

درآمد

حقوق اداری یکی از شاخه‌های حقوق عمومی است که قواعد و مقررات حاکم بر اشخاص حقوقی عمومی (سازمان‌های اداری) و مأمورین آنها و روابط اینان با مردم را بررسی می‌کند. این رشته از جوان‌ترین شاخه‌های علم حقوق بوده و مرهون تغییر نگرشی است که از زمان انقلاب کبیر فرانسه نسبت به دولت ایجاد شد.

تا آن زمان وظایف دولت بیشتر به حفظ مالکیت‌های فردی، تنظیم روابط اشخاص خصوصی و اعمال ژاندارم از جمله حراست از مرزها محدود می‌شد. لیکن با گسترش و پیچیده شدن روابط اجتماعی انسانها و توسعه ماشینیسیم، ضرورت دخالت دولت در امور عمومی احساس شده و با پذیرش نظریه دولت-رفاه، به تدریج دولت‌ها مسؤول انجام خدمات عمومی و پلیس اداری شدند.

در این میان، تنظیم روابط بین مردم با نهادها و سازمان‌های عهده‌دار امور عمومی و مأمورین آنها قواعد و مقررات ویژه‌ای را می‌طلبید. این دسته از قواعد و مقررات را امروزه حقوق اداری می‌نامند. به هر حال امروزه حقوق اداری مجموعه نامدون از قوانین و مقررات است که مسایل و موضوعات مختلفی را مطرح نظر قرار می‌دهد.

مباحث این بخش متشکل است از تعریف حقوق اداری، بررسی اوصاف حقوق اداری، منابع حقوق اداری و مبانی آن.

۱- تعریف حقوق اداری

برای آنکه بتوان تعریفی جامع و مانع از حقوق اداری ارائه نمود، لازم است ابتدا با مفهوم اداره آشنا شویم. در یک تقسیم‌بندی کلی، حقوق‌دانان اداره را در دو مفهوم «مادی» و «سازمانی» تعریف نموده‌اند.

در مفهوم مادی، اداره به معنی مجموعه فعالیت‌ها و کارهایی است که به منظور حفظ نظم عمومی و یا خدمات عمومی توسط اشخاص حقوقی عمومی و یا به راهنمایی آنها انجام می‌شود. به بیان خلاصه اداره در مفهوم مادی، فعل اداره کردن امور عمومی است. برای مثال وقتی می‌گوییم مدیر شرکت الف آن شرکت را خوب اداره می‌کند، مفهوم مادی اداره استعمال شده است.

لازم به توضیح است اعمالی که برای امور عمومی انجام می‌شود با هدف حفظ نظم عمومی (پلیس اداری) و یا تأمین خدمات همگانی (خدمات عمومی) صورت می‌گیرد.^۱ ضمن اینکه باید توجه داشت، اداره در مفهوم مادی آن با اعمال قانونگذاری، قضایی و حاکمیتی قوه مجریه تفاوت دارد. به عبارت دقیق‌تر، وضع و تدوین قواعد کلی (عمل قانونگذاری)، اعمال قضایی قوه قضاییه و اعمال حاکمیتی قوه مجریه که واجد وصف سیاسی می‌باشند، داخل در مفهوم مادی اداره نمی‌باشد.

اما در مفهوم سازمانی، منظور از اداره مجموعه تشکیلات و سازمان‌هایی است که وظایف خاصی را به عهده دارند. اینکه بگوییم آقای الف به استخدام اداره آموزش و پرورش درآمده است، از مفهوم سازمانی اداره استفاده کرده‌ایم.

به هر حال با امعان نظر به مفهوم مادی و سازمانی اداره می‌توان گفت: «اداره عبارت از مجموعه فعالیت‌ها و نهادهایی است که مأمورین عمومی از طریق آنها امور متضمن نفع عمومی را مهیا می‌نمایند و در صورت لزوم از اختیارات و امتیازات قدرت عمومی نیز برخوردارند.» حال که با مفهوم اداره آشنا شدیم، می‌توانیم به تعریف حقوق اداری بپردازیم. «حقوق اداری مجموعه مقررات حقوقی مجزا از قواعد حقوق خصوصی است که حاکم بر فعالیت اشخاص حقوقی عمومی بوده و روابط آنها با مردم را با تکیه بر امتیازات و قدرت عمومی تعیین می‌کند.»

۲- ویژگی‌های حقوق اداری

مشخصات اساسی حقوق اداری عبارتند از:

۲-۱- حقوق اداری رشته‌ای جدید و نوین است

^۱ - در مطالب آتی به طور مفصل راجع به مفهوم پلیس اداری و خدمات عمومی بحث خواهیم نمود.
2 منتشر شده در پایگاه نشر مقالات حقوقی، حق گستر

گفتیم حقوق اداری زاینده گسترش روابط اجتماعی و رشد و توسعه جوامع انسانی است. با دخالت روزافزون دولت در امور جامعه، نهادها و سازمان‌های عمومی متعددی به وجود آمدند که قواعد و مقررات ویژه‌ای را جویا بود. به طور خلاصه پیدایش حقوق اداری در اروپا به قرن نوزدهم و در سایر کشورها به قرن بیستم باز می‌گردد.

اما این خصیصه در نظام حقوقی کشور ما بارزتر است. به قول یکی از اساتید حقوق اداری، «در حقوق کشور ما مفهوم حقوق اداری یک امر کاملاً تازه‌ای است. این مفهوم ... به تازگی در سنن اداری ما راه یافته است»^۱.

۲-۲- قواعد و مقررات حقوق اداری مدون نیست

منظور آن است که حقوق اداری قانون واحدی ندارد که در آن کلیه اصول و قواعد مربوط به موضوعات حقوق اداری پیش‌بینی شده باشد. البته این مشخصه ناشی از ماهیت فعالیت‌های اداری است؛ زیرا وظایف و کارهای اداری به قدری وسیع و متنوع است که نمی‌توان اصول و مقررات مربوط به آنها را در یکجا تدوین و وضع نمود. از این رو قوانین مختلف و پراکنده‌ای برای آنها وضع می‌شود. امروزه مقررات حاکم بر حقوق اداری را بایستی از میان قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و رویه اداری متعدد و بسیاری استخراج نمود؛ البته این پراکندگی و تشتت که گاهی موجبات تناقض و تعارض احکام و قواعد را نیز فراهم می‌آورد، به نوبه خود مطالعه آنها را با دشواری‌های بسیاری مواجه می‌سازد.

۲-۳- حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی است

در یک تقسیم‌بندی کلی که توسط اکثریت حقوقدانان پذیرفته شده، علم حقوق را از لحاظ ماهوی به حقوق عمومی و حقوق خصوصی و از جهت قلمرو جغرافیایی به حقوق داخلی (دومستیک) و بین‌المللی (خارجی) تقسیم می‌کنند. در این میان تردیدی نیست که حقوق اداری رشته‌ای از حقوق عمومی داخلی محسوب می‌شود.

حقوق اداری به این دلیل جزو حقوق عمومی است که قواعد و مقررات آن، از یک طرف بر روابط بین اشخاص حقوقی عمومی با یکدیگر و از طرف دیگر بر روابط آنها با اشخاص خصوصی حاکم است؛ و جزو حقوق داخلی به شمار می‌رود، زیرا این روابط را داخل در قلمرو جغرافیایی یک کشور تنظیم می‌بخشد.

۲-۴- حقوق اداری رشته‌ای مستقل است

موضوعات حقوق اداری تابع قواعد و مقررات خاص و مستقل از قواعد سایر رشته‌های حقوقی می‌باشند. در واقع حقوق اداری از مجموعه قواعد و مقرراتی تشکیل می‌شود که نمی‌توان آنها را در سایر رشته‌های حقوقی گنجانند. حقوقدانان اینها را تحت عنوان حقوق اداری مورد بحث و مطالعه قرار می‌دهند. برای مثال مسؤلیت مدنی و یا قراردادهای اداری از برخی مقررات خاص پیروی می‌کنند که نمی‌توان آنها را در قواعد و اصول حقوق خصوصی یافت.

البته استقلال حقوق اداری نافی پیوندهایی که این رشته با سایر رشته‌های حقوقی دارد، نمی‌باشد.

^۱ - مؤتمنی طباطبائی، منوچهر؛ ۱۳۸۷، حقوق اداری، سمت، تهران، ص ۱۱.

۲-۵- حقوق اداری از امتیاز قدرت عمومی برخوردار است

پیشتر اشاره شد هدف اصول و قواعد حقوق اداری، تأمین منفعت عمومی از رهگذر پلیس اداری و خدمات عمومی بوده و برای نیل به این هدف لازم است اشخاص حقوقی حقوق عمومی از ابزارهای قانونی لازم برخوردار باشند و بتوانند تصمیمات خود را اگرچه با قهر و غلبه اجرایی کنند.

به همین منظور قواعد حقوق اداری از امتیاز قدرت عمومی برخوردار بوده و اشخاص خصوصی نیز مکلف به رعایت تصمیمات سازمان‌های اداری می‌باشند. برای مثال ظواهر عملی این اقتدار را می‌توان در تملک اراضی اشخاص، صدور آیین‌نامه‌های لازم‌الاجرا، وضع عوارض و ... مشاهده نمود.

۳- منابع حقوق اداری

منظور از منابع حقوق اداری، کیفیت و روش‌های ایجاد قواعد حقوق اداری است. بر این اساس قواعد و منابع حقوق اداری ممکن است مستقیماً به وسیله نهادهای واجد صلاحیت وضع شده باشد یا ناشی از عرف جامعه بوده و یا از طریق تصمیمات قضایی به وجود آید. علاوه بر اینها نظریات و عقاید علمای حقوق اداری نیز می‌تواند به تأسیس قواعد حقوق اداری مساعدت نماید. با این اوصاف منابع حقوق اداری را می‌توان به شرح ذیل بررسی نمود.

۳-۱- قانون

مهم‌ترین و اساسی‌ترین منبع حقوق اداری در کشور ما، قانون است که از نظر سلسله مراتب قواعد حقوقی به سه دسته تقسیم می‌شود.

۳-۱-۱- قانون اساسی

مبنا و اساس حقوق اداری در اصول قانون اساسی شکل می‌یابد. زیرا قانون اساسی از یک طرف منبع مستقیم و یا غیرمستقیم کلیه صلاحیت‌های اداری است؛ مانند اصولی که حدود وظایف و اختیارات مقامات عالی‌نظام اداری مانند رهبر و رئیس‌جمهور و ... را تعیین می‌کند.

و از طرف دیگر، قانون اساسی برخی از اصول بنیادین در رابطه با اعمال اداری را برشمرده که سازمان‌های اداری مکلف به رعایت آنها هستند، به گونه‌ای که عدم رعایت این اصول ممکن است موجب ابطال اعمال اداری آنها شود.

به هر حال برخی اصول قانون اساسی که می‌توان در قلمرو حقوق اداری از آنها نام برد عبارتند از اصل ۶ (حاکمیت مردم و اتکاء به آرای عمومی)، اصل ۵۷ (تفکیک قوا)، اصل ۷۰ (حاکمیت قانون و مطابقت تصمیمات اداری با قانون)، اصل ۱۱۳ الی ۱۴۲ (ارکان و اختیارات قوه مجریه).

۳-۱-۲- قوانین عادی

قوانین عادی مجموعه قواعد عام‌الشمول و لازم‌الاجرا هستند که توسط قوه مقننه وضع می‌شود. وضع قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، از صلاحیت‌های مجلس شورای اسلامی برشمرده شده است. البته مجلس می‌تواند وضع برخی قوانین را به کمیسیون‌های

فرعی و تخصصی خود تفویض نماید. ضمن اینکه در عمل برخی نهادهای دیگر مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی مبادرت به وضع قواعد حقوقی لازم‌الاجرا می‌نمایند.

به هر حال اگرچه قوانین عادی از منابع مهم حقوق اداری به شمار می‌روند، لیکن همانگونه که گفتیم، حقوق اداری دارای قانون عادی واحد و مدونی نیست که بتوانیم آن را محور و مبنای کشف قواعد و مقررات حقوق اداری قرار دهیم. بنابراین تنوع قوانین عادی مربوط به موضوعات حقوق اداری و تغییرات مداوم آنها، از خصوصیات اساسی این دسته از منابع حقوق اداری است که همواره مشکلاتی را برای علما و پژوهشگران حقوق اداری فراهم می‌سازد.

در پایان این بند برخی قوانین عادی حاکم بر موضوعات حقوق اداری را که بعداً به مناسبت از آن‌ها بهره خواهیم جست، نام می‌بریم:

- قانون استخدام کشوری و قانون مدیریت خدمات کشوری
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری
- قانون دیوان عدالت اداری
- قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران

۳-۱-۳- مصوبات دولتی

منظور از مقررات دولتی آن دسته از قواعد و مقررات است که توسط مقامات قوه مجریه مانند هیأت وزیران، وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات وضع می‌شود «آیین‌نامه» می‌نامند. آیین‌نامه، قواعد کلی لازم‌الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند.

چون آیین‌نامه، جنبه آمریت و کلیت دارد و تمامی افرادی که در شرایط و وضع مشابه باشند، مشمول آن می‌شوند، گفته می‌شود آیین‌نامه در حکم قانون است.

در یک تقسیم‌بندی کلاسیک، آیین‌نامه‌ها را به دو قسم آیین‌نامه اجرایی و آیین‌نامه مستقل دسته‌بندی می‌کنند. آیین‌نامه اجرایی، نظامات و مقرراتی را گویند که مقامات صلاحیت‌دار اداری با اجازه و بنا به دعوت صریح و یا ضمنی قانون‌گذار برای تکمیل و یا تشریح جزئیات قانون مصوب، وضع می‌کند. مقاماتی که صلاحیت وضع آیین‌نامه اجرایی دارند عیازتند از:

- ۱- رئیس جمهور، هیأت وزیران و هر یک از وزیران. (آیین‌نامه صادره از طرف وزیر را آیین‌نامه وزارتی و آیین‌نامه‌های هیأت وزیران را تصویب‌نامه می‌نامند. اولی یک عمل حقوقی عام و عینی است، در حالی که دومی ممکن است عام یا خاص باشد).
- ۲- استانداران و فرمانداران.
- ۳- مؤسسات عمومی. (مؤسسات عمومی که دارای شخصیت حقوقی‌اند، ممکن است طبق اساسنامه قانونی خود، در حدود وظایفشان حق وضع آیین‌نامه اجرایی داشته باشند مانند دانشگاه تهران، بانک مرکزی، ...)
- ۴- شوراهای شهر، بخش، شهرستان و استان.
- ۵- شوراهای اداری.

لازم به ذکر است در مواردی که مأموریت وضع آیین‌نامه اجرایی به موجب قانون به طور صریح یا ضمنی به قوه مجریه داده شده باشد، آثار حقوقی زیر را داراست:

- مقامات اداری، در صورت تفویض مأموریت، تعهد و تکلیف قضایی ویژه‌ای خواهند داشت که انجام ندادن آن موجب مسئولیت است.
- چنین قانونی، بلافاصله پس از تصویب قابل اجراست، مگر آنکه در خود قانون، اجرای آن را به وضع آیین‌نامه موکول کرده باشند یا آنکه اجرای قانون عملاً بدون آیین‌نامه اجرایی ممکن نباشد.

اما آیین‌نامه مستقل آیین‌نامه‌ای است که از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری در اجرای وظایف خود بدون اینکه مأموریت خاصی از طرف قانون‌گذار داده شده باشد وضع می‌گردند.^۱ دلیل اینکه این آیین‌نامه‌ها را مستقل می‌نامند این است که مقامات اداری با توجه به وظایف و مسؤولیتی که به موجب قانون اساسی در اجرای قوانین و مقررات و حفظ نظم و اداره عمومی به عهده دارند، در مواردی که مقررات قانونی وجود ندارد و یا ناقص است راساً و مستقلاً بدون اجازه قانون‌گذار به وضع آن مبادرت می‌کنند.

اختیار وضع آیین‌نامه مستقل، ناشی از ماهیت وظایف اجرایی قوه مجریه است، اما این اختیار مطلق و نامحدود نیست و در مواردی می‌توان آیین‌نامه مستقل وضع کرد که آن موارد، داخل در صلاحیت قوه مقننه نباشد. از جمله صلاحیت‌های اختصاصی قوه مقننه تعیین حدود حقوق و آزادی‌های عمومی، تعیین ضوابط مالکیت شخصی، تصویب بودجه کل کشور، تصویب مالیات‌ها، تعیین جرایم و مجازات‌ها، ایجاد وزارت‌خانه‌ها، تأسیس دادگاه، اعلان جنگ می‌باشد. تصویب آیین‌نامه‌های مستقل به موجب اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها در صلاحیت وزیران و هیأت وزیران است و نه مقامات دیگر.

باید توجه داشت صحت و اعتبار آیین‌نامه اداری منوط به رعایت برخی شرایط ماهوی و شکلی است. از نظر ماهوی شرایط زیر لازم است:

- آیین‌نامه نباید داخل در صلاحیت ویژه قانون‌گذار باشد.
 - آیین‌نامه نباید ناقض قانون اساسی و یا قوانین عادی باشد.
 - آیین‌نامه باید از طرف مقامات صلاحیت‌دار اداری صادر شود.
- همچنین از نظر شکلی اولاً آیین‌نامه باید کتبی و مورخ و ممضی به امضای مقام صالح اداری صادر گردد و ثانیاً چون آیین‌نامه در حکم قانون است و معمولاً برای افراد ایجاد حق و تکلیف می‌کند، باید از راه درج در روزنامه رسمی کشور و یا به وسیله مناسب دیگری به اطلاع عموم برسد.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که قانونگذار روش‌های مختلفی برای نظارت بر تصویب و اجرای آیین‌نامه‌های اداری پیش‌بینی کرده است. به طور کلی نظارت بر آیین‌نامه اداری به دو شکل متصور است.

الف) نظارت پارلمانی: تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مشترک وزارتخانه‌ها نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و تشخیص این امر به شرح مندرج در اصل ۹۶ قانون اساسی با شورای نگهبان آمده است. ضمناً به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آیین‌نامه‌ها با قوانین عادی، باید آنها را ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس

^۱ - اصل ۱۳۸ قانون اساسی.

شورای اسلامی رساند. در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد، نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد.^۱ در صورتی که هیأت وزیران پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نکند، پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد ملغی‌الاثربود.

ب) نظارت قضایی: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تشکیل داده که عهده‌دار نظارت بر مطابقت آیین‌نامه‌ها و تصمیمات و اقدامات اداری قوه مجریه با قوانین کشور است. دیوان عدالت اداری مکلف است چنانچه شکایت را وارد تشخیص داد، نسبت به ابطال آن اقدام نماید. علاوه بر این مطابق مقررات قانونی قضات دادگستری مکلفاند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها خلاف قانون و شرع خودداری ورزند.

۳-۲- سایر منابع

۳-۲-۱- معاهدات بین‌المللی

کلیه قواعد و مقرراتی معاهدات بین‌المللی که طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده باشد، در حکم قانون می‌باشد. از این رو سازمانهای اداری و مأمورین آنها ملزم به رعایت معاهدات و موافقتنامه‌های بین‌المللی می‌باشند. با این اوصاف، مقررات عهود بین‌المللی نیز از سایر منابع حقوق اداری می‌باشد.

۳-۲-۲- رویه قضایی

در حقوق کشور، ما رویه قضایی تا زمان ایجاد دیوان عدالت اداری نقش چندانی در میان منابع حقوق اداری نداشت. زیرا دادگاه‌های عمومی صلاحیت رسیدگی به دعاوی اداری را نداشتند. لیکن با تشکیل دیوان عدالت اداری، آرای صادره توسط شعب دیوان و خصوصاً هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رفته رفته نقش رویه قضایی را در حقوق اداری پررنگ‌تر نمود. دلیل این امر آن است که آرای دیوان عدالت اداری برای سازمان‌های اداری و مأمورین دولتی به طور خاص و یا عام ایجاد حق و تکلیف می‌کند. بنابراین در حال حاضر رویه قضایی مهم‌ترین منبع حقوق اداری پس از قانون می‌باشد.

۳-۲-۳- عرف

اگرچه عرف در سایر رشته‌های حقوقی خصوصاً حقوق خصوصی، از منابع مستقیم حقوق محسوب می‌شود، اما جایگاه آن در حقوق اداری بسیار کم‌رنگ و صرفاً در حد رویه سازمان‌های اداری جهت تشخیص نحوه اجرای قوانین قابل اعتنا است. علت اساسی این امر پذیرش اصل حاکمیت قانون بر اعمال اداری است که سبب می‌گردد عرف جزو منابع غیرمستقیم حقوق اداری تلقی گردد.

۳-۲-۴- اصول کلی حقوق

همانگونه که در دیگر رشته‌های علم حقوق، اصول کلی حقوقی جزو منابع حقوق محسوب می‌شود، در حقوق اداری نیز برخی اصول کلی وجود دارند که در حکم قواعد و مقررات لازم‌الاتباع بوده و جزو منابع حقوق اداری به شمار می‌روند. از جمله این اصول می‌توان به اصل

^۱ - تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی.
7 منتشر شده در پایگاه نشر مقالات حقوقی، حق گستر

حاکمیت قانون، اصل سلسله مراتب اداری و قاعده عطف بماسبق نشدن تصمیمات مقامات اداری اشاره نمود. در سطور ذیل اصل حاکمیت قانون و اصل سلسله مراتب اداری را بررسی می‌نماییم.

الف - اصل حاکمیت قانون

این اصل که ریشه در مفهوم دموکراسی دارد یکی از اصول بلامنازع حقوق عمومی است. منظور از اصل حاکمیت قانون این است که اعمال و رفتار زمامداران و مأمورین دولتی باید مبتنی بر سلسله اصول و موازین قانونی بوده و سلايق شخصی افراد معیار اداره امور نباشد. به بیان دیگر، هدف غایی این اصل آن است که «مقامات و اشخاص تابع قواعد عمومی و کلی غیرفردی و مستمر (بوده)»^۱ و قانون تنظیم‌کننده روابط افراد با یکدیگر و دولت باشد.

اجرای اصل حاکمیت قانون در حقوق اداری، آثاری را برجای می‌گذارد که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- سازمان‌های اداری و مأمورین آنها نمی‌توانند اعمالی را که مغایر قانون (به معنای عام آن) می‌باشد، مرتکب شوند؛ در غیر این صورت اعمال و اقدامات انجام شده باطل و بلاثر می‌باشد.

- صلاحیت و اختیارات هر یک از سازمان‌های اداری و مأمورین دولتی تا جایی است که قانون‌گذار تصریح نموده است. بنابراین در موارد ابهام و اجمال قوانین اصل بر این است که سازمان اداری و مأمور دولتی فاقد صلاحیت می‌باشند.

