسراها، مدارس قد یمی، آب انبارهای عمومی و میدانگاه‌های عمومی را تملک کند و همچنین است قنوات و پچاه ها یی که مورد استفاده عموم است.

فروش اموال منقول و غیر منقول وزا تخانه ها و موسسات دولتی به افراد که اسقاطی یا مازاد تشخیص داده شود با پیشنهاد وزیر مربوط و با تصویب هیئت دولت و نیز اطلاع قبلی وزارت امور اقتصادی و دارایی امکان پذ یر است.

۳- عدو اعتبار اماره تصرف درباره ان ها: اماره تصرف در مورد اموال عمومی قابل استناد نیست و آن‌ها را

نمی‌توان از این راه به تملک خصوصی درآورد.

۴- مرور زمان در مورد اموال عومی جاری نیست: این اصل نتیجه منطقی غیر قابل انتقال بودن اموال عمومی

است.

۵- تجاوز به اموال عمومی یا تصرفه و تملک غیر قانونی ان ها: به موجب قوانین جزایی جرم محسوب می شود و مجازات دارد.

۶- اموال عمومی در برابر عملیات اجوا یی قابل توقیف نیست: توقیف اموال دولت (وزارتخانه‌ها و موسسات

وابته به آن) به عنوان تأمین خواسته و یا در صورت صدور احکام محکومیت برای استیفای محکوم به، منع قانونی دارد.

۷- فعالیت دولت وسازمان های عمومی از پرداخت هزینه دادرسی: منظور از دولت، وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی است که اعمال حاکمیت انجام دهند ولی شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که اعمال تصدی دولت را انجام می دهند، از این امتیاز بهره مند نیستند.

ب) اموال خصوصی

امروزه با ملی شدن صنایح و برخی ثروت‌های ملی وگسترش فعالیت‌های صنعتی و بازرگانی، با متوازن شدن عرضه و تقاضا در بازار، نوع جدیدی از اموال به ظهور پیوسته است که تابع قانون مدنی یا بازرگانی هستند. این اموال تابع مقررات مربوط به اموال عمومی دولت نیستند، بلکه مانند اموال خصوصی افراد، قابل انتقال و موضوع مرور زمان هستند هر چند که نقل و انتقالات در اموال و حفظ و حراست آن‌ها مطابق قوانین عمومی محدود شده است، مانند: زمین‌های فروش دولت، کالاهای انحصاری از قبیل نفت و گاز و شیلات، سهام شرکت‌های دولتی و اوراق قرضه و مشارکت. در اصطلاح حقوق اداری این قبیل اموال دولت و مؤسسات عمومی که تابع احکام حقوق مدنی و بازرگانی‌اند، اموال خصوصی دولت و مؤ سسات عمومی و شهرداری‌ها نامیده می‌شوند.

- احکام اموال خصوصی

اموال خصوصی دولت تابح مقررات مربوط به اموال هموص نیست. حق دولت و سایر سازمان‌های عمومی نسبت به این اموال شبیه حق مالکیت افراد نسبت به اموال آن‌هاست. دولت و سازمان‌ها در مورد اموال مزبور دارای تمام حقوق مالکانه مانند حق بیع، اجاره، صلح رهن، هبه، وکالت هستند و می‌توانند در این باره قرارداد لازم را با اشخاص منعقدکنند.

مطابق قانون کیفرعمومی تعدی و تجاوزبه اموال خصوصی دولت همانند اموال عمومی جرم محسوب می‌شود و قابل تعقیب جزایی است.

ج) نگهداوی وحق استفاده از اموال عمومی

چگونکی حفظ و حراست و نگهداری اموال عمومی اعت از منقول و غیرمنقول و جرائم علیه اموال در قانون محاسبات مشروحاً آمده است.

وظایف ومسئولیت های ذی حسابان وکارپردازان از موضوعات مهمی است که بحث درباره آن‌ها موضوع حقوق مالیه عمومی است.

بند سوم: نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات اداری و مسئله دادرسی اداری

مبحث اول: کنترل اعمال و تصمیمات اداری

کنترل اعمال و تصمیمات اداری ممکن است به وسیله خود دستگاه اداری (قوه مجریه) یا مقننه یا قضاتیه به عمل آید. درباره رسیدگی به دعاوی و شکایات از دستکاه اداری، معمولاً از طرف حقوتی موضوعه دو نظام پیشنهاد می‌شود: (کشورهای انکلوساکسون). (کشور فرانسه) (یا نظام فرانسه)

۱. نظام کشورهای انگلوساکسون چنین است که هر شکایتی علیه دستگاه اداری، درصلاحیت دادگاه‌های عادی است و اگر هم قانون گذار در موارد» مراجع ویژه ای برای این کار پیش بینی می‌کند و در حد امکان کوششی بر آن است که امضای این هراجع از بین اشخاص بی طرف و بی نظر باشد.

