

حقوق اداری

تعریف حقوق

لفظ حقوق در معانی مختلف بکار می‌رود از جمله:

- ۱- حقوق جمع حق و حق در اصطلاح عبارتست از "امتیازی که شخص در جامعه معین دارد". حقوق در این معنی به حقوق فردی تعبیر می‌شود.
 - ۲- حقوق اصطلاحاً "عبارتست از" مجموعه قواعدی که تنظیم کننده و حاکم بر روابط اشخاص در جامعه معین می‌باشد. حقوق در این مفهوم به حقوق ذاتی به لحاظ آنکه قطع نظر از افراد جامعه مطرح می‌گردد تعبیر می‌شود. حقوق فردی ملازم با حقوق ذاتی می‌باشد. در نتیجه قواعد تنظیم کننده روابط افراد در جامعه که اختصاراً قواعد حقوقی یا قانون نامیده می‌شود برای افراد اختیار و توانائی تحصیل اراده خود به دیگران و الزام دیگران به رعایت آثار این اراده (اعمال حق) ایجاد می‌گردد.
- در فقه اصطلاح خاص و عام در مورد حق بکار گرفته می‌شود در مفهوم خاص "حق، قدرت هر انسان برابر قانون برانسان دیگر یا بر مال (مادی یا معنوی) و یا بر هر دو می‌باشد" و در مفهوم عام "حق، چیزی است که شارع وضع کرده است". به عبارتی دیگر حقوق در معنی اخیر وجدان و اراده عالیّه جامعه (در مفهوم مورد نظر مکاتب مختلف) است که در عمل جانشین وجدان و اراده افراد همان جامعه می‌گردد. و یا به بیانی ساده حقوق قاعده الزامی و یا مجموعه چنین قواعد می‌باشد. حقوق در این معنی را حقوق عینی یا حقوق خارجی (نسبت به شخص) نیز نامیده‌اند. رشته‌های مختلف حقوق از جمله حقوق مدنی، حقوق تجارت، حقوق اساسی، حقوق بین‌الملل از جمله مصادیق این معنی است.
- با عنایت به توضیح فوق میتوان گفت قاعده حقوقی آن چنان قاعده‌ای است که بر اعمال اشخاص از این جهت که در جامعه زندگی می‌کنند حکومت مینماید و اجرای آن از طرف قوه حاکمه تضمین می‌شود. از جمله ویژگیهای قاعده حقوقی کلیت و عمومیت، الزام آور بودن و بالاخره تضمین دولت در مرحله اجرای آن می‌باشد.

حقوق اداری

- حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی است و به مجموعه قواعد حقوقی گفته می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند.
- حقوق اداری ناظر بر فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی سازمان‌های اداری است و شامل فعالیت‌های سیاسی، قضائی، قانون‌گذاری این سازمان‌ها نمی‌شود.
- حقوق اداری، مجموع قواعد و احکامی درباره‌ی سازمان‌ها و نهادهای اداری و چگونگی نظارت بر اعمال و تصمیمات آنها و برقراری حاکمیت قانون و تأمین حقوق شهروندی است.

حاکمیت قانون، یعنی وجود یک قانون بنیادی مانند «قانون اساسی» که در آن حقوق ملت و اختیارات هیأت حاکمه صریحاً معین شده باشد و همه متصدیان و مسئولان امور پاسخگوی اعمال خود باشند.

حاکمیت قانون یعنی آنکه همه ارگان‌های حکومتی، مقننه، قضائیه و مجریه بر مدار قانون عمل کنند و تصمیم بگیرند و نقض قانون، ضمانت اجرا داشته باشد.

پذیرفتن مسئولیت برای متصدیان امور یکی از ابزارهای محدودیت قدرت، حفظ و تامین حقوق شهروندی است همانگونه که ودل استاد مشهور فرانسوی می‌گوید: «در حقوق اداری امروز، همه‌ی کارهای عمومی برای تأمین حقوق شهروندی و مصالح عمومی می‌باشد».

قوانین و احکام اداری، مانند تار عنکبوت بر سازمان‌ها و نهادهای عمومی، اعمال و اقدامات آنها تنیده شده است که تخطی از آنها موجب نقض و بطلان اعمال اداری توسط دادگستری یا دیوان عدالت اداری می‌شود. بدین رو لازم است مسئولان امور به مباحث حقوق اداری، یعنی حدود وظایف و مسئولیت‌های خود اشراف و آگاهی داشته باشند.

مشخصات حقوق اداری

الف. حقوق اداری یک رشته نوپا و جوان است. در کشور ما مفهوم حقوق اداری یک امر کاملاً تازه ای است. این مفهوم در جامعه ما با پیشرفت فکر دموکراسی و حکومت مردمی و طرز تلقی جدید از روابط اداره کنندگان و اداره شوندگان پدیدار گشت.

ب. حقوق اداری رشته ای از حقوق عمومی داخلی است. کلاً حقوق به دو دسته تقسیم می‌شود: حقوق خصوصی و حقوق عمومی. قواعد حقوق خصوصی اساساً متوجه مساله «مالکیت» است و در حالی که قواعد حقوق عمومی عمدتاً در مورد «حاکمیت» و «حکومت» می‌باشد.

رابطه حقوق اداری با حقوق اساسی

حقوق اداری پیوند تنگاتنگی با حقوق اساسی دارد زیرا مهم ترین بحث حقوق اساسی تعیین وظایف قوای سه گانه و سازمانهای دولتی است. پس برای آشنایی با هر یک از وظایف سازمانهای دولتی قبل از مراجعه به قوانین عادی باید به قانون اساسی مراجعه نمود.