- حقوق و تکالیفی که برای افراد در رابطه با سازمان‌های اداری ایجاد می‌شود، دارای ضمانت اجرایی حقوقی خواهد بود.^۲

ضمانت اجرای حقوقی که برای رعایت اصل حاکمیت قانون در نظام اداری کشور ما وجود دارد، به صورت نظارت قضایی و اداری می‌باشد. منظور از نظارت قضایی این است که اگر سازمان‌های اداری و یا مأمورین آنها بر خلاف اصل مذکور عمل نمایند، افراد می‌توانند از طریق دادخواهی در محاکم عمومی و دیوان عدالت اداری، موجبات الزام سازمان اداری به رعایت قانون و انجام وظایف قانونی، ابطال تصمیمات و اقدامات مغایر قانون آنها و همچنین تعقیب مأمورین متخلف را فراهم نمایند.

اما نظارت اداری که مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری می‌باشد، به معنای نظارت مقامات اداری مافوق بر مأمورین مادون است. توضیح اینکه اجرای اصل سلسله مراتب اداری این امکان را فراهم می‌آورد که مقامات سازمان‌های اداری بتوانند بر اعمال و رفتار کارکنان مادون نظارت نموده و رعایت قوانین توسط آنها را کنترل نمایند. ابزارهای این نوع نظارت به قدری تأثیرگذار است که حتی می‌توان مأمورین مادون را به ابطال یا اصلاح تصمیمات اداری مغایر قانون مجبور نمود.

علاوه بر این، وجود نهادهای بازرسی داخلی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان خدمات دولتی را نیز می‌توان از روش‌های نظارت اداری تلقی نمود.

^۱ - امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ ۱۳۸۸، حقوق اداری، نشر میزان، تهران، ص ۴۵.

^۲ - همان، ص ۴۶.

ب- اصل سلسله مراتب اداری

این اصل بیانگر شکل رابطه‌ای است که بین مقامات مافوق و مأمورین مادون در نظام اداری وجود دارد. به طور خلاصه این اصل بیان می‌کند، هر مأموری که از نظر سازمانی زیر نظر مأمور دیگری فعالیت می‌نماید، ملزم است از دستورات وی تبعیت نماید. لازم به ذکر است نمودهای عملی اصل سلسله مراتب اداری محدود به رابطه مأمورین دولتی نبوده و در رابطه با سازمان‌های اداری نیز قابل مشاهده است؛ توضیح اینکه همانگونه که مأمور مادون از مقام مافوق پیروی می‌کند، واحدها و ادارات محلی و منطقه‌ای نیز از اوامر سازمان‌های مرکزی تبعیت می‌کنند.

در نظام اداری ما، از نظر سلسله مراتب اداری رهبر، رئیس‌جمهور، هیأت وزیران و وزراء بالاترین مقامات اداری به شمار می‌روند. در نهایت باید اذعان داشت، اگرچه اصل سلسله مراتب اداری سبب یکسان‌سازی در اتخاذ تصمیمات اداری و اجرای آنها می‌شود، ولی در عین حال می‌تواند موجب عدم استقلال واحدهای اداری و مأمورین دولتی و اطاعت کورکورانه آنها از نهادها و مقامات مافوق گردد.

۴- مبانی حقوق اداری

یکی از سؤالات اساسی که در مباحث حقوق اداری به آن پرداخته می‌شود این است که کدام دسته از اعمال سازمان‌های اداری تابع حقوق اداری بوده و در مقابل کدام یک از اعمال آنها تابع قواعد حقوق خصوص است؟

در پاسخ به این پرسش، حقوقدانان چهار نظریه متمایز ارائه نموده‌اند که مبانی حقوق اداری را تشکیل می‌دهند. این نظریات عبارتند از:

- نظریه خدمات عمومی
- نظریه منافع عمومی
- نظریه قدرت عمومی
- نظریه تعدد مبانی که تلفیقی از دیدگاه‌های فوق‌الاشاره است.

۴-۱- نظریه خدمات عمومی

مطابق این دیدگاه فقط آن دسته از اعمال اداری که با هدف انجام خدمات عمومی صورت می‌گیرد، تابع حقوق اداری می‌باشد. بنابراین تحلیل نظریه خدمات عمومی، مستلزم آشنایی با مفهوم حقوقی «خدمات عمومی» است. یکی از طرفداران این دیدگاه، خدمات عمومی را منحصر به نیازمندی‌های عام‌المنفعه‌ای می‌داند که دولتمردان یک کشور در برهه‌ای از زمان تصمیم می‌گیرند تا آن نیازها را از طریق سازمان‌های اداری و دولتی برآورده کنند. با تأمل در این تعریف می‌توان اذعان داشت، اولاً خدمات عمومی صرفاً به منظور تأمین نیازمندی‌های همگانی انجام می‌شود و ثانیاً خدمات عمومی با تصویب قانون‌گذار ایجاد شده و توسط دولت ارائه می‌گردد.

البته باید توجه داشت، اگرچه مطابق این دیدگاه کلیه فعالیت‌های دولت به منظور ارائه خدمات عمومی انجام می‌شود، لیکن اصولاً خدمات عمومی اداری هستند که تابع حقوق اداری می‌باشند. توضیح اینکه طرفداران این نظریه معتقدند خدمات عمومی ممکن است به یکی از سه شکل خدمات عمومی اداری، خدمات عمومی صنعتی و تجاری و خدمات عمومی حرفه‌ای و اجتماعی تحقق یابد.

خدمات عمومی اداری به آن دسته از خدمات اطلاق می‌شود که بدون قصد انتفاع و به منظور رفع نیازهای همگانی توسط سازمان‌های اداری انجام می‌شود مانند خدمات بهداشتی و آموزشی و ... همانگونه که اشاره شد، این خدمات تابع حقوق اداری هستند.

در حالی که اینان خدمات عمومی صنعتی و تجاری را خدماتی می‌دانند که فعالیت دولت با هدف تولید کالا و یا خدمت و یا مبادله کالا یا خدمات انجام می‌شود. معیاری که برای تشخیص این دسته از فعالیت‌های دولت ارائه شده، «موضوع فعالیت» و «نوع فعالیت» است. منظور از معیار نخست این است که موضوع خدمات عمومی صنعتی و تجاری، تولید و یا مبادله کالا و خدمات می‌باشد؛ مراد از معیار دوم این است که نوع فعالیت‌های صنعتی و تجاری دولت، همانند فعالیت اشخاص حقوقی حقوق خصوصی می‌باشد. به هر حال آنچه مسلم است، خدمات عمومی صنعتی و تجاری دولت تابع حقوق خصوصی است.

اما خدمات عمومی حرفه‌ای و اجتماعی خدماتی هستند که به فعالیت اتحادیه‌های صنفی (مانند نظام پزشکی، نظام مهندسی و کانون وکلا) و یا نهادهای اجتماعی (مانند انجمن‌های خیریه) مربوط می‌شوند. این دسته از فعالیت‌ها تابع حقوق مختلط هستند؛ به این معنا که اگرچه مانند خدمات عمومی اداری تابع حقوق اداری نیستند، ولی نقش مهم آنها در تأمین نیازهای همگانی جامعه باعث شده تا دولت برخی امتیازات و احکام حقوق اداری را به آنها تسری دهد.

به هر حال این دیدگاه مبانی حقوق اداری را بر مفهوم خدمات عمومی استوار نموده و صرفاً فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی اداری را تابع حقوق اداری می‌داند. البته همانگونه که برخی اساتید حقوق اداری بیان نموده‌اند، انتقاداتی بر این دیدگاه وارد است؛ از جمله اینکه:

۱- در صورت پذیرش این دیدگاه، بایستی اعمال قانون‌گذاری و قضایی را که برخی نیازها و مصالح جمعی و همگانی را برآورده می‌کند، جزو خدمات عمومی تلقی نموده و آنها را تابع حقوق اداری بدانیم. حال آنکه در بررسی مفهوم مادی اداره دیدیم که این اعمال داخل در فعالیت سازمان‌های اداری نمی‌باشند.

۲- با عمل به این دیدگاه، مفهوم سازمانی اداره نیز زیر سؤال می‌رود. زیرا گاه پیش می‌آید فعالیت‌های سازمان اداری که جزو خدمات عمومی است، توسط اشخاص خصوصی هم انجام می‌شود؛ در این صورت اگر معیار ما نظریه خدمات عمومی باشد، فقط خدمات نهاد دولتی جزو خدمات عمومی به شمار رفته و تابع حقوق اداری خواهد بود. برای مثال خدمات آموزشی ممکن است هم از طرف دولت (مدارس دولتی) و هم از طرف اشخاص خصوصی (مدارس غیرانتفاعی) ارائه شود، ولی از دیدگاه طرفداران نظریه خدمات عمومی، فقط فعالیت‌های مدارس دولتی جزو تابع حقوق اداری می‌باشند. بنا به همین دلیل است که می‌گوییم مفهوم سازمانی اداره با پذیرش این دیدگاه مورد سؤال واقع می‌شود.

۳- با توجه به اینکه گذر زمان سبب تغییر مفهوم مادی خدمات عمومی می‌شود، لذا نمی‌توان امری را که خود تابع عنصر زمان و مقتضیات آن است، به عنوان مبنا و معیار تشخیص فعالیت‌های تابع حقوق اداری قرار دهیم. برای مثال روزگاری امور مربوط به ورزش خدمت عمومی محسوب نمی‌شدند، اما امروزه اهمیت آن باعث شده که موضوع فعالیت برخی سازمان‌های عمومی مسایل و موضوعات مربوط به ورزش باشد. بنابراین چگونه می‌توان پذیرفت فعالیت‌هایی که تا دیروز جزو خدمات عمومی نبوده، تغییر ماهیت داده و امروزه داخل در قلمرو خدمات عمومی و تابع حقوق اداری باشد.

به هر صورت جمیع این ایرادات سبب گردید تا نظریات دیگری در باب مبانی حقوق اداری ارائه گردد.^۱

۴-۲- نظریه منافع عمومی

بر اساس این دیدگاه، اعمال و فعالیت‌هایی که متضمن منافع عمومی هستند، مانند خدمات عمومی نهادهای دولتی تابع حقوق اداری می‌باشند. توضیح بیشتر اینکه طرفداران نظریه منافع عمومی معتقدند فعالیت‌های اداری ممکن است با هدف ارائه «خدمات عمومی» و یا تأمین «منافع عمومی» انجام شوند.

اما در خصوص اینکه چگونه باید فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی و منافع عمومی را از یکدیگر تشخیص داد، چنین بیان شده که اعمال مربوط به خدمات عمومی باید تابع اصل استمرار بوده و هیچگاه متوقف نگردند، در حالی که فعالیت‌های موضوع منافع عمومی ممکن است در برهه‌ای از زمان متوقف شده و با تأخیر انجام شوند.^۲

به هر حال به نظر نگارنده، نظریه منافع عمومی نیز از اشکالات متعددی برخوردار است. نخست اینکه پذیرفتن نظریه منافع عمومی به این معناست که اعمال قضایی و قانونگذاری را نیز تابع حقوق اداری بدانیم، زیرا این اعمال با هدف تأمین منافع عمومی جامعه صورت می‌گیرد. در صورتی که جای هیچ‌گونه تردید نیست اعمال قضایی و قانونگذاری، جزو فعالیت‌های اداری نمی‌باشند.

دوم اینکه چون اعمال عام‌المنفعه انجمن‌های خیریه خصوصی متضمن منافع عمومی است، آنها را نیز باید تابع حقوق اداری تلقی نماییم. حال آنکه قبلاً گفتیم این اعمال اصولاً تابع حقوق خصوصی بوده و فقط از برخی امتیازات حقوق عمومی برخوردارند.

۴-۳- نظریه قدرت عمومی

این دیدگاه که در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم مبانی حقوق اداری به شمار می‌رفت، چنین بیان می‌دارد که عنصر قدرت عمومی است که تعیین می‌کند کدام دسته از فعالیت‌های دولت تابع حقوق اداری هستند. این دیدگاه امروزه از اعتبار چندانی برخوردار نیست، زیرا اولاً این نظریه مبتنی بر مفهوم استبداد و حاکمیت مطلقه بوده و در سیستم‌های حقوقی و سیاسی امروزه جایگاهی ندارد؛ ثانیاً مفهوم قدرت عمومی به قدری وسیع و گسترده است که اعمال و فعالیت‌های کلیه نهادهای حکومتی را شامل می‌شود؛ و ثالثاً تفکیک بین اعمال حاکمیتی و تصدی‌گری دولت که امروزه در اکثریت نظام‌ها پذیرفته شده، به خودی خود نافی نظریه قدرت عمومی است.

۴-۴- نظریه تعدد مبانی حقوق اداری

با توجه به انتقاداتی که حقوقدانان بر نظریات پیشین وارد دانسته‌اند، برخی به این نتیجه رسیده‌اند که نمی‌توان مبانی حقوق اداری را بر یک اساس و پایه برافراشت و لذا دیدگاه نوینی تحت عنوان «نظریه تعدد مبانی حقوق اداری» ارائه کرده‌اند. این نظریه می‌گوید برای تشخیص اینکه کدام دسته از فعالیت‌های نهادهای دولتی تابع حقوق اداری است، گاه باید به نظریه خدمات عمومی، گاه به نظریه منافع عمومی و در برخی موارد به نظریه قدرت عمومی توسل جوییم.

ما نیز معتقدیم نمی‌توان برای حقوق اداری یک مبانی واحد ارائه داد.

^۱ - موسی‌زاده، رضا؛ ۱۳۸۶، حقوق اداری، نشر میزان، تهران، صص ۵۱-۵۶.

^۲ - همان، ص ۵۸.

ساختار اداری کشور

در این بخش ابتدا راجع به سبک‌های اداری صحبت شده و سپس وضعیت سازمان اداری کشور را در مرکز و نقاط دور از مرکز بررسی می‌نماییم.

۱- سبک‌های اداری

امور و خدمات عمومی از لحاظ شیوه اتخاذ تصمیم و اجرای آنها به امور ملی و محلی تقسیم می‌شوند. امور ملی اموری است که منافع آن عاید همه افراد کشور می‌شود، حال آنکه امور محلی ناظر بر محل یا منطقه معینی از کشور است. سیستم‌های اداری بر اساس اینکه چه میزان از صلاحیت‌ها و اختیارات اداره امور محلی را به اهالی محل سپرده باشند، به سه دسته تقسیم می‌شوند:

- سیستم متمرکز اداری
- سیستم واگذاری اختیارات فوق‌العاده
- سیستم عدم تمرکز اداری

۱-۱- سیستم متمرکز اداری

عدم تمرکز اداری عبارت از آن است که کلیه امور کشور اعم از اینکه مربوط به امور محلی یا ملی باشد، از طریق سازمان‌های مرکزی اداره می‌شود. به بیان دیگر، در این نظام قدرت تصمیمات در بالاترین سطوح و در مرکز اداره می‌شوند و همچنین صلاحیت‌ها در نهادهای مرکز متمرکز هستند و سازمان‌های محلی وجود ندارند. تفویض اختیار در این سیستم بسیار محدود بوده و مکانیسم اداره امور مبتنی بر مدیریت متمرکز است.

با این اوصاف در سیستم متمرکز اداری اولاً اختیار اتخاذ تصمیم برای اداره امور در کانون مرکز قرار دارد و ثانیاً اداره مستقل امور اجرایی ایجاب می‌نماید مأمورین اجرایی کاملاً تابع واحد مرکزی بوده و توسط مرکز نصب و عزل شوند.

۱-۱-۱- نتایج عملی نظام متمرکز اداری

تحقق نظام متمرکز اداری در یک کشور، برخی نتایج عملی به همراه دارد که در ذیل به آنها اشاره می‌شود.

الف - وحدت شخصیت حقوقی: در این سیستم مجموع سازمان‌ها و ادارات، وزارتخانه‌ها را تشکیل می‌دهند و آنها نیز اسباب تشکیل بدنه دولت را فراهم می‌کنند. در این حالت دولت یک شخصیت حقوقی واحد محسوب می‌شود و کلیه اعمال و دارایی آنها متعلق به این شخصیت حقوقی می‌باشد.

ب - سلسله مراتب اداری: در این سیستم اصل سلسله مراتب اداری به شدیدترین وجه آن رعایت می‌شود. مأمورین دولتی به شکل بارزی در طول یکدیگر قرار داشته و هر مافوق اختیارات وسیعی نسبت به افراد زیردست خود دارد؛ از جمله اینکه تمامی تصمیمات و دستورات مقام مافوق باید از طرف مأمورین پایین دستی اجرا شود.

ج - کنترل سلسله مراتبی: به منظور تضمین اجرای اصل سلسله مراتب اداری، قانونگذار اختیاراتی را به مقامات مافوق اعطا نموده است تا بتواند نظم اداری لازم را دستگاه متبوع خود برقرار کند. از جمله این اختیارات عبارتند از:

- اختیار صدور دستورات و آموزش‌های لازم به صورت احکام خاص و یا بخشنامه جمعی.
- اختیار ابطال، اصلاح و یا تعلیق اقدامات و تصمیمات غیرقانونی مأمورین مادون.
- اختیار انضباطی مقام مافوق نسبت به مأمورین مادون.

۱-۱-۲- اصول اساسی سیستم متمرکز اداری

این اصول را به شرح ذیل می‌توان نام برد:

- تمام صلاحیت‌ها و اختیارات اداری در همه زمینه‌ها در مرکز متمرکز است.
- امور کشور به طور دقیق به ملی و محلی تقسیم نمی‌شود، زیرا اداره تمام آنها با مرکز است.
- تمام درآمدها و هزینه‌ها در بودجه عمومی کشور متمرکز است.
- سازمان‌های اداری محلی وجود نداشته و کلیه کارمندان واحدها نیز توسط مرکز انتصاب می‌شوند.
- کارمندان از حقوق و مزایای یکسان برخوردارند و اعمال آنها به نام دولت صورت می‌گیرد.
- در صورت پذیرش تفکیک قوا، مقامات در مقابل قوه مقننه (پارلمان) مسؤول هستند.
- تنظیم و تهیه سیاست‌ها و برنامه‌های اداری توسط مقامات اداری مرکز انجام می‌گیرد و مأمورین دولتی سراسر کشور ملزم به اجرای آنها می‌باشند.

۱-۱-۳- مزیت‌ها و ایرادات نظام متمرکز اداری

آثار و نتایج عملی که از تحقق سیستم متمرکز اداری در یک کشور حاصل می‌گردد، سبب گردیده حقوقدانان مزایا و معایبی را برای آن برشمارند.

الف - مزیت‌های سیستم متمرکز اداری: این سیستم موجب تحکیم وحدت و یگانگی ملی در امور عمومی کشور می‌شود. این خصیصه در کشورهایی که هنوز به بلوغ و استحکام سیاسی و ملی نرسیده‌اند، بیشتر جلب توجه می‌کند. همچنین تمرکزگرایی بهترین وسیله برای اداره

- امور عمومی مهم است؛ برای مثال خدمات مربوط به بهداشت و درمان باید برای همه افراد جامعه به طور یکسان فراهم شود که این امر جز از طریق تمرکز اداری ممکن نیست. و مزیت آخر اینکه تمرکز اداری سبب یکسان‌سازی و متحدالشکل نمودن اداره امور عمومی می‌شود.
- ب- ایرادات سیستم متمرکز اداری: برقراری سیستم متمرکز اداری در یک کشور، معایب و ایراداتی نیز به همراه دارد؛ به گونه‌ای که حتی می‌توان ادعا کرد برخی از این ایرادات اجتناب‌ناپذیر بوده و ذاتی این سیستم می‌باشند. از جمله این ایرادات می‌توان موارد زیر را نام برد.
- در سیستم متمرکز اداری کارکنان دولت مجبورند کورکورانه از دستورات واحد مرکزی اطاعت کنند و همین امر آنها را به تدریج مطیع محض نموده و خلاقیت و ابتکار را از آنان سلب می‌نماید.
 - سیستم متمرکز موجب رواج کاغذبازی و بوروکراسی اداری می‌شود. این امر ناشی از آن است که مأموران دولتی مستقر در سایر مناطق کشور، ناچارند در هر مورد موافقت واحد مرکزی را اخذ نمایند.
 - این سیستم موجب توسعه نامتعادل مناطق مختلف کشور می‌شود؛ یعنی برخی از مناطق کشور به تدریج توسعه یافته و برخی دیگر توسعه کمتری می‌یابند.
 - در سیستم متمرکز اداری سازمان‌های مرکزی از یک طرف از ویژگی‌ها، خصوصیات و احتیاجات محلی شناخت کافی ندارند و از طرف دیگر به دلیل عدم بصیرت کافی در خصوص امور محلی، نمی‌توانند از منابع و امکانات طبیعی و همچنین نیروهای انسانی منطقه استفاده مطلوب را ببرند.
 - سیستم متمرکز اداری ناخودآگاه فاصله بین نظام حکومتی و مردم را افزایش داده و با ایجاد بی‌میلی سیاسی در مردم اسباب دخالت کمتر آنها را در امور سیاسی و اجتماعی فراهم می‌کند.
 - سیستم متمرکز موجب افزایش خودمحوری در مقامات مرکزی می‌شود.
- به هر حال تمامی این معایب باعث گردید نظام‌های اداری شیوه دیگری از اداره امور عمومی را که در آن بخشی از اختیارات به واحدهای محلی واگذار می‌شود، اتخاذ نمایند.

۱-۲- سیستم واگذاری اختیارات فوق‌العاده (عدم تراکم)

واگذاری اختیارات فوق‌العاده که در واقع نوعی تمرکز اداری به شمار می‌رود، نظام اداری است که در آن برخی از صلاحیت‌ها و اختیارات به مقامات مرکزی مستقر در مناطق مختلف کشور نهاده می‌شود. در این سیستم اختیار تصمیم‌گیری نه به نمایندگان مردم محل، بلکه به نمایندگان واحد مرکزی که در محل مستقر هستند واگذار می‌شود. در این سیستم نیز انتصاب و عزل مأمورین از اختیارات مرکز بوده و اعمال آنها به طور مستمر و مداوم تحت نظارت واحد مرکزی است.

برخلاف نظام متمرکز اداری، تبعیت از این سیستم از یک طرف تراکم امور و مسایل عمومی در مرکز و کندی انجام آنها را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر به حسن اداره کشور کمک می‌کند، زیرا کسانی که در محل هستند از نزدیک مشکلات را لمس کرده و به امور محلی آشناتر هستند.

البته این سیستم نیز با ایراداتی مواجه است. از جمله اینکه اگر دولت مرکزی در نظارت بر نحوه اجرای اختیارات واگذاری ضعیف عمل کند، این امر سبب ایجاد بی‌نظمی در سازمان‌های محلی و همچنین اعمال سلاقی شخصی مقامات و مأمورین دولتی می‌گردد. ضمن اینکه در نظام واگذاری اختیارات فوق‌العاده، ایجاد وحدت نظر در اداره امور عمومی امری بس دشوار بوده و واحد مرکزی توانایی را می‌طلبد.

