



تعداد صفحات
۱۱۵



آخرین بروزرسانی
۵ آبان ۱۴۰۴

جزوه خلاصه

حقوق اداری

ویژه آزمون کادر اداری قوه قضاییه ✓

پوشش دهی مباحث مهم و پرکاربرد به زبان ساده و روان ✓

شامل خلاصه با قابلیت مطالعه در کمترین زمان ممکن ✓



لینک های مفید آزمون های استخدامی

خرید سوالات حقوق اداری	سوالات رایگان قوه قضاییه با پاسخنامه
خرید سوالات قوه قضاییه	خرید جزوه قوه قضاییه
سوالات تخصصی آزمون	منابع عمومی آزمون
منابع تخصصی آزمون	اخبار آزمون
شبکه های اجتماعی ایران عرضه (فایل های رایگان + تخفیفات هفتگی + اخبار)	

(برای مشاهده هر بخش روی آن بزنید )

فهرست مطالب

- ❖ فصل اول: خلاصه حقوق اداری ۱ تألیف ایران عرضه - صفحه ۴
- ❖ فصل دوم: خلاصه حقوق اداری ۲ تألیف ایران عرضه - صفحه ۳۱
- ❖ فصل سوم: جزوه حقوق اداری - صفحه ۶۶



❖ فصل اول: خلاصه حقوق اداری ۱ تالیف ایران عرضه

فصل اول: قوه مؤسس و قوه تعدیل کننده

مقدمه

تحقق زمامداری مطلوب وابسته به طراحی ساختار سیاسی کارآمد است؛ ساختاری که بر اساس اصول مشروعیت، عدالت و مشارکت مردمی تنظیم شود. قانون اساسی در این میان، چارچوب اصلی توزیع قدرت، تعیین حقوق ملت و تنظیم روابط قوای حاکم را ترسیم می کند.

در چنین ساختاری، قوه مؤسس وظیفه تدوین و تأسیس نظام حقوقی را دارد و قوه تعدیل کننده نقش تنظیم کننده روابط قدرت و حفظ توازن درون آن را ایفا می کند. این دو قوه در کنار هم ضامن مشروعیت، پایداری و تعادل حاکمیت اند.

۱-۱ قوه مؤسس

ماهیت و مبانی

قانون اساسی تجلی اراده سیاسی و فرهنگی ملت است و باید از سلطه اراده فردی حاکمان جلوگیری کند. واضع چنین قانونی، نهادی فرادست از قوای سه گانه است که خود موجد و خالق آن ها به شمار می رود.

قوه مؤسس، در اندیشه مدرن، نهاد نهادساز است؛ قدرتی سیاسی که می تواند شکل و چارچوب کلی دولت و جامعه را تعیین کند. به تعبیر ژرژ بردو، این قوه «قدرتی است که نوع تشکیلات سیاسی خود را بر جامعه تحمیل می کند»؛ اما در فلسفه سیاسی نوین، این قدرت از ملت ناشی می شود، نه از شخص حاکم.

قوه مؤسس در واقع تجلی اراده عمومی مردم برای ایجاد نظم جدید است. به گفته سبیس، ملت به عنوان قدرت مؤسس، از هر قید ماهوی و شکلی آزاد است و حق دارد قانون اساسی خود را به هر شکل تدوین کند. از منظر نظریه قرارداد اجتماعی، قوه مؤسس همان قدرت برتر و اولیه ملت است که همه نهادها مشروعیت خود را از آن می گیرند.

صلاحیت و کارکرد

قوه مؤسس قوه ای فرادستی و برتر است که وظیفه اش ایجاد نظام سیاسی و تدوین قانون اساسی است. مهم ترین صلاحیت های آن عبارت اند از:

۱. وضع قانون اساسی و تعیین اصول بنیادی حاکمیت.
 ۲. تأسیس نظام سیاسی و حقوقی کشور (جمهوری، پادشاهی، فدرال و غیره).
 ۳. ایجاد نهادهای اساسی همچون قوای سه گانه و سایر ارکان حکومتی.
 ۴. بازنگری در قانون اساسی در صورت تغییر شرایط اجتماعی و سیاسی.
- قوه مؤسس به دلیل خاستگاه مردمی، هیچ نهاد بالادستی ندارد، اما در عمل باید با اصول عدالت، اخلاق و آزادی مقید باشد. در نظام های دموکراتیک، این قوه مظهر اراده ملت است و در نظام های الهی، مشروعیت آن از وحی و شریعت ناشی می شود.

انواع قوه مؤسس

۱. قوه مؤسس اصلی: برای تدوین قانون اساسی اولیه در زمان انقلاب یا تشکیل دولت جدید.
 ۲. قوه مؤسس تجدیدنظر: برای اصلاح و تکمیل قانون اساسی موجود بدون تغییر بنیادین در نظام.
- شیوه های تأسیس قانون اساسی

- مجلس مؤسسان: منتخب مستقیم مردم برای تدوین قانون اساسی.
- همه پرسی مستقیم: تصویب نهایی قانون توسط رأی عمومی.
- شیوه مختلط: ترکیب دو روش بالا (نمونه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸).
- اعطایی: اعطای قانون اساسی از سوی پادشاه یا حاکم به مردم.
- پله بیسیت: تصویب قانون اساسی پیشنهادی دولت یا رهبر سیاسی توسط رأی عمومی.

قوه مؤسس در حقوق اساسی ایران

۱. پیشینه تاریخی

در ایران، مفهوم قوه مؤسس با نهضت مشروطه خواهی (۱۲۸۵) شکل گرفت. پیش از آن، شاه منبع قدرت و قانون بود. اما با صدور فرمان مشروطه و تشکیل مجلس شورای ملی، اراده ملت برای نخستین بار در قالب قانون اساسی متجلی شد. قانون اساسی مشروطه (۱۲۸۵) و متمم آن (۱۲۸۶) نخستین محصول قوه مؤسس ایران بود. هرچند این فرایند به فرمان شاه آغاز شد، ولی در عمل ملت از طریق نمایندگان خود در آن نقش داشت.

۲. انقلاب اسلامی و قوه مؤسس جدید

با پیروزی انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، نظم پیشین فروپاشید و ملت ایران در پی تأسیس نظامی جدید بر پایه اسلام و مردم سالاری برآمد. امام خمینی(ره) دستور تدوین قانون اساسی جدید را صادر کرد و شورای انقلاب، قانون انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی را در تیر ۱۳۵۸ تصویب نمود.

در مرداد همان سال، ۷۳ نفر از منتخبین مردم به مجلس خبرگان قانون اساسی راه یافتند و طی ۶۷ جلسه، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را در ۱۲ فصل و ۱۷۵ اصل تدوین کردند.

در نهایت، متن مصوب در ۱۱ و ۱۲ آذر ۱۳۵۸ به همه پرسی گذاشته شد و با رأی مثبت ۹۹.۵٪ شرکت کنندگان تصویب گردید.

۳. تحلیل نهایی

قوه مؤسس در ایران، تجلی اراده ملت برای تغییر ساختار سیاسی و استقرار نظامی مبتنی بر اسلام و جمهوریت بود. این قوه سه مرحله اساسی داشت:

۱. همه پرسی تعیین نوع حکومت،
۲. انتخاب مجلس خبرگان قانون اساسی،

۳. همه پرسی تصویب نهایی قانون.

بدین ترتیب، مشروعیت نظام جمهوری اسلامی از تلفیق اراده مردمی و مبانی الهی حاصل شد.

در تاریخ معاصر ایران، دو تجربه از قوه مؤسس قابل شناسایی است:

۱. در انقلاب مشروطه، محدودسازی قدرت مطلقه شاه؛

۲. در انقلاب اسلامی، تأسیس نظام جدید و تدوین قانون اساسی نوین.

۲-۱ قوه تعدیل کننده

هدف و ضرورت

در هر نظام سیاسی، تفکیک قوا شرط لازم آزادی است، اما کافی نیست. برای جلوگیری از تمرکز قدرت و تضمین هماهنگی میان قوا، باید نهادی بی طرف و فرادست وجود داشته باشد که نقش تعدیل و میانجی گری را ایفا کند. این نهاد در علم سیاست به عنوان قوه تعدیل کننده شناخته می شود.

قوه تعدیل کننده تضمین کننده تعادل قدرت، جلوگیری از خودکامگی و حفظ ثبات نظام است. منتسکیو بر این باور بود که اگر قوا صرفاً جدا از هم باشند ولی کنترلی متقابل نداشته باشند، آزادی نابود می شود. بنجامن کنستان نیز این قوه را «داور و میانجی نظام» می دانست که از فروپاشی ساختار سیاسی جلوگیری می کند.

ماهیت و مبانی

قوه تعدیل کننده نه قانون گذار است و نه مجری یا قاضی، بلکه نهاد ناظر و هماهنگ کننده است که بر تعامل قوای سه گانه نظارت دارد و مانع از تجاوز هر قوه به دیگری می شود.

این قوه معمولاً در قالب رئیس کشور، پادشاه یا نهادی عالی متجلی می شود که فراتر از رقابت های سیاسی عمل می کند و به مثابه «قاضی قدرت» است. فلسفه وجودی آن، کنترل ذاتی قدرت و جلوگیری از تمرکز است؛ زیرا قدرت میل به انحصار دارد و نیازمند مهار مستمر است.

شیوه تأسیس و اشکال تحقق

تأسیس این قوه تابع نوع نظام سیاسی است. در نظام های مردم سالار، به صورت نهادی مستقل در قانون اساسی پیش بینی می شود. در نظام های سلطنتی یا دینی، ممکن است در قالب پادشاه یا رهبر دینی متجلی گردد.

ویژگی اصلی آن استقلال و بی طرفی است و از نفوذ قوای دیگر مصون می ماند.

۴-۲-۱ قوه تعدیل کننده در جمهوری اسلامی ایران

الف) جایگاه نظری: در نظام جمهوری اسلامی، قوه تعدیل کننده در قالب نظریه ولایت مطلقه فقیه تحقق یافته است. در این نظریه، ولی فقیه نهاد ناظر عالی است که ضمن حفظ استقلال قوای سه گانه، بر هماهنگی و سلامت عملکرد آن ها نظارت می کند.

اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح می کند که قوای سه گانه زیر نظر ولایت مطلقه فقیه و در عین استقلال از یکدیگر عمل می کنند. این اصل، فلسفه وجودی قوه تعدیل کننده در ایران است.

ب) انواع نظارت رهبری:

۱. **نظارت تشریعی:** از طریق انتصاب فقهای شورای نگهبان برای تطبیق مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی.
۲. **نظارت تنفیذی:** امضای حکم رئیس جمهور پس از انتخاب مردم، به منزله پیوند مشروعیت دینی با رأی عمومی.
۳. **نظارت قضایی:** با انتصاب رئیس قوه قضائیه، رهبری بر نظام عدالت نظارت دارد. مجموعه این نظارت ها سازوکار کنترل متقابل و حفظ تعادل نهادی را ایجاد می کند.
- ج) **ابزارهای تحقق تعادل:** مهم ترین ابزار رهبری برای ایفای نقش تعدیل کننده، مجمع تشخیص مصلحت نظام است که بر اساس اصل ۱۱۲، وظیفه حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان و تعیین سیاست های کلی نظام را بر عهده دارد. همچنین طبق بندهای (۷) و (۸) اصل ۱۱۰، رهبری اختیار حل اختلاف و تنظیم روابط قوا و نیز رفع معضلات نظام را دارد. این اختیارات، نظام را از بن بست های سیاسی مصون می دارد.

۱-۴-۲-۱ شرایط و صفات رهبری

رهبر باید فقیه جامع الشرایطی باشد که علاوه بر علم فقه، از عدالت، تقوا، تدبیر، شجاعت و بینش سیاسی و اجتماعی برخوردار باشد (اصول ۵ و ۱۰۹ قانون اساسی).
انتخاب رهبر به عهده مجلس خبرگان رهبری است که اعضای آن منتخب مستقیم مردم اند. در صورت تعدد واجدان شرایط، فرد اعلم یا دارای مقبولیت عام برگزیده می شود (اصل ۱۰۷).

۲-۴-۲-۱ مجلس خبرگان رهبری

این مجلس نهاد منتخب مردم و ناظر بر رهبری است. شرایط اعضا شامل اجتهاد، دیانت، بینش سیاسی و عدم سوء پیشینه است. اعضا برای هشت سال انتخاب می شوند.
مجلس خبرگان دو وظیفه اصلی دارد:

۱. **انتخاب رهبر** از میان فقهای واجد شرایط.
۲. **نظارت بر تداوم شرایط رهبری و عزل او** در صورت فقدان شرایط یا ناتوانی از انجام وظایف (اصل ۱۱۱).
بدین ترتیب، در جمهوری اسلامی، ترکیب مشروعیت الهی و نظارت مردمی در قالب نهاد خبرگان تحقق یافته است.

۴-۴-۲-۱ جانشینی و پایان رهبری

در صورت فوت، عزل یا استعفای رهبر، طبق اصل ۱۱۱، شورای موقت رهبری متشکل از رئیس جمهور، رئیس قوه قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان (به انتخاب مجمع تشخیص) وظایف رهبری را موقتاً عهده دار می شود تا رهبر جدید تعیین گردد.

این سازوکار از خلأ قدرت در رأس نظام جلوگیری می کند. پایان رهبری ممکن است در سه حالت رخ دهد: عزل، فوت یا استعفا. در هر سه حالت، استمرار رهبری توسط شورای موقت تضمین می شود.

۶-۴-۲-۱ وظایف و اختیارات رهبری

بر اساس اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبری دارای اختیاراتی گسترده در حوزه های سیاسی، نظامی و نظارتی است که مهم ترین آن ها عبارت اند از:

۱. تعیین و نظارت بر سیاست های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت.
 ۲. صدور فرمان همه پرسی برای بازنگری قانون اساسی.
 ۳. فرماندهی کل نیروهای مسلح و تعیین فرماندهان عالی رتبه.
 ۴. حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه.
 ۵. حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست.
 ۶. تنفیذ و عزل رئیس جمهور.
 ۷. انتصاب مقامات عالی از جمله فقهای شورای نگهبان، رئیس قوه قضائیه، رئیس صداوسیما و فرماندهان نیروهای نظامی.
 ۸. عفو یا تخفیف مجازات محکومان در چارچوب موازین اسلامی.
- این اختیارات نشان می دهد که رهبری در نظام جمهوری اسلامی نه صرفاً مقام سیاسی، بلکه محور وحدت، ثبات و تعادل قوا است.

فصل دوم: قوه مجریه

مقدمه

قانون گذاری به تنهایی برای تحقق حاکمیت کافی نیست؛ اجرای قانون و اداره امور عمومی نیازمند نهادی مستقل است. قوه مجریه در نظام تفکیک قوا، وظیفه اجرای قوانین مصوب، تأمین منافع عمومی، برقراری نظم، حفظ امنیت، ارائه خدمات اجتماعی و مدیریت سیاست های اجرایی کشور را بر عهده دارد.

در صورتی که قدرت قانون گذاری و اجرا در یک نهاد متمرکز شود، استبداد و فساد شکل می گیرد؛ ازاین رو قوه مجریه به عنوان بازوی اجرایی حکومت، عامل پویایی و کارآمدی نظام محسوب می شود.

۱-۲ ماهیت و کارکرد قوه مجریه

قوه مجریه مجموعه ای از نهادها، سازمان ها و اشخاصی است که مأمور اجرای قانون، حفظ نظم عمومی و اداره کشورند. در معنای خاص، معادل دولت (Government) است و در معنای عام، تمام دستگاه های اجرایی و اداری را شامل می شود. در فلسفه سیاسی جدید، این قوه نماد عینیت قدرت سیاسی است؛ یعنی تجلی اراده حاکمیت در عمل.

وظایف عمده قوه مجریه

۱. مدیریت اجرایی کشور: اجرای سیاست ها، برنامه ها، تأمین امنیت، رفاه، ثبات اقتصادی و خدمات عمومی.

۲. اجرای قوانین: پس از تصویب پارلمان، رئیس قوه مجریه مسئول اجرای کامل و صدور مقررات و آیین نامه های لازم است.

۳. اجرای احکام قضایی: اجرای احکام دادگاه ها و دستورات قضات از طریق نیروهای انتظامی.

۴. همکاری در قانون گذاری: قوه مجریه با ارائه لوایح، پیشنهاد آیین نامه ها و حضور وزرا در جلسات پارلمان در روند قانون گذاری مشارکت دارد.

۵. سیاست گذاری عمومی: برنامه ریزی کلان اقتصادی، تنظیم روابط خارجی، حفظ تمامیت ارضی و هدایت دیپلماسی کشور. در واقع، قوه مجریه عامل تحقق قانون، مظهر نظم و امنیت، و ضامن پیوند میان قانون و جامعه است.

۲-۲ ارکان قوه مجریه

قوه مجریه دارای سه رکن اصلی است:

۱. رئیس کشور،

۲. هیئت دولت و نخست وزیر (یا رئیس جمهور)،

۳. سازمان اداری و دستگاه های اجرایی.

۱-۲-۲ رئیس کشور

در اغلب نظام ها، برای حفظ انسجام سیاسی، مقامی با عنوان رئیس کشور پیش بینی شده است. او نماد وحدت ملی و نماینده رسمی ملت در روابط داخلی و خارجی است.

در رژیم های گوناگون، اختیارات رئیس کشور متفاوت است: در برخی نظام ها تشریفاتی و در برخی دیگر واقعی و اجرایی است.

الف) پادشاه: در نظام های سلطنتی، رئیس کشور پادشاه یا ملکه است. در گذشته قدرت مطلق داشت، ولی امروزه در نظام های مشروطه (انگلستان، ژاپن، اسپانیا) نقش تشریفاتی دارد. باین حال، در نظام های سلطنتی مطلق مانند عربستان، پادشاه همچنان قدرت اجرایی و سیاسی گسترده دارد. سلطنت معمولاً موروثی است و انتقال آن طبق سلسله نسب صورت می گیرد.

ب) رئیس جمهور: در جمهوری ها، رئیس کشور از میان مردم انتخاب می شود و مظهر حاکمیت ملی است. او یا با رأی مستقیم مردم (فرانسه، ایران) یا غیرمستقیم (آمریکا) انتخاب می شود.

دوره ریاست جمهوری معمولاً محدود و قابل تمدید برای یک دوره دیگر است تا مانع تمرکز قدرت شود.

در برخی کشورها مانند سوئیس، ریاست کشور شورایی است و قدرت اجرایی میان چند وزیر تقسیم می شود. اما در اکثریت نظام ها، رئیس جمهور واحد است تا مسئولیت و پاسخگویی شفاف باشد.

۲-۲-۲ هیئت وزیران و نخست وزیر

هیئت وزیران (کابینه) رکن اجرایی دولت است و از وزیرانی تشکیل می شود که هر یک اداره بخشی از امور عمومی را بر عهده دارند.

در رأس کابینه معمولاً نخست وزیر قرار دارد که نقش هماهنگ کننده سیاست های اجرایی، رئیس جلسات دولت و مسئول پاسخگویی در برابر پارلمان است.

او رابط میان رئیس کشور و وزرا بوده و برنامه سیاسی دولت را تدوین و پیگیری می کند. در نظام های ریاستی، این وظیفه بر عهده رئیس جمهور است و مقام نخست وزیری وجود ندارد.

۳-۲-۲ دستگاه اجرایی و اداری

هر وزارتخانه زیر نظر یک وزیر اداره می شود. وزارتخانه ها به صورت تخصصی (اقتصاد، فرهنگ، دفاع، آموزش و...) تشکیل شده اند و در مرکز و استان ها ساختار اداری گسترده ای دارند.

وزیران در برابر نخست وزیر و پارلمان مسئول اند و باید از تصمیمات و عملکرد وزارتخانه خود پاسخ دهند. تصمیمات اداری باید در چارچوب قانون و سیاست های کلان دولت باشد.

۳-۲-۳ مسئولیت اعضای قوه مجریه

پاسخگویی از اصول اساسی حاکمیت قانون است و اعضای دولت از این قاعده مستثنی نیستند. مسئولیت آنان چهار نوع است:

۱. **مسئولیت جزایی:** در صورت ارتکاب جرم یا تخلف، در دادگاه های عمومی یا ویژه محاکمه می شوند (مانند دیوان عدالت در فرانسه).

۲. **مسئولیت مدنی:** موظف اند خسارات ناشی از تصمیمات خود را جبران کنند.

۳. **مسئولیت سیاسی:** مجلس می تواند با سؤال و استیضاح، وزیر یا نخست وزیر را برکنار کند.

۴. **مسئولیت قانونی و اداری:** تخلف از قوانین موجب عزل توسط مقامات بالاتر یا دیوان عدالت می شود.

۴-۲ قوه مجریه در حقوق اساسی ایران

مبانی و ساختار

در جمهوری اسلامی ایران، قوه مجریه بر پایه تفکیک نسبی قوا عمل می کند و تحت نظارت مقام رهبری است. بر اساس اصل ۶۰ قانون اساسی، اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط است، از طریق رئیس جمهور و وزرا انجام می شود.

۱-۴-۲ شرایط رئیس جمهور

الف) شرایط شخصی: طبق اصل ۱۱۵، رئیس جمهور باید:

- از رجال مذهبی و سیاسی (به معنای شخصیت برجسته، نه صرفاً مرد)،
- ایرانی الاصل و تابعیت اصلی ایران را داشته باشد،

- دارای حسن سابقه، امانت، تقوا، مدیر و مدبر،
- مؤمن به مبانی جمهوری اسلامی و مذهب رسمی کشور باشد.
- افراد با تابعیت اکتسابی یا والدین غیرایرانی الاصل از احراز این سمت محروم اند.

۲-۴-۲ نحوه انتخاب رئیس جمهور

بر اساس اصول ۶ و ۱۱۴ قانون اساسی، رئیس جمهور با رأی مستقیم مردم و اکثریت مطلق آراء انتخاب می شود. اگر هیچ کس اکثریت مطلق را کسب نکند، انتخابات به دور دوم میان دو نفر اول کشیده می شود. نظارت بر انتخابات با شورای نگهبان و اجرای آن بر عهده وزارت کشور است.

۳-۴-۲ دوره و آغاز ریاست جمهوری

دوره ریاست جمهوری چهارساله است و فقط برای یک دوره متوالی قابل تمدید می باشد. انتخابات باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره برگزار شود تا خلأ قدرت پیش نیاید. دوره رسمی از زمان تنفیذ حکم توسط رهبری آغاز و با عزل، استعفا یا فوت پایان می یابد.

۴-۴-۲ تنفیذ و سوگند رئیس جمهور

پس از تأیید نتیجه انتخابات توسط شورای نگهبان، حکم ریاست جمهوری به رهبری تقدیم و با تنفیذ رأی ملت مشروعیت شرعی و قانونی می یابد.

طبق اصل ۱۲۱، رئیس جمهور در جلسه رسمی در برابر قرآن و ملت سوگند یاد می کند که پاسدار قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی، استقلال کشور و آزادی مردم باشد و از هرگونه خودکامگی بپرهیزد. اجرای اختیارات پس از تنفیذ و ادای سوگند رسمیت می یابد.

۵-۴-۲ کفالت ریاست جمهوری

بر اساس اصل ۱۳۱، در صورت فوت، عزل، استعفا یا بیماری بیش از دو ماه، معاون اول با موافقت رهبری کفیل ریاست جمهوری می شود. در غیاب او، رهبری شخص دیگری را منصوب می کند. در دوران کفالت، برگزاری همه پرسی و استیضاح وزرا ممنوع است تا ثبات دولت حفظ شود.

۵-۲-۴-۲ وظایف و اختیارات رئیس جمهور

الف) مبنای مسئولیت: مطابق اصول ۱۲۲ و ۱۳۴، رئیس جمهور در برابر مردم، مجلس و رهبری پاسخگوست و مسئول اجرای قانون اساسی و نظارت بر عملکرد دولت است.

ب) انواع پاسخگویی:

۱. سیاسی: از طریق سؤال یا استیضاح در مجلس.
۲. قضایی: در صورت تخلف یا جرم، طبق اصل ۱۴۰ در دادگاه های عمومی و با اطلاع مجلس محاکمه می شود.
۳. قانونی: در صورت نقض قانون اساسی یا سوء مدیریت، دیوان عالی کشور تخلف را احراز و رهبر می تواند او را عزل کند.

۴. مدنی: جبران خسارات وارده به اشخاص.

۵. مالی: اعلام دارایی رئیس جمهور و خانواده طبق اصل ۱۴۲.

۶. اخلاقی: مسئولیت در برابر افکار عمومی؛ فاقد ضمانت قضایی اما مؤثر در مشروعیت سیاسی.

(ج) وظایف و اختیارات کلی: اختیارات رئیس جمهور در دو محور بررسی می شود:

۱. در امور کلی کشور

اجرای قانون اساسی: طبق اصل ۱۱۳، رئیس جمهور مسئول نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی است و حق تذکر، اخطار و پیگیری نقض قوانین را دارد.

اعطای نشان های دولتی: به موجب اصل ۱۲۹، اعطای نشان های کشوری و لشکری از اختیارات اوست.

نماینده گی کشور در روابط خارجی: هدایت دیپلماسی، امضای قراردادهای بین المللی (اصل ۱۲۵) و شرکت در مجامع جهانی. ریاست بر شورا های عالی: مجمع تشخیص مصلحت، شورای امنیت ملی، شورای موقت رهبری، شورای بازنگری قانون اساسی و شورای عالی انقلاب فرهنگی.

پذیرش سفرا و انتصاب نمایندگان ویژه: طبق اصل ۱۲۷، می تواند نمایندگان با اختیارات مشخص منصوب کند که تصمیمات آنان در حکم تصمیم رئیس جمهور است.

۲. در ارتباط با قوای سه گانه

الف) با قوه مقننه:

- ارائه لوایح و برنامه های دولت،
- معرفی کابینه و دفاع از آن،
- شرکت در جلسات پاسخگویی،
- امضای قوانین و ابلاغ برای اجرا،
- پیشنهاد همه پرسی در موضوعات مهم.

ب) با قوه قضائیه:

- معرفی وزیر دادگستری با پیشنهاد رئیس قوه قضائیه،
- تصویب بودجه قوه قضائیه در دولت،
- ارسال لوایح قضایی به مجلس.

ج) در قوه مجریه:

- ریاست هیئت وزیران،
- انتخاب و عزل وزرا،
- تعیین معاون اول،

- نظارت بر وزارتخانه ها،
- صدور آیین نامه ها و بخشنامه ها،
- تنظیم برنامه های توسعه و بودجه کل کشور.

۲-۴-۲ وزراء

شرایط و انتخاب: وزیران بر اساس شایستگی، تخصص، تعهد و هماهنگی با سیاست دولت از سوی رئیس جمهور انتخاب و برای رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند.

سمت وزارت مقامی سیاسی است و با رأی اعتماد مجلس رسمیت می یابد. دوره خدمت آنان تا پایان دوره ریاست جمهوری است، مگر در صورت عزل، استعفا یا فوت.

نهاد وزارتخانه: وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی است که طبق قانون ایجاد می شود. وزیر عالی ترین مقام سیاسی و اداری آن است.

ایجاد یا انحلال وزارتخانه فقط با تصویب مجلس ممکن است.

پاسخگویی وزیر: بر اساس اصل ۱۳۷، هر وزیر در برابر رئیس جمهور و مجلس نسبت به وظایف خود مسئول است و در تصمیمات دولت، مسئولیت تضامنی دارد.

انواع مسئولیت:

۱. سیاسی: از طریق سؤال یا استیضاح در مجلس.
۲. مدنی: جبران خسارات ناشی از تصمیمات اداری.
۳. مالی: اعلام دارایی و کنترل آن توسط قوه قضائیه.
۴. کیفری: در صورت جرم، با اطلاع مجلس در دادگاه محاکمه می شود (اصل ۱۴۰).
۵. اخلاقی: مسئولیت در برابر مردم و افکار عمومی.

۳-۴-۲ هیئت وزیران (کابینه)

هیئت وزیران شخصیت حقوقی مستقلی دارد و تحت ریاست رئیس جمهور فعالیت می کند. طبق اصل ۱۳۴، مسئول هماهنگی سیاست های اجرایی، تصویب لوایح، آیین نامه ها و تصمیمات کلان دولت است.

تشکیل و استمرار

دولت پس از معرفی وزرا و اخذ رأی اعتماد جمعی از مجلس آغاز به کار می کند.

در صورت تغییر بیش از نیمی از وزرا یا بروز مسائل اساسی، دولت باید مجدداً رأی اعتماد بگیرد. تغییر مجلس موجب پایان دولت نمی شود.

کمیسیون های هیئت دولت

مطابق اصل ۱۳۸، برای تسریع در تصمیم گیری، دولت می تواند برخی امور را به کمیسیون های چندوزیری واگذار کند. مصوبات این کمیسیون ها پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست.

وظایف و اختیارات کابینه

۱. تصویب لوایح قانونی (اصل ۷۴) و ارسال به مجلس؛
۲. تصویب صلح دعاوی و ارجاع به داوری (اصل ۱۳۹)؛
۳. حل اختلاف بین دستگاه های دولتی؛
۴. اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا در قالب تصویب نامه ها؛
۵. تنظیم برنامه توسعه، بودجه کل کشور و ارسال به مجلس؛
۶. تشکیل جلسات فوق العاده برای بحران ها و موضوعات ملی.

مصوبات قوه مجریه

بر پایه اصل ۱۳۸، دولت برای اجرای قوانین می تواند تصویب نامه و آیین نامه وضع کند؛ وزیران نیز بخشنامه صادر می کنند.

تمام مصوبات باید برای بررسی به رئیس مجلس ارسال شود تا در صورت مغایرت با قانون اصلاح گردد.

۴-۴-۲ نیروهای مسلح

جایگاه و اهمیت

دفاع از کشور، حفظ استقلال و امنیت از وظایف حیاتی دولت است. نیروهای مسلح ضامن بقاء نظام و پاسدار مرزها و ارزش های اسلامی اند.

برای جلوگیری از سیاسی شدن نیروها، فرماندهی کل آنان طبق اصل ۱۱۰ مستقیماً به رهبر انقلاب واگذار شده و از حوزه دولت خارج است.

اهداف و اصول

۱. حفظ تمامیت ارضی و استقلال ملی،
۲. اجرای احکام اسلام و مقابله با تهدیدهای خارجی،
۳. تبعیت کامل از رهبری و دوری از گرایش های حزبی،
۴. آمادگی دائم برای دفاع و مشارکت سازنده در دوران صلح.

مصادیق نیروهای مسلح

الف) ارتش جمهوری اسلامی ایران: طبق اصل ۱۴۳، ارتش مسئول پاسداری از استقلال و تمامیت ارضی کشور است. باید اسلامی، مکتبی و مردمی باشد و اعضایش از میان مؤمنان به اهداف انقلاب انتخاب شوند.

ب) سپاه پاسداران انقلاب اسلامی: بر اساس اصل ۱۵۰، سپاه برای پاسداری از انقلاب و دستاوردهای آن تشکیل شد و همچنان مأموریت خود را در چارچوب قانون انجام می دهد. هماهنگی و همکاری برادرانه میان سپاه و ارتش الزامی است.

ج) بسیج مستضعفین: به فرمان امام خمینی (ره) در ۱۳۵۹ برای آموزش عمومی نظامی و مشارکت مردم در دفاع ملی تأسیس شد. طبق اصل آمادگی عمومی، دفاع از کشور وظیفه همگانی است.

د) نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران: در ۱۳۷۰ از ادغام شهربانی، ژاندارمری و کمیته انقلاب اسلامی تشکیل شد و وظیفه تأمین نظم و اجرای قانون را بر عهده دارد.

این نیرو بخشی از نیروهای مسلح و تابع فرماندهی رهبری است، اما به دلیل ماهیت انتظامی، همکاری نزدیکی با وزارت کشور

فصل سوم: قوه مقننه

مقدمه

در نظام مردم سالار، اعمال اراده عمومی از طریق نهادهای حاکم انجام می شود و قوه مقننه مهم ترین ابزار تحقق اراده ملت است. پارلمان به عنوان مظهر مردم سالاری غیرمستقیم، خواسته های عمومی را به صورت قواعد الزام آور درمی آورد. در جمهوری اسلامی ایران، قوه مقننه دو رکنی و یک مجلسی است: مجلس شورای اسلامی به عنوان نهاد قانون گذار و شورای نگهبان به عنوان ناظر شرعی و قانونی. مجلس بدون تأیید شورای نگهبان اعتبار ندارد.

۱-۳ ماهیت قوه مقننه

قوه مقننه رکن بنیادین حاکمیت و مجری اراده عمومی است. این قوه در قالب مجلس یا پارلمان تحقق می یابد. پارلمان نهادی شورایی و گفت و گومحور برای وضع، اصلاح یا لغو قوانین است و عنوان آن در کشورها متفاوت است (مجلس، کنگره، شورا، پارلمان).

۲-۳ تعداد مجالس

۱-۲-۳ مجلس در دولت بسیط: در دولت های بسیط، قوه مقننه ممکن است یک مجلسی یا دومجلسی باشد.

موافقان نظام یک مجلسی: سرعت تصمیم گیری، جلوگیری از رقابت درونی و حفظ وحدت اراده ملی.

موافقان نظام دومجلسی: دقت بیشتر در بررسی قوانین، تعدیل تصمیمات شتاب زده، و جلوگیری از استبداد اکثریت.

در نظام ایران، وجود شورای نگهبان جایگزین مجلس دوم است؛ لذا ساختار یک مجلسی کفایت می کند.

۲-۲-۳ مجلس در دولت فدرال: در دولت های فدرال، برای تأمین توازن میان وحدت ملی و استقلال ایالات، قوه مقننه

دومجلسی است. مجلس اول بیانگر اراده ملی و مجلس دوم نماینده دولت های عضو است.

برابری تعداد نمایندگان و اختیارات دو مجلس شرط اساسی کارآمدی فدرالیسم تقنینی است.

۳-۳ سمت نمایندگی

نمایندگی سازوکار تحقق مشارکت غیرمستقیم مردم در حکومت است.

بر اساس نظریه پیتکین، دو رکن دارد:

۱. انتخاب آزاد نمایندگان توسط مردم،

۲. پاسخگویی آنان در برابر ملت.

ویژگی های سمت نمایندگی عبارت است از:

(الف) ملی بودن: نماینده کل ملت است.

(ب) کلی بودن: صلاحیت او شامل همه امور عمومی است.

(ج) قائم به شخص بودن: قابل واگذاری نیست.

(د) مشارکتی بودن: تصمیم نهایی در قالب اراده جمعی مجلس اتخاذ می شود.

۴-۳ مصونیت پارلمانی

۱-۴-۳ مفهوم: مصونیت پارلمانی تضمینی برای استقلال و امنیت نمایندگان است تا بتوانند آزادانه در بیان نظر و رأی خود

عمل کنند. این مصونیت امتیاز شخصی نیست، بلکه وسیله پاسداری از اراده ملت است.

۲-۴-۳ انواع مصونیت

(الف) مصونیت ماهوی (عدم مسئولیت): نمایندگان در قبال اظهارات و تصمیمات خود در حدود وظایف نمایندگی قابل

تعقیب نیستند. ویژگی های آن:

۱. استمرار بعد از پایان دوره،

۲. ارتباط با امور عمومی،

۳. الزام به پاسخگویی سیاسی،

۴. منع سوء استفاده.