۲ . در ایالات متحده آمریکا، کمیسونها و هیئت‌های اداری که در واقع کاردادگاههای اداری را می‌کنند، تابع قوه قضاییه هستند. در انگلستان نیز، کمسیون‌ها و هیئت‌های اداری که تعداد آن‌ها نسبتاً قابل توجه است تابع قوه قضاییه‌اند.

۳ _نظام کشورهای لاتین چنین است که شکایات ناشی از امور اداری یا اجرایی در دادگاه‌های ویژه ای به نام دادگاه‌های اداری رسیدگی ص شود. طرفداران این نظام بر این باورندکه با تشکیل دادگاه‌های ویژه، مقتضیات منانع عمومی بهتر تأمین می‌شود تا با نظام قبلی.

علاوه بر این دارای این مزیت است که در آن از تشریفات پیچیده دادرسی عادی وکندی ناشی از آن خبری نیست.

در این نظام دادگاه‌های اداری تابع یک دادگاه عالی به نام شورای دولتی است که هم تراز دیوان عالی کشور آنچه مسلم است در هردو نظام، کوشش بر آن است که رسیدکی به شکایات ودعاوی اداری در محیط کاملاً بی طرف، به دور از هرکونه شائبه صورت گیرد و افراد در اجرای عدالت از حداکثر تأمین برخوردار باشند.

مبحث دوم: فلسفه وجودی دادگاه‌های اداری

درباره نظام قضایی کشورهای لاتین این پرسش‌ها مطرح است که:

۱ . آیا وجود دادگاه‌های اداری در سازمان‌ها و موسسات دولتی ضروری است یا نه؟

۲ . در صورتی که این دادگاه‌ها ضروری‌اند تحت پچه شرایطی وجود آن‌ها را می‌توان با اصل حاکمیت قانون و عدالت موافق دانست؟

۳ . پیشرفت‌های عصر ما سبب شده است که دولت‌ها به منظور بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی و فراهم آوردن وسایل رفاه اجتماعی مثل نوسازی شهرها، تأسیس مدارس و بیمارستان و ... مسئولیت‌های تازه ای را

تقبل از طرفی پچون اجرای این وظایف و مسئولیت‌ها با اجازه قانون و به سود همه افراد است بدون تعارض با حقوق و منافع خصوصی نیست.

از طرف دیگر چون به تصدیق اغلب کارشناسان حقوق، دادگاه‌های عمومی به علت تخصص نداشتن در این مسائل و همچن به سبب آشنا نبودن با مقتضیات اداری، برای رسیدگی به این قبیل اختلافات مناسب نیستند، از این رو دولت مجبور شده است که برای توفیق در اجرای این وظایف به تأسیس دادگاه‌های اختصاصی مبادرت کند.

از این رو لزوم تشکیل دادگاه‌های اداری که از جمله دادگاه‌های اختصاصی‌اند، به عنوان یک ضرورت احساس و پذیرفته شده است. حتی درکشورهای انگلستان و آمریکای شمالی که تمام دعاوی در صلاحیت محاکم عمومی است، ضرورت اقتصادی و اجتماعی باعث شده است که برخلاف اصول حقوق انگلوساکسون، به سبب دعاوی و اختلافات بین افراد وکروه های اقتصادی در دادگاه‌ها وکمیسیونهای اداری رسیدگی شود. مزایای این دادگاه‌ها، تخصص، ارزانی هزینه رسیدگی، سادگی تشریفات و بالاخره سرعت عمل آن‌ها در مقایسه با دادگاه‌های عادی است.

روبسون حقوقدان مشهور معتقد است که دادگاه‌های اداری، امور مربوط به سیاست‌های اقتصادی راد دولت را سریع تر و ارزان تر از دادگاه‌های دادگستری انجام می‌دهند، زیرا این دادگاه‌ها با داشتن قضات وکار، مطلع و مجرب نیز به دلیل این که نسبت به عملیات دولت، کمتر از قضات دادگاه‌های هادی بدبینی دارند ، عمومی بیش از منافع خصوصی توجه دارند، بهتر می‌توانند سیاست‌های اقتصادی جدید دولت را که در قوانین منعکس می‌شود درک و اجرا کنند.