رابطه حقوق اداری با حقوق جزا

کارکنان دولت دارای سه گونه مسئولیت می باشند : مسئولیت /اداری , مسئولیت جزایی و مسئولیت مدنی.

کارمند دولت در صورت ارتکاب جرم از نظر جزایی قابل تعقیب و مجازات است. چند مورد از قوانین کیفری ناظر بر اعمال کارمندان دولت عبارتند از : قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی , قانون مجازات انتشار اسناد محرمانه , قانون دیوان محاسبات , قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی

ارتباط حقوق اداری با حقوق مالیه

موضوع حقوق مالیه بودجه , مالیات , درآمدها و هزینه های دولت می باشد که در گذشته از موضوعات حقوق اداری به شمار می آمد , لیکن به دلیل توسعه حقوق مالیه این دورشته یعنی حقوق مالیه و اداری از هم جدا شدند. با این حال جدایی این دورشته به معنای استقلال کامل آنها از یکدیگر نیست . زیرا فعالیت دستگاههای اداری وابسته به بودجه ای است که برای آن تعیین می شود.

واژه اداره دارای چند مفهوم است

الف. **مفهوم کاربردی** : اداره به مفهوم کاربردی عبارت است از کلیه فعالیت و خدماتی که توسط یک سازمان دولتی انجام می گیرد. در این مفهوم فعالیتی که توسط یک سازمان دولتی انجام می گیرد یا خدماتی که ارائه می گردد , همان هدف و مقصد آن سازمان است. مثلاً مدرسه از لحاظ کاربردی بدنبال تعلیم و تربیت است . یا به عبارتی هدف از تشکیل مدارس , تعلیم و تربیت است.

ب. **مفهوم سازمانی** : در این مفهوم اداره به مجموع عوامل انسانی و مادی اطلاق می شود که هدف اداره را تحقق می بخشند. در این مفهوم اداره مثل مدرسه شامل نیروی انسانی (آموزگاران) و ابزار مادی مثل ساختمان , تجهیزات درسی , بودجه و ... است . ضمناً هرچه یک اداره از امکانات سازمانی بیشتری برخوردار باشد به همان میزان می تواند در حد بیشتری به اهداف خود نائل آید.

فرق اعمال اداری با اعمال قانونگذاری

الف. عمل قانونگذاری توسط یک سازمان سیاسی صورت می گیرد. در حالیکه عمل اداری توسط یک سازمان اداری و اجرایی صورت می گیرد.

ب. یک سازمان سیاسی سیاست های کلی نظام که ماهیت عمومی دارند را پی ریزی می کند ، حال آنکه یک سازمان اداری مجری سازمان سیاسی است.

ج. عمل قانونگذاری قابل ابطال نبوده و اعتراض و شکایت بر قوانین در هیچ دادگاهی قابل استماع نیست.

پلیس اداری

کلمه پلیس به دو معنا به کار می رود:

۱- **پلیس به معنای خاص؛** که به مجموعه مأموران، مقامات و سازمان هایی اطلاق می شود که در جامعه عهده دار حفظ نظم عمومی اند؛

۲- **پلیس به معنای عام؛** که به مجموع وظائف و اختیاراتی اطلاق می شود که از طرف مقامات عمومی به منظور حفظ نظم عمومی، بر افراد تحمیل می شود و آزادی آن ها را محدود می کند.

مداخله دولت در کارها و فعالیت های اجتماعی گاه به صورت مستقیم است و دولت خودش فعالیت اجتماعی را بر عهده می گیرد که به این نوع از فعالیت ها خدمات عمومی یا امور عمومی می گویند و گاه به صورت غیرمستقیم بوده و دولت فقط نظاماتی را وضع می کند تا افراد در چارچوب آن نظامات به فعالیت خود ادامه دهند، این نوع مداخله دولت را پلیس اداری می گویند.

پلیس اداری یکی از وظائف اصلی و مهم دولت است و مبتنی بر مکتب اقتصاد آزاد می باشد بدین معنا که فعالیت های خصوصی، قادر به تأمین نیازها و منافع عمومی می باشد و دولت نباید در امور اجتماع مداخله کند مگر در مواردی که فعالیت های مزبور از مسیر صحیح خود خارج شوند، در این صورت است که دولت با وضع نظاماتی آن را کنترل خواهد کرد. اصل ۴۴ قانن اساسی که اقتصاد کشورمان را مبتنی بر سه پایه دولتی، تعاونی و خصوصی می کند، در راستای تحقق هدف فوق می باشد.

فرق پلیس اداری با پلیس قضائی:

- ۱- پلیس اداری به منظور حفظ نظم عمومی، سعی در جلوگیری از وقوع جرائم دارد در حالی که پلیس قضائی عهده دار کشف، تعقیب و تسلیم مجرمین به دادگاه صلاحیت دار است.
- ۲- اداره پلیس اداری بر عهده مقامات اداری است در حالی که پلیس قضائی در صلاحیت مقامات قضائی بوده و زیر نظر مقامات قضائی انجام وظیفه می کند.

