

اصطلاح « حقوق اداری » از دو واژه ی حقوق و اداری تشکیل شده است .

* « حقوق » به مجموعه اصول و قواعدی می گویند که در یک زمان و مکان مشخصی اعمال می شود و دارای ضمانت اجرای دولتی نیز می باشد .

* « واژه ی اداری (اداره ای) خود دارای دو معناست :

۱- **مفهوم ذاتی یا مادی اداره** که منظور همان هدف اداره است و عموماً اداره در مفهوم ذاتی به مجموعه فعالیت هایی اطلاق می شود که توسط سازمان های اداری وابسته به دولت به منظور ارضا نیازهای همگانی در جهت حفظ نظم عمومی و ارائه ی خدمات عمومی تشکیل می شود .

۲- **مفهوم سازمانی اداره** که منظور مجموعه تشکیلات و ساختار اداری سازمان های عمومی است که جهت ارائه ی هدف اداره در جامعه توسط دولت بوجود آمده اند .

مثال :

مفهوم ذاتی اداره : ترویج آموزش پزشکی، درمان، معاینه و پیشگیری و . . . وزارت بهداشت

مفهوم سازمانی اداره : بیمارستان ها، خانه های بهداشت و مراکز درمانی

حقوق اداری این رشته از حقوق درباره ی اشخاص حقوقی حقوق اداری و تشکیلات و وظایف وزارتخانه ها و ادارات دولتی و شهرداری ها و تقسیمات کشوری و روابط این سازمان ها با مردم گفتگو می کند ، و به همین جهت با « حقوق اساسی » رابطه ی تنگاتنگ و نزدیکی دارد . در اثر خدماتی که تازگی ها دولت ها عهده دار شده اند روز به روز بر وسعت حقوق اداری افزوده می شود . چنانچه که خواهیم دید ، نفوذ این رشته «حقوق کار» را در زمره ی شعبه های حقوق عمومی درآورده است و احتمال دارد « حقوق روستایی » نیز به همین سرنوشت دچار شود .

از مسائل مهم حقوق اداری ، بررسی سازمان و شیوه ی رسیدگی و رویه های « دیوان عدالت اداری » است ؛ نهاد نوپایی که زاده ی قانون اساسی جمهوری اسلامی است و می تواند با تصمیم های خود پایه های حقوق اداری اصیل و بومی را در کشور ما بنیان گذارد و ضامن حقوق اشخاص در برابر تجاوز قوه ی مجریه و مسئولیت های دولت باشد .

حقوق اداری را از لحاظ صوری می توان اینگونه تعریف نمود :

حقوق اداری از لحاظ صوری به بررسی تشکیلات و سازمان های اداری دولتی و روابط شان با یکدیگر و همچنین با اشخاص حقیقی به نحوی که ساختار اداری هیأت سیاسی کشور را مورد مطالعه قرار دهد ، می پردازد. به عبارت دیگر می توان گفت که حقوق اداری شعبه ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن ، مطالعه ی سازمان ، وظایف و فعالیت دستگاه اداری یعنی مجموع سازمان ها ، ادارات ، مقامات و مأمورینی است که زیر نظر هیأت حاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و



خدمات همگانی می پردازد. این تعریف در عین اینکه موضوع حقوق اداری را روشن می کند، ارتباط آن را با حقوق اساسی بخوبی معلوم می نماید.

یکی از موضوعات حقوق اداری صوری بررسی اعمال اداری است که خود به ۲ دسته مُنْقَسِم می شود:

۱- اعمال سیاسی: مجموعه سیاست ها، خط مشی ها و اصول کلی حکومت را بررسی می کند و موضوع درس حقوق اساسی است.

تصمیماتی که هیأت وزیران می گیرد خودش نوعی عمل سیاسی است. اما این اعمال سیاسی از طریق بخشنامه توسط یک وزارتخانه اجرا می شود.

۲- اعمال اجرایی: در یک کلام نحوه ی به کار بستن اعمال سیاسی است و اجرای اعمال سیاسی توسط مقامات اداری، اعمال اجرایی نامیده می شود.

اعمال اجرایی خود به دو دسته زیر تفکیک می شود:

اعمالی که مربوط به نیازهای همگانی و روزمره ی جامعه است مانند آب، برق، جاده (امور عمومی) که البته این دسته از اعمال در اختیار اکثر وزارتخانه ها می باشند.

اعمالی که مربوط به نظم اداری یا نظم عمومی است که از آنها به عنوان پلیس اداری نیز یاد می شود و این دسته از اعمال در دست وزارت کشور می باشد (استاندار، بخشدار)

حقوق اداری از لحاظ ماهوی تبیین کننده ی قواعد و مقرراتی است که بر حقوق اداری حکمفرماست و به بیان دیگر به مجموعه ای از قوانین و مقررات متمایز از حقوق خصوصی اطلاق می شود که بر اعمال و افراد موجود در دستگاه های اداری، حاکم و ناظر است و روابط آنها با مردم را تنظیم می کند.

ارتباط حقوق اداری با حقوق اساسی:

حقوق اداری ارتباط نزدیک و تنگاتنگی را با حقوق اساسی داراست؛ بنابراین در حقوق اساسی نحوه ی تشکیل حکومت، اختیارات هیأت حاکمه، آزادی های مشروع، تفکیک قوا و وظایف قوای سه گانه و نظایر آن مورد مطالعه و پژوهش قرار می گیرد. اما در حقوق اداری تشکیلات، نهادها و سازمان های اداری هیأت حاکمه مورد بررسی و تحقیق قرار می گیرد. در حقیقت حقوق اداری، متمم و مکمل حقوق اساسی است. دستگاه اداری هر کشور تابع هیأت حاکمه و فرمانروایان آن کشور است و مطالعه سازمان و صلاحیت و وظایف این مقامات موضوع بحث حقوق اساسی را تشکیل می دهد. حقوق اساسی، از شکل دولت و سازمان قوای عالیة حکومتی (مقننه، مجریه و قضائیه) و صلاحیت و وظایف هر یک از آنها بحث می کند، در صورتی که حقوق اداری، سازمان، صلاحیت و وظایف سازمان هایی را که مجموع آنها قوه ی مجریه را تشکیل می دهند، مورد مطالعه و پژوهش قرار می دهد.



چرا حقوق اداری جز حقوق عمومی است؟

- ۱- حقوق اداری تبیین کننده و تنظیم کننده ی روابط بین مردم و دولت است (اداره کننده و اداره شونده) .
 - ۲- منافع عمومی بر منافع اشخاص برتری دارد .
 - ۳- قواعد حقوق اداری اصولاً آمره اند زیرا دولت به منظور حفظ منافع عمومی و تعیین مقتضیات عمومی از قواعد و مقررات ویژه ای استفاده می کند که بدان « حق حاکمیت ویژه » یا « حق وجود اختیارات مطلق » نیز می گویند.
 - ۴- دولت عقیده و نظر خویش را بر مردم تحمیل خواهد کرد .
 - ۵- اصل آزادی اراده ی اشخاص اصلاً وجود ندارد و اراده ی دولت بر اراده ی اشخاص تحمیل می شود و استدلال دولت این است که به منظور تأمین منافع عمومی می بایستی از این حق برخوردار باشد . مثلاً اگر در روابط حقوقی حقوق خصوصی ، فردی بخواهد معامله ای کند (جنسی را بخرد) اراده ی فروشنده و خریدار بطور مساوی در برابر هم قرار می گیرد و پس از توافق طرفین عمل بیع صورت می گیرد اما اگر دولت به دلیل وجود برخی مقتضیات و مسائل عمومی قصد خرید مالی را داشته باشد می تواند بر اساس آئین نامه ی معاملات دولتی نظر و عقیده ی خویش را بر فرد یا افراد تحمیل کند .
- بطور کلی گفته می شود که دارا بودن حق حاکمیت ویژه تا حدی مطلوب و موجه می باشد که تعرضی به حقوق شرعی و قانونی افراد نشود و اگر راهی به جز آن وجود داشته باشد دولت باید ابتدا آن راه ها را بیازماید تا این حق قدرت مطلقه باعث سو استفاده ی دولتمردان و به تبع منفی وار آن تبدیل شدن به سلاخی خطرناک ، غیرحقوقی و غیر اخلاقی نگردد . البته امتیازی که دولت در قالب حق حاکمیت ویژه از آن برخوردار است صرفاً به منظور تأمین منافع و مصالح عمومی است تا از این طریق نظم عمومی را برقرار سازد . اکنون با برداشت تازه ای از حقوق اداری و ویژگی قواعد آن ، لازم است از حقوق اداری تعریف دیگری به دست دهیم که نکات مذکور را در بر می گیرد که می تواند تعریف حقوق اداری را متبیین گردد: « مجموعه قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی است که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده ، روابط او را با افراد تنظیم و تنسیق می کند . »

با توجه به اینکه دستگاه اداری در برخی موارد ، تابع حقوق خصوصی و در برخی دیگر تابع قوانین ویژه است ، گروهی از حقوقدانان ، حقوق اداری را مجموع همه ی این قواعد ، قوانین و مقررات می دانند که حاکم بر دستگاه اداری است . آنچه مسلم است عقیده ی اخیر یک تعریف موسعی از حقوق اداری است ، و الاً حقوق اداری از لحاظ منطقی ، در واقع همان اصول و قواعد ویژه ی متفاوت از حقوق خصوصی است . درباره ی استقلال حقوق اداری نباید اغراق کرد ؛ زیرا حقوق اداری هنوز کاملاً از حقوق خصوصی بی نیاز نیست . اصول و قواعد این رشته از حقوق ، در طیّ زمان به قدری توسعه و تکامل یافته که می تواند



جوابگوی نیازهای تازه ی جامعه نیز باشد؛ از این رو، در روابط اداره و افراد، در هر مورد که حکم ویژه ای در بین نباشد باید به قانون مدنی مراجعه کرد و از آن برای حل مشکل سود جست.

آیا قواعد و مقررات حقوق اداری همان قواعد حقوق خصوصی است یا خیر؟

خصوصیات حقوق خصوصی و حقوق عمومی و تمایزات آن دو:

حقوق خصوصی

- ۱- تنظیم کننده ی روابط بین اشخاص با اشخاص
- ۲- اصل بر منافع فردی است
- ۳- اصل بر تکمیلی بودن قواعد می باشد
- ۴- عدم دخالت دولت در این روابط یا حداقل دخالت دولت در روابط خصوصی
- ۵- وجود اصل آزادی اراده ی اشخاص

حقوق عمومی:

- ۱- تنظیم کننده ی روابط بین اشخاص با دولت
- ۲- آمره بودن قواعد حقوقی
- ۳- وجود برتری منافع عموم بر منافع فردی
- ۴- تحمیلی بودن نظر دولت
- ۵- عدم وجود اصل آزادی اراده ی اشخاص

حقوق اداری در میان نظام های حقوقی جهان:

خاستگاه حقوق اداری به بعد از انقلاب کبیر فرانسه برمی گردد. با توجه به نیازهای اجتماعی مردم و توسعه ی علم و صنعت، دولت ها موظف شدند که پاره ای از نیازهای مردم را برآورده سازند؛ گرچه مسئولیت دولت ها در گذشته به حفظ حقوق خصوصی افراد اختصاص داشت اما این مسئولیت گسترش یافت و مسئولیت جدیدی بر عهده ی دولت گذاشته شد. نظرات سیاسی و عقاید اجتماعی پاره ای از متفکران خصوصاً دولتگرایی نظیر هگل و مارکس سبب شد تا دولت ها تشویق شوند در امور عمومی مردم دخالت کنند. در واقع دخالت دولت به منظور گسترش طرح های اقتصادی و صنعتی در حدی بود که این احتمال وجود داشته است که چه بسا دولت نیز به خطا برود و در حین اجرای حقوق عمومی دست به پایمال کردن حقوق خصوصی افراد بزند. بر این اساس تفکر وجود مجموعه ای قواعد و مقررات به نام «حقوق اداری» هویدا گشت و سبب شد تا با پیدایش این رشته از حقوق، دولت از یک طرف اعمال خویش را با آن مجموعه قواعد و مقررات تطبیق دهد و از طرف دیگر حقوق و تکالیف افراد را در حفظ منافع عمومی مدوّن نماید؛ پس حقوق اداری بوجود آمد تا موازنه ای باشد میان اجرای قوانین دولتی و حفظ حقوق خصوص افراد تا امکان حیات جوامع بشری فراهم گردد.



نظام ها یا سبک های اداری :

نظام های حقوقی جهان در بحث حقوق اداری قواعد متفاوتی را دارند و در واقع به ۲ الگو تبدیل شده اند :

۱- الگوی فرانسوی حقوق اداری :

الف) مجموعه قواعد و مقررات خاصی به نام « حقوق اداری » وجود دارد.

ب) دستگاه ها و مراجع اختصاصی برای حل و فصل اختلافات بین افراد و ادارات دولتی وجود دارند .

ج) قواعد حقوق اداری تحمیلی - ترجیحی است .

د) دولت اقتدارگراست .

ه) حقوق دولت بر حقوق فرد رجحان و زیادت دارد .

۲- الگوی انگلیسی حقوق اداری :

الف) قواعد « حقوق اداری » به معنای خاص وجود ندارد و قواعد حقوق اداری همان قواعد حقوق خصوصی است .

ب) مراجع اختصاصی برای حل اختلافات پیش بینی نشده است .

ج) تفکیک دادرسی در دعاوی اداری و قضایی وجود ندارد .

مبنای حقوق اداری :

منظور این است که « حقوق اداری بر چه مبنایی استوار است ؟ » یا « با چه اعمال و افعال از دستگاه های اداری مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری می گردند ؟ » .

حقوقدانان نظرات متفاوتی در مورد مبنای حقوق اداری ارائه کرده اند که عبارتند از :

۱- **نظریه ی خدمات عمومی :** بر اساس نظریه ی خدمات عمومی پاره ای معتقدند که آن دسته از اعمال و افعال دستگاه های اداری ای که ارائه گر خدمات عمومی هستند ، مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری هستند . خدمات عمومی عبارتند از امور عام المنفعه ای که به منظور ارضا نیازهای همگانی از طریق سازمان های عمومی که توسط دولت بنا به حکم صریح یا ضمنی قانونگذار اجرا می شوند ؛ بنابراین اگر یک امر عمومی نتواند منشأ خدمات اجتماعی باشد نمی تواند از قواعد و مقررات حقوق اداری تبعیت کند .

ایرادات وارد بر نظریه ی خدمات عمومی :

❧ مصادیق خدمات عمومی مشخص نیست .

❧ بسیاری از فعالیت های دولت جنبه ی خدمات عمومی ندارد ولی مشمول قواعد حقوق اداری است .

۲- **نظریه ی منافع عمومی :** پاره ای معتقدند که آن دسته از فعالیت های دولت که منفعت عمومی بدنبال دارد از قواعد حقوق اداری تبعیت می کند. مفهوم مخالف گفتار فوق آن است که اگر فعالیت دولت جنبه ی منفعت عمومی نداشته باشد ، مشمول قواعد حقوق اداری نمی شود .