اما راجع به پرسش دوم اکنون که دانسته شد دادگاه اختصاصی اداری ضروری است، باید دید در چه صورت این دادگاه‌ها را می‌توان با اصل حاکمیت قانون منطبق دانست؟

در پاسخ به این سؤال اغلب متخصصان معتقدند، مادام که این دادگاه‌ها مستقل و بیطرف باشند و به تمام اصحاب دعوی رسیدگی و با توجه به قانون رأی دهند این امر منافاتی با اصل محاکمیت قانونا ند غیراین صورت اگر بنا شود این دادگاه‌ها تابع نظر ودستور وزیر مربوط و عامل اجرای سیاست خاصی اوباش‌اند بوروکراسی استبدادی است و اصل حاکمیت قانون و بالاخره حقوق و آزادی‌های فردی به خطر خواهد افتاد.

مبحث سوم: نظارت قضایی سازمان اداری حقوق ایران

در حقوق ایران، در رژیم گذشته، عدالت اداری وضع رضایت بخشی نداشت. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایرانبرای رسیدگی به دعاوی و شکایات مردم در رابطه اداری، یک دادگاه عالی به نام دیوان هدالت اداری تأسیس‌کرده که عهده دار نظارت برمطابقت آیین نامه‌ها و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین و حل اختلافات بین افراد ودولت است.،

الف) دیوان عدان اداری، مرجع اصلی شکایات و تظلمات اداری: اختلافات و شکایات و به زبان حقوقی دعاوی افراد معمولاً دو دسته‌اند: دعاوی عادی و دعاوی اداری دسته اول، هر دو طرف دعوی افرادند، در صورتی که در دسته دوم، یک طرف دعوی فرد و طرف دیگر آن اداره یا سازمان است.

رسیدگی به دعاوی عادی اعم از حقوقی و جزایی در صلاحیت دادگاه‌های عموم دادگستری است، در صورتی که رسیدکی به دعاوی اداری با دادگاه‌ها و مراجع اداری است. هر یک از دادگاه‌های عموم به عهده یک قاضی، یا یک یا دو مشاور است. در رأس دادگاه‌های عمومی، دیوان عالی کشور است. وظیفه این دیوان، نظارت بر اجرای صحیح قوانین در دادگاه‌های عمومی، ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مستولیت هایی است که برابر قانون برعهده او گذاشته است.

دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری دو رکن اصلی قوه قضاییه هستند که زیر نظر رئیس قوه قضاتیه انجام وظیفه می‌کنند.

دیوان عدالت اداری یک دادگاه عالی کاملاً جدا از دادگاه‌های عمومی دادگستری است که به موجب قانون در برخی موارد دعوی بدوی و نهایی و گاهی دادگاه تجدید نظردعاوی وشکایات اداری کمسیون‌ها و مراجعی است که در سازمان اداری وجود دارد و از این راه به ایجاد وحدت نظر و وحدت رویه قضایی اداری کمک ص کند.

برطبق قانون دیوان عدالت اداری، کمسیون‌ها و مراجعی که آرا و تصمیمات قطعی آن‌ها از حیث مباینت با قوانینکشوری، قابل تجدیدنظر یعنی رسیدگی شکلی در دیوان عدالت اداری‌اند عبارت‌اند از:

دادگاه اداری یاانتظامی

هیئت‌های بازرسی

کمیسیون‌های مالیاتی

شورای کارگاه

کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰قانون شهرداری‌ها

. کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی.

چنانچه شعبه دیوان رأی هیئت‌ها و یا کمسیون‌های مزبور را خلاف قانون تشخیص دهند و آن را نقض کند رسیدگی مجدد را به شعبه دیگری از همان هیئت‌ها و کمسیون‌ها محول می‌کند و خود درباره اصل و ماهیت دعوی رأی نمی‌دهد.

درهرحال نظر قانون گذار این است که صلاحیت دیوان تعمیم یابد و شامل تمام هیئت‌ها و مراجعی شود که به گونه ای به موجب قانون درباره روابط افراد و دستگاه‌های اداری قضاوت می‌کنند.

دادگه های اداری وکمسیونها و هیئت‌های مزبور هراجعی هستند که به موجب قوانین خاص در خارج از سازمانقضایی کشور ولی در رابطه با وظایف مختلف اداری و اجرایی دولت، در سازمان‌ها تشکیل شده‌اند و وظایف آن هارسیدکی به شکایاتی است که معمولاً در اجرای قوانینی مانند قانون کار، قانون شهرداری‌ها، قانون مالیات بر درآمد، قانون استخداص کشور و ... بین دولت و افراد به وجود می اید.

اختیارات این مراجع نسبتاً وسیع است ورآیی که درباره افراد صادر می‌کنند، در حقوق آن‌ها مؤ ثر است، برای مثال کمسیون‌های مالیاتی وزارت دارایی در خصوص بدهی مالیاتی مؤدیان مالیاتی وکمسیونهای حل اختلاف گمرکی درباره حقوق و عوارض گمرکی تصمیم می‌گیرند.