اهداف پلیس اداری:

- ۱- امنیت عمومی؛ اتخاذ تدابیر لازم برای ایجاد امنیت مادی جامعه؛ مثل حفظ امنیت در فروشگاه‌ها، هتل‌ها و...؛ نصب چراغ و گماردن پلیس از وظائف پلیس اداری است و مقامات اداری موظفند تا حد امکان، با تدابیری که اتخاذ می‌کنند، امنیت عمومی را برقرار سازند.
- ۲- آسایش عمومی؛ برنامه‌ریزی برای فقدان هر گونه عاملی که موجب آزار و ناراحتی مردم می‌شود؛ مثل سر و صدای زیاد به ویژه در شب و آلودگی محیط و... که مخلّ آسایش باشند.
- ۳- بهداشت عمومی؛ برنامه‌ریزی در جهت فقدان هر گونه عاملی که موجب امراض و ناراحتی مردم می‌شود؛ مثل حیوانات، منازل خصوصی، معابر، آب و...
- ۴- اخلاق حسنه؛ مثل جلوگیری از پخش سی‌دی‌های مستهجن یا فیلتر کردن بعضی از سایت‌های غیر اخلاقی یا جلوگیری از پخش عقاید انحرافی.

مقامات پلیس اداری:

- ۱- استانداران، فرمانداران و بخشداران که زیر نظر وزیر کشور فعالیت می‌کنند و نیروی انتظامی، تابع وزارت کشور و مکلف به اجرای دستورهای وزیر کشور، استاندار، فرماندار و بخشدار می‌باشد.
- ۲- شوراهای استان، شهرستان، شهر و بخش.

غیر از مقامات مذکور دیگران حق دخالت در نظامات عمومی ندارند مگر به اجاره صریح قانون، البته رئیس جمهور و وزیر کشور، به عنوان مافوق مقامات مذکور، حق تصمیم‌گیری در امور نظامات عمومی را دارند.

نظام‌های پلیسی:

- این نظامات گاهی منع است؛ مثل منع سیگار کشیدن در معابر عمومی و گاهی اجازه قبلی است که اقدامات و فعالیت افراد را منوط به اجازه قبلی می‌کند؛ مثل تأسیس روزنامه و گاهی منوط به اعلام است که قبل از اقدام با تسلیم اظهارنامه اعلام کند.
- اقدامات پلیس اداری معمولاً به صورت یکجانبه می‌باشد و می‌تواند یکی از مراحل زیر باشد:
- ۱- آئین‌نامه انتظامی؛ پلیس اداری می‌تواند برای اهداف عمومی، آئین‌نامه‌ای که حاوی قواعد کلی لازم‌الاجرا است، صادر کند. البته صدور آئین‌نامه از طرف مقام اداری منوط به اجازه صریح قانون است.

۲- اخطار اداری؛ وضع آئین نامه گاهی اوقات کافی نبوده و نیاز به برخورد می‌باشد؛ مثل اخطار به رفع آلودگی محل یا اخطار به تخریب محیط.

۳- الزام اداری: الزام و استفاده از قوه قهریه اداری باید محدود باشد و اصولاً چنین حقی وجود ندارد زیرا برخورد قهری و توسل به زور باید از طرف مقامات قضائی باشد ولی با جمع شرائط ذیل می‌توان به الزام اداری قائل شد:

- الف) دستور پلیس اداری قانونی باشد.
- ب) افراد در مقابل دستور، مقاومت نشان دهند.
- ج) مقتضای نظم عمومی توسل به زور باشد.
- د) عملیات قهری متناسب با تخلف باشد.

قانون جدید مدیریت خدمات کشوری دارای دو رویکرد است:

۱. سازمان‌های اداری

۲. استخدام

سازمان‌های اداری ایران

مسئله سازمان اداری و تحولات حقوقی ساختارهای اداری یکی از مسائل مهم است. شناسایی یک سازمان و نماد حقوقی حاکم بر آن به حقوقدان کمک می‌کند تا در برخورد با مسائل حقوقی آن سازمان بهتر عمل کند و دو بحث دارد:

اصول کلی حقوقی حاکم بر سازمان‌های اداری

نظام حقوقی حاکم بر انواع سازمان‌های اداری در ایران

اصول حاکم بر سازمان‌های اداری خود دارای دو بحث است:

اصل شخصیت حقوقی سازمان‌های اداری

اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری

نظام حقوقی حاکم بر سازمان های اداری دارای دو بحث است:

نظام حقوقی حاکم بر انواع سازمان های اداری

نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای اداری

چهار نوع سازمان اداری در ایران وجود دارد و نظام حقوقی حاکم بر هر یک باید جداگانه بررسی شود:

نظام حقوقی حاکم بر وزارتخانه ها

نظام حقوقی حاکم بر موسسات دولتی

نظام حقوقی حاکم بر شرکت های دولتی

نظام حقوقی حاکم بر موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی

نظام حقوقی حاکم بر قراردادهای اداری دارای چند بحث است:

سقوط تعهدات در قراردادهای اداری ایران

تعدیل در قراردادهای اداری

حل و فصل اختلافات

امتیازات و اختیارات اداره در قراردادهای اداری

جایگاه قراردادهای اداری در نظام حقوقی ایران

اصول کلی حقوقی حاکم بر سازمان های اداری ایران

اصل شخصیت حقوقی

شخص حقوقی به ماهیت وجودی اعتباری اطلاق میشود که زنده نیست و انسان هم نیست که مستقلاً طرف حق واقع شود. ممکن است این ابهام پیش آید که آیا شخص حقیقی که هم انسان است و هم زنده، نمی تواند دارای شخصیت حقوقی باشد؟! چنین است که این فرد، دارای شخصیت حقوقی است نه این که شخص حقوقی

باشد. شخصیت حقوقی با شخص حقوقی بسیار متفاوت است. در تأیید همین گفتار، در ویکی‌پدیای انگلیسی، برای Legal Personality، نوشتار هست که به معنای "شخصیت حقوقی" است نه "شخص حقوقی". پس شخص حقوقی به شرکتها و نهادها و موسساتی اطلاق میشود تا مستقلاً دارای حقوق و تکالیفی شوند و محدودیت‌ها و تشریفات بر آنها تحمیل شود تا در فرجام، مصلحت اشخاص حقیقی بهره‌برنده از این شخص حقوقی، مراعات گردد. پس وجود شخص حقوقی و شخصیت آن، به اعتباری است که ناشی از دیدگاه‌های فلسفی حقوقی میباشد.