ایرادات وارد بر نظریه ی منافع عمومی :

بسیاری از اعمال و فعالیت های دولتی مشمول قواعد و مقررات حقوق اداری است اما مستقیماً منفعت عمومی مادی را به دنبال ندارد . به عنوان مثال حفظ و نگهداری از آثار باستانی .

۳- نظریه ی قدرت عمومی : این قدرت عمومی است که مشخص می کند که « کدامیک از سازمان های اداری مشمول قواعد حقوق اداری اند ؟ » و این نظریه به حکومت های استبدادی و مطلقه اقرب است و نظام های حقوقی فعلی جهان آن را نخواهند پذیرفت ؛ زیرا نه تنها سیستم تمرکز اداری که بر اساس آن تمامی فعالیت های عمومی در اختیار دولت است در حال حاضر نه تنها هواداری ندارد بلکه سیستم عدم تمرکز اداری که خود نوعی استقلال و خودسامانی است در حال اشاعه و گسترش است و موسساتی وجود دارند که صرفاً تحت نظر دولت هستند ولی تحت نظر دولت اداره نمی شوند ؛ بنابراین قدرت عمومی اقتدار خویش را از دست داده است .

۴- نظریه ی تعدد مبانی حقوق اداری : با توجه به ایراداتی که بر ۳ نظریه ی فوق وارد است حقوقدانان نظریه ی چهارمی تحت عنوان « نظریه ی تعدد مبانی حقوق اداری » ارائه کرده اند که بر اساس « اصل خدمات عمومی » اجرا می شوند و بسیاری از فعالیت های سازمان های اداری بر اساس منافع عمومی شکل گرفته اند و در پاره ای موارد ، قدرت عمومی دخالت می کند و قواعد و مقررات حقوق اداری را به وجود می آورد .

نتیجه : حقوق اداری مبنای واحدی نداشته و مبنای آن متعدد است

منابع حقوق اداری : منابع حقوق اداری به دو دسته ی بزرگ تقسیم می شود :

۱- منابع مدون حقوق اداری

۲- منابع غیر مدون حقوق اداری

* + * منابع مدون حقوق اداری :

۱- **قانون اساسی :** بسیاری از اصول قانون اساسی به عنوان منبع حقوق اداری قابل استفاده است مانند « اصل تفکیک قوا » ، « اصل استقلال قوا » ، « اصل مربوط به آرا عمومی » ، « اصل مربوط به شورا » و . . .

۲- **قوانین عادی :** قوانینی که در مجلس تشکیل شده اند مانند « قانون رسیدگی به تخلفات اداری » ، « قانون استخدام کشوری » ، « قانون دیوان عدالت اداری » ، « قانون شوراها » و . . .

۳- آئین نامه ها و بخش نامه ها

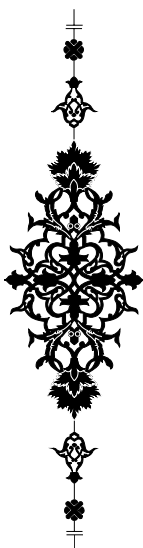
* + * منابع غیر مدون حقوق اداری :

۱- عرف و عادت

۲- رویه ی قضایی دادگاه های اداری

۳- نظریه ی علمای حقوق

۴- گسترش حقوق اجتماعی (که زمینه ساز آشنایی بیشتر مردم با حقوق اجتماعی خویش شده است)



ویژگی های حقوق اداری :

۱- **حقوق اداری غیر مدون است** یعنی به عبارت ساده تر پراکنده است ؛ منظور این است که مجموعه قواعد و مقررات حقوق اداری همانند رشته های دیگر حقوق نظیر حقوق جزا ، حقوق مدنی ، حقوق ثبت ، حقوق کار و ... یکجا و بصورت یک مجموعه ی مدون جمع آوری نشده است . قوانین حقوق اداری بطور پراکنده از لا به لای قوانین پراکنده استخراج می شوند بنابراین برای تحقیق و مطالعه ی این رشته از حقوق ، مشکلات فراوانی وجود دارد . دلیل اصلی پراکنده بودن قواعد و مقررات حقوق اداری همان پراکنده بودن سازمان های اداری کشور می باشد و گستردگی این سازمان ها به حدی است که امکان جمع آوری قوانین و مقررات را در یک مجموعه نمی دهد .

۲- **حقوق اداری رشته ای نوپا و جوان است** زیرا با بررسی پیشینه ی تاریخی این گرایش از حقوق ، مشخص می گردد که قواعد و مقررات حقوق اداری پس از بروز اندیشه های قانون خواهی و تشکیل حکومت های دموکراسی خواه و مردم بر مردم و شناسایی مسئولیت ها و وظایف دولت و حقوق متقابل دولت و مردم ، به وجود آمده است . اصولاً حقوق اداری محصول سده های اخیر است یعنی زمانی که دولت ها قانونمند شدند ، مشروعیت مردمی یافتند و به تبع آن به دنبال تنظیم روابط حقوقی خود و مردم شدند . همچنین حقوق اداری محصول کشورهای اروپایی است که این اندیشه ها به سایر کشورها نیز رسوخ کرده است .

سازمان های اداری کشور :

حقوق اداری در هر کشوری از طریق سازمان های اداری آن کشور ، اجرا می شوند و متناسب با نوع حکومت ، سابقه ی تاریخی ، میزان دخالت دولت ها ، روابط متقابل مردم و دولت و ... سازمان اداری در هر کشور تشکیل می گردد و حقوق اداری را پیاده می کند . بر اساس یک تقسیم بندی کلی گفته شده که در بسیاری از کشورها خصوصاً ایران حقوق اداری هر کشوری در قالب سیستم اداری اعمال می گردد .

* بسیاری از سازمان های اداری کشور بصورت متمرکز اداره می شوند و دارای مقاماتی هستند .

** پاره ای از امور عمومی مانند شوراها و موسسات عمومی بر اساس سیستم عدم تمرکز اداری اداره می شوند .

*** پاره ای از سازمان های اداری دارای نظام اداری خاص هستند که به آنها «سازمان های حرفه ای» یا «نظام های حرفه ای» نیز می گویند که کانون وکلا و کانون نظام مهندسی از آن دسته اند .



سازمانهای مرکزی اداری کشور :

حقوق اساسی و حقوق اداری ارتباط تنگاتنگی را با یکدیگر دارند و کسانی که اعمال سیاسی کشور را انجام می دهند ، مجری اعمال اداری نیز هستند بنابراین مقامات سیاسی هر کشور به عنوان مقامات اداری کشور نیز شناخته می شوند .

سازمان مرکزی کشوری مجموعه ای است از مقامات و نهادهایی که جنبه ی سیاسی و اداری دارند و در حقوق اداری بطور ایجاز و اختصار این مقامات مورد بررسی قرار می گیرند :

مقامات اداری کشور :

- ۱- رهبر *
- ۲- رئیس جمهور **
- ۳- هیأت وزیران ***
- ۴- معاون اول رئیس جمهور ****
- ۵- نهاد ریاست جمهوری *****
- ۶- وزیر و وزارتخانه *****

*** رهبر** بالاترین مقام سیاسی - اداری کشور است که توسط مجلس خبرگان انتخاب می شود و دارای شرایط و صفاتی است که در قانون اساسی پیش بینی شده است . اصل ۱۰۰ قانون اساسی وظایف و اختیارات رهبر را برشمرده است . مدتی برای رهبری تعیین نشده است و تا هر وقت که صلاحیت داشته باشد و مجلس خبرگان این صلاحیت را تأیید کند رهبری به وظیفه ی خطیر خویش ادامه می دهد . چنانچه رهبر فوت شوند ، عزل شود یا که بیمار شوند به حدی که امکان انجام تکالیف خویش را نداشته باشند، شورای رهبری بطور موقت وظایف وی را انجام خواهند داد . شورای رهبر متشکل از رئیس جمهور ، رئیس قوه ی قضائیه و یکی از فقهای شورای نگهبان می باشد .

به موجب قانون اساسی ، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران ، عبارتند از قوه ی مقننه ، قوه ی مجریه و قوه ی قضائیه که زیر نظر رهبری قرار دارند که هر یک از این قوا مستقل از یکدیگرند .

همانگونه که پیشتر گفته شد تعیین رهبر بر عهده ی خبرگان منتخب مردم است .

مقام رهبری عالی ترین مقام روحانی و سیاسی کشور است که در رأس تشکیلات کشور قرار دارد و با رهنمودهای خویش قوای سه گانه را هدایت ، و سیاست دولت را رهبری می کند .

**** رئیس جمهور** بالاترین مقام سیاسی - اجرایی کشور بعد از مقام رهبری است که با رأی مستقیم مردم برای یک دوره ی ۴ ساله انتخاب می شود و حتی با سواد به اندازه ی خواندن و نوشتن می تواند به چنین وظیفه ای همّت بگمارد . رئیس جمهور توسط مجلس شورای اسلامی استیضاح می شود اما حق انحلال مجلس را ندارد .



اصولاً رئیس جمهور تصدی وزارتخانه ای بر عهده ندارد؛ زیرا او مؤسس و رئیس هیأت وزیران است و در این مقام مساعی او بیشتر صرف اداره ی هیأت وزیران و ایجاد وحدت و هماهنگی بین وزارتخانه ها و نظارت آنها می شود و به این ترتیب مجال تصدی وزارتخانه ای برای وی باقی نمی ماند.

مسئولیت های رئیس جمهور:

۱- مسئول اجرای قانون اساسی: رئیس جمهور مسئولیت اجرای قانون اساسی را بر عهده دارد و در اجرای این مسئولیت می تواند از طریق نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری و بررسی مسائل، اقدام لازم را به عمل آورد و در صورت توقف و یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام نماید. بر اساس یک قانون عادی مصوب سال ۱۳۶۵ رئیس جمهور مسئول اجرای قانون اساسی شناخته شده و چنانچه مشاهده نماید که فرد، مقام و یا نهادی مفاداً قانون اساسی را نقض کرده باشد به او تذکر و یا اخطار کتبی ارائه کرده و چنانچه متنبه نگردد متخلف را به قوه ی قضائیه معرفی خواهد کرد.

۲- انتخاب و عزل وزیران: هر یک از وزیران توسط رئیس جمهور انتخاب می شوند و برای اخذ رأی اعتماد به مجلس معرفی می شوند و رئیس جمهور حق عزل و معرفی اشخاص جدید را برای بر عهده گرفتن پست وزارت را البته با اخذ رأی اعتماد از مجلس داراست.

در صورت عدم صدور رأی اعتماد مجلس به وزیر پیشنهادی رئیس جمهور، وی می تواند برای وزارتخانه هایی که وزیر ندارد حداکثر برای مدت سه ماه سرپرستی را تعیین بنماید تا بتواند شخص شایسته و صالحی را برای اخذ رأی اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی، پیدا کند. به موجب اصل ۱۳۶ قانون اساسی، رئیس جمهور می تواند هر یک از وزیران را عزل و شخص دیگری را به جای او انتخاب کند. این اختیار ناشی از روح هماهنگی ای است که باید بر هیأت وزیران حکمفرما باشد، ولی در هر حال این اختیار مستلزم آن است که برای وزیر جدید از مجلس رأی اعتماد بگیرد و در صورتی که پس از ابراز اعتماد مجلس به دولت، نیمی از هیأت وزیران تغییر کند می بایستی مجدداً از مجلس برای هیأت وزیران تقاضای رأی اعتماد کند.

۳- تعیین وزیر دادگستری: بر طبق قانون اساسی، قوه ی قضائیه از قوه ی مجریه و قوه ی مقننه مستقل است، و این قوه زیر نظر رئیس قوه ی قضائیه که عالی ترین مقام قوه ی قضائیه است، قرار دارد. برای اینکه امور اداری و اجرایی دادگستری دست و پا گیر نشود و این دستگاه در کابینه نماینده ای داشته باشد، رئیس قوه ی قضائیه، اشخاصی را به رئیس جمهور پیشنهاد می کند که یکی از آنها به سمت وزیر دادگستری منصوب شود.

۴- ریاست هیأت وزیران و مسئولیت رئیس جمهور در قبال اقدامات وزیران و هیأت وزیران: هیأت وزیران سومین رکن از ارکان اجرایی کشور است و تحت نظر رئیس جمهور می باشد و رئیس جمهور مسئول اقدامات هیأت وزیران می باشد چرا که بر آنها ریاست و نظارت عالیّه دارد. بنابراین وزرا دارای ۲ نوع مسئولیت هستند:



۴- مسئولیت انفرادی وزیر : یعنی اینکه وزیر در قبال اعمال وزارتخانه ی خود ، در برابر رئیس جمهور و مجلس دارای مسئولیت است .

۵- مسئولیت جمعی (اشتراکی) وزیر : به دلیل اینکه « وزیر » عضوی از هیأت وزیران است و در تصمیم گیری های هیأت وزیران دخالت و شرکت می ورزد بنابراین در برابر نتایج حاصله از تصمیمات هیأت وزیران ، به همراه سایر وزرا دارای مسئولیت مشترک می باشد.

۵- توشیح قوانین و عهدنامه های بین المللی : بر اساس آن رئیس جمهور می بایستی قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی را که به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی نیز رسیده را امضا و توشیح بنماید . مصوبات قانونی و عهدنامه ها و مقاوله نامه ها وقتی لازم الاجراست که از طرف رئیس جمهور رسماً امضا و به مأموران اجرایی کشور ابلاغ شود .

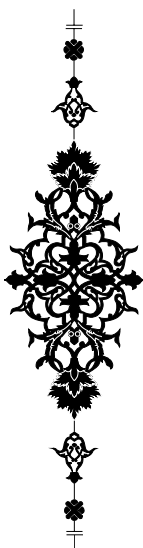
۶- اعزام سفیران به خارج و پذیرش سفرای کشورهای خارجی : سفیران به پیشنهاد وزیر امور خارجه و تصویب رئیس جمهور تعیین می شوند . رئیس جمهور استوارنامه ی سفیران را امضا می کند و استوارنامه ی سفیران کشورهای دیگر را می پذیرد .

۷- اعطای نشان های دولتی (نشان لیاقت و شجاعت) و انجام امور تشریفاتی : انجام امور تشریفاتی با رئیس جمهور است . وی به عنوان نماینده ی رسمی دولت در مراسم و تشریفات شرکت می کند و نشان های دولتی را پس از تصویب در مراسمی به اشخاص اعطا می کند .

۸- ریاست عالیّه بر پاره ای از سازمان ها مثل سازمان مدیریت و برنامه ریزی ، سازمان تربیت بدنی، سازمان حفاظت محیط زیست ، سازمان بازنشستگی کشوری و ریاست بر پاره ای از شوراها مانند شورای عالی امنیت ملی و شورای انقلاب فرهنگی را که رئیس جمهور تحت نظارت و مدیریت دارد .