۱-۳-۱- عدم تمرکز اداری

ماهیت وظایف دولت در گذشته به گونه‌ای بود که اداره امور عمومی با نظام متمرکز ممکن بود، ولی با گسترش دایره وظایف دولت و بالتبع ایجاد سازمان‌های متعدد، این امر مشکل می‌نمود. لذا سیستم عدم تمرکز مورد توجه قرار گرفت که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور محلی به مقاماتی که کم و بیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده شده است.

در دسته‌بندی کلی که از نظام عدم تمرکز ارائه شده، آن را به عدم تمرکز سیاسی، سازمانی و اداری تقسیم می‌کنند. منظور از عدم تمرکز سیاسی که در حقوق اساسی از آن بحث می‌شود، نظام سیاسی ویژه‌ای است که از آن تحت عنوان «سیستم‌های حکومتی مرکب» یاد می‌شود. نمونه بارز عدم تمرکز سیاسی، نظام حکومتی فدرال است که در مقابل سیستم متمرکز قرار می‌گیرد.

تمرکز سازمانی نیز به حالتی اطلاق می‌شود که سازمان‌های اداری با روش تفویض اختیار شکل می‌یابند. به بیان دیگر عدم تمرکز سازمانی نتیجه تفویض اختیار است؛ به گونه‌ای قدرت تصمیم‌گیری در سطوح مختلف سازمان بطور منظم پراکنده شده و سازمان به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود.

اما عدم تمرکز اداری، یکی از سبک‌های اداری است که موضوع بحث حاضر بوده و درباره آن صحبت خواهیم کرد.

۱-۳-۱- انواع عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز اداری روش مدیریتی است در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که تقریباً مستقل از واحد مرکزی هستند، واگذار می‌شود. عدم تمرکز اداری در عمل ممکن است به صورت «عدم تراکم»، «عدم تمرکز فنی» و یا «عدم تمرکز محلی» بروز یابد.^۱

الف- عدم تراکم

روشی است که در آن، برخی سازمان‌های وابسته به حکومت مرکزی در نقاط غیر از مرکز وجود دارند و ارتباط آنها با قوه مرکزی به صورت سلسله‌مراتبی است. این سازمان‌ها اگرچه از لحاظ جغرافیایی غیرمتمرکز هستند، ولی از لحاظ اداری معرف نظام متمرکز در اداره عمومی کشور می‌باشند. به همین دلیل است که این نظام را «سیستم عدم تمرکز جغرافیایی» و یا عدم تراکم می‌نامند. رابطه‌ای که وزارتخانه‌ها با سازمان‌های وابسته خود در سایر نقاط کشور دارند، از مصادیق نظام عدم تراکم به شمار می‌رود.

ب- عدم تمرکز فنی

نظامی است که استقلال و اختیار تصمیم‌گیری برای اداره امور عمومی معین به یک مؤسسه واگذار می‌شود. این مؤسسات که در لسان حقوق اداری تحت عنوان «مؤسسه عمومی» نامیده می‌شوند، دارای شخصیت حقوقی و استقلال نسبی از قوه مرکزی می‌باشند.

^۱ - البته برخی حقوقدانان نوع دیگری از عدم تمرکز اداری را تحت عنوان «منطقه‌گرایی اداری» معرفی نموده‌اند. منظور از منطقه‌گرایی اداری، روشی است اصولاً برای مدیریت مناطق ناهمگون در یک کشور استفاده می‌شود.

لازم به ذکر است استقلال این مؤسسات ناشی از ماهیت فعالیت‌هایی است که انجام آن را به عهده دارند. به عبارت دیگر اعطای شخصیت حقوقی و استقلال اداری به این دلیل است که مؤسسات موصوف بتوانند آزادانه وظایف محوله را انجام داده و از دخالت‌های غیرضروری واحد مرکزی مصون باشند.

علاوه بر این، ایجاد این مؤسسات ممکن است ناشی از ملاحظات مالی، فنی و یا اجتماعی باشد.

- گاهی انجام فعالیت‌های تجاری و تولیدی توسط دولت مستلزم تشریفات و کاغذبازی‌های طولانی است، حال آنکه اساس اینگونه فعالیت‌ها بر سرعت استوار است، لذا انجام این فعالیت‌ها به مؤسسه عمومی واگذار می‌شود مانند شرکت بیمه و راه‌آهن. (ملاحظات مالی)

- همچنین برای جلوگیری از آمیزش علم و سیاست و تأثیرات ناروای سیاست بر علم، مؤسسات عمومی نسبتاً مستقل عهده‌دار انجام آنها می‌شوند مانند دانشگاه‌ها. (ملاحظات فنی)

- و در بسیاری موارد انجام امور اجتماعی به مؤسسات عمومی سپرده می‌شود مانند مؤسسات خیریه. (ملاحظات اجتماعی)

ج- عدم تمرکز محلی

در این نوع از عدم تمرکز (که بیانگر عدم تمرکز اداری به معنای اخص آن است)، استقلال و خودسازمانی و صلاحیت اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا برای اداره امور به اهالی یک ده، ناحیه و ... اعطا شده و در عمل نیز، امور عمومی توسط سازمان‌های محلی اداره می‌شوند. این سازمان‌ها دارای شخصیت حقوقی، بودجه، دارایی، سازمان و مأمورین خاص خود هستند.

در خصوص تفاوت عدم تمرکز محلی با عدم تمرکز سیاسی، ذکر این نکته ضروری است که عدم تمرکز محلی سبب تغییر شکل حکومت نمی‌شود و صرفاً انجام امور اجرایی و اداری به واحدهای محلی محول می‌گردد، در حالی که در عدم تمرکز سیاسی شکل حکومت از بسط به مرکب تغییر یافته و امور حاکمیتی نیز به واحدهای سیاسی محلی واگذار می‌شود.

همچنین عدم تمرکز محلی با عدم تمرکز فنی نیز تفاوت دارد؛ در عدم تمرکز فنی خودمختاری به یک مؤسسه تعلق می‌گیرد، حال آنکه در عدم تمرکز محلی استقلال و خودسامانی اداری به افراد محل تعلق می‌گیرد.

۱-۳-۲- ابزار و شرایط لازم برای تحقق نظام عدم تمرکز اداری (محلی)

الف- ابزار لازم برای تحقق عدم تمرکز اداری

۱- شخصیت حقوقی: استقلال و آزادی عمل یک مؤسسه یا ناحیه مستلزم آن است که مؤسسه یا ناحیه مزبور دارای شخصیت حقوقی بوده و حقوق و تکالیف، دارایی و اموال و سازمان و مأمورین خاص خود را داشته باشد. بنابراین در نظام اداری غیرمتمرکز، تعداد اشخاص حقوقی بیشتر از نظام متمرکز اداری است.

به هر صورت اعطای شخصیت حقوقی به مؤسسه عمومی یا ناحیه نتایجی به همراه دارد که در ذیل بیان می‌گردد.

- شخصیت حقوقی به طور مستقل تصمیم می‌گیرد و اعمال حقوقی انجام می‌دهد.

- شخصیت حقوقی دارای بودجه مستقل (درآمد و هزینه جداگانه) از دولت است.

- شخصیت حقوقی دارایی و اموال ویژه خود را داشته و ممکن است تابع قانون محاسبات عمومی نباشد.

- شخص حقوقی به طور مستقل می‌تواند دعوی اقامه نموده و یا طرف دعوی واقع شود.

- شخص حقوقی واحد سازمانی مستقل و جداگانه‌ای تشکیل می‌دهد.

۲- سیستم انتخاب: بر اساس اینکه مأمورین سازمان‌های غیرمتمرکز انتخابی یا انتصابی باشند، درجه عدم تمرکز اداری تشدید و یا تخفیف می‌یابد. آشکار است در آن دسته نظام‌های اداری که واحدهای غیرمتمرکز صلاحیت انتخاب آزادانه مدیران و مأمورین سازمانی خود را دارند، درجه عدم تمرکز شدیدتر است. زیرا واحدهایی که از این حق برخوردار باشند، استقلال و قدرت عمل بیشتری در مقابل قوه مرکزی دارند.

بنابراین اعطای حق انتخاب مدیران به مؤسسات و نواحی وسیله دیگری برای تشدید و یا تقویت نظام اداری غیرمتمرکز است.

ب- شرایط لازم برای تحقق عدم تمرکز اداری

۱- سازمان‌هایی که عهده‌دار انجام امور محلی هستند، بایستی از سازمان‌های مربوط به سیستم عدم تمرکز اداری باشند. منظور از امور محلی امور عمومی است که به افراد ساکن در محل مربوط بوده و مرجع تشخیص آنها از امور ملی، قانون‌گذار می‌باشد.

۲- امور محلی باید توسط مقامات محلی اداره شوند. منظور از مقامات محلی افرادی هستند که اولاً ساکن آن ناحیه و محل باشند، ثانیاً از طریق انتخابات آزاد و عمومی توسط مردم محل انتخاب شوند و ثالثاً تابع سلسله مراتب اداری نبوده و استقلال رأی داشته باشند.

۱-۳-۳- نظارت مرکز بر سازمان‌های غیرمتمرکز (قیمومیت اداری)

استقلال مؤسسات عمومی، سازمان‌های محلی و مقامات آنها مطلق نیست و دولت مرکزی نسبت به عملکرد و فعالیت آنها نظارت دارد. این نظارت به منزله وثیقه‌ای است که قوه مرکزی در مقابل استقلال و آزادی واحدهای غیرمتمرکز در دست دارد و هدف از این نظارت، تضمین اجرای قوانین و مقررات است.

بنابراین قیمومیت اداری نظارتی است که از طرف قوه مرکزی نسبت به واحدهای غیرمتمرکز اداری در حدود قانون اعمال می‌گردد. با این وصف، تفاوت «قیمومیت اداری در نظام اداری غیرمتمرکز» با «نظارت سلسله مراتبی در سیستم متمرکز اداری» این است که نظارت در قیمومیت اداری مشروط و محدود به قوانین و مقررات بوده، ولی نظارت سلسله مراتبی مطلق و بلاشرط می‌باشد.

به هر حال با امعان نظر به قوانین و مقررات مرتبط، نظارت قوه مرکزی بر سازمان‌های غیرمتمرکز اداری به دو صورت «نظارت بر اعمال و اقدامات سازمان‌های غیرمتمرکز» و «نظارت بر اعضاء و مأمورین سازمان‌های غیرمتمرکز» صورت می‌گیرد.

الف- نظارت بر اعمال و اقدامات سازمان‌های غیرمتمرکز

فقط اعمال حقوقی مؤسسات و مقامات غیرمتمرکز تحت نظارت قوه مرکزی قرار دارد؛ یعنی صرفاً اعمالی که آثار حقوقی بر آنها مترتب است مورد نظارت واقع می‌شود نه اعمال مادی آنها. این نظارت ممکن است به صورت مستقیم یا غیرمستقیم باشد.

۱- نظارت مستقیم: عبارت است از لزوم موافقت قبلی، ابطال تصمیمات و اتخاذ تصمیم به جای واحدهای غیرمتمرکز اداری.

- موافقت قبلی: در برخی موارد، مقنن اجرای تصمیمات و اعمال واحدهای غیرمتمرکز را منوط به موافقت و تصویب قبلی دولت مرکزی دانسته است، به گونه‌ای که عدم تصویب قوه مرکزی به معنای عدم تنفیذ تصمیمات مزبور خواهد بود.

- ابطال تصمیمات: در صورتی که اعمال حقوقی واحدهای غیرمتمرکز خارج از حوزه صلاحیت آنها و یا غیرقانونی باشد، دولت مرکزی می‌تواند آنها را ابطال نماید.

- تصمیم‌گیری به جای واحدهای غیرمتمرکز: در برخی موارد معین، قانون به دولت مرکزی اجازه می‌دهد چنانچه سازمان‌ها و مقامات غیرمتمرکز از انجام اعمالی که متضمن منافع عمومی است، خودداری می‌ورزند، رأساً تصمیم‌گیری کند. البته اولاً قانون این موارد را به طور دقیق تعیین نموده و ثانیاً قوه مرکزی را مکلف کرده قبل از اقدام به تصمیم‌گیری مراتب را به صورت کتبی به واحدهای غیرمتمرکز اعلام کند.^۱

۲- نظارت مستقیم: با توجه به اینکه اصولاً تشکیل سازمان‌های غیرمتمرکز اداری و همچنین امکان اجرای تصمیمات اداری آنها مستلزم کمک‌های مالی قوه مرکزی است، لذا این امر به طور غیرمستقیم موجبات نظارت واحد مرکزی بر واحدهای غیرمتمرکز را فراهم می‌آورد.

ب- نظارت بر اعضاء و مأمورین سازمان‌های غیرمتمرکز

۱- نظارت بر یکایک اعضاء واحدهای غیرمتمرکز: چنانچه هر یک از اعضاء و مقامات واحدهای غیرمتمرکز شرایط قانونی لازم را از دست بدهند و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب تخلف شوند، دولت مرکزی می‌تواند برای عزل آنها اقدامات لازم را انجام دهد.

۲- نظارت بر کل واحدهای غیرمتمرکز: چنانچه قوه مرکزی تشخیص دهد بقای و تداوم واحدهای غیرمتمرکز محلی مخالف مصالح عمومی است، می‌تواند نسبت به انحلال آنها اقدام نماید.

البته مجدداً یادآوری می‌نماید، نظارت دولت مرکزی بر اعضاء و مأمورین واحدهای غیرمتمرکز صرفاً در حدود قوانین و مقررات می‌باشد. حال که با انواع نظام‌های اداری آشنا شدیم، در ادامه به بررسی نظام اداری ایران می‌پردازیم.

۲- ساختار نظام اداری ایران

ساختار اداری کشورمان تلفیقی از سیستم غیرمتمرکز اداری و متمرکز اداری است. به بیان دیگر، بخشی از سیستم اداری مبتنی بر سازمان‌های اداری غیرمتمرکز و قسمتی نیز مبتنی بر واحدهای اداری متمرکز می‌باشد. از این رو ما نیز ساختار اداری ایران را در دو مبحث مطرح می‌نماییم.

۲-۱- نظام اداری متمرکز

در نظام اداری متمرکز، دو نوع از مقامات و سازمان‌های اداری به چشم می‌خورد. توضیح اینکه برخی مقامات و سازمان‌های اداری در واحد مرکزی مستقر بوده و برخی دیگر زیر نظر واحد مرکزی در استان‌ها، شهرستان‌ها و تقسیمات جزء کشوری فعالیت می‌کنند.

۲-۱-۱- مقامات و سازمان‌های اداری مستقر در مرکز

در سیستم اداری ایران، مقامات و سازمان‌های مرکزی عبارتند از مقام رهبری، مقام ریاست‌جمهوری، هیأت دولت، معاونین رئیس‌جمهور و وزیران (وزارتخانه‌ها).

پیش از ورود به بحث ذکر این نکته ضروری است که مقامات فوق موضوع مطالعات حقوق اساسی نیز می‌باشند، زیرا مقامات عالی اداری، در واقع مقامات سیاسی هستند. به هر حال ما در اینجا راجع به نقش آنها در نظام اداری بحث خواهیم نمود.

^۱ - در بحث نظام اداری غیرمتمرکز ایران، برخی از اقسام اینگونه نظارت‌ها را عنوان و بررسی خواهیم نمود.

الف - مقام رهبری

رهبر که توسط مجلس خبرگان منتخب مردم تعیین می‌شود، ضامن عدم انحراف سازمان‌های اداری از اصول و قواعد شرع اسلام می‌باشد و به همین دلیل است که قوای سه‌گانه (مقننه، مجریه و قضاییه) تحت نظارت مستقیم رهبری قرار دارند.

علاوه بر صلاحیت اداری فوق، در اصل ۱۱۰ قانون اساسی و برخی قوانین و مقررات، وظایف و صلاحیت‌های اداری دیگری نیز برای مقام رهبری برشمرده شده است. این وظایف عبارتند از:

- اعلان جنگ و صلح و بسیج نیروها؛
- فرماندهی کل نیروهای مسلح؛
- نصب و عزل رییس ستاد مشترک^۱، فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، فرماندهان عالی نیروهای نظامی (زمینی، دریایی و هوایی) و انتظامی؛
- نظارت بر مؤسسات و نهادهایی که زیر نظر مستقیم مقام رهبری قرار دارند مانند صدا و سیما، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، سازمان تبلیغات اسلامی، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، بنیاد پانزده خرداد، جهاد دانشگاهی و جمعیت هلال احمر و ...؛
- عزل رییس‌جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور؛
- امضای حکم ریاست‌جمهوری پس از انتخاب مردم؛^۲

با توجه به اینکه وظایف و صلاحیت‌های فوق ماهیت اجرایی و اداری دارند، می‌توان گفت مقام رهبری عالی‌ترین مقام اداری در ایران است. البته مقام رهبری فقط در اموری که قانون به طور مصرح تعیین نموده، دارای اختیارات اداری است، در حالی که اختیارات اجرایی رییس‌جمهور و وزیران عام می‌باشد.

ب - مقام ریاست‌جمهوری

رییس‌جمهور پس از احراز شرایط مقرر در قانون اساسی، با رأی مستقیم مردم برای مدت چهار سال انتخاب می‌شود و انتخاب مجدد برای یک دوره بلامانع است. رییس‌جمهور ممکن است به حکم دیوان عالی کشور مبنی بر تخلف از انجام وظایف قانونی و یا رأی مجلس شورای اسلامی مبنی بر عدم کفایت سیاسی توسط رهبر عزل شود.

رییس‌جمهور پس از مقام رهبری عالی‌ترین مقام رسمی کشور بوده و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به مقام رهبری مربوط می‌شود، به عهده دارد. بنابراین در نظام سیاسی ایران، رییس‌جمهور دارای دو جایگاه است. توضیح اینکه وی هم رییس کشور

^۱ - ستاد مشترک (کل) نیروهای مسلح، بالاترین نهاد نظامی در جمهوری اسلامی ایران است که وظیفه سیاست‌گذاری و هماهنگی میان کلیه قوای نظامی را در ایران به عهده دارد.
^۲ - ممکن است سؤال شود آیا امضای حکم ریاست‌جمهوری توسط مقام رهبری جنبه تشریفاتی دارد یا جنبه تنفیذی؟ به عبارت دقیق‌تر آیا رهبر می‌تواند حکم ریاست‌جمهوری را امضاء نکند؟

در پاسخ به این پرسش دو دیدگاه ارائه شده است؛ برخی با استناد به حق حاکمیت مردم و انتخاب رییس‌جمهور از طریق آرای عمومی و همچنین تأیید صلاحیت داوطلبان ریاست‌جمهوری توسط شورای نگهبان معتقدند امضای حکم رییس‌جمهور جنبه تشریفاتی دارد و رهبر نمی‌تواند حکم ریاست‌جمهوری را امضاء نکند. اما برخی نیز با استناد به مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و ماده ۱ قانون انتخابات ریاست‌جمهوری اسلامی ایران نظر داده‌اند که امضای حکم رییس‌جمهور جنبه تنفیذی دارد و رهبر می‌تواند حکم ریاست‌جمهوری را امضاء نکند.

به هر حال با توجه به نظام حقوقی کنونی، به نظر می‌رسد امتناع رهبر از امضای حکم رییس‌جمهور امری بعید و شاید بتوان گفت محال است.

(جمهور) و هم رییس قوه مجریه محسوب می‌شود. این تمایز دارای آثار حقوقی بوده و رییس‌جمهور به تبعیت از جایگاه‌های قانونی خود، وظایف و اختیارات جداگانه‌ای دارند.

۱- وظایف و اختیارات رییس‌جمهور در جایگاه رییس‌کشور

الف) اجرای قانون اساسی و پاسداری از آن: پاسداری و صیانت اجرایی از قانون اساسی بر عهده رییس‌جمهور است. رییس‌جمهور مسؤول اجرای اصول قانون اساسی بوده و در این خصوص سوگند یاد کرده است. در این راستا رییس‌جمهور می‌تواند در موارد نقض، تخلف و عدم اجرای اصول قانون اساسی، به طرق مختلف از قبیل اخطار و یا تعقیب و ارجاع متخلف به محاکم قضایی از اجرای قانون اساسی پاسداری کند.

ب) امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و پیمان‌نامه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی.

ج) امضای استوارنامه‌های سفیران ایران در سایر کشورها و همچنین پذیرش استوارنامه‌های سفیران سایر کشورها در ایران.

د) توشیح قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی: مصوبات مجلس شورای اسلامی و نتیجه همه‌پرسی توسط رییس‌جمهور امضاء و به نهادهای حکومتی ابلاغ می‌گردد. البته با توجه به اصول قانون اساسی و قوانین مربوطه، به نظر می‌رسد امضای قوانین و نتیجه همه‌پرسی جزو تکالیف قانونی رییس‌جمهور بوده و بیشتر جنبه تشریفاتی دارد.

ه) اعطای نشان‌ها و مدال‌های دولتی و انجام امور تشریفاتی مانند استقبال از رؤسای کشور و شرکت در کنفرانس‌ها و نشست‌های بین‌المللی.

و) ریاست شورای عالی امنیت ملی: طبق اصل ۱۷۶ قانون اساسی، رییس‌جمهور رییس شورای عالی امنیت ملی می‌باشد. این شورا وظیفه تعیین سیاست‌های دفاعی-امنیتی کشور و همچنین هماهنگ نمودن فعالیت‌های سیاسی، اطلاعاتی، نظامی و اجتماعی را در راستای تدابیر کلی دفاعی-امنیتی به عهده دارد. با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی با حضور رؤسای قوای مقننه و قضاییه و رییس ستاد مشترک نیروهای مسلح تشکیل می‌شود، بنابراین تردیدی نیست ریاست‌جمهور بر این شورا برگرفته از جایگاه وی به عنوان رییس کشور می‌باشد.

ز) ریاست شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری^۱ و شورای عالی انرژی کشور^۱، شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور^۲ و ...

^۱ - شورای عالی اداری نهادی است که به موجب ماده ۱ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۹/۰۱/۱۷ و به منظور تصحیح، بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات، سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، سیستم‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات (آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها) و افزایش بهره‌وری دستگاههای اجرایی با صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات زیر تشکیل گردیده است:

۱- اصلاح ساختار تشکیلات دستگاههای اجرایی کشور به استثنای وزارتخانه‌ها از طریق ادغام، انحلال و انتقال مؤسسات و سازمانها به خارج از مرکز.
۲- تجدید نظر در ساختار داخلی وزارتخانه‌ها و وظایف و ساختار داخلی سازمانها، شرکتهای دولتی و شرکتهای اقماری آنها به منظور ایجاد انسجام تشکیلاتی و حذف وظایف موازی، مشابه و تکراری.