باید در نظر داشت مراجع مذکور که با عناوین مختلف در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها تشکیل‌شده‌اند، مشخصان یک دادگاه قضایی مستقل و بی‌طرف را ندارند و تشریفات رسیدگی و تحقیق در این کمیسیون‌ها به‌هیچ‌وجه قابل‌مقایسه با آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی نیست.

ب) سازمان دیوان عدالت اداری: این دیوان زیر نظر رئیس قوه قضاییه قرار دارد. این دیوان دارای ۲۹ شعبه که در تهران مستقر شده است هر شعبه از یک رئیس یا عضو علی‌البدل تشکیل می‌شود. رئیس شعبه اول، سمت ریاست کل دیوان را دارد و در صورت غیبت او، رئیس شعبه دوم قائم مقام ریاست کل می‌شود.

بودجه دیوان جز، بودجه دادگستری و مقر دیوان در حال حاضر تهران است.

هر شعبه دیوان درصورتی‌که نیاز به مشاور داشته باشد می تواند از رئیس دیوان تقاضای یک مشاور کند.

روسا و اعضای علی‌البدل و مشاوران دیوان، با حکم رئیس قوه قضاییه برای مدت ۲ سال منصوب می‌شوند ر انتصاب مجدد آن‌ها بلامانع است. حقوق رئیس‌کل دیوان و روسای شعب معادل حقوق پایه ۱۵ قضایی و حقوق امضای علی‌البدل و مشاوران عادل پایه ۹ قضایی است و فوق‌العاده قضایی آن‌ها با در نظر رئیس قوه قضائیه پرداخت می‌شود.

روسا و اعضای علی‌البدل و مشاوران دیوان باید دارای شرایط زیر باشند:

آ.عدالت، ایمان، تقوا و تعهد عملی نسبت به موازین اسلامی، و وفاداری به‌نظام جمهوری ایران.

۲ . معروفیت به حسن اخلاق، امانت، و عدم محکومیت جزایی که مستلزم محرومیت از حق استخدام دولتی

است و همچنین نداشتن محکومیت به مجازات اداری یا انتظامی از درجه چهار به بالا.

۳ . صحت مزاج و توانایی انجام کار قضایی و عدم اعتیاد به مواد مخدر.

۴ . تابعیت ایران

رسیدگی به تخلفات آن‌ها در صلاحیت دادگاه انتظامی قضات است و تخلفات قضات دیوان همان تخلفات قضات دادگستری است. آن‌ها حق اشتغال در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن‌ها متعلق به دولت یا موسسات عمومی است را ندارند.

طبق اصل ۱۶۴ قانون اساسی، قاضی را نمی‌توان از مقامی که شاغل آن است بدون محاکمه و ثبوت جرم یا تخلفی که موجب انفال است، به طور دائم یا موقت انفصال کرد یا بدون رضای او محل خدمت یا سمتش را تغییر داد مگر با تصویب شورای عالی قضایی.

ج) صلاحیت و اختیارات دیوان اداری:

۱-رسیدگی ابطال تصمیمات و اقدامات اداری خلاف قانون سازمان‌های عمومی و اجرایی و خسارات ناشی از آن.

۲ . رسیدگی ابطال آیین نامه‌ها و نظامات اداری خلاف قانون.

۳ . رسیدگی به شکایات قضات دادگستری و مستخدمین اداری در مورد تضییع حقوق استخدامی آن‌ها.

۴ . رسیدکی ثکلی (تجدیدنظر) نسبت به ارای صادره از سوی مراجع اختصاصی.

در ماده ۱۱ قانون دیوان عدالت اداری، دو نوع دعوی پیشی بینی شده است: یکی دعوی ابطال یا دعوی تجاوز از قدرت و دیگری دعوی خسارت. در اولی، شاکی مدعی است که تصمیم یا عمل اداری برخلاف قانون است و از دادگاه می‌خواهد که ان را لغو و باطل سازد. در این دعوی گرچه شاکی، در اقامه دعوی و بطلان تصمیم و یا عمل اداری ذی نفع است، لکن خواسته او به گونه ای است که چنانچه دادگاه، حق را به او بدهد و تصمیم و یا عمل مورد شکایت را لفو و باطل کند، اثر حکم به همه افراد سرایت می‌کند، به همین جهت در اصطلاح گفته می شودکه اثر حکم ابطال، جنبه‌ی کلی و عینی دارد و شامل تمام افراد می‌شود.

برعکس در دعوی خسارت، شاکی مدعی است که براثر عمل و یا اقدام اداره، حقی از او تضییع شده، مثلاً خسارت مادی یا معنوی به او وارد آمده است و وقتی دادگاه به سود او حکم ص دهد، فقط شاکی از ان منتفع می‌شود، هر چند جامعه نیز به سبب استقرار قانون از آن سود می‌برد. به همین جهت گفته می شودکه دعوی شخصی و موضوعی است و اثر حکم به پرداخت غرامت نیز جنبه شخصی و موضوعی دارد.