۹- اختیار وضع آیین نامه های اداری : هیأت وزیران و وزیران می توانند برای انجام وظایف قانونی خود به وضع نظامات و آیین نامه های عمومی مبادرت کنند به شرط آنکه مفاد این مقررات با متن و روح قوانین کشور مغایرت نداشته باشد .

به موجب قانون ، هیأت وزیران و مسئولان تمام دستگاه های اجرایی اعم از وزارتخانه ها و سازمان ها و موسسات و شرکت های دولتی ، مکلفند مصوبات (تصویب نامه ها) ، بخش نامه ها ، دستور العمل ها و قراردادهای عادی و محرمانه و سرّی را به گونه ای که در قانون آمده به اطلاع و آگاهی مجلس شورای اسلامی برسانند .



۱۰- **اداره ی امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور:** به موجب قانون اساسی، مسئولیت اداره ی امور برنامه و بودجه، و امور اداری و استخدامی کشور مستقیماً با رئیس جمهور است. وی می تواند اداره ی آنها را به عهده ی دیگری بگذارد.

سازمان برنامه و بودجه، و سازمان اداری و استخدامی کشور قبلاً، دو موسسه بودند که زیر نظر رئیس جمهور اداره می شدند. سازمان اول به موجب قانون برنامه و بودجه مصوب دهم اسفند ۱۳۵۱ و سازمان دوم به موجب قانون استخدام کشوری مصوب سی و یکم خرداد ۱۳۴۵ تشکیل شد. ولی امروزه این دو سازمان با یکدیگر ادغام شده اند و به صورت سازمان واحدی به نام «سازمان مدیریت و برنامه ریزی» درآمده اند که ریاست آن با یکی از معاونین رئیس جمهور است.

***** هیأت وزیران** به مجموعه وزرای هیأت وزیران می گویند. ۲ اصطلاح «هیأت وزیران» و «کابینه» متفاوتند. هیأت وزیران شامل وزرا می باشد ولی کابینه خود شامل وزیران، معاون اول رئیس جمهور، شهردار تهران، رئیس سازمان مدیریت و برنامه ریزی، رئیس سازمان محیط زیست و دبیر شورای عالی امنیت ملی می باشد. به هریک از مصوباتی که هیأت وزیران آن را تصویب می کنند، «تصویب نامه» می گویند.

***** معاون اول رئیس جمهور** سابقاً نفر دوم قوه ی مجریه ی، نخست وزیر بود. تا اینکه در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی، پست نخست وزیری حذف شد و به جای آن معاون اول رئیس جمهور با اختیارات کمتر (نسبت به نخست وزیر) روی کار آمد. اختلافات بین نخست وزیر و رئیس جمهور باعث تک قطبی شدن قوه ی اجرایی گردید و بدین منظور معاون اول رئیس جمهور جایگزین نخست وزیر گردید البته با اختیارات بسیار محدود. اداره و تشکیل جلسات هیأت وزیران از اختیارات معاون اول رئیس جمهور می باشد یعنی به جهت وظایف زیادی که به عهده ی رئیس جمهور است، معمولاً معاون اول رئیس جمهور با موافقت وی، جلسات هیأت وزیران را اداره می نماید و مسئول هماهنگی معاونت های رئیس جمهور است.

***** نهاد ریاست جمهوری** مشاور مخصوص رئیس جمهور می باشد که وی را در انجام مسئولیت هایش مساعدت می نماید.

وظایف نهاد ریاست جمهوری:

- ۱- رهبری سیاسی کلی کشور
- ۲- ایجاد هماهنگی بین دستگاه های دولتی
- ۳- تهیه ی برنامه های عمرانی - اداری
- ۴- تنظیم برنامه های تبلیغاتی دولت
- ۵- رسیدگی به شکایات ارسال شده به نهاد ریاست جمهوری



ساختار نهاد ریاست جمهوری : مجموعه ای از سازمان ها ، نهاد ریاست جمهوری را تشکیل می دهند که توسط رئیس جمهور نظارت می شوند . روسای آنها توسط رئیس جمهور انتخاب می شوند و هر یک از آنها مستقلاً به عنوان معاون رئیس جمهور شناخته می شوند .

نهادهایی که بطور مسقیم یا غیر مستقیم به نهاد ریاست جمهوری وابسته اند عبارتند از :

۱- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور

۲- سازمان تربیت بدنی

۳- سازمان انرژی اتمی ایران

۴- سازمان حفاظت محیط زیست

۵- مرکز آموزش مدیریت دولتی

۶- سازمان اسناد ملی ایران

۷- سازمان بازنشستگی کشوری

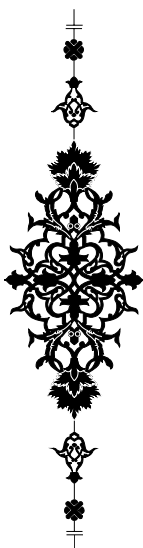
۸- مرکز آمار ایران

۹- سازمان نقشه برداری کشور

علاوه بر این ، شماری از شوراهای اداری نیز تحت نظر ریاست جمهور قرار دارند که مهم ترین آنها عبارتند از : شورای عالی امنیت ملی ، شورای عالی اداری ، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای اقتصاد و . . .

******* وزیر و وزارتخانه :** همانگونه مطلع هستید وزیر توسط رئیس جمهور انتخاب و به مجلس شورای اسلامی جهت اخذ رأی اعتماد معرفی می گردد و در صورت تأیید مجلس به مقام وزارت می رسد .

وزارتخانه ، عنوان مشخصی است که توسط قانون ایجاد شده است و بوسیله ی وزیر اداره می شود بنابراین حق هرگونه ادغام و انحلال وزارتخانه با قانونگذار است و به تعبیر ساده تر می توان گفت که مجموع ادارات و دوایر دولتی که به منظور ارائه ی پاره ای خدمات عمومی تشکیل شده اند ، وزارتخانه نامیده می شوند . در تعریف جامع تر ، تمرکز خدمات عمومی مشابه و نزدیک به هم در یک سازمان دولتی بدون شخصیت حقوقی که بنام دولت عمل می کند وزارتخانه نامیده می شود . بنابراین تک تک وزارتخانه ها شخصیت حقوقی مستقل ندارند بلکه جمیع وزارتخانه ها شخصیت حقوقی دولت را تشکیل می دهند . تقریباً اکثر خدمات عمومی به نحوی تقسیم شده اند که در زمره ی وظایف یکی از وزارتخانه ها جای می گیرند . در سازمان کلی وزارتخانه پس از وزیر ، معاونین وی که دفتر وزارت وزیر نامیده می شوند در تقسیم بندی پائین تر وزارتخانه تقسیم می شوند به اداره ی کل که هر یک از وزارتخانه ها دارای چندین اداره ی کل می باشند .



دفتر وزارتی :**وزارتخانه****معاونین**

اداره ی کل: بزرگترین واحد تقسیمی وزارتخانه می باشد

اداره: هر اداره دارای چندین دایره است

دایره: هر دایره دارای چندین شعبه است

شعبه: کوچکترین واحد تقسیمی وزارتخانه می باشد هر اداره دارای چندین شعبه است .

اداره ی کل ، اداره ای مستقل است و از بودجه و ذی حسابی جداگانه ای برخوردار است و توسط مدیر کل ، اداره می شود . مدیر کل مستقیماً از طرف وزیر یا معاونین وزیر انتخاب می شوند .

هر وزارتخانه بر حسب نوع فعالیتش دارای 2 دسته سازمان اداری است :

- ۱- **سازمان اصلی (هدف) :** سازمان های اصلی وزارتخانه ، هدف اصلی وزارتخانه را محقق می سازد. مثلاً وزارت بهداشت امور بهداشتی و سازمان هایی که این امور را اجرا می کنند، « سازمان اصلی » نامیده می شوند
- ۲- **سازمان های اجرایی مشترک :** تقریباً در تمامی وزارتخانه ها از حیث وجودی مشترکند. مانند حسابداری، کارگزینی، کارپردازی، ترابری و . . .

وظایف و اختیارات وزیر : وزیر در رأس وزارتخانه قرار دارد و وظیفه ی رهبری و هدایت افراد تحت مجموعه ی خود و سازمان دادن به تشکیلات اداری وزارتخانه بر عهده ی وزیر است .

II- اختیارات مربوط به سازمان دادن و استخدام نیروها در وزارتخانه : اختیارات سازمانی و استخدامی بر مبنای

این اختیارات به منظور حُسن اجرای امور و سازمان دادن به تشکیلات و نهادهای وزارتخانه ، وزیر می تواند با توجه به صلاحیت هایی که قانونگذار آئین نامه ها و بخش نامه هایی که برای وی در نظر گرفته اند به تنظیم سازمان های اداری تحت مجموعه ی خویش بپردازد . بنابراین در یک وزارتخانه توزیع مشاغل و تعیین مسئولیت ها بر عهده ی وزیر است ؛ هرگونه استخدام در یک وزارتخانه توسط وزیر و به نام وزیر انجام می شود ؛ عزل و نصب نیروها ، چگونگی ایجاد ارتباط وزارتخانه با سایر وزارتخانه ها جز صلاحیت های وزیر است ؛ ایجاد هر نوع تشکیلات اداری از جمله اختیارات وزیر است . بنابراین وزیر می تواند سازمان های فرعی موجود در وزارتخانه را منحل کند (حق انحلال سازمان های فرعی) یا اینکه تشکیلات اداری جدیدی را بوجود آورد (ایجاد تشکیلات جدید اداری) هرچند گفته شده است وزیر در اجرای این اختیارات با پاره ای محدودیت ها مواجه است .



پاره ای از محدودیت هایی که وزیر در اجرای اختیاراتش با آن مواجه است :

۱- محدودیت قانونی : ممکن است پاره ای از تشکیلات اداری وزارتخانه بنا به سلیقه ی قانونگذار

ایجاد شده باشد ؛ بنابراین وزیر نمی تواند در کار قانونگذار مداخله نماید .

۲- محدودیت بودجه : ممکن است بودجه ی وزارتخانه ای در اختیارات وسیعی به وزیر ندهد که

بخواهد در سطح وزارتخانه تغییرات عمده ای را ایجاد کند ؛ بنابراین وزیر با محدودیت هایی نیز

مواجه است و نمی تواند کاملاً از اختیار سازمانی خویش مستفیض گردد . به عبارت دیگر بودجه ی

وزارتخانه از جمله محدودیت های اختیار سازمانی است . وزرا از لحاظ قانونی نمی توانند از حدود

اعتبارات مصوبه تجاوز کرده ، ادارات جدیدی که مستلزم هزینه ی اضافی از پیش بینی اولیه است ،

تأسیس کند و بنابراین دست وزیر از این حیث بسته می شود .

۲- قدرت سلسله مراتب اداری وزیر : وزیر یکی از مقامات قدرت مرکزی است و در سیستم تمرکز اداری

فعالیت ورزیده و بر مبنای سیستم تمرکز اداری قدرت مرکزی ، دستورات خویش را صادر می کند و به

مقامات پایین تر ارسال می دارد آنگاه مقامات اداری پایین تر بصورت زنجیروار از دستورات مقامات اداری

بالا تر تبعیت می کنند که بدین اصل ، « اصل سلسله مراتب اداری » نیز می گویند .

۳- اختیار تصمیم گیری : بر مبنای اختیارات تصمیم گیری تمامی اقدامات ، دستورات و تصمیمات در

وزارتخانه به نام وزیر اتخاذ می شود ؛ بنابراین هرگونه عزل و نصب ، ترفیع ، استخدام و اقداماتی نظیر آن به

نام وزیر گرفته می شود . با توجه اینکه مقنن در قوانینی که وضع می کند نمی تواند تمامی جنبه های

موضوع را پیش بینی کند ، لذا ناگزیر است جزئیات را حذف کند . اختیار اعلام جزئیات از جمله اختیاراتی

است که در دست وزیر است و می تواند با صدور آئین نامه های اجرایی ، جزئیات موضوع را به اطلاع زیر

دستان برساند .

از طرف دیگر بر اساس ماده ی ۵۴ قانون استخدام کشوری مستخدمین دولتی موظف و مکلفند از اوامر

مقامات بالاتر تبعیت کنند و چنانچه دستوری را خلاف قانون بیابند آن را کتبا به اطلاع مقام بالاتر برسانند . اگر

مجدداً دستور اجرا صادر گردید مستخدم مکلف است دستور را اجرا کند . بنابراین در یک وزارتخانه بر

مبنای ماده ی ۵۴ و رعایت اصل سلسله مراتب اداری ، وزیر اختیار هر نوع دستور یا تصمیم را داراست .

۴- اختیار نظارت : در بیان سازمان های اداری پاره ای از سازمان ها هستند که بصورت عدم تمرکز اداری

اداره می شوند و گفتار فوق بدان معناست که این موسسات تحت نظارت مقامات مرکزی هستند اما

مستقیماً از آنها دستور نمی گیرند و معمولاً در درون هر وزارتخانه تعدادی موسسات غیر متمرکز وجود دارد

که تحت نظارت وزیر است و این قدرت نظارتی وزیر به دو شکل زیر هویدا است :



الف (اختیار نظارت ارشادی : وزیر به منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه ، کارمندان و مستخدمین تحت نظارت خویش را ارشاد و راهنمایی می کند. البته توصیه شده که نظارت ارشادی باید دلیل بی طرفانه ، به موقع ، فنی و تخصصی و همراه با ضمانت اجرا باشد .

سه شیوه اعمال نظارت ارشادی :

۱-۰ از طریق صدور بخشنامه : بخشنامه ها دستورات کلی و عام الشمولی هستند که از طرف مقامات اداری بالاتر به منظور اجرای امور اداری به مقامات اداری پایین تر فرستاده می شوند و دارای ضمانت اجرا هستند. معمولاً قوانین بعد از انتشار و تهیه ی آئین نامه و صدور بخشنامه های آن اجرا می شوند بنابراین منطق بخشنامه ها بازوی اجرایی وزیر هستند. از نظر ماهوی بخشنامه ها جز مقررات عمومی کشوری محسوب نمی شوند بلکه تعلیمات و دستورات داخلی وزارتخانه ها هستند .

چند نکته در خصوص بخش نامه ها :

- ۱- بخش نامه ها برای مأموران اداری دارای اعتبار هستند و اشخاص عادی ملزم به رعایت آن نیستند ؛ در واقع در خارج از اداره آثار حقوقی ندارند .
- ۲- بخش نامه ها برای اشخاص ایجاد حق و تکلیف نمی کند .
- ۳- بخش نامه ها صلاحیت جدید را بوجود نمی آورند .
- ۴- عدم رعایت بخشنامه ها از طرف افراد نقض قانون محسوب نمی شود.
- ۵- اگر مأموران دولتی وظیفه ی مربوطه را اجرا نکنند ، مرتکب تخلف اداری شده اند .
- ۶- نیازی به انتشار بخش نامه ها در « روزنامه ی رسمی » نیست .
- ۷- چنانچه بخشنامه ای خلاف قانون باشد هر کس می تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری بطلبد (استبطال بخش نامه ی مغایر با قانون) .