(ب) مصونیت شکلی (تعرض ناپذیری): بازداشت یا تعقیب نمایندگان در دوره نمایندگی تنها با اجازه مجلس ممکن است،

مگر در جرائم مشهود. این حمایت تا پایان دوره ادامه دارد.

۵-۳ وظایف و اختیارات قوه مقننه

دو وظیفه اساسی: ۱. قانون گذاری؛ ۲. نظارت بر اجرای قانون و عملکرد قوه مجریه.

۱-۵-۳ قانون گذاری: فرآیند تبدیل اراده عمومی به قانون است.

(الف) پیشنهاد قانون: به دو صورت انجام می شود:

طرح: پیشنهاد حداقل ۱۵ نماینده.

لایحه: پیشنهاد دولت.

(ب) تصویب: در کمیسیون های تخصصی بررسی، سپس در دو شور در صحن مطرح و پس از تصویب، برای کنترل نهایی به

شورای نگهبان ارسال می شود.

۳-۵-۲ نظارت: مجلس با ابزارهای نظارتی بر حسن اجرای قانون و عملکرد قوه مجریه نظارت دارد؛ از جمله تحقیق، تفحص، سؤال و استیضاح.

۳-۶ ساختار پارلمان: شامل سه رکن است:

۱. **هیئت رئیسه:** رئیس، نواب، دبیران و ناظران.

۲. **سازمان اداری:** امور پشتیبانی و اداری.

۳. **کمیسیون ها:** گروه های تخصصی برای بررسی طرح ها و نظارت.

۳-۷ قوه مقننه در ایران

ساختار: بر اساس اصل ۵۸، قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می شود. اصل ۵۹ اجازه همه پرسى در مسائل مهم را می دهد.

نظام قانون گذاری ایران یک مجلسی و دو رکنی است: ۱. مجلس شورای اسلامی؛ ۲. شورای نگهبان.

طبق اصل ۹۳، مجلس بدون شورای نگهبان اعتبار ندارد مگر در موارد خاص.

۳-۷-۱ مجلس شورای اسلامی

۳-۷-۱-۱ کلیات و ساختار

(الف) نحوه تشکیل: طبق اصل ۶۲، نمایندگان با رأی مستقیم و مخفی مردم برای چهار سال انتخاب می شوند.

مجلس با فرمان وزیر کشور و پس از تأیید دو سوم نمایندگان افتتاح می شود.

(ب) هیئت رئیسه سنی: در نخستین جلسه تشکیل و وظیفه اداره جلسه، اجرای مراسم تحلیف و انتخاب هیئت رئیسه موقت را بر عهده دارد.

(ج) سوگند نمایندگان: بر اساس اصل ۶۷، نمایندگان در آغاز کار به حفظ اسلام، قانون اساسی و حقوق ملت سوگند یاد می کنند.

(د) هیئت رئیسه دائم: پس از تصویب اعتبارنامه دوسوم نمایندگان تشکیل و یک ساله انتخاب می شود.

۳-۷-۱-۲ کمیسیون های مجلس

(الف) کمیسیون های تخصصی: برای بررسی طرح ها و لوایح در حوزه های مختلف مانند اقتصادی، حقوقی، امنیتی، فرهنگی و ... تشکیل می شوند.

(ب) کمیسیون های خاص: مانند:

- کمیسیون اصل نود (شکایات مردم از قوا)،
- کمیسیون تحقیق (اعتبارنامه ها)،
- کمیسیون تدوین آیین نامه داخلی.

(ج) کمیسیون های ویژه و مشترک: برای موضوعات مهم یا فوق العاده به طور موقت ایجاد می شوند.

ن) جلسات مجلس

۱. **جلسات علنی:** طبق اصل ۶۵، با حضور دوسوم نمایندگان رسمیت دارد و باید علنی باشد (اصل ۶۹). تنها در شرایط امنیتی با پیشنهاد رئیس جمهور یا ده نماینده جلسه غیرعلنی می شود.

۲. **نطق ها و مذاکرات:** نمایندگان بر اساس آیین نامه نطق می کنند و دیدگاه ها و نقدهای خود را بیان می دارند.

۳. **رأی گیری:** تصمیمات مجلس از طریق رأی گیری اتخاذ می شود:

- اکثریت مطلق (قوانین عادی)،
- اکثریت نسبی (انتخابات داخلی)،
- اکثریت خاص (همه پرسى، تغییر مرزها، عدم کفایت سیاسى و...).

ح) مصونیت پارلمانی در ایران

اصل ۸۶، مصونیت ماهوی نمایندگان را تضمین می کند: آزادی رأی و بیان در حدود وظایف نمایندگی.

اما مصونیت شکلی (تعرض ناپذیری) در قانون اساسی ذکر نشده و تنها حمایت محدود وجود دارد.

ط) پایان دوره نمایندگی: نمایندگی چهار ساله است و در موارد زیر پیش از موعد پایان می یابد:

۱. استعفا با تصویب مجلس،
 ۲. غیبت غیرموجه بیش از حد مقرر،
 ۳. بیماری یا ناتوانی طولانی مدت.
- ۱-۷-۳-۱ وظایف و اختیارات مجلس شورای اسلامی

۱-۷-۳-۲-۱ قانون گذاری

الف) صلاحیت عام: طبق اصل ۷۱، مجلس در همه مسائل کشور حق قانون گذاری دارد.

ب) محدودیت صلاحیت: مطابق اصل ۷۲، مصوبات نباید مخالف موازین اسلام و قانون اساسی باشد؛ تشخیص آن با شورای نگهبان است.

انواع قوانین

۱. قوانین عادی،
 ۲. قوانین ارگانیک،
 ۳. قوانین تفویضی (اصل ۸۵):
- تفویض موقت و استثنایی به کمیسیون ها یا دولت،
 - نیازمند تصویب نهایی مجلس،
 - شامل قوانین آزمایشی، اساسنامه ها و تفسیری.

مراحل وضع قانون

۱. پیشنهاد: طرح (۱۵ نماینده یا شورای عالی استان ها) یا لایحه (دولت).

۲. بررسی در مجلس: در دو شور، کلیات و جزئیات.

۳. تأیید شورای نگهبان: ظرف ده روز (قابل تمدید ده روز).

۴. امضای رئیس جمهور: طبق اصل ۱۲۳، موظف به امضا و ابلاغ است. در صورت استنکاف، رئیس مجلس ابلاغ می کند.

۵. انتشار و اجرا: در روزنامه رسمی و لازم الاجرا پس از ۱۵ روز.

۲-۲-۱-۷-۳ نظارت بر امور عمومی

۱-۲-۲-۱-۷-۳ نظارت عمومی و اطلاعی

هدف آن شفاف سازی و اصلاح عملکرد دستگاه هاست.

الف) کمیسیون اصل نود: بر اساس اصل ۹۰، شکایات مردم از قوای سه گانه را بررسی و نتایج را اعلام می کند.

ب) تحقیق و تفحص: طبق اصل ۷۶، مجلس حق دارد در تمام امور کشور تحقیق کند. نتیجه به صورت گزارش در صحن قرائت می شود.

۳-۲-۲-۱-۷-۳ نظارت مالی: هدف آن صیانت از بیت المال و کنترل بودجه عمومی است.

پایه های قانونی:

اصل ۵۱: مالیات تنها با قانون.

اصل ۵۳: تمرکز درآمدها در خزانه کل.

اصول ۵۴ و ۵۵: تشکیل و وظایف دیوان محاسبات زیر نظر مجلس.

شیوه های نظارت:

۱. تذکر، سؤال، تحقیق و تفحص مالی؛

۲. گزارش های کمیسیون های تخصصی درباره اجرای بودجه؛

۳. دیوان محاسبات: کنترل عملیات مالی دستگاه ها و ارائه گزارش تفریغ بودجه؛

۴. گزارش تفریغ بودجه: تحلیل عملکرد مالی دولت و انتشار عمومی نتایج برای شفاف سازی و اصلاح قوانین آتی.

۴-۲-۲-۱-۷-۳ نظارت در تشکیل هیئت دولت

نظارت مجلس در آغاز تشکیل دولت، بیانگر انتقال غیرمستقیم حاکمیت ملت به مجریان است.

الف) اطلاع از برنامه دولت: رئیس جمهور برنامه و ترکیب کابینه را ارائه می کند.

ب) رأی اعتماد به وزیر: صلاحیت علمی و اخلاقی وزیر بررسی و در صورت رأی اکثریت، اعتماد داده می شود.

ج) رأی اعتماد به هیئت وزیران: پس از اخذ رأی اعتماد فردی، به کل کابینه رأی اعتماد داده می شود. تغییر بیش از نیمی از وزرا نیازمند رأی اعتماد مجدد است.

۵-۲-۲-۱-۷-۳ نظارت سیاسی: قوی ترین ابزار کنترل مجلس بر دولت است و شامل ابزارهای زیر می شود:

(الف) تذکر: برای یادآوری نقض قانون یا سوء جریان اداری.

(ب) سؤال:

۱. از وزیر - طبق اصل ۸۸، وزیر موظف به پاسخ ظرف ده روز است.

۲. از رئیس جمهور - با درخواست یک چهارم نمایندگان و حضور او در مجلس ظرف یک ماه.

(ج) استیضاح: شدیدترین ابزار نظارتی.

۱. استیضاح وزیر - با امضای ده نماینده، طرح موضوع در مجلس، دفاع وزیر و رأی گیری. رأی عدم اعتماد موجب عزل وزیر است.

۲. استیضاح رئیس جمهور - با امضای یک سوم نمایندگان و رأی دو سوم به عدم کفایت سیاسی؛ تصمیم نهایی با مقام رهبری است.

۳-۷-۲ شورای نگهبان

۳-۷-۲-۱ مبنای پاسداری: شورای نگهبان ناظر بر انطباق قوانین با شرع و قانون اساسی و ضامن حاکمیت اسلامی است.

اصل چهارم مبنای آن است: همه قوانین باید بر اساس موازین اسلامی باشد و تشخیص آن با فقهای شورا است.

۳-۷-۲-۲ ساختار: شورا از ۱۲ عضو تشکیل می شود:

- ۶ فقیه به انتخاب رهبری،
- ۶ حقوقدان به پیشنهاد رئیس قوه قضائیه و رأی مجلس.

مدت عضویت شش سال است و تجدید آن بلامانع. هر سه سال نیمی از اعضا تغییر می کنند (اصل ۹۲).

شورا دبیر، قائم مقام و سخنگو دارد و جلساته با حضور سه چهارم اعضا رسمیت می یابد.

۳-۷-۳ وظایف و اختیارات

(الف) حضور در مجلس: برای اطلاع از طرح ها و تسریع در بررسی ها.

(ب) نظارت شرعی بر قوانین گذشته: فقهای شورا می توانند مغایرت قوانین موجود با شرع را اعلام کنند؛ قانون از اعتبار ساقط می شود تا جایگزین آن تصویب گردد.

(ج) نظارت بر مصوبات مجلس: طبق اصل ۹۴، شورا موظف است مصوبات را ظرف ده روز بررسی کند. عدم پاسخ در مهلت مقرر به منزله تأیید است.

(د) نظارت شرعی بر مصوبات دولت: طبق اصول ۴ و ۱۷۰، مصوبات دولت نیز باید با شرع مطابقت داشته باشد. در صورت شکایت، فقهای شورا نظر نهایی را به دیوان عدالت اداری اعلام می کنند.

(ه) تفسیر قانون اساسی: مطابق اصل ۹۸، تفسیر قانون اساسی بر عهده شورا است و با رأی سه چهارم اعضا انجام می شود. تفاسیر لازم الاتباع و در حکم قانون اساسی اند.

و) نظارت بر انتخابات: بر اساس اصل ۹۹، شورا بر انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و همه پرسى نظارت دارد. این نظارت شامل همه مراحل قبل و بعد از رأی گیری است.

ماهیت نظارت، استصوابی و عام است؛ شورا می تواند صلاحیت داوطلبان را تأیید یا رد و صحت انتخابات را اعلام یا ابطال کند.

قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران با ترکیب مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، نظامی دوسویه از قانون گذاری و نظارت را تشکیل می دهد. مجلس مظهر اراده ملت و شورا ضامن تطبیق مصوبات با موازین اسلامی و قانون اساسی است؛ دو نهاد مکملی که با تعامل، مشروعیت و کارآمدی نظام قانون گذاری را تضمین می کنند.

فصل چهارم: قوه قضائیه

مقدمه

زندگی اجتماعی انسان ها به سبب تضاد منافع، عقاید و دیدگاه ها، همواره با چالش هایی همراه است و ممکن است حقوق فردی و اجتماعی افراد مورد تعدی قرار گیرد. یکی از اهداف بنیادین حقوق اساسی، حمایت از حقوق و آزادی های بشر در برابر تجاوز افراد و دولت است. تحقق این هدف مستلزم وجود سازوکارهایی حقوقی، سیاسی و اجتماعی است که مهم ترین آن، قوه قضائیه می باشد.

در نظام تفکیک قوا، قوه قضائیه نهادی مستقل از سایر نهادهاست و وظیفه اش اجرای عدالت، حل و فصل دعاوی و حمایت از حقوق اشخاص است. تحقق عدالت کیفری و رعایت اصول دادرسی منصفانه زمانی ممکن است که دستگاه قضایی از دخالت سایر قوا و فشارهای سیاسی مصون بماند و قاضی در انجام وظایف خویش استقلال رأی داشته باشد. در جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه پشتیبان حقوق مردم و ناظر بر حسن اجرای قوانین است و به دلیل اسلامی بودن نظام، زیر نظر مقام رهبری فعالیت می کند. رئیس قوه قضائیه و قضات در واقع نمایندگان ولی فقیه در امر قضا به شمار می روند. ساختار سازمانی این قوه شامل دیوان عالی کشور، دادستانی کل، دادگاه های تجدیدنظر، بدوی، عمومی و اختصاصی است.

۱-۴ ماهیت و کارکرد قوه قضائیه

در نظام تفکیک قوا، قوه قضائیه نهاد سامان دهنده حل و فصل اختلافات و رفع نزاعات است و از آن می توان به نوعی «حکمرانی در مقام داوری» تعبیر کرد. قضا به معنای فرمان دادن، حکم کردن و داوری عادلانه است.

قوه قضائیه رکن مستقل حاکمیت است که باید بدون وابستگی به سیاست و منافع گروهی به اجرای عدالت بپردازد. نبود چنین نهادی منجر به دادگستری خصوصی، انتقام جویی و نابسامانی اجتماعی می شود.

قوه قضائیه مرکب از دادگاه ها و دادرسانی است که با صدور احکام و قرارها در حدود صلاحیت قانونی، تجلی حاکمیت قانون را عینیت می بخشند.

۲-۴ شیوه های گزینش قضات

در نظام های مختلف، دو روش اصلی برای گزینش قضات وجود دارد: روش انتخابی و روش انتصابی.

۱-۲-۴ روش انتخابی

این روش بر مبنای اصل حاکمیت مردم است. نخستین بار در انقلاب فرانسه اجرا شد و بر اساس آن قضاات با رأی عمومی یا غیرمستقیم مردم برگزیده می شوند.

مزایا: افزایش مشروعیت مردمی قاضی، پاسخگویی او به شهروندان و تقویت اعتماد عمومی به احکام صادره.

معایب: سیاسی شدن دستگاه قضا، نفوذ احزاب، وابستگی قضاات به رأی دهندگان و کاهش تخصص و ثبات قضایی. در کشورهایی مانند انگلستان و سوئیس در سطح محلی نتایج مطلوبی داشته، اما در ایالات متحده به دلیل نفوذ سیاست و احزاب، بی طرفی قضاات تضعیف شده است.

۲-۲-۴ روش انتصابی

در این شیوه، قضاات توسط مقامات رسمی منصوب می شوند. در بسیاری از کشورها، پارلمان یا رئیس جمهور عهده دار این وظیفه است. گرچه این روش گاه موجب نفوذ سیاسی می شود، اما ثبات، تداوم و تخصص در کار قضایی را حفظ می کند. در ایران، تمامی قضاات توسط رئیس قوه قضائیه که خود منصوب رهبری است انتخاب می شوند. این شیوه با نظام اسلامی سازگارتر دانسته شده زیرا موجب وحدت رویه و انسجام در اجرای عدالت شرعی است.

۳-۴ استقلال قضایی

استقلال قضایی از اصول بنیادین تفکیک قوا و شرط تحقق عدالت است. این استقلال دو بعد دارد: استقلال دستگاه قضایی و استقلال رفتار قاضی.

۱-۳-۴ استقلال دستگاه قضایی: قوه قضائیه باید از نفوذ سایر قوا مصون باشد و هیچ نهاد اجرایی یا سیاسی حق دخالت در رسیدگی های قضایی را ندارد. سپردن وظایف قضایی به نهادهای دیگر مغایر با اصل تفکیک قواست و به خودکامگی و نقض عدالت می انجامد.

بلک استون هشدار می دهد که درهم تنیدگی قوه قضائیه با مقننه یا مجریه آزادی و مالکیت مردم را در معرض خطر خودسری قرار می دهد.

۲-۳-۴ استقلال رفتار قاضی: استقلال رفتار قاضی به معنای آزادی او از هر نوع فشار و نفوذ بیرونی در صدور حکم است. هیچ مقام سیاسی یا اداری نمی تواند قاضی را بدون دلیل قانونی عزل یا منتقل کند.

شرایط تحقق استقلال قاضی عبارت اند از:

(الف) بی طرفی: قاضی نباید با طرفین دعوی رابطه یا خصومتی داشته باشد یا از نتیجه حکم نفعی ببرد.

(ب) انتصاب بی طرفانه: عزل و نصب قضاات باید بر اساس شایستگی، تخصص و تجربه انجام گیرد.

(ج) امنیت شغلی: قاضی از لحاظ شغلی و مالی باید مصون از فشار مقامات باشد؛ نقل و انتقال او صرفاً با حکم قانون امکان پذیر است.

(د) حقوق مکفی: پرداخت مناسب به قضاات برای جلوگیری از تطمیع و حفظ استقلال رأی ضروری است.

۴-۴ سازمان داخلی قوه قضائیه

به دلیل گستردگی وظایف، قوه قضائیه دارای ساختاری چندسطحی است که شامل دادگاه های عالی، تجدیدنظر، بدوی، اختصاصی و نهادهای وابسته می باشد.

الف) دادگاه های عالی: بالاترین مرجع قضایی کشورند و وظیفه نظارت بر اجرای صحیح قوانین و رسیدگی نهایی به آراء محاکم را دارند. دیوان عالی کشور در ایران، نهاد نهایی فرجام خواهی و وحدت رویه است.

ب) دادگاه های تجدیدنظر: برای جلوگیری از اشتباهات قضایی و حمایت از حقوق شهروندان، احکام دادگاه های بدوی را بازبینی می کنند.

ج) دادگاه های بدوی: نخستین مرجع رسیدگی به دعاوی حقوقی و کیفری اند و صلاحیتشان بر اساس نوع دعوی و محل وقوع تعیین می شود.

د) دادگاه های ویژه و اختصاصی: برای رسیدگی به جرائم خاص یا افراد خاص تشکیل می شوند؛ مانند دادگاه نظامی، دادگاه انتظامی قضات و دیوان عدالت اداری.

ه) نهاد دادرسی و دادستانی: دادرسی به ریاست دادستان تشکیل می شود و وظایف آن شامل کشف جرم، تعقیب متهم، اقامه دعوی عمومی، انجام تحقیقات مقدماتی و اجرای احکام کیفری است. دادستان حافظ منافع عمومی و مدافع حقوق جامعه در برابر متهم است.

و) دادگاه های حقوقی و جزایی: دادگاه های حقوقی به دعاوی غیرکیفری مانند اختلافات مدنی و خسارت ها رسیدگی می کنند، در حالی که دادگاه های جزایی مسئول رسیدگی به جرائم و تخلفات کیفری هستند.

ز) هیئت منصفه: این نهاد برخاسته از نظام انگلستان است و نماد حضور افکار عمومی در دادرسی محسوب می شود. اعضای هیئت منصفه از میان شهروندان عادی انتخاب می شوند تا در دادگاه های کیفری و به ویژه دعاوی مطبوعاتی و سیاسی حضور یابند. در ایران نظر هیئت منصفه جنبه مشورتی دارد و قاضی ملزم به تبعیت از آن نیست.

۴-۵ قوه قضائیه در ایران

در جمهوری اسلامی ایران، قوه قضائیه نهادی اساسی برای پاسداری از حقوق مردم و تحقق عدالت اسلامی است. این قوه زیر نظر ولی فقیه فعالیت می کند و ضمن استقلال از سایر قوا، به عنوان بازوی اجرای عدالت الهی شناخته می شود.

۴-۵-۱ موقعیت دستگاه قضایی

قوه قضائیه باید از هرگونه نفوذ سیاسی و جناحی مصون باشد. استقلال آن در دو سطح قابل بررسی است:

الف) استقلال دستگاه و امر قضا: حل و فصل دعاوی تنها در صلاحیت دادگستری است و هیچ نهاد دیگری حق دخالت ندارد. تدابیر قانون اساسی برای حفظ استقلال قضایی شامل:

۱. انتصاب مستقیم رئیس قوه قضائیه توسط رهبر؛

۲. مصونیت قوه قضائیه از نظارت سیاسی مجلس و غیرقابل انحلال بودن آن؛

۳. استخدام و انتصاب قضات توسط رئیس قوه قضائیه؛

۴. اختصاص امر قضا به دادگاه های دادگستری؛

۵. حق مراجعه مستقیم مردم به دادگاه ها.

ب) **استقلال قاضی:** قاضی در صدور حکم فقط به قانون و ادله طرفین تکیه دارد و از هرگونه نفوذ بیرونی مستقل است.

طبق اصل ۱۶۴ قانون اساسی، عزل یا انتقال قاضی بدون اثبات تخلف یا حکم قانونی ممکن نیست.

۲-۵-۴ اهداف قوه قضائیه

بر اساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی، اهداف قوه قضائیه عبارت اند از:

۱. برقراری نظم و عدالت در جامعه؛

۲. ایجاد اطمینان عمومی نسبت به حقوق و آزادی ها؛

۳. کنترل قدرت سیاسی و الزام حاکمان به پاسخگویی؛

۴. احیای حقوق عامه و ریشه کن کردن ظلم و بی عدالتی.

۳-۵-۴ وظایف قوه قضائیه

قوه قضائیه وظیفه تضمین حسن اجرای قوانین و رفع آثار نقض آن را دارد. مهم ترین وظایف طبق اصل ۱۵۶ چنین است:

۱. رسیدگی به دعاوی و صدور احکام در تظلمات، شکایات و امور حسبیه؛

۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع؛

۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین؛

۴. کشف جرم، تعقیب و مجازات مجرمین و اجرای حدود اسلامی؛

۵. پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمین.

۴-۵-۴ ساختار تشکیلاتی قوه قضائیه

۱-۴-۵-۴ مقام رهبری

در رأس قوه قضائیه مقام رهبری قرار دارد که ناظر عالی بر کلیه امور قضااست. از آنجا که قضاوت با عدالت، تقوا و علم پیوند دارد، در اسلام از اختیارات حاکم شرع است و ولی فقیه مأذون از امام معصوم در اجرای احکام الهی محسوب می شود.

اختیارات قضایی ولی فقیه به رئیس قوه قضائیه تفویض می شود، اما مسئولیت نهایی همچنان بر عهده رهبری باقی است.

۲-۴-۵-۴ رئیس قوه قضائیه

پس از مقام رهبری، رئیس قوه قضائیه در رأس این قوه است و مدیریت همه امور قضایی و اداری را برعهده دارد. طبق اصل

۱۵۷، رهبر یک مجتهد عادل، آگاه به امور قضایی، مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال منصوب می کند.

۲-۴-۵-۴ قضات

قضات مظهر عینی قوه قضائیه اند و وظایف این قوه از طریق آنان تحقق می یابد. قاضی باید واجد شرایطی چون ایمان، عدالت، تقوا، توان علمی و بی طرفی باشد. طبق اصل ۱۶۳، صفات و شرایط قاضی طبق موازین فقهی به وسیله قانون مشخص می شود.

قانون شرایط انتخاب قضات (۱۳۶۱ و اصلاحیه ۱۳۷۴) مقرر می کند:

۱. ایمان و تعهد عملی به اسلام و نظام جمهوری اسلامی؛

۲. طهارت مولد؛

۳. تابعیت ایرانی؛

۴. سلامت جسم و روان؛

۵. اجتهاد یا اجازه قضا از رئیس قوه قضائیه.

اصلاحیه ۱۳۷۴ امکان اشتغال بانوان واجد شرایط را در سمت های مشاوره، تحقیق و مستشاری فراهم کرد.

۱-۲-۴-۵-۴ وظایف و اختیارات قضات

الف) رسیدگی به دعاوی: طبق اصل ۳۴، هر شهروند حق دارد دعاوی خود را در دادگاه مطرح کند و قاضی موظف است بر اساس قانون یا منابع معتبر اسلامی حکم صادر نماید (اصل ۱۶۷).

ب) عدم اجرای مصوبات مغایر قانون یا شرع: بر اساس اصل ۱۷۰، قضات مکلف اند از اجرای آیین نامه های خلاف قانون یا موازین شرعی خودداری کنند.

ج) تفسیر قوانین: قضات می توانند در محدوده پرونده و بر پایه اصول عدالت، قوانین را تفسیر کنند (اصل ۷۳).

د) صدور حکم: مطابق اصل ۱۶۶، احکام باید مستدل و مستند به قانون و اصول شرعی باشند و قاضی نمی تواند به دلخواه خود رأی دهد.

فصل پنجم: نهادهای اساسی خاص

مقدمه

برخی امور حیاتی حکومت به سبب مصلحت عمومی، امنیت ملی یا ضرورت کارآمدی نظام، خارج از قوای سه گانه و در قالب نهادهایی مستقل سازمان می یابند. این نهادها مستقیماً زیر نظر مقام رهبری فعالیت می کنند و نقش مهمی در تنظیم روابط قدرت و تصمیم گیری کلان کشور دارند. مهم ترین آنها عبارت اند از:

۱. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۲. شورای بازنگری قانون اساسی، ۳. شورای عالی امنیت ملی، ۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۵. شورای عالی فضای مجازی، ۶. شوراهای اسلامی، ۷. سازمان صدا و سیما.

۱-۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام

۱-۱-۵ زمینه شکل گیری: در دهه نخست انقلاب، اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان درباره انطباق مصوبات با شرع و قانون اساسی باعث توقف در روند قانون گذاری شد. برای رفع این بن بست، امام خمینی(ره) در ۱۷ بهمن ۱۳۶۷ دستور

تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام را صادر کردند تا مصالح عمومی را در تعارض های تقنینی تشخیص دهد. در بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، این نهاد در اصل ۱۱۲ رسمیت یافت.

۲-۱-۵ مفهوم مصلحت: «مصلحت» در لغت به معنای خیر و نفع است و در فقه به منافع تعبیر می شود که شارع برای حفظ دین، جان، عقل، نسل و مال بندگان لحاظ کرده است. مصلحت در حکومت اسلامی یعنی تشخیص خیر عمومی و رفع ضرر از جامعه بر اساس اقتضای زمان و مکان؛ حلقه اتصال احکام ثابت شرع با نیازهای متغیر جامعه.

۳-۱-۵ انواع احکام در نظام اسلامی

۱. احکام اولیه: احکام الهی ثابت مانند وجوب نماز یا حرمت دروغ.

۲. احکام ثانویه: احکام موقتی بر پایه ضرورت، حرج یا ضرر.

۳. احکام حکومتی: تصمیمات حاکم اسلامی برای حفظ مصالح عمومی که تا زمان بقای مصلحت اعتبار دارند.

مصلحت مبنای احکام حکومتی و تنظیم کننده رابطه میان فقه و اداره جامعه است.

۴-۱-۵ ساختار مجمع: بر اساس اصل ۱۱۲، مجمع نهادی مشورتی در خدمت رهبری است. اعضای آن، شامل شخصیت های سیاسی، فقهی و رؤسای قوای سه گانه، به حکم رهبر منصوب می شوند.

ارکان مجمع عبارت اند از:

(الف) شورای مجمع: عالی ترین مرجع تصمیم گیری در خصوص سیاست های کلی و حل اختلافات تقنینی؛

(ب) کمیسیون ها: نهادهای کارشناسی برای بررسی موضوعات ارجاعی؛

(ج) دبیرخانه: زیر نظر دبیر مجمع برای هماهنگی و امور اجرایی.

۵-۱-۵ وظایف و اختیارات

(الف) حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان: در مواردی که دو نهاد به توافق نرسند، مجمع با تشخیص مصلحت عمومی تصمیم نهایی را می گیرد. مصوبات مجمع در حکم قانون عادی و تا بقای مصلحت لازم الاجرا هستند.

(ب) نهاد مشورتی رهبری: مجمع در زمینه پیشنهاد سیاست های کلی نظام، نظارت بر اجرای آنها، بازنگری قانون اساسی و حل معضلات اساسی کشور به رهبر مشاوره می دهد. تصمیمات مجمع با تأیید رهبری لازم الاجرا است.

(ج) قانون گذاری در موارد خاص: در صورت ارجاع مستقیم موضوع از سوی رهبر، مجمع می تواند نقش قانون گذار موقت ایفا کند.

(د) سایر وظایف: مشارکت در شوراهای رهبری (اصل ۱۱۱)، شورای بازنگری قانون اساسی (اصل ۱۷۷) و تصویب تصمیمات شورای موقت رهبری در موارد خاص.

۶-۱-۵ جایگاه حقوقی: مجمع تشخیص مصلحت نظام نهادی فراقوه ای و وابسته به رهبری است و در سلسله مراتب سیاسی کشور، حلقه ارتباطی میان نهادهای انتخابی و انتصابی به شمار می رود.

سه کارکرد اصلی آن عبارت اند از:

۱. رفع بن بست قانون گذاری؛

۲. تعیین و نظارت بر سیاست های کلی؛

۳. مشورت و تصمیم سازی در مسائل کلان سیاسی، اقتصادی و امنیتی.

۲-۵ شورای بازنگری قانون اساسی

قانون اساسی به منظور انطباق با تحولات اجتماعی و نیازهای زمان باید امکان اصلاح داشته باشد. در قانون اساسی ۱۳۵۸ چنین سازوکاری پیش بینی نشده بود. امام خمینی(ره) در سال ۱۳۶۸ با استفاده از اختیارات ولایت مطلقه، دستور تشکیل شورای بازنگری را صادر کردند و اصلاحات پس از همه پرسی مرداد ۱۳۶۸ تصویب شد.

۱-۲-۵ ترکیب شورا: طبق اصل ۱۷۷، بازنگری تنها با دستور رهبری و پس از مشورت با مجمع تشخیص ممکن است. اعضا عبارت اند از:

اعضای شورای نگهبان، رؤسای قوا، اعضای ثابت مجمع تشخیص، پنج نفر از خبرگان، ده نفر به انتخاب رهبر، سه وزیر، سه قاضی، ده نماینده مجلس و سه دانشگاهی. ریاست شورا با رئیس جمهور است.

رهبری موضوعات بازنگری و تأیید نهایی همه پرسی را تعیین می کند.

۲-۲-۵ همه پرسی قانون اساسی: پس از تصویب اصلاحات و تأیید رهبری، متن جدید به همه پرسی گذاشته می شود. برخلاف اصل ۵۹، نیاز به تصویب مجلس ندارد. تأیید اصلاحات با اکثریت مطلق شرکت کنندگان انجام می شود. این همه پرسی ابزار تضمین انطباق قانون اساسی با مصالح اسلامی و ملی است.

۳-۲-۵ محدودیت های بازنگری: بر اساس ذیل اصل ۱۷۷، برخی اصول تغییرناپذیرند؛ از جمله اسلامی بودن نظام، جمهوریت حکومت، ولایت فقیه، اتکای اداره کشور بر آرای عمومی و مذهب رسمی شیعه. اصلاح قانون اساسی باید در چارچوب این مبانی انجام شود.

۳-۵ شورای عالی امنیت ملی

۱-۳-۵ اهداف: شورای عالی امنیت ملی برای صیانت از استقلال، تمامیت ارضی و حاکمیت کشور طبق اصل ۱۷۶ تشکیل شد. این شورا مرکز هماهنگی و تصمیم گیری کلان در امور دفاعی و امنیتی است و مصوبات آن، پس از تأیید رهبری، برای همه دستگاه ها لازم الاجرا است.

۲-۳-۵ ترکیب: اعضای شورا عبارت اند از: رؤسای قوا، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، مسئول برنامه و بودجه، دو نماینده رهبری، وزیر خارجه، کشور و اطلاعات، حسب مورد وزیر ذی ربط و فرماندهان ارتش و سپاه. ریاست شورا با رئیس جمهور است.

دو نهاد فرعی شورا عبارت اند از:

۱. شورای دفاع،

۲. شورای امنیت کشور،

که وظایف آنها به تصویب شورا می رسد.

۴-۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱-۴-۵ پیشینه و اهداف

در سال ۱۳۵۹ با فرمان امام خمینی(ره) برای پالایش فرهنگی و اصلاح آموزش عالی، ستاد انقلاب فرهنگی تشکیل و در ۱۳۶۳ به شورای عالی انقلاب فرهنگی تبدیل شد. ریاست شورا با رئیس جمهور است و اعضای آن از مقامات عالی کشور و شخصیت های علمی و دینی اند.

اهداف شورا شامل گسترش فرهنگ اسلامی، اصلاح نظام آموزشی، تربیت نیروی انسانی متعهد و استقلال فرهنگی کشور است.

۲-۴-۵ وظایف و اختیارات

۱. تدوین سیاست فرهنگی کشور،
۲. بررسی وضعیت فرهنگی و آموزشی،
۳. برنامه ریزی در امور علمی و پژوهشی،
۴. تعیین سیاست های اسلامی در آموزش و اطلاع رسانی،
۵. تصویب ضوابط نشر و رسانه،
۶. تعیین معیارهای تأسیس مراکز آموزشی و گزینش استادان.

۳-۴-۵ جایگاه حقوقی

هرچند شورا در قانون اساسی تصریح نشده، اما با فرمان امام و تأیید رهبری رسمیت دارد. مصوبات آن در حوزه فرهنگ، آموزش و اطلاع رسانی لازم الاجرا است و در حکم مقررات دولتی با پشتوانه شرعی تلقی می شود. شورا دارای صلاحیت قانون گذاری عام نیست و در چارچوب فرهنگی فعالیت می کند.

۵-۵ شورای عالی فضای مجازی

۱-۵-۵ تأسیس و ساختار

با گسترش فناوری اطلاعات و اثر آن بر امنیت و فرهنگ، رهبر انقلاب در ۱۷ اسفند ۱۳۹۰ فرمان تشکیل شورای عالی فضای مجازی را صادر کردند تا نقطه کانونی سیاست گذاری و هماهنگی در این حوزه باشد. ریاست شورا با رئیس جمهور است. اعضای شورا شامل رؤسای قوا، رئیس صداوسیما، دبیر شورا و رئیس مرکز ملی فضای مجازی، وزرای ارتباطات، ارشاد، علوم، اطلاعات، فرماندهان سپاه و نیروی انتظامی و تعدادی اعضای حقیقی به انتخاب رهبری هستند. مرکز ملی فضای مجازی به عنوان دبیرخانه شورا فعالیت دارد.