دعوی ابطال، بهترین وسیله تضمین حاکمیت قانون دردستگاه اداری است. این نوع دعوی درحقوق ایران کاملاً تازه است. در حقوق ایران مرجع رسیدگی به دعوی ابطال با دیوان عدالت اداری است اما مرجع رسیدگی به دعوی خسارت با هیئت‌ها و دادگاه‌های اختصاصی است.

مبحث چهارم: نظارت بر تصمیمات اداری و نظامات و آیین نامه‌های اداری،

- قراردادهای اداری

این قراردادها اعم از قراردادهای حقوق خصوصی دولت و قراردادهای اداری او، خارج ازکنترل دیوان است، به ایندلیل که قرارداد یک عمل اداری محض نیست و از توافق دو اداره ناشی می‌شود.

_تصمیمات اداری

وقتی دردیوان قابل طرح است که ازمقامات اداری داخلی صادرشده باشد، اعمال قضایی مانند قرارها و احکام قضایی، اعمال قانون گذاری و ... خارج ازکنترل دیوان عدالت اداری است.

منظور از تصمیمات اداری، اعمال یک جانبه اداری خاص مانند احکام استخدامی، گواهی‌ها و جوازهای دیگر است که از ادارات و سازمان‌ها صادر می‌شود و برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف می‌کند.

تصمیم اداری در ظرف مدت معینی از تاریخ اعلان یا ابلاغ قابل شکایت است به علاوه شاکی باید درطرح دعوی اهل و ذی نفع بوده برای طرح دعوی قبلاً به بالاترین مرجع صلاحیت دار مربوط مراجعه و پاسخ منفی دریافت کرده باشند.

هیئت عمومی دیوان مرکب ازرؤسای شعب دیوان است که برای تشکیل ورسمیت آن حداقل - امضا لازم است. نظارت دیوان بر تصمیمات اداری یکسان نیست. درموردی که شکایت به مخالفت تصویب نامه‌ها و آ یین نامه‌های اداری دولتی با موازین اسلامی مربوط باشد، دیوان شکایت را به شورای نگهبان می‌فرستد و پر از تا یید این شورا به ابطال آن مبادرت می‌کند، درصورتی که شکایت به مخالفت تصمیمات اداری با قوانین و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه بود، شکایت را در هیئت عمومی که مرکب از رژسای شعب دیوان است رسیدکی می‌شود.

مبحنث پنجم: وسیدگی به مسئولیت مدنی دولت و مستخدمین او

اصولاً هرگونه خسارت ناشی از اعمال و اقدامات اداری دولت و مستخدمین او قابل مطالعه است و چنانچه

اعمال ادارات و سازمان‌های اجرایی و اداری موجب ضرر افراد شود آن‌ها می‌توانند به دیوان مراجعه کنند و جبران زیان وارده را مطالبه کنند.

مبحث ششم: جگونکی رسیدگی دیوان

نوع تصمیم گیری دیوان عدالت اداری در برابر شکایت شاکی:

قاضی اداری، نمی‌تواند به جای اداره یا سازمان اداری تصمیم بگیرد، زیرا وظیفه او قضاوت و داوری است نه

مداخله درکار اداری و اجرایی.

قاضی اداری چنانچه تصمیم و تشخیص دهد که حق با شاکی است، می‌تواند برحسب این که موضوع شکایت ابطال یک تصمیم اداری باشد و یا مطالبه یک خسارت، اقدامات زیر را به عمل آورد:

۱. در شق اول، چنانچه قاضی اداری، تصمیم و یا عمل اداری را بر خلاف قانون بداند، بر لغو تصمیم مورد شکایت رأی صادر خواهدکرد، یعنی با لغو آن تصمیم و همل اداری چنین فرض می شودکه آن تصمیم یا عمل اداری هرگز وجود نداشته و از نظر حقوقی هیچح آثاری را به بار نیاورده است.

اگرکسی به قانونی بودن آیین نامه ای معترض باشد ودیوان به اوحکم ص کند، نه تنها شاکی بلکه سایر افراد نیزاز حکم دیوان منتفع می‌شوند، یعنی از مشمول آیین نامه ملغی شده، خارج خواهند شد.

۲ . در شق دوم، که موضوع شکایت، مطالبه خسارت از اداره است، چنانچه دیوان به آن رسیدگی کند و آن را مورد تأیید قرار دهد تعیین میزان خسارت با دادگاه‌های عمومی دادگستری است.