۳- تفکیک وظایف اجرایی از حوزه‌های ستادی وزارتخانه‌ها و محدود نمودن فعالیت حوزه‌های ستادی به اعمال حاکمیت و امور راهبردی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت) و انتقال وظایف اجرایی به واحدهای استانی و شهرستانی.

۴- تصمیم‌گیری در مورد ادغام واحدهای استانی و شهرستانی وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها در یک واحد سازمانی.

۵- شناسایی و واگذاری وظایف، امور و فعالیتهای قابل واگذاری دستگاههای اجرایی به شهرداریها و بخش غیر دولتی با هدف رهاسازی دولت از تصدیهای غیرضرور و همچنین تعیین نحوه ارتباط و تنظیم مناسبات نظام اداری با شوراهای اسلامی روستا، بخش و شهر.

۶- اصلاح و مهندسی مجدد سیستمها، روشها و رویه‌های مورد عمل در دستگاههای اجرایی کشور با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیتها.

۷- تصویب طرحهای لازم برای ارتقای بهره‌وری و کارایی نیروی انسانی و مدیریت دستگاههای اجرایی.

۲- وظایف و اختیارات رییس‌جمهور در جایگاه رییس قوه مجریه

الف) ریاست قوه مجریه و هیأت وزیران: رییس‌جمهور ریاست قوه مجریه و هیأت وزیران را برعهده دارد. این ریاست مبتنی بر اصل سلسله مراتب اداری در نظام‌های اداری متمرکز بوده و به همین دلیل، رییس‌جمهور از حق نظارت اداری بر مقامات مادون خود برخوردار است.

رییس‌جمهور بر عملکرد و مصوبات هیأت وزیران نظارت داشته و با هماهنگ‌سازی در تصمیمات هیأت وزیران، برنامه‌ها و خطی‌مشی کلی قوه مجریه را تعیین می‌کند. لازم به توجه است، رابطه سازمانی رییس‌جمهور با هیأت وزیران به گونه‌ای است که وی مکلف به تبعیت از تصمیمات هیأت وزیران نمی‌باشد.

ب) نصب، عزل و قبول استعفای وزیران: تعیین وزیران و معرفی آنها به مجلس شورای اسلامی جهت کسب رأی اعتماد، یکی دیگر از اختیارات رییس‌جمهور است. البته استثنائاً در مورد وزیر دادگستری، رییس‌جمهور باید وزیر خود را از میان کسانی که رییس قوه قضاییه معرفی می‌نماید، انتخاب کند.

اما برخلاف نصب وزیران، عزل و قبول استعفای آنها توسط رییس‌جمهور و بدون دخالت مجلس شورای اسلامی انجام می‌گیرد. ضمناً رییس‌جمهور می‌تواند برای وزارتخانه‌هایی که وزیر ندارند، حداکثر برای مدت سه ماه سرپرست وزارتخانه تعیین نماید.

ج) اختیار وضع آیین‌نامه: رییس‌جمهور یکی از مقامات صالح قوه مجریه است که حق دارد با رعایت شرایط قانونی، برای انجام وظایف قانونی خود آیین‌نامه اداری وضع نماید.

د) اداره «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور»: به موجب مصوبه یکصد و سی و سومین جلسه شورای عالی اداری مورخ ۱۳۸۶/۰۴/۱۸، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با ادغام در نهاد

-
- ۸- تصویب ضوابط و معیارهای لازم در جهت بهینه‌سازی ساختار، ترکیب و توزیع نیروی انسانی بخش دولتی.
 - ۹- تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های مربوط به تعیین تکلیف نیروی انسانی دستگاه‌هایی که براساس مصوبات شورای عالی اداری ادغام، منحل، واگذار و یا وظایف آنها به دیگر دستگاهها منتقل می‌شود.
 - ۱۰- تصویب ضوابط ناظر بر بهره‌برداری مطلوب از فضاهای اداری و جایجائی و تأمین ساختمانهای اداری.
 - ۱۱- تعیین و پیشنهاد منابع مورد نیاز برای تحقق برنامه‌های تحول نظام اداری و طرحهای مصوب شورا که نیاز به منابع جدید دارد.
 - ۱۲- تشخیص و اعلام دستگاههای اقدام کننده برنامه‌های مرتبط با فعالیت دولت در زمینه نظام اداری و امور اجرائی.
- با توجه به قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۰۶/۱۱، شورای عالی اداری هنوز به فعالیت خود ادامه می‌دهد.
- ۱- به موجب ماده ۳ قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و تشکیل شورای عالی انرژی کشور مصوب ۱۳۸۱/۰۴/۳۰، شورای عالی انرژی کشور به منظور تمرکز سیاستگذاری در بخش انرژی کشور (از جمله انرژی‌های نو) و ایجاد هماهنگی لازم در جهت بهره‌گیری کامل از ظرفیت‌های کشور در بخش انرژی و بهینه‌سازی تولید و مصرف انواع حامل‌های انرژی و تعیین ضوابط و الگوهای آن و نیز تدوین سیاست‌ها و ضوابط تقلیل آلودگی‌های زیست محیطی ناشی از تولید و مصرف انرژی، به ریاست رئیس‌جمهور (و در غیاب وی معاون اول رئیس‌جمهور) تشکیل گردید.
 - ۲- مطابق ماده ۱ و ۲ آیین‌نامه اجرایی شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور که به منظور اجرای بند الف ماده ۱۲۷ قانون برنامه چهارم توسعه کشور و مصوبه شماره ۲۸۷۸۹/۲۲۳۵۵ مورخ ۱۳۸۲/۹/۴ هیأت وزیران تهیه گردیده، شورای عالی امور ایرانیان خارج از کشور به ریاست رییس‌جمهور، عهده‌دار وظایف ذیل می‌باشد.
- ۱- بررسی و تصویب سیاست‌ها و برنامه‌های کلان در ارتباط با ایرانیان خارج از کشور؛
 - ۲- اتخاذ تدابیر لازم برای تعامل سازنده تر با ایرانیان خارج از کشور؛
 - ۳- حمایت از حفظ هویت ایرانیان خارج از کشور؛
 - ۴- حمایت از حقوق حقه ایرانیان در عرصه‌های مختلف اعم از امور اجتماعی، اقتصادی و ...؛
 - ۵- تسهیل و تقویت حضور مؤثرتر ایرانیان خارج از کشور در صحنه‌های اجتماعی و اقتصادی داخل کشور و عرصه‌های مختلف سازندگی؛
 - ۶- هماهنگی و بهینه‌سازی سیاست‌های اجرایی دستگاه‌های مختلف درون کشور در نحوه ارائه خدمات؛
 - ۷- تسهیل و تحکیم پیوند ایرانیان خار از کشور با داخل، از طریق پیشنهاد قوانین ضروری و تصویب مقررات.

ریاست جمهوری، به دو معاونت «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس‌جمهور» تغییر نام یافت. این دو معاونت زیر نظر رییس‌جمهور اداره شده و رؤسای آنها معاونان رییس‌جمهور می‌باشند.

در پایان این بحث، ضروری است با «نهاد ریاست‌جمهوری» و وظایف و اختیارات آن - به عنوان نهاد وابسته به مقام ریاست‌جمهوری - آشنا شویم. در رابطه با علت وجودی این نهاد باید گفت، یکی از مشکلات اساسی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه آنها بخشی‌نگری است و از آنجا که وزارتخانه‌ها در اداره امور خود استقلال دارند، ممکن است از تشریک مساعی و همکاری با سایر دستگاه‌ها کوتاهی کنند و مسایل و موضوعات را با توجه به منافع وزارتخانه متبوع خود حل و رفع نمایند، حال آنکه هدف از تشکیل وزارتخانه‌ها، تقسیم وظایف دولت برای نیل به اهداف کلی کشور است؛ از این رو وجود نهادی که بتواند «هماهنگی اداری» بین وزارتخانه‌ها ایجاد نماید، امری ضروری است.

در کشورهایی مانند ایران که فاقد مقام نخست‌وزیری هستند، این وظیفه بر عهده نهاد ریاست‌جمهوری قرار گرفته است. به عبارت دیگر، نهاد ریاست‌جمهوری مشاور مخصوص و بازوی اجرایی و اداری رییس‌جمهور می‌باشد.¹

به این ترتیب نهاد ریاست‌جمهوری به عنوان یک نهاد مشورتی عهده‌دار برخی ظایف خاص می‌باشد که وارد ذیل از جمله آنهاست:

- ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های دولتی با واحدهای خصوصی و عمومی غیردولتی؛
- سرپرستی و نظارت کلی بر اجرای قوانین در ادارات و سازمان‌ها و تأمین حسن انجام تصمیمات دولت؛
- تهیه برنامه‌های اصلاحی اداری و عمرانی و نظارت بر اجرای آنها؛
- دقت در جهت یکسان بودن طرح‌های مربوط به امور استخدامی در دستگاه‌های دولتی؛
- تعیین روش و تنظیم و اجرای برنامه‌های تبلیغاتی و اطلاعاتی مربوط به دولت؛
- رسیدگی به شکایات و درخواست‌هایی که به رییس‌جمهور وصول می‌شود.

ج- معاونین رییس‌جمهور

مطابق اصل ۱۲۴ قانون اساسی، رییس‌جمهور می‌تواند به منظور انجام وظایف قانونی خود، معاون‌هایی تعیین نماید. با توجه به نظام اداری کنونی، رییس‌جمهور دارای یک معاون اول و چند معاون دیگر می‌باشد.

۱- معاون اول رییس‌جمهور

اگرچه در قانون اساسی اختیار انتصاب معاون اول برای رییس‌جمهور پیش‌بینی شده است، ولی این به معنای الزام قانونی رییس‌جمهور برای تعیین معاون اول نیست. بنابراین باید توجه داشت، انتخاب معاون اول تابع اراده و نظر رییس‌جمهور می‌باشد. به همین دلیل معاون اول دارای شخصیت متمایز سیاسی نبوده و فقط عهده‌دار اداره برخی از وظایف اجرایی رییس‌جمهور است.

وظایف معاون اول رییس‌جمهور عبارتند از:

- ایجاد هماهنگی بین معاونت‌های رییس‌جمهور؛
- ریاست و اداره هیأت وزیران در غیاب رییس‌جمهور و با موافقت وی؛

¹ - لازم به یادآوری است، هیأت وزیران مسؤول ایجاد هماهنگی سیاسی بین وزارتخانه‌ها می‌باشد.

- در مدتی که وظایف و اختیارات ریاست جمهوری به دلایل مختلف از قبیل بیماری، عزل، فوت و یا استعفای رییس جمهور و ... معطل می ماند، معاون اول رییس جمهور با موافقت رهبری اختیارات و مسؤولیت های وی را عهده دار می شود.

۲- سایر معاونین

رییس جمهور علاوه بر معاون اول، معاونت های دیگری نیز دارد. برخی از این معاون ها متصدی تشکیلات اجرایی مشخصی نمی باشند مانند معاون حقوقی و امور مجلس؛ اما بیشتر معاون های رییس جمهور علاوه بر این که معاون رییس جمهور هستند، ریاست یکی از واحدهای اجرایی که اداره آن بر عهده رییس جمهور است، عهده دار می باشند. از جمله این معاونت ها می توان به موارد زیر اشاره کرد.

- معاون رییس جمهور و رییس سازمان انرژی اتمی ایران؛
- معاون رییس جمهور و رییس سازمان تربیت بدنی؛
- معاون رییس جمهور و رییس سازمان حفظ محیط زیست؛
- معاون رییس جمهور و رییس سازمان ایرانگردی و گردشگری؛

۵- وزیران

وزارتخانه واحد سازمانی مشخصی متشکل از ادارات و دوایر است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و توسط وزیر اداره می گردد.^۱ با توجه به این تعریف قانونی، هر یک از وزارتخانه ها توسط یک وزیر اداره می شود و وی در حسن اجرای وظایف خود در مقابل مجلس شورای اسلامی مسؤولیت اجرایی و سیاسی دارد که این مسؤولیت از طریق ابزارهای رأی اعتماد و استیضاح ظهور پیدا می کند.

ضمن اینکه اگرچه ایجاد وزارتخانه به موجب قانون تحقق می یابد، ولی از لحاظ عملی ابتکار هر نوع تغییر در تعداد وزارتخانه ها از قبیل حذف، ادغام، انفصال و یا ایجاد در اختیار دولت است. البته دولت ها همواره بر این سعی بوده اند که کمترین تغییر را در وضعیت و تعداد وزارتخانه ها ایجاد نمایند. علت این امر مشکلاتی است که در اثر تغییرات گریبانگیر دولت و مردم می شود؛ از جمله اینها می توان به ایجاد مخارج اضافی و غیرضروری، مشکلات انتقال ادارات از یک وزارتخانه به وزارتخانه دیگر و همچنین سرگردانی ارباب رجوعان اشاره کرد. به هر حال با بیان این مقدمه در ادامه ساختار کلی وزارتخانه ها، اختیارات وزیران و سیستم های انتقال اختیارات و مطالب مربوط به آنها را بررسی می نماییم.

۱- ساختار کلی وزارتخانه ها

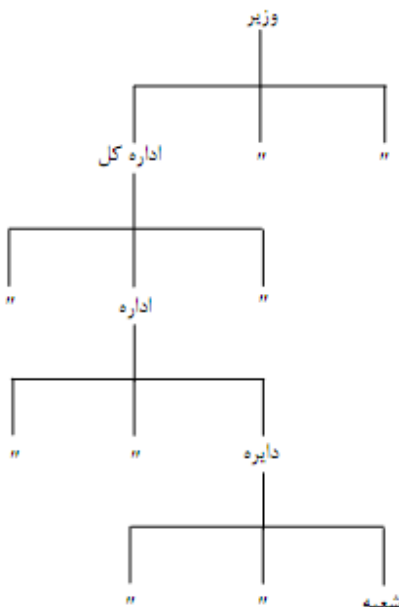
همانگونه که اشاره شد، در رأس هر وزارتخانه یک وزیر قرار دارد که بالاترین مقام اداری آن وزارتخانه می باشد. ولی به دلیل تنوع و گستردگی وظایف و با توجه به حجم کار، هر وزیر یک یا چند معاون دارد که زیر نظر وی به انجام وظایف ویژه و از پیش تعیین شده می پردازد.^۲

^۱ - ماده ۱ قانون مدیریت خدمات کشوری.

^۲ - در کشورهایی که دارای نظام سیاسی پارلمانی می باشند، هر یک از وزیران یک معاون پارلمانی دارند که وظیفه وی حضور در پارلمان و استماع سخنان نمایندگان و پاسخگویی به سؤالات و ایرادات آنها می باشد.

زیر نظر هر معاون چند اداره کل قرار دارد که در رأس آن یک مدیرکل قرار دارد و هر اداره کل مرکب از چند اداره و هر دایره مرکب از چند شعبه است. بنابراین بالاترین تقسیمات سازمانی در وزارتخانه اداره کل و پایین‌ترین شعبه می‌باشد. البته در عمل ممکن است عناوین دیگری برای واحدهایی که در نمودار سازمانی وزارتخانه قرار دارند، استفاده شود.

نمودار ساختار کلی وزارتخانه



ضمناً لازم به ذکر است خدمات و مشاغل هر وزارتخانه، بر حسب نوع آن به فعالیت‌های صفی و ستادی تقسیم‌بندی می‌شوند. منظور از مشاغل و فعالیت‌های صفی، آن دسته از خدمات و عملیات اجرایی است که در واقع وزارتخانه برای تأمین و انجام دادن آنها ایجاد شده است. به بیان دیگر، اینگونه مشاغل و فعالیت‌ها به طور مستقیم با اهداف وزارتخانه در ارتباط هستند؛ برای مثال فردی که به عنوان پزشک در یک بیمارستان دولتی استخدام شده است، عهده‌دار خدمات صفی در وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی می‌باشد. در مقابل مشاغل و فعالیت‌های ستادی فقط به منظور مهیا نمودن شرایط لازم برای نیل به اهداف اصلی وزارتخانه ایجاد شده‌اند. بنابراین سازمانها و مشاغل ستادی جهت پشتیبانی از فعالیت‌های صفی به وجود آمده و مستقیماً در ارتباط با اهداف وزارتخانه نمی‌باشند؛ چنانکه فرد شاغل در اداره کارگزینی وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی، عهده‌دار یک شغل ستادی است. پس با توجه به ماهیت این مشاغل می‌توان گفت، فعالیت‌های ستادی در تمامی وزارتخانه‌ها به صورت مشابه و مشترک وجود دارد، ولی فعالیت‌های صفی در هر وزارتخانه متفاوت با وزارتخانه دیگر است؛ زیرا وظیفه و اهداف وزارتخانه‌ها با یکدیگر تفاوت دارد.

۲- اختیارات وزیران

گفتیم هر وزیری مسؤول حسن اداره وزارتخانه خود است و از آنجا که مطالبه مسؤولیت بدون اعطای اختیارات امری غیرمنطقی و عبث است، لذا وزیران دارای اختیارات اداری و اجرایی بسیاری می‌باشند. در سطور ذیل مهم‌ترین این اختیارات را بررسی می‌نماییم.

الف) اختیارات سازمانی: اختیاراتی است که وزیر به منظور سازمان دادن، تقسیم کار و توزیع صلاحیت بین واحدهای مختلف وزارتخانه از آن برخوردار است. سازمان دادن در اینجا به معنای به کار گمادن افراد و تعیین وظایف و صلاحیت‌های هر یک از آنان در قالب نمودار سازمانی وزارتخانه می‌باشد.

لازم به ذکر است، اگرچه اختیارات سازمانی وزیر از لحاظ اداری بسیار وسیع است، ولی برخی محدودیت‌های قانونی در این خصوص به چشم می‌خورد. این موارد عبارتند از اینکه:

- وزیر نمی‌تواند وزارتخانه را منحل و یا تعطیل کند.
- وزیر نمی‌تواند اموری را که داخل در صلاحیت وزارتخانه متبوع او نیست در آن وارد کند و یا اموری را که جزو صلاحیت‌های وزارتخانه متبوع اوست، از آن خارج کند.
- اگر سازمانی از وزارتخانه متبوع توسط قانون مصوب مجلس و یا مصوبه هیأت وزیران تصویب شده باشد، باید برای تغییر در ساختار وزارتخانه موافقت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس‌جمهور جلب گردد. در صورت حدوث اختلاف بین وزیر و معاونت مذکور، نظر هیأت وزیران حاکم خواهد بود.
- وزیر نمی‌تواند از حدود اعتبارات مصوب در بودجه سالانه تجاوز کرده و ادارات جدید تأسیس کند.

ب) اختیارات استخدامی: لازمه استفاده مطلوب از اختیارات سازمانی، برخورداری از اختیار استخدامی است. بنابراین وزیر اختیار دارد برای حسن اداره و تقسیم کار، کارمندان جدید استخدام کرده و آنان را در پست‌های سازمانی که مناسب می‌داند به کار گمارد. البته اختیار استخدامی وزیر مطلق نبوده و فقط در حدود مقررات مربوطه از جمله قوانین بودجه و قوانین اداری و استخدامی قابل استفاده می‌باشد.

ج) اختیارات تصمیم‌گیری: تصمیم درباره امور وزارتخانه از اختیارات بدیهی وزیر است و وی می‌تواند بخشی از اختیارات تصمیم‌گیری خود را به دیگران تفویض کند. البته در برخی موارد به دلیل اهمیت موضوع، تصمیم‌گیری در اختیار هیأت وزیران و یا قوه مقننه (مقنن) می‌باشد. برای مثال استقراض توسط یک وزارتخانه و یا استخدام کارشناس خارجی در امور عمومی غیرنظامی، پس از تصویب مجلس شورای اسلامی ممکن خواهد بود.

به هر حال، اصل بر این است که هر وزیری از اختیارات تصمیم‌گیری درباره وزارتخانه متبوع خود برخوردار می‌باشد و فقط در مواردی که به موجب صریح قانون از حوزه اختیارات او خارج است، اختیار تصمیم‌گیری ندارد.

د) اختیار نظارت: این اختیار که از آن به عنوان کنترل سلسله مراتبی نیز یاد می‌شود، مجموع اختیارات و اقداماتی است که به منظور جلوگیری از انحراف وزارتخانه از اهداف و وظایف قانونی انجام می‌شود. به نظر می‌رسد نظارت یکی از مهم‌ترین اختیارات وزیر است، زیرا وزیر مسؤول حسن اداره وزارتخانه است و وی همواره باید ناظر سازمان‌ها و مأمورین مادون وزارتخانه باشد تا از حدود مقررات و دستورالعمل‌های اداری تخطی نکنند.

برای اینکه نظارت مؤثر باشد برخی اصول اساسی باید رعایت شود. از جمله اینکه اولاً نظارت باید به موقع و پیش از اینکه آثار تخطی از بین رود، اعمال شود؛ ثانیاً ناظر دارای دقت نظر و صلاحیت فنی لازم باشد؛ ثالثاً نظارت بی‌طرفانه و بدون غرض انجام گیرد؛ و رابعاً ضمانت اجرایی داشته باشد.

دقت در شیوه‌های نظارت مبین آن است که نظارت بر چند قسم است.

(۱) نظارت ارشادی (پیشگیرانه): در این نوع از نظارت وزیر مکلف است سازمان‌ها و مأموران وزارتخانه را در انجام وظایف خود ارشاد و اهنمایی کند تا مرتکب اشتباه و یا اعمال مغایر قانون نشوند. ابزارهایی که وزیر در نظارت ارشادی از آنها برخوردار است، دستورالعمل و گزارش اداری می‌باشد.

دستورالعمل تعلیمات و دستورهایی است که وزیر به سازمان‌ها و مأمورین مادون ابلاغ می‌کند. این دستورات اگر ناظر به مورد خاص و خطاب به اداره یا مأمور معینی باشد، دستور و یا حکم وزارتی نامیده می‌شود؛ ولی چنانچه به صورت عینی و خطاب به کلیه ادارات و مأمورین باشد، بخشنامه نامیده می‌شود. ویژگی‌های حقوقی بخشنامه وزارتی موارد زیر می‌باشد:

- بخشنامه‌ها دستورات درون سامانی بوده و فقط برای مأموران معتبر و لازم‌الاجراست. بنابراین بخشنامه‌ها برای افراد حق و تکلیف ایجاد نمی‌کند و به همین دلیل در محاکم قابل استناد نمی‌باشد.

- چون بخشنامه‌ها برای افراد حق و تکلیف ایجاد نمی‌کند، انتشار آنها در روزنامه رسمی الزامی نیست.

- عدم رعایت بخشنامه از سوی مأموران موجب مسؤولیت جزایی و مدنی نبوده، صرفاً تخلف اداری محسوب می‌شود.

و گزارش اداری سندی است که به منظور در جریان قرار دادن مقام مافوق (وزیر) و آگاه ساختن وی از وضعیت امور و مشکلات موجود تهیه و تنظیم می‌گردد.