ویژگی‌های شخصیت حقوقی

اعتباری بودن وجود شخصیت حقوقی

منظور از اعتباری بودن وجود شخص حقوقی این است که هنجارها و باورکردها و در فرجام قوانین میان اشخاص حقیقی یا طبیعی است که چنین فرض کرده که شخص حقوقی با رعایت ضوابطی، فرض شود که وجود دارد. برای نمونه، وقتی قانونگذاری میشود که یک شرکت تجاری، موجود فرض شود، واقعیت آن است که این شرکت، چیزی جز منافع هر یک از اعضا و مرامهایی که اجتماع هر یک از اعضا به آن ملتزم شده‌اند نیست. ممکن است بر مبنای نظریه‌ی گشتالت، این گونه استدلال شود که کل، چیزی بیش از اجزای تشکیل‌دهنده‌ی آن است. ولی این نظریه که یک دیدگاه آلمانی است، این واقعیت را فراموش کرده که هنجار حاکم بر اعضای یک کل که علت اصلی کلیت مجموعه‌ی این اعضا هم هست، همچنین در کنار هر یک از اعضای ظاهری، عضوی از یک کل است. برای اثبات، مثالی آورده میشود: شرکت تضامنی یک شرکت تجاری است که قانون به آن شخصیت حقوقی داده اگرچه اصلاً در عالم واقع، چیزی به جز اجزای شرکت نیست. ببینیم اجزای شرکت تضامنی چیستند: سهم هر یک از شرکا از منافع شرکت، مسوولیت نسبی هر یک از اعضای شریک در شرکت تضامنی در مقابل یکدیگر، مسوولیت تضامنی هر یک از شرکا در مقابل طلبکاران شرکت در صورتی که دارایی شرکت، کفایت پرداخت دیون را نکند، لزوم ثبت و رعایت برخی تشریفات. آیا شرکت تضامنی چیزی به غیر از آن چه مثال زدیم هست؟! پس بشر یک چیز را اعتباراً موجود فرض میکند تا ساده تر بتواند راجع به آن، به وضع مقررات بپردازد و ساده تر بتواند اجزای تشکیل‌دهنده‌ی این وجود اعتباری را تحت تأثیر قرار دهد. مانند این که در قرآن چنین آیه‌ای هست که اگر خدایی به جز خداوند یکتا بود، یکدیگر را به فساد و تباهی میکشاندند. یعنی برای اثبات توحید، در مقام شرط، فرض محال را محال قلمداد نکرده و تا حصول نتیجه‌ی شرط که عدم امکان موجودیت خدایی دیگر است، آن خدای محالی و غیر ممکن را ممکن فرض کرده است.

نادرستی انتساب اوضاع حقوقی تولد و مرگ بر اشخاص حقوقی

درست است که شخص حقوقی نیز در یک روزی به وجود می آید و در روزی هم به پایان میرسد، ولی اطلاق اصطلاح تولد یا مرگ به این قبیل اشخاص، به دور از معنا است. برای اشخاص حقوقی، به جای تولد، روز تأسیس و به جای مرگ، انحلال به کار میرود. زیرا تولد به معنای به وجود آمدن از راه زاییده شدن است هرچند مجازاً به هر پیدایشی اطلاق شود.

ناشایستگی شخص حقوقی در بهره مندی از حقوق طبیعی

شخص حقوقی به فراخور وجود اعتباریش و نداشتن شرایط بهره مندی از برخی از حقوق نمی تواند بهره مند باشد. حقوقی چون حق پدر-فرزندی و حق ازدواج و حق حضانت از این زمره میباشند.

انحصار ارتکاب جرم به اشخاص حقیقی

خیلی از نوگرایان، بر این باور هستند که شخص حقوقی نیز میتواند مرتکب جرم شود. اینان حتی چنین مثال می آورند که یک شرکت مطبوعاتی میتواند به شخص یا شرکتی توهین کند پس مرتکب جرم شده است. درست این است که شخص حقوقی اصلاً توان ارتکاب جرم را ندارد. حتی با بدترین مرامهایی که در اساسنامه اش باشد، در فرجام این شخص حقیقی است که به نمایندگی از شخص حقوقی در ارتکاب جرم، مباشرت میکند. برای عدم امکان مباشرت شخص حقوقی در ارتکاب جرم، چنین استدلال میشود:

هدف از جرم انگاری، کیفردهی است.

جرمی که قابلیت کیفردهی را داشته باشد، محتاج سه عنصر زیر است:

الف- عنصر مادی

ب- عنصر معنوی

ج- عنصر قانونی

عنصر معنوی، نیازمند دارا بودن اراده است.

شخص حقوقی به خودی خود و بینباز از نماینده ی خود، اراده ای ندارد.

نسبت به شخص حقوقی یک عنصر، امکان تحقق ندارد.