۲-۵-۵ وظایف

۱. سیاست گذاری و هماهنگی ملی در فضای مجازی،

۲. نظارت بر اجرای مصوبات و پروژه های ملی،
۳. رصد تهدیدها و فرصت ها،
۴. تقسیم کار بین دستگاه ها،
۵. دفاع سایبری از زیرساخت ها،
۶. برنامه ریزی حضور بین المللی،
۷. تدوین نقشه جامع توسعه فناوری اطلاعات،
۸. تنظیم بودجه طرح های کلان.

۳-۵-۳ جایگاه حقوقی

به موجب فرمان رهبری، مصوبات شورا برای همه دستگاه ها الزام آور است. از منظر حقوقی، در حکم مقررات عمومی اجرایی محسوب می شوند و با وجود نظارت دیوان عدالت اداری، اعتبار ملی دارند.

۶-۵ شوراهای اسلامی (محلی)

۱-۶-۵ نظام حقوقی شوراها

شوراهای اسلامی محلی ابزار مشارکت مردمی در اداره امور عمومی و تحقق تمرکززدایی هستند. این نهادها دارای شخصیت حقوقی مستقل و صلاحیت تصمیم گیری در محدوده جغرافیایی خودند و دولت بر آنها نظارت قیمومیتی دارد.

۲-۶-۵ جایگاه در قانون اساسی

اصول ۱۰۰ تا ۱۰۶ قانون اساسی شوراها را در سطوح مختلف روستا تا استان پیش بینی کرده است. اهداف شوراها شامل تسریع در اجرای برنامه های عمرانی، جلب همکاری مردم و نظارت عمومی است. اعضای شورا با رأی مستقیم مردم برای چهار سال انتخاب می شوند و شرایطی چون تابعیت ایرانی، ایمان، وفاداری به قانون اساسی و حداقل مدرک تحصیلی دارند. نظارت بر انتخابات شوراها بر عهده هیئت مرکزی نظارت زیر نظر مجلس است.

۳-۶-۵ انواع شوراها و صلاحیت ها

- الف) شورای روستا،
- ب) شورای بخش،
- ج) شورای شهر (در رأس آن شهرداری به عنوان مجری مصوبات)،
- د) شورای شهرستان،
- ه) شورای استان،
- و) شورای عالی استان ها که بالاترین مرجع شورایی است و می تواند طرح هایی برای مجلس یا دولت ارسال کند و بر شوراهای پایین تر نظارت داشته باشد.

۴-۶-۵ نظارت بر شوراها

نظارت در سه سطح صورت می گیرد:

۱. هیئت حل اختلاف مرکزی (اختلاف شوراهای عالی و استان)،
 ۲. هیئت حل اختلاف استان (رسیدگی به اختلاف شوراهای شهر و شهرستان)،
 ۳. هیئت حل اختلاف شهرستان (اختلاف شوراهای روستا و بخش).
- دیوان عدالت اداری نیز صلاحیت ابطال مصوبات مغایر قانون را دارد.

۵-۶-۵ انحلال شوراها

طبق اصل ۱۰۶، شوراها فقط در صورت انحراف از وظایف قانونی قابل انحلال اند. انحلال با پیشنهاد مراجع اجرایی و تصویب هیئت حل اختلاف انجام می شود و شورا حق شکایت به دادگاه دارد که باید خارج از نوبت رسیدگی کند.

۵-۶-۶ ابطال مصوبات

مصوبات شوراها در صورت عدم اعتراض ظرف دو هفته لازم الاجراست. مقامات ذی ربط می توانند به مصوبات مغایر قانون اعتراض کنند و در صورت اصرار شورا، موضوع به هیئت حل اختلاف یا دیوان عدالت اداری ارجاع می شود. دیوان می تواند مصوبات را در صورت تجاوز از حدود صلاحیت ابطال کند.

۵-۷ سازمان صدا و سیما

۵-۷-۱ ضرورت

رسانه ها ابزار آگاهی بخشی و مشارکت عمومی اند. در جمهوری اسلامی، صدا و سیما وسیله ای برای تحقق اهداف فرهنگی، دینی و حفظ ارزش های اسلامی است.

۵-۷-۲ نظام حقوقی

بر اساس اصل ۱۷۵ قانون اساسی، صدا و سیما باید آزادی بیان را در چارچوب اسلام و مصالح کشور تأمین کند.

الف) مدیریت: نصب و عزل رئیس سازمان طبق بند ۶ اصل ۱۱۰ بر عهده مقام رهبری است.

ب) نظارت: شورا یی متشکل از دو نماینده از هر یک از قوای سه گانه مأمور نظارت بر عملکرد سازمان است و دوره مأموریت اعضا دو سال می باشد.

ج) قانون حاکم: طبق قانون مصوب ۱۳۶۱ «خط مشی کلی و اصول برنامه های صدا و سیما»، حدود فعالیت ها و سیاست های رسانه ملی مشخص شده است.

❖ فصل دوم: خلاصه حقوق اداری ۲ تالیف ایران عرضه

فصل اول: حقوق استخدامی در حقوق اسلام و حقوق موضوعه

مقدمه

اداره بدون نیروی انسانی معنا ندارد و این نیروها در حقوق اداری با عنوان «مستخدمین» یا «مأموران خدمات عمومی» شناخته می شوند. حقوق استخدامی شاخه ای از حقوق اداری است که رابطه بین کارکنان (شخص حقیقی) و اداره یا سازمان (شخص حقوقی) را تنظیم می کند و وظایف، حقوق و تکالیف متقابل آنها را مشخص می سازد. هدف این رشته، ایجاد نظامی عادلانه برای جذب، نگهداری و ارتقای نیروی انسانی است تا اداره بتواند اهداف خود را با بهره وری بالا دنبال کند. کارکنان در برابر انجام وظیفه، از حقوق و مزایای مالی و غیرمالی برخوردارند و در عوض، مکلف به رعایت مقررات اداری و انضباط کاری هستند.

سیر تحول حقوق استخدامی

پدیده استخدام از آغاز تمدن بشری وجود داشته و ابتدا در قالب بردگی یا اجاره اشخاص دیده می شد. در ایران باستان، به ویژه در دوران هخامنشی و ساسانی، نظام های استخدامی و دیوانی شکل منسجمی داشتند. با ظهور اسلام و توجه به کرامت انسان، مقرراتی عادلانه تر درباره کار و استخدام ایجاد شد. با گسترش قانون گرایی در دوران مدرن، روابط استخدامی نیز تابع قانون گردید. در این دوران، دو نظام اصلی در جهان شکل گرفت:

- **نظام یگانه:** رابطه کارمند و اداره بر اساس قرارداد خصوصی تنظیم می شود و تابع حقوق خصوصی است؛ مانند آمریکا و انگلستان.
- **نظام ثنویت (دوگانه):** برای کارکنان دولت مقررات خاصی وضع می شود که از حقوق خصوصی متمایز است؛ مانند فرانسه. ایران نیز از این نظام پیروی می کند و کارکنان بخش دولتی تابع قوانین خاص استخدامی اند، در حالی که کارکنان بخش خصوصی مشمول قانون کار یا مقررات مدنی هستند.

سابقه قوانین استخدامی در ایران

با پیروزی نهضت مشروطه و تصویب قانون اساسی ۱۲۸۵، موج قانون گرایی در ایران آغاز شد. نخستین قوانین مرتبط با حوزه استخدام «قانون وظایف» (۱۲۸۷) و «متمم قانون وظایف» (۱۲۸۹) بودند که به حقوق بازماندگان مستخدمان مربوط می شدند.

در پی گسترش دستگاه های اداری، نیاز به قانونی جامع تر احساس شد و نخستین قانون استخدام کشوری در سال ۱۳۰۱ در ۷۴ ماده تصویب گردید. این قانون انواع مستخدمان، شرایط خدمت، ترفیع، مرخصی و بازنشستگی را مشخص کرد. با وجود این، قوانین پراکنده دیگری نیز برای نهادهای جدید مانند عدلیه و قوه قضاییه تصویب شد.

در سال ۱۳۴۵، به منظور یکپارچه سازی مقررات، قانون استخدام کشوری جدید در ۱۵۱ ماده به صورت آزمایشی تصویب شد و چندین بار تمدید گردید، اما هرگز به تصویب نهایی نرسید. پس از انقلاب اسلامی، به دلیل تغییرات گسترده در ساختار دولت، مقررات این قانون ناکارآمد شد. نهادهای انقلابی جدید با استخدام های مستقل، نظام اداری را از انسجام خارج کردند. جنگ تحمیلی و رشد جمعیت نیز موجب افزایش بی رویه نیروی انسانی و رواج استخدام های قراردادی و خرید خدمت شد.

قانون استخدام کشوری، برخی نهادها مانند نیروهای مسلح، وزارت خارجه، بانک ها و دانشگاه ها را از شمول خود مستثنی کرده بود و همین استثنائات موجب نابرابری در پرداخت ها شد. برای اصلاح وضعیت، در سال ۱۳۷۰ قانون نظام هماهنگ پرداخت حقوق کارکنان دولت تصویب شد، اما این قانون نیز به دلیل استمرار استثنائات نتوانست عدالت پرداخت را محقق کند.

در دهه ۱۳۸۰، دولت برای اصلاح ساختار اداری و استقرار نظام شایسته سالاری، لایحه مدیریت خدمات کشوری را تهیه کرد. این لایحه پس از بررسی های گسترده، در سال ۱۳۸۶ طبق اصل ۸۵ قانون اساسی به تصویب رسید و از سال ۱۳۸۸ به صورت آزمایشی اجرا شد. اهداف اصلی آن عبارت بودند از عدالت در پرداخت، شفاف سازی، کاهش دیوان سالاری و کارآمدی دولت. طبق ماده (۱۲۷) این قانون، فقط مقررات مغایر لغو شد و سایر مواد همسو با آن معتبر باقی ماندند. در سال ۱۳۹۶ نیز لایحه دائمی سازی این قانون به مجلس ارائه شد.

تعاریف و حوزه حقوق استخدامی: استخدام به معنای پذیرش فرد برای انجام وظیفه در چارچوب قوانین و در برابر دریافت حقوق و مزایاست. بر اساس ماده (۴۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، ورود به خدمت باید بر پایه مجوز تشکیلاتی، رعایت اصل شایستگی و فرصت برابر باشد.

موضوعات اصلی حقوق استخدامی شامل استخدام رسمی و پیمانی، ترفیع و ارتقا، انتصاب، انتقال، مأموریت، استعفا، بازنشستگی و سایر وضعیت های استخدامی است.

تجزیه و تحلیل حقوقی مشاغل: هر اداره مجموعه ای از وظایف سازمان یافته دارد که باید به طور هماهنگ انجام شود. تجزیه و تحلیل شغل، فرایند شناخت ماهیت، وظایف، مهارت ها و شرایط لازم برای تصدی هر شغل است. حاصل این فرایند در قالب «شرح شغل» و «شرایط احراز» تدوین می شود و مبنای ارزشیابی و پرداخت حقوق قرار می گیرد. مطابق مواد (۶۴) و (۶۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نظام پرداخت بر پایه ارزش گذاری شغل و شاغل است و اهمیت، پیچیدگی و تخصص در تعیین امتیاز نقش اساسی دارد.

برنامه ریزی نیروی انسانی: برنامه ریزی نیروی انسانی یعنی تعیین کمیت و کیفیت نیروی لازم برای تحقق اهداف سازمان. این فرایند در پنج مرحله انجام می شود:

۱. بررسی نیروی انسانی موجود؛

۲. تحلیل اهداف آینده سازمان؛

۳. برآورد نیاز به نیرو؛

۴. برآورد عرضه نیرو؛

۵. مقایسه عرضه و تقاضا و تدوین سیاست های پرسنلی.

کارمندیابی و انتخاب: کارمندیابی به معنای شناسایی افراد دارای توان بالقوه برای مشاغل مورد نیاز است. عوامل مؤثر در آن شامل شرایط اقتصادی و اجتماعی، قوانین استخدامی و جذابیت شغل و سازمان است. پس از جذب داوطلبان، مرحله انتخاب آغاز می شود که هدف آن گزینش شایسته ترین افراد است.

طبق ماده (۴۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام در دستگاه های اجرایی منوط به موفقیت در امتحانات عمومی و تخصصی است. آزمون عمومی توانمندی های پایه را می سنجد و آزمون تخصصی مهارت شغلی را ارزیابی می کند. علاوه بر آن، مصاحبه تخصصی و آزمون عملی برای سنجش توان حرفه ای و رفتاری داوطلبان برگزار می شود.

در دستورالعمل های شورای توسعه مدیریت، جزئیات مربوط به آگهی ها، مراحل آزمون، حد نصاب نمره (۶۰ درصد)، مدت اعتبار نتایج (دو سال) و نحوه انتخاب افراد اصلی و ذخیره مشخص شده است. پذیرفته شدگان پیش از صدور حکم کارگزینی باید دوره های آموزشی و مهارتی را طی کنند.

آموزش و توانمندسازی کارکنان: هدف از آموزش و توانمندسازی آن است که کارکنان رفتارهای مطلوب سازمان را بیاموزند و با ارزش ها، هنجارها و الگوهای رفتاری اداره سازگار شوند. هر کارمند هنگام ورود به محیط کاری جدید نیازمند انطباق با قوانین و ضوابط آن است. کارکنان علاوه بر آموزش های عمومی، باید مهارت های تخصصی و فنی لازم برای انجام مؤثر وظایف خود را فراگیرند تا بتوانند نقش فعالی در تحقق اهداف سازمان داشته باشند.

نظام ارزیابی عملکرد: ارزیابی عملکرد فرایندی رسمی برای سنجش دوره ای کار کارکنان است. هدف از آن شناسایی کارکنان توانمند، اعطای پاداش، ایجاد انگیزه و بهبود عملکرد است. امروزه ارزیابی بیش از کنترل، جنبه ی ارشادی و راهنمایی دارد.

شاخص های ارزیابی عملکرد باید:

۱. قابل اعتماد باشند (نتایج مشابه در زمان های مختلف)،

۲. تفاوت عملکرد میان افراد را نشان دهند،

۳. برای کارکنان قابل قبول باشند،

۴. با شغل و وظایف واقعی ارتباط مستقیم داشته باشند.

روش های ارزیابی:

۱. ارزیابی توسط سرپرست مستقیم،

۲. ارزیابی رئیس توسط مرئوس،

۳. ارزیابی هم قطاران،

۴. ارزیابی گروهی،

۵. خودارزیابی (خوداظهاری).

بر اساس مواد ۸۱ تا ۸۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه های اجرایی مکلف اند نظام مدیریت عملکرد را مستقر سازند و گزارش های نوبه ای از عملکرد خود به سازمان ارائه دهند. سازمان مدیریت موظف است بر اجرای این نظام نظارت و هر سال گزارش ارزیابی دستگاه ها را در ابعاد شاخص های عمومی و اختصاصی به رئیس جمهور و مجلس ارائه کند. همچنین موظف است جایگاه ایران را در شاخص های بین المللی ارزیابی کرده و نتایج را برای برنامه ریزی های توسعه ای ارائه دهد.

نظام پاداش: پاداش، جبران خدمات کارکنان و ابزار انگیزشی برای افزایش بازدهی است. پاداش ها به دو نوع تقسیم می شوند:

۱. **پاداش درونی:** احساس رضایت، شایستگی و مفید بودن ناشی از انجام کار. این نوع پاداش در ذات کار نهفته است.

۲. **پاداش بیرونی:** پاداش های مادی یا غیرمادی که از بیرون به فرد داده می شود.

پاداش نقدی: مانند پرداخت پول یا مزایا.

پاداش غیرنقدی: شامل ارتقای عنوان شغلی، حق انتخاب وظایف، مرخصی، تشویق های اداری و بهبود شرایط کاری. پاداش زمانی مؤثر است که موجب حداکثر بازدهی برای اداره شود و متناسب با میزان عملکرد، خلاقیت و ابتکار کارکنان باشد.

نظام حقوق و دستمزد: حقوق و دستمزد جبران کاری است که کارکنان برای تحقق اهداف اداره انجام می دهند. نظام پرداخت باید هم جنبه ی جبرانی و هم انگیزشی داشته باشد.

تفاوت بین دو اصطلاح:

دستمزد: پرداخت بر اساس ساعت کار (مربوط به کارگران).

حقوق: پرداخت ماهانه ثابت (مربوط به کارمندان).

ویژگی های یک نظام مطلوب حقوق و دستمزد:

۱. تأمین نیازهای اولیه زندگی کارکنان، ۲. ایجاد انگیزه و تشویق به عملکرد بهتر، ۳. هماهنگی با توان مالی اداره و مهارت کارکنان، ۴. رقابت پذیری نسبت به سایر سازمان ها، ۵. عدالت و انصاف در تعیین میزان پرداخت ها.

مراحل تعیین نظام پرداخت:

۱. تجزیه و تحلیل شغل، ۲. تدوین شرح شغل، ۳. ارزشیابی شغل، ۴. بررسی نرخ های متداول حقوق و دستمزد، ۵. بررسی مقررات داخلی و قوانین دولتی، ۶. تعیین حقوق پایه.

نظام انضباط اداری و رسیدگی به تخلفات: با وجود تلاش مدیران برای ایجاد نظم، گاه کارکنانی با بی نظمی، تأخیر، غیبت یا تمرد، محیط کار را مختل می کنند. در چنین مواردی، انضباط اداری برای واداشتن کارکنان به رعایت مقررات اعمال می شود.

تنبیه ابزاری برای اصلاح رفتار است، نه صرفاً مجازات. رفتارهای ناشایست ممکن است با محرومیت از پاداش یا اعمال مجازات مستقیم پاسخ داده شوند.

انواع تخلفات اداری:

۱. تأخیر و غیبت،
۲. رفتار نامناسب در اداره (تمرد، مشاجره، بی اخلاقی)،
۳. تقلب و خیانت در امانت،
۴. رفتار نامناسب خارج از اداره (بدگویی از اداره، بزهکاری، تردید در اصول اداره).

کارمند دستگاه اجرایی: کارمند دستگاه اجرایی شخصی است که بر اساس حکم یا قرارداد در یک دستگاه اجرایی مشغول به خدمت است. طبق ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند کسی است که طبق ضوابط و حکم مقام صلاحیت دار در پست سازمانی منصوب شده باشد.

ماده ۵ همان قانون دستگاه اجرایی را شامل وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، شرکت های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی دانسته است.

بنابراین کارمند اجرایی کسی است که در پست سازمانی مشخص، خدمت عمومی انجام داده و در مقابل، حقوق و مزایا دریافت می کند. این تعریف نسبت به قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ گسترده تر است زیرا کارکنان قراردادی را نیز شامل می شود.

پست سازمانی: مطابق ماده ۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، پست سازمانی جایگاهی است که برای انجام وظایف مشخص در ساختار اداره پیش بینی می شود و می تواند ثابت یا موقت باشد.

پست های ثابت برای مشاغل حاکمیتی با جنبه استمرار ایجاد می شوند؛ درحالی که مشاغل غیرحاکمیتی و موقت دارای پست موقت هستند.

تشخیص مشاغل حاکمیتی: بر اساس مصوبه سال ۱۳۸۹ هیئت وزیران، معیارها عبارت اند از:

۱. نوع وظایف (سیاست گذاری، نظارت، صدور مجوز)،
۲. محل استقرار پست،
۳. حساسیت شغل،
۴. عدم امکان واگذاری به بخش خصوصی.

پست های خدماتی (نظیر امور تاسیساتی، نگهبانی، چاپ، حمل و نقل) غیرحاکمیتی محسوب می شوند.

سقف پست های سازمانی: طبق ماده ۲۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، سقف پست ها با پیشنهاد دستگاه و تأیید سازمان به تصویب هیئت وزیران می رسد. هر پست نیازمند اعتبار بودجه ای مشخص است.

تفاوت پست با شغل: شغل مجموعه وظایف مرتبط است که ممکن است چند پست سازمانی را دربرگیرد. به بیان ساده، شغل مفهوم کلی و پست جایگاه اجرایی آن است.

رسته و رشته شغلی

- **رسته شغلی:** مجموعه ای از رشته های مشابه از نظر نوع کار و تحصیلات؛ در نظام اداری ایران هشت رسته وجود دارد: آموزشی، اداری، اجتماعی، بهداشتی، خدماتی، کشاورزی، مهندسی و فناوری داده ها.
- **رشته شغلی:** شامل چند طبقه با درجات مختلف دشواری و اهمیت.
- **شرح وظایف رشته شغلی:** سندی حاوی عنوان، وظایف، شرایط احراز و تاریخ تصویب است.

سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

بر اساس ماده ۱۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مرجع اصلی امور استخدامی کشور سازمان مدیریت و برنامه ریزی است. این سازمان حاصل ادغام دو نهاد پیشین، «سازمان برنامه و بودجه» و «سازمان امور اداری و استخدامی» در سال ۱۳۷۸ بود.

تاریخچه آن به سال ۱۳۲۵ برمی گردد که برای هماهنگی فعالیت های عمرانی «هیئت عالی برنامه» تشکیل شد. در دهه های بعد، نهادهای گوناگون اداری و استخدامی (از شورای دولتی تا سازمان خدمات کشوری و شورای عالی اداری) تأسیس و منحل شدند تا سرانجام در سال ۱۳۷۸ سازمان مدیریت و برنامه ریزی به صورت واحد زیر نظر رئیس جمهور شکل گرفت. در سال ۱۳۸۶ این سازمان منحل و دو معاونت جدید زیر نظر رئیس جمهور تشکیل شد:

۱. معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی،
 ۲. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی.
- در سال ۱۳۹۳ شورای عالی اداری انحلال را لغو و سازمان مدیریت و برنامه ریزی را احیا کرد، اما در سال ۱۳۹۵ مجدداً این سازمان به دو نهاد مستقل تقسیم شد:
- سازمان اداری و استخدامی کشور،
 - سازمان برنامه و بودجه کشور.

۶-۲-۱ شورای عالی اداری

پس از جنگ تحمیلی و هم زمان با تصویب قوانین توسعه ای، به منظور ایجاد هماهنگی در تصمیمات کلان اداری، شورای عالی اداری تشکیل شد. طبق ماده ۱۱۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، این شورا برای تحول در نظام اداری کشور از حیث نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی، نظام های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش های کار و فناوری اداری و نیز ارتقای کرامت مردم و کارایی نظام اداری ایجاد گردید.

وظایف و اختیارات شورای عالی اداری:

۱. اصلاح ساختار تشکیلات دستگاه های اجرایی (به جز نهادهای مندرج در قانون اساسی یا تأسیس شده به امر رهبری)،

۲. بازنگری در ساختار داخلی دستگاه ها برای حذف وظایف موازی،
 ۳. تفکیک وظایف اجرایی از حوزه های ستادی و انتقال آنها به سطوح محلی،
 ۴. ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وزارتخانه ها،
 ۵. تعیین سیاست های کوچک سازی دولت،
 ۶. موافقت با ایجاد دستگاه اجرایی جدید پیش از ارجاع به مراجع قانونی،
 ۷. اصلاح نظام تصمیم گیری شوراها و حذف نهادهای موازی،
 ۸. تدوین مقررات لازم برای اجرای صحیح قانون،
 ۹. واگذاری امور قابل انتقال به شهرداری ها و بخش خصوصی،
 ۱۰. مهندسی مجدد روش ها و فرآیندهای اداری برای ساده سازی، کاهش هزینه ها و افزایش رضایت ارباب رجوع،
 ۱۱. تصویب طرح های ارتقای بهره وری و کارایی نیروی انسانی،
 ۱۲. تنظیم دستورالعمل بهینه سازی ساختار نیروی انسانی،
 ۱۳. تعیین تکلیف کارکنان دستگاه های ادغام یا منحل شده،
 ۱۴. تنظیم مقررات بهره برداری از امکانات و تجهیزات اداری،
 ۱۵. پیشنهاد منابع مالی اجرای برنامه های تحول اداری.
- طبق تبصره ماده ۱۱۵، ایجاد هرگونه دستگاه اجرایی جدید منوط به تأیید این شورا و تصویب هیئت وزیران و مجلس است. همه اختیارات پیشین شوراها برای ایجاد دستگاه های اجرایی لغو شده است (ماده ۱۲۳).

۷-۲-۱ شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی

این شورا جایگزین شورای سازمان امور اداری و استخدامی سابق است که وظایفش طبق ماده ۱۱۶ قانون مدیریت خدمات کشوری به شورای توسعه مدیریت منتقل شد. این شورا به بررسی مهم ترین مسائل اداری و استخدامی کشور می پردازد.

ترکیب شورا:

۱. رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی (یا معاون توسعه مدیریت رئیس جمهور) به عنوان رئیس شورا،
۲. دو معاون وزارتخانه با تجربه مرتبط (برای چهار سال)،
۳. دو صاحب نظر در مدیریت و حقوق اداری (برای چهار سال)،
۴. یک معاون تخصصی سازمان مدیریت،
۵. یک عضو کمیسیون اجتماعی مجلس (ناظر)،
۶. معاون ذی ربط سازمان (دبیر شورا)،
۷. وزیر کار و امور اجتماعی.

۸-۲-۱ شورای حقوق و دستمزد

برای هماهنگی در پرداخت حقوق کارمندان، نخستین بار در ۱۳۵۲ شورایی به موجب تبصره ماده ۳۳ قانون استخدام کشوری ایجاد شد. سپس در قانون نظام هماهنگ پرداخت ۱۳۷۰ و در نهایت در ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری تثبیت گردید.

ترکیب شورا:

رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، وزیر امور اقتصادی و دارایی، دو وزیر منتخب هیئت وزیران، رئیس دستگاه ذی ربط و دو نماینده مجلس (ناظر).

وظیفه شورا، هماهنگی و نظارت بر تعیین حقوق و مزایای کارمندان تمام دستگاه های اجرایی است. مصوبات شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجراست.

۴. انواع استخدام

طبق ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، استخدام در دستگاه های اجرایی به دو نوع است:

۱. استخدام رسمی برای پست های ثابت و مشاغل حاکمیتی،

۲. استخدام پیمانی برای پست های سازمانی و مدت معین.

با این حال قانون موارد دیگری از به کارگیری نیرو را نیز پیش بینی کرده است:

۱. **استخدام رسمی:** ویژه پست های حاکمیتی با ثبات و استمرار است. شاخصه آن ثبات شغلی و انتصاب با حکم رسمی

است. کارکنان رسمی قبل از قطعی شدن باید سه سال دوره آزمایشی را بگذرانند (ماده ۴۶).

شرایط تثبیت: احراز لیاقت، گذراندن دوره آموزشی، تأیید گزینش.

در صورت عدم احراز شرایط، تمدید دو ساله، تبدیل به پیمانی یا لغو حکم ممکن است.

دوره آزمایشی جزء سابقه خدمت و بازنشستگی محسوب می شود و پس از پایان سه سال، مستخدم رسمی قطعی تلقی

می گردد.

۲. **استخدام پیمانی:** برای تصدی پست های موقت یا غیرحاکمیتی است و رابطه استخدامی از نوع حقوق عمومی است. سن

پایان خدمت برای پیمانی ها حداکثر ۶۵ سال (و برای مشاغل تخصصی ۷۰ سال) است.

تمدید قرارداد منوط به:

۱. استمرار پست،

۲. ارزیابی مطلوب عملکرد،

۳. ارتقای سطح علمی و تخصصی.

قرارداد پیمانی معمولاً یک ساله است و قابل تمدید. فسخ آن با اعلام قبلی ممکن است. کارکنان پیمانی از مزایای حقوق،

فوق العاده ها، مرخصی، بازنشستگی و مستمری برخوردارند.

۳. **سایر مستخدمان:** علاوه بر رسمی و پیمانی، اشکال دیگر استخدام عبارت اند از:

- **ساعتی:** به موجب تبصره ماده ۳۲، دستگاه ها می توانند تا ۱۰٪ پست های مصوب را بدون تعهد استخدامی به صورت ساعتی و حداکثر برای یک سال تأمین کنند.
 - **کار معین:** استخدام موقت برای انجام کار مشخص طبق تبصره ماده ۳۲.
 - **بازنشستگان متخصص:** طبق ماده ۹۵، بازنشستگان با مدرک کارشناسی به بالا می توانند در حد یک سوم ساعات اداری برای امور مشاوره، تدریس یا خدمات غیرمستمر به کار گرفته شوند.
 - **حکمی:** مستخدمانی که رؤسای دستگاه ها بر اساس اختیارات خاص بودجه ای به صورت مستقیم منصوب می کنند.
 - **شرکتی:** طبق مواد ۱۷ و ۱۸، دستگاه ها می توانند از طریق مناقصه و عقد قرارداد با شرکت های غیردولتی خدمات خود را تأمین کنند؛ کارکنان این شرکت ها تابع قانون کار و تأمین اجتماعی اند.
 - **مشمول قانون کار:** طبق ماده ۱۲۴، برای برخی مشاغل خاص امکان استخدام مستقیم کارگری وجود دارد؛ دریافتی آنان نباید از ۱.۲ برابر حقوق کارمندان مشابه تجاوز کند.
- مشاغل کارگری عمدتاً شامل رشته هایی چون دوزنده، آشپز، رنگ کار، راننده، تعمیرکار و سایر کارهای خدماتی اند و ماهیت تصدی گری دارند نه حاکمیتی.
- ورود به خدمت**
- ورود به خدمت در دستگاه های اجرایی طبق ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری مستلزم داشتن مجوز قانونی استخدام، رعایت تشکیلات مصوب، شایستگی و برابری فرصت ها است. این روند با هدف جذب شایسته ترین افراد برای انجام خدمات عمومی و تحقق منافع ملی انجام می شود.
- ۱. تکالیف دستگاه های اجرایی:** دستگاه ها باید چهار شرط اساسی را رعایت کنند:
- **مجوز استخدامی:** بر پایه ماده ۵۱، سهم هر وزارتخانه و مؤسسه دولتی در برنامه های پنج ساله مشخص و تصویب می شود. هرگونه جذب نیرو خارج از این مجوزها تخلف است.
 - **تشکیلات مصوب:** طبق ماده ۳۴، ایجاد واحد و پست سازمانی و استخدام تنها در چارچوب وظایف قانونی مجاز است؛ یعنی هیچ دستگاهی نباید خارج از مأموریت مصوب خود پست یا شغل ایجاد کند.
 - **رعایت شایستگی:** گزینش افراد باید بر پایه توانایی، تعهد و تخصص باشد تا اصل شایسته سالاری (مواد ۴۱ و ۵۴) محقق شود.
 - **برابری فرصت ها:** بر اساس اصل ۲۸ قانون اساسی، دولت مکلف است فرصت های مساوی برای احراز مشاغل را فراهم کند.
- ۲. شرایط متقاضیان استخدام:** قانون برای ورود افراد به خدمت سه سطح شرط در نظر گرفته است:
- الف) شرایط عمومی (ماده ۴۲)**

۱. سن: حداقل ۲۰ و حداکثر ۴۰ سال برای رسمی ها و ۴۵ سال برای دارندگان دکتری. در مشاغل خاص با تصویب هیئت وزیران، استثنا ممکن است. هدف از این محدودیت، تضمین توانایی فکری و جسمی و صرفه جویی در هزینه های بازنشستگی است.

۲. تابعیت: فقط ایرانیان می توانند در خدمت عمومی باشند. بیگانگان تابع ایران از برخی مناصب (ریاست جمهوری، وزارت، قضاوت، فرماندهی نیروها و...) محروم اند. استخدام کارشناسان خارجی فقط در صورت ضرورت و با تصویب مجلس مجاز است.

۳. انجام خدمت نظام وظیفه یا معافیت قانونی: بر اساس قانون خدمت وظیفه عمومی، افراد باید دوره ضرورت دو ساله را گذرانده یا معاف باشند؛ این دوره جزو سوابق خدمت محسوب می شود.

۴. عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر: قانون تنها به شرط «عدم اعتیاد» اشاره دارد اما استعمال مواد نیز جرم است. اعتیاد در حین خدمت از تخلفات اداری محسوب شده و موجب انفصال دائم است.

۵. نداشتن محکومیت جزایی مؤثر: طبق ماده ۲۵ قانون مجازات اسلامی، محکومان دارای محرومیت اجتماعی (سیاسی یا استخدامی) از استخدام منع می شوند. اعاده حیثیت پس از انقضای مواعد یا عفو با تصریح ممکن است.

۶. مدرک تحصیلی: حداقل مدرک کاردانی یا هم تراز آن برای مشاغل اداری.

۷. سلامت جسمی و روانی: نقص عضو مانع استخدام نیست مگر مانع انجام وظیفه شود. بر اساس قانون ۱۳۷۷، استخدام معافان پزشکی در صورت دارا بودن شرایط شغلی مجاز است.

۸. اعتقاد دینی و التزام به قانون اساسی: داوطلب باید مسلمان یا پیرو یکی از ادیان رسمی (زرتشتی، کلیمی، مسیحی) و ملتزم به قانون اساسی باشد. بخشنامه های سال های ۱۳۶۷ تا ۱۳۸۱ بر حقوق برابر اقلیت های دینی در استخدام تأکید کرده اند.

ب) شرایط اختصاصی: برخی مشاغل دارای شروط خاص اند؛ مثلاً نداشتن همسر خارجی برای پست های امنیتی یا خاص.

ج) شرایط تخصصی: در استخدام مشاغل کارشناسی و فنی، احراز مهارت و توان علمی مرتبط الزامی است.

گزینش استخدامی: پس از تأیید شرایط عمومی، گزینش نهایی داوطلبان انجام می شود. بر اساس تبصره ۴ ماده ۴۲، قوانین گزینش همچنان معتبر است.

پیشینه: در سال ۱۳۶۱ امام خمینی (ره) به دلیل افراط در سؤالات گزینشی فرمانی صادر کردند و هیئت های گزینش وقت را منحل نمودند. بر اساس این فرمان، معیار گزینش باید حال فعلی، تعهد، صلاحیت اخلاقی و اعتقادی باشد نه سؤالات صوری یا تجسس غیرشرعی.

قوانین بعدی: در سال ۱۳۷۴ «قانون گزینش معلمان و کارکنان آموزش و پرورش» تصویب شد و صلاحیت ها را در ۷ بند مشخص کرد. تشخیص مسائل امنیتی با وزارت اطلاعات و سایر بندها با هیئت عالی گزینش است.

هیئت ها و هسته های گزینش

هیئت مرکزی گزینش در هر وزارتخانه شامل نمایندگان وزیر، سازمان اداری و استخدامی، هیئت عالی گزینش و مجلس است. هسته های گزینش با سه تا پنج عضو فعالیت دارند و اعضای آن پس از تأیید هیئت عالی منصوب می شوند. اعضای گزینش باید طبق فرمان امام دارای صلاحیت اخلاقی، تعهد، عقلانیت و درک مسائل روز باشند و از تندرستی و سهل انگاری پرهیز کنند. حداقل سن برای عضویت در هیئت های مرکزی ۲۵ و در هسته ها ۲۳ سال و داشتن تأهل الزامی است. در سال ۱۳۷۵ قانون «تسری گزینش» تصویب شد تا ضوابط گزینش به همه وزارتخانه ها، سازمان ها، شرکت های دولتی، بانک ها، شهرداری ها، نهادهای انقلابی و مؤسسات عمومی تعمیم یابد. گزینش دانشگاه ها، قضات و نیروهای مسلح تابع مقررات خاص خود است.

رسیدگی به شکایات گزینشی

بر اساس ماده ۱۴ قانون گزینش معلمان، داوطلبانی که پذیرفته نمی شوند، تا دو ماه حق اعتراض دارند.