_وکالت دیوان:

داشتن وکیل در دیوان اختیاری است و طرفین دعوی می‌توانند برای طرح شکایت شخصاً یا توسط یک وکیل اقدام کنند. برطبق آیین نامه دادرسی، وکیل باید از بین وکلای رسمی دادگستری باشد.

وکیل مکلف است در لایحه شکواییه و یا لایحه دفاعیه که به دیوان تقدیم می‌کند، تمام مطالب مؤثر درشکایات را بنویسد و دلایل و مدارک لازم را به آن ضمیمه کند به گونه ای که به لایحه مجدد نیاز نباشد.

` چنانچه دیوان توضیح وکیل را ضروری بداند واز او دعوت کند، وی باید بدون هیچ عذری برای ادای توضیح در دیوان حاضر شود و چنانچه حضور او مقدور نباشد، باید مراتب را به آگاهی موکل خود برساند.

هزینه دادرسی:

هزینه دادخواست به دیوان در مرحله بدوی ده هزار ریال و در مرحله تجدید نظر بیست هزار ریال است. شکایت به دیوان باید روی فرم‌های چاپ نوشته شود و فرم‌های ویژه ای از طرف دیوان چاپ شده که افراد می‌توانند آن را از ادارات پست در سرتاسرکشور تهیه کند.

_ دادخواست به دیوان باید چگونه مطرح شود:

دادخواست باید به زبان فارسی وروی اوراق چاپ مخصوص، به تعداد طرف شکایت به اضافه یک نسخه اضافی برای دیوان تنظیم شود. در دادخواست باید نکات زیر قید کردد:

۱ . نام و نام خانوادگی و نام پدر، شغل و اقامتگاه شاکی به گونه ای که ابلاغ اوراق به آسانی انجام شود.

۲ . اگر شاکی اداره یا سازمانی باشد باید نام آن ذکر شود.

۳ . نام و نام خانوادگی و شغل و اقامتگاه متشکی عنه و یا نام وزارتخانه و یا سازمان طرف شکایت.

۴ . موضوع شکایت و خواسته.

چنانچه دادخواستی فاقد امضا و شرایط مذکور باشد، از طرف مدیر دفتر دیوان رد می‌شود و شاکی، چنانچه بخواهد باید دوباره داد خواست بدهد.

موضوع شکایت باید منجز و بدون ابهام باشد و درصورت وجود ابها، شاکی موظف است ظرف ۵ روزاز تاریخ

ابلاغ اخطاریه دیوان با رعایت مسافت قانونی، ثبت به رفع ابهام اقدام کند وگرنه از طرف دیوان رد می‌شود. مطابق ماده ۲۳ آیین دادرسی دیوان، شکایات متعددی که منشأ و مبدأ آن ها مختلف است را، نمی‌توان در یک دادخواست مطرح کرد مگر آنکه دیوان بتواند به همه آن‌ها ضمن یک داد خواست رسیدگی کند.

_دادخواست و پیوست های آن چگونه باید فرستاده شود:

باید به وسیله پست سفارشی به نشانی دبیرخانه دیوان ارسال و یا مستقیماً توسط شاکی در برابر اخذ رسید به دبیرخانه دیوان تسلیم شود. دادخواست باید به امضا یا اثر انگشت شاکی یا نماینده قانونی او برسد و امضا یا اثر انگشت باید به وسیله دفتر دیوان، یا دفتر یکی از دادگاه‌ها یا دفاتر اسناد رسمی یا امام جماعت مسجد محل سکونت شاکی گواهی شود. چنانچه دادخواست به وسیله وکیل دادگستری تقدیم شود وکالت نامه رسمی باید از سوی دفتردیوان یا دفتر یکی از دادگاه‌ها یاکلانتری محل گواهی شود و اگر دادخواست توسط افراد مقیم خارج ازکشور تقدیم شود. باید به وسیله مأموران کنسولی گواهی گردد.

- تشریفات پس از طرح شکایت در دیوان

چنانچه در دادخواست منقضی و پا نقصی موجود باشد، رفع نقص با مدیر شعبه رسیدگی کننده است که ظرف ۲ روز موارد نقص را کتباً به شکیا اطلاع دهد. درصورتی که شاکی ظرف ۵ روز از تاریخ ابلاغ اخطاریه با رعایت مسافت قانونی نصبت به رفع نقص اقدام نکند، ازطرف دیوان قرار رد دادخواست صادر و به شاکی ابلاغ می‌شود و شاکی تنها می‌تواند تجدید دادخواست کند..

اما اکر دادخواست نقصی نداشته باشد، مدیر دفتر مکلف است ظرف ۲ روز یک نسخه از دادخواست و

پیوست‌های آن را برای ابلاغ به خوانده ارسال کند و خوانده با رعایت مسافت قانونی بر طبق آیین دادرسی مدنی ظرف ده روز به دادخواست شاکی پاسخ دهد.