۲-۰ از طریق صدور دستور یا حکم وزارتی : اوامر و دستورات صادره از طرف وزیر که ناظر بر فرد معین و خطاب به اداره یا مأمور معینی است .

(مثال) صدور حکم ترفیع یک مستخدم یا انتصاب یک فرد به یک پست یا اخطار اداری به کارمند دولتی.

۳-۰ از طریق گزارش اداری : معمولاً در درون هر وزارتخانه ، وزیر مستخدمین زیردست را مکلف می کند که نحوه ی اجرای تکالیف و وظایف خویش را بصورت ماهانه و سالانه به مقامات بالاتر گزارش دهد . با ملاحظه ی این گزارشات وزیر می تواند بر اعمال و رفتار اداری مأموران زیر مجموعه ی خویش نظارت ورزد .

ب (قدرت نظارتی تعقیبی : بیشتر جنبه ی کشف و تحقیق دارد و چنانچه مستخدمی در یک وزارتخانه مرتکب عملی شود که بر مبنای قانون رسیدگی به تخلفات اداری نوعی تخلف محسوب شود و یا با توجه به قانون جزا نوعی جرم محسوب می شود وزیر مکلف است این عمل مغایر با قانون را ابتدا کشف و سپس آن را به مراجع صلاحیت دار ارسال کند و در پاره ای موارد اعمال و اقدامات خلاف قانون را ابطال



نماید. البته تنها استثنایی که وجود دارد آن است که قراردادهای اداری که معمولاً به لحاظ اینکه بر پایه ی عقود و با توجه به « اصل آزادی اراده » منعقد شده اند وزیر کمتر حق دخالت را برای خویش متصور است.

۵- اختیار مالی و قضایی: بودجه ی هر وزارتخانه جز بودجه ی کل کشور و تابع قانون محاسبات عمومی است. به موجب قانون مزبور، اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیران مربوط است و آنها مکلفند هزینه های وزارتخانه ی خود را طبق پیش بینی بودجه ی کل کشور تشخیص دهند و حواله ی پرداخت آن را صادر کنند. مطابق قانون محاسبات عمومی، تشخیص هر هزینه، و حواله ی پرداخت آن در وزارتخانه و یا دستگاه اجرایی بر عهده ی وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی است که جزئیات آن در قانون مزبور و آئین نامه های اجرایی آن معین و مقرر شده است.

قبول هر نوع تعهد مالی علیه وزارتخانه، اعم از قرارداد و مصارف دیگر از لحاظ قانونی فقط از اختیارات وزیر است، ولی مطابق اصولی که گفته خواهد شد، وزیر می تواند اختیار مالی خود را به برخی از مقامات اداری واگذار کند.

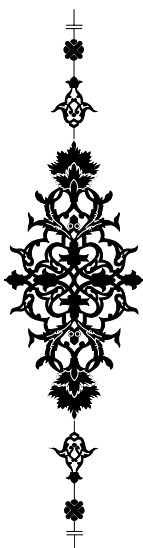
**** وزیر در درون وزارتخانه نماینده ی حقوقی دولت محسوب می شود:**

بنا به عدم وجود شخصیت مستقل حقوقی وزارتخانه ها، وزیر در وزارتخانه ها بنام دولت عمل می کند بنابراین قراردادهای به نام وزیر و با امضای وی تنظیم می گردند ولی این امضا را متعلق به دولت می دانند. وزیر به نمایندگی از سوی دولت اختیار حفظ و حراست از اموال و دارایی های وزارتخانه متبوع خویش را داراست و توانایی آن را دارد که به نام دولت طرح دعوی کند و به دعای مطروحه علیه وزارتخانه پاسخ گوید. وزیر می تواند مطالبات وزارتخانه را به نام دولت وصول کند و بطور کلی تمامی اختیارات حقوقی وزارتخانه به موجب قوانین و مقررات به وزیر واگذار شده است.

با توجه به اینکه بیشتر فعالیت وزیر صرف امور مهم او در وزارتخانه می شود و اصولاً وزیر بیشتر جنبه های سیاسی وزارتخانه را مدنظر قرار می دهد، امکان اینکه وزیر بتواند تمامی امورات اداری و وظایفی را که بر شمرديم خود به تنهایی انجام دهد، مشکل است؛ پس در کنار وزیر دفتر وزارتی وجود دارد که نزدیک ترین همکاران وزیر در این دفتر فعالیت می کنند. در دفتر وزارتی، معاونین و مشاورین وزیر بیشتر فعالیت های اداری وزارتخانه را انجام می دهند و اصولاً وزیر با توجه به « اصل حقوقی تفویض اختیار » قسمتی از اختیارات خود را به معتمدین زیر دست خویش واگذار می کند که در واقع از آن به عنوان « انتقال اختیارات » نیز یاد می شود.

انتقال اختیارات به ۳ طریق تحقق می پذیرد:

۱۰۱) تفویض اختیار: پارهای از قواعد حقوق خصوصی و حقوق عمومی با یکدیگر اختلاف فاحشی دارند. به عنوان مثال در حقوق خصوصی بر مبنای « اصل آزادی اراده ی افراد در امور خصوصی » افراد می توانند هر نوع توافقی را که مغایر با قانون نباشد با یکدیگر انجام دهند یعنی اگر مثلاً فردی انجام امور خود را به شخص دیگری وکالت دهد بر اساس انعقاد این عقد وکالت، هیچ مانع قانونی وجود ندارد. اما در حقوق



عمومی، قواعدی که تصویب شده مانند توافقات صورت گرفته در حقوق خصوصی نیست به عنوان مثال در بحث استخدام که یک قاعده ی مهم حقوق عمومی است گفته شده که استخدام قائم به شخص است بنابراین فرد نمی تواند دیگری را به نمایندگی و وکالت از خود مأمور انجام وظایف محوله سازد زیرا دولت بنا به وجود شخصیت او قرارداد را امضا کرده است اما گستردگی اعمال اداری و پیچیده بودن آن در عمل باعث شده تا مقامات اداری بالاتر انجام پاره ای از وظایف اداری خود را به مقامات اداری پایین تر واگذار کنند که بدین عمل « تفویض اختیار » می گویند که دارای شرایط و آثار می باشد.

شرایط صحت تفویض اختیار:

۱- تفویض اختیار باید با رضایت تفویض کننده صورت گیرد؛ بنابراین وزیر اجباری در واگذاری اختیارات ندارد.
 ۲- کسانی که به نفع و به نام آنها تفویض اختیار صورت می گیرد می بایستی در قوانین و مقررات مشخص و معین شده باشد.

۳- حدود و میزان تفویض اختیار باید مشخص باشد و اصولاً نمی توان تمامی اختیارات را از طریق تفویض اختیار، به دیگری محول کرد بنابراین فقط قسمتی از اختیارات قابلیت واگذاری به غیر را دارند زیرا اگر منطقی بیاندیشیم بدین نتیجه دست می یابیم که اگر تمامی اختیارات تفویض شود به منزله ی خروج از دستگاه دولتی و به تعبیری استعفا (طلب کناره گیری) از مسئولیت اداری می باشد.

۴- در تفویض اختیار نمی توان اختیارات اساسی را واگذار کرد. مثلاً یکی از وظایف اصلی هر یک از وزرا، حضور در جلسات هیأت وزیران است و وزیر نمی تواند این اختیار را به معاون خود تفویض کند.
 ۵- تفویض اختیار باید کتبی باشد و اگر کتباً اختیارات واگذار نشود باعث سو استفاده ی اداری می گردد.

آثار حقوقی تفویض اختیار:

۱- تفویض در چهارچوب داخلی سازمان اداری صورت می گیرد بنابراین یک رابطه ی حقوقی سازمانی است مختص به مقامات بالاتر که هر وقت بخواهد می تواند آن را پس بگیرد.
 ۲- تفویض اختیار از یک مقام اداری به یک مقام اداری دیگر انجام می گیرد. در واقع می توان گفت که مسئولیت دو چندان می شود (ایجاد مسئولیت مضاعف) به این معنا که از مقام اول و اصلی، سلب مسئولیت نمی شود بلکه او مکلف است همواره پاسخگو باشد و بر اجرای صحیح امور نظارت کند.
 ۳- با برکناری فردی که اختیارات خود را تفویض کرده است، اختیارات تفویض شده به دیگری نیز به خودی خود باطل می گردد.

۴- در صورت فوت مقام تفویض کننده یا اتمام دوره ی خدمت وی، اختیارات تفویض شونده از بین نمی رود مگر آنکه مقام بعدی که به جای او انتخاب می شود، تفویض اختیار را نپذیرد و به تبع آن تفویض اختیارات از بین می رود. بیشتر حقوقدانان در این نظریه اشتراک نظر دارند که تفویض اختیار از قواعد استثنایی حقوق است و دارای معایبی است و ضرر آن بیش از سود آن است.



۵- تفویض اختیار باعث لوث شدن (ایجاد شک و تردید در کارها) مسئولیت می شود و حتی المقدور نباید از تفویض اختیار استفاده نمود .

۰۰۲) کفالت اداری : نوعی واگذاری اختیارات به فردی پائین تر یا مرجع اداری دیگر است . با توجه به اینکه کفالت اداری امری اختیاری نیست بلکه در مواردی همچون بیماری ، مسافرت ، مرخصی و نظایر آن که اجرای وظایف این سیستم ، کاربرد عملی ندارد از طرف دیگر مطابق با « اصل مداومت امور عمومی و تعطیل بردار نبودن آن » قانونگذار پیش بینی کرده است در اینگونه موارد فرد دیگری بطور موقت امور اداری را انجام می دهد که به آن شخص « کفیل » می گویند . در واقع کفیل کارمندی پایین تر است که بطور موقت قائم مقام شغل بالاتر از خود می شود به عنوان مثال در غیاب وزیر ، معاون او کفیل وزارتخانه است . کفیل دارای تمامی اختیاراتی است که مقام بالاتر دارد به جز مواردی که استثنا شده است .

۰۰۳) تفویض امضا : تفویض امضا را نباید با تفویض اختیار اشتباه کرد . تفویض امضا منحصرأً به امضا کردن نامه ها و برخی اسناد گفته می شود که مقامی این اختیار را به کسی دیگر محول می کند . تفویض امضا جنبه ی اعتماد شخصی دارد و با تغییر تفویض کننده یا گیرنده ی امضا ، تفویض امضا از بین می رود ؛ حال آنکه در تفویض اختیار اینگونه نیست.

افزون بر این در تفویض امضا اگر جرمی واقع شود ، مسئولیت امر متوجه تفویض کننده ی امضا بوده و می بایستی پاسخگو باشد و مسئولیت تفویض گیرنده ، بر حسب اوضاع و احوال در باب شرکت یا معاونت در ارتکاب جرم خواهد بود . در هر صورت ، تفویض اختیار یا تفویض امضا منوط به اجازه ی قانون یا مقررات سازمانی است و ضمناً موضوع باید به آگاهی افراد ذی نفع (کارمندان) برسد .

نظام ها یا سبک های اداری

بند اول : تمرکز اداری

در این سیستم دولت اداره ی کلیه ی امور عمومی را منحصرأً در اختیار دارد و مرکزیت واحدی کلیه امور را با بودجه و امکانات و مأمورین خود اداره می نمایند.

در سیستم تمرکز اداری « اصل سلسله مراتب اداری » حکمفرماست ؛ بنابراین تمامی امور عمومی در اختیار قدرت مرکزی است و سخت آن را اجرا می کند . تصمیم گیری در رأس هرم است و مقامات اداری پایین تر هیچگونه دخالتی در تصمیم گیری ندارند و صرفاً مجری دستورات اداری بالاتر هستند .

تمرکز را می توان در اختیارات زیر مشاهده کرد :

۱- تمرکز اختیار در وضع قوانین و مقررات

۲- تمرکز اختیارات در امور سازمانی و تشکیلاتی مانند وزارتخانه

۳- تمرکز اختیار در استخدام ، عزل ، نصب و ترفیع



۴- تمرکز در امور مالی، بودجه، تصویب بودجه و خرج بودجه

* البته در حال حاضر کمتر کشوری بر مبنای سیستم تمرکز اداری اداره می‌شود و حکومت‌های استبدادی (توتالیتار) از این سیستم استفاده می‌کنند.

الف) تعریف و مشخصات تمرکز اداری: تمرکز اداری نوعی اداره کردن امور تحت یک فرماندهی است. در نظام تمرکز، امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم‌گیرنده در دستگاه دولت هستند و معمولاً در پایتخت مسقرند، اداره می‌شود.

در یک نظام متمرکز ساز کار اجرایی وظایف بر مدیریت متمرکز است یعنی تمام سازمان‌های اداری، حکم واحدی دارند و شبکه‌ی واحدی محسوب می‌گردند و همه در مجموع یک شخصیت حقوقی را تشکیل می‌دهند و تمام اعمال و تصمیمات به نام این شخصیت و برای او صورت می‌گیرد. در این نظام، استان‌ها و شهرستان‌ها تقسیمات اداری ساده‌ای هستند که در چهارچوب آن مأموران مرکزی، امور را اداره می‌کنند. این تقسیمات هیچگونه شخصیت حقوقی و اختیاری از خود ندارند و همه تابع مرکز و دستور آن هستند. اگر قوه‌ی مرکزی عهده‌دار تمام امور شهرستان‌ها اعم از محلی و ملی باشد، تمرکز کلی است، و در صورتی که قوه‌ی مرکزی فقط مسئول اداره‌ی امور ملی باشد تمرکز، جزئی خواهد بود.

برای تحقق تمرکز اداری، باید اختیارات ذیل در دست قوه‌ی مرکزی باشد:

- ۱- تمرکز اختیار تصمیم‌گیری در مرکز: یعنی داشتن حق اتخاذ تصمیمات مقتضی و لازم‌الاجرا برای اداره‌ی امور؛ به عبارت دیگر در این نظام کانون تصمیم‌گیری یکی است که در مرکز قرار دارد.
- ۲- تمرکز اختیار اجرایی: اتخاذ تصمیم و اجرای آن دو امر جداگانه است. اداره‌ی مستقل و مستقیم امور ایجاب می‌کند که برای اجرای کامل تصمیمات، نیروی اجرایی لازم در اختیار قوه‌ی مرکزی قرار گیرد تا وی بتواند تصمیماتی را که می‌گیرد بوسیله‌ی مأموران و ایادی خود اجرا کند.
- ۳- اداره‌ی مستقیم امور ایجاب می‌کند که مأموران اجرا، کاملاً تابع قوه‌ی مرکزی باشند و بوسیله‌ی او نصب و عزل شوند؛ زیرا در این وضع مأموران، بیشتر تابع نظر و دستورات آنکه بوسیله‌ی ساکنان محل و یا مقامات دیگر انتخاب شوند.