“پس شخص حقوقی نمی‌تواند مستقلاً مجرم باشد.” در پاسخ به این پرسش که محدود کردن شخص حقوقی آیا نوعی کیفردهی است یا نه و این که آیا نباید به واسطه‌ی مرامی بد از یک شخص حقوقی، آن را بتوان کیفر داد، باید گفت که در هر حال، حریم حقوق کیفری اگر بخواهد با واقعیات همسو باشد، ناگزیر از قبول استدلال فوق در خصوص عدم امکان ارتکاب جرم از سوی اشخاص حقوقی است. با این همه، بیشتر نظام‌های حقوقی، مجازات شخص حقوقی را درست پنداشته‌اند و حتی مجازات حبس را نیز جهت اجرا، برای همسانسازی با طبیعت و اقتضای حال شخص حقوقی، تبدیل به تعطیلی موقت کرده‌اند و مجازات اعدام را نیز با حکم به انحلال، جایگزین کرده‌اند و در برخی موارد، شخص حقوقی را محکوم به پرداخت جزای نقدی نیز میکنند.

آغاز و پایان اعتبار شخص حقوقی

در هر نظام حقوقی، بازه‌ی زمانی اعتبار شخص حقوقی میتواند متفاوت باشد. نسبت به اشخاص حقیقی، در این که شخصیت آنها از زمان به دنیا آمدن آغاز میگردد یا از زمان انعقاد جنین، اختلاف نظر میتواند وجود داشته باشد. نظام حقوقی ایران، شخص حقیقی را از زمان انعقاد نطفه‌ی جنین به رسمیت میشناسد، مشروط بر این که زنده به دنیا آید حتی اگر قابلیت حیات را نداشته باشد و فوراً پس از به دنیا آمدن، بمیرد. نسبت به اشخاص حقوقی، آغاز زمان اعتبار میتواند معلق بر انجام تشریفات خاص از قبیل ثبت شخصیت و غیره باشد. برای نمونه، نهادهای غیر تجاری، پس از ثبت، موجود، اعتبار میشوند ولی برخی از شرکتهای تجاری به مجرد تعیین هیئت مدیره و بازرسان و یک سری تشریفات، موجود قلمداد میشوند. مقایسه شخص حقیقی با شخص حقوقی

شخص حقیقی به هر یک از افراد انسانی اطلاق می‌شود که دارای حقوق و مسئولیت‌های مشخصی در جامعه میباشد. شخص حقوقی به یک نهاد، موسسه، شرکت یا سازمان اطلاق می‌شود که برای آن نیز حقوق و مسئولیت‌های قانونی لحاظ گردیده است.

مجازات‌هایی که برای شخص حقیقی در نظر می‌گیرند، عیناً درباره شخص حقوقی قابل اجرا نیست؛ شخص حقیقی را می‌توان محکوم به حبس و در موارد اشد مجازات بسته به جرم ارتكابی به اعدام محکوم ساخت. این مسئله درباره شخص حقوقی به صورت جریمه یا انحلال نمود پیدا می‌کند. معادل حبس برای شخص حقوقی توقیف و تعطیل فعالیت‌های آن است.

اصل تمرکز و عدم تمرکز اداری

تمرکز و عدم تمرکز در حقوق اداری ایران

در حقوق اداری، اداره کشورها با دو نوع سیستم رایج در تمامینقاط جهان صورت می گیرد اول تمرکز دوم عدم تمرکز. از آنجایی که طراحی یک سیستم برای استفاده توسط شخصیت حقیقی (انسان) صورت می گیرد طبیعی است که سیستم اداری تمرکز و عدم تمرکز هم دارای محاسن فراوان و همچنین معایب مشخصی می باشد که قابل نقد و بررسی است.

ما در ابتدا باید مفاهیم تمرکز و عدم تمرکز را شرح دهیم و سپس پس از تفهیم دو واژه مذکور (تمرکز و عدم تمرکز) به نقد محاسن و معایب آن بپردازیم.

تمرکز اداری : نوعی از گرداندن و اداره جامعه است که در آن معمولاً مرکز ثقل وجود دارد یعنی در این نظام (سیستم اداری) تمرکز در مرکز قرار دارد و انجام هر فعالیت اداری مستلزم اجازه و دستور از مرکز می باشد و بصورت خود سرانه در سیستم مذکور آزادی عمل صرف در دستگاههای اداری وجود ندارد. می توان حتی به صورت مثال اینگونه این مطالب را عنوان کرد که مرکز در حکم مافوق است و بخشها و شهرستانهای دیگر در حکم مادون. مادون بدون اجازه از مافوق حق انجام عمل اداری خودسرانه را ندارد مثال بارز این سیستم اداری در کشور خودمان ایران به وضوح مشاهده می شود به این که تهران به عنوان پایتخت ایران مرکز ثقل اداری، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، هنری، ورزشی و..... محسوب می شود (که ما در اینجا فقط راجع به مرکز ثقل اداری در نظام تمرکز صحبت خواهیم کرد)

در نظام (سیستم اداری) تمرکز اداری امور تحت یک فرماندهی است و امور کشور از یک مرکز توسط وزیران که مقامات عالی تصمیم گیرنده در دستگاه دولتی هستند و معمولاً در پایتخت مستقرند اداره می شود. در این نوع از سیستم اداری مثلاً اداره فرهنگ و ارشاد اسلامی تهران مصوبات و قوانینی را در پایتخت به تصویب می رسانند و سپس به ادارات فرهنگ و ارشاد اسلامی در تمامی شهرستانهای ایران این مصوبات به صورت کتبی ابلاغ می گردد تا طبق ضوابط اداری مشخص و مکتوب در مرکز ثقل (تهران) عمل نمایند. تصویب و عمل اداری جدید و خودسرانه در نظام تمرکز در شهرستانها امکان پذیر نیست. در این نظام وحدت شخصیت حقوقی واضح است و جای هیچ شک و شبه ای را باقی نمی گذارد. رابطه مادون (زیر دست) (در مقابل مافوق) (بالا دست) تعریف شده است و مادون در صورت تخلف مطمئناً مجازات اداری خواهد شد و اگر این تخلف بزرگ باشد حتی می توان