چنانکه ملاحظه می‌گردد تفاوت دستورالعمل با گزارش اداری این است که دستورالعمل از طرف سرپرست اداری (وزیر) به زیردستان صادر می‌شود، ولی گزارش اداری از سوی زیردستان اداری به مدیریت (وزیر) ارجاع می‌گردد. در مقابل وجه تشابه آنها این است که چون دستورالعمل و گزارش اداری امر درون سازمانی است، نمی‌توان برای نقض و یا ابطال آنها به دیوان عدالت اداری شکایت کرد.

(۲) نظارت تعقیبی: این نظارت جنبه کشف و تعقیب دارد، یعنی وزیر در صورتی که اعمال مأموران را مغایر مقررات و مصالح اداری وزارتخانه بداند، می‌تواند یا به آنها دستور دهد به نحو مقتضی نسبت به ابطال و یا اصلاح تصمیمات خود اقدام کنند و یا خود رأساً تصمیمات را اصلاح و یا باطل کند. بنابراین نظارت تعقیبی بعد از انجام عمل اداری توسط مأموران مادون صورت می‌گیرد.

ضمناً وزیر به عنوان مسؤول وزارتخانه بر تمامی اعمال حقوقی وزارتخانه به استثنای قراردادهای نظارت دارد. به بیان دیگر، وزیر نمی‌تواند قراردادهایی را که بین وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه آن با سایر اشخاص منعقد شده، فسخ نماید.

(۳) **اختیارات مالی:** مطابق قانون محاسبات عمومی، اختیار امور مالی وزارتخانه با وزیر مربوطه است و وزیران مکلفند هزینه‌های وزارتخانه متبوع خود را طبق بودجه کشور تشخیص دهند. پس تشخیص هزینه‌ها، حواله پرداخت آن در وزارتخانه و قبول هر نوع تعهد مالی از اختیارات وزیر است.

البته مطابق همان قانون، ذیحسابان وزارت امور اقتصادی و دارایی بر نحوه تخصیص و پرداخت هزینه‌ها در وزارتخانه‌ها نظارت می‌کنند. علاوه بر این دیوان محاسبات عمومی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری نیز بر عملکرد مالی وزارتخانه‌ها نظارت می‌کنند.

د) اختیارات قضایی: وزیر نماینده قضایی و حقوقی وزارتخانه است و برای حفظ منافع دولت و وزارتخانه می‌تواند در دادگستری اقامه دعوی کند و یا به دعوی مطروحه پاسخ گوید.

۳- انتقال اختیارات

چنانکه مشاهده کردیم، متصدی اصلی اختیارات وسیعی که برای اداره یک وزارتخانه پیش‌بینی شده، وزیر می‌باشد و وی در مقابل رئیس‌جمهور و مجلس مسؤول است. با این حال گاه دیده می‌شود اشخاص دیگری غیر از وزیر مربوطه در امور وزارتخانه تصمیم‌گیری می‌کنند؛ باید توجه داشت تصمیم‌گیری این افراد صلاحیت ذاتی آنها نبوده و ناشی از کفالت و یا تفویض اختیارات اداری است.

البته اصل بر این است که مأموران دولت نمی‌توانند اختیارات و وظایف خود را به دیگران بسپارند و به همین دلیل، انتقال اختیارات اداری امری استثنایی محسوب می‌شود. پس در مواردی که مستخدم دولت به دلایل قانونی قادر به انجام وظایف و تکالیف اداری خود نباشد، مقنن به منظور تداوم و استمرار امور عمومی انتقال اختیارات را مجاز می‌داند. انتقال اختیارات اداری ممکن است از طریق کفالت اداری و یا تفویض اختیارات اداری محقق شود.

الف) کفالت اداری: ابزاری است که به موجب آن در زمان غیبت مقام اداری، شخص دیگری به طور موقت انجام امور مربوط به آن مقام را به عهده می‌گیرد. مأموری که به طور موقت عهده‌دار تکالیف و اختیارات اداری مقام بالاتر می‌شود، کفیل اداری نامیده می‌شود. بنابراین کفیل اداری اساساً از تمام اختیارات مقامی که کفالت آن را به عهده دارد، برخوردار است مگر مواردی که مستثنی شده باشد.

نکته جالب توجه در این بحث، فردی است که می‌تواند کفیل اداری مقام بالاتر باشد. در این رابطه باید گفت، در مواردی که قانون تکلیف کفیل اداری را تعیین کرده است، باید مطابق قانون عمل کرد مانند مقام رهبری که کفیل آن شورایی مرکب از رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه و یکی از فقهای شورای نگهبان می‌باشد و یا مقام ریاست‌جمهوری که کفیل آن معاون اول رئیس‌جمهور می‌باشد. ولی در مواردی که قانون ترتیب خاصی پیش‌بینی نکرده باشد، حق تعیین کفیل با مقام بالاتر است.

ب) تفویض اختیار اداری: وضعیتی است که یکی از مقامات مافوق اداری، اجرای برخی از اختیارات غیراساسی خود را به مأموران زیردست واگذار می‌کند، به گونه‌ای که گیرنده اختیارات مکمل واگذارکننده اختیارات محسوب می‌شود. پس تفویض اختیار به طور خلاصه به معنای انتقال قسمتی از اختیارات رئیس به مرئوس است.

لازم به ذکر است به توجه به گسترش واحدهای اداری، تنوع وظایف و تکالیف اداری، افزایش تعداد مأموران دولتی و ...، مدیریت کلیه امور اداری توسط یک فرد بسیار مشکل است و به همین دلیل، مکانیزم تفویض اختیار برای کمک به مقامات مافوق به وجود آمده است. ضمن اینکه از منظر سیستم‌های اداری، هرچه تفویض اختیارات بیشتر باشد، عدم تمرکز سازمانی نیز افزایش خواهد یافت.

البته تفویض اختیارات با رعایت برخی اصول اداری ممکن است. این اصول عبارتند از اینکه:

- مقامات اداری فقط می‌توانند بخشی از اختیارات خود را به مأموران زیردست خود تفویض کنند. به بیان دیگر، مقامات دولتی حق ندارند تمام اختیارات خود را به دیگری تفویض کنند، زیرا در این صورت وجود خود آن مقام عبث خواهد بود.
 - مقامات دولتی حق ندارند اختیارات اساسی و قائم به شخص خود را به دیگری تفویض کنند؛ مانند اینکه وزیران نمی‌توانند اختیار حضور در مجلس جهت پاسخگویی به سؤالات نمایندگان را به دیگری تفویض کنند. در واقع ملاک تشخیص اختیارات اساسی (قائم به شخص) و غیراساسی (قابل تفویض)، ماهیت آنها است. با این توضیح که اختیارات اساسی دارای رنگ و بوی سیاسی هستند، در حالی که اختیارات قابل تفویض فقط جنبه اجرایی دارند.
 - تفویض اختیار باید کتبی و صریح بوده و ضمناً مبدأ زمانی که اختیارات به مأمور زیردست تفویض می‌گردد، به طور مصرح مشخص شود.
- زمانی که مقام بالاتر با رعایت اصول مذکور، اختیارات خود را به دیگری واگذار نماید، تفویض اختیارات برخی آثار اداری و حقوقی را به همراه خواهد داشت. از جمله این آثار می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.
- (۱) رابطه حقوقی بین گیرنده و واگذارکننده اختیارات یک امر درون سازمانی بوده و اختیاردهنده هر موقع مقتضی بداند، می‌تواند اختیارات واگذار شده را فسخ نماید.
 - (۲) تفویض اختیارات به معنای انتقال مسؤولیت اداری نبوده و چون تفویض اختیار یک امر سازمانی است، واگذارکننده اختیارات همواره مسؤول اختیارات تفویض شده می‌باشد.
 - (۳) فوت مقام تفویض‌کننده، موجب ابطال عمل تفویض و لغو اختیارات واگذار شده نمی‌باشد.
 - (۴) با توجه به اینکه تفویض اختیار عمل حقوقی دوجانبه نمی‌باشد، بنابراین رضایت و اراده گیرنده اختیارات لازم نبوده و بلافاصله پس از تفویض اختیارات جزء تکالیف و وظایف اداری وی محسوب می‌شود.
 - (۵) تفویض اختیار باید توأم با حق نظارت باشد؛ یعنی مقام واگذارکننده اختیارات، حق نظارت بر مأمور گیرنده اختیارات را داشته باشد.
- به هر حال آشکار است تفویض اختیارات یک امر معمول اداری بوده و تابع برخی اصول اداری بوده و آثاری را به همراه دارد. ضمن اینکه تفویض اختیارات مانند هر نهاد حقوقی مزیت‌ها و ایرادهایی (موانع) دارد که ذکر آنها خالی از لطف نیست.
- مهم‌ترین مزیت‌های تفویض اختیارات این است که با به کار گرفتن مأموران زیردست موجب تکامل و آگاهی مستخدمین دولتی، بالارفتن کارایی آنها و افزایش علاقه‌اشان به کار می‌شود؛ باعث سرعت انجام امور در ارتباط با مراجعین اداری می‌گردد؛ از تراکم کارها در واحدهای اداری جلوگیری می‌کند؛ و با جلوگیری از اتلاف وقت مدیران و مقامات اداری، کمک می‌کند تا آنها وظایف اساسی خود را بهتر انجام دهند.
- اما علیرغم مزیت‌هایی که برشمردیم، تفویض اختیار با موانع و ایرادهایی نیز مواجه است. این موانع گاه به مقام واگذارکننده اختیارات مربوط می‌شود؛ چنانکه عوامل ذهنی و روانی (مانند تکبر، ترس از تزلزل مقام، نداشتن اعتماد به توانایی زیردستان و ...)، ملاحظات سیاسی و ملاحظات فنی (مانند مهم و یا محرمانه بودن امور) از جمله آنها هستند.

و گاهی نیز به مأمور گیرنده اختیارات مربوط می‌شود مانند فرار از مسؤولیت، فقدان اعتماد به نفس برای عمل به اختیارات تفویض شده، کمبود امکانات سازمانی و منابع مالی و انسانی جهت تحقق بخشیدن به اختیارات تفویض شده و همچنین عدم وجود ضوابط و ابزارهای کافی برای ارزشیابی و تشویق افراد موفق.

اینک با خاتمه بحث حاضر، در ادامه به بررسی مقامات و واحدهای سازمانی متمرکز که در نقاط دیگر کشور قرار دارند، می‌پردازیم.

۲-۱-۲- مقامات و سازمان‌های اداری مستقر در تقسیمات کشوری (خارج از مرکز)

منظور از مقامات و سازمان‌های اداری خارج از مرکز، افراد و واحدهای اداری هستند که از طرف قوه مرکزی برای اداره نقاط مختلف کشور منصوب شده و در محل حضور دارند. لذا مطالعه دقیق این مقامات و واحدها منوط به این است که تقسیمات کشوری را بشناسیم. مطابق ماده ۱ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲/۰۴/۱۵ عناصر تقسیمات کشوری که بر مبنای معیارهایی نظیر نصاب جمعیتی، عوامل طبیعی، مشابهت‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و ... تعیین شده‌اند، روستا، دهستان، شهر، بخش، شهرستان و استان می‌باشد.

بر این اساس ما نیز مقامات و واحدهای اداری مستقر در محل (خارج از مرکز) را طبق تقسیم‌بندی ارائه شده توسط قانون بررسی می‌نماییم. البته قبل از شروع بحث ذکر این نکته ضروری است که هرگونه انتزاع، الحاق، تبدیل، ایجاد و ادغام و نیز تعیین و تغییر مرکزیت و تغییر نام و نامگذاری واحدهای تقسیمات کشوری، با پیشنهاد وزارت کشور و تصویب هیأت‌وزیران خواهد بود. مگر ایجاد استان جدید که باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد.^۱

الف- استان و استاندار

استان بزرگترین واحد تقسیمات کشوری با محدوده جغرافیایی معین است که از به هم پیوستن چند شهرستان هم‌جوار با توجه به موقعیت‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و طبیعی تشکیل شده است. برای وجود هر استان حداقل یک میلیون نفر لازم است. مرکز استان نیز یکی از شهرهای همان استان است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی آن استان است.^۲ هر استان تحت اداره استاندار است. استاندار از طرف وزارت کشور معرفی می‌شود و پس از تصویب انتصاب او در هیأت‌وزیران، با امضای حکم استانداری توسط ریاست جمهوری منصوب می‌شود. عزل استاندار نیز با پیشنهاد وزیر کشور، تأیید رییس‌جمهور و حکم وزیر کشور صورت می‌گیرد. از آنجا که استانداری، مقامی سیاسی است لذا قانونگذار به وزارت کشور اجازه داده است در صورت لزوم اشخاصی را که دارای سابقه خدمت دولتی نیستند نیز به سمت استانداری منصوب کند. همچنین با توجه به قوانین و مقررات کنونی می‌توان وظایف و اختیارات استاندار می‌توان صلاحیت‌های وی را در سه دسته وظایف و اختیارات «سیاسی»، «اداری» و «امنیتی» دسته‌بندی کرد.

۱- وظایف و اختیارات سیاسی

^۱ - ماده ۱۳ و تبصره ۱ ماده ۹ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

^۲ - ماده ۹ همان.

- نمایندگی سیاست عمومی دولت در استان؛ استاندار در حوزه مأموریت خود نماینده عالی دولت و مسؤول انجام سیاست عمومی دولت است. باید دقت داشت استاندار تنها نماینده وزیر کشور نیست، بلکه وی نماینده دولت و هر یک از وزیران نیز محسوب می‌شود.
- مراقبت بر اعمال و رفتار مأموران دولتی؛ استاندار نسبت به مستخدمین و مأمورین حوزه مأموریت خود، نظارت تام دارد و چنانچه خلافی از او رؤسای ادارات یا سایر مأموران مشاهده کند، باید وزیر مسؤول را مطلع گرداند. در این صورت برای رسیدگی به تقصیر مأمور، وی به مرکز احضار خواهد شد. ضمن آنکه تمهیدات لازم برای تسهیل امر نظارت توسط مقنن نیز پیش‌بینی شده است، به گونه‌ای که اولاً وزارتخانه‌ها موظفند تغییر و تبدیل رؤسای مرکزی استان و مأموران را به اطلاع استاندار برسانند و ثانیاً چنانچه استاندار تغییری یکی از رؤسا یا مأموران دولتی را لازم ببیند، می‌تواند مراتب را با ذکر دلیل به وزیر مربوط ارجاع دهد و در صورت موافقت نسبت به تعیین جانشین اقدام خواهد شد. البته لازم به ذکر است نظامیان، قضات، نهادهای زیرنظر رهبری و دانشگاهیان از نظارت استاندار مستثنی هستند.
- نظارت عالی بر سازمان‌ها و ادوات دولتی؛ استاندار نسبت به واحدهای اداری استان نظارت سازمانی دارد و چنانچه بخواهد می‌تواند در موضوعات با رییس واحدهای اداری همکاری نماید. استاندار بر کلیه امور اداری و اجرایی به جز دادگستری، ارتش، سپاه و دانشگاه نظارت تام و عالی دارد.
- ارتباط رسمی و اداری با نمایندگان سیاسی و کنسولی محل؛ کنسولگری‌ها بر خلاف سفارتخانه‌ها در استان‌ها پراکنده شده‌اند و ارتباط رسمی و اداری با آنها از طریق استاندار است.
- نظارت بر برگزاری انتخابات در حدود قوانین و مقررات وزارت کشور؛ منظور از انتخابات، انتخابات ریاست جمهوری، مجلس شورا، مجلس خبرگان، شوراهای محلی و همه‌پرسی است که باید از طریق استاندار بر این انتخابات نظارت شود.

۲- وظایف و اختیارات اداری

- ریاست و نظارت بر فرمانداران تابع خود؛ استاندار بر فرمانداران تابعه خود ریاست عالی دارد و فرمانداران مکلفند گزارش عملکرد خود را مرتباً به استاندار بدهند. همانگونه که استاندار موظف است دولت را مرتباً از گزارش اوضاع و احوال محل مأموریت خود آگاه سازد.
- بازرسی مرتب از محل مأموریت خود؛ استاندار مکلف است حوزه مأموریت خود را حداقل سالی دو بار بازدید نماید و نقایص و مشکلات کارها را در محل حل نماید.
- نظارت و مراقبت بر برنامه‌های عمرانی و عمومی استان؛ استاندار در اجرای برنامه‌های عمرانی و عمومی در حوزه مأموریتی خود نظارت کامل دارد و در صورت اختلاف بین استاندار و وزارتخانه، نظر رئیس جمهور قاطع خواهد بود.
- اجرای تصمیمات شورای استان در حدود قوانین و مقررات.

۳- وظایف و اختیارات امنیتی

استاندار مسؤول امنیت در استان است و در همین راستا موظف است شورای تأمین استان را هر ۱۵ روز یک بار تشکیل دهد. وظایف این شورا به قرار زیر است:

- جمع‌بندی و بررسی اخبار و گزارش‌های مربوط به امور امنیتی و سیاسی و اجتماعی استان.
 - گزارش وضعیت امنیتی، سیاسی و ... استان به شورای عالی امنیت ملی.
 - ایجاد هماهنگی با شورای عالی امنیت ملی.
 - تعیین حدود وظایف هر یک از ارگان‌ها در زمینه امنیت استان.
 - برقراری ارتباط با شورای تأمین شهرستان‌ها و بخش‌های تابع.
- در پایان لازم به یادآوری است، استاندار به عنوان نماینده عالی سیاسی دولت در برابر رئیس‌جمهور و هیأت‌وزیران مسؤولیت سیاسی داشته و به همین دلیل باید پاسخگوی ایرادات وزیر کشور باشد.

ب- شهرستان و فرماندار

شهرستان واحدی از تقسیمات کشوری با محدوده جغرافیایی معین است که از به هم پیوستن چند بخش هم‌جوار که به گونه‌ای همگی از نظر عوامل طبیعی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی همگن می‌باشند، تشکیل شده است. شهرستان‌ها از نظر عنصر جمعیت به سه قسم می‌باشند: شهرستان با تراکم زیاد با جمعیت بیشتر از ۱۲۰۰۰۰ نفر؛ شهرستان با تراکم متوسط با جمعیت بیشتر از ۸۰۰۰۰ نفر؛ و در موارد استثنایی که در نقاط کم جمعیت، دور افتاده، جزایری، مرزی و کویری با جمعیت کمتر از ۸۰۰۰۰ نفر تشکیل می‌شود.^۱ مرکز شهرستان یکی از شهرهای همان شهرستان است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، اقتصادی، فرهنگی و... آن شهرستان است.^۲ هر شهرستان تحت اداره فرماندار است. به موجب قانون فرماندار از طرف وزارت کشور با جلب نظر استاندار منصوب می‌شود و می‌تواند از میان افرادی که دارای سابقه رسمی خدمت به دولت نمی‌باشند انتخاب شود. فرماندار وظایف خود را زیر نظر استاندار انجام می‌دهد. وظایف و اختیارات فرماندار، تقریباً همانند اختیارات استاندار است البته در محدوده شهرستان محل مأموریت خود؛ برخی از این وظایف را می‌توان به شرح زیر نام برد.

- نمایندگی سیاسی دولت در شهرستان؛ فرماندار بر تمام ادارات کشوری شهرستان نظارت دارد به جز واحدهای سازمانی زیرنظر مقام رهبری، دادگاه‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی.
- ابلاغ قوانین و مقررات و نظارت بر اجرای آنها در شهرستان؛ وزارتخانه‌ها و ادارات مستقل دولتی مکلفند یک نسخه از دستورها و بخشنامه‌ها را به استاندار بفرستند تا توسط او به فرماندار ابلاغ شود و چون فرماندار نماینده عالی دولت در شهرستان است، باید مقررات را به اطلاع اهالی برساند و خود مسؤولیت اجرای آنها را در بین مؤسسات و ادارات به عهده گیرد.
- رسیدگی به شکایات مردم؛ این رسیدگی جنبه تحقیقی و تفتیشی دارد و نه جنبه قضایی.

^۱ - شهرستان با جمعیت بیشتر از ۵۰۰۰۰ نفر و کمتر از ۸۰۰۰۰ با تصویب هیأت‌وزیران و شهرستان با جمعیت کمتر از ۵۰۰۰۰ با تصویب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌شود...

^۲ - ماده ۷ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

- حفظ نظم عمومی شهرستان؛ فرماندار مسؤول حفظ نظم عمومی و برقراری امنیت در شهرستان است و نیروهای انتظامی مکلفند هرگونه حوادث محلی را به اطلاع فرماندار برسانند.
 - نظارت بر شهرداری‌ها، بخش‌ها، دهستان‌ها و شوراهای محلی.
- ضمناً لازم به ذکر است، به منظور ایجاد هماهنگی بین ادارات شهرستان، شورایی به نام شورای اداری شهرستان وجود دارد. ریاست شورا با فرماندار بوده و تصمیماتی که توسط شورا اتخاذ می‌شود، اساساً لازم‌الاجراء نبوده و فقط به منظور مساعدت فرماندار در انجام دادن وظایفش می‌باشد.

ج- بخش و بخشدار

بخش واحدی است که دارای محدوده جغرافیایی معین بوده و از به هم پیوستن چند دهستان هم‌جوار مشتمل بر چندین مزرعه، مکان، روستا و احیاناً شهر که در آن عوامل طبیعی و اوضاع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی واحد همگنی را به وجود می‌آورد، تشکیل می‌شود.^۱ مرکز بخش، روستا یا شهری، از همان بخش است که مناسب‌ترین کانون طبیعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی آن محدوده شناخته می‌شود.^۲

در رأس هر بخش، بخشدار قرار دارد. نصب و عزل بخشداران با پیشنهاد فرماندار و تأیید استاندار و حکم وزیر کشور خواهد بود. البته وزیر کشور می‌تواند اختیار خود را به استانداران تفویض کند.

وظایف و اختیارات بخشدار همان وظایف فرماندار است البته در محدوده بخش. مهم‌ترین این وظایف عبارتند از:

- رسیدگی و نظارت بر اعمال دهداران.
- اجرای سیاست‌های دولت در بخش.
- نظارت بر شوراهای محلی واقع در حوزه مأمویت.
- انجام امور انتخابات در بخش.
- ریاست شورای بخش؛ این شورا به منظور هماهنگی بین ادارات بخش تشکیل می‌گردد.

د- دهستان و دهدار

دهستان محدوده جغرافیایی معینی است که از به هم پیوستن چند روستا، مکان و مزرعه هم‌جوار که از لحاظ طبیعی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی همگن بوده و از حیث امکانات خدمت‌رسانی و برنامه‌ریزی، در شبکه واحدی جای می‌گیرند، تشکیل می‌شود.^۳ مرکز دهستان روستایی از همان دهستان است که مناسب‌ترین مرکز خدمات روستایی آن دهستان محسوب می‌شود.^۱

^۱ - حداقل جمعیت محدوده هر بخش بدون احتساب نقاط جمعیت شهری با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به دو درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم شده است:
الف - مناطق با تراکم زیاد ۳۰۰۰۰ نفر.