- در مرحله اول، هسته گزینش با دو عضو جدید موضوع را بررسی می کند.
 - در مرحله دوم، هیئت مرکزی رسیدگی می کند.
 - هیئت عالی گزینش می تواند رأی نادرست را اصلاح یا واحد متخلف را منحل کند.
- معترضان همچنین ظرف دو ماه می توانند به دیوان عدالت اداری شکایت کنند.

۵-۱ حقوق و تکالیف کارمندان

حقوق و مزایای مادی: کارمندان دستگاه های اجرایی در ازای انجام وظایف خود از حقوق و مزایای مالی برخوردارند که تعیین آن بر پایه ی ضوابط قانونی است. مطابق ماده (۶۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، نظام پرداخت بر اساس ارزشیابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی های مقرر در مواد بعدی تنظیم می شود. پیش از اجرای این قانون، پرداخت ها تابع قانون استخدام کشوری، قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت، آیین نامه های اجرایی و طرح طبقه بندی مشاغل بود.

۱. نظام حقوقی پیش از قانون مدیریت خدمات کشوری

پیش از قانون نظام هماهنگ پرداخت، حقوق ثابت کارمندان بر اساس ماده (۳۲) قانون استخدام کشوری و جدولی شامل ۱۲ گروه و ۱۵ پایه تعیین می شد. برای هر پایه عددی به عنوان «عدد مبنا» در نظر گرفته می شد (از ۱۰۰ تا ۹۰۰) که در «ضریب حقوق» ضرب می گردید و حاصل، حقوق ثابت ماهانه بود. ضریب حقوق هر سال متناسب با شاخص هزینه زندگی تعیین می شد.

با تصویب قانون ۱۳۷۰ درخصوص تغییر جدول حقوق، ماده (۳۲) نسخ شد و سپس قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (۱۳۷۰/۶/۱۳) جایگزین گردید. در این قانون، پایه های استخدامی حذف و به جای آن ضریب افزایش سنواتی حقوق تعیین شد. جدول جدید شامل ۲۰ گروه بود: گروه های ۱ تا ۱۱ به عنوان گروه های ورودی برای آغاز خدمت بر پایه ی مدرک تحصیلی و نوع شغل تعیین می شدند.

۱-۱. **تعیین گروه ها:** بر اساس تبصره (۱) ماده (۱) قانون نظام هماهنگ، جایگاه افراد بر حسب مدرک تحصیلی، نوع و اهمیت شغل و مسئولیت ها مشخص می شود.

حداقل گروه ها:

- ابتدایی و راهنمایی ← گروه ۱
- دیپلم ← گروه ۳
- فوق دیپلم ← گروه ۵
- لیسانس ← گروه ۷
- فوق لیسانس ← گروه ۹
- دکتری ← گروه ۱۰

دارندگان مدارک بالاتر یا سوابق ممتاز می توانند تا گروه ۱۵ ارتقا یابند. تغییر گروه (ارتقا یا تنزل) تنها در صورت وجود پست خالی و احراز شرایط شغل ممکن بود.

۱-۲. **ارتقای گروه:** ارتقای گروه به دو شکل صورت می گرفت:

عادی: بر اساس تجربه، تحصیلات، مسئولیت و ارزش کار.

تشویقی: به شهدا (دو گروه بالاتر)، آزادگان، جانبازان، رزمندگان با سابقه، مدیران و کارکنان برجسته تعلق می گرفت.

تنزل گروه نیز در سه حالت ممکن بود: مجازات اداری، تطبیق با قانون جدید یا با رضایت مستخدم.

۱-۳. **فرمول حقوق و افزایش سالانه:** حقوق مبنا بر اساس رابطه ی زیر تعیین می شد:

عدد مبنای گروه × ضریب حقوق = حقوق مبنا

افزایش سالانه نیز تابع ضریب افزایشی ۳، ۴ یا ۵ درصد بود (ماده ۲).

۱-۴. **فوق العاده ها و مزایا:** علاوه بر حقوق ثابت، کارمندان از فوق العاده ها و کمک هزینه های متعددی بهره مند بودند:

۱. فوق العاده شغل (۵۰ تا ۱۵۰٪ حقوق مبنا)

۲. اضافه کار ساعتی

۳. اشتغال خارج از کشور یا مرکز

۴. مأموریت روزانه

۵. کمک هزینه عائله مندی و اولاد

۶. پاداش خطر، کسر صندوق، تضمین، سختی کار و نوبت کاری

۷. کارانه، جذب، تشویق، رفت و آمد، عیدی و پاداش سالانه

برای مثال، کارمندان مرد با همسر دائم ۷۰٪ حداقل حقوق مبنا و برای هر فرزند تا سه نفر ۱۴٪ حداقل حقوق مبنا کمک هزینه دریافت می کردند.

۲. نظام حقوقی در قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری دو تفاوت عمده با نظام سابق دارد:

شامل هر دو دسته کارمندان رسمی و پیمانی است؛ در حالی که پیش از آن فقط مستخدمین رسمی مشمول بودند. نظام پرداخت جدید مبتنی بر امتیاز شغل و شاغل است نه گروه و پایه، تا عواملی چون تخصص، تجربه و کارایی لحاظ شود. مطابق ماده (۶۴)، حقوق و مزایا از حاصل ضرب مجموع امتیازات شغل و شاغل در «ضریب ریالی» تعیین می شود. ضریب ریالی هرسال در بودجه با توجه به تورم تصویب می شود (ماده ۱۲۵).

بنابراین، حقوق کارمند = ضریب ریالی × (امتیاز شغل + امتیاز شاغل).

به طور نمونه، اگر امتیاز شغل ۴۰۰۰ و امتیاز شاغل ۳۰۰۰ و ضریب ۶۰۰ باشد، حقوق ثابت برابر با ۴,۲۰۰,۰۰۰ ریال است. **۲-۱. تعیین امتیاز شغل:** مطابق ماده (۶۵)، امتیاز مشاغل بین ۲۰۰۰ تا ۶۰۰۰ است. معیارها شامل اهمیت وظایف، سطح تخصص، مهارت و مسئولیت هستند.

مشاغل در پنج رتبه طبقه بندی می شوند:

۱. مقدماتی؛ ۲. پایه؛ ۳. ارشد؛ ۴. خبره؛ ۵. عالی

ارتقا میان رتبه ها براساس ابتکار، آموزش، رضایت ارباب رجوع و تجربه انجام می شود.

مشاغل مدیریتی در جدول خاصی با امتیاز ۵۰۰ تا ۵۰۰۰ و مشاغل آموزشی و درمانی با ضریب ۱.۱ محاسبه می شوند. شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در سال ۱۳۸۸ جداول حق شغل و فوق العاده مدیریت را تصویب و نحوه ی تطبیق کارمندان سابق با جداول جدید را مشخص کرد:

گروه های ۱ تا ۵ ← طبقه ۱

گروه های ۶ تا ۲۰ ← طبقات ۲ تا ۱۶

همچنین کارکنان جدید بر اساس مدرک تحصیلی در طبقات مربوط قرار می گیرند و با هر ۴ یا ۵ سال تجربه، تا سقف شش طبقه ارتقا می یابند.

۲-۲. تعیین امتیاز شاغل: بر اساس ماده (۶۶)، امتیاز شاغل بین ۱۰۰۰ تا ۴۵۰۰ است و از عواملی مانند تحصیلات، دوره های آموزشی، مهارت و سابقه خدمت به دست می آید. حداکثر امتیاز شاغل نباید از ۷۵٪ امتیاز شغل تجاوز کند.

تحصیلات حوزوی طبق آیین نامه های سال های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۴ با مقاطع دانشگاهی هم تراز شناخته شده اند:

- سطح ۱ ← کاردانی
- سطح ۲ ← کارشناسی
- سطح ۳ ← کارشناسی ارشد
- سطح ۴ ← دکتری

برای محاسبه امتیاز، عواملی چون سنوات خدمت، تجربه مشابه، دوره های آموزشی و مهارت های فردی لحاظ می شود. به ازای هر سال سابقه مدیریتی دو درصد و سرپرستی یک درصد تا سقف ۲۰ درصد اضافه می شود.

۲-۳. ارتقای کارمندان: ارتقا در دو مسیر انجام می شود:

الف) طبقات جدول حق شغل - ب) رتبه های جدول حق شغل

الف) ارتقا در طبقات: بر اساس مصوبه ۱۳۸۹ شورای توسعه مدیریت، ارتقا در طبقات بر مبنای مدرک تحصیلی و سابقه خدمت انجام می شود:

- ابتدایی: هر ۶ سال، تا طبقه ۵
- راهنمایی: هر ۵ سال، تا طبقه ۶
- دیپلم: هر ۵ سال، تا طبقه ۷
- کاردانی: هر ۵ سال، تا طبقه ۸
- کارشناسی: هر ۴ سال، تا طبقه ۱۰
- کارشناسی ارشد: هر ۴ سال، تا طبقه ۱۱
- دکتری و Ph.D: هر ۴ سال، تا طبقه ۱۲ و ۱۳

کارمندان مناطق کمتر توسعه یافته از تخفیف زمانی (کاهش سال لازم) برخوردارند.

ب) ارتقا در رتبه ها: ارتقای رتبه شامل پنج سطح مقدماتی تا عالی است. شرایط ارتقا شامل مدت تجربه، ارزیابی عملکرد و ساعات آموزش است:

- پایه: ۶۰٪ امتیاز ارزیابی + ۳۰۰ ساعت آموزش
- ارشد: ۷۰٪ + ۲۵۰ ساعت
- خبره: ۸۰٪ + ۲۰۰ ساعت + تأیید کمیته تخصصی
- عالی: ۹۰٪ + ۱۵۰ ساعت + تأیید شورای توسعه مدیریت

برای مناطق کمتر توسعه یافته، حد نصاب امتیازها به ترتیب ۵۰، ۶۰، ۷۰ و ۸۰ درصد کاهش می یابد. دستگاه ها موظف اند فهرست ارتقا یافتگان را به بانک اطلاعاتی معاونت توسعه مدیریت ارسال کنند.

فوق العاده ها: مطابق فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری و به ویژه ماده (۶۸)، کارمندان دولت علاوه بر حقوق ثابت، از فوق العاده هایی بهره مند می شوند که متناسب با محل خدمت، شرایط شغلی و عملکرد تعیین می گردند.

۱. فوق العاده مناطق کمتر توسعه یافته و بدی آب وهوا: برای جبران دشواری شرایط کار در مناطق محروم یا دارای شرایط اقلیمی نامناسب، فوق العاده ای تا سقف ۲۵٪ برای دارندگان مدرک کارشناسی ارشد و بالاتر و تا ۲۰٪ برای سایر مشاغل پرداخت می شود.

فهرست مناطق مشمول هر دوره پنج ساله به تصویب هیئت وزیران می رسد. میزان پرداخت بر اساس ضریب محرومیت یا درجه بندی آب و هوا محاسبه می شود. تنها کارمندانی که طبق حکم کارگزینی در این مناطق مشغول به کارند مشمول این مزایا هستند.

۲. فوق العاده ایثارگری: مطابق قانون جامع ایثارگران، این فوق العاده تا سقف ۱۵۰۰ امتیاز تعیین می شود و به جانبازان، آزادگان و رزمندگان داوطلب تعلق می گیرد. در صورت دارا بودن چند وضعیت ایثارگری، بالاترین امتیاز ملاک است و ۲۵٪ از امتیاز سایر وضعیت ها نیز افزوده می شود، مشروط بر اینکه مجموع از ۱۵۵۰ امتیاز تجاوز نکند.

۳. فوق العاده خدمت اداری در مناطق جنگ زده: به ازای هر سال خدمت اداری در زمان جنگ، ۱۳۰ امتیاز تعلق می گیرد. این امتیاز ابتدا ۱۲۵ بود و بر اساس مصوبه سال ۱۳۸۸ شورای توسعه مدیریت به ۱۳۰ افزایش یافت.

۴. فوق العاده دارندگان نشان های دولتی: به دارندگان نشان های افتخار ملی تا سقف ۷۵۰ امتیاز تعلق می گیرد؛ با مصوبه شورای توسعه مدیریت، این سقف به ۸۰۰ افزایش یافت:

- نشان عالی: ۸۰۰ امتیاز
- نشان درجه ۱: ۶۵۰ امتیاز
- نشان درجه ۲: ۵۰۰ امتیاز
- نشان درجه ۳: ۴۰۰ امتیاز

در صورت داشتن چند نشان، مجموع امتیاز حداکثر ۸۰۰ خواهد بود.

۵. فوق العاده سختی کار و محیط های غیرمتعارف: برای مشاغلی مانند کار با اشعه، مواد سمی، بیماران عفونی و روانی، یا فعالیت در اعماق دریا تا سقف ۱۰۰۰ امتیاز و در موارد ویژه با تصویب هیئت وزیران تا سه برابر قابل افزایش است.

۶. فوق العاده کمک هزینه عائله مندی و اولاد: به کارمندان مرد دارای همسر ۸۱۰ امتیاز و برای هر فرزند تا سه نفر ۲۱۰ امتیاز پرداخت می شود. شرط بهره مندی فرزندان از این فوق العاده، سن کمتر از ۲۵ سال و ادامه تحصیل یا معلولیت است. زنان سرپرست خانوار نیز مشمول این کمک هزینه اند.

۷. فوق العاده مشاغل تخصصی: برای جذب و نگهداشت نیروهای متخصص، به مشاغل تخصصی بر اساس سطح مهارت و پیچیدگی وظایف فوق العاده ای تا سقف:

- ۷۰۰ امتیاز برای سطح کاردانی،
- ۱۵۰۰ امتیاز برای کارشناسی،
- ۲۰۰۰ امتیاز برای سطوح بالاتر تعلق می گیرد.

پرداخت آن منوط به اصلاح ساختار اداری و صرفه جویی در هزینه هاست.

۸. فوق العاده کارایی و عملکرد: به حداکثر ۷۰٪ از کارمندان دستگاه ها که در ارزیابی عملکرد نمره بالا کسب کنند تعلق دارد. میزان پرداخت تا ۲۰٪ حقوق ثابت بوده و هر سه ماه یک بار پرداخت می شود. سهم هر دستگاه در بهره مندی از این فوق العاده بسته به رتبه ارزیابی آن (متوسط، خوب، عالی) به ترتیب ۳۰٪، ۵۰٪ و ۷۰٪ تعیین می گردد.

پرداخت این فوق العاده منوط به صرفه جویی در هزینه هاست و ماهیت غیرمستمر دارد.

۹. سایر فوق العاده ها: شامل جبران هزینه سفر، مأموریت روزانه و خارج از کشور، نوبت کاری، هزینه جابه جایی، و فوق العاده کسر صندوق است. میزان هر یک با تصویب هیئت وزیران مشخص می شود.

۱۰. فوق العاده اشتغال خارج از کشور: به کارکنانی که در پست های سازمانی خارج از کشور خدمت می کنند پرداخت می شود. این افراد در دوران مأموریت خارج از کشور مجاز به دریافت هیچ پرداخت دیگری جز مزایای مصوب خاص نیستند.

۱۱. فوق العاده اضافه کاری: در صورت درخواست دستگاه اجرایی، به کارمندانی که خارج از ساعت اداری کار می کنند پرداخت می شود.

فرمول محاسبه:

مبلغ هر ساعت = (امتیاز شغل + شاغل + مدیریت) × ضریب ریالی / ۱۷۶.

حداکثر اضافه کار ماهانه ۱۷۵ ساعت است و مجموع پرداختی نباید از ۵۰٪ حقوق ثابت فراتر رود (به استثنای ۲۰٪ کارکنان خاص با مجوز دستگاه).

۱۲. فوق العاده حق التحقیق، تدریس، ترجمه و تألیف: به کارمندانی که بنا به درخواست دستگاه خارج از وقت اداری فعالیت پژوهشی، آموزشی یا تألیفی انجام دهند تعلق می گیرد:

- حق التحقیق و تدریس: ضریب ریالی × مجموع امتیازات / ۱۷۶ × ۲
- حق الترجمة: هر کلمه فارسی به خارجی = ضریب / ۳؛ خارجی به فارسی = ضریب / ۵
- حق تألیف: هر کلمه فارسی = ضریب / ۴؛ خارجی = ضریب / ۳

در صورتی که کارمند در وقت اداری این امور را انجام دهد، حق جداگانه ای دریافت نمی کند.

۱۳. فوق العاده ویژه: برای مشاغل خاص با شرایط رقابتی، حساس یا اثرگذار در اقتصاد ملی تا سقف ۵۰٪ حقوق ثابت و فوق العاده های مستمر قابل پرداخت است. این فوق العاده برای حداکثر ۲۵٪ مشاغل دستگاه های اجرایی با تصویب هیئت وزیران تعیین می شود.

۱۴. فوق العاده بهره وری غیرمستمر: بر اساس ماده (۶۹)، دستگاه ها می توانند تا ۲۵٪ از صرفه جویی های ناشی از اصلاح ساختار را به عنوان پاداش بهره وری به کارکنان فعال همان واحد پرداخت کنند.

۱۵. عیدی پایان سال: به همه کارمندان، بازنشستگان و وظیفه بگیران معادل ۵۰۰۰ امتیاز پرداخت می شود.

۱۶. بهره وری در بنگاه های اقتصادی دولتی: شرکت های دولتی مشمول اصل ۴۴ که در مالکیت دولت باقی می مانند می توانند به کارکنان خود فوق العاده بهره وری تا سقف ۴۰٪ حقوق ثابت پرداخت کنند، مشروط بر اینکه صرفاً یکی از دو فوق العاده «کارایی» یا «بهره وری» را دریافت نمایند.

۱۷. کمک های رفاهی: به منظور حذف هزینه های غیرضرور مانند مهمانسرا و سرویس ایاب وذهاب، به کارکنان کمک های نقدی مستقیم پرداخت می شود:

غذا: ۱۸,۰۰۰ ریال برای یک وعده در روز،

مهدکودک برای فرزندان زیر ۵ سال: ۳۰۰,۰۰۰ ریال (تا سه فرزند)،

ایاب وذهاب: تهران ۴۵۰,۰۰۰ ریال، شهرهای بزرگ ۳۰۰,۰۰۰ ریال.

پرداخت به تناسب ساعات کار هفتگی و در حد اعتبارات مصوب مجاز است.

۱۸. کمک هزینه های فوت و ازدواج: در صورت ازدواج کارمند یا فوت او و اعضای خانواده، مبالغی به عنوان کمک هزینه پرداخت می شود.

۱۹. تفاوت تطبیق: اگر اجرای فصل دهم منجر به کاهش دریافتی کارمند شود، تا سقف دریافتی قبلی مبلغی به عنوان تفاوت تطبیق پرداخت می گردد. این مبلغ در حکم درج و در محاسبه حقوق بازنشستگی منظور می شود و با ارتقاها بعدی مستهلک می گردد.

حقوق و مزایای مقامات سیاسی

مطابق ماده (۷۱):

- رؤسای سه قوه: ۱۸۰۰۰ امتیاز
- معاون اول رئیس جمهور، نواب رئیس مجلس و اعضای شورای نگهبان: ۱۷۰۰۰
- وزرا، نمایندگان و معاونان رئیس جمهور: ۱۶۰۰۰
- استانداران و سفرا: ۱۵۰۰۰
- معاونان وزرا: ۱۴۰۰۰

در صورت تنزل سمت، چنانچه دریافتی کمتر از ۸۰٪ سابق شود، تا سقف تفاوت، پرداخت تطبیق صورت می گیرد. مقامات از سایر فوق العاده های ماده (۶۸) نیز بهره مندند.

نقدهای وارد بر این ماده شامل:

- اعطای صلاحیت گسترده به هیئت وزیران در تعیین هم ترازها،
- تعارض با اصل شایستگی در پرداخت امتیازات بالا،
- ابهام در شمول شورای نگهبان نسبت به سایر نهادهای مستثنی.

حقوق و مزایای غیرمادی کارمندان

کارمندان دستگاه های اجرایی علاوه بر حقوق و مزایای مالی، از مجموعه ای از حقوق غیرمالی نیز برخوردارند که جنبه حمایتی، تأمینی و رفاهی دارند؛ از جمله مرخصی ها، بیمه های درمانی، محیط کار مناسب، حمایت قضائی و رعایت شأن اجتماعی آنان. در مقابل این امتیازات، کارمندان مکلف به انجام وظایف قانونی و اداری هستند.

مرخصی ها: بر اساس ماده (۸۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان سالانه ۳۰ روز مرخصی استحقاقی با حقوق دارند که بخشی از آن قابل ذخیره برای سال های بعد است. اگر اداره با مرخصی مخالفت کند، کل ۳۰ روز قابل ذخیره است. کارمندان در صورت بیماری با تأیید پزشک معتمد، از مرخصی استعلاجی تا چهار ماه در سال استفاده می کنند. در بیماری های صعب العلاج، محدودیت زمانی حذف و پرداخت حقوق تا یک سال به صورت کامل انجام می شود.

همچنین مرخصی بدون حقوق با موافقت دستگاه اجرایی برای دلایل خاص از جمله ادامه تحصیل یا همراهی همسر مأمور تا شش سال ممکن است. ایام مرخصی بدون حقوق جزو سابقه خدمت محسوب نمی شود.

بیمه های درمانی پایه و تکمیلی: دستگاه های اجرایی مکلف اند کارمندان، بازنشستگان و افراد تحت تکفل آنان را علاوه بر بیمه پایه، تحت پوشش بیمه های تکمیلی درمان قرار دهند (ماده ۸۵ قانون مدیریت خدمات کشوری). این اقدام برای کاهش فشار هزینه های درمانی، به ویژه در بیماری های پرهزینه، الزامی است.

کارمندان همچنین در برابر حوادث و فوت به هر علت مشمول بیمه هستند تا امنیت مالی خانواده آنان تضمین گردد. **محیط مناسب کار:** دستگاه های اجرایی باید محیط کار سالم، ایمن و بهداشتی برای کارکنان فراهم کنند (ماده ۸۶). با تصویب ماده (۲۳) قانون مدیریت خدمات کشوری، ایجاد مراکز رفاهی و ورزشی توسط دستگاه ها ممنوع گردید، هرچند سابقاً بخشی از وظایف آنها محسوب می شد.

احترام اجتماعی و حقوقی کارمندان: قانون برای حفظ حرمت کارمندان در حین انجام وظیفه، مجازات هایی را برای غصب عناوین اداری، سرپیچی از دستورات قانونی و توهین به کارکنان دولت در نظر گرفته است (مواد ۵۵۶، ۶۰۷ و ۶۰۹ قانون مجازات اسلامی). این مقررات در راستای حمایت از منزلت اجتماعی مستخدمان دولتی است.

حمایت قضائی از کارمندان: مطابق ماده (۸۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، در صورتی که کارمند در انجام وظایف قانونی خود با شکایت مواجه شود، دستگاه اجرایی موظف است از او حمایت قضائی کرده و امکانات دفاعی لازم را فراهم نماید. **حقوق برابر و عدالت استخدامی:** همه کارمندان در استفاده از تسهیلات، انتصاب به مشاغل و بهره مندی از مزایا در صورت داشتن شرایط لازم، از حقوق برابر برخوردارند (ماده ۸۹). ارتقای مسیر شغلی باید در فضای رقابتی و بر پایه شایستگی های تحصیلی و تجربی صورت گیرد (مواد ۵۳، ۵۴ و ۷۰).

ساعات کار و تعطیلات هفتگی: ساعات کار کارکنان دولت ۴۴ ساعت در هفته است و تغییر آن با رعایت سقف مذکور مجاز است (ماده ۸۷). کارمندان می توانند با موافقت دستگاه تا یک چهارم ساعت کار روزانه را کاهش دهند. تنظیم ساعت کار در شش روز هفته برای دستگاه های استانی الزامی است.

سایر حقوق غیرمالی: قوانین خاصی مزایای تکمیلی برای کارمندان مقرر کرده اند؛ از جمله مرخصی دوران شیردهی، قانون تنظیم خانواده، خدمت نیمه وقت بانوان، تسهیلات بانکی مسکن، حساب پس انداز کارکنان، بیمه درمان والدین و برنامه های آموزشی و توانمندسازی.

تکالیف اداری و شغلی کارمندان: کارمندان علاوه بر مسئولیت های عمومی، مکلف به انجام وظایفی هستند که ماهیت استخدامی دارد. این تکالیف در قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر قوانین تصریح شده و در صورت تخلف، ضمانت اجرای انضباطی و اداری در پی دارد.

انجام دقیق وظایف اداری: بر اساس ماده (۹۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان موظف اند وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت و امانت انجام دهند. هرگونه سهل انگاری، کم کاری، ترک خدمت، تأخیر در انجام امور یا رفتار نامناسب با ارباب رجوع تخلف محسوب می شود (ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری).

تبعیت از قوانین و مقررات: کارمندان باید در انجام وظایف، قوانین عمومی و مقررات اختصاصی دستگاه را رعایت کنند. نقض مقررات، تخلف اداری محسوب می شود و تصمیمات غیرقانونی آنان قابل ابطال است.

پاسخگویی در برابر مردم و دستگاه متبوع: کارمندان مکلف اند پاسخگوی مراجعان باشند و رفتار مناسب و منصفانه با آنان داشته باشند. مردم در صورت مشاهده تخلف می توانند به مراجع قانونی شکایت کنند (ماده ۹۰).

رعایت حقوق مردم و تکریم ارباب رجوع: بر اساس مواد (۲۵) تا (۲۸) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان باید وظایف خود را با رعایت اخلاق اداری و در جهت خدمت به مردم انجام دهند. میزان رضایت مندی مردم از عملکرد آنان در ارزیابی، ارتقا و تمدید قرارداد استخدامی لحاظ می شود.

عدم سوءاستفاده از موقعیت اداری: دریافت رشوه، هدیه، امتیاز یا هر نوع نفع شخصی در ازای انجام وظیفه، تخلف محسوب می شود (ماده ۹۱). در صورت اثبات تخلف بر اساس گزارش بازرس معتمد، کارمند متخلف تا یک سال از خدمت منفصل می شود و در صورت تکرار، مجازات های سنگین تر اعمال خواهد شد.

نظارت بر کارمندان و سلامت اداری: مدیران مسئول نظارت بر عملکرد زیردستان خود هستند و سهل انگاری در گزارش تخلفات، خود تخلف اداری محسوب می شود (ماده ۹۲). در صورت احراز اهمال، مدیر نیز تحت پیگرد قرار می گیرد.

حضور در زمان مقرر و انجام وظیفه: کارمندان موظف اند در ساعات تعیین شده در محل کار حاضر باشند. در مواقع ضروری نیز مکلف به انجام وظیفه خارج از وقت اداری هستند و در قبال آن حق الزحمه دریافت می کنند (ماده ۹۳).

تصدی پست سازمانی واحد: هر کارمند باید فقط یک پست سازمانی مصوب داشته باشد. به کارگیری افراد بدون پست سازمانی یا تصدی همزمان دو شغل دولتی ممنوع است (مواد ۳۲ و ۹۴). تنها در موارد آموزشی و پژوهشی، اشتغال همزمان مجاز است.

وفاداری و انضباط سیاسی: کارمند دولت باید نسبت به نظام و کشور خود وفادار باشد. شرکت در تحصن، اعتصاب یا تحریک دیگران به کارشکنی، تخلف محسوب می شود (بندهای ۳۲ و ۳۳ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری).

عدم پذیرش تابعیت بیگانه: خروج از تابعیت ایران یا پذیرش تابعیت کشور خارجی موجب انفصال از خدمت است (ماده ۹۸).

ممنوعیت اشتغال بازنشستگان و بازخریدشدگان: به طور کلی استخدام مجدد بازنشستگان ممنوع است، مگر در مورد مقامات سیاسی، ایثارگران یا با مجوز خاص مقام رهبری. اشتغال بازنشستگان متخصص در امور مشاوره ای با محدودیت زمانی مجاز است.

رازداری اداری: افشای اسرار و اسناد محرمانه، تماس غیرمجاز با بیگانگان و ارائه اطلاعات به افراد فاقد صلاحیت تخلف است. همچنین افشای اسرار مردم طبق قانون مجازات اسلامی جرم کیفری محسوب می شود.

تبعیت از اوامر مافوق: سلسله مراتب اداری بر اصل فرماندهی و انضباط استوار است. کارمندان موظف اند در حدود قانون از دستورات مافوق تبعیت کنند. در صورت مشاهده مغایرت دستور با قانون، باید آن را کتبی اعلام کنند. اگر دستور مجدداً تأیید شود، مسئولیت آن بر عهده مقام صادرکننده است (ماده ۹۶).

استثنای این اصل شامل قضات (به دلیل استقلال قضایی) و اعضای هیئت علمی دانشگاه ها در امور آموزشی می شود. **سایر تکالیف و مقررات مرتبط:** قوانین دیگری نیز ناظر بر رفتار کارمندان هستند، از جمله قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲)، قانون مجازات اسلامی، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری، و قانون دسترسی آزاد به اطلاعات.

مرجع رسیدگی به تخلفات اداری: تخلفات کارمندان در چارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری بررسی می شود. پیش از انقلاب، دادگاه های اداری مرجع رسیدگی بودند، اما از سال ۱۳۷۲ هیئت های بدوی و تجدیدنظر جایگزین آنها شدند. این هیئت ها شامل هیئت بدوی، تجدیدنظر، هیئت عالی نظارت و گروه های تحقیق هستند. مطابق ماده (۲۱)، شکایت از آرای قطعی این هیئت ها در دیوان عدالت اداری قابل طرح است که رسیدگی آن ماهیت شکلی دارد.

حالات استخدامی کارمندان: بر اساس ماده (۱۲۰) قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان رسمی ممکن است در یکی از حالات استخدامی زیر قرار گیرند: اشتغال، مرخصی، آماده به خدمت، انتقال یا مأموریت، انفصال، استعفا، بازخریدی یا سایر حالات پیش بینی شده در قوانین.

اشتغال: کارمند در پست سازمانی مشخص انجام وظیفه می کند. ساعات کار ۴۴ ساعت در هفته است. اشتغال پاره وقت نیز برای گروه هایی مانند بانوان دارای فرزند پیش بینی شده است.

مرخصی: انواع مرخصی ها شامل استحقاقی، استعلاجی و بدون حقوق است که پیش تر توضیح داده شد.

آماده به خدمت: حالتی است که کارمند بدون پست مشخص در انتظار ارجاع خدمت است. این وضعیت ممکن است به دلیل انحلال دستگاه، حذف پست یا تعلیق موقت رخ دهد. مدت آن حداکثر یک سال است و پس از آن در صورت عدم اشتغال، فرد بازنشسته یا بازخرید می شود.

انتقال و مأموریت: انتقال می تواند درون دستگاه یا بین دستگاه ها انجام گیرد و با حفظ حقوق و سوابق صورت می پذیرد. آیین نامه انتقال مصوب ۱۳۸۸ شرایط آن را مشخص کرده است.

مأموریت به معنای خدمت موقت در دستگاه دیگر است که معمولاً تا شش ماه و با امکان تمدید انجام می شود. مأموریت آموزشی بلندمدت لغو شده اما مأموریت های کوتاه مدت و کارآموزی مجاز است.

انفصال موقت و دائم: انفصال موقت به معنای محرومیت از خدمت برای مدت معین بر اساس حکم قضایی یا اداری است، در حالی که انفصال دائم موجب قطع کامل رابطه استخدامی می شود. در موارد خاص برای خانواده فرد منفصل مقرری حداقلی پیش بینی شده است.

اخراج: اخراج موجب قطع خدمت در دستگاه مربوطه است اما مانع استخدام در سایر دستگاه ها نیست. کارمند اخراجی می تواند کسور بازنشستگی و مرخصی استفاده نشده خود را دریافت کند.

استعفا: کارمند می تواند با اطلاع قبلی و موافقت رسمی دستگاه متبوع استعفا دهد. تا زمان پذیرش رسمی، موظف به ادامه کار است. در صورت بازگشت به خدمت و بازپرداخت وجوه بازنشستگی، سابقه قبلی محاسبه می شود.

بازخریدی: در موارد واگذاری وظایف به بخش غیردولتی یا ضعف عملکرد، کارمند بازخرید می شود. به او به ازای هر سال خدمت، یک ونیم ماه حقوق و مزایا و وجوه مرخصی ذخیره شده پرداخت می شود. استخدام مجدد بازخریدشدگان در دستگاه های دولتی ممنوع است مگر در موارد استثنایی.

سایر حالات استخدامی

بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، برخی از حالات استخدامی کارکنان شامل تعلیق، ازکارافتادگی، خدمت زیر پرچم، غیبت موجه و بازنشستگی است.

تعلیق: حالتی است که کارمند به دلیل پیگرد قضایی یا اداری از خدمت منع می شود. در صورت برائت، به خدمت بازمی گردد و مدت تعلیق جزو سابقه خدمت محسوب می شود و حقوق آن را دریافت می کند.

خدمت زیر پرچم: مطابق قانون خدمت وظیفه عمومی، مدت خدمت نظام وظیفه به عنوان سابقه خدمت محسوب می شود. کارمند باید حداکثر دو ماه پس از پایان خدمت خود را معرفی کند، و در صورت نبود پست سازمانی در حالت آماده به خدمت قرار می گیرد.

غیبت موجه: اگر کارمند به عللی خارج از اختیار نتواند در محل خدمت حاضر شود، غیبت موجه محسوب می شود. اما در صورت غیبت غیرموجه بیش از دو ماه متوالی یا چهار ماه متناوب، اخراج صورت می گیرد. تأخیر بیش از دو ساعت در ماه نیز موجب کسر از حقوق خواهد بود.

ازکارافتادگی: حالتی است که کارمند به دلیل نقص عضو یا بیماری قادر به انجام وظیفه نیست و از خدمت منفک می شود. چنانچه علت ازکارافتادگی ناشی از انجام وظیفه باشد، تمام حقوق و فوق العاده های شغلی به عنوان حقوق وظیفه پرداخت می شود. اما اگر ناشی از کار نباشد، میانگین حقوق و مزایای ۲۴ ماه آخر مبنای پرداخت است. حقوق وظیفه ازکارافتادگان

قبل از سال ۱۳۸۵، در صورت کمتر بودن از ضریب قانونی، افزایش می یابد. بازگشت به کار در صورت بازیافت توانایی تا قبل از ۶۰ سالگی امکان پذیر است.

بازنشستگی: حالتی است که کارمند طبق حکم رسمی از حقوق بازنشستگی استفاده می کند. بازنشستگی ممکن است به درخواست کارمند یا تصمیم دستگاه باشد و در گفتارهای بعدی به تفصیل بررسی می شود.

بازنشستگی و تأمین اجتماعی

یکی از مهم ترین حقوق غیرمالی کارمندان، برخورداری از تأمین اجتماعی است که شامل بازنشستگی، ازکارافتادگی، درمان، بیمه بیکاری و حقوق وظیفه وراثت می شود. بر اساس قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمندان پیمانی تابع قانون تأمین اجتماعی و کارمندان رسمی تابع صندوق بازنشستگی یا قوانین مربوط به دستگاه خود هستند.

بازنشستگی به معنای دوره غیرمولد زندگی است که هزینه آن از محل کسور بازنشستگی پرداختی کارمند و دولت تأمین می شود. این وضعیت مجازات اداری نیست، هرچند در موارد خاص ممکن است جنبه انضباطی پیدا کند.

تاریخچه بازنشستگی در ایران

نخستین قانون مرتبط با وظیفه در سال ۱۲۸۷ شمسی و پس از مشروطه تصویب شد و صرفاً به پرداخت حقوق به وراثت کارمندان متوفی اختصاص داشت. نخستین نظام بازنشستگی واقعی در سال ۱۳۰۱ و هم زمان با قانون استخدام کشوری پدید آمد که امکان استفاده از حقوق بدون انجام کار را برای کارمندانی با ۵۵ سال سن و ۲۵ سال سابقه فراهم کرد.

در اصلاحات بعدی، شرط سنی حذف شد و با ۲۰ سال سابقه خدمت متوالی نیز امکان بازنشستگی وجود داشت. این قانون در سال های ۱۳۰۸، ۱۳۲۴ و ۱۳۳۷ اصلاح شد و در نهایت در سال ۱۳۴۵ قانون جدید استخدام کشوری جایگزین گردید. اصلاحات متعدد در سال های ۱۳۶۸، ۱۳۷۳، ۱۳۷۴ و ۱۳۷۹ صورت گرفت و با تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری، مقررات بازنشستگی در فصل سیزدهم آن نهایی شد.

بر اساس مصوبه سال ۱۳۸۸ شورای توسعه مدیریت، تمام کارکنان دستگاه های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری، حتی مشترکین صندوق های دیگر، از لحاظ شرایط بازنشستگی تابع همین قانون هستند.

سن و شرایط بازنشستگی

مطابق ماده ۱۰۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، بازنشستگی به دو صورت اختیاری و اجباری انجام می شود.

بازنشستگی اختیاری: دستگاه اجرایی می تواند کارمند دارای حداقل ۳۰ سال سابقه خدمت (غیرتخصصی) یا ۳۵ سال سابقه (تخصصی) را بازنشسته کند. همچنین کارمند با ۶۰ سال سن و ۲۵ سال سابقه خدمت نیز می تواند با ۲۵ روز حقوق بازنشسته شود. برای مشاغل سخت، جانبازان و معلولان تا پنج سال تخفیف در شرایط لحاظ می شود.

بازنشستگی اجباری: دستگاه ها موظف اند کارمندان دارای ۳۰ سال سابقه و ۶۰ سال سن (غیرتخصصی) یا ۳۵ سال سابقه و ۶۵ سال سن (تخصصی) را رأساً بازنشسته کنند. در مشاغل تخصصی سقف سنی تا ۷۰ سال تعیین شده است. در صورت نداشتن شرایط بازنشستگی، کارمند بازخرید خواهد شد.

سابقه خدمت: تنها مدت خدمت تمام وقت همراه با پرداخت کسور بازنشستگی جزو سابقه محسوب می شود. خدمت سربازی و مرخصی های استحقاقی نیز در صورت پرداخت کسور محاسبه می گردد.

بازنشستگی پیش از موعد: قانون بازنشستگی پیش از موعد کارکنان دولت (مصوب ۱۳۸۶) به کارکنان دارای ۲۵ سال سابقه (و بانوان با ۲۰ سال سابقه) اجازه می دهد با حداکثر پنج سال سنوات ارفاقی و بدون شرط سنی بازنشسته شوند. پاداش پایان خدمت این گروه بر اساس ۳۰ سال محاسبه می شود.

صندوق بازنشستگی

دولت و کارمند هر دو در تأمین حقوق بازنشستگی مشارکت دارند. ۹ درصد از حقوق کارمند به علاوه سهم دولت (معادل ۱.۵ برابر) به صندوق بازنشستگی واریز می شود. در صورت کسری منابع، دولت موظف به تأمین آن از بودجه عمومی است. صندوق بازنشستگی کشوری یکی از مهم ترین صندوق هاست که ابتدا زیر نظر وزارت دارایی بود و از سال ۱۳۵۴ به صورت مؤسسه ای مستقل وابسته به سازمان امور اداری و استخدامی فعالیت کرد. در سال ۱۳۸۳ تابع وزارت رفاه و تأمین اجتماعی شد. این سازمان اکنون به عنوان مؤسسه ای بیمه ای، اداره کننده حقوق بازنشستگان کشوری است.

مشمولان آن عبارتند از: کارمندان رسمی دستگاه های اجرایی، اعضای هیئت علمی، قضات، کارکنان وزارت خارجه، شهرداری ها (به جز تهران)، پیمانی های متقاضی، و برخی خویش فرمایان بازخرید شده.

اهداف این صندوق شامل ایجاد نظام خودکفا برای پرداخت حقوق بازنشستگان، بهره برداری اقتصادی از منابع و ارائه پیشنهادهای اصلاحی برای بهبود معیشت بازنشستگان است. وظایف آن نیز شامل اداره امور بازنشستگی، اجرای قوانین مربوطه، تهیه بودجه و حفظ حقوق بازنشستگان است.

علاوه بر این صندوق، صندوق های دیگری نظیر تأمین اجتماعی، بانک مرکزی، کارکنان بانک ها، شهرداری تهران، صدا و سیما، شرکت نفت، هواپیمایی، وزارت دفاع و وزارت اطلاعات نیز فعال اند.

قانون مدیریت خدمات کشوری دولت را موظف کرده بود تا پایان برنامه چهارم توسعه، تمامی صندوق های بازنشستگی را در سازمان تأمین اجتماعی تجمیع کند. این امر با تصویب قانون اصلاح ماده ۱۱۳ پیگیری شد و سازمان تأمین اجتماعی زیرمجموعه وزارت رفاه قرار گرفت.

کارمندان می توانند به موجب ماده ۱۰۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، صندوق بازنشستگی خود را انتخاب کنند، اما تغییر آن تنها یک بار در طول خدمت امکان پذیر است.

حقوق بازنشستگی

بر اساس ماده ۷۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، حداقل و حداکثر حقوق بازنشستگان هر سال با تصویب هیئت وزیران تعیین می شود. طبق قانون اصلاح مقررات سال ۱۳۷۹، میانگین حقوق و مزایای دو سال آخر خدمت با ضریب ریالی سال بازنشستگی مبنای محاسبه قرار می گیرد.

در محاسبه حقوق بازنشستگی، حقوق ثابت به علاوه فوق العاده های مستمر نظیر ایثارگری، سختی کار، شغل و ویژه مشمول کسور بازنشستگی می شوند.

قانون الحاق تبصره به ماده ۱۰۶ (مصوب ۱۳۸۹) مقرر کرد کارمندانی که تحت پوشش تأمین اجتماعی بوده اند و از مزایای غیرمستمر کسور بازنشستگی پرداخت کرده اند، می توانند وجوه مربوط را دریافت یا در حقوق بازنشستگی لحاظ کنند. کارمندان هنگام بازنشستگی، علاوه بر حقوق، از پاداش پایان خدمت معادل یک ماه آخرین حقوق و مزایای مستمر به ازای هر سال خدمت تا ۳۰ سال و وجوه مرخصی ذخیره شده برخوردار می شوند. برای خدمت بیش از ۳۰ سال، دو و نیم درصد به ازای هر سال به حقوق بازنشستگی افزوده می شود.

بازنشستگان از کمک هزینه عائله مندی و اولاد معادل شاغلان بهره مند هستند.

تفاوت تطبیق حقوق بازنشستگی

به منظور افزایش حقوق بازنشستگان پیش از سال ۱۳۸۵، شاخص هایی تعیین شد تا حقوق هیچ بازنشسته ای از میزان مشخص شده کمتر نباشد. برای کارکنان کشوری و لشکری، حقوق بازنشستگی بر اساس امتیاز آخرین گروه شغلی و ضریب ریالی سال محاسبه می شود. همچنین برای دارندگان سمت های مدیریتی، درصدی به امتیاز حقوق افزوده می شود. کارمندانی با سابقه بیش از ۳۰ سال، به ازای هر سال مازاد دو و نیم درصد افزایش دریافت می کنند و کسانی که سابقه کمتر دارند تا پانزده سال، به همین میزان کاهش خواهند داشت، مشروط بر اینکه از حداقل حقوق کمتر نشود. برای اعضای هیئت علمی و قضات، امتیاز حقوق بازنشستگی بر اساس مرتبه علمی یا پایه قضایی تعیین می گردد و دارندگان مدارک تحصیلی بالاتر یا مسئولیت های مدیریتی درصد افزایشی دریافت می کنند.

حقوق وظیفه

حقوق وظیفه مبلغی است که به وراثت کارمند متوفی یا به کارمند ازکارافتاده پرداخت می شود. اگر ازکارافتادگی ناشی از انجام وظیفه نباشد، حقوق وظیفه برابر با میانگین حقوق دو سال آخر خدمت است. اما اگر ناشی از انجام وظیفه باشد، همه حقوق و فوق العاده های شغلی به عنوان حقوق وظیفه پرداخت می شود. در صورت فوت کارمند، چه در حال اشتغال و چه پس از بازنشستگی، وراثت قانونی او شامل همسر دائم، فرزندان، پدر و مادر تحت تکفل و نوادگان یتیم از حقوق وظیفه بهره مند می شوند.

فرزندان ذکور تا ۲۰ سالگی و در صورت تحصیل تا ۲۵ سالگی، و فرزندان اناث تا زمان ازدواج یا اشتغال از حقوق وظیفه استفاده می کنند. همسر دائم تا پایان عمر مستحق دریافت است و افراد معلول خانواده نیز به طور دائم از این حق برخوردارند.

حقوق وظیفه میان وراثت به صورت مساوی تقسیم می شود و در صورت قطع سهم هر یک، سهم او بین دیگران تقسیم خواهد شد.

مقدمه:

سازمان های اداری به عنوان اشخاص حقوق عمومی برای انجام وظایف خود ناگزیر از انجام اعمال حقوقی اند. این اعمال گاه به صورت ایقاع، یعنی تصمیم یا حکم یک جانبه، و گاه به صورت قرارداد، یعنی عمل حقوقی دو یا چندجانبه انجام می شود. مطابق فصل دوم قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه های اجرایی می توانند از طریق عقد قرارداد بخشی از خدمات خود را تأمین کنند.

قراردادهایی که از اصول و قواعد خاص حقوق عمومی پیروی می کنند، «قراردادهای اداری» نام دارند. در این قراردادها سازمان اداری بدون از دست دادن صلاحیت قانونی خود، انجام برخی خدمات عمومی را به اشخاص حقیقی یا حقوقی می سپارد.

قراردادهای اداری تابع نظام حقوق عمومی اند و مقررات آن ها با قراردادهای خصوصی تفاوت اساسی دارد. به طور کلی قراردادهای دستگاه های اجرایی به دو دسته تقسیم می شوند: قراردادهای غیراداری و قراردادهای اداری. مقررات مربوط به این قراردادها در قوانین مختلفی مانند قانون محاسبات عمومی، آیین نامه های مالی و معاملاتی دستگاه ها، دفترچه شرایط عمومی پیمان و سایر مقررات پراکنده آمده است.

مفهوم و تعریف قرارداد اداری

قرارداد اداری قراردادی است که میان یک سازمان عمومی از یک سو و شخص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر برای انجام عمل یا خدمتی در جهت منافع عمومی و بر اساس احکام خاص حقوق اداری منعقد می شود. شرط صلاحیت دادگاه های اداری برای رسیدگی به اختلافات ناشی از این قراردادها، در ایران جزء لوازم تعریف آن نیست؛ زیرا بر خلاف حقوق فرانسه، در نظام حقوقی ایران این شرط برای اداری بودن قرارداد ضروری شناخته نمی شود. بنابراین، می توان قرارداد اداری را چنین تعریف کرد:

«قرارداد اداری قراردادی است که به وسیله سازمان اداری از یک سو و اشخاص حقیقی یا حقوقی از سوی دیگر، برای انجام خدمتی عمومی منعقد و مشمول احکام خاص حقوق اداری می گردد.»

قراردادهای اداری به دو دسته تقسیم می شوند:

- **قراردادهای معین:** دارای قالب و شرایط مشخص و شناخته شده در نظام اداری؛
- **قراردادهای نامعین:** قراردادهایی که به منظور انجام خدمات عمومی و بدون قالب خاص منعقد می شوند.

انواع قراردادهای معین

قرارداد مقاطعه مربوط به خدمات عمومی: به موجب آن اداره یا مؤسسه عمومی انجام کار یا فروش کالایی را با شرایط و قیمت معین به شخصی واگذار می کند. طرفین این قرارداد کارفرما (دولت یا شهرداری) و پیمانکار هستند. این قراردادها معمولاً شامل سه نوع اند:

- مقاطعه ساختمانی (مانند ساخت راه، پل، سد، کارخانه و سیلو)
- مقاطعه ملزومات (تأمین وسایل، لوازم و نیازهای سازمان های عمومی)
- مقاطعه حمل و نقل (زمینی، دریایی و هوایی)

قراردادهای مربوط به طرح های عمرانی دولت از مصادیق بارز مقاطعه هستند. سازمان برنامه و بودجه دستورالعمل های مربوط به شرایط عمومی و دفترچه پیمان را تدوین کرده است. دفترچه پیمان شامل هفت ماده درباره موضوع، مدارک، مبلغ، تضمین، نظارت و تحویل کار است. «شرایط عمومی پیمان» نیز در پنج فصل و ۵۴ ماده تنظیم شده که تعهدات پیمانکار، کارفرما، تضمین ها و نحوه حل اختلاف را مشخص می کند.

قراردادهای درمانی میان نهادهای دولتی با بیمارستان ها برای خدمات درمانی کارکنان، قراردادهای کار در زندان برای اشتغال زندانیان، و قراردادهای حمل و نقل از انواع فرعی مقاطعه محسوب می شوند.

پیمان استخدامی: قراردادی است که بر اساس آن شخصی برای مدت معین و کار مشخص به استخدام دولت درمی آید. این قرارداد از نوع قراردادهای اداری است و با قراردادهای خصوصی تفاوت دارد، زیرا تابع قواعد حقوق عمومی است. در استخدام پیمانی، اداره می تواند برای حفظ منافع عمومی مفاد قرارداد را یک جانبه تغییر دهد و مستخدم حق استناد به حقوق مکتسبه ندارد.

قرارداد قرضه عمومی: در این قرارداد دولت از اشخاص وام می گیرد و در سررسید، اصل و بهره آن را بازمی گرداند. این نوع قرارداد از جنس حقوق عمومی است، نه صرفاً عقد قرض مدنی. وام عمومی ممکن است به صورت اجباری (همچون مالیات قابل استرداد) یا نیمه اجباری (بر پایه تبلیغات و انگیزه های ملی) انجام شود.

قرارداد عاملیت: قراردادی است که بر اساس آن شخص یا اشخاصی از طرف مؤسسه عمومی، در برابر حق العمل مشخص، اجرای عملیات خاصی را بر عهده می گیرند. این قرارداد در مواردی مانند توزیع کالاهای انحصاری یا استخراج و اکتشاف منابع طبیعی (نفت و گاز) به کار می رود. اگرچه در ماهیت شبیه قراردادهای تجاری است، اما به دلیل هدف عمومی و وابستگی به حقوق اداری، تابع قواعد خاص حقوق عمومی محسوب می شود.

قرارداد امتیاز: به موجب این قرارداد، دولت یا مؤسسات عمومی اداره یا بهره برداری از یک امر عام المنفعه یا ثروت ملی را برای مدت معین و به طور انحصاری به شخص یا شرکت خاصی واگذار می کند تا با سرمایه خود آن را اداره کند و از محل خدمات یا منافع حاصل، هزینه ها را جبران نماید.

این نوع قرارداد در حوزه هایی چون انرژی، حمل و نقل، بهداشت، امور شهری و سرگرمی ها کاربرد دارد. در ایران سابقه تاریخی قراردادهای امتیاز با دخالت بیگانگان در دوره قاجار همراه با پیامدهای سیاسی و اقتصادی منفی بود، از جمله قراردادهای تنباکو، نفت، بانک شاهی و امتیازات روس ها و انگلیس ها.

در واکنش به این تجربه ها، اصل ۸۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اعطای امتیاز تأسیس شرکت ها و مؤسسات به خارجیان را مطلقاً ممنوع کرده است. با این حال، طبق نظر شورای نگهبان (۱۳۶۰)، ثبت شعب شرکت های خارجی که با

دولت ایران قرارداد قانونی دارند، مغایر این اصل نیست، مشروط بر آن که فعالیت آنان محدود به اجرای همان قرارداد باشد.

قراردادهای غیرمعمول

قرارداد نمایندگی خدمات عمومی: نوعی قرارداد جدید در حقوق فرانسه است که بر اساس آن نماینده ای، قسمتی از سرمایه گذاری و اداره خدمت عمومی را بر عهده می گیرد و هزینه ها را از مصرف کنندگان دریافت می کند. تفاوت آن با قرارداد امتیاز در میزان دخالت و نظارت دولت است.

قرارداد پژوهشی و تحقیقاتی: قراردادی برای انجام فعالیت های علمی و فناورانه که نتیجه آن نامطمئن است و شامل تحقیقات بنیادی، کاربردی و توسعه ای می شود.

قرارداد اعطای لیسانس و اجازه: در آن، دارنده حق اختراع یا امتیاز تولید، استفاده یا طراحی را به دیگری واگذار می کند.

قرارداد فرهنگی، هنری، مشاوره و خدمات: قراردادهایی برای مطالعه، تحقیق، تألیف، مشاوره آموزشی یا حقوقی، ترجمه و تولیدات فرهنگی که جنبه علمی و فرهنگی دارند.

قرارداد خرید آذوقه و مواد اولیه از خارج: طبق لایحه مصوب ۱۳۵۸، خرید آذوقه عمومی از خارج از کشور از شمول قانون محاسبات عمومی خارج و نیازمند تصویب شورای شش نفره شامل نمایندگان وزارت بازرگانی، اقتصاد و دارایی، شرکت بازرگانی دولتی، بانک مرکزی و سازمان برنامه و بودجه است.

قراردادهای نفتی: این قراردادها در زمره قراردادهای اداری محسوب می شوند، زیرا حاوی عناصر عمومی، منافع ملی و جنبه های خدمات عمومی اند. برخی حقوقدانان آن را در زمره قراردادهای خدمت عمومی و برخی دیگر در قالب قراردادهای عمومی می دانند، اما در هر حال تابع اصول حقوق اداری و ملاحظات منافع ملی اند.

ویژگی های قراردادهای اداری

لزوم حضور شخص حقوق عمومی: در تمام قراردادهای اداری، یکی از طرفین باید سازمان یا مؤسسه عمومی باشد، مانند وزارتخانه ها، نهادهای دولتی، نیروهای مسلح یا شوراهای محلی. برخی از این نهادها شخصیت حقوقی مستقل ندارند ولی در حدود اختیارات خود می توانند قرارداد منعقد کنند.

هدف عمومی: موضوع قرارداد اداری باید خدمت عمومی یا تحقق منفعت عمومی باشد. برای آن که خدمتی عمومی تلقی شود، باید هم دارای نفع عامه باشد و هم اجرای آن به موجب قانون به سازمان اداری واگذار شده باشد.

پیروی از قواعد خاص: قراردادهای اداری تابع اصول خاصی از جمله اصول زیر هستند:

اصل حاکمیت قانون: اداره تنها در حدود مجوزهای قانونی می تواند قرارداد منعقد کند.

اصل انطباق با تحولات: اداره می تواند برای حفظ منافع عمومی، قرارداد را یک جانبه تعدیل یا فسخ نماید.

اصل استمرار خدمات عمومی: اداره حق دارد در صورت قصور پیمانکار، قرارداد را بدون مراجعه به دادگاه فسخ یا خود اجرا کند.

اصل تساوی اشخاص: تمام افراد در برابر تعهدات عمومی مساوی اند و در صورت بروز عدم توازن، امکان تعدیل قرارداد وجود دارد.

اصل تقدم منافع عمومی: در تعارض میان منافع خصوصی و عمومی، منافع عمومی مقدم است.

اصل همکاری مشترک طرفین: طرف قرارداد باید در اجرای خدمت عمومی با اداره همکاری کند و اداره نیز موظف است با تعدیل شرایط از ضرر بی مورد پیمانکار جلوگیری نماید.

طبع ترجیحی و اقتداری قرارداد: سازمان های اداری به سبب هدف عمومی، در موقعیت برتر از اشخاص خصوصی قرار دارند و این اقتدار در راستای حفظ منافع جامعه است.

صلاحیت مراجع رسیدگی: در ایران، رسیدگی به اختلافات ناشی از قراردادهای اداری در صلاحیت دادگاه های عمومی است، مگر در مورد قراردادهای استخدام پیمانی که در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار دارد. برخلاف فرانسه، نظام حقوقی ایران دادگاه مستقل اداری برای همه دعاوی اداری ندارد.

نظام شکلی قراردادهای اداری

رعایت تشریفات قبل از انعقاد:

بر خلاف قراردادهای خصوصی که اصل آزادی اراده بر آن ها حاکم است، قراردادهای اداری تابع اصل حاکمیت قانون اند. مدیران دولتی نمایندگان اداره اند نه مالکان آن، و فقط در حدود قانون می توانند قرارداد منعقد کنند.

محدودیت ها و ممنوعیت ها: ادارات نمی توانند بدون مجوز قانونی اقدام به انعقاد قرارداد کنند (اصل جواز) و حتی با وجود مجوز نیز باید شرایط مقرر را رعایت نمایند (اصل انطباق).

ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی دولت را مکلف کرده در صورت انجام تعهد بدون اعتبار یا تخلف از مقررات، قرارداد را رد کند. همچنین قوانین گوناگون محدودیت هایی در انتخاب طرف قرارداد، نوع و مدت قرارداد، و ممنوعیت دخالت کارمندان در معاملات دولتی مقرر کرده اند.

لزوم تصویب مراجع ذی صلاح: برخی قراردادها مانند وام های خارجی، انتقال اموال ملی یا استخدام کارشناسان خارجی نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی یا هیئت وزیران اند. در معاملات دیگر نیز ممکن است تصویب هیئت مدیره یا شورای شهر الزامی باشد.

وجود اعتبار مصوب: انعقاد هر قرارداد اداری منوط به تأمین اعتبار در قانون بودجه است. در صورت فقدان اعتبار، قرارداد قابل اجرا نیست. ماده ۵۲ قانون محاسبات عمومی تشریفات پرداخت را شامل مراحل تشخیص، تأمین اعتبار، تعهد، تسجیل و حواله می داند.

مشورت های اجباری: در برخی معاملات، اخذ نظر کارشناسان رسمی یا کمیسیون های مربوط الزامی است؛ از جمله در تعیین قیمت اموال یا اجاره بها.

تشریفات مناقصه و مزایده

مناقصه: فرآیندی رقابتی برای تأمین کالا یا خدمات با مناسب ترین قیمت است. قانون برگزاری مناقصات (۱۳۸۳) دستگاه های اجرایی را مکلف به رعایت مقررات آن کرده است.

مناقصه ها بر اساس مبلغ به سه نوع تقسیم می شوند: معاملات کوچک، متوسط و بزرگ. در معاملات بزرگ، مناقصه می تواند عمومی یا محدود باشد.

مواردی از جمله خرید خدمات منحصر به فرد، معاملات محرمانه، خدمات فرهنگی و خرید املاک از شمول الزام به مناقصه مستثنا هستند.

کمیسیون مناقصه معمولاً از رئیس دستگاه، مقام مالی و مسئول فنی تشکیل می شود. در موارد خاص، ترک تشریفات مناقصه با تصویب هیئت سه نفره ممکن است.

فرآیند مناقصه شامل مراحل تأمین منابع مالی، تعیین نوع مناقصه، تهیه اسناد، ارزیابی، فراخوان، دریافت پیشنهاد، ارزیابی نهایی و انعقاد قرارداد است.

شرایط تجدید مناقصه شامل کم بودن پیشنهاددهندگان، انصراف برندگان، یا بالا بودن قیمت هاست؛ لغو مناقصه نیز در صورت زوال نیاز یا وقوع حوادث غیرمترقبه انجام می شود.

اعتراض ها ابتدا در دستگاه مناقصه گزار بررسی می شود و در صورت عدم پذیرش، هیئت رسیدگی به شکایات مناقصات رأی قطعی صادر می کند.

مزایده: مزایده فروش یا اجاره اموال یا خدمات به بالاترین قیمت است. قوانین حاکم بر آن در آیین نامه معاملات دولتی (۱۳۴۹) و قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶) آمده است.

مواردی مانند معاملات میان دستگاه های دولتی، معاملات محرمانه، یا فروش کالاهای دارای نرخ مصوب از الزام مزایده مستثنا هستند.

مزایده ها بر اساس مبلغ به معاملات جزئی، متوسط و عمده تقسیم می شوند و فرآیند آن شامل انتشار آگهی، دریافت پیشنهاد، تشکیل کمیسیون و انعقاد قرارداد است. در قرارداد مزایده باید مشخصات کامل معامله، قیمت، شرایط تحویل، خسارات تأخیر، تضمین ها و سایر تعهدات درج شود.

کمیسیون مزایده در دستگاه های مرکزی شامل نماینده وزیر، ذی حساب و کارشناس فنی است. در شهرستان ها نیز رئیس دستگاه و مسئول تدارکات حضور دارند.

در صورت عدم دریافت پیشنهاد یا انصراف برندگان، مزایده تجدید می شود. تصمیم گیری درباره ترک تشریفات مزایده با هیئت سه نفره ترک تشریفات است که با رعایت صرفه و صلاح دولت، نحوه انجام معامله را تعیین می کند.

در اختلافات ناشی از مزایده، هیئتی مرکب از نماینده دستگاه مزایده گزار و نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی رسیدگی کرده و در صورت عدم توافق، موضوع به دادگاه ارجاع می شود.

رعایت تشریفات حین انعقاد قرارداد اداری

قراردادهای اداری همچون قراردادهای خصوصی باید از شرایط اساسی صحت معاملات برخوردار باشند. مطابق ماده ۱۹۰ قانون مدنی، قصد و رضا، اهلیت، موضوع معین و مشروعیت جهت معامله ارکان صحت قراردادند. دو شرط نخست مربوط به افرادی است که قرارداد را منعقد می کنند و برای احراز آن، شناخت طرفین اهمیت دارد. در صورتی که نماینده ای از سوی اداره اقدام به انعقاد قرارداد کند، باید دارای اراده سالم و بدون اکراه باشد.

اصل در حقوق اداری آن است که بالاترین مقام اداری مانند وزیر یا شهردار صلاحیت انعقاد قرارداد دارد، اما در عمل این اختیار به دیگر مقامات یا کارپردازان تفویض می شود. آیین نامه های معاملات و اساسنامه سازمان ها حدود این صلاحیت را تعیین می کنند. طبق قانون محاسبات عمومی، معاملات به سه دسته جزئی (تا ۳۰۰ هزار ریال)، متوسط (تا دو میلیون ریال) و عمده (بیش از دو میلیون ریال) تقسیم می شوند؛ قراردادهای جزئی به کارپرداز، متوسط به مسئول تدارکات و عمده به مقامات عالی واگذار می شود.

صلاحیت دستگاه اداری نیز محدود به وظایف و مأموریت های قانونی آن است؛ هر دستگاه تنها در چارچوب اختیارات قانونی می تواند قرارداد منعقد کند و تجاوز از حدود صلاحیت موجب بطلان قرارداد است. در قراردادهای دولتی علاوه بر اهلیت، وجود صلاحیت مقام اداری شرط صحت است و اختیار او تنها تا حدودی است که قانون اعطا کرده است.

در قراردادهای اداری، به سبب شخصیت حقوقی سازمان ها، انعقاد قرارداد به صورت نمایندگی انجام می گیرد. نمایندگی در این قراردادها جنبه قانونی دارد و هرگونه اقدام خارج از حدود صلاحیت، موجب بطلان قرارداد خواهد بود، بر خلاف نمایندگی قراردادی در حقوق خصوصی که ممکن است با اجازه بعدی نافذ شود.

کتبی بودن قراردادهای دولتی از لوازم نظام اداری است و برخلاف قراردادهای خصوصی، شرط صحت محسوب می شود. مطابق ماده ۳۰ آیین نامه معاملات دولتی، قراردادهایی که اجرای آنها نیازمند زمان است باید کتبی تنظیم و امضا شوند. ماده ۳۱ همان آیین نامه موارد الزامی درج در قرارداد را برشمرده است؛ از جمله نام متعاملین، نوع و مقدار مورد معامله، مدت انجام تعهد، خسارات تأخیر، بهای معامله، تضمین ها، فاصله تحویل موقت و قطعی و شرط عدم شمول قانون منع مداخله.

افزون بر آن، ذکر شرایط اجباری چون بیمه کارگران، رعایت ایمنی، پرداخت کسورات قانونی و سایر موارد الزامی است. امروزه اغلب قراردادهای دولتی مانند قراردادهای آب، برق، تلفن و راه آهن از نوع الحاقی هستند؛ شرایط آنها از پیش تعیین شده و طرف غیراداری حق مذاکره ندارد. قراردادهای پیمانکاری طرح های عمرانی نیز از این نوع اند و مفاد آنها طبق دفترچه پیمان و شرایط عمومی مصوب سازمان برنامه و بودجه الزامی است.

در خصوص ضمانت اجرای عدم رعایت قواعد شکلی، ماده ۲۸ قانون برنامه و بودجه، انعقاد قرارداد بدون تأمین اعتبار را مستوجب مجازات دانسته است. ماده ۹۲ قانون محاسبات عمومی نیز مقرر می دارد در صورت انجام خدمتی بدون رعایت

مقررات یا تعهد زائد بر اعتبار، دستگاه اجرایی باید معامله را رد کند؛ در صورت عدم امکان، وجه آن در حدود اعتبارات موجود پرداخت می شود. این ماده قراردادهای فاقد تشریفات قانونی را در حکم قرارداد غیرنافذ می داند که باید رد شود و مسئولیت کیفری و مدنی برای مأموران متخلف به همراه دارد.

قواعد ماهوی و حقوق ترجیحی

در قراردادهای اداری به دلیل غلبه منافع عمومی، برخی حقوق ترجیحی برای دولت پیش بینی شده است. از جمله:

فسخ یک جانبه: برخلاف حقوق خصوصی که فسخ نیازمند حکم دادگاه است، دولت می تواند در صورت تخلف یا تأخیر پیمانکار، قرارداد را رأساً فسخ کند. ماده ۴۶ شرایط عمومی پیمان موارد فسخ را شامل تأخیر در اجرای کار، ورشکستگی، تعطیل کارگاه، انتقال به غیر، عدم اجرای دستور نظارت و شمول قانون منع مداخله دانسته است. تشخیص اداره قابل نظارت قضایی است و در صورت احراز حقانیت پیمانکار، خسارت او جبران می شود.

حق تعلیق: دولت می تواند بدون وقوع قوه قهریه اجرای قرارداد را برای حداکثر سه ماه تعلیق نماید و در صورت لزوم با موافقت پیمانکار تا سه ماه دیگر تمدید کند (ماده ۴۹ دفترچه پیمان). در این حالت اداره مکلف به پرداخت هزینه های ناشی از تعلیق است.

حق تغییر مقدار کار: کارفرما می تواند تا سقف ۲۵ درصد مبلغ اولیه پیمان، میزان کار را افزایش یا کاهش دهد (ماده ۲۹ دفترچه پیمان). این حق جنبه ایقاعی دارد و شامل قیمت نمی شود؛ در صورت تجاوز از حد مقرر، پیمانکار حق فسخ دارد.

اختیار هدایت و نظارت: اداره حق دارد بر اجرای صحیح قرارداد نظارت کرده و دستوراتی برای تحقق اهداف عمومی صادر نماید. این نظارت شامل حضور مهندس ناظر، بازرسی، دریافت گزارش، کنترل نقشه ها، اعلام تخلفات و حتی خلع ید پیمانکار است. اعمال این اختیار ممکن است به حسن اجرای قرارداد، فسخ یا اجرای امانی منتهی شود.

قواعد اقتداری

فسخ به علت مقتضیات اداری: دولت می تواند بدون تقصیر پیمانکار و صرفاً به دلیل ضرورت های اداری، قرارداد را فسخ کند، مشروط بر جبران خسارت طرف مقابل. این اختیار مبتنی بر حاکمیت دولت و تقدم منافع عمومی است. نمونه های آن در لغو امتیازات یا ملی سازی ها و نیز ماده ۴۸ شرایط عمومی پیمان آمده که پیش از اجرای ۷۵ درصد از کار، اجازه فسخ به کارفرما می دهد.

حق جانشینی: دولت می تواند در صورت قصور یا ناتوانی پیمانکار، اجرای قرارداد را خود به عهده گیرد یا به شخص ثالث واگذارد، بدون آن که قرارداد فسخ شود (ماده ۲۲ دفترچه پیمان). در این حالت اداره هزینه ها را از محل مطالبات پیمانکار تأمین می کند و نتیجه نهایی (سود یا زیان) به حساب پیمانکار منظور می گردد.

تسری قرارداد به غیرمتعاقدين: برخلاف اصل نسبی بودن قراردادها، در قراردادهای اداری ممکن است آثار قرارداد به اشخاص ثالث سرایت کند؛ مانند الزام ضامنان دانشجویان بورسیه به پرداخت هزینه ها به نرخ روز یا تکالیف پیمانکار نسبت به

کارگران خود در زمینه مزد، ایمنی و بهداشت. پیمانکار مکلف است کارگران را از میان ساکنان محل کار انتخاب کرده، دستمزد را طبق قانون پرداخت و مقررات حفاظتی را اجرا نماید. در صورت تخلف، اداره می تواند هزینه ها را از مطالبات او کسر کند. در نتیجه، رعایت تشریفات شکلی و ماهوی در قراردادهای اداری ضامن اعتبار و مشروعیت آن هاست. هرگونه تخطی از حدود صلاحیت، فقدان مجوز، یا عدم رعایت الزامات قانونی موجب بی اعتباری قرارداد و مسئولیت مدنی و کیفری مقامات اداری خواهد شد. قراردادهای اداری به سبب ماهیت عمومی خود، تابع اصول حاکمیت قانون و تقدم منافع جمعی بر خصوصی اند و حقوق ترجیحی و اقتداری دولت در آن ها، تجلی همین مبناست.

فصل سوم: مسئولیت در نظام اداری حقوق اسلام و حقوق موضوعه

مقدمه

مسئولیت اداری، نوعی از مسئولیت است که به حوزه اداره و اعمال اداری مربوط می شود و از مشروعیت تصمیمات و اقدامات اداری ناشی می گردد. این مسئولیت در سه حالت مطرح است:

۱. در قبال اعمال غیرقانونی و زیان بار دستگاه های اداری؛

۲. در برابر آثار زیان بار عمدی اعمال قانونی؛

۳. در برابر آثار زیان بار غیرعمدی اعمال قانونی.

مباحث این فصل شامل مفهوم، مبانی فقهی، اقسام و منشأ تحقق مسئولیت اداری و چگونگی جبران خسارت در حقوق اسلام و حقوق موضوعه است.

مبانی و قواعد فقهی مسئولیت

در فقه اسلامی، مسئولیت معادل «ضمان» است و از عمل یا ترک فعلی ناشی می شود که موجب ضرر به دیگری گردد. عنصر اصلی در تحقق آن، «اضرار» است که می تواند به طور مستقیم (مباشراً) یا غیرمستقیم (سبباً) از شخص صادر شود. مبانی این ضمان، بر پایه تقسیم اقدامات اداری به سه دسته است:

۱. احکام و اعمال اداری زیان آور:

شامل مقررات، آیین نامه ها یا دستورالعمل هایی است که موجب ورود ضرر به اشخاص می شوند. در این موارد باید رابطه علیت بین مقرر و ضرر احراز شود. چنانچه مأمور در اجرای قانون با سوءنیت یا انتخاب روش نامناسب اقدام کند، مسئول شناخته می شود؛ اما اگر روش اجرا در خود قانون پیش بینی شده و مأمور فاقد قصد زیان باشد، تعیین مسئولیت دولت تابع نوع اقدام خواهد بود.

۲. اقدامات تقصیری و قصوری:

اقدامات قصوری در جهت منافع عمومی و اجرای قانون انجام می شوند و در صورت زیان، مسئولیتی بر مأمور نیست. در مقابل، اقدامات تقصیری زمانی است که اراده مأمور در ایجاد ضرر مؤثر باشد. تشخیص تقصیر از قصور دشوار است زیرا

گاه مرز منافع عمومی و انگیزه شخصی مبهم است. تقصیر ممکن است ناشی از بی احتیاطی یا بی توجهی به موازین فنی باشد، حتی بدون قصد نفع شخصی. معیار اساسی، وجود رابطه سببیت میان عمل اداری و ضرر است.

۳. اقدامات خطائی و غیرخطائی:

خطا در معنای حقوقی معادل تخلف از قانون است و ممکن است عمدی یا غیرعمدی باشد. اقدامات اداری گاه قانونی اما زیان بارند (غیرخطائی) و گاه تخلف آمیز (خطائی). در حالت قصور، دولت مسئول جبران خسارت است و در حالت تقصیر، شخص مأمور مسئول شناخته می شود.

خطای شخصی و خطای نوعی: خطای اداری ناظر بر رفتار مأموران است و به دو نوع تقسیم می شود:

الف) خطای شخصی: ناشی از خصوصیات فردی و اراده مأمور است و مسئولیت آن مستقیم بر عهده اوست. معیارهای تشخیص آن شامل:

- **رابطه شخصی:** اگر خطا بدون خصوصیات فردی مأمور واقع نمی شد؛
 - **میزان خطا:** خطاهای بزرگ و غیرعادی معمولاً شخصی اند؛
 - **انگیزه:** خطایی که از تمایل یا منافع شخصی ناشی شود؛
 - **هدف خطا:** اگر هدف مأمور منافع فردی باشد، خطا شخصی است؛
 - **خروج از وظیفه:** زمانی که مأمور در حین انجام وظیفه، به امور حاشیه ای یا خارج از حدود مأموریت می پردازد.
- ب) خطای نوعی (کارمندی):** به خطاهایی اطلاق می شود که هر مأمور دیگری نیز ممکن است مرتکب شود. در این حالت، مسئولیت متوجه دستگاه اداری است. در بسیاری موارد، تشخیص خطای شخصی از نوعی نیازمند بررسی موردی و قضاوت قضایی است.

اقدامات زیان آور و خطاهای بدون ضرر

ممکن است اقدامات اداری قانونی باشد ولی به طور ناخواسته ضرری ایجاد کند، یا بالعکس خطایی رخ دهد بدون اینکه زیانی به بار آید. هرچند خطای بدون ضرر در زمره تخلفات انتظامی است، اما از منظر اجتماعی نیز زیان معنوی محسوب می شود؛ زیرا موجب اخلال در اجرای صحیح قانون است. در مواردی که مأمور به دستور مقام بالاتر عمل کرده ولی آگاه به غیرقانونی بودن دستور بوده است، مسئولیت متوجه آمر خواهد بود.

نظریات مختلف درباره مسئولیت مأموران

نظریه نفی مسئولیت شخصی: شورای اداری فرانسه اعلام کرده است که در خطاهایی که به نحوی با انجام وظیفه اداری مرتبط اند، مسئولیت شخصی مأمور منتفی و دستگاه اداری مسئول است. هدف این دیدگاه حمایت از کارمندان در برابر خطاهای ناشی از انجام وظیفه است، مشروط بر اینکه خارج از وظیفه عمل نکرده باشند.

نظریه شخصی بودن خطاها: در مقابل، شورای دولتی مصر تمام خطاهای اداری را شخصی و مسئولیت را می داند، مگر در مواردی که زیان به مأمور خاصی قابل انتساب نباشد. در این صورت، مسئولیت متوجه نظام اداری است. مبنای این دیدگاه آن است که پرداخت خسارت از سوی دولت فقط در جایی توجیه دارد که مصلحت عمومی اقتضا کند.

مسئولیت های ناشی از خطر: در برخی موارد، مسئولیت اداری بدون وقوع خطا ایجاد می شود. این نوع مسئولیت بر پایه «نظریه خطر» است.

مثلاً در صورت تعدیل نیرو توسط سازمانی دولتی که قانوناً مجاز است، کارمندان زیان دیده می توانند مدعی جبران خسارت باشند، زیرا ضرر از خطا ناشی نشده بلکه از «خطر ذاتی عمل اداری» است. همچنین آسیب های مأموران در حین انجام وظیفه یا خسارات ناشی از انبار مواد منفجره و زندان ها، از مصادیق مسئولیت بدون خطا هستند.

مسئولیت ناشی از عدم اجرای قانون و احکام قضایی: گاهی دولت به دلایل مصلحت عمومی یا ناتوانی اجرایی از اجرای قانون یا احکام قضایی خودداری می کند. در هر دو حالت، دولت مکلف به جبران خسارت است. اگر ترک اجرا به دلیل مصالح عمومی باشد، مسئولیت سیاسی دولت رفع می شود ولی مسئولیت مدنی و اداری باقی است؛ و اگر ناشی از ناتوانی یا بی کفایتی باشد، افزون بر مسئولیت سیاسی، دولت از نظر مدنی نیز پاسخ گو خواهد بود.

اقسام و مفهوم مسئولیت اداری

مسئولیت به معنای رابطه حقوقی ناشی از فعل یا ترک فعل زیان بار است که موجب الزام به جبران خسارت یا تحمل کیفر می گردد. عنصر مشترک در همه انواع مسئولیت، وجود ضمانت اجراست. مسئولیت اخلاقی بدون ضمانت شرعی یا قانونی، در حقیقت از قلمرو مسئولیت حقوقی خارج است.

مسئولیت ها بسته به حوزه اثرگذاری به چهار نوع تقسیم می شوند:

۱. مدنی - ناظر بر جبران زیان مالی و معنوی اشخاص؛

۲. کیفری - شامل کیفر اعمال مجرمانه؛

۳. سیاسی - مربوط به پاسخ گویی مقامات حاکمیتی؛

۴. اداری - مرتبط با اعمال و تصمیمات کارکنان دولت.

مسئولیت اداری یا انتظامی، ویژه تخلفات انضباطی مأموران است و از جرایم عمومی متمایز می باشد. تعریف دقیق آن چنین است: «رابطه ای حقوقی ناشی از فعل یا ترک فعل اداری غیرقانونی یا زیان آور که موجب الزام کارمند یا دستگاه به جبران خسارت می شود.»

منشأ تاریخی مسئولیت اداری

در آغاز، هدف از ایجاد مسئولیت اداری، حمایت از دولت در برابر تخلفات کارمندان بود و دولت از هر نوع مسئولیت نسبت به زیان های ناشی از اعمال اداری مبرا دانسته می شد. این اندیشه مبتنی بر اصل «مشروعیت ذاتی دولت» بود که دولت را خیرخواه و معصوم از خطا می پنداشت. در رژیم های سلطنتی، این اصل به شکل «پادشاه مسئول نیست» تجلی یافت.

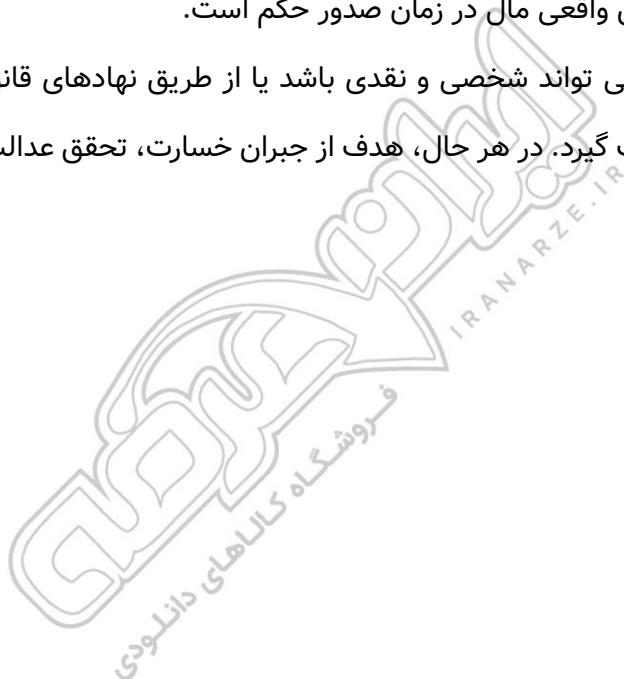
با شکل گیری حکومت های مشروطه و سپس نظام های دموکراتیک، مفهوم حاکمیت مردم جایگزین مشروعیت ذاتی شد و اصل «مسئولیت دولت» به قوانین اساسی راه یافت. در نتیجه، دولت و همه ارکان آن نسبت به اعمال خود پاسخ گو شناخته شدند. در حقوق معاصر، دولت نسبت به زیان های ناشی از عملکرد ادارات، دارای مسئولیت مدنی و اداری است، هرچند در برخی کشورها مانند فرانسه، این مسئولیت هنوز به قوه قضائیه و مقننه تسری نیافته است.

غرامت و اسقاط مسئولیت

ماهیت جبران خسارت: جبران خسارت نتیجه مستقیم احراز مسئولیت است و باید وضع زیان دیده تا حد امکان به حالت پیشین بازگردد. در زیان های مادی، این امر با پرداخت مثل یا قیمت مال، بازگرداندن عین یا ترمیم عیب انجام می گیرد؛ و در زیان های معنوی ممکن است با اعاده حیثیت یا پرداخت غرامت مالی جبران شود.

تعیین میزان خسارت: در ارزیابی خسارت باید زمان وقوع ضرر و نوسانات اقتصادی لحاظ شود تا زیان دیده واقعاً به وضعیت قبل بازگردد. ملاک محاسبه، ارزش واقعی مال در زمان صدور حکم است.

نحوه پرداخت خسارت: پرداخت می تواند شخصی و نقدی باشد یا از طریق نهادهای قانونی همچون بیمه های اجباری و صندوق های جبران خسارت صورت گیرد. در هر حال، هدف از جبران خسارت، تحقق عدالت اداری و بازگرداندن تعادل میان اداره و شهروند است.



جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دانشگاه آزاد اسلامی

واحد

علوم و تحقیقات

سید نورالدین نورالدینی

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تعریف حقوق

برای تنظیم روابط مردم و حفظ نظم در اجتماع، هر فردی دارای امتیازاتی خاص در برابر دیگران می باشد که توان خاصی به او می بخشد. این امتیاز و توانایی را حق می نامیم. و حقوق، مجموعه‌ی قواعدی است که بر اشخاص از این جهت که در اجتماع هستند، حکومت می کند.

تعریف حقوق اداری

به دو شیوه قابل تعریف است:

یکی به لحاظ صوری یعنی به لحاظ ارتباط منطقی میان سازمان‌ها عمومی.

و دیگری به لحاظ ماهوی، یعنی به لحاظ قواعد و احکام حاکم بر آن.

تعریف حقوق اداری از نظر صوری (شکلی)

شاخه‌ای از حقوق داخلی به شمار می رود و موضوع آن مطالعه‌ی اداره و وظایف و فعالیت‌های مجموعه‌ی دستگاه‌ها، سازمان‌ها و ادارات دولتی، مقامات و مأمورانی است که زیر نظر هیات حاکمه و مقامات سیاسی، به حفظ نظم عمومی و تامین نیازها و خدمات عمومی در جامعه می پردازند.

تعریف حقوق اداری از نظر ماهوی

حقوق اداری از نظر ماهوی، قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه اداری دولتی است که وظایف و تکالیف سازمان‌های اداری دولت به خصوص سازمان‌های اجرایی و روابط آنها را با مردم تعیین می کند. بنابراین حقوق اداری برخلاف حقوق خصوصی که روابط افراد را با یکدیگر تنظیم می کند، به تنظیم روابط افراد و دولت مربوط می شود.

به طور کلی می توان این تعریف را به عنوان یک تعریف ساده و روان، برای حقوق اداری عرضه نمود:

شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی با مجموعه‌ای از قواعد ممتاز و پراکنده که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت، خصوصاً سازمان‌های اجرایی آن و روابط آنها با مردم را تعیین می کند.

سیر تکوین و تحول حقوق اداری در اسلام و حقوق موضوعه

نهادهای حقوقی و اجتماعی مقارن ظهور اسلام برای مطالعه و توجیه و درک حقوق اسلامی مسلماً آگاهی از نهادهای حقوقی و اجتماعی عصر پیش از اسلام و مقارن ظهور پیامبر اکرم (ص) ضروری است قبل از ظهور اسلام

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

قبیله واحد اصلی جامعه محسوب می شد. قبیله عبارت بود از یک گروه اقربای نسبی (همخون) که مدعی بودند اسلاف آنها به جد مشترکی منتهی می شوند فرد منحصرأ برئیس قبیله تعلق نداشت بلکه متعلق به گروه بود. رفتن فردی از قبیله به قبیله دیگر تابع تشریفات خاصی بود و قبیله دیگر می بایست ولایت او را قبول کند معیار تعیین نحوه زندگی افراد با قبیله نه تنها از افراد موجود تشکیل می شد بلکه نسلهای گذشته و آینده را نیز در بر می گرفت. قبیله مقید برعایت یک سلسله اصول و مقررات غیر مدون عرف بودن که همگام با تکامل تاریخی قبیله تحول می یافت و معرف صفات و مشخصات روحی و اخلاقی جامعه بوده و شیخ قبیله و مجمع نمایندگان حق قانون گذاری و یا مداخله در این اصول و قواعد را نداشتند پیدایش قاعده ای جدید و تفسیر و مقررات قدیم که طبعاً بمرور زمان اتفاق می افتاد هر چند ممکن بود برای اولین بار از یک فرد آغاز شده باشد ولی منشا حقیقی آن اراده همه گروه بوده است زیرا تا قاعده ای مورد قبول کلیه افراد قبیله قرار نمی گرفت قدرت قانونی نداشت. با نبودن مرجع قانونگذاری تردیدی نیست که سازمان رسمی هم برای اجرای قوانین وجود نداشت اجرای قانون در امور مدنی و کیفری بطور کلی بعهده شخص یا اشخاص زیان دیده بود. رسوم جاهلیت و دفاع از قبیله ایجاب می کرد که مشاجرات و منازعات بین قبایل با توسل به نیروهای مسلح حل و فصل شود حال آنکه کشمکش های داخلی قبیله معمولاً بحکمیت ارجاع می شد اما این وظیفه بوسیله حاکم رسمی که منصوب شده باشد اعمال نمی شد بلکه داور بوسیله طرفین برای حل و فصل دعوی انتخاب می کردند.

قوانین قبل از اسلام در مکه و مدینه با آداب و رسوم و مقررات و قوانین ابتدائی مرسوم در میان قبایل عرب تا حدودی متفاوت است ، مکه مرکز مهم بازرگانی بود و با یمن و سوریه و روم شرقی و عراق و ایران رابطه تجاری داشت و دارای نوعی قانون تجارت بود. مدینه شهری زراعی محسوب می شد و فقط از نظام ابتدائی مالکیت ارضی بهره ای داشت در مدینه که بیشتر قوانین یهود در آنجا اجرا می شد عده ای از صاحبان صنایع دستی بودند که اکثریت آنان را یهودیان تشکیل می دادند بنابراین در مدینه قوانین ابتدائی در مورد کشاورزی و صنعت به چشم می خورد و این هر دو شهر از قوانین روم و ساسانی و یهودی که در معاملات مدنی معمول بود متأثر بودند. برای مثال تجار مکه قراردادی بنام حلف الفضول منعقد کردند که حضرت محمد (ص) قبل از بعثت در انعقاد قرارداد مزبور شرکت نمودند.

نکته دیگری که ذکر آن ضروری است اینکه در آن زمان امپراطوری ایران که مصادف با عصر ساسانی بود در مکه و یمن و طائف و سواحل جنوبی عربستان نفوذ کاملی داشت رومیان نیز در قسمتی از خاک عربستان قلمرو و نفوذی داشتند و بعلاوه قسمتی از سکنه عربستان را یهودیان تشکیل می دادند از این رو مجموعه از قوانین ساسانی و روم و یهود که عرف عربی شناخته می شد تا حدی در مکه و مدینه متداول بود. با این حال نزد اعراب حکومت منظمی که دارای سلطه قانونگذاری باشد و بر اجرای قانون نظارت کند وجود نداشت.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

پس از بعثت پیامبر اکرم (ص) قوانین مزبور هماهنگ با ذوق مردم جزیره العرب رنگ دیگری بخود گرفته بود علاوه بر این در مکه تشکیلات قضایی خاصی وجود داشت و حکام عمومی منصوب می شدند و مقامات قضایی دیگری هم وجود داشتند که عهده دار وظایفی چون جبران خسارت در دعاوی قتل و جرح و ضرب بودند مقرراتی نیز درباره جنایات و قصاص و دیه و قسامه و احوال شخصیه چون نکاح و طلاق و محارم و مسائل دیگری از این قبیل معمول بود.

پیدایش قانونگذاری در اسلام

دوره اول

قرآن کریم فرمان می دهد یا ایها الذین آمنوا اطیعوا الله و اطیعوا الرسول و اولی الامر منکم ... این آیه کریمه متضمن تغییر تازه و بدیعی بود که وسیله اسلام به جامعه عرضه می شد و آن عبارت بود از تشکیل و تاسیس منبع موثقی که قدرت تشریع قانون گذاری داشت. سال ۶۶۲ میلادی سال تاسیس جامعه مسلمین در مدینه است بسیاری از قبائل عرب به پیامبر اکرم (ص) ایمان آوردند و او را به عنوان فرستاده خدا قبول کردند وضع اجتماعی پیامبر اکرم (ص) بتدریج بعنوان یک مقام عالی قانون گذاری و تشریع تثبیت گردید.

قواعدی دینی یا دنیوی از جانب رسول خدا (ص) تشریع می شد این قواعد بی آنکه میان طبقات مختلف تفاوت یا ترجیحی قائل شود همه مردم را در بر می گرفت وحی الهی تنها جنبه عبادی و مذهبی محض نداشت بلکه همه شئون زندگی افراد را خواه در زمینه عبادات و معاملات و خواه در مسائل سیاسی و اداره امت اسلامی شامل می شد و پیامبر اکرم (ص) مؤسس دولتی سیاسی و دینی بود در اسلام دین و سیاست بهم آمیخته است و بدین جهت عقیده و شریعت و مقررات مربوطه به نظام اجتماعی عناصر اساسی اسلام را تشکیل می دهد. احکام قرآن هر چند ظاهراً متوجه مشکلات فردی بود لیکن همگی از قوانین عام و معتبر ماخوذ است بطوری که در قضایا سرایت داده می شود و قواعد حقوقی ایجاد می نماید. از جمله این مسائل مواردی است که مربوط به تشریفات خاص و مخصوص شخص پیامبر اکرم (ص) است مانند مساله فرزند خواندگی و شیر خواری (رضاع) که اگر چه ظاهراً تشریع فردی بود اما بصورت تشریع عام و قانون همگانی درآمد.

مشخصات حقوق اداری

- رشته‌ای از شاخه‌های حقوق عمومی داخلی است.
- رشته‌ای جوان و نوپاست.
- قواعد آن ممتاز از سایر رشته‌هاست.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- قانون مدون ندارد. (حقوق اداری در کشور ما، همانند بسیاری از کشورهای دیگر، به صورت قوانین، فرمان‌های تقنینی، مقررات و مصوبه‌های شورای وزیران، آیین‌نامه‌ها و ابلاغیه‌ها و نیز بعضاً به صورت عرف و رویه‌ی اداری است)
- منظور از سازمان‌های اداری، سازمان‌های قوای سه‌گانه است اما سازمان‌های قوه‌ی مجریه، بیش از همه مشمول مقررات آن است.
- حقوق اداری بر امتیازات حقوق عمومی (از جمله: حق دادن دستورهای لازم و یا گرفتن قسمتی از اموال مردم از طریق مالیات/عوارض/مصادره و ...) استوار گردیده است.
- قواعد آن ناظر به بخشی از فعالیت‌های سازمان‌های اداری (اعمال اداری) است.
- فعالیت سازمان‌های اداری، به منظور انجام خدمت عمومی و حفظ نظم عمومی انجام می‌گیرد.

مفهوم اداره

مفهوم کاربردی اداره

اداره به مفهوم کاربردی آن عبارت از انجام فعالیت و خدماتی است که به وسیله‌ی سازمان‌های عمومی یا زیر نظر آنها انجام می‌شود.

به عنوان مثال، مدرسه از لحاظ کاربردی به دنبال تعلیم و تربیت دانش‌آموزان است.

مفهوم سازمانی اداره

اداره به مفهوم سازمانی به مجموعه امکانات و اشخاصی اطلاق می‌شود که اهداف اداره را تحقق می‌بخشد.

به عنوان مثال مدرسه شامل ساختمان، بودجه و آموزگاران است.

هدف از فعالیت‌های اداری حفظ نظم عمومی و انجام خدمات عمومی است.

منابع و مبانی حقوق اداری

الف. منابع حقوق اداری

منظور از منابع حقوق اداری، خاستگاه اصلی و نیروهای سازنده‌ی قواعد حقوق اداری است که مجموعه‌ای از قواعد و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری است که در مقام عمل و اجرا می‌بایست نصب العین قرار داده شود؛ نظیر

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

احکام حکومتی، منابع و موازین اسلامی، احکام و فتاوی معتبر، قانون اساسی، قوانین عادی، آیین نامه، تصویب نامه ها، بخشنامه ها، اصول کلی حقوقی، معاهدات بین المللی و احکام محاکم قضایی و نظایر آنها

۱. منابع فقهی

منابع فقهی از نظر شیعه به استثناء گروه قلیلی به نام ((اخباریین)) چهار تا است:

۱ - قرآن ۲ - سنت یعنی قول و فعل و تقریر پیامبر اکرم (ص) یا امام معصوم (ع) ۳ - اجماع ۴ - عقل .

این چهار منبع در اصطلاح فقهاء و اصولیون ((ادله اربعه)) خوانده می شوند. معمولاً می گویند علم اصول در اطراف ادله اربعه بحث می کند.

۱.۱ - قرآن

کتاب خدا ((قرآن)) (و از این پس به تعبیر فقهاء و اصولیین به طور اختصار با عنوان ((کتاب)) یاد می کنیم). بدون شک قرآن مجید اولین منبع احکام و مقررات اسلام است. البته آیات قرآن منحصر به احکام و مقررات عملی نیست، در قرآن صدها گونه مسئله طرح شده است، ولی قسمتی از آنها که گفته شده در حدود پانصد آیه از مجموع شش هزار و ششصد و شصت آیه قرآن، (حدود یک سیزدهم آیات قرآن) به احکام اختصاص یافته است.

علماء اسلام کتب متعددی در خصوص همین آیات تالیف کرده اند. معروفترین آنها در میان شیعیان کتاب ((آیات الاحکام)) مجتهد و زاهد متقی معروف ملا احمد اردبیلی معروف به مقدس اردبیلی است که در قرن دهم هجری می زیسته است و معاصر با شاه عباس کبیر است، و دیگر کتاب ((کنز العرفان)) تالیف فاضل مقداد از علماء قرن هشتم و اوایل قرن نهم هجری است. در میان اهل تسنن نیز کتابهایی در خصوص آیات الاحکام نوشته شده است.

مسلمین از صدر اسلام، برای استنباط احکام اسلامی در درجه اول به قرآن مجید رجوع کرده و رجوع می کنند، ولی تقریباً مقارن با ظهور صفویه در ایران جریانی پیش آمد و فرقه ای ظاهر شدند که حق رجوع مردم عادی را به قرآن مجید ممنوع دانستند، مدعی شدند که تنها پیامبر اکرم (ص) یا امام معصوم (ع) حق رجوع به قرآن دارند و دیگران عموماً باید به سنت یعنی اخبار و احادیث رجوع کنند.

این گروه همانطور که رجوع به قرآن را ممنوع اعلام کردند، رجوع به اجماع و عقل را نیز

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

جایز ندانستند زیرا مدعی شدند که اجماع ساخته و پرداخته اهل تسنن است، عقل هم به دلیل اینکه جایز الخطا است قابل اعتماد نیست، پس تنها منبعی که باید به آن رجوع کرد اخبار و احادیث است. از اینرو این گروه ((اخباریین)) خوانده شدند.

این گروه به موازات انکار حق رجوع به قرآن و انکار حجیت اجماع و عقل، اساساً اجتهاد را منکر شدند، زیرا اجتهاد چنانکه قبلاً گفته شد، عبارت است از فهم دقیق و استنباط عمیق، و بدیهی است که فهم عمیق بدون به کار افتادن عقل و اعمال نظر نامیسر است. این گروه معتقد شدند که مردم مستقیماً - بدون وساطت گروهی به نام مجتهدین باید به اخبار و احادیث مراجعه کنند، آن چنانکه عوام الناس به رساله های عملیه مراجعه می کنند و وظیفه خود را در می یابند. سردسته این گروه مردی است به نام ((امین استر آبادی)) که در کلیات منطق، فصل ((ارزش قیاس)) از او نام بردیم. کتاب معروفی دارد بنام ((فوائد المدینه)) و عقاید خود را در آن کتاب ذکر کرده است. اهل ایران است اما سالها مجاور مکه و مدینه بوده است. ظهور اخباریین و گرایش گروه زیادی به آنها در برخی شهرستانهای جنوبی ایران و در جزایر خلیج فارس و برخی شهرهای مقدس عراق رکود و انحطاط زیادی را موجب گشت، ولی خوشبختانه در اثر مقاومت شایان و قابل توجه مجتهدین عالیمقام، جلو نفوذشان گرفته شد و اکنون جز اندکی در گوشه و کنار یافت نمی شوند.

۱.۲ - سنت

۱.۳ - سنت یعنی گفتار یا کردار یا تاءیید معصوم. بدیهی است که اگر در سخنان رسول اکرم (ص) یک حکمی بیان شده باشد، و یا ثابت شود که رسول اکرم (ص) عملاً وظیفه ای دینی را چگونه انجام می داده است و یا محقق شود که دیگران برخی وظایف دینی را در حضور ایشان به گونه ای انجام می داده اند و مورد تقریر و تاءیید و امضاء عملی ایشان قرار گرفته است، یعنی ایشان عملاً با سکوت خود صحه گذاشته اند، کافی است که یک فقیه بدان استناد کند.

در مورد ((سنت)) و حجیت آن، از نظر کلی بحثی نیست و مخالفی وجود ندارد. اختلافی که در مورد سنت است در دو جهت است: یکی اینکه آیا تنها سنت نبوی حجت است یا سنت مروی از ائمه معصومین (ع) هم حجت است؟ اهل تسنن تنها سنت نبوی را حجت می شمارند ولی شیعیان به حکم برخی از آیات قرآن مجید و احادیث متواتر از رسول اکرم (ص) که خود اهل تسنن روایت کرده اند و از آن جمله اینکه فرمود: ((دو چیز گرانبها بعد از خود برای شما باقی میگذارم که به آنها رجوع کنید و مادام که به این دو

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

رجوع نمایید گمراه نخواهید شد: کتاب خدا و عترتم)) به قول و فعل و تقریر ائمه اطهار (ع) نیز استناد می کنند.

جهت دیگر این است که سنت مرویه از رسول خدا (ص) و ائمه اطهار (ع) گاهی قطعی و متواتر است و گاهی ظنی است و به اصطلاح ((خبر واحد)) است. آیا به سنن غیر قطعی رسول خدا نیز باید مراجعه کرد یا نه؟

اینجا است که نظریات تا حد افراط و تفریط نوسان پیدا کرده است. برخی مانند ابوحنیفه به احادیث منقوله بی اعتنا بوده اند. گویند ابوحنیفه در میان همه احادیث مرویه از رسول خدا تنها هفده حدیث را قابل اعتماد می دانسته است.

برخی دیگر به احادیث ضعیف نیز اعتماد می کرده اند. ولی علماء شیعه معتقدند که تنها حدیث صحیح و موثق قابل اعتماد است، یعنی اگر راوی حدیث شیعه و عادل باشد، و یا لاقلاً شخص راستگو و مورد وثوقی باشد به روایتش می توان اعتماد کرد. پس باید راویان حدیث را بشناسیم و در احوال آنها تحقیق کنیم، اگر ثابت شد که همه راویان یک حدیث مردمانی راستگو و قابل اعتماد هستند به روایت آنها اعتماد می کنیم. بسیاری از علماء اهل تسنن نیز بر همین عقیده اند. به همین جهت ((علم رجال)) یعنی علم راوی شناسی در میان مسلمین به وجود آمد. ولی اخباریین شیعه که ذکرشان گذشت تقسیم احادیث را به صحیح و موثق و ضعیف ناروا دانستند و گفتند همه احادیث خصوصاً احادیث موجود در کتب اربعه یعنی ((کافی))، ((من لایحضره الفقیه))، ((تهذیب الاحکام)) و ((استبصار)) معتبرند. در میان اهل تسنن نیز برخی چنین نظریات افراطی داشته اند.

۱.۴- اجماع

اجماع یعنی اتفاق آراء علماء مسلمین در یک مسئله. از نظر علماء شیعه، اجماع از آن نظر جت است که اگر عموم مسلمین در یک مسئله وحدت نظر داشته باشند دلیل بر این است که این نظر را از ناحیه شارع اسلام تلقی کرده اند. امکان ندارد که مسلمین در یک مسئله ای از پیش خود وحدت نظر پیدا کنند. علیهذا آن اجماعی حجت است که کاشف از قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) باشد.

مثلاً اگر معلوم گردد که در یک مسئله ای همه مسلمانان عصر پیامبر اکرم (ص) بلااستثناء یک نوع نظر داشته اند و یک نوع عمل کرده اند دلیل بر این است که از پیامبر اکرم (ص) اکرم تلقی کرده اند. و یا اگر همه اصحاب یکی از ائمه اطهار که جز از ائمه دستور نمی گرفته اند در یک مسئله وحدت نظر داشته باشند

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دلیل بر این است که از مکتب امام خود آن را فرا گرفته اند. علیهذا از نظر شیعه اجماعی حجت است که مستند به قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) باشد، و از این، دو نتیجه گرفته میشود:

الف: از نظر شیعه تنها اجماع علماء معاصر پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) حجت است. پس اگر در زمان ما همه علماء اسلام بدون استثناء بر یک مسئله اجماع نمایند به هیچ وجه برای علماء زمان بعد حجت نیست. ب: از نظر شیعه، اجماع اصالت ندارد. یعنی حجیت اجماع از آن نظر نیست که اجماع و اتفاق آراء است، بلکه از آن نظر است که کاشف قول پیامبر اکرم (ص) یا امام (ع) است. اما از نظر علماء اهل تسنن اجماع اصالت دارد. یعنی اگر علماء اسلامی (و به اصطلاح اهل حل و عقد) در یک مسأله در یک زمان (هر زمانی و لو زمان ما) وحدت نظر پیدا کنند حتما نظرشان صائب است. مدعی هستند که ممکن است بعضی از امت خطا کنند و بعضی نه، اما ممکن نیست همه بالاتفاق خطا نمایند.

از نظر اهل تسنن توافق آراء همه امت در یک زمان در حکم وحی الهی است، و در حقیقت همه امت در حین توافق در حکم پیامبر اکرم (ص) هستند که آنچه بر آنها القاء می شود حکم خدا است و خطا نیست.

۱.۵- عقل

حجیت عقل از نظر شیعه به این معنی است که اگر در موردی عقل یک حکم قطعی داشت، آن حکم به حکم اینکه قطعی و یقینی است حجت است.

گروه اخباریین شیعه چنانکه قبلا هم بدان اشاره کردیم عقل را به هیچ وجه حجت نمی شمارند. در میان عده ای از فقهای اهل تسنن یعنی مذاهب حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی، ابوحنیفه قیاس را دلیل چهارم می شمارد. از نظر حنفیها منابع فقه چهار تا است: کتاب، سنت، اجماع، قیاس. قیاس در منطق تمثیل نامیده می شود.

مالکیها و حنبلیها، خصوصا حنبلیها، هیچگونه توجهی به قیاس ندارند، اما شافعیها به پیروی از پیشوایشان محمدبن ادریس شافعی حالت بین بین دارند، یعنی بیش از حنفیها به حدیث توجه دارند و بیش از مالکیها و حنبلیها به قیاس به قیاس.

از نظر علماء شیعه، به حکم اینکه قیاس صرفا پیروی از ظن و گمان و خیال است، و به حکم اینکه کلیاتی که از طرف شارع مقدس اسلام و جانشینان او رسیده است وافی به جوابگوئی است، رجوع به قیاس به هیچ وجه جایز نیست.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲. منابع قانونی

۲,۱. قانون اساسی

قانون اساسی به مثابه‌ی عالی‌ترین قوانین کشور که در راس قرار دارد، از مهمترین منابع حقوق اداری به شمار می‌رود که می‌بایست نصب العین دستگاه‌های اداری قرار داده شود؛ زیرا قانون اساسی تعیین کننده‌ی چهار چوب اصلی و اهداف کلی اداره‌ی دولت و سازمان‌های اداری تحت نظر قوه‌ی مجریه است.

مهم‌ترین دستورهای داده شده در قانون اساسی در این باب به شرح زیر است:

الف - ایجاد جامعه‌ی عادلانه بر اساس مقررات اسلامی (مقدمه ق.۱)

« قوه مجریه به دلیل اهمیت ویژه‌ای که در رابطه با اجرای احکام و مقررات اسلامی به منظور رسیدن به روابط و مناسبات عادلانه حاکم بر جامعه دارد و همچنین ضرورتی که این مسئله حیاتی در زمینه‌سازی وصول به هدف نهایی حیات خواهد داشت بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری بوجود آید. »

ب - احترام به حاکمیت اراده‌ی مردم (اصل ۶ ق.۱)

« در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها، یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد. »

ج - رعایت تفکیک قوا (اصل ۵۷ ق.۱)

« قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. »

د- انطباق تصمیمات اداری با قوانین موضوعه (اصل ۱۶۹ ق.۱)

« هیچ فعلی یا ترک فعلی به استناد قانونی که بعد از آن وضع شده است جرم محسوب نمی‌شود. »

ه - نظارت قوه‌ی مقننه بر قوه‌ی مجریه (اصل ۷۶ ق.۱)

« مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد. »

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

و - نظارت بر حسن اجرای قوانین توسط قوه قضائیه (اصل ۱۵۶ ق.۱ - بند ۳ و اصل ۱۷۰ ق.۱)

« قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است :

۳ نظارت بر حسن اجرای قوانین »

« قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند. »

۲,۲. قوانین عادی

بعد از قانون اساسی، قوانین عادی مهمترین منبع برای حقوق اداری به شمار می‌رود، مراجع و مقامات اجرایی کشور موظف به رعایت قوانین عادی مصوب در مجلس شورای اسلامی است. قوانین عادی، به قوانینی گفته می‌شود که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف مجلس وضع شده است یا از طریق همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد.

۲,۳. مقررات دولتی

با اینکه قانونگذار طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، قانونگذاری را از وظایف و صلاحیت قوه مقننه قرار داده است، ولی در مواردی، حق قانونگذاری را به قوه مجریه تفویض کرده است که قوه مجریه می‌تواند مقررات و آیین‌نامه‌های را وضع و به مرحله اجرا بگذارد با این شرط که مقررات دولتی که در قالب آیین‌نامه، تصویب‌نامه، یا بخش‌نامه شکل می‌گیرد، مناقض نص و روح قانون نباشد.

در این باره اصل ۱۳۸ قانون اساسی مقرر می‌دارد:

علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمانهای اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد...

دادن چنین اختیاراتی به قوه مجریه، دلایل مختلفی دارد که از جمله‌ی آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۱ - برای اینکه قوهی مجریه ابزار لازم حقوقی را برای توسعه، و اجرای تکالیف اجتماعی، فرهنگی داشته باشد، و بتواند نیازمندی‌های عمومی کشور را تامین و از بی‌نظمی جلوگیری نماید، نیازمند به وضع مقررات و اجرای آن به شکل قانونی است تا از این رهگذر برای تحقق سیاست‌ها و برنامه‌هایش ابزار لازم حقوقی و پشتوانه‌ی قانونی را داشته باشد.

۲ - قوهی مقننه به خاطر کثرت مقررات و لوایح دولتی، فرصت کافی برای وضع تمامی مقررات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولتی را به یقین ندارد، از این رو پاره‌ای از اختیارات را برای دولت در وضع مقررات، آیین‌نامه و تصویب‌نامه‌های دولتی برای به اجرا در آمدن و عملیاتی شدن قوانین داده است.

۳ - ممکن است پاره‌ای از مقررات، تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی چندان اهمیتی نداشته باشد، و از این رو مجلس قانونگذاری برای تصویب مسایل و موضوعات کم اهمیت اقدامی نمی‌کند.

۴ - قوهی اجرایی و اداری به دلیل اینکه از نزدیک با مسایل مختلف اجرایی و اداری درگیر می‌باشد، و می‌تواند از کارشناسان خبره و متعدد کمک بگیرد، از این رو می‌تواند تدابیر و تصمیم دقیق‌تر و راهگشای‌تری را در وضع مقررات، آیین‌نامه در امور مختلف اداری اتخاذ کند.

۵ - در قوانین عادی، بیشتر مقررات کلی و ملی وضع می‌گردد، نیازهای محلی نظیر حمل و نقل، و نظافت امور شهری و محلی ممکن است چندان مورد توجه واقع نشود، و از این رو قانونگذار، به مقامات محلی با حفظ اصل مرکزیت به منظور تسریع و بهبود امور اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، اجازه‌ی وضع آیین‌نامه برای اداره‌ی محدوده‌ی جغرافیایی خود را داده است. (ماده ۱۲ قانون شوراهای محلی - مصوب ۱۳۵۸)

انواع مقررات دولتی

مراد از مقررات دولتی، مجموع قواعدی است که به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار و یا به اعتبار اختیار ناشی از مسؤولیت اداری توسط مقامات صلاحیت‌دار (به غیر قوه مقننه) وضع می‌شود.

با این توصیف انواع مقررات دولتی عبارتند از:

آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها، سایر مقررات دولتی هم‌چون بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، مصوبه‌ها، ابلاغیه‌ها و ...

۱، ۲، ۳. آیین‌نامه‌ها

آیین‌نامه، مقرراتی است که مقامات صلاحیت‌دار مانند وزیر یا شهردار و غیر وضع و در معرض اجرا می‌گذارند؛ خواه هدف آن تسهیل اجرا و تشریح قانونی از قوانین موضوعه باشد، خواه در مواردی باشد که اساساً قانونی وضع نشده است. در همین مورد لفظ نظام‌نامه هم استفاده شده است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲,۲,۳. تصویب نامه

در حقوق اداری تصویب نامه بر خلاف مفهوم عرفی آن (کلیه‌ی مقررات مصوب توسط هیات وزیران) دارای مفهوم خاصی است:

مقرراتی است که مراجع و مقامات دولتی در حدود صلاحیت در امور معین و مشخص که به دلایل گوناگون معمولاً مورد نظر قانونگذار نیست، وضع می نمایند. مجوز حقوقی دولت در وضع تصویب نامه، اختیار ناشی از مسوولیت است.

۳,۲,۳. بخشنامه

تعلیمات کلی و یکنواخت (به صورت کتبی) که از طرف مقام اداری به رؤسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین نامه داده می شود و نباید مخالف قانون یا آیین نامه باشد.

۴,۲,۳. دستورالعمل

تعیین ضوابط و روش های دقیق اجرایی برای واحدها و کارمندان اداری در امور که مستلزم در اختیار داشتن اطلاعات فنی و عملی است، توسط دستورالعمل های اجرایی صورت می گیرد. مرجع وضع دستورالعمل ها، شوراها و کمیسیون ها هستند.

۵,۲,۳. مصوبه

مصوبه در مفهوم عام کلمه، به کلیه‌ی قوانین، آیین نامه ها، تصویب نامه ها (به جز تصمیمات قضایی) گفته می شود. اما در معنای خاص کلمه، به تصمیمات شوراها، هیات ها و کمیسیون ها گفته می شود.

۶,۲,۳. ابلاغیه (ابلاغ وزارتی)

هدایت ادارات و ماموران وزارت خانه ها مربوط به اختیارات و تکالیف وزیر است؛ اگر این تکلیف یا اختیار مربوط به مورد خاص باشد، دستور وزیر را ابلاغ وزارتی، می نامند و اگر به طور کلی باشد، یعنی ناظر به خصوص مورد نباشد، آن را بخشنامه وزارتی می نامند.

۴. سایر منابع حقوق اداری

سایر منابع حقوق اداری عبارتند از:

عرف و منابع معتبر اسلامی (اصل ۱۶۷ قانون اساسی)

اصول کلی حقوقی

معاهدات بین‌المللی (ماده ۹ قانون مدنی)

احکام دادگاه‌های دادگستری (ماده ۹ قانون آئین دادرسی مدنی)

ب. مبانی حقوق اداری

۱. سیر تحول در مبانی حقوق اداری

۱,۱. سیر تحول مبانی حقوق اداری در جهان

نظام حقوق اداری سنتی بر مبنای تفکر ماکس وبری بود آن نظام از مکانیسم کاملاً عقلانی و منطقی در اتخاذ تصمیمات اداری که تلاش می‌کرد با تبعیت از یک سری اصول، تعارض میان اداره و شهروندان را مرتفع ساخته و میان آنها صلح و آشتی برقرار سازد پیروی می‌کرد، تحولاتی در کشورهای دیگر رخ داد که تحت عنوان انقلاب حق‌ها از آن یاد می‌شود و به موجب آن حقوق بشر و حقوق شهروندی در قانون توجه قرار گرفت و موجب تحول حقوق اداری شد. مسائل دیگری نظیر خصوصی‌سازی حقوق اداری، توسعه و تعمیم جبران‌های قضایی به حوزه‌های خصوصی و کشف ارزش‌های مشترک میان حقوق خصوصی و حقوق عمومی نیز به نوبه‌ی خود موجب تحول حقوق اداری شده است.

ادبیات موجود در زمینه حقوق اداری در ده سال اخیر متضمن دو گرایش عمده است:

یک گرایش معتقد به پایان و زوال حقوق اداری است. این گرایش که بیشتر در کشورهای بلژیک و فرانسه وجود دارد، معتقد است که حقوق اداری تحت تأثیر مفاهیم جدید نظیر خصوصی‌سازی و جهانی شدن، آن ویژگی خاص خود را از دست داده است و به همین دلیل است که مشکلات زیادی در زمینه جایگاه و قلمروی حقوق اداری وجود دارد.

گرایش دیگر معتقد به توسعه‌ی حقوق اداری و شروع یک حقوق اداری نوین است. این گرایش که بیشتر در کشور آلمان شکل گرفته، معتقد است که تغییرها و تحولات صورت گرفته در راستای مدرنیزاسیون باعث تحول و توسعه‌ی حقوق اداری شده است و این حقوق اداری پست مدرن بیش از آن که ناظر بر امر و نهی و به شیوه دستوری باشد،

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

مبتنی بر هدایت‌گری و تنظیم‌کنندگی است که به موجب آن دولت ریسک‌های موجود در زمینه اقتصاد و اجتماع را توزیع می‌کند.

بر اساس این تحولات افرادی نظیر اتومایر در آلمان و افراد دیگر در ایتالیا سعی کردند از حقوق رومی قدیم در اروپا الهام بگیرند و حقوق اداری را به حقوق خصوصی نزدیک کنند و قواعد خشک و انعطاف‌ناپذیر حوزه حقوق خصوصی را وارد حوزه حقوق اداری نمایند. به نظر می‌رسد که تحولات جدید حقوق اداری این دیدگاه را منسوخ نموده و معنای جدیدی در قالب خصوصی‌سازی، جهانی شدن و مشارکت شهروندی را جایگزین آن ساخته است.

تحول دیگری که حقوق اداری امروز با آن همراه است، فراتر رفتن مفهوم حقوق اداری از مفهوم دولت است؛ یعنی سابقاً حقوق اداری از دولت نشأت می‌گرفت، اما امروزه فراتر از دولت، در ارتباط و تعامل با قدرت‌ها و موضوعات دیگر نیز می‌باشد. در واقع، مسائل و ابعاد محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی، افزایش تقسیم عملکردها، سازمانهای فراملی و غیره موجب توسعه‌ی حقوق اداری در سطوح مختلف محلی، منطقه‌ای و بین‌المللی شده است.

۱.۲. سیر تحول مبانی حقوق اداری در ایران

تحولات حقوق اداری در ایران را می‌توان به سه دوره تقسیم نمود :

A- دوره گذشته حقوق اداری ایران B- دوره معاصر حقوق اداری ایران C- دوره آینده حقوق اداری ایران

A – دوران گذشته حقوق اداری ایران :

منظور از گذشته حقوق اداری دورانی است که اولین آثار در زمینه حقوق اداری تدوین شد؛ در دوره گذشته با آثار و کتابهایی مواجه هستیم که در واقع حقوق اداری ایران را بنیان‌گذاری کردند؛ برای مثال، کتاب حقوق اداری مرحوم سنجابی را می‌توان اولین کتاب حقوق اداری دانست که تقریباً همه فصول حقوق اداری را به طور کامل بیان کرده است. بعد از آن هم اساتید دیگری مانند دکتر عبدالحمید ابوالحمد، دکتر منوچهر طباطبایی مؤتمنی، دکتر ولی الله انصاری و دیگران مجموعه‌ای از آثار را ایجاد کردند که روی هم رفته بنیان‌گذار حقوق اداری در ایران محسوب می‌شوند.

حقوق اداری ایران در دوره گذشته به لحاظ سنت‌های حقوقی کاملاً تحت سیطره حقوق فرانسه بوده است؛ یعنی به طور کامل نشأت گرفته و رونویسی شده از حقوق اداری کلاسیک فرانسه بوده است. برای مثال، در کتب اولیه حقوق اداری گذشته ما بحث‌های مربوط به سازمان‌های اداری، تشکیلات دادگاههای اداری و استخدام، بسیار متورم و گسترده است که به جهت تأثیرپذیری عمیق از حقوق اداری کلاسیک فرانسه بوده است. همچنین،

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

سویه‌های اقتدارگرایانه در حقوق اداری گذشته بسیار پررنگ و جلوه‌گر است که غلبه این مفاهیم کماکان در حقوق اداری ایران قابل مشاهده است.

B - دوره معاصر حقوق اداری ایران

این دوره تقریباً از سال ۱۳۸۱ تا به امروز را شامل می‌شود که اولین دوره دکتری حقوق عمومی در دانشگاه‌های کشور پذیرش شد و آرام آرام زمینه برای طرح بحث‌های جدید و آزاد به تبعیت از سنت‌های آزادی‌خواهانه کشور فرانسه در حقوق اداری ایران فراهم شد؛ مفاهیمی مانند **حقوق بشر و حاکمیت قانون** جای خود را در حقوق اداری باز کرد. اما در کنار این‌ها مفاهیم نظام‌های دیگری مانند **انگلستان** نیز وارد حقوق اداری ایران شدند از جمله بحث‌های مربوط به **نظارت قضایی (Judicial review)** که کمتر در حقوق اداری فرانسه به چشم می‌خورد. تکنیک‌هایی که در حقوق اداری انگلستان برای کنترل صلاحیت‌های اختیاری مورد استفاده قرار گرفته بسیار گسترده است که دلیل آن حاکمیت نظام پارلمانی در این کشور است. این مفاهیم کمتر در حقوق فرانسه مورد بررسی قرار گرفته است. از سنت‌های حقوقی **ایالات متحده آمریکا** نیز مفاهیمی نظیر **دموکراسی در بوروکراسی** (مردم‌سالاری در دیوان‌سالاری) وارد نظام اداری ایران شد. در این نظام، مراجع اداری گسترش یافتند و صلاحیت‌های شبه تقنینی، شبه قضایی و شبه اجرایی گسترش پیدا کردند و متعاقباً در پی مشروعیت بخشی به این صلاحیت‌ها، **ارزش‌های دموکراسی** به نظام اداری منتقل شدند. از سنت‌های حقوق اداری **آلمان** مفهوم **عمل اداری** (هر چند خیلی کم‌رنگ) وارد حقوق اداری ایران شد. اتومایر حقوقدان آلمانی که مؤسس حقوق اداری آلمان محسوب می‌شود، تلاش کرد که حقوق اداری را شبیه و نزدیک به حقوق مدنی نماید؛ به عقیده او همچنان که در حقوق مدنی قواعد عمومی قرارداد وجود دارد، در حقوق اداری هم باید قواعد عمومی عمل اداری وجود داشته باشد و بر این اساس، تشکیل عمل اداری، شرایط صحت و جهات سقوط آن، جایز یا لازم بودن آن همگی وارد حقوق اداری شد.

C - دوره آینده حقوق اداری ایران

برای تبیین دوره سوم و در مقام آینده‌پژوهی حقوق اداری این سؤال مطرح است که حقوق اداری ما به چه سمتی باید برود؟

با توجه به تجربه تاریخی و تحولاتی که در مفاهیم اولیه حقوق اداری صورت گرفته است، برای مثال، تغییر مفهوم دموکراسی نمایندگی به دموکراسی مشارکتی و دگرگونی مفهوم تفکیک قوا و تقسیم وظایف، ناگزیر باید در ارزش‌های پایه‌ی حقوق اداری در کشور تجدیدنظر شود. بهترین الگو در این راستا، **اساسی‌سازی حقوق**

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

اداری، به معنای تزریق ارزش‌های حقوق اساسی به حقوق اداری است. سه ارزش پایه حقوق اداری عبارتند از : **حاکمیت قانون** (به معنی گذار از اداره خودکامه به اداره مبتنی بر قانون)، **حقوق ملت** (به معنی حقوق بشری و انسانی تر کردن حقوق اداری) و **حاکمیت ملی** (به معنی دموکراتیک کردن اداره). از جهت نظریات، اگر بخواهیم از مفهومی به نام حقوق اداری بین‌الملل صحبت کنیم که بر اصول کلی حقوق اداری تأکید می‌کند، می‌توانیم یک نظریه پیشرفته از اداره خوب را برای نظام اداری خودمان ایجاد کنیم . در حوزه اعمال اداری لازم است تجربه حقوق آلمان را سرلوحه کار خود قرار دهیم و در راستای نزدیک کردن و شبیه سازی حقوق اداری به حقوق مدنی گام برداریم. در حوزه آیین دادرسی اداری ضرورت تشکیل آیین دادرسی اداری هم در بُعد اختصاصی در قالب محاکم اداری اختصاصی و هم در بُعد عام برای دیوان عدالت اداری باید مدنظر قرار گیرد.

ج . هدف و ضرورت حقوق اداری

هدف حقوق اداری، تامین منافع و نیازمندی‌های عمومی و تحقق بخشیدن به روح و ارزش‌های قوانین است و فلسفه‌ی تشکیل واحدهای اداری، نیز به همین منظور است چنانکه اصل ۱۴۲ قانون اساسی مقرر داشته است: «دولت به مقصد تعمیم احکام و تامین ارزش‌های مندرج این قانون اساسی، ادارات لازم را تشکیل می‌دهد.»

دو هدف خاص می‌توان برای حقوق اداری معرفی نمود :

۱ - حفظ نظم عمومی : به مجموعه شرایطی اطلاق می‌شود که برای ایجاد امنیت و آرامش و بهداشت عمومی ضروری است .

۲ - تأمین خدمات عمومی : بسیاری از نیازهای همگانی به وسیله اشخاص خصوصی اداره می‌شود اما بعضی از این نیازها به اندازه ای مهم هستند که خود دولت در آن ها دخالت می‌کند مانند : آموزش و پرورش ، آب و برق ، بهداشت و ...

د . جایگاه اعمال اداری در اسلام و حقوق موضوعه

۱. تعریف، ویژگیها و انواع اعمال اداری

تعریف اعمال اداری سازمان

عمل اداری، عمل مأمور دولت در سمت اداری خود است. این عمل به صورت افعال و جوارح نیست؛ بلکه تصمیمات اداری و دستورات رؤسای ادارات عمل اداری است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

اعمال حقوقی دولت را می‌توان از چند جنبه طبقه‌بندی کرد.

برای مثال می‌توان اعمال حقوقی دولت را از نظر هدف و غایت به اعمال سیاسی و اداری، از نظر محتوا و ماهیت به اعمال قانون‌گذاری و قضایی و اجرایی، از نظر موضوع به اعمال حاکمیت و تصدی و از لحاظ صوری به اعمال یک جانبه و دو جانبه تقسیم کرد.

به طور کلی حقوق اداری، ناظر بر فعالیت‌های سازمان‌های اداری دولتی است و آن عبارت است از اعمال اداری و اجرای موضوع آن و به کار بستن تصمیمات و دستورالعمل‌های مقامات عالی‌رتبه کشور (قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه).

ولی اعمال سیاسی، قضایی، اعمال قانون‌گذاری، مشمول قواعد حقوق اداری نمی‌گردد، هرچند تعیین مرز میان اعمال اداری و اعمال سیاسی و قضایی کاری دشوار است.

تفاوت اعمال اداری و تقنینی

۱. عمل تقنینی ناشی از سازمان سیاسی (قوه مقننه) است اما عمل اداری ناشی از سازمان اداری و اجرایی است.

۲. یک سازمان سیاسی سیاست‌های کلی نظام را که ماهیت عمومی دارد، طرح می‌کند اما سازمان اداری مطیع و مجری سازمان سیاسی است.

۳. عمل قانون‌گذاری مشمول نظارت دستگاه‌های اداری و اجرایی نمی‌باشد اما اعمال اداری مشمول نظارت دستگاه قانون‌گذاری است.

۴. عمل قانون‌گذاری ناشی از سازمان اداری نیست اما عمل اداری ناشی از قانون است.

۵. قوه مقننه در تصویب قانون صلاحیت عام دارد اما اعمال اداری می‌بایست مطابق قانون باشد.

۶. عمل قانون‌گذاری قابل ابطال نیست اما اعمال اداری قابل ابطال در دادگاه اداری هستند.

تفاوت عمل اداری و قضایی

۱. عمل قضایی، عمل ترافعی است اما عمل اداری مقدمه ترافع و اختلاف ندارد.

۲. عمل قضایی، کاشف حق و تکلیف است اما عمل اداری متضمن اجرای حق است.

۳. عمل قضایی، مشمول نظارت دستگاه اداری نیست اما عمل اداری مشمول نظارت دستگاه قضایی است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۴. اجرای احکام قضایی توسط سازمان اداری به طور مستقل انجام می‌گیرد اما عمل اداری می‌بایست مطابق عمل قضایی باشد.

۵. اعمال قضایی نیاز به آیین دادرسی خاص دارد اما اعمال اداری اصولاً نیاز به آیین خاص ندارد مگر قانون تصریح نماید.

تفاوت عمل اداری و سیاسی

۱. عمل سیاسی دارای ماهیت عمومی است و ناظر موارد عام و کلی است اما عمل اداری دارای ماهیت اختصاصی و شخصی است.

۲. عمل سیاسی متکی به خودش می‌باشد اما عمل اداری دنباله‌ی عمل سیاسی است.

۳. عمل سیاسی، مسئولیت سیاسی دارد اما عمل اداری، مسئولیت اداری (و همچنین مدنی و کیفری) دارد.

۲. اصول حاکم بر حقوق و نظام اداری در اسلام و حقوق موضوعه

الف: اصول کلی حقوق اداری

ب: اصول حاکم بر نظام اداری (اصل سلسله مراتب، اصل ولایت پذیری و اصل مرجعیت و)...

۳. سازمانهای اداری در اسلام و حقوق موضوعه

الف: اشخاص حقوقی در حقوق اداری

ب: مناصب اداری

ج: سازمانهای اداری

د: تمرکز و عدم تمرکز در حقوق موضوعه

۴. نظارت بر اداره در اسلام و حقوق موضوعه

الف: مبانی و اصول نظارت در اسلام و حقوق موضوعه

ب: انواع نظارت (قضایی، اداری و سیاسی و)...

۵. پایه های حقوق اداری

اندیش ورزان حقوق در پاسخ به این پرسش که دانش حقوق اداری بر چه عملی از اعمال دولت تبری می یابد و قواعد الزام آور خود را بر آن عمل بار می کند، نظریات مختلفی ارائه نموده اند.

به طور کلی ۴ نظریه در این باره ابراز شده است:

۱. خدمات عمومی

۲. منافع عمومی

۳. قدرت عمومی

۴. تعدد مبانی

الف. نظریه ی خدمات عمومی

۱. مفهوم خدمات عمومی

خدمات عمومی منحصر به نیازمندی های عام المنفعه ای است که دولت مردان یک کشور در برهه ای از زمان تصمیم می گیرند تا آن نیازمندی ها را از طریق سازمان های عمومی یا دولتی برآورده کنند. برای تشخیص تنها باید قصد و نیت دولت مردان در نظر گرفته شود.

۲. انواع خدمات عمومی

• خدمات عمومی اداری

به خدماتی اطلاق می شود که بدون قصد انتفاع و به منظور بر آوردن نیازهای همگانی توسط سازمان های دولتی به انجام می رسد.

این نوع خدمات تابع حقوق اداری است؛ همانند خدمات بهداشتی، آموزشی

• خدمات عمومی صنعتی و تجاری

معیار اصلی تشخیص این نوع خدمات عموماً، ظاهر آن خدمات، یعنی موضوع فعالیت و نوع فعالیت، است.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

به عبارت دیگر از لحاظ موضوع، دارای خصیصه‌ی صنعتی و تجاری (تولید و مبادله کالا) و از لحاظ نوع، همانند شرکت‌های خصوصی باشد؛ همانند شرکت‌های دولتی، مثل شرکت مخابرات

• خدمات عمومی حرفه ای و اجتماعی

خدمات عمومی حرفه‌ای به خدمات اتحادیه‌های صنفی مانند نظام پزشکی، مهندسی، وکلاء مربوط می‌شود که فعالیت آنها عمومی محسوب می‌گردد اما خدمات عمومی اجتماعی به خدمات نهادهایی همچون انجمن خیریه گفته می‌شود.

این نوع خدمات، دارای حقوق مختلط می‌باشد. یعنی دولت برخی امتیازات حقوق عمومی را به آنها اعطا نموده است؛ به عنوان نمونه معافیت مالیاتی یا گمرکی

• اصول حاکم بر خدمات عمومی

- استمرار خدمات عمومی
- تساوی خدمات عمومی
- انطباق خدمات عمومی
- تقدم خدمات عمومی

• نقد نظریه خدمات عمومی

۱. این نظریه توجیه کننده‌ی کلیه‌ی فعالیت‌های اجرایی نیست؛ مثلاً اخذ مالیات.
۲. اعمال قضایی را شامل نمی‌شود.
۳. عمل قانون‌گذاری را شامل نمی‌شود.
۴. با گذشت زمان، مفهوم مادی خدمات عمومی تغییر کرده است؛ مثلاً در گذشته ورزش و هنر، جزء خدمات عمومی نبوده است؛ حال آن‌که در حال حاضر از مصادیق بارز خدمات عمومی شمرده می‌شوند.
۵. مفهوم سازمانی اداره با سازمان‌های خصوصی تداخل یافته است؛ مثل مدارس خصوصی.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۳. نظریه‌ی منافع عمومی

بر اساس نظریه پروفیسور والین، برخی از اعمال اداری، هدف خدمات عمومی را دنبال می‌کند اما برخی صرفاً منافع عمومی را در نظر دارد؛ مثلاً بازسازی آثار باستانی جهت منافع عمومی است در حالی که ارائه‌ی خدمات بهداشتی خدمت عمومی محسوب می‌گردد.

تفاوت منافع عمومی با خدمات عمومی

اصولاً خدمت عمومی بر چهار اصل استمرار، انطباق، تساوی و تقدم استوار است در حالی که منافع عمومی این چنین نیست.

به عبارت دیگر فعالیت خدمات عمومی هیچ‌گاه نباید متوقف شود یا مطابق نیاز روز نباشد اما ترمیم آثار باستانی می‌تواند به طور موقت متوقف شود. اما به دلیل گستردگی مفهوم، کلیه اعمال اداری، قضایی و تقنینی را در بر می‌گیرد و می‌تواند مورد سوء استفاده دولت قرار گیرد.

۴. نظریه‌ی قدرت عمومی

از دیدگاه سیاسی این نظریه به دوران استبداد بر می‌گردد و طبق آن اراده دولت بر هر امر دیگری برتری دارد و دارای مفهوم وسیعی می‌باشد لذا شامل کلیه اعمال اداری، قضایی و تقنینی می‌شود. در این نظریه تفاوتی میان اعمال تصدی و اعمال حاکمیتی نشده است.

۵. نظریه‌ی تعدد مبانی

با توجه به انتقادات نظریات قبلی عده‌ای از حقوق دانان بر این باورند که حقوق اداری را نمی‌توان بر یک مبنا قرار داد؛ لذا هر یک از اعمال اداری باید بر اساس نظریه خاص خودش مورد بررسی قرار گیرد.

پلیس اداری

در اصطلاح حقوقی، پلیس اداری بیان‌گر فعالیتی است که دولت به منظور حفظ نظم عمومی انجام می‌دهد در حالی که در عرف پلیس اداری مأمورینی هستند که به جامعه نظم می‌بخشند.

مقامات آن عبارتست از: دولت، مقامات محلی تابع وزارت کشور (استاندار، فرماندار، بخشدار و دهیار) و مقامات محلی مستقل (شهرداری‌ها، شورای استان، شورای شهرستان، شورای ده).

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

پلیس اداری عمومی

پلیس اداری عمومی، در بر دارنده‌ی مفاهیم امنیت، آسایش و بهداشت عمومی است و به کلیه‌ی اعمالی که دولت در این راستا انجام می‌دهد، پلیس اداری عمومی اطلاق می‌شود.

اهداف

Ø آسایش عمومی

Ø بهداشت عمومی

Ø امنیت عمومی

پلیس اداری اختصاصی

عنوان پلیس اداری اختصاصی دارای ۲ مفهوم سنتی و جدید است.

مفهوم سنتی آن، حکایت از وظایف و فعالیت‌هایی است که به لحاظ اهداف با پلیس عمومی اشتراک دارد اما از یک نظام حقوقی اختصاصی پیروی می‌کند؛ همانند پلیس راهنمایی و رانندگی. و مفهوم جدید آن، متضمن فعالیت‌هایی است که نیاز به آنها در دهه‌ی اخیر احساس شده است. مانند پلیس ساختمان یا حفظ آثار باستانی.

تفاوت پلیس اداری با قضایی

فعالیت اداری جنبه پیشگیرانه دارد اما قضایی جنبه تعقیبی دارد.

پلیس اداری به عهده مقامات اداری است اما در قضایی بر عهده دادستان است.

سازمان‌های اداری

سازمان‌های اداری، از مصادیق بارز اشخاص حقوقی هستند. در این بخش پیش از بررسی موارد دیگر، به مطالعه‌ی انواع اشخاص حقوقی و مشخصات آنها و نوع روابط آنها و نحوه نظارت بر آنها می‌پردازیم.

شخصیت حقوقی

شخصیت حقوقی عبارت است از: توانایی دارا شدن حقوق و تکالیف (اهلیت تمتع) و توانایی اجرای آن (اهلیت استیفاء).

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

در دانش حقوق، اشخاص به ۲ گروه تقسیم می‌شوند: شخص حقیقی، شخص حقوقی.

شخص حقیقی، همان انسان‌ها هستند که با ولوج روح در بدن جنین آغاز و با مرگ به پایان می‌رسد.

شخص حقوقی به اجتماع منافع و هدف‌هایی گفته می‌شود که قدرت عمومی آن را به عنوان واحدی مستقل از عناصر تشکیل دهنده‌اش مورد شناسایی و حمایت قرار می‌دهد؛ البته این اشخاص، از برخی حقوق اشخاص طبیعی همانند: ابوت، ولایت، ازدواج و ... محروم‌ند.

به طور کلی شخص حقوقی در مقابل شخص طبیعی یا حقیقی قرار دارد.

انواع اشخاص حقوقی

اشخاص حقوقی، به ۲ گروه تقسیم می‌شوند:

أ. اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

ب. اشخاص حقوقی حقوق عمومی

أ. اشخاص حقوقی حقوق خصوصی

أ.۱. مشخصات اشخاص حقوقی خصوصی

اشخاص حقوق خصوصی را از ۴ طریق می‌توان شناخت.

۱. منشاء پیدایش

موسسین اشخاص حقوق خصوصی، اشخاص حقیقی هستند.

۲. عامل اراده

انگیزه‌ی فردی و اراده‌ی آزاد افراد، عامل اصلی تشکیل اشخاص حقوق خصوصی است.

۳. مقررات حاکم

اشخاص حقوق خصوصی، تابع مقررات حقوق خصوصی هستند و غالباً مقررات قانون تجارت و قانون مدنی بر آنان حاکم است.

۴. هدف

اشخاص حقوق خصوصی، اهداف انتفاعی دارند و به دنبال کسب منافع مادی هستند.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۲.۱. انواع اشخاص حقوقی خصوصی

۱. شرکت‌های تجاری
۲. موسسات غیر تجاری؛ شامل انجمن‌ها و اتحادیه‌های صنفی

ب. اشخاص حقوقی حقوق عمومی

ب.۱. مشخصات اشخاص حقوقی عمومی

اشخاص حقوقی عمومی را از ۴ طریق می‌توان شناخت.

۱. منشاء پیدایش
موسسین اشخاص حقوقی عمومی، نهادها و مقامات عالی دولت هستند.
۲. عامل اراده
عضویت افراد در اشخاص حقوقی عمومی، الزامی است.
۳. مقررات حاکم
اشخاص حقوقی عمومی، تابع قواعد حقوق عمومی هستند.
۴. هدف
اشخاص حقوقی عمومی، به منظور انجام خدمات عمومی و فعالیت‌های غیرانتفاعی و عام‌المنفعه تشکیل می‌شوند.

ب.۲. انواع اشخاص حقوقی حقوق عمومی

۱. سازمان مرکزی
۲. شوراهای محلی
۳. سازمان‌های فنی و تخصصی
۴. نهادها و موسسات غیر دولتی
۵. اشخاص حقوقی با وضعیت خاص

روابط بین اشخاص حقوقی حقوق عمومی

۱. تمرکز اداری

۲. عدم تمرکز اداری

مفهوم تمرکز اداری و عدم تمرکز اداری، ارتباط مستقیمی با ساختار درونی کشور و تقسیم قدرت در نهادهای کشور دارد؛ لذا برای فهم بهتر موضوع، برخی از مباحث مطرح شده در حقوق اساسی را مورد بازخوانی قرار می‌دهیم:

ساختار دولت

اشکال دولت ها

- دولت های بسیط (تک ساخت)

- دولت های مرکب

دولت بسیط (تک ساخت)

دولت بسیط یا یک پارچه، دولتی است با مرکزیت سیاسی واحد، مبتنی بر وحدت عناصر، تشکیلات، جمعیت و سرزمین واحد با شخصیت حقوقی واحد و قانون اساسی واحد اداره می شود. در این گونه کشورها، واحد های حکومتی استان، شهرستان و ... فاقد حاکمیت اند و به عنوان واسطه میان شهروندان و حکومت ملی هستند.

کشور هایی همچون ایران، انگلستان، فرانسه، ایتالیا و سوئد و ... دارای ساختار بسیط هستند.

اقسام دولت بسیط

دولت بسیط ممکن است به صورت متمرکز یا غیر متمرکز اداره شود.

تمرکز سیاسی به طور ذاتی در ویژگی دولت های بسیط نهفته است و از طرفی دیگر تمرکز اداری انجام امور اقتصادی و اجتماعی مردم از طریق کارگزاران حکومت مرکزی نیز منعی وجود ندارد ولی از آن جایی که اداره امور جامعه مدرن وظیفه ای گسترده و خارج از توان حکومت مرکزی است، اغلب کشورها با ساختار بسیط می کوشند تا تصدی گری دولت را کاهش داده و واحدهای حکومتی را فعال تر کنند. لذا برخی دولت های بسیط، به منظور برآوردن نیازهای محلی و رعایت مقتضیات اجتماعی و سیاسی منطقه ای، به برخی از مناطق خود نوعی استقلال می بخشند که ممکن است به صورت وحدت انضمامی یا منطقه گرایی باشد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

دولت مرکب (چند ساخت)

مشمول بر حاکمیت های پراکنده که در آن چند دولت با قوانین اساسی متعدد بنا به مصالح و مقتضیات با ایجاد رابطه حقوقی مشخص، مبادرت به تشکیل دولت با قانون اساسی خاص نموده و پاره‌ای از مراتب حاکمیت را به آن می سپارند.

اقسام دولت های مرکب

۱) دولت های متصل

۲) دولت های متحد

۳) دولت های متفق

مفهوم تمرکز

تمرکز اداری، ترتیبی است که در آن قدرت مرکزی، سلطه اداری خود را با انضباط شدید بر تمام واحدهای اداری و اجرایی کشور اعمال می کند.

مشخصات تمرکز

۱) تمرکز قدرت سیاسی

۲) تمرکز قدرت اجرایی

محاسن تمرکز

از نظر سیاسی :

موجب انسجام و وحدت می گردد

از نظر اقتصادی :

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

موجب عدالت اقتصادی می گردد

معایب تمرکز

Cعدم مشارکت عمومی در تصمیم گیری کشور

Cعدم کارایی مقامات مرکزی

Cافزایش دیوان سالاری و تشریفات اداری

مهم: توجه به این نکته ضروری است که در برخی از کشورها محاسن سیستم تمرکز و یا عدم تمرکز، ممکن است معایب همین سیستم در کشوری دیگر تلقی گردد و یا بالعکس؛ آنچه سبب این اختلاف است، عواملی چون نحوه اجرای سیستم ها، رشد یا عدم رشد سیاسی مردم آن سرزمین، وضعیت فرهنگی و معیشتی مردم و ... است.

مفهوم عدم تمرکز

شیوه حکومتی خاصی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم گیری نسبتاً وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می کنند تا به امورات خاص محلی و اجرایی یا فنی بپردازند.

انواع عدم تمرکز

- * جغرافیایی
- * سیاسی
- * اداری
- * سازمانی

محاسن عدم تمرکز

از نظر سیاسی : رشد فرهنگی

از نظر معنوی : اعتماد به نفس

از نظر فنی : آگاهی کامل تر

معایب عدم تمرکز

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

از نظر سیاسی باعث ادعای جدایی طلبی می‌گردد.

از نظر اقتصادی باعث نابرابری می‌گردد.

نظارت بر اشخاص حقوق عمومی

در هر سیستم سیاسی، از سوی دولت مرکزی نظارت‌های مختلفی بر اشخاص حقوق عمومی بار می‌شود؛ این نظارت‌ها به شکل‌های زیر بروز پیدا می‌کنند:

نظارت سلسله مراتبی

به نظارتی اطلاق می‌شود که سازمان مرکزی به نهادها و واحدهای وابسته به خود اعمال می‌کند این نظارت مبتنی بر نظام تبعیت است که بر اساس آن کارکنان مرئوس مکلف به اطاعت از دستورات و اوامر مقام مافوق می‌گردد و در این نوع نظارت به صورت طولی است و بر همه اعمال اداری (حقوقی و اجرایی) و اشخاص اداری قابل اعمال است.

نظارت بر ۲ نوع است سلسله مراتبی بر اعمال اداری و نظارت سلسله مراتبی بر کارکنان اداری

۱. حق عزل و نصب کارکنان

۲. حق صدور دستورات اداری و تعیین وظایف

۳. اعمال مجازات اداری

نظارت قیمومیتی

به نظارتی اطلاق می‌شود که مقامات مرکزی نسبت به واحدهای غیر متمرکز (جغرافیایی یا فنی) اعمال می‌کنند این نظارت مبتنی بر نظام هماهنگی یا همکاری است و کارکنان یک واحد غیر متمرکز مستقیماً از دستورات مقامات سازمان مرکزی تبعیت نمی‌کنند و رابطه عرضی یا افقی در این خصوص وجود دارد در این نظام اصل بر آزادی عمل واحد غیر متمرکز قرار دارد و نظارت تنها بر اعمال حقوقی می‌باشد

نحوه‌ی نظارت قیمومیتی نسبت به اعمال اداری

۱. موافقت قبلی ۲. اصلاح ۳. تعلیق

۴. ابطال ۵. جانشینی ۶. انحلال

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

نظارت قیومیتی نسبت به کارکنان

- واحدهای غیر متمرکز جغرافیایی
- انتخابی
- بودجه مستقل
- واحدهای غیر متمرکز فنی
- انتصابی
- بودجه وابسته

طبقه بندی سازمان‌ها

سازمان‌ها به اعتبارهای مختلف مورد تقسیم قرار می‌گیرند؛ برخی از این معیارها بدین قرارند:
از لحاظ منطقه جغرافیایی، به لحاظ ماهیت اجرایی و عملیاتی، به لحاظ وضعیت حقوقی و به لحاظ تمرکز یا عدم تمرکز اداری

۱. از لحاظ منطقه جغرافیایی

۱.۱. سازمان‌های محلی

این سازمان‌ها، محدوده‌ی جغرافیایی کوچکی را تحت پوشش دارند و به امور خاص محلی می‌پردازند. مانند: شهرداری‌ها

۱.۲. سازمان‌های منطقه‌ای

گروهی از سازمان‌های دولتی در سطح منطقه فعالیت می‌کنند و هدف آنها رفع نیازهای یک منطقه جغرافیایی مشخص است. مانند: سازمان آب منطقه‌ای

۱.۳. سازمان‌های ملی

این گروه از سازمان‌ها در سطح کشور فعالیت می‌کنند و از تشکیلات سازمانی پیچیده‌تری برخوردارند. مانند وزارتخانه‌ها

۲. به لحاظ ماهیت اجرایی و عملیاتی

۲.۱. سازمان‌های صف

این دسته از سازمان‌ها، مجری اهداف و سیاست‌های اساسی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و عمرانی هستند. مانند وزارت‌خانه‌ها

۲.۲. سازمان‌های ستادی

فعالیت این گروه از سازمان‌ها، کمک و تسهیل امور سازمان‌های صف است.

۳. به لحاظ وضعیت حقوقی

۳.۱. سازمان‌های مشمول تبصره ۲ ماده ۸ قانون استخدام کشوری

در این تبصره چنین مقرر شده است:

تبصره ۲ - دولت مکلف است ظرف یک سال از تاریخ تصویب این قانون لایحه سازمان اساسی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مشمول این قانون را تهیه و به مجلسین تقدیم کند.

سازمان‌های عهده‌دار اعمال حاکمیت دولت [۱] شامل کلیه وزارت‌خانه‌ها و بسیاری از سازمان‌های وابسته‌ی آنها، در این گروه جای می‌گیرند.

۳.۲. سازمان‌های مشمول تبصره ماده ۱۱۲ قانون استخدام کشوری (سازمان‌های غیر مشمول)

سازمان‌های عهده‌دار اعمال تصدی دولت [۲] در این گروه جای دارند. این گروه از سازمان‌ها، ضمن تبعیت از مقررات عمومی استخدامی، در میزان مزایای شغلی تفاوت‌هایی با سازمان‌های مشمول تبصره ۲ ماده ۸ ق.ا.ک دارند.

تبصره ماده ۱۱۲ - وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و کلیه مؤسسات دولتی اعم از آن که مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلفند نسبت به کلیه لوایح استخدامی و هر نوع وضع و اصلاح و تغییر مقررات استخدامی قبلاً موافقت سازمان امور اداری و استخدامی کشور را جلب نمایند.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۱. سازمان استان
۲. سازمان شهرستان
۳. سازمان بخش
۴. سازمان روستا

۱. سازمان اداری استان

ماده ۹ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - استان، واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین، که از به هم پیوستن چند شهرستان همجوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل می‌شود.

تبصره ۱ - وزارت کشور بنا به ضرورت می‌تواند با تصویب هیأت وزیران با انتزاع و الحاق روستاها، بخش‌ها یا شهرستان‌های مجاور، استانها را تعدیل نماید. مگر آنکه به تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد استان جدید ضروری شناخته شود. استان جدید باید حداقل یک میلیون نفر جمعیت داشته باشد.

تبصره ۲ - مرکز استان یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، طبیعی و اجتماعی آن استان شناخته می‌شود.

الف. واحدهای سازمانی استان

استاندار

در استان نماینده عالی دولت محسوب می‌گردد و مسئول اجرای سیاست عمومی دولت در استان است و دارای نظارت عالیه در کلیه امور اجرایی است و به وسیله وزیر کشور به هیأت دولت معرفی و پس از تایید با حکم رئیس جمهور منصوب می‌شود و قابل عزل نیز است.

وظایف سیاسی استاندار

نماینده‌ی عالی دولت در استان

نظارت بر کلیه ماموران دولتی

بازرسی ادارات دولتی

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

کنترل اتباع بیگانه

برگزاری انتخابات

انجام کلیه امور تشریفاتی

د. وظایف اداری استاندار

حفظ نظم عمومی و تامین رفاه مردم

ریاست بر فرمانداری‌های استان

بازرسی حوزه مأموریت

تهیه و ارائه گزارش به مرکز

وظایف قضایی استاندار

ارائه‌ی گزارش به دادگستری

وظایف عمرانی استاندار

مراقبت دقیق در اجرای برنامه‌های عمرانی و نوسازی و بهسازی شهر و روستا از طریق سازمان‌های ذی‌صلاح که در صورت اختلاف استاندار با وزارت یا سازمان‌ها رییس جمهور تصمیم لازم را اتخاذ می‌نماید.

ب. سازمان اداری شهرستان

مشخصات کلی

ماده ۷ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری است با محدوده جغرافیایی معین که از به هم پیوستن چند بخش همجوار که از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی واحد متناسب و همگنی را به وجود آورده‌اند.

تبصره ۱ - حداقل جمعیت شهرستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می‌شود.

۱ - تراکم زیاد ۱۲۰۰۰۰ نفر. ۲ - تراکم متوسط ۸۰۰۰۰ نفر.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۲ - در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی، جزائری و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل ۵۰ هزار نفر با تصویب هیأت وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌تواند کمتر از ۵۰ هزار نفر باشد.

تبصره ۳ - مرکز شهرستان یکی از شهرهای همان شهرستان است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آن محدوده شناخته می‌شود.

فرماندار

فرماندار کسی است که اداره یک شهرستان یا محدوده اداری کوچکتر از استان را بر عهده دارد و نام و وظایفش در کشور های گوناگون متفاوت است. این مقام مسئولیت اجرای برنامه‌های انتخاباتی را نیز عهده‌دار است

ب.۱. وظایف سیاسی

- نمایندگی سیاسی دولت در شهرستان
- حفظ نظم عمومی

ب.۲. وظایف اداری

- ابلاغ و نظارت بر قوانین
- نظارت و سرکشی به حوزه ماموریت
- وضع آیین‌نامه انتظامی

۳. سازمان اداری بخش

أ. مشخصات کلی

ماده ۶ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - بخش واحدی است از تقسیمات کشوری که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوست چند دهستان همجوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد به نحوی که با در نظر گرفتن تناسب، وسعت، جمعیت، ارتباطات و دسترسی و سایر موقعیتها، نیل به اهداف و برنامه‌ریزی‌های دولت در جهت احیاء امکانات طبیعی و استعدادهای اجتماعی و توسعه امور رفاهی و اقتصادی آن تسهیل گردد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۱ - حداقل جمعیت محدوده هر بخش بدون احتساب نقاط جمعیت شهری با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم شده است.

الف - مناطق با تراکم زیاد سی هزار نفر. ب - مناطق با تراکم متوسط ۲۰ هزار نفر.

تبصره ۲ - در نقاط کم تراکم، دور افتاده، مرزی جزایری و جنگلی و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل دوازده هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت وزراء و در موارد استثنایی با تصویب مجلس، جمعیت بخش می تواند کمتر از میزان تعیین شده در تبصره ۱ باشد.

تبصره ۳ - مرکز بخش، روستا یا شهری، از همان بخش است که مناسب ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن محدوده شناخته می شود.

ب. بخش دار

دارای کلیه وظایف و اختیارات فرمانداران هستند و نظارت بر دهیاران نیز از جمله وظایف آنهاست.

۴. سازمان اداری دهستان و روستا

أ. مشخصات کلی

ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری - دهستان کوچکترین واحد تقسیمات کشوری است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند روستا، مکان، مزرعه همجوار تشکیل می شود که از لحاظ محیط طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همگن بوده و امکان خدمات رسانی و برنامه ریزی در سیستم و شبکه واحدی را فراهم می نماید.

تبصره ۱ - حداقل جمعیت دهستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به سه درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می شود.

الف - تراکم زیاد ۸۰۰۰ نفر. ب - تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر. ج تراکم کم ۴۰۰۰ نفر.

تبصره ۲ - دهستانهای موجود که از نظر وسعت، جمعیت و دسترسی دارای تراکم مطلوب بوده در قالب موجود باقی و آن تعداد از دهستانهایی که از این لحاظ نامتناسب می باشند از طریق تقسیم و یا ادغام تعدیل و به دهستانهای جدید تبدیل خواهند شد.

تبصره ۳ - مرکز دهستان منحصراً روستایی از همان دهستان است که مناسبترین مرکز خدمات روستایی آن محدوده شناخته می شود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ب. دهدار

هر دهستان به وسیله‌ی دهدار اداره می‌شود.

سازمان‌های غیر متمرکز جغرافیایی

تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

ماده ۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵

برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم و ن ظارت بر اداره امور هر روستا، بخش، محل، شهر، شهرستان و استان، شورایی به نام شورای اسلامی ده، بخش، محل (محلّه - منطقه) شهر، شهرستان، استان و شورای عالی استانها بر اساس مقررات این قانون تشکیل می‌گردد.

سطوح شوراها

ماده ۲ قانون اصلاحی شوراها - مصوب ۵/۵/۱۳۸۲

مقصود از شورا در این قانون و سایر قوانین معتبر در خصوص شوراهای اسلامی کشوری شوراهای روستا، بخش، شهر، شهرستان، استان و عالی استانها می‌باشد.

مدت فعالیت شوراها

ماده ۳ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱/۳/۱۳۷۵

دوره فعالیت هر شورا از تاریخ تشکیل، چهار سال خواهد بود و انتخاب مجدد آنان بلامانع است.

نحوه‌ی انتخاب اعضای شورا

ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

انتخاب اعضای شورای روستا و شهر و شهرک به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرا خواهد بود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تعداد اعضای شوراهای اسلامی

تعداد اعضای شورای اسلامی روستا

ماده ۴ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران
تعداد اعضای شورای اسلامی روستاهای تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت سه نفر و روستاهای بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت و بخش پنج نفر خواهد بود.

وظایف شورای اسلامی روستا

- ماده ۶۸ - وظایف و اختیارات شورای اسلامی روستا عبارت است از:
- الف - نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای اسلامی روستا.
 - ب - بررسی و شناخت کمبودها، نیازها و نارسایی‌های موجود در روستا و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و عملی در این زمینه‌ها و ارائه آن‌ها به مقامات مسئول ذیربط.
 - ج - جلب مشارکت و خودیاری مردم و همکاری با مسئولین اجرایی وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که در ارتباط با روستا فعالیت می‌کنند و ایجاد تسهیلات لازم جهت پیشبرد امور آن‌ها.
 - د - تبیین و توجیه سیاست‌های دولت و تشویق و ترغیب روستاییان جهت اجرای سیاست‌های مذکور.
 - ه - نظارت و پی‌گیری اجرای طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی اختصاص یافته به روستا.
 - و - همکاری با مسئولان ذیربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.
 - ز - کمک‌رسانی و امداد در مواقع بحرانی و اضطراری مانند جنگ و وقوع حوادث غیر مترقبه و نیز کمک به مستمندان و خانواده‌های بی‌سرپرست با استفاده از خودیاری‌های محلی.
 - ح - تلاش برای رفع اختلافات افراد و محلات و حکمیت میان آن‌ها.
 - ط - ایجاد زمینه مناسب جهت اجرای مقررات بهداشتی و حفظ نظافت و تأمین بهداشت محیط.
 - ی - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ک - ایجاد زمینه مناسب و جلب مشارکت عمومی در جهت اجرای فعالیتهای تولیدی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی.

ل - جلب مشارکت و همکاری عمومی در انجام امور فرهنگی و دینی.

م - انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال بر اساس آیین‌نامه مربوط و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم.

تبصره - عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورای اسلامی روستا بر اساس آیین‌نامه مربوط انجام می‌شود و به بخشدار جهت صدور حکم عزل اعلام می‌گردد.

تعداد اعضای شورای اسلامی بخش

ماده ۵ - در هر بخش شورای بخش با اکثریت نسبی از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود و در صورتی که عضو معرفی شده از شورای روستا به عضویت اصلی و علی‌البدل شورای بخش انتخاب شود از عضویت شورای روستا خارج نخواهد شد.

ماده ۶ - شورای بخش پس از تشکیل حداقل سه چهارم شوراهای روستاهای تابع بخش تشکیل می‌گردد.

تبصره - از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش حضور داشته باشد و در صورتی که تعداد روستاهای بخشی کمتر از پنج روستا باشد اعضای شورای بخش از میان مجموع اعضای شوراهای روستاها انتخاب خواهند شد و نهایت حداقل باید از هر روستا یک نفر انتخاب گردد.

وظایف شورای اسلامی بخش

ماده ۷۰ - وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش به شرح زیر است:

الف - بررسی و آگاهی از مشکلات و کمبودهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی و سایر امور رفاهی بخش و ارائه طرحها و پیشنهادهای اصلاحی به مسئولین اجرایی منطقه.

ب - همکاری با مسئولین اجرایی به منظور پیشبرد کارها و برنامه‌های عمرانی منطقه از قبیل ایجاد و مرمت راه‌های اصلی و فرعی بخش، برق‌رسانی، لوله‌کشی آب آشامیدنی، کانال‌کشی آب زراعی، قنوات، لایروبی نهرها،

عمیر مساجد، زیارتگاه‌ها، حسینیه‌ها و تکایا و امور مربوط به حفظ و عمران مزارع، باغ‌ها، مراتع و جنگلها با هماهنگی مسئولین ذیربط منطقه و سازمان‌های مملکتی.

ج - همکاری با مسئولین اجرایی کشور و منطقه و شوراهای اسلامی روستایی جهت انجام خدمات عمومی، انتخابات سراسری و محلی، سرشماری‌های جمعیتی، زراعی، دامی، صنعتی و مانند این‌ها.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- د - همکاری با مسئولین امر برای تهیه و تنظیم شناسنامه بخش از طریق جمع‌آوری اطلاعات و آمار لازم بر اساس مشخصات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و منابع طبیعی منطقه.
- ه - ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای اسلامی روستایی واقع در بخش.
- و - نظارت بر طرح‌های عمرانی منطقه و حفظ و نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات و تجهیزات عمومی و عمرانی، مزارع و مراتع و جنگل‌های خارج از حیطه روستاهای موجود در بخش.
- ز - نظارت بر شوراهای روستایی به منظور رعایت وظایف قانونی.
- ح - حکمیت در اختلافات میان دو یا چند روستا یا شوراهای اسلامی روستایی واقع در بخش با یکدیگر در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.
- ط - پی‌گیری موارد تجاوز به حقوق عمومی در مواردی که شاکی ندارد از طریق مقامات ذیصلاح.
- ی - رسیدگی به امور عمومی بخش یا اموری که خارج از حیطه اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی روستا است.
- ک - رسیدگی و پیش‌گیری مشکلات اهالی مزارع مستقل و آبادی‌های زیر بیست خانوار که فاقد شورای اسلامی روستا می‌باشند.
- ل - جلب خودیاری اهالی روستاها جهت تأمین هزینه‌های مربوط به شوراهای و اداره دهیاری‌ها.
- م - همکاری با نیروهای انتظامی جهت برقراری امنیت و نظم عمومی.

تعداد اعضای شورای شهر

- ماده ۷ - تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل شورای شهر به شرح زیر می‌باشد:
- الف - شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، پنج نفر عضو اصلی و دو نفر عضو علی‌البدل.
- ب - شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت، هفت نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی‌البدل.
- ج - شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزار نفر جمعیت، نه نفر عضو اصلی و چهار نفر عضو علی‌البدل.
- د - شهرهای از یکصد هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت، یازده نفر عضو اصلی و پنج نفر عضو علی‌البدل.
- ه - شهرهای از دویست هزار نفر تا پانصد هزار نفر جمعیت، سیزده نفر عضو اصلی و شش نفر عضو علی‌البدل.
- و - شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت، پانزده نفر عضو اصلی و هفت نفر عضو علی‌البدل.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

ز - شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت، بیست و یک نفر عضو اصلی و هشت نفر عضو علی‌البدل.

ح - شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، بیست و پنج نفر عضو اصلی و ده نفر عضو علی‌البدل.

ط - شهر تهران سی و یک نفر عضو اصلی و دوازده نفر عضو علی‌البدل.

تبصره - ملاک تشخیص جمعیت هر شهر و روستا، آخرین سرشماری عمومی نفوس و مسکن با اعلام رسمی مرکز آمار ایران خواهد بود.

وظایف شورای اسلامی شهر

ماده ۷۱ - وظایف شورای اسلامی شهر به شرح زیر است:

۱ - انتخاب شهردار برای مدت چهار سال.

تبصره ۱ - شورای اسلامی شهر موظف است بلافاصله پس از رسمیت یافتن نسبت به انتخاب شهردار واجد شرایط اقدام نماید.

تبصره ۲ - شهردار نمی‌تواند همزمان عضو شورای شهر باشد.

تبصره ۳ - نصب شهرداران در شهرها با جمعیت بیشتر از دویست هزار نفر و مراکز استان بنا به پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار صورت می‌گیرد.

تبصره ۴ - دوره خدمت شهردار در موارد زیر خاتمه می‌پذیرد:

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، نیازها و نارساییهای اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، بهداشتی، اقتصادی و رفاهی حوزه انتخابیه و تهیه طرح‌ها و پیشنهادهای اصلاحی و راه‌حل‌های کاربردی در این زمینه‌ها جهت برنامه‌ریزی و ارائه آن به مقامات مسئول ذیربط.

۳ - نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورا و طرح‌های مصوب در امور شهرداری و سایر سازمان‌های خدماتی در صورتی که این نظارت مخل جریان عادی این امور نگردد.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- ۴ - همکاری با مسئولین اجرایی و نهادها و سازمان‌های مملکتی در زمینه‌های مختلف اجتماعی، فرهنگی، آموزشی، اقتصادی و عمرانی بنا به درخواست آنان.
- ۵ - برنامه‌ریزی در خصوص مشارکت مردم در انجام خدمات اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی با موافقت دستگاه‌های ذیربط.
- ۶ - تشویق و ترغیب مردم در خصوص گسترش مراکز تفریحی، ورزشی و فرهنگی با هماهنگی دستگاه‌های ذیربط.
- ۷ - اقدام در خصوص تشکیل انجمن‌ها و نهادهای اجتماعی، امدادی، ارشادی و تأسیس تعاونی‌های تولید و توزیع و مصرف، نیز انجام آمارگیری، تحقیقات محلی و توزیع ارزاق عمومی با توافق دستگاه‌های ذیربط.
- ۸ - نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به گونه‌ای که محل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- ۹ - تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
- ۱۰ - تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
- ۱۱ - همکاری با شهرداری جهت تصویب طرح حدود شهر با رعایت طرح‌های هادی و جامع شهرسازی پس از تهیه آن توسط شهرداری با تأیید وزارت کشور و وزارت مسکن و شهرسازی.
- ۱۲ - تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.
- تبصره - کلیه درآمدهای شهرداری به حساب‌هایی که با تأیید شورای شهر در بانک‌ها افتتاح می‌شود واریز و طبق قوانین مربوطه هزینه خواهد شد.
- ۱۳ - تصویب وام‌های پیشنهادی شهرداری پس از بررسی دقیق نسبت به مبلغ، مدت و میزان کارمزد.
- ۱۴ - تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که بنام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تبصره - به منظور تسریع در پیشرفت امور شهرداری، شورا می‌تواند اختیار تصویب و انجام معاملات را تا میزان معینی با رعایت آیین‌نامه معاملات شهرداری به شهردار واگذار نماید.
- ۱۵ - تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

۱۶ - تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.

۱۷ - نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.

۱۸ - نظارت بر امور بهداشت حوزه شهر.

۱۹ - نظارت بر امور تماشاخانه‌ها، سینماها و دیگر اماکن عمومی، که توسط بخش خصوصی، تعاونی و یا دولتی اداره می‌شود با وضع و تدوین مقررات خاص برای حسن ترتیب، نظافت و بهداشت این قبیل مؤسسات بر طبق پیشنهاد شهرداری و اتخاذ تدابیر احتیاطی جهت جلوگیری از خطر آتش‌سوزی و مانند آن.

۲۰ - تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیر محصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر.

۲۱ - نظارت بر ایجاد گورستان، غسلخانه و تهیه وسایل حمل اموات مطابق با اصول بهداشت و توسعه شهر.

۲۲ - وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری.

۲۳ - نظارت بر اجرای طرح‌های مربوط به ایجاد و توسعه معابر، خیابان‌ها، میداين و فضاهای سبز و تأسیسات عمومی شهر بر طبق مقررات موضوعه.

۲۴ - تصویب نامگذاری معابر، میداين، خیابان‌ها، کوچه و کوی در حوزه شهری و همچنین تغییر نام آنها.

۲۵ - تصویب مقررات لازم به پیشنهاد شهرداری جهت نوشتن هر نوع مطلب و یا الصاق هر نوع نوشته و آگهی و تابلو بر روی دیوارهای شهر با رعایت مقررات موضوعه و انتشار آن برای اطلاع عموم.

۲۶ - تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها.

۲۷ - تصویب نرخ کرایه وسایل نقلیه درون شهری.

۲۸ - وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای خرید و فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه.

۲۹ - وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذیربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره.

تبصره ۱ - در کلیه قوانین و مقرراتی که انجمن شهر عهده‌دار وظایفی بوده است، شورای اسلامی شهر با رعایت مقررات این قانون بعد از یک سال از تاریخ تصویب جانشین انجمن شهر خواهد بود.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تبصره ۲ - وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است موظف‌اند در طول مدت یک سال مذکور در تبصره فوق با بررسی قوانین و مقررات مربوط به خود هر کجا نامی از انجمن شهر سابق آمده و وظایفی را به آن محول نموده‌است جهت اصلاح این گونه موارد لایحه اصلاحی به مجلس شورای اسلامی ارائه نمایند.

تعداد اعضای شورای استان

ماده ۳۹ قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

شورای استان حداکثر دو هفته پس از پایان انتخابات شوراهای اسلامی شهرستان تشکیل می‌گردد و هر شهرستان یک نماینده در آن خواهد داشت.

تبصره - حداقل تعداد نمایندگان شورای استان سه نفر می‌باشد. در استانهایی که به علت کمی تعداد شهرستانهای تابعه حد نصاب مقرر حاصل نگردد، کسری اعضای شورای استان از بین اعضای شورای شهرستان مرکز استان تأمین می‌گردد.

وظایف و اختیارات شورای اسلامی استان

- | ماده | ۴۰ | قانون | تشکیلات | شوراهای | اسلامی | کشوری |
|------|--|-------|---------|---------|--------|-------|
| ۱ - | شورای استان موظف است طرحها و پیشنهادهای وارده از شورای هر شهرستان را بررسی و مورد تبادل نظر قرار داده اولویتها را تعیین و به مقامات مسئول ارجاع نماید. | | | | | |
| ۲ - | رسیدگی و اظهار نظر درباره برنامه عمرانی و نیازمندیهای شهرستانهای تابعه استان و ارسال آن به مسئولان مربوطه. | | | | | |
| ۳ - | عضویت در کمیته برنامه‌ریزی استان با داشتن حق یک رأی. | | | | | |
| ۴ - | شورای استان در اجرای بودجه استان نظارت دارد. مقاطعه‌کاران و مجریان پروژه‌ها و طرحهای عمرانی باید مورد تأیید شورای استان باشد. | | | | | |
| ۵ - | اعضای شورای استان رابط بین شورای خود و شورای مادون می‌باشند | | | | | |

تعداد اعضای شورای عالی استانها

قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری

ماده ۴۱ - شورای عالی اسلامی استانها از نمایندگان منتخب شوراهای اسلامی استان تشکیل می‌گردد و هر شورای اسلامی استان یک نماینده در آن خواهد داشت.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

- ماده ۴۲ - شورای عالی اسلامی استانها حداکثر دو هفته پس از پایان یافتن انتخابات استانها تشکیل می‌شود.
- ماده ۴۳ - اولین جلسه شورای عالی اسلامی استانها به دعوت وزیر کشور و به ریاست مسن‌ترین اعضای حاضر در جلسه تشکیل می‌گردد و یک نفر رئیس و یک نفر نایب رئیس و دو منشی با رأی مخفی انتخاب می‌شوند.
- ماده ۴۴ - "شورای عالی اسلامی استانها" مکلف است ظرف مدت سه ماه از تاریخ تشکیل، آیین‌نامه‌های داخلی شوراها را تهیه و پس از تصویب جهت اجرا به کلیه شوراها ابلاغ نماید.
- وظایف و اختیارات شورای عالی استانها
- ماده ۴۵ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است طرحها و پیشنهادهای واصله از طرف شوراها را بررسی و مورد تبادل نظر قرار داده، اولویتها را تعیین و به مقامات اجرایی ارجاع نماید.
- ماده ۴۶ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است نارساییها و اشکالات نهادها و سازمانهای اجرایی را به مسئولان مربوطه ابلاغ نماید.
- ماده ۴۷ - شورای عالی اسلامی استانها موظف است طرحهای تولیدی، صنعتی، کشاورزی، آموزشی، اداری، خدماتی و نظایر آنها را که از سوی شوراها استانها در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استانها رسیده، مورد بررسی قرار دهد و در صورت تأیید به عنوان طرح قانونی به مجلس شورای اسلامی تقدیم نماید.
- ماده ۴۸ - شورای عالی اسلامی استانها در تنظیم برنامه و بودجه عمرانی استانها مشارکت دارد.
- ماده ۴۹ - شورای عالی اسلامی استانها می‌تواند در جهت جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری و ایجاد هماهنگی میان استانها پیشنهاد تغییر طرح یا جابجایی بودجه عمرانی استانها را در چارچوب مقررات مربوطه بنماید.
- ماده ۵۰ - شورای عالی اسلامی استانها در اجرای برنامه و بودجه عمرانی نظارت داشته و دستگاههای مربوطه موظفند گزارش ماهیانه و سالیانه و هزینه پیشرفت کار عمرانی خود را به اطلاع شورای عالی برسانند.
- ماده ۵۱ - شورای عالی اسلامی استانها حق دارد در حدود وظایف قانونی، طرحهایی تنظیم نموده و تقدیم مجلس شورای اسلامی نماید و نماینده شورای عالی اسلامی استانها حق حضور در مجلس و دفاع از طرح را دارد.

سازمانهای غیر متمرکز فنی یا اداری

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

سازمان‌های غیر متمرکز فنی یا اداری که در جهت تمرکز زدایی اداری و تسهیل اجرایی کشور تشکیل می‌شوند، عمدتاً به ۳ دسته تقسیم می‌شوند.

شرکت‌های دولتی

مؤسسات عمومی

نظام‌های حرفه‌ای

۱. شرکت‌های دولتی

ماده ۴ قانون محاسبات عمومی

شرکت دولتی واحد سازمانی مشخصی است که با اجازه قانون، بصورت شرکت ایجاد می‌شود و یا به حکم قانون و یا دادگاه صالح، ملی شده و یا مصادره شده و بیش از ۵۰ درصد سرمایه آن متعلق به دولت باشد.

هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری شرکت‌های دولتی ایجاد شود مادام که بیش از ۵۰ درصد آن متعلق به شرکت‌های دولتی باشد، شرکت دولتی است.

ارکان شرکت‌های دولتی

۱. هیات مدیره

۲. مدیر عامل

۳. مجمع عمومی

۴. بازرس

نحوه نظارت بر شرکت‌های دولتی

۱. نظارت پارلمانی

قوهی مقننه، به شکل‌های زیر می‌تواند نسبت به شرکت‌های دولتی اعمال نظارت نماید:

تصویب یا عدم تصویب اساسنامه‌ی شرکت در بررسی‌های مجلس

رسیدگی به حساب‌های دولتی از سوی دیوان محاسبات کشور و ارائه‌ی گزارش به مجلس (اصل ۵۴ ق.اساسی)

سوال نمایندگان از وزرای مربوط (اصل ۸۸ ق.اساسی)

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

تحقیق و تفحص ((اصل ۷۶ ق.اساسی))

۲. نظارت اجرایی

نظارت وزارت امور اقتصادی و دارایی

نظارت بودجه‌ای سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

نظارت عملکردی وزارت کار و امور اجتماعی

۲. موسسات عمومی

ماده ۳ قانون محاسبات عمومی - مصوب ۱/۶/۱۳۶۶

واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد می‌گردد و زیر نظر یکی از قوای سه گانه اداره می‌شود و عنوان وزارتخانه ندارد.

اقسام موسسات عمومی

موسسات عمومی را از دو جهت می‌توان تقسیم‌بندی نمود:

دولتی یا غیر دولتی بودن

انتفاعی یا غیر انتفاعی بودن

موسسات دولتی و غیر دولتی

برخی از موسسات عمومی به عنوان بخشی از یک وزارتخانه یا سازمان دولتی عمل می‌کنند و از استقلال مالی و اداری چندانی برخوردار نیستند. این گونه موسسات، در زمره موسسات عمومی دولتی شمرده می‌شوند.

برخی دیگر از موسسات، به موجب قانون از آزادی عمل بیشتری برخوردارند و تحت عنوان موسسات عمومی غیر دولتی فعالیت می‌کنند.

این گونه موسسات، بر اساس قانون فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی مصوب ۱۹/۴/۱۳۷۳ شناسایی گردیده‌اند. شمار موسسات این فهرست، با تصویب ۳ قانون دیگر، افزایش یافت. (مصوب ۱۱/۳/۱۳۷۶ و ۲۷/۷/۱۳۷۶ و ۲۴/۴/۱۳۷۷)

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

فهرست نهادها و موسسات عمومی غیر دولتی

- ۱ - شهرداریها و شرکتهای تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰٪ سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداریها باشد.
- ۲ - بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی.
- ۳ - هلال احمر.
- ۴ - کمیته امداد امام.
- ۵ - بنیاد شهید انقلاب اسلامی.
- ۶ - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی.
- ۷ - کمیته ملی المپیک ایران.
- ۸ - بنیاد ۱۵ خرداد.
- ۹ - سازمان تبلیغات اسلامی.
- ۱۰ - سازمان تأمین اجتماعی.
- ۱۱ - فدراسیونهای ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران.
- ۱۲ - مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.
- ۱۳ - شورای هماهنگی تبلیغات اسلامی
- ۱۴ - کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)
- ۱۵ - بنیاد امور بیماری‌های خاص

موسسات عمومی انتفاعی و غیر انتفاعی

موسسات عمومی از حیث اهدافی که دنبال می‌کنند، به ۲ دسته می‌توان تقسیم نمود:

موسسات عمومی انتفاعی

این گروه از موسسات، به شیوه‌ی موسسات بازرگانی خصوصی فعالیت می‌کنند. مانند بانک‌ها، سازمان بنادر و کشتیرانی، ذوب آهن ایران

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

مؤسسات عمومی غیر انتفاعی

این گروه از مؤسسات، تحت عناوینی چون انجمن، انستیتو، صندوق، بنیاد، بنگاه، سازمان و ... فعالیت می کنند. مانند انجمن توانبخشی ایران، انستیتو پاستور ایران

۳. نظام های حرفه ای

نظام های حرفه ای، به منظور ایجاد نظم و انضباط بین صاحبان حرفه ها، تشکیل شده است. مانند: کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری و ...

اعمال دولت

[۱]. اعمال حاکمیت دولت

امور حاکمیتی دولت که تحقق آن موجب اقتدار حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه اقشار جامعه می گردد، عبارتند از:

- (۱) سیاست گذاری، برنامه ریزی و نظارت در بخش های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.
- (۲) برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و باز توزیع درآمد.
- (۳) ایجاد فضای سالم، برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مردم.
- (۴) فراهم نمودن زمینه ها و مزیت های لازم، برای رشد و توسعه کشور و رفع فقر و بی کاری.
- (۵) قانون گذاری، امور ثبتی، استقرار نظم و امنیت و اداره امور قضایی.
- (۶) حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاع ملی.
- (۷) صیانت از هویت ایرانی - اسلامی.
- (۸) اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی.
- (۹) حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی.
- (۱۰) علوم و تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی.
- (۱۱) پیشگیری از بیماری های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های پیچیده.

جزوه حقوق اداری ۱ سید نورالدین نورالدینی

(بند الف قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)

[۲]- اعمال تصدی دولت

اعمال تصدی اعمالی است که دولت از نقطه نظر حقوقی مشابه اعمال افراد انجام می دهد مانند خرید و فروش املاک و غلات و اجاره و استیجار و امثال آن.

(تبصره ۱ قانون تعیین مرجع دعاوی بین افراد و دولت مصوب ۱۳۰۷/۲/۱۹)

سید نورالدین نورالدینی

دانلود سوالات آزمون

راهنمای کامل آزمون