نتایج عملی تمرکز اداری:

۱- وحدت شخصیت حقوقی:

در این نظام، مراکز اخذ تصمیم، وزیرانند که قوه‌ی مرکزی را تشکیل می‌دهند و وزارتخانه‌ها و تمام ادارات تابع آنها در شهرستان‌ها و تقسیمات جز کشور، در مجموع شخصیت واحدی را به وجود می‌آورند که همان شخصیت حقوقی دولت است، دارایی آنها همان دارایی دولت و بودجه‌ی آنها بودجه‌ی عمومی دولت را تشکیل می‌دهد و امور مالی آنها تابع قانون بودجه و محاسبات عمومی است. همچنین تمام



مأموران آنها، مستخدمین دولت محسوب و از حقوق و مزایای استخدام کشوری استفاده می کنند و تمام اعمال آنها اعم از حقوقی و غیر حقوقی به نام یک شخص حقوقی یعنی دولت انجام می گیرد.

۲- سلسله مراتب اداری:

در این نظام، عموم مأموران دولتی به طور سلسله مراتبی به یکدیگر مرتبند و مافوق اداری اختیارات وسیعی نسبت به افراد زیردست خود دارد؛ به این ترتیب که هر سرپرست اداری در عین اینکه بر افراد زیردست خود فرمان می راند، خود از سرپرست اداری بالاتر فرمان می برد. سلسله مراتب اداری، یک رابطه ی سازمانی است که سرپرستان اداری و افراد زیردست آنها را زنجیروار به یکدیگر متصل می سازد و سبب می شود دستورها و فرمان هایی که از طرف وزیر صادر می گردد جز به جز، بوسیله ی مأمورانی که در درجات پایین سلسله مراتب قرار دارند اجرا شود و از تصمیم گیری های ضدّ و نقیض جلوگیری به عمل آمده، وحدت فرماندهی و انضباط در دستگاه حفظ شود.

۳- کنترل سلسله مراتبی:

مجموعه اختیاراتی که قانونگذار به مافوق اداری داده است تا او بتواند نظم لازم را در دستگاه اداری برقرار کرده، آن را به گونه ای که می خواهد اداره کند. قدرت سلسله مراتبی مافوق وقتی محقق می شود که اولاً مأموران از اوامر مافوق خود تبعیت کنند و این را تکلیف خود بدانند (تکلیف مأموران به رعایت انضباط) ثانیاً در صورت سرپیچی آنها از اوامر، مافوق بتواند اعمال و تصمیمات آنها را ابطال یا تصحیح کند و علیه آنها تصمیم بگیرد و اقدام انضباطی به عمل آورد.

نظارت یا کنترل سلسله مراتبی شامل اختیارات زیر است:

۱- اختیار دادن دستور و آموزش توسط مافوق به مأموران مادون که ممکن است به صورت احکام خاص و انفرادی باشد یا بصورت بخشنامه این موضوع در بحث راجع به اختیار نظارتی وزیر بررسی شده است.

۲- اختیار مافوق در ابطال و تصمیمات غیر قانونی مأموران مادون خود و یا اصلاح و تغییر دادن و یا تعلیق آنها.

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

مافوق اداری نمی تواند به جای مادون تصمیم بگیرد و آن را اجرا کند؛ زیرا این عمل نظم سلسله مراتبی را به هم می زند و مادون در دستگاه اداری علت وجودی خود را از دست می دهد.

محاسن سیستم تمرکز اداری:

۱- در کشورهایی که مردم آن کشور هنوز با حقوق و تکالیف ناشی از زندگی اجتماعی خود آشنایی ندارند سیستم تمرکز اداری بهترین شیوه ی اداره ی امور می باشد.

۲- در سیستم تمرکز اداری در اتخاذ تصمیمات هماهنگی بوجود می آید؛ در واقع از اتخاذ تصمیمات متناقض جلوگیری می شود.



- ۳- در سیستم تمرکز اداری برابری افراد در برابر قانون تقویت می شود .
- ۴- در سیستم تمرکز اداری بازدهی سازمان های عمومی بیشتر می شود.
- ۵- اصولاً مأموران اداری منتخب محلی نیستند پس بدنبال منافع قومی و شخصی نیستند و استهلاک منافع پیش می آید و بی طرفانه تصمیم گیری می شود .

معایب و زیان های تمرکز اداری :

۱- این نظام مدیریت ، مأموران دولت را که غالباً مجبورند کورکورانه دستور مرکز را اجرا کنند ، بتدریج مطیع محض بار می آورد و فکر ابتکار و قدرت تصمیم را از آنان سلب می کند ، در حالی که عدم تمرکز اداری مفهومی حقیقی از دموکراسی یعنی حکومت مردم بر مردم بوده و آزادی و غرور و استقلال فکر و ابتکار افراد را تقویت می کند و به همین جهت است که هیچ وقت عدم تمرکز اداری باب طبع حکومت های دیکتاتوری نیست .

۲- کندکاری در سیستم اداری پیش می آید . این نظام ، کاغذبازی و دیوانسالاری را رواج می دهد ؛ زیرا نمایندگان دولت مرکزی که در نقاط مختلف کشور انجام وظیفه می کنند ، مجبورند در هر مورد ، نظر و موافقت مرکز را جلب کنند و همین امر موجب افزایش تشریفات و اتلاف وقت و کندی جریان امور می شود

۳- این نظام غالباً مانع حُسن اداره ی امور است ؛ زیرا مأموران دولت به جهت اینکه از مرکز منصوب می شوند و غالباً اهل محل نیستند ، کمتر به امور محلی بصیرت کامل دارند ؛ در حالی که در عدم تمرکز اداری چون مدیران غالباً محلی بوده ، از طرف اهالی و یا ساکنان محل انتخاب می شوند ، از مأموران مرکز به نیازهای محلی آگاه تر و آشنا ترند .

با توجه به همین نارسایی هاست که در برخی موارد ، قوه ی مرکزی مجبور می شود برای اداره ی امور ، اختیارات بیشتری بدهد که آن را در اصطلاح واگذاری اختیارات تام یا فوق العاده می نامند .

۴- توسعه بی رویه ی ادارات مرکزی از معایب سیستم تمرکز اداری است .

۵- سیستم تمرکز اداری خشک و غیرقابل انعطاف است .

* در این سیستم وزرا قدرت فوق العاده ای دارند و رعایت « اصل سلسله مراتب اداری » سبب نظم اداری می شود و دارای محاسن و معایبی می باشد . نحوه ی اداره نمودن امور ملی و امور محلی تبیین کننده ی سیستم اداری حاکم بر کشور است . در یک تعبیر کلی « اگر امور ملی و محلی در اختیار قدرت مرکزی باشد و همه چیز در پایتخت متمرکز شود آن سیستم ، سیستم تمرکز اداری است .»

بند دوم : واگذاری اختیارات فوق العاده :

نظام واگذاری اختیارات فوق العاده یا نظام عدم تراکم نوعی تمرکز اداری است که در آن برخی از اختیارات تصمیم گیری و ستادی به مقامات قوه ی مرکزی در شهرستان ها داده می شود و هدف از آن حذف تشریفات زاید و رفع تراکم در مرکز و تأمین حُسن اداره ی امور و سرعت عمل در کارهاست .



در این نظام، اختیار تصمیم‌گیری که اصولاً در نظام تمرکز اداری در صلاحیت قوه‌ی مرکزی است، به مأموران و نمایندگان این قوه مانند روسای ادارات و استانداران و فرمانداران در شهرستان‌ها تفویض می‌شود. این سبک اداره، در حقیقت نوعی تمرکز اداری به شمار می‌رود؛ زیرا در هر صورت اعطا و واگذاری اختیارات به نفع مأموران دولت مرکزی به عمل می‌آید، نه مقام دیگر. به علاوه چون عزل و نصب آنها به عهده‌ی مرکز است و اعمال آنها تحت نظارت دائمی است، صرف انتقال بخشی از اختیارات وزیران به مأموران آنها در شهرستان‌ها و یا سطوح پایین مدیریت، ماهیت نظام را که تمرکز اداری است، تغییر نمی‌دهد.

محاسن و معایب نظام اختیارات فوق العاده:

چنانچه پیشتر گفته شد در این نظام اختیارات مأموران دولت در شهرستان‌ها افزایش یافته، به همان نسبت، از اختیارات قوه‌ی مرکزی کاسته می‌شود. چنانچه این نظام از روی اعتدال و احتیاط اعمال شود تا حد زیادی از تراکم و کندی جریان امور در مرکز کاسته شده، بسیاری از مشکلات اداری حل می‌شود؛ زیرا در این نظام، مأموران بدون اینکه مکلف به کسب دستور از مرکز باشند، خود به تنهایی در حدود اختیارات واگذاری تصمیم می‌گیرند و آن را اجرا می‌کنند. به علاوه برخی امور وجود دارند که در محل، بهتر و آسان‌تر انجام می‌شود تا در مرکز؛ زیرا نیازها در محل بهتر محسوس و معلوم است، در حالی که در مرکز، وزیر یا معاون وی و یا مدیر کل چیزی را که از آن ناحیه می‌شنوند و بر طبق مسموعات و گزارش‌ها که غالباً کمتر با حقیقت وفق می‌دهند اقدام می‌کنند، در صورتی که اگر شخص مدیر در محل باشد، شرایط و مقتضیات را به چشم می‌بیند و درک می‌کند. از این نظر نظام واگذاری اختیارات فوق العاده برای حسن اداره‌ی کشور مفیدتر است. سبک اداره‌ی کشور ما، در زمان‌های گذشته عملاً به همین ترتیب بوده است؛ زیرا حکام از مرکز با اختیارات تام به محل مأموریت خود عزیمت و امور را مطابق سلیقه و میل خود اداره می‌کردند و جز در موارد مهم با مرکز مشورت و مکاتبه نمی‌کردند و بویژه عدم وجود راه‌های مرتب و امن و نبودن وسایل ارتباطی و وسایط نقلیه به استقرار این سبک اداره‌ی امور کمک می‌کرد. چنانچه گفته شد این سبک اداره کردن امور، محاسنی دارد ولی معایب آن است که وقتی مأموری برای اداره محلی با اختیارات تام منصوب می‌شود، به محض اینکه از پایتخت بیرون رفت مأموریت خود را فراموش می‌کند و چنانچه دولت مرکزی ضعیف باشد، قدرت قانونی خود را صرف تعدی و تجاوز می‌کند و نظم و انضباط ادارات محلی را فلج می‌کند. علاوه بر این چون هر یک از حکام و روسای ادارات محلی بر طبق سلیقه‌ی خود عمل می‌کنند، ایجاد وحدت نظر در اداره‌ی امور و تعقیب سیاست واحد در تمام کشور دشوار، بلکه غیرعملی می‌شود و تا آنجا که ممکن است مصالح ملی فدای نظریات و منافع محلی می‌گردد.

با وجود این، ارزش واگذاری اختیارات را نباید انکار کرد؛ زیرا در هر حال این نظام بسیاری از مشکلات اداری را رفع می‌کند و در صورتی که در کشور دستگاه مجهزی برای بازرسی و نظارت وجود داشته باشد،



بی تردید این شیوه ، از تمرکز محض مفیدتر خواهد بود و مأموران دولت بیشتر به محل مأموریت خود علاقه و دلبستگی پیدا خواهند کرد .

در پایان باید دانست با وجود مزایایی که نظام واگذاری اختیارات دارد ، قادر به تأمین نیازهای اصلی مردم مناطق کشور نیست و در برخی موارد آرمان و استقلال خواهی و گرایش های دموکراتیک را ارضا نمی کند .

بند سوم : عدم تمرکز اداری :

بخش اول : تعریف و اقسام عدم تمرکز اداری

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

الف (عدم تمرکز محلی :

عدم تمرکز محلی یا سرزمینی عبارت است از اعطای استقلال و خودسامانی اداری ؛ یعنی اعطای صلاحیت تصمیم گیری به یک ناحیه و محل مانند ده یا شهر یا شهرستان و یا استان نسبت به اداره ی پاره ای از امور محلی ، و همانگونه که گفته شد هدف از آن ، این است که اهالی و یا ساکنان هر محل در اداره ی امور محلی خود سهیم شوند و کارها بهتر اداره شود .

عدم تمرکز محلی در حقیقت نوعی مردم سالاری و شرکت دادن آنها در اداره ی امور محلی است ؛ بدین ترتیب که قوه ی مرکزی به جای آنکه تمام امور شهرستان ها را به عهده بگیرد ، اداره ی تمام یا بخشی از امور اداری محلی را به ساکنان محول می کند تا آنها امور مزبور را توسط شوراهایی که انتخاب می کنند ، اداره کنند .

در این نظام ، هر یک از شهرستان ها ، شخصیت حقوقی جدا از شخصیت حقوقی دولت دارند و بودجه ، سازمان و مأموران خاص خود را دارند و سازمان ها و شوراهای محلی در تمام اموری که مطابق قانون در صلاحیت آنها گذاشته شده است حق تصمیم گیری دارند ، ولی برای اینکه مقامات مزبور از حدود اختیارات خود تجاوز نکنند ، دولت مرکزی نسبت به اعمال آنها نظارت می کند . عدم تمرکز اداری را نباید با عدم تمرکز سازمانی اشتباه گرفت . منظور از عدم تمرکز اداری ، شرکت دادن اهالی یک ناحیه در اداره ی امور محلی است ، در حالی که عدم تمرکز سازمانی مسأله ی تجمع و یا تفویض اختیارات در یک سازمان است ؛ به عبارت دیگر هدف از عدم تمرکز سازمانی در اصطلاح مدیریتی این است که بخشی از وظایف مدیریت مانند تنظیم برنامه ، سازمان دادن ، هماهنگی ، کنترل و رهبری ، در دست سرپرست سازمان باقی بماند و بخشی از آن نیز به روسای ادارات و دوایر تابع واگذار شود .

باید خاطر نشان کرد که عدم تمرکز اداری ، وحدت حقوقی - یعنی تبعیت تمام افراد کشور از قوانین واحد از کوچک ترین افراد جامعه گرفته تا مقام رهبری همگی بصورت مساوی می بایستی از قوانین و مقررات جامعه اطاعت کنند و به قولی قوانین نباید خاص باشند و باید جنبه ی عمومی داشته باشند - و شکل حکومت را تغییر نمی دهد و نباید آن را با فدرالیسم اشتباه کرد ؛ زیرا اموری که به عهده ی شوراها و مقامات محلی است



، تنها امور اجرایی و اداری است و آنها به هیچ وجه حق مداخله در امور قضایی و یا قانونگذاری ندارند و همه از قوانین واحد تبعیت می کنند ، در صورتی که در نظام فدرالیسم ، دولت های عضو متحده دارای مجالس مقننه ، قوه ی قضائیه ، هیأت وزرا و قوانین مخصوص به خود هستند .

منطقه گرایی :

منطقه گرایی نوعی عدم تمرکز اداری است ، با این تفاوت که عدم تمرکز راه حلی برای تمرکز زدایی و سبک کردن بار دولت مرکزی است ، در صورتی که منطقه گرایی نوعی راه حل برای مدیریت امور ناهمگون در یک کشور است . بدین ترتیب که معمولاً در کشورهایی که در آنها اختلافات جغرافیایی ، اقتصادی یا قومی ، مذهبی و زبانی وجود دارد کوشش می شود هر منطقه به صورت خودگردان بر طبق قوانین ویژه ای که از طرف دولت مرکزی وضع می شود ، اداره شود و ویژگی های هر منطقه که خواست اهالی آن است ، حفظ گردد . منطقه گرایی ممکن است اداری یا سیاسی باشد . در منطقه گرایی اداری ، استقلال منطقه ی خودگردان (خودمختار) از امور اداری فراتر نمی رود و وحدت حقوقی کشور محفوظ است .

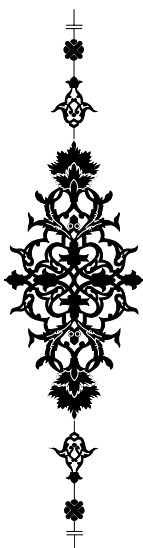
ب عدم تمرکز فنی :

عدم تمرکز فنی یا غیرسرزمینی عبارت است از واگذاری استقلال و اختیار تصمیم گیری به یک موسسه برای اداره ی یک یا چند امر عمومی معین . این قبیل مؤسسات را که از شخصیت حقوقی و آزادی عمل لازم برخوردارند ، در اصطلاح « موسسه ی عمومی » می نامند .
اعطای استقلال به مؤسسات ، ناشی از ملاحظات فنی و سازمانی است که گاهی ایجاب می کند قوه ی مرکزی ، اداره یا اداراتی را از تشکیلات خود مُنتزِع سازد و برای آنها استقلال اداری و شخصیت حقوقی متمایز و جدا از خود قائل شود . منظور از این کار ، این است که مؤسسات مزبور در امور و تصمیمات خود آزادی عمل داشته باشند و از جریان سیاسی یا دخالت ناروای قوه ی مرکزی مَصون بمانند . اما برای اینکه این امر به بی نظمی و هرج و مرج منجر نشود ، دولت نسبت به آنها نظارت دارد ؛ چنانچه برخی از مؤسسات فرهنگی مانند دانشگاه ها و مدارس عالی ، دارای استقلال و شخصیت حقوقی جداگانه اند و امور محول شده را بوسیله ی شوراهای منتخب خود اداره می کنند .

بخش دوم : ویژگی های عدم تمرکز اداری :

عدم تمرکز اداری و فنی ، هر دو روش و اصول مشترکی دارند . به طور کلی ، عدم تمرکز همواره متضمن نوعی استقلال اداری و آزادی عمل است و برای اینکه این امر تحقق پیدا کند لازم است :

۱. ناحیه یا موسسه ای که عدم تمرکز آن مورد نظر است ، امور محول شده را به طور جداگانه و مستقل اداره کند .
۲. نظارت قوه ی مرکزی نسبت به آن موسسه و یا ناحیه به حدی نباشد که به آزادی عمل او لطمه وارد بزند .



اینک ما این دو موضوع را به طور جداگانه مورد بررسی قرار می دهیم :

۱- وسایل و ابزار تحقق عدم تمرکز اداری :

❖ **الف) شخصیت حقوقی.** استقلال و آزادی عمل یک موسسه و یا ناحیه ، مستلزم آن است که آن موسسه یا ناحیه دارای حقوق و تکالیف مشخص ، بودجه ، اموال ، سازمان ، و مأموران مجزا از دولت باشد . این نوع تسهیلات معمولاً ناشی از عواملی است که آن را به اصطلاح « شخصیت حقوقی » می نامند .

اعطای شخصیت حقوقی به نتایج زیر می انجامد :

۱- شخص حقوقی (ناحیه و یا موسسه ی غیرمتمرکزی که دارای شخصیت حقوقی است) می تواند به طور مستقل تصمیم بگیرد و اعمال حقوقی انجام دهد .

۲- شخص حقوقی دارای بودجه ی مستقل یعنی درآمد و هزینه ی جداگانه است . به همین جهت است که عدم تمرکز موجب تعدد بودجه های مستقل و مجزا از بودجه ی عمومی کشور می شود .

۳- شخص حقوقی ، دارایی ویژه ی خود را دارد . دارایی موسسات و نواحی غیرمتمرکز را نباید با دارایی دولت اشتباه کرد . بعلاوه دارایی آنها ممکن است مانند دارایی دولت تابع قانون محاسبات عمومی نباشد .

۴- شخص حقوقی ، حق دارد به طور مستقل دعوی اقامه کند و یا طرف دعوی قرار بگیرد.

۵- شخص حقوقی ، واحد سازمانی مستقل و جداگانه ای را تشکیل می دهد ؛ به همین جهت مأموران موسسات و نواحی غیر متمرکز از نظر سلسله مراتب اداری تابع دولت مرکزی نیستند .

هرچند سلسله مراتب اداری یک اصل سازمانی است که در سازمان هر شخص حقوقی نیز وجود دارد ، لیکن سلسله مراتب مزبور به شخص حقوقی مزبور ختم می شود و به همین جهت روسای واحدهای غیرمتمرکز از نظر سلسله مراتب تابع مقامات مرکزی یعنی وزیران نیستند ، بلکه فقط تحت نظارت آنها قرار دارند .

بنا به آنچه گفته شد ، نخستین وسیله برای تحقق عدم تمرکز اداری ، شناختن شخصیت حقوقی موسسه یا ناحیه ای است که عدم تمرکز آن در نظر است و به همین جهت عدم تمرکز اداری موجب افزایش اشخاص حقوقی می شود ؛ زیرا در این نظام ، هر یک از نواحی و موسسات غیرمتمرکز اشخاص حقوقی را تشکیل می دهند ، در حالی که در نظام تمرکز فقط یک شخص حقوقی وجود دارد که همان شخصیت حقوقی دولت است . اما وسیله ی دیگر برای تحقق عدم تمرکز اداری ، انتخابی بودن مدیران واحدهای غیرمتمرکز است که در ادامه شرح آن آورده می شود .

❖ **ب) نظام انتخاب .** عدم تمرکز اداری درجاتی دارد ؛ بر حسب اینکه مأمورین واحدهای غیر متمرکز انتصابی و یا انتخابی باشند درجه ی عدم تمرکز اداری کمتر و یا بیشتر است . نظام انتخاب ، عدم تمرکز اداری را تقویت و تشدید می کند ؛ زیرا واحدهای غیرمتمرکزی که مدیران خود را آزادانه انتخاب می کنند ، در مقابل قدرت مرکزی نسبت به مأموران انتصابی استقلال بیشتری دارند ، بعلاوه نظام انتخاب ، علقه ی خاصی بین مأمور و موسسه ای که اداره ی آن را به عهده دارند ایجاد می کند .



بنابراین برای اینکه عدم تمرکز اداری تحقق پیدا کند لازم است :

اولاً، مدیران نواحی غیرمتمرکز در عدم تمرکز محلی، باید ساکن و اهل آن نواحی باشند و در تمرکز فنی، مدیران موسسات، در حد امکان از بین کارمندان باسابقه ی آن موسسات انتخاب شوند؛

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

در عدم تمرکز محلی برای ایجاد علقه ی حقیقی، صرف اینک مدیران اهل محل باشند و یا سابقه ی سکونت داشته باشند کافی نیست بلکه لازم است از طرف اهالی محل نیز انتخاب شوند.

عدم تمرکز فنی یک مفهوم فنی و تخصصی است یعنی اینکه به موسساتی که متولی امر خاصی هستند، شخصیت حقوقی داده شود.

به عبارتی دیگر در کنار وزارتخانه ها موسسات عمومی مستقلی بوجود آمده اند که وظیفه ی اجرای پاره ای امور خاص را بر عهده دارند؛ این موسسات واجد شخصیت حقوقی مستقل هستند اما تحت نظارت قیمومتی مقامات مرکزی هستند. به عنوان مثال دانشگاه شهید بهشتی تهران موسسه ی عمومی مستقل است و با هدف گسترش علم و آموزش عمل می کند ولی تحت نظارت قیمومتی وزارت علوم است.

در عدم تمرکز فنی - که نوعی ناقص از عدم تمرکز اداری است - چون انتخاب مدیران از طرف همه ی مأمورین موسسه آسان و یا خالی از عیب نیست، معمولاً هیأت مدیره ی آنها از طرف دولت برای مدت معین انتخاب می شوند و این وضع سبب می شود مدیران موسسه در برابر دولت احساس استقلال و وابستگی کمتر نسبت به آن داشته باشند.

باید دانست اعطای شخصیت حقوقی به یک واحد جغرافیایی مانند ده، یا شهر، یا شهرستان، و یا یک سازمان این امکان را به وجود می آورد که آن واحد جغرافیایی و یا سازمان دارای اموال و دارایی شود و معاملاتی انجام دهد، و بتواند مانند یک شخص حقیقی وارد زندگی حقوقی گردد، لکن عدم تمرکز وقتی به کمال می رسد که واحد غیرمتمرکز از درآمد و منابع مالی کافی برخوردار شود، و بتواند به عملیات مورد نظر بپردازد. واحدهای غیرمتمرکزی که درآمد و عواید کافی ندارند، و یا تنها از کمک های مالی دولت استفاده می کنند از استقلال و آزادی عمل لازم برخوردار نیستند.

نظر به انتخاب تمام مأموران نواحی و موسسات غیرمتمرکز و در عمل میسر نیست، معمولاً در عدم تمرکز محلی، شورایی از طرف اهالی و یا ساکنان محل، و در عدم تمرکز فنی، هیأت مدیره ای از طرف دولت انتخاب می شود که این شورا یا هیأت مدیره مأمورین اجرا را معین می کند؛ برای مثال طبق قانون شوراها، در هر شهر شورای شهر مستقیماً از طرف اهالی محل انتخاب می شود و شورای مزبور شهردار را که مأمور اجراست انتخاب می کند.



طبق گفتارهای فوق اولین وسیله برای تحقق عدم تمرکز موسسات یا نواحی، اعطای شخصیت حقوقی به آنهاست که این کار موجب آزادی عمل آنها می‌گردد؛ لیکن اعطای حق انتخاب مدیران به موسسات و یا به نواحی غیرمتمرکز وسیله دیگری است که آن را تقویت و تشدید می‌کند و بر حسب اینکه یک و یا هر دو وسیله در عدم تمرکز به کار رفته باشد، عدم تمرکز اداری دارای قوت کمتر یا بیشتری خواهد داشت.

۰۲- قیومت اداری یا نظارت مرکز در نظام عدم تمرکز اداری:

استقلال نواحی و واحدهای غیرمتمرکز مطلق نیست، بلکه دولت مرکزی نسبت به اختیارات و آزادی آنها نظارت دارد. این نظارت و یا در واقع احتیاط و ملاحظه به این دلیل است که آزادی کامل واحدهای غیرمتمرکز اغلب موجب هرج و مرج و تشتت می‌شود و چنانچه نظارتی در بین نباشد چه بسا منافع ملی فدای منافع محلی و خصوصی شود؛ زیرا اعضای شوراها و هیأت‌های مدیره‌ی موسسات و مقامات غیرمتمرکز، که خود غالباً به ترتیب انتخاب معین می‌شوند برای حفظ موقعیت خود هرگونه اقدام و عوام فریبی و لو اینکه منافع مصالح عمومی باشد، دست می‌زنند.

باید توجه داشت که قیومت اداری نباید به حدی باشد که به آزادی واحدهای غیرمتمرکز لطمه بزند. تعیین میزان آزادی واحدها و مقامات غیرمتمرکز و نظارت دولت مرکزی بر آنها، یکی از دقیق‌ترین مسائل عدم تمرکز اداری است و این فقط در صلاحیت قانونگذار است که حدود و چگونگی آن را کاملاً تعیین کند. فرق عمده‌ی قیومت اداری در عدم تمرکز با نوع نظارت موجود در نظام تمرکز در این است که نظارت در نظام متمرکز، مطلق است و نظارت در عدم تمرکز، مشروط است؛ بدین معنی که در نظام تمرکز، نظارت وزیر نسبت به مأمورین خود مطلق و غیرمشروط است و او می‌تواند اعمال حقوقی آنها را اصلاح و یا ابطال کند و مأمور مادون مکلف است از دستورهای مافوق، و لو اینکه مخالف نظر خود باشد، اطاعت کند؛ در صورتی که نظارت دولت مرکزی نسبت به شوراها و محلی و موسسات غیرمتمرکز فقط در موارد و در حدودی که قانون معین کرده، قابل اعمال است.

بخش سوم: محاسن و معایب عدم تمرکز اداری

محاسن عدم تمرکز اداری:

- ۱- عدم تمرکز متناسب با تمایلات بشری و آزادی اراده و تصمیم‌گیری می‌باشد. یعنی همانگونه که مردم مایلند در امور سیاسی و حکومتی خود شرکت کنند، علاقه دارند اداره‌ی امور اداری آنها نیز در دست خودشان باشد. افراد از اینکه حکومت مرکزی در تمام امور اداری مربوط به آنها دخالت کند، سخت بیزارند.
- ۲- عدم تمرکز، تضمینی است برای اداره‌شوندگان در برابر تجاوزات و تعدیات احتمالی اداره‌کنندگان.
- ۳- مشارکت بیشتر مردم در سیستم عدم تمرکز موجب افزایش حس ابتکار و فعالیت افراد می‌شود.
- ۴- سیستم عدم تمرکز در کشورهایی که اختلافات قومی، نژادی و مذهبی دارند، بهترین شیوه‌ی اداره‌ی امور است.



۵- از بُعد فنی و اداری سیستم عدم تمرکز موجب تشخیص بهتر مقتضیات محلی از سوی منتخبین محلی می شود تا امور عمومی را اجرا کنند .

۶- وظایف قدرت مرکزی کمتر می شود و بهتر می تواند به امور ملی رسیدگی شود .

معایب عدم تمرکز اداری :

۱- عدم تمرکز اغلب موجب تشتت و نفاق و گاه عوام فریبی می شود و در نتیجه برای پیشرفت کارها و مصالح عمومی زیانبار است .

۲- در این شیوه ، مأمورین محلی تحت نفوذ اعضای شوراها قرار می گیرند .

۳- گاهی مواقع برخی غرض ورزی های شخصی بر مصالح عمومی غلبه می کند و تحقق برنامه های عمومی کشور را دچار وقفه می کند .

می توان اینگونه استنباط کرد که به دلیل اینکه عدم تمرکز از مظاهر دموکراسی است ، چنانچه بتوان نارسایی هایی برای دموکراسی برشمرد ، در عدم تمرکز نیز همان نارسایی ها وجود دارد .

اصول حاکم بر سازمان های اداری (سیستم یا سبک های اداری کشور) :

ارتباط منطقی میان سازمان های اداری هر کشور در قالب سیستم یا سبک اداری پیش بینی شده است . به عبارت دیگر نحوه ی اداره نمودن امور عمومی هر کشوری بر اساس یک سیستم خاص اداری در قوانین هر کشوری مشخص و معین شده است . بنابراین سیستم حاکم بر سازمان های اداری بدو در قانون اساسی هر کشوری پیش بینی شده است . سپس از طریق قوانین عادی به تمامی سازمان های اداری ابلاغ می شود قبل از بررسی سیستم ها و سبک های اداری لازم است بدانیم « امور عمومی چیست ؟ » و « امور عمومی چه انواعی دارد؟ » .

امور عمومی در هر کشوری با توجه به قوانین و مقررات مشخص و معین شده است ؛ در پاره ای کشورها اجرای امور عمومی از اختیارات دولت است و در برخی دیگر از کشورها انجام امور عمومی در بسیاری از موارد به نهادهای خصوصی نیز واگذاری شده است .

در یک تقسیم بندی کلی امور عمومی ۲ نوع است :

۱- امور عمومی ملی : امور عمومی ملی اموری هستند که منافع آن مستقیماً به تمامی مردم و ملت یک کشور بر می گردد. پالایشگاه خارگ ، سازمان انرژی اتمی ، دفاع از کشور ، حفاظت از جنگل ، پارس جنوبی و ...

۲- امور عمومی محلی : اموری هستند که منافع آنها مختص یک محله و منطقه است. آبرسانی به شهر عالی شهر ، تأسیس شبکه ی بهداشت عالی شهر که امر عمومی محلی است یا به عنوان دومین مثال احداث جاده ی آسفالته ی « روستای یوش » (محل تولد نیما یوشیج) .

مضافاً بر اینکه چگونگی اجرای امور ملی و محلی مشخص کننده ی سیستم اداری حاکم بر کشور است .



سازمان های اداری :

در کنار واحدهای متمرکز ، سازمان های اداری نیز فعالیت می کنند که مصداق عدم تراکم اداری هستند و آن بدان معناست که در سطح مناطق و شهرستان ها نمایندگان از طرف دولت مرکزی فعالیت می کنند هرچند از ناحیه ی آنان مأموریت دارند که امور عمومی را برآورده سازند لیکن از آنجایی که در یک منطقه ی خاص فعالیت دارند به آنها « **مقامات منطقه ای** » می گویند .

سازمان اداری منطقه ای ، براساس تقسیمات کشوری شناخته می شود بنابراین ابتدا باید تقسیمات کشوری مورد مطالعه قرار گیرد .

از قدیم الایام کشور ایران بصورت منطقه ای اداره می شده است ؛ به عبارت ساده تر هرچند اصول اساسی تصمیم گیری ها در پایتخت بوده اما مناطق کشوری نیز دارای حاکمانی بوده اند که امور اداری آنجا را به عهده داشته اند .

تقسیمات کشوری بطور رسمی به بعد از انقلاب مشروطه بر می گردد .

اولین قانون در این زمینه « قانون تشکیل ایالات و ولایات » است که کشور ایران به ۴ ایالت بزرگ تقسیم بود که عبارتند از :

۱- ایالت خراسان

۲- ایالت آذربایجان

۳- ایالت کرمان و بلوچستان

۴- ایالت فارس

هر ایالت دارای چند ولایت و هر ولایت دارای چند بلوک و هر بلوک دارای چند قصبه (ده) بود .

پس از تصویب تقسیمات کشوری ، ایران دارای ۱۰ استان و ۴۹ شهرستان گردید .

در سال ۱۳۶۲ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری به تصویب رسید که واحدهای تقسیمات کشوری را شامل استان ، شهرستان ، شهر ، بخش ، دهستان و روستا دانست .

کوچکترین واحد تقسیمات کشوری روستا است که توسط دهدار اداره می شود . در شهرستان فرماندار ، در استان استاندار امور اداری منطقه ای را اجرا می کنند .

ایجاد هر نوع واحد تقسیمات کشوری باید به موجب قانون باشد . بنابراین هرگونه الحاق ، امتزاج (جدا شدن) ، تغییر یا حذف بنا به پیشنهاد وزارت کشور و هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی انجام می گیرد .

تمامی واحدهای تقسیمات کشوری زیر نظر وزارت کشور هستند . وزارت کشور به عنوان مهمترین وزارتخانه در امور اجرایی کشور دارای اهداف و وظایفی است .



ملاک تشخیصی واحدهای تقسیمات کشوری عبارتند از :

- ۱- حدّ نصاب میزان جمعیت
- ۲- بافت فرهنگی ، سیاسی ، اجتماعی
- ۳- عرف

وظایف وزارت کشور :

- ۱- زمینه سازی مساعد برای پیاده شدن سیاست های کلی دولت
- ۲- ایجاد هماهنگی بین دستگاه های دولتی
- ۳- تعمیم دموکراسی
- ۴- برگزاری انتخابات
- ۵- برقراری امنیت کشور
- ۶- نظارت بر امور واحدهای تقسیمات کشوری محلی (مانند شوراها)
- ۷- گسترش آزادی های مشروع
- ۸- نظارت بر امور شهرداری ها

استان :

بزرگترین واحد تقسیمات کشوری ، استان می باشد . استان از به هم پیوستن چند شهرستان مجاور بوجود می آید . مرکز هر استان یکی از شهرهای استان است که مناسب ترین کانون فرهنگی ، سیاسی و اجتماعی آن استان شناخته می شود .

استاندار :

ریاست استان بر عهده ی فردی بلندپایه به نام « استاندار » می باشد . استاندار از طرف رئیس جمهور و هیأت وزیران پیشنهاد و پس از تصویب مقام استانداری در هیأت وزیران ، حکم استاندار به امضای رئیس جمهور و وزیر کشور می رسد . از آنجایی که مقام استانداری یک مقام و موقعیت سیاسی است بنابراین می توان افرادی را نیز که دارای خدمت رسمی دولتی نیستند و حتی قبلاً در وزارت کشور مشغول به خدمت نبوده اند را نیز به عنوان استاندار ، تعیین کرد .

وظایف استاندار :

- ۱- در امور سیاسی استاندار نماینده ی عالی سیاسی دولت می باشد که حق تعلیمات اداری بر زیردستان خود را داراست .
- ۲- کنترل اتباع بیگانه
- ۳- گزارش از نحوه ی عملکرد مسئولین ، مقامات و سازمان های اداری استان به مرکز
- ۴- تأمین نیازهای عمومی استان در امور عمرانی



- ۵- نوسازی و بهسازی شهرها و روستاها
 ۶- تأمین خدمات عمومی مردم
 ۷- حفظ نظم عمومی
 ۸- تأمین رفاه مردم
 ۹- تشکیل شورای تأمین استان هر ۱۵ روز یک بار

سازمان اداری بخش:

از به هم پیوستن چند روستا و یا یک شهر و چند روستا می توان یک بخش را تشکیل داد و ریاست آن را « بخشدار » ایفا می کند البته بنا به ضرورت قانون، با جلب نظر فرماندار و به پیشنهاد استاندار و با حکم وزیر کشور یک بخشدار می تواند به انجام این وظیفه منصوب گردد.

مبانی نظری شوراها:

دین مبین اسلام برای امر مشورت اهمیت فراوانی قائل است. آیات و روایات متعددی در زمینه ی جایگاه شورا در اسلام وجود دارد.

آیات شریفه ای مانند: « وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ » و « شَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ » حکایت از نظام شورایی در اسلام دارد. امیرالمومنین علی (ع) در کتاب نهج البلاغه به مالک اشتر توصیه می کنند که: « مردم را در امور عمومی شرکت ده » که بیانگر آن است که در اسلام، نظام استبدادی و خودکامگی مردود و مذموم است. اسلام بر فعالیت مردم و دخالت مسلمین در امور عمومی شان توجه اکیدی دارد؛ با پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی ایران، اهمیت امر شورا دوچندان شد و قانون اساسی کنونی در اصول ۷، ۱۰۰ و ۱۰۷ به مسأله ی شوراها پرداخته است در حالی که تا قبل از تصویب قانون اساسی، قوانین عادی نیز وجود داشته اند از نظیر لایحه ی قانونی شوراهای محلی مصوب سال ۱۳۵۸ و قوانین عادی مورد تصویب در سال های ۶۷، ۶۹، ۷۵، ۸۲ که اصلاحاتی بر این قوانین وارد شد و نهایتاً در آذر ۱۳۸۵ این قانون شوراها در مجلس شورای اسلامی در حال بررسی است. مهم ترین قانونی که در زمینه ی شوراها به تصویب رسید، قانون شوراهای سال ۱۳۷۵ است که پاره ای از نکات آن را مورد کنکاش و بررسی قرار می دهیم که « چرا که قانون شوراها خیلی دیر اجرا شد؟ ».

دلایل متعددی دست به دست هم دادند تا این امر (شوراها) دیر اجرا شوند که عبارتند از:

۱- وقوع جنگ تحمیلی علیه ایران از سوی عراق: اولین دلیل دیر اجرا شدن قانون شوراها، وقوع جنگ تحمیلی از سوی حزب بعث عراق به رهبری صدام حسین علیه ایران بود که فی الواقع باید توجه داشت که از جنگ به عنوان یک عامل مخرب و بازدارنده یاد می شود و جلوی پیشرفت نهادهای مدنی و غیرمتمرکز را می گیرد و باعث افزایش سازمان های متمرکز می شود. یکی از دلایلی که باعث شد تا نظام کمتر در اندیشه ی اجرای قانون شوراها باشد، حفظ وحدت ملی در زمان جنگ بود.



۲- سوابق قبلی قانونگذار سبب شد تا قانونگذار به امر شوراها توجه کمتری نشان دهد و از جمله می توان به « قانون انجمن های ایالتی و ولایتی » اشاره نمود که تجربه ای بس گرانبها برای قانونگذار بود تا مجدداً با شکست مواجه نشود .

۳- ترس قانونگذار: قانونگذار از بیم عدم آشنایی مردم با حقوق اجتماعی شان و به تبع منفی وار آن عدم ادای انجام وظیفه ی صحیح از سوی شوراها و به تبع آن ایجاد معطلی در امور عمومی ، قانونگذار را دچار ترس و اضطراب کرده بود .

۴- عملکرد و کارشکنی های گروه ها و گروهک های مخالف نظام سبب شد تا دولت محتاطانه قانون شوراها را اجرا کند که از جمله می توان به قائله ی کردستان ، قائله ی ترکمن و قائله ی سیستان اشارت نمود که سبب شد تا قانونگذار اختیارات کمتری را به شوراها واگذار کند و دولت نیز بنا به دلایل مذکور نتوانست قانون شوراها را اجرا کند چون یک سری گروهک ها و گروه های مخالف نظام در صدد آن بودند تا با ایجاد اختلاف و درگیری در میان توده های مردم ، زمینه ی سست شدن جمهوری اسلامی را فراهم آورند .

اصول حاکم بر شوراهای اسلامی :

قانون اساسی و قوانین عادی اهداف شوراها را اینگونه برشمرده است :

- ۱- پیشبرد سریع برنامه های عمرانی ، اجتماعی و فرهنگی
 - ۲- مشارکت بیشتر مردم در امور عمومی
 - ۳- نظارت بر امور شهرها ، بخش ها و روستاها
 - ۴- تأمین دموکراسی و سایر امور رفاهی
- بنابراین هدف از تشکیل شوراها تأمین دموکراسی است و بنا بر تشخیص مقنن دوره ی فعالیت و خدمت شوراها ۴ سال است . با صدور فرمان تاریخی رهبر کبیر انقلاب امام خمینی در ۱۹ اردیبهشت ماه مبنی بر تشکیل شوراها ، حقوقدانان برای تحقق این آرمان همّت گماردند.
- وزارت کشور وظیفه برگزاری انتخابات را دارد و عضویت در شوراها امری است بس افتخاری و شغل محسوب نمی شود و تمامی جلسات شوراها علنی است و با شرکت اعضای اصلی رسمیت پیدا می کند و کلیه ی تصمیمات مشورتی شوراها با تصویب اکثریت مطلق (نصف + ۱) تحقق می یابد .

اقسام اکثریت :

- ۱- اکثریت مطلق (نصف + ۱)
- ۲- اکثریت نسبی (نسبت آرا کسی یا امری که بیشترین رأی را اخذ نموده است)
- ۳- اکثریت خاص (مثلاً مقنن مشخص کرده که تغییر مرزها با موافقت نمایندگان تحقق می یابد یعنی اکثریت خاص توسط قانونگذار مشخص شده است .



تشکیل جلسات غیرعلنی شوراها منوط به تصویب اعضای حاضر در جلسه است و اولین جلسه ی شوراها با دعوت از مسئولان کشوری تشکیل می شود. اولین هیأت رئیسه ای که تشکیل می شود، هیأت رئیسه ی سنی است. (هیئت یعنی شکل و هیأت یعنی گروه) هیأت رئیسه ی سنی با عضویت مُسن ترین اعضا و یک نفر نائب رئیس و یک منشی که جوان ترین عضو است تشکیل خواهد شد. انتخابات داخلی برگزار می شود و رئیس و نائب رئیس انتخاب می شوند.

آرای انتخابات شوراها به صورت مستقیم و با رأی مخفی صورت می پذیرد و به صورت عمومی و اکثریت نسبی است و در صورتی که آرای یک یا چند نفر بصورت مساوی باشد اولویت با ایتارگران است و اگر ایتارگری نباشد یا هر دو طرف رأی ایتارگر باشند، کسی که بالاترین مدرک تحصیلی را دارد و در صورتی که میزان سواد طرفین از حیث مدرک تحصیلی با هم برابر باشد، قرعه کشی صورت می پذیرد بنابراین انتخابات شوراها هیچگاه به دور دوم کشیده نمی شود.

شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان در شوراها :

۱- شرایط رأی دهندگان در شوراها :

* انتخاب کنندگان باید تابعیت ایران را داشته باشند

* حداقل سن انتخاب کنندگان ۱۵ سال تمام است

* حداقل ۱ سال تمام در محل اخذ رأی سکونت داشته باشند (به استثنای شهرهای بالای ۱۰۰ هزارنفر)

۲- شرایط انتخاب شوندگان در شوراها :

* انتخاب شوندگان باید تابعیت ایران را داشته باشند

* دارا بودن اعتقاد و التزام عملی به اسلام و اصل ولایت فقیه (البته برای اقلیت های مذهبی مندرج در قانون اساسی (کلیمی ها ، مسیحی ها و زرتشتی ها) فقط التزام عملی به ولایت فقیه کافی است و بنا به آیه ی « لا اکراه فی الدین » اهل کتاب می توانند با وجود پابندی به دین خود و به صرف ایرانی بودن شان ، در شوراها کاندیدا شوند)

* ابراز وفاداری به قانون اساسی

* حداقل سواد خواندن و نوشتن برای روستاها - دیپلم برای شهرهای تا ۱ میلیون نفر جمعیت - فوق

دیپلم برای شهرهای بالای ۱ میلیون نفر جمعیت



تعداد اعضای شوراهای شهرها، شهرک‌ها و روستاها :

۳ نفر	* شهرک‌ها از ۲۰۰ خانوار تا هزار خانوار
۳ نفر	* در شورای روستاها تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت
۵ نفر	* شهرک‌ها از ۱۰۰۰ خانوار به بالا
۵ نفر	* در شورای روستاها بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت
۵ نفر	* در شورای بخش
۵ نفر	* در شورای شهرهای تا ۵۰ هزار نفر جمعیت
۷ نفر	* در شورای شهرهای بین ۵۰ هزار نفر تا ۲۰۰ هزار نفر جمعیت
۹ نفر	* در شورای شهرهای بیش از ۲۰۰ هزار نفر تا ۱ میلیون نفر جمعیت
۱۱ نفر	* در شورای شهرهای با بیش از ۱ میلیون نفر جمعیت
۱۵ نفر	* در شورای شهر تهران

پذیرش استعفای هر یک از اعضای شوراهای منوط به تصویب شورا است و حمل بر اتفاق آراست. هیأت‌های اجرایی شهرستان به ریاست فرماندار و عضویت رئیس اداره ی ثبت احوال، رئیس اداره آموزش و پرورش و ۸ نفر از معتمدین محل، ده و شهرستان تشکیل می‌شود. اعضای هیأت اجرایی نباید داوطلب عضویت در شوراهای شوند. برای برگزاری شورا در روستا، هیأت اجرایی بخش به ریاست بخشدار و عضویت ثبت احوال، آموزش و پرورش و مسئول جهاد کشاورزی بخش و ۷ نفر از معتمدین محلی برگزار می‌شود. جلسات هیأت‌های اجرایی با حضور اعضا رسمیت پیدا می‌کند. تصمیمات هیأت‌های اجرایی با حضور اعضای حاضر است و وظایف هیأت‌های اجرایی تأمین محل ثبت نام و اخذ رأی و شمارش آرای انتخابات، هیأت اجرایی مسئول صحت برگزاری انتخابات حوزه ی خود می‌باشند. زمان مراجعه ی داوطلبان برای ثبت نام ۷ روز از تاریخ مقرر در آگهی است. هیأت‌های اجرایی برای احراز شرایط داوطلبان (عدم رد صلاحیت و اعلام دارا بودن ثبت نام کننده برای نامزد شدن) باید از ادارات ذی ربط نظیر اطلاعات، دادگستری، نیروی انتظامی و ثبت احوال می‌باشند. اگر داوطلبان شرکت در انتخابات شوراهای رد صلاحیت شوند، می‌توانند ظرف ۴ روز از تاریخ اعلام اسامی در مورد روستاها شکایت خود را به هیأت نظارت شهرستان و در مورد شهرها به هیأت نظارت استان تسلیم نمایند. هیأت نظارت موظف است ظرف ۱۰ روز به شکایات رسیدگی و نظر خود را اعلام دارند؛ نظر هیأت نظارت لازم الاجراست.



هیأت نظارت چیست ؟

تأیید صحت انتخابات با هیأت نظارت است که عبارتند از :

- ۱- هیأت نظارت مرکزی متشکل از ۵ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی
- ۲- ۳ نفر از کمیسیون شوراها
- ۳- ۲ نفر از کمیسیون اصل ۹۰

هیأت نظارت استان چیست ؟

متشکل از ۳ نفر از نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی می باشند .

هیأت نظارت بخش چیست ؟

۳ نفر از معتمدین محلی که توسط هیأت نظارت شهرستان انتخاب می شوند .

اگر کسی از صحت انتخابات شکایتی داشته باشد باید ظرف ۲ روز در مورد انتخابات روستا و بخش و هیأت نظارت شهرستان و در مورد انتخابات شهر به هیأت نظارت استان شکوائیه ی خویش را اعلام دارند و هیأت نظارت ظرف ۱۵ روز نظر خود را اعلام می دارد .

وظایف و اختیارات شوراها :

(A) وظایف شورای روستا :

- ۱- نظارت بر حسن اجرایی تصمیمات شورا
- ۲- اعلام نیازها ، کمبود و نارسایی ها به مسئولان ذی ربط
- ۳- ایجاد حکمیت بین مردم
- ۴- هماهنگی با نیروهای انتظامی جهت برقراری نظم
- ۵- انتخاب دهیار (عزل دهیار با رأی اکثریت شورا صورت می پذیرد)

(B) وظایف شورای شهر :

- ۱- انتخاب شهردار به مدت ۴ سال (نصب شهرداران شهرهای با جمعیت بالای ۲۰۰ هزار نفر و مراکز استان ها بنا به پیشنهاد شوراها شهر و به حکم وزیر کشور صورت می پذیرد و در مورد سایر شهرها بنا به پیشنهاد شورای شهر و با حکم استاندار تحقق می پذیرد) .
- ۲- بررسی کمبودهای شهر
- ۳- جلب مشارکت مردم
- ۴- تصویب بودجه ی شهرداری
- ۵- تصویب وام های پیشنهادی شهرداری
- ۶- تصویب معاملات در شهرداری
- ۷- تصویب صورت جامع هزینه های شهرداری



۸- نامگذاری میدین ، کوچه و خیابان و معابر

۹- تصویب نرخ کرایه ی درون شهری

ترتیب رسیدگی به تخلفات شوراها :

به منظور رسیدگی به تخلفات شوراها هیأت های حل اختلاف تشکیل شده است . این هیأت ها عبارتند از :

- ۱- هیأت مرکزی حل اختلاف (که اعضای آن یکی از معاونین رئیس جمهور است)
- ۲- یکی از معاونین وزیر کشور
- ۳- یکی از معاونین دادستان کل کشور
- ۴- رئیس یا یکی از معاونین دیوان عدالت اداری
- ۵- دو نفر از نمایندگان مجلس که توسط کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی انتخاب می شوند
- ۶- سه نفر از اعضای شورای عالی استان ها

هیأت حل اختلاف استان :

به ریاست و عضویت استاندار ، رئیس کل دادگستری استان ، ۲ نفر از اعضای شورای استان و یک نفر از نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی می باشد .

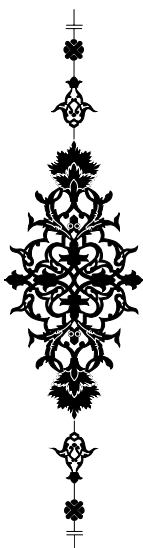
هیأت حل اختلاف شهرستان :

به عضویت و ریاست فرماندار ، رئیس دادگستری شهرستان و ۲ نفر از اعضای شورای شهرستان و یک نفر به انتخاب هیأت حل اختلاف استان ، هرگاه شوراها اقداماتی نمایند که بر خلاف وظایف مقرر یا بر خلاف مصالح عمومی کشور باشد یا عامل بوجود آمدن حیف و میل در اموال عمومی شوند به پیشنهاد فرماندار موضوع جهت « انحلال شورا » به هیأت حل اختلاف استان ارجاع داده می شود . هیأت حل اختلاف استان در صورتی که تخلفات شورای روستا را مُحرز بداند ، آن را منحل می کند ؛ در مورد سایر شوراها به پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی ، شورا منحل می شود . در صورت انحلال شورای اسلامی روستا ، شورای بخش جانشین آن خواهد شد . جانشین شورای بخش و شهر استاندار می باشد و جانشین شورای شهر تهران وزیر کشور خواهد بود . شوراهای منحل شده می توانند به دادگاه صالح شکایت کنند و به نظر می رسد که منظور از دادگاه صالح ، دیوان عدالت اداری می باشد (و نه دادگاه عمومی) و دادگاه صالح موظف است خارج از نوبت به آن رسیدگی کند

شخصیت حقوقی شوراها :

شوراها دارای شخصیت حقوقی هستند یعنی می توانند :

- ۱- صاحب حق و تکلیف شوند .
- ۲- دارایی و اموال داشته باشند .
- ۳- صاحب مطالبات باشند .



- ۴- برای احقاق حق خود اقامه ی دعوی کنند .
- ۵- به دعاوی مطروحه علیه خود پاسخگو باشند .
- ۶- می توانند نسبت به وضع عوارض اقدام نمایند .
- ۷- شوراها می توانند مسئولان اجرایی را برای حضور در جلسات شورا دعوت کنند و در صورت عدم حضور با عذر غیرموجه ، مراتب را به مقامات اداری بالاتر ارجاع دهند و در صورت نیاز به آنها تذکر کتبی دهند و یا آنها را توبیخ نمایند .
- ۸- شوراها می توانند معاملات خود را اعم از خرید و فروش ، اجاره و رهن بر اساس قانون انجام دهند .

مفهوم شخصیت حقوقی سازمان های اداری :

شناختن شخصیت حقوقی برای یک گروه یا جمعیت بدان معنی است که اولاً گروهی از اشخاص طبیعی که برای نیل به مقصود مشترکی همکاری می کنند ، منافع مشترکی دارند و این منافع مورد حمایت رسمی است ؛ ثانیاً این منافع ، مخصوص آنهاست و به کلی از منافع شخصی افراد تشکیل دهنده ی آن گروه ها و جمعیت ها جدا و متمایز است ؛ ثالثاً از لحاظ حقوقی ، اعضای آن گروه یا جمعیت ، حکم واحد را دارند ، به گونه ای که مثلاً چنانچه نماینده ی گروه یا جمعیت ، قراردادی منعقد کند و یا اعمال حقوقی انجام دهد ، در حکم این است که تمام اعضا متعهد شده اند و اگر همان نماینده ، دعوی در دادگاه طرح کند ، مثل این است که دعوی از طرف همه ی آنها طرح شده است . البته این پیوند و همبستگی بین اعضا ، در چهارچوب هدف گروه یا جمعیت است . راجع به سایر امور شخصی ، استقلال و آزادی اعضا به جای خود محفوظ است .

اشخاص حقوقی معمولاً از اجتماع و تشکل اشخاص (افراد) طبیعی که برای هدف معینی همکاری می کنند ، تشکیل می شود . با وجود این ، گاهی ممکن است شخص حقوقی از تخصیص اموالی برای یک هدف معین که در واقع نماینده ی منافع معین و قانوناً حمایت شده است مثل امور خیریه ، بازرگانی ، صنعتی یا امور علمی ، فنی و تخصصی به وجود آید (مانند موقوفات ، مساجد ، موسسات خیریه ، موسسات بازرگانی و صنعتی دولت و ...) . در هر حال آنچه مطرح است وجود یک سلسله منافع عمومی و مشترک است که به عنوان واقعیت های زندگی اجتماعی وجود دارد و قانون از آنها حمایت می کند و برای دارندگان آنها شخصیت قائل می شود تا آنها بتوانند دارای داری و حقوقی بشوند و در زندگی حقوقی وارد گردند .

(مطابق ماده ی ۵۸۸ قانون تجارت : « شخص حقوقی می تواند دارای کلیه ی حقوق و تکالیفی شود که قانون برای افراد قائل است ، مگر حقوق و وظایفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد ؛ مانند حقوق و وظایف ابوت و بنوت و امثال آن ») البته این معنی در مورد اشخاص طبیعی نیز صادق است ؛ زیرا از لحاظ حقوقی هر فرد نماینده ی منافی تلقی می شود و به این عنوان قانون برای وی شخصیت حقوقی قائل می گردد و او را مورد حمایت قرار می دهد .



شناسایی شخصیت حقوقی برای یک گروه یا جمعیت دارای آثار و نتایج حقوقی زیر است :

۱. **نمایندگی تمام اعضای گروه :** گروه یا جمعیت یا سازمان می تواند به وسیله ی ارگان هایی که برای خود معین می کند ، به نام او و برای خود عمل کند و اقدامات و عملیات او مثل این باشد که به نمایندگی از طرف تمام اعضای گروه یا جمعیت یا سازمان صورت گرفته است .

۲. **تفکیک دارایی و حقوق و تکلیف :** یعنی گروه یا جمعیت به عنوان شخص حقوقی ، دارایی مخصوص و حقوق و تکالیف جدا از دارایی و حقوق و تکالیف اعضا داشته باشد و بتواند مستقلاً وارد زندگی حقوقی شود . باید دانست شخصیت حقوقی به همان اندازه که برای گروه و یا جمعیت ، امتیاز محسوب می شود و سبب تسهیل روابط و مناسبات او می شود ، به نفع اشخاص ثالث نیز هست ؛ زیرا اولاً ، افراد به جای اینکه با تک تک اعضای گروه طرف قرار گیرند ، با یک شخص که خود گروه باشد روبرو می شوند ، و اگر گروه یا جمعیت به تعهد خود عمل نکرد اشخاص ذی نفع می توانند به دادگستری مراجعه و علیه او طرح دعوی کنند ؛ ثانیاً چنانچه گروه یا جمعیت فاقد شخصیت حقوقی بود هر یک از اعضا می توانند به آسانی از زیر بار تعهدات گروه شانه خالی کنند و آن را مربوط به خود ندانند ، در صورتی که با بودن شخصیت حقوقی گروه ، این امر غیرممکن می شود .

اقسام اشخاص حقوقی :

اشخاص حقوقی بر دو قسم هستند :

۱- **اشخاص حقوقی حقوق خصوصی :** اشخاص حقوقی حقوق خصوصی دارای دو صفت بارزند ؛ اول اینکه این اشخاص نمی توانند فردی را علی رغم میل و رضایتش به عضویت خود بپذیرند ؛ برای مثال سندیکا یا انجمن یا شرکت نمی تواند شخصی را به اجبار به عضویت خود درآورد ؛ چون در حقوق خصوصی ، اصل ، حاکمیت افراد است اشخاص از آزادی مطلق بهره مندند و هیچ کس نمی تواند بدون توافق دیگری اراده اش را به تحمیل بکند . در حالی که ما می دانیم در حقوق عمومی ممکن است عضویت افراد در جمعیت ها و موسسات اجباری باشد ؛ برای مثال عضویت وکلای دادگستری در کانون وکلا که یک شخص حقوقی حقوق عمومی است قانوناً اجباری است .

۲- **اشخاص حقوقی حقوق عمومی :** اشخاص حقوق خصوصی شامل اشخاص طبیعی و اشخاص حقوقی مانند شرکت ها و انجمن ها هستند ولی اشخاص عمومی منحصراً از اشخاص حقوقی تشکیل می یابند . هیچ شخص طبیعی وجود ندارد که دارای خصلت شخص حقوق عمومی باشد . ویژگی مهم اشخاص حقوقی حقوق عمومی آن است که این اشخاص ذاتاً از امتیازات قدرت عمومی برخوردارند .

اقسام اشخاص حقوقی حقوق خصوصی : ۱- شرکت های تجاری ۲- موسسات غیرتجاری

اشخاص عمومی عبارتند از : ۱- دولت ۲- شوراهای محلی اسلامی ۳- موسسات عمومی مستقل