ب - مناطق با تراکم متوسط ۲۰۰۰۰ نفر.
البته در نقاط کم تراکم، دورافتاده، مرزی جزایری و جنگلی و کویری با توجه به کلیه شرایط اقلیمی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی تا حداقل دوازده هزار نفر جمعیت با تصویب هیأت‌وزیران و در موارد استثنایی با تصویب مجلس، جمعیت بخش می‌تواند کمتر از میزان فوق‌الذکر باشد.

^۲ - ماده ۶ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

^۳ حداقل جمعیت دهستان با در نظر گرفتن وضع پراکندگی و اقلیمی کشور به سه درجه تراکمی به شرح زیر تقسیم می‌شود:
الف- تراکم زیاد ۸۰۰۰ نفر.

دهستان توسط دهدار که از طریق مقامات استانی منصوب می‌شود، اداره می‌گردد.

در پایان این بحث لازم به ذکر است، اگرچه در قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری روستا به عنوان مبدأ تقسیمات کشوری ذکر گردیده، ولی در واقع روستا واحدی از تقسیمات کشوری نیست و همانگونه که بعداً خواهیم دید اداره آن نیز بر عهده دهیار است که توسط شورای اسلامی روستا انتخاب می‌شود.

۲-۲- نظام اداری غیرمتمرکز

پیش از این گفتیم نظام اداری غیرمتمرکز به معنای واقعی آن ممکن است به صورت «عدم تمرکز محلی» و یا «عدم تمرکز فنی» ظهور یابد. واحدهایی که در سیستم عدم تمرکز محلی شکل می‌یابد، «سازمان‌های (شوراهای) محلی» و واحدهایی که در سیستم عدم تمرکز فنی وجود دارند، «مؤسسات عمومی غیردولتی و نظام حرفه‌ای» نامیده می‌شوند. بنابراین در این بخش به بررسی جایگاه سازمان‌های محلی و مؤسسات عمومی در نظام حقوق اداری ایران می‌پردازیم.

۲-۲-۱- سازمان‌های (شوراهای) محلی

سازمان‌های محلی به واحدهای اداری متشکل از ساکنین یک منطقه جغرافیایی معین اطلاق می‌شود که دارای شخصیت حقوقی مستقل از واحد مرکزی بوده و اداره امور و خدمات محلی را به عهده دارند. در نظام حقوق اداری ایران، این سازمان‌ها تحت عنوان «شوراهای اسلامی» و بر اساس «قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران» مصوب ۱۳۷۵/۰۳/۰۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن فعالیت می‌کنند.

لذا در سطرهای آتی سعی خواهیم نمود با توجه به قانون مذکور و اصلاحیه‌های آن، به بررسی نظام انتخاباتی، اقسام شوراهای و وظایف آنها و همچنین نحوه نظارت بر شوراهای اسلامی و اعضای آنها بپردازیم.

الف- نظام انتخاباتی

اعضای شورای روستا و شهر به صورت مستقیم، عمومی، با رأی مخفی و اکثریت نسبی آرای مردم انتخاب می‌شوند.^۱ پس باید دقت داشت، فقط اعضای شورای روستا و شهر به طور مستقیم توسط مردم انتخاب می‌شوند و اعضای دیگر شوراهای اسلامی به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند.

۱- شرایط انتخاب‌کنندگان

انتخاب‌کنندگان باید دارای شرایط زیر باشند.

- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛ شرط تابعیت اعم از تابعیت اصلی و اکتسابی است.
- داشتن حداقل سن ۱۸ سال تمام در روز اخذ رأی.

ب- تراکم متوسط ۶۰۰۰ نفر.

ج- تراکم کم ۴۰۰۰ نفر.

^۱- ماده ۳ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری.

^۲- ماده ۱۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران.

- سکونت حداقل یک سال در محل اخذ رأی، به استثنای شهرهای بالای یکصد هزار نفر جمعیت. البته در مورد کسانی که محل کار آنان خارج از محدوده حوزه انتخابیه است، چنانچه افراد تحت تکفل آنان مانند همسر و فرزندان حداقل یک سال قبل از انتخابات در حوزه انتخابیه سکونت داشته باشند می‌توانند در همان حوزه رأی دهند.^۱

البته با توجه به اینکه احراز شرط سکونت در انتخابات شوراهای اسلامی شهر با مشکلات عدیده‌ای مواجه است، در عمل این شرط چندان مورد توجه و کنترل برگزارکنندگان انتخابات قرار نمی‌گیرد.

۲- شرایط انتخاب‌شوندگان

مقنن در تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان با محتاط‌تر بوده و شرایط مشکل‌تری را پیش بینی کرده است. شرایط انتخاب‌شوندگان مطابق ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و ... موارد زیر می‌باشد.

- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛ در خصوص این شرط برخی معتقدند با توجه به ماده ۹۸۲ قانون مدنی^۲ اشخاصی که تابعیت آنها اکتسابی است، نمی‌توانند به عضویت شوراهای استان، شهرستان و شهر درآیند و فقط می‌توانند عضو شوراهای اسلامی روستا و بخش شوند.^۳ لیکن به نظر می‌رسد اطلاق شرط تابعیت و خاص و مؤخر بودن قانون تشکیلات، وظایف و ... به این معناست که قانونگذار فقط دارا بودن تابعیت ایرانی را برای انتخاب شدن در کلیه شوراهای اسلامی کشور لازم شمرده است. بنابراین از دیدگاه ما هر فردی که دارای تابعیت ایرانی اعم از اصلی و یا اکتسابی باشد، می‌تواند به عضویت هر یک از شوراهای اسلامی کشور انتخاب شود و در صورتی که نظر مقنن بر این است که ماده ۹۸۲ قانون مدنی همچنان لازم‌الرعایه باشد، ضروری است این امر را به طور مصرح بیان نماید.

- داشتن حداقل سن ۲۵ سال تمام در زمان ثبت‌نام.

- اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه؛^۴ به نظر می‌رسد با وجود شرط «ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» دیگر نیازی به بیان این شرط نبود، زیرا ابراز وفاداری به قانون اساسی خود به معنای اعتقاد به اسلام و ولایت فقیه

^۱ - ماده ۲۵ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷.

^۲ - ماده ۹۸۲ اصلاحی قانون مدنی مصوب ۱۳۷۰/۰۸/۱۴ مقرر می‌دارد: «اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی نموده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره‌مند می‌شوند لیکن نمی‌توانند به مقامات زیر نائل گردند:

- ریاست جمهوری و معاونین او.

- عضویت در شورای نگهبان و ریاست قوه قضائیه.

- وزارت و کفالت وزارت و استانداری و فرمانداری.

- عضویت در مجلس شورای اسلامی.

- عضویت شوراهای استان و شهرستان و شهر.

- قضاوت.

- عالیترین رده فرماندهی در ارتش و سپاه و نیروی انتظامی.

- تصدی پستهای مهم اطلاعاتی و امنیتی.»

^۳ - امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ پیشین، ص ۱۱۱.

^۴ - مطابق تبصره ۱ ماده ۲۶ قانون تشکیلات، وظایف و ... «اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند».

می‌باشد. به خصوص اینکه احراز اعتقاد که یک امر روانی و درونی است، مشکل بوده و موجبات اعمال سلیق شخصی را فراهم می‌آورد.

- ابراز وفاداری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- دارا بودن سواد خواندن و نوشتن برای شورای روستاهای تا دویست خانوار و داشتن مدرک دیپلم برای شورای روستاهای بالای دویست خانوار، داشتن حداقل مدرک فوق‌دیپلم یا معادل آن برای شورای شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت، داشتن حداقل مدرک لیسانس یا معادل آن برای شورای شهرهای بالای بیست هزار نفر جمعیت.^۱
- دارا بودن کارت پایان خدمت نظام وظیفه یا کارت معافیت دائم از خدمت برای مردان.^۲

۳- محرومیت‌ها و ممنوعیت‌ها

مطابق قانون برخی افراد به دلیل مقام و شغل خود از عضویت در شوراهای اسلامی کشور محروم هستند. در واقع محرومیت این افراد به طور نسبی بوده و اگر دو ماه قبل از ثبت نام از سمت خود استعفا نموده و به هیچ وجه در آن پست شاغل نباشند، می‌توانند برای انتخابات شوراهای اسلامی داوطلب شوند. مصادیق این مقامات به طور حصری در بند ۱ و ۲ ماده ۲۸ قانون تشکیلات، وظایف و ... ذکر شده است. از جمله این مقامات و مشاغل عبارتند از رییس جمهور و مشاورین و معاونین وی، وزراء، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شورای نگهبان، رییس‌قوه قضاییه و معاونین و مشاورین وی، رییس دیوان عالی کشور، دادستان کل کشور و معاونین و مشاورین آنان، رییس دیوان عدالت اداری، رییس سازمان بازرسی کل کشور، رییس دانشگاه آزاد اسلامی، استانداران و معاونین و مشاورین آنان، فرمانداران و معاونین آنان، بخشداران، دادستان‌ها، دادیارها، بازپرس‌ها، قضات.^۳

علاوه بر این، برخی دیگر از افراد به دلیل سوابق سیاسی و کیفری خود، به طور مطلق از داوطلب شدن برای انتخابات شوراهای اسلامی کشور ممنوع هستند. موارد ممنوعیت در ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و ... به شرح زیر بیان شده است.

- کسانی که در جهت تحکیم مبانی رژیم سابق نقش مؤثر و فعال داشته‌اند به تشخیص مراجع ذیصلاح.
- کسانی که به جرم غصب اموال عمومی محکوم شده‌اند.
- وابستگان تشکیلاتی به احزاب، سازمان‌ها و گروه‌هایی که غیر قانونی بودن آن‌ها از طرف مراجع صالحه اعلام شده باشد.
- کسانی که به جرم اقدام بر ضد جمهوری اسلامی ایران محکوم شده‌اند.
- محکومین به ارتداد به حکم محاکم صالح قضایی.
- محکومین به حدود شرعی.
- محکومین به خیانت و کلاهبرداری و غصب اموال دیگران به حکم محاکم صالح قضایی.
- مشهوران به فساد و متجاهران به فسق.

^۱ - ماده ۲۶ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷.

^۲ - همان.

^۳ - بنابراین کارمندان دولت در صورتی که جزو مقامات و پست‌های مذکور در قانون نباشند، می‌توانند برای انتخابات شوراهای اسلامی داوطلب شوند، زیرا مطابق ماده ۱۴ قانون تشکیلات، وظایف و ...، عضویت در شوراهای اسلامی شغل محسوب نمی‌شود.

- قاچاقچیان مواد مخدر و معتادان به این مواد.

- محجوران و کسانی که به حکم دادگاه مشمول اصل (۴۹) قانون اساسی باشند.

- وابستگان به رژیم گذشته از قبیل (اعضای انجمن‌های ده، شهر، شهرستان و استان و خانه‌های انصاف، رؤسای کانون‌های حزب رستاخیز و حزب ایران نوین و نمایندگان مجلس‌های سنا و شورای ملی سابق، کدخدایان و خوانین وابسته به رژیم گذشته).
در رابطه با بندهای ۲، ۶، ۷ و عبارت نخست بند ۱۹ ذکر دو نکته ضروری است. نخست اینکه افراد مذکور در این بندها باید به موجب «حکم قطعی محاکم صالح قضایی» محکوم و به طور تبعی از حقوق اجتماعی مذکور در تبصره ۱ ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی محروم شده باشند.^۲

نکته دیگر آنکه اگرچه ظاهر الفاظ ماده ۲۹ قانون تشکیلات، وظایف و ... مبین آن است که محکومین موضوع بندهای فوق به طور دائم از حق عضویت در شوراهای اسلامی محروم می‌شوند، ولی به نظر ما ممنوعیت این افراد فقط تا زمانی است که محکومیت کیفری آنها مؤثر می‌باشد. زیرا مطابق ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی، افراد پس انقضای مدت تعیین شده در این ماده از حقوق اجتماعی بهره‌مند می‌شوند.^۳ برای مثال فردی که به دلیل ارتکاب جرایم مشمول حد به شلاق محکوم شده است، یک سال پس از اجرای حکم می‌تواند برای انتخابات شوراهای اسلامی داوطلب شود.

در پایان این بحث لازم به ذکر است، اعضای هیأت‌های اجرایی و نظارت انتخابات شوراها از داوطلب شدن در حوزه‌های انتخابیه تحت مسؤولیت خود محروم‌اند.^۴

۴- کیفیت برگزاری انتخابات

از نظر قانون‌گذار اجرای انتخابات و نظارت بر آن، دو موضوع علیحده بوده و به همین دلیل نهادهای متفاوتی را برای تحقق بخشیدن به این امور پیش‌بینی کرده است. مقنن اجرای انتخابات را بر عهده وزارت کشور و نظارت بر انتخابات را بر عهده مجلس شورای اسلامی نهاده است. از این رو ما هم این دو بحث را به طور جداگانه مطرح می‌نماییم.

الف) اجرای انتخابات: گفتیم اجرای انتخابات شوراهای اسلامی کشور به عهده وزارت کشور است. اگرچه وزارت کشور نیز این تکلیف قانونی را از طریق «هیأت‌های اجرایی» انجام می‌دهد. توضیح اینکه مطابق ماده ۳۲ و ۳۳ قانون تشکیلات، وظایف و ...، به منظور برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی شهر، «هیأت اجرایی شهرستان» به ریاست فرماندار و عضویت رییس اداره ثبت احوال، رییس آموزش و پرورش و هشت نفر از معتمدان در محدوده شهرستان و برای برگزاری انتخابات شوراهای اسلامی روستا، «هیأت اجرایی بخش» به ریاست بخشدار و

^۱ - منظور عبارت «قاچاقچیان مواد مخدر» است.

^۲ - مطابق بند ب تبصره ۱ ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی، یکی از مصادیق حقوق اجتماعی عضویت در کلیه انجمن‌ها و شوراها و جمعیت‌هایی است که اعضای آن به موجب قانون انتخاب می‌شوند.

^۳ - مطابق ماده ۶۲ مکرر قانون مجازات اسلامی و تبصره ۲ آن، مدتی که محکومیت کیفری افراد مؤثر بوده و موجب محرومیت آنها از حقوق اجتماعی می‌شود، به شرح ذیل است:

- محکومان به قطع عضو در جرایم مشمول حد، پنج سال پس از اجرای حکم.

- محکومان به شلاق در جرایم مشمول حد، یک سال پس از اجرای حکم.

- محکومان به حبس تعزیری بیش از سه سال، دو سال پس از اجرای حکم.

- چنانچه اجرای مجازات اعدام به جهتی از جهات متوقف شود در این صورت آثار تبعی آن پس از انقضای هفت سال از تاریخ توقف اجرای حکم رفع می‌شود.

^۴ - ماده ۲۷ قانون تشکیلات، وظایف و ...

عضویت نمایندگان اداره ثبت احوال و آموزش و پرورش و مسؤول جهاد کشاورزی بخش یا معاون وی و هفت نفر از معتمدان محدوده بخش تشکیل می‌شود.^۱

جستاری دقیق در مواد قانون بیانگر آن است که هیأت‌های اجرایی به طور کلی دارای دو وظیفه می‌باشند؛ تأیید صلاحیت داوطلبان و برگزاری انتخابات.

(۱) تأیید صلاحیت داوطلبان: هیأت اجرایی شهرستان موظف است به منظور احراز صلاحیت هر یک از داوطلبان عضویت در شورای اسلامی شهر، حسب مورد از مراجع ذی‌ربط از قبیل اداره اطلاعات، نیروی انتظامی، دادگستری، ثبت احوال استعلام نماید. ولی در مورد داوطلبان شرکت در انتخابات شوراهای اسلامی روستا، فقط در صورتی که داوطلب مظنون به داشتن یکی از موارد مذکور در ماده ۲۹ باشد، هیأت اجرایی بخش حسب مورد از مراجع ذی‌ربط استعلام می‌نماید.^۲

پس از اینکه هیأت اجرایی مربوطه، نتیجه رسیدگی به سوابق داوطلبان را دریافت کرد، موظف است ظرف هفت روز از تاریخ دریافت پاسخ به صلاحیت داوطلبان رسیدگی و نتیجه را اعلام نمایند.^۳ اگر نظر هیأت‌های اجرائی بخش و شهرستان مبنی بر تأیید صلاحیت داوطلبان باشد، پس از تأیید هیأت‌های نظارت بخش و شهرستان معتبر و قطعی است. ضمناً چنانچه هیأت نظارت مربوطه ظرف ۷ روز از تاریخ دریافت نظر هیأت اجرایی، نظر خود را درباره داوطلب یا داوطلبان اعلام نکند، نظر هیأت اجرائی معتبر تلقی شده و ملاک عمل خواهد بود.^۴

ولی اگر نظر هیأت‌های اجرایی مبنی بر رد صلاحیت داوطلبان باشد، افرادی که صلاحیت آنها رد شده حق دارند ظرف مدت ۴ روز از تاریخ اعلام اسامی نامزدهای انتخاباتی، شکایت خود را از طریق هیأت اجرایی مربوطه و یا مستقیماً به هیأت نظارت صالح تسلیم کنند.^۵ هیأت نظارت مربوطه بایستی ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ دریافت شکایات، رسیدگی کرده و نتیجه را به هیأت اجرایی اعلام نماید. نظر هیأت نظارت در این خصوص قطعی و لازم‌الاجرا خواهد بود.

(۲) برگزاری انتخابات: هیأت‌های اجرایی نهاد اصلی برگزارکننده انتخابات شوراهای اسلامی کشور می‌باشند؛ به گونه‌ای که وظایف و تکالیف قانونی هیأت اجرایی در رابطه با برگزاری انتخابات بسیار عام و وسیع است. اما به طور خلاصه می‌توان امور زیر را از وظایف هیأت‌های اجرایی در برگزاری انتخابات برشمرد.

- تعیین تعداد و محل استقرار شعب ثبت‌نام و اخذ رأی ثابت و سیار.
- انتشار آگهی انتخابات حاوی تاریخ برگزاری انتخابات، اوقات اخذ رأی، شرایط انتخاب‌کنندگان، محل شعب ثبت‌نام و ...، یک هفته قبل از روز اخذ رأی.^۶
- انتخاب اعضای شعب ثبت‌نام و اخذ رأی و معرفی آنها به فرماندار و یا بخشدار جهت صدور حکم.^۱

^۱ - برای ملاحظه نحوه انتخاب معتمدین محل ر.ک؛ به تبصره یک مواد ۳۲ و ۳۳ همان.

^۲ - ماده ۴۶ و تبصره یک همان.

^۳ - ماده ۴۷ همان.

^۴ - ماده ۴۸ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷.

^۵ - داوطلبان شورای اسلامی روستا باید شکایت خود را به هیأت نظارت شهرستان و داوطلبان شورای اسلامی شهر به هیأت نظارت استان تسلیم نمایند؛ تبصره ۱ ماده ۵۰ همان.

^۶ - ماده ۳۹ همان.

- مسؤولیت صحت برگزاری انتخابات.^۲

- مهیا نمودن محل ثبت نام و اخذ رأی، یک روز قبل از اخذ رأی.^۳

- دریافت شکایت افراد در رابطه با رد صلاحیت داوطلبان و یا نتایج انتخابات.^۴

در نهایت لازم به ذکر است، تصمیمات هیأت اجرایی با اکثریت مطلق آرای اعضای حاضر اتخاذ می گردد.^۵

ب) نظارت بر انتخابات: نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی با مجلس شورای اسلامی است. به این منظور مجلس شورای اسلامی «هیأت مرکزی نظارت» بر امر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری را که متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراها و امور داخلی و دو نفر از اعضای کمیسیون اصل ۹۰ می باشد، تشکیل می دهد.^۶

سپس به منظور نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی در هر استان، «هیأت عالی نظارت استان» که مرکب از سه نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی آن استان است، با نظر هیأت مرکزی نظارت تشکیل می گردد.^۷ و هیأت عالی نظارت استان نیز در هر شهرستان «هیأت نظارت شهرستان» را با حضور ۵ نفر از معتمدین آن شهرستان تشکیل می دهد.^۸ همچنین هیأت نظارت شهرستان برای هر بخش، «هیأت نظارت بخش» را که مرکب از سه نفر معتمد محلی است، برای نظارت بر انتخابات روستا تشکیل می دهد.^۹

بنابراین در حل حاضر، هیأت های نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی عبارتند از «هیأت مرکزی نظارت»، «هیأت عالی نظارت استان»، «هیأت نظارت شهرستان» و «هیأت نظارت بخش».

هیأت نظارت بخش بر کیفیت انتخابات روستاهای حوزه خود نظارت کامل داشته و تأیید صحت انتخابات شوراهای روستا با این هیأت است؛ در صورت تأیید انتخابات توسط هیأت نظارت بخش، بخشدار نتیجه اخذ رأی انتخابات شوراهای اسلامی روستا را اعلام می کند. هیأت نظارت شهرستان نیز بر کیفیت انتخابات شهرهای حوزه خود نظارت کامل داشته و در خصوص صحت انتخابات شوراهای شهر اعلام نظر می کند. در صورت تأیید انتخابات، فرماندار نتیجه اخذ رأی را اعلام می کند. ضمناً هیأت نظارت شهرستان به شکایاتی که افراد در خصوص نتیجه انتخابات شوراهای روستا دارند، ظرف مدت ۱۵ روز رسیدگی و نظر نهایی خود را اعلام می کند.

همچنین هیأت نظارت عالی استان بر کیفیت انتخابات در تمام حوزه انتخابیه خود نظارت کامل دارد و چنانچه کسی در خصوص نتیجه انتخابات شوراهای شهر شکایت داشته باشد، به هیأت عالی نظارت استان ارسال و هیأت مذکور ظرف مدت ۱۵ روز نظر نهایی خود را

^۱ - ماده ۴۰ همان.

^۲ - ماده ۴۲ همان.

^۳ - ماده ۴۴ همان.

^۴ - تبصره ۲ ماده ۵۰ و ماده ۵۲ همان.

^۵ - برای مشاهده ترکیب و نحوه تشکیل جلسات هیأت های اجرایی به مواد ۳۶ تا ۳۸ قانون تشکیلات، وظایف و ... رجوع کنید.

^۶ - ماده ۷۳ قانون اصلاح تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۰۴/۲۹؛ ضمناً مطابق تبصره ماده مذکور، در صورتی که به تعداد لازم از اعضای کمیسیون های مذکور داوطلب وجود نداشته باشد، مجلس از میان سایر نمایندگان داوطلب ۵ نفر را انتخاب می کند.

^۷ - ماده ۷۴ همان.

^۸ - ماده ۷۵ همان.

^۹ - ماده ۴۲ آیین نامه اجرایی انتخابات شوراهای اسلامی روستا و بخش مصوب ۱۳۸۱/۰۴/۱۶ هیأت وزیران.