پرموده وی را (متخلف) به دیوان عدالت اداری ارجاع داد. یکی دیگر از امتیازات این نظام اداری نظارت و کنترل سلسله مراتب اداری که شمل اختیاراتی است که قانون گذار به مقامات اداری داده تا نظم و یکپارچگی را در دستگاه مربوط اداری بخوبی برقرار نماید می باشد. در این نظام اختیاراتی در رده سلسله مراتب مشاهده می گردد مانند اختیار دستور دادن، آموزش دادن که توسط مافوق به مادون داده می شود همچنین مافوق می تواند اگر عمل مادون اشتباه بود آن عمل اداری را اصلاح یا تغییر دهد ذکر این نکته جالب خالی از لطف نیست که مافوق هر چند بالا دست و فرمانده محسوب می شود ولی نمی تواند به جای مادون (زیردست) تصمیم بگیرد و کاری را انجام نماید چون این عمل خاصیت و ویژگی مادون را از بین می برد و مهمترین نکته این است که نظم را در سلسله مراتب اداری مختل و دارای مشکل می کند. محاسن و مزایایی را می توان در کنار توضیحات بالا برای نظام تمرکز اداری ذکر کرد از جمله اینکه این نظام بهترین وسیله و ابزار برای مدیریت در یک کشور یا محیط کاری است و نظم عمومی و وحدت ملی (اداری) را بیمه می کند در این سیستم هزینه های اداره امور به صورت عادلانه میان تمامی مردم کشور تقسیم بندی می شود و از هدر رفتن وقت جلوگیری می کند و باعث صرفه جویی در هزینه کشور می شود که بسیار عام المنفعه به نظر می رسد. (اقتصادی است)

در کنار این حسننها می توان معایبی را نیز برای این سیستم اداری متصور بود از جمله رعایت بی کم و کاست و کورکورانه دستوراتی که از مرکز ابلاغ می شود توسط مادونها (اجرا کنندگان در بخشها و شهرستانهای زیر نظر مرکز) است که موارد مذکور باعث عدم ابتکار و خلاقیت نیروها و سلب قدرت تعقل و تفکر است. در بحث تمرکز اداری کاغذ بازی و دیوان سالاری متاسفانه رایج است و تشریفات عموماً وقتگیری وجود دارد نظام فوق مانع حسن اداره امور است چون ماموران دولت از مرکز منصوب و انتخاب شده لذا به مناطق و شهرستانهایی کار برگزیده می شود آشنایی و شناختی ندارند و تا با این مناطق و مشکلات آن آشنا شوند چند سال به بطالت می گذرد و وقت بدون کوچکترین ترقی و پیشرفتی توسط افراد غیر بومی از دست می رود که این در دنیای امروز ضرر بزرگی محسوب می شود.

عدم تمرکز اداری : گرداندن و اداره جامعه به صورت اعطای استقلال اداری و صلاحیت تصمیم گیری یک ناحیه، منطقه، محل و..... می باشد. (برخلاف سیستم تمرکز)

هدف این سیستم اداری مشارکت مردم در اداره امور محلی می باشد تا خود برای سرنوشت مشکلاتشان برنامه ریزی کرده و حل آن را از نزدیک شاهد باشن در این نظام (سیستم اداری) تفویض اختیارات رویت می شود و

برخی اختیارات را دولت یا قوه مرکزی به خود بخشها یا شهرستانها محول می نماید. از دلایل این تفویض حذف تشریفات بی مورد و دست و پاگیر و رفع بار زیاد و تراکم زدایی در مرکز ثقل می توان اشاره نمود. در نظام عدم تراکم باید به دونکته مهم توجه کرد:

۱- مدیران لایق و دلسوز ۲- نظارت و بازرسی دقیق بر تفویض اختیارات و اگر نه در صورت عدم رعایت موارد مذکور معایب آن بیشتر از منفعت آن خواهد شد. از ویژگی های این سیستم اداری می توان به جداسازی کارها و وظایف شهرستانها از مرکز و استفاده از نیروهای بومی (خلاقیت و تفکر منطقه ای و محلی) ذکر کرد و باید توجه به این نکته هم حتماً نمود بازرسی و نظارت قوه مرکزی (مرکز ثقل) نباید باعث افراط و تفریط و گرفتن آزادی آن منطقه یا محل گردد. نظارت در عدم تمرکز اصل نمی باشد ولی به عنوان استثناء می توان از آن نام برد. محاسن سیستم اداری عدم تمرکز را می توان از سه منظر مورد بحث و مطالعه قرار داد :

۱- **از بعد روانشناسی :** عدم تمرکز اداری موافق با تمایلات بشری می باشد یعنی همان طور که مردم دوست دارند در امور سیاسی و حکومتی شرکت کنند و صاحب نظر باشند علاقه مندند امورات مکانی که زندگی می کند در دستشان باشد.

افراد تمایلی ندارند که حکومت مرکزی (مرکز ثقل) در همه امورات مربوط به آنها دخالت و نظر خود را به مردم تحمیل نماید.

۲- **از نظر سیاسی :** کشوری که در آن اختلافات نژادی یا مذهبی و آداب و رسوم وجود دارد و یا نواحی مختلف آن را لحاظ شرایط جغرافیا و اقتصادی با هم متفاوتند. عدم تمرکز اداری بهترین سبک اداره است زیرا در این شیوه هر ناحیه برطبق نیازها و مقتضیات محلی اداره می شود و تشابه و مختلفی امور که از نتایج عدم تمرکز است از بین می رود.

۳- **اداری و فنی :** امور و منافع محلی به وسیله مقامات و ماموران محلی بهتر اداره می شود تا به وسیله ماموران مرکز زیرا تجربه و شناخت مقامات محلی که آزادانه از طرف مردم انتخاب می شود در امور محلی بیشتر از مامورانی است که از مرکز تعیین و تحمیل می شوند بعلاوه این سیستم اداری بهترین وسیله برای حل سریع امور اداری است زیرا در این نظام نیاز زیادی به مراجعه و مکاتبه با مرکز نیست و از اتلاف وقت و کاغذ بازی های رایج اداری جلوگیری خواهد شد. تجربه ثابت کرده است که در این نظام یا سیستم اداری حس همکاری افراد نسبت به مقامات اداری بیشتر است و دستگاه را از آن خود می دانند و از کمک به آن دریغ ندارند. این نظام سبب می شود که وظایف مرکز سبکتر گردیده و کارها بهتر

اداره شود و شرکت دادن مردم در اداره امور محلی سبب می شود که حس ابتکار و فعالیت افراد افزایش یابد و از زیان های دخالت روز افزون دولت که موجب از بین رفتن ابتکار خصوصی است کاسته شود.

اداره امور محلی به وسیله خود اهالی سبب می شود که افراد از راه شرکت در مبارزات انتخاباتی محلی بصیرت و تجربه لازم را جهت شرکت در زندگی عمومی شرکت به دست آورند. در کنار محاسن ذکر شده، معایبی را نیز می توان برای سیستم اداری عدم تمرکز قایل شد از جمله:

- ۱- **از نظر سیاسی :** عدم تمرکز می تواند باعث از هم گسیختگی کشورهایی شود که از ثبات مستحکمی برخوردار نیستند در اینگونه کشور ها عدم تمرکز باعث تقویت ادعاهای جدایی طلبانه و در نتیجه تزلزل نظام سیاسی خواهد شد.
- ۲- **از نظر اقتصادی :** عدم تمرکز می تواند باعث نابرابری اقتصادی در کشورهایی شود که از منابع طبیعی یکسانی در سراسر کشور برخوردار نیستند. در این حالت مناطق حاصلخیز که از امکانات اقتصادی و رفاهی بیشتر برخوردار خواهد بود و دیگر مناطق دچار محرومیت خواهند شد.
- ۳- به عبارتی در برخی از موارد ابراز شخصی بر مصالح عمومی غلبه می کند و تحقق برنامه های عمومی کشور را دچار وقفه خواهد ساخت . مثال عدم تمرکز در ایران شورای شهر می باشد.

نظام حقوقی حاکم بر وزارتخانه ها:

تعریف وزارتخانه در مدیریت خدمات کشوری صحیح و کامل نیست. وزارتخانه ابتدا در مشروط مطرح می شود و در قانون اساسی ما بیشتر از وزیر نام می برد. وزارتخانه بخشی از دولت و قوه مجریه است و فاقد شخصیت حقوقی است و در شخصیت حقوقی دولت مستتر است.

- ۱- علت آن که شخصیت حقوقی ندارند آن است که جزء دولت هستند. گاهی در نظام قضایی رعایت نمی شود و به وزارتخانه شخصیت حقوقی می دهد. (ابطال بخشنامه وزارت مسکن و شهرسازی و تفویض اختیار) که دیوان رای صحیحی داد ولی استدلال آن صحیح نبود. وزارت مسکن متولی زمین میت است و آن را به وزاری وزارتخانه های دیگر واگذار کرد که دیوان رای داد که اختیار وزارت مسکن قائم به شخصیت حقوقی وی است و لذا صحیح نیست و قابل تفویض نیست. و این نشان می دهد که فقدان

شخصیت حقوقی در نظام، مورد پذیرش قرار نگرفته است. وزارتخانه براساس قانون اساسی باید به موجب "قانون مجلس" تشکیل شود.

۲- اموال وزارتخانه اموال دولت است و مشمول قواعد و مقررات حاکم بر اموال دولتی است: ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از هزینه‌های دولت (راجع به نحوه بهره‌برداری از اموال دولتی) قانون محاسبات آیین‌نامه اموال دولتی بدون استناد حاکم به وزارتخانه‌هاست.

۳- اطلاق لفظ وزارت اولین اطلاق آن وزارتخانه‌هاست. مگر آن که نص صریح (استثنایی) وجود داشته باشد.

۴- وزارتخانه‌ها مأمور به اعمال حاکمیت (امور حاکمیتی) دولت هستند و انجام فعالیت‌های تصدی‌گرانه توسط وزارتخانه‌ها خلاف اصل است و باید ممنوع شود. البته اعمال حاکمیتی از امور حاکمیتی متفاوت است. امور حاکمیتی در قانون مدیریت خدمات کشوری آمده است ولی اعمال حاکمیتی در برخی قوانین آمده است.

۵- با توجه به نوع فعالیت وزارتخانه‌ها اساساً از پرداخت مالیات معاف هستند. (ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم)

۶- اصل بر شمول قوانین و مقررات عمومی بر وزارتخانه‌هاست مگر آن که خلاف آن ثابت شود. معمولاً وزارتخانه‌ها از سازمان‌های مشمول ذکر یا تصریح نام نیستند (سازمان‌هایی که اصل بر آن است قانون‌های عمومی بر آن‌ها شامل نیست). در زمان شاه وزارت دربار از همه چیز مستثنی بود. پس از انقلاب حذف شد. پس از انقلاب وزارت جهاد سازندگی مستثنی بود و اکثر جهادگران از لحاظ مدرک تحصیلی ضعیف بودند و از لحاظ مالی قانون خاص داشتند و از قانون محاسبات مستثنی بودند. در قانون مدیریت از لحاظ استخدامی وزارت اطلاعات مستثنی است. [لزوم طبیعت قانون کشور]

نظام حقوقی حاکم بر موسسات دولتی:

۱. موسسه دولتی دارای شخصیت حقوقی مستقل و در راستای سیستم عدم تمرکز است. ولی از حیث قوانین حاکم فرق خاصی با وزارتخانه ندارد. مگر آن که استثنا شده باشد. موسسات دولتی دارای بودجه مستقل، استقلال اداری و مالی و وظیفه و مأموریت مشخص و تقسیم کار است.

۲. اطلاق عنوان دولت، سازمان اداری، دستگاه اجرایی اصولاً شامل موسسات دولتی هم می‌شود.

موسسه دولتی به موجب قانون تشکیل می‌شود. سازمان‌هایی هستند که شورای عالی انقلاب فرهنگی آن را ایجاد کرده است. مانند... سازمان دادن بودجه به این موسسات باعث به رسمیت شناخت آن است.

مشخصات شرکت‌های دولتی:

۱. صرفاً برای انجام فعالیت‌های تصدی‌گرایانه (انتفاعی) تشکیل و اداره می‌شوند. گاهی از قالب شرکت برای انجام برخی امور غیرتصدی‌گرایانه می‌شود= صدا و سیما (به علت ساختار درآمد- هزینه‌ای)- شرکت دولتی صرفاً برای انجام فعالیت تصدی‌گرایانه که به موجب سیاست‌های کلی اصل ۴۴ جزء وظایف دولت محسوب می‌گردد تشکیل می‌شوند.

۲. شرکت‌های دولتی باید طبق اصول حاکم بر بنگاه‌های اقتصادی اداره شود. (درآمد و هزینه)

۳. دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند (براساس ماده ۵۸۳ قانون تجارت)

۴. باید به موجب قانون تشکیل شوند یا به موجب قانون یا حکم دادگاه، ملی یا مصادره شده و به عنوان شرکت دولتی شناخته شده باشند. شرکت نفت شرکتی به نام نیکو در خارج ساخته که اقامتگاه آن در خارج و گیا ژاپن است.

۵. طبق ماده ۲ قانون مالیات‌های مستقیم مشمول مالیات هستند.

۶. مشمول قوانین و مقررات عمومی اعم از اداری و مالی و استخدامی و ... حاکم بر دولت نیستند مگر آن که تصریح شده باشد.

۷. مشمول اطلاق لفظ دولت در قوانین و مقررات نیستند مگر آن که تصریح شود. ولیکن مشمول لفظ عنوان دستگاه اجرایی، سازمان دولتی و اداری می‌شوند= ماده ۱۳۰ قانون محاسبات عمومی

سوال اصلی این است که چرا دولت‌ها کار شرکتی انجام دهند؟ هدف اولیه آن بود که دولت‌ها درآمد داشته باشند. بعدها عوامل دیگری موثر شد. مانند پیدایش خدمات جدید و جلوگیری از انحصارات و ...

نظارت بر شرکت‌های دولتی:

نظارت سیاسی - مجلس

نظارت مالی - دیوان محاسبات، وزارت اقتصاد و دارایی

نظارت قضایی - سازمان بازرسی کل کشور؛ دیوان عدالت اداری

شورای اداری

شورای اداری استان شورائی مشورتی و غیر انتخابی در استان است که استاندار ریاست آن را بر عهده دارد. هر یک از استان‌های کشور شورای اداری خود را دارد. شورای اداری استان با شورای استان که متشکل از نماینده‌هایی از شورای شهرستان‌های استان است تفاوت دارد. هدف از ایجاد این شورا هماهنگی میان دستگاه‌های اجرائی، قضائی، نظامی و انتظامی در سطح استان است.

وظایف شورای اداری استان

مطابق آئین‌نامه وظایف شورا از این قرارند:

۱. ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و نهادهای و ارگان‌های مستقر در سطح استان.
۲. ایجاد «وحدت رویه و تشریک مساعی» میان واحدهای اجرایی استان.
۳. بررسی مشکلات استان و ارائه پیشنهاد و راه‌حل برای آن‌ها.
۴. بررسی مسائل و مشکلاتی که توسط ائمه جمعه یا نمایندگان استان در مجلس شورای اسلامی مطرح شده باشند.
۵. بررسی و اظهار نظر پیرامون مواردی که توسط استاندار مطرح شده باشند.

اعضای شورای اداری استان

اعضای شورای استان عبارتند از:

۱. استاندار؛
۲. معاونین استاندار؛
۳. مدیران ستادی استانداری؛

۴. بالاترین مسئول اجرایی سازمان‌های مستقل و وزارتخانه‌های مستقر در استان؛
۵. بالاترین مسئول واحدهای استانی مؤسسات و شرکت‌های وابسته به وزارتخانه‌ها؛
۶. بالاترین مقام قضائی مستقر در استان؛
۷. رؤسای دانشگاه‌های مستقر در استان؛
۸. فرماندهان ارشد نیروهای نظامی و انتظامی استان؛
۹. رئیس مرکز صدا و سیما استان؛
۱۰. مدیران یا رؤسای بالاترین سطح مدیریتی نهادهای انقلاب اسلامی استان؛
۱۱. شهردار مرکز استان؛
۱۲. فرمانداران استان؛
۱۳. مدیران و سرپرستان بانک‌ها و سایر مسئولین و مدیران استان با تشخیص و صلاحدید استاندار.