رئیس شعبه دیوان می‌تواند در مواردی که ضروری تشخیص دهد، خارج از نوبت به پرونده رسبدگی کند. قبل از اتخاذ تصمیم شعبه دیوان، مشاور شعبه مکلف است پرونده را به دقت مطالعه کند و نظرات خود را به‌صورت مستدل و کتبی اعلام کند. قاضی با مطالعه نظریه مشاور حکم مقتضی را صادر خواهد کرد.

_ موارد شکایت:

۱-پحنانچه کسی به عنوان وکیل یا ولی یا قیم در دیوان شکایتی طرح کرده باشد و سمت او ثابت محرز نباشد.
۲ _در صورتی که شاکی اهلیت قانونی برای طرح شکایت نداشته باشد مانند صغیر، مجنون، یا کسی که در نتیجه ورشکستگی از تصرف در مال خودمنع شده یا شکایت مخالف ضوابط ورشکستگی است.

۳ . وقتی که شکایت مطروح بین همان اشخاص پا اشخاصی که طرفین شکایت قائم مقام آن ها هستند و رسیدگی و نسبت به آن حکم قطعی صادر خواهد شد.

- رد دادخواست به علت عدم صلاحیت دیوان

وقتی دیوان تشخیص دهد که رسیدگی به شکایت در صلاحیت دیوان نیست، با صدور قرار عدم صلاحیت، پرونده را به مرجع صلاحیت‌دار ارسال خواهد کرد. دیوان حق ندارد، دادخواست را رد کند فقط می‌تواند دادخواست را نزد مرجع صالح ارسال کند تا مورد رسیدگی قرارگیرد.

موارد رد قاضی:

۱. وقتی که دادرس یا مشارر یا همسر آنان در شکایت مطروحه ذی نفع بوده یا وارث یکی از طرفپن شکایت باشند.

۲ . وقتی که دادرس، یا مشاور یا همسر انان با پکی از طرفین شکایت، قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم دارند..

۳ -وقتی که دادرس یا مشاور یا همسر آنان، قیم یکی از طرفین شکایت یا کفیل امور است.

۴- وقتی که دادرس یا مشاور یا همسر آنان، با یکی از طرفین شکایت محاکمه جزایی یا حقوقی داشته باشند.

در موارد فوق، رئیس دیوان، به جای دادرس یا مشاوری که قانونا از رسیدگی معذور است، دادرس یا مشاور دیگری تعیین می‌کند.

- استرداد دعوی یا انصراف از آن

مطابق آیین دادرسی دیوان عدالت اداری شاکی می‌تواند دادخواست خود را تا پیش از وصول پاسخ طرف شکایت و یا انقضای مدتی که باپد پاسخ دهد، مسترد کند که در این صورت، قرار ابطال دادخواست صادر می‌شود، مگر این که شکایت جنبه‌ی عمومی داشته باشد که رسیدگی ادامه پیدا می‌کند.

اما اگر از شکایت خود صرف نظر کند، در این صورت قرار اسقاط شکایت صادر می‌شود و دیگر شکایت قابل تجدید نخواهد بود.

- دیوان دادرسی

دادرسی دیوان اصولاً غیرعلنی وکتبی است، غیرعلنی به اپن معنی که دادرسی بدون محضور تماشاچی صورت می‌گیرد و پیش ازرسیدگی کامل و ثبوت تخلف اعلام شده هیچ شخص یا مقامی حق افشای آن را ندارد.

کتبی به این معنی که دادرسی به طریقه عادی است نه اختصاری ولذا اصحاب دعوی نظرات خود راکتباً به صورتدادخواست و لوایح مطرح کنند. مذاکرات شفاهی فقط درصورتی ممکن است که دیوان از نظر توضیح نکات مبهم دادخواست ولوایح، آن را ضروری تشخیص دهد.

دیوان عدالت اداری برای کشف و احراز از اختیارات نسبتآ گسترده ای برخوردار است و به اصطلاح حقوقی، رسیدگی دیوان جنبه‌ی تفتیشی دارد و او می‌تواند در حدود قانون برای کشف حقیقت هرگونه تحقیق راکه لازم بداند انجام دهد.

واحدی که پرونده یا سند نزد اوست مکلف است که آن را در مهلتی که دیوان معین کرده به دیوان بفرستد و چنانچه به دلایلی انجام این امر مقدور نباشد، مراتب را به دیوان اعلام کند. در غیر این صورت مسئول آن واحد به انفصال موقت ازخدمت تا یک سال محکوم خواهد شد.