اعلام می‌کند. علاوه بر این، توقف و یا ابطال انتخابات شعب اخذ رأی در انتخابات شوراهای روستا، پس از تأیید هیأت عالی نظارت استان ممکن است.

اما وظایف و اختیارات هیأت مرکزی انتخابات عبارت است از: نظارت بر انتخابات سراسر کشور؛ توقف و یا ابطال انتخابات شعب اخذ رأی در انتخابات شوراهای شهر؛ اعزام بازرسان مستقل در صورت لزوم برای رسیدگی به شکایات مربوط به هیأت‌های اجرایی و مباشرین وزارت کشور؛ رسیدگی به شکایات و پرونده‌ها و اعلام نظر قطعی؛ تعیین ناظر در تمام هیأت‌های مربوط به انتخابات.

با این اوصاف، «هیأت مرکزی نظارت» نهاد اصلی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی بوده و سایر هیأت‌های نظارت، بازوهای اجرایی این نهاد در حوزه‌های انتخابیه کشور می‌باشند.

در پایان این بحث لازم به ذکر است، علاوه بر هیأت‌های نظارت، وزارت کشور نیز می‌تواند مأمورینی را جهت بازرسی و کنترل جریان انتخابات به طور ثابت یا سیار به حوزه‌های انتخابیه اعزام نماید.^۱

ب- اقسام شوراها و وظایف آنها

با توجه به قانون تشکیلات، وظایف و ... در حال حاضر شوراهای اسلامی کشور عبارتند از: شورای اسلامی روستا، شورای اسلامی بخش، شورای اسلامی شهر، شورای اسلامی شهرستان، شورای اسلامی استان و شورای عالی استان‌ها. بنابراین در این مبحث تشکیلات و وظایف و اختیارات هر یک از شوراهای مذکور را بررسی می‌نماییم.

۱- شورای اسلامی روستا

تعداد اعضای شورای اسلامی در روستاهایی که تا ۱۵۰۰ نفر جمعیت دارند، سه نفر عضو اصلی و دو نفر علی‌البدل و در روستاهایی که بیش از ۱۵۰۰ نفر جمعیت دارند، پنج نفر عضو اصلی و سه نفر علی‌البدل خواهد بود.

طبق ماده ۶۸ قانون تشکیلات، وظایف و ... شورای اسلامی روستا وظایف و اختیارات متعددی در رابطه با امور محلی روستا دارد. از جمله این وظایف و اختیارات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد.

- نظارت بر حسن اجرای تصمیم‌های شورای اسلامی روستا.
- همکاری با مسؤولان ذی‌ربط برای احداث، اداره، نگهداری و بهره‌برداری از تأسیسات عمومی، اقتصادی، اجتماعی و رفاهی مورد نیاز روستا در حدود امکانات.
- تشکیل گردهمایی عمومی جهت ارائه گزارش کار و دریافت پیشنهادها و پاسخ به سؤالات و جلب مشارکت و خودیاری مردم برای پیشبرد امور روستا حداقل دو بار در سال و با پانزده روز اعلام قبلی.
- مشارکت در تهیه طرح‌های هادی روستا و بهسازی بافت‌های فرسوده و ضوابط و مقررات ساخت و ساز.
- نظارت بر حفظ و نگهداری تأسیسات عمومی و عمرانی و اموال و دارایی‌های روستا.
- انتخاب فردی ذیصلاح به سمت دهیار برای مدت چهار سال و معرفی به بخشدار جهت صدور حکم؛ ظاهر الفاظ قانون مبین این است که صدور حکم توسط بخشدار یک امر تشریفاتی بوده و پس از معرفی دهیار، حکم وی باید صادر گردد.

^۱ - ماده ۶۶ قانون تشکیلات، وظایف و ...

- عزل دهیار با رأی اکثریت اعضای شورا و اعلام به بخشدار جهت صدور حکم عزل.
- لازم به ذکر است برخی وظایف دهیار به عنوان یکی از مقامات معرف سیستم اداری غیرمتمرکز، به شرح زیر می‌باشد:
- اجرای مصوبات شورای روستا.
- اعلام فرامین و قوانین و مقررات عمومی.
- همکاری با سازمان‌های ثبت احوال و اسناد در جهت ثبت وقایع چهارگانه سجلی و اسناد و املاک.
- همکاری با مسؤولین ذی‌ربط در جهت حفظ، نگهداری و بهره‌برداری منابع طبیعی و میراث فرهنگی واقع در روستا.
- تشکیل پرونده برای ایجاد بناها، تأسیسات و تفکیک اراضی در محدوده قانونی روستا و ارجاع به بخشدار جهت صدور مجوز.^۱

۲- شورای اسلامی بخش

در هر بخش، شورای بخش که اعضای آن پنج نفر عضو اصلی و سه نفر عضو علی‌البدل می‌باشد از بین نمایندگان منتخب شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش تشکیل می‌شود. البته از یک روستا بیش از یک نفر نباید در شورای بخش حضور داشته باشد و در صورتی که تعداد روستاهای بخش کمتر از پنج روستا باشد، اعضای شورای بخش از میان مجموع اعضای شوراهای روستاها انتخاب خواهند شد. در هر حال از هر روستا حداقل باید یک نفر انتخاب گردد.^۲

بنابراین باید توجه داشت، اعضای شورای اسلامی بخش به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند. در زیر برخی از مهم‌ترین وظایف و اختیارات شورای بخش نام برده می‌شود.

- ایجاد هماهنگی لازم بین شوراهای روستاهای واقع در محدوده بخش.
- نظارت بر شوراهای روستاها به منظور رعایت وظایف قانونی.
- حل و فصل مشکلات و اختلافات میان دو یا چند روستا یا شوراهای روستایی واقع در محدوده بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.
- ایفای وظایف شورای روستا در مزارع مستقل، مکان‌ها و آبادی‌ها و روستاهایی که به هر دلیل فاقد شورای روستا می‌باشند.

۳- شورای اسلامی شهر

- تعداد اعضای اصلی و علی‌البدل شورای شهر به شرح زیر می‌باشد.
- شهرهای تا بیست هزار نفر جمعیت: پنج عضو اصلی و دو عضو علی‌البدل.
 - شهرهای از بیست هزار نفر تا پنجاه هزار نفر جمعیت: هفت عضو اصلی و سه عضو علی‌البدل.
 - شهرهای از پنجاه هزار نفر تا یکصد هزار نفر جمعیت: نه عضو اصلی و چهار عضو علی‌البدل.
 - شهرهای از یکصد هزار نفر تا دویست هزار نفر جمعیت: یازده عضو اصلی و پنج عضو علی‌البدل.
 - شهرهای از دویست هزار نفر تا پانصد هزار نفر جمعیت: سیزده عضو اصلی و شش عضو علی‌البدل.

^۱ - ماده ۶۶ همان.

^۲ - ماده ۵ همان.

- شهرهای از پانصد هزار نفر تا یک میلیون نفر جمعیت: پانزده عضو اصلی و هفت عضو علی‌البدل.
 - شهرهای بیشتر از یک میلیون نفر تا دو میلیون نفر جمعیت: بیست و یک عضو اصلی و هشت عضو علی‌البدل.
 - شهرهای بیش از دو میلیون نفر جمعیت: بیست و پنج عضو اصلی و ده عضو علی‌البدل.
 - شهر تهران: سی و یک عضو اصلی و دوازده عضو علی‌البدل.^۱
- علیرغم تفاوت تعداد اعضای شوراهای شهر که امری منطقی به نظر می‌رسد، وظایف و اختیارات تمامی شوراهای شهر یکسان است. برخی از وظایف و اختیارات شوراهای شهر موارد زیر می‌باشد.^۲
- انتخاب شهردار برای مدت چهار سال؛ شهرداران شهرهای دارای جمعیت بیش از دویست هزار نفر و مراکز استان‌ها با پیشنهاد شورای شهر و حکم وزیر کشور و در سایر شهرها به پیشنهاد شورای شهر و حکم استاندار انتخاب می‌شوند. البته بن‌بست‌هایی که بعدها برای انتخاب شهردار به دلیل تفاوت نظر شوراها و مقامات مرکزی (وزیر کشور و استاندار) ایجاد شد، سبب گردید مقنن متن قانون را اصلاح کرده و مقرر نماید: «شورای شهر ... شهردار موردنظر خود را انتخاب می‌کند. وزیر کشور و استانداران موظفند حکم شهردار معرفی شده را ظرف مدت ده روز صادر نمایند. در صورتی که وزیر کشور یا استاندار، شهردار معرفی شده را واجد شرایط تعیین شده نداند، مراتب را با ذکر دلیل و مستندات به شورای شهر منعکس می‌نماید، در صورت اصرار شورای شهر بر نظر قبلی خود و عدم صدور حکم شهردار، موضوع توسط شورای شهر به هیأت حل اختلاف ذی‌ربط ارجاع خواهد شد. هیأت مذکور ظرف پانزده روز مکلف به تصمیم‌گیری بوده و تصمیم آن هیأت برای طرفین (وزارت کشور و شورای اسلامی شهر) لازم‌الاجراء می‌باشد. چنانچه در مدت مقرر، هیأت حل اختلاف نظر خود را اعلام ننماید، نظر شورای شهر متبع خواهد بود و شهردار می‌تواند اختیارات قانونی خود را اعمال و اجراء نماید.»^۳
 - برکناری (عزل) شهردار با رعایت مقررات قانونی؛ عزل شهردار با رعایت ماده ۷۳ قانون تشکیلات و وظایف و ... صورت می‌گیرد. مطابق این ماده هرگاه یک یا چند نفر از اعضای شورای شهر به عملکرد شهردار یا عملیات شهرداری اعتراض یا ایرادی داشته باشند ابتدا از طریق رییس شورا به شهردار تذکر خواهند داد. در صورت عدم رعایت تذکرات، موضوع به صورت سؤال کتبی از طریق رییس شورا به شهردار اطلاع داده می‌شود و شهردار باید ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ سؤال، در جلسه عادی یا فوق‌العاده شورا حاضر شده و به سؤال پاسخ دهد. چنانچه شهردار در جلسه حضور نیابد و یا پاسخ وی قانع‌کننده تشخیص داده نشود، موضوع در جلسه دیگری به صورت استیضاح که حداقل به امضای یک سوم اعضای شورا رسیده است، ارائه می‌شود. در این جلسه شورا پس از طرح سؤال و پاسخ شهردار، رأی موافق یا مخالف خواهد داد. در صورتی که شورا با اکثریت دو سوم کل اعضا رأی مخالف دهد، شهردار از کار برکنار و فرد جدیدی از سوی شورا انتخاب خواهد شد. ضمناً در فاصله بین برکناری شهردار تا انتخاب فرد جدید که نباید بیش از سه ماه باشد، یکی از کارکنان شهرداری با انتخاب شورای شهر عهده‌دار و مسؤول اداره امور شهرداری خواهد بود.

^۱ - ماده ۷ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۲/۰۵/۰۵.

^۲ - وظایف و اختیارات شوراهای شهر در ۳۴ بند در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و ... برشمرده شده است.

^۳ - تبصره ۳ ماده ۷۱ همان، الحاقی مصوب ۱۳۸۲/۰۸/۰۴.

- نظارت بر حسن اداره و حفظ سرمایه و دارایی‌های نقدی، جنسی و اموال منقول و غیر منقول شهرداری و همچنین نظارت بر حساب درآمد و هزینه آن‌ها به گونه‌ای که مخل جریان عادی امور شهرداری نباشد.
- تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آن‌ها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور.
- تأیید صورت جامع درآمد و هزینه شهرداری که هر شش ماه یکبار توسط شهرداری تهیه می‌شود و انتشار آن برای اطلاع عموم و ارسال نسخه‌ای از آن به وزارت کشور.
- تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریح بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر.
- تصویب معاملات و نظارت بر آن‌ها اعم از خرید، فروش، مقاطعه، اجاره و استیجاره که بنام شهر و شهرداری صورت می‌پذیرد با در نظر گرفتن صرفه و صلاح و با رعایت مقررات آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری.
- تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود.
- نظارت بر حسن جریان دعاوی مربوط به شهرداری.
- تصویب نرخ کرایه وسائط نقلیه درون شهری.
- در پایان لازم به اذعان است، شهردار که با احراز شرایط قانونی توسط شورای اسلامی شهر انتخاب می‌شود، یکی از مقامات سیستم اداری غیرمتمركز بوده و تابع نظارت سلسله مراتبی واحد مرکزی نمی‌باشد. ضمن اینکه مسایل مربوط به شهردار و نهاد شهرداری - از جمله وظایف و اختیارات آن-، در قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۰۴/۱۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن ذکر گردیده است.^۱

۴- شورای اسلامی شهرستان

شورای شهرستان از نمایندگان شوراهای شهرها و بخشهای واقع در محدوده آن شهرستان تشکیل می‌گردد. نمایندگان شوراها توسط خود آنها انتخاب می‌شوند. انتخاب از طریق رأی‌گیری است که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی صورت می‌گیرد. بنابراین اعضای شورای شهرستان به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند.

تعداد اعضای شوراهای شهرستان نیز به این ترتیب تعیین می‌شود که از هر شورای بخش یک نفر و از هر شورای شهر بر اساس جمعیت آن یک یا دو نفر و از شورای شهر تهران سه نفر در شورا عضویت خواهند داشت. با این وصف تعداد اعضای هر شورای شهرستان، تابع تعداد شوراهای بخش و شهر و همچنین جمعیت شهرهای واقع در حوزه آن شهرستان می‌باشد.

البته تعداد اعضای شورای شهرستان در هر حال کمتر از پنج نفر نخواهد بود. پس چنانچه تعداد شهرها و بخش‌های یک شهرستان کمتر از پنج باشد، کسری تعداد اعضای شورای شهرستان تا پنج نفر، به نسبت جمعیت هر بخش یا شهر، از شورای بخش یا شهر مربوط

^۱ - با توجه به اینکه بررسی نهاد شهرداری خارج از حوصله بحث حاضر بوده و صفحات بسیاری را می‌طلبد، از ذکر آن در اینجا اجتناب نموده و علاقمندان را به مطالعه قانون شهرداری ارجاع می‌دهیم.

تأمین می‌شود. ضمناً در هر حال هر بخش یا شهر بیش از دو نفر نماینده در شورای شهرستان نخواهد داشت. تنها استثنای این محدودیت، موردی است که شهرستان فقط یک بخش و یک شهر داشته باشد.

وظایف و اختیارات شورای شهرستان عبارت است از:

- ارائه پیشنهادات لازم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمرانی شهرستان به دستگاههای اجرائی ذی‌ربط و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و شورای استان.
- نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای شهرستان.
- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای شهرستان.
- هماهنگی و رسیدگی به مسائل و حل و فصل مشکلات فی‌مابین شوراهای شهر و بخش، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.
- نظارت بر عملکرد و فعالیت‌های شوراهای بخش و شهر.^۱

۵- شورای اسلامی استان

شورای اسلامی استان با حضور نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان‌های تابعه تشکیل می‌شود. نمایندگان مذکور توسط خود شوراهای شهرستان و از طریق رأی‌گیری انتخاب می‌شوند. رأی‌گیری در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با رأی اکثریت نسبی صورت می‌گیرد. پس اعضای شورای استان -مانند شورای شهرستان- به طور غیرمستقیم انتخاب می‌شوند. تعداد اعضای شورای استان حداقل پنج نفر است. چنانچه یک استان کمتر از پنج شهرستان داشته باشد کسری تعداد اعضای شورای استان، به نسبت جمعیت از شوراهای شهرستان‌های ذی‌ربط تأمین می‌شود. در هر صورت هر شهرستان بیش از دو نماینده در شورای استان نخواهد داشت و در صورتی که استان فقط یک شهرستان داشته باشد، اعضای شورای آن شهرستان هم‌زمان اعضای شورای استان نیز خواهند بود.

مهم‌ترین وظایف شورای استان را می‌توان به شرح زیر نام برد.

- نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای عالی استانها در محدوده استان.
- ایجاد ارتباط و هماهنگی لازم میان شوراهای شهرستان در محدوده استان جهت حسن انجام وظایف و حل و فصل اختلافات شوراهای سطح استان، در مواردی که قابل پیگیری قضایی نیست.
- تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای استان.
- نظارت بر عملکرد شوراهای شهرستان‌ها در محدوده استان و نظارت بر حسن اجرای مصوبات شورای استان.^۲

۶- شورای عالی استان‌ها

^۱ - ماده ۷۸ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶.

^۲ - ماده ۷۸ مکرر ۱ همان، الحاقی مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶.

شورای عالی استان‌ها از نمایندگان منتخب شوراهای استان‌ها که در مرحله اول با رأی اکثریت مطلق و در صورت عدم احراز، در مرحله دوم با اکثریت نسبی انتخاب و معرفی می‌شوند، تشکیل می‌گردد. البته از استان‌های تا دو میلیون نفر جمعیت، دو نماینده و از استان‌های دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت، سه نماینده و از استان تهران چهار نماینده در شورای عالی استانها عضویت دارند.^۱

از جمله وظایف این شورا عبارت است از بررسی پیشنهادهای و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت؛ تصویب، اصلاح، متمیم و تفریغ بودجه دبیرخانه شورای عالی استانها؛ تهیه آیین‌نامه نحوه هزینه بودجه شوراها و ابلاغ آن پس از تصویب هیأت‌وزیران به شوراها؛ برنامه‌ریزی به منظور آموزش و آشنایی اعضاء شوراها با وظایف خویش از طریق برگزاری دوره‌های کوتاه مدت کاربردی در قالب امکانات موجود کشور.

ج- نظارت بر شوراهای اسلامی و اعضای آنها

چنانچه از مطالب فوق فهمیدیم، هر شورای بالادستی بر عملکرد و فعالیت‌های شورای زیرنظر خود نظارت می‌کند؛ مانند شورای بخش که بر فعالیت‌های شوراهای روستا نظارت دارد.

اما باید توجه داشت علاوه بر نظارت شوراهای بالاتر، نهاد خاص دیگری هم در قانون تشکیلات، وظایف و ... پیش‌بینی شده است که بر تصمیمات، عملکرد و اعضای شوراهای اسلامی نظارت می‌کند. وفق ماده ۷۹ اصلاحی قانون مزبور، این نهاد «هیأت حل اختلاف» نامیده شده و از لحاظ سلسله مراتبی به سه درجه تقسیم گردیده که به ترتیب زیر می‌باشد.

- «هیأت مرکزی حل اختلاف و رسیدگی به شکایات»: با عضویت یکی از معاونین رئیس‌جمهور به انتخاب و معرفی رییس‌جمهور، معاون ذریبط وزارت کشور، رییس دیوان عدالت اداری یا یکی از معاونین رییس دیوان به انتخاب وی، یکی از معاونین دادستان کل کشور به انتخاب دادستان کل کشور، دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به پیشنهاد کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی و تصویب مجلس شورای اسلامی، سه نفر از اعضای شورای عالی استانها به انتخاب آن شورا؛ این هیأت به شکایات از شورای شهر تهران، شوراهای استان، شورای عالی استانها رسیدگی می‌کند. ضمناً اعضای هیأت در اولین جلسه رییس و نایب‌رییس را از بین خود انتخاب می‌کنند.

- «هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات استان»: با عضویت استاندار، رییس کل دادگستری استان، دو نفر از نمایندگان استان مربوطه در مجلس شورای اسلامی و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب آن شورا؛ این هیأت به شکایات از شورای شهر و شورای شهرستان رسیدگی می‌کند و رییس آن استاندار است.

- «هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات شهرستان»: این هیأت با عضویت و ریاست فرماندار و همچنین عضویت رییس دادگستری شهرستان، دو نفر از اعضای شورای شهرستان به انتخاب آن شورا و یک نفر از اعضای شورای استان به انتخاب هیأت حل اختلاف استان تشکیل و به شکایات از شورای روستا و بخش رسیدگی می‌کند.

دبیرخانه هیأت‌های حل اختلاف مرکزی، استان و شهرستان به ترتیب در وزارت کشور، استانداری و فرمانداری مستقر است. حال که با ترکیب هیأت‌های حل اختلاف آشنا شدیم، شایسته است حدود صلاحیت این هیأت‌ها را بررسی کرده و مشخص نماییم منظور از شکایات در ماده ۷۹ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و ... چیست؟

^۱ - ماده ۱۴ همان، اصلاحی مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶.

با بررسی مواد پایانی قانون در پاسخ به این سؤال می‌توان گفت، هیأت‌های حل اختلاف صلاحیت رسیدگی به دعاوی « ابطال تصمیمات شورا»، «انحلال شورا» و «سلب عضویت اعضای شورا» را دارد. بنابراین در سطور ذیل هر یک از صلاحیت‌های مذکور را به طور جداگانه مطالعه می‌نماییم.

۱- ابطال تصمیمات شورا

مصوبات کلیه شوراها در صورتی که ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض قرار نگیرد، لازم‌الاجراء می‌باشد؛ اما در صورتی که مسؤولین ذی‌ربط مصوبات را مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات شوراها تشخیص دهند، می‌توانند با ذکر مورد و به طور مستدل حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ ابلاغ مصوبه، اعتراض خود را به اطلاع شورا رسانده و درخواست تجدیدنظر نمایند. در این فرض شورا مکلف است ظرف ده روز از تاریخ وصول اعتراض به موضوع رسیدگی و نظر خود را اعلام نماید.

در صورتی که شورا اعتراض را وارد بداند، مصوبه را اصلاح و جهت اجرا ابلاغ می‌کند، ولی در صورتی که شورا پس از بررسی مجدد از مصوبه مورد اختلاف عدول ننماید، موضوع برای تصمیم‌گیری نهایی به هیأت حل اختلاف مربوطه ارجاع می‌شود و هیأت مزبور مکلف است ظرف بیست روز به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید.^۱

سؤالی که اینجا مطرح می‌شود این است که کدام مقامات می‌توانند به مصوبات شوراها اعتراض نمایند؟

پاسخ این پرسش در تبصره یک ماده ۸۰ اصلاحی قانون تشکیلات، وظایف و ... ذکر شده که به شرح زیر می‌باشد:

- اعتراض به مصوبات شوراها روستا و بخش: بخشدار و یا شورای شهرستان؛

- اعتراض به مصوبات شوراها شهر و شهرستان: فرماندار و یا شورای استان؛

- اعتراض به مصوبات شورای استان؛ استاندار، مسؤولین دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط و یا شورای عالی استانها؛

- و اعتراض به مصوبات شورای عالی استانها: وزیر کشور و یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط.

البته لازم به یادآوری است، مقنن حق اعتراض اشخاص به مصوبات شوراها را نیز مطمح‌نظر داشته است. مطابق تبصره‌های ذیل ماده ۸۰ قانون اخیرالذکر، اشخاص عادی می‌توانند با ادعای اینکه مصوبات شورا مغایر با قوانین و مقررات کشور و یا خارج از حدود وظایف و اختیارات آنهاست، به دو طریق شکایت کنند:

۱- ارائه شکایت به دیوان عدالت اداری؛ مطابق تصریح قانون، رسیدگی به اعتراض موضوع ماده ۸۰ مانع از رسیدگی به شکایات سایر

اشخاص در محاکم صلاحیتدار (دیوان عدالت اداری) نخواهد بود.

۲- ارائه شکایت به هیأت مرکزی حل اختلاف؛ علی‌رغم قطعی و لازم‌الاجراء شدن مصوبات هر یک از شوراها، اشخاص می‌توانند

شکایات خود را نزد هیأت مرکزی حل اختلاف طرح نمایند.

۲- انحلال شورا

هرگاه شورا اقداماتی بر خلاف وظایف مقرر یا مخالف مصالح عمومی کشور انجام دهد و یا در اموالی که وصول و نگهداری آن را به عهده دارد حیف و میل و یا تصرف غیرمجاز نماید، منحل می‌شود.

^۱ - ماده ۸۰ اصلاحی همان، مصوب ۱۳۸۲/۰۷/۰۶.

البته نحوه انحلال شوراهای روستا با سایر شوراهای تفاوت دارد. با این توضیح که شوراهای روستا به پیشنهاد کتبی فرماندار و تأیید هیأت حل اختلاف استان منحل می‌شوند، ولی انحلال سایر شوراهای در صورت انحراف از وظایف قانونی، به پیشنهاد هیأت حل اختلاف استان و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی صورت می‌گیرد.

شوراهای منحل شده و یا اعضای آنها در صورت اعتراض به انحلال، می‌توانند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ رأی به دادگاه صالح شکایت نمایند و دادگاه مکلف است خارج از نوبت به موضوع رسیدگی و رأی قطعی صادر نماید.^۱ در هر حال، در حوزه‌هایی که بر اساس این ماده قانونی، شورای آن منحل شده است، بایستی انتخابات برای تشکیل شورا ظرف دو ماه برگزار شود.^۲ ضمناً تا برگزاری انتخابات مجدد و تشکیل شورای جدید، استانداران و استانداران آن شورا خواهد بود. البته این قاعده کلی با دو استثناء مواجه است؛ نخست اینکه جانشین شورای شهر تهران، وزیر کشور بوده و دیگر اینکه جانشین شورای روستا، شورای بخش می‌باشد.^۳

۳- سلب عضویت اعضای شورا

عضویت اعضای شوراهای ممکن است به دلیل از دست دادن شرایط عضویت، قصور و یا تقصیر در انجام وظایف قانونی، انجام دادن اقدامات منجر به توقف یا اخلال در وظایف شوراهای و یا غیبت غیرموجه سلب شود. البته نحوه سلب عضویت به دلیل غیبت غیرموجه با سایر موارد متفاوت است و به همین دلیل این موارد را به طور جداگانه بررسی می‌نماییم.

الف) چنانچه هر یک از اعضای شوراهای اسلامی شرایط عضویت را از دست داده و یا در انجام وظایف قانونی خود مرتکب قصور یا تقصیر شود یا اقدامی که موجب توقف یا اخلال در انجام وظایف شوراهای گردد یا عملی خلاف شئون اعضاء شورا انجام دهد، به یکی از موارد زیر محکوم خواهد شد:

- اخطار کتبی با درج در پرونده و بدون اعلان عمومی.
- اخطار کتبی با درج در پرونده و اعلان عمومی.
- کسر از مبالغ دریافتی بابت عضویت در شورا (حقوق، حق‌الجلسه و عناوین مشابه) حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال.
- محرومیت از عضویت در هیأت‌رییسه و نمایندگی در شوراهای فرادست و عناوین مشابه حداقل به مدت یک سال.
- سلب عضویت موقت از یک ماه تا یک سال.
- سلب عضویت برای باقیمانده دوره شورا.
- ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای برای مدت حداقل یک دوره.
- سلب عضویت دائم از عضویت در شورا و ممنوعیت ثبت نام در انتخابات شوراهای.^۴

ترتیب رسیدگی به اتهامات وارده به هر یک از اعضای شوراهای اسلامی به صورت زیر خواهد بود:

(۱) در مورد اعضای شوراهای روستا و بخش: به پیشنهاد شورای شهرستان و یا فرماندار و تصویب هیأت حل اختلاف استان؛

^۱ - ماده ۸۱ همان.

^۲ - ماده ۸۳ همان.

^۳ - ماده ۸۵ همان.

^۴ - ماده ۸۲ اصلاحی همان مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷.

۲) در مورد اعضای شورای شهر و شهرستان: به پیشنهاد شورای استان و یا استاندار و تصویب هیأت حل اختلاف استان؛

۳) در مورد اعضای شورای استان: به پیشنهاد شورای عالی استانها و یا استاندار و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی؛

۴) در مورد اعضای شورای عالی استانها: به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیأت حل اختلاف مرکزی.^۱

هیأت حل اختلاف مربوط به اتهام یا اتهامات منتسب به عضو شورا رسیدگی کرده و در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در هر مورد فقط یکی از مجازات‌های فوق را تعیین خواهد نمود. چنانچه فردی به یکی از مجازات‌های مذکور در بندهای ۴ تا ۸ محکوم شود، می‌تواند ظرف بیست روز از تاریخ ابلاغ رأی به هیأت حل اختلاف مرکزی شکایت نماید. ضمن اینکه آرای هیأت‌های حل اختلاف در مواردی که منجر به سلب عضویت افراد می‌گردد، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری می‌باشد. رسیدگی به این شکایت خارج از نوبت بوده و رأی صادره نیز قطعی و لازم‌الاجراء خواهد بود.

مفهوم مخالف پاراگراف فوق این است که مجازات‌های مذکور در بند ۱، ۲ و ۳ که منجر به سلب عضویت اعضا نمی‌شوند، قطعی و لازم‌الاجرا بوده و نمی‌توان نسبت به آنها اعتراض نمود. آشکار است که علت این حکم خفیف بودن مجازات‌های مذکور (عدم سلب عضویت اعضا) می‌باشد؛ اگرچه به نظر ما مطلوب بود افراد حق اعتراض به این آراء را در دیوان عدالت اداری داشتند.

ب) غیبت غیرموجه اعضای شوراهای اسلامی در طول یک سال، به شرح زیر منجر به سلب عضویت می‌شود:

۱) شوراهای روستا و شهر: دوازده جلسه غیرمتوالی و یا شش جلسه متوالی.

۲) شورای بخش هشت جلسه غیرمتوالی و یا چهار جلسه متوالی.

۳) شورای شهرستان شش جلسه غیرمتوالی و یا سه جلسه متوالی.

۴) شورای استان چهار جلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی.

۵) شورای عالی استان‌ها سه جلسه غیرمتوالی و یا دو جلسه متوالی.^۲

مرجع تشخیص غیبت غیرموجه و تصویب سلب عضویت، همان شورایی است که فرد عضو آن است. ضمن اینکه به نظر می‌رسد رأی شورا در خصوص سلب عضویت هر یک از اعضا، قطعی و غیرقابل اعتراض است.

۲-۲-۲- مؤسسات عمومی غیردولتی و نظام حرفه‌ای

همانگونه که قبلاً ذکر شد، نوع دیگر نظام اداری غیرمتمرکز، «عدم تمرکز فنی» می‌باشد. در این نظام، واحدهای اداری بر اساس توجیحات فنی و کارویژگی به وجود آمده‌اند. نهادهای اداری در سیستم عدم تمرکز فنی، در دو دسته کلی تقسیم‌بندی می‌شوند.

الف- مؤسسات عمومی غیردولتی

مطابق ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی بوده و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

^۱ ماده ۸۲ مکرر ۱ اصلاحی همان مصوب ۱۳۸۶/۰۸/۲۷.

^۲ ماده ۸۲ مکرر ۲ همان.

با تأمل در تعریف فوق می‌توان خصوصیات مؤسسات عمومی غیردولتی را به نحو زیر برشمرد:

- از شخصیت حقوقی برخوردار هستند؛ یعنی شخصاً طرف حق و تکلیف قرار می‌گیرند و اموال و دارایی مستقل از قوه مرکزی دارند.
 - به موجب قانون ایجاد می‌شوند.
 - جزو نهادهای مربوط به سیستم اداری غیرمتمرکز می‌باشند.
 - انجام وظایف و خدمات عمومی خاصی را که توسط مقنن تعیین شده، به عهده دارند. این وظایف و خدمات ممکن است در راستای انتفاع و کسب سود باشد مانند بانک‌ها و یا اینکه جنبه غیرانتفاعی داشته باشد مانند دانشگاه‌ها.
- اما سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود، نظام حقوقی حاکم بر مؤسسات عمومی غیردولتی است. به بیان بهتر، آیا این مؤسسات تابع قواعد و مقررات حقوق خصوصی هستند یا قواعد و مقررات حقوق عمومی؟
- در پاسخ به این پرسش می‌توان گفت، اگرچه مؤسسات عمومی غیردولتی برای انجام وظایف و خدمات خود از امتیازات عمومی برخوردار بوده و تابع قواعد و مقررات حقوق عمومی می‌باشند، اما در برخی موارد تابع حقوق خصوصی می‌باشند. برای مثال قراردادی که مؤسسه عمومی غیردولتی با شخص دیگری برای تهیه میز و صندلی‌های اداره منعقد می‌کند، باید تابع حقوق خصوصی دانست. بنابراین به طور خلاصه مؤسسات عمومی غیردولتی توأمان تابع قواعد و مقررات حقوق عمومی و خصوصی می‌باشند.
- البته تعیین حد و مرز حاکمیت قواعد حقوق عمومی و خصوصی امری پیچیده و از طرفی بسیار مهم می‌باشد. زیرا هرچه این مؤسسات بیشتر از قواعد حقوق عمومی و امتیازات عمومی استفاده کنند، دایره حقوق و آزادی‌های اشخاص حقوق خصوصی مضیق‌تر می‌شود.
- در پایان ذکر این نکته ضروری است که هرچند مؤسسات عمومی غیردولتی جزو نهادهای غیرمتمرکز می‌باشند، ولی واحد مرکزی بر آنها نظارت دارد. این نظارت در برخی موارد به حدی است که مقامات اداره‌کننده آنها توسط واحد مرکزی انتخاب می‌شوند مانند انتخاب رؤسای دانشگاه‌ها.

ب- نظام حرفه‌ای

- نظام حرفه‌ای به آن دسته از تشکیلات و سازمان‌های غیرمتمرکز اطلاق می‌شود که توسط صاحبان یک حرفه معین ایجاد شده و هدف آنها دفاع از حقوق صنفی اعضای تشکیل‌دهنده صنف و همچنین برقراری انتظام صنفی بین آنهاست.^۱ از مصادیق این تشکیلات می‌توان به کانون وکلای دادگستری، نظام پزشکی و نظام مهندسی اشاره کرد.
- با این اوصاف می‌توان گفت تشکیلات حرفه‌ای برای نیل به اهداف سه‌گانه زیر تشکیل می‌شوند.
- دفاع از منافع حرفه‌ای در جامعه؛ مانند نقشی که کانون وکلای دادگستری در تأمین استقلال و کلا نزد مراجع قضایی دارد.
 - انتظام بخشیدن به فعالیت‌های حرفه‌ای اعضاء از طریق اعمال نظارت‌ها و مجازات‌های صنفی در حدود قانون؛ مانند رسیدگی دادسراها و دادگاه‌های انتظامی کانون وکلای دادگستری به تخلفات و کلاء.
 - حمایت از حقوق کسانی که خدمات و یا کالاهای ارائه شده توسط اعضاء حرف را مصرف می‌کنند.

^۱ - امامی، محمد و استوار سنگری، کورش؛ پیشین، ص ۱۳۶.

لازم به یادآوری است، اگرچه سازمان‌های حرفه‌ای از استقلال حقوقی برخوردار بوده و در سیستم اداری غیرمتمرکز جای می‌گیرند، اما نظارت واحد مرکزی بر این سازمان‌ها امری است که نمی‌توان آن را نادیده گرفت.

نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات واحدهای اداری

مطابق اصل ۱۷۳ قانون اساسی، دیوان عدالت اداری به منظور رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها در سال ۱۳۶۰ ایجاد شده است. آخرین قانون دیوان مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که پس از بروز اختلاف نظر بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب گردید.

۱- تشکیلات دیوان عدالت اداری

ارکان اصلی دیوان عدالت اداری عبارتند از رئیس دیوان، شعب و هیأت عمومی دیوان.

رئیس دیوان عدالت اداری با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود و هم‌زمان رئیس شعبه اول دیوان نیز می‌باشد. از اختیارات اساسی رئیس دیوان که می‌توان به آنها اشاره کرد عبارت است از اینکه قضات دیوان با پیشنهاد رئیس دیوان و حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند و همچنین تشکیلات قضایی و اداری دیوان، توسط رئیس دیوان پیشنهاد و به تصویب رئیس قوه قضائیه می‌رسد. شعب دیوان که هر یک دارای یک رئیس و دو مستشار است. البته تعدادی کارشناس از رشته‌های مورد نیاز دیوان که دارای حداقل ده سال سابقه کار اداری و مدرک کارشناسی یا بالاتر باشند به عنوان مشاور شعب و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند. هیأت عمومی دیوان که با شرکت حداقل دو سوم رؤسا و مستشاران شعب دیوان به ریاست رئیس دیوان و یا معاون قضایی وی تشکیل می‌شود.

۲- صلاحیت دیوان عدالت اداری

صلاحیت و اختیارات شعب و هیأت عمومی دیوان در ماده ۱۳ و ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری ذکر شده است.

۲-۱- صلاحیت شعب دیوان

با توجه به ماده ۱۳ قانون، صلاحیت و اختیارات شعب دیوان به دو بخش تقسیم شده است.

الف- صلاحیت‌ها و اختیاراتی که شعب دیوان به عنوان مرجع قضایی بدوی به شکایات و اعتراضات اشخاص رسیدگی می‌کنند.

صلاحیت‌های موضوع این بند عبارتند از:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوقی خصوصی از:

- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارت خانه ها و سازمان ها و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آنها.
- تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آن ها.

۲- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولین قانون استخدام کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند یک و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضييع حقوق استخدامی.

ب- صلاحیت‌ها و اختیاراتی که شعب دیوان در مسند مرجع عالی قضایی به شکایات و اعتراضات اشخاص رسیدگی می‌کنند.

صلاحیت‌های مربوط به این بند عبارت است از رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بازرسی و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، شورای کارگاه، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده ۱۰۰ قانون شهرداری‌ها، کمیسیون موضوع ماده ۵۶ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و منابع طبیعی و اصلاحات بعدی آن منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

لازم به یادآوری است در مواردی که شعب دیوان به عنوان مرجع قضایی بدوی (صلاحیت‌های موضوع بند الف) رسیدگی می‌کنند، موضوع شکایت و یا تظلم را هم از لحاظ ماهوی و هم از لحاظ شکلی بررسی می‌کنند. اما در مواردی که شعب دیوان به عنوان مرجع عالی قضایی به پرونده رسیدگی می‌کند، موضوع دعوا را منحصرأ از لحاظ شکلی (نقض قوانین و مقررات) بررسی می‌کنند.

۲-۲- صلاحیت هیأت عمومی دیوان

مطابق ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری، حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱- رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آئین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها از حیث مخالفت مدلول آنها با قانون و احقاق حقوق اشخاص در مواردی که تصمیمات یا اقدامات یا مقررات مذکور به علت برخلاف قانون بودن آن و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود.

۲- صدور رأی وحدت رویه در مورد آرای متناقض صادره از شعب دیوان.

۳- صدور رأی وحدت رویه در صورتی که نسبت به موضوع واحد، آراء مشابه متعدد صادر شده باشد.

در پایان این بحث لازم به ذکر است، قانونگذار صراحتاً رسیدگی به تصمیمات و مصوبات برخی نهادها را از حدود صلاحیت شعب و هیأت عمومی دیوان خارج نموده است. این موارد که از اهمیت بسیاری نیز برخوردارند، عبارت از موارد ذیل می‌باشد:

۱- تصمیمات و آراء دادگاه‌ها و سایر مراجع قضائی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح.

۲- رسیدگی به تصمیمات قضائی قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی.

۳- آیین دادرسی دیوان عدالت اداری

۳-۱- رسیدگی در شعب دیوان

رسیدگی در شعب دیوان محتاج تقدیم دادخواست است که باید به زبان فارسی بر روی برگ‌های چاپی مخصوص دادخواست به تعداد طرف دعوی به اضافه یک نسخه نوشته شود و به امضاء و اثر انگشت شاکی یا نماینده قانونی او برسد. در دادخواست باید این نکات قید گردد:

- نام و نام خانوادگی، نام پدر، شغل، اقامتگاه شاکی؛
- نام مؤسسه یا وزارتخانه یا واحد طرف شکایت و یا نام و نام خانوادگی، شغل، اقامتگاه مأمور مربوطه؛
- موضوع شکایت و خواسته؛
- ذکر مدارک و دلایل مورد استناد.

دادخواست وارده در دفتر ثبت دادخواست کل دیوان ثبت می‌گردد و سپس از طرف رئیس دیوان یا معاون وی به یکی از شعب دیوان ارجاع می‌شود. چنانچه دادخواست تسلیم شده به دیوان فاقد امضاء یا یکی از شرایط مقرر در قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی) باشد، مدیر دفتر شعبه مطابق قانون مزبور عمل می‌نماید.

پس از آنکه دادخواست توسط رئیس دیوان به یکی از شعب ارجاع شد، دفتر شعبه یک نسخه از دادخواست و ضمائم آن را به طرف شکایت ابلاغ می‌نماید. طرف شکایت موظف است ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ، نسبت به ارسال پاسخ اقدام کند. عدم وصول پاسخ، مانع رسیدگی نبوده و شعبه با توجه به مدارک موجود، به پرونده رسیدگی و مبادرت به صدور رأی می‌نماید.

شعبه رسیدگی کننده می‌تواند هرگونه تحقیق یا اقدامی را که لازم بداند انجام دهد یا انجام تحقیقات و اقدامات لازم را از ضابطین قوه قضائیه و مراجع اداری بخواهد و یا به سایر مراجع قضائی نیابت دهد. ضابطین و مراجع مزبور مکلفند ظرف مهلتی که شعبه تعیین می‌کند، تحقیقات و اقدامات خواسته شده را انجام دهند. تخلف از این امر حسب مورد مستلزم مجازات اداری یا انتظامی است.

با این وصف رسیدگی در دیوان اصولاً غیرحضوری است؛ اما شعبه دیوان می‌تواند هر یک از طرفین دعوی را برای اخذ توضیح دعوت نماید. رئیس دیوان یا هر یک از شعب دیوان، می‌تواند اسناد و پرونده‌هایی که نزد کلیه واحدهای دولتی، شهرداری‌ها و سایر مؤسسات عمومی است مطالبه نمایند و واحدهای مذکور مکلفند ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ نسبت به ارسال اسناد و پرونده‌های مورد مطالبه اقدام نمایند و در صورتی که ارسال اسناد ممکن نباشد، دلایل آن را به دیوان اعلام کنند.

قضات شعبه دیوان باید پس از رسیدگی و تکمیل تحقیقات و انجام مشاوره و ملاحظه نظر مشاور، ختم دادرسی را اعلام و ظرف یک هفته به صدور حکم مبادرت ورزند. رأی شعب دیوان قطعی و لازم‌الاجرا است.

در پایان لازم به ذکر است هرگاه مطابق رأی دیوان، مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) ماده ۱۳ قانون دیوان عدالت اداری به جبران خسارات شاکی محکوم شوند، میزان خسارات وارده توسط دادگاه عمومی و با تصدیق دیوان تعیین خواهد شد.

۳-۲- رسیدگی در هیأت عمومی دیوان

در صورتی که رئیس قوه قضائیه یا رئیس دیوان به هر نحو از مغایرت یک مصوبه با شرع یا قانون یا خروج آن از اختیارات مقام تصویب‌کننده مطلع شود، موظف است موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح و ابطال مصوبه را درخواست نماید. در مورد درخواست ابطال مصوبات، مشخص نمودن علل درخواست و ذکر موارد مغایرت مصوبه با شرع یا قانون یا خروج از اختیارات و همچنین ماده قانونی یا حکم شرعی که اعلام مغایرت مصوبه با آن شده است، ضروری می‌باشد. در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود. نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است. هیأت عمومی پس از رسیدگی، چنانچه شکایت را وارد تشخیص دهد، با اکثریت آراء حکم به ابطال مصوبه صادر خواهد کرد.

همچنین طبق ماده ۴۳ هرگاه در موارد مشابه، آراء متناقض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شود، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را در هیأت عمومی دیوان مطرح نماید و هیأت پس از بررسی و احراز تعارض، نسبت به صدور رأی وحدت رویه اقدام می‌نماید.

علاوه بر این هرگاه در موضوع واحدی حداقل پنج رأی مشابه از شعب مختلف دیوان صادر شده باشد، با نظر رئیس دیوان، موضوع در هیأت عمومی مطرح و رأی وحدت رویه صادر می‌شود. این رأی برای شعب دیوان، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی ذی‌ربط لازم‌الاتباع است.

۴- اجرای احکام دیوان عدالت اداری

به منظور اجرای احکام صادره از شعب دیوان، واحد اجرای احکام زیر نظر رئیس دیوان یا یکی از معاونان وی تشکیل می‌شود و تعدادی دادرس علی‌البدل اقدام به اجرای احکام صادره می‌نمایند. کلیه اشخاص و مراجع طرف شکایت مکلفند آراء دیوان را پس از ابلاغ فوراً اجرا نمایند. در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم‌علیه از اجرای رأی، شعبه صادرکننده رأی، به درخواست محکوم‌له، موضوع را به رئیس دیوان منعکس می‌کند و رئیس دیوان یا معاون او مراتب را جهت اجراء به یکی از دادرسان واحد اجرای احکام ارجاع می‌نماید. دادرس اجرای احکام از طرق زیر مبادرت به اجرای حکم می‌نماید:

۱- احضار مسؤول مربوطه و اخذ تعهد جهت اجرای حکم یا جلب رضایت محکوم‌له در مدت معین.
۲- دستور توقیف حساب بانکی محکوم‌علیه و برداشت از آن به میزان مبلغ محکوم‌به در صورتی که حکم یک سال پس از ابلاغ اجرا نشده باشد.

۳- دستور توقیف و ضبط اموال شخص متخلف به درخواست ذی‌نفع بر طبق مقررات قانون آئین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب (در امور مدنی).

۳- دستور ابطال اسناد یا تصمیمات اتخاذ شده مغایر با رأی دیوان.

برای دریافت جزوه شماره دو حقوق اداری به سایت حق گستر مراجعه کنید

www.haghgostar.ir

haghgostar@gmail.com