- حکم دیوان

حکم و رأی دیوانی باید مستدل و مستند به مواد قانونی و اصولی باشد که براساس آن حکم صادر شده است.

ابلاغ اوراق و احکام و تصمیمات دیوان طبق آیین دادرسی مدنی توسط مأموران ابلاغ و اجرای دادگستری (پلیس قضایی) طبق آیین دادرسی انجام می‌شود. هرگاه درحکم یا قراردیوان، ابهام و اجمالی باشد به درخواست ذی نفع حکم یا قرارمزبورتصحیح خواهد شد.

- موارد تجدید نظر و هیئت تجدید نظر
- آرا، شعب دیوان به درخواست یکی از طرفین یا قائم مقام یا وکیل یا نماینده قانونی آنان قابل تجدید نظر است

مهلت درخواست تجدیدنظر برای اشخاص مقیم ایران ۲ روز و مقیم خارج ازکشور ۲ ماه از تاریخ ابلاغ خواهد بود.

به منظور تجدید نظر درآرای شعب بدوی دیوان، تعداد پنج شعبه تجدید نظر، که هر شعبه مرکب از یک رئیس و

دو مستشار است تشکیل می‌شود. افزایش شعب تجدید نظر به پیشنهاد رئیس کل دیوان و تصویب رئیس قوه قضاییه خواهد بود، رتیس کل دیوان رتیس شسبه اول تجدیدنظر نیز می‌باشد

روسا و مستشاران از بین قضات دیوان که لااقل دو سال سابقه خدمت قضایی در دیوان داشته باشند منصوب

می‌شوند. شعبه تجدیدنظر با حضورحداقل دو عضو رسمیت دارد و رأی اکثریت به وسیله رئیس یا یکی از اعضا انشا می‌شود.

مقصود از تجدید نظرشکلی، تشخیص این امراست که آیا رأی مورد تجدید نظرمطابق با قانون صادرشده یا نه.

دادخواست تجدید نظرباید به تعداد طرف شکایت به علاوه یک نسخه و حاوی نکات زیرباشد:

الف) مشخصات طرفین شکایت واقامتگاه آنان.

ب) رأی مورد تقاضای تجدیدنظرو تاریخ ابلاغ آن.

ج) اعتراضات وجهات قانونی نقض دادنامه مورد تجدیه نظر.

دادخواست تجدید نظر باید به دفترشعبه صادر کننده رآی مورد تجدید نظرداده شود و دفترمزبور مکلف است

طبق آیین دادرسی دیوان ظرفدو روز نسبت به ابلاغ آن به طرف شکایت اقدام و نتیجه را ضمن گزارش همراه با رونده مربوط، نزد رئیس کل دیوان ارسال کند.

شعبه تجدید نظر پس از بررسی و ملاحظه اقدامات به عمل آمده با اعلام ختم رسیدگی، چنانچه رأی بدوی را

مطابق با قانون تشخیص داد آن را ابرام وگرنه رآی مقتنی صادرمی کنلا برطبق قانون و یکی ازاعضای اکثریت حگم را انشا می‌کند. رأی اکثریت این شعبه قطعی است و رای صادره به صورت دادنامه تهیه و پس از امضای رئیس دیوان یا قائم مقام و قهردیوان به طرفین ابلاغ می‌شود.

موارد اشتباه قاضی و مخدوش بودن حکم:

چنانچه قاضی صادرکننده حکم رأی پی به اشتباه خود ببرد یا این که رئیس دیوان حکمی را از نظر رعایت موازین قانونی هخدوش دهد، موضوع پی از طرح هیئت و نقض آن توسط هیئت برای رسیدگی مجدد به شعبه دیگری ارجاع خواهد شد. رسیدگی به اشتباه قاضی فقط برای یک بار مجاز است.

آرای متناقض و رأی وحدت رویه:

رئیس دیوان کل در این مورد مکلف است به محض آگاهی از آن موضوع را در هیئت عمومی دیوان مطرح کند برای تشکیل این هیئت عمومی دیوان، حضور لااقل ۳/۴ روسای شعب بدوی و شعب تجدید نظر لازم است. رآی اکثریت هیئت عمومی دیوان عالی، بر شعب دیوان در مو. رد مشابه لازم الاتباع است.

اجرای حکم دیوان

به موجب آیین دادرسی دیوان، واحدهای دولتی اهم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مق مسات و شرکت‌های دولتی احکام دیوان را در آن قست که مربوط به واحدهای مذکور است، بلافاصله پس از ابلاغ دادنامه اجرا کنند. در صورت استنکاف، مرتکب به حکم شعبه دیوان به انفصال از خدمت محکوم می‌شود و حکم شعبه دیوان در مورد انفصال پی از ابلاغ به واحد مربوط باید بلافاصله به اجرا گذاشته